ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๔ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๔**

วันที่ ๒๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง

\- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” วรรคสอง บัญญัติว่า “คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก และวรรคสอง กำหนดให้ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่

กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการมุ่งคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน รวมไปถึงสิทธิในการสืบมรดก อย่างไรก็ตามสิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ... ” เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ... ” โดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” แต่ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ที่มีสิทธิตามวรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลา

ที่กฎหมายนั้นกำหนด” จึงเป็นกรณีที่หากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในกรณีที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีดังกล่าวจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแบบบังคับ มิฉะนั้นย่อมเสียสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ โดยนำมาตรการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มาใช้บังคับกับกรณีที่คู่กรณีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว โดยกำหนดให้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น คู่กรณีที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๙ (๑) จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ กล่าวคือ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง หากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองย่อมเสียสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจาก

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแบบบังคับ อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง

การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ต้องกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้นำมาตรการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น มาใช้บังคับกับกรณีที่คู่กรณีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ใช่คำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการ ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี ในลักษณะของการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานฝ่ายปกครองได้ทำการทบทวนและพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๖ ที่กำหนดให้ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ อีกทั้งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองยังเป็นกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองตามอำเภอใจ ป้องกันความผิดพลาด และทำให้การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการในการกลั่นกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาและพิพากษาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้เพื่อมิให้คำสั่งทางปกครองถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุด อันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนทางกฎหมายและเกิดความไม่มั่นคงแห่งสิทธิแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง อันมีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแบบบังคับและเป็นการจำกัดสิทธิในการ

ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดภาระกับประชาชนเกินสมควรและไม่ได้ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งไม่ได้เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก นอกจากนี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับกับกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด

อนึ่ง ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่การกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น เห็นว่า เป็นกำหนดระยะเวลาที่น้อยเกินไป เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว อาจไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่กรณีอาจมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น เมื่อกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นกรอบระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งถ้าหากอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ทันภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เสียสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง จึงเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาการกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ตามความเหมาะสม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ