

บทที่ ๑

แนวความคิดและความเป็นมา ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑. แนวความคิดของกฎหมายนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงษ์^๑ ได้สรุปสาระสำคัญและแนวความคิดของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเอาไว้ว่า^๒ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ (object) อีกต่อไปแล้ว ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย จะไม่ใช่อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^๒ ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ไว้^๓ ว่า กรณีเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปในหลายประเทศที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไปพอสมควรแล้วว่า สมควรจะมีกฎหมายฉบับหนึ่งเป็นแกนในการใช้บังคับกฎหมายปกครอง โดยเรียกกันในตอนแรกว่า “กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง” ซึ่งแปลมาจากคำศัพท์

^๑ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงษ์, สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, พ.ศ. ๒๕๓๙, หน้า ๗-๘

^๒ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, จีระวิชาการพิมพ์, กรุงเทพฯ, มิถุนายน ๒๕๔๐, หน้า ๑๕๗

ภาษาอังกฤษว่า “administrative procedure” หรือภาษาฝรั่งเศสว่า “la procedure administrative” ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากการนำคำนี้มาใช้ในประเทศไทย ปรากฏว่ามีบางท่านเข้าใจผิดว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง จึงได้มีการเปลี่ยนมาใช้คำใหม่ว่า “กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”

กฎหมายนี้กำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อความเป็นธรรมแก่เอกชนและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ กฎหมายนี้มีความมุ่งหมายเพื่อจัดทำกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินไปสู่เป้าหมายนั้นจำเป็นต้องมีวิธีการบังคับฝ่ายปกครองไว้หลายประการเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่อาจป้องกันความผิดพลาดได้ กรณีเป็นวิธีการควบคุมคุณภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามที่ต้องการ นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความไว้วางใจในการปกครอง และสามารถทราบความเป็นจริงเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้ตามควรแก่กรณี^๓

๒. ความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายนี้ในต่างประเทศ

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^๔ ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในต่างประเทศไว้^๕ ว่า การจัดทำกฎหมายดังกล่าวเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสเปนในปี ค.ศ. ๑๘๘๙ แต่มีสาระที่ครอบคลุมกิจกรรมทางปกครองเพียงบางเรื่อง^๖ ต่อมาในประเทศออสเตรียจากผลงานของฮันส์ เคลเซิน (Hans Kelsen) และอดอล์ฟ แมคส์ (Adolf Merkl) ทำให้มีการจัดทำ “Federal Law on General Administrative Procedure” ใน ค.ศ. ๑๙๒๕ โดยรวมการจัดองค์กรทางปกครอง วิธีพิจารณา

^๓ ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “การพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของไทย” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑๑, พ.ศ. ๒๕๓๕, หน้า ๑-๒

^๔ ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๕๗-๑๕๘

^๕ Céline Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*, ๑๙๗๕, p. ๕๘-๕๙, อ้างไว้ในชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๕๗

กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และการบังคับทางปกครองเข้าไว้ในฉบับเดียวกัน^๖ ส่วนประเทศเยอรมันในระดับมลรัฐก็เคยมีกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของมลรัฐมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๖ และหลายมลรัฐของเยอรมันก็สนใจในการจัดทำร่างกฎหมายประเภทนี้มาโดยตลอด แต่ไม่สำเร็จออกมาเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตามหลายประเทศในยุโรปกลางได้จัดทำกฎหมายประเภทนี้ขึ้นมาในช่วงเวลาดังกล่าว ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการศึกษาปัญหาความไม่เป็นธรรมในการปกครองกันมากในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองและได้มีการจัดทำกฎหมาย “Administrative Procedure Act” ขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๔๖ แนวคิดของสำนักกฎหมายเยอรมันในการจัดทำกฎหมายลักษณะนี้ได้แพร่หลายไปในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาที่เน้นการพัฒนากระบวนการปกครองด้วย^๗ ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเพิ่งมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ อธิบายต่อไปว่า ในปัจจุบันประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้แก่ประเทศดังต่อไปนี้

- (๑) สเปน (ฉบับเดิม ค.ศ. ๑๙๘๙ ฉบับปัจจุบัน ค.ศ. ๑๙๕๘)
- (๒) ออสเตรีย (ค.ศ. ๑๙๒๕)
- (๓) โปแลนด์ (ฉบับเดิม ค.ศ. ๑๙๒๘ ฉบับปัจจุบัน ค.ศ. ๑๙๖๐)
- (๔) ยูโกสลาเวีย (ฉบับเดิม ค.ศ. ๑๙๓๐ ฉบับปัจจุบัน ค.ศ. ๑๙๕๖)
- (๕) สหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๑๙๔๖)
- (๖) ฮังการี (ค.ศ. ๑๙๔๖)
- (๗) เชคโกสโลวาเกีย (ค.ศ. ๑๙๖๗)
- (๘) เปรู (ค.ศ. ๑๙๖๗)
- (๙) นอร์เวย์ (ค.ศ. ๑๙๖๗)
- (๑๐) สวิตเซอร์แลนด์ (ค.ศ. ๑๙๖๘)
- (๑๑) บัลแกเรีย (ค.ศ. ๑๙๗๐)
- (๑๒) สวีเดน (ค.ศ. ๑๙๗๑)

^๖ Karl-Peter Sommermann, the Codification of the Administrative Procedure, the Rule of Law in Public Administration: The German Approach, Speyerer Forschungsberichte, ๑๙๙๓, p.๑๒๒, อ้างไว้ในชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๕๘

^๗ Allan R. Brewer-Carias, Les Principes de la procédure administrative non contentieuse, ๑๙๙๒, p.๑๐, อ้างไว้ในชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๕๘

- (๑๓) อาร์เจนตินา (ค.ศ. ๑๙๗๓)
- (๑๔) คอสตาริกา (ค.ศ. ๑๙๗๘)
- (๑๕) เวเนซุเอลา (ค.ศ. ๑๙๘๒)
- (๑๖) โคลอมเบีย (ค.ศ. ๑๙๘๔)
- (๑๗) เดนมาร์ก (ค.ศ. ๑๙๘๕)
- (๑๘) ญี่ปุ่น (ค.ศ. ๑๙๙๓)
- (๑๙) ไทย (ค.ศ. ๑๙๙๖ หรือ พ.ศ. ๒๕๓๙)

ส่วนประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีระบบกฎหมายปกครองที่ก้าวหน้ามากนั้น เนื่องจากศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นผู้วางหลักกฎหมายปกครองทั่วไปจนมีหลักเกณฑ์มากมายที่เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปในหมู่นักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส จึงยังมิได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นโดยเฉพาะ^๔

๓. ความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายนี้ในประเทศไทย

๓.๑ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

(๑) แนวความคิดที่จะให้มีการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยนั้นปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยที่ประชุมใหญ่มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) กำหนดให้คำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการ ต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำชี้ขาดนั้น

(๓) กำหนดให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไป ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนมีผลใช้บังคับ

^๔ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๕๘-๑๕๙

ในการเสนอแนะดังกล่าว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินถึง ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในการ ดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สิทธิหน้าที่ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง กับราชการ และความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ”

(๒) ที่ผ่านมาสํานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามผลักดันให้มีการวาง หลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยสํานักงานฯ ได้มีหนังสือ ต่่วนที่สุด ที่ สร ๐๖๐๑/๓๑๖ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๔ ถึงสํานักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการเป็นการทั่วไปว่า

“ในกรณีที่พระราชบัญญัติ (หรือกฎหมายอื่น) ได้กำหนดข้อเท็จจริงใด ๆ ไว้เป็นเงื่อนไขสำหรับการใช้อํานาจสั่งการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งการนั้นปฏิบัติตามขั้นตอน ก่อนที่จะสั่งการโดยให้มีหลักฐานสามารถยืนยันได้ว่าผู้สั่งการได้พิจารณาวินิจฉัยถึงเงื่อนไข ข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดขึ้นนั้นเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่ในกรณีเร่งด่วนหรือมีเหตุผลจำเป็น อย่างอื่น”^๙

สํานักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ต่่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๓/๑๐๒๓๗ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๒๔ แจ้งให้สํานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๔ แล้วลงมติว่า ยังไม่สมควรมีมติ ตามที่สํานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ^{๑๐}

(๓) ต่อมาสํานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามเสนอแนะให้มีการวาง ระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๑ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกครั้งหนึ่งโดยพนักงานผู้รับผิดชอบสํานวน (นายรองพล เจริญพันธุ์) ได้เสนอแนะในคำแถลงการณ์ในเรื่องร้องทุกข์ของนายวิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ ซึ่งร้องทุกข์ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน ที่ ๕๕/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๑ ที่ให้ผู้ร้องทุกข์พ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการ สภาสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (เรื่องร้องทุกข์ รับที่ ๑/๒๕๓๒) ว่า สมควรที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๔) จะเสนอที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ให้พิจารณาเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการตาม มาตรา ๕๑ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ดังต่อไปนี้

^๙ รวมคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ปี พ.ศ. ๒๕๓๒, หน้า ๙๙๗-๙๙๘

^{๑๐} รวมคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ปี พ.ศ. ๒๕๓๒, หน้า ๑๐๐๔

(ก) กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง ในกรณีที่พระราชบัญญัติ (หรือกฎหมายอื่น) ได้กำหนดข้อเท็จจริงใด ๆ ไว้เป็นเงื่อนไขสำหรับการใช้อำนาจสั่งการใด ๆ โดยให้มีการสอบสวนเพื่อให้มีหลักฐานยืนยันข้อเท็จจริงที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นเงื่อนไขก่อนการออกคำสั่งนั้น ตลอดจนกำหนดวิธีการและขั้นตอนการสอบสวน ให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ ข้อกล่าวหา ฯลฯ ด้วย

(ข) กำหนดให้คำสั่งในกรณีตาม (๑) ต้องระบุเหตุผลในการสนับสนุน การออกคำสั่งนั้นให้ตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ^{๑๑}

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าว ของพนักงานรับผิดชอบสำนวนแล้วเห็นชอบด้วยและได้มีข้อเสนอแนะดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วย^{๑๒}

อย่างไรก็ตาม เมื่อเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวข้างต้นเข้าสู่การพิจารณาของ ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๒ ที่ประชุมใหญ่ฯ มี มติให้รับเรื่องการวางระเบียบปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้พิจารณา แต่โดยที่การพิจารณาเรื่อง ดังกล่าวยังไม่อาจกระทำให้เสร็จสิ้นได้เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบกฎหมายและ ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องบางประการเพิ่มเติม ดังนั้น ที่ประชุมใหญ่ฯ จึงเห็นสมควรให้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอคำวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาสั่งการไปก่อนโดยไม่ต้องรอการพิจารณาวางระเบียบปฏิบัติราชการของที่ประชุมใหญ่ฯ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๑๓}

(๔) หลังจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มิได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมา เสนอที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกเลย

^{๑๑} คำแถลงการณ์ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (นายรองพล เจริญพันธุ์) ในเรื่องร้องทุกข์ของ นายวิฑูรย์ วัฒน บ่อมเพชร เสนอเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ หน้า ๗๘-๘๐

^{๑๒} คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๒๔/๒๕๓๒, หน้า ๖๗-๗๘

^{๑๓} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/ร.๔๐๖ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๒ ถึง นายกรัฐมนตรี, หน้า ๒๔

**๓.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน
ของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒**

๓.๒.๑ ความเป็นมา

(๑) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ คณะผู้วิจัย อันประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนายเชาว์ อรรถมานะ ได้ศึกษากรณีตัวอย่างการขออนุญาตส่งออก การขออนุญาตจัดตั้งและขยายโรงงาน และการขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่และประทานบัตรแล้ว จัดทำรายงาน “การศึกษาเพื่อปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐในเรื่องการอำนวยความสะดวกให้แก่ธุรกิจภาคเอกชน” โดยมีข้อเสนอที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ให้ราชการออกระเบียบเพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว และแน่นอนแก่ประชาชนผู้ขอรับบริการ โดยคณะผู้วิจัยได้ร่างตัวอย่างของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. มาพร้อมกับรายงานการศึกษาด้วย

(๒) ผลการศึกษานี้ได้รับการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ และที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการและมอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) รับผิดชอบพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

(๓) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงร่างระเบียบดังกล่าว โดยให้เชิญคณะผู้วิจัยและผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาร่วมให้ความเห็นดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างระเบียบดังกล่าวด้วย

(๔) หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการและได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำข้อคิดเห็นดังกล่าวไปเป็นแนวทางพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างระเบียบโดยได้แก้ไขชื่อร่างเป็น “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.”

(๕) ต่อมานายกรัฐมนตรี (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพงษ์ สารสิน) เป็นประธาน และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) เป็นรองประธาน

คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาร่างระเบียบดังกล่าวแล้วเห็นชอบด้วย และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๓๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๓๒^{๑๔}

๓.๒.๒ สารสำคัญของระเบียบดังกล่าว

(๑) หน่วยงานของรัฐควรที่จะต้องดำเนินการตามคำขอของประชาชนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งวันทำการเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

(๒) งานบริการประชาชนในเรื่องใดที่ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในหนึ่งวันทำการ หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องออกระเบียบเพื่อกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ๆ

(๓) ระยะเวลาที่จะกำหนดในระเบียบตาม (๒) สมควรกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน ถ้าไม่อาจกำหนดระยะเวลาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ๙๐ วันได้ การออกระเบียบเรื่องนั้น ๆ จะต้องขออนุมัติรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวงก่อน แล้วแต่กรณี

(๔) ระเบียบกำหนดขั้นตอนฯ ตาม (๒) ที่หน่วยงานของรัฐได้ออกแล้วจะประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

(๕) คำขอใดที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ได้ จะต้องแจ้งการขอขยายระยะเวลาให้ผู้ยื่นคำขอทราบและจะขยายต่อไปอีกได้ไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันสิ้นสุดเวลาดังกล่าว

(๖) คำขอใดที่หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาร่วมกันหลายหน่วยงาน จะต้องประสานงานเพื่อออกระเบียบให้สอดคล้องกัน

(๗) งานใดที่เห็นว่าหากเป็นการบริการตามปกติแล้ว จะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริการประชาชนนอกเวลาทำการโดยให้ผู้ยื่นคำขอเสียค่าธรรมเนียมนอกเหนือจากการบริการตามปกติ

(๘) ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบถึงความไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ของคำขอในคราวเดียวกัน

^{๑๔} คู่มือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒, พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน้า ๕๓-๕๖

(๙) การแจ้งผลการพิจารณาตามคำขอในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการ ให้ได้ต้องแจ้งเป็นหนังสือและระบุเหตุผลประกอบโดยละเอียด^{๑๕}

๓.๒.๓ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบฯ

ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก ผู้แทนส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จำนวนไม่เกิน ๑๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน ๗ คน โดยจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิได้เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า ๔ คน และให้เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. เป็นกรรมการและ เลขานุการ กับให้ประธานแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการไม่เกิน ๒ คน

คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติตามระเบียบนี้โดยรวบรวมผลการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ แล้วทำรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละครั้ง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เสนอแนะ ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่เห็นว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบของ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นระยะเวลาที่เกินความจำเป็น และเสนอแนะในการ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบนี้ รวมถึงการพิจารณาคำร้องเรียนของประชาชน

๓.๒.๔ ผลการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้ออกระเบียบกำหนดขั้นตอนและระยะเวลา ปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนและได้ส่งให้คณะกรรมการ ปปร.แล้ว จำนวน ๗๙ หน่วยงาน รวม ๓๗/๑ ระเบียบ

คณะกรรมการ ปปร. ได้ออกเยี่ยมชมการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ของกรมศุลกากร สำนักงานเขตบางเขน และสำนักงานที่ดินเขตบางกอกน้อยแล้ว ผลปรากฏ ว่าหน่วยงานดังกล่าวได้ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้นโดย เปรียบเทียบกับที่ผ่านมา^{๑๖}

^{๑๕} ความเป็นมาและสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อ ประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒, ระเบียบวาระที่ ๑.๒, การประชุมคณะกรรมการ ปปร. ครั้งที่ ๒/๒๕๓๘ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๘

^{๑๖} ผลการดำเนินการของคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของ รัฐ วาระที่ ๑๑.๓, การประชุมคณะกรรมการ ปปร. ครั้งที่ ๒/๒๕๓๘ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๘

๓.๓ การจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์^{๑๗} ได้กล่าวถึงการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยไว้^{๑๘} ว่า กฎหมายฉบับต่าง ๆ ก็มีหลักเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอยู่บ้างแล้ว เช่น วิธีการอุทธรณ์ ระยะเวลาอุทธรณ์หรือการออกคำสั่งหรือกฎ แต่ยังมีรายละเอียดและหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมเพราะในการจัดทำร่างกฎหมายในอดีตไม่ค่อยให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้

๓.๓.๑ การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

(๑) ในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ ๑.๒ ว่า รัฐบาลจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจัดช่องทางในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๒) นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง^{๑๙}

^{๑๗} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๖๒

^{๑๘} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ ๑๙๔/๒๕๓๔

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

ฯลฯ	ฯลฯ
๑. ให้คณะกรรมการประกอบด้วย	
๑.๑ เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	เป็นประธานกรรมการ
๑.๒ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์	เป็นกรรมการ
๑.๓ นายโกคิน พลกุล	เป็นกรรมการ
๑.๔ นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ	เป็นกรรมการ
๑.๕ นายชาญชัย แสวงศักดิ์	เป็นกรรมการ
๑.๖ นายกมลชัย รัตนสกววงศ์	เป็นกรรมการ
๑.๗ นายบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ	เป็นกรรมการ

ตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมันเป็นแนวทาง ซึ่งกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากออสเตรเลีย เยอรมัน ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จึงได้อาศัยความรู้จากประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์กฎหมายของเยอรมันและพิจารณาเห็นว่าประเทศไทยควรนำหลักใดมาใช้เพียงใด กรณีใดมีปัญหาและหลักกฎหมายในต่างประเทศยังแตกต่างกันอยู่มาก ก็ได้เว้นไปหรือวางหลักเพียงกว้าง ๆ ให้สามารถพัฒนาต่อไปได้ คณะกรรมการดังกล่าวตระหนักดีว่ากิจการทางปกครองมีหลายอย่าง การบรรจุทุกเรื่องไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้เวลาศึกษามาก จึงได้เว้นเรื่องการออกกฎ สัญญาทางปกครอง สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และเรื่องอื่น ๆ ไว้ก่อน ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งจำกัด จึงขอให้เร่งรัดจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอไปส่วนหนึ่งก่อน คณะกรรมการดังกล่าวจึงได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอไปยังรัฐบาลเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๔ โดยมีโครงสร้างดังนี้

- (ก) การพิจารณาและมีคำสั่งทางปกครอง
- (ข) ระยะเวลาและอายุความ
- (ค) การแจ้ง
- (ง) ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
- (จ) คณะกรรมการ

(๓) รองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีคำสั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวแยกร่างกฎหมายออกเป็น ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

แต่เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จและเสนอร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับไปยังรัฐบาลแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลมีร่างกฎหมายอื่นที่ต้องเร่งรัดเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงมิได้เสนอร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับต่อสภาฯ

๑.๘ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

เป็นกรรมการ

๑.๙ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์

เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการและเลขานุการคนหนึ่งกับกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการอีกสองคน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ในระหว่างนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากมูลนิธิคอนราด อเดนาว (Konrad Adenauer Foundation) จากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองชาวเยอรมัน ๓ ท่าน^{๑๙} มาร่วมสัมมนากับนักกฎหมายไทย ซึ่งผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ให้ความรู้ และประสบการณ์ของเยอรมันที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างมาก

(๕) ในระหว่างนั้นแนวความคิดในการปรับปรุงระบบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เป็นที่ยอมรับกันเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๔ ดังนี้

“มาตรา ๖๔ รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน และพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ”

๓.๓.๒ การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

(๑) ต่อมาในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธานฯ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง^{๒๐}

^{๑๙} ผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมันทั้ง ๓ ท่านคือ

(ก) ศาสตราจารย์ ดร. Heinrich Siedentopf จาก Post-Graduate School of Administrative Sciences

(ข) ศาสตราจารย์ ดร. Karl-Peter Sommermann จากสถาบันเดียวกัน

(ค) ดร. Christophe Hauschild

^{๒๐} คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ ๗/๒๕๓๖

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

๑. องค์ประกอบ

๑.๑ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประธานอนุกรรมการ

(๒) คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. แล้วเสร็จและได้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบและได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๖

(๓) ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ได้มีการขอความเห็นจากส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่าทุกส่วนราชการได้เห็นชอบในหลักการ โดยมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ. เสนอข้อสังเกตบางประการ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีข้อสังเกตบางประการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้คณะอนุกรรมการฯ รับข้อสังเกตต่าง ๆ ไปพิจารณา

(๔) ต่อมาคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีและผู้แทนส่วนราชการที่มีข้อสังเกตดังกล่าวโดยได้มีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจน

๑.๒ นายกมลชัย รัตนสากววงศ์	อนุกรรมการ
๑.๓ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	อนุกรรมการ
๑.๔ นายบวรศักดิ์ อูรรณโณ	อนุกรรมการ
๑.๕ นายบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ	อนุกรรมการ
๑.๖ นายพนม เอี่ยมประยูร	อนุกรรมการ
๑.๗ นายพิทยา บวรวัฒนา	อนุกรรมการ
๑.๘ นายโกคิน พลกุล	อนุกรรมการ
๑.๙ นายรังสิกร อุปพงศ์	อนุกรรมการ
๑.๑๐ นายฤทัย หงส์ศิริ	อนุกรรมการ
๑.๑๑ นายวิษณุ เครืองาม	อนุกรรมการ
๑.๑๒ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	อนุกรรมการ
๑.๑๓ นายสมยศ เชื้อไทย	อนุกรรมการ
๑.๑๔ นายหัสสุตม์ วิชาติวิริยกุล	อนุกรรมการ
๑.๑๕ นายอภิรัตน์ เพ็ชรศิริ	อนุกรรมการ
๑.๑๖ นายอักษราท จุฬารัตน	อนุกรรมการ
๑.๑๗ นายอเนก ศรีสินทา	อนุกรรมการ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการคนหนึ่งกับอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการอีกสองคน

ฯลฯ

ฯลฯ

ขึ้น และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.” แล้ว รายงานผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี

(๕) คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ รับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

(๖) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้วโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยและได้นำเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๗^{๒๑}

(๗) ในระหว่างนั้นคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ได้จัดทำมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล โดยมี มาตรการหนึ่งคือการตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองและการดำเนินการ ร้องรับกฎหมายดังกล่าวและได้เสนอมาตรการและแผนงานดังกล่าวพร้อมทั้งร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

(๘) ในการจัดวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วไปรวมไว้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับมาตรการและ แผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนา ระบบบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อเรื่องดังกล่าวได้รับการบรรจุให้อยู่ในวาระการพิจารณา ของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ รัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้ง ศาลปกครองกลับไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดให้ เหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. มิได้รับการ พิจารณาจากคณะรัฐมนตรีไปด้วย จนกระทั่งได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปเสียก่อน

๓.๓.๓ การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็น นายกรัฐมนตรี

(๑) ต่อมาในสมัยที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาล ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ในข้อ ๑.๔.๑ ว่า

^{๒๑} เอกสารสรุปความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. พ.ศ. ๒๕๓๘, หน้า ๑-๔

รัฐบาลจะปรับระบบการอนุมัติ การอนุญาตให้มีหลักเกณฑ์ ระยะเวลาในการดำเนินการ และขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้จัดระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

(๒) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร

(๓) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ได้มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการนำเสนอ ชี้แจง ตอบข้อซักถาม และผลักดันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งในวาระที่หนึ่ง ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว (ซึ่งรัฐมนตรีฯ โกลศเป็นประธานกรรมการฯด้วย) ในวาระที่สอง และในวาระที่สาม จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐