

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับทุนหมุนเวียน และการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหากกองทุนยุติธรรม เป็นหน่วยงานรัฐที่มีวิธีการบริการงานในระบบงบประมาณปกติ โดยที่รัฐบาลไม่เห็นความจำเป็นในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน อาจเกิดปัญหาในด้านการบริหารงานได้ เนื่องจากขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน หรือไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการได้อย่างทั่วถึง แต่ทางรัฐบาลของไทยนั้น ได้เล็งเห็นความสำคัญของการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยผ่านกองทุนยุติธรรม จึงให้มีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 เพราะกองทุนยุติธรรมนั้นถือว่าเป็นทุนหมุนเวียนหนึ่งเนื่องจากรายได้ของกองทุนยุติธรรมนั้นไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาจะอธิบายถึงที่มาของการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยกองทุนยุติธรรมว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจในการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้น และกองทุนยุติธรรมจะสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างไร รวมถึงจะมีการเปรียบเทียบกับกองทุนหมุนเวียนอื่นในประเทศไทยและการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมต่างประเทศว่าเหมือนหรือแตกต่างกับกองทุนยุติธรรมอย่างไร เพื่อพัฒนาทุนหมุนเวียนที่สนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยกองทุนยุติธรรมต่อไป

3.1 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

ทุนหมุนเวียน เป็นส่วนหนึ่งของเงินนอกงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ทุนหมุนเวียนถือเป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นแนวทางที่ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินกิจกรรมที่จำเป็นและสำคัญ ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้ตามแนวทางปกติ ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานของรัฐจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ทั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และกฎหมายเฉพาะ

ดำเนินการภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และกิจกรรมที่แตกต่างกันตามความจำเป็นและภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ¹

3.1.1 เจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

เนื่องจากพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียน ทั้งกระบวนการ ประกอบกับปัจจุบันได้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่าย บริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความคล่องตัวทางการเงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่การบริหารทุนหมุนเวียนยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารทุนหมุนเวียน มีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ด้านการเงินการคลังของรัฐ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งกำกับและบริหารทุนหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพ และบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

โดยที่ปัจจุบันรัฐได้จัดตั้งทุนหมุนเวียนเพื่อใช้เป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการคลัง ทั้งในด้านกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพด้านราคา การจ้างงาน รวมถึงการกระจายรายได้ เนื่องจากมีความคล่องตัวมากกว่าการดำเนินงานภายใต้ระบบงบประมาณปกติ เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เป็นต้น โดยมีมูลค่าทรัพย์สินรวม ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2557 ประมาณ 3.079 ล้านล้านบาท

แต่ข้อเท็จจริงพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นกลไกหลักของการบริหารทุนหมุนเวียน มีข้อจำกัดไม่ครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียน ทั้งกระบวนการ และให้อำนาจยุบเลิกเฉพาะทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณเท่านั้น ขณะที่กระบวนการกำกับดูแลทุนหมุนเวียนที่ผ่านมาใช้กลไกของฝ่ายบริหารผ่าน คณะรัฐมนตรี ทั้งในเรื่องการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน การบริหารจัดการ การเข้าสู่ระบบประเมินผล การรายงานผลทางการเงิน แต่กระบวนการดังกล่าวยังขาดประสิทธิภาพ

¹ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย งบประมาณและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน. *รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา*, หน้า ก.

มีความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ส่งผลถึงความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้นๆ แม้ภายหลังฝ่าย บริหารจะได้ปรับปรุงกระบวนการบริหารทุนหมุนเวียนข้างต้น โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การขอจัดตั้ง การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2557 เพื่อให้ การดำเนินงานทุนหมุนเวียนเป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแต่ก็ยังมีข้อ กัดไม่รวมถึงทุนหมุนเวียน ที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ²

3.1.2 โครงสร้างการบริหาร

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายบริหารทุน หมุนเวียน โดยมีหน้าที่ในการ กำหนดนโยบาย กำกับดูแลการบริหารจัดการและการติดตามการดำเนินงาน พิจารณากลับกรองการจัดตั้ง รวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน กำกับติดตาม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลทุนหมุนเวียน เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการนำทุนหรือผลกำไรของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ โดยแต่ละทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะกำหนดให้มีให้มีคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล การบริหารจัดการ และติดตามการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นๆ โดยให้ผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อทำหน้าที่บริหารทุนหมุนเวียนดังกล่าว

เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนเป็นเงินนอกงบประมาณ การควบคุมและการบริหารงานจึงอยู่นอกเหนือการควบคุมของระบบงบประมาณปกติ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน³เป็นผู้กำหนดวิธีการควบคุมเงินทุนหมุนเวียน ทั้งในด้านการบริหารเงิน การบริหารทรัพยากรบุคคล และการบริหารงานทั่วไป โดยส่วนราชการเจ้าของเงินทุนต้องกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติของเงินทุนหมุนเวียนนั้นขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินการกิจของกองทุนซึ่งระเบียบดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง การบริหารเงินทุนหมุนเวียนที่สำคัญมี 3 ด้าน⁴ ได้แก่

² เรื่องเดียวกัน, น.11-12

³ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาตรา 7

⁴ เรื่องเดียวกัน, น.419-421

1) การบริหารการเงิน

กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ควบคุมการบริหารการเงินของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการต่างๆ ดังนี้

(1) การงบประมาณ กำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของกองทุนต้องจัดทำประมาณการรายรับรายจ่ายประจำปี ซึ่งในประมาณการรายรับรายจ่ายนั้นจะต้องมีหลักฐานอ้างอิงที่ชัดเจน จับต้องได้ เช่น สถิติของการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา รวมถึงแนวโน้มของการดำเนินงานในอนาคต เพื่อเสนอต่อกระทรวงการคลังทุกสิ้นปีงบประมาณ

(2) การเบิก-จ่ายเงิน โดยส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียน ต้องขอเปิดบัญชีเงินทุนหมุนเวียนกับกระทรวงการคลัง เรียกว่าบัญชีเงินฝากคลัง เพื่อเป็นบัญชีสำหรับการรับเงินเข้าและเบิกไปใช้จ่าย ซึ่งการเบิก-จ่ายเงินนี้ต้องมีการออกเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเบิก-จ่ายเงินไว้ให้มีความชัดเจน

(3) การเงินและบัญชี ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียน ต้องจัดทำรายงานงบการเงินสำหรับให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ โดยมีงบดุล งบกำไรขาดทุน และงบต้นทุนการผลิต ซึ่งเป็นงบการเงินในลักษณะเดียวกันกับการธุรกิจของภาคเอกชน โดยในแต่ละทุนหมุนเวียนอาจมีการกำหนดระยะเวลาการจัดทำรายงานงบการเงินไว้ในกฎหมายว่าต้องจัดทำรายงานดังกล่าวภายในกี่วันนับตั้งแต่วันสิ้นปีบัญชี (สิ้นปีงบประมาณ)

2) การบริหารทรัพยากรบุคคล

การบริหารงานของเงินทุนหมุนเวียน ดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ประจำ แต่หากอัตรากำลังไม่เพียงพอกับภารกิจ และต้องการอัตราเพิ่มเติมเพื่อสมทบกับข้าราชการประจำ หน่วยงานสามารถเสนอขอใช้งบประมาณของเงินทุนหมุนเวียนในการขออัตรากำลังตำแหน่งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว เพื่อปฏิบัติงานภายใต้ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มเติมจากกระทรวงการคลังได้ โดยใช้กรอบอัตราค่าจ้างเดียวกับของทางราชการ

3) การบริหารงานทั่วไป

ในการบริหารงานทั่วไป ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนเป็นผู้บริหารเอง โดยปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายของเงินทุนหมุนเวียนนั้นๆ ทั้งในด้านบุคลากร และด้านการเงิน

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารเงินทุนหมุนเวียน แม้จะไม่ต้องอยู่ในการควบคุมของระบบงบประมาณปกติ แต่ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนยังต้องปฏิบัติตามระเบียบของทาง

ราชการ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 เป็นต้น

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ถือเป็นกฎหมายแม่บทของทุนหมุนเวียนทุกทุนหมุนเวียน ที่เป็นการกำหนดกรอบการบริหาร กรอบการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนไว้อย่างกว้างๆ ว่าจะให้ทุนหมุนเวียนมีลักษณะอย่างไร บริหารงาน โดยคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน ต้องมีวิธีการนำเสนอแผนการดำเนินงานต่อกระทรวงการคลังก่อนที่จะเริ่มดำเนินงาน แต่ทุนหมุนเวียนเองก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินการ หรือการบริหารงานภายในของทุนหมุนเวียนได้โดยการกำหนดไว้ในกฎหมายที่ให้จัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้น แต่หากบทบัญญัติใดมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ซึ่งกองทุนยุติธรรมเองเป็นทุนหมุนเวียนหนึ่งที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เช่นเดียวกัน ในฐานะที่เป็นทุนหมุนเวียนหนึ่ง โดยกองทุนยุติธรรมนั้นจะมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนประเภทใด และมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างไร ผู้ศึกษาจะได้อธิบายในลำดับต่อไป

3.2 พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 ต่อมาในปี 2553 ได้ถ่ายโอนงานกองทุนยุติธรรมจากสำนักงานกิจการยุติธรรมไปยังกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และได้ออกระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมายทั้งสิ้น 8 ประการ ได้แก่ สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการวางเงินประกันการปล่อยชั่วคราว สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการชำระค่าธรรมเนียมขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในคดีแพ่งและคดีปกครอง สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการพิสูจน์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับคำวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมเอกสาร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินเผชิญสืบของศาล ค่าใช้จ่ายในการสอบแนวเขตรังวัดที่ดินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือทางดาวเทียมและการอ่าน แปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายดังกล่าว สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายอื่นของผู้รับการสนับสนุน ได้แก่ ค่าพาหนะ

เดินทาง ค่าที่พัก ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นและเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกองทุน สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายอื่นเพื่อคุ้มครองช่วยเหลือให้ได้รับความปลอดภัยจากการก่ออาชญากรรม หรือการป้องกันการถูกปลอกร้ายเพราะได้เข้าช่วยเหลือภารกิจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือประชาชน สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายอื่นเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความคิดทางอาญา การกระทำโดยมิชอบทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดในลักษณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน หรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สิบรายขึ้นไปหรือที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

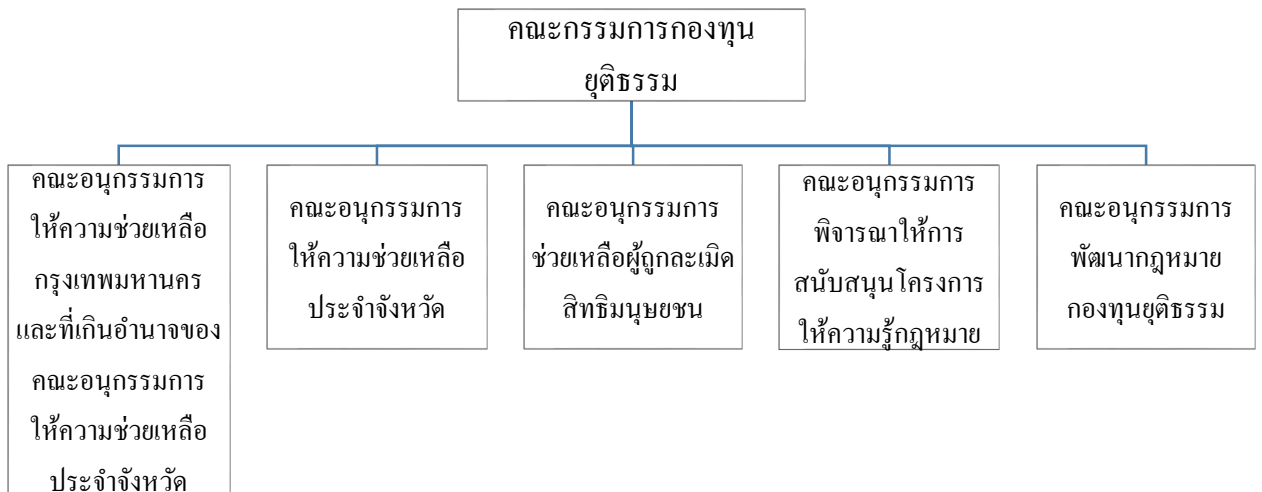
ที่สำคัญอย่างยิ่ง รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาแล้วหลายสมัย จนกระทั่งรัฐบาลปัจจุบัน นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 นโยบายที่ 11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ข้อ 11.5 ได้กำหนดให้ต้องมีการ “ส่งเสริมกองทุนยุติธรรม เพื่อคุ้มครองช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส คุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ”

อย่างไรก็ตามกองทุนยุติธรรมตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2553 มีงบประมาณที่จำกัด ประกอบกับไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานทำให้กองทุนยุติธรรมไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม ดังนั้น สมควรกำหนดให้กองทุนยุติธรรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน จึงได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เรียกว่า “กองทุนยุติธรรม” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน จึงได้มีการถ่ายโอนงานกองทุนยุติธรรมจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

3.2.1 โครงสร้างการบริหาร

เมื่อพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับในวันที่ 24 เมษายน 2559 ได้มีคณะกรรมการเกิดขึ้น 1 คณะ เรียกว่าคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม จากนั้น คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม อาศัยอำนาจตามมาตรา 20 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอในทุกภารกิจของกองทุนทั่วราชอาณาจักร ประกอบมาตรา 21 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร เพื่อมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอกองทุน เฉพาะกรณีการให้ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการขอลดค่าธรรมเนียมผู้ต้องหาหรือจำเลย แต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการกิจของกองทุนยุติธรรมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ ดังแสดงในรูปภาพที่ 1⁵

รูปภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารกองทุนยุติธรรม



⁵ สำนักงานกองทุนยุติธรรม. (2559). *คู่มือการปฏิบัติงานกองทุนยุติธรรม* (ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. หน้า 5

3.2.1.1 คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

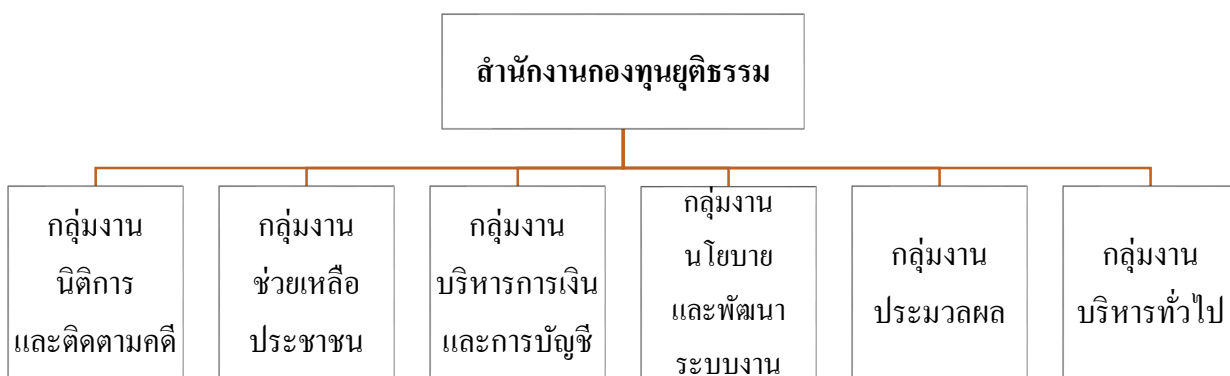
คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสภานายความ และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคน⁶

คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางกรอบการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงาน หรือการส่งเสริมเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมตามภารกิจของกองทุนยุติธรรม รวมถึงมีอำนาจในการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม⁷

3.2.1.2 สำนักงานกองทุนยุติธรรม

สำนักงานกองทุนยุติธรรม ถูกจัดตั้งขึ้นตาม มาตรา 11⁸ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการให้กับกองทุน คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลที่คณะกรรมการแต่งตั้ง โดยมีโครงสร้างดังต่อไปนี้

รูปภาพที่ 2 โครงสร้างสำนักงานกองทุนยุติธรรม⁹



⁶ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 13

⁷ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 18

⁸ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 11

⁹ สำนักงานกองทุนยุติธรรม. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 4 หน้า 10

1) กลุ่มงานนิติการและติดตามคดี มีหน้าที่ในการพัฒนากฎหมายของกองทุนยุติธรรม ตอบข้อหารือจากหน่วยงานในภูมิภาคเกี่ยวกับตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน ตอบข้อปัญหาและให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย รวมถึงการบริหารจัดการและติดตามผู้ขอรับความช่วยเหลือที่หลบหนีประกันตัวกลับมาดำเนินคดี เร่งรัดการปฏิบัติตามสัญญา และดำเนินคดีกองทุนยุติธรรม

2) กลุ่มงานช่วยเหลือประชาชน มีหน้าที่ในการรับคำขอรับความช่วยเหลือ แสวงหา และตรวจสอบข้อเท็จจริง กลั่นกรองและจัดทำความเห็นนำเสนอคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม พิจารณา ดำเนินการจัดทำนิติกรรมสัญญากองทุนยุติธรรม รวมถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือในกรุงเทพมหานคร

3) กลุ่มงานบริหารการเงินและการบัญชี มีหน้าที่ในการวางระบบและบริหารจัดการด้านการเงิน การบัญชี การงบประมาณของกองทุน รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินและพัสดุของกองทุน แผนปฏิบัติการ งานพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะของกองทุน

4) กลุ่มงานนโยบายและพัฒนาระบบงาน มีหน้าที่ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ศึกษาและวิจัย พัฒนาระบบงานและมาตรฐานการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม รวมถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม

5) กลุ่มงานประมวลผล มีหน้าที่ในการดำเนินการประมวลผลการดำเนินงาน และสถิติด้านต่าง ๆ ของกองทุนยุติธรรม บริหารจัดการและพัฒนาระบบฐานข้อมูล รวมถึงบริหารจัดการระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของกองทุนที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

6) กลุ่มงานบริหารทั่วไป มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับงาน งานธุรการ และงานประชุมของสำนักงานกองทุนยุติธรรม การส่งเสริมและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สนับสนุนงานเลขานุการของสำนักงานกองทุนยุติธรรม รวมถึงการปฏิบัติงานอื่นที่มีได้กำหนดให้เป็นกลุ่มงาน โดยเฉพาะ

3.2.2.3 สำนักงานยุติธรรมจังหวัด

รูปภาพที่ 3 โครงสร้างสำนักงานกองทุนยุติธรรมจังหวัด¹⁰



1) ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล งานธุรการทั่วไป งานเลขานุการของยุติธรรมจังหวัด งานการเงิน งานงบประมาณ งานพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะ งานประชาสัมพันธ์รวมถึงการประสานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ไม่มีหน่วยงานในจังหวัด

2) กลุ่มอำนวยการความยุติธรรมและนิติการมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประสานให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม งานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงงานเสริมสร้างความเป็นธรรมและอำนวยการความยุติธรรมที่ได้รับมอบหมายจากส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ไม่มีหน่วยงานในจังหวัด

3) กลุ่มพัฒนาและส่งเสริมงานยุติธรรมชุมชนมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมระบบงานยุติธรรมในจังหวัด งานพัฒนาและส่งเสริมงานยุติธรรมทางเลือก จัดทำบริหาร ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานแผนปฏิบัติการของกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลจัดการความรู้ในหน่วยงาน จัดทำแผนและโครงการพัฒนานุเคราะห์ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด รวมถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมระดับจังหวัด

¹⁰ สำนักงานกองทุนยุติธรรม. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4 หน้า 11

3.2.2 การส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558

กองทุนยุติธรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลดปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การดูแลและเมตตาสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน¹¹

ประชาชนที่ต้องการขอรับความช่วยเหลือนั้นจะสามารถยื่นคำขอด้วยตนเองที่สำนักงานกองทุนยุติธรรม หรือสำนักงานยุติธรรมจังหวัดก็ได้ แต่หากประชาชนไม่สามารถเดินทางไปยังสำนักงานกองทุนยุติธรรม หรือสำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้ ประชาชนสามารถจะยื่นคำขอรับความช่วยเหลือที่หน่วยงานการใด ๆ ก็ได้ ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานราชการทุกหน่วยงาน เช่น สำนักงานรัฐมนตรี ศูนย์ดำรงธรรม หรือศูนย์บริการร่วมประจำกระทรวง สามารถรับคำร้องทุกข์ หรือรับคำขอรับความช่วยเหลือใดๆ ได้ และจากนั้นจึงส่งต่อมาให้สำนักงานกองทุนยุติธรรมหรือสำนักงานยุติธรรมจังหวัดได้ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ประชาชนไม่สามารถมายื่นคำขอรับความช่วยเหลือด้วยตนเองได้ กองทุนยุติธรรมได้เปิดช่องให้ประชาชนสามารถให้ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ สามีหรือภริยาที่จดทะเบียนสมรสมายื่นคำขอแทน หรือมอบอำนาจให้สามีหรือภริยาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน ญาติใกล้ชิดผู้บังคับบัญชา หรือนายจ้างมายื่นคำขอรับความช่วยเหลือกับกองทุนยุติธรรมได้ หรืออาจส่งคำขอมายังช่องทางอื่นได้ เช่น ไปรษณีย์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์หรือช่องทางอื่นก็ได้¹²

3.2.2.1 การให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี

การให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี หมายความว่า การที่ประชาชนต้องการจะยื่นคำร้อง ฟ้องคดี ดำเนินคดี ต่อผู้คดี บังคับคดี และการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง นั้นอาจมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าตรวจพิสูจน์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเอกสาร หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ซึ่งกองทุนยุติธรรมสามารถให้ความช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่าย

¹¹ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 มาตรา 5

¹² ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 5

ได้แก่ ค่าจ้างนายความ ค่าที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดี หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี¹³

1. สำนักงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานที่รับผิดชอบ หมายถึง สำนักงานกองทุนยุติธรรมหรือสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่มีหน้าที่เกี่ยวกับด้านธุรการของกองทุนยุติธรรมในจังหวัดนั้นๆ เช่น การรับคำขอรับความช่วยเหลือ การทำรายงานความเห็นประกอบคำขอรับความช่วยเหลือเพื่อเสนอให้คณะอนุกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา รวมไปถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการในการจัดประชุมคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือด้วย

สำนักงานที่รับผิดชอบในการทำรายงานความเห็นประกอบคำขอรับความช่วยเหลือนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นสถานที่เดียวกับสถานที่ที่รับคำขอรับความช่วยเหลือนั้นๆ กล่าวคือ หากผู้ขอรับความช่วยเหลือได้มายื่นคำขอรับความช่วยเหลือที่จังหวัด ก แต่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ก อาจส่งคำขอรับความช่วยเหลือนั้น ไปยังสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ข เพื่อพิจารณาทำรายงานความเห็นเสนอคณะอนุกรรมการก็ได้ เนื่องจากข้อ 6 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน¹⁴

2. หลักเกณฑ์การพิจารณา

การทำทำรายงานความเห็นของเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจในการพิจารณานั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา¹⁵ คือ กรณีเป็นผู้ยื่นคำร้อง ฟ้องคดี บังคับคดี หรือดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ต้องเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิ และต้องมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย หรือจะต้องใช้สิทธิทางศาล ส่วนกรณีผู้ยื่นคำขอประสงค์ต่อผู้คดี หรือการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ต้องไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เว้นแต่มีหลักฐานอันน่าเชื่อถือว่าน่าจะไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด นอกจากนั้นจะต้องฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนว่ามีความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วย

¹³ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 9

¹⁴ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 6

ตนเองหรือไม่ และมีโอกาสที่ผู้จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับความช่วยเหลือ หรือ บรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่นหรือไม่ เช่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173 ที่กำหนดให้จำเลยที่ถูกตั้งฟ้องในความผิดที่มีอัตราโทษถึงแก่ทัณฑ์โทษที่กำหนด ให้รัฐจัดหา ทุนายความให้จำเลยผู้นั้น

3. ผู้มีอำนาจในการพิจารณา

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 กำหนดให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือที่คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งในกรณีการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีนั้น คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือกรุงเทพมหานครและที่เกินอำนาจของ คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ที่ 1/2559 และ 2/2559

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถเสนอคำขอรับความช่วยเหลือให้ คณะกรรมการพิจารณาได้ เจ้าหน้าที่อาจเสนอรายงานความเห็นต่อประธานอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือซึ่งได้แก่รองปลัดกระทรวงยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือก็ได้¹⁵ เนื่องจากในบางกรณีนั้นจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือ อย่างเร่งด่วน ถ้าหากไม่ทันกาลอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ เช่น การขาดอายุความในการฟ้องร้อง หรือการครบกำหนดเวลาตามกำหนดนัดของศาลในกรณีต่างๆ เป็นต้น

4. อัตราค่าใช้จ่ายที่กองทุนยุติธรรมสามารถให้ความช่วยเหลือได้

(1) ค่าจ้างทนายความ

หลังจากผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความช่วยเหลือแล้ว เลขานุการของ คณะกรรมการมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาทนายความที่จะมาช่วยเหลือประชาชน ซึ่งเลขานุการนั้นจะต้อง พิจารณาคัดเลือกจากทนายความที่ขึ้นบัญชีไว้กับกองทุนยุติธรรมภายในเขตจังหวัดนั้นก่อน แต่หากมี เหตุจำเป็นหรือมีพฤติการณ์พิเศษอื่นๆ เช่น เกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เกิดความไม่เชื่อมั่น ในกระบวนการยุติธรรม หรือเป็นคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน เลขานุการอาจจัดหาทนายความนอกเขต

¹⁵ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 15

พื้นที่ หรือทุนความที่ไม่ได้ขึ้นบัญชีไว้กับกองทุนยุติธรรมก็ได้ ทั้งนี้อัตราค่าจ้างทนายความต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมประกาศกำหนด¹⁶

(2) ค่าฤชาธรรมเนียม

เป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนด ซึ่งหากผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความช่วยเหลือในส่วนนี้ จะเป็นการอนุมัติในหลักการ กล่าวคือ จะไม่มีการกำหนดค่าฤชาธรรมเนียมไว้อย่างตายตัวในรายงานความเห็นประกอบการพิจารณาเนื่องจากภายหลังอาจเกิดค่าฤชาธรรมเนียมอื่นๆอีก เช่น ค่าประกาศหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

(3) ค่าใช้จ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี

ค่าใช้จ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาจเป็นค่าใช้จ่ายใดๆที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินคดี เช่น ค่าตรวจพิสูจน์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้แสวงหาข้อเท็จจริง ค่าเดินทาง ค่าที่พัก เป็นต้น โดยค่าใช้จ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความช่วยเหลือในส่วนนี้ จะเป็นการอนุมัติในหลักการ เช่นเดียวกับค่าฤชาธรรมเนียม

3.2.2.2 การขอลดยั่วยุคร่าวผู้ต้องหาหรือจำเลย

ประชาชนที่สามารถขอรับความช่วยเหลือในกรณีการขอลดยั่วยุคร่าวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น ได้แก่ ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นผู้ถูกคุมขังหรือจะถูกคุมขังในคดีอาญา หรือกรณีอื่นๆ¹⁷ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเองได้ เนื่องจากไม่มีความสามารถทางเศรษฐกิจเพียงพอ

1. สำนักงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานที่รับผิดชอบ หมายถึง สำนักงานกองทุนยุติธรรมหรือสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่มีหน้าที่เกี่ยวกับด้านธุรการของกองทุนยุติธรรมในจังหวัดนั้นๆ เช่น การรับคำขอรับความช่วยเหลือ การทำรายงานความเห็นประกอบคำขอรับความช่วยเหลือเพื่อเสนอให้

¹⁶ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 23 ข้อ 27 และข้อ 34

¹⁷ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอลดยั่วยุคร่าวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559 ข้อ 4

คณะอนุกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา รวมไปถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการในการจัดประชุม คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือด้วย

สำนักงานที่รับผิดชอบในการทำรายงานความเห็นประกอบคำขอรับความช่วยเหลือนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นสถานที่เดียวกับสถานที่ที่รับคำขอรับความช่วยเหลือนั้นๆ กล่าวคือ หากผู้ขอรับความช่วยเหลือได้มายื่นคำขอรับความช่วยเหลือที่จังหวัด ก แต่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ก อาจส่งคำขอรับความช่วยเหลือไปยังสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ข เพื่อพิจารณาทำรายงานความเห็นเสนอคณะอนุกรรมการก็ได้ เนื่องจากข้อ 6 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอลดปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน¹⁸

2. หลักเกณฑ์การพิจารณา

การปล่อยชั่วคราวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยมีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ หากปล่อยชั่วคราวแล้ว ไม่มีพฤติการณ์หลบหนี โดยเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่าภายหลังจากที่กองทุนยุติธรรมให้ความช่วยเหลือในการให้หลักประกันการปล่อยชั่วคราวไปแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นมีความเสี่ยงที่จะหลบหนี หรือไม่ไปรายงานตัวต่อศาลหรือไม่ โดยพิจารณาได้จากอัตราโทษของข้อกล่าวหาที่ถูกโจทก์ฟ้อง การคัดค้านของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ หรือมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งหรือไม่ หากมีกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งอาจถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นมีความเสี่ยงที่จะหลบหนีได้ ในกรณีเป็นคดีที่มีอัตราโทษสูง คดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นบุคคลที่มีอิทธิพล หากปล่อยชั่วคราวไปแล้วมีโอกาสที่จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานเพื่อให้ตัวเองพ้นจากความรับผิดชอบ หรือได้รับโทษน้อยลง และเจ้าหน้าที่อาจต้องใช้ดุลยพินิจด้วยความระมัดระวัง ถึงแม้ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นจะมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งก็ตาม แต่หากผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมชอบใช้ความรุนแรง เป็นที่หวาดกลัวของคนในพื้นที่นั้น อาจถือได้ว่าหากปล่อยชั่วคราวแล้ว บุคคลนั้นจะไปก่ออันตรายอื่นใดได้

¹⁸ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอลดปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559 ข้อ 6

3. ผู้มีอำนาจในการพิจารณา

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 กำหนดให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือที่คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งในกรณีปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือกรุงเทพมหานครและที่เกินอำนาจของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ที่ 1/2559 และ 2/2559

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถเสนอคำขอรับความช่วยเหลือให้คณะกรรมการพิจารณาได้เจ้าหน้าที่อาจเสนอรายงานความเห็นต่อประธานอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือซึ่งได้แก่รองปลัดกระทรวงยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี¹⁹ ทั้งนี้เรื่องอิสรภาพเป็นเรื่องเร่งด่วน ไม่สามารถปล่อยให้นิ่งงันได้ มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 จึงกำหนดไว้ว่าหากเสนอประธานอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือแล้วยังไม่ทันกาล ให้เจ้าหน้าที่เสนอรายงานความเห็นให้กับอนุกรรมการคนใดคนหนึ่ง คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือมอบหมายเพื่อพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือก็ได้ ซึ่งอนุกรรมการคนใดคนหนึ่งนี้จะป็นอนุกรรมการคนไหนก็ได้ในองค์ประกอบของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือขึ้นอยู่กับมติที่ประชุมของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากในบางกรณีนั้น จำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ถ้าหากไม่ทันกาลอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ เช่น ปัจจุบันผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขัง สิ้นอิสรภาพอยู่ในขณะนั้น ใกล้เคียงที่อัยการกำลังจะยื่นฟ้องต่อศาล หรือใกล้เคียงที่ศาลจะอ่านคำพิพากษา เป็นต้น

3.2.2.3 การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

ประชาชนที่สามารถขอรับความช่วยเหลือในกรณีการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ใน

¹⁹ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559 ข้อ 15

ประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทย หรือชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยแบบถูกกฎหมาย²⁰ ซึ่งอาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือเสรีภาพ ในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดหรือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนถึงแก่ความตาย โดยสิ่งสามารถขอรับเงินช่วยเหลือเงินเยียวยาได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ เงินช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ในกรณีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนถึงแก่ความตาย²¹

นอกจากที่กล่าวข้างต้นหากคณะอนุกรรมการเห็นสมควรช่วยเหลือเยียวยาประชาชนเพิ่มเติมสามารถทำความเข้าใจและเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือได้

1. สำนักงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานที่รับผิดชอบกรณีการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สำนักงานกองทุนยุติธรรม²² เนื่องจากตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 กำหนดให้คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือเฉพาะกรณีการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการขอลดโทษชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยเท่านั้น²³

2. หลักเกณฑ์การพิจารณา

การทำรายงานความเห็นของเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจในการพิจารณานั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่าพฤติการณ์ของผู้ขอรับความช่วยเหลือนั้น เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามคำนิยามของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และเป็นผู้มี

²⁰ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2559 ข้อ 5

²¹ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2559 ข้อ 10

²² ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2559 ข้อ 5

²³ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 21

สิทธิขอรับความช่วยเหลือตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2559 หรือไม่ ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนเป็นอย่างไร มีความสามารถเพียงพอที่จะจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ หรือมีทรัพย์สินเพียงพอแก่การดำรงชีพหรือไม่ และมีกฎหมายอื่นให้ความช่วยเหลือเยียวยาอยู่แล้วหรือไม่ เช่น ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2559 หรือตามกฎหมายอื่นมาพอสมควรแล้ว กองทุนยุติธรรมอาจพิจารณาไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือ

3. ผู้มีอำนาจในการพิจารณา

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 กำหนดให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือที่คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งในกรณีการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ที่ 3/2559

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถเสนอคำขอรับความช่วยเหลือให้คณะกรรมการพิจารณาได้เจ้าหน้าที่อาจเสนอรายงานความเห็นต่อประธานอนุกรรมการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งได้แก่อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เพื่อพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือก็ได้ เนื่องจากในบางกรณีนั้นจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ถ้าหากไม่ทันกาลอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ เช่น การที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นไม่สามารถหาเงินมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวันได้ เป็นต้น²⁴

3.2.2.4 การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

บุคคลธรรมดา คณะบุคคล นิติบุคคล องค์กรเอกชน หน่วยงานของรัฐบาล สถานศึกษา ใดๆที่มีความประสงค์จะจัดโครงการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้กับประชาชน แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากหน่วยงานใดๆ หรือได้รับงบประมาณแต่ไม่เพียงพอสามารถเขียน

²⁴ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2559 ข้อ 14

โครงการมาเสนอต่อกองทุนยุติธรรมได้ ซึ่งกองทุนยุติธรรมจะสนับสนุนค่าใช้จ่ายในโครงการได้ตามหลักเกณฑ์ของระเบียบทางราชการ²⁵ เช่น ค่าที่พัก ค่าวิทยากร ค่าผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

1. สำนักงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานที่รับผิดชอบกรณีการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ได้แก่ สำนักงานกองทุนยุติธรรม เนื่องจากตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 กำหนดให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดมีอำนาจพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือเฉพาะกรณีการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการขอลดข้อหาผู้ต้องหาหรือจำเลยเท่านั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับด้านธุรการของกองทุนยุติธรรมในจังหวัดนั้นๆ เช่น การรับคำขอรับความช่วยเหลือ การทำรายงานความเห็นประกอบคำขอรับความช่วยเหลือเพื่อเสนอให้คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา รวมไปถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการในการจัดประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือด้วย คำขอรับความช่วยเหลือกรณีนี้เมื่อสำนักงานยุติธรรมจังหวัด หรือหน่วยงานอื่นได้รับคำขอรับความช่วยเหลือแล้วต้องส่งคำขอรับความช่วยเหลือนั้นไปยังสำนักงานกองทุนยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไป²⁶

4. หลักเกณฑ์การพิจารณา

การทำทำรายงานความเห็นของเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจในการพิจารณานั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ ผู้เสนอโครงการจะต้องเสนอโครงการที่เป็นโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ไม่ได้รับงบประมาณ หรือได้รับงบประมาณมาแล้วแต่ไม่เพียงพอและตรงตามกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ที่จะจัดโครงการ โดยเกิดจากการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในแต่ละท้องที่²⁷

5. ผู้มีอำนาจในการพิจารณา

²⁵ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือและการให้การสนับสนุนการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2559 ข้อ 9

²⁶ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือและการให้การสนับสนุนการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2559 ข้อ 6

²⁷ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือและการให้การสนับสนุนการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2559 ข้อ 11

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 กำหนดให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือที่คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งในกรณีการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนนั้น คณะกรรมการกองทุนยุติธรรมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุน โครงการให้ความรู้ทางกฎหมายขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ที่ 4/2559

3.2.3 แหล่งรายได้ของกองทุนยุติธรรม

กองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ได้มีการกระจายอำนาจไปยังทุกจังหวัดในประเทศไทย และมีภารกิจการให้ความช่วยเหลือประชาชนหลากหลายมากยิ่งขึ้นเมื่อเทียบกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2553 ดังนั้นในพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 จึงกำหนดให้กองทุนยุติธรรมมีแหล่งรายได้ดังนี้²⁸

1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากกฎหมายเดิม

เนื่องจากกองทุนยุติธรรมเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งกองทุนยุติธรรมมีเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดขึ้น และยังคงมีเหลืออยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้ จึงต้องมีการเขียนบทบัญญัติขึ้นเพื่อให้บรรดาเงินหรือทรัพย์สินตามกฎหมายเดิม มาเป็นเงินหรือทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

2) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กองทุนยุติธรรมจะได้จัดสรรเงินจากรัฐบาลเป็นประจำทุกปีตามแผนรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งจากสถิติที่ผ่านมากองทุนยุติธรรมได้รับจัดสรรเงินเพิ่มขึ้นทุกปีเนื่องจากกองทุนยุติธรรมมีผู้ขอรับความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่มากขึ้นตามไปด้วย ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

ปีงบประมาณ 2559 จำนวน 100 ล้านบาท

ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 200 ล้านบาท

ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 250 ล้านบาท

3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 8

²⁸ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 7

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 บัญญัติว่า “ให้กองทุนมีรายได้จากเงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีพิคสัญญญาประกันต่อศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค่าธรรมเนียมศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา ทั้งนี้ ในอัตราไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนเงินเฉพาะส่วนที่น่าส่งคลัง โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

เงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีพิคสัญญญาประกันต่อศาล หมายถึง เงินที่ศาลสั่งบังคับเมื่อเกิดการพิคสัญญญาประกันต่อศาล ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควรโดยมิต้องฟ้อง

ค่าธรรมเนียมศาล หมายถึง เงินที่คู่ความผู้เริ่มคดีหรือยื่นคำฟ้อง คู่ความที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างใดอย่างหนึ่งหรือคู่ความฝ่ายที่ศาลระบุไว้ในคำสั่งต้องชำระให้แก่ศาลเกี่ยวกับคดี เช่น ค่าคดี ค่าคัดสำเนาคำพิพากษา และค่ารับรองสำเนา เป็นต้น²⁹

ค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา หมายถึง การบังคับเอาเก็บเงินหรือทรัพย์สินของผู้ที่ศาลพิพากษาลงโทษ

หลังจากที่สำนักงานศาลยุติธรรมได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไปแล้ว เดิมศาลจะต้องนำส่งเงินที่เหลือให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่หลังจากมีพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ขึ้น ทำให้เงินจำนวนดังกล่าวที่จะต้องนำส่งคลังถูกหักออกไม่เกินร้อยละห้าโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังให้กับกองทุนยุติธรรมก่อนเพื่อเป็นรายได้ของกองทุนยุติธรรมในการช่วยเหลือประชาชนต่อไป

4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน

กองทุนยุติธรรมสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้กับกองทุนยุติธรรมได้ แต่การบริจาค้นั้นต้องเป็นการบริจาคแบบที่ไม่มีเงื่อนไข

5) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

²⁹<https://nitistou.wordpress.com/2007/10/30/%E0%B8%84%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A4%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%A1/>

กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงสามารถถือครองทรัพย์สินได้ ซึ่งทรัพย์สินเหล่านั้นอาจก่อให้เกิดดอกผล เช่น ดอกเบี้ยขึ้นได้ ดอกเบี้ยเหล่านั้นก็จะกลับเข้ามาเป็นรายรับของกองทุนยุติธรรม

6) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

ทั้งนี้ เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

3.2.4 สถิติและแนวโน้มการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยกองทุนยุติธรรม

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2559 ซึ่งทำให้เกิดการกระจายอำนาจไปยังทุกจังหวัดในประเทศไทยเพื่อให้มาสามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้สะดวกมากขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวทำให้กองทุนยุติธรรมมีผลการดำเนินการที่มีผู้ขอรับความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2559 กองทุนยุติธรรมมีผู้ขอรับความช่วยเหลือทั้งสิ้น 4,529 ราย และในปีงบประมาณ 2560 ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560 มีผู้ขอรับความช่วยเหลือแล้วจำนวน 3,784 ราย

ตารางที่ 1 สถิติผู้ขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560³⁰

เดือน	รับคำขอ (ราย)	พิจารณา						รวมผลการพิจารณา		ระหว่างดำเนินการ (ราย)
		อนุมัติ		ไม่อนุมัติ		ยุติเรื่อง		ราย	เรื่อง	
		ราย	เรื่อง	ราย	เรื่อง	ราย	เรื่อง			
ตุลาคม	325	114	150	118	153	93	126	325	429	0
พฤศจิกายน	368	190	288	117	160	61	87	368	535	0
ธันวาคม	385	192	179	124	189	69	145	385	513	0
มกราคม	520	318	428	99	131	103	141	520	700	0
กุมภาพันธ์	320	174	263	69	91	77	95	320	449	0
มีนาคม	430	248	319	92	140	90	118	430	557	0

³⁰ เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ครั้งที่ 6/2560 วันพฤหัสบดีที่ 27 กรกฎาคม 2560

เมษายน	321	178	279	76	140	37	106	291	525	30
พฤษภาคม	682	185	230	120	225	99	130	404	585	278
มิถุนายน	433	106	136	37	60	9	13	152	209	281
รวม	3,784	1,705	2,272	852	1,289	638	961	3,195	4,522	589

ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560

สามารถเฉลี่ยได้เป็นเดือนละประมาณ 420 ราย ซึ่งอีก 3 เดือนจะสิ้นปีงบประมาณอาจคาดการณ์ได้ว่าจะมีผู้ขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมในปีงบประมาณทั้งสิ้น $3,784 + 420 * 3$ เท่ากับ 5,044 ราย ประกอบกับกองทุนยุติธรรมได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องทำให้กองทุนยุติธรรมรับรู้รับทราบถึงภารกิจของกองทุนยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้อนาคตข้างหน้ากองทุนยุติธรรมจะมีสถิติผู้ขอรับความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยหมดสิ้นไป

กองทุนยุติธรรมเป็นกองทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกองทุนยุติธรรมทำหน้าที่ในงานธุรการให้กับกองทุนยุติธรรมในส่วนกลาง และให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดทำหน้าที่ในงานธุรการให้กับกองทุนยุติธรรมในส่วนภูมิภาค ซึ่งกองทุนยุติธรรมนั้นถือเป็นหน่วยงานราชการระดับกอง ในสังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกอง ส่วนผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานราชการคือปลัดกระทรวงยุติธรรม ทำให้เวลาดำเนินการใดๆจะต้องเสนองานเป็นลำดับขั้นที่ระบบราชการกำหนด และในส่วนภูมิภาคที่มอบหมายให้กองทุนยุติธรรมเป็นภารกิจของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานตัวแทนของกระทรวงยุติธรรมในส่วนภูมิภาคที่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานอยู่เพียงไม่กี่อัตราแต่ต้องรับภารกิจกองทุนยุติธรรมที่เป็นภารกิจสำคัญที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล จึงอาจทำให้การดำเนินการล่าช้า และไม่ทันต่อการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน เนื่องจากความไม่เพียงพอของบุคลากร และการดำเนินงานตามระบบราชการปกติ รวมถึงการที่กำหนดให้กองทุนยุติธรรมมีแหล่งเงินได้จากหลายทาง โดยเฉพาะเงินตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 และการที่กำหนดให้กองทุนยุติธรรมสามารถรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคได้ อันจะทำให้กองทุนยุติธรรมมีดุลยภาพทางการเงินมากยิ่งขึ้น แต่ด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางอย่างทำให้ไม่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ ผู้ศึกษาจึงจำเป็นที่จะต้อง

ศึกษาระบบการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียนอื่นในประเทศไทยว่ากองทุนยุติธรรมมีความเหมือนหรือมีความแตกต่างอย่างไรเพื่อที่จะได้นำข้อดีของกองทุนหมุนเวียนอื่นมาปรับปรุง แก้ไข พัฒนา กฎหมายของกองทุนยุติธรรมต่อไป

3.3 การศึกษาเปรียบเทียบทุนหมุนเวียนอื่นในประเทศไทย

3.3.1 พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 และมีมติเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2539 ให้เริ่มดำเนินการกองทุนฯ ในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ต่อมารัฐบาลได้พิจารณาเห็นความสำคัญของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามากขึ้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 มีผลให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 และ 12 กรกฎาคม 2548 ได้ให้ความเห็นชอบ ในหลักการและแนวทางการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษา โดยจัดให้มีกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) สำหรับให้เงินกู้ยืมกับนักศึกษา ระดับอุดมศึกษา (อนุปริญญา-ปริญญาตรี) ทั้งภาคปกติ ภาคพิเศษ และให้ยุติการกู้ยืมกับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญ และสายอาชีพ) โดยจัดให้มีกองทุนเงินให้เปล่า สำหรับนักเรียนยากจนและนักเรียน ที่เรียนดีเพื่อความเป็นเลิศ และให้สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ การบริหารจัดการกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) และกองทุนเงินให้เปล่า โดยเริ่มดำเนินการในปีการศึกษา 2549 เป็นปีแรก

เนื่องจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตาม พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ ในอนาคตตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2549 ที่ออกตาม พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มีการบริหารจัดการและการดำเนินการที่มีข้อจำกัด และไม่สอดคล้องกับ นโยบายการ

ผลิตกำลังคนและการพัฒนาประเทศ สมควรบูรณาการการบริหารจัดการและการดำเนินการของทั้งสอง กองทุนดังกล่าวให้เป็นเอกภาพอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และเพิ่มมาตรการในการบริหารจัดการ กองทุน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.3.1.1 โครงสร้างการบริหาร

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียน หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา³¹

1) คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการกองทุนฯ โดยมี คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง และ คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง ทำหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และ คณะกรรมการ การอุดมศึกษา ตามลำดับ โดยพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนฯ เป็นผู้กำหนดนโยบาย และ ควบคุมดูแลกิจการกองทุนฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยมีองค์ประกอบ ของคณะกรรมการ ดังนี้

1. ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นรองประธานกรรมการ
3. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมสรรพากร

³¹ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 6

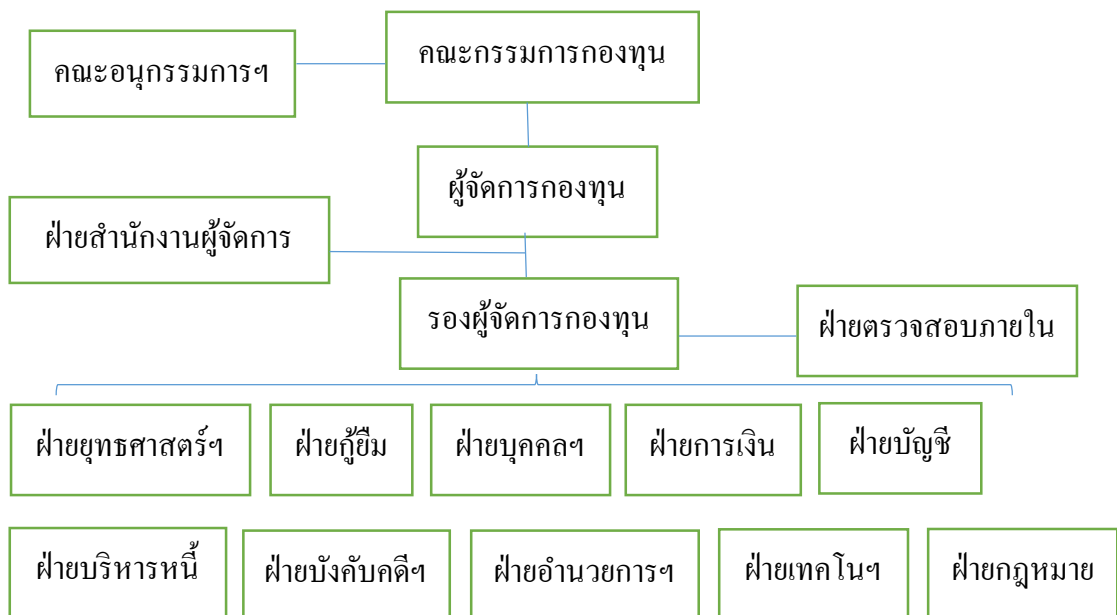
4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ โดยในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

5. ผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

6. รองผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นผู้ช่วยเลขานุการ³²

2) สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

รูปภาพที่ 4 โครงสร้างการบริหารสำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา



ที่มา : <https://www.studentloan.or.th/index.php/aboutus/1/6>

สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีสถานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งนอกจากสำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พระราชบัญญัติเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ยังกำหนดให้มีสำนักงานอื่นในจังหวัดอื่นๆ ได้ตามที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังกำหนด³³

³² พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 14

³³ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 28

สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงาน ประจำปีและดำเนินการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย³⁴ โดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือผู้จัดการกองทุนเงิน ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

3.3.1.2 แหล่งรายได้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา³⁵

- 1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับและ โอนมาตามมาตรา 56
- 2) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง
- 3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกองทุน
- 4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน
- 5) ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- 6) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใด

ในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจะจัดสรรเงินให้กับกองทุนเงินให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา และเมื่อรวมกับรายได้ประเภทอื่นๆ ในปีงบประมาณ 2556 มีรายรับที่เป็นดอกเบี้ยและรายรับที่ไม่ใช่ ดอกเบี้ยทั้งสิ้นประมาณ 3 พันล้านบาท³⁶ ซึ่งเมื่อสิ้นปีงบประมาณเงินกองทุนนี้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดิน³⁷

3.3.1.3 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

- 1) ด้าน โครงสร้างของทุนหมุนเวียน

³⁴ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 29

³⁵ พระราชบัญญัติกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 มาตรา 6

³⁶ รายงานประจำปี กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2556 หน้า 72

³⁷ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 10

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นกองทุนหมุนเวียนหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีอิสระในการดำเนินงาน และสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวมากกว่ากองทุนยุติธรรม ซึ่งถือว่ากองทุนยุติธรรมนั้นเป็นส่วนราชการ

โดยการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถบริหารจัดการได้ภายในสำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งมีผู้จัดการกองทุนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ สามารถพิจารณาสั่งการได้เองโดยสำนักงาน แต่หากเป็นกองทุนยุติธรรม สำนักงานกองทุนยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการให้กับกองทุน คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเท่านั้น ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม ไม่สามารถพิจารณาสั่งการได้เต็มที่ เนื่องจากในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 นั้นกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานกองทุนยุติธรรมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กล่าวคือ สำนักงานกองทุนยุติธรรมมีฐานะเป็นเพียงสำนัก กองหนึ่ง ในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดตามสายการบังคับบัญชาของราชการคือ ปลัดกระทรวงยุติธรรม

2. ด้านแหล่งรายได้ของกองทุน

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีแหล่งรายได้หลากหลายทางเช่นเดียวกับกองทุนยุติธรรม แต่ในพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้เขียนไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องของแหล่งเงินได้ว่ามีที่มาอย่างไร เช่น ในการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 12 ซึ่งทางกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเงินสามารถนำเงินของกองทุนไปหาผลประโยชน์ได้ โดยการฝากกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารพาณิชย์ หรือซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด กล่าวคือ ถึงแม้ไม่ได้เขียนหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนว่าสามารถนำไปหาผลประโยชน์ได้อย่างไร แต่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการไว้ว่าเป็นผู้กำหนดวิธีการนำเงินกองทุนไปหาผลประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ที่เขียนไว้แต่เพียงว่าให้กองทุนยุติธรรมมีแหล่งรายได้ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 แต่ไม่ได้เขียนไว้ว่าให้หน่วยงานใดหรือผู้ใดเป็นผู้นำส่งเงิน

รายได้ของสำนักงานศาลยุติธรรมให้กับกองทุนยุติธรรม จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น ซึ่ง

	ด้านโครงสร้าง	ด้านแหล่งรายได้
--	---------------	-----------------

ปัจจุบันพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลามากกว่าหนึ่งปีแล้ว แต่ทางกองทุนยุติธรรมยังไม่ได้รับเงินตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

<p>กองทุนยุติธรรม</p>	<p>กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานราชการหนึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ในส่วนกลางดำเนินการโดยสำนักงานกองทุนยุติธรรม และในส่วนภูมิภาคดำเนินการโดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการรับคำขอ จัดทำรายงานความเห็น รวมถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากกฎหมายเดิม 2) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล ตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี 3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 8 4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน 5) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน 6) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด <p>โดยกองทุนยุติธรรมจะพึงพางบประมาณที่ทางรัฐบาลจัดสรรให้เป็นหลัก</p>
<p>กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา</p>	<p>กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นกองทุนหมุนเวียนหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็น ส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย</p>	<p>กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีแหล่งรายได้หลากหลายทาง เช่น ในการจัดหาผลประโยชน์ตาม มาตรา 12 ซึ่งทาง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเงินสามารถนำเงินของกองทุนให้ไปหาผลประโยชน์ได้ โดยการฝากกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือ ธนาคารพาณิชย์ หรือซื้อ หลักทรัพย์ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ</p>

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบกองทุนยุติธรรมและกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

3.3.2 พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการกองทุน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2544 สสส. มีหน้าที่ริเริ่ม ผลักดัน กระตุ้น สนับสนุน และร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในสังคมในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างเสริมสุขภาพ เพื่อให้บรรลุผลในการลดอัตราการเจ็บป่วยและเสียชีวิตก่อนวัยอันควร กระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและความเชื่อ และการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อคุณภาพชีวิต ช่วยลดภาระทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ³⁸

เนื่องจากในปัจจุบันนี้การ บริการด้านสาธารณสุขได้มุ่งที่จะโน้มนำให้ประชาชนเกิดพฤติกรรมสร้างเสริมสุขภาพเสียตั้งแต่ใน เบื้องต้น และส่งเสริมให้มีการสร้างเสริมสุขภาพกายและใจให้แข็งแรง อยู่ในภาวะสมดุล และสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับอันตรายจากการบริโภคสุราและยาสูบหรือสารอื่นที่ทำลายสุขภาพ หรือจาก พฤติกรรมการดำรงชีวิตที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น เพื่อที่จะให้มีเงินทุนมาดำเนินการดังกล่าว สมควร จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพขึ้น โดยเก็บเงินบำรุงจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตาม กฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ เพื่อใช้ในการสนับสนุน หนุนเสริมและชี้ชวนให้ ประชาชนสร้างเสริมสุขภาพ

3.3.2.1 โครงสร้างการบริหาร

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่กิจการของกองทุนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงานกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วย การประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนและมีวัตถุประสงค์³⁹ คือ ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในประชากรทุกวัยตามนโยบายสุขภาพแห่งชาติ สร้างความตระหนักเรื่องพฤติกรรมที่เสี่ยงจากการบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสาร หรือ

³⁸ รายงานประจำปี กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2559

³⁹ พระราชบัญญัติกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 มาตรา 5

สิ่งอื่นที่ทำลายสุขภาพ และสร้างความสำเร็จในการสร้างเสริมสุขภาพแก่ประชาชนทุกระดับ สนับสนุนการรณรงค์ให้ลดบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารหรือสิ่งอื่นที่ทำลาย สุขภาพ ตลอดจนให้ประชาชนได้รับรู้ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ศึกษาวิจัยหรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม หรือดำเนินการให้มีการประชุมเกี่ยวกับการสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พัฒนาความสามารถของชุมชนในการสร้างเสริมสุขภาพโดยชุมชน หรือองค์กร เอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และสนับสนุนการรณรงค์สร้างเสริมสุขภาพผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นสื่อ เพื่อให้ประชาชนสร้างเสริมสุขภาพให้แข็งแรง ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และลดบริโภคสุรา ยาสูบ หรือสารหรือสิ่งอื่นที่ทำลายสุขภาพ

1) คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานประจำปีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินที่จะให้การสนับสนุนกิจกรรม ระดมการจัดหาทุน และ ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย⁴⁰

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นรองประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทน กระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนวงมหาวิทยาลัย

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การพัฒนาชุมชน การสื่อสารมวลชน การศึกษา การกีฬา ศิลปวัฒนธรรม กฎหมาย หรือการบริหาร จำนวนแปดคน ซึ่งในจำนวนนี้จะต้อง เป็นผู้ปฏิบัติงานใน

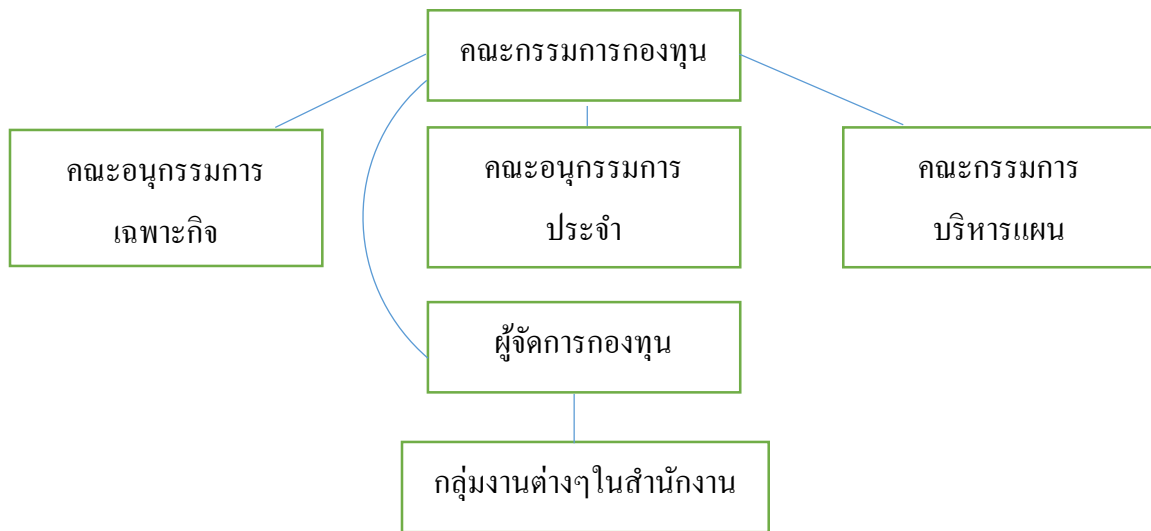
⁴⁰ พระราชบัญญัติกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 มาตรา 17 และมาตรา 21

ภาคเอกชนจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้จัดการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกองทุน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ

ให้กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดอื่นตามที่ รัฐมนตรีกำหนด⁴¹

รูปภาพที่ 5 โครงสร้างการบริหารสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ



3.3.2.2 แหล่งรายได้ของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามมาตรา 11
- (2) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับและโอนตามมาตรา 43
- (3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กร

ระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

⁴¹ พระราชบัญญัติกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 มาตรา 8

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของกองทุน

เงินบำรุงกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มาจากภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) ที่รัฐจัดเก็บจากผู้ผลิตและนำเข้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีที่ต้องชำระระบบการจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เป็นจำนวนเงินที่ไม่ได้หักมาจากภาษีที่ผู้ผลิตและนำเข้าสุราและยาสูบต้องเสียให้กับรัฐ แต่เป็นการเก็บ “ภาษีเพิ่ม” จากภาษีปกติโดยไม่ใช่ การแบ่งมาจากภาษีสรรพสามิตที่เก็บเข้าคลัง⁴²

3.3.2.3 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

1) ด้านโครงสร้างของทุนหมุนเวียน

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นกองทุนหมุนเวียนหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีอิสระในการดำเนินงาน และสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวมากกว่ากองทุนยุติธรรม ซึ่งถือว่ากองทุนยุติธรรมนั้นเป็นส่วนราชการ

โดยการดำเนินงานของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพสามารถบริหารจัดการได้ภายในสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งมีผู้จัดการกองทุนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ สามารถพิจารณาสั่งการได้เองโดยสำนักงาน แต่หากเป็นกองทุนยุติธรรม สำนักงานกองทุนยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการให้กับกองทุน คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเท่านั้น ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม ไม่สามารถพิจารณาสั่งการได้เต็มที่ เนื่องจากในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 นั้น กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานกองทุนยุติธรรมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กล่าวคือ สำนักงาน

⁴² พระราชบัญญัติกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 มาตรา 11

กองทุนยุติธรรมมีฐานะเป็นเพียงสำนัก กองหนึ่ง ในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดตามสายการบังคับบัญชาของราชการคือ ปลัดกระทรวงยุติธรรม

2. ด้านแหล่งรายได้ของกองทุน

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มีแหล่งรายได้หลากหลายทางเช่นเดียวกับกองทุนยุติธรรม แต่ในพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ได้เขียนไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องของแหล่งเงินได้ว่ามีที่มาอย่างไร เช่น เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามมาตรา ๑๑ ให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตาม กฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบ ตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ โดยให้กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุน เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ตาม ระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ที่เขียนไว้แต่เพียงว่าให้กองทุนยุติธรรมมีแหล่งรายได้ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 แต่ไม่ได้เขียนไว้ว่าให้หน่วยงานใดหรือผู้ใดเป็นผู้นำส่งเงินรายได้ของสำนักงานศาลยุติธรรมให้กับกองทุนยุติธรรม จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลามากกว่าหนึ่งปีแล้ว แต่ทางกองทุนยุติธรรมยังไม่ได้รับเงินตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบกองทุนยุติธรรมและกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ

	ด้าน โครงสร้าง	ด้านแหล่งรายได้
กองทุนยุติธรรม	กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานราชการหนึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ในส่วนกลางดำเนินการโดยสำนักงานกองทุนยุติธรรม และในส่วนภูมิภาคดำเนินการโดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการรับคำขอ จัดทำรายงานความเห็น รวมถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ	<ol style="list-style-type: none"> 1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับ โอนมาจากกฎหมายเดิม 2) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล ตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี 3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 8 4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน 5) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน 6) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด <p>โดยกองทุนยุติธรรมจะพึ่งพางบประมาณที่ทางรัฐบาลจัดสรรให้เป็นหลัก</p>
กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นกองทุนหมุนเวียนหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มีแหล่งรายได้หลากหลายทาง เช่น เงินบำรุงกองทุนที่จัดเก็บตามมาตรา ๑๑ ให้กองทุนมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี ตาม กฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบ ตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ โดยให้กรมสรรพสามิตและ

	หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย	กรมศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเงินบำรุงกองทุน เพื่อนำส่งเป็นรายได้ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
--	--------------------------	---

3.4 การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในต่างประเทศ

3.4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา : พระราชบัญญัติการดำเนินการให้บริการด้านกฎหมาย ค.ศ.

1974 *The Legal Services Corporation Act of 1974*

การเข้าถึงความยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นถือเป็นหลักการที่นำไปสู่การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ในสหรัฐอเมริกานั้น การดำเนินการมีประวัติและพัฒนาการที่ยาวนาน โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1870 แต่การพัฒนาที่เป็นระบบชัดเจน และมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเกิดขึ้นในต้นศตวรรษที่ 20 ทั้งนี้โดยที่ในต้นปี ค.ศ. 1960 มูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) เป็นผู้จัดสรรทุนในองค์กรหรือหน่วยงานที่ให้บริการทางสังคม โดยมีการให้บริการทางกฎหมายในความพยายามที่จะต่อสู้กับความยากจน⁴³

ต่อมาศาลสูงหรือศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยคดีต่างๆ และวางหลักว่า ชาวอเมริกันมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐ ไม่เพียงแต่ในคดีอาญาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคดีอาญา (Quasi criminal case) ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้คดีที่มักถูกอ้างอิงกันเสมอคือ Gideon Wainwright และบางมลรัฐก็ได้มีการดำเนินการจัดหาอัยการของรัฐ ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในขณะที่บางมลรัฐก็จะมีกร้างนักกฎหมายจากสำนักกฎหมายเอกชนให้ความให้⁴⁴

3.4.1.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในปี ค.ศ. 1974 รัฐสภาสหรัฐได้อนุมัติจัดตั้งองค์กรชื่อ Legal Service Corporation หรือเรียกย่อๆ ว่า LSC เพื่อดำเนินการดูแลและจัดสรรทุนเพื่อการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน อย่างไรก็ตามการดำเนินการในรอบ 30 ปี ที่ผ่านมามีองค์กรนี้ถูกรวบงำจากพรรคการเมือง

⁴³ จำเนียร จวงตระกูลและคณะ. (2554). โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจการพิจารณาคดีสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายของกองทุนยุติธรรมสำนักงานยุติธรรมจังหวัด. *รายงานฉบับสมบูรณ์*, หน้า 74

⁴⁴ รุจน์ศรีศักดิ์ บวรนนท์กุล. (2558). โครงการศึกษาประเมินผลสำเร็จกองทุนยุติธรรม. *รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)*, หน้า 55

และเป็นกลไกในทางการเมืองสำหรับทำเนียบขาว (เช่น ในสมัยประธานาธิบดีเรแกน (Ronald Reagan))

ปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้ขยายไปสู่คดีแพ่งและการจัดตั้งคลินิกกฎหมายชุมชน (Communication legal clinic) แต่ก็ยังได้รับการสนับสนุนการดำเนินการ LSC อยู่และขยายขอบเขตคดีในการให้ความช่วยเหลือออกไป ในอเมริกาในปัจจุบันมี ความพยายามขยายแนวทางการเข้าถึงความยุติธรรมทางแพ่งมากขึ้น นอกเหนือจากการเข้าถึงความยุติธรรมทางอาญา มีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบการให้การช่วยเหลือจากกองทุนโดยองค์กรให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ชื่อ LSC (Legal Service Corporation) รวมทั้งมีการพัฒนามาตรการและกลไกการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายมากขึ้น เช่น การใช้ข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ต การรับการสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชน และมีการให้ผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) มาร่วมดำเนินการด้วย⁴⁵

3.4.1.2 รูปแบบของการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงความยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ได้มีการยอมรับว่าแตกต่างจากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปหรือพื้นที่อื่น ๆ เนื่องจากชาวอเมริกันนั้นเป็นผู้ที่มี พื้นความรู้เกี่ยวกับสิทธิและรักษาสิทธิของตนเป็นอย่างดี ดังนั้นสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมก็จะถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ เข้าถึงความยุติธรรมทางอาญาตามบทบัญญัติใน Sixth Amendment ของสหรัฐอเมริกาได้ให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ดังนี้

- 1) ได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว โดยเปิดเผยและโดยลูกขุนที่ปราศจากความลำเอียงของรัฐหรือท้องถิ่นซึ่งการกระทำผิดได้เกิดขึ้น
- 2) ได้รับแจ้งถึงลักษณะและเหตุแห่งข้อกล่าวหา
- 3) เเชิญหน้ากับพยานที่เป็นปฏิปักษ์ (ได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย)
- 4) เรียกพยานซึ่งเป็นประโยชน์ต่อตนเองมาให้การ
- 5) ได้รับความช่วยเหลือจากทนายในการต่อสู้คดี

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเห็นว่า นอกจากสิทธิในการได้รับความยุติธรรม ซึ่งศาลสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนในคดีต่าง ๆ ศาลยังได้ตีความว่าสิทธิในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 ครอบคลุมถึง “ขั้นตอนสำคัญ” (Critical Stages) ทุกขั้นตอนในการดำเนินคดีอีกด้วย จากแนวคิดเรื่อง “ขั้นตอนสำคัญ” นี้เองทำให้สิทธิ ในการ เข้าถึงความยุติธรรมได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางเช่นสิทธิในการมีทนายความในคดีประเภทต่าง ๆ นั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายของสหรัฐและกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในคำพิพากษา ของศาลด้วยและได้มีการตีความขยายความไปถึงสิทธิในการมีทนายความในการต่อสู้คดีประเภท ที่เป็น “คดีกึ่งคดีอาญา” (Quasi – Criminal) ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้อง ไปถึงการขาดไร้อิสรภาพด้วย เช่น คดีเกี่ยวกับผู้ไร้ความสามารถ คดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน คดีเกี่ยวกับสถานะของผู้เยาว์ที่พิจารณาโดยศาลเยาวชนและคดีเกี่ยวกับครอบครัวบางประเภท เช่น คดีที่มีการฟ้องร้องเรียกค่าเลี้ยงดู คดีฟ้องร้องเพื่อให้ได้สิทธิในการเลี้ยงดูบุตร เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่บุคคลต้องตกเป็นผู้ต้องหาเข้ามามีสิทธิได้รับการช่วยเหลือด้านทนายความ ซึ่งพัฒนาการของสิทธิการมีทนายความมีอยู่ 3 ระดับ⁴⁶ คือ

- 1) สิทธิในการมีทนายความ (Right to Certain Counsel)
- 2) สิทธิที่จะได้รับการจัดหาทนายให้ (Right to have Counsel Assigned)
- 3) สิทธิในการที่จะได้รับการช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพจากทนาย (Right to Effective Assistance of Counsel)

สิทธิประการแรกเป็นสิทธิที่กฎหมายยอมรับว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถจัดหาหรือแต่งตั้งทนายเพื่อช่วยเหลือตนเองได้ สิทธิประการที่สองเป็นสิทธิที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยากจนไม่สามารถหาทนายด้วยตนเอง จะได้รับการจัดหาทนายให้โดยรัฐและสิทธิขั้นสุดท้ายเป็นสิทธิในการมีทนายคือ เป็นเรื่องคุณภาพของทนายความว่าต้องสามารถให้ความช่วยเหลืออย่าง มีประสิทธิภาพด้วย ในสหรัฐอเมริกา สิทธิสองประการแรกอาจกล่าวได้ว่าศาลสูงสุดได้ตีความจนสามารถกำหนดมาตรฐานชัดเจนได้แล้ว ขณะนี้ศาลสูงสุดของสหรัฐกำลังอยู่ระหว่างการศึกษาเพื่อหามาตรฐานของความ

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-58

ช่วยเหลือในการจัดหาทนายความให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีฐานะ ยากจนว่าจะต้องเป็นทนายความที่มีคุณสมบัติอย่างไรจึงจะถือว่ามี “ประสิทธิภาพ” ระบบการจัดทนายความให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในสหรัฐอเมริกาที่สำคัญ มีดังนี้

1) The Assigned Counsel System ระบบนี้เป็นระบบที่ศาลแต่งตั้งทนายความเข้าแก้ต่างให้แก่จำเลย ซึ่งแต่เดิมเริ่มใช้ตามเมืองเล็ก ๆ ต่อมาจึงมีการนำไปใช้ในเมืองใหญ่

2) The Voluntary Defender System เป็นระบบที่ทนายความประจำอยู่ตามสำนักงานเอกชน อาสาสมัครเข้าช่วยเหลือคดีความที่จำเลยผู้ยากจนถูกฟ้องร้อง โดยทนายความจะยื่นความจำนงต่อศาลในท้องถิ่นนั้นว่าถ้าศาลจะตั้งทนายความให้จำเลยผู้ยากจนก็สามารถแต่งตั้งพวกตนคนใดคนหนึ่ง ในสำนักงานได้

3) The Public Defender System ระบบนี้มีลักษณะคล้ายกับระบบอัยการเพราะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ แตกต่างกันตรงที่ Public Defender มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยากจน

4) The Mixed Private Public System เป็นระบบผสมระหว่างเอกชนกับรัฐบาลจัดตั้งขึ้นในรูปแบบสมาคมช่วยเหลือทางกฎหมาย (The Aid Society) โดยดำเนินการบริหารงานในรูปแบบของเอกชน แต่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ และสำนักงานทนายความจำเลยในคดีอาญาของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจะให้ความร่วมมือกับทนายความศาลขอแรงด้วยการจัดทนายความให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันนี้

ระบบที่ใช้กันมากคือระบบ Public Defender ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบแก้ต่างให้แก่จำเลย ผู้ยากไร้ มีทนายความทำหน้าที่ประจำโดยได้รับเงินเดือนจากรัฐ และมีทนายความอาสาสมัครดูแลการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการเปิดโอกาสให้ทนายความรุ่นใหม่ได้รับการฝึกฝนและถ่ายทอดประสบการณ์จากทนายความอาสา ข้อดีของสำนักงาน Public Defender คือสามารถรับคดีเป็นจำนวนมากและเริ่มรับคดี ๆ ได้ตั้งแต่ชั้นสอบสวน กล่าวคือ ถ้าผู้ต้องหาที่ถูก เจ้าพนักงานตำรวจจับกุมเป็นผู้ยากไร้ ไม่มีและต้องการทนายความ พนักงานสอบสวนสามารถแจ้งไปยังสำนักงาน Public Defender ให้ส่งทนายความไปดูแลผู้ต้องหาระหว่างสอบสวนได้

ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 6 อย่างไม่รู้ก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีบัญญัติไว้เช่นนั้น สิทธิดังกล่าวก็มิได้รับการปฏิบัติตามถ้อยคำที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาแต่เริ่มแรก แต่ในปัจจุบันสิทธิในการมีทนายความตามมาตรานี้ได้รับการตีความอย่างเคร่งครัดจากศาลสูงสุดของสหรัฐ ให้สามารถเป็นหลักประกันที่มีประสิทธิภาพแก่ผู้ต้องหาและจำเลยได้พอสมควร ซึ่งต้องการที่จะให้ผู้พิพากษาที่ดำเนินการพิจารณาคดีคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในชั้นศาล (เช่น ในคดี Betts v. Brady, 1942)

ในคดี Gideon⁴⁷ ซึ่งมีการตัดสินว่า สิทธิในการมีทนายความตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 กำหนดให้รัฐทุกรัฐต้องจัดหาทนายความให้จำเลยผู้ยากไร้ในคดีร้ายแรง โดยศาลได้ให้เหตุผลว่ารัฐบาลเองก็จ้างทนายความในการต่อสู้คดี จึงเป็นความจำเป็นในระบบการดำเนินคดีอาญาที่ต้องจัดหาทนายความให้จำเลยผู้ยากไร้ด้วย เพราะฉะนั้นบุคคลเหล่านี้จะตกอยู่ในฐานที่เสียเปรียบ อันเป็นคดีที่แสดงให้เห็นถึงการสร้างพื้นฐานในเรื่องสิทธิ

3.4.1.3 แหล่งรายได้

Legal Service Corporation ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสภากรองเกรสเป็นประจำทุกปี ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้

ปี 1974 (ปีแรกที่มีการจัดตั้ง Legal Service Corporation)	90 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ⁴⁸
ปี 1982	241 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ⁴⁹
ปี 1992	350 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ⁵⁰
ปี 1995	400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
ปี 1996	278 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

⁴⁷ American Bar Association, Gideon's Broken Promise: America's Quest for Equal Justice: A Report on the American Bar Association's Hearings on the Right to Counsel in Criminal Proceedings (Chicago: American Bar Association, 2004)

⁴⁸ Brock, David (1996). The Seduction of Hillary Rodham. The Free Press. ISBN 0-684-83451-0. pp. 96-97.

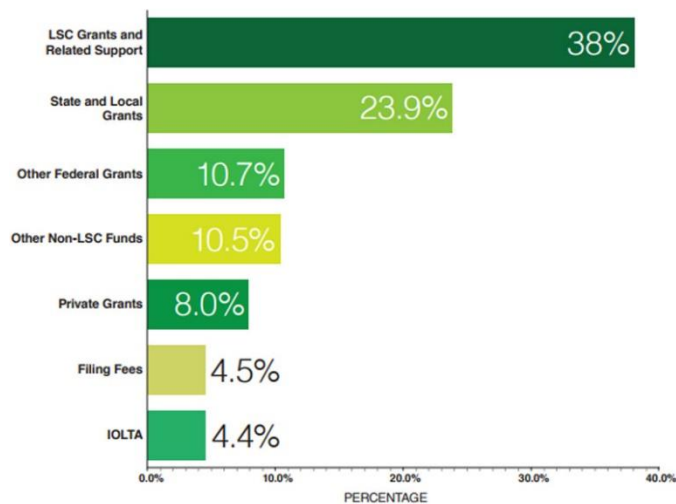
⁴⁹ Bennett H. Beach (1981-11-23). "One More Narrow Escape". Time. Retrieved 2008-02-03.

⁵⁰ "Long Climb to Justice". Equal Justice Magazine. Legal Services Corporation. Fall 2004. Archived from the original on 2008-04-05. Retrieved 2008-03-10.

ปี 2007 350 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵¹

และนอกจากงบประมาณที่ได้รับจากสภากรองเกรสแล้ว Legal Service Corporation ยังมีแหล่งเงินได้จากแหล่งอื่นด้วย เช่น ส่วนแบ่งรายได้จากกองทุนของรัฐกองทุนอื่น บริษัทเอกชนอื่น เงินอุดหนุนจากรัฐต่างๆในประเทศสหรัฐอเมริกา รายได้จากค่าธรรมเนียม และอื่นๆ ดังตัวอย่างเช่นในปี 2015 Legal Service Corporation ได้รับเงินอุดหนุนทั้งสิ้น 966,004,727 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็น ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร้อยละ 38 ได้รับสนับสนุนจากรัฐบาล ร้อยละ 23.9 ได้รับสนับสนุนจากมลรัฐอื่น ร้อยละ 10.7 ได้รับสนับสนุนจากกองทุนอื่น ร้อยละ 10.5 ค่าธรรมเนียมในการดำเนินการ ร้อยละ 4.5 และการเรียกเก็บจากทนายความอีก ร้อยละ 4.4

รูปภาพที่ 6 แสดงแหล่งเงินได้ของ Legal Service Corporation



LSC Grants and Related Support	367,513,936	38.0%
State and Local Grants	230,418,706	23.9%
Other Federal Grants	103,100,452	10.7%
Other Non-LSC Grants	101,239,126	10.5%
Private Grants	76,988,841	8.0%
Filing Fees	43,579,378	4.5%
Interest on Lawyer Trust Accounts (IOLTA)	43,164,288	4.4%
Total	966,004,727	100.0%

⁵¹ "FY 2007 Appropriation". Legal Services Corporation. Retrieved 2008-02-03.

ที่มา : 2015 LSC by the Numbers: The Data Underlying Legal Aid Programs

3.4.1.4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

1. ด้านโครงสร้าง

Legal Service Corporation เป็นหน่วยงานกลางในการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตั้งอยู่ทั่วประเทศ เช่น คลินิกชุมชน (Communication legal clinic) ซึ่งให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับคดีแพ่งแก่บุคคลในแต่ละชุมชน การจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานทนายความ หรือองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ตั้งอยู่ทั่วประเทศ โดยที่ทาง Legal Service Corporation มิได้เข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดเหมือนกันกองทุนยุติธรรม แต่จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่คอยประสานงาน บูรณาการกันระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานต่างๆเป็นหลัก

2. ด้านแหล่งรายได้

งบประมาณที่ Legal Service Corporation นั้นมีแนวโน้มที่ปรับเปลี่ยนขึ้นในทุกปีงบประมาณ จะมีเพียงบางช่วงเท่านั้นที่อาจถูกปรับลดงบประมาณด้วยเหตุปัจจัยหลักมาจากการเมืองเช่นในปี 1995 มีการปรับงบประมาณเพิ่มขึ้นไปถึง 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เนื่องจากนางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีสมัยนั้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมค่อนข้างมาก แต่ในปี 1996 ที่พรรครีพับลิกันเข้ามามีเสียงข้างมากในรัฐสภาก็ได้มีการปรับงบประมาณ

ลงเหลือเพียง 278 ล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น⁵² แต่ที่ที่มีความแตกต่างกับกองทุนยุติธรรมอย่างเห็นได้ชัดคือ Legal Service Corporation มีแหล่งเงินได้มาจากหลายแหล่งมากกว่า เช่น Legal Service Corporation สามารถมีแหล่งเงินได้จากกองทุนอื่น(กฎหมายผู้สูงอายุ กฎหมายช่วยเหลือเหยื่อที่เป็นสตรี) เงินสนับสนุนจากมูลนิธิหรือหน่วยงานเอกชน เป็นต้น ทำให้ Legal Service Corporation มีงบประมาณสำหรับการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการดำเนินงานมาก⁵³ และในปี 2015 มีเรื่องที่ Legal Service Corporation ดำเนินการแล้วเสร็จไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือดำเนินการโดยสำนักงานทนายความ รวมทั้งสิ้นจำนวน 742,194 เรื่อง⁵⁴ ซึ่งทางกองทุนยุติธรรมเองมีแหล่งรายได้มาจากหลากหลายทางเช่นเดียวกัน แต่กองทุนยุติธรรมนั้นยังขาดการมีส่วนร่วมระหว่างกันขององค์กรที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือประชาชนในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ภารกิจกองทุนยุติธรรม การขาดการมีส่วนร่วมในการระดมทุนเพื่อเพิ่มงบประมาณให้กับกองทุนยุติธรรม รวมไปถึงการที่ Legal Service Corporation ยังสามารถมีรายได้จากค่าธรรมเนียมในการดำเนินงานต่างๆด้วย

⁵² William Booth (1996-06-01). "Attacked as Left-Leaning, Legal Services Suffers Deep Cuts" (fee required). The Washington Post. Retrieved 2008-02-07.

⁵³ 2015 LSC by the Numbers: The Data Underlying Legal Aid Programs, p 7

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, p15

ตารางที่ 4 การเปรียบเทียบกองทุนยุติธรรมและ Legal Service Corporation

	ด้าน โครงสร้าง	ด้านแหล่งรายได้
กองทุนยุติธรรม	กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานราชการหนึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ในส่วนกลางดำเนินการโดยสำนักงานกองทุนยุติธรรม และในส่วนภูมิภาคดำเนินการโดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการรับคำขอ จัดทำรายงานความเห็น รวมถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ	<ol style="list-style-type: none"> 1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากกฎหมายเดิม 2) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี 3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 8 4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน 5) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน 6) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด โดยกองทุนยุติธรรมจะพึงพางบประมาณที่ทางรัฐบาลจัดสรรให้เป็นหลัก

Legal Service Corporation	Legal Service Corporation เป็นหน่วยงานกลางในการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตั้งอยู่ทั่วประเทศ ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับคดีแพ่งแก่บุคคลในแต่ละชุมชน การจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานทนายความ หรือองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ตั้งอยู่ทั่วประเทศ	งบประมาณที่ Legal Service Corporation นั้นมีแนวโน้มที่ปรับเพิ่มขึ้นในทุกปีงบประมาณ จะมีเพียงบางช่วงเท่านั้นที่อาจถูกลดงบประมาณด้วยเหตุปัจจัยหลักมาจากทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีแหล่งเงินได้จากกองทุนอื่น (กฎหมายผู้สูงอายุ กฎหมายช่วยเหลือเหยื่อที่เป็นสตรี) เงินสนับสนุนจากมูลนิธิหรือหน่วยงานเอกชน
---------------------------	---	--

3.4.2 ประเทศญี่ปุ่น : พระราชบัญญัติความเท่าเทียมในการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ค.ศ.

2004 *The Comprehensive Legal Support Law 2004*

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในญี่ปุ่นนั้นเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1952 โดยเริ่มจากการตั้ง “สมาคมให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายญี่ปุ่น (Japan Legal Aid Association)” ขึ้นมาให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ชาวญี่ปุ่นที่มีรายได้น้อย และประสบปัญหาในการต่อสู้ ฟ้องร้องคดี รวมทั้งการขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ต่อมาในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นก็ได้มีการบัญญัติว่ารัฐต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนในด้าน “สิทธิการเข้าถึงการดำเนินการทางศาล (right of access to the courts)” ดังนั้นรัฐจะต้องดำเนินการจัดหาผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายให้ประชาชนได้รับคำปรึกษาทางกฎหมาย การต่อสู้คดี รวมทั้งจัดการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี อย่างไรก็ตามหากเปรียบเทียบกับประวัติและพัฒนาการในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแล้ว อาจเรียกได้ว่า ญี่ปุ่นยังมีการปรับปรุงและพัฒนาการ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายค่อนข้างล่าช้า หากเปรียบเทียบกับพัฒนาการ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในประเทศอื่นๆ⁵⁵

⁵⁵ ศาสตราจารย์ ดร.จำเนียร จวงตระกูลและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ รูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจการพิจารณาสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายของกองทุนยุติธรรมสู่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด, สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2554 หน้า 105-106

เดิมในอดีต การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในญี่ปุ่นยึดหลักการว่าจะมีการจ่ายค่าทนายความหรือนักกฎหมายให้ล่วงหน้า (The advance payment of Lawyer's fee) หรือ อาจจะเป็นการให้ยืมเงิน โดยปราศจากดอกเบี้ย (interest free legal loan) โดยถือเป็นการจัดสวัสดิการการให้ความช่วยเหลือ โดยจะกำหนดวงเงินที่ชัดเจนคือ ประมาณ 150,000 เยน ต่อคดี และจะมีการทยอยจ่ายรายเดือน ต่อมาประสบปัญหาโดยเฉพาะในกรณีที่มีผู้มาขอรับการช่วยเหลือ ในคดีล้มละลาย เนื่องจากบุคคลที่ถูกฟ้องในคดีล้มละลายจะถูกพิทักษ์ทรัพย์ทำให้ไม่สามารถกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายในการดำเนินคดี และทนายความก็ไม่กล้าช่วยดำเนินคดี เพราะไม่แน่ใจว่า ในท้ายที่สุดแล้วจะได้รับค่าทนายความหรือไม่ ส่งผลให้คดีล้มละลายกลายเป็นกลุ่มคนที่มาขอความช่วยเหลือกันมาก นอกจากนี้ คนตกงาน ผู้สูงอายุ ฯลฯ ก็ไม่ต้องชำระคืน ได้รับการยกเว้น

ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนในการดำเนินการ โดยเน้นการถ่วงถ่วงและมุ่งเน้นในด้านของการให้ความรู้ และการป้องกันกันก่อน และเน้นการให้บริการในด้านต่างๆ มากกว่าการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เนื่องจากงบประมาณ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมีสูงมาก แม้จะได้รับการช่วยเหลือจากสมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็ตาม⁵⁶

3.4.2.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีแพ่งเพิ่งเริ่มขึ้น เมื่อ ค.ศ. 2000 และในการดำเนินการในช่วงแรกก็ยังไม่ได้มีการตั้งสถาบันใดๆ มารองรับ รวมทั้งรัฐยังไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณในการให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจนกระทั่งในปี ค.ศ.2004 ได้มีการปฏิรูปกระบวนการทางศาลและต้องการขยายและพัฒนาการให้ความช่วยเหลือกับประชาชน จึงได้มีการออกกฎหมาย The Comprehensive Legal Support Law 2004 ขึ้นมาเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการ ต่อมาได้มีการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางกฎหมายหรือ The Japan Legal Support Center ขึ้นมาตามกฎหมายดังกล่าว แต่เปิดดำเนินการในเดือนตุลาคม 2006 เริ่มแรกการดำเนินการของ

⁵⁶ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาประเมินผลสำเร็จกองทุนยุติธรรม, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, 2558, หน้า 69-70

การให้ความช่วยเหลือไปเน้นที่ด้านการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน แต่ต่อมาก็ได้มีการปรับเปลี่ยนไปเป็นการเน้นคุณภาพการให้บริการ⁵⁷

ศูนย์ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนทางกฎหมายนี้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Comprehensive Legal Support Law 2004 แต่มาเริ่มดำเนินการในเดือนตุลาคม ค.ศ.2006 โดยศูนย์ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางกฎหมายนี้ เป็นองค์กรอิสระ และจะมีการเปิดสาขากระจายไปทั่วประเทศ โดยจะเริ่มจากพื้นที่ซึ่งมีความขาดแคลนนักกฎหมายก่อน แล้วขยายสาขาอื่นๆ ทั่วประเทศ ศูนย์นี้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน⁵⁸

3.4.2.2 รูปแบบของการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การดำเนินงานของ The Japan Legal Support Center หรือศูนย์ส่งเสริมและสนับสนุนทางกฎหมายของญี่ปุ่นนี้ตั้งขึ้น เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2006 และเริ่มดำเนินการในเดือนตุลาคมในปีเดียวกัน การดำเนินงานของศูนย์นี้มีการกิจหลักคือ

1.การให้บริการข้อมูลข่าวสาร (Information Service) โดยเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ โดยไม่ต้องคิดค่าใช้จ่าย ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับคดีหรือข้อมูลของรับ รัฐบาลท้องถิ่น สมาคมกฎหมาย เนติบัณฑิต รวมทั้งข้อมูลความคิดเห็นต่างๆ ของผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายที่ให้บริการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

2.การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแพ่ง (Civil Legal Aid) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแพ่ง เป็นระบบที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาทางกฎหมายแพ่ง โดยเป็นการจัดให้คำปรึกษาในคดีแพ่ง โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และหากจำเป็นก็จะช่วยเหลือแนะนำไปให้ัยการหรือผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเฉพาะเรื่องหรืออาจให้กู้ยืม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายดำเนินคดี

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69

3.มาตรการในพื้นที่ซึ่งมีข้อจำกัดในการให้บริการทางกฎหมาย (Measures for areas with limited judicial services) การดำเนินการ โดยทางศูนย์ได้มีการจัดนักกฎหมายประจำศูนย์เดินทางไปให้บริการในพื้นที่ดังกล่าวที่ขาดแคลนดังกล่าวไม่มีนักกฎหมายที่เชี่ยวชาญคดีอยู่ในพื้นที่นั้น

4.การช่วยเหลือผู้เสียหาย (Assistance for Victims) ศูนย์จะจัดหาข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นและเกี่ยวกับการดูแล การฟื้นฟูสภาพร่างกาย สุขภาพ จิตใจ รวมทั้งติดต่อประสานงานกับองค์กรต่างๆ ที่มีบทบาทในการช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟูผู้เสียหาย

5.การแต่งตั้งที่ปรึกษาโดยศาล หรือการตั้งทนายขอแรง (Ensuring appointment of court appointed defense) การที่ศาลตั้งทนายขอแรงให้กับจำเลยนั้นศูนย์อาจพิจารณาให้การช่วยเหลือในด้านค่าใช้จ่ายในการจ้างบางส่วนหรือทีมเต็มให้ได้เช่นกัน

6. องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายส่วนภูมิภาค (JLAA) ของญี่ปุ่น คือ The Japan Legal Support Center (Houterasu) ซึ่งจัดตั้งขึ้น และดำเนินการภายใต้กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่นแต่เป็นองค์กรอิสระที่จัดทำแผนการ และดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ชาวญี่ปุ่น

ด้านโครงสร้างส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงโตเกียว ที่มีเจ้าหน้าที่ประสานงาน ผู้ตรวจสอบบัญชี สำนักงานประธาน และผู้อำนวยการส่วนบริหาร (Executive Director) ประจำ 3 ฝ่าย และผู้อำนวยการฝ่ายที่ปรึกษา (Part-time executive director)

ในขณะที่ในส่วนภูมิภาคประกอบด้วยศูนย์ท้องถิ่น 50 ศูนย์ ประจำที่ศาลแขวง (District Court) ในศูนย์จะประกอบด้วยคณะทำงานรับเรื่องร้องเรียน บริหารและธุรการทั่วไป และนักกฎหมายประจำศูนย์ในส่วนภูมิภาคจะเป็นศูนย์การดำเนินการที่จะให้ความช่วยเหลือเป็นหลัก โดยที่สำนักงานใหญ่จะเป็นส่วนที่ทำหน้าที่ในการประสานงาน และดำเนินการเริ่มตั้งแต่การสอบถาม และขอคำปรึกษาด้านข้อมูล และประเด็นต่างๆว่าจะเข้าข่ายข้อกฎหมายหรือไม่ ให้ความรู้ถึงเส้นทางการดำเนินคดีรวมไปถึงการประสานการดำเนินการ กับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง⁵⁹

⁵⁹ Nozomu Ohara 2008 Access to justice : Public Interest Activities of Bar Association in Japan

การดำเนินการต่างๆ เป็นไปภายใต้ข้อกำหนดของ The Comprehensive Legal Support Law ซึ่งผ่านรัฐสภาของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 2004 และมีการจัดทำแผนการดำเนินการทุกปี เพื่อดำเนินการองค์กร Japan Legal Support Center นี้ยังมีเครือข่าย พันธมิตร และความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเนติบัณฑิตยสภา สภานายความ โรงเรียนกฎหมาย องค์กรที่ทำหน้าที่ใกล้เคียง องค์กรมูลนิธิที่ช่วยเหลือผู้เสียหาย องค์กรด้านแรงงาน เป็นต้น⁶⁰

3.4.2.3 แหล่งรายได้

ทางรัฐบาลของญี่ปุ่น ได้มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับ Japan Legal Support Center เนื่องจากต้องการให้ Japan Legal Support Center เป็นองค์กรที่มีคุณภาพ ทั้งในด้านการให้ความช่วยเหลือ และในการบริการ เน้นหาพันธมิตรในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและทาง Japan Legal Support Center ดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้ เช่น ในปี 2013 Japan Legal Support Center ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลญี่ปุ่น ค่าธรรมเนียมการดำเนินการ เงินบริจาคจากภายนอก และอื่นๆ รวมทั้งสิ้น ประมาณ 48,000 ล้านเยน(ประมาณ 14,000 ล้านบาท) และมีค่าใช้จ่ายจากการดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมทั้งสิ้นประมาณ 42,000 ล้านเยน (ประมาณ 12,000 ล้านบาท)⁶¹

3.4.1.4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558

1. ด้านโครงสร้าง

The Japan Legal Support Center หรือ ศูนย์ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนทางกฎหมาย จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Comprehensive Legal Support Law 2004 มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ โครงสร้างส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงโตเกียว ในส่วนภูมิภาคประกอบด้วย ศูนย์ท้องถิ่น 50 ศูนย์ ประจำที่ศาลแขวง โดยที่สำนักงานใหญ่จะเป็นส่วนที่ทำหน้าที่ในการประสานงานการให้บริการ และทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลกับผู้ที่ต้องการขอรับความช่วยเหลือเท่านั้น แต่ในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น จะให้เครือข่ายพันธมิตร เช่น เนติบัณฑิตในแต่ละ

⁶⁰ ศาสตราจารย์ ดร.จำเนียร จวงตระกูลและคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 110-111

⁶¹ Japan Legal Support Center, Brochure Publication, 2014, p. 27

ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมแทน ซึ่งแตกต่างกับกองทุน

	ด้านโครงสร้าง	ด้านแหล่งรายได้
--	---------------	-----------------

ยุติธรรมที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังดำเนินการเกี่ยวกับการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเองทั้งหมด ซึ่งยังขาดการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น

2. ด้านแหล่งรายได้

ทางรัฐบาลญี่ปุ่น ได้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับ The Japan Legal Support Center เพื่อใช้สำหรับการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนชาวญี่ปุ่น โดยผ่านการดำเนินการของ The Japan Legal Support Center รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับเครือข่ายที่เป็นพันธมิตรอื่น โดย The Japan Legal Support Center เองมีแหล่งรายได้จากหลายทางเช่นเดียวกับกองทุนยุติธรรม แต่มีความแตกต่างกันที่กองทุนยุติธรรมจะพึ่งพางบประมาณที่ทางรัฐบาลจัดสรรให้เป็นหลัก แต่ทาง The Japan Legal Support Center ไม่ได้พึ่งพางบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากทางรัฐบาลเพียงอย่างเดียว เนื่องจากมีการได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรเอกชนเกือบร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมด

กองทุนยุติธรรม	<p>กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานราชการหนึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ในส่วนกลางดำเนินการโดยสำนักงานกองทุนยุติธรรม และในส่วนภูมิภาคดำเนินการโดยสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการรับคำขอ จัดทำรายงานความเห็น รวมถึงการเป็นฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากกฎหมายเดิม 2) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล ตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี 3) เงินที่ได้รับตามมาตรา 8 4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน 5) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน 6) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด <p>โดยกองทุนยุติธรรมจะพึงพางบประมาณที่ทางรัฐบาลจัดสรรให้เป็นหลัก</p>
The Japan Legal Support Center	<p>เป็นองค์กรอิสระ โครงสร้างส่วนกลางสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงโตเกียว ในส่วนภูมิภาคประกอบด้วย ศูนย์ท้องถิ่น 50 ศูนย์ ประจำที่ศาลแขวง โดยที่สำนักงานใหญ่จะเป็นส่วนที่ทำหน้าที่ในการประสานงานการให้บริการ และทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลกับผู้ที่ต้องการขอรับความช่วยเหลือเท่านั้น แต่ในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น จะให้เครือข่ายพันธมิตร</p>	<p>รัฐบาลของญี่ปุ่นได้มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับ Japan Legal Support Center และเน้นหาพันธมิตรในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่ง The Japan Legal Support Center ไม่ได้พึ่งพางบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากทางรัฐบาลเพียงอย่างเดียว เนื่องจากมีการได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรเอกชนเกือบร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมด</p>

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายแม่บทของทุนหมุนเวียนทุกทุนหมุนเวียนในประเทศไทย ที่เสมือนเป็นการวางกรอบลักษณะของทุนหมุนเวียน ซึ่งมีทั้งทุน

หมุนเวียนที่เป็นนิติบุคคลและมีลักษณะที่ไม่เป็นนิติบุคคล โครงสร้างการบริหาร การดำเนินงาน การติดตามประเมินผลของทุนหมุนเวียน ซึ่งกองทุนยุติธรรมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 นั้นก็ได้อาศัยพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาเป็นกรอบของการออกกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558 ซึ่งกองทุนยุติธรรมนี้มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งนับว่าเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง

กองทุนยุติธรรมนั้นมีการกำกับ ดูแล และประเมินผลการดำเนินงาน โดยคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนยุติธรรมขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากองในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานกองทุนยุติธรรมทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน รวมถึงมีหน้าที่ในการรับคำขอรับความช่วยเหลือ และจัดทำรายงานความเห็นให้คณะอนุกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป และในส่วนภูมิภาคเองก็มีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานกองทุนยุติธรรม

จากการที่พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ได้มีผลบังคับใช้มาระยะหนึ่ง ทำให้ผู้ศึกษาได้เห็นปัญหาของกองทุนยุติธรรมบางประการที่อาจส่งผลกระทบต่อการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมที่มีความไม่เป็นอิสระ การไม่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำส่งเงินรายได้ของสำนักงานศาลยุติธรรม และการไม่มีสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้กับผู้ที่บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุนยุติธรรม ผู้ศึกษาจึงได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกองทุนหมุนเวียนในประเทศไทย และการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในต่างประเทศ เพื่อทำการพัฒนากองทุนยุติธรรมให้เป็นทุนหมุนเวียนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผลของการวิเคราะห์นั้น ผู้ศึกษาจักได้อธิบายได้บทต่อไป