

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๖๔

วันที่ ๒๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินควร ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบทิศทางของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่บทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญไม่วินิจฉัยในส่วนนี้ และคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายกับมีพยานหลักฐานที่จะพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิใน

ทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบ รวมถึงการรับมรดก ย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในขณะเวลานั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมีสถานะเป็นกฎหมายทั่วไป อันเป็นมาตรฐานกลางในการพิจารณาทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้บังคับกรณีที่ไม่หลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะ หรือมีแต่หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ทั้งยังเป็นกฎหมายที่ให้ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย อันเป็นวิธีที่สามารถป้องกันความผิดพลาดได้ เป็นวิธีควบคุมคุณภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณี

ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการต่าง ๆ จะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับใดก็เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงที่ว่าการ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ส่วนคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น ก็เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ และไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายนี้ กำหนดให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เพราะเป็นผู้ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ดีที่สุด และจะต้องอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและมีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจน โดยมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการขู่อำนาจการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเองที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะพิจารณาขู่อำนาจการบังคับให้ หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ ย่อมบังคับตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะ โดยไม่ต้องเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะการอุทธรณ์ในแต่ละเรื่องย่อมกำหนดไว้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องนั้น ๆ เมื่อการอุทธรณ์เรื่องนี้ประมวลกฎหมายที่ดินมีได้บัญญัติขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๓ ซึ่งเป็นการอุทธรณ์บังคับทั่วไปที่กำหนดให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งก่อน การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรมต่อประชาชนและประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ยังเป็นขั้นตอนก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากไม่ดำเนินการดังกล่าวจะถือว่ามิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อไปได้ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลไปในทางจำกัดการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งยังมีการกำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไขด้วยก็ตาม หากแต่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองอันนำไปสู่การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากคู่กรณีไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒

วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล การกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะไปสู่ศาลปกครอง หรือเป็นการถ่วงการกระบวนประเด็นข้อพิพาทอันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขหรือขั้นตอนใดไว้เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนทั่วไป จึงมิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกหรือการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่การกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว นั้น เห็นว่า เป็นการกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่น้อยเกินไป ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้มาเป็นเวลานานและมีกฎหมายอื่นที่กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์มากกว่าสิบห้าวันอีกมากกว่าห้าสิบฉบับ ฉะนั้น เพื่อให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาการกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ มากกว่าสิบห้าวันตามความเหมาะสมต่อไปด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนี้มากกว่าสิบห้าวันตามความเหมาะสมต่อไป

๑๗ ๑๑ ๒๕๖๖
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ