

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เห็นได้ว่าการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามมีพัฒนาการทางกฎหมายตามแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือพัฒนาการตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการขยายการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองให้กว้างขึ้น ทั้งนี้โดยขยายการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรงให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิของบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้มีได้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองโดยตรงแต่เป็นผู้ที่สิทธิของตนอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง

ตามแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บุคคลที่สามในฐานะที่สิทธิของตนอาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครอง จึงต้องได้รับการคุ้มครองตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยการให้สิทธิแก่บุคคลที่สามได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตนในฐานะผู้ทรงสิทธิ (Subject) เพื่อใช้สิทธิในการป้องกันตนเองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ประเทศเยอรมัน พบว่าแนวคิดตามรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีคุณค่าสูงสุด เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรคแรก ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องให้โอกาสแก่ผู้อาจได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง และการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค โดยแนวคิดดังกล่าวแสดงออกให้เห็นผ่านบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเยอรมัน (VwVfG) ที่ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่สามไว้อย่างชัดเจน

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเยอรมัน (VwVfG) ได้บัญญัติให้ความหมายของคำว่า “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” (participant) นอกจากจะหมายความถึงบุคคลที่เป็นคู่กรณีโดยตรงแล้วยังหมายความรวมถึง “บุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง” จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าสิทธิของบุคคลที่สามได้รับการรับรองโดยชัดแจ้งในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน

สำหรับการทำให้สิทธิที่กฎหมายรับรองในความเป็น “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” ของบุคคลที่สามให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมนั้น ตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) ได้กำหนดวิธีการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามไว้โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1. การดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

กฎหมายของประเทศเยอรมันกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่แจ้งกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลที่สามดังนี้

(1) ในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่บุคคลที่สามให้ทราบถึงสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในขณะเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา

(2) ในคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่แจ้งคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลที่สาม รวมถึงแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์ได้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามนั้นให้บุคคลที่สามได้ทราบด้วย

(3) ในกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่ต้องแจ้งแก่บุคคลที่สามให้ทราบถึงสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อตน

#### 2. การดำเนินการโดยบุคคลที่สาม

กฎหมายของประเทศเยอรมันกำหนดให้บุคคลที่สามมีสิทธิที่จะร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองดังนี้

(1) มีสิทธิที่จะร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน

(2) มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อตน แม้ว่าบุคคลที่สามจะไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นก็ตาม

(3) มีสิทธิที่จะร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน แม้ว่าบุคคล

ที่สามจะไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นและไม่เคยใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก็ตาม

จากที่กล่าวมานี้จะพบว่า สิทธิของบุคคลที่สามตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเยอรมัน (VwVfG) ได้ถูกรับรองไว้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นหรือกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ โดยการรับรองสิทธิในแต่ละขั้นตอนมีลักษณะเป็นเอกเทศแยกออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม

จากสถานะของบุคคลที่สามในความเป็น “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” (participant) ในกระบวนการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง บุคคลที่สามจึงได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) ซึ่งประกอบด้วย หลักหน้าที่ในการให้ข้อมูลและคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ หลักสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสาร หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย หลักหน้าที่ในการแสดงเหตุผลของเจ้าหน้าที่ สิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง รวมถึงหลักวิธีพิจารณาแบบพิธิในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะด้วยเป็นต้น

สำหรับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า พัฒนาการของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงเวลา

#### 1. ช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม<sup>1</sup> ซึ่งจากการศึกษาเห็นได้ว่ากฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง โดยกฎหมายแต่ละฉบับมักกำหนดเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองและกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิเฉพาะคู่กรณีซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครอง

<sup>1</sup>เช่นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2521 ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 เรื่อง การบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 เป็นต้น

เท่านั้น<sup>2</sup> กรณีจะมีการกล่าวถึงบุคคลที่สามก็จะเป็นในลักษณะของเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง<sup>3</sup> และมาตรการในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในกรณีที่เกิดความเดือดร้อนเสียหายขึ้นกับบุคคลที่สาม<sup>4</sup> แต่ลักษณะการคุ้มครองสิทธิทั้งสองประการนี้ไม่ใช่หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามโดยการรับรองสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้สิทธิในการป้องกันตนเองจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตน

อย่างไรก็ตามปรากฏเพียงประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ที่กำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยแสดงให้เห็นจากบทบัญญัติของกฎหมาย คือ

- (1) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำการแจ้งแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตในการรังวัดที่ดิน
- (2) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำการแจ้งหรือประกาศแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้ทราบถึงสิทธิในการคัดค้านการดำเนินการของเจ้าหน้าที่
- (3) กำหนดให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงในการคัดค้านการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

---

<sup>2</sup> เช่น สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นของผู้ร้องขอหรือผู้ขออนุญาตเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 “มาตรา 16 คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาต ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่อใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

<sup>3</sup> เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2521 มาตรา 7 บัญญัติว่า “อาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการตามมาตรา 4 ต้อง (1) ไม่อยู่ใกล้วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียนหรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชนหรือหอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก ในขนาดที่เห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าว (2) ไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย อันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง”

<sup>4</sup> เช่น พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528 มาตรา 16 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานหรือฌาปนสถานเอกชนมีสภาพหรือมีการใช้ที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา 6 แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงสุสานและฌาปนสถานนั้นภายในเวลากำหนด”

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง (บุคคลที่สาม) ได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ และใช้สิทธิในการป้องกันตนเองจากการดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของตน ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการรับรองสิทธิในการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียให้กับบุคคลที่สามซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดในการใช้สิทธิในเชิงป้องกันก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง

2. ช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายใต้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเป็นกฎหมายที่ยอมรับสถานะของประชาชนในความเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” (Subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ (Object) อีกต่อไป<sup>5</sup>

สำหรับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อพิจารณาจากบทนิยาม “คู่กรณี” ตามมาตรา 5 ที่บัญญัติว่า “คู่กรณี” หมายความว่า “ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง” จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “คู่กรณี” ให้มีความหมายรวมถึงบุคคลที่สามไว้อย่างชัดเจน และบริบทของการร่างกฎหมายก็ไม่ปรากฏแนวคิดที่เกี่ยวข้องไปถึงบุคคลที่สามแต่อย่างใด หากปรากฏแต่เพียงแนวคิดที่รับรองสิทธิของบุคคลที่เป็นคู่กรณีโดยตรงเท่านั้น อย่างไรก็ตามจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้เปิดช่องให้กับบุคคลที่สามที่อาจเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ได้ในฐานะที่สิทธิของตนจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรณีความในความหมายของคำว่า “คู่กรณี” ของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองว่าจะมีความหมายครอบคลุมไปถึงสิทธิของบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่เพียงใด ดังนั้นสถานะแห่งสิทธิของบุคคลที่สามตามกฎหมายในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับตนจึงมีความไม่ชัดเจนแน่นอน

<sup>5</sup>กมลชัย รัตนสกาววงศ์, สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2539), หน้า 7.

นอกจากนั้นในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สาม กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่รับรองสิทธิของบุคคลที่สามไว้อย่างชัดเจนในวิธีการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน กล่าวคือ

1.พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์รับรองสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของบุคคลที่สาม โดยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งเรื่องกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองให้กับบุคคลที่สามไว้

2.พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์รับรองสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของบุคคลที่สาม โดยการดำเนินการของบุคคลที่สามในการร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองไว้

ดังนั้นจึงทำให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามมีปัญหาดังนี้คือ

1. ในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้น ในทางปฏิบัติแม้กฎหมายเปิดช่องให้บุคคลที่สามอาจเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองได้โดยการร้องขอของบุคคลที่สามด้วยตนเอง แต่จากข้อจำกัดในการรับรู้ถึงการริเริ่มกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่เริ่มต้นขึ้น ตามสภาพความเป็นจริงบุคคลที่สามจึงไม่อาจทราบถึงสิทธิในการที่จะร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อตนได้

2. ในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามในคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน ในกรณีที่บุคคลที่สามไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองนั้น บุคคลที่สามไม่สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แม้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลกระทบต่อสิทธิของตนก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลที่สามไม่ได้มีสถานะเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง กฎหมายจึงถือว่าบุคคลที่สามดังกล่าวเป็นบุคคลภายนอกกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ทั้งนี้บุคคลที่สามยังคงสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนต่อศาลปกครองได้โดยตรง

3. ในกรณีการทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม ในกรณีที่บุคคลที่สามไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ในชั้นต้น บุคคลที่สามจึงไม่มีสถานะเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา ในการร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น บุคคลที่สามอาจร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาได้ แต่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์อาจไม่อนุญาตให้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาได้ เนื่องจากเห็นว่าบุคคลที่สามดังกล่าวไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ในชั้นต้นจึงมีสถานะเป็นบุคคลภายนอกกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง

จากข้อบกพร่องของบทบัญญัติพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในความไม่ชัดเจนของคำนิยามคำว่า“คู่กรณี”ในการรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าร่วมในกระบวนการ

พิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง และความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์การรับรองสิทธิของบุคคลที่สาม ในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง มีผลทำให้สถานะของบุคคลที่สามตามกฎหมายมีความไม่ชัดเจนและไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน

จากการศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมัน (VwVfG) เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พบว่ามีข้อแตกต่างในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม ดังต่อไปนี้

### 1. บทบัญญัติของกฎหมายในการรับรองสิทธิของบุคคลที่สามโดยชัดแจ้ง

กฎหมายของประเทศเยอรมันได้รับรองสิทธิของ “บุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบ สิทธิจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง” ไว้อย่างชัดแจ้ง โดยได้กำหนดให้บุคคลที่สามดังกล่าวมีฐานะเป็น “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” (participant) มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง โดยรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดแจ้ง ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวของกฎหมายประเทศเยอรมัน ในการบังคับใช้กฎหมายจึงไม่มีปัญหาในการตีความสถานะของบุคคลที่สาม เนื่องจากได้มีการรับรองสถานะของบุคคลที่สามไว้ในกฎหมายโดยชัดแจ้งแล้ว

สำหรับกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สามให้มีฐานะเป็น “คู่กรณี” อย่างชัดแจ้งเหมือนเช่นในกฎหมายของประเทศเยอรมัน การเข้ามาเป็นคู่กรณีของบุคคลที่สามตามกฎหมายของประเทศไทยนั้น บุคคลที่สามอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้แต่ต้องมีการตีความถึงสถานะในการเข้ามาเป็นคู่กรณีของบุคคลที่สามโดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองก่อน

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ในกฎหมายของประเทศเยอรมันบทบัญญัติของกฎหมายในการรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง มีความชัดเจนกว่ากฎหมายของประเทศไทย

### 2. การดำเนินการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามโดยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

กฎหมายของประเทศเยอรมันมีแนวคิดในการรับรองสถานะความเป็นผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณาของบุคคลที่สามโดยชัดแจ้ง จึงส่งผลให้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองโดยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดแจ้ง กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ครองมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งเรื่องกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่สามให้กับบุคคลที่สามได้ทราบถึงสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ทั้งนี้ไม่ว่าในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นหรือกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ก็ตาม ทั้งนี้เป็นการคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบเป็นหลักในการพิจารณาให้การคุ้มครอง ดังนั้นบุคคลที่สามจึงต้องได้รับการแจ้งเรื่องการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง ได้รับการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน และได้รับการแจ้งกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตนอีกทั้งได้รับแจ้งถึงผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นด้วย

สำหรับประเทศไทยจากการที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิความเป็นคู่กรณีของบุคคลที่สามไว้อย่างชัดเจน บทบัญญัติของกฎหมายจึงไม่ปรากฏหลักเกณฑ์รับรองการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของบุคคลที่สามโดยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายไม่ปรากฏหลักเกณฑ์การแจ้งเรื่องกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่สามให้กับบุคคลที่สามได้ทราบแต่อย่างใด ซึ่งหลักเกณฑ์การแจ้งเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สาม เนื่องจาก เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงบุคคลที่สามซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมิใช่ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองโดยตรง จึงมีข้อจำกัดในการรับรู้ถึงกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่เริ่มต้นขึ้น เมื่อไม่มีการแจ้งเรื่องกระบวนการพิจารณาให้แก่บุคคลที่สามได้ทราบ บุคคลที่สามจึงไม่อาจทราบถึงกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่เริ่มต้นขึ้นได้ จึงไม่อาจใช้สิทธิร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาได้ในสภาพความเป็นจริง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศเยอรมันมีแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามโดยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในทุกขั้นตอน แต่ในกฎหมายของประเทศไทยไม่ปรากฏแนวคิดดังกล่าว

### 3. การดำเนินการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามโดยการดำเนินการของบุคคลที่สามเอง

กฎหมายของประเทศเยอรมันได้ยืนยันถึงสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อตน โดยบัญญัติให้บุคคลที่สามมีสิทธิร้องขอด้วยตนเองในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับตนได้เสมอในทุกขั้นตอน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง หรือการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน หรือการร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลที่สามจะได้เข้ามาเป็นผู้



ร่วมพิจารณาในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ในชั้นต้นหรือไม่ก็ตาม

สำหรับกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายไม่ได้บัญญัติกำหนดสิทธิของบุคคลที่สามในการร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตนได้ในทุกขั้นตอนเหมือนอย่างเช่นในกฎหมายของประเทศเยอรมัน เว้นแต่บุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีตั้งแต่ในชั้นต้นแล้ว บุคคลที่สามจึงจะมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนหรือมีสิทธิร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อาจมีผลกระทบของตนได้ มิฉะนั้นบุคคลที่สามไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้เพราะบุคคลที่สามที่มีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีตั้งแต่ในชั้นต้นถือว่าเป็นบุคคลภายนอกกระบวนการพิจารณา

จากการเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามโดยการดำเนินการของบุคคลที่สามเองนี้ เห็นได้ว่าในกฎหมายของประเทศเยอรมันสิทธิของบุคคลที่สามไม่ได้ขึ้นอยู่กับเข้ามาเป็น “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” ตั้งแต่ในชั้นต้นเหมือนกับสิทธิของบุคคลที่สามตามกฎหมายของประเทศไทยซึ่งจะเกิดขึ้นได้บุคคลที่สามจะต้องเข้ามาเป็น “คู่กรณี” ตั้งแต่ในชั้นต้น และนอกจากนี้สิทธิของบุคคลที่สามตามกฎหมายของประเทศเยอรมันสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นเอกเทศแยกออกจากกันในแต่ละขั้นตอน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมัน (VwVfG) เห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศเยอรมันได้ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองได้อย่างชัดเจนและครอบคลุม ตั้งแต่ความชัดเจนในสถานะความเป็น “ผู้ร่วมในกระบวนการพิจารณา” ของบุคคลที่สามในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน และความชัดเจนในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามโดยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการดำเนินการให้ได้รับความคุ้มครองโดยตัวบุคคลที่สามเอง ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามไว้อย่างชัดเจน แสดงให้เห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยยังไม่ปรากฏแนวคิดในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามอย่างชัดเจน มีผลทำให้สถานะแห่งสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตนยังมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวคิดการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้น

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บุคคลที่สามในฐานะที่เป็นบุคคลผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง จึงมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ที่จะต้องได้รับการรับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน ทั้งนี้เพื่อใช้สิทธิในการป้องกันสิทธิของตนที่อาจจะถูกกระทบกระเทือน ดังนั้นในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม บุคคลที่สามจึงควรที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยการรับรองสิทธิให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบกับสิทธิของตน

จากพัฒนาการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเทศไทย ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในวิธีพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นหลักทั่วไปที่เป็นมาตรฐานกลางไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แม้ว่าบริบทของการร่างกฎหมายจะไม่ปรากฏแนวคิดในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สาม แต่เมื่อคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบกระเทือนซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครอง ในชั้นนี้การรับรองสิทธิของบุคคลที่สามไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในเบื้องต้น ย่อมทำให้เกิดจุดเริ่มต้นในการรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้สิทธิในการป้องกันตนเองจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตน และทำให้เกิดความชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ในหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามด้วย อีกทั้งยังทำให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายในหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ

1. การบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สามไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกไปมีความรัดกุม รอบครอบและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้น ได้รับข้อเท็จจริงและข้อมูลในการตัดสินใจที่รอบด้าน และยังมีผลทำให้สามารถลดปัญหาการโต้แย้งสิทธิที่จะเกิดขึ้นต่อไปในชั้นศาลปกครองได้

2. การบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สามไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในเบื้องต้นเป็นการเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงขอบเขตของการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามว่าในแต่ละข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นบุคคลที่สามควรที่จะได้รับความคุ้มครองแค่ไหนเพียงใด และมีผลทำให้สามารถนำไปพัฒนาเป็นหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลที่สามที่ชัดเจนต่อไป

3. การบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สามไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีประโยชน์ทำให้ไม่จำเป็นต้องไปทำการแก้ไขเพิ่มเติมรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในกฎหมายเฉพาะเรื่องในแต่ละฉบับซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีสถานะเป็นกฎหมายกลางที่ต้องนำไปบังคับใช้กับกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่องในลักษณะของหลักเกณฑ์ทั่ว

ไป และโดยผลบังคับของมาตรา 3 ที่ได้กำหนดให้ยังคงบังคับใช้หลักเกณฑ์เฉพาะที่กฎหมายเฉพาะเรื่องได้กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ดังนั้นจึงทำให้การบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สามไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่มีปัญหาในเรื่องของหลักเกณฑ์ที่อาจขัดกันระหว่างกฎหมายเฉพาะเรื่องและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ดังนั้นจึงเห็นสมควรที่จะกำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในกฎหมายของประเทศไทย โดยกำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่สามไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. กำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่สามที่จะต้องได้รับการแจ้งเรื่องกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตนตั้งแต่ในขั้นต้นก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง และสิทธิในการร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองในขั้นต้นที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตนด้วย

2. กำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่สามที่จะต้องได้รับการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน และรวมถึงการได้รับแจ้งถึงสิทธิในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนด้วย

3. กำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน

4. กำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่สามที่จะต้องได้รับการแจ้งเรื่องกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน และสิทธิในการร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตนด้วย

5. กำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่สามที่จะต้องได้รับการแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน