

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิมทีก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หลักเกณฑ์ต่างๆในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกว่าวิธีสบัญญัติทางปกครอง นั้นไม่ได้มีการรวบรวมกำหนดไว้เป็นระเบียบแบบแผนหรือเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอน รวมทั้งไม่ได้มีการวางมาตรฐานในการปฏิบัติราชการเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่างๆ ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยไม่ได้ให้ความสนใจกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการในชั้นเจ้าหน้าที่เท่าใดนัก เนื่องจากเป็นเพียงมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่างๆ เท่านั้น แต่มุ่งความสนใจไปที่การควบคุมการกระทำทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยองค์กรภายนอกซึ่งได้แก่ องค์กรตุลาการ ทั้งนี้ภายใต้หลักกฎหมายปกครองที่ว่า การกระทำทางปกครองย่อมต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยผลักดันให้มีการจัดตั้ง ศาลปกครองขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กร ตุลาการซึ่งถือได้ว่าเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งหรือมีการกระทำทางปกครองไปแล้ว แต่ในการที่จะควบคุมฝ่ายปกครองให้มีประสิทธิภาพควรจะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตั้งแต่ขั้นตอนแรกของกระบวนการใช้อำนาจ หรือ ขั้นตอนก่อนการออกคำสั่ง หรือ มีคำวินิจฉัย ซึ่งถ้าในขั้นตอนแรกมีการวางระเบียบการปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รวบรวมไว้เป็นระเบียบที่ แน่นอนจะทำให้ควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองได้ทั้งระบบดังเช่นในประเทศเยอรมัน ซึ่งมีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ ส่งผลให้สามารถที่จะป้องกันการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เป็นอย่างมาก

ต่อมานักกฎหมายส่วนหนึ่งได้ตระหนักถึงแนวความคิดข้างต้นจึงได้เริ่มศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ทั่วไปของกระบวนการในการปฏิบัติราชการ ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่การร่างประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นระบบ โดยมุ่งที่จะแสวงหามาตรการในการควบคุมการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจาก

ประเทศไทยไม่เคยมีการรวบรวมกระบวนการต่างๆ ของเจ้าหน้าที่เอาไว้อย่างเป็นระบบ ในการร่างกฎหมายฉบับนี้จึงต้องศึกษาจากแนวทางของต่างประเทศที่มีการพัฒนาในทางกฎหมายมหาชนมาเป็นเวลานาน<sup>1</sup> ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.2532 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามผลักดันให้มีการวางระเบียบบางส่วนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ทั้งนี้ ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองตามข้อเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้อาศัยรัฐบัญญัติ ว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง หรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศเยอรมัน (Verwaltungsverfahrensgesetz 1976) เป็นแนวทางในการยกร่างและได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอไปยังรัฐบาล แต่รัฐบาลไม่ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนกระทั่งสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณากฎหมายที่จะใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งคณะอนุกรรมการได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ..... เสนอคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยต่อมาได้มีการแก้ไขและเปลี่ยนชื่อกฎหมายเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ.....” แต่มีการยุบสภาไปก่อน จึงยังมีได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด จนในที่สุดสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาอีกครั้ง และเสนอผ่านชั้นตอนของรัฐสภา โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540<sup>2</sup>

เนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร รวมทั้งภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทางปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตนและเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ในขณะเดียวกันก็วางหลักเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิของประชาชน

<sup>1</sup> สมยศ เชื้อไทย, ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 (2528), หน้า 141-151

<sup>2</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน , 2546

ในฐานะผู้ทรงสิทธิภายในของเขตของกฎหมายมหาชน โดยสถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิอย่างเช่นในอดีต จึงถือได้ว่าเป็นการพัฒนากฎหมายมหาชนให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่การกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยที่หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ<sup>3</sup>

สืบเนื่องจากที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (2) ได้ยกเว้นมิให้บังคับใช้แก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ถ้าพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการยกเว้นตัวองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมิให้ต้องบังคับใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นการยกเว้นในแง่ของรูปแบบขององค์กรในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ แต่ในขณะที่การยกเว้นตามมาตรา 4 ของอนุมาตราอื่นๆ เช่น ในอนุมาตรา 1 ยกเว้นรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นการยกเว้นในแง่ขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และใช้อำนาจในทางรัฐบาล ในอนุมาตรา 3 ยกเว้นในเรื่องของการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นการยกเว้นในเรื่องของการกระทำในทางการเมือง ในอนุมาตรา 4 ยกเว้นในเรื่องของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ ในอนุมาตรา 6 ยกเว้นการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการยกเว้นตามอนุมาตราดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการยกเว้นในเรื่องของการกระทำในด้านต่างๆ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และลักษณะของการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะ โดยไม่มีลักษณะของการใช้อำนาจในทางปกครองแต่อย่างใด<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะนั้นมีการใช้อำนาจได้ในหลายๆ ลักษณะ โดยในบางกรณีเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีที่ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายเลือกตั้งใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติกรอันจำเป็นทั้งหลายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (มาตรา 145)

<sup>3</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, จัดพิมพ์โดยกองทุนสวัสดิการกองวิชาการ, กรุงเทพมหานคร:บริษัท วิศิษฐ์สรอรรถ, 2542

<sup>4</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2546, หน้า 90

หรือในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติและได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (มาตรา 301) เป็นต้น ในขณะที่บางกรณีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงโทษไล่อำนาจราชการ สำนักงาน ป.ป.ช. ออกจากราชการ (มาตรา 107) ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4 (2) ได้บัญญัติยกเว้นมิให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้ขอบเขตของการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเกิดปัญหาว่าการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่งผลให้หลักเกณฑ์และสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ เป็นต้น มิได้นำมาบังคับใช้กับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ซึ่งในกรณีนี้พิจารณาได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยขัดกับหลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองที่ว่า การใช้อำนาจในทางปกครองของฝ่ายปกครองย่อมต้องชอบด้วยกฎหมายและสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจในทางปกครองนั้นได้ตลอดเวลา<sup>5</sup> เนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยควบคุมการใช้อำนาจในชั้นพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง และ ภายหลังจากที่มีคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ในกรณีนี้ขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองกลับยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจในทางปกครองด้วย

สืบเนื่องจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 4(2) บัญญัติไว้เช่นนี้ ส่งผลกระทบที่สำคัญต่อประชาชนและข้าราชการภายในสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ โดยบุคคลดังกล่าวขาดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหลักเกณฑ์ต่างๆ ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้นำมาบังคับใช้กับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังถือได้ว่าขัดกับ

<sup>5</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 11-12

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งมุ่งที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการทุจริต และประพฤตินิยมในวงราชการ ทั้งนี้โดยสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (2) ได้บัญญัติมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะนั้น ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการตีความว่าองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หมายถึง องค์กรใดบ้างและเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับที่ได้บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540 ซึ่งในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขณะนั้น พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538) ยังมีได้มีการบัญญัติถึงองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญเอาไว้เป็นจำนวนมากดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันแต่อย่างใด จึงเกิดข้อสงสัยว่าองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะหมายรวมไปถึงองค์กรต่างๆที่ได้บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทุกองค์กรหรือไม่ ซึ่งถ้าตีความดังเช่นที่ได้กล่าวมาแล้วจะส่งผลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 สามารถใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลภายนอกโดยไม่ต้องปฏิบัติภายใต้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากเหตุผลดังกล่าว จึงเกิดปัญหาในเรื่องของขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะว่ามีองค์กรใดบ้างที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ในความหมายของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (2) นอกจากนี้องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในความหมายของ มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีการใช้อำนาจในหลายๆลักษณะภายใต้อำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ซึ่งบางครั้งอาจเป็นการกระทำทางปกครอง การที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้อาจทำให้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากการกระทำทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจะทำให้

ขาดหลักประกันที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นจึงเห็นสมควรที่จะต้องศึกษา วิเคราะห์ถึงขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะและการใช้อำนาจในลักษณะต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตของการบังคับใช้มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงเกณฑ์ในการพิจารณาและเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้อย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึง อำนาจหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในเรื่องของการใช้อำนาจในทางรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งในส่วนนี้อาจเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
2. เพื่อศึกษาถึงขอบเขต อำนาจหน้าที่ และ การกระทำในด้านต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตาม มาตรา 4(2) ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และแนวทางการแก้ไขปัญหา เนื่องจากกรณีให้บังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ
4. เพื่อให้เกิดการพัฒนาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่วางมาตรฐานขั้นต่ำ ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนให้มากที่สุด

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาดังขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 1.4 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (2) ได้บัญญัติมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ในขณะที่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะมีการใช้อำนาจได้หลายลักษณะซึ่งมีทั้งการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจทางปกครอง ทั้งนี้การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติยกเว้นไว้เช่นนี้ส่งผลให้การใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งขั้นตอนการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ ซึ่งขัดกับหลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองได้ นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) ที่บังคับใช้ขณะนั้นยังมีได้บัญญัติถึงองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเอาไว้เป็นจำนวนมากดังเช่นใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงเกิดความไม่ชัดเจนว่าขอบเขตของ องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึงองค์กรใดบ้าง ดังนั้น จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาถึงขอบเขตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้เพื่อให้เกิดแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อไป

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการค้นคว้า และ วิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงอำนาจหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งในส่วนนี้อาจเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
2. ทราบถึงขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
3. ทราบถึงการแก้ไขกฎหมายและการพัฒนาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจากเป็นกฎหมายบัญญัติมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากที่สุด
4. เกิดการพัฒนาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่วางมาตรฐานขั้นต่ำ ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนให้มากที่สุด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย