

บทที่ 1

บทนำ

เมื่อสังคมมีความเจริญมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีตภารกิจของรัฐนอกจากการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้บริการแก่ประชาชนแล้ว รัฐยังได้แทรกแซงเข้าไปชี้นำความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะรัฐที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการมาเป็นเครื่องมือในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งทางสังคม และทางเศรษฐกิจ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองจัดทำภารกิจทางปกครองให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และในขณะเดียวกันการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งกฎหมายจะกำหนดบรรทัดฐานทางสังคมของมนุษย์ในการที่จะอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ในขณะเดียวกันกฎหมายก็จะจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อมิให้อำนาจเกินเลยจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือบิดเบือนการใช้อำนาจให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินภารกิจทางปกครองให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติยังได้มอบอำนาจที่เป็นอำนาจที่เหนือกว่าเอกชนให้กับฝ่ายปกครอง เพราะถือว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่ทักษ์ผลประโยชน์มหาชน และในการดำเนินภารกิจทางปกครองดังกล่าวอาจจะไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย แนวคิดสำคัญที่รัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ภายใต้หลักนิติรัฐยอมรับก็คือ แนวคิดในเรื่องหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง¹ และเครื่องมือที่สำคัญที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ในการกระทำทางปกครองก็คือ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจึงเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด

¹ซึ่งท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย” ดูเพิ่มเติมใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547)

ดังนั้นเพื่อให้มีให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการโดยอำเภอใจ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักการรับฟังคู่กรณี (audi alteram partem) ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศต่างๆ ได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อให้มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองมาบังคับใช้กับประชาชน

เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสได้ปกป้องสิทธิของตน กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงของเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง และมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้หลักคอมมอนลอว์ (Common Law) หลักการสูงสุดในระบบกฎหมายของอังกฤษคือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติของอังกฤษเป็นหลักการพื้นฐานที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสาระสำคัญของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติของอังกฤษ คือ สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (right to be heard) และ หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา (No man shall be a judge in his own cause)² แสดงให้เห็นได้ว่า หลักการรับฟังคู่กรณี (audi alteram partem) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่นานาประเทศให้การยอมรับ

หลักการรับฟังคู่กรณีตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน [Verwaltungsverfahrensgesetz VwVfG นั้น รูปแบบของกระบวนการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีทั้ง กระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบไม่เป็นพิธีการ (informal procedure) และ ที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ (formal procedure)

หลักการรับฟังคู่กรณีตามที่ปรากฏในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน VwVfG มาตรา 28 เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบไม่เป็นพิธีการ (informal procedure) การรับฟังคู่กรณีตามบทบัญญัติมาตรา 28 ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการรับฟังที่เน้นความรวดเร็ว ไม่มีรูปแบบเป็นพิธีการ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน VwVfG มาตรา 10 โดย (1) เป็นหลักทั่วไปของหลักการรับฟังคู่กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองรับฟังคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้นที่หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องรับฟัง (2) เป็นข้อยกเว้นของ (1) ที่หากเกิดข้อเท็จจริงตาม

ข้อ 1. มีความจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองโดยทันทีเพราะเหตุที่หากปล่อยให้ล่าช้าจะเกิดความเสียหาย หรือเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

² Z.M. Nedjati and J.E. Trice , English and Continental Systems of Administrative Law (Amsterdam : North-Holland publishing, 1978), p. 108.

ข้อ 2. เมื่อการรับฟังคู่กรณีจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่ในระยะเวลาที่กำหนดที่มีผลสำคัญต่อการออกคำสั่งทางปกครอง

ข้อ 3. เมื่อคำสั่งทางปกครองที่มุ่งหมายจะออกไปนั้นไม่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงที่ได้ให้ไว้โดยคู่กรณีในคำขอหรือคำแถลง และไม่เป็นไปในทางที่เสียหายแก่คู่กรณี

ข้อ 4. เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประสงค์ที่จะออกคำสั่งทั่วไปทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองที่เหมือนกันที่ใช้กับคนจำนวนมาก หรือคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการใช้เครื่องจักรอัตโนมัติ

ข้อ 5. การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะไม่รับฟังความจากคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองได้

ส่วน (3) เป็นบทห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการรับฟังคู่กรณี เมื่อการรับฟังความจะขัดกับประโยชน์สาธารณะโดยชัดแจ้ง

สำหรับกรณีหลักการรับฟังคู่กรณีตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน VwVfG ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ (formal procedure) เป็นกรณีตามมาตรา 63 ถึง 71 กระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ ตามมาตรา 63 ถึง 71 เป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมาย (law) บัญญัติให้นำกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการมาใช้บังคับ ตามมาตรา 63 (1) และกฎหมายดังกล่าวจะเป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองก็ได้ คำว่ากฎหมาย (law) ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 (1) จึงมีความหมายกว้าง การดำเนินการรับฟังความมีความยุ่งยากมากขึ้นกว่ากระบวนการที่มีรูปแบบไม่เป็นพิธีการ และมีรูปแบบใกล้เคียงกับการพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ผู้รับฟังความอาจจะเป็นคนละคนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 68 (1) VwVfG และรูปแบบของกระบวนการพิจารณาทางปกครองต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ต่างจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ไม่มีรูปแบบเป็นพิธีการ ที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองเน้นความรวดเร็ว เหมาะสม และไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน VwVfG มาตรา 10

ส่วนข้อยกเว้นในการรับฟังความก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน VwVfG นั้น หาได้มีข้อยกเว้นเช่นที่กล่าวไว้ในมาตรา 28 (2) ข้อ 1 ถึง 5 VwVfG แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามมาตรา 67 (2) VwVfG คงบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะออกคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากการรับฟังด้วยวาจาจากคู่กรณี เมื่อ

(1) คำขอได้รับการปฏิบัติตามอย่างเต็มที่โดยการตกลงกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(2) ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้มีการรับฟังความ ไม่มีคู่กรณีได้เข้ามาคัดค้านในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามความมุ่งหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

(3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้แจ้งให้คู่กรณีทราบว่าจะออกคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากการรับฟังด้วยวาจา และไม่มีคู่กรณีคัดค้านการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยปราศจากการรับฟังด้วยวาจา ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(4) คู่กรณีทั้งหมดได้ตกลงกันที่จะสละการรับฟังความ

(5) มีความจำเป็นรับด่วนที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองทันที หากล่าช้าจะเกิดความเสียหาย

ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวข้างต้นนั้น ข้อ 1 ถึง 4 เป็นการสมัครใจแสดงเจตนาสละสิทธิที่จะได้รับการรับฟังด้วยวาจาของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเอง คงมีเพียงข้อ 5 ข้อเดียวที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองทันที เพราะเห็นว่าหากล่าช้าจะเกิดความเสียหาย ซึ่งเป็นกรณีจำเป็นรับด่วนเช่นเดียวกับมาตรา 28 (2) ข้อ 1 VwVfG คงต่างกันตรงที่ไม่มีคำว่า เพื่อประโยชน์สาธารณะเหมือนมาตรา 28 (2) ข้อ 1 VwVfG ดังกล่าวนั่นเอง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้รับมาทั้งหมด เพื่อที่จะตัดสินใจ คำตัดสินต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และการโต้แย้งคำตัดสินนั้น ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองก่อนฟ้อง ดังเช่นกระบวนการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบไม่เป็นพิธีการ ที่จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองก่อน โดยกระบวนการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ คู่กรณีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เลย

กระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เกี่ยวกับการขออนุญาต กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน มาตรา 71 a ถึง 71e เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ เกี่ยวกับการพิจารณาคำขออนุญาตซึ่งมีขอบเขตบังคับใช้ในการประกอบการทางธุรกิจ ซึ่งต้องเป็นธุรกิจการค้าเท่านั้น ไม่รวมถึงการขออนุญาตในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ธุรกิจการค้าและเจ้าหน้าที่ที่ออกใบอนุญาตต้องดำเนินการจัดการในสิ่งจำเป็นทั้งหมดที่มีอยู่ทั้งข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริง เพื่อที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาสามารถได้รับการปฏิบัติภายในระยะเวลาที่เหมาะสม และรวดเร็วยิ่งขึ้น

หลักการรับฟังคู่กรณีที่ปรากฏในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา นั้น ในกรณีของกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบไม่เป็นพิธีการนั้น หากได้มีบทบัญญัติของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติไว้แต่อย่างใด คงมีเพียงมาตรา 555 (e) ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา (the Federal Administrative Procedure Act) หรือ A.P.A. มาตราเดียวที่ใช้บังคับทั้งกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ (formal procedure) และที่มีรูปแบบไม่เป็นพิธีการ (informal procedure) ซึ่งเป็นกรณีที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอ คำร้อง และคำร้องขอ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลประกอบการปฏิเสธ

นอกจากนี้แล้ว คงมีเพียงหลัก due process ที่ให้ความคุ้มครอง ต่อกระบวนการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบไม่เป็นพิธีการ (informal adjudication) ส่วนข้อยกเว้นในการรับฟังความ

สำหรับกระบวนการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบไม่เป็นพิธีการนั้น หากได้มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด คงมีเพียงแนวคำวินิจฉัยของศาลที่เคยวินิจฉัยไว้ เช่น หลักสิทธิพิเศษ (The Privilege Doctrine) ที่ศาลวินิจฉัยว่าสิทธิพิเศษดังกล่าว หลัก due process ไม่ให้ความคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่ต้องรับฟังความก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

ส่วนกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ (formal adjudication) คงเป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา A.P.A. มาตรา 554 (a) ที่การรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่มีรัฐบัญญัติ (statute) ที่ฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาองเกรตเป็นผู้ออก แต่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน VwVfG มาตรา 63 (1) ที่ใช้คำว่ากฎหมาย (law) ซึ่งมีความหมายกว้างกว่ารัฐบัญญัติ (statute) เพราะมีความหมายรวมไปถึงกฎหมายลำดับรองด้วย ที่บัญญัติ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังความและตัดสินในสำนวน (proceedings which are required by statute to be made on the record after opportunity for an agency hearing)³ การสืบพยานเป็นไปตามมาตรา 556 และการตัดสิน หรือการออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปตามมาตรา 557 ซึ่งการดำเนินกระบวนการมีความใกล้เคียงกับศาล และผู้รับฟังความเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความ (administrative law judges)

สำหรับข้อยกเว้นในการรับฟังความตามบทบัญญัติของ A.P.A. นั้น เป็นไปตามมาตรา 554 (a) ข้อ 1 ถึง 6 ดังนี้

- (1) ในกรณีที่อยู่ภายใต้บังคับการพิจารณาคดีใหม่ทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในศาล
- (2) การสรรหา และการดำรงตำแหน่งของลูกจ้าง ยกเว้น เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความ (administrative law judges) ที่ได้รับแต่งตั้งภายใต้มาตรา 3105⁴ ของลักษณะนี้
- (3) กระบวนการพิจารณาซึ่งคำตัดสินอาศัยเพียงแค่เรื่อง การตรวจสอบ การทดสอบ หรือ การเลือกตั้ง
- (4) การดำเนินงานของทหาร หรือ การปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการต่างประเทศ
- (5) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำลังกระทำการในฐานะตัวแทนของศาล หรือ
- (6) การให้การรับรองผู้แทนลูกจ้าง

ส่วนกระบวนการพิจารณาในการขออนุญาตใบอนุญาต (licensing) ในระบบกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกานั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของ A.P.A. มาตรา 558 (c) เป็นกรณีที่มีกฎหมาย (law) บัญญัติให้การขออนุญาตใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามที่

³ <http://www.law.fsu.edu/library/admin/1947i.html> , p. 1.

⁴ โปรดดูรายละเอียดของเจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความ (administrative law judges) ในบทที่ 3.2.2 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

บัญญัติไว้ในมาตรา 558 (c) คือ มีการสืบพยาน ตามมาตรา 556 และออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 557 ซึ่งคำวินิจฉัยกฎหมาย (law) รวมถึงกฎหมายลำดับรองด้วย ต่างจากรัฐบัญญัติ (statute) ที่ต้องออกโดยสภาองเกรสเท่านั้น

สำหรับหลักการรับฟังคู่กรณีที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคแรก ของไทย ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีรูปแบบเป็นพิธีการ โดยคู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน วรรคสองเป็นข้อยกเว้นในการรับฟังคู่กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะไม่จัดให้มีการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองได้ เมื่อปรากฏกรณีตาม (1) ถึง (6) ส่วนวรรคท้ายเป็นบทห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการจัดให้มีการรับฟังคู่กรณี ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบไม่เป็นพิธีการ (informal procedure) หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่จัดให้มีการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองแล้ว จะมีผลให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวประสงค์ที่จะให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งถือเป็นหลักทั่วไป เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในกฎหมาย เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากพบข้อบกพร่องประการใดจะได้แก้ไขเยียวยาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ อันเป็นการลดภาระทางคดีที่จะไปสู่ศาลได้ทางหนึ่ง เช่น จัดให้มีการรับฟังคู่กรณีให้สมบูรณ์ในภายหลัง และหากคู่กรณียังไม่พอใจผลการอุทธรณ์ภายในองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอีก คู่กรณีจึงจะมีอำนาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ในกรณีที่เป็นการคัดปฎิการในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมัน และไทย ที่เป็นระบบศาลคู่

อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 80 VwGO (1) ในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมันนั้น การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตรงกันข้ามกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสาม ของไทย ที่บัญญัติว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุในการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ส่วนระบบกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นระบบศาลเดี่ยว ที่ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ทบทวนการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดต่อหลักการรับฟังคู่กรณี ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวก็ต้องอุทธรณ์ภายในองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสียก่อน เพื่อให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องภายในฝ่ายปกครองก่อน ตามหลัก Exhaustion of Administrative Remedies ซึ่งถือเป็นหลัก Common Law คู่กรณีจึงจะมีอำนาจนำคดีไปสู่ศาลได้

สำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ (formal procedure) ในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมันนั้น ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง คู่กรณีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เลย แต่ในระบบกฎหมายปกครองของไทยนั้น ยังไม่มีกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เหมือนดังระบบกฎหมายปกครองเยอรมัน ส่วน ระบบกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา นั้น คงเป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของ สหรัฐอเมริกา หรือบทบัญญัติของ A.P.A. ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 704 ในกรณีที่มีรัฐบัญญัติ (statute) หรือ กฎ (rule) บัญญัติไว้ให้คู่กรณียังคงต้องอุทธรณ์ภายในองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาสู่ศาล ตามหลัก Exhaustion of Administrative Remedies ซึ่งในระหว่างอุทธรณ์ดังกล่าว คำสั่งทางปกครองจะยังไม่ มีผลบังคับ เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความ (administrative law judges) ได้ออกคำวินิจฉัยเบื้องต้น คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยเบื้องต้นดังกล่าว ต้องอุทธรณ์คำวินิจฉัยเบื้องต้นดังกล่าวต่อ ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขององค์กรนั้น ตามมาตรา 557 (b) ของบทบัญญัติ A.P.A. แต่หากไม่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยเบื้องต้นดังกล่าวแล้ว คำวินิจฉัยเบื้องต้นดังกล่าวก็จะกลายเป็น คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับคู่กรณี

ดังนั้นคู่กรณีจึงต้องยื่นอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองเสียก่อน คู่กรณีจึงจะมีสิทธิที่จะได้รับ การทบทวนโดยศาลตามบทบัญญัติของ A.P.A. มาตรา 702 ซึ่งศาลที่ทบทวนจะมีคำพิพากษาให้ยกเลิก คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 706 ของบทบัญญัติ A.P.A