

บทที่ ๓

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้มี “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” เพื่อทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นของการมีคณะกรรมการฯ

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๓๒} ได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นของการมีคณะกรรมการดังกล่าวเอาไว้^{๓๒} ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายใหม่และมีหลักการใหม่ในการปฏิบัติราชการอยู่หลายกรณี จึงอาจมีปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายพอสมควร ทั้งในแง่ความลึกซึ้งทางวิชาการ เพราะหลายเรื่องได้เว้นช่องว่างไว้เพื่อการพัฒนาที่ยืดหยุ่น การชี้แนะแนวทางการพัฒนาจึงมีความจำเป็น การออกอนุบัญญัติในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ก็มีหลายเรื่องที่จะต้องพัฒนาให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและความเหมาะสมของสังคม ตลอดจนปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการประสานโดยทั่วไปทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหน่วยงานอื่นของรัฐ นอกจากนี้ยังต้องมีการพัฒนาวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องอื่น ๆ อีกหลายกรณีที่ต้องดำเนินการ ไม่ว่าจะโดยการตีความ ประสานงานหรือแก้ไขกฎหมาย กรณีจึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้น

คณะกรรมการชุดนี้ประยุกต์ขึ้นมาจากแนวทางของ “Council on Tribunals” ของอังกฤษที่ช่วยประสานดูแลทางวิชาการให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (tribunals) และการจัดประชาพิจารณ์ (inquiries) ซึ่งช่วยให้การทำงานประสานกันได้ตามความเหมาะสมของสังคม

^{๓๒} ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๗๕

๒. องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ

มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ”

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการ ๒ ประเภท คือ

(๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ ข้าราชการประจำซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ ฯลฯ

ส่วนฝ่ายเลขานุการและสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการฯ นั้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานกลางทางกฎหมายของรัฐบาลซึ่งได้ดำเนินงานวิชาการทางกฎหมายปกครองอยู่แล้ว ทั้งเป็นผู้ริเริ่มและมีส่วนร่วมในการจัดทำพระราชบัญญัตินี้มาตั้งแต่ต้น

๓. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ไว้รวม ๖ ประการด้วยกัน ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์^{๓๓} ได้สรุปว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ที่สำคัญมีอยู่ ๔ ประการ คือ

(๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำ (มาตรา ๑๑ (๑))

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับทุกกระทรวงทบวงกรมและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ความเข้าใจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีไม่เท่าเทียมกัน ความยุติธรรมที่จะเกิดแก่ประชาชนจะไม่ทั่วถึงกันด้วย การมีองค์กรที่มีความรู้เฉพาะคอยดูแลแนะนำก็จะเป็นประโยชน์ที่ช่วยแก้ปัญหาในเรื่องนี้

(๒) ให้คำปรึกษา (มาตรา ๑๑ (๒))

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย ในระยะต้นจึงหาผู้มีความรู้โดยตรงในเรื่องนี้ได้ยาก ในแต่ละหน่วยงานอาจมีปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในบางเรื่องเพราะขาดผู้รู้ภายในหน่วยงาน การมีองค์กรให้คำปรึกษาย่อมจะเป็นประโยชน์แก่การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นอย่างมาก ซึ่งการให้คำปรึกษาก็ต้องจัดโดยมีรูปแบบที่สามารถสนองตอบลักษณะของการบริหารราชการของไทยอย่างแท้จริง

(๓) เสนอแนะการออกอนุบัญญัติ (มาตรา ๑๑ (๔))

โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย บางเรื่องจึงต้องพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป บางเรื่องหลักกฎหมายในต่างประเทศก็ไม่ตรงกัน จึงต้องรอดูติดตามประสบการณ์ของต่างประเทศในเรื่องนั้น ๆ เสียก่อนเพื่อนำมาเป็นแนวทางว่าประเทศไทยควรพัฒนาไปในแนวทางใด พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้มีการออกอนุบัญญัติอยู่หลายกรณีเพื่อเสริมแต่งกฎหมายให้สมบูรณ์ตามการพัฒนาของสังคมและวิชาการด้านกฎหมายปกครองของไทย

(๔) จัดทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๑ (๕))

การที่จะทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นไปได้อย่างดีนั้นไม่อาจเป็นไปได้ที่จะให้หน่วยงานหนึ่งสั่งให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติได้เพราะต่างมีความรับผิดชอบของตนอยู่

^{๓๓} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๑๗๕-๑๗๗

แต่การที่หน่วยงานบางหน่วยไม่เข้าใจและไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ก็เป็นปัญหาในภาพรวมของระบบราชการไทยเช่นกัน จึงควรให้คณะกรรมการฯ สามารถทำรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบได้ว่าปัจจุบันมีปัญหาในองค์กรทางปกครององค์กรใด อย่างไร เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการแก้ไขตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้อาจทำให้คณะรัฐมนตรีทราบว่าสมควรที่จะพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ ต่อไป อย่างไร เพราะยังมีอีกหลายเรื่องที่รอการพัฒนาทางวิชาการ และมีอีกหลายเรื่องที่ต้องประยุกต์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและวิธีการจัดการที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงสมัย