



ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๒๐๘.๕/๒๓๐๙๕



กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๒๕๑๗๒ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีหลักการสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน โดยมีการแก้ไขสาระสำคัญของกฎหมายในหลายประเด็น เพื่อให้บทบัญญัติกฎหมายสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีความชัดเจน เป็นธรรม และมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามหลักนิติธรรม เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

๑. กรมที่ดิน มีข้อสังเกตเพิ่มเติมตามร่างมาตรา ๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕ เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ไม่เกิน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ เห็นว่า อาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาอุทธรณ์ กรณีมีการแสดงเอกสารหลักฐานหรืออ้างอิงข้อกฎหมายที่ไม่เคยปรากฏในชั้นการพิจารณาออกคำสั่งมาก่อน ซึ่งต้องดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบ หากมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาเกินไปสมควรอาจส่งผลให้เกิดความผิดพลาดได้โดยง่าย

๒. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

๒.๑ การลดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จาก ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ เป็น ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ (ร่างมาตรา ๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕) เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงระยะเวลาดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมที่ผู้อุทธรณ์จะต้องได้รับการพิจารณาอุทธรณ์อย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งเป็นเรื่องที่กระทบต่อหน่วยงานที่มีหน่วยงานในสังกัดจำนวนมาก ซึ่งจะมีปัญหาในการปฏิบัติราชการและการออกคำสั่งทางปกครองจำนวนมากตามไปด้วย จึงควรให้มีการทบทวนการกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

๒.๒ การกำหนดบทลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการพิจารณาอุทธรณ์ (ร่างมาตรา ๓๖ เพิ่มมาตรา ๔๕/๒) ควรพิจารณาถึงภาระงานและปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานภายใต้ระยะเวลาอันจำกัด การกำหนดให้เจ้าหน้าที่จะต้องถูกสอบสวนมีการดำเนินการทางวินัย และนำความบกพร่องไปใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นการกำหนดบทกฎหมายที่เป็นผลร้ายต่อหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และส่งผลให้การพิจารณาอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด

๓. การไฟฟ้า ...

๓. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

๓.๑ ร่างมาตรา ๓ กำหนดให้ กรณีที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจออกกฎเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ให้การอุทธรณ์เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เห็นว่า ยังมีความไม่ชัดเจนว่าหมายถึงเฉพาะขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ หรือกระบวนการอุทธรณ์ทั้งหมด

๓.๒ ร่างมาตรา ๕ ได้ขยายความคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่จะต้องมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน นั้น อาจเกิดปัญหาในการตีความจึงควรกำหนดคานียามคำว่า “นิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน” ให้ชัดเจน

๓.๓ ร่างมาตรา ๒๗/๓ กำหนดเกี่ยวกับการเชื่อมโยงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัลอยู่แล้ว และป้องกันการทับซ้อนกันของกฎหมาย

๓.๔ ร่างมาตรา ๒๗/๔ และมาตรา ๒๗/๕ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ และการออกหลักฐานการรับคำขอ เห็นว่า ยังมีความไม่ชัดเจนว่ากรณีที่ผู้ยื่นคำขอผ่านทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หรือผู้ประกอบกิจการส่งพัสดุภัณฑ์อื่น เจ้าหน้าที่ต้องออกหลักฐานการรับคำขอให้ผู้ยื่นคำขอหรือไม่

๔. การปราบปรามครหลวง มีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

๔.๑ ร่างมาตรา ๘ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หนังสือ” และ คำว่า “เอกสาร” ซึ่งเห็นว่ายังมีความไม่ชัดเจนเพียงพออาจเกิดปัญหาในการตีความ อีกทั้งยังมีการกำหนดคานียามที่คล้ายกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความและการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรปรับปรุงคานียามให้สอดคล้องกัน

๔.๒ ร่างมาตรา ๔๓/๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับการรณิคำสั่งทางปกครองที่มีความผิดพลาดอย่างร้ายแรงและขัดแย้งนั้น มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการกรณีคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สิทธิแก่กรรมการในคณะเดียวกันสามารถทำการคัดค้านได้ และควรขยายไปถึงบุคคลที่ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงจากคำสั่งทางปกครองที่จะเกิดจากกระบวนการพิจารณาดังกล่าวแม้จะไม่ได้เป็นคู่กรณี

๔.๓ ร่างมาตรา ๒๗/๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ซึ่งเห็นว่าเป็นผลให้บางขั้นตอนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงมีประเด็นข้อขัดข้องเกี่ยวกับการเริ่มต้นวันที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ และเห็นว่าควรกำหนดรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่กระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ด้วย

๔.๔ ร่างมาตรา ๓๓ ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ครบถ้วน

๕. การประปาส่วนภูมิภาค มีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

๕.๑ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองและแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ (เพิ่มมาตรา ๒๘/๑ และมาตรา ๒๘/๒) เห็นว่า แนวทางการใช้ดุลพินิจที่ไม่สามารถกำหนดได้ครอบคลุมทุกกรณี อาจส่งผลให้การใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กรณีจึงเป็นการกำหนดกฎหมายที่เกินความจำเป็น

๕.๒ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองความเชื่อถือของบุคคลในการตีความกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ (เพิ่มมาตรา ๒๘/๓) เห็นว่า หนังสือเวียน แนวทางปฏิบัติ บันทึกลับังการ โดยปกติไม่มีผล

ใช้บังคับต่อบุคคลภายนอกเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ หากกระทบต่อประชาชนก็สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์เยียวยาได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ การวางหลักและข้อยกเว้นในมาตรา ๒๘/๓ อาจทำให้เกิดข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดการตีความเรื่องต่าง ๆ ให้เข้าข้อยกเว้น อีกทั้งการตีความของหน่วยงานที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันจะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน และสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน กรณีจึงเป็นการกำหนดกฎหมายที่สร้างข้อผูกพันที่เกินความจำเป็น

๕.๓ การแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณี โดยให้เจ้าหน้าที่รับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง) เห็นควรกำหนดให้มีการบันทึกการโต้แย้งด้วยวาจาของคู่กรณีไว้เป็นหลักฐานด้วย

๕.๔ การแก้ไขเพิ่มเติมการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และกำหนดการโอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่หลายรายในหลายกระบวนการมาเป็นของเจ้าหน้าที่รายเดียว (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓ และเพิ่มมาตรา ๓๓/๑) เห็นว่า มาตรา ๓๓ ควรแยกกำหนดระยะเวลาการดำเนินการระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันอย่างชัดเจน และเห็นว่า ข้อความในมาตรา ๓๓ วรรคท้าย เป็นการแทรกแซงก้าวล่วงอำนาจการบริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงาน ส่วนมาตรา ๓๓/๑ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ในการอนุญาต อนุมัติ รับแจ้ง รับจดทะเบียน หรือสิ่งการอื่น ๆ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจะมีผลเป็นการตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะขึ้นใหม่หรือไม่

๕.๕ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งเห็นชอบคำขอโดยปริยายและคำสั่งปฏิเสธคำขอโดยปริยาย (เพิ่มมาตรา ๓๔ วรรคสอง มาตรา ๓๔/๑ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๓๕/๒ มาตรา ๓๕/๓ และมาตรา ๓๕/๔) มีข้อสังเกตดังนี้

๑) คำสั่งทางปกครองควรเกิดจากการพิจารณาของเจ้าหน้าที่แล้วจึงมีคำสั่งมากกว่า จะให้ถือว่า การเพิกเฉยหรือการพิจารณาล่าช้าเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองโดยปริยายในการอนุมัติ อนุญาต เห็นชอบคำขอ ในมาตรา ๓๕/๒ วรรคหนึ่ง

๒) มาตรา ๓๕/๔ มีลักษณะเป็นการตัดคำขอเดิมโดยปริยาย ทำให้คู่กรณีที่ประสงค์ให้มีการพิจารณาคำขอ จะต้องดำเนินการเพิ่มเติมโดยใช้สิทธิด้วยวิธีการขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลในการปฏิเสธคำขอเพิ่มอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งถือว่าคำขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลเป็นคำขอใหม่ แทนที่เจ้าหน้าที่จะสามารถหยิบคำขอเดิมในกระบวนการพิจารณามาพิจารณาและออกคำสั่งได้

๓) มาตรา ๓๕/๓ วรรคสี่ เป็นการแทรกแซงการบริหารงานบุคคล และก้าวล่วงอำนาจบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นขั้นตอนรายละเอียดการทำงานของแต่ละหน่วยงาน

๕.๖ การแก้ไขเพิ่มเติมและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง รูปแบบของคำอุทธรณ์ การส่งต่อคำอุทธรณ์ที่ยื่นผิดตัวเจ้าหน้าที่ การออกหลักฐานการรับคำอุทธรณ์ ขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งโดยปริยายให้ยกอุทธรณ์ การยื่นคำอุทธรณ์เพิ่มเติม การถอนอุทธรณ์และอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ และยกเลิกหลักเกณฑ์การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ เพิ่มมาตรา ๔๔/๑ มาตรา ๔๔/๒ มาตรา ๔๕/๑ ถึง มาตรา ๔๕/๕ และยกเลิกมาตรา ๔๘) มีข้อสังเกตดังนี้

๑) มาตรา ๔๔ ในส่วนของระยะเวลาอุทธรณ์ “๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง” ควรเปลี่ยนเป็น “๓๐ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง” เพื่อให้ความคุ้มครองคู่กรณีกรณีวันหยุดยาว

๒) มาตรา ๔๕ ระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ ๑๕ วัน ไม่สอดคล้องกับขั้นตอนการพิจารณาตามโครงสร้างองค์กรที่มีผู้กลั่นกรองหลายชั้น จึงควรกำหนดระยะเวลาเป็น ๓๐ วันตามเดิม หรือเพิ่มเป็น ๔๕ วัน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันระยะเวลาที่กำหนดมากขึ้น

๓) มาตรา ๔๕/๑ ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้การเพิกเฉยหรือการพิจารณาล่าช้าถือเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย ทั้งข้อความยังมีลักษณะตัดคำขอเดิมโดยปริยายที่หากคู่กรณีประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำขอ คู่กรณีต้องดำเนินการเพิ่มเติมโดยใช้สิทธิด้วยวิธีการขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลในการปฏิเสธคำขอเพิ่มอีกชั้นตอนหนึ่ง ซึ่งถือว่าคำขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งเหตุผลเป็นคำขอใหม่ แทนที่เจ้าหน้าที่จะสามารถหยิบคำขอเดิมในกระบวนการพิจารณาพิจารณาและออกคำสั่งได้เลย

๕.๗ การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับกฎ (เพิ่มหมวด ๖ กฎ มาตรา ๘๔/๑ ถึงมาตรา ๘๔/๒๒) มีข้อสังเกตในมาตรา ๘๔/๑และมาตรา ๘๔/๒๐ ดังนี้

๑) มาตรา ๘๔/๑ วรรค ๒ “การออกกฎของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” ไม่ครอบคลุมกฎที่ออกโดยคณะกรรมการ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีคณะกรรมการเป็นผู้กำกับรัฐวิสาหกิจอีกชั้นหนึ่ง และสามารถออกกฎเพื่อใช้บังคับภายในหน่วยงานได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเช่นกัน

๒) มาตรา ๘๔/๒๐ การกำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีมีสภาพเป็นกฎ จะส่งผลให้รัฐวิสาหกิจนำมติคณะรัฐมนตรีมาใช้บังคับได้ยากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันรัฐวิสาหกิจนำมติคณะรัฐมนตรีมาใช้ในฐานะนโยบายของรัฐ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนุทิน ชาญวีรกูล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักกฎหมาย

โทรศัพท์/โทรสาร. ๐ ๒๒๒๒ ๒๘๔๙