

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๔๑๐/๗๖



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์
แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๓ เมษายน ๒๕๖๓

เรื่อง มาตรการรองรับการดำเนินการในระยะยาวตามประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (กรณีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล) ๑๙๐๐๗
ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอเรื่อง มาตรการรองรับการดำเนินการในระยะยาวตามประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (กรณีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๓) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีตามสิ่งที่ส่งมาด้วย แล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ รับทราบสรุปประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน ๖๒ ฉบับ ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับประกาศและคำสั่งดังกล่าวไปพิจารณาเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเพื่อรองรับการดำเนินการในระยะยาวต่อไปแล้วให้ส่งรายงานผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อรวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบต่อไป โดยตารางท้ายเรื่องดังกล่าวระบุให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบในการพิจารณาประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เนื่องจากการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญสำหรับการดำเนินการและรองรับผลทางกฎหมายของการประชุม ตามกฎหมายที่ดำเนินการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกและ ลดภาระหรืออุปสรรคของการจัดประชุมให้สอดคล้องกับระบบเทคโนโลยีในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้มีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเป็นกลไกรองรับ การดำเนินการเรื่องดังกล่าวในระยะยาว โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการและผลทางกฎหมาย ของการประชุมที่ดำเนินการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ให้เกิดความชัดเจน จึงสมควรกำหนดผู้รับผิดชอบ ในการดำเนินการเพื่อพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้สอดคล้องกับ หลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อไป

๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๔.๑ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง การประชุม ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการ และผลทางกฎหมายเพื่อรองรับการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ดังต่อไปนี้

(๑) หลักเกณฑ์การดำเนินการ

รองรับการประชุมที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการประชุม ซึ่งเป็น การประชุมที่กระทำผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยในขณะที่มีการประชุม ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดต้องอยู่ ในราชอาณาจักร และผู้เข้าร่วมประชุมอย่างน้อย ๑ ใน ๓ ขององค์ประชุมต้องอยู่ในที่ประชุม แห่งเดียวกัน รวมทั้งต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในประกาศฯ และจัดให้มีมาตรฐาน ความมั่นคงปลอดภัยตามที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำหนด

(๒) ผลทางกฎหมาย

ให้ถือว่าเป็นการประชุมโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีผลเช่นเดียวกับการประชุมตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้เบิกจ่ายเบี้ยประชุมได้ และห้ามปฏิเสธการรับฟังข้อมูล เป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่นใด

๔.๒ ภายหลังเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อการดำเนินการทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในเรื่องของการจัด ประชุมที่จำเป็นต้องจัดให้ผู้เข้าร่วมประชุมต้องอยู่ในสถานที่เดียวกัน จึงได้มีการพิจารณาใช้กลไก การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ อย่างจริงจัง เพื่อแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องของการจัดประชุมให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในสถานที่ เดียวกันและมีผลสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งต่อมา ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทาง การปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้น ทั้งในเรื่องของการจัดประชุม มาตรฐานการดำเนินการ และการเบิกจ่าย เบี้ยประชุม ฯลฯ และถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่รองรับการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในปัจจุบัน

๔.๓ ที่ผ่านมาสํานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ เพื่อหารือแนวทางการดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ โดยมีผู้แทนจากกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สํานักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรมบัญชีกลาง กระทรวงพาณิชย์ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) และสํานักงาน ก.ล.ด. เข้าร่วมประชุม และที่ประชุมมีความเห็นพ้องในแนวทางเดียวกันว่า ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ มีสถานะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และผลทางกฎหมายเพื่อรองรับการประชุมตามกฎหมายที่ดำเนินการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ดังนั้น การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศดังกล่าวจะต้องดำเนินการเป็นพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเห็นควรให้มีการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในลักษณะของกฎหมายกลาง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการและผลทางกฎหมายของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ให้เกิดความชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกและลดต้นทุนของการจัดประชุมตามกฎหมายให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีในปัจจุบัน โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า อาจต้องพิจารณาถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดบางประการด้วย เช่น การกำหนดให้ผู้ร่วมประชุมทั้งหมดต้องอยู่ในราชอาณาจักร หรือการกำหนดให้ผู้เข้าร่วมประชุมอย่างน้อย ๑ ใน ๓ ขององค์ประชุมต้องอยู่ในที่ประชุมเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนหรือไม่เหมาะสมกับการดำเนินการในบางสถานการณ์ เช่น กรณีที่เกิดโรคระบาดซึ่งไม่สามารถจัดให้ผู้เข้าร่วมประชุมอยู่ในสถานที่เดียวกันได้ ตลอดจนข้อพิจารณาต่าง ๆ ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นทั้งในเรื่องของการพิสูจน์ถึงแหล่งที่อยู่เพื่อพิจารณาถึงสถานที่เกิดมูลคดี การยืนยันตัวตนของผู้เข้าร่วมประชุม การกำหนดมาตรฐานของการประชุมและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่รองรับการประชุม ตลอดจนการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการประชุมที่ดำเนินการโดยวิธีการดังกล่าว

๔.๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๒ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้เสนอ ซึ่งมีสาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยในหลายประเด็น โดยเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อรองรับการดำเนินการโดยใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ รวม ๖ ประเด็น ได้แก่ (๑) การเพิ่มช่องทางโฆษณาทางอื่นนอกจากทางหนังสือพิมพ์ (๒) การส่งเอกสารผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (๓) อำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย (๔) การประชุมกรรมการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (๕) การเรียกประชุมกรรมการ (๖) การมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเข้าประชุมผู้ถือหุ้นแทนในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานฯ รับผิดชอบพิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับเดิมที่สำนักงานฯ ได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งปัจจุบันเรื่องยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานฯ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบต่อไป

๔.๕ จากการสืบค้นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์พบว่า ปัจจุบันได้มีบทบัญญัติตามกฎหมายบางฉบับที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์รองรับการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือการดำเนินการอื่นในลักษณะทำนองเดียวกันไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กรณีตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์โดยกรรมการแต่ละคนอาจอยู่ ณ สถานที่แตกต่างกันได้ หากมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งต่อมา ได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั่วไป และการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการรองรับดำเนินการในเรื่องดังกล่าว หรือกรณีตามมาตรา ๖๐/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ศาลอาจมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบการประชุมทางจอภาพได้ ซึ่งต่อมา ได้มีการออกระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อรองรับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน แต่ก็มีรายละเอียดและมาตรฐานการดำเนินการที่แตกต่างกัน

๕. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ รับทราบสรุปประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน ๖๒ ฉบับตามที่สำนักเลขาธิการคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับประกาศและคำสั่งดังกล่าวไปพิจารณาเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเพื่อรองรับการดำเนินการในระยะยาวต่อไป

๖. ข้อเสนอของส่วนราชการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นเรื่องที่มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้น การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศดังกล่าวจะต้องดำเนินการเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด และให้สำนักงานฯ รับเป็นผู้พิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย และดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบต่อไป

อนึ่ง โดยที่ปัจจุบันการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ อยู่ในภาวะระบาดใหญ่ทั่วโลก ประกอบกับระบบกฎหมายไทยใช้ระบบคณะกรรมการมากกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ทั้งหมด ทั้งการประกอบกิจกรรมภาครัฐและภาคเอกชน และรัฐบาลได้กำหนดมาตรการให้ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนปฏิบัติงานจากที่บ้าน (work from home : WFH) และมีระยะห่างทางสังคม (social distancing) เพื่อมิให้มีการชุมนุมของกลุ่มคนเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้การประชุมในรูปแบบคณะกรรมการ

ตามที่กฎหมายกำหนดทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนต้องกระทำผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศ คสช. ดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มรูปแบบ เนื่องจากอย่างน้อยหนึ่งในสามของผู้เข้าร่วมประชุมยังคงต้องมาอยู่ในสถานที่เดียวกัน และผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดต้องอยู่ในราชอาณาจักร ทำให้รูปแบบการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจ ดังจะเห็นได้จากการที่ต้องมีการเลื่อนประชุมใหญ่สามัญผู้ถือหุ้นออกไปโดยไม่มีกำหนด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดตามประกาศ คสช. ดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ในช่วงที่โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาระบาดรุนแรงและภาคธุรกิจต้องปรับตัวอย่างมากเพื่อให้รองรับกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ก็อาจตราพระราชกำหนดให้มีกฎหมายกลางว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ขึ้นใช้บังคับแทนประกาศ คสช. ดังกล่าวได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายไทย

ฝ่ายกิจการพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๕ ต่อ ๑๕๓๑ และ ๑๕๓๗ (นางสาวพานิภาฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๖๔

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : nr0910@krisdika.go.th