

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กองทุนหมุนเวียนเป็นกลไกสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในทุกภาคส่วน เช่น ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น โดยปัจจุบันมีทุนหมุนเวียนที่รัฐจัดตั้งขึ้น อยู่ในกำกับของกระทรวงการคลังมากกว่า 100 กองทุน มูลค่าของสินทรัพย์รวมมากกว่า 3 ล้านล้านบาท ทำให้ระบบบริหารจัดการกองทุนหมุนเวียนมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง แต่ระบบกองทุนหมุนเวียนในประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นไม่นาน อาจทำให้ระบบการบริหารจัดการ บทบัญญัติของกฎหมายยังไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้น

กองทุนยุติธรรมเป็นหนึ่งในกองทุนหมุนเวียนที่ผู้เขียนจะนำมาศึกษา ซึ่งกองทุนยุติธรรมถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2549 โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม และได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณครั้งแรกตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2549 ต่อมาในปี 2553 ได้ถ่ายโอนงานกองทุนยุติธรรมจากสำนักงานกิจการยุติธรรมไปยังกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ การให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใดๆ เพื่อปกป้องคุ้มครอง หรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม โดยในปี พ.ศ. 2553 มีการออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ขึ้น เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อน ยากไร้ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 นั้นมีปัญหาหลายประการ เช่น มีงบประมาณเพียงทางเดียวคือเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ การให้ความช่วยเหลือเป็นไปได้อย่างล่าช้าเนื่องจากรวมศูนย์การพิจารณาอยู่ที่ส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) เพียงที่เดียว เป็นต้น

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ถูกออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหาของระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 โดยเฉพาะ โดยการเพิ่มช่องทางในส่วน

รายรับของกองทุนยุติธรรมให้สามารถรับเงินได้จากหลากหลายช่องทาง และได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ทุกจังหวัดให้สามารถพิจารณาให้ความช่วยเหลือและจ่ายเงินได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในจังหวัด

การให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 นั้นสามารถแก้ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมของไทยได้อย่างเป็นระบบ ทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ต้นทางคือการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน กลางทางคือการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และปลายทางคือการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยและการช่วยเหลือเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งการที่กองทุนยุติธรรมให้ความช่วยเหลือประชาชนเช่นนี้ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมได้หลายอย่าง เช่น แก้ปัญหาคนล้นคุกของกรมราชทัณฑ์ แก้ปัญหาด้านงบประมาณของหน่วยงานราชการในด้านงบประมาณที่ต้องดูแลผู้ต้องหาหรือจำเลยขณะที่ถูกคุมขัง แก้ปัญหาการไม่รู้กฎหมายของประชาชน โดยการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย และสามารถลดค่าเสียโอกาสของรัฐที่อาจเสียไปหากประชาชนผู้ไม่รู้กฎหมาย หรือผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายมาดำเนินคดี หรือต้องถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ

จากการที่พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน 2559 ถึงแม้ว่ากองทุนยุติธรรมจะสามารถสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ให้คนที่ไม่มีความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วยตนเอง ให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม แต่ในการบังคับใช้กฎหมายของกองทุนยุติธรรมนั้นยังมีปัญหาอยู่บางประการ ผู้ศึกษาจึงมีประเด็นที่จะทำการศึกษาการพัฒนาทุนหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กองทุนยุติธรรมเป็นทุนหมุนเวียนหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ให้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม จึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลซ้อนอีกนิติบุคคลหนึ่ง และให้จัดตั้งสำนักงานกองทุนยุติธรรมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ทำให้การบริหารงาน หรือการดำเนินงานบางอย่างเกิดความไม่แน่นอน เช่น ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการ รวมถึงอาจทำให้การดำเนินงานของ

กองทุนยุติธรรมเกิดความล่าช้า รวมถึงการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมในระดับจังหวัดมีการมอบหมายให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นฝ่ายธุรการของกองทุนยุติธรรม ทำให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีภาระงานเพิ่มขึ้น แต่มีอัตรากำลังเท่าเดิม ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ประเด็นที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนการนำส่งเงินรายได้ของสำนักงานศาลยุติธรรมให้กับกองทุนยุติธรรม ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ได้แก่เงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีพิคสัญญาระหว่างศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค่าธรรมเนียมศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา ทั้งนี้ ในอัตราไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลัง โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง แต่การที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำส่งเงินรายได้ นั้น ทำให้มีปัญหาในเรื่องของการปฏิบัติว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ในการนำเงินดังกล่าวมายังกองทุนยุติธรรม และจะใช้วิธีการใดในการดำเนินการ

ประเด็นที่สาม ปัญหาการไม่มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้กับผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุนยุติธรรม ซึ่งกองทุนยุติธรรมมีสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ได้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 แต่หลังจากวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้นั้น กองทุนยุติธรรมได้รับเงินจากผู้บริจาคให้เพียง 1 ครั้งเท่านั้น อาจเป็นเพราะการไม่ได้มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้กับผู้บริจาค ดังนั้นผู้ที่ต้องการจะบริจาคจึงเลือกไปบริจาคให้กับหน่วยงานหรือสถานที่ที่บริจาคแล้วได้สิทธิประโยชน์ทางภาษี เพื่อที่จะได้เป็นการบรรเทาภาระทางภาษีของบุคคลนั้น ทำให้บทบัญญัติกฎหมายที่ร่างขึ้นมานั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรศึกษาการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น รวมถึงศึกษาทุนหมุนเวียนอื่นในประเทศไทย เพื่อที่จะได้เปรียบเทียบหาความเหมือนหรือความแตกต่าง และนำความแตกต่างนั้นมาปรับปรุงการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 เพื่อที่จะให้สามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ท้วถึง และเท่าเทียม อีกทั้งยังสามารถช่วยลดภาระทางด้าน

งบประมาณของทางภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม และลดค่าเสียโอกาสที่รัฐอาจเสียไปหากไม่มีการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม
2. เพื่อศึกษาบทบาทยุติเกี่ยวกับการนำส่งเงินรายได้ของกองทุนยุติธรรม
3. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการไม่มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้กับผู้ที่บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้กับกองทุนยุติธรรม

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

หากพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ได้รับการพัฒนาทั้งในด้านบทบาทยุติแห่งกฎหมาย และในด้านการบังคับใช้ จะสามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทั่วถึง และเท่าเทียม และสามารถช่วยลดภาระทางด้านงบประมาณของทางภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมาก จึงสมควรให้แก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม ให้สามารถดำเนินงานได้เป็นอิสระ โดยไม่อยู่ในสังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม แก้ไขในเรื่องความชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำส่งเงินรายได้เข้าสู่กองทุนยุติธรรม ให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นเพื่อยกเว้นรายการสำหรับผู้บริจาคเงินให้กับกองทุนยุติธรรม

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในสารนิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษา ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับทุนหมุนเวียน แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หนังสือและบทความของผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของการปรับปรุง พัฒนาพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม
2. ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำส่งเงินรายได้ของกองทุนยุติธรรม
3. ทำให้ทราบถึงเกี่ยวกับผลกระทบของการไม่มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้กับผู้ที่บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้กับกองทุนยุติธรรม
4. เพื่อสรุปและเสนอแนะการพัฒนาทบทวนเวียนเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม