

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 4 (2) ได้ยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่นนี้เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะเห็นได้ว่าเป็นการยกเว้นตัวองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะมิให้ต้องบังคับใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นการยกเว้นในแง่ของรูปแบบขององค์กรในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีการใช้อำนาจได้ในหลายๆลักษณะ ในขณะที่การยกเว้นตามอนุมาตราอื่น ได้แก่ ในอนุมาตรา 1 และอนุมาตรา 3 ถึงอนุมาตรา 9 นั้นเป็นการยกเว้นในเรื่องของการกระทำในด้านต่างๆ อาทิ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ หรือ การดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้าน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ และ ลักษณะของการกระทำเป็นการเฉพาะ โดยไม่มีลักษณะของการใช้อำนาจในทางปกครองแต่อย่างใดจึงได้มีการบัญญัติยกเว้นเอาไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ในการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะนั้น มีการใช้อำนาจได้ในหลายๆ ลักษณะ โดยในบางกรณีเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และในบางกรณีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติลงโทษไล่อำนาจราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ออกจากราชการตาม มาตรา 107 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง โดยที่กระบวนการในการสอบสวนนั้นให้อनुโลมใช้ตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณาคำเนิการทางวินัย อย่างไรก็ตามตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 นั้น หน่วยงานของรัฐที่ยึดถือแนวทางสอบสวนตามกฎ ก.พ. ฉบับนี้ยังคงต้องปฏิบัติราชการภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ในกรณีที่มิมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูงกว่า

แต่ในกรณีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติยกเว้นไว้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นเป็นการยกเว้นทุกๆ การกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากยกเว้นในแง่ของรูปแบบองค์กรทั้งหมดแต่ไม่ได้เขียนให้ชัดเจนว่าการกระทำใดได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าการที่มาตรา 4 (2) ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเกิดปัญหาว่าการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่งผลให้หลักเกณฑ์และสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ สิทธิในการนำที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ และ สิทธิในการขอตรวจดูเอกสาร เป็นต้น มิได้นำมาบังคับใช้กับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ซึ่งในกรณีนี้พิจารณาได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยขัดกับหลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองที่ว่า การใช้อำนาจในทางปกครองของฝ่ายปกครองย่อมต้องชอบด้วยกฎหมายและสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจในทางปกครองนั้นได้ตลอดเวลา เนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยการควบคุมการใช้อำนาจในชั้นพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก่อนออกคำสั่งทางปกครองและภายหลังจากที่มีคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ในกรณีนี้ขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองกลับ ได้รับยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ซึ่งมีการใช้อำนาจในทางปกครองด้วย ทั้งนี้การยกเว้นการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญข้างต้นอาจส่งผลให้มีการบิดเบือนการใช้อำนาจเนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในที่สุดแล้วอาจเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ตามจากการพิจารณาขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ ในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และในชั้นวุฒิสภา ก็ไม่ปรากฏว่ามีการแสดงความคิดเห็นในมาตรา 4 อนุมาตรา 2 นี้เอาไว้แต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่น่าจะตีความได้ว่าตามขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งที่จะยกเว้นมิให้บังคับใช้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะทุกๆ องค์กร ซึ่งเป็นการยกเว้นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในทุกๆ ลักษณะ ทั้งนี้รวมไปจนถึงการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองด้วย นอกจากนี้จากการที่ได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และในกฎหมายอื่น ก็ไม่พบว่ามีการกล่าวถึงความหมายและขอบเขตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เอาไว้แต่อย่างใด ซึ่งตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับขอบเขตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว พิจารณาได้ว่าองค์การตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) ที่บังคับใช้ในขณะที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น องค์การตามรัฐธรรมนูญทุกองค์การที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจในทางบริหาร และ อำนาจในทางตุลาการ ซึ่งบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญในขณะนั้นทุกองค์การ อยู่ในความหมายขององค์การตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของมาตรา 4 (2) ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่อย่างไรก็ตามขณะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังไม่มีการบัญญัติองค์การตามรัฐธรรมนูญเอาไว้เป็นจำนวนมากดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วเนื่องจากได้เขียนยกเว้น ในแง่ของรูปแบบขององค์กรจึงส่งผลให้้องค์การตามรัฐธรรมนูญที่นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2540 ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งการที่กฎหมายเขียนไว้เช่นนี้จะทำให้ไม่สามารถที่จะปรับใช้แก่้องค์การตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นนอกเหนือไปจากที่บัญญัติเอาไว้เดิมในรัฐธรรมนูญขณะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 4 ซึ่งได้บัญญัติยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะนั้น เนื่องจากตามตัวบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการยกเว้นเอาไว้ในแง่ขององค์กร ซึ่งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ถ้าพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายย่อมจะเข้าใจได้ว่าการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งหมด แต่ในความเป็นจริง การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะของการใช้อำนาจได้หลายๆ ลักษณะไม่เพียงเฉพาะแต่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยแท้เท่านั้น ในบางครั้ง การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยสั่งการใด ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลภายนอก มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจในทางปกครองย่อมสามารถตรวจสอบได้ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองย่อมต้องชอบด้วยกฎหมาย จากการที่บัญญัติเช่นนี้ ขั้นตอนในการเตรียมการก่อนออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ย่อมได้รับการยกเว้นไม่ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติ

ฉบับนี้ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิบุคคลจากการใช้อำนาจทางปกครอง โดยที่การใช้อำนาจทางปกครองสามารถถูกตรวจสอบได้ทั้งก่อนออกคำสั่งทางปกครองและภายหลัง จากที่ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติถึงองค์การตาม รัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาต่อไปในอนาคตได้

ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ ได้รับผลกระทบ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะบัญญัติถึงข้อยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้กับ องค์การตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน โดยเขียนยกเว้นเอาไว้ตามลักษณะของการใช้อำนาจ โดยให้เห็นถึง การยกเว้น เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ซึ่งถ้าเป็นการใช้อำนาจทาง ปกครองต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้สอดคล้องกับแนวทางในการบัญญัติกฎหมายใน ประเทศซึ่งมีความเจริญในทางกฎหมายปกครองเป็นอย่างมากเช่น ประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน โดย บัญญัติการยกเว้นการใช้อำนาจตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ โดยคู่พื้นฐานจากการใช้อำนาจเป็นหลัก รวมทั้งมีการยกเว้นไว้ชัดเจนในการใช้อำนาจในทางอื่นที่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งใน กรณีนี้อาจเขียนเพิ่มเติมจากในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 โดยยกเว้นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะเอาไว้ดังนี้

“มาตรา 4 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีให้ใช้บังคับแก่

๑๓๑

๑๓๑

(2) การใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจโดยเฉพาะขององค์การตาม รัฐธรรมนูญ”

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย