

ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๒๙

แม้ว่าในอดีตผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายปกครองในประเทศไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด ในการจัดทำร่างกฎหมายจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องหลักกฎหมายปกครองโดยเฉพาะในส่วนหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองเท่าใด แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายปกครองมาตั้งแต่ มีการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เนื่องจากในการปฏิรูป ครั้งนั้น ได้มีการปรับปรุงการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ ต่อมาแม้ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ในกฎหมาย แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็มีลักษณะที่กระจัดกระจายออกไป ตามแต่ละกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพของความจำเป็นและความสะดวก ในการปฏิบัติภายในขอบเขตหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานของรัฐ โดยกฎหมายส่วนใหญ่ มีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง เช่น สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำ อนุญาต อนุมัติ จดทะเบียน หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการ ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง หรือแม้ว่าในบางกรณีกฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการ แต่การกำหนดดังกล่าวก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการ ได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่มากกว่าเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่ง หรือการดำเนินการนั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย รวมทั้งยังทำให้ การปฏิบัติราชการทางปกครองไม่โปร่งใส สร้างภาพด้านลบให้แก่ภาครัฐ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นโดยง่าย ซึ่งทำให้การร้องเรียนหรือฟ้องคดีในภายหลังมากขึ้น

ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น นักวิชาการไทยได้เริ่มกล่าวถึง ความสำคัญที่จะจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในประเทศไทยอย่างชัดเจน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยรองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้เขียนบทความ เรื่อง **“ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำ ประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ”** ในวารสารนิติศาสตร์ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้มีการออกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ พร้อมทั้งได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ เร่งรัด กระตุ้น หรือส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ อันจะเป็นการสร้างหลักประกัน หรือความเชื่อมั่นในระบบราชการให้กับประชาชน ซึ่งผลจากระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีฯ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้ออกระเบียบ ภายในขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ อันเป็นการยกระดับ มาตรฐานวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทยให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

ในรัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับ การปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้น ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยคณะกรรมการ ชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงและอาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งในการดำเนินการของคณะกรรมการมีกรรมการ หลายท่านให้ความเห็นว่า ถ้าสามารถจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ก็จะเป็นการดี เนื่องจากจะช่วยเร่งการพัฒนากระบวนการกฎหมายปกครองให้มั่นคงยิ่งขึ้น ต่อมาในรัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน

เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ โดยในนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมายข้อ ๑.๒ ที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ มีสาระสำคัญประการหนึ่งที่จะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทางการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเจ้าของเรื่อง

ในการนี้ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. จนแล้วเสร็จ โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นแนวทาง และเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ในขณะนั้น เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๔ อย่างไรก็ดี โดยที่ในขณะนั้นมีร่างกฎหมายที่ต้องเร่งรัดเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาในรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้รับการสนใจอีกครั้ง โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลคณะเดิมที่จัดทำร่างกฎหมายในชั้นรัฐบาลที่มีนายอานันท์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบในหลักการ แต่ยังไม่ทันเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาก็มีการยุบสภาเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองจัดทำไว้ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ก็ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะมาตรการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างละเอียดโดยกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพต่อไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหานี้และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแล้วให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒