

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ 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

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดพร้อมโต้แย้งว่า การกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง การนำกฎหมายทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้พิจารณาออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนและก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการชดเชยค่าทดแทน โดยความในวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน

และการสืบทอด ความในวรรคสอง บัญญัติว่า ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรณีตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว วรรคสอง บัญญัติว่า คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย และวรรคสาม บัญญัติว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง

เห็นว่า การที่บุคคลจะใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ตนนั้น กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด บุคคลจึงจะใช้สิทธิยื่นฟ้องดำเนินคดีต่อไปได้ การบัญญัติให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการพิจารณากลับกรองเพื่อให้ได้ข้อยุติภายในฝ่ายปกครอง อันเป็นกระบวนการให้ความเป็นธรรมในเบื้องต้นแก่ประชาชน เมื่อคำสั่งของฝ่ายปกครองเป็นที่ยุติแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การบัญญัติให้ต้องยื่นอุทธรณ์กับหน่วยงานทางฝ่ายปกครองก่อน จึงไม่เป็นภาระหรือก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอดของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

อนึ่ง สำหรับการกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งนั้น เห็นว่า การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง จำเป็นต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อจัดทำเป็นหนังสือยื่นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง แม้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับทางกฎหมายทันทีเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ยังเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเสียสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและไม่ได้รับการเยียวยาทางศาล อีกทั้งการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง

ทางปกครอง การให้โอกาสผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพิ่มขึ้น
ไม่น่าจะทำให้ประโยชน์สาธารณะต้องลดน้อยลง สมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้ให้ได้สัดส่วนสมดุล
ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง



(นายจिरินติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ