

ปัญหากระบวนการให้ความช่วยเหลือประชาชน ภายใต้กองทุนยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558¹

น้ำทิพย์ นุษสวาท²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดระบบบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมแทน โดยเฉพาะการระบุว่ารัฐพึงให้ความช่วยเหลือแก่ “ผู้ยากไร้” ซึ่งมาตรา 68 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนายความให้”

“กองทุนยุติธรรม” ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย กองทุนยุติธรรมมีความแตกต่างจากหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประชาชนหน่วยงานอื่น เพราะกองทุนยุติธรรมเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่ให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้กับประชาชน เนื่องจากการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ หลักประกันในการขอลปล่อยชั่วคราว

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 พบว่า ยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด และการใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 มิได้กำหนดสัดส่วนและที่มาของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด กำหนดเพียงให้หัวหน้าหน่วยงานในจังหวัดที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม เป็น

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากระบวนการให้ความช่วยเหลือประชาชน ภายใต้กองทุนยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 โดยมีท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการในการสอบการศึกษาอิสระ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์สลิล สิริพิทุร และผู้ช่วยศาสตราจารย์พรพรหม อินทรมย์พรชัย ที่ให้เกียรติร่วมเป็นประธานและกรรมการในการสอบการศึกษาอิสระ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา

อนุกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง โดยให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมในการแต่งตั้ง อนุกรรมการกองทุนยุติธรรมประจำจังหวัด โดยหวังให้อำนาจการพิจารณาให้ความช่วยเหลือนั้นทั่วถึงใน ทุกพื้นที่ทุกจังหวัด เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอจากกองทุน เฉพาะกรณี การให้ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการขอลดค่าธรรมเนียมผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่ง ตามคำสั่งคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมที่ 2/2559 ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2559 มีองค์ประกอบ คณะอนุกรรมการทั้งสิ้นจำนวน 12 คน ประกอบด้วย บุคลากรของกระทรวงมหาดไทยจำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และคลังจังหวัด นอกจากนี้ยังมีอัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและ การบังคับคดีจังหวัด ผู้ บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานอนุกรรมการคัดเลือก ผู้แทนเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่ ยุติธรรมจังหวัดคัดเลือก ยุติธรรมจังหวัด และเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ยุติธรรมจังหวัด มอบหมาย จำนวน 2 คน³

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดส่วนใหญ่จะเป็น ตัวแทนของระบบราชการทั้งหมด และกรรมการบางส่วนสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับ บัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ใน คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียและไม่ได้มีความเป็น อิสระจากอำนาจบังคับบัญชาอย่างแท้จริง ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นประธานกรรมการโดย ตำแหน่งย่อมมีอิทธิพลต่อการจูงใจ โน้มน้าวให้กรรมการอื่นมีความเห็นและตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกัน กับความเห็นของประธานกรรมการ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้ว การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด โดยเฉพาะการพิจารณาตัดสินใจอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ หรือยุติเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ย่อมเป็นผลให้การ พิจารณาของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง ขัดต่อ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้⁴

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาขอรับความช่วยเหลือ

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ไม่ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณา ขอรับความช่วยเหลือไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการให้การช่วยเหลือกรณีใดกรณีหนึ่งหรือไม่ภายในกี่ วัน กล่าวคือ ระยะเวลาความรวดเร็วของการพิจารณาเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่สามารถคาดหมายได้ ซึ่งการไม่ กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือจึงเป็นการที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับเจ้าหน้าที่ในการ

³กระทรวงยุติธรรม, คู่มือการปฏิบัติงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2559 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2559), หน้า 2.

⁴ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2532), หน้า 312.

ตัดสินใจมากกว่าการวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน ปัญหาหนึ่งของระบบราชการไทย คือ ความล่าช้าในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม (justice delayed is justice denied)

การปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควรมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการขั้นต่ำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึงปฏิบัติและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ มิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จในการออกคำสั่งทางปกครอง จะทำให้ทราบวาระเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีสภาพบังคับหรือเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีผลในการเร่งรัด ซึ่งวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลานั้น เห็นได้ว่า เป็นระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์ของราษฎร ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักนิติรัฐ (Legal State) เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น^๑

3. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือประชาชน ในการดำเนินคดี และการขอลดค่าธรรมเนียมชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลย

มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 บัญญัติว่า “การพิจารณาให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือ ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือหรือคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) พฤติกรรมและข้อเท็จจริงของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน
- (2) สถานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน
- (3) โอกาสที่ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่น”

มาตรา 29 บัญญัติว่า “การพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการขอลดค่าธรรมเนียมชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยให้คำนึงถึงว่าหากได้รับการลดค่าธรรมเนียมแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือจะไปก่อเหตุร้ายอันตรายประการใดหรือไม่”

บุคคลอาจจะถูกควบคุมตัวโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ หรือศาล เมื่อบุคคลนั้นถูกเจ้าพนักงานจับโดยชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏ ในการสอบสวนว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือถูกฟ้องต่อศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญา แต่เนื่องจากมี

^๑วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554), หน้า 68.

หลักกฎหมายทั่วไปว่าในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด⁶ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือไว้ว่า ให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและพฤติกรรมของผู้ขอรับความช่วยเหลือ และในกรณีการขอลปล่อยตัวชั่วคราวก็ให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและพฤติกรรมของผู้ขอความช่วยเหลือด้วยว่า หากได้รับการปล่อยตัวแล้วจะหลบหนีหรือไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน และก่อเหตุภัยอันตรายนั้น ข้อพิจารณาดังกล่าว เป็นหน้าที่ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งพนักงานสอบสวน อัยการ และศาลที่ต้องพิจารณาอยู่แล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในมาตรา 108 เช่น ก่อนจะมีคำสั่งให้ปล่อยตัวชั่วคราว ต้องพิจารณาเกี่ยวกับความหนักเบาแห่งข้อหาพยานหลักฐานที่ปรากฏว่ามีเพียงใด พฤติการณ์ต่างๆ แห่งคดีเป็นอย่างไร เชื่อถือผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันได้เพียงใด ผู้ต้องหาหรือจำเลยน่าจะหลบหนีหรือไม่ และจะมีภัยอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการปล่อยชั่วคราวเพียงใดหรือไม่ ดังนั้น จึงไม่ใช่หน้าที่ของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือที่พิจารณาให้การช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ จะต้องไปตัดสินใจล่วงหน้าในประเด็นดังกล่าว

การปล่อยชั่วคราว เป็นมาตรการในการประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ระหว่างการพิจารณาคดี ซึ่งให้อิสระภาพโดยไม่ต้องถูกคุมขัง หรือควบคุมชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง รวมถึงผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพในร่างกายหรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของผู้ต้องหาหรือจำเลยอันเนื่องมาจากหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo) อีกทั้งการปล่อยชั่วคราวถือเป็นการปฏิบัติตามหลักกฎหมาย “The Presumption” ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด⁷

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการให้ความช่วยเหลือประชาชนภายใต้กองทุนยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด ผู้เขียนเห็นควรให้ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการกองทุนยุติธรรมประจำจังหวัด ตามมาตรา 21 และเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดสัดส่วนและที่มาของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด คຸ້ມຄອງสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานอนุกรรมการคัดเลือก ผู้แทนเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่ยุติธรรมจังหวัดเป็นอนุกรรมการ ยุติธรรมจังหวัด เป็นอนุกรรมการ

⁶ คะเนิง ฉาไซย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 266.

⁷ คณิต ฌ นกร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546), หน้า 271.

และเลขานุการ และเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ยุติธรรมจังหวัดมอบหมาย จำนวน 1 คน เป็น
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาขอรับความช่วยเหลือ

เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในการพิจารณาขอรับความ
ช่วยเหลือ โดยบัญญัติว่า

“เมื่อประชาชนผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขออนุญาตแล้ว
ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขอ
อนุญาต

เมื่อประชาชนผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอที่มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่
รับคำขอแล้ว ผู้อนุญาตจะต้องดำเนินการพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ
และเอกสารถูกต้องครบถ้วน”

3. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และ การขอลปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลย

ควรให้ยกเลิกความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 และให้ใช้ความ
ต่อไปนี้แทน

“มาตรา 29 การพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการขอลปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้คำนึงถึง
เงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ ภาระหนี้สิน และภาระค่าใช้จ่ายของผู้ขอรับความช่วยเหลือเป็นหลัก”

เอกสารอ้างอิง

คณิต ฌ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน,
2546.

คะนิง ฤาไชย. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

ถาวร เกียรติพิทิว. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2532.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554.

กระทรวงยุติธรรม. คู่มือการปฏิบัติงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ประจำปี พ.ศ.

2559. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2559.