

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก และขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดก ย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสถานะเป็นกฎหมายทั่วไปอันเป็นมาตรฐานกลาง



ในการพิจารณาทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้บังคับกรณีที่ไม่เป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะหรือมีแต่หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองว่าจะต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย และการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้เพราะคำสั่งทางปกครองกำหนดสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ต้องการความแน่นอนเพื่อให้การบริหารงานของฝ่ายปกครองที่มุ่งพัฒนาประเทศเดินหน้าต่อไป และเกิดความมั่นคงแห่งสิทธิของผู้เกี่ยวข้อง การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจึงต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากกรณีที่คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายนั้นไม่มีกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว แต่หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการต่าง ๆ จะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวขอที่จะอุทธรณ์โต้แย้งต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้

ข้อโต้แย้งในคดีนี้ที่ว่ากำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอดของบุคคลจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมีได้บัญญัติขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๓ ซึ่งเป็นการอุทธรณ์บังคับทั่วไป ที่กำหนดให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งก่อน การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีอันเป็นกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีโดยการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ป้องกันความผิดพลาด เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิ



และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ส่วนระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ นั้น เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นฐานในการกำหนดสิทธิโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้คำสั่งทางปกครองถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุด อันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนทางกฎหมายและเกิดความไม่มั่นคงแห่งสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขหรือโต้แย้งจึงควรกระทำภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว การกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจึงเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองอันเป็นการรักษาคุณภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงมิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก หรือการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ แม้ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่การกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวนี้ เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้วอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและอาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาทำการวิเคราะห์วิจัยแล้วปรับปรุงเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง



(นายณอดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ