

**ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา  
ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**  
**Problems of The Appeal of Administrative Order of The President of  
Parliament Under The Administrative Procedure Law**

เตือนใจ เบ้าสอน\* ตริเพชร์ จิตรมัทธมา\*

Taurnjai Bous-Sorn , Tripetch Jitmahuma

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม\*

Master of Laws Faculty of Law, Sripatum University\*

**บทคัดย่อ**

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาในฐานะเป็นผู้รักษาการตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายที่รักษาการ แต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 บัญญัติยกเว้นเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีเท่านั้นที่ไม่อยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานรัฐสภา จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปอีกที่จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้ ทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งในระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่นำระบบการอุทธรณ์บังคับมาบัญญัติไว้ นั้น มีแนวคิดและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาจากระบบกฎหมายเยอรมันที่มุ่งคุ้มครองมิให้คำสั่งทางปกครองเกิดผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของบุคคลโดยมิชอบด้วยกฎหมายแก่ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายเยอรมันกำหนดการอุทธรณ์บังคับไว้เป็นการทั่วไป โดยตราประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดการอุทธรณ์ไว้เป็นอย่างอื่น การอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว แต่ได้กำหนดข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์หรือของมลรัฐ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์” ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงของมลรัฐจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทางปกครองของมลรัฐ แต่การที่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติยกเว้นกรณีไม่อยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์เฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานรัฐสภา ในทางปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองและศาลปกครองสูงสุดอาจตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแตกต่างกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดเอกภาพ ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายและอาจขัดกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ที่มุ่งหมายให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสเสนอการเยียวยาต่อฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งจะได้รับการเยียวยารวดเร็วกว่าการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของศาล

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ โดยสภาพแล้ว ไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ 2 ชั้น ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ในส่วนของคำนิยาม โดยเพิ่มคำนิยามคำว่า “ผู้บังคับบัญชาสูงสุด” และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 44 ให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่ต้องอยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี หากแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอแนะในงานวิจัยข้างต้น จะส่งผลต่อการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาและส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของประธานรัฐสภาได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครอง

**คำสำคัญ :** คำสั่งทางปกครอง; อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง; ระบบอุทธรณ์บังคับ

## Abstract

The thesis aims to study and analyze legal problems regarding the appeal of administrative order of the President of Parliament as acting according to the Parliamentary Regulations on Procurement B.E. 2555 (2012) which is the administrative act by the highest authority according to the law governing which the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996), Section 44 provides except only the administrative order issued by committees and administrative order issued by the Minister that is not in force to appeal through internal appeal in administration. The problem arises from the administrative order of the President of the Parliament, the highest commander of the parliamentary agency. Therefore, there is no any other higher commander in this administration to consider the appeal which results in a receiver of the administrative order having a practical problem whether to appeal the administrative order issued by the President of the Parliament before filing a lawsuit to the Administrative Court. The researcher studies related comparative concepts and important principles in the international legal system and the Thai legal system.

From the study and analysis, there were found that Section 44 of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) legislates the Compulsory appeal system which there are important concepts and principles regarding the internal appeal in administration brought from the German legal system aimed at preventing the administrative act unlawfully affected the rights and status of person. The German legal system provides the compulsory appeal system in general by enacting Administrative Procedure Code in the Administrative Court 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung or abbreviated as VwGO) and Administrative Procedure Law 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz or abbreviated as VwVfG). If there is no specific law providing different appeals, the appeal must be complied with the said law. However, the law prescribes an exception by not appeal for the case of the administrative order (Verwaltungsakt) issued by the highest administrative authorities of the Federation (oberste Bundesbehörde) or of the State. The highest administrative authorities of the Federation are the President, Prime Minister and Minister. For the highest administrative authorities of the State determined in the law on Administrative Management of the State (Landesverwaltungsgesetzen). Section 44 of

Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) legislates an exception in the case of not compulsory appeal for only the administrative order issued by committees and Minister which does not cover the administrative order of the President of Parliament, as the highest commander of the parliamentary agency In practice, the administrative authorities and the Supreme Administrative Court may interpret the provisions of such laws differently which is not in accordance with intention (general will) of Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996). This may cause lacking the unity of law enforcement and leading to a gap of law, including may contrary to the objectives of appeal aimed to receiver of the administrative order having the opportunity to firstly offer remedies to the administration which will be healed faster than filing the case to the Administrative Court and made the internal appeal in administration relieving the burden of judicial proceedings.

The researcher has an opinion that the administrative order issued by the highest commander of the State agency cannot be considered for 2-level appeals according to the intention of Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) as a guideline of solving such problems.

The researcher thus has a suggestion received from analysis study that there should amend Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996), Section 5 by adding the definition of “the highest commander” and Section 44 by amending the administrative order issued by the highest commander to not be forced to appeal as the administrative order issued by committees and Minister.

The amendment as above-mentioned suggestion will be beneficial to the administrative affairs which causes clarity in prosecuting the administrative order of the President of the Parliament and results in affected person by the order of the President of the Parliament being remedied from administration.

**Keywords :** Administrative Act, Internal Appeal in Administration, Compulsory appeal system,

## บทนำ

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับแล้ว มาตรา 42 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ทำให้การตีความพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายกรณีที่พระราชบัญญัติทั้งหลายมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ถือเป็นกรบังคับให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

การที่มาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และไม่ใช้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการหรือคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่น

ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหาว่าระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสด พ.ศ. 2555 บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการประธานรัฐสภาจึงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานรัฐสภา อาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าว ออกคำสั่งให้บริษัทผู้รับจ้างและกรรมการผู้จัดการของบริษัท ซึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างกับหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ทำงาน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
2. ศึกษาแนวคิด ลักษณะทางกฎหมายและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของต่างประเทศ คือ กฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายเยอรมัน และกฎหมายอิตาลี
3. เพื่อวิเคราะห์ลักษณะและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา
4. เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอจากการวิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาตามแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองและบันทึกความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

### วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการศึกษา เป็นงานวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณีประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานรัฐสภา จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปอีกที่จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้ ทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ โดยศึกษาและเปรียบเทียบระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย และศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หนังสือวิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความและวารสารต่าง ๆ

### สรุปผลการวิจัย

คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานรัฐสภา จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีก โดยสภาพแล้วไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เมื่อกรณีนี้ ไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้นได้ ดังนั้น จึงบัญญัติข้อยกเว้นไว้ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีดังกล่าวไว้เพิ่มเติมในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับในระบบกฎหมายเยอรมันที่มาตรา 68 วรรคหนึ่ง VwGO บัญญัติยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ 3 กรณี คือ (1) มีกฎหมายซึ่งอาจเป็นกฎหมายของสหพันธ์หรือของมลรัฐกำหนดหลักการยกเว้นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ (2) คำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงของสหพันธ์หรือของมลรัฐ ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สำหรับพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงของมลรัฐจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทางปกครองของมลรัฐ (3) มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์แล้ว

## อภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่า การวินิจฉัยหรือสั่งให้ยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้ขอบเขตงานที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันกำหนด เป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 (ซึ่งมีผลใช้บังคับขณะนั้น) มิได้บัญญัติขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการกระทำอันเป็นเหตุพิพาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในคดีนี้ มิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อันเป็นเหตุยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบข้อ 2 (15) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 166/2558)

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็น กรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือขอหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ที่อาศัยอำนาจตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามระเบียบดังกล่าว ออกคำสั่งให้คู่สัญญาของทางราชการที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาเป็นผู้ทำงาน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาว่า คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับต้องอุทธรณ์หรือไม่ ต้องตีความตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นสำคัญ จึงเห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาในกรณีนี้ มีลักษณะเทียบเคียงได้กับการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี เนื่องจากประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน และไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไปอีก การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา จึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น คำสั่งดังกล่าว จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จึงเกิดปัญหาว่า คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่

### 1. ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะและหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

จากการศึกษาระบบกฎหมายต่างประเทศ พบว่า ระบบกฎหมายเยอรมันได้กำหนดระบบอุทธรณ์บังคับไว้เป็นการทั่วไป โดยได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (VwVfG) หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดการอุทธรณ์ไว้เป็นอย่างอื่น การอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ ที่กำหนดให้ประชาชนซึ่งถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เท่านั้น ไม่รวมถึงคำฟ้องประเภทอื่น ๆ (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2558, หน้า 2) โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง (Ausgangsbehörde) เป็นผู้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาในชั้นต้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้น ก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็รายงานให้

เจ้าหน้าที่เหนือขึ้นไป (nächsthöhere Behörde) ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ (Widerspruchsbehörde) ดำเนินการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (Widerspruchsbescheid) ต่อไป

อย่างไรก็ดี มาตรา 68 วรรคหนึ่ง (1) VwGO กำหนดข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มี 3 กรณี คือ (1) กรณีมีกฎหมายซึ่งอาจเป็นกฎหมายของสหพันธ์ หรือของมลรัฐ กำหนดหลักการยกเว้นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ ต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับหลังวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1960 คือ ประกาศใช้หลังกฎหมาย VwGO (2) กรณีที่คำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) นั้น ได้ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ (oberste Bundesbehörde) หรือของมลรัฐ เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าว ไม่มีระดับหรือชั้นสูงกว่ามาควบคุมตรวจสอบอีก (3) กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์แล้ว ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้พิจารณากลับหรือแก้คำสั่งทางปกครองของตนเอง โดยยกเว้นคำวินิจฉัย หรือเมื่อผลการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มากระทบกระเทือนต่อบุคคลที่สามเป็นครั้งแรก คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงนี้ มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองเช่นกัน แต่เรียกว่า Widerspruchsbescheid (กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, 2554, หน้า 155)

ระบบกฎหมายฝรั่งเศส ใช้ระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือก เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การพิจารณาอุทธรณ์อาจเป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่เพียงชั้นเดียว ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั่นเอง (Recours gracieux) (ฤทัย หงส์สิริ, 2541, หน้า 111) หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น (Recours hiérarchique) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จึงเป็นสิทธิและเป็นทางเลือกของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะยื่นคำร้องต่อฝ่ายปกครองให้เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องศาล ซึ่งสามารถทำได้เสมอแต่ไม่ถึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการเช่นนั้นก่อน (บุบผา อัครพิมาน, 2549, หน้า 70) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์นอกจากคู่กรณีแล้ว บุคคลภายนอกซึ่งแม้จะไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2541, หน้า 369) โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือสั่งการ หรือต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่ผู้สั่งการ แต่การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่ผู้สั่งการ ไม่อาจกระทำได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั้น ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า กรณีนี้ จึงทำได้เพียงการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือผู้สั่งการนั้นโดยตรงเท่านั้น (ขวัญชัย สันตสว่าง, 2542, หน้า 24-25) การยื่นอุทธรณ์จะยื่นเมื่อใดก็ได้ มิได้กำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ไว้ การยื่นอุทธรณ์ สามารถที่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ (เกรียงไกร โพธิ์แก้ว, 2554, หน้า 147) ส่วนการจะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2531, หน้า 656-658) การพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (Recours gracieux) หรือโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

ปัจจุบัน ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้บังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีมากขึ้น โดยได้ออกเป็นรัฐบัญญัติ (Loi) ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 ปรับปรุงการดำเนินคดีในศาลปกครอง ที่ให้อำนาจออกรัฐกฤษฎีกา (décret) เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีหรือเสนอเรื่องต่ออนุญาโตตุลาการ ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อน นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2016 ได้บังคับใช้ประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง (Code des relations entre le public et l'administration.) มาตรา L 242-5 การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิอยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องอุทธรณ์เพื่อเยียวยาภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งโดยชอบแล้วภายในระยะเวลาที่กำหนด

ระบบกฎหมายอิตาลี การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองทางปกครองอาจทำได้โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้ว การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมาย

กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งต่อหน่วยงานทางปกครองในลำดับขั้นที่เหนือขึ้นไปเพียงหนึ่งชั้น เว้นแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเป็นอย่างอื่น จึงเป็นระบบการอุทธรณ์ชั้นเดียวหากปรากฏว่า ผู้รับคำสั่งทางปกครองยังคงมีความลับสนไม่ทราบว่าจะยื่น อุทธรณ์ต่อหน่วยงานใด กฎหมายดังกล่าว อนุโลมให้ยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานผู้ทำคำสั่งได้ (กาญจนา ปัญญานนท์, 2560, หน้า 409-411)

จากการศึกษาลักษณะและหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่มีการพิจารณาอุทธรณ์เพียงชั้นเดียว อาจเป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือสั่งการนั้น หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าผู้สั่งการ จะคล้ายกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายอิตาลี ที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งต่อหน่วยงานทางปกครองในลำดับขั้นที่เหนือขึ้นไปเพียงหนึ่งชั้น จึงเป็นการอุทธรณ์เพียงชั้นเดียว แตกต่างจากระบบกฎหมายเยอรมันที่กำหนดระบบอุทธรณ์บังคับไว้เป็นการทั่วไป โดยตราประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (VwVfG) หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดการอุทธรณ์ไว้เป็นอย่างอื่น การอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว แต่มีการพิจารณาอุทธรณ์ 2 ชั้น คือ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ซึ่งลักษณะและหลักการอุทธรณ์ ในระบบกฎหมายเยอรมันนี้ ได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ที่บัญญัติให้ใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หากไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และไม่ใช้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการหรือคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ส่วนผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาคำสั่งอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำสั่งอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายเยอรมันได้กำหนดข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ในมาตรา 68 วรรคหนึ่ง (1) VwGO มี 3 กรณี คือ (1) กรณีมีกฎหมายของสหพันธ์หรือของมลรัฐ กำหนดหลักการยกเว้นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าว ต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับหลังวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1960 กล่าวคือ ประกาศใช้หลังกฎหมาย VwGO (2) กรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ หรือของมลรัฐ (3) กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์แล้ว มีผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้พิจารณากลับหรือแก้คำสั่งทางปกครองของตนเอง โดยยกเว้นคำวินิจฉัยหรือเมื่อผลการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มากระทบกระเทือนต่อบุคคลที่สามเป็นครั้งแรก แต่บทบัญญัติมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติกรณีไม่ต้องอุทธรณ์เฉพาะคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ กับคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี แต่ไม่ครอบคลุมถึงคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติข้อยกเว้นกรณีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้แคบกว่ามาตรา 68 วรรคหนึ่ง VwGO ในระบบกฎหมายเยอรมัน

2. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดและความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ โดยสภาพของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้น ไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ 2 ชั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ การที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คู่กรณีจะยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นและในฐานะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีกครั้ง ก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่กลับเป็นการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซ้ำสองครั้ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีอาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้นแล้ว คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่ควรต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง เช่นเดียวกับการอุทธรณ์ในระบบเยอรมันที่มาตรา 68 วรรคหนึ่ง (1) VwGO บัญญัติข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้น ได้ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ หรือของมลรัฐ ซึ่งได้อธิบายคำว่า “เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์” ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของมลรัฐจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทางปกครองของมลรัฐ แต่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ไว้ 2 กรณี คือ คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลว่า รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใด ก็เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายเฉพาะฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยตรง ซึ่งคล้ายกับความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาในกรณีนี้มีลักษณะเทียบเคียงได้กับการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี เนื่องจากประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน และไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไปอีก การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น การที่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติข้อยกเว้นไว้เฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี จึงเป็นการบัญญัติลักษณะของคำสั่งทางปกครองไว้แคบ ๆ และเจาะจงเฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี บทบัญญัติจึงไม่ครอบคลุมถึงคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือระเบียบนั้น ๆ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม และประธานองค์กรอิสระซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับคำสั่งทางปกครอง และการวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง จึงควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับในระบกกฎหมายเยอรมันที่มาตรา 68 วรรคหนึ่ง VwGO ยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ หรือของมลรัฐ

### ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ โดยสภาพแล้วไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ 2 ชั้น ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นควร

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ในส่วนของคำนิยาม โดยเพิ่มคำนิยามคำว่า “ผู้บังคับบัญชาสูงสุด” หมายความว่า ผู้รักษาตามพระราชบัญญัติ หรือระเบียบนั้น ๆ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม ประธานองค์กรอิสระซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 44 ให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่ต้องอยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี

หากมีการแก้ไขตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว ในระหว่างที่รอกระบวนการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร จึงมีกระบวนการและขั้นตอนที่ใช้เวลานาน กว่าจะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ควรมีการเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาหรือประธานศาลปกครองสูงสุดควรมีคำแนะนำกรณีดังกล่าว เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ฟ้องคดี และคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทำให้ศาลสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ นอกจากนี้ ควรจะเผยแพร่คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดให้ผู้สนใจสามารถศึกษาได้โดยสะดวก

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหากได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว จะทำให้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยมีความชัดเจนยิ่งขึ้น และทำให้การศึกษาทำความเข้าใจบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองง่ายขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้ระบบกฎหมายไทยมีการพัฒนาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐหรือกรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

### บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2554). **กฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กาญจนา ปัญญานนท์. (2560). ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายอิตาลี. **วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา**. ปีที่ 10 ฉบับที่ 3.
- เกรียงไกร โปธิ์แก้ว. (2554). **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับคำสั่งทั่วไปทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองทั่วไป)**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ขวัญชัย สันตสว่าง. (2542). **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 166/2558
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2531). **เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับคณะกรรมการตาม มาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**. วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 7 ตอน 2.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2541). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ:

จิรัชการพิมพ์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง.** (พิมพ์ครั้งที่ 6).

กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

บุษผา อัครพิมาน. (2549). **การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง.** วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2549).

บันทึกความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภา (เรื่องเสร็จที่ 1476/2558)

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 (เรื่องเสร็จที่ 241/2560)

ฤทัย หงส์สิริ. (2541). **การทบทวนคำสั่งทางปกครอง. รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.** กรุงเทพฯ: วิทยุชน.