

บทที่ 4

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีพัฒนาการทางกฎหมายตามพัฒนาการของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชน โดยในลักษณะของ “คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม”¹ นั้น บุคคลที่สามในฐานะผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บุคคลที่สามจึงมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน เพื่อใช้สิทธิในการป้องกันตนเองจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนั้น

4.1 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศเยอรมัน

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศเยอรมันพิจารณาได้จากแนวคิดตามรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักการพื้นฐานในการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตลอดจนหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) ในฐานะที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

4.1.1 แนวคิดการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศเยอรมัน

แนวคิดตามรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันให้ความสำคัญกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีคุณค่าสูงสุด² เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน ปรากฏในมาตรา 1 วรรคแรก ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

¹ลักษณะของ “คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม” ดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2 คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม

²BVerfGE5,85(204ff) อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543), หน้า 90.

ดังนั้นเป็นหลักการทั่วไปในการดำเนินงานของรัฐทั้งหลายที่จะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับหลักการในการให้ความเคารพและคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์³

ในส่วนของความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะในการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของบุคคล หลักการให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์จึงเป็นข้อเรียกร้องทั่วไปว่า ฝ่ายปกครองต้องยอมรับว่าประชาชนเป็นผู้ร่วมในการพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและจะต้องให้โอกาสในการพิทักษ์สิทธิไม่ว่าจะเป็นการป้องกันสิทธิของตนเองจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือเรียกร้องเพื่อให้ได้ประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมาย⁴ กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้มีคำพิพากษายืนยันถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าสถานะของประชาชนในการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐจะต้องมิใช่เป็นกรรมหรือวัตถุแห่งการกระทำ (Objekt) แต่จะต้องมีสถานะเป็นบุคคลที่มีศักดิ์ศรี เป็นผู้ร่วมในการควบคุมความเป็นไปของการพิจารณาซึ่งความคิดนี้ได้มีการมีการนำไปใช้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปในวิธีพิจารณาต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีผลต่อวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย⁵ ดังนั้นในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง บุคคลผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองจึงมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในกระบวนการพิจารณามิใช่เป็นเพียงวัตถุในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง

ดังนั้น ในปัญหาของคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม แม้บุคคลที่สามจะไม่มีสถานะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่โดยสถานภาพของสิทธิทางกฎหมายที่อาจได้รับการกระทบกระเทือนจากกระบวนการพิจารณาเรื่องของฝ่ายปกครอง บุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิ จึงมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ที่ได้รับการยอมรับในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา เพื่อปกป้องสิทธิของตนที่อาจจะถูกกระทบกระเทือน

³แนวคิดหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รายละเอียดดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.1 ข้อ (3) หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

⁴กมลชัย รัตนกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537), หน้า 111.

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 77-78.

4.1.2 หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศเยอรมัน

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมัน (VwVfG) เป็นหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กำหนดถึงขั้นตอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่มีผลออกสู่ภายนอก โดยกำหนดถึงขั้นตอนตั้งแต่การริเริ่มการพิจารณาเรื่อง ขั้นตอนการเตรียมการไปจนถึงขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการทั้งในส่วนของการทำคำสั่งทางปกครองและการทำสัญญาทางปกครอง⁶ หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้ยังหมายความรวมถึงกระบวนการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงที่สุดมีลักษณะการดำเนินการตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นศาลปกครอง (VwGO) ก็ตาม⁷

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มีหน้าที่จะต้องรักษากฎหมายสารบัญญัติให้มีผลบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนไปพร้อมกัน ในวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะของเรื่องว่ามีผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวมเพียงใด กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) จึงแบ่งวิธีพิจารณาออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. วิธีพิจารณาสามัญทั่วไปไม่มีรูปแบบพิธี
2. วิธีพิจารณาแบบพิธี (formal administrative procedure) ที่จะต้องมีการรับฟังข้อเท็จจริงด้วยวาจา (oral hearing)

3. วิธีพิจารณาเกี่ยวกับการวางแผน (Planning proceedings) เช่น คำสั่งในการอนุญาตสร้างทางพิเศษที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก จึงต้องมีการไต่สวนสาธารณะ

ส่วนหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นพิจารณาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศเยอรมัน ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

⁶Law on Administrative Proceedings of 25 May 1976 (VwVfG) Article 9.

⁷มานิตย์ วงศ์เสรี, “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das Widerspruchsverfahren im deutschen Recht),” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 ณ ดิกลันดิโมตรีทำเนียบรัฐบาล 1 สิงหาคม 2539, หน้า 111.

(1) หลักทั่วไปในวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

(1.1) คำสั่งทางปกครอง ไม่มีแบบเคร่งครัด (Gurndsatz der Formfreiheit)

ด้วยภาระกิจของฝ่ายปกครองที่หลากหลาย คำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองจึงอาจทำได้หลายรูปแบบ ไม่เคร่งครัด กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 37(2) กำหนดให้คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือทำด้วยวาจาหรือวิธีการอื่นก็ได้แล้วแต่กรณี (เช่น การส่งสัญญาณจราจร) แต่กรณีคำสั่งทางปกครองทำด้วยวาจาอาจต้องทำการยืนยันเป็นหนังสือกรณีที่มีการร้องขอจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้นในภายหลัง

หลักสำคัญในเรื่องแบบของคำสั่งทางปกครองอยู่ที่ว่า คำสั่งทางปกครองต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจนอย่างเพียงพอ⁸ กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจนในบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง เนื้อความในคำสั่งทางปกครอง (ว่าต้องการอะไร) หรือผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

(1.2) วิธีพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองไม่มีรูปแบบพิธี

โดยหลักทั่วไปวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีแบบพิธี ยึดความสะดวกและความเหมาะสมเป็นหลักในวิธีพิจารณา⁹ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะดำเนินการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองได้ตามความเหมาะสมกับลักษณะของคำสั่งทางปกครอง วิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่อาจเริ่มดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองเองหรือโดยการร้องขอจากคู่กรณี¹⁰ แต่ในกรณีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องขอให้มีการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง กฎหมายมักกำหนดรูปแบบการร้องขอ ระยะเวลาการร้องขอ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการร้องขอไว้ด้วย¹¹

อย่างไรก็ตามแม้ว่าวิธีพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองไม่มีรูปแบบพิธีนี้เป็นหลักทั่วไปในวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่กรณีที่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในวิธีพิจารณาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมต้องผูกพันดำเนินตามวิธีพิจารณาตามที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะนั้นเช่น กฎหมายกำหนดให้ดำเนินวิธีพิจารณาแบบพิธี (formal administrative procedure) หรือวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการวางแผน (planning proceeding) (VwVfG มาตรา 63 (1)) เป็นต้น

⁸Law on Administrative Proceedings of 25 may 1976 (VwVfG) Article 37(1).

⁹Ibid.,Article10.

¹⁰Ibid.,Article22.

¹¹Mahendra P.Singh, German Administrative Law : In Common Law Perspective, (Berlin Heidelberg : Springer-verlag, 1985), p.38.

(1.3) วิธีพิจารณาแบบพิสูจน์ความจริงหรือไต่สวน (Untersuchungsgrundsatz, Inquisitorial Principle)

ด้วยภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองประการสำคัญ คือ การพิทักษ์ประโยชน์มหาชน (public interest) และฝ่ายปกครองต้องดำเนินการประสานผลประโยชน์ของประชาชนกับประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐให้เป็นไปด้วยความสมดุล เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ค้นหาข้อมูลที่สมบูรณ์เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้อง

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) กำหนดถึงวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้วิธีการต่าง ๆ ในการแสวงหา ข้อเท็จจริงโดยไม่จำกัดเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ อีกทั้งไม่ผูกมัดที่จะต้องยึดถือตามพยานหลักฐานที่ผู้ร่วมพิจารณาได้เสนอมา¹² และในการรับฟังพยานหลักฐานนั้นสามารถรับฟังพยานหลักฐานได้ทุกประเภท เช่น ข้อมูลเอกสารทุกประเภท พยานหลักฐานของผู้ร่วมพิจารณา พยานบุคคล ผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงการตรวจสถานที่ที่เกี่ยวข้องด้วย (เผชิญสืบ)¹³

(2) สถานะและการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองของบุคคลที่สาม

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 13 กำหนดถึงบุคคลที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองไว้ในสถานะของ “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” (participant) โดยให้คำนิยามไว้ว่า

“มาตรา 13 ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา คือ บุคคลดังต่อไปนี้

1. บุคคลผู้ซึ่งร้องขอหรือคัดค้านในการทำคำสั่งทางปกครอง
2. บุคคลผู้ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทำคำสั่งทางปกครองถึง
3. บุคคลผู้ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทำข้อตกลงด้วยภายใต้กฎหมายมหาชน
4. บุคคลผู้ซึ่งได้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณา โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คือ บุคคลต่อไปนี้

ผู้ร่วมพิจารณาในสถานะที่ผลประโยชน์ทางกฎหมาย อาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการพิจารณา

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยตำแหน่งหน้าที่หรือโดยการร้องขอ เข้ามาเป็นผู้ร่วมพิจารณาในฐานะที่ผลประโยชน์ทางกฎหมาย อาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการพิจารณา

2. บุคคลที่สามซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง โดยบุคคลที่สามอาจร้องขอเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาเป็น “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” และกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รู้ถึงผลกระทบ

¹² Law on Administrative Proceedings of 25 May 1976 (VwVfG) Article 24.

¹³ Ibid., Article 26.

ที่อาจเกิดขึ้นต่อบุคคลที่สาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องทำการแจ้งแก่บุคคลที่สามให้ทราบถึงการเริ่มต้นในกระบวนการพิจารณา

จากบทบัญญัติมาตรา 13 ข้างต้นแยกพิจารณาถึง “สถานะของบุคคลที่สาม” และ “การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สาม” ได้ดังนี้

1. “สถานะของบุคคลที่สาม”

จากบทนิยามคำว่า “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” (participant) เห็นได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งถึงสถานะของบุคคลที่สาม ผู้ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง (legal effect) โดยกำหนดให้เป็นผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในฐานะเป็น “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” (participant) เช่นเดียวกับบุคคลที่เป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง

2. “การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สาม”

บทบัญญัติมาตรา 13 กำหนดวิธีการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามไว้ใน 2 ส่วนคือ

1. กำหนดเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องแจ้งเรื่องกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่สามให้บุคคลที่สามทราบ

2. กำหนดรับรองสิทธิแก่บุคคลที่สามในการร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน

จากวิธีการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามนี้ สามารถลำดับขั้นตอนการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สาม โดยมีลำดับขั้นตอนดังนี้

1. การเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้น กำหนดให้

1.1 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่แจ้งแก่บุคคลที่สามให้ทราบถึงสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อบุคคลที่สามในขณะเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา

1.2 บุคคลที่สามมีสิทธิที่จะร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน

2. การเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นอุทธรณ์ กำหนดให้

2.1 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่แจ้งคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามให้กับบุคคลที่สามทราบ

2.2 การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน บุคคลที่สามในฐานะ “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” มีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น

2.3 ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่แจ้งแก่บุคคลที่สามให้ทราบถึงสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน

2.4 บุคคลที่สามมีสิทธิร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน

จากบทบัญญัติมาตรา 13 ที่บัญญัติรับรองสถานะและการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามในฐานะเป็น “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” บุคคลที่สามจึงได้รับการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องผูกพันต่อบุคคลที่สามในหลักหน้าที่ในการให้ข้อมูลและคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ หลักสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสาร หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย หลักหน้าที่ในการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง สิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง และหลักวิธีพิจารณาแบบพิธี ซึ่งเป็นบทบัญญัติพิเศษที่จะนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้นำมาใช้โดยเฉพาะเป็นต้น

อนึ่ง ด้วยลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่สามนี้ โดยลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำออกไปเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อบุคคลที่สาม คำสั่งทางปกครองประเภทนี้จึงจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงที่รอบด้านเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 64-71 ได้กำหนดวิธีพิจารณาแบบพิธี (Formliches Verwaltungsverfahren ; Formal Administrative Procedure) ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์การรับฟังผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา (oral hearing) เป็นบทบัญญัติพิเศษที่มีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลที่สามได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่กรณีการนำหลักวิธีพิจารณาแบบพิธีมาบังคับใช้นั้นต้องมีกฎหมายเฉพาะเรื่องได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น¹⁴

(3) หลักหน้าที่ในการให้ข้อมูลและคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ (Obligation to Give Information and Advice ; Beratung, Auskunft)

ภายใต้รัฐที่ปกครองโดยยึดหลักนิติธรรม (rule of law) บุคคลย่อมไม่ควรที่จะสูญเสียสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วยเหตุ

¹⁴Ibid.,Article63(1).

ความบกพร่องหรือความผิดพลาดอันเกิดจากความไม่รู้ของตน¹⁵ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยของประชาชนในการให้ข้อมูลและคำแนะนำที่ถูกต้องและไม่กำกวมแก่ประชาชน

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องให้ชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 25 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ช่วยแก้ไขหรือเพิ่มเติมคำร้องหรือคำคัดค้านที่บกพร่องอันเกิดจากความไม่รู้ของผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา และรวมถึงการต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาแก่ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณาด้วย

ในส่วนของวิธีพิจารณาแบบพิธี (formal proceeding) กำหนดให้ในกรณีมีการจัดให้มีการรับฟังข้อเท็จจริงด้วยวาจา (oral hearing) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับฟังข้อเท็จจริงมีหน้าที่ต้องอธิบาย ชี้แจงคำร้องให้มีความกระจ่างชัดเจนและกรณีเห็นว่าคำร้องยังมีความบกพร่องต้องอธิบายหรือเพิ่มเติมข้อเท็จจริงที่ยังไม่เพียงพอให้เพียงพอแก่การพิจารณา¹⁶

(4) หลักสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสาร (Right to Inspect the Records, Akteneinsicht)

สิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารของบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้น สนับสนุนหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียให้เกิดผลทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เพราะได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ในการพิจารณาเพื่อเป็นฐานแก่ตนในการเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 29 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องอนุญาตให้ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณาเข้าตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอันจำเป็นในการบังคับหรือป้องกันสิทธิของตน เช่น พยานหลักฐานที่เสนอโดยคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ความเห็นหรือพยานหลักฐานที่เสนอโดยบุคคลที่สามหรือเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเป็นผู้ร่วมการพิจารณา แต่กรณีนี้ไม่รวมถึงการขอเข้าตรวจดูร่างคำสั่งทางปกครองหรือการดำเนินการในการเตรียมทำคำสั่งทางปกครองด้วย

ในส่วนของวิธีพิจารณาแบบพิธี (formal proceeding) ในการรับฟังผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณานั้น ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา (participant) ต้องได้รับโอกาสเข้าร่วมในการ

¹⁵Karl-Peter Sommermann, "Basic Elements of Administrative Procedure," *The Rule of Law in Public Administration : The German Approach* 19 (Speyerer Forschungsberichte 122, 1993) p.41.

¹⁶Law on Administrative Proceedings of 25 May 1976 (VwVfG) Article 68(2).

รับฟังพยานบุคคลหรือรับฟังผู้เชี่ยวชาญและการตรวจสอบสถานที่ด้วย ทั้งสามารถซักถามในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้และจะต้องได้รับสำเนาของความเห็นที่ทำเป็นหนังสือด้วย¹⁷

(5) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Exclusion of Bias, Unbefangenheitsgrundsatz)¹⁸

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง เป็นหลักทั่วไปที่ผูกพันตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอยู่เสมอ เพื่อป้องกันความอคติลำเอียงที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง

ข้อเรียกร้องต่อหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ร่วมพิจารณาอีกฝ่ายหนึ่ง ในคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์แก่เขาในฐานะผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งความสัมพันธ์ที่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียนั้นครอบคลุมทั้งความสัมพันธ์ด้านส่วนตัว ทางด้านการเงินหรือในสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติลำเอียงในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง¹⁹ และกรณีมีเหตุเพียงพอในความสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้พิจารณาจะมีความอคติลำเอียง เจ้าหน้าที่นั้นต้องระงับการพิจารณาที่เกี่ยวข้องแล้วถอนตัวจากกระบวนการพิจารณา²⁰

(6) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย (Anhoerung ; Right of Hearing)²¹

การรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบกระเทือนสิทธิก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง เป็นรากฐานที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถวินิจฉัยทำคำสั่งทางปกครองได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบสิทธิได้แสดงความคิดเห็นและข้อคัดค้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการประเด็นข้อกฎหมาย สภาพแวดล้อมข้อเท็จจริงหรือคำวินิจฉัยในกรณีอื่นที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกัน

¹⁷Ibid.,Article66(2).

¹⁸รายละเอียดแนวคิดและหลักเกณฑ์หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.1.1 ข้อ (1) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองเยอรมัน

¹⁹Law on Administrative Proceedings of 25 may 1976 (VwVfG) Article20.

²⁰Ibid.,Article21.

²¹รายละเอียดแนวคิดและหลักเกณฑ์หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.1.2 ข้อ (1) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองเยอรมัน

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 28 กำหนดหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียไว้คือ “ก่อนการทำคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นได้แสดงถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยทำคำสั่งทางปกครอง” หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สามารถรับฟังข้อเท็จจริงได้ทั้งทำเป็นหนังสือหรือรับฟังด้วยวาจาก็ได้

กรณีการรับฟังข้อเท็จจริงในการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยประเด็นที่มีบุคคลสองฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องโต้แย้งกัน คือ ผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง และบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง หลักการรับฟังข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดกว่าการรับฟังข้อเท็จจริงกรณีทั่วไป เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย

หลักการรับฟังบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิมีขั้นตอนดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่แจ้งแก่บุคคลที่สามให้ทราบถึงกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม²² เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและทราบโอกาสในการเสนอข้อโต้แย้งของตน

2. บุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิมีสิทธิในการเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อตนในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองนั้น

3. บุคคลที่สามมีสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์แก่การเสนอข้อโต้แย้งของตน

หลักการรับฟังในวิธีพิจารณาแบบพิธี (formal proceeding) บัญญัติหลักเกณฑ์การรับฟังที่เคร่งครัดกว่าการรับฟังโดยทั่วไป มีหลักเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลที่สามคือ

1. วิธีพิจารณาแบบพิธีกำหนดให้บุคคลที่สามที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองต้องได้รับโอกาสในการเสนอข้อเท็จจริงหรือความเห็นก่อนการตัดสินใจทำคำสั่งทางปกครองก่อนเสมอ²³ และทั้งนี้รวมถึงสิทธิที่จะได้เข้าร่วมรับฟังการไต่สวนพยานบุคคลผู้เชี่ยวชาญ การออกตรวจสอบสถานที่และซักถามปัญหาที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาได้²⁴

2. วิธีพิจารณาแบบพิธีกำหนดให้ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้พิจารณาต้องจัดให้มีวิธีพิจารณารับฟังข้อเท็จจริง พยานหลักฐานต่าง ๆ ด้วยวาจา (oral hearing)

²²Law on Administrative Proceedings of 25 may 1976 (VwVfG) Article13(2).

²³Ibid.,Article 66(1).

²⁴Ibid.,Article 66(2).

และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยได้ภายหลังเมื่อทำการรับฟังบุคคลที่เกี่ยวข้องทางวาจาแล้ว²⁵ แต่กรณีอาจวินิจฉัยโดยไม่มีวิธีพิจารณารับฟังด้วยวาจาก็ได้ในกรณี 1) ผู้ร่วมในการพิจารณาที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยและเห็นชอบกับคำร้อง 2) กรณีไม่มีผู้เกี่ยวข้องคนใดยื่นคำร้องคัดค้าน ในระยะเวลาที่กำหนด 3) เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาได้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบว่าจะวินิจฉัยโดยไม่ดำเนินวิธีพิจารณารับฟังด้วยวาจาและผู้เกี่ยวข้องมิได้คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด 4) ผู้ร่วมในการพิจารณาทุกคนสละสิทธิในการพิจารณารับฟังด้วยวาจา 5) กรณีจำเป็นต้องทำการวินิจฉัยโดยรีบด่วนเนื่องจากจะเกิดความเสียหายจากความล่าช้า²⁶

3. ในการจัดให้มีวิธีพิจารณารับฟังด้วยวาจาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องแจ้งเป็นหนังสือให้บุคคลผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบการรับฟังด้วยวาจาในระยะเวลาอันสมควร และกรณีหากต้องแจ้งแก่บุคคลผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากกว่า 300 คน อาจทำได้โดยประกาศต่อสาธารณะหรือประกาศทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นก็ได้

จากหลักเกณฑ์การรับฟังด้วยวาจา (oral hearing) ตามหลักวิธีพิจารณาแบบพิธี (formal proceeding) นั้น เห็นได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองทั้งหมด โดยเฉพาะบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณา ได้เข้าร่วมในกระบวนการรับฟังโดยเสนอพยานหลักฐาน ชักถามข้อเท็จจริงและความคิดเห็นต่อหน้าผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ทำให้กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองได้ข้อมูลที่สมบูรณ์

(7) หลักหน้าที่ในการแสดงเหตุผลของเจ้าหน้าที่ (Begründungszwang)²⁷

กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 39 บัญญัติหลักการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองคือ “คำสั่งทางปกครองที่ออกเป็นลายลักษณ์อักษรหรือได้รับการยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องให้เหตุผลประกอบเป็นลายลักษณ์อักษร ในการให้เหตุผลนั้นจะต้องแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลในทางข้อเท็จจริงและในทางข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ใช้ในการวินิจฉัยด้วย การให้เหตุผลในการวินิจฉัยที่ประกอบด้วยดุลพินิจนั้นควรที่จะต้องสามารถทำให้ทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจโดยอาศัยหลักเกณฑ์ใด”

²⁵Ibid., Article 67(1).

²⁶Ibid., Article 67(2).

²⁷รายละเอียดแนวคิดและหลักเกณฑ์หลักหน้าที่ในการแสดงเหตุผลของเจ้าหน้าที่ดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.1.3 ข้อ (1) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมัน

ข้อเรียกร้องต่อหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลที่สามผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง คือ กรณีหลักโดยทั่วไปในเรื่องการให้เหตุผลนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นคุณสมบัติและสมประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น การออกใบอนุญาตตามคำร้องขอให้แก่ผู้ร้องขอ เป็นต้น แต่ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สามนั้น โดยลักษณะแม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตามแต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่สามด้วย ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) บัญญัติเป็นข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นไว้ว่า แม้คำสั่งทางปกครองจะทำได้โดยสมประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นกระทบสิทธิบุคคลอื่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้รับการยกเว้นที่จะไม่ให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นในกรณีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม แม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะได้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปตามคำร้องขอของผู้ร้องขอก็ตามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังคงมีหน้าที่ต้องให้เหตุผลประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์แก่บุคคลที่สามในการตรวจสอบดุลพินิจในคำสั่งและใช้เป็นฐานในการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นต่อไป

(8) หลักการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง

หลักทั่วไปในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายปกครองเยอรมัน บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นศาลปกครอง (VwGO) มาตรา 68(1) และ (2) มีสาระสำคัญคือ คำสั่งทางปกครองที่จะเสนอคำฟ้องประเภทขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคำฟ้องประเภทขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ต่อศาลปกครอง คำสั่งทางปกครองทั้งสองประเภทนี้จะต้องทำการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อฝ่ายปกครองก่อนในฐานะเป็นเงื่อนไขในการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครอง²⁸

ในกรณีการทำคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม บุคคลที่สามในฐานะ “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” (participant) ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง²⁹ ย่อมใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ

²⁸รายละเอียดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.2.1 ข้อ (1) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมัน

²⁹Law on Administrative Proceedings of 25 May 1976 (VwVfG) Article 13(2).

ของตนได้ ประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามพิจารณาได้ดังนี้

1. คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับต่อบุคคลที่สามต่อเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่บุคคลที่สาม³⁰ และระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 1 เดือน จึงเริ่มนับตั้งแต่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้กับบุคคลที่สาม ประเด็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลที่สามแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี

กรณีที่หนึ่ง กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้แจ้งคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลที่สามแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมผูกพันมีผลบังคับให้บุคคลที่สามผู้ซึ่งได้รับผลกระทบสิทธิต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นภายในกำหนดเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง แต่กรณีมีข้อยกเว้นตามมาตรา 58(2) (VwGO) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้งคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลที่สามโดยไม่ได้รับรู้ชี้แจงถึงทางแก้ไขหรือเยียวยาทางกฎหมาย(Rechtsbehelf) ให้แก่บุคคลที่สามได้ทราบด้วย มีผลทำให้กำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองขยายระยะเวลาเป็นภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้กับบุคคลที่สาม

กรณีที่สอง กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้แจ้งคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลที่สาม คำสั่งทางปกครองย่อมไม่ผูกพันต่อบุคคลที่สามที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลา 1 เดือน เพราะคำสั่งทางปกครองยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมายต่อบุคคลที่สามตามมาตรา 43(1) (VwVfG) อย่างไรก็ตามในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเพื่อนบ้านของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคาร ซึ่งมีลักษณะเป็นการที่บุคคลที่สามได้ทำการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกับตน โดยศาลปกครองเยอรมันได้นำหลักข้อสัจธรรม (Grundsatz von Treu und Glauben) มาใช้ในการวินิจฉัย ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้ออกใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร โดยไม่ได้แจ้งให้เพื่อนบ้านของผู้ที่ได้รับอนุญาตทราบ ต่อมาบริษัทรับเหมาก่อสร้างได้ดำเนินการปลูกสร้างอาคาร เพื่อนบ้านจึงฟังทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนี้และเห็นว่าการออกใบอนุญาตนั้นไม่ถูกต้อง หลังจากนั้นอีก 10 เดือน เพื่อนบ้านจึงมายื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคาร) ศาลปกครองเยอรมันได้วินิจฉัยว่า “แม้ว่าเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจะมีได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้เพื่อนบ้านทราบก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเพื่อนบ้านภายใต้การพิจารณาถึงหลักข้อสัจธรรม (nachbarschaftliche Gemeinschaftsverhältnis unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben) เป็นที่เชื่อได้ว่าเพื่อนบ้าน (บุคคลที่สาม) ได้ทราบถึงคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว (Zuverlässige Kenntnis) นับจากนั้นเป็นต้นมาหากเพื่อนบ้านประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

³⁰Ibid., Article 43(1).

เพื่อนบ้านต้องมายื่นอุทธรณ์ภายในกำหนด 1 ปี ทั้งนี้เนื่องจากกรณีนี้ถือได้ว่าเพื่อนบ้านทราบคำสั่งทางปกครองแล้ว เพียงแต่เจ้าพนักงานไม่ได้ระบุชี้แจงให้เพื่อนบ้านทราบถึงทางแก้ไขหรือเยียวยาทางกฎหมาย (Rechtsbehelf) ไว้ด้วยเท่านั้น³¹

2. กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและในชั้นพิจารณาอุทธรณ์หากการพิจารณาและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีผลเป็นการยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองโดยคำวินิจฉัยนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่สาม บุคคลที่สามต้องได้รับการรับฟังข้อเท็จจริงก่อนการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อตน³²

กรณีนี้เห็นได้ว่า เป็นกรณีที่บุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์มิได้เป็นผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา (participant) ในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ในชั้นแรกของการพิจารณา แต่เมื่อในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่กับผู้ร่วมการพิจารณาอื่นจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามที่จะต้องได้รับการรับฟังข้อเท็จจริงก่อนการทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น บทบัญญัตินี้จึงผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องแจ้งแก่บุคคลที่สามถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามได้เข้ามาเป็นผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณาในชั้นพิจารณาอุทธรณ์และได้รับการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆตามหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้เพราะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้น มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ภายใต้วิธีพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเช่นกัน

3. กรณีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สามเป็นข้อยกเว้นในการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 68(1) ข้อ 2 (VwGO) โดยกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่สามผู้ซึ่งได้รับผลกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง) ไม่อยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนก่อนการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครอง บุคคลที่สามผู้ซึ่งได้รับผลกระทบสิทธิสามารถนำคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นฟ้องยังศาลปกครองได้ทันที ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซ้ำครั้งที่สอง³³

³¹BVerwGE44,294,298 อ้างถึงใน มานิตย์ วงศ์เสรี, “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das Widerspruchsverfahren im deutschen Recht),” หน้า 117.

³²Code of Administrative Court Procedure of January 21st 1960 (VwGO) Article71.

³³มานิตย์ วงศ์เสรี, “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das Widerspruchsverfahren im deutschen Recht),” หน้า 115.

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สามเป็นครั้งแรกอาจเกิดขึ้นได้
ในกรณียกเป็นอุทธรณ์ได้ดังนี้

1. กรณี A ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารได้อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้
ก่อสร้างอาคาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยแก้ไขคำสั่งเดิมโดยอนุญาตให้ A
ก่อสร้างอาคารได้ ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ B ผู้เป็นเพื่อนบ้านข้างเคียง กรณีนี้
B ในฐานะเป็นบุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำฟ้องเพิกถอน
คำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้ทันที โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อนตาม
มาตรา 68(1) ข้อ 2 (VwGO)

2. กรณี A ขออนุญาตก่อสร้างอาคารและได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร
แต่ B ผู้เป็นเพื่อนบ้านข้างเคียง ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งอนุญาต ต่อมาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
ได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไม่อนุญาตให้ A ก่อสร้างอาคาร กรณีนี้ A
ถือเป็นบุคคลที่สามผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีสิทธิ
ยื่นคำฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทันที โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อนตาม
มาตรา 68(1) ข้อ 2 (VwGO)

4.2 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศไทย

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีพัฒนาการทางกฎหมายตามแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยอาจค้นหาแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามได้จากหลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาของรัฐตามหลักการในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่อง ที่ปรากฏหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลที่สาม และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในฐานะที่เป็นกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศไทย

4.2.1 แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประเทศไทย

แนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คือ การรับรองสิทธิให้กับประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบกระเทือนสิทธิหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของรัฐ ได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้สิทธิในการปกป้องสิทธิหรือประโยชน์ของตนที่จะถูกกระทบกระเทือน สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ ปรากฏในรูปของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ) เป็นหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกำหนดถึงขั้นตอนตั้งแต่การริเริ่มการพิจารณา ขั้นตอนการเตรียมการ ขั้นตอนระหว่างการศึกษา การตัดสินใจและรวมถึงการทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ได้ทำออกไปโดยองค์กรฝ่ายปกครองเอง

หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้ เป็นสิทธิทางกฎหมายมหาชนของประชาชนที่จะได้รับการรับรองคุ้มครองจากรัฐ โดยปัจจุบันบัญญัติวางหลักการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 60 คือ

“มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิทางกฎหมายมหาชนตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นสิทธิเรียกร้องที่ให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการบางอย่างให้กับประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) การริเริ่มการรับรองสิทธิการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่จึงเป็นหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการ โดยประชาชนไม่จำต้องร้องขอสิทธินั้นแต่อย่างใด

ส่วนการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศไทยนั้น มีพัฒนาการทางกฎหมายตามแนวความคิดการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งตามพัฒนาการทางกฎหมายของประเทศไทยนี้อาจแบ่งแยกได้เป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในประเทศไทยช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ในพัฒนาการทางกฎหมายของประเทศไทย ในอดีตการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ปรากฏชัดเจนนัก แต่จะปรากฏบ้างอยู่ในกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง โดยมีสภาพที่กระจัดกระจายไม่มีความเป็นเอกภาพ และกฎหมายเฉพาะเรื่องโดยส่วนใหญ่จะกำหนดถึงเฉพาะอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นหลักเท่านั้น³⁴ จึงกล่าวได้ว่าในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นยังไม่มี การคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักกฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างครอบคลุมและเป็นรูปธรรมมากนัก

ส่วนสภาพการณ์ในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามนั้น กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่สามไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน โดยบทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติรับรองสถานะของสิทธิในการเป็น “คู่กรณี” ให้กับบุคคลผู้เป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรงเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการชี้แจงพยานหลักฐานหรือสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านโดยการอุทธรณ์คำสั่ง³⁵

³⁴รายละเอียดดูบทที่ 3 ในหัวข้อหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองไทย หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองไทย หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย

³⁵พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 16 บัญญัติว่า “คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาต ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่อใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด” เป็นต้น

สภาพการณ์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิทางกฎหมายมหาชนของบุคคลที่สาม ที่จะต้องได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ และการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในการปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนที่จะถูกระทบกระเทือน สภาพการณ์ทางกฎหมายนี้อาจกล่าวได้ว่า ในแนวคิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการทำคำสั่งทางปกครอง บุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิไม่ได้มีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) แต่เป็นเพียงผู้อยู่ได้อำนาจปกครองที่ไม่มีสิทธิในการใช้สิทธิป้องกันตนเองจากกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะมีผลกระทบกับตน

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในประเทศไทยช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ในช่วงพัฒนาการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนเมื่อมีการวางหลักเกณฑ์รับรองสิทธิของประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในทางปกครอง จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 64 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนและพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2540 มาตรา 60 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากหลักการที่ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญเห็นได้ว่า สถานะของบุคคลผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากการทำคำสั่งทางปกครอง ได้รับการรับรองสิทธิในฐานะเป็นสิทธิทางกฎหมายมหาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บุคคลผู้ได้รับผลกระทบสิทธิหรืออาจได้รับผลกระทบสิทธิ (บุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง) จึงมีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบกับตน โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่และความผูกพันต้องรับรองสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามเสมอ

ช่วงพัฒนาการทางกฎหมายที่สำคัญเป็นการปรับวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติรับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการทางปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปรับวิธีการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันมีผลทำให้หลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม และภายหลังเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีผลบังคับใช้

ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540³⁶ มีผลทำให้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ การทำคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองฯ ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางและมาตรฐานขั้นต่ำมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับการ ปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

4.2.2 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง

จากการศึกษาถึงลักษณะการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สามพบว่า ปราบกฏลักษณะ ของการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลที่สามจากการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย โดยอาจแบ่งแยกประเภทของกฎหมายที่ให้การคุ้มครองออกเป็น 2 ลักษณะ

4.2.2.1 กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองซึ่ง อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินในที่ดินข้างเคียงกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ ได้ดำเนินการในกรณี³⁷ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่บุคคลเฉพาะราย กรณีการแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ในที่ดินที่มีการขอสอบเขต โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ และกรณีการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิฉบับใหม่ในการแบ่งแยกหรือรวมที่ดินหลาย แปลงเข้าด้วยกัน ซึ่งลักษณะการดำเนินการของเจ้าหน้าที่นี้อาจทำให้เกิดการรุกรานที่ดินในที่ดินข้าง เคียงทำให้เกิดความเสียหายในกรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียง

ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิให้กับบุคคลผู้เป็น เจ้าของที่ดินข้างเคียงกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวในลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมในการ ดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อป้องกันสิทธิของตนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของเจ้า หน้าที่ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

³⁶ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด หนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ตามความ ในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

³⁷ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59, มาตรา 69 ทวิ และมาตรา 79

1. กำหนดให้มีการรังวัดที่ดิน

การรังวัดที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบที่ตั้ง แนวเขตของที่ดินและเนื้อที่ของที่ดิน การรังวัดที่ดินมีหลักเกณฑ์ที่ต้องดำเนินการคือ

1) แจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขต

1.1) กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายกำหนดให้มีการรังวัดที่ดิน และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่สามารถเรียกผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตและลงชื่อรับทราบแนวเขตที่ดินของตนได้³⁸

1.2) กรณีการขอสอบเขตโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และการออกหนังสือแสดงสิทธิฉบับใหม่ ในการขอแบ่งแยกหรือรวมที่ดิน กำหนดให้มีการรังวัดก่อนทำการแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความจริงหรือก่อนการออกหนังสือแสดงสิทธิฉบับใหม่โดยในการรังวัดที่ดินต้องทำการแจ้งเป็นหนังสือแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตและรับรองแนวเขต กรณีไม่สามารถติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ให้ปิดหนังสือแจ้งไว้ที่เปิดเผย ณ บริเวณที่ดินผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงและ ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอในท้องที่อันเป็นที่ตั้งของที่ดิน และส่งหนังสือแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ที่ได้สอบถามจากนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น³⁹

2) ประกาศหรือแจ้งให้ทราบเพื่อการคัดค้าน

2.1) กรณีเจ้าหน้าที่ตัดสินใจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่บุคคลเฉพาะราย เจ้าหน้าที่ต้องทำการประกาศการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทราบทั่วไปโดยมีกำหนด 30 วัน โดยทำการปิดประกาศไว้ที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น⁴⁰ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการคัดค้าน

2.2) กรณีเจ้าหน้าที่จะทำการแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความจริงหรือออกหนังสือแสดงสิทธิฉบับใหม่ ในกรณีการขอสอบเขตที่ดินและการขอแบ่งแยกหรือรวมที่ดินหลายแปลง เจ้าหน้าที่ต้องทำการแจ้งเป็นหนังสือแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้ทำการคัดค้านก่อน โดยทำการแจ้งตามขั้นตอนในการแจ้งให้ระวังแนวเขตและรับรองแนวเขต

³⁸ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 70

³⁹กฎกระทรวงฉบับที่ 31 (พ.ศ.2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

⁴⁰กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2521) ข้อ 15 และข้อ 16 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

2. สิทธิการคัดค้านของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง

1) กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่บุคคล เฉพาะราย หากผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงเห็นว่าการดำเนินการนั้นเป็นการรुकล้ำที่ดินของตน สามารถใช้สิทธิในการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้⁴¹

2) กรณีการขอสอบเขตที่ดินหรือการรวมหรือแบ่งแยกที่ดิน ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงกับที่ดินที่ได้ดำเนินการได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ลงชื่อรับรองแนวเขต หากเห็นว่ามีการรुकล้ำที่ดินของตนสามารถใช้สิทธิในการคัดค้านการแก้ไขหรือการออกหนังสือแสดงสิทธิฉบับใหม่นั้นได้⁴²

จากลักษณะการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามคำขอของบุคคลในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ในการสอบเขตที่ดิน และการออกหนังสือแสดงสิทธิฉบับใหม่ในกรณีขอรวมหรือแบ่งแยกที่ดินนั้น เห็นได้ว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามคำขอนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อกรรมสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ (บุคคลที่สาม) และจากหลักเกณฑ์และขั้นตอนของบทบัญญัติในการกำหนดให้มีการแจ้งการระวางแนวเขตในการรังวัดที่ดิน และการประกาศและแจ้งให้มีการคัดค้านเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติของกฎหมายได้รับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการรับรองสิทธิโดยการแจ้งเรื่องหรือประกาศเรื่องเพื่อให้บุคคลที่สามได้รับทราบเพื่อเข้าร่วมกระบวนการพิจารณา และบทบัญญัติให้สิทธิในการคัดค้านการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ก็เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการป้องกันตนเอง ในการมีโอกาสได้ชี้แจงโต้แย้งคัดค้านแสดงพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อป้องกันสิทธิของตนที่จะถูกกระทบกระเทือน ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกันให้แก่บุคคลที่สามตามแนวทางการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

(2) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการมีวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนผู้มีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตย และให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่เพื่อปกป้องรักษาประโยชน์ของตน และเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลไปพร้อมกัน

⁴¹ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60

⁴²ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 69 ทวิ วรรคห้า

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่อยู่ในความครอบครองของตนแก่ประชาชน และในกรณีนอกจากข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือค้นคว้าได้แล้ว หากบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของทางราชการ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอในเวลาอันสมควร⁴³ แต่ในกรณีการขอข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลที่เปิดเผยแล้วอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียหรือสิทธิในส่วนบุคคลของบุคคลอื่น⁴⁴ การมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในลักษณะนี้ย่อมทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่น (บุคคลที่สาม) คำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่กระทบสิทธิในส่วนบุคคลของบุคคลอื่นหรือกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่นจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิให้กับบุคคลผู้อาจได้รับความเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ⁴⁵ ดังนี้

1. แจ้งเรื่องแก่ผู้อาจได้รับผลกระทบ

ในการพิจารณาคำขอเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลใด เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณามีหน้าที่แจ้งเรื่องการพิจารณานั้นให้แก่บุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบทราบ การแจ้งเรื่องนั้นจะต้องระบุถึงสิทธิและระยะเวลาในการคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่พิจารณาด้วย

2. เปิดโอกาสให้บุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบทำการคัดค้าน

บุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการนั้น ทั้งในกรณีที่บุคคลผู้นั้นได้รับแจ้งการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่มิได้รับแจ้งแต่ทราบถึงการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นและตนเองอาจได้รับผลกระทบ มีสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น โดยทำคำคัดค้านเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา และในการโต้แย้งคัดค้านนี้เจ้าหน้าที่ต้องให้ระยะเวลาอันสมควรแก่บุคคลนั้นในการดำเนินการ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้าด้วย

⁴³พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 11

⁴⁴พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 15 (5) (6) และมาตรา 24

⁴⁵พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 17 และมาตรา 18

3. สิทธิในการอุทธรณ์

ในการพิจารณาคำคัดค้านของบุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบจากการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีหากเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณามีคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้าน บุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบสามารถอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้านต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณามีคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้านนี้ กฎหมายห้ามมิให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่พิจารณานั้นจนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ (กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่)

4. สิทธิในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร⁴⁶

ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยและเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร บุคคลอาจได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ได้ใน 2 กรณี

1. กรณีบุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นผู้อุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องที่มิได้รับฟังคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของตน ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร บุคคลผู้อุทธรณ์อาจแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาในการคุ้มครองสิทธิของตนได้

2. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นในชั้นต้น และผู้ร้องขอเปิดเผยได้อุทธรณ์คำสั่งในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหากการพิจารณาและคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่น ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการฯ นี้ กำหนดให้คณะกรรมการฯ อาจแจ้งให้บุคคลนั้นเข้ามาในการพิจารณาได้

จากหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบในประโยชน์ได้เสียและบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล (บุคคลที่สาม) จากการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ข้างต้น เห็นได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิให้กับบุคคลที่สามตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเปิดโอกาสให้กับบุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบ (บุคคลที่สาม) มีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ทั้งในชั้นคัดค้านก่อนการทำคำสั่งทางปกครองและในชั้นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการรับรองสิทธิให้กับบุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบ โดยการแจ้งเรื่องและแจ้งสิทธิในการคัดค้านแก่บุคคลที่

⁴⁶ ระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ข้อ 21 และข้อ 26

อาจได้รับผลกระทบได้ทราบ และหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติได้รับรองสิทธิในการคัดค้านทั้งในชั้นก่อนการทำคำสั่งทางปกครองและในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ไว้ จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามได้อย่างครบถ้วนทั้งในการคุ้มครองสิทธิในเชิงป้องกันก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง และการคุ้มครองสิทธิในเชิงแก้ไขภายในฝ่ายปกครอง แสดงให้เห็นถึงแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้อย่างชัดเจน

4.2.2.2 กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งควรที่จะได้รับการคุ้มครอง

(1) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติโรงงานมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานบางประเภทที่อาจเกิดอันตรายจากการประกอบกิจการ จึงบัญญัติให้โรงงานจำพวกที่ 3 ที่มีลักษณะประเภท ชนิด และขนาดที่ตั้งของโรงงานมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ ป้องกันความเสียหายอันตรายและผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติโรงงานให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานประเภทที่ต้องขออนุญาต⁴⁷ ซึ่งการประกอบกิจการโรงงานประเภทต้องควบคุมนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านมลภาวะต่าง ๆ สร้างความเดือดร้อนรำคาญและเป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของบุคคลผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงาน (บุคคลที่สาม) ดังนั้นการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงาน (บุคคลที่สาม)

พระราชบัญญัติโรงงานกำหนดลักษณะการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในลักษณะเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยกำหนดเงื่อนไขให้โรงงานตั้งในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยห้ามมิให้ตั้งโรงงานประเภทควบคุมที่ต้องขออนุญาตในบริเวณบ้านจัดสรรเพื่อพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย บ้านแถวเพื่อพักอาศัย และในระยะ 100 เมตรจากเขตติดต่อกับสาธารณสถานได้แก่ โรงเรียน สถาบันการศึกษา วัด ศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน สถานที่ทำงานหน่วยงานของรัฐ และแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁸

⁴⁷พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 12

⁴⁸กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ข้อ 2 และข้อ 4

กรณีพระราชบัญญัติโรงงานกำหนดมาตรการในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงาน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งผู้ประกอบกิจการให้ระงับการกระทำหรือแก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการที่มีสภาพอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน และหากการประกอบกิจการโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน และผู้ประกอบกิจการไม่ปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามคำสั่ง ปลัดกระทรวงหรือผู้รับมอบอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และการเกิดความเสียหายแก่ผู้อาศัยใกล้เคียงกับโรงงานอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิให้กับบุคคลผู้อาศัยให้บริเวณใกล้เคียงกับโรงงานที่ได้รับความเสียหายนั้นเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁴⁹

(2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม จึงบัญญัติห้ามมิให้มีการก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคาร เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และในกรณีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้อาศัยอยู่ในที่ดินหรืออาคารข้างเคียงได้ เช่น กรณีเกิดเป็นปัญหาโต้แย้งสิทธิในชั้นศาล ในประเด็นที่ว่าการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของพนักงานท้องถิ่นมิชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่เจ้าของบ้านในที่ดินข้างเคียง ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่าในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารโดยไม่ชอบตามบทบัญญัติของกฎหมาย ศาลมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในส่วนที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสูงนั้นเป็นเหตุให้เจ้าของบ้านในที่ดินข้างเคียงได้รับความเดือดร้อนรำคาญเกินควรคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติและเหตุอันสมควร การปลูกสร้างอาคารจึงเป็นการละเมิดต่อเจ้าของบ้านที่ดินข้างเคียงได้⁵⁰ จากปัญหาที่ศาลมีคำวินิจฉัยไว้นี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงหรือต่อเติมอาคาร

สถานะการคุ้มครองสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดินหรือผู้อาศัยในที่ดินข้างเคียงหรืออาคารข้างเคียงกับที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร

⁴⁹พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 37, มาตรา 39 และมาตรา 64

⁵⁰คำพิพากษาฎีกาที่ 2949/2526

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารกำหนดไว้ในลักษณะเป็นเงื่อนไขแห่งการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาต โดยกำหนดในเรื่องของระยะหรือระดับอาคารกับอาคารหรือเขตติดต่อกับที่ดินของผู้อื่น⁵¹ เช่น กำหนดให้อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ห่างจากที่ดินของผู้อื่นไม่น้อยกว่า 6 เมตร การระบายน้ำฝนหรือการบำบัดน้ำเสียต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ความเค็ดรื้อนราคาแก่ประชาชนผู้อาศัยใกล้เคียง หรือกรณีสร้างห้องแถวหรือคึกแถวที่มีด้านข้างใกล้เขตที่ดินผู้อื่นต้องมีที่ว่างห่างเขตที่ดินผู้อื่นไม่น้อยกว่า 2 เมตร เป็นต้น

กรณีกฎหมายกำหนดลักษณะการคุ้มครองในลักษณะเป็นมาตรการในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อเยียวยาแก้ไขความเค็ดรื้อนเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างคัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคาร ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้มีการแก้ไขในอาคารที่ได้รับอนุญาตที่มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของบุคคล รวมถึงมีอำนาจสั่งรื้อถอนอาคารนั้นได้หากไม่มีการแก้ไขตามคำสั่ง และในกรณีเกิดความเสียหายขึ้นกับเจ้าของผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้เคียงหรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารบัญญัติรับรองสิทธิให้กับบุคคลผู้ได้รับความเสียหายให้เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁵²

(3) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528

พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน เนื่องจากการดำเนินกิจการสุสานและฌาปนสถานมีลักษณะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจ การสาธารณสุขและอนามัยของประชาชนจึงต้องทำการควบคุม

พระราชบัญญัติและฌาปนสถานให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตจัดตั้งและดำเนินการเพื่อใช้สถานที่ที่เป็นสุสานและฌาปนสถาน ซึ่งลักษณะของการดำเนินการสุสานและฌาปนสถานนั้น ย่อมก่อให้เกิดความเค็ดรื้อนราคาและเสียหายต่อสุขภาพและอนามัยจากมลภาวะแก่ผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ที่ได้รับอนุญาตดำเนินการได้ ดังนั้นการอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินการสุสานและฌาปนสถานจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของบุคคลผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง

พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานได้กำหนดลักษณะการคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ที่ได้รับใบอนุญาตในลักษณะการกำหนดเงื่อนไขในการ

⁵¹พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8, กฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ.2540) ข้อ 7, กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) ข้อ 31, ข้อ 32 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543) ข้อ 35

⁵²พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 46 และมาตรา 73

พิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาต โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ห้ามตั้งในพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารไม่อยู่ในเขตท้องที่เขตพื้นที่สันชนทางการ พื้นที่อนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁵³ และกำหนดมาตรการในการเยียวยาแก้ไขในกรณีปรากฏว่าสถานและฌาปนสถานมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อประชาชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และกรณีผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่งานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตได้⁵⁴

(4) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติสาธารณสุขมีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับอนามัยและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติสาธารณสุขให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตในการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และใบอนุญาตในการจัดตั้งตลาด ซึ่งการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและจัดตั้งตลาดนี้ เป็นการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและเสียหายต่อสุขภาพและอนามัยของบุคคลผู้อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานประกอบการได้ การออกใบอนุญาตการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและใบอนุญาตจัดตั้งตลาดจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของบุคคลผู้อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง

พระราชบัญญัติสาธารณสุขกำหนดลักษณะการคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลผู้อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงในลักษณะกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาต และให้อำนาจเจ้าพนักงานกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับผู้ดำเนินการปฏิบัติเพื่อการดูแลสุขภาพ หรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ⁵⁵ เป็นต้น และกำหนดมาตรการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลผู้อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งระงับเหตุหรือป้องกันเหตุแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญได้⁵⁶

(5) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมการปกครองออกใบอนุญาตในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ซึ่งผลของ

⁵³ กฎกระทรวง (พ.ศ.2543) ข้อ 4

⁵⁴ พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528 มาตรา 16 และ 17

⁵⁵ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 32 และ 35

⁵⁶ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 26, 27 และ 28

การออกใบอนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ อาจทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและเสียหายต่อสุขภาพและอนามัยของบุคคลผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ที่ได้รับอนุญาต

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์บัญญัติลักษณะคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบจากการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ในลักษณะเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาต โดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผัง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปลูกสร้างและสุขลักษณะของโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ⁵⁷

(6) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2521

พระราชบัญญัติสถานบริการให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสำหรับพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่จังหวัดอื่นในการออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการ ซึ่งการออกใบอนุญาตมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับสถานบริการในความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการสถานบริการ

พระราชบัญญัติสถานบริการบัญญัติลักษณะคุ้มครองสิทธิให้กับบุคคลผู้อาจได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการสถานบริการในลักษณะกำหนดเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาต โดยกำหนดให้อาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการต้องไม่ตั้งอยู่ใกล้ชิดวัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียนหรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก ในขนาดที่เห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ตั้งกล่าวและไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัยอันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง⁵⁸

⁵⁷พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535

⁵⁸พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2521 มาตรา 7

(7) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 เรื่องการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมก๊าซปิโตรเลียมเหลว เนื่องจากเห็นว่าการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวซึ่งเป็นเชื้อเพลิงชนิดนำถ่วงอันตรายเป็นเหตุผลหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดอัคคีภัย ดังนั้นเพื่อขจัดเหตุอัคคีภัยและอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงได้ประกาศควบคุมการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมโยธาธิการออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ ซึ่งโดยลักษณะการออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลผู้อาศัยอยู่ในบริเวณข้างเคียงหรือใกล้เคียงกับสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการบรรจุก๊าซ

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 กำหนดลักษณะการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลผู้อาศัยในที่ดินข้างเคียงในลักษณะบัญญัติกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาต โดยกำหนดให้อาคารที่ใช้บรรจุก๊าซของสถานประกอบการบรรจุก๊าซ พื้นที่สำหรับใช้บรรจุก๊าซของลานบรรจุก๊าซ หรือโรงเก็บก๊าซ ต้องห่างจากอาคารอื่นหรือแนวเขตที่ดินของผู้อื่นไม่น้อยกว่า 20 เมตร⁵⁹ เป็นต้น

(8) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมวัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตราย ออกใบอนุญาตในการผลิตนำเข้าส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายซึ่งการผลิตหรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายมีความเสี่ยงภัยในอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานประกอบการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ดังนั้นการออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการเกี่ยวกับวัตถุอันตรายจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง

พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายกำหนดลักษณะการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลผู้อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงในลักษณะกำหนดเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาต โดยกำหนดให้สถานที่ผลิตวัตถุอันตรายต้องตั้งในทำเลที่เหมาะสมและปลอดภัยไม่ก่อเหตุรำคาญ มลพิษหรือผลกระทบใด ๆ และห้ามอยู่ในบริเวณในเขตบ้านจัดสรรหรือที่ดิน

⁵⁹ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ข้อ 12, 13, 15, 16 และ 20

จัดสรรเพื่อการพักอาศัย ตึกแถวหรือบ้านแถวเพื่อการพักอาศัยหรืออาคารชุดเพื่อการพักอาศัย⁶⁰ และกำหนดมาตรการในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลผู้อาศัยในที่ดิน โกลีเดีย โดยกำหนดให้คณะกรรมการวัดอุ้นตราয়มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน จากบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากวัดอุ้นตราয় และกำหนดกรณีเกิดความเสียหาย ขึ้นกับบุคคลจากวัดอุ้นตราয়ให้สันนิษฐานว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่งหรือผู้มีไว้ในครอบครอง วัดอุ้นตราয়ต้องเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดจากวัดอุ้นตราয়ที่อยู่ในความ ครอบครองของตน⁶¹

จากการศึกษาลักษณะการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามบทบัญญัติของ กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบ ต่อบุคคลที่สาม เห็นได้ว่า กฎหมายเฉพาะเรื่องส่วนใหญ่ (ยกเว้นประมวลกฎหมายที่ดิน และพระ ราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540) ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคล ที่สามตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กฎหมายเฉพาะเรื่องคุ้มครอง สิทธิของบุคคลที่สามในทางกฎหมายสารบัญญัติเป็นสำคัญ โดยบัญญัติคุ้มครองสิทธิให้กับ บุคคลที่สามในลักษณะกำหนดเงื่อนไขการใช้ดุลพินิจในข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทำ คำสั่งทางปกครอง และกำหนดเป็นมาตรการในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นกับ บุคคลที่สาม โดยไม่ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำ คำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของตน

จากการศึกษาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามกฎหมายเฉพาะเรื่องส่วน ใหญ่วิเคราะห์ถึงปัญหาได้คือ

1. ปัญหากฎหมายไม่รับรองสถานะความเป็น “คู่กรณี” ของบุคคลที่สาม ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง

กฎหมายเฉพาะเรื่องส่วนใหญ่ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการ เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ กำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งเรื่องการพิจารณาที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามให้กับ บุคคลที่สามทราบ และไม่มีหลักเกณฑ์รับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการคัดค้านการดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนก่อนการทำคำสั่งทางปกครองและภายหลังการทำคำสั่งทางปกครองคือ

⁶⁰ กฎกระทรวง (พ.ศ.2537) ข้อ 5, 9,10 และ 17

⁶¹ พระราชบัญญัติวัดอุ้นตราয় พ.ศ.2535 มาตรา 62 และ 63

1.บุคคลที่สามไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน เพื่อใช้สิทธิในการป้องกันตนเองก่อนการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้

2.บุคคลที่สามไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกับสิทธิของตนได้

ดังนั้นบุคคลที่สามตามกฎหมายเฉพาะเรื่องจึงมีสถานะเป็นเพียงบุคคลภายนอกกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

จากบทบัญญัติของกฎหมายไม่รับรองสิทธิของบุคคลที่สามในความเป็นคู่กรณีนี้ มีผลทำให้บุคคลที่สามไม่มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย และทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ทำคำวินิจฉัยที่ผิดพลาดและมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายกำหนดข้อเท็จจริงเป็นเงื่อนไขแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านในการวินิจฉัยสั่งการ ดังเป็นปัญหาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีผู้ร้องทุกข์ (เจ้าของที่ดินข้างเคียง) ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า แบบแปลนและอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคารเพราะไม่ได้เว้นระยะห่างของอาคารกับเขตที่ดินของผู้ร้องทุกข์ตามกฎหมาย ซึ่งกรณีนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบชี้แจงในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยอมรับว่าการเขียนแบบก่อสร้างขออนุญาต หน่วยงานได้ตรวจสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินของผู้ขออนุญาตเท่านั้น กรณีนี้จึงเห็นได้ว่า การรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ร้องขออนุญาตแต่ฝ่ายเดียวโดยมิได้รับฟังข้อเท็จจริงจากเจ้าของที่ดินข้างเคียง (บุคคลที่สาม) มีผลทำให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารกระทบสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 80/2532)

2. ปัญหาหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามบทบัญญัติมีความไม่ชัดเจน

จากบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามที่ปรากฏ มีลักษณะเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการทำคำสั่งทางปกครอง เช่นพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2521 กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการอนุญาตตั้งสถานบริการโดยคำนึงถึงทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม โดยกำหนดห้ามตั้งในเขตที่ประชาชนอยู่อาศัยอันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง ซึ่งตามข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนี้ เห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางและไม่มีหลักเกณฑ์ในวิธีพิจารณาที่ชัดเจนในการควบคุมการใช้ดุลพินิจได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 27/29)

คดีกรณีเป็นปัญหาเรื่องทุกข์ในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ถึงปัญหา การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในปัญหาข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ให้ความเห็นแก่หน่วยงานของรัฐในการใช้ดุลพินิจว่า ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่เขตชุมชนที่อยู่อาศัย การพิจารณาออกใบอนุญาตเจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจให้รอบคอบว่ากิจการนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือเป็นเหตุเดือดร้อนอันตรายต่อผู้อยู่อาศัยในชุมชน (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 94/28)

จากปัญหาข้างต้นแสดงให้เห็นข้อบกพร่องของกฎหมายที่ไม่ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ บุคคลที่สามจึงไม่สามารถใช้สิทธิในการป้องกันตนเองจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนได้ ซึ่งตามแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บุคคลที่สามในฐานะผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยได้รับการรับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตนเพื่อใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง ทั้งในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในขั้นต้นก่อนการทำคำสั่งทางปกครองและการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านภายหลังการทำคำสั่งทางปกครองด้วย

4.2.3 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีพื้นฐานแนวความคิดในการปรับวิธีปฏิบัติราชการในระบบราชการไทย⁶² เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติ

⁶²เหตุผลในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครองต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ให้เหตุผลว่า “โดยการดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสมเพียงพอ อันอาจเป็นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมต่อประชาชนได้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือไม่จงใจก็ตาม อีกทั้งยังเป็นช่องทางของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการด้วย ประกอบกับยังไม่มีวิธีการให้ประชาชนได้มีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ในราชการ ซึ่งบางครั้งเป็นเหตุให้ไม่เชื่อถือไว้วางใจในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สามารถ

ราชการของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในขั้นตอนการดำเนินการทำคำสั่งทางปกครอง และในขณะเดียวกันกฎหมายก็ได้วางหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ ตามกฎหมาย (Subject) ในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบกระเทือนสิทธิของตน อันเป็นการรองรับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ส่วนปัญหาในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม จากการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเทศไทยนั้น พิจารณาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ดังนี้

(1) พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 5 ได้กำหนดบุคคลผู้ที่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ โดยจะต้องมีคุณสมบัติในความเป็น “คู่กรณี” โดยให้ความหมายคำว่า “คู่กรณี” หมายถึง “ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งจากการศึกษาในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ปรากฏแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่สามในการรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในความเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่⁶³ กล่าวได้ว่าบริบทในการร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง หากปรากฏแต่เพียงแนวคิดที่รับรองสิทธิของบุคคลที่เป็นคู่กรณีโดยตรงเท่านั้น นอกจากนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ความหมายของคำว่า “คู่กรณี” โดยไม่ได้บัญญัติให้มีความหมายรวมถึงบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจน แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่มีแนวคิดในการรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบสิทธิของตน

อย่างไรก็ตามจากบทนิยามคำว่า “คู่กรณี” ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายไม่ได้จำกัดสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด จากบทบัญญัติที่กำหนดไว้บุคคลที่สามอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ในฐานะที่สิทธิของตนจะถูก

คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ทำการโดยสุจริต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

⁶³ จากการค้นคว้าจากบันทึกการประชุมชี้แจงร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาเรื่องทางปกครอง พ.ศ....ครั้งที่ 1 วันที่ 14 ตุลาคม 2536 ณ ตึกบัญชาการทำเนียบรัฐบาล

กระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรณีความในความหมายของคำว่า “คู่กรณี” ของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองว่าจะมีความหมายครอบคลุมไปถึงสิทธิของบุคคลที่สามหรือไม่เพียงใด ดังนั้นสถานะทางกฎหมายของบุคคลที่สามในความเป็นคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯจึงมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศเยอรมัน จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดสถานะของบุคคลที่สามในความเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยให้บุคคลที่สามมีฐานะเป็น “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” (participant) โดยไม่จำเป็นต้องมีการตีความบทบัญญัติของกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่อย่างเช่นในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด ดังนั้นในกฎหมายของประเทศเยอรมันจึงไม่มีปัญหาในความไม่ชัดเจนในสถานะของบุคคลที่สามในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง

ความไม่ชัดเจนในสถานะของบุคคลที่สามในความเป็น “คู่กรณี” อีกประการหนึ่งเห็นได้จากการที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามไว้ อาทิเช่น การไม่ได้กำหนดสิทธิในการได้รับการแจ้งสิทธิการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อตน หรือกรณีไม่ได้กำหนดสิทธิในการร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิตน เป็นต้น ซึ่งทั้งนี้หากพิจารณาจากสภาพความเป็นจริง ในลักษณะของ “คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม” จะพบว่าในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองนั้น สถานะของบุคคลที่สามเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองโดยตรง จึงไม่อาจทราบได้ถึงการริเริ่มกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่เริ่มต้นขึ้น เว้นแต่จะได้รับการแจ้งถึงกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ หรือได้ทราบก็ต่อเมื่อกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองสิ้นสุดลงและเกิดผลกระทบต่อตน จึงเห็นได้ว่าในคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม ขั้นตอนการรับทราบถึงกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองเป็นข้อจำกัดในทางข้อเท็จจริง ในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามในฐานะของ “คู่กรณี” ตามกฎหมาย ดังนั้นการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามไว้โดยเฉพาะ จึงมีผลต่อความไม่แน่นอนในสถานะทางกฎหมายในการเข้าเป็นคู่กรณีของบุคคลที่สามในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อตน ซึ่งขั้นตอนการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามในทางปฏิบัติ อาจพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงได้ดังนี้

1. การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นต้น

บุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง อาจเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองได้ เมื่อตนได้ทราบถึงกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองโดยการร้องขอเข้าเป็นคู่กรณี

2. การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ แยกพิจารณาได้ 2 กรณี

2.1 กรณีที่บุคคลที่สามได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ชั้นต้น บุคคลที่สามจึงมีฐานะเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองจึงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อตนได้

2.2 กรณีที่บุคคลที่สามไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ชั้นต้น บุคคลที่สามจึงไม่มีฐานะเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้น ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อตนได้

จากวิธีการในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามในข้างต้น เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เปิดโอกาสให้กับบุคคลที่สามเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองได้ในกรณีที่ให้บุคคลที่สามเป็นผู้ริเริ่มใช้สิทธิในการร้องขอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง มิได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการรับรองสิทธิให้กับบุคคลที่สามเพื่อการเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ซึ่งในทางปฏิบัติหลักการที่กฎหมายรับรองนี้ก่อให้เกิดความบกพร่องในการรับรองสิทธิในการเข้าเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สาม ทั้งนี้เพราะในลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม บุคคลที่สามซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมิใช่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง ข้อจำกัดในการรับรู้ถึงกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่เริ่มต้นขึ้นจึงยังคงมีอยู่ ดังนั้นสิทธิในความเป็น “คู่กรณี” ในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในสภาพความเป็นจริงแล้วจึงเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งหากเปรียบเทียบในกฎหมายของประเทศเยอรมันจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายประเทศเยอรมันได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองทั้งในส่วนที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการแจ้งเรื่องกระบวนการพิจารณาให้แก่บุคคลที่สามทราบและในส่วนที่กำหนดยืนยันสิทธิของบุคคลที่สามในการที่จะร้องขอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นในกฎหมายของประเทศเยอรมันจึงไม่มีปัญหาในเรื่องการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สาม ซึ่งแตกต่างจากหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ไม่ได้บัญญัติหลักการทั้งสองเรื่องนี้ไว้ การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามในทางปฏิบัติจึงต้องอาศัยการรับรู้และการร้องขอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของบุคคลที่สามเองเป็นหลัก จึงทำให้เกิดข้อจำกัดแก่บุคคลที่สามในการเข้าสู่กระบวนการ

การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ และส่งผลทำให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่สามารถให้การคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามได้อย่างแท้จริง

ส่วนหลักเกณฑ์ของการคุ้มครองสิทธิให้กับบุคคลที่สามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น กฎหมายบัญญัติให้บุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในฐานะ “คู่กรณี” มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เรียกว่า “สิทธิของคู่กรณี” ดังนั้น หากบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองหากได้เข้ามาเป็นคู่กรณีแล้ว บุคคลที่สามดังกล่าวก็จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองนั้น ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งได้แก่การคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1). สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา

ในกระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ช่วยเหลือคู่กรณีที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาตามคำสั่งทางปกครอง โดยพระราชบัญญัตินี้บัญญัติรับรองเป็นสิทธิของคู่กรณีไว้ในมาตรา 27 ว่า

“มาตรา 27 ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

ถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาด อันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง”

หน้าที่ในการแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีทราบ กฎหมายไม่ได้กำหนดแบบหรือเวลาที่จะต้องแจ้งไว้ แต่ให้แจ้งให้ทราบ “ตามความจำเป็นแก่กรณี” ดังนั้นการแจ้งซึ่งเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตามความเหมาะสมว่าจะแจ้งเรื่องใดในขั้นตอนใด และการแจ้งถึงสิทธิและหน้าที่นี้ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องพบข้อบกพร่องของการใช้สิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีด้วย โดยเจ้าหน้าที่จะต้องให้คำแนะนำที่ถูกต้องและชัดเจนเพื่อแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องนั้นให้ถูกต้อง

2). สิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสาร

สิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารพระราชบัญญัตินี้บัญญัติรับรองเป็นสิทธิของคู่กรณีไว้ในมาตรา 31 ว่า

“มาตรา 31 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

สิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารเอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นหลักการที่สนับสนุนหลักการรับฟังคู่กรณี เพราะทำให้คู่กรณีสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ในการโต้แย้งได้อย่างสมบูรณ์

แต่กรณีสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ดังนี้

(1) จะขอตรวจดูเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนไม่ได้ เช่น เป็นคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการคัดค้านเพียงบางเรื่องก็อาจไม่มีความจำเป็นต้องตรวจดูหมดทุกเรื่อง

(2) ในกรณีที่ยังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีไม่มีสิทธิตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่าง เพราะยังเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นอันเป็นเรื่องภายในของเจ้าหน้าที่ เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้มีอิสระในการแสดงความเห็น

(3) เจ้าหน้าที่อาจไม่ให้นำตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ต้องรักษาเป็นความลับ

3). สิทธิได้รับการดำเนินการจากเจ้าหน้าที่โดยไม่มีส่วนได้เสีย⁶⁴

หลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักการทั่วไปที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองเสมอและหลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นี้เห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดมาตรฐานไว้สูงและครอบคลุมในทุกชั้น ดังนั้นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ย่อมต้องผูกพันพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยกฎหมายกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ 1) ตนเป็นคู่กรณีเอง 2) เป็นคู่หมั้น

⁶⁴รายละเอียดดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.1.1 ข้อ (3) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองไทย

หรือคู่สมรสของคู่กรณี 3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือ เป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น 4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี 5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี 6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลที่สามตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคำสั่งทางปกครองต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้เป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งได้รับประโยชน์จากการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง

4). สิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน⁶⁵

ตามมาตรา 30 บัญญัติรับรองว่า “ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของพยาน” หลักสิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีนี้สอดคล้องกับหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองเยอรมัน กล่าวคือในกรณีการทำคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลใด บุคคลนั้นต้องได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอันเป็นสิทธิในการป้องกันตนเอง กรณีของบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิจากการทำคำสั่งทางปกครอง เมื่อได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองแล้วย่อมมีสิทธิที่จะได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันสิทธิของตนที่อาจถูกกระทบกระเทือน

5). สิทธิได้ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง⁶⁶

การรู้เหตุผลของคำสั่งทางปกครองทำให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะทราบถึงเหตุแท้จริงว่าเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองขึ้นเพราะเหตุใดและเหตุนี้ถูกต้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือไม่

⁶⁵รายละเอียดดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.1.2 ข้อ (3) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองไทย

⁶⁶รายละเอียดดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.1.3 ข้อ (3) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย

มาตรา 37 บัญญัติหลักการไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ และการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อย ต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ”

และบัญญัติข้อยกเว้นการให้เหตุผลประกอบคำสั่งไว้คือ

(1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

(2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก

(3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ ตามมาตรา 32

(4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

ในส่วนของคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สามนั้น โดยลักษณะของคำสั่งแม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลตรงตามคำขอของผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่ผลของคำสั่งทางปกครองนั้นกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงยังคงผูกพันต้องให้เหตุผลประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง

6. การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สาม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จัดตั้งระบบอุทธรณ์บังคับเป็นหลักการทั่วไปในการอุทธรณ์ได้แย่งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง⁶⁷ มาตรา 44 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

บทบัญญัตินี้ผูกพันคู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก่อนการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองในลักษณะเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁶⁸ ยกเว้น

⁶⁷รายละเอียดดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.2.1 ข้อ (3) หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย

⁶⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิใช่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน

ใน 2 กรณี คือ กรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว คู่กรณีก็ผูกพันปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะเรื่องได้กำหนดไว้ โดยไม่พิจารณาถึงว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดไว้จะมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ก็ตาม และกรณีคำสั่งทางปกครองนั้น ออกโดยรัฐมนตรี ซึ่งคำสั่งทางปกครองนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้เช่นกัน เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์การสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้

ส่วนในกรณีของบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต้องพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจทำคำสั่งทางปกครองนั้นว่ากำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ เช่น กรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กำหนดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย (บุคคลที่สาม) บุคคลนั้นใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ในกรณีนี้เห็นได้ว่ากฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การใช้สิทธิอุทธรณ์ของบุคคลที่สามกรณีนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่องไม่นำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครองมาบังคับใช้

ส่วนในกรณีของกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สามที่ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์สำหรับบุคคลที่สามไว้เป็นการเฉพาะนั้น⁶⁹ การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

⁶⁹กฎหมายประเภทนี้เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่สามในความเป็น “คู่กรณี” ดังนั้นในหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ให้สิทธิการอุทธรณ์เฉพาะสำหรับคู่กรณีตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งได้แก่ผู้ร้องขอหรือผู้ขออนุญาต เช่น พระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.2535 มาตรา 16 “คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาต ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่อใบอนุญาตมิสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”และพระราชบัญญัติ

การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. กรณีบุคคลที่สามได้เข้ามาเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ขั้นต้นแล้ว บุคคลที่สามจึงมีฐานะเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง จึงสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อตนได้

2. กรณีบุคคลที่สามไม่ได้เข้ามาเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ขั้นต้น บุคคลที่สามจึงเป็นบุคคลภายนอกกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง ไม่มีฐานะเป็น “คู่กรณี” จึงไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อตนตามหลักเกณฑ์พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯได้

จากกรณีการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามที่พิจารณาข้างต้น เห็นได้ว่าการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามในสถานะของ “คู่กรณี” นั้น มีผลต่อการใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สาม ซึ่งกรณีการที่บุคคลที่สามไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนนี้ ถือเป็นข้อบกพร่องของกฎหมายในหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขภายในฝ่ายปกครอง อันเป็นหลักประกันสิทธิที่สำคัญของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่จะได้รับการทบทวนคำสั่งทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป ซึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาได้ทบทวนถึงความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง รวมถึงความเหมาะสมของดุลพินิจที่ใช้ในการทำคำสั่งทางปกครองด้วย ซึ่งการเยียวยาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้จะมีขอบเขตการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่กว้างกว่าการเยียวยาแก้ไขในชั้นศาล ที่ทำการตรวจสอบเฉพาะในความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ดังนั้นการที่บุคคลที่สามไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อตนได้ มีผลทำให้สิทธิของบุคคลที่สามที่จะได้รับการเยียวยาแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายโดยฝ่ายปกครองต้องเสียไป

จากปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ของบุคคลที่สามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯนี้ มีความแตกต่างกับหลักการในกฎหมายของประเทศเยอรมัน ซึ่งบุคคลที่

ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 52 “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง” เป็นต้น

สามผู้ที่ได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบเกิดขึ้นกับตนได้เสมอ โดยการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นไม่ผูกพันกับการที่บุคคลที่สามจะเข้าเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติกฎหมายของประเทศเยอรมันบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการใช้สิทธิร้องขอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองไว้ชัดเจนในทุกขั้นตอน ดังนั้นแม้บุคคลที่สามจะไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาเป็นคู่กรณีตั้งแต่ต้น แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของตน บุคคลที่สามสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นได้ กรณีนี้ยังรวมไปถึงกรณีแม้บุคคลที่สามจะไม่ได้เข้าเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในขั้นต้นก็ตาม หากในชั้นกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม บุคคลที่สามก็สามารถร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ จึงกล่าวได้ว่า การใช้สิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองในกฎหมายประเทศเยอรมันในแต่ละขั้นตอนมีความเป็นเอกเทศแยกออกจากกัน การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองตั้งแต่ในขั้นต้นหรือไม่ไม่เป็นเงื่อนไขในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ของบุคคลที่สามแต่อย่างใด

(2) พิจารณาสถานะของกฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติขึ้นโดยมีความมุ่งหมายให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายกลาง และเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มาตรา 3 บัญญัติจัดตั้งความเป็นกฎหมายกลางไว้ว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

บทบัญญัติมาตรา 3 นี้มีผลบังคับให้การปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในฐานะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการทางปกครอง เว้นแต่ในกรณีกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าก็คงใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น และยกเว้นไม่นำเรื่องของขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัตินี้ไปบังคับใช้กับกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยไม่คำนึงว่ามีมาตรฐานต่ำกว่าหรือไม่ก็ตาม⁷⁰

⁷⁰พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 3 วรรคสอง

จากสถานะความเป็นกฎหมายกลางและมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ หลักเกณฑ์และขั้นตอนวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องถูกนำไปใช้กับกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอาทิเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ดังนั้น จึงทำให้บุคคลที่สามมีสิทธิที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน โดยการร้องขอเข้าเป็น “คู่กรณี” ด้วยตนเอง และมีผลทำให้บุคคลที่สามได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในฐานะ “คู่กรณี” แต่ทั้งนี้บุคคลที่สามยังคงต้องเป็นผู้ร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีตั้งแต่การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาในชั้นต้นด้วยตนเอง ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่อง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิให้กับบุคคลที่สามในขอบเขตที่สูงกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 กำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง (บุคคลที่สาม) ให้มาระวังแนวเขตในการรังวัดที่ดิน แจ้งสิทธิในการมารับรองแนวเขตหรือใช้สิทธิในการคัดค้านในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือเข้ามาทำการคัดค้านการแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ในการสอบเขตที่ดินหรือการออกหนังสือแสดงสิทธิฉบับใหม่ในการแบ่งแยกหรือรวมที่ดิน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง (บุคคลที่สาม) นี้ เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่สามไว้เป็นการเฉพาะ โดยเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการรับรองสิทธิให้แก่บุคคลที่สาม ซึ่งบุคคลที่สามไม่จำเป็นต้องร้องขอเข้ามาเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตนด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตามแม้โดยผลบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในความเป็นกฎหมายกลาง จะสามารถคุ้มครองสิทธิให้กับบุคคลที่สามจากการทำคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวก็ตาม แต่ในกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีได้รับรองสิทธิให้กับบุคคลที่สามในฐานะเป็น “คู่กรณี” (เหมือนในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน) ซึ่งมีได้กำหนดให้มีการแจ้งกระบวนการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่แก่บุคคลที่สามนั้น โดยสภาพความเป็นจริงบุคคลที่สามจึงไม่อาจทราบถึงกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อตนได้ และตามหลักเกณฑ์การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็มิได้บัญญัติรับรองการแจ้งเรื่องการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองให้แก่บุคคลที่สามได้ทราบ แต่เป็นการริเริ่มเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองด้วยการร้องขอของบุคคลที่สามเอง ดังนั้นข้อบกพร่องในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สาม เนื่องจากความไม่ทราบถึง

การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณายังคงมีอยู่ต่อไป จึงทำให้บุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิ จากคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่องประเภทนี้ ไม่สามารถใช้สิทธิป้องกันตนเองในฐานะ ความเป็น “คู่กรณี” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้อย่างแท้จริง