

คำแปลการบรรยายทางวิชาการ

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส*

บทนำ

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อเกิดข้อพิพาทตามกฎหมายปกครอง กระบวนการโต้แย้งอาจกระทำได้ 2 วิธี คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (les recours administratifs) และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (les recours contentieux) โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หมายถึง การกระทำที่ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับนั้นต่อฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ดังคำนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L 410-1 วรรคหนึ่ง¹⁹ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ว่า “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หมายถึง การยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งต่อฝ่ายปกครองเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครอง”

ดังนั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงเป็นการที่คู่กรณีซึ่งอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการแสดงความไม่เห็นด้วยหรือความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองกับฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการกระทำหรือการปฏิเสธกระทำของฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองส่งผลให้เกิดคำสั่งทางปกครองคำสั่งใหม่ของฝ่ายปกครอง เรียกว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ (une décision de recours) ดังนั้นคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงมีลักษณะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง (des décisions de nature administrative) ด้วย

ประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง มาตรา L 410-1 บัญญัติไว้ ดังนี้

“การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (le recours administratif) หมายถึง การยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งต่อฝ่ายปกครองเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครอง

*

บรรยายโดย ศาสตราจารย์ Stéphane Mouton มหาวิทยาลัยตูลุส 1 กาปีตอล สาธารณรัฐฝรั่งเศส การบรรยายทางวิชาการ หัวข้อ “L’articulation des recours administratifs : Analyse des Recours Administratifs Préable Obligatoire” เมื่อวันอังคารที่ 26 พฤศจิกายน 2567 ณ ห้องสัมมนา 1 (แนวลาด) ชั้นปี 1 อาคารศาลปกครอง

ถอดความและเรียบเรียงโดย นางสาวอภิญา แก้วกำเหนิด พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

¹⁹ Code des relations entre le public et l’administration.

l’article L 410-1 “le recours administratif désigne la réclamation adressée à l’administration en vue de régler un différend né d’une décision administrative.”

การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (*le recours gracieux*) หมายถึง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้ง

การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (*le recours hiérarchique*) หมายถึง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้ง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ (*le recours administratif préalable obligatoire - RAPO*) หมายถึง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่ต้องดำเนินการก่อนการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง”

จากบทบัญญัติมาตรา L 410-1 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ *ประเภทแรก* การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบทั่วไปที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายระบุไว้ (*Les recours administratifs de droit commun*) ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และ *ประเภทที่สอง* การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีบัญญัติไว้ อย่างชัดเจนในกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ (*Les recours administratifs spécifiques*) ซึ่งก็คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ

ในกรณีนี้มีข้อสังเกตสำคัญที่ควรกล่าวถึงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบทั่วไปที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายระบุไว้ทั้ง 2 รูปแบบ กล่าวคือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองอาจจะเป็นคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นจากการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออาจเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกิดขึ้นจากการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยกรณีจะเป็นการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองก็ต่อเมื่อเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คำสั่งแรกหรือคำสั่งทางปกครองเริ่มต้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง และจะเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองก็ต่อเมื่อการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นโต้แย้งต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั้งสองประเภทดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือก (*alternatif*) หมายความว่า ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิอุทธรณ์แบบใด โดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก่อนแล้วจึงจะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น รวมทั้งยังคงเป็นไปได้ที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของผู้ออกคำสั่งก่อน แล้วจึงอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และยิ่งกว่านั้นไม่จำเป็นต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก่อน จึงจะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวข้างต้นแตกต่างจากการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยการฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล กล่าวคือ เป็นการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งข้อพิพาทอันเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ที่เกิดจากการกระทำทางปกครองหรือการดำเนินการของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง และคำวินิจฉัยของศาล เป็นการกระทำทางตุลาการ (des décisions de nature juridictionnelle) โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในประเทศฝรั่งเศสมีประเภทคดีที่สำคัญ 2 ประเภท คือ การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจพิพากษาออกคำสั่งบังคับมากกว่าการยกเลิกเพิกถอน หรือที่เรียกว่า คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (le recours de pleine juridiction - RPC) และการฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (le recours pour excès de pouvoir - REP)

ระบบการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองประเภทต่าง ๆ ทั้งการโต้แย้งโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการโต้แย้งโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ทั้งนี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีความเป็นอิสระแยกจากกัน อันจะทำให้เกิดผล 3 ประการ คือ

ประการแรก ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอาจใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลก็ได้ ถือเป็นเสรีภาพของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะเลือกดำเนินการทางใดทางหนึ่ง หรืออาจจะเลือกใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน และฟ้องคดีต่อศาลในภายหลังก็ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงไม่ใช่ “การฟ้องคดีคู่ขนาน” (un recours parallèle) ไปกับการฟ้องคดีต่อศาล ยกเว้นในกรณีพิเศษ

ประการที่สอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองพร้อมกับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลก็ได้ (simultané) เมื่อมีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองใด ฝ่ายปกครองสามารถวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ในกรณีเช่นนี้ ศาลจะมีคำสั่งว่าคดีไม่มีเหตุให้ต้องวินิจฉัยอีกต่อไป (un non-lieu à statuer) แต่ในทางกลับกัน แม้ศาลจะมีคำพิพากษาในคดีพิพาทนั้นแล้ว ก็ยังเป็นไปได้ที่จะมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายหลังคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความเต็มที่ที่สุดเด็ดขาดของคำพิพากษา (sous respect de la chose jugée)

ประการที่สาม การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบทั่วไปที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะระบุไว้ จะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเสมอ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา L 411-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การพิจารณาถึงหลักการทั่วไปที่สำคัญของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการกำหนดโครงสร้างในภาพรวมทั้งหมดของระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองย่อมทำให้มุมมองการพิจารณาลักษณะพิเศษเฉพาะเจาะจงของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการเน้นย้ำถึงหลักการทั่วไปของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ จัดเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีข้อยกเว้นไปจากหลักการทั่วไปของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหลายประการ ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติเป็นหมวดหมู่เฉพาะ

ที่ว่าด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ตั้งแต่มาตรา L 412-1 ถึงมาตรา L 412-8

สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหมวดหมู่ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง เป็นการกำหนดให้เป็นขั้นตอนที่บุคคลซึ่งประสงค์จะได้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ตนไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจในผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของฝ่ายนักวิชาการที่ได้อธิบายหลักทางวิชาการไว้ว่า “โดยทั่วไปแล้ว การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ เป็นการกำหนดกระบวนการขั้นตอนซึ่งบุคคลใดที่ประสงค์จะได้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นผลดีแก่ตนเอง จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาล ซึ่งโดยทั่วไปก็เป็นการฟ้อง คดีต่อศาลปกครอง”

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักมาเป็นเวลายาวนานในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส และสภาแห่งรัฐได้เคยจัดทำรายงานการศึกษาที่สำคัญในหัวข้อนี้ ประกอบกับในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีพัฒนาการที่สำคัญ โดยปรากฏว่ามีกฎหมายที่ระบุให้มีระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับตามกฎหมายเก่าดั้งเดิม 35 ฉบับ และโดยรวมจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่ามีจำนวนกฎหมายที่กำหนดการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับไว้เกือบ 140 ฉบับ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1912 เป็นต้นมา

ตัวอย่างกฎหมายเก่าดั้งเดิมที่บัญญัติกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ เช่น การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานตรวจแรงงานในการตรวจป้องกันความเสี่ยงจากการทำงานตามประมวลกฎหมายแรงงาน ปี ค.ศ. 1912 การอุทธรณ์โต้แย้งเกี่ยวกับการประเมินภาษีเงินได้ที่มีการนำระบบการอุทธรณ์แบบบังคับมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1927 และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีจำนวนมากขึ้นเป็นทวีคูณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างขององค์กรทางวิชาชีพบางประเภท จึงมีข้อกำหนดให้มีการอุทธรณ์แบบบังคับเพื่อโต้แย้งคำสั่งเกี่ยวกับการอนุญาตประกอบวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพ ตลอดจนมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกรณีโต้แย้งคำสั่งอนุมัติหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่กลุ่มเกษตรกรหรือการรวมกลุ่มประชาชนในชนบท นอกจากนี้ ยังมีการอุทธรณ์แบบบังคับสำหรับมาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อพลเมืองฝรั่งเศสพลัดถิ่นที่เดินทางกลับประเทศ การอุทธรณ์แบบบังคับเพื่อโต้แย้งกระบวนการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดิน และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ประเทศฝรั่งเศสมีการแสวงหาวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาท โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนการระงับข้อพิพาทในภาคส่วนต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน เป็นการป้องกันจำนวนคดีล้นศาลด้วยการลดปริมาณคดีพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง นำมาสู่การพัฒนา

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับในยุคที่สาม ได้แก่ การอุทธรณ์แบบบังคับสำหรับข้อพิพาททางภาษีและข้อพิพาทเกี่ยวกับเงินสวัสดิการที่อยู่อาศัย ส่วนการอุทธรณ์แบบบังคับตามกฎหมายใหม่ ๆ เช่น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับชาวต่างชาติ ได้แก่ คำสั่งปฏิเสธการตรวจลงตราวีซ่า คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ไม่ออกใบรับรองการพำนักในประเทศ คำสั่งรับรองรายได้ขั้นต่ำ (รายได้ทดแทนและเงินสงเคราะห์ซึ่งเป็นสวัสดิการทางสังคม) หรือการอุทธรณ์แบบบังคับตามกฎหมายระเบียบที่เป็นนวัตกรรม เช่น คำสั่งเกี่ยวกับการจัดสรรโควตาสำหรับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ปัญหาพื้นฐานของระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเกิดจากการที่ประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีการวางแผนและไม่ได้พัฒนาระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับอย่างเป็นระบบ ซึ่งปัญหานี้สะท้อนให้เห็นได้จากความไม่ชัดเจนแน่นอนของจำนวนกฎหมายที่บัญญัติกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ รวมทั้งยังมีปัญหาความไม่สอดคล้องหรือการขาดเหตุผลที่ชัดเจนในการกำหนดจำนวนหรือประเภทของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับที่มีอยู่ในระบบกฎหมายทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการอุทธรณ์แบบบังคับในประเทศฝรั่งเศสมีการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแต่ละเรื่อง ทำให้ไม่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบและการตรากฎหมายเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย รวมทั้งมีกฎเกณฑ์การอุทธรณ์และวิธีการบังคับใช้ที่แตกต่างกันในกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งทำให้เกิดความซับซ้อน สับสน และยากต่อการเข้าใจ ส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพและระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งระบบ

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นว่า ในปัจจุบันพัฒนาการของระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับในประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นการพัฒนาที่ขาดความสมเหตุสมผล ขาดตรรกะ ซึ่งการขาดตรรกะของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับดังกล่าว ประกอบกับความกังวลของฝ่ายปกครองในการจัดการกับการละเลยเพิกเฉยในการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองเอง เป็นเหตุผลที่น่ามาอธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดการที่จะทำให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกลายเป็นระบบอุทธรณ์ทั่วไป (la généralisation des RAPO) ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แต่อย่างไรก็ตาม ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับที่ใช้เป็นการทั่วไป เช่นว่านี้ มีหลายประเทศที่นำมาใช้ เช่น ในกฎหมายของประเทศเยอรมนี ด้วยเหตุนี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับที่ใช้เป็นการทั่วไปที่จะกล่าวถึงในที่นี้ มีเหตุผลที่อธิบายได้สองประการ คือ *ประการแรก* การทำให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการอุทธรณ์แบบทั่วไป ส่งผลในลักษณะเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (l'effet suspensif) *ประการที่สอง* การทำให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการอุทธรณ์แบบทั่วไป จะมีผลเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพและสมรรถนะการดำเนินการทางกฎหมายของฝ่ายปกครองแต่ละประเภทเพื่อแก้ไขและระงับข้อพิพาททางปกครอง

แต่อย่างไรก็ดี แม้การพัฒนาระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับของประเทศฝรั่งเศสจะเป็นไปอย่างขาดเอกภาพเนื่องจากไม่มีระบบกฎหมายกลางที่บังคับใช้ร่วมกัน (quasi-anarchique) แต่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับก็ยังคงพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และวิคฤณ ภายใต้กฎหมายปกครองสมัยใหม่ ดังที่ศาสตราจารย์ Jean François Brisson กล่าวไว้ว่า “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับถือว่าเป็นพัฒนาการที่ก้าวกระโดดในกฎหมายสมัยใหม่ และเป็นการพัฒนาที่ต่อเนื่องจากกระบวนการสำคัญที่ริเริ่มขึ้นตามรัฐบัญญัติเลขที่ 87-1127 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 ว่าด้วยการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งมาตรา 13 บัญญัติว่า ‘อาจะมีการตรารัฐกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ เพื่อกำหนดเงื่อนไขการระงับข้อพิพาทได้ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน ตลอดจนข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความรับผิดชอบนอกเหนือสัญญา โดยให้อยู่ภายใต้กระบวนการดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ หรือการระงับข้อพิพาท’ ซึ่งปรากฏว่าไม่มีการตรารัฐกฤษฎีกาเพื่อการดำเนินการตามมาตรา 13 ดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐบัญญัติเลขที่ 2000-597 ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2000 เกี่ยวกับคำร้องวิธีพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนในศาลปกครองตามมาตรา 23 ได้บัญญัติให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับกองทัพ และรัฐบัญญัติเลขที่ 2011-525 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 2011 ว่าด้วยการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย ได้บัญญัติรับรองให้นำการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมาใช้สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐจนถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2014”

แม้กระนั้นก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสก็มีความพยายามที่จะพัฒนาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับให้มีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันยิ่งขึ้น โดยในปี ค.ศ. 2007 ได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาซึ่งมีข้อเรียกร้องที่เข้มงวด 3 ประการ มุ่งเน้นไปที่การพิจารณาผลประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะ และศาลปกครอง ทั้งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่ใช้เป็นกรณีปกติทั่วไปซึ่งไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ดังนั้นจากหลักการพื้นฐานนี้ สภาแห่งรัฐจึงมีความพยายามที่จะสร้างหลักการชี้แนะ (les principes directeurs) ขึ้นใหม่ โดยไม่ได้มุ่งที่การสร้างรูปแบบมาตรฐานอันเป็นหนึ่งเดียวให้กับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ในการนี้ อาจยกตัวอย่างเรื่องประโยชน์ที่มีความแตกต่างหลากหลายของกฎหมายที่บัญญัติให้มีการอุทธรณ์แบบบังคับ เช่น ในข้อพิพาทเรื่องภาษีและการคลังสาธารณะ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดการใช้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมากที่สุด โดยผู้เสียภาษีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไปยังหน่วยงานบริหารรับจ่ายเงินภาครัฐในระดับแคว้น (le trésorier-payeur général - TPG)

จากความเบื้องต้นนี้ จะเห็นว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับในประเทศฝรั่งเศสกำลังเผชิญกับปัญหาในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้ จึงมีประโยชน์ที่จะพิจารณาถึงคุณลักษณะทั่วไป (les caractères généraux) ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพื่อนำมาสู่การพิจารณา

ความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการนำหลักการทั่วไปของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาใช้บังคับกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับซึ่งมีคุณลักษณะเฉพาะ

ส่วนที่หนึ่ง : คุณลักษณะทั่วไปของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ (Les caractères généraux du RAPO)

โดยที่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มุ่งโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นหัวข้อแรก (A) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจึงมีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประเภทอื่น อย่างไรก็ตาม การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีลักษณะเฉพาะบางประการ ดังจะกล่าวในหัวข้อที่สอง (B)

A. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ (RAPO) เป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง

1. ลักษณะสำคัญของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง 2 ประการ

โดยที่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้นจึงมีลักษณะสำคัญสองประการของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทุกประเภท ซึ่งแสดงถึงระบบกฎหมายมหาชนที่มีความพิเศษ และมีเอกลักษณ์หรือเหนือกว่าระบบกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายเอกชน ถือเป็นรากฐานของระบบศาลคู่ที่มีศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรม

ประการแรก การอุทธรณ์แบบบังคับเป็นการที่ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองให้มีการให้เหตุผลหรืออธิบายถึงการออกคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ทางกฎหมายของตน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะบังคับหรือเอกลักษณ์ของการที่ต้องอุทธรณ์ก่อนที่แสดงถึงการดำเนินการในเชิงกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ตามหลักการแล้วจะมีข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ฝ่ายปกครองย่อมกระทำการต่าง ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายเสมอ การดำเนินการของฝ่ายปกครองที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ คำสั่งทางปกครองย่อมได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่าชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องต่อกฎหมาย ซึ่งทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับใช้โดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงขึ้นอยู่กับประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะหยิบยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาโต้แย้ง ทั้งนี้การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เช่น การอุทธรณ์ภาษีไม่เป็นการทุเลาการเก็บภาษี จึงเป็นเหตุผลว่าเพราะเหตุใดระยะเวลาการอุทธรณ์จึงมีเงื่อนไขด้านเวลาที่สั้นและเคร่งครัดมาก

ประการที่สอง การออกคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้เอกสิทธิ์ของอำนาจมหาชน (des prerogatives de puissance publique) กล่าวคือ เป็นเรื่องของการใช้อำนาจซึ่งแสดงถึงลักษณะพิเศษที่เหนือกว่าของกฎหมายมหาชน (l'exorbitance du droit public) ต่างจากกฎหมายเอกชน ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับแสดงถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้หลักกฎหมาย

ที่ว่าด้วยอำนาจมหาชนหรืออำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองที่เหนือกว่าเอกชนเช่นกัน การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการแสดงถึงการพัฒนาเรื่องการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการฟ้องคดีต่อศาล โดยก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลจะต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน เพื่อให้ฝ่ายปกครองปรับปรุงแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อพิพาทนั้นให้ดีขึ้น ชัดเจนขึ้น ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนที่จะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเช่นนี้แสดงถึงการทำให้เป็นกระบวนการทางศาลโดยการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล (la juridictionnalisation de la contestation contentieuse) กล่าวคือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจศาลที่จะรับคดีพิพาทที่โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้พิจารณา และเป็นเครื่องมือที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่หลักนิติรัฐ หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย

จากมุมมองที่กล่าวมานี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพัฒนาการเชิงลึกที่มีความเป็นมายาวนานในการพิจารณาข้อพิพาทที่มีการฟ้องร้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ในช่วงที่มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 เพื่อแทนที่ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองแบบสงวนอำนาจ (une justice administrative retenue) ด้วยระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจการให้ความเห็นชอบโดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร (une justice administrative déléguée) อีกต่อไป นอกจากการตรากฎหมายแล้ว พัฒนาการที่ต่อเนื่องมาภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคดี Blanco ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 ส่งผลให้สภาแห่งรัฐในคำพิพากษา คดี Cadot ลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1889 ได้ละทิ้งทฤษฎีการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยรัฐมนตรี (théorie du ministre juge) และนับแต่นั้นมา ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครอง จากผลของพัฒนาการเรื่องอำนาจของศาลปกครองที่พัฒนามาเป็นลำดับดังกล่าวนี้ จึงเป็นที่ชัดเจนว่า ในที่สุดนับแต่นี้ไปศาลปกครองเป็นผู้ที่มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการวินิจฉัยทุกข้อโต้แย้งที่ขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

แนวทางการพัฒนาเรื่องอำนาจศาลปกครองในการเป็นผู้วินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้ ได้รับการสนับสนุนจากพัฒนาการของกฎหมายในปัจจุบันเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีที่มีประสิทธิภาพ (le droit au recours effectif) ดังที่ปรากฏในระบบกฎหมายสมัยใหม่ของฝรั่งเศสตามมาตรา 16 ของคำประกาศสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองของฝรั่งเศส และแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และปรากฏในมาตรา 6 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่มีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเป็นองค์กรที่วินิจฉัยวางหลัก

จากกระบวนการพัฒนาระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะทำให้การอุทธรณ์แบบบังคับเป็นระบบการอุทธรณ์แบบทั่วไปซึ่งต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล แต่อย่างไรก็ดี มีข้อพึงระวังว่าระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

แบบบังคับอาจทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ไม่สมบูรณ์แบบ

2. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีจุดมุ่งหมายเพื่อระงับข้อพิพาททางปกครอง จึงเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกรูปแบบหนึ่ง (Un mode alternatif de litige)

ในเบื้องต้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นกลไกที่ช่วยให้ฝ่ายปกครองสามารถระงับข้อพิพาทก่อนที่จะมีการฟ้องคดีไปยังศาล อันเป็นการช่วยลดข้อกังวลในเรื่องคดีชั้นศาล ซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี ประการต่อมา การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ยังเป็นไปตามข้อเรียกร้องในหลักการบริหารหรือการปกครองที่ดี (l'exigence de bonne administration) ในแง่นี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจึงถือว่าเป็นกลไกที่ประกันประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองให้ดียิ่งขึ้น

ดังที่ปรากฏในตำรากฎหมายปกครองของศาสตราจารย์ Benoît Plessix ว่า “การให้ประชาชนที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับ กลับไปยังฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง เป็นครั้งที่สอง จะเป็นการเปิดโอกาสเป็นครั้งที่สองแก่ฝ่ายปกครอง ในการที่ฝ่ายปกครองจะตรวจสอบและแก้ไข ด้วยตนเอง ด้วยการปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาด หรือพิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้นและให้เหตุผลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะสร้างความกระจ่างแก่ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง จึงเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจจัดการด้วยตนเองเพื่อให้การใช้อำนาจปกครองของตนนั้นถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ”²⁰

ด้วยเหตุนี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจึงถือเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกอีกวิธีหนึ่ง โดยเป็นวิธีการที่ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถปรับปรุงแก้ไขคำสั่งหรือคำวินิจฉัย โดยฝ่ายปกครองเอง จึงเป็นการระงับไม่ให้มีการนำข้อพิพาทมาสู่ศาล และยังเป็นวิธีการที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันเป็นการแก้ไขปัญหาคดีชั้นศาลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งปัญหาคดีชั้นศาลนี้ ย่อมกระทบต่อหลักการในเรื่องหน้าที่ของศาลในการพิพากษาคดีภายในระยะเวลาอันสมควรหรือระยะเวลาที่สมเหตุสมผล (des délais raisonnables)

ในแง่นี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจึงได้รับการพิจารณาว่าเป็น “ตัวคัดกรองคดีที่ยอดเยียม (habile filtre précontentieux) ซึ่งเป็นรูปแบบวิธีการที่ควรประชาสัมพันธ์ และส่งเสริมในฐานะเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกอย่างแท้จริง และด้วยการใช้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับนี้เอง ฝ่ายปกครองสามารถที่จะมั่นใจหรือมีความเชื่อมั่นในกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับว่าจะสามารถแก้ไขและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ เพื่อขจัดความขัดแย้งและเพื่อหลีกเลี่ยงในการต้องไปฟ้องคดีต่อศาล”²¹

²⁰ Benoît Plessix, Droit administratif, p. 1415.

²¹ Ibid, p. 1410.

แต่อย่างไรก็ดี มีข้อพึงระวังว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาททางเลือกอีกสองประเภทที่จะกล่าวต่อไปนี้

ประการแรก ด้วยรูปแบบวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาท การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับแตกต่างจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอีก 2 รูปแบบ ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบเพื่อเลือกหรือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามความสมัครใจ ได้แก่ การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกหรือตามความสมัครใจนี้ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติกำหนดไว้เฉพาะเจาะจง ดังนั้นจึงไม่ควรสับสนระหว่างการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบเพื่อเลือกซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางเลือกเช่นกัน

ประการที่สอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ (des procédures d'arbitrage) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (des procédures de médiation) และการประนอมข้อพิพาท (des procédures de conciliation) ความแตกต่างที่สำคัญคือ การระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการประนอมข้อพิพาทเป็นกรณีที่มีบุคคลที่สามเข้ามาในกระบวนการระงับข้อพิพาท ในขณะที่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเรื่องที่ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการระงับข้อพิพาทเป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นในฝ่ายปกครองหรือเป็นศาลปกครอง นอกจากนี้ การระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการประนอมข้อพิพาทอาจเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อการระงับข้อพิพาทด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ตัวอย่างเช่น ในเรื่องภาษีอากร ผู้เสียภาษีที่ได้อุทธรณ์แบบบังคับแล้วถูกยกอุทธรณ์ ก็มีทางเลือกในการไปยื่นขอประนอมข้อพิพาททางภาษีต่อผู้ไกล่เกลี่ยภาษี

ในการประนอมข้อพิพาท ผู้ประนอมข้อพิพาท (le conciliateur) จะพยายามค้นหามุมมองที่เข้ามาใกล้กันมากที่สุดในความขัดแย้งที่มีมุมมองแตกต่างกันสองด้าน และผู้ประนอมข้อพิพาทก็จะเสนอวิธีแก้ปัญหาลักษณะที่ชี้ชัดในทางออกที่เลือก ในขณะที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ย (le médiateur) จะเสนอวิธีแก้ปัญหาให้เลยด้วยตนเอง

จากที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นถึงหน้าที่ที่แท้จริงของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับถือเป็นวิธีการทางกฎหมายที่เปิดกว้างสำหรับประชาชนที่มุ่งหมายจะให้มีการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง ทั้งการตรวจสอบข้อกฎหมายและการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง จุดนี้เองที่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทำให้เกิดประโยชน์หรือตอบสนองต่อหลักการที่เป็นรากฐานสำคัญ ที่เรียกว่า “หลักประชาธิปไตยในทางปกครอง” หรือแนวคิดประชาธิปไตยในระดับกฎหมายปกครอง” (un mouvement de démocratie administrative) ซึ่งหลักการหรือแนวคิดประชาธิปไตยในระดับกฎหมายปกครองนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการสื่อสารและการปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง (le dialogue constructif entre

les administrateurs et l'administration) นอกจากนี้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับยังได้รับการพิจารณาว่าเป็นวิธีหนึ่งที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดน้อยลง โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสทบทวนบริบทหรือสถานการณ์ทางกฎหมายในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

หากพิจารณาจากคำถามที่ว่า ธรรมชาติของเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับคืออะไร ? คำตอบจะเป็นดังที่ศาสตราจารย์ Jean-François Brisson ได้กล่าวสรุปไว้ว่า “นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 และ 1980 เป็นต้นมา เราได้เห็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการทำความเข้าใจในเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยเหตุผลการเกิดขึ้นของแนวคิดเรื่องความโปร่งใสและประชาธิปไตยในทางกฎหมายปกครองหรือประชาธิปไตยในการใช้อำนาจทางปกครองภายใต้อิทธิพลของต่างประเทศ แต่ยักรวมถึงการเกิดข้อขัดแย้งในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่มีคดีล้นศาล จึงเกิดทางเลือกสองทางที่เป็นไปได้ ทางเลือกแรก คือ การจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครองใหม่เพื่อดึงดูดให้ประชาชนเลือกที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยตรง หรือทางเลือกที่สองซึ่งเป็นทางเลือกที่มีการนำมาใช้ล่าสุด ซึ่งก็คือการนำระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมาใช้ หลังจากที่น่าระบบการอุทธรณ์แบบบังคับมาทดลองใช้และได้ผลดีในเรื่องของการอุทธรณ์ภายใน ซึ่งระบบการอุทธรณ์แบบบังคับยังมีข้อดีสำหรับผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่จะเฝ้าระวังหรือสังเกตการณ์สิ่งที่เกิดขึ้นในส่วนงานของตน”

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เห็นเป็นเหตุผลหลักที่อธิบายถึงความสำเร็จของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ

B. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายระบุไว้ให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (un recours administratif spécifique)

ลักษณะพิเศษเฉพาะเจาะจงของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ เกิดจากคุณสมบัติสองประการที่เป็นลักษณะเฉพาะของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ได้แก่ (1) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการอุทธรณ์แบบบังคับ และ (2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการอุทธรณ์แทนที่ คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์เข้าแทนที่คำสั่งทางปกครอง

1. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการอุทธรณ์แบบบังคับ (Un recours obligatoire) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล

ภายใต้สมมุติฐานที่ว่า กรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์แบบบังคับจะต้องเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง จึงจะถือว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นที่จำเป็นสำหรับการยื่นฟ้องคดีต่อศาล

กรณีนี้จึงเป็นลักษณะเฉพาะที่สำคัญประการแรกของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ และเมื่อมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ให้มีการอุทธรณ์แบบบังคับ การดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจึงจะถือเป็นเงื่อนไขทางกฎหมายบังคับก่อนที่จะไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

กล่าวให้ชัดเจนขึ้นก็คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นเงื่อนไขของการฟ้องคดีพิพาทต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองทั้งสองประเภท คือ คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีที่ศาลสามารถออกคำสั่งได้มากกว่าการยกเลิกเพิกถอนคำสั่ง (les recours plein contentieux) และคดีปกครองประเภทที่ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (les recours pour excès de pouvoir) ทั้งนี้ ในการฟ้องคดีปกครองทุกประเภทที่มีข้อกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับไว้ในกฎหมาย ถือเป็นข้อกำหนดที่เป็นเงื่อนไขบังคับในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองทั้งสิ้น ในแง่นี้ สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนให้มีการอุทธรณ์แบบบังคับ ย่อมเป็นบทบังคับให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เช่น การอุทธรณ์แบบบังคับในคำสั่งเกี่ยวกับภาษีอากร การอุทธรณ์แบบบังคับเกี่ยวกับการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ การอุทธรณ์แบบบังคับสำหรับคำสั่งอนุมัติใบประกอบวิชาชีพ ได้แก่ ใบประกอบโรคศิลปะของแพทยสภา เป็นต้น หรือการอุทธรณ์แบบบังคับในคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทหาร การอุทธรณ์แบบบังคับในคำสั่งเกี่ยวกับคนต่างด้าว อาทิ คำสั่งปฏิเสธการตรวจลงตราวีซ่า รวมถึงการอุทธรณ์แบบบังคับในคำสั่งเกี่ยวกับสวัสดิการและการช่วยเหลือทางสังคม

ลักษณะบังคับ (Le caractère obligatoire) ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับแสดงถึงคุณลักษณะทางกฎหมายที่เฉพาะเจาะจง (les spécificités juridiques) แตกต่างจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประเภทอื่น

ตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ลักษณะพิเศษประการแรก คือ การฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินคดี ซึ่งเป็นหลักวิธีพิจารณาดีปกครองที่สำคัญที่สุดในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ดังนั้นเมื่อมีกฎหมายบัญญัติกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลจึงเป็นการบังคับเด็ดขาดอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดี และด้วยเหตุผลที่เป็นเงื่อนไขบังคับนี้เองจึงทำให้ถือว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการยกเว้นหลักเสรีภาพในการดำเนินคดี ซึ่งสภาแห่งรัฐมีคำพิพากษายืนยันหลักการนี้ ในคำพิพากษาคดี Ville de Nice ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1998

ด้วยลักษณะของการบังคับอุทธรณ์ ทำให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับแตกต่างจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบทั่วไปซึ่งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เนื่องจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์ 3 ประการ ที่วางหลักความสัมพันธ์ระหว่างการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาล ดังนี้

ประการแรก การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ เป็นการยกเว้นหรือลดทอนเสรีภาพของประชาชนในการที่จะเลือกใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง หรือจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลอย่างใดอย่างหนึ่ง (alternativement)



ประการต่อมา การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ เป็นการยกเว้นหรือลดทอนทางเลือกในการที่ประชาชนจะยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองไปพร้อมกัน (simultanément)

ประการสุดท้าย การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ เป็นการยกเว้นหรือแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยหลักต้องอุทธรณ์ภายใน 2 เดือน แต่ในกรณีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ระยะเวลาการอุทธรณ์จะขึ้นอยู่กับประเภทเรื่องที่จะอุทธรณ์แบบบังคับ และบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องที่กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ ซึ่งอาจกำหนดระยะเวลาไว้แตกต่างกัน

ลักษณะพิเศษดังกล่าวเป็นคุณลักษณะเฉพาะของกลไกการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับที่มีลักษณะของการบังคับอุทธรณ์ ซึ่งทำให้มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำสั่งในกระบวนการโต้แย้งทางปกครองสองคำสั่ง คือ คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก และคำวินิจฉัยอุทธรณ์

คำสั่งแรก คือ คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกหรือคำสั่งทางปกครองเริ่มต้น (la decision initiale) ที่เป็นการวินิจฉัยและเป็นคำตัดสินของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับสถานการณ์ทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองคนหนึ่งหรือหลายคน

คำสั่งที่สอง คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นคำสั่งทางปกครองครั้งที่สองของฝ่ายปกครองสืบเนื่องมาจากการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโต้แย้งคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกผ่านกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ

ดังนั้นในกรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กระบวนการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง จะประกอบด้วยขั้นตอน 3 ระยะ คือ

(1) *ระยะที่หนึ่ง* คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก (คำสั่งทางปกครองเริ่มต้น) ที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งซึ่งมีผลทางกฎหมาย จะต้องมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว (l'acte administratif unilatéral) เท่านั้น ที่เป็นวัตถุแห่งการโต้แย้ง โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกที่เป็นเหตุหรือเป็นเงื่อนไขให้เกิดการอุทธรณ์แบบบังคับ คือ คำสั่งทางปกครองที่ “กระทบสิทธิ” หรือ “ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย” (les actes administratifs faisant grief) ต่อสิทธิโดยเฉพาะเจาะจงของผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองนั้นกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสถานภาพแห่งสิทธิตามกฎหมายที่บัญญัติรับรองไว้ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

(2) *ระยะที่สอง* เป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ซึ่งระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับในแต่ละกรณีอาจแตกต่างกันไป ทั้งในเรื่องระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ รูปแบบและหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตลอดจนกระบวนการและขั้นตอนการโต้แย้ง แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและการเปิดโอกาสให้โต้แย้งคัดค้าน (contradictoire)

(3) *ระยะที่สาม* คำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเกิดจากการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ สืบเนื่องมาจากการบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับที่ได้แย้งคำสั่งทางปกครอง คำสั่งแรก กรณีนี้มีข้อที่ต้องกล่าวถึงความชัดเจน 2 ประการ คือ *ประการแรก* โดยทั่วไปแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นคำวินิจฉัยโดยชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรและมีการแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกต *ประการที่สอง* คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์อาจเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยายอันเกิดจากการนิ่งเฉยของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ ในกรณีของการนิ่งเฉยนี้ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ถือเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยาย เป็นไปตามมาตรา L 231-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ที่บัญญัติว่า “การนิ่งเฉยเกินกว่าสองเดือนในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ถือว่าเป็นคำวินิจฉัยไม่รับหรือยกคำอุทธรณ์” (une décision de rejet) ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยายนี้ ปรากฏในคดีพิพาทหลายประเภท เช่น คดีพิพาทที่สำคัญที่สุดในเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งการประเมินภาษีอากร

2. เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์จะเข้าแทนที่คำสั่งทางปกครอง คำสั่งแรก (Un recours de substitution)

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงลักษณะเฉพาะของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ที่มีผลเป็นการย้ายที่การดำเนินการโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายปกครอง (DEPLACER l'action de contestation) ดังนี้

(1) ขั้นตอนที่ 1 ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ประสงค์จะได้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งแรกโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกนี้ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกคำสั่งเสียก่อน

(2) ขั้นตอนที่ 2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาล ช่วยให้ฝ่ายปกครองสามารถทบทวนคำวินิจฉัยของตน และอาจแก้ไขให้ถูกต้องโดยออกคำสั่งทางปกครองเป็นครั้งที่สองซึ่งเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจึงกำหนดและเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งใหม่ โดยคำสั่งใหม่ในครั้งที่สองนี้เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์

(3) ขั้นตอนที่ 3 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ถือเป็นฐานสำหรับการโต้แย้งที่อาจมีขึ้นในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์อาจเป็นไปได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยอมรับตามคำโต้แย้งของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้ ฝ่ายปกครองจะออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกในทางที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อระงับข้อโต้แย้งอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่อาจเกิดขึ้นได้ ประเด็นนี้สำคัญมาก เนื่องจากแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการระงับข้อพิพาททางเลือกของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ



กรณีที่สอง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกคำอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้ ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์อาจเป็นการยืนยันคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเหตุผลประกอบการวินิจฉัย หรืออาจเพิ่มเติมเหตุผลใหม่โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนยืนยันเหตุผลของฝ่ายปกครอง ณ เวลาที่ออกคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก จะเห็นได้ว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนยืนยันเหตุผลของตน หากฝ่ายปกครองพบว่า คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกอาจถูกโต้แย้งโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ฝ่ายปกครองก็อาจแสดงเหตุผลประกอบการออกคำสั่งให้หนักแน่นยิ่งขึ้น โดยให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์

สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาล ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีระยะเวลา 2 เดือน นับแต่ยื่นอุทธรณ์และไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้นการฟ้องคดีโต้แย้งจึงเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในครั้งที่สองซึ่งก็คือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่ใช่การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเข้ามาแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก

นับตั้งแต่มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ การพิจารณาสถานการณ์ทางกฎหมายจะมีฐานการพิจารณาที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์แบบบังคับ ไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นคุณหรือกรณีที่ยกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้เข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก

ประการสำคัญที่ควรเน้นย้ำในที่นี้ คือ นับจากที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบบังคับ คำวินิจฉัยทางปกครองที่ย้ายจากคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกมาที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้จะถือเป็นฐานทางกฎหมายของการฟ้องคดีโต้แย้งข้อพิพาทต่อศาลปกครอง หากประชาชนที่เป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่พอใจกับผลของการแก้ไขโดยฝ่ายปกครองที่ออกมาเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่มีการแก้ไขคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกแต่อย่างใด หากประชาชนที่เป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องการโต้แย้งก็ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยอาจเป็นการฟ้องคดีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Recours pour excès de pouvoir) หรือฟ้องคดีขอให้มีการเยียวยาความเสียหาย เป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Recours plein contentieux)

ด้วยระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ รากฐาน (fondement) การพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะย้ายที่ กล่าวคือ ไม่ใช่เรื่องของการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเดิมที่เป็นคำสั่งทางปกครองแรกเริ่มหรือคำสั่งทางปกครองตั้งต้นอีกต่อไป แต่การตรวจสอบจะเป็นเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ผ่านการทบทวนโดยฝ่ายปกครองเป็นครั้งที่สองผ่านการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความหมายของแนวคิดที่เรียกว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์แทนที่คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L 412-7 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ซึ่งบัญญัติว่า “คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกิดจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจะมีผลเป็นการแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก”

ส่วนที่สอง : กลไกการพิจารณาดำเนินการสำหรับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ

ในส่วนนี้มีข้อพิจารณา 2 หัวข้อ คือ (A) หลักการสำคัญที่กำหนดลักษณะของการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ และ (B) หลักเกณฑ์การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ

A. หลักการสำคัญที่กำหนดลักษณะของการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ (Les principes directeurs) ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญ 2 ประการ

1. ลักษณะเฉพาะของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ (Le caractère exclusif du RAPO)

ในบริบทของข้อพิพาททางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนี้ ฝ่ายปกครองจึงออกคำสั่งทางปกครองคำสั่งที่สองเพื่อแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก คำสั่งทางปกครองคำสั่งที่สองก็คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์

หน้าที่หรือข้อบังคับของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ (คำวินิจฉัยอุทธรณ์) ถือเป็นข้อยกเว้นที่สำคัญของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเมื่อเปรียบเทียบกับ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบทั่วไปที่ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบทั่วไปที่ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติกำหนดไว้ซึ่งเป็นอุทธรณ์เพื่อเลือกหรืออุทธรณ์โดยความสมัครใจ จะเป็นคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกของฝ่ายปกครอง (la decision initiale de l'administration) เสมอ ที่เป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ภายหลังจากการยกคำอุทธรณ์ของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นผู้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ดังนั้นผลที่ตามมาของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ คือ เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้นที่จะเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก หรือคำสั่งทางปกครองตั้งต้นจะหายไปหรือถูกแทนที่ด้วยคำวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก ซึ่ง “ไม่อยู่ในการพิจารณาคดีที่โต้แย้งกันในชั้นศาลปกครอง” จะถูกลบล้างหรือแทนที่ด้วยคำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองคำสั่งที่สอง ที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยการตีความกฎหมาย ณ เวลาที่มีการพิจารณาคำอุทธรณ์

ความพิเศษเฉพาะเจาะจงของข้อพิพาทที่โต้แย้งกันในชั้นศาลปกครองจะผ่านกระบวนการทบทวนกลั่นกรองจนมีประเด็นที่ตกผลึกชัดเจนขึ้นจากการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมา ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะบังคับที่ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ในการนี้ เป็นไปตามที่สภาแห่งรัฐได้ชี้ให้เห็นว่า จะต้องเข้าใจลักษณะบังคับของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประเภทนี้ให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจะเป็นการกำหนดหน้าที่ของการอุทธรณ์ที่เฉพาะเจาะจงมาก นั่นคือ การขอให้ฝ่ายปกครองแสดงจุดยืนที่ชัดเจนอันเป็นคำวินิจฉัย

สุดท้ายต่อประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ฝ่ายปกครองได้เคยพิจารณาและมีคำสั่งแล้วในคำสั่งทางปกครอง คำสั่งแรก

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลดังกล่าวข้างต้นยังส่งผลเป็นการจัดโครงสร้างของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์ประเภทนี้ด้วย ดังปรากฏในรายงานการศึกษาของสภาแห่งรัฐเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับว่า “โดยทั่วไปแล้ว การเข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกด้วยคำวินิจฉัยอุทธรณ์จากการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับเป็นลักษณะพื้นฐานของการอุทธรณ์ประเภทนี้ และมีการกล่าวถึงผลกระทบทางกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับไว้อย่างชัดเจนในคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี Gilbert Guillaume ตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Gen ลงวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 1973 ที่ให้ความเห็นไว้ว่า หากถือว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับจรรยาบรรณของแพทย์ต่อแพทยสภา (อุทธรณ์ตามลำดับชั้น) ตามมาตรา 77 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยจรรยาบรรณแพทย์เป็นการอุทธรณ์แบบบังคับ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของแพทยสภาจึงย่อมเข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกของคณะกรรมการแพทย์ระดับจังหวัด และเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของแพทยสภาเท่านั้นที่เป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

แนวคิดที่ว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์เข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกจำเป็นต้องเกิดขึ้นจากลักษณะบังคับของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เพราะเป็นการอุทธรณ์บังคับจึงเกิดการแทนที่ แนวคิดเช่นนี้ สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดก็นำหลักการนี้มาใช้อย่างต่อเนื่องผลที่ตามมาก็คือ การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกิดจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ย่อมมีผลย้อนหลังทำให้คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกหายไป นอกจากนี้ เมื่อคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกกลบหายไปแล้ว เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกย่อมสิ้นผลไปด้วยคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่อาจนำมาอ้างได้อีก ซึ่งเป็นไปตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Époux Delattre-Floury ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1965 ที่วินิจฉัยยืนยันหลักคำวินิจฉัยอุทธรณ์เข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในชั้นศาลปกครองจะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม มีข้อสงสัยว่าการบังคับใช้หลักการนี้ตามที่ปรากฏในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐคดี Houlbrequé ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005 โดยคำพิพากษาคดี Houlbrequé สภาแห่งรัฐได้เน้นย้ำถึงคุณลักษณะและผลที่ตามาอันเกิดจากความเฉพาะเจาะจงของระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับไว้อย่างชัดเจน

2. การเข้าแทนที่และลบคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกด้วยคำวินิจฉัยอุทธรณ์

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่สองที่เกิดขึ้นจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองสุดท้ายที่ยืนยันเจตนาของฝ่ายปกครองที่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโต้แย้ง ดังนั้นผลก็คือ เฉพาะแต่คำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้นที่อาจเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองแก้ไขเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ส่งผลต่อคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก จุดมุ่งหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ คือ เพื่อแก้ไขเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องอาศัยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือไม่ต้องให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว กรณีนี้จึงแสดงให้เห็นว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับทำหน้าที่ในการเป็นวิธีการทางเลือกในการระงับข้อพิพาท

จากที่กล่าวมานี้คือเหตุผลที่การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกระบวนการอุทธรณ์แบบบังคับ ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ณ วันที่มีการอุทธรณ์คำสั่ง ไม่ใช่พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ณ วันที่ออกคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา L 412-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ซึ่งบัญญัติว่า “ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในวันที่มีการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐบัญญัติ หรือกฎ ข้อบังคับอื่น”²²

นอกจากนี้ トラบิตที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในการอุทธรณ์แบบบังคับ ก็ย่อมมีเหตุผลที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกได้เสมอ

ในกรณีเช่นว่านี้ หมายความว่า หากฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมไม่อาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งในข้อพิพาทตามคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกอีกต่อไป นั่นคือ ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกได้อีกต่อไป เพราะเหตุว่าคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกถูกเพิกถอนไปแล้ว

อย่างไรก็ดี มีข้อพึงระวังสองประการ ดังนี้

ประการแรก ผู้ฟ้องคดีอาจโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกต่อไปได้เมื่อมีการฟ้องคดีโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในกรณีที่ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวฝ่ายปกครอง (ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์) ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีอยู่ในคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกให้หมดสิ้นไป โดยที่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกยังคงเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างต่อเนื่องในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก ดังที่ปรากฏตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Maire ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 2011

²² Code des relations entre le public et l'administration.

l'article L 412-5 “L'administration statue sur le recours administratif préalable obligatoire sur le fondement de la situation de fait et de droit prévalant à la date de sa décision, sauf mention contraire dans une loi ou un règlement.”

ประการที่สอง ภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากฝ่ายปกครองได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก (ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล) ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีที่ฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกต่อศาลปกครองได้เสมอ ดังที่ศาสตราจารย์ Jean François Brisson ชี้ให้เห็นว่า “ผู้ฟ้องคดีที่ประสงค์จะโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองล่าสุด สามารถยื่นคำฟ้องและเพิ่มเติมฟ้องต่อศาลปกครองได้ จนกว่าจะสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งเสนอข้ออ้างข้อเถียงอันเป็นข้อกฎหมายใหม่ที่มิได้หยิบยกขึ้นโต้แย้งในชั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกก็ตาม เนื่องจากว่าข้ออ้างข้อเถียงดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเดียวกันกับที่โต้แย้งในชั้นของฝ่ายปกครอง” ดังที่ปรากฏตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี 2° et 7° s-s-r ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 2007

B. หลักเกณฑ์การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ (Les règles de mises en œuvre relatives au RAPO)

1. หลักการสำคัญที่เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ (Les principes directeurs de la mise en œuvre du RAPO)

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขบางประการ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ กล่าวคือ เพื่อให้ฝ่ายปกครอง (ผู้พิจารณาอุทธรณ์) ได้กลับมาพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งอีกครั้งหนึ่ง เพื่อแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งด้านรูปแบบและเนื้อหา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครอง (ผู้พิจารณาอุทธรณ์) กำจัดเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก

คำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ 3 ประการ

(1) คำวินิจฉัยอุทธรณ์จำเป็นต้องให้เหตุผลหรือแสดงถึงมูลเหตุจูงใจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายปกครองจึงต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยอุทธรณ์ และในกรณีที่ยกหรือไม่รับอุทธรณ์ถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องให้เหตุผล ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 1 แห่งกฎหมายฉบับที่ 79-587 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 เกี่ยวกับการให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองและการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยกฎหมายฉบับนี้ได้รับการแก้ไขตามกฎหมายลงวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 2011 ตามมาตรา L 412-8 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองที่บัญญัติว่า “ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L 211-2 คำวินิจฉัยยกหรือไม่รับอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอันเป็นการอุทธรณ์แบบบังคับที่จะต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งเป็นกรณีการอุทธรณ์บังคับที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ จะต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัย”

การให้เหตุผลหรือการแสดงถึงมูลเหตุจูงใจในการวินิจฉัยอุทธรณ์นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่ เนื่องจากมีเพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้นที่จะเป็นวัตถุแห่งการโต้แย้งโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีการกำหนดหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การทบทวนกลั่นกรองและทำให้ประเด็นพิพาทในคดีชัดเจนขึ้นทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ผ่านการทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ด้วยลักษณะบังคับของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประเภทนี้ ทำให้มีความเชื่อมโยงในวัตถุแห่งการโต้แย้งในชั้นการวินิจฉัยอุทธรณ์และในชั้นศาล แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Garnier ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 2007

มาตรา L 412-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน กับฝ่ายปกครอง บัญญัติว่า “ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจากข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในวันที่มีการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎ ข้อบังคับอื่น”

อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถเสนอข้อมูลโต้แย้งหรือข้ออ้าง ข้อเถียงใหม่ต่อศาลได้ หากประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองผู้พิจารณาอุทธรณ์ไม่ยอมรับ ไว้พิจารณาในชั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยข้ออ้างข้อเถียงใหม่จะต้องเกี่ยวข้องกับประเด็น ข้อพิพาทเดียวกันกับที่มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ²³ เช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถเสนอ ข้ออ้างข้อเถียงใหม่นั้นต่อศาลได้

(3) คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการพิจารณาข้อกฎหมายที่มีอยู่ในวันที่อุทธรณ์ ฝ่ายปกครอง ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จะพิจารณาออกคำวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้อยู่ ณ วันที่ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่ใช่ ณ วันที่ออกคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก กรณีดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึง วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับที่มีผลในการเผยให้เห็นถึงความไม่ชอบ ด้วยกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นในคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกที่อาจถูกโต้แย้งโดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง หากมีการวินิจฉัยอุทธรณ์ไปตามคำสั่งแรก การอุทธรณ์จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อกำจัดไปอย่างสิ้นเชิง ในเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์เสียไปด้วย

เมื่อมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ฝ่ายปกครองอาจเลือก ดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองพิจารณาเห็นถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรก ฝ่ายปกครองอาจพิจารณาไม่รับคำอุทธรณ์ (แบบบังคับ) และทำการแก้ไข คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งแรก) ของตนได้ ในกรณีนี้ คำสั่งทางปกครองครั้งใหม่จะต้องอยู่ภายใต้หลักประกัน ความถูกต้องเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองครั้งแรก มิฉะนั้น คำสั่งใหม่ก็อาจถูกโต้แย้งได้ (คำพิพากษา ของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005) เช่น ตัวอย่างความไม่ชอบด้วยกฎหมายทางรูปแบบ หากในคำสั่งแรก กระทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอนกระบวนการ จึงมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว ฝ่ายปกครองก็สามารถออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนกระบวนการได้

²³ *Supra* note 2, p. 1413.



ประการที่สอง ฝ่ายปกครองเองก็มีอำนาจที่จะดำเนินการเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา L 412-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ที่บัญญัติว่า “ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองคำสั่งแรกอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ด้วยตนเองหากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ตนออกไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตราบใดที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์แบบบังคับยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมา”

อย่างไรก็ดี มีข้อพิงระวัง ตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Ternon ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า “ฝ่ายปกครองจะสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเฉพาะรายที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์ขัดแย้งได้ ภายในสี่เดือนนับจากวันที่ออกคำสั่ง” เท่านั้น และตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Coulibaly ลงวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 2009 สภาแห่งรัฐพิจารณาว่าในเรื่องของคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่จำกัดเวลา

2. ลักษณะเฉพาะของการดำเนินคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ

(1) มีการกำหนดลักษณะความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย (Intérêt à agir) ไว้อย่างเข้มงวด การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับไม่ได้เปิดกว้างสำหรับบุคคลทุกคนที่แม้จะเป็นผู้ที่เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี โดยผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์แบบบังคับจำกัดเฉพาะบุคคลที่กฎหมายซึ่งกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ประเด็นนี้เป็นสิ่งสำคัญ เพราะเหตุว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้อุทธรณ์แบบบังคับไว้อย่างเฉพาะเจาะจง โดยพิจารณาจากคุณสมบัติของการเป็น “ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย” (l’administré- requérant) เท่านั้น

เหตุที่มีการกำหนดลักษณะความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายไว้อย่างชัดเจนเช่นนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีจุดมุ่งหมายเพื่อขจัดความผิดปกติทางกฎหมายในเชิงป้องกันเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจกระทบกระเทือนสถานภาพทางกฎหมายของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง มากกว่าจะเป็นกลไกที่ช่วยให้ฝ่ายปกครองสามารถปรับเปลี่ยนการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอง จึงเป็นเหตุผลที่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับไม่สามารถนำมาใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ และไม่สามารถนำไปใช้ในบริบทของการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L 412-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับนี้ มิให้นำมาใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง”²⁴ เพื่อสนับสนุน

²⁴ Code des relations entre le public et l’administration.

l’article L 412-1 “Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux relations entre l’administration et ses agents.”

หลักการนี้ ศาลปกครองยังพิจารณาถึงการที่ไม่อาจนำการอุทธรณ์แบบบังคับมาใช้สำหรับบุคลากรในฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครอง ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่าไม่ถือเป็นการละเมิดหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ คดี Azzano ลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 2012)

(2) ระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ

กฎหมายเฉพาะเรื่องที่บัญญัติกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แบบบังคับจะบัญญัติกำหนดเวลาที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเภทของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แบบบังคับ โดยทั่วไปจะกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ 2 เดือน แต่ก็อาจมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนด ระยะเวลา 1 เดือน 15 วัน หรือ 5 วัน ฯลฯ นับแต่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง ก็ได้

ข้อพึงระวัง การพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับว่า คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ฝ่ายปกครองจึงอาจมีการวินิจฉัย ออกคำสั่งได้ ดังนี้

1) กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ จะต้องพิจารณา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น ณ วันที่มีคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ หรือ

2) กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้เป็นการให้ประโยชน์ จะต้องพิจารณา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น ณ วันที่มีการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ เป็นการให้ประโยชน์

ทั้งนี้ ตามมาตรา L 411-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ที่บัญญัติว่า “หากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ ให้ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยพิจารณาสถานการณ์ ทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในขณะที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น

หากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ได้เป็นการให้ประโยชน์ ให้ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยพิจารณาสถานการณ์ทางข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในวันที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์”

3. ด้วยเหตุที่เป็นการอุทธรณ์ที่มีลักษณะบังคับ ดังนั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แบบบังคับจึงเป็นเงื่อนไขในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อกฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการอุทธรณ์ แบบบังคับ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งเสียก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น หากจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ในการฟ้องคดีนี้ ในทางกลับกัน หากไม่มีการอุทธรณ์แบบบังคับก่อน ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา มีข้อยกเว้นเพียงประการเดียว คือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่สนใจกับเงื่อนไขดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งถึงการที่จะต้องดำเนินการอุทธรณ์แบบบังคับไว้ในคำสั่งทางปกครอง คำสั่งแรก แต่ฝ่ายปกครองละเลยไม่ได้แจ้งเงื่อนไขบังคับดังกล่าว

ทั้งนี้ ปรากฏตามมาตรา L 412-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจะต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมทั้งระบุหน้าที่ต้องอุทธรณ์ ช่องทางและระยะเวลาในการอุทธรณ์ ที่ทำให้สามารถดำเนินการอุทธรณ์ดังกล่าว

อีกทั้งต้องระบุด้วยว่า ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์จากสถานการณ์ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่ปรากฏในวันที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่รัฐบัญญัติ กฎ หรือข้อบังคับจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

บทสรุป

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับในประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาการในลักษณะที่มุ่งแสวงหาคุณสมบัติสองประการที่ผสมผสานและสร้างสมดุลระหว่างกัน แต่เป้าหมายอันเป็นคุณสมบัติทั้งสองประการก็เป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ

ประการแรก การพัฒนาระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีเจตจำนงเพื่อปรับปรุงวิธีการทางกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองจากการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง แต่กระบวนการพัฒนาเครื่องมือนี้มีส่วนช่วยในการปกป้องสิทธิของประชาชนในลักษณะสัมพัทธ์เท่านั้น กล่าวคือ เป็นการคุ้มครองที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ

ประการที่สอง การพัฒนาระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้การบริหารจัดการสาธารณะมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ดี แม้การพัฒนาระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับจะมีคุณสมบัติในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการสาธารณะ แต่ก็ถือว่าเป็นสัญญาณอันตรายเช่นกัน เพราะมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้แนวปฏิบัติเรื่องหนึ่งพื้นกลับคืนมานั่นคือ หลักปฏิบัติในเรื่อง “การวินิจฉัยชี้ขาดโดยฝ่ายปกครอง” (l’administration-juge) ด้วยการยอมรับให้ฝ่ายปกครองกลับมามีอำนาจแก้ไขข้อบกพร่องทางกฎหมายของตนเอง ผ่านกระบวนการในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการดำเนินการของฝ่ายปกครอง “ที่ด้านหนึ่งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและอีกด้านหนึ่งฝ่ายปกครองก็เป็นคู่กรณีด้วย”

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการพัฒนากลไกระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ก็เป็นการพัฒนาที่ขัดแย้งกับวิวัฒนาการของการพัฒนาระบบการยุติธรรมทางปกครองโดยศาลปกครอง และหลักนิติรัฐนิติธรรมซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนความพยายามที่จะไม่ให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเสียเอง

คำสำคัญ : กฎหมายฝรั่งเศส, การบรรยายทางวิชาการ, การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง, การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ, คำวินิจฉัยอุทธรณ์เข้าแทนที่คำสั่งทางปกครอง