



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๐๐๑/ ๙๙๙



สำนักงาน ก.พ.

ถนนติวานนท์ จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล)๒๙๑๗๒ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๐๑/๒๖๖ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๘

๒. ประเด็นข้อสังเกตของสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ให้สำนักงาน ก.พ. เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงาน ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นร่างที่เคยขอให้สำนักงาน ก.พ. เสนอความเห็นแล้ว จึงขอยืนยันตามความเห็นเดิม รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาววรารมณ ตั้งตระกูล)

รองเลขาธิการ ก.พ. รักษาการแทน

เลขาธิการ ก.พ.

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๔๗ ๑๐๐๐ ต่อ ๐๑๐๘, ๐๑๒๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocsc.go.th

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๐๐๑/ ๒๖๖

สำนักงาน ก.พ.

ถนนติวานนท์ จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

๗ มีนาคม ๒๕๖๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล)๒๖๖๙ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย ประเด็นข้อสังเกตของสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้สำนักงาน ก.พ. เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงาน ก.พ. พิจารณาแล้ว เห็นด้วยในหลักการที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้มีความทันสมัย มีหลักการที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสากล และมีเนื้อหาชัดเจน ครบถ้วนสมบูรณ์ อันเป็นการช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ดี โดยที่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีการกำหนดบทบัญญัติขึ้นใหม่หลายมาตรา รวมถึงเพิ่มหมวด ๖ กฎ ดังนั้น จึงเห็นควรดำเนินการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมทั้งฉบับและออกเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ รวมถึงชี้แจงส่วนราชการต่าง ๆ และจัดทำคู่มือในการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสะดวกต่อผู้ปฏิบัติงานในการใช้กฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. มีประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในบางประการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายปิยวัฒน์ ศิวรักษ์)

เลขาธิการ ก.พ.

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๔๗ ๑๐๐๐ ต่อ ๘๘๕๓, ๘๘๖๔

โทรสาร ๐ ๒๕๔๗ ๑๕๗๑

ศุจิตา/ร่าง/พิมพ์/ทาน
ตรวจ

ประเด็นข้อสังเกตของสำนักงาน ก.พ.

เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. มาตรา ๗, มาตรา ๒๘/๒

ข้อเสนอ/ความเห็น : ควรกำหนดนิยามคำว่า “องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ” ที่ระบุอยู่ในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาที่ต้องตีความในภายหลัง เนื่องจากมีความคาบเกี่ยวกับคำอื่นที่ใกล้เคียงกัน เช่น องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๒. มาตรา ๔๕/๑, มาตรา ๔๕/๒, มาตรา ๔๕/๓

ข้อเสนอ/ความเห็น : การพิจารณาคำขอตามร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ฯ มีลักษณะที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง โดยในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์รวมทั้งกำหนดขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาไว้โดยเฉพาะ อันเป็นการกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่ใช้อำนาจในการทบทวนคำสั่งลงโทษและคำสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ประกอบกับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นระยะเวลาเร่งรัด ซึ่งหากครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว แม้ ก.พ.ค. จะยังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป แต่ก็ได้เป็นการตัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลแต่ประการใด เนื่องจากในกรณีนี้ผู้อุทธรณ์ก็มีสิทธิที่จะนำคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องรอลงคำวินิจฉัย ก.พ.ค. นอกจากนี้ ในการอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. นั้น โดยหลักแล้ว ผู้อุทธรณ์มีความประสงค์ให้ ก.พ.ค. พิจารณายกโทษหรือลดโทษ และที่ผ่านมา ก.พ.ค. ก็ได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ในเนื้อหาของพฤติการณ์ที่ถูกกล่าวหา และมีคำวินิจฉัยให้ยกโทษหรือลดโทษในหลายกรณีอันเป็นคุณต่อผู้อุทธรณ์ ดังนั้น การบัญญัติให้นำหลักการเรื่องคำสั่งโดยปริยายให้ยกอุทธรณ์มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์นี้ นอกจากจะขัดความประสงค์ของผู้อุทธรณ์แล้ว ยังขัดกับหลักความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันจะเป็นผลร้ายแก่ผู้อุทธรณ์มากกว่า ทั้งยังมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ จึงควรยกเว้นมิให้นำหลักการเรื่องคำสั่งโดยปริยายให้ยกอุทธรณ์มาใช้บังคับแก่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

๓. มาตรา ๔๙ วรรคสอง

ข้อเสนอ/ความเห็น : เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้มาตรานี้ เห็นควรให้ระบุนิยามของคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ในร่างมาตรานี้ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๘๗/๒๕๖๗ ซึ่งวางหลักว่า คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต้องเป็นคำสั่ง

ที่ให้ประโยชน์โดยตรงและไม่มีผลเป็นการให้ประโยชน์ต่อเนื่องกันไป ทั้งนี้เพื่อให้มีความชัดเจนว่า คำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ และการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งหรือค่าตอบแทนอื่น นอกเหนือจากเงินเดือนย่อมเป็นไปโดยผลของกฎหมายที่บัญญัติไว้ แต่ไม่ได้เป็นผลมาจากคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการโดยตรง ดังนั้น เมื่อคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ประเภะนั้น ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๕๔ วรรคสอง ที่จะต้องเพิกถอนภายในระยะเวลา ๙๐ วัน

อนึ่ง มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า หากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ นั้น มีเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ควรกำหนดข้อความ ที่ให้ดำเนินการทางวินัยและนำความบกพร่องดังกล่าวไปใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เช่นเดียวกับที่กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ในมาตราอื่น ๆ ด้วย เช่น มาตรา ๓๓ วรรคสี่

๔. มาตรา ๕๔

ข้อเสนอ/ความเห็น : โดยที่มาตรา ๕๔ ปัจจุบันกำหนดกรณีต่าง ๆ ที่ให้ขอพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ได้ แต่สำหรับร่างมาตรา ๕๔ กำหนดเฉพาะการขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดด้วยเหตุตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง เท่านั้น จึงเห็นควรกำหนดให้การขอพิจารณาใหม่เป็นไปตามหลักการปัจจุบัน คือ ไม่จำกัดเฉพาะกรณีตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง

อย่างไรก็ดี ตามร่างมาตรา ๕๔ (๑) ที่กำหนดเพิ่มเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีข้อเท็จจริงที่ศาลรับฟังในคดีอาญาที่ถึงที่สุดแล้วแตกต่างจากข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่เคยใช้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง นั้น แม้จะกำหนดในหลักการให้การพิจารณาใหม่ด้วยเหตุดังกล่าวไม่อาจแตกต่างไปจากประเด็นสำคัญแห่งคดีที่ศาลวินิจฉัยก็ตาม แต่ในบางกรณี พฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกันอาจถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของทั้งศาลอาญาและศาลปกครอง เช่น การกระทำผิดวินัยของข้าราชการ อาจมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อศาลปกครอง และในขณะเดียวกัน มีการฟ้องร้องข้าราชการให้รับผิดในทางอาญา สำหรับพฤติการณ์เดียวกันนั้นด้วย ดังนั้น หากกำหนดในร่างมาตรา ๕๔ ให้เจ้าหน้าที่อาจทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ใหม่ในกรณีที่ข้อเท็จจริงในคดีอาญาถึงที่สุดจะทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากคำพิพากษาในคดีอาญาอาจมีผลแตกต่างจากคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีวินัย เนื่องจากระบวนการพิจารณาทางวินัยมีความแตกต่างกับกระบวนการพิจารณาทางอาญา ทั้งเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานและวัตถุประสงค์ในการลงโทษ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๗/๒๕๔๗ อ.๑๔๒/๒๕๔๙ และ อ.๗๕๕/๒๕๖๑ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๓๔๒/๒๕๖๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการทางวินัย ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษได้โดยไม่ต้องปรากฏข้อเท็จจริงแห่งการกระทำผิด

โดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นความรับผิดชอบในคดีอาญา ในกรณีเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าหากคดีอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง แต่ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นการรับรองว่าผู้ฟ้องคดียังมีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและมิได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดข้อยกเว้นให้ไม่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้หากกรณีที่เกิดคดีอาญาที่ถึงที่สุดนั้นอาศัยพฤติการณ์เดียวกันกับคดีวินัยหรือคดีปกครองอื่นที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง นอกจากนี้ หากจะกำหนดให้นำข้อเท็จจริงในคดีอาญาที่ถึงที่สุดมาใช้ในการพิจารณาใหม่ตามร่างมาตรานี้ได้ ควรจำกัดเฉพาะกรณีที่ศาลอาญามีคำพิพากษาในเนื้อหาว่าจำเลยกระทำความผิดอาญาจริงตามข้อกล่าวหาเท่านั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่มีการรับฟังข้อเท็จจริงในคดีอาญาเป็นยุติโดยปราศจากข้อสงสัยแล้ว

๕. มาตรา ๖๓/๒๔/๓

ข้อเสนอ/ความเห็น : การกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาและสถานที่กักขังตามร่างกฎหมายนี้ เห็นควรเทียบเคียงกับการสั่งกักขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้

๑. การกำหนดว่า “ให้ศาลสั่งกักขังผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อไปได้อีกครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ทั้งนี้จะสั่งกักขังเกินสี่ครั้งไม่ได้” นั้น มีข้อสังเกตว่า กำหนดระยะเวลาที่กักขังควรเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน (เทียบเคียงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๗)

๒. การกำหนดว่า “ห้ามมิให้กักขังในเรือนจำหรือสถานี่ตำรวจ” นั้น มีข้อเสนอแนะว่า ควรเพิ่มข้อความว่า “หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน” (เทียบเคียงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๘/๑ วรรคสาม)

๖. มาตรา ๘๒/๑

ข้อเสนอ/ความเห็น : ร่างมาตรา ๘๒/๑ (๑) ที่กำหนดเกี่ยวกับมติในทางที่เป็นผลดีหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลน้อยกว่า นั้น เห็นว่า หากเป็นการลงมติในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ควรต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย