

บทที่ 2

ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1. ความเป็นกฎหมายกลาง

เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายปกครองมากมายหลายร้อยฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับก็บัญญัติถึงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป การบัญญัติให้พระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่จะเข้าไปแทนที่กฎหมายปกครองต่าง ๆ ทั้งหมดเพื่อให้มีขั้นตอนเป็นเช่นเดียวกันหมดปรากฏใน มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้..." ซึ่งเป็นเทคนิคในการบัญญัติกฎหมายอย่างหนึ่งให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น การพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับสำหรับกรณีดังกล่าว¹

2. ข้อยกเว้นการใช้อำนาจบังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539

การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปย่อมหมายความว่าหากมีกฎหมายเฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้อย่างไรเจ้าหน้าที่ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่ทั้งนี้ก็มีข้อยกเว้นซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ แบ่งพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

¹ ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเลขที่ 419/2541

2.1 กรณีตามมาตรา 3 เป็นข้อยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ โดยพิจารณาจากเนื้อหาที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนด มีอยู่ด้วยกัน 4 กรณี คือ

ก. กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้ากฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในสองกรณีคือ กรณีความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง และกรณีให้คู่กรณีในคำสั่งทางปกครองมีสิทธิโต้แย้งแสดงหลักฐานเพื่อรักษาสิทธิของตนไว้ก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครอง² จึงจะถือได้ว่ากฎหมายเฉพาะนั้นมีหลักเกณฑ์ที่เท่ากับหรือสูงกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงต้องยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัตินี้ ไปบังคับใช้

คำว่า "หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม" หมายถึง หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจากมุมมองของผู้ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองตลอดจนในทางภาวะวิสัยแล้วเป็นหลักเกณฑ์จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือเรียกร้องให้มีการบังคับสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นประธานแห่งสิทธิไม่ใช่วัตถุที่รัฐมุ่งกระทำต่อ³

ตัวอย่างเช่น ระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 120 ว่าด้วยการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2541 มิได้มีข้อกำหนดที่ให้สิทธิแก่ผู้ถูกสอบสวนในการมีทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวน ระเบียบดังกล่าวจึงมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 23⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้นการสอบสวนความผิดทางวินัยของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องนำมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ผู้ถูกสอบสวนย่อมมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนได้⁵

ข. กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ไม่ต่ำกว่า

² สุรพล นิธิไกรพนธ์, "ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง", รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541), หน้า 13-15.

³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546), หน้า 85.

⁴ มาตรา 23 บัญญัติว่า ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

⁵ ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 389/2544

หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ มาตราฐานในการปฏิบัติราชการ น่าจะหมายถึงการกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนที่แสดงถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่สูงกว่าที่เป็นอยู่โดยปกติในระบบราชการโดยทั่วไป⁶ กรณีเป็นเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของภาครัฐ เช่น ราชการในคำสั่งทางปกครองบางกฎหมายมีระบุเป็นแบบรายการโดยเฉพาะ ดังนั้นนอกจากเนื้อหาของคำสั่งจะต้องมีสาระประกอบด้วย ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุน และเหตุผลตามที่กำหนดใน มาตรา 37 แล้วยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย

ค. กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาหรือโต้แย้งไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ กฎหมายเฉพาะจะมีวิธีเยียวยาความเสียหายโดยกระบวนการอุทธรณ์ในขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดระยะเวลาสำหรับการโต้แย้งไว้แตกต่างกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงประสงค์ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาหรือโต้แย้งที่แตกต่างกันนั้นโดยไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานที่สูงกว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้

ตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งจากพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันรับทราบคำสั่ง และมาตรา 51(1) กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงถือว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้บัญญัติขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่ต้องนำขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ⁷

ง. กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ กรณีนี้เป็นผลเนื่องมาจาก มาตรา 63⁸ โดยถือเป็นหลักว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะก่อน แต่เห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเกิดผลน้อยกว่า ก็ให้นำมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ไปบังคับใช้ ทั้งนี้ให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

2.2 กรณีตามมาตรา 4 เป็นข้อยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้ โดยพิจารณาตามประเภทขององค์กรและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนี้

⁶ สุรพล นิตไกรพจน์, "ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง", หน้า 15.

⁷ ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 294/2545

⁸ มาตรา 63 บัญญัติว่า ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะให้บังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

ก. รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

รัฐสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไม่ใช่องค์กรฝ่ายปกครอง แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แม้บางกรณีที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ เช่นการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตาม มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ก็มีให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับเช่นกัน⁹ ส่วนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ไม่ถือว่าเป็นรัฐสภายังอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยกเว้นไว้ในแง่องค์กร แม้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง คณะรัฐมนตรีก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ข. องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

การพิจารณาว่าองค์กรใดที่ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่ว่าจะเป็นองค์กร

ฝ่ายปกครองเอง เช่น การที่นายกรัฐมนตรีมีคำรับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตาม มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือองค์กรทางการเมือง เช่น คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 313 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น การที่คณะกรรมการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตาม มาตรา 145(4) แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 องค์กรเหล่านี้ส่วนกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่อาจถือได้ว่าการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และองค์กรเหล่านี้ก็เป็นองค์กรที่มีลักษณะการดำเนินการพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทางปกครอง องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้

ค. การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง

⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การกระทำทางปกครอง", อารยวิทยาสตราจารยณ์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, หน้า 146.

งานทางนโยบายเป็นกรกระทำทางการเมือง การกระทำทางการเมืองคือ การตัดสินใจเลือกทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการเลือกตัดสินใจผิดหรือถูกไม่อาจนำมาตร การทางกฎหมายมาเป็นเครื่องวัดความรับผิดชอบได้ หากจะมีความรับผิดชอบก็เป็นเพียงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาที่อาจทำให้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจได้¹⁰

ง. การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งหมายถึง การพิจารณาพิพากษารรคดีของผู้พิพากษาเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำของผู้พิพากษาที่ไม่ได้กระทำในฐานะศาล เช่น เป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการตุลาการหรือเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตุลาการศาล อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดีและการวางทรัพย์ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของศาลโดยเฉพาะ มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เป็นกฎหมายเฉพาะบัญญัติขึ้นตอนไว้แล้ว จึงสมควรได้รับการยกเว้นไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

จ. การพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาคดีคำร้องทุกข์ในปัญหาที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งมีวิธีพิจารณาและรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนที่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเป็นอย่างดี จึงได้รับการยกเว้นการต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ปี ๒๒๖๖ เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงได้ถูกยกเลิกไป

ฉ. การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

กรณีเป็นการกระทำทางการเมืองไม่อยู่ในการควบคุมของกฎหมาย

ช. ราชการทหาร

กิจการทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะ ที่ต้องดำเนินการโดยรวดเร็วตามสถานการณ์ แต่ถ้ากิจการของทหารมีงานบางประเภทที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง ยังคงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ซ. กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

¹⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : จีระวิชาการพิมพ์, 2540), หน้า 172.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้เป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครองตามปกติ เช่น ขั้นตอนการจับกุม สอบสวน ฟ้องคดี ไปจนการพิพากษาและลงโทษ เป็นต้น

ฉ. องค์การศาสนา

กิจการศาสนามีลักษณะเฉพาะแม้บางกรณีจะมีกฎหมายเข้าไปควบคุมก็ตาม เช่น การแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ของมหาเถรสมาคม ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ญ. เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอาจเสนอแนะองค์การทางปกครองบางหน่วยที่โดยลักษณะของงานไม่สมควรปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ได้