

บทที่ 5

คู่มือในการพิจารณาทางปกครอง

1. ความหมายของคู่มือ

คู่มือตามพระราชบัญญัตินี้ อาจเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งสิทธิของบุคคลเหล่านี้ถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (มาตรา 21) การที่สิทธิของบุคคลเหล่านี้ถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ได้แก่ ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรืออยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือน จากผลของคำสั่งทางปกครอง (ตามบทนิยาม มาตรา 5)

คู่มือ จึงได้แก่

1. ผู้ยื่นคำขอ เช่น ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตขับซีรยนต์, ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตก่อสร้าง, ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ, ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า
2. ผู้คัดค้านคำขอ เช่น ผู้คัดค้านคำขอใบอนุญาตขับซีรยนต์, ผู้คัดค้านคำขอจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า, ผู้คัดค้านคำขอการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน
3. ผู้อยู่ในบังคับหรืออยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้ถูกสั่งให้รื้อถอนอาคารเพราะเหตุก่อสร้างหรือต่อเติมหรือตัดแปลงอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
4. ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง เช่น ในระหว่างการพิจารณาคำขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ถ้าเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าการขอใบอนุญาตจะมีผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของบ้านเรือนข้างเคียง เจ้าหน้าที่จึงแจ้งให้เจ้าของบ้านเรือนข้างเคียง เข้ามาในกระบวนการทางปกครองเพื่อให้มาแสดงความคิดเห็นว่าจะคัดค้านหรือไม่ อย่างไร

ขอบเขตของการเข้ามาเป็นคู่มือในนั้น กฎหมายวางหลักไว้เมื่อสิทธิของบุคคลนั้นถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ฉะนั้นหากสิทธิของบุคคลนั้นไม่ถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ บุคคลนั้นจึงไม่อยู่ในฐานะคู่มือ เช่น นาย ก. ถูกตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง นาย ก. ผู้ถูกสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ใช่คู่มือ เพราะคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อ

สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว คำสั่งดังกล่าว จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองและนาย ก. ผู้ถูกสอบสวนจึงไม่เป็นคู่กรณีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹

2. ความสามารถของคู่กรณี

มาตรา 22 บัญญัติว่าผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ได้จะต้องเป็น

1. ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบรรลุนิติภาวะได้แก่ หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การบรรลุนิติภาวะ เมื่ออายุครบ 20 ปี บริบูรณ์ หรือบรรลุนิติภาวะโดยการสมรส เมื่ออายุ 17 ปีบริบูรณ์

2. ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือความสามารถของเขาถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บุคคลอายุ 18 ปีขึ้นไป อาจยื่นขอรับใบอนุญาตขับรถยนต์ชั่วคราวได้ ตามมาตรา 46(1) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

3. นิติบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งจะต้องกระทำการโดยผ่านผู้แทนหรือตัวแทนแล้วแต่กรณี เช่น สมาคมเป็นนิติบุคคล จะยื่นคำขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ต้องยื่นคำขอโดยผู้แทนของสมาคม ผู้แทนของสมาคมที่มีอำนาจกระทำการแทนสมาคม คือคณะกรรมการของสมาคม เป็นต้น

4. ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชการงานศึกษา กำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกรณีผู้ไม่มีความสามารถตามกฎหมายแพ่งที่สมควรจะปกป้องสิทธิของตนเองได้เอง ก็อาจประกาศตามมาตรา 22(4) แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

3. ตัวแทนของคู่กรณี

การมีตัวแทนในการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีรายเดียวอาจทำได้ถ้าคู่กรณีมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งบรรลุนิติภาวะ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คู่กรณี

¹ เรื่องเสร็จที่ 551/2542.

กำหนดได้ (มาตรา 24) และเมื่อคู่กรณีแต่งตั้งตัวแทนแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อตัวแทนได้โดยตรง เว้นแต่เป็นเรื่องที่คู่กรณีมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำกรณันั้นด้วยตนเอง และเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ตัวแทนทราบด้วย

นอกจากนี้ มาตรา 24 วรรคสอง ให้เจ้าหน้าที่เองต้องดูแลและระวังผลประโยชน์ของคู่กรณีด้วย หากปรากฏว่าตัวแทนของคู่กรณีไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของตัวแทนของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การเป็นตัวแทนของคู่กรณีไม่ถือว่าสิ้นสุดหรือระงับลงด้วยความตายของคู่กรณี หรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณี หรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้ง (มาตรา 24 วรรคสาม)

ส่วนการเป็นตัวแทนของคู่กรณีที่ยื่นคำขอ โดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคน หรือมีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน อาจเป็นตัวแทนที่ระบุชื่อไว้ในคำขอ หรือถ้าไม่มีตัวแทนระบุชื่อ ก็อาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่แต่งตั้งหรือตัวแทนที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วม (มาตรา 25 วรรคแรกและวรรคสอง)

การบอกเลิกการเป็นตัวแทนรวม อาจจะมาจก 2 ทาง ทางแรกคือ คู่กรณีทำหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ ทางที่สองคือ ตัวแทนมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและคู่กรณีทุกรายทราบ (มาตรา 25 วรรคสี่และวรรคห้า)

4. สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

1. สิทธิแต่งตั้งผู้แทนให้กระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแทนตน ตามมาตรา 24 และมาตรา 25

2. สิทธิแต่งตั้งทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ตาม มาตรา 23 หลักกฎหมายนี้เกิดจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่าคู่กรณีไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเองทุกอย่าง และคู่กรณีสามารถขอคำปรึกษาหารือจากบุคคลใดๆ ตามความประสงค์ของตนได้²

การที่กฎหมายรับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับคำปรึกษาจากทนายความ หรือมีทนายความเป็นผู้แทนดำเนินการต่อสู้โต้แย้งแทนตน เพราะเล็งเห็นว่า ทนายความสามารถใช้ประสบการณ์ในวิชาชีพของตนช่วยเหลือเป็นประโยชน์ต่อลูกความได้ เช่นเดียวกับที่ปรึกษาที่แต่งตั้ง

² จันทรจิรา เอี่ยมมยุรา, "กระบวนการต่อสู้โต้แย้งตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539" 72 ปีศาสตราจารย์ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, หน้า 216.

เข้ามาเพื่อช่วยเหลือคู่กรณีในกรณีที่คู่กรณีจำเป็นต้องไปปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เช่น การขอออกใบรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ เจ้าของผลิตภัณฑ์ที่ไปยื่นคำขอต้องไปปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกใบรับรอง เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงบางอย่าง เจ้าของผลิตภัณฑ์มีสิทธิที่จะตั้งที่ปรึกษาที่มีความรู้ความชำนาญ เข้าไปช่วยเหลือในกรณีที่ต้องไปชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ก็ได้

การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่า เป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านในขณะนั้น (มาตรา 23 วรรคสอง)

3. สิทธิที่จะได้รับคำปรึกษาหรือคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 27 ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ ตามความจำเป็นแก่กรณี เป็นการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติ และเป็นสิทธิให้คู่กรณีมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ต้องให้คำแนะนำตนเช่นกัน กรณีที่คำขอหรือคำแถลงที่คู่กรณียื่นมามีข้อบกพร่อง หรือมีข้อความไม่ถูกต้อง หรือผิดพลาดอันเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องแนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

4. สิทธิที่จะได้รับแจ้งสิทธิที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งแจ้งให้ทราบถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง

5. สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบสิทธิ หรือสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Right to be heard) ตามมาตรา 30 คู่กรณีมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังตนก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมายังคับแก่ตน ซึ่งสิทธิดังกล่าวจะเริ่มต้นได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้เหมาะสม เช่น เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการของนายดำ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่า นายดำปล่อยให้มีการแสดงโชว์ลามกอนาจารในสถานบริการของตนเป็นเหตุในการคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้นายดำทราบว่า นายดำเจ้าของสถานบริการปล่อยให้มีการแสดงโชว์ลามกอนาจารในสถานบริการของตน ระหว่างวันใดเวลาใด นายดำมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังตนว่าข้อเท็จจริงที่อ้างว่าตนปล่อยให้มีการแสดงโชว์ลามกอนาจารในสถานบริการของตน ระหว่างวันเวลานั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้องหรือคลาดเคลื่อน

6. สิทธิที่จะตรวจดูเอกสาร ตามมาตรา 31 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสาร หรือตรวจดูพยานหลักฐานที่อยู่ในครอบครองของเจ้าหน้าที่ ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการโต้แย้งสิทธิ คู่กรณีจะขอตรวจดูเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนไม่ได้ และไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่เป็นต้นร่างคำวินิจฉัย จนกว่าจะออกเป็นคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้เอกสารที่ต้องรักษาเป็นความลับ เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารก็ได้ (มาตรา 32)

การพิจารณาว่าเอกสารใดจำเป็นต้องรู้ นั้น ต้องพิจารณาจากผลแห่งความเป็นธรรมของคู่กรณี เป็นหลักในอันที่จะโต้แย้งหรือชี้แจงป้องกันสิทธิของตน³

7. สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 37 การที่ต้อง มีการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือให้คู่กรณีได้ทราบนั้น เป็นหลักทั่วไป ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเหตุผลที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย ที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ จะต้องเป็นไปในลักษณะแจ้งชัด ต่อแก่ และไม่กำกวมด้วย⁴ การละเลยไม่แสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือทำให้คำสั่ง ทางปกครองไม่สมบูรณ์

³ เรื่องเสรีที่ 295/2545 ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

⁴ พนม เอี่ยมประยูร, การแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง (Motivation) ตามพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539" รวมบทความทางวิชากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง. (กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2541), หน้า 100.

