

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา : ศึกษากรณีค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา<sup>1</sup>

เอกพร เพชรรัตน์<sup>2</sup>

จากการศึกษาปัญหาค่าตอบแทนและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญานี้มีหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย จำเลยในคดีอาญา โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อรองรับสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องมาจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นและไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดีหาปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ขึ้น โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ จ่ายเงินเยียวยาผู้เสียหายและจำเลย ในกรณีผู้เสียหาย ต้องได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น โดยตนมิได้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดนั้น กรณีผู้บริสุทธิ์ ต้องตกเป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการและถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาคดี ต่อมาปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าผู้ที่ถูกกล่าวหามิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่ามิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด โดยมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานมาช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา

ประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยผู้บริสุทธิ์ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่บทบัญญัติกลับมีข้อจำกัดหลายประการ ประการแรก ขอบเขตของจำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนถูกจำกัดเฉพาะกรณีที่ศาลพิพากษาว่า “มิได้กระทำความผิดโดยเด็ดขาด” ส่งผลให้จำเลยที่ศาลยกฟ้องโดยอาศัยหลักยกประ โยชน์แห่งความสงสัย ซึ่งยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ในทางกฎหมาย กลับไม่อาจเข้าถึงสิทธิในการเยียวยาได้ ประการที่สอง

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา : ศึกษากรณีค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์รัล เล็งวิทยา และรองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนิยผล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การกำหนดให้จำเลยมีสิทธิได้รับคำทดแทนเฉพาะในกรณีที่ถูกควบคุมตัว “ในระหว่างการพิจารณาคดี” ทำให้การควบคุมตัวในชั้นสอบสวนหรือระหว่างจับกุม ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการจำกัดเสรีภาพเช่นเดียวกัน ไม่ได้ได้รับการคุ้มครอง อันก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและความไม่เป็นธรรมต่อจำเลยผู้บริสุทธิ์ ประการที่สาม อัตราค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้องมีจำนวนต่ำ ไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริง ทั้งในด้านการสูญเสียรายได้ โอกาสในการประกอบอาชีพ ชื่อเสียง และผลกระทบทางจิตใจ อีกทั้งยังขาดมาตรการในการฟื้นฟูชื่อเสียงหรือการประกาศความบริสุทธิ์ต่อสาธารณชนอย่างเหมาะสม<sup>3</sup>

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลนี้ทั้งในประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเปรียบเทียบและประเมินความเหมาะสมของกฎหมายไทย ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล และสามารถเยียวยาความเสียหายแก่จำเลยผู้บริสุทธิ์ได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในระยะยาว การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ใน 3 ประเด็นปัญหา ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลของเขตของจำเลยที่ผู้เสียหายฟ้องจะได้รับคำทดแทนมีจำกัดเกินไป ปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือเยียวยาผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกควบคุมตัวในคดีอาญาตั้งแต่ชั้นสอบสวนและปัญหาค่าทดแทนต่ำ ค่าเสียโอกาสประกอบอาชีพ โอกาสประกาศให้สาธารณชนทราบถึงความบริสุทธิ์ไม่สอดคล้องกับความเสียหายจริง ตามมาตรา 20 และ 21 แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2599 จากการพิจารณาพบว่ามีประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาและปรับปรุงในบริบทของกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลของเขตของจำเลยที่ผู้เสียหายฟ้องจะได้รับคำทดแทนมีจำกัดเกินไป

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2559 ได้บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับคำทดแทนและค่าใช้จ่ายตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ต้อง (1) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (2) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ (3) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าจำเลยนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544.

การศึกษาวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตการคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีอาญา ภายใต้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2559 โดยมุ่งเน้นการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 20 (3) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการได้รับค่าทดแทนของจำเลยไว้อย่างจำกัดเฉพาะกรณีที่ปรากฏตามคำพิพากษาถึงที่สุดว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำไม่เป็นความผิดเท่านั้น ส่งผลให้จำเลยที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการได้รับการเยียวยาจากรัฐได้ แม้จะเป็นผู้ที่ถูกจำกัดเสรีภาพและได้รับความเสียหายจากกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริงก็ตาม

จากการศึกษาพบว่า หลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยตั้งอยู่บนหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการรับรองอย่างชัดเจนทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 29 วรรคสอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ตลอดจนหลักสิทธิมนุษยชนสากลตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) มาตรา 14 วรรคสอง<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าจำเลยจำนวนไม่น้อยถูกจำกัดเสรีภาพโดยการควบคุมตัวระหว่างพิจารณาคดีเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ตั้งแต่ชั้นสอบสวนจนถึงชั้นศาลฎีกา โดยไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว ทั้งที่ยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด

เมื่อกระบวนการพิจารณาคดีสิ้นสุดลงและศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากพยานหลักฐานของโจทก์ไม่เพียงพอให้ลงโทษ จำเลยย่อมได้รับการยกประโยชน์แห่งความสงสัยตามกฎหมาย และในทางนิติศาสตร์ย่อมถือว่าจำเลยยังคงมีสถานะเป็นผู้บริสุทธิ์โดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 20 (3) แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ กลับถูกตีความอย่างเคร่งครัดและแคบ โดยไม่ครอบคลุมถึงกรณีการยกฟ้องดังกล่าว ส่งผลให้จำเลยกลุ่มนี้ถูกตัดสิทธิในการได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายจากรัฐ ทั้งที่ในข้อเท็จจริงจำเลยเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจทางอาญาของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผลจากข้อจำกัดดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในเชิงโครงสร้าง เนื่องจากกฎหมายได้แบ่งแยกจำเลยที่พ้นผิดออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ศาลพิพากษายืนยันว่าไม่ได้กระทำความผิดซึ่งมีสิทธิได้รับค่าทดแทน และกลุ่มที่ศาลยกฟ้องเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอซึ่งกลับไม่ได้รับสิทธิ แม้ว่าทั้งสองกลุ่มจะเป็นผู้

<sup>4</sup> กรรมาญ์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR). กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2551.

บริสุทธิ์ในสายตากฎหมายเช่นเดียวกัน การเลือกปฏิบัติเช่นนี้ไม่เพียงขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่ยังเป็น การลดทอนหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ และเป็นการผลักภาระให้จำเลยต้องพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองใน ระดับที่เกินกว่ามาตรฐานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า ความเสียหายที่จำเลยได้รับจากการถูกควบคุมตัวและการถูกดำเนินคดีอาญาไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการขาดอิสรภาพเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการสูญเสียรายได้ การสูญเสียโอกาสทางอาชีพ การถูกเลิกจ้างหรือสูญเสียกิจการ ความเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติยศ การถูกตีตราทางสังคม ตลอดจนผลกระทบทางจิตใจทั้งต่อตัวจำเลยและครอบครัว อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี ระบบการเยียวยาตามกฎหมายไทยกลับไม่สามารถชดเชยความเสียหายเหล่านี้ได้อย่างเพียงพอ ทั้งในแง่ขอบเขตของผู้มีสิทธิและอัตราค่าทดแทนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและค่าครองชีพในปัจจุบัน อีกทั้งยังขาดมาตรการด้านการฟื้นฟูชื่อเสียงและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของจำเลยอย่างเป็นระบบ

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา พบว่ามีแนวคิดและกลไกการเยียวยาที่ให้ความสำคัญกับความเสียหายจากการถูกจำกัดเสรีภาพโดยมิชอบมากกว่ากฎหมายไทย กล่าวคือ ไม่จำกัดสิทธิการชดเชยเฉพาะกรณีพิสูจน์ได้ว่าจำเลย “มิได้กระทำความผิดโดยเด็ดขาด” เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงกรณีที่คำพิพากษาถูกเพิกถอน หรือกรณีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอ ซึ่งสะท้อนหลักการว่ารัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจทางอาญา ไม่ว่าจะความผิดพลาดนั้นจะเกิดจากความสุจริตหรือไม่ก็ตาม

จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 20 (3) แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล โดยเฉพาะ ICCPR มาตรา 14 (6) ที่รับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับการชดเชยเมื่อถูกจำกัดเสรีภาพจากคำพิพากษาที่ผิดพลาดหรือเมื่อปรากฏในภายหลังว่าไม่ได้กระทำความผิด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้เปิดกว้างและครอบคลุมกรณีศาลยกฟ้องเพราะพยานหลักฐานไม่เพียงพอ เพื่อให้จำเลยที่พ้นผิดทุกกรณีสามารถเข้าถึงการเยียวยาได้อย่างเท่าเทียม

การแก้ไขกฎหมายควรมุ่งไปที่การขยายขอบเขตของมาตรา 20 (3) ให้ครอบคลุมกรณีการยกฟ้องตาม มาตรา 227 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>5</sup> การปรับปรุงกฎหมายในลักษณะนี้ไม่เพียงเป็นการเยียวยาความเสียหายเฉพาะราย แต่ยังเป็นที่ยืนยันบทบาทและความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเป็นธรรมและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกฎหมายไทยในระยะยาว

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประเด็นปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือเยียวยาผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกควบคุมตัวในคดีอาญาตั้งแต่ชั้นสอบสวน

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2559 ได้บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง (1) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (2) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ (3) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

กฎหมายของประเทศไทยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานับเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรัฐที่ยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักสิทธิมนุษยชนสากล อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่ายังมีข้อจำกัดอย่างมีนัยสำคัญในการให้ความคุ้มครองและการช่วยเหลือเยียวยาผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกควบคุมตัวตั้งแต่ชั้นสอบสวน ทั้งที่ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่บุคคลมีความเปราะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิมากที่สุด และยังถือว่าเป็น “ผู้บริสุทธิ์” ตามหลักกฎหมาย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้กำหนดให้บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ได้แก่ พนักงานอัยการ และผู้เสียหายซึ่งเป็นราษฎรทั่วไป ขณะเดียวกัน มาตรา 2 (21) ได้ให้คำนิยามคำว่า “ควบคุม” หมายถึง การคุมหรือกักขังผู้ถูกจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างการสืบสวนและสอบสวน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไทยยอมรับโดยชัดแจ้งว่าการควบคุมตัวสามารถเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ชั้นก่อนการฟ้องคดีต่อศาล อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะให้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในขั้นตอนดังกล่าวแต่กลับไม่มีกลไกการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจนั้นอย่างเพียงพอ

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 มาตรา 20 กำหนดให้จำเลยมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายต่อเมื่อคดีสิ้นสุดลงแล้ว และปรากฏว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ได้รับการยกฟ้อง หรือพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนแนวคิดการเยียวยาที่ “ปลายทางของกระบวนการ” (ex post compensation) โดยมีได้คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการสอบสวน ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นช่วงเวลาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหาอย่างรุนแรง

ในความเป็นจริง ความเสียหายที่เกิดขึ้นในชั้นสอบสวนมิได้เป็นเพียงความเสียหายเชิงนามธรรม แต่เป็นความเสียหายที่จับต้องได้และส่งผลกระทบต่อหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการถูกจับกุมหรือควบคุมตัวโดยมิชอบ การฝากขังโดยปราศจากพยานหลักฐานเพียงพอ การถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงทนายความ หรือการไม่ได้รับการ

ปล่อยชั่วคราวโดยไม่สมเหตุสมผล ความเสียหายเหล่านี้ส่งผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องสูญเสียเสรีภาพ สูญเสียรายได้ โอกาสในการประกอบอาชีพ ตลอดจนกระทบต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งผลกระทบดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงตัวบุคคล แต่ยังขยายไปถึงครอบครัวและบุคคลใกล้ชิด เช่น การสูญเสียรายได้ของครัวเรือน ความเครียดทางจิตใจ และการติตราทางสังคม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560<sup>6</sup> มาตรา 29 จะรับรองหลักการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์ (presumption of innocence) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108 และมาตรา 108/1 จะเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ผู้ต้องหาจำนวนไม่น้อยยังคงถูกควบคุมตัวหรือฝากขังโดยไม่จำเป็น หรือถูกกำหนดเงื่อนไขการประกันตัวที่เกินสมควรแก่เหตุ ส่งผลให้ผู้ต้องหาต้องสูญเสียอิสรภาพตั้งแต่ต้นคดี ทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงความไม่สอดคล้องระหว่างหลักการทางกฎหมายกับการบังคับใช้จริง อีกทั้งยังขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) มาตรา 14 ซึ่งรับรองว่าบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ความผิดได้ตามกระบวนการยุติธรรม หากรัฐใช้อำนาจควบคุมตัวบุคคลในชั้นสอบสวนโดยไม่จำเป็น และไม่มีการไกล่เกลี่ยหรือเยียวยา ย่อมถือเป็นการละเมิดหลักการดังกล่าวโดยปริยาย

เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลและได้รับการยกฟ้อง ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในชั้นสอบสวนกลับถูกปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาค ทั้งที่ต่างก็เป็นผู้ถูกใช้อำนาจรัฐจำกัดเสรีภาพ โดยไม่ใช่วินิจฉัยคดีเหมือนกัน ความแตกต่างนี้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในกระบวนการยุติธรรม และบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบยุติธรรมของรัฐ

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลตั้งแต่ชั้นสอบสวน (pre-trial stage) ผ่านกลไกตามรัฐธรรมนูญ Fourth Amendment ซึ่งคุ้มครองบุคคลจากการจับกุมหรือค้น โดยไม่มีเหตุอันควร รวมถึงกฎหมายสิทธิพลเมือง 42 U.S.C. §1983 ที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิโดยเจ้าหน้าที่รัฐสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ทันที แม้คดียังไม่ถึงที่สุด ศาลสหรัฐยังได้วางบรรทัดฐานสำคัญ เช่น คดี *Manuel v. City of Joliet*, 137 S. Ct. 911 (2017) ที่รับรองสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัวโดยไม่มี probable cause ให้สามารถเรียกฟ้องค่าเสียหายได้ตั้งแต่ชั้นสอบสวน แสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่ว่ารัฐต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตั้งแต่ต้นกระบวนการ

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากมุมมองทางทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Theory) การดำเนินคดีที่ดีต้องสามารถสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรมกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริสุทธิ์ หากรัฐมุ่งเน้นเพียงการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยละเลยผลกระทบต่อผู้บริสุทธิ์ที่ถูกดึงเข้าสู่กระบวนการย่อมทำให้กระบวนการยุติธรรมขาดความชอบธรรม และไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 โดยเฉพาะมาตรา 20 (2) ยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากจำกัดสิทธิการเยียวยาไว้เฉพาะหลังคดีสิ้นสุดแล้วเท่านั้น การไม่มีกลไกช่วยเหลือเยียวยาตั้งแต่ชั้นสอบสวนจึงถือเป็นข้อบกพร่องเชิงโครงสร้างของกฎหมายไทย ที่ทำให้ผู้ต้องหาจำนวนมากต้องแบกรับภาระ ความเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐโดยลำพัง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 20 ให้ขยายความคุ้มครองไปถึงผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกควบคุมตัวหรือถูกจำกัดเสรีภาพตั้งแต่ชั้นสอบสวน โดยเฉพาะในกรณีที่อยู่หลังพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง หรือศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลและหลักการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์อย่างแท้จริง

ประเด็นปัญหาประการที่สาม ปัญหาค่าทดแทนค่า ค่าเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ และการขาดโอกาสประกาศความบริสุทธิ์ต่อสาธารณชนซึ่งไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริง

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติค่าตอบแทนและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติว่า “จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง (1) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ (2) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ (3) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

การดำเนินคดีอาญาเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลโดยตรง โดยเฉพาะในกรณีที่บุคคลถูกจับกุมและถูกควบคุมตัว แต่ภายหลังพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ย่อมถือเป็นความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมซึ่งรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจต้องมีหน้าที่รับผิดชอบและเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นธรรม แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายคือพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เพื่อรองรับการเยียวยาจำเลยผู้บริสุทธิ์ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ากฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถตอบสนองต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างเพียงพอ

1. อัตราค่าทดแทนที่ต่ำเกินไปและไม่สอดคล้องกับความเสียหายจริง โดยเฉพาะการกำหนดค่าทดแทนการถูกคุมขังในอัตราคงที่ เช่น วันละ 500 บาท ตามมาตรา 21(1) ซึ่งไม่สะท้อนมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงทั้งในด้านเศรษฐกิจและเชิงนามธรรม ความเสียหายจากการถูกดำเนินคดีอาญามีได้จำกัดเพียงการสูญเสียเสรีภาพ แต่ยังรวมถึงรายได้ที่สูญเสีย โอกาสในการประกอบอาชีพ ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตลอดจนความเสียหายด้านจิตใจ ชื่อเสียง เกียรติยศ และศักดิ์ศรีทางสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตของผู้บริสุทธิ์และครอบครัวอย่างยาวนาน แม้ภายหลังจะได้รับการยกฟ้องก็ตาม

2. การขาดมาตรการฟื้นฟูชื่อเสียงและการประกาศความบริสุทธิ์ต่อสาธารณชน แม้ศาลจะพิพากษายกฟ้องหรืออัยการสั่งไม่ฟ้อง แต่ในความเป็นจริง ภาพลักษณ์ของการเป็น “ผู้ต้องหา” มักถูกจดจำมากกว่าคำพิพากษา ผู้คนจำนวนมากไม่รับรู้ผลของคดี ทำให้ผู้บริสุทธิ์ยังคงถูกตีตรา สูญเสียความเชื่อมั่นจากสังคม นายจ้าง คู่ค้า หรือชุมชน ส่งผลให้เสียโอกาสทางอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่มีกลไกบังคับให้รัฐต้องประกาศคืนชื่อเสียงหรือฟื้นฟูศักดิ์ศรีของผู้พ้นผิด

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าการเยียวยาผู้บริสุทธิ์ถูกมองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่เกิดจากความรับผิดชอบของรัฐตามหลัก Due Process และ Equal Protection ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีทั้งกฎหมายระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐที่เปิดโอกาสให้ผู้บริสุทธิ์ได้รับค่าชดเชยตามความเสียหายจริง ครอบคลุมทั้งความเสียหายทางเศรษฐกิจและเชิงนามธรรม อัตราค่าชดเชยมีความเหมาะสมกับค่าครองชีพและสามารถปรับตามเงินเฟ้อ อีกทั้งยังมีมาตรการสนับสนุนการฟื้นฟูชีวิต เช่น การช่วยเหลือด้านอาชีพ และองค์กรอิสระที่ช่วยเหลือผู้พ้นผิด แนวทางดังกล่าวสะท้อนหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและความเป็นธรรมเชิงแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาค่าทดแทนต่ำของกฎหมายไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและแนวคิด ที่ยังยึดอยู่กับการ “ช่วยเหลือเท่าที่จำเป็น” มากกว่าการ “เยียวยาอย่างสมบูรณ์” ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดยเฉพาะ ICCPR มาตรา 9(5) ที่รับรองสิทธิของผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบในการได้รับค่าชดเชยที่สามารถบังคับได้ รวมถึงขัดกับทฤษฎีความเป็นธรรมเชิงแก้ไข (Corrective Justice) และทฤษฎีสัญญาประชาคมที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจของตน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 21 โดยขยายขอบเขตความเสียหายให้ครอบคลุมทั้งความเสียหายทางเศรษฐกิจและเชิงนามธรรม ปรับอัตราค่าทดแทนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพและความเสียหายจริง เพิ่มมาตรการประกาศความบริสุทธิ์และฟื้นฟูชื่อเสียงต่อสาธารณชน รวมถึงจัดให้มีระบบสนับสนุนการฟื้นฟูอาชีพและการกลับคืนสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรี การปรับปรุงดังกล่าวไม่เพียงเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริสุทธิ์ แต่ยังเป็นการสร้างเชื่อมั่นต่อระบบยุติธรรมอาญาของไทย และยืนยันว่ารัฐต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบจากการใช้อำนาจอย่างแท้จริง

โดยแก้ไขเป็น มาตรา 21/1 “ให้ผู้ที่ได้รับการยกฟ้องสามารถร้องขอให้หน่วยงานรัฐประกาศความบริสุทธิ์ต่อสาธารณชน” เพื่อการฟื้นฟูชื่อเสียงตามกฎหมายกระทรวง เพื่อให้สังคมรับรู้ว่าจำเลยพ้นผิดแล้วและลดผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากตราบาปเดิม และมาตรา 21/2 “ให้รับรองสิทธิจำเลยได้รับค่าชดเชยจากการสูญเสียโอกาสทางอาชีพหรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน โดยคำนึงถึงรายได้ ระยะเวลาการถูกจำกัดเสรีภาพ และผลกระทบหลังจากได้รับการยกฟ้อง” และมาตรา 21/3 “กำหนดสิทธิในการฟื้นฟูอาชีพและการสนับสนุนจากรัฐผ่าน โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การช่วยเหลือด้านการจ้างงาน หรือ โครงการฝึกอบรมอาชีพ เพื่อให้ผู้บริสุทธิ์สามารถกลับเข้าสู่ชีวิตการทำงานและสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี”

นอกจากการปรับปรุงกฎหมายแล้ว ยังควรปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคำทดแทนให้เข้าถึงง่าย โปร่งใส และลดความซับซ้อนในการยื่นคำขอ รวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับสิทธิและวิธีการเข้าถึงคำทดแทนแก่จำเลย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าผู้บริสุทธิ์จะได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติคำทดแทนผู้เสียหายและคำทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544.

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal

Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR). กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2551.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560