

บทที่ ๒

ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” แต่ไม่ใช้บังคับกับองค์กรบางองค์กรและการดำเนินงานบางประเภท

๑. ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ไว้ดังนี้

๑.๑ การบังคับใช้กับ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ตามกฎหมายต่าง ๆ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์^{๒๒} ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นไว้^{๒๒} ว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทุกฉบับไม่ว่าจะมีกฎหมายรองรับ

^{๒๒} สุรพล นิติไกรพจน์, บทความเรื่อง “ปัญหาว่าด้วยขอบเขตของการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙., นำเสนอในที่ประชุมวิชาการเรื่อง “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”. ณ โรงแรมริเจนทิสอะมา จังหวัดเพชรบุรี ระหว่างวันที่ ๑๐-๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๐, หน้า ๒

อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างไรก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วยเสมอ บทบัญญัติมาตรา ๓ นี้ เป็นวิธีการบัญญัติกฎหมายที่จะให้มีผลเป็นการปรับปรุงกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านั้นเป็นรายฉบับอีก

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้คำนิยามของคำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ไว้ดังนี้

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นประกอบกับบทบัญญัติในตอนต้นของมาตรา ๓ บรรทัดหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับกับการเตรียมการและการดำเนินการของ “เจ้าหน้าที่” เพื่อจัดให้มี “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “กฎ” และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑.๑.๑ “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้คำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ดังนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับ “เจ้าหน้าที่” เอาไว้^{๒๓} ดังนี้

“เจ้าหน้าที่” เป็นผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย “อำนาจทางปกครองของรัฐ” คือส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ไม่รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ

^{๒๓} วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, บันทึกถ้อยแถลงบรรยาย เรื่อง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐, ณ โรงแรมพรพิงค์ ทาวเวอร์, จังหวัดเชียงใหม่

ส่วนข้อความที่ว่า “ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม” นั้นหมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายตามนัยของพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นอาจจะเป็นบุคลากรในภาครัฐหรือบุคลากรในภาคเอกชนก็ได้

บุคลากรในภาครัฐนั้นอาจจะเป็นบุคลากรของส่วนราชการ (ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว) บุคลากรของรัฐวิสาหกิจ หรือบุคลากรของกิจการอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

บุคลากรในภาคเอกชนก็อาจจะเป็น “เจ้าหน้าที่” ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ในบางกรณี เช่น การตรวจสภาพรถยนต์ก่อนที่กรมการขนส่งทางบกจะต่อทะเบียนและออก “ป้ายวงกลม” ให้นั้น แต่เดิมกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้ดำเนินการตรวจสภาพรถยนต์เอง แต่ในปัจจุบันนี้กรมการขนส่งทางบกได้มอบหมายให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ตรวจสภาพรถยนต์แทน ซึ่งเมื่อบริษัทเอกชนดังกล่าวตรวจสภาพรถยนต์และออกไปรับรองว่ารถยนต์อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ เจ้าของรถยนต์ก็สามารถเอาไปรับรองดังกล่าวไปขอต่อทะเบียนเพื่อขอรับ “ป้ายวงกลม” ได้ บริษัทเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากกรมการขนส่งทางบกให้ตรวจสภาพรถยนต์นั้น จะทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่” และการที่บริษัทดังกล่าวจะออกหรือไม่ออกไปรับรองการตรวจสภาพรถยนต์ให้แก่เจ้าของรถยนต์หรือไม่คือ “คำสั่งทางปกครอง” ที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือสภาพนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐในการออกใบอนุญาตว่าความให้แก่ทนายความ ควบคุมจรรยาบรรณของทนายความและลงโทษทนายความที่ฝ่าฝืนจรรยาบรรณ การที่สภาพนายความใช้อำนาจรัฐออกหรือไม่ออกใบอนุญาตว่าความให้แก่บุคคลใด สภาพนายความกระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่” ใบอนุญาตว่าความที่ออกให้แก่บุคคลใดหรือคำปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตว่าความให้แก่บุคคลใดถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

“เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีอยู่ ๓ ประเภทคือบุคคลคนเดียว คณะบุคคลและนิติบุคคล

(๑) “เจ้าหน้าที่” ที่เป็นบุคคลคนเดียวก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกรัฐมนตรี

(๒) “เจ้าหน้าที่” ที่เป็นคณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการอาหาร สภาเทศบาล สภามหาวิทยาลัยของรัฐ

(๓) “เจ้าหน้าที่” ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งจะต้องใช้สิทธิหรือหน้าที่โดยผ่านทางบุคคลธรรมดาซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ บุคคลที่ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่แทนนิติบุคคลนั้นเรียกว่าผู้แทนนิติบุคคลซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียว เช่น ผู้อำนวยการ หรือเป็นคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น

๑.๑.๒ “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ดังนี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ไว้^{๒๔} ว่า ในทางทฤษฎี คำสั่งทางปกครองจะมีสาระสำคัญอยู่ ๕ ประการคือ

- (๑) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่
- (๒) เป็นการใช้อำนาจรัฐ
- (๓) เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย
- (๔) เกิดผลเฉพาะกรณี และ
- (๕) มีผลภายนอกโดยตรง

๑.๑.๒.๑ “คำสั่งทางปกครอง” เป็นการกระทำโดย “เจ้าหน้าที่

“เจ้าหน้าที่” หมายถึงบุคคลใดบ้าง ได้อธิบายไว้ในข้อ ๑.๑.๑

ข้างต้นแล้ว

^{๒๔} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๐๐-๑๑๔

๑.๑.๒.๒ “คำสั่งทางปกครอง” เป็นการใช้อำนาจรัฐ

ตามคำนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” นั้น จะต้องเป็น “การใช้อำนาจตามกฎหมาย” เพราะโดยหลักการแล้ว “คำสั่งทางปกครอง” เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน^{๒๔} โดยที่เอกชนมิได้ยินยอมด้วย กรณีใดหากไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ก็จะเป็นเรื่องอื่น เช่น สัญญา อันเป็นการตกลงกับเอกชน เป็นต้น

สำหรับ “อำนาจตามกฎหมาย” นั้น หมายถึง อำนาจทางปกครองโดยจะต้องพิจารณาประกอบกับคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ด้วย

หากเป็นอำนาจตามกฎหมายอื่น ก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น มาตรา ๑๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ กรณีเป็นเรื่องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ในบังคับของหลักกฎหมายปกครอง (มาตรา ๔ (๓)) ถ้านายกรัฐมนตรีเกิดใช้อำนาจโดยลำเอียงหรือล่าช้า ก็ต้องไปว่ากล่าวกันทางการเมือง

การวางหลักว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐนั้น มีความหมายในตัวว่ากรณีจะต้องไม่ใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย) หรือการใช้อำนาจในทางตุลาการ (ตัดสินคดี) การกระทำของรัฐสภาหรือศาลจึงไม่อยู่ในบังคับหลักเกณฑ์ในเรื่องการทำคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔ (๑) และ (๔))

๑.๑.๒.๓ “คำสั่งทางปกครอง” เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย

“คำสั่งทางปกครอง” นั้นต้องมุ่งประสงค์ให้กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น เช่น ออกคำสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร เป็นต้น

องค์ประกอบในการมุ่งต่อผลในกฎหมายนี้เองที่ทำให้ “คำสั่งทางปกครอง” แตกต่างไปจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบ และองค์ประกอบนี้ทำให้เจตนาในการมุ่งต่อผลมีความสำคัญต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรม

“คำสั่งทางปกครอง” นั้นไม่ว่าจะมุ่งประสงค์ในทางใดก็ตาม หากกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลแล้ว ก็ถือว่าเข้าข่ายการเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ได้

^{๒๔} Mahendra P.Singh, **German Administrative Law: In Common Law Perspective**, ๑๙๘๕, pp. ๓๒-๓๓ และ René Chapus, **Droit administratif général**, Tome ๑, ๔^e édition, ๑๙๘๘, pp. ๓๓๐-๓๓๑, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๐๒

ในทางทฤษฎีกล่าวกันว่า การให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ หรือการอธิบายความเข้าใจ ฯลฯ ไม่ได้ถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะไม่มีผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ เพียงแต่เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับ “คำสั่งทางปกครอง” เดิมเท่านั้น^{๒๖}

๑.๑.๒.๔ “คำสั่งทางปกครอง” ก่อให้เกิดผลเฉพาะกรณี

“คำสั่งทางปกครอง” จะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือออกคำสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ที่รุกรานทางสาธารณะ

คุณสมบัติข้อนี้ทำให้ “คำสั่งทางปกครอง” แตกต่างไปจาก “กฎ” เพราะกฎจะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อันเป็นเพียงการวางหลักไว้ แต่ยังไม่ใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยตรง

คำสั่งทางปกครองโดยสภาพจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรง แต่ในคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้ เช่น พบการปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะโดยผู้กระทำไม่อยู่ การออกคำสั่งให้รถถอนอาจใช้วิธีประกาศให้ผู้กระทำรถถอนออกไปโดยไม่ระบุชื่อผู้นั้น

คำสั่งทางปกครองที่แจ่มชัดและใช้บังคับเฉพาะกรณีนี้อาจเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลใดก็ได้ เช่น ตำรวจจะออกคำสั่งห้ามการชุมนุมในสถานที่แห่งหนึ่งในวันรุ่งขึ้นหรือห้ามบุคคลเข้าไปในอาคารที่มีสภาพเสี่ยงต่อการพังทลาย^{๒๗} หรือให้ผู้อาศัยในเขตโรคระบาดจัดการฆ่าเชื้อโรคโดยค่าใช้จ่ายของตนเอง ห้ามขายผักบางชนิดในเขตที่กำหนดเพราะเชื่อว่าผักนั้นเป็นพาหะนำโรคระบาด หรือคำสั่งห้ามบุคคลเข้าไปในเขตอนุรักษ์ธรรมชาติหรือป้ายสัญญาณจราจรกำหนดวิธีการเดินรถ^{๒๘} คำสั่งเหล่านี้จะเห็นได้ว่าเป็นการบังคับแก่บุคคลหลายคนคล้ายกับ “กฎ” แต่ขณะเดียวกันก็ไม่มีสภาพเป็น “กฎ” เพราะมุ่งหมายให้เกิดผลทันทีแก่กลุ่มบุคคลที่แน่นอนแล้ว

^{๒๖} Singh, อ้างแล้วใน (๒๕), หน้า ๓๓-๓๔ และ Hartmut Maurer, Droit administratif allemand, ๑๙๕๕, pp. ๑๘๖-๑๙๐, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๐๓-๑๐๔

^{๒๗} Maurer, อ้างแล้วใน (๒๖), หน้า ๑๙๒, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๑๒

^{๒๘} Singh, อ้างแล้วใน (๒๕), หน้า ๓๔-๓๕, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๑๒

๑.๑.๒.๕ “คำสั่งทางปกครอง” มีผลภายนอกโดยตรง

คุณสมบัติข้อนี้มีความสำคัญในการชี้ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นเมื่อใด โดยตราบิตที่ยังมีผลปรากฏอยู่ภายในก็ยังเป็นเพียงแต่การเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ เช่น การที่ผู้ตรวจไปตรวจดูอาคารที่เสี่ยงต่อการพังทลายและทำรายงานเสนอความเห็นขึ้นมา กรณียังไม่มีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น หรือแม้แต่เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับรายงานและสั่งการให้ผู้ตรวจกลับไปตรวจดูปัญหา ณ จุดใดของอาคารอีกครั้ง หากพบปัญหาไม่มั่นคงที่จุดนั้นตามที่ผู้บังคับบัญชาคาดการณ์ ก็ให้เร่งสั่งการให้รื้อถอน ดังนี้ ก็ถือว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครองสำหรับเจ้าของอาคารซึ่งเป็นบุคคลภายนอก^{๒๙} และเมื่อยังไม่ผลออกมาภายนอก ผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นก็ไม่มีหน้าที่อะไรต้องปฏิบัติ

คำสั่งจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปดำเนินการออกคำสั่งรื้อถอน กรณีนี้ยังเป็นเรื่องภายในองค์กรของหน่วยงานนั้น ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในกรณีนี้เป็นอวัยวะส่วนหนึ่งขององค์กร แต่ในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาละเลยไม่ออกคำสั่งรื้อถอนตามเวลาที่ถูกสั่งไว้ ถ้าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ใต้บังคับบัญชา คำสั่งลงโทษนี้เป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งต่างก็เป็นบุคคลที่เกี่ยวกับคำสั่ง กรณีจึงมิใช่เรื่องภายในองค์กรอีกต่อไป คำสั่งลงโทษนั้นจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือในกรณีที่รัฐมนตรีจะสั่งการเรื่องใด ถ้ากฎหมายกำหนดว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือคำแนะนำจากคณะกรรมการคณะใดก่อนนั้น ความเห็นชอบหรือคำแนะนำของคณะกรรมการเมื่อมิได้มีผลโดยตรงต่อบุคคลภายนอก ก็ยังไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้ได้ส่งออกภายนอกคณะกรรมการแล้วก็ตาม โดยบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งจะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งสุดท้ายแล้วคือคำสั่งของรัฐมนตรีและการโต้แย้งหรือกำหนดอายุความเริ่มนับตั้งแต่วันรับคำสั่งสุดท้ายนั้น

๑.๒ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายกลาง

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^{๒๙} Singh, อ้างแล้วใน (๒๕), หน้า ๓๕, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๑๓

เรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย”

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์^{๓๐} ได้ให้คำอธิบายไว้^{๓๑} ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ นี้เองก็ได้บัญญัติยกเว้นการนำเอาพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับสำหรับวิธีการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ในบางกรณีไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ได้มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ไว้เช่นกัน เพราะในกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติมาตรการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ไว้ดีกว่าหรือดีเท่ากับในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ก็ย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะปฏิเสธการใช้บังคับกฎหมายเฉพาะนั้นโดยนำมาเอาพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปไปใช้บังคับอีก

ข้อยกเว้นที่มีให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ มีอยู่ ๔ กรณี คือ

๑.๒.๑ กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ไม่ต่ำกว่าในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น โดยเนื้อหาของบทบัญญัตินี้ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าจะต้องเป็นกรณีที่มี “คู่กรณี” ในคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายจะต้องให้ “หลักประกันความเป็นธรรม” แก่บุคคลเหล่านี้ ซึ่งโดยสภาพก็น่าจะทำได้อยู่เสมอแต่เฉพาะในกรณีการทำ “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น

การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีนั้นอาจจะดำเนินการได้ด้วยวิธีการสองประการคือ การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสีย ประการหนึ่ง และการกำหนดวิธีพิจารณาในการทำคำสั่งที่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองได้อีกประการหนึ่ง

สำหรับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งนั้น มาตรา ๑๓ กำหนดลักษณะต้องห้ามในเรื่องการมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำคำสั่งทาง

^{๓๐} สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างแล้วใน (๒๒), หน้า ๓-๖

ปกครองไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมแล้ว ก็ย่อมทำให้เห็นได้ว่า ย่อมยากยิ่งที่จะมีกฎหมายอื่นกำหนดมาตรฐานไว้สูงกว่าพระราชบัญญัตินี้จนเป็นเหตุให้ต้องยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับได้

ส่วนการกำหนดวิธีพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองนั้นกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คู่กรณีในคำสั่งทางปกครองมีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อรักษาสิทธิของตนได้ก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครอง มาตรฐานเช่นนี้แม้จะถือได้ว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์ในเรื่องเช่นนี้ที่มีได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยทั่วไป แต่ก็อาจจะมีความหมายบางฉบับที่กำหนดมาตรฐานที่สูงกว่าไว้ ซึ่งจะต้องไปใช้บังคับตามวิธีพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ได้ เช่น ในเรื่องการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในหมวด ๗ ตั้งแต่มาตรา ๙๐ จนถึงมาตรา ๑๐๖ ได้กำหนดวิธีพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการไว้อย่างละเอียด รัดกุม และมีมาตรฐานที่ประกันความเป็นธรรมได้ดีกว่าที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัตินี้อยู่แล้ว จึงต้องยกเว้นไม่นำกฎหมายดังกล่าวไปใช้บังคับ

ในเรื่องการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเห็นว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้นโดยปกติแล้วย่อมไม่นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับ

๑.๒.๒ กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้

เมื่อกฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการใช้อำนาจไว้ โดยมีมาตรฐานสูงกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ก็ชอบที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการตามกฎหมายเฉพาะนั้นโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้อีก

มาตรฐานในการปฏิบัติราชการน่าจะหมายถึงการกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนที่แสดงถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่สูงกว่าที่เป็นอยู่โดยปกติในระบบราชการ โดยทั่วไป เช่น การกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งหรือการกำหนดรูปแบบของการใช้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เช่น กำหนดว่าในการสั่งการบางกรณีต้องประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของฝ่ายปกครองในเวลาที่กำหนด จึงจะมีผลใช้บังคับได้

เป็นต้น กรณีเช่นนี้ก็จะเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
นี้ในเรื่องนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน

กรณีที่อาจนำมาเปรียบเทียบให้เห็นเป็นตัวอย่างได้ก็เช่น การสั่งการ
ของนายกรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคสองของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.
๒๕๒๒ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร “พร้อมทั้งแสดงผล
แห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย” ซึ่งน่าจะหมายถึงการให้เหตุผลในการสั่งการนั้น ๆ เอง และย่อมจะ
มี “มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ” ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้
ที่มีได้บัญญัติบังคับให้ต้องให้เหตุผลไว้ในตัวคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

๑.๒.๓ กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งไว้ แตกต่างจากพระราชบัญญัตินี้

กรณีนี้หมายความว่าผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้เรื่องการกำหนด
ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งตามกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างไปจาก
พระราชบัญญัตินี้สามารถมีผลบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องมีมาตรฐานที่สูงกว่าพระราชบัญญัตินี้
นั่นเอง ทั้งนี้ เพราะเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับในเรื่องการเยียวยาความ
เสียหายโดยกระบวนการอุทธรณ์ในขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดระยะเวลาสำหรับการ
โต้แย้งนั้นอาจจะมิได้อยู่แตกต่างกันไป และในความเป็นจริงก็มีกฎหมายจำนวนมากที่กำหนด
ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งไว้ในกฎหมายเฉพาะเหล่านี้อยู่แล้ว ซึ่งแตกต่างไปจาก
มาตรฐานเกี่ยวกับวิธีการใช้อำนาจหรือมาตรฐานในเรื่องการปฏิบัติราชการซึ่งมักจะไม่ได้
กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงกำหนดยกเว้นไว้มิให้ต้องนำ
พระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในกรณีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง
ตามที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติไว้แล้ว

๑.๒.๔ มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ

นอกจากข้อยกเว้นสามกรณีที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓ นี้แล้ว
ยังมีข้อยกเว้นเฉพาะที่เกิดจากบทบัญญัติมาตรา ๖๓ ในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง
อีกกรณีหนึ่งที่บัญญัติยกเว้นเอาไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องมาตรการบังคับ
ทางปกครองไว้แล้ว ให้ถือเป็นหลักการว่าเจ้าหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะ
นั้น ๆ ก่อน แม้ว่ามาตรฐานความเป็นธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติอาจจะต่ำกว่าที่กำหนดไว้
ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่มาตรา ๖๓ ดังกล่าวนี้ก็ให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะไม่ปฏิบัติตาม

หลักเกณฑ์นี้โดยเลือกมาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ได้ หากเห็นว่า มาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะจะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามกฎหมายนี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดข้อยกเว้นที่มีแนวทางที่ตรงกันข้ามกับข้อยกเว้น ๓ กรณีที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

๒. ข้อยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์^{๓๑} ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้^{๓๒} ว่า นอกจากการนำมาบังคับใช้กับการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ทุกฉบับ โดยมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับเรื่องที่มีให้นำกฎหมายไปใช้บังคับแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัตินี้ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายตามประเภทขององค์กรและประเภทของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อีก รวมทั้งสิ้น ๙ กรณีด้วยกัน ดังนี้

๒.๑ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

การไม่นำหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับรัฐสภานั้นย่อมมีเหตุผลที่ชัดเจนตามหลักกฎหมายปกครองที่ถือว่า “รัฐสภา” คือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ กรณีจึงย่อมมิใช่การดำเนินการทางปกครองที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ นอกจากนั้นสำหรับ “คณะรัฐมนตรี” ที่ดำเนินการในทางการเมืองก็ย่อมมีคำอธิบายได้ในทำนองเดียวกันว่ามีใช้การใช้อำนาจในทางปกครองตามความมุ่งหมายของกฎหมายนี้

การยกเว้นรัฐสภาในที่นี้ย่อมมิได้หมายความว่าความถึงการยกเว้นการบังคับใช้ต่อองค์กรฝ่ายปกครองภายในองค์กรรัฐสภาทั้งหมดซึ่งอาจจะมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองด้วย ดังเช่น การลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐสภาซึ่งอยู่ในขอบข่ายของการออกคำสั่งทางปกครองโดยปกติด้วย และในทำนองเดียวกันตรรกะดังกล่าวนี้ก็อาจนำมาใช้ต่อกรณีของคณะรัฐมนตรีได้ด้วย เพราะงานของคณะรัฐมนตรีส่วนหนึ่งมีสภาพเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองเท่านั้น มิใช่การตัดสินใจในทางนโยบายหรือในทางการเมืองแต่อย่างใด แต่โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๙(๑) ใช้ถ้อยคำที่ระบุถึงองค์กร “คณะรัฐมนตรี” โดยเฉพาะ ดังนั้นการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง จึงต้องห้ามข้อยกเว้นที่จะไม่สามารถนำมาใช้

^{๓๑} สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างแล้วใน (๒๒), หน้า ๖-๘

บังคับต่อคณะรัฐมนตรีทั้งหมดไม่ว่าการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีนั้นจะมีลักษณะเป็นงานทางปกครองหรืองานที่มีลักษณะเป็นงานนโยบายของรัฐบาล

๒.๒ องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อาทิเช่น ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเป็นองค์กรที่มีที่มาองค์ประกอบ และวิธีปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีฐานะเป็นเพียงพระราชบัญญัติย่อมไม่มีอำนาจลบล้างหรือเปลี่ยนแปลงผลของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ จึงได้มีการบัญญัติรับรองการไม่ใช้บังคับดังกล่าวไว้โดยแจ้งชัดอีกครั้งหนึ่งในมาตรา ๔ (๒) นี้

๒.๓ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง

การดำเนินการขององค์กรทางการเมืองในเรื่องนโยบายย่อมอยู่ภายใต้กลไกการตรวจสอบในทางการเมืองตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพราะการกระทำเหล่านี้มีลักษณะเป็นการกระทำในทางการเมืองของรัฐบาล และไม่อาจนำเอามาตรการการควบคุมที่ใช้กับเจ้าหน้าที่ทางปกครองไปตรวจสอบการกระทำในทางการเมืองเหล่านี้ได้ จึงต้องบัญญัติยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับการกระทำที่มีลักษณะดังกล่าว

๒.๔ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

การดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมมีลักษณะเป็นการกระทำทางตุลาการที่มีกระบวนการและวิธีพิจารณาของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่อยู่ในขอบข่ายของการใช้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ ยิ่งไปกว่านั้นยังอาจกล่าวได้ด้วยว่าวิธีพิจารณาความของศาลโดยส่วนใหญ่ก็ได้กำหนดมาตรฐานในการดำเนินการไว้สูงกว่าที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย นอกจากนี้ การดำเนินการบังคับคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือการวางทรัพย์ก็มีความผูกพันเกี่ยวโยงและอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการของศาลยุติธรรมอย่างใกล้ชิด ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้ การดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

๒.๕ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

เช่นเดียวกับการดำเนินงานของศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดระบบวิธีพิจารณาในคดีปกครอง อันเป็นกรณีพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ กระบวนการดังกล่าวจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยและการสั่งการที่มีมาตรฐานมากกว่า “มาตรฐานกลาง” ที่เป็นมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้อยู่แล้ว จึงต้องบัญญัติยกเว้นไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องนี้อีกด้วย

๒.๖ การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้กรอบของงานทางนโยบายที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลโดยตรง และเป็นกรณีที่มีความละเอียดอ่อนที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจและรับผิดชอบในทางการเมือง จึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดยกเว้นในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๔ (๖) อีกครั้งหนึ่งคงประสงค์ที่จะย้ำความสำคัญของเรื่องนี้ออกมาให้มีความชัดเจนว่ากรณีเช่นนี้จะต้องไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยเท่านั้น

๒.๗ การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหาร

บทบัญญัติมาตรา ๔ (๗) นี้เห็นชัดอยู่ในตัวว่าราชการทหารหรือการปฏิบัติงานยุทธการเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศนั้นเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีวิธีการปฏิบัติงานเป็นพิเศษแตกต่างไปจากการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองตามปกติ ทั้งในบางกรณีก็จำเป็นต้องปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว เจียบขาดตามความจำเป็นทางด้านความมั่นคง จึงต้องกำหนดยกเว้นการใช้บังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการซึ่งมุ่งจะวาง “มาตรฐานกลาง” ไว้สำหรับราชการทหารด้วย

๒.๘ การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักสำคัญที่มุ่งจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอยู่โดยเฉพาะแล้ว ดังนั้น การดำเนินการในทางอาญานับตั้งแต่การออกหมายค้น หมายจับ การจับกุม การสอบสวน การฟ้องคดี การพิพากษา และการลงโทษในทางอาญาจึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้อย่างแจ่มชัดแล้ว กับทั้ง

สภาพของเรื่องก็มีความแตกต่างไปจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทางปกครองโดยปกติ
ดังนั้น จึงต้องบัญญัติยกเว้นไว้มิให้นำกฎหมายนี้มาใช้บังคับกับกระบวนการดังกล่าวด้วย

๒.๙ การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา

การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนาที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทาง
ปกครองย่อมเป็นไปตามบทกฎหมายเฉพาะสำหรับกรณีนั้น และโดยสภาพของการดำเนินงาน
ก็มีลักษณะพิเศษและมีวิธีการตลอดจนจุดมุ่งหมายเฉพาะในทางศาสนา ซึ่งย่อมต้องมีความ
แตกต่างไปจากจุดมุ่งหมายของการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามปกติ
ดังนั้น จึงจำเป็นต้องยอมรับความแตกต่างระหว่างกระบวนการและวิธีการของการดำเนิน
กิจการขององค์การทางศาสนากับการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปกติ จึง
ต้องบัญญัติยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการไว้ในเรื่องนี้ด้วย ทั้งนี้ โดยเหตุแห่ง
สภาพของเรื่องที่แตกต่างกันดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากข้อยกเว้นการใช้บังคับทั้ง ๙ กรณีนี้แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔ วรรค
ท้ายยังกำหนดให้สามารถมีการตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นมิให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายนี้
มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของกรณีอีกด้วย