

ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (2) :

ศึกษากรณีองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ



นางสาวอุณหัสดา พฤษะวัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-5627-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE SCOPE OF ENFORCEMENT OF ARTICLE 4 (2) UNDER THE ADMINISTRATIVE  
PROCEDURE ACT B.E. 2539 : A STUDY ON ORGANS SPECIFICALLY  
EMPOWERED BY THE CONSTITUTION

Miss Unnasuda Pruksawan

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Law in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-5627-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง  
ปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (2) : ศึกษากรณีองค์กร  
ที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

โดย

นางสาวอุณหัสดา พุกกะวัน

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

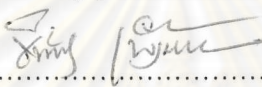
อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

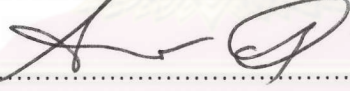
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

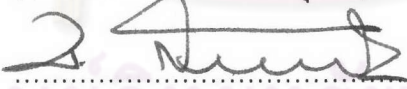
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

  
..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิดิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

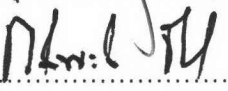
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ฉันทิชย์ โสคติพันธุ์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์มานิต จุมปา)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ยุวรัตน์ กมลเวช)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์กล้าณรงค์ จันทิก)

อุณหัสดา พฤกษะวัน : ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4 (2) : ศึกษาองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ: THE SCOPE OF ENFORCEMENT OF ARTICLE 4 (2) UNDER THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT B.E.2539 : A STUDY ON ORGANS SPECIFICLY EMPOWERED BY CONSTITUTION อ.ที่ปรึกษา : รศ.มานิต จุมปา , อ.ที่ปรึกษาร่วม : ผศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ, 106 หน้า. ISBN 974-17-5627-5

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาในเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4 อนุมาตรา 2 ซึ่งได้บัญญัติยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้แก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

ผลจากการวิจัยพบว่าการใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติเอาไว้เช่นนี้เป็นกรณีที่ยกเว้นมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยมองในแง่ของรูปแบบองค์กรที่ใช้อำนาจแต่ไม่ได้มองในแง่ของเนื้อหาในการใช้ขณะเดียวกันองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็มีการใช้อำนาจในหลายๆลักษณะ ไม่เพียงแต่เฉพาะอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ในบางกรณีมีลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองด้วย ซึ่งส่งผลให้การใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้หลักเกณฑ์และสิทธิพื้นฐานต่างๆ อาทิ หลักการ ได้แย่งคัดค้านและแสดงเหตุผล หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนเพื่อความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้กับการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งกรณีที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติยกเว้นในแง่ขององค์กรเช่นนี้เกิดปัญหาตามมาว่าขอบเขตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ หมายถึงองค์กรใดบ้าง เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งองค์กรเหล่านี้ล้วนแต่มีลักษณะของการใช้อำนาจได้ในหลายลักษณะ แต่ขณะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) ที่บังคับใช้ขณะนั้น ยังไม่ได้บัญญัติถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญข้างต้นเอาไว้ จากการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้เช่นนี้ ส่งผลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทุกองค์กร ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ดังนั้น จึงควรบัญญัติเอาไว้ให้ชัดเจนว่า การยกเว้นมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้กับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ เป็นการยกเว้นในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและยกเว้นไว้เฉพาะกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้โดยแท้เท่านั้น ในกรณีที่มีการใช้อำนาจทางปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้

สาขาวิชา นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2546

ลายมือชื่อนิติ.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

# #4386158134 : MAJOR LAWS

KEY WORD : ADMINISTRATIVE PROCEDURE / ORGANS SPECIFICALLY EMPOWERED  
BY THE CONSTITUTION

UNNASUDA PRUKSAWAN: THE SCOPE OF ENFORCEMENT OF ARTICLE 4 (2)  
UNDER THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT B.E. 2539 : A STUDY ON  
ORGANS SPECIFICALLY EMPOWERED BY THE CONSTITUTION.  
THESIS ADVISER : ASSOC.PROF. MANIT JUMPA, THESIS CO-ADVISOR :  
ASSIS.PROF.DR. BUNJERD SINGKANETI , 106 pp. ISBN 974-17-5627-5

The purpose of this thesis is to study the problem regarding the enforcement under section 4 (2) of the Administrative Procedure Act B.E 2539 (the ACT), which specifies the Exception that the ACT shall not apply to the exercise of power by organs specifically empowered by the Constitution.

The result of the research shows that the above mentioned Exception is based upon form but not on the substance of such organs. In fact, those organs exercise not only the power provided directly by the Constitution but sometimes the administrative power also. Hence, administrative power exercised by these organs might not be controlled by the ACT. In other words, principles and other fundamental rights that are provided by the law to protect Rights and Liberties of the people as well as to control the legality of the exercise of the administrative power, might not be applied to these organs. This also leads to the problem whether which organs are the organs under the Exception since there are several organs that are newly born by the present Constitution e.g. the National Counter Corruption Commission, the National Election Commission, etc. Thus, according to the Exception provided under section 4 (2) of the ACT, these newly established organs might not fall within scope of enforcement under the ACT.

The result of the research suggests that the ACT should specify clearly that the Exception prescribed under section 4(2) shall mean only the organs specifically empowered by the Constitution, and just when these organs exercise power specifically provided by the Constitution. That is, the exercise of administrative power by these organs shall fall within the scope of enforcement under the Administrative Procedure Act.

Field of study Law

Academic year 2003

Student's signature.....

Advisor's signature.....

Co-advisor' signature.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ร่วมพิจารณาและชี้แนะแนวทางโครงสร้างในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้เขียน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ฉันทิชย์ โสคติพันธ์ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ยุวรัตน์ กมลเวชช และท่านอาจารย์ก้านรงค์ จันทิก ที่กรุณาตอบรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา(ร่วม) รวมทั้งได้กรุณาแนะนำหัวข้อและให้คำปรึกษา แนะนำแนวทางในการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนช่วยตรวจและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนสามารถทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา รวมทั้งให้ข้อคิดและประเด็นในทางกฎหมายที่สำคัญ ให้คำปรึกษาในด้านต่างๆ ตลอดจนตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ของผู้เขียน ซึ่งได้ให้กำลังใจและสนับสนุนผู้เขียนในทุกๆด้าน จนสามารถสำเร็จการศึกษา ขอขอบคุณน้องแอม (คุณอุณานันทน์ พฤกษ์วัน) น้องอู๋ม (พญ.ฉันทพัทธ์ พฤกษ์วัน) คุณน้ำอู๋ (คุณนริศร อุณหะนันท์) และคุณยาย (คุณ สวางค์ฉวี อุณหะนันท์) ซึ่งได้ให้กำลังใจและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณสุภาวดี เวชศิลป์ คุณเอกศักดิ์ ศรีกรุณาสวัสดิ์ และคุณพรพรรณ นรินทร์หงษ์ทอง ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ซึ่งสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งให้คำแนะนำต่างๆเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ขอขอบพระคุณคุณอรรถพร รูปงาม ที่ได้สละเวลาแปลบทคัดย่อของผู้เขียน คุณเอกภพ ชื่นชม ที่ช่วยค้นคว้าข้อมูลภาษาต่างประเทศ คุณอดิเทพ อุยยะพัฒน์ ที่ช่วยปรับแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน น้องโนราห์ที่ช่วยค้นคว้าข้อมูล คุณลูกหมีที่ช่วยพิมพ์วิทยานิพนธ์ในเวลาอันรวดเร็วและช่วยเหลือผู้เขียนในด้านต่างๆ

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณพี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการการทุจริตแห่งชาติ, กรมสรรพากร และทุกๆท่านที่ให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจแก่ผู้เขียน ซึ่งมีได้รับการกล่าวถึงไว้โดยเฉพาะเจาะจง ณ ที่นี้ ได้ทั้งหมด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ในโอกาสนี้

คุณท์สุดา พฤกษ์วัน

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 ขอบเขตของการศึกษา .....	7
1.4 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์ .....	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (2).....	10
2.1 ความหมาย และหลักเกณฑ์ทั่วไปขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	11
2.1.1 หลักเกณฑ์ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	17
2.1.1.1 เกณฑ์ในทางรูปแบบ.....	17
2.1.1.2 เกณฑ์ในทางเนื้อหา .....	17
2.2 ขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 4 (2) แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	19
2.2.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	24
พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538)	
2.2.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....	26
พ.ศ.2540	

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
บทที่ 3 การกระทำในทางปกครองขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตาม มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	33
3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.).....	34
3.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.).....	34
3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.).....	37
3.1.3 การใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.).....	40
3.1.4 การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) โดยศาลปกครอง .....	52
3.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) .....	53
3.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.).....	53
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.).....	55
3.2.3 การใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.).....	58
3.2.4 การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) โดยศาลปกครอง .....	58
3.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) .....	59
3.3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.).....	59
3.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.).....	60
3.3.3 การใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) .....	61
3.3.4 การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) โดยศาลปกครอง.....	64



สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
บทที่ 4	
เกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการกระทำ ทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ	
4.1 ประเทศฝรั่งเศส.....	66
4.1.1 ความหมายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ.....	67
4.1.2 การกระทำในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	70
4.1.3. ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำทางปกครองขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.....	71
4.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง.....	72
4.2 ประเทศเยอรมัน.....	77
4.2.1 ความหมายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ.....	78
4.2.1.1 เกณฑ์ในทางรูปแบบ.....	85
4.2.1.2 เกณฑ์ในทางเนื้อหา.....	85
4.2.2 การกระทำในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	85
4.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำทางปกครองขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.....	86
4.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง.....	87
บทที่ 5	
ขอบเขตของการกระทำทางปกครองและผลของการมิให้บังคับใช้พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4 (2) กับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ.....	
5.1 ปัญหาขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะตามมาตรา 4 (2) แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.539.....	90
5.1.1 วิเคราะห์เจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายมาตรา 4 (2)แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 .....	91
5.1.2 ขอบเขตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 4 (2)ของพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ..ศ.2539.....	94
5.2 ปัญหาการกระทำทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญภายใต้ขอบเขตการ บังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.....	96

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
บทที่ 6 บทสรุป.....	98
6.1 บทสรุป.....	98
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	100
รายการอ้างอิง.....	102
ประวัติผู้เขียน.....	106



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย