



เอกสารประกอบการบรรยาย
หลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖

หัวข้อ
“ระบบอนุญาต ปัญหาและทางออก”

WITH THE COMPLIMENTS OF
LAW REFORM DIVISION
OFFICE OF THE COUNCIL OF STATE
www.lawreform.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สารบัญ

๑. พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘
๒. ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมาย
โดย นายปกรณ์ นิลประพันธ์
๓. โลกหมุนไป ... แต่กฎหมายไทย (แทบจะ) ไม่หมุนตาม
โดย นายปกรณ์ นิลประพันธ์



พระราชบัญญัติ

การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

พ.ศ. ๒๕๕๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘
เป็นปีที่ ๙๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของ
ทางราชการ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณา
อนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๑๗ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับบรรดาการอนุญาต การจดทะเบียนหรือการแจ้ง
ที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ต้องขออนุญาต จดทะเบียน หรือแจ้ง ก่อนจะดำเนินการใด

บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎใดที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

“อนุญาต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และให้หมายความรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตรและการให้อาชญาบัตรด้วย

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจในการอนุญาต

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต

“กฎหมายว่าด้วยการอนุญาต” หมายความว่า บรรดากฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดให้การดำเนินการใดหรือการประกอบกิจการใดจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

“คำขอ” หมายความว่า คำขออนุญาต

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(๑) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(๒) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

(๓) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(๔) การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๕) การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางทหารด้านยุทธการ รวมทั้งตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยุทธภัณฑ์ และกฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน

การยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๖ ทุกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้อนุญาตพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาตว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายนั้นเพื่อยกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาตหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อนุญาตจะพิจารณาปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนในกำหนดระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็ได้

ให้ผู้อนุญาตเสนอผลการพิจารณาตามวรรคหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณายกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการพิจารณาด้วย

มาตรา ๗ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดจะต้องได้รับอนุญาต ผู้อนุญาตจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ

ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ และจะกำหนดให้ยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเองก็ได้

คู่มือสำหรับประชาชนตามวรรคหนึ่งให้ปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ที่กำหนดให้ยื่นคำขอ และเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเมื่อประชาชนประสงค์จะได้สำเนาคู่มือดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดสำเนาให้โดยจะคิดค่าใช้จ่ายตามควรแก่กรณีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้ระบุค่าใช้จ่ายดังกล่าวไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนด้วย

ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตที่กำหนดตามวรรคหนึ่งว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการให้ผู้อนุญาตดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็ว

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ให้ส่วนราชการจัดให้มีศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำขอและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุญาตต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตไว้ ณ ที่เดียวกันตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

มาตรา ๘ ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขอจะต้องตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขอให้ถูกต้องครบถ้วน หากเห็นว่าคำขอไม่ถูกต้องหรือยังขาดเอกสารหรือหลักฐานใดให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันที ถ้าเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ ในขณะนั้น ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วน ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ในขณะนั้นให้บันทึกความบกพร่องและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่จะต้องยื่นเพิ่มเติม พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเพิ่มเติมไว้ในบันทึกดังกล่าวด้วยและให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามไว้ในบันทึกนั้น

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มอบสำเนาทันทีตามวรรคหนึ่งให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้จัดทำคำขอถูกต้องและแนบเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วนตามที่ระบุในคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ แล้ว หรือได้แก้ไขหรือยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมครบถ้วนตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำหรือตามที่ปรากฏในบันทึกตามวรรคหนึ่งแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมอื่นได้อีกไม่ได้ และจะปฏิเสธการพิจารณาคำขอนั้นโดยอาศัยเหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐานไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ความไม่สมบูรณ์หรือความไม่ครบถ้วนนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นผลให้ไม่อาจอนุญาตได้ ในกรณีนี้ให้ผู้อนุญาตสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๙ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่แก้ไขเพิ่มเติมคำขอหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบหรือตามที่ปรากฏในบันทึกที่จัดทำตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คืนคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอพร้อมทั้งแจ้งเป็นหนังสือถึงเหตุแห่งการคืนคำขอให้ทราบด้วย

ผู้ยื่นคำขอจะอุทธรณ์คำสั่งคืนคำขอตามวรรคหนึ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือจะยื่นคำขอใหม่ก็ได้ แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นคำขอใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นคำขอนั้นใหม่ภายในระยะเวลาดังกล่าว

มาตรา ๑๐ ผู้อนุญาตต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ

เมื่อครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ แล้ว หากผู้อนุญาตยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้าทุกเจ็ดวันจนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ พร้อมทั้งส่งสำเนาการแจ้งดังกล่าวให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทราบทุกครั้ง

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเห็นว่าความล่าช้านั้นเกินสมควรแก่เหตุหรือเกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของผู้อนุญาต ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งเสนอแนะให้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงหน่วยงานหรือระบบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น

ในกรณีไม่แจ้งตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าผู้อนุญาตกระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เว้นแต่จะเป็นเพราะมีเหตุสุดวิสัย

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใดออกใช้บังคับและมีผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือรายละเอียดอื่นใดที่ปรากฏในคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น มิให้ใช้บังคับกับการยื่นคำขอที่ได้ยื่นไว้แล้วโดยชอบก่อนวันที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เว้นแต่กฎหมายนั้นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น แต่สำหรับในกรณีกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ยื่นคำขอ

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดอายุใบอนุญาตไว้ และกิจการหรือการดำเนินการที่ได้รับใบอนุญาตนั้นมีลักษณะเป็นกิจการหรือการดำเนินการที่เห็นได้ว่าผู้ได้รับใบอนุญาตจะประกอบกิจการหรือดำเนินการนั้นต่อเนื่องกัน คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ แทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก็ได้ และเมื่อหน่วยงานซึ่งมีอำนาจออกใบอนุญาตได้รับค่าธรรมเนียมดังกล่าวแล้ว ให้ออกหลักฐานการต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้รับใบอนุญาตโดยเร็ว และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตได้รับการต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมายนั้น ๆ แล้ว

การกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ระบุชื่อพระราชบัญญัติและประเภทของใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ผู้รับใบอนุญาตอาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้

ก่อนตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้คณะรัฐมนตรีสั่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้มีมติทักท้วงให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป

ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่จะหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาต เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

มาตรา ๑๓ ให้เป็นหน้าที่ของผู้อนุญาตที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการตรวจสอบการประกอบกิจการหรือการดำเนินกิจการของผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตกำหนด และให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้อนุญาตที่จะต้องตรวจสอบตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังกล่าว

เมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ หรือเสียหายจากการประกอบกิจการหรือการดำเนินกิจการของผู้ได้รับอนุญาต ไม่ว่าความจะปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เองหรือมีผู้ร้องเรียน ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตรวจสอบและสั่งการตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว

มาตรา ๑๔ ในกรณีจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ให้คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับคำขอตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตขึ้น

ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้มีสาขาของศูนย์ประจำกระทรวงหรือประจำจังหวัดด้วยก็ได้

การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้กำหนดรายชื่อกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตที่จะให้อยู่ภายใต้การดำเนินการของศูนย์รับคำขออนุญาต

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับคำขอ จะกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้ผู้ยื่นคำขอ ยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

มาตรา ๑๕ เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตตามมาตรา ๑๔ แล้ว ให้ดำเนินการและมีผลดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตหรือกฎที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ต้องยื่นคำขอ หรือส่งเอกสารหรือหลักฐาน หรือค่าธรรมเนียมใด ณ สถานที่ใด ถ้าได้มีการยื่นคำขอ หรือส่ง

เอกสารหรือหลักฐาน หรือค่าธรรมเนียม ณ ศูนย์รับคำขออนุญาตแล้ว ให้ถือว่าได้มีการยื่นคำขอ หรือส่งเอกสารหรือหลักฐาน หรือค่าธรรมเนียมโดยชอบตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตนั้นแล้ว

(๒) บรรดาเงินค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใดที่ศูนย์รับคำขออนุญาตได้รับไว้ตาม (๑) ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินในนามของหน่วยงานของผู้อนุญาต หรือส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี และแจ้งให้หน่วยงานของผู้อนุญาตทราบ

(๓) ในกรณีที่หน่วยงานของผู้อนุญาตมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายจากเงินที่จะต้องนำส่งคลัง ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตหักเงินดังกล่าวแทนและส่งมอบเงินที่หักไว้คืนให้แก่หน่วยงานของผู้อนุญาต โดยให้ศูนย์รับคำขออนุญาตมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายของศูนย์รับคำขออนุญาตตามอัตราที่ได้ตกลงกับหน่วยงานของผู้อนุญาต

(๔) ระยะเวลาตามมาตรา ๑๐ ให้นับแต่วันที่ศูนย์รับคำขออนุญาตส่งเรื่องให้ผู้อนุญาต โดยศูนย์รับคำขออนุญาตจะต้องส่งเรื่องให้ผู้อนุญาตไม่ช้ากว่าสามวันทำการและให้นับมาตรา ๑๐ วรรคสี่มาใช้อย่างบังคับโดยอนุโลม

(๕) ให้เป็นหน้าที่ของผู้อนุญาตที่จะต้องส่งคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ ที่ถูกต้อง และเป็นปัจจุบันให้ศูนย์รับคำขออนุญาตตามจำนวนที่จำเป็น และดำเนินการให้มีการฝึกอบรมหรือชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์รับคำขออนุญาต เพื่อให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

(๖) ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของศูนย์รับคำขออนุญาตที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘ และต้องรับผิดชอบในฐานะเช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘

มาตรา ๑๖ ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับคำขอและค่าธรรมเนียม รวมตลอดทั้งคำอุทธรณ์ ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต

(๒) ให้ข้อมูล ชี้แจง และแนะนำผู้ยื่นคำขอหรือประชาชนให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต รวมตลอดทั้งความจำเป็นในการยื่นคำขออื่นใดที่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตทั้งปวง ในการประกอบกิจการหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๓) ส่งคำขอ หรือคำอุทธรณ์ ที่ได้รับจากผู้ยื่นคำขอหรือผู้ยื่นคำอุทธรณ์พร้อมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคอยติดตามเร่งรัดหน่วยงานดังกล่าวเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ และคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ หรือตามกฎหมายที่ให้สิทธิในการอุทธรณ์

(๔) ในกรณีที่เห็นว่าหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการยื่นคำขอ มีรายละเอียดหรือกำหนดให้ต้องส่งเอกสารที่ไม่จำเป็น หรือเป็นภาระเกินสมควรแก่ประชาชน ให้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(๕) รวบรวมปัญหาและอุปสรรคจากการอนุญาตและการดำเนินการของศูนย์รับคำขออนุญาต เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

(๖) เสนอแนะในการพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการ ขั้นตอน ระยะเวลา เกี่ยวกับการอนุญาตต่าง ๆ รวมถึงข้อเสนอในการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากขึ้น

มาตรา ๑๗ ให้ผู้อนุญาตจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนตามมาตรา ๗ ให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๘ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตจำนวนมาก การประกอบกิจการของประชาชนจะต้องขออนุญาตจากส่วนราชการหลายแห่ง อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลา เอกสารและหลักฐานที่จำเป็น รวมถึงขั้นตอนในการพิจารณาไว้ทำให้เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการยื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้มีกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการ ในการปฏิบัติตามกฎหมาย

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์¹

เมื่อไม่นานมานี้ Professor Dr. Ulrich Karpen ศาสตราจารย์ประจำ Fakultät für Rechtswissenschaft มหาวิทยาลัย HAMBURG และเป็นรองประธาน กรรมการบริหารของสมาคมนักร่างกฎหมายที่มีชื่อว่า International Association of Legislation (IAL) ซึ่งผู้เขียนเป็นสมาชิกของสมาคมนี้ด้วย และเป็นพหามิตรในทางวิชาการของผู้เขียนได้กรุณาส่งเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับความคืบหน้าของการพัฒนา กฎหมายให้มีคุณภาพของยุโรป (Better Regulation in Europe) จำนวน 4 เล่ม มาให้ ผู้เขียนศึกษาตามประเด็นที่มีความสนใจในเรื่อง Better Regulation ร่วมกัน

ทั้งนี้ Better Regulation ในทัศนะของนักร่างกฎหมายแห่งสมาคม IAL นั้นมุ่งหมายถึงการพัฒนา “คุณภาพ” ของกฎหมาย (Quality of Legislation) มิใช่ การลดจำนวนกฎหมายให้เหลือน้อยที่สุด (Deregulation) เพราะการมุ่งลดจำนวนของ กฎหมายให้เหลือน้อยที่สุดอันเป็นนโยบายหลักของบารอนเนส มาการ์เร็ต แดตเซอร์ อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงเหล็กของอังกฤษ และอดีตประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ของ สหรัฐอเมริกา ในช่วงทศวรรษที่แปดสิบ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมายหลาย ประการ เพราะการมีกฎหมายให้น้อยที่สุดนั้นมีนัยโดยปริยายว่ารัฐจะเข้าไปแทรกแซง กิจกรรมต่าง ๆ ของเอกชนน้อยที่สุด โดยส่งเสริมให้เอกชนสร้างมาตรการควบคุมกันเอง (Self-regulation) ซึ่งในระยะแรกนโยบายนี้ก็ดำเนินการไปได้ด้วยดีและมีส่วนอย่างสำคัญ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นให้กลับมาฟื้นคืนชีพ ได้อีกครั้งหนึ่งหลังจากประสบภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ (Economic constraint) อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมัน (Oil crisis) ในช่วงทศวรรษที่เจ็ดสิบ แต่การที่รัฐ ดูแลการประกอบกิจกรรมของภาคเอกชนอยู่ห่าง ๆ และปล่อยให้เอกชนควบคุมกันเองนี้ ทำให้มาตรการควบคุมไม่เข้มข้นเท่าที่ควร เนื่องจากการควบคุมจะส่งผลต่อความคล่องตัว

¹ กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ), สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในการประกอบธุรกิจ จึงไม่มีการวางหลักเกณฑ์การควบคุมที่เข้มงวดนักเพราะไม่มีใครอยากมิดมือตัวเอง² พฤติการณ์เช่นนี้จึงก่อให้เกิดคดีสำคัญ ๆ ขึ้นหลายคดีในช่วงปลายของทศวรรษที่เก้าสิบ เช่น คดี Enron เป็นต้น นักกฎหมายแห่งสมาคม IAL จึงเห็นพ้องต้องกันว่าการมีกฎหมายให้น้อยที่สุดไม่ใช่ทางออกที่ถูกต้องในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ต้องการกฎหมายที่มีคุณภาพ (Better Regulation)

คำว่า “กฎหมายที่มีคุณภาพ” อันเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างนักร่างกฎหมายในสมาคมนี้หมายถึงการมีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม และที่สำคัญคือต้อง “สร้างภาระ (Burden) ให้แก่ประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายน้อยที่สุด” ซึ่งสอดคล้องกับหลักสัดส่วน (Proportional Theory) นั้นเอง³

อย่างไรก็ดี ภาระของประชาชนนั้นมีลักษณะอัตวิสัย (Subjective) กล่าวคือ ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละคน เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรายงานผลการดำเนินการบางอย่างให้หน่วยงานของรัฐทราบปีละหนึ่งครั้งนั้น แน่นอนว่าผู้ประกอบการทุกรายมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามและสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการแล้ว เพราะต้องมีค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลการจัดทำรายงาน การส่งรายงาน เป็นต้น ซึ่งผู้ประกอบการรายใหญ่อาจเห็นว่าไม่เป็นภาระเท่าใดนัก แต่ผู้ประกอบการรายย่อยอาจเห็นว่ามาตรการดังกล่าวสร้างภาระมากเพราะเขาต้องทุ่มทรัพยากรไม่น้อยเพื่อดำเนินการดังกล่าว ทั้งที่เอกสารที่ว่านี้มีผู้สนใจอ่านอย่างจริงจังน้อยมาก (แม้กระทั่งรายงานประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ เองก็ตาม!!!)

² Joseph E. Stiglitz, A Revolution in Monetary Policy: Lessons in the Wake of the Global Financial Crisis, Seminar Paper presented in the Seminar in commemorate of C D Deshmukh, Mumbai, January 3, 2012.

³ สำหรับประเทศในกลุ่ม OECD นั้น ได้มีพัฒนาการไปอีกขั้นหนึ่งแล้ว จาก Better Regulation ที่มุ่งการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เป็น “Better Regulation for better Life” ซึ่งมุ่งการสร้างกฎหมายที่มีคุณภาพทั้งในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (for Better Live) ควบคู่กันไป เพื่อให้กฎหมายเป็นกลไกหลักดันการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ในที่สุด

ดังนั้น ปัญหาที่สมาคมนักร่างกฎหมายแห่งนี้มาประชุมหารือกันก็คือ จะทำให้การคำนวณภาระของประชาชนมีลักษณะเป็นกาววิสัย (Objective) หรือจับต้องได้ อย่างเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้อย่างไร?

เอกสารที่ Professor Dr. Karpen กรุณาส่งมาให้ผู้เขียนนั้น แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าอย่างมากของนักร่างกฎหมายในยุโรป โดยเขาได้พัฒนาหลักการคำนวณภาระของประชาชนออกมาเป็นตัวเงินได้ และทำเป็นต้นแบบ (Model) ให้นักร่างกฎหมายของประเทศต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้เรียกว่า “Standard Cost Model” เพื่อให้รัฐกำหนดมาตรการตามกฎหมายที่สร้างภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุด และสามารถลดภาระของประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งในแง่ระยะเวลาและต้นทุนที่ต้องใช้ในการดำเนินการ อันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ของผู้ประกอบการและของประเทศโดยรวมด้วย ทั้งนี้ คณะทำงานที่ร่วมกันพัฒนา Standard Cost Model ขึ้นมานี้มีชื่อว่า “International Working Group on Administrative Burdens” ประกอบด้วยนักร่างกฎหมายจากเดนมาร์ก สวีเดน นอร์เวย์ เบลเยียม สหราชอาณาจักร และเนเธอร์แลนด์ และมีการนำไปประยุกต์ใช้จริงในการร่างกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้มีขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับต้น ๆ ของโลก ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องที่นักร่างกฎหมายไทยจำเป็นต้องนำมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยเพื่อพัฒนา “คุณภาพ” ของกฎหมายไทยให้ดียิ่งขึ้นไปจึงได้นำศึกษาและเขียนเป็นบทความนี้ขึ้น

Standard Cost Model พัฒนาขึ้นจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่าในการตรากฎหมายนั้น รัฐจะเป็นผู้ออกแบบกลไกตามกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ โดยการกำหนดให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการอันกฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งในทางตำราเรียกหน้าที่นี้ว่า “Content obligations” นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เช่น ต้องขออนุมัติ ขออนุญาต ขอใบอนุญาต หรือแจ้งข้อมูลบางเรื่องให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบทราบ ซึ่งในทางตำราเรียกหน้าที่ที่ต้องทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดนี้ว่า “Information obligations” นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับอาจมีการกำหนดภาระ

ทางการเงินประเภทภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ ที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องจ่ายเอาไว้ด้วย ดังนั้น ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนหรือผู้ประกอบการจึงแยกออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

- Financial Cost ได้แก่ ภาระทางการเงินประเภทภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ
- Compliance Cost ได้แก่ บรรดาค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด (Information obligation)⁴ อันเป็นต้นทุนในการประกอบการ (Administrative Burden: AB)

จากรายงานของคณะทำงาน International Working Group on Administrative Burdens⁵ ผู้เขียนเห็นว่ามี 15 กรณีเป็นอย่างน้อยที่บทบัญญัติของกฎหมายได้ก่อให้เกิด Information obligations ซึ่งสร้างต้นทุนในการประกอบการแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการ ดังนี้

ลำดับ	กระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ (Information obligations)	กิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการ
1	หน้าที่จัดทำรายงาน (Reporting/giving notice of...) ไม่ว่าก่อนหรือหลังการดำเนินการใด ๆ	1.1 การรวบรวมข้อมูล 1.2 การนำข้อมูลมาจัดทำเป็นรายงาน 1.3 การเสนอรายงานต่อผู้มีอำนาจ 1.4 การจัดทำทะเบียนรายงาน

⁴ สำหรับหน้าที่ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการอันกฎหมายบัญญัติไว้ (Content obligations) มิได้ก่อให้เกิดต้นทุนในการประกอบการ เพราะเป็นกรณีที่กฎหมายห้ามมิให้กระทำหรือให้งดเว้นการกระทำนั้น เมื่อไม่ได้ทำ ก็ไม่มีต้นทุน – ผู้เขียน

⁵ International Working Group on Administrative Burdens, The Standard Cost Model, 2004, pp.43-46.

ลำดับ	กระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ (Information obligations)	กิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการ
2	หน้าที่ขอรับอนุญาต (Applying for permit) โดยทั่วไป	2.1 การแสดงเจตนาว่าจะยื่นขอรับอนุญาต 2.2 การรวบรวมข้อมูลและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบคำขอ 2.3 การจัดทำคำขอรับอนุญาต 2.4 การยื่นคำขอรับอนุญาตต่อผู้มีอำนาจ 2.5 การรอรับการอนุญาต
3	หน้าที่ขอรับการรับรองจากผู้มีอำนาจ (Applying for recognition) ว่าผู้นั้นได้รับการรับรองให้กระทำการในเรื่องที่กฎหมายกำหนดได้	3.1 การรวบรวมหนังสือรับรอง (references) วุฒิบัตร ประกาศนียบัตร ฯลฯ ของผู้ที่ขอรับการรับรอง 3.2 การจัดทำกระบวนการและคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อประกันว่าผู้นั้นสามารถกระทำการที่ได้รับการรับรองได้อย่างมีคุณภาพ 3.3 การจัดทำคำขอเพื่อขอรับการรับรอง 3.4 การยื่นคำขอรับการรับรองต่อผู้มีอำนาจ 3.5 การรอรับการรับรอง
4	หน้าที่ต้องจัดให้มีฐานข้อมูลในเรื่องใด ๆ เพื่อรายงานต่อผู้มีอำนาจ (Carrying out registrations/measurements of)	4.1 การออกแบบฐานข้อมูลและการประมวลผล 4.2 การติดตั้งระบบฐานข้อมูลหรือประมวลผล 4.3 การบันทึกข้อมูลฐานข้อมูลหรือประมวลผล 4.4 การปรับปรุงความถูกต้องของข้อมูลในฐานข้อมูลตามรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด 4.5 การรายงานข้อมูลฐานข้อมูลหรือผลการประมวลผลข้อมูลนั้นต่อผู้มีอำนาจ

ลำดับ	กระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ (Information obligations)	กิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการ
		4.6 ชี้แจงผู้มีอำนาจเกี่ยวกับผลการรายงานตาม 4.5
5	หน้าที่ตรวจสอบข้อมูลเรื่องใด ๆ ตามรอบระยะเวลา (Carrying out (periodical) investigations into...) ทั้งนี้ หน้าที่นี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อรวบรวมข้อมูล (gathering of information) ในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่อื่น ดังนั้น กรณีใดก็ตามที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินกิจกรรมการรวบรวมข้อมูล ก็มีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ลำดับที่ 5 นี้ด้วยเสมอ	5.1 การเตรียมการเพื่อตรวจสอบ 5.2 การดำเนินการตรวจสอบ 5.3 การประมวลผลการตรวจสอบ 5.4 การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ
6	หน้าที่จัดทำรายงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด (Compiling (periodical) reports on...) ทั้งนี้ หน้าที่นี้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการจัดทำรายงานเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่อื่น ดังนั้น กรณีใดก็ตามที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินกิจกรรมการจัดทำรายงาน ก็มีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ลำดับที่ 6 นี้ด้วยเสมอ	6.1 การรวบรวมข้อมูล 6.2 การประมวลผลข้อมูล 6.3 การนำข้อมูลที่มีการประมวลผลแล้วมาจัดทำเป็นรายงาน 6.4 การเสนอรายงานต่อผู้มีอำนาจ 6.5 ชี้แจงผู้มีอำนาจเกี่ยวกับรายงานนั้น
7	หน้าที่ตรวจสอบอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยหรือเพื่อมิให้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหน้าที่ตรวจสอบความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคคล (Carrying out (type) inspection of...) ซึ่งโดยปกติจะกระทำโดยหน่วยงานที่ได้รับ	7.1 การเตรียมพร้อมเพื่อรองรับการตรวจสอบ (ได้แก่ การจัดเตรียมอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ นั้น รวมทั้งสรรพเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ นั้น ให้อยู่ในสภาพที่พร้อมจะรับการตรวจสอบ หรือการเตรียมข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ที่จะต้องเข้ารับการ

ลำดับ	กระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ (Information obligations)	กิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการ
	การรับรอง	ตรวจสอบ) 7.2 การตรวจสอบอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ หรือบุคคล 7.3 การวิเคราะห์และประเมินผลการตรวจสอบ 7.4 การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ 7.5 การรายงานผลการตรวจสอบและรอการอนุมัติผลการตรวจสอบ
8	หน้าที่ต้องขอรับการยกเว้นเพื่อจะได้ไม่ต้องกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว (Applying for permission for, or exemption from...) (ต่างจากลำดับที่ 2 ที่เป็นการขออนุญาตเพื่อให้ตนมีสิทธิกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยกรณีนี้ตนมีสิทธิหรือได้รับอนุญาตให้กระทำการนั้นแล้ว แต่เป็นการขอยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ในบางเรื่อง)	8.1 การจัดทำคำขอ 8.2 การยื่นคำขอ 8.3 การรอรับผลการพิจารณา
9	หน้าที่ต้องจัดให้มีแผนธุรกิจและแนวทางดำเนินงานที่เป็นปัจจุบัน (Keeping business plans and programmes up-to-date regarding...) รวมทั้งการจัดให้มีและเก็บรักษาเอกสารต่าง ๆ ตามที่ผู้มีอำนาจกำหนด เป็นต้นว่า คู่มือการปฏิบัติงาน แผนรองรับเหตุฉุกเฉิน (emergency plan)	9.1 การยกร่างแผนและแนวทางดำเนินงาน (ในกรณีที่ยังไม่มีแผนและแนวทางดำเนินงานมาก่อน) 9.2 การวิเคราะห์แผนและแนวทางดำเนินงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน 9.3 การปรึกษาหารือกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย 9.4 การปรับปรุงแผนและแนวทางดำเนินงาน 9.5 ประกาศใช้แผนและแนวทางดำเนินงานที่ปรับปรุงแล้ว และทำความเข้าใจกับบุคลากรภายในองค์กร

ลำดับ	กระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ (Information obligations)	กิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการ
10	หน้าที่ให้ความร่วมมือกับผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจสอบ หรือการตรวจสอบของผู้มีอำนาจ (Cooperating with audits/ inspections/enforcement of) ตามที่กฎหมายบัญญัติ	10.1 การรวบรวมและจัดเตรียมข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการสอบบัญชี หรือการตรวจสอบ 10.2 การอำนวยความสะดวกแก่ผู้สอบบัญชีหรือผู้ตรวจสอบ (โดยทั่วไปจะใช้บุคลากรหนึ่งคนต่อผู้สอบบัญชีหรือผู้ตรวจสอบสองคน) 10.3 การประชุมเพื่อพิจารณาผลการสอบบัญชีหรือการตรวจสอบ 10.4 การให้ข้อมูลเพิ่มเติมตามที่ได้รับคำร้องขอ 10.5 การจัดทำรายงานผลการให้ความร่วมมือ 10.6 การเสนอรายงานผลการให้ความร่วมมือ
11	หน้าที่ปิดฉลากเพื่อให้ข้อมูลแก่บุคคลที่สาม (Labeling for the benefit of third parties) กรณีนี้เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ต้องมีการปิดฉลากแสดงข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค	11.1 การรวบรวมข้อมูลเพื่อบรรจุไว้ในฉลาก 11.2 การออกแบบฉลาก 11.3 การปิดฉลาก (ในกรณีที่เป็นการปิดฉลากรับรองคุณภาพ (quality mark) ซึ่งเป็นไปตามแบบที่ทางราชการกำหนดไว้อยู่แล้ว จะมีเฉพาะหน้าที่ตาม 11.3 เท่านั้น)
12	หน้าที่ให้ข้อมูลแก่บุคคลที่สาม (Providing information to third parties on...) ที่มีใช้การปิดฉลาก เช่น การกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่เสนอขายแก่	12.1 การรวบรวมข้อมูล 12.2 การออกแบบเอกสารที่ให้ข้อมูล 12.3 การแจกข้อมูลเอกสารดังกล่าวให้แก่บุคคลที่สาม

ลำดับ	กระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ (Information obligations)	กิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการ
	ประชาชน หรือข้อมูลรายละเอียดและเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับอาคารชุด เป็นต้น	
13	หน้าที่ต้องจัดให้มีหรือแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Producing documents with regard to...) อันเป็นเอกสารที่ระบุตัวบุคคลหรือสินค้า เช่น ใบตราส่ง เป็นต้น	13.1 การจัดให้มีเอกสาร 13.2 การแสดงเอกสารดังกล่าว
14	หน้าที่ในการกระบวนการคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งของผู้มีอำนาจ (Objections and appeals procedure)	14.1 การรวบรวมเอกสารหลักฐานและจัดทำคำคัดค้านหรืออุทธรณ์ 14.2 การยื่นคำคัดค้านหรืออุทธรณ์ 14.3 การเตรียมการชี้แจง 14.4 ติดตามผลการพิจารณาคำคัดค้านหรืออุทธรณ์
15	หน้าที่ในการกระบวนการขึ้น/จดทะเบียน (Registration in register)	15.1 การรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการขึ้น/จดทะเบียน 15.2 การไปขึ้น/จดทะเบียน 15.3 การรอรับผลการขึ้นทะเบียน

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ แล้วจะรู้ได้อย่างไรว่าหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านี้สร้างภาระแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด?

International Working Group on Administrative Burdens ยึดหลักที่ว่ากิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดนั้นต้องเสียค่าใช้จ่าย (Tariff) และต้องใช้เวลา (Time) เท่าใด มีประชาชนหรือผู้ประกอบการจำนวนเท่าใดที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว (Number of businesses) และต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวบ่อยครั้งแค่ไหน (Frequency) ดังนั้น International Working Group on Administrative Burdens จึงใช้ปัจจัยดังกล่าวในการพัฒนาสูตรการคำนวณต้นทุนในการประกอบการ (Administrative Burden: AB) สำหรับแต่ละกิจกรรม โดยกำหนดให้

AB = ต้นทุนในการประกอบการที่ต้องใช้ในแต่ละกิจกรรม

P = เฉลี่ยค่าใช้จ่ายรวมในการดำเนินการแต่ละกิจกรรมของผู้ประกอบการแต่ละราย

Q = ความถี่ในการดำเนินการกิจกรรมในแต่ละปีของผู้ประกอบการทั้งหมด
 ทั้งนี้ สูตรการคำนวณตามแนวทางดังกล่าวได้แก่

$$AB = P \times Q$$

ทั้งนี้ P หมายถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการในแต่ละกิจกรรม (Tariff) คูณด้วยระยะเวลา (Time) ที่ใช้ในการดำเนินการในแต่ละกิจกรรม โดยค่าใช้จ่าย (Tariff) นั้น หมายถึงรวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการดำเนินนั้นเองหรือโดยพนักงานของตน (Internal Tariff) และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจ้างเหมาบริการบุคคลภายนอก (Outsource) เพื่อดำเนินการดังกล่าวให้แก่ตน (External Tariff) ส่วนเวลาที่ใช้ (Time) ปกติจะคำนวณโดยใช้หน่วยเป็นชั่วโมง เว้นแต่กิจกรรมบางอย่างสามารถดำเนินการได้เร็วกว่านั้น จะกำหนดเป็นนาทีก็ได้

ในการนี้ International Working Group on Administrative Burdens ได้ยกตัวอย่างการหาค่า P ไว้ใน Standard Cost Model ว่ากฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องจัดทำรายงานประจำปีซึ่งประกอบด้วยบัญชีงบดุลของปีที่ผ่านมาแล้ว ซึ่งปกติผู้ประกอบการแต่ละรายต้องจ้างนักบัญชีเป็นผู้ดำเนินการ (External tariff) ซึ่งนักบัญชีจะคิดค่าบริการในการดำเนินการลักษณะนี้ในอัตราเฉลี่ยชั่วโมงละ 200 ยูโร และใช้เวลาดำเนินการเฉลี่ย 30 ชั่วโมง นอกจากนี้ ผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่พนักงานระดับกลางหนึ่งคน (Internal tariff) เพื่อประสานงานและจัดเตรียมข้อมูลให้นักบัญชีซึ่งพนักงานระดับกลางนี้มีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยชั่วโมงละ 70 ยูโร และเขาใช้เวลาจัดเตรียมเอกสารโดยเฉลี่ย 2 ชั่วโมง ดังนั้น เฉลี่ยค่าใช้จ่ายรวมในการจัดทำรายงานประจำปีตามตัวอย่างนี้ ($\sum P$) จึงเท่ากับ

$$\begin{aligned}
 \sum P &= P_{\text{Internal}} + P_{\text{External}} && \text{ยูโร} \\
 &= [70 \times 2] + [200 \times 30] && \text{ยูโร} \\
 &= 6,140 && \text{ยูโร}^6
 \end{aligned}$$

สำหรับ Q นั้นหมายถึง จำนวนผู้ประกอบการทั้งหมดที่ต้องดำเนินกิจกรรมนั้น (Number of businesses) คูณด้วยความถี่ที่ผู้ประกอบการต้องดำเนินกิจกรรมนั้นในแต่ละปี (Frequency) ในการนี้ Standard Cost Model ได้ยกตัวอย่างการคำนวณค่า Q โดยสมมติต่อจากตัวอย่างการหาค่า P ข้างต้นว่า มีผู้ประกอบการที่ต้องจัดทำรายงานประจำปีดังกล่าวรวม 100,000 ราย และรายงานประจำปีดังกล่าวนั้นทำปีละครั้ง ดังนั้น ความถี่รวมในการจัดทำรายงานประจำปีของผู้ประกอบการทั้งหมดตามตัวอย่างนี้ ($\sum Q$) จึงเท่ากับ

$$\begin{aligned}
 \sum Q &= \text{Number of businesses} \times \text{frequency} \text{ ครั้ง} \\
 &= 100,000 \times 1 && \text{ครั้ง} \\
 &= 100,000 && \text{ครั้ง}
 \end{aligned}$$

เมื่อเป็นเช่นนี้ต้นทุนในการจัดทำรายงานประจำปีของผู้ประกอบการทุกราย (AB) จึงเท่ากับ

$$\begin{aligned}
 AB &= \sum P \times \sum Q && \text{ยูโร} \\
 &= 6,140 \times 100,000 && \text{ยูโร} \\
 &= \underline{61,400,000} && \text{ยูโร}
 \end{aligned}$$

เห็นไหมครับว่า เพียงเขียนไว้ในกฎหมายสั้น ๆ ว่า “ให้ผู้ประกอบการจัดทำรายงานประจำปีซึ่งประกอบด้วยบัญชีงบดุลของปีที่ล่วงมาแล้วเสนอต่อ” โดยคิดว่าเป็นเพียง “แบบกฎหมาย” ที่ลอกตามกันมา หรือเพียงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ได้สะดวก (โดยผลกระทบให้ประชาชนแทน) นั้น ก็จะทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนในการประกอบการเพิ่มขึ้น โดยกรณีตามตัวอย่างข้างต้นนี้

⁶ อนึ่ง P_{External} ในที่นี้ยังไม่ได้รวมค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์หรือทำเป็นแผ่นบันทึกข้อมูล คงคิดหยาบ ๆ เฉพาะค่าจัดทำต้นฉบับเพียงเพื่อเป็นตัวอย่างเท่านั้น

เฉพาะในการจัดทำ “ต้นฉบับ” ของรายงานประจำปีอย่างน้อย ๆ ก็รายละเอียด 6,140 ยูโร หรือประมาณ 178,060 บาท⁷ เข้าไปแล้ว ถ้ามีผู้ประกอบการหนึ่งแสนรายตามตัวอย่างที่สมมุติขึ้นก็จะมีค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้รวมถึง 61,400,000 ยูโร หรือประมาณ 1,780 ล้านบาทเศษทีเดียว⁸ ถ้ารวมค่าพิมพ์เป็นเล่มเข้าไปด้วย ผู้ประกอบการก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้มากโขอยู่ และนี่เองที่เป็นเหตุผลเบื้องหลังที่ว่าทำไมกฎหมายของหลายประเทศในยุโรปจึงมิได้บังคับให้ผู้ประกอบการพิมพ์รายงานประจำปีเป็นเล่มอีกแล้ว แต่ให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแทน

. ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นเพียงหนึ่งในกิจกรรมที่สร้างภาระแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเท่านั้น ยังมีกิจกรรมอื่น ๆ อีกมากที่สร้างภาระแก่ประชาชนตามที่กล่าวไว้ในตารางข้างต้น ดังนั้น การกำหนดกลไกของกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านี้ด้วย หากผู้เสนอร่างกฎหมายและนักร่างกฎหมายเขียนกฎหมายโดยคำนึงถึงผลกระทบดังกล่าวตามหลัก Better Regulation อย่างจริงจัง แทนที่จะคำนึงถึงเฉพาะความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หรืออ้างว่าเป็นแบบที่กฎหมายอื่น ๆ เขาก็เขียนกันอย่างนี้ทั้งนั้น เราก็จะช่วยลดภาระของประชาชนและผู้ประกอบการด้านต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance cost) ได้มากมายมหาศาลทีเดียว ยิ่งขณะนี้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประชาคมอาเซียนด้วยแล้ว การลดต้นทุนดังกล่าวนอกจากจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการชาวไทยแต่ละรายแล้ว การกำหนดกลไกตามกฎหมายอันเป็นการลดภาระหรือต้นทุนของประชาชนหรือผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมายให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นยังเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) ในภาพรวมได้อีกทางหนึ่งด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าบัดนี้ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยต้องมีและผลักดันนโยบายการตรา “กฎหมายที่มีคุณภาพ” (Better Regulation) และต้องคำนึงถึง “ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมาย” กันอย่างจริงจังเสียที เพราะ

⁷ คำนวณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ในอัตรา 29 บาทต่อหนึ่งยูโร

⁸ เฟิงอ้าง

กฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน หากเรายังคงย่ำอยู่กับที่
เอะอะก็แบบ เอะอะก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานสะดวก โดยไม่คำนึงว่าประชาชนหรือ
ผู้ประกอบการเขาเดือดร้อนมากน้อยเพียงใด เราก็คงจะพัฒนาให้ทัดเทียมกับประเทศ
อื่นได้แต่เพียงในความผันอันเลื่อนรางเท่านั้น.

0

0

0.

โลกหมุนไป ... แต่กฎหมายไทย(แทบจะ)ไม่หมุนตาม

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์^{*}

ยิ่งใกล้ปี 2558 เข้าไปเท่าไร ถ้าใครไม่พูดถึงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก็ออกจะเขยมาก เพราะไทยนั้นเป็นสมาชิก Gründungsmitglied ของประชาคมอาเซียนมาตั้งแต่สมัยเริ่มก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่บัดนี้

ในแง่กฎหมาย กฎและผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายต่างเห็นพ้องต้องกันว่าเราต้องปรับปรุงกฎหมายไทยของเราให้สอดคล้องกับหลักการและข้อตกลงต่าง ๆ บรรดาเรื่องของประชาคมอาเซียนด้วย แต่พอมีใครถามถามท่านผู้รู้เหล่านั้นว่าแล้วเราต้องแก้กฎหมายอะไรบ้าง และต้องแก้อย่างไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ว่านี้ คำตอบที่ได้คือต้องถามสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพราะหน่วยงานนี้เป็นที่ปรึกษาเรื่องกฎบัตรกฎหมายของรัฐบาล

คนไทยเรานั้นมีลักษณะที่โดดเด่นมากกว่าใคร ๆ ในเรื่องของความเชื่อ โดยเรามักจะเชื่อในสิ่งที่คนอื่นพูดหรือส่งต่อ ๆ กันมา มากกว่าสืบเสาะว่าที่เขาพูดกันหรือส่งต่อ ๆ กันมานั้นมันเป็นเรื่องจริงหรือไม่ เมื่อเป็นดังนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือที่คนทั่วไปเรียกกันสั้น ๆ ว่า กฤษฎีกาบ้าง กิตติกาบ้าง กิตติศาสตร์บ้าง สุดแล้วแต่ว่าคนเรียกจะมีความสามารถในการออกเสียงควบกล้ำได้มากน้อยเพียงไร จึงกลายเป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องกฎบัตรกฎหมายที่ต้องมี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของประชาคมอาเซียนไปในันตลทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ร่วมกำหนดนโยบาย ไม่รู้แนวทางการเจรจา และไม่ได้ไปร่วมเจรจาด้วยอะไรกับใครเขา

แต่เมื่อสังคมมีความเชื่อเช่นนี้เสียแล้ว จะตีโพยตีพายไปก็ไร้ที่ สิ่งที่สำคัญงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพยายามทำก็คือแปรวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยศึกษาหาข้อมูล แล้วพยายามสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องดังกล่าวแก่สาธารณชน

ผู้เขียนเป็นส่วนหนึ่งของคณะที่ได้รับมอบหมายให้สร้างความเข้าใจในเรื่องนี้แก่ประชาชน และเรื่องแรกที่คุณเขียนอยากจะเล่าให้ฟังก็คือเรื่องโลกหมุนไป แต่กฎหมายไทย(แทบจะ)ไม่หมุนตามนี้แหละ

พี่น้องประชาชนที่รักทั้งหลาย กฎหมายนั้นเป็นกฎเกณฑ์ที่สังคมกำหนดขึ้นเพื่อสร้างและรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม (Good moral and public order) บทบัญญัติของกฎหมายทั้งในแง่เนื้อหา (Substance) และกระบวนการหรือกลไกของกฎหมาย (Legal mechanism) จึงต้องสอดคล้องกับ “ความต้องการที่แท้จริงของสังคม” (social reality)

^{*} กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2556)

หลักการที่ว่านี้สอดคล้องอย่างยิ่งกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ใคร ๆ ก็พูดถึงนั่นก็คือเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยึดโยงกับความต้องการประชาชน หรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Centre) นั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) จึงเป็น “แก่น” ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่เพียง “กระพี้” หรือรูปแบบของประชาธิปไตย เรียกว่า ถ้าขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเสียแล้ว การปกครองที่ว่าก็ไม่ถือเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแน่ ๆ ผู้เขียนจึงไม่ใคร่จะเห็นพ้องกับนักวิชาการที่ชอบพูดคำว่าประชาธิปไตย “แบบมีส่วนร่วม” เท่าไรนัก ก็ถ้าไม่มีส่วนร่วมเสียแล้วจะเป็นประชาธิปไตยไปได้อย่างไร? จิมี?

มีข้อสังเกตว่า ความต้องการของสังคมนั้นมันเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ (Dynamics) เนื่องจากเหตุปัจจัยต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ทางการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ และความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี โทรคมนาคม และการคมนาคมขนส่ง ที่ทำให้โลกสวยใสใบนี้กลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดนไปแล้ว แต่ละประเทศไม่ได้หยัดยืนอยู่อย่างโดดเดี่ยวหรือเป็นเอกเทศเหมือนเมื่อสองสามร้อยปีก่อนอีกต่อไป

ดังนั้น ทุกสังคมหรือทุกประเทศจึงมีการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนากฎหมายอยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา ประเทศไหนมัวแต่โอ้อ้อหรือมะงุมมะงาหรากับเรื่องไม่เป็นเรื่องอยู่จนไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปก็จะหยุดอยู่กับที่ ขณะที่ประเทศที่สามารถพัฒนากฎหมายให้ทันต่อความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทั้งความต้องการของสังคมภายในประเทศและสังคมโลก เขาก็จะเดินไปข้างหน้าเรื่อย ๆ และทิ้งประเทศที่ยืนนิ่งอยู่ไว้เบื้องหลัง

แต่สังเกตไหมครับว่ากฎหมายไทยแต่ละฉบับมีการแก้ไขบ่อยครั้งมาก ผู้เขียนขอยกตัวอย่างเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนสักสองฉบับพอเป็นกระชัย คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นี้ใช้มา 14 ปีเศษแล้ว ยังไม่มีการแก้ไขสักครั้งเดียว ทั้ง ๆ ที่ก็เห็น ๆ กันอยู่ว่าสภาพการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันทั้งในประเทศและระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่เป็นอยู่ในปี 2542 แล้วอย่างเห็นได้ชัด หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ใช้มา 34 ปี มีการแก้ไขเพียง 3 ครั้งเท่านั้นเอง นี่ก็เป็นหลักฐานแบบดิบ ๆ ที่แสดงให้เห็นในเบื้องต้นว่าเราทันหรือพร้อมแค่ไหนกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

ยังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้วคงจะไปกันใหญ่ เพราะคราวนี้สินค้า บริการ เงินทุน และแรงงานมีฝีมือจะไหลเข้าออกบ้านเราได้ง่ายขึ้น เราจะทำอย่างไรกันเพื่อให้การแข่งขันทางการค้าภายในประเทศมีเสถียรภาพและเป็นธรรม รวมทั้งสามารถคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ตกเป็นเหยื่อของผู้ผลิตและผู้จำหน่ายหรือให้บริการสินค้าหรือบริการราคาถูกแต่ไม่ค่อยมีคุณภาพที่อาจจะลักเข้ามในบ้านเรา

ประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่าสำคัญ แต่ไม่ค่อยมีใครสนใจกันเท่าไรนักก็คือการปรับปรุง “กลไกตามกฎหมาย” ครับ ผู้เขียนกังวลในเรื่องนี้มากเพราะกลไกตามกฎหมายของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นจำนวนมากยังใช้ระบบควบคุมอย่างใกล้ชิดผ่านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ฯลฯ กับการประกอบกิจกรรมเกือบทุกชนิดซึ่งส่วนใหญ่เป็นการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน

จริง ๆ กลไกตามกฎหมายในระบบควบคุมผ่านการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาตต่าง ๆ นี้ก็ใช้มาตั้งแต่โบราณกาลแล้ว วัตถุประสงค์คือให้อำนาจและดุลพินิจแก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหากไม่ควบคุมจะเกิดการกระด้างกระเดื่องขึ้นอยู่เสมอ ๆ ต่อมาในสมัยล่าอาณานิคม สมัยชาตินิยม หรือสมัยสงครามเย็น การอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาตได้กลายเป็นมาตรการป้องกันความลับต่าง ๆ รั่วไหลไปยังฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งการกีดกันทางการค้า กฎหมายทั่วโลกจึงใช้ระบบการอนุญาตนี้กันตะปัดไปหมด

ระบบควบคุมแบบนี้ว่านี้มีปัญหาในตัวเองอยู่อย่างหนึ่ง คือมันสร้างขยายภารกิจของรัฐไปอย่างกว้างขวางเพราะรัฐต้องควบคุมทุกเรื่อง ผลที่ตามมาคือรัฐต้องมีบุคลากรจำนวนมาก ต้องใช้จ่ายเงินภาษีอากรเพื่อเป็นเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับมรดกศพและสวัสดิการของข้าราชการทั้งที่ปฏิบัติราชการอยู่และเกษียณอายุไปแล้วเป็นจำนวนมาก และต้องซื้อและบำรุงรักษาเครื่องมือเครื่องมือสารพัดเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามเป้าหมาย

พอมีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากเข้า ปัญหาใหญ่ก็ตามมาอีกเป็นพรวน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะเอาเงินที่ไหนไปเป็นค่าใช้จ่ายประจำเหล่านี้ที่เพิ่มขึ้นทุกปีเนื่องมาจากเรากำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รัฐเองมีรายได้หลักจากภาษีอากรที่บังคับเรียกเก็บจากประชาชน ซึ่งแน่นอนว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นไม่มากนักในแต่ละปีขณะที่ค่าครองชีพเพิ่มสูงมากในแต่ละปี เมื่อค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างก็ต้องการให้มีการปรับปรุงเงินเดือนและบรรดาค่าตอบแทนต่าง ๆ แต่ถ้ารัฐจะเพิ่มเงินเดือนค่าจ้างให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องใช้เงินมหาศาลเพราะมีข้าราชการจำนวนมาก ที่นี้ก็ต้องไปเบียดบังทุนซึ่งมีน้อยอยู่แล้วในแต่ละปี ปัญหาตามมาก็คือ แล้วจะเอาเงินที่ไหนไปพัฒนาประเทศ แถมประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีอากรตั้งคำถามขึ้นได้ว่า เพิ่มเงินเดือนและค่าตอบแทนแล้วระบบราชการจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่

คำตอบก็คือหัวใจของระบบควบคุมตามกฎหมายนั้นเน้นไปที่การปฏิบัติตามขั้นตอนและกฎระเบียบ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องคิดอะไรมากในการทำงานภายใต้ระบบควบคุม เพียงทำตามขั้นตอนและระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดก็พอแล้ว คนไฟแรงหรือคิดอะไรใหม่ ๆ จึงอยู่ในราชการไม่ค่อยจะได้เพราะอึดอัดและค่าตอบแทนต่ำ ที่สำคัญ หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่จริงจังก็นั่นก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ พุดง่าย ๆ ก็คือควบคุมไม่ได้อย่างที่คิด แถมเจ้าหน้าที่ที่มีเมยจิตเป็นโจรก็อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ในมือในทางที่ผิดหรือกระทำทุจริตได้โดยสะดวกเสียอีก

นอกจากจะสร้างต้นทุนในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายให้รัฐต้องวุ่นวายดังได้กล่าวมาแล้ว ระบบควบคุมผ่านการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาตนี้ยังสร้างขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบขึ้นมากมายซึ่งเป็นการสร้างต้นทุนในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน (Administrative Burden) อีกด้วยไม่ว่าจะเป็นต้นทุนทั้งที่คำนวณเป็นเงินได้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเตรียมเอกสารเพื่อประกอบคำขออนุญาต ค่าคำขอ ค่าธรรมเนียมการอนุญาต ค่าต่อใบอนุญาต ฯลฯ และต้นทุนที่ไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ เช่น เวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการหรือรอรับใบอนุญาตต่าง ๆ การเสียโอกาสในการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ

ดังนั้น เมื่อสงครามเย็นอันเป็นเหตุผลสุดท้ายที่รัฐอ้างเพื่อควบคุมการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนแทบทุกเรื่องยุติลงในปี 1991 อันเป็นปีที่กำแพงเบอร์ลินถูกทุบ ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายจึงเริ่มปรับเปลี่ยนกลไกตามกฎหมายของเขาเสียใหม่จากการใช้ระบบควบคุมที่วุ่นวายมาเป็นระบบกำกับดูแลและระบบส่งเสริมเป็นส่วนใหญ่ และใช้ระบบควบคุมเฉพาะเพียงเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น

อย่างสิงคโปร์ที่ใคร ๆ ก็ชอบยกเป็นตัวอย่างนั้น เมื่อแรกที่ยกเป็นรัฐอิสระจากมาเลเซียในปี 1965 เขาใช้ระบบควบคุมเข้มข้นกับทุกเรื่องเหมือนกันนะครับ แต่หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีลีควงยูมองเห็นปัญหาของระบบควบคุมผ่านการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาตดังกล่าวข้างต้น ท่านจึงปรับปรุงระบบกฎหมายของสิงคโปร์เสียใหม่ เขายังใช้ระบบควบคุมเข้มข้นกับบางเรื่องที่จำเป็น เช่น การจำกัดจำนวนรถยนต์ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น แต่ถ้าเป็นการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจแล้ว รัฐจะเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวก (Facilitator) แก่เอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ และเป็นกรรมการคอยกำกับดูแล (Regulator) ให้ผู้ประกอบการประกอบกิจการให้เป็นไปตามกติกาที่วางไว้เท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ของสิงคโปร์เกี่ยวกับระบบกฎหมายที่วุ่นวายนี้ทำให้ประเทศเขาพัฒนาอย่างรวดเร็ว เพราะภาครัฐวุ่นวายเฉพาะเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น จึงลดจำนวนข้าราชการและขั้นตอนที่สร้างความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจได้มากมายมหาศาล รัฐกลายเป็นผู้กำหนดกติกา ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนทำตามกติกา รวมทั้งลงโทษผู้กระทำผิดกติกาอย่างจริงจังโดยไม่มีการหยวน หรืออ้างว่าพรรคพวกกัน หรือผู้ใหญ่ขอมมา ฯลฯ ผลทางอ้อมทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กแต่มีประสิทธิภาพสูง มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา ชัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National competitiveness) ของเขาสูงขึ้นจนติดอันดับโลก สร้างรายได้เข้าประเทศได้มหาศาล และไม่แปลกที่เขาจะจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการในอัตราที่สูงมาก

จากข้อมูลของสิงคโปร์ที่ปรากฏใน Global Competitiveness Report 2013-2014 ที่จัดทำโดย World Economic Forum ชีตความสามารถในการแข่งขันของสิงคโปร์อยู่ในอันดับ 2 ของโลกรองจากสวิตเซอร์แลนด์ (จากทั้งหมด 148 ประเทศ) โดยเขาได้คะแนนในหัวข้อ Burden of government regulation เป็นอันดับ 1 ของโลก (หน้า 341) ขณะที่ชีตความสามารถในการแข่งขันของไทยอยู่ในอันดับที่ 37 และได้คะแนนในหัวข้อ Burden of government regulation เป็นอันดับที่ 90 ของโลก (หน้า 365) เท่านั้น

ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าทำไม เมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สิงคโปร์ จึงไม่ต้องปรับปรุงกฎหมายอะไรเลย เพราะทำมานานแล้ว เรียกว่า Singapore goes beyond AEC ไปแล้ว

สำหรับประเทศไทยนั้น ปัจจุบันระบบราชการไทยเรายังคงยึดมั่นอยู่กับระบบควบคุมอย่างใกล้ชิดผ่านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ฯลฯ กับการประกอบกิจกรรมเกือบทุกชนิด ดังจะเห็นได้จากการที่ร่างกฎหมายใหม่ ๆ ที่มีการเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภาเพื่อพิจารณานั้นยังคงอุดมไปด้วย การอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาตอย่างเสมอดันเสมอปลาย ดังนั้น เราจึงค่อนข้างวุ่นวายกว่าใคร ๆ ใน การที่จะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในอีกปีกว่า ๆ ที่จะถึงนี้

ถามว่าแล้วจะอย่างไรล่ะเพื่อให้กฎหมายไทยตามทันโลก?

ผู้เขียนเห็นว่าเราสามารถแบ่งได้ 2 กรณี

1. กรณีร่างกฎหมายใหม่

ผู้เขียนพบว่าหลายประเทศกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) โดยละเอียดและจริงจังก่อนการยกตัวบทร่างกฎหมาย ซึ่งส่วนหนึ่งของการทำ RIA นี้จะต้องมีการกำหนดปัญหาให้ชัดเจน วิเคราะห์ที่มาของปัญหาว่าเกิดจากอะไร มีทางเลือกในการแก้ไขปัญหายังไรบ้าง และทางเลือกใดเหมาะสมที่สุด หรือต้องใช้หลายทางเลือก ประกอบกัน หากต้องมีการตรากฎหมายขึ้น หลักการและกลไกตามกฎหมายควรเป็นอย่างไร ผลกระทบ ต่อด้านอื่นมีไหมเพราะเหรียญมีสองด้านเสมอ เช่น การเพิ่มสวัสดิการแรงงานในระบบ อาจทำให้มีการจ้างงานน้อยลง เพราะผู้ประกอบการอาจเลือกที่จะนำเครื่องจักรมาใช้แทนเพราะมีต้นทุนที่ต่ำกว่าการจ้างแรงงานคน เป็นต้น ต้องมีการวิเคราะห์ Cost-benefit relationships และ Cost-effectiveness relationships ของข้อเสนอให้มีกฎหมายโดยละเอียด รวมทั้งต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) อย่างกว้างขวางและทั่วถึง และไม่ใช้เพียงแค่รับฟัง แต่ต้องให้คำตอบที่มีเหตุผล (Reasonable responses) ต่อข้อกังวลหรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างจริงจังด้วย หากฝ่าย

บริหารเห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นจริงก็จะอนุมัติหลักการของร่างกฎหมายแล้วส่งให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดำเนินการต่อไป

ในการร่างกฎหมาย ผู้เขียนพบว่าบางประเทศกำหนดไว้ในกฎหมายชัดเจนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายแต่ละฉบับจัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในรอบระยะเวลา 5 ปีบ้าง 10 ปีบ้าง แล้วแต่สภาพของเรื่อง โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียประกอบด้วย และต้องทำรายงานเสนอรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลต้องเปิดเผยรายงานนั้นและต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภาภายในเวลาที่กำหนดเพื่อให้รัฐสภาและสาธารณชนตรวจสอบด้วย ไม่อย่างนั้นเรื่องก็จะเงียบหายไป ซึ่งในการร่างกฎหมายเราเรียกบทบัญญัติทำนองนี้ว่า Sunset Clause ครับ

2. กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว

ผู้เขียนพบว่าบางประเทศใช้วิธีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย (Ex post evaluation of legislations) ไว้ แต่ให้เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะกำหนดให้มีการประเมินกฎหมายใด เมื่อใด และโดยหน่วยงานใด แต่ต้องประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ซึ่งแน่นอนว่าต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียประกอบการดำเนินการ รวมทั้งต้องทำรายงานเสนอรัฐบาลหรือรัฐสภา และรัฐบาลหรือรัฐสภาต้องเปิดเผยรายงานนั้นต่อสาธารณชนด้วย

บางประเทศให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่บางประเทศ เช่น สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ มีหน่วยงานสังกัดรัฐสภาทำหน้าที่นี้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานนี้แม้จะสังกัดรัฐสภาก็จริง แต่ผู้ตรวจสอบจะเป็นคณะนักวิชาการ 8-16 คน แล้วแต่กรณี และคณะนักวิชาการเหล่านี้มีอิสระในการดำเนินงานและเป็นกลางทางการเมือง ที่ทำงานไม่ได้ใหญ่โตโอโง่งหรือมีป้ายใหญ่ยักษ์เหมือนอย่างหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา แต่เน้นคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการ

เรื่องวิธีการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย (Ex post evaluation of legislations) นี้เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับบ้านเรา เพราะไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบดำเนินการอย่างต่อเนื่องจริงจังและเป็นระบบ เราเน้นการออกกฎหมายใหม่ ๆ มากกว่าที่จะไปทบทวนว่ากฎหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้นมันเหมาะสมกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร หรือควรยกเลิกเสีย ยกตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษี หากมีการทำ RIA อย่างจริงจัง เราอาจได้ระบบภาษีที่เหมาะสมเป็นธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ก็ได้ เพราะผู้เขียนต้องถามตัวเองทุกปีว่าแต่ละปีนั้นผู้เขียนใช้เงินเลี้ยงดูบุตรที่ยังเรียนหนังสืออยู่ปีละเท่าไร เพราะเขาให้หักค่าเลี้ยงดูบุตรที่อยู่ระหว่างการศึกษได้ปีละ 15,000 บาทเท่านั้นเอง!!!

บัดนี้ ถึงเวลาแล้วกระมังครับที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะร่วมกันผลักดันอย่างต่อเนื่อง จริงจัง และเป็นระบบเพื่อให้มีการทบทวนและปรับปรุงกลไกตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เหมาะสม และปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากผู้ควบคุม (Controller) การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ผ่านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ฯลฯ มาเป็นผู้ส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวก (Facilitator) แก่เอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ และเป็นกรรมการคอยกำกับดูแล (Regulator) ให้ผู้ประกอบการประกอบกิจการให้เป็นไปตามกติกาที่วางไว้ รวมทั้งบังคับให้มีการทำ RIA และการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายกันอย่างจริงจังและเป็นระบบ กฎหมายไทยจะได้หมุนตามทันโลกเหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาแล้วเขาเสียที

ถ้าปรับได้อย่างที่ว่านี้ ผู้เขียนก็เห็นว่าประเทศไทยก็สามารถ goes beyond AEC กับเขาได้เหมือนกันละนะ.