



ด่วนที่สุด

ที่ ศป ๐๐๓๒/ ๕๖๒๙



สำนักงานศาลปกครอง
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

เรื่อง ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

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

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีแจ้งว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา จึงขอให้สำนักงานศาลปกครองเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือส่วนอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ นั้น

สำนักงานศาลปกครองขอเรียนว่า ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตาม และศาลปกครองต้องใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและพัฒนาระบบกฎหมายดังกล่าวผ่านแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างรอบด้าน จึงขอส่งความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าว เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาพิพากษารรรถคดีของศาลปกครองโดยตรง จึงขอความอนุเคราะห์ให้มีผู้แทนของศาลปกครองเข้าร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในขั้นตอนต่าง ๆ โดยตลอดด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(นายเจตน์ สถาวรศีลพร)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สำนักกฎหมาย กลุ่มนิติการ ๑

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๒๕๔๐

โทรสาร ๐ ๒๑๐๕ ๕๕๖๗

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@admincourt.go.th



ระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์
ยื่นฟ้องออนไลน์ สะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม
<https://bit.ly/3sBQbvQ>
สายด่วนศาลปกครอง ๑๑๕๕

ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สำนักงานศาลปกครองได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้ว เห็นด้วยในหลักการ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองใช้บังคับมานานแล้ว จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามและศาลปกครองต้องใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและพัฒนาระบบกฎหมายดังกล่าวผ่านแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบคอบ เหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย สำนักงานศาลปกครองมีข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

๑. ร่างมาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่กฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว มิให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ แต่กรณีที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจออกกฎเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ให้การอุทธรณ์เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้” นั้น

เห็นว่า ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วตามมาตรา ๓ วรรคสอง สมควรปรับแก้ไขถ้อยคำเป็น “ในกรณีที่กฎหมายหรือกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว มิให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ” เนื่องจากมาตรา ๗ ของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้กำหนดนิยามของคำว่า “กฎ” ไว้ และไม่จำเป็นต้องกำหนดข้อยกเว้นกรณีกฎหมายมิได้ให้อำนาจออกกฎเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้ เนื่องจากสามารถใช้ความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บังคับได้อยู่แล้ว

๒. ร่างมาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยวรรคสาม ได้กำหนดว่า “ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ กฎ มาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรี องค์การหรือการดำเนินงานหรือการดำเนินกิจการตาม (๒) (๕) (๖) (๘) และ (๙) รวมทั้งการออกกฎของประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วย” นั้น

เห็นว่า การกำหนดข้อยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่องค์กรหรือการดำเนินงานหรือการดำเนินกิจการบางกรณี โดยวรรคสามของมาตรา ๔ กำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ กฎ มาใช้บังคับด้วย นั้น ควรปรับแก้ไขความในวรรคสามของมาตรา ๔ เนื่องจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ในศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง อยู่ภายใต้การดำเนินกระบวนการของแต่ละศาลแล้ว และการออกกฎของประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นกฎเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีของแต่ละศาล จึงควรตัด (๕) การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ในศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง และ (๘) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือกระบวนการพิจารณาคดีความผิดทางวินัย รวมทั้งความตอนท้ายของวรรคสามออก

เป็นดังนี้ “ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ กฎ มาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรี องค์การหรือการดำเนินงาน หรือการดำเนินกิจการตาม (๒) (๖) และ (๙) ด้วย”

๓. ร่างมาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ในกฎหมายมหาชนขึ้นแก่บุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หน้าที่ หรือเสรีภาพของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การรับรอง การรับแจ้ง และการรับจดทะเบียน (๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น

เห็นว่า นิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่ได้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ แต่หากจะแก้ไขควรเพิ่ม เฉพาะถ้อยคำว่า “เสรีภาพของบุคคล” และ “การรับแจ้ง” เพื่อให้ความหมายของคำสั่งทางปกครอง ครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวด้วย

๔. ร่างมาตรา ๖ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” หมายความว่า คำสั่งทางปกครองที่เป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้เจาะจง ตัวบุคคลเป็นการเฉพาะราย แต่ใช้บังคับแก่กลุ่มบุคคลที่กำหนดหรืออาจกำหนดเฉพาะเจาะจงได้ โดยประเภท สถานที่ พื้นที่ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง เวลาใดเวลาหนึ่ง หรือการดำเนินการในกรณีใดกรณีหนึ่ง เช่น ป้ายและสัญญาณจราจร คำสั่งห้ามบุคคลเข้าสถานที่ ประกาศการใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน สาธารณะ รวมทั้งการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้น

เห็นว่า องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองทั่วไปดังกล่าวแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ คำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลที่กำหนด และคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่ง ซึ่งการยกตัวอย่างประกอบในนิยามนี้ยังไม่ครอบคลุมความหมายของคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลที่กำหนด จึงควรปรับเนื้อหาของบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองในรูปแบบอื่นขึ้นใหม่ โดยให้ตัวอย่างประกอบในส่วน of คำสั่งทางปกครองทั่วไป ที่ใช้บังคับแก่กลุ่มบุคคลที่กำหนดด้วย เช่น ประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการโดยกำหนด คุณสมบัติของกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง หรือประกาศเกี่ยวกับการขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชี ผู้สอบแข่งขันได้ในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ

๕. ร่างมาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ และหน่วยงานอื่นของรัฐบรรดาที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้รวมถึงองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และองค์กรอื่น เฉพาะกรณีซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐเท่านั้น” นั้น

เห็นว่า ควรปรับความหมายของนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ และหน่วยงานอื่นของรัฐบรรดาที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม และให้รวมถึงองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และองค์กรอื่นเฉพาะกรณีซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐเท่านั้น”

๖. ร่างมาตรา ๘ เพิ่มบทนิยามต่อบทนิยามคำว่า “คู่กรณี” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดว่า “คำขอ” หมายความว่า คำขอที่เป็นเอกสารเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครอง นั้น

เห็นว่า ควรเพิ่มเติมเนื้อหาบทนิยามคำว่า “คำขอ” ให้รวมถึงการขอด้วยวาจา หรือการขอทางโทรศัพท์ เพื่อให้ครอบคลุมคำขอที่คู่กรณีสามารถกระทำได้

๗. ร่างมาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยวรรคหนึ่งได้กำหนดว่า “มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ประกอบด้วย (๑) ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการกฤษฎีกา (๓) กรรมการไม่เกินห้าคนที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการกฤษฎีกา”

เห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความเหมาะสมอยู่แล้ว เนื่องจากการกำหนดในลักษณะที่เปิดกว้างให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณสมบัติในการทำหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำแนะนำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการได้ ซึ่งกรรมการกฤษฎีกาก็เป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะดังกล่าวด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การเพิ่มกรรมการประเภทที่มาจากกรรมการกฤษฎีกาตามร่างมาตรา ๗ (๓) นั้น มีข้อสังเกตว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นหรือคำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการร่างกฎหมายหรือให้ความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งหากมีประเด็นเกี่ยวกับการร่างกฎหมายหรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยมิได้เสนอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณา จึงไม่ควรกำหนดเฉพาะเจาะจงให้กรรมการกฤษฎีกาเป็นประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามร่างมาตรา ๗ (๑) และ (๓)

๘. ร่างมาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยวรรคหนึ่งได้กำหนดว่า “มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๘ กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกหรือเมื่อมีเหตุหนึ่งเหตุใดตามมาตรา ๗๖ และในกรณีของประธานกรรมการ

และกรรมการตามมาตรา ๗ (๓) ซึ่งพ้นจากตำแหน่งกรรมการกฤษฎีกาก่อนวาระ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย”

เห็นว่า ความตอนท้ายของวรรคหนึ่ง ควรเพิ่มเป็น “...ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย” เพื่อให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับความก่อนหน้า

๙. ร่างมาตรา ๑๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๖/๑ และมาตรา ๑๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๑๖/๑ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “มาตรา ๑๖/๑ การที่เจ้าหน้าที่คนเดียวกันทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองในหลายขั้นตอน ไม่ถือเป็นเหตุ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง หากการพิจารณาในหลายขั้นตอนนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการหรือองค์กรเดียวกันที่แบ่งหน้าที่กันปฏิบัติงานภายใต้การพิจารณาทางปกครองเดียวกันก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง”

เห็นว่า บทบัญญัติที่เพิ่มเติมขึ้นกำหนดเกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมทุกขั้นตอน ควรกำหนดให้ชัดเจนในแต่ละขั้นตอน โดยเฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลกัน เช่น คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) คณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจำจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ทจ.) และคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ โดยแยกขั้นตอนเป็น ๓ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนทางวินัย ขั้นตอนการพิจารณาผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และขั้นตอนการพิจารณาภายหลังการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว”

๑๐. ร่างมาตรา ๑๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “มาตรา ๑๘ บทบัญญัติมาตรา ๑๓ (๒) ถึง (๖) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ ไม่ใช้บังคับแก่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้”

เห็นว่า การแก้ไขร่างมาตรา ๑๘ โดยตัดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคู่กรณีเองตามมาตรา ๑๓ (๑) ออก เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๔๓/๑ นั้น อาจมีประเด็นปัญหาในกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองใดเป็นอำนาจหน้าที่โดยแท้ของเจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่กรณีเอง ซึ่งไม่สามารถใช้หลักการมอบอำนาจตามกฎหมายได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่นั้นยังปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติราชการได้ในเวลาที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้น เช่นนี้แล้วจะมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร

๑๑. มาตรา ๑๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยวรรคสามกำหนดว่า “ในกรณีตามวรรคสองให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกคืนเงินเดือนกึ่งหนึ่งและผลประโยชน์อื่นใดทั้งหมดที่ผู้นั้นได้รับไป โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลาภมิควรได้มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

เห็นว่า บทบัญญัติของร่างมาตรานี้อยู่ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๑ เจ้าหน้าที่แต่ความในวรรคสามของร่างมาตรานี้ เป็นการกำหนดในเรื่องเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายได้รับ จึงควรนำไปกำหนดไว้ในส่วนอื่นหรือบททั่วไปของร่างพระราชบัญญัตินี้

๑๒.ร่างมาตรา ๑๖ ให้ยกเลิกความในวรรคสามและวรรคสี่ของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ และร่างมาตรา ๑๗ เพิ่มความเป็นวรรคห้าของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราเป็นการแก้ไขความในวรรคสาม วรรคสี่ และเพิ่มความในวรรคห้า ของมาตรา ๒๗ ซึ่งเป็นเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอของคู่กรณี และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอ จึงควรกำหนดให้ร่างมาตรา ๑๖ ยกเลิกมาตรา ๒๗ ทั้งมาตรา และเรียงลำดับตามขั้นตอนใหม่ โดยนำความในวรรคห้าของมาตรา ๒๗ ตามร่างมาตรา ๑๗ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับการแจ้งให้ดำเนินการแก้ไขคำขอหรือส่งเอกสารเพิ่มเติม ผู้ยื่นคำขออาจขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ทบทวนได้ มากำหนดเป็นวรรคสี่ และนำความในวรรคสี่ของมาตรา ๒๗ ตามร่างมาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้แก้ไขคำขอหรือส่งเอกสารตามที่ระบุในการแจ้งแล้ว เจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินการไม่ได้ มากำหนดเป็นวรรคห้า

๑๓. ร่างมาตรา ๑๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๗/๑ มาตรา ๒๗/๒ มาตรา ๒๗/๓ มาตรา ๒๗/๔ มาตรา ๒๗/๕ มาตรา ๒๗/๖ และมาตรา ๒๗/๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๒๗/๑ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มาตรา ๒๗/๒ ถึงมาตรา ๒๗/๗ เป็นเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นคำขอ นั้น

เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณารายละเอียดทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีจำนวนมากและแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน การกำหนดให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับคำขอ หรือการดำเนินการกรณีที่มีการยื่นคำขอผิดหน่วยงานอาจสร้างภาระให้หน่วยงานของรัฐและอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

๑๔ ร่างมาตรา ๑๙ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๘/๑ มาตรา ๒๘/๒ และมาตรา ๒๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง และแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

๑๔.๑ มาตรา ๒๘/๑ วรรคสอง ได้กำหนดว่า “การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุด้วย”

เห็นว่า มาตรา ๒๘/๑ ควรปรับแก้ไขความในวรรคสองให้รวมถึงหลักความได้สัดส่วน เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๓ กำหนดกรณีที่ว่าร่างกฎหมายกำหนดให้ออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎดังกล่าวต้องกำหนดให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (๔) ต้องยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพและประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป

๑๔.๒ มาตรา ๒๘/๒ ได้กำหนดว่า “ผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองอาจกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้ในรูปแบบหนังสือเวียน หนังสือสั่งการ หรือหนังสือที่เรียกชื่ออย่างอื่น...”

เห็นว่า การกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่กระทบต่อการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานอาจใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันเพราะใช้กฎหมายต่างกัน และอาจขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๓ กำหนดกรณีที่ร่างกฎหมายกำหนดให้ออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎดังกล่าวต้องกำหนดให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัตินี้ หรือมาตรา ๒๔ กำหนดให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๓ ให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป รวมทั้งถ้อยคำว่า “องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ” ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นองค์การประเภทใด

๑๔.๓ มาตรา ๒๘/๓ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “มาตรา ๒๘/๓ ในกรณีที่บุคคลปฏิบัติโดยสุจริตตามการตีความกฎหมายของหน่วยงานของรัฐตามที่ปรากฏในการตอบข้อหารือของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง หนังสือเวียน แนวปฏิบัติ หรือบันทึกสั่งการบุคคลอาจยกการตีความกฎหมายดังกล่าวขึ้นไต่ถามต่อหน่วยงานของรัฐนั้นหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลภายนอก”

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรานี้กำหนดไว้กว้างเกินไปอาจเกิดปัญหาการตีความและอาจกระทบต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือก่อให้เกิดการทุจริตได้ และถ้อยคำว่า “บุคคลปฏิบัติโดยสุจริต” หมายถึงบุคคลใดบ้าง และถ้อยคำว่า “ไต่ถาม” มีความหมายและมีผลอย่างไร รวมทั้งคำสั่งทางปกครองที่ตีความนั้นต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๑๕. ร่างมาตรา ๒๐ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “มาตรา ๓๐ ก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิหรือเสรีภาพของคู่กรณี หรือปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิให้แก่คู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความจำเป็นและสมควร จะให้คู่กรณีชี้แจงโต้แย้งด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ด้วยก็ได้”

เห็นว่า การเพิ่มเรื่องการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิ ถ้อยคำว่า “สิทธิ” กำหนดไว้กว้างเกินไปจนอาจเกิดปัญหาการตีความว่ารวมถึงสิทธิตามกฎหมายหรือสิทธิโดยสภาพด้วยหรือไม่

๑๖. ร่างมาตรา ๒๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยวรรคหนึ่งได้กำหนดว่า “มาตรา ๓๓ การพิจารณาทางปกครองในเรื่องใด หากหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องได้รับอนุญาต อนุมัติ ความเห็นชอบ หรือความเห็นประกอบการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือให้ความเห็นดังกล่าว แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐที่ยื่นคำขอทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ แต่กรณีที่เรื่องใดมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาเกินสามสิบวัน ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือให้เห็น ประสงค์ กำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้เป็นการทั่วไปและแจ้งให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทราบ...”

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรานี้ยังมีความชัดเจนในเรื่องการแจ้งว่า เป็นการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นให้ความเห็น หรือเป็นการแจ้งผลการพิจารณาทางปกครองให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นทราบ ประกอบกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดเกี่ยวกับการแจ้งและระยะเวลาการพิจารณาซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีหน้าที่ตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตว่าเหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับปรุงแก้ไขแล้ว

๑๗. ร่างมาตรา ๒๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๓/๑ ของส่วนที่ ๓ การพิจารณา ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดว่า “มาตรา ๓๓/๑ ในกรณีที่การประกอบกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องใดของประชาชน จำเป็นต้องได้รับการอนุญาต อนุมัติ รับแจ้ง รับจดทะเบียน หรือการสั่งการอื่น ๆ จากเจ้าหน้าที่หลายราย ในหลายกระบวนการ คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ในการอนุญาต อนุมัติ รับแจ้ง รับจดทะเบียน หรือสั่งการอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่การประกอบกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องนั้นทั้งหมด มาเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเหมาะสมเพียงรายเดียวก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน”

เห็นว่า บทบัญญัตินี้เป็นการรวบอำนาจตามกฎหมายในการอนุมัติ อนุญาต รับจดทะเบียน และสั่งการอื่น ๆ จากเจ้าหน้าที่หลายคนตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ มาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่คนเดียว แม้จะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานหรือหลายกระบวนการ แต่กรณีนี้มีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ และอาจจะมีข้อโต้แย้งถึงความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว รวมทั้งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวไว้แล้ว จึงไม่ควรกำหนดเรื่องนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่..) พ.ศ.

๑๘. ร่างมาตรา ๒๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดว่า “คำสั่งทางปกครองอาจเกิดขึ้นโดยปริยายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔/๒ หรือมาตรา ๓๔/๓”

เห็นว่า เนื้อหาของบทบัญญัตินี้ไม่สอดคล้องกับความในมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับร่างมาตรา ๒๘ เพิ่มความเป็นมาตรา ๓๔/๒ และมาตรา ๓๔/๓ ที่ได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองโดยปริยายไว้ชัดเจนอยู่แล้ว จึงไม่ควรนำมากำหนดในมาตรา ๓๔ อีก

๑๙. ร่างมาตรา ๒๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดว่า “มาตรา ๓๔/๑ ในการจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎหมายหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดบทบัญญัติให้มีคำสั่งทางปกครองเห็นชอบคำขอโดยปริยายได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คำสั่งดังกล่าวจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเรื่อง ดังต่อไปนี้ (๑) ความมั่นคงของรัฐ (๒) การป้องกันประเทศ (๓) ความปลอดภัยและสุขอนามัยของประชาชน (๔) สิ่งแวดล้อมหรือ

ทรัพยากรธรรมชาติ (๕) มรดกทางวัฒนธรรมของชาติ (๖) สถานะของบุคคล เช่น การขอสัญชาติ การขอสัญกั การขอตรวจลงตรา (๗) สิทธิของบุคคลอื่นในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธินั้น (๘) ประโยชน์อื่นอันสำคัญของส่วนรวมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรานี้เป็นเรื่องการจัดทำร่างกฎหมายและกฎ หน่วยงานมีดุลพินิจพิจารณาตามที่เห็นสมควรในการจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎที่จะกำหนดให้มีคำสั่งทางปกครอง เห็นชอบคำขอโดยปริยาย ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐไว้แล้ว จึงไม่ควรกำหนดเรื่องนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่..) พ.ศ.

๒๐. ร่างมาตรา ๒๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๙/๒ มาตรา ๓๙/๓ และมาตรา ๓๙/๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๓๙/๒ เป็นเรื่องคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย อนุมัติ อนุญาต หรือเห็นชอบตามคำขอ มาตรา ๓๙/๓ เป็นเรื่องคำสั่งทางปกครองโดยปริยายปฏิเสธคำขอ และมาตรา ๓๙/๓ เป็นเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาคำขอของคู่กรณี และมาตรา ๓๙/๔ เป็นเรื่องการขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลในการปฏิเสธคำขอ

เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองโดยปริยายปฏิเสธคำขอ ตามมาตรา ๓๙/๓ และมาตรา ๓๙/๔ จะเป็นผลเสียกับประชาชน เนื่องจากระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรานี้ค่อนข้างสั้น ระยะเวลาตามมาตรา ๓๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และประชาชนที่ได้รับผลจากคำสั่งทางปกครองโดยปริยายปฏิเสธคำขอจะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายฝรั่งเศส (Code des relations entre le public et l'administration (Articles L231-4)) ที่กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการเมื่อเวลาผ่านไป ๒ เดือนแล้ว จึงจะถือว่ามีความสั่งปฏิเสธคำขอโดยปริยาย นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่ได้ขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลในการปฏิเสธคำขอภายในระยะเวลาการฟ้องคดี (ซึ่งหากเรื่องดังกล่าวนี้มีการขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลในการปฏิเสธคำขอโดยปริยายและเรื่องดังกล่าวได้รับการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งใหม่เห็นชอบตามคำขอ) การกำหนดบทบัญญัติให้มีเงื่อนไขเช่นนี้จะทำให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอที่ไม่ได้ยื่นขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลในการปฏิเสธคำขอจะไม่ได้รับการจัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐเลย และจะทำให้คำสั่งทางปกครองโดยปริยายถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไปโดยอัตโนมัติ ในการนี้ การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย

๒๑. ร่างมาตรา ๒๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยร่างมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) กำหนดว่า “การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำแต่มิได้กระทำหรือกระทำโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง”

เห็นว่า ร่างมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) การรับฟังคู่กรณีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำก่อนมีคำสั่งทางปกครอง จึงไม่ควรกำหนดกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้รับฟังคู่กรณีว่าสามารถจะเยียวยาแก้ไขได้ และวรรคสาม ที่กำหนดว่า “กรณีตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือก่อนคดีเสร็จการพิจารณาของศาลที่มีอำนาจ

พิจารณาพิพากษาคดีในชั้นแรกหรือของอนุญาโตตุลาการ” มีข้อสังเกตว่า เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ไม่ควรกำหนดให้ดำเนินการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองกรณีที่ไม่ได้รับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการแล้ว

๒๒. ร่างมาตรา ๓๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๑/๑ มาตรา ๔๑/๒ และมาตรา ๔๑/๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๔๑/๑ เป็นเรื่องการกล่าวอ้างความบกพร่องในขั้นตอน วิธีการ หรือรูปแบบในการทำคำสั่งทางปกครองหรือความบกพร่องเรื่องเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ มาตรา ๔๑/๒ เป็นเรื่องการนำมาตรา ๔๑/๑ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่การดำเนินการทางวินัย และมาตรา ๔๑/๓ เป็นเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครองอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น

เห็นว่า ร่างมาตรา ๔๑/๑ และมาตรา ๔๑/๒ กำหนดห้ามคู่กรณีกล่าวอ้างความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองในขั้นตอน วิธีการ รูปแบบ หรือเขตพื้นที่ที่ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่มาเป็นเหตุในการขอให้เจ้าหน้าที่ หรือศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จะเป็นการไม่เคารพหลักการฟังความทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นกรณีใด และจะเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยฝ่าฝืนกฎหมายมากขึ้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ได้รับการคุ้มครองน้อยลง เพราะจะถูกกลั่นแกล้งทางวินัยมากขึ้น ร่างมาตรา ๔๑/๓ ควรแยกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเพื่อจะได้พิจารณาว่า เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะสามารถทำให้ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ และควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยรับรองความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมิได้กระทำตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคู่กรณีอาจยกเรื่องการกระทบบสิทธิตามบทบัญญัติที่แก้ไขในร่างมาตรานี้ อันเป็นหลักการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญขึ้นต่อสู้ในชั้นศาลได้ว่าบัญญัติดังกล่าวอาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ”

๒๓. ร่างมาตรา ๓๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๓/๑ ของหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ ๔ รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดว่า “มาตรา ๔๓/๑ คำสั่งทางปกครองที่มีความผิดพลาดอย่างร้ายแรง และขัดแย้งตกเป็นโมฆะและไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น...”

เห็นว่า บทบัญญัติในวรรคหนึ่งเป็นหลักโมฆะกรรมที่บุคคลทั่วไปสามารถอ้างความเป็นโมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครองขึ้นเมื่อใดก็ได้ อาจเกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่หากจะแก้ไขควรแก้ไขถ้อยคำวรรคหนึ่งเป็น “คำสั่งทางปกครองที่มีความผิดพลาดอย่างร้ายแรง และขัดแย้งให้ถือเสมือนว่าไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนและไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น...” และควรเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ประกาศความไม่มีอยู่ของคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดี หรือเพิ่มเติมหลักการประกาศความไม่มีอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

๒๔. ร่างมาตรา ๓๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “มาตรา ๔๔ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ ให้คู่กรณีอาจโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการฟ้องคดีต่อศาลได้... (๒) คณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และ (๓) เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน...”

เห็นว่า

(๑) ถ้อยคำว่า “คู่กรณีอาจโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการฟ้องคดีต่อศาลได้” อาจทำให้เข้าใจได้ว่าคู่กรณีสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้สองทาง คือ ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้แล้ว จึงควรตัดถ้อยคำดังกล่าวออก

(๒) ถ้อยคำว่า “คณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย” มีความหมายจำกัด ควรกำหนดโดยใช้ถ้อยคำว่า “คณะกรรมการ” เพื่อให้ครอบคลุมถึงคณะกรรมการอื่น ๆ ด้วย

(๓) ถ้อยคำว่า “ผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน” ไม่มีความชัดเจนว่าคือผู้ใด ควรกำหนดให้สอดคล้องกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑๕) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม

ทั้งนี้ หากต้องมีการแก้ไข เห็นควรคงหลักการเดิมตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เป็น “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน...” โดยไม่ต้องกำหนดเรื่องการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการฟ้องคดีต่อศาล

๒๕. ร่างมาตรา ๓๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่แจ้งผู้อุทธรณ์ให้แก้ไขคำอุทธรณ์ให้ถูกต้องและยื่นใหม่ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง มิให้นำระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่...”

เห็นว่า การลดระยะเวลาการพิจารณาของเจ้าหน้าที่จากเดิม ๓๐ วัน เป็น ๑๕ วัน อาจทำให้เจ้าหน้าที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีภารกิจจำนวนมากและหลายเรื่องในคราวเดียวกัน ประกอบกับมีขั้นตอนและวิธีการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน จึงควรกำหนดให้มีระยะเวลาในการพิจารณาพอสมควร และถ้อยคำว่า “ผู้พิจารณาอุทธรณ์” ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นใด โดยอาจใช้ถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง” หรือ “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไป” เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒๖. ร่างมาตรา ๓๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๕/๑ มาตรา ๔๕/๒ มาตรา ๔๕/๓ มาตรา ๔๕/๔ และมาตรา ๔๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒๖.๑ มาตรา ๔๕/๑ ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มิได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งโดยปริยายให้ยกอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลในการยกอุทธรณ์ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีก็ได้ ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอให้แจ้งเหตุผล...”

เห็นว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาและไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบจะมีผลให้มีคำสั่งทางปกครองโดยปริยายให้ยกอุทธรณ์ การขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลในการยกอุทธรณ์ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น เจ้าหน้าที่อาจไม่สามารถให้เหตุผลได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์เรื่องดังกล่าว อีกทั้งคำสั่งทางปกครองเดียวกันอาจมีวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีและวันเริ่มต้นนับอายุความหลายครั้ง ทำให้เกิดความสับสนไม่แน่นอน และเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่และศาล

๒๖.๒ มาตรา ๔๕/๒ ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์มิได้ขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลในการยกอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๔๕/๑ (๑) หรือ (๒) ได้เองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ และให้นำความในมาตรา ๔๕/๑ (๑) หรือ (๒) มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม...”

เห็นว่า มาตรานี้เป็นการกำหนดข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นในมาตรา ๔๕/๑

๒๖.๓ มาตรา ๔๕/๓ ได้กำหนดว่า “ให้นำความในมาตรา ๔๕/๑ และมาตรา ๔๕/๒ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ทั้งกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ และกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ โดยต้องนำระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เห็นว่า บทบัญญัตินี้อาจขัดหรือแย้งกับความในร่างมาตรา ๓ วรรคสอง ที่กำหนดขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๓ โดยเพิ่มถ้อยคำว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๕/๓...”

๒๖.๔ มาตรา ๔๕/๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ก่อนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย คู่กรณีอาจถอนอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้ หลังจากถอนอุทธรณ์แล้ว คู่กรณีอาจยื่นอุทธรณ์ได้อีกภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย” และวรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่มีการขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีได้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง หากคู่กรณียื่นอุทธรณ์และต่อมาถอนอุทธรณ์ คู่กรณีอาจยื่นอุทธรณ์ได้อีกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ถอนอุทธรณ์นั้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาอุทธรณ์ที่ขยายออกไปหนึ่งปีดังกล่าว...”

เห็นว่า การอุทธรณ์ในวรรคหนึ่งเป็นกรณีที่คู่กรณีประสงค์จะให้แก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง โดยคู่กรณีมีสิทธิที่จะถอนอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ได้ หากคู่กรณีใช้สิทธิถอนอุทธรณ์แล้วจะทำให้เสียสิทธิในการฟ้องคดี และแม้ว่าคู่กรณีจะถอนอุทธรณ์แล้วเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอำนาจพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่ควรกำหนดร่างมาตรานี้ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และในวรรคสอง การขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่คู่กรณีได้รับคำสั่งทางปกครอง หากคู่กรณียื่นอุทธรณ์แล้ว

ต่อมาขอถอนอุทธรณ์ และกำหนดให้คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์อีกครั้งได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ถอนอุทธรณ์ อาจเป็นกรณีที่ทำให้สิทธิในการฟ้องคดีของคู่กรณีถูกระงับหรือถูกตัดสิทธิการฟ้องคดีได้

๒๗. ร่างมาตรา ๓๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยวรรคสอง กำหนดว่า “ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทำคำสั่งทางปกครองตามที่ได้อวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งคำสั่งนั้นให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์นั้นและผู้อุทธรณ์ทราบโดยเร็ว..”

เห็นว่า ถ้อยคำว่า “ผู้พิจารณาอุทธรณ์” ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นใด โดยควรใช้ถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง” หรือ “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไป” เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒๘. ร่างมาตรา ๓๙ ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๓/๑ วรรคสาม การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้หรือควรจะรู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองในกรณีคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ที่มิชอบด้วยกฎหมาย และผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

เห็นว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ ไม่ควรกำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนของเจ้าหน้าที่ไว้ แต่ควรเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและนิติฐานะของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์และมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จะทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียหายได้

๒๙. ร่างมาตรา ๔๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์โดยอ้างเพียงความบกพร่องในขั้นตอน วิธีการ หรือรูปแบบในการทำคำสั่ง หรือความบกพร่องเรื่องเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะตามมาตรา ๔๑/๑ วรรคสอง หากความบกพร่องนั้นไม่ใช่ความบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งแม้เจ้าหน้าที่จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอน วิธีการ หรือรูปแบบที่กฎหมายกำหนดหรือตามหลักเกณฑ์เรื่องเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่แล้ว ก็ยังคงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาสาระเช่นเดิม”

เห็นว่า การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจกล่าวอ้างความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองในขั้นตอน วิธีการ รูปแบบหรือเขตพื้นที่ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่มาเป็นเหตุเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้ จะเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยฝ่าฝืนกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะกรณีการออกคำสั่งนอกเขตพื้นที่นั้นเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ

หน้าที่ ซึ่งขัดกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” และเป็นเหตุในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับโดยให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๓๐. ร่างมาตรา ๔๑ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “...ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืนไปพร้อมกับคำสั่งเพิกถอน”

เห็นว่า การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืนไปพร้อมกับคำสั่งเพิกถอน โดยไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เป็นฐานอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ จึงควรกำหนดให้มีการออกหลักเกณฑ์วิธีการในการออกคำสั่งเรียกเงินคืนดังกล่าวในกฎหมายลำดับรอง

๓๑. ร่างมาตรา ๔๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยวรรคสาม ได้กำหนดว่า “ในคำสั่งเพิกถอนให้เจ้าหน้าที่ระบุข้อความเกี่ยวกับสิทธิได้รับค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งและวิธีการยื่นคำขอตามวรรคสอง ในกรณีที่ไม่มีข้อความดังกล่าวในคำสั่งเพิกถอนโดยถูกต้องครบถ้วน ให้ระยะเวลาร้องขอค่าทดแทนเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ ให้ขยายระยะเวลาร้องขอค่าทดแทนเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอน”

เห็นว่า ร่างมาตรา ๕๒ วรรคสาม ควรกำหนดเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิขอค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ให้ชัดเจนครอบคลุมถึงสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน วิธีการยื่นคำขอ และระยะเวลาสำหรับการยื่นคำขอในทำนองเดียวกับมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓๒. ร่างมาตรา ๔๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยวรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “มาตรา ๕๔ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดด้วยเหตุตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง คู่กรณีอาจมีคำขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้นใหม่และเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (๕) ที่กำหนดว่า “กรณีที่ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติโดยศาลในคดีอาญาที่ถึงที่สุดแล้ว อาจเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี” และวรรคสี่ กำหนดว่า “การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รับรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง”

เห็นว่า การกำหนดให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดด้วยเหตุตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นการนำเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดมาใช้ แต่โดยที่ มาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง ได้กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในการนี้ ดังต่อไปนี้... อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่า คำสั่งทางปกครองนั้นหมายถึงคำสั่งทางปกครองทุกประเภทหรือคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงินเท่านั้น จึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่สามารถทำได้กับคำสั่งทางปกครองทุกประเภท และในวรรคหนึ่ง

(๕) และวรรคสี่ การกำหนดระยะเวลายื่นคำขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่กับระยะเวลาที่มีคำพิพากษาคืออาญาถึงที่สุดอาจไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากการพิจารณาคืออาญาอาจใช้เวลาเกินกว่าสิบปี

๓๓. ร่างมาตรา ๔๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๖๓/๔/๑ และมาตรา ๖๓/๔/๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๖๓/๔/๒ ได้กำหนดว่า “มาตรา ๖๓/๔/๒ ในกรณีที่เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่นิติบุคคลใด หากนิติบุคคลนั้นสิ้นสภาพ โอนกิจการ หรือควบรวมกิจการ ให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ โดยให้แจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังผู้ชำระบัญชี หรือนิติบุคคลที่รับโอนกิจการหรือเกิดจากการควบรวมกิจการ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่แก่บุคคลหรือนิติบุคคลดังกล่าวอีก และให้นำหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๓/๔/๑ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

เห็นว่า มาตรานี้ไม่ได้กำหนดให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนิติบุคคลที่อยู่ระหว่างการฟื้นฟูกิจการหรือล้มละลาย ซึ่งหากกำหนดให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนิติบุคคลที่อยู่ระหว่างการฟื้นฟูกิจการหรือล้มละลายอาจทำให้ได้รับเงินคืนมากกว่าการชำระบัญชีและทำให้ทางราชการได้รับประโยชน์มากขึ้น รวมทั้งควรกำหนดถึงนิติบุคคลอื่น ๆ ตามกฎหมายเฉพาะ เช่น สหกรณ์ นิติบุคคลอาคารชุด

๓๔. ร่างมาตรา ๕๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๖๓/๒๔/๑ มาตรา ๖๓/๒๔/๒ มาตรา ๖๓/๒๔/๓ และมาตรา ๖๓/๒๔/๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดว่า

“มาตรา ๖๓/๒๔/๒ เมื่อได้รับคำขอตตามตรา ๖๓/๒๔/๑ แล้ว ให้ศาลออกหมายเรียกผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมาไต่สวน หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่มาศาลตามวันและเวลาที่กำหนดในหมายเรียก ให้ศาลพิจารณาพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นคำขอนำมาสืบหรือที่ศาลเรียกมาสืบ หากเป็นที่พอใจจากพยานหลักฐานว่าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองสามารถปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ถ้าได้กระทำการโดยสุจริต และเจ้าหน้าที่ไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะใช้เพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ให้ศาลออกหมายจับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมาศาลหรือถูกจับตัวมา แต่ไม่อาจแสดงเหตุอันสมควรในการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ ศาลมีอำนาจสั่งกักขังผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทันทีหรือในวันหนึ่งวันใดที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองยังคงขัดขืนอยู่ก็ได้ แต่หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองแสดงเหตุอันสมควรในการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ หรือตกลงที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกประการ หรือศาลเห็นว่าเหตุอื่นที่จะยกคำขอ ศาลจะมีคำสั่งให้ยกคำขอหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา ๖๓/๒๔/๓ ให้ศาลมีอำนาจกักขังผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ครั้งละไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันเริ่มจับกุมหรือกักขัง แล้วแต่กรณี เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตกลงที่จะปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาล ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าความปรากฏต่อศาลหรือเจ้าหน้าที่แสดงพยานหลักฐานต่อศาลว่าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ให้ศาลสั่งกักขังผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อไปได้อีกครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ทั้งนี้จะสั่งกักขังเกินสี่ครั้งไม่ได้

วิธีการกักขัง สถานที่กักขัง และการควบคุมผู้ถูกกักขัง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ห้ามมิให้กักขังในเรือนจำหรือสถานตำรวจ

เมื่อศาลได้สั่งกักขังผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองในกรณีใดแล้ว เจ้าหน้าที่จะยื่นคำขอต่อศาลให้สั่งจับกุมและกักขังผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองในกรณีเดียวกันนั้นซ้ำอีกไม่ได้

ในระหว่างที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองถูกจับกุมหรือกักขัง เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑ (๑) เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องมีคำเตือนตามมาตรา ๖๓/๒๒ ก่อน”

มาตรา ๖๓/๒๔/๔ การจับกุมและควบคุมตัวผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหมายของศาล

เห็นว่า มาตรา ๖๓/๒๔/๒ มาตรา ๖๓/๒๔/๓ และมาตรา ๖๓/๒๔/๔ ไม่ควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลซึ่งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของแต่ละศาล รวมทั้งอาจขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) และ (๕) ของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กำหนดว่า พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และควรให้ศาลพิจารณาเตรียมการรองรับเกี่ยวกับวิธีการกักขัง สถานที่กักขัง และวิธีการควบคุมผู้ถูกกักขัง

๓๕. ร่างมาตรา ๕๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยมาตรา ๖๗ ได้กำหนดว่า “มาตรา ๖๗ เมื่อมีการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๕ ของหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ การยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาด หรือการยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการในประเด็นที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ให้อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีหรือระยะเวลาอุทธรณ์แล้วแต่กรณี สะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอ ให้ถือว่าอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีหรือระยะเวลาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย”

เห็นว่า ร่างมาตรา ๖๗ ควรเพิ่มการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้คณะอนุญาโตตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการและข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาอนุญาโตตุลาการเท่านั้น มิได้มีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

๓๖. ร่างมาตรา ๕๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๗๔/๑ และมาตรา ๗๔/๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๗๔/๒ กำหนดว่า “การแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ทำเป็นหนังสืออาจกระทำโดยวิธีการประกาศหรือเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก...”

เห็นว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปโดยวิธีการที่กำหนดตามมาตรานี้ เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ทำเป็นหนังสือเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยหรือไม่

๓๗. ร่างมาตรา ๕๘ ให้ยกเลิกความใน (๓) ของมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “(๓) เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต”

เห็นว่า ร่างมาตรา ๗๖ เป็นเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง จึงควรกำหนดให้บุคคลล้มละลายพ้นจากตำแหน่งกรรมการด้วยความเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการตามที่กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนั้นกำหนด ประกอบกับมาตรา ๘๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ปลดบุคคลธรรมดาซึ่งศาลพิพากษาให้ล้มละลายพ้นจากการล้มละลายทันทีที่ครบกำหนดระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ศาลได้พิพากษาให้ล้มละลาย

๓๘. ร่างมาตรา ๕๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน กำหนดว่า “มาตรา ๗๘ การประชุมของคณะกรรมการนอกจากจะจัดในสถานที่จัดประชุมแล้ว จะกระทำด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้”

เห็นว่า ในเรื่องการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น พระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว จึงไม่ควรกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๓๙. ร่างมาตรา ๖๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๗๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “มาตรา ๗๘/๑ ในกรณีที่คณะกรรมการมีองค์ประกอบไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากตำแหน่งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการใดว่างลง หากยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งหรือดำเนินการให้ได้มาซึ่งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการนั้นแทนตำแหน่งที่ว่าง...”

เห็นว่า เมื่อองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ครบถ้วนตามกฎหมาย ก็ไม่สมควรกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการ เนื่องจากองค์ประกอบของกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดได้ให้ความสำคัญถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ และประสบการณ์ของกลุ่มบุคคลประเภทต่าง ๆ เพื่อให้สามารถพิจารณาในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ได้อย่างรอบคอบและครบถ้วน หากขาดองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงไม่ควรจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการได้

๔๐. ร่างมาตรา ๖๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยวรรคสาม ได้กำหนดว่า “กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนประธานกรรมการอาจแจ้งนัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่าสามวันก็ได้ แต่ต้องแจ้งนัดประชุมกรรมการทุกคน เว้นแต่มีเหตุเกี่ยวกับกรรมการคนใดที่ทำให้ไม่สามารถแจ้งนัดประชุมกรรมการคนนั้นได้ แต่ทั้งนี้จำนวนกรรมการที่ไม่อาจแจ้งนัดประชุมต้องไม่เกินหนึ่งในสี่ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่” และวรรคสี่ ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดประชุมคณะกรรมการ แต่ประธานกรรมการไม่สั่งให้นัดประชุม กรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งอาจเข้าชื่อกันขอให้เลขาธิการนัดประชุม หรือผู้รักษาการตามกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการนั้นอาจเป็นผู้นัดประชุมคณะกรรมการก็ได้”

เห็นว่า ร่างมาตรา ๘๐ วรรคสาม ไม่ควรกำหนดข้อยกเว้นของการไม่แจ้งนัดประชุม เนื่องจากในปัจจุบันมีช่องทางการติดต่อคณะกรรมการได้หลายช่องทาง ประกอบกับวรรคห้า ได้กำหนดให้ประธานกรรมการสามารถนัดประชุมด้วยวิธีการอื่นได้ และวรรคสี่ ควรกำหนดให้กรรมการซึ่งมีจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเข้าชื่อกันขอให้เลขาธิการหรือผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้นัดประชุมได้ แต่ถ้าพ้นกำหนดเวลาเริ่มประชุมไปแล้วสามสัปดาห์ที่กรรมการยังไม่ครบองค์ประชุม ให้งดการประชุม

๔๑. ร่างมาตรา ๖๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ได้กำหนดว่า “มาตรา ๘๒ การลงมติของคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมากของกรรมการที่ออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่กฎหมายหรือกฎกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษ...”

เห็นว่า ถ้อยคำว่า “คะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษ” ควรกำหนดให้ชัดเจน เช่น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดที่มาประชุมหรือกรรมการที่มีอยู่ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความถ้อยคำดังกล่าว

๔๒. ร่างมาตรา ๖๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๘๒/๑ และมาตรา ๘๒/๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๘๒/๒ ได้กำหนดว่า “มาตรา ๘๒/๒ การเขียนหนังสือขอมติจากกรรมการแทนการลงมติในการประชุมของคณะกรรมการ ไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่ประธานกรรมการเห็นว่าเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ครบถ้วน (๑) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและไม่อาจจัดประชุมคณะกรรมการได้...” และวรรคสอง ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่กรรมการคนใดคนหนึ่งเห็นว่าการใช้มติเวียนไม่เข้าเงื่อนไขตามวรรคหนึ่งอาจทำได้แม้เป็นหนังสือหรือโต้แย้งในเอกสารขอให้มติเวียนก็ได้”

เห็นว่า ถ้อยคำว่า “ความจำเป็นเร่งด่วน” ตามวรรคหนึ่ง (๑) มีความหมายกว้างเกินไป จึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่าความจำเป็นเร่งด่วนนั้นเป็นกรณีความจำเป็นเร่งด่วนของกรรมการหรือความจำเป็นเร่งด่วนในเรื่องที่เสนอ และวรรคสอง ควรกำหนดกระบวนการพิจารณาข้อโต้แย้งและผลของการโต้แย้งเกี่ยวกับการเขียนหนังสือขอมติจากกรรมการไว้ด้วย เช่น ให้ระงับการใช้มติเวียน

๔๓. ร่างมาตรา ๖๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ ๒ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มาตรา ๘๓/๑ มาตรา ๘๓/๒ มาตรา ๘๓/๓ มาตรา ๘๓/๔ มาตรา ๘๓/๕ และมาตรา ๘๓/๖ ของหมวด ๕ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๔๓.๑ มาตรา ๘๓/๓ วรรคสอง ได้กำหนดว่า “ให้ถือว่าประธานกรรมการและกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามประมวลกฎหมายอาญา”

เห็นว่า การกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามประมวลกฎหมายอาญาโดยที่ไม่ได้มีอำนาจเช่นเดียวกับตุลาการ หากประธานกรรมการและกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ จะเป็นการเพิ่มโทษให้แก่บุคคลดังกล่าวเกินสมควร

๔๓.๒ มาตรา ๘๓/๔ ได้กำหนดว่า “วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนั้น และจะต้องมีมาตรฐาน...”

เห็นว่า วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรกำหนดให้ใช้ระบบใดส่วน โดยแก้ไขถ้อยคำในวรรคหนึ่ง เป็น “วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนั้น โดยให้ใช้ระบบใดส่วนและจะต้องมีมาตรฐาน ดังต่อไปนี้ด้วย...”

๔๓.๓ มาตรา ๘๓/๕ ได้กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการคณะใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสอดคล้องกับหลักการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ตามที่คู่กรณี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้องขอ”

เห็นว่า การกำหนดให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจวินิจฉัยว่า คณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จะเป็นการก้าวล่วงบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ จึงไม่ควรกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๔๓.๔ มาตรา ๘๓/๖ วรรคสี่ กำหนดว่า “การยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยจะกระทำได้ก็แต่โดยศาลเท่านั้น”

เห็นว่า การกำหนดให้การยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องกระทำโดยศาลเท่านั้น อาจขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจทบทวนคำวินิจฉัยหรือพิจารณาใหม่ได้ และมีอำนาจเพิกถอนคำวินิจฉัยของตนได้ตามมาตรา ๔๙ หรือมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอให้ศาลพิจารณาเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว ประกอบกับศาลมีอำนาจพิจารณาเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองอยู่แล้ว จึงไม่ควรกำหนดวรรคสี่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๔๔. ร่างมาตรา ๖๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๖ กฎ มาตรา ๘๔/๑ มาตรา ๘๔/๒ มาตรา ๘๔/๓ มาตรา ๘๔/๔ มาตรา ๘๔/๕ มาตรา ๘๔/๖ มาตรา ๘๔/๗ มาตรา ๘๔/๘ มาตรา ๘๔/๙ มาตรา ๘๔/๑๐ มาตรา ๘๔/๑๑ มาตรา ๘๔/๑๒ มาตรา ๘๔/๑๓ มาตรา ๘๔/๑๔ มาตรา ๘๔/๑๕ มาตรา ๘๔/๑๖ มาตรา ๘๔/๑๗ มาตรา ๘๔/๑๘ มาตรา ๘๔/๑๙ มาตรา ๘๔/๒๐ มาตรา ๘๔/๒๑ และมาตรา ๘๔/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๔๔.๑ มาตรา ๘๔/๒ ได้กำหนดว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๘/๒ มาใช้บังคับแก่การออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ด้วย”

เห็นว่า การกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายนี้ อาจกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานใช้ดุลพินิจตามกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างกัน และอาจขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๓ กำหนดกรณีทีร่างกฎหมายกำหนดให้ออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎดังกล่าวต้องกำหนดให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัตินี้ หรือมาตรา ๒๔ ที่กำหนดให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ให้นำหน่วยงานของรัฐจัดทำแนวทางปฏิบัติการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๓ ให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

๔๔.๒ มาตรา ๘๔/๓ วรรคสอง ได้กำหนดว่า “กฎต้องไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และต้องไม่พ้นวิสัยที่จะปฏิบัติตามได้ รวมทั้ง

ต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยไม่สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็นหรือสร้างภาระจนเกินสมควร และได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป”

เห็นว่า การนำหลักทั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาบัญญัติไว้ในเรื่องการออกกฎหมายอาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจากในทางปฏิบัติของการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐได้นำหลักทั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕ วรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๒๓ โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคและหลักความพอสมควรแก่เหตุ มาใช้พิจารณาในการออกกฎหมายอยู่แล้ว จึงไม่ควรกำหนดเรื่องนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๔๔.๓ มาตรา ๘๔/๑๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่การออกกฎหมายให้มีผลใช้บังคับทันทีจะเป็นการยากอย่างยิ่งแก่ผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายที่จะปฏิบัติตามได้ หรือจะมีผลกระทบจนเกินสมควรต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกกฎหมายดำเนินการ ดังต่อไปนี้... (๒) กำหนดเงื่อนไขในการใช้บังคับกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ส่วนใดส่วนหนึ่งของกฎหมายสำหรับกรณีที่ดำเนินการอยู่ก่อนออกกฎหมายนั้น โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งนิติสัมพันธ์และสิทธิที่บุคคลได้รับไปแล้วประกอบด้วย (๓) กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เดิมไปเป็นหลักเกณฑ์ใหม่”

เห็นว่า ร่างมาตรา ๘๔/๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) การกำหนดเงื่อนไขในการใช้บังคับกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ส่วนใดส่วนหนึ่งของกฎหมายสำหรับกรณีที่ดำเนินการอยู่ก่อนออกกฎหมายนั้น และ (๓) การกำหนดบทเฉพาะกาลรองรับการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เดิมไปเป็นหลักเกณฑ์ใหม่ ควรกำหนดให้ใช้เป็นการทั่วไปกับกฎหมายทุกกรณี เพื่อให้มีบทบัญญัติที่ใช้บังคับในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านและให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่เกิดความเสียหายต่อผู้มีส่วนได้เสีย

๔๔.๔ มาตรา ๘๔/๑๗ ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่ากฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีผู้ร้องขอให้ยกเลิกกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เจ้าหน้าที่ยกเลิกกฎหมายนั้นโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ยกเลิกหรือมีผลในอนาคต ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่วันที่ออกกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่มีขึ้นในภายหลัง เว้นแต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายจะสิ้นสุดลงแล้วเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องยกเลิกกฎหมายนั้น”

เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในภายหลังอาจเพิกถอนกฎหมายย้อนหลังได้ ประกอบกับความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายนั้น ศาลจะพิจารณาในเวลาทีออกกฎหมาย การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ยกเลิกกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้มีผลขณะที่ยกเลิกหรือมีผลในอนาคตเท่านั้น อาจจะขัดกับหลักการ จึงควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลย้อนหลังได้ด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับมาตรา ๗๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๔๔.๕ มาตรา ๘๔/๑๙ วรรคสี่ ได้กำหนดว่า “ความในวรรคสามไม่ใช่บังคับแก่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการออกกฎหมายเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ทั้งนี้ การออกกฎหมายในกรณีดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒”

เห็นว่า วรคสี่ ไม่ควรอ้างมาตรา ๒๒ วรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่ให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมากำหนดไว้แทน

๔๔.๖ มาตรา ๘๔/๒๐ วรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “มาตรา ๘๔/๒๐ ในกรณีที่มิใช่ผู้บังคับบัญชาอยู่ในเรื่องใด และภายหลังมีการออกกฎฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับในเรื่องเดียวกันและมีขอบเขตเช่นเดียวกัน แม้มิได้กำหนดโดยชัดแจ้งให้ยกเลิกกฎที่มีอยู่เดิม ให้ถือว่ากฎที่มีอยู่เดิมนั้นถูกยกเลิกไปโดยปริยาย โดยกฎฉบับใหม่นับแต่วันที่กฎฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ” และวรรคสอง ได้กำหนดว่า “ความในวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับแก่มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎ”

เห็นว่า การกำหนดให้การแก้ไขหรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎไม่มีผลเป็นการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎโดยปริยาย เมื่อมีการออกมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎฉบับใหม่ที่มีขอบเขตการใช้บังคับเช่นเดียวกัน นั้น เป็นอุปสรรคในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎฉบับต่าง ๆ ด้วย

๔๔.๗ มาตรา ๘๔/๒๒ วรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการใช้บังคับกฎหมายหรือเป็นผู้เสนอหรือรักษาการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎ ร่วมกันทบทวนความจำเป็นและเหมาะสมของมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎอย่างน้อยทุกห้าปี และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่หมดความจำเป็น ไม่เหมาะสม มีความซ้ำซ้อนหรือล้าสมัย ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลา อำนาจความสละสลวยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ไม่สร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้เกี่ยวข้อง และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล” และวรรคสอง ได้กำหนดว่า “หน่วยงานของรัฐแห่งใดละเลยไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยพลัน หากเห็นว่าเป็นความบกพร่องของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป”

เห็นว่า ความในวรรคหนึ่ง ไม่ควรกำหนดเรื่องการทบทวนความจำเป็นและความเหมาะสมของมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๐ วรคสอง และวรรคสาม ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎไว้แล้ว

๔๕. การกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตามร่างมาตรา ๑๖ แก้ไขมาตรา ๒๗ วรคสามและวรรคสี่ ร่างมาตรา ๒๒ ยกเลิกความมาตรา ๓๓ ร่างมาตรา ๒๘ เพิ่มมาตรา ๓๔/๓ ร่างมาตรา ๓๐ เพิ่มมาตรา ๔๑/๒ ร่างมาตรา ๓๖ เพิ่มมาตรา ๔๕/๒ และร่างมาตรา ๖๘ เพิ่มมาตรา ๘๔/๒๒

เห็นว่า ควรกำหนดเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นมาตราหนึ่งของร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดในลักษณะว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔/๓ มาตรา ๔๑/๒ มาตรา ๔๕/๒ และมาตรา ๘๔/๒๒ ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยพลัน หากเห็นว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป และให้นำความบกพร่องดังกล่าวไปใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

๔๖. ร่างมาตรา ๗๐ และร่างมาตรา ๗๑ เห็นว่า ควรปรับแก้ไขถ้อยคำให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

“มาตรา ๗๐ ให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ โดยให้รับค่าตอบแทนในอัตราเดิม

การแต่งตั้งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

“มาตรา ๗๑ บทบัญญัติมาตรา ๓๔/๒ และมาตรา ๓๔/๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช้บังคับแก่คำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับไว้ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

๔๗. ร่างมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “...ศาลมีดุลพินิจที่จะพิจารณาคดีต่อไปหรือสั่งจำหน่ายคดีก็ได้”

เห็นว่า ร่างมาตรานี้ใช้บังคับเฉพาะฝ่ายบริหาร จึงไม่ควรกำหนดวิธีการใช้ดุลพินิจของศาลไว้ในมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๔๘. ร่างมาตรา ๗๖ และร่างมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง เห็นว่า ควรปรับแก้ไขถ้อยคำให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

“มาตรา ๗๖ ในวาระเริ่มแรก ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๘๔/๑๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ”

“มาตรา ๗๗ ในวาระเริ่มแรก ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการใช้บังคับกฎหมายหรือเป็นผู้เสนอหรือรักษาการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎหมายซึ่งยังไม่ถูกยกเลิกในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ร่วมกันชำระสะสางมติคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในความรับผิดชอบให้แล้วเสร็จและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยให้ดำเนินการตามมาตรา ๘๔/๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายตามมาตรา ๘๔/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้”