

การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘
: สถานะของคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่ง

รัชณี รุจิขจรเดช*

กองทุนยุติธรรมเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยมีคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐและภาคประชาชน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการดำเนินงานของกองทุน ตลอดจนแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ” เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอในทุกภารกิจของกองทุนทั่วราชอาณาจักร และ “คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด” เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอจากกองทุน เฉพาะกรณีการให้ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดนั้น อาจมีทั้งกรณีที่คณะอนุกรรมการฯ มีคำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่อง ซึ่งผลการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือเหล่านี้ก็กลับกลายเป็นที่มาของ “ปัญหา” ในทางปฏิบัติอันเป็นเหตุให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่าเมื่อพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่ง

*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอในทุกภารกิจของกองทุนทั่วราชอาณาจักรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้เลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือรายงานผลการพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อคณะกรรมการทุกกรอบสามเดือน

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอจากกองทุน เฉพาะกรณีการให้ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ให้หัวหน้าหน่วยงานในจังหวัดที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๒ ทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด

ให้เลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดรายงานผลการพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง

ของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด ในกรณีมีคำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องไว้ ในกรณีที่บุคคลใด ถูกปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจากคณะอนุกรรมการดังกล่าว บุคคลนั้นจะมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการฯ โดยให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะอนุกรรมการฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็น การกลั่นกรองดุลพินิจของคณะอนุกรรมการฯ และเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ประชาชนในการที่จะต้องไป ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในเบื้องต้นเมื่อพิจารณาแล้วอาจเห็นได้ว่า ประเด็นปัญหาหลักของเรื่องนี้ น่าจะอยู่ที่ เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งขององค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งหากกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ไว้เป็นการเฉพาะ บุคคลที่ถูกปฏิเสธความช่วยเหลือทางกฎหมายจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้หรือไม่ หรือจะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองโดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองก่อน อย่างไรก็ดี เมื่อได้มีการนำเสนอประเด็นปัญหาตามข้อหารือนี้ต่อคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อพิจารณาให้ความเห็น กลับกลายเป็นว่าประเด็นปัญหาหลัก ที่คณะกรรมการฯ อภิปรายและพิจารณากันอย่างกว้างขวางก่อนที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับ เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการ ให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด กลับเป็นประเด็นเกี่ยวกับเรื่องสถานะของคำสั่งอนุมัติ ให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ หรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดว่ามีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพราะเป็นประเด็นปัญหาสำคัญซึ่งจำต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติเสียก่อนที่จะนำไปสู่การให้ความเห็น ในประเด็นเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งของคณะอนุกรรมการฯ บทความในเรื่องนี้จะได้นำเสนอ ผลทางกฎหมายตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อประโยชน์ แก่หน่วยงานของรัฐที่จะใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

๑. สถานะของคำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ ประจำจังหวัด

ปัญหาว่าเมื่อมีผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว ในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ หรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด หากคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีคำสั่ง อนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่อง ผลของคำสั่งดังกล่าวจะมีสถานะ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นั้น ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง ที่ประชุมได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง กรรมการฯ ฝ่ายข้างมาก^๓ มีความเห็นว่า คำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด**มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง** โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่า เมื่อรัฐได้สร้างหรือกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนขึ้นมาแล้ว ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้นมานั้นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ดังนั้น หากมีการพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจในการอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือหรือยุติเรื่องแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ขอรับความช่วยเหลือ จึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ของนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

แนวทางที่สอง กรรมการฯ ฝ่ายข้างน้อย^๕ มีความเห็นว่า คำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด**ไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง** โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่า กองทุนยุติธรรมจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน คำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่อง จึงมีลักษณะเป็นเรื่องที่รัฐ “ให้ความช่วยเหลือ” แก่ประชาชนเท่าที่รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือได้ และการให้ความช่วยเหลือนี้

^๓กรรมการฯ ฝ่ายข้างมาก ได้แก่

๑. ปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายนิเวศน์ หาญสมุทร ผู้แทน)
๒. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายสมโภชน์ ราชแพทยาคม ผู้แทน)
๓. นายนิพนธ์ ฮะกีมี
๔. นายยงยุทธ อนุกุล
๕. นายประสงค์ วินัยแพทย์
๖. นายกฤษณ์ วสินนท์
๗. นายเทพสิทธิ์ รักไตรงรงค์

^๕มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕กรรมการฯ ฝ่ายข้างน้อย ได้แก่

๑. นายกมลชัย รัตนสกวาวงศ์
๒. นายสมยศ เชื้อไทย
๓. นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล

มิได้เป็นเรื่อง “การให้สิทธิหรือก่อตั้งสิทธิ” แก่ประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น หากผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือสามารถยื่นหนังสือขอให้คณะกรรมการฯ ทบทวนผลการพิจารณาได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๕๙ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ แล้วแต่กรณี

เมื่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองแนวทาง ดังนั้น เพื่อความรอบคอบในการให้ความเห็น คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรให้ตรวจสอบแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่รัฐได้กำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือ แล้วมีประชาชนมายื่นคำขอรับความช่วยเหลือว่าจะมีผลเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไร เพื่อนำมาใช้เทียบเคียงกับการให้ความเห็นในประเด็นปัญหานี้ ผลการตรวจสอบปรากฏว่า ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่ราษฎรได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้ยื่นคำขอรับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพพิจารณาแล้วมีมติให้ราษฎร จำนวน ๕๕ ครอบครัว เป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษ ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ามติของคณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพถือเป็น **คำสั่งทางปกครอง**ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการรับเงินชดเชยดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๕/๒๕๕๖^๖)

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องการยื่นคำร้องขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรมจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อขอเยียวยาความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของ นาย ช. ที่ใช้อิทธิพลข่มขู่และปองร้ายผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมพิจารณาแล้วมีมติไม่อนุมัติ เนื่องจากเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่ใช่ความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม จึงไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมที่ไม่อนุมัติเงินกองทุนยุติธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติของ

^๖ คดีระหว่าง นางทวาย รื่นภาค ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ จังหวัดลพบุรี ที่ ๑ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วยการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔/๒๕๕๖^๗)

นอกจากนี้ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันได้เคยมีคำพิพากษาที่ BVerwG 3 C 50.04 ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๘^๘ วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดี (เอกชน) ได้ยื่นคำร้องขอเงินกู้สนับสนุนต่อหน่วยงานทางปกครองระดับกลางของเมือง H. เพื่อขออนุมัติเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยตามระเบียบเกี่ยวกับการให้เงินเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืนของมลรัฐ Sachsen-Anhalt (RdERL. Des MWV vom 23. Juni 1997, MBl. LSA S. 1289) เงินกู้ปลอดดอกเบี้ยที่เอกชนได้รับจากรัฐเพื่อสนับสนุนการประกอบกิจการของเอกชนดังกล่าว เป็นการดำเนินการโดยใช้ทฤษฎีการกระทำสองขั้นตอน^๙ (Zweistufentheorie) โดยการอนุมัติเงินสนับสนุนดังกล่าวกระทำโดยการออกคำสั่งทางปกครอง และดำเนินการจ่ายเงินโดยอาศัยฐานของสัญญากู้ยืมเงินตามกฎหมายแพ่ง

^๗ คดีระหว่าง นายเจริญวิทย์ พินิจพุทธพงศ์ ผู้ฟ้องคดี กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้ถูกฟ้องคดี “นรินทร์ อธิสาร, ทฤษฎีการกระทำสองขั้นตอน (Zweistufentheorie) (BVerwG 3 C 50.04, Urteil vom 8.09.2005), วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๙, หน้า ๑๔๐-๑๕๑.

^๘ เอกสารจากการสืบค้นของนายณัฐพล สกุลเมฆา นักกฎหมายทฤษฎีการปฏิบัติทางกฎหมายปกครอง เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๖๐) ได้อธิบายว่า ทฤษฎีการกระทำสองขั้นตอน (Zweistufentheorie) ได้แยกพิจารณาการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะที่เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนออกเป็นสองขั้นตอน โดยขั้นตอนที่หนึ่งเป็นขั้นตอนการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองว่าจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือไม่ (Entscheidung über das Ob) โดยเป็นการปรับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือซึ่งโดยทั่วไปมีสถานะทางกฎหมายเป็น “กฎเกณฑ์ภายในฝ่ายปกครอง” (Verwaltungsvorschriften) ให้มีผลใช้บังคับเป็นรูปธรรมกับกรณีของผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือว่าเข้าองค์ประกอบตามหลักเกณฑ์หรือไม่ ผลผลิตของการพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองในรูปของหนังสืออนุมัติความช่วยเหลือ (Bewilligungsbescheid) ส่วนขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งอนุมัติ โดยหน่วยงานทางปกครองมีดุลพินิจพิจารณาว่าจะดำเนินการตามคำสั่งโดยเลือกใช้วิธีการใด (Entscheidung über das wie) ซึ่งหากเป็นกรณีของการอนุมัติเงินช่วยเหลือ อาจดำเนินการในลักษณะการจัดทำสัญญาเงินกู้ตามกฎหมายแพ่ง (Darlehensvertrag) หรือถ้าเป็นการให้เปล่า อาจกระทำโดยการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือซึ่งเป็นปฏิบัติการทางปกครองที่มีได้มุ่งผลในทางกฎหมาย (Auszahlung des bewilligten Betrags) แต่เป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายเงินนั้น

อย่างไรก็ดี เมื่อได้ตรวจสอบแนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการฯ ยังคงมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองแนวทางตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในท้ายที่สุดที่ประชุมได้มีการลงมติเพื่อหาข้อยุติในประเด็นดังกล่าว ผลปรากฏว่า กรรมการฯ เสียข้างมาก เห็นด้วยกับความเห็นในแนวทางที่หนึ่งว่า คำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ขอรับความช่วยเหลือ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๐}

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เห็นว่าคำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีขึ้นเพื่อกำหนดระบบและวิธีการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม (access to justice) ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเสมอภาคให้แก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันเป็นสิทธิสากลขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองไว้^{๑๑} การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการให้สิทธิหรือก่อตั้งสิทธิแก่ประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้นมานั้นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีผู้มายื่นคำขอรับความช่วยเหลือหากคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่อง คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานะของคำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดตามพระราชบัญญัติกองทุน

^{๑๐}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๖๐)

^{๑๑}มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้

ยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว ประเด็นที่คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือเมื่อพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการฯ ให้ความช่วยเหลือหรือคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดในกรณีมีคำสั่งอนุมัติ ให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องไว้ หากผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือ ถูกปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม บุคคลนั้นจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการฯ โดยนำบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้หรือไม่ หรือจะถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองขององค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งผู้รับคำสั่งสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อน ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

๒. การอุทธรณ์คำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด

ประเด็นปัญหานี้ดูเหมือนไม่น่าจะมีข้อยุ่งยากที่ต้องพิจารณา เนื่องจากหลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายไทยอาจเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษ หรือหากกฎหมายเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็มี “สิทธิ” อุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็น “ระบบอุทธรณ์ทั่วไป” ตาม “กฎหมายกลาง” ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายกลาง คู่กรณีที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองมี “หน้าที่” ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่อุทธรณ์ ยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือคำอุทธรณ์มีรูปแบบไม่ถูกต้อง ย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒^{๑๓} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

^{๑๒}มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

^{๑๓}มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนั้นก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนจนหมดสิ้นหนทางเยียวยาภายในฝ่ายปกครองแล้ว (Exhaustion of administrative remedies) จึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้^{๑๔}

อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองอยู่สองประเภทที่แม้จะมีได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ แต่ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์เสียก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๔^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ตามมาตรา ๔๘^{๑๖} ประกอบกับมาตรา ๘๗^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นการอุทธรณ์ “สองชั้น” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามลำดับชั้น โดยผู้บังคับบัญชาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชามีความผิดพลาดในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือในเรื่องความเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็จะได้ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ อันเป็นการส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองและธำรงรักษาไว้ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง^{๑๘} เมื่อคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีเป็นคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปได้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต่อไปได้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงสามารถนำคำสั่งไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน ส่วนคำสั่งทางปกครองขององค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่อยู่ในระบบการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่จะพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงบัญญัติให้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และการที่มาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้มาตรา ๔๘ เป็นอันยกเลิกเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่ากฎหมายต้องการให้ศาลปกครองทำหน้าที่ตาม

^{๑๔} ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง” www.krisdika.go.th (พฤศจิกายน ๒๕๖๐)

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๑๖} มาตรา ๔๘ คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๗} มาตรา ๘๗ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ให้เป็นอันยกเลิก

^{๑๘} ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, “คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาสามารถอุทธรณ์ได้หรือไม่?” www.krisdika.go.th (พฤศจิกายน ๒๕๕๘)

มาตรา ๔๘ แทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด^{๑๙}

เมื่อคำสั่งทางปกครองขององค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้แล้ว จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไปว่าคำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองขององค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการหรือไม่ เพราะหากคำสั่งทางปกครองขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ หมายความว่ารวมถึงคำสั่งทางปกครองของคณะอนุกรรมการด้วยแล้ว ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์เสียก่อน อย่างไรก็ตาม ในประเด็นปัญหานี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๐^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอในทุกภารกิจของกองทุนที่วราชาอาณาจักร และมาตรา ๒๑^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด นอกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอจากกองทุนเฉพาะกรณีการให้ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย จึงถือได้ว่าคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือและคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔^{๒๒} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ขอรับความช่วยเหลือก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการฯ ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และโดยที่คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๑๘^{๒๓} (๔) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมจึงเป็นผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง

^{๑๙} บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครอง (เรื่องเสรีจที่ ๖๘๔/๒๕๕๕)

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๒๓} มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการดำเนินงานของกองทุน
- (๒) ออกระเบียบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๔) กำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานประจำปี
- (๖) ออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด ตามข้อ ๒ (๑๔)^{๒๔} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕^{๒๕} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือ หรือคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด ผู้นั้นก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ โดยต้อง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการผู้ออกคำสั่งนั้นเสียก่อน และถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเห็นด้วยกับ คำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับ คำอุทธรณ์ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนให้เสนอรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังคณะกรรมการ กองทุนยุติธรรมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาต่อไป^{๒๖} ซึ่งในการให้ความเห็น ทางกฎหมายในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้เหตุผลสนับสนุนว่า คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้นหมายความว่าถึงคำสั่ง ของคณะกรรมการที่ไม่มีผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งเท่านั้น แต่กรณี ตามข้อหาเรื่องนี้แม้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำ จังหวัดจะมีลักษณะพิเศษ คือมีอำนาจโดยตัวของคณะกรรมการเองในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะ ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือไม่ก็ตาม แต่คณะกรรมการฯ ก็ไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุด ในการออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากยังมีคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการฯ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งยังให้รายงานผลการพิจารณา

^{๒๔}ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วย กับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๕}มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็น ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^{๒๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

ให้ความช่วยเหลือต่อคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมทุกรอบสามเดือน ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมจึงเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของคณะอนุกรรมการฯ

จากแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว จึงอาจวิเคราะห์ได้ว่า คำสั่งทางปกครองขององค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการอาจไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสมอไป แต่ต้องพิจารณาเสียก่อนว่าคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดหรือไม่ หรือมีองค์กรที่สูงกว่าที่จะตรวจสอบและทบทวนคำสั่งนั้นได้อีกหรือไม่ โดยหากคณะกรรมการนั้นเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการออกคำสั่งทางปกครองหรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้คำสั่งของคณะกรรมการนั้นเป็นที่สุดท้าย คำสั่งของคณะกรรมการนั้นย่อมไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากการออกคำสั่งของคณะกรรมการนั้นยังมีผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนคำสั่งนั้นได้อีก ดังเช่นการออกคำสั่งอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด การอุทธรณ์คำสั่งนั้นย่อมเข้าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์สองชั้นตามมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดมีมาตรฐานเท่ากันทั้งประเทศ และสอดคล้องกับระบบการกลั่นกรองเรื่องไปสู่ศาลปกครองและระบบการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง
