

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยนับตั้งแต่อดีตมักจะมีทัศนคติว่าการเป็นคดีความเป็นเรื่องที่มีแต่ความเดือดร้อน เรื่องของกฎหมายเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน หากผู้ใดมีความรู้ด้านกฎหมายมากกว่าก็ย่อมได้เปรียบ ส่วนผู้ที่ไม่รู้กฎหมายก็จะถูกเอาเปรียบอยู่เสมอ การขาดทุนทรัพย์ก็เป็นปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมาโดยตลอด จนมีการเปรียบเทียบเปรยว่า “คนรวยนอนบ้าน คนจนนอนคุก” ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในสังคมได้เป็นอย่างดี เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว จึงมีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นเป็นกองทุนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2549 เพื่อให้ประชาชนที่ยากไร้และเดือดร้อนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค เป็นธรรม และเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย แต่เนื่องจากการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมามีปัญหาและอุปสรรคในหลายด้านจนนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการทำงานของกองทุนยุติธรรมมีความสอดคล้องกับหลักสากลและข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ อันเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในส่วนของความช่วยเหลือทางกฎหมายลดการเหลื่อมล้ำของประชาชน แต่ยังคงพบว่าการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ยังไม่ครอบคลุมและไม่เหมาะสม ทำให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม ยังไม่บรรลุผลในทุกด้าน จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายในด้านการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีกรณีที่อยู่ในชั้นก่อนฟ้องคดีหรือการให้การสนับสนุนความช่วยเหลือกรณีที่ไม่เป็นคดีความ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 มาตรา 27 การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี ประกอบด้วยค่าจ้างทนายความ ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี ซึ่งการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีนี้ได้ถูกกำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 9 ผู้ขอรับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีจากกองทุนอาจได้รับความช่วยเหลือ เป็น ค่าจ้างทนายความ ค่าที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดี หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี เช่น ค่าตรวจพิสูจน์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ ค่าวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการสอบแนวเขตรังวัดที่ดิน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือทางดาวเทียม การอ่าน แปล ตีความ หรือวิเคราะห์ภาพถ่าย รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า การให้การช่วยเหลือสนับสนุนนั้น เป็นกระบวนการที่อยู่ในชั้นพิจารณาคดีทั้งสิ้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 นั้น พบว่าการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายนั้น เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี เช่น การจัดหาทนายความให้แก่ผู้ขอรับการสนับสนุน หรือการให้คำปรึกษากฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งในปัจจุบันได้มีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีพระราชบัญญัติในการจัดตั้งหน่วยงานของแต่ละหน่วยงานเป็นของตนเอง ต่างก็ให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ซึ่งในการให้ความช่วยเหลือประชาชนดังกล่าวเป็นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะเดียวกันกับการให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรมอยู่แล้ว โดยเมื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในประเทศไทยนั้น พบว่าในประเทศไทยมีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายหลายหน่วยงาน ทั้งที่เป็นภาครัฐ เอกชน องค์กรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในประเทศไทย

ประเภทหน่วยงาน	การดำเนินงาน			หมายเหตุ
	จัดหา ทนายความ	ให้คำปรึกษา ทางกฎหมาย	เผยแพร่ความรู้ ทางกฎหมาย	
หน่วยงานของรัฐ				
สำนักงานคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือทาง กฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด	✓	✓	✓	
คลินิกยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพ		✓		
ศูนย์ช่วยเหลือด้าน กฎหมายแก่ประชาชน กรมสอบสวนคดีพิเศษ		✓		
สำนักงานศาลยุติธรรม	✓	✓	✓	
กองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม	✓	✓	✓	
องค์กรวิชาชีพ				
สภาทนายความ	✓	✓	✓	
สำนักงานช่วยเหลือ ประชาชนทางกฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา	✓	✓	✓	ผู้ขอความช่วยเหลือ ที่มีฐานะยากจนและ ไม่ได้รับความเป็น ธรรมทั้งคดีแพ่งหรือ คดีอาญา ไม่ต้องเสีย ค่าจ้างทนายความ หรือค่าใช้จ่ายใดๆ เว้นแต่ค่าธรรมเนียม

ประเภทหน่วยงาน	การดำเนินงาน			หมายเหตุ
	จัดหา ทรัพยากร	ให้คำปรึกษา ทางกฎหมาย	เผยแพร่ความรู้ ทางกฎหมาย	
				ต่างๆที่ต้องเสียให้ ทางราชการ
หน่วยงานภาคประชาชน และองค์กรเอกชน				
สมาคมบัณฑิตสตรีทาง กฎหมายแห่งประเทศไทย	✓	✓	✓	
มูลนิธิศูนย์ทรัพยากร มุสลิม	✓	✓	✓	มีสำนักงาน 4 แห่งที่ กรุงเทพฯ๑ บัตตานี ยะลา และนราธิวาส
สำนักงานชาวไทยภูเขา		✓	✓	
สมาคมส่งเสริม สถานภาพสตรี		✓		รับเรื่องและติดต่อ สถานีตำรวจที่ เกี่ยวข้อง/ติดตามผล
มูลนิธิเพื่อนหญิง		✓		
เครือข่ายผู้หญิงชุมชน แออัด		✓		
มูลนิธิปวีณาเพื่อเด็กและ สตรี	✓			
มูลนิธิสถานวัฒนธรรม	✓	✓	✓	
มูลนิธิสิทธิมนุษยชนและ การพัฒนา	✓	✓	✓	
มูลนิธินิติธรรม สิ่งแวดล้อม	✓	✓	✓	
มูลนิธิพิทักษ์สิทธิเด็ก	✓	✓	✓	
หน่วยงาน				

ประเภทหน่วยงาน	การดำเนินงาน			หมายเหตุ
	จัดหา ทุนความ	ให้คำปรึกษา ทางกฎหมาย	เผยแพร่ความรู้ ทางกฎหมาย	
ระดับอุดมศึกษา				
คลินิกกฎหมาย ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	✓	✓	✓	
ศูนย์กฎหมายเพื่อ ประชาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย		✓	✓	
สำนักงานช่วยเหลือและ ให้บริการทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง		✓	✓	
ศูนย์ให้คำปรึกษาทาง กฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่		✓	✓	
ศูนย์ช่วยเหลือประชาชน ทางกฎหมาย คณะ นิติศาสตร์มหาวิทยาลัย สงขลา นครินทร์		✓	✓	
ศูนย์เผยแพร่และให้ คำปรึกษาด้านกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร		✓	✓	
ศูนย์เผยแพร่และ ช่วยเหลือประชาชนทาง		✓	✓	

ประเภทหน่วยงาน	การดำเนินงาน			หมายเหตุ
	จัดหา ทุนายความ	ให้คำปรึกษา ทางกฎหมาย	เผยแพร่ความรู้ ทางกฎหมาย	
กฎหมายมหาวิทยาลัย อุบลราชธานี				
คลินิกกฎหมายเคลื่อนที่ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น			✓	
คลินิกกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ		✓		
ศูนย์ช่วยเหลือประชาชน และพัฒนาทักษะทาง กฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา			✓	
คลินิกนิติศาสตร์ คณะ วิทยาลัยการเมืองการ ปกครอง มหาวิทยาลัย มหาสารคาม		✓		
โครงการศึกษากฎหมาย เชิงคลินิก สำนักวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย แม่ฟ้าหลวง			✓	
คลินิกยุติธรรม สำนักงาน ช่วยเหลือประชาชนทาง กฎหมาย มหาวิทยาลัย กรุงเทพ		✓		
สำนักงานช่วยเหลือ ประชาชนทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์		✓		

ประเภทหน่วยงาน	การดำเนินงาน			หมายเหตุ
	จัดหา ทุนความ	ให้คำปรึกษา ทางกฎหมาย	เผยแพร่ความรู้ ทางกฎหมาย	
ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต				
สำนักงานแนะนำและ ช่วยเหลือทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต		✓		
สำนักงานช่วยเหลือ ประชาชนทางกฎหมาย และคดีความคณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ศรีปทุม		✓		
ศูนย์ช่วยเหลือประชาชน ทางด้านกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม		✓		
ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ			✓	
ศูนย์ให้ความช่วยเหลือ ทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์น เอเชีย			✓	
ศูนย์ให้คำปรึกษาทาง กฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่		✓		

ประเภทหน่วยงาน	การดำเนินงาน			หมายเหตุ
	จัดหา ทุนความ	ให้คำปรึกษา ทางกฎหมาย	เผยแพร่ความรู้ ทางกฎหมาย	
ชมรมกฎหมายเพื่อ ประชาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต		✓		
ศูนย์ให้คำปรึกษา กฎหมายเพื่อประชาชน คณะนิติศาสตร์ สถาบัน เทคโนโลยีแห่งเอเชีย		✓		

ที่มา: รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐบาล ฉบับที่ 6/2559 การวิเคราะห์การดำเนินงานและแนวทางการพัฒนากองทุนยุติธรรม ข้อมูลตามบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามหนังสือที่ คปก.01/2559 เรื่องความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2558 อ้างอิงข้อมูลจากโครงการสำรวจเบื้องต้นเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีอาญาไว้ทั้งสิ้น 39 หน่วยงาน

จากการศึกษาดังกล่าวจะพบว่าในประเทศไทยมีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายหลายหน่วยงาน โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเป็นหลัก มีเพียงบางหน่วยงานเท่านั้นที่มีการให้ความช่วยเหลือในส่วนของทุนความโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เช่น สำนักงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา แต่ในส่วนการดำเนินงานเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในส่วนอื่นๆ นอกเหนือจากกระบวนการในชั้นศาลหรือเป็นคดีความนั้น ยังไม่มีหน่วยงานใดให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน จากการศึกษาจะพบเพียงสมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี ที่มีการดำเนินการนอกเหนือจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล แต่ก็ก็เป็นเพียงการรับเรื่องประสานสถานที่ตำรวจและการติดตามผลเท่านั้น กล่าวคือเป็นเพียงการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขอรับความช่วยเหลือเท่านั้น

เมื่อศึกษาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในต่างประเทศ ตามที่ The Danish Institute for Human Rights (DIHR) อธิบายตัวแบบพีรามิดความช่วยเหลือทางกฎหมาย (The Legal Aid Pyramid) ว่าการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid) เป็นบริการให้เปล่า (Free Service) หรือบริการอุดหนุน ช่วยเหลือ สงเคราะห์ (Subsidised Service) แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีฐานะยากจน หรือด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมการช่วยเหลือทางกฎหมายมีรูปแบบที่สำคัญ 4 รูปแบบ คือ การให้ข้อมูลข่าวสารและการให้ความรู้ทางกฎหมาย (Legal Information and Education) การให้คำปรึกษาแนะนำและการช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Advice and Assistance) การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution-ADR) หมายถึง การระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้วิธีฟ้องศาล และการใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) และ/หรือการจัดหาตัวแทนทางกฎหมาย (Legal Representation) โดยอธิบายรูปแบบตามลำดับขั้นพื้นฐาน ไปจนถึงขั้นสูงแสดงในรูปพีรามิด โดยจะพบว่าการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น ยังไม่มีกระบวนการการเป็นผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal assistance) อย่างแท้จริง เมื่อพิจารณาถึงการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของกองทุนยุติธรรม แล้วเห็นว่าตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม มุ่งให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายให้ถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม และเสมอภาค รวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาข้อพิพาทข้อขัดแย้งต่างๆ แต่การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของกองทุนยุติธรรมในปัจจุบัน ยังคงให้ความช่วยเหลือประชาชนเพียงบางส่วนของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหน่วยงานของรัฐและเอกชนในหลายหน่วยงานก็มีการให้ความช่วยเหลือในแบบเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ทำให้การให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ยังคงไม่ครอบคลุม ทั้งนี้ จึงควรกำหนดให้กองทุนยุติธรรมสามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายหมายถึงกับประชาชนได้ครอบคลุมถึงกระบวนการได้มากขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงในแง่ของประชาชนที่จะได้รับการอำนวยความสะดวกที่มากขึ้น และประโยชน์ทางอ้อมในการที่จะเป็นการประหยัดงบประมาณในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในส่วนของ การพิจารณาและคดีความได้อีกด้วย

จากการศึกษาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ พบว่าทางกฎหมายในส่วนของ การรับเรื่อง ปรึกษาให้คำแนะนำ จัดส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาทนายความ ที่ปรึกษา ผู้ไกล่เกลี่ย ออกเงินค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในทางคดีตามกฎหมาย Legal Aid Act ค.ศ.1994 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.2015 รวมถึงมีกองทุนช่วยเหลือกฎหมาย (Legal Aid Fund) ดำเนินการ โดยหน่วยงานอิสระชื่อ Raad voor Rechtsbijstand หรือ Legal Aid Board

(LAB) ซึ่งทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board) ซึ่งทั้งสอง Board ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงและยุติธรรม (Lord High Chancellor)

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีสมาคมที่เป็นองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติวิชาชีพกฎหมาย มีงบประมาณจากรัฐบาลและการสมทบของสมาชิกสมาคม การบริจาค หน้าที่ของสมาคมกฎหมาย คือ ทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนวิชาชีพของนักกฎหมายสิงคโปร์ ทั้งยังเป็นหน่วยงานกำกับดูแล นักศึกษากฎหมายรวมถึงหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความยุติธรรม โดยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์นี้มีจุดเด่นคือการให้ความช่วยเหลือที่สามารถให้นักศึกษาทางกฎหมายเข้าให้ความช่วยเหลือประชาชนได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิชาชีพกฎหมาย กำหนดให้มีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Pro Bono) ซึ่งถือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ โดยกระบวนการให้ความช่วยเหลือของสำนักงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของสมาคมกฎหมาย (Pro Bono Service Office) มีการขอความร่วมมือให้ทุกสำนักงานทำงานเพื่อสังคม

ในส่วนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านกฎหมาย โดยเป็นการให้ความช่วยเหลือที่เป็นทั้งขั้นก่อนฟ้องคดีและในชั้นประนีประนอมยอมความซึ่งมีการให้ความช่วยเหลือในส่วนของค่าใช้จ่าย ทั้งในการดำเนินคดีในศาล และค่าใช้จ่ายในการเตรียมคดีหรือการดำเนินคดีนอกศาล รวมถึงมีการให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าตอบแทนของผู้เชี่ยวชาญในคดีด้วย กล่าวคือเป็นการให้ความช่วยเหลือตลอดทั้งกระบวนการ

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ พบว่า มีพระราชบัญญัติการให้ความช่วยเหลือและแนะนำทางกฎหมาย (Legal Aid and Advice Act 1949) โดยกำหนดให้มีกองทุนช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายแก่รัฐที่ใช้เป็นค่าตอบแทนแก่ทนายความ ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งรัฐเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ทนายความ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิจำเลยในการมีทนายความและเพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างเท่าเทียมยุติธรรมไม่ว่าจำเลยจะมีฐานะทางการเงินเป็นอย่างไรก็ตาม ซึ่งรูปแบบการให้ความช่วยเหลือจะเป็นการให้ความช่วยเหลือตั้งแต่ก่อนการฟ้องคดี คือ การให้คำปรึกษาจากทนายความ การขอความคิดเห็น การเจรจา การเขียนคำคู่ความ จนถึงการว่าความในชั้นศาล เป็นต้น

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในประเทศไทย คือพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 มาตรา 27 กำหนดว่า การให้ความช่วยเหลือ

ประชาชนในการดำเนินคดี ประกอบด้วยค่าจ้างทนายความ ค่าพยานธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ การให้ความช่วยเหลือตามมาตรา 27 นั้น ถูกกำหนดให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีเพียง เท่านั้น หากกรณีที่ยังไม่เป็นคดีที่ขึ้นสู่ศาลก็จะไม่เข้ากับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ.2559 ก็มีเพียงการกำหนดขอบเขตของการให้ความช่วยเหลือ และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือ ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการที่นอกเหนือจากการดำเนินคดีในศาลแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ นอกจากจะมีการให้ความช่วยเหลือในส่วนของทนายความแล้ว ยังมีการให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านที่ปรึกษากฎหมาย ผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งในชั้นก่อนฟ้องคดีและในชั้นที่มีการดำเนินคดีกันแล้ว ซึ่งในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนเพื่อให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ นั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นคดีความหรือมีข้อพิพาทก็ได้ เช่น การทำพินัยกรรม การเจรจาไกล่เกลี่ย การจัดเตรียมเอกสารในการทำนิติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนไม่ได้เป็นคดีที่ขึ้นสู่ศาลทุกกรณีไป และไม่จำเป็นที่จะต้องใช้ทนายความเป็นหลักในการให้ความช่วยเหลือ หรือกรณีประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเป็นผู้สูงวัย พิการ หรือเป็นชาวเขาซึ่งอยู่ห่างไกล เกิดความยากลำบากในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาการให้ความช่วยเหลือของสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะพบว่า สยามกกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะควบคุมดูแลนักศึกษากฎหมายด้วย ซึ่งในส่วนนี้นักศึกษากฎหมายซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายก็สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนด้วยได้ ซึ่งกระบวนการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในต่าง ๆ ทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและลดขั้นตอนและการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ดียิ่งขึ้น

ปัญหาประการต่อมา การให้ความช่วยเหลือประชาชนในส่วนของค่าใช้จ่ายยังไม่ครอบคลุม เช่น กรณีตามหนังสือตอบข้อหารือถึงยุติธรรมจังหวัดขอนแก่น ที่ ยช 02115/6961 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2559 ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ไม่มีบทบัญญัติให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) ที่ไม่ใช่การตรวจพิสูจน์ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี ดังนั้นกองทุนยุติธรรม จึงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ขอรับความช่วยเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) ได้ จึงเห็นได้ชัดเจนว่าการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรมถูกจำกัดไว้เพียงการดำเนินคดีเท่านั้น

ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

โดยง่ายและไม่เสียค่าใช้จ่าย จึงเห็นควรเพิ่มเติมลักษณะการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้มีความครอบคลุมการดำเนินการที่ต้องอาศัยความรู้หรือทักษะทางด้านกฎหมาย และเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในกระบวนการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4.2 ปัญหาการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 มาตรา 26 บุคคลอาจได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมในการดำเนินคดี การขอปล่อยตัวชั่วคราว การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งการให้ความช่วยเหลือประชาชนกรณีเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ.2559 ซึ่งในข้อ 9 กำหนดว่า ผู้มีสิทธิขอรับความช่วยเหลือ จะต้องเป็นผู้เสียหายจากการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นจำเลยที่ถูกคุมขังตามคำพิพากษาเกินกำหนด เป็นจำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา และถูกคุมขังในระหว่างสอบสวน หรือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรซึ่งการให้ความช่วยเหลือจะให้เป็นเงินช่วยเหลือ ตามขอบเขตที่ได้กำหนดในข้อ 10 ของระเบียบฯ ดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า การให้การช่วยเหลือนั้น เห็นว่าการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น หรือผู้ได้รับผลกระทบสิทธิมนุษยชน ยังสามารถให้ความช่วยเหลือในขอบเขตที่กว้างมากกว่าที่กำหนดไว้ และจะส่งผลให้เกิดประโยชน์กับประชาชนมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในประเทศไทยนั้น พบว่านอกจากพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ที่ให้ความช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือเหยื่ออาชญากรรมอีกด้วย

ตารางที่ 4 สรุปรูปแบบการช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม

ประเด็น	รูปแบบการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมของประเทศไทย
กฎหมายรองรับ	พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559
หน่วยงานที่รับผิดชอบและสังกัด	สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา อยู่ในสังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม
เงื่อนไขการยื่นคำขอ	เป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น (ผู้เสียหายโดยนิตินัย) และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น
ระยะเวลาการยื่น	ภายในระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำความผิด
ขั้นตอนการขอรับความช่วยเหลือ	(1) ผู้เสียหายยื่นคำขอ (2) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสารและบันทึกถ้อยคำเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินฯ (3) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการและเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ
ระยะเวลาพิจารณาตั้งแต่รับคำขอจนถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ	พิจารณาและแจ้งผลภายใน 21 วัน
หน่วยงานที่รับดำเนินการอุทธรณ์	อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยศาลอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด
ประเภทค่าชดเชย	(1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริง (2) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจตามที่จ่ายจริง (3) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ (4) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่น

ประเด็น	รูปแบบการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมของประเทศไทย
	(5) ค่าตอบแทนกรณีเสียชีวิต (6) ค่าจัดการศพ (7) ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู
ผู้ที่สามารถได้รับการชดเชย	(1) ต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจ (2) ความเสียหายที่เกิดต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ ความผิดทางอาญาของบุคคลอื่น (3) ผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดนั้น (4) ความผิดนั้นต้องเป็นความผิดตามรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เท่านั้น ซึ่งได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อร่างกาย ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา
ลักษณะของอาชญากรรมที่ได้รับการชดเชย	(1) ต้องเป็นคดีต่อชีวิต ร่างกายและความผิดเกี่ยวกับเพศ (2) ผู้เสียหายไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด (3) มีค่าใช้จ่ายจากการกระทำอาชญากรรมของผู้อื่น เช่น ไปโรงพยาบาลแล้ว จ่ายค่ารักษา 30 บาทแล้ว แต่หมอบอกว่ายังมีค่ารักษาอีก 5,000 บาท โดยมีคณะกรรมการฯ จะพิจารณาจากพฤติการณ์การกระทำผิดตามสำนวนการสอบสวนของตำรวจ หากไม่ชัดเจนก็จะรอคำพิพากษาของศาล
สิ่งที่ได้รับการชดเชย	การชดเชยเหยื่อเป็นตัวเงินอย่างเดียว ยังไม่ปรากฏการชดเชยทางด้านจิตใจและสังคมหรือการเลื่อนตำแหน่ง
รูปแบบการช่วยเหลือ	การช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหายในประเทศไทยใช้หลักสวัสดิการ คือเป็นการให้การสงเคราะห์หรือช่วยเหลือเยียวยาเบื้องต้น
แหล่งเงิน	งบประมาณของรัฐ

ที่มา : ตำราเหยื่ออาชญากรรม:สิทธิและการช่วยเหลือเยียวยา

โดยพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ประกอบกับ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ.2559 เป็นกรณีการให้ความช่วยเหลือ

ค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ความช่วยเหลือไว้โดยเฉพาะ อันเป็นกรณีการอุดช่องว่างของพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ในส่วนหนึ่งด้วย

จากการศึกษาระบบการทดแทนความเสียหายโดยรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะมี 2 องค์การที่ทำงานร่วมกัน คือ คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และกองทุนเพื่อการทดแทนผู้เสียหายจากการก่อการร้ายและความผิดทางอาญา โดยจะมีการแบ่งประเภทของการให้ความช่วยเหลือเป็น 2 ประเภท คือ การให้ความช่วยเหลือในส่วนของความเสียหายที่ไม่รุนแรงและความเสียหายที่รุนแรง เป็นการชดเชยในรูปแบบของเงินเยียวยา ซึ่งการให้ความช่วยเหลือทดแทนความเสียหายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นครอบคลุมถึงการก่อการร้าย ละความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น ผู้เสียหายจากความผิดฐานลักทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก ทำให้เสียทรัพย์สิน เป็นต้น

การให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมในราชอาณาจักรสวีเดน มีพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2001 หรือ social services Act 2001 ซึ่งการรับรองการเข้าถึงข้อมูลสำหรับผู้เสียหาย (increased information to crime victim) การจัดให้มีบุคคลที่คอยดูแลให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหาย (assigned support person) การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม (crime victim fund) และกระบวนการที่สะดวกต่อการขอรับค่าชดเชย (simplified procedures) ทั้งยังมีท้องถิ่นที่ดูแลให้การสนับสนุนองค์กรภาคเอกชน เช่น ศูนย์พักพิงสตรีที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (Victim Support and Women's shelters) ศูนย์พักพิงเด็กที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (Center for support to young victims of crime) การชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมภายใต้โครงการรัฐ (criminal injuries compensation) เป็นการชดเชยเยียวยาเหยื่อที่มีความครอบคลุมซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิทางสังคมให้กับพลเมืองทุกคน เช่น การชดเชยกรณีการสูญเสียรายได้ทุกกรณีอันเป็นหัวใจของระบบรัฐสวัสดิการ (welfare state) ซึ่งในประเทศสวีเดนยังมีการชดเชยที่เป็นรูปแบบพิเศษของการชดเชยของผู้เสียหายสำหรับเด็กที่พบเห็นความรุนแรงสำหรับบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ซึ่งประเทศสวีเดนนี้เป็นประเทศที่มีการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้ถูกละเมิดสิทธิที่มีความครอบคลุมในหลายมิติมากกว่าการให้ความช่วยเหลือเป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียว รวมถึงมีการบูรณาการร่วมกันของหลายหน่วยงานด้วย

จากการศึกษาการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่ออาชญากรรมของราชอาณาจักรนอร์เวย์ พบว่า นอกจากช่วยเหลือชดเชยในส่วนที่เป็นตัวเงินแล้ว ยังมีระบบอาสาสมัครในการให้ความรู้ความเข้าใจในการช่วยเหลือในมิติต่างๆ ที่อยู่รอบด้านเช่น การแจ้งสิทธิของเหยื่อ การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการสนับสนุนให้คำแนะนำแก่เหยื่ออาชญากรรม ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของเหยื่ออาชญากรรม สนับสนุนพยานทั้งก่อนระหว่างและหลังพิจารณาคดีการให้กำลังใจอยู่ตลอดจนการ

เป็นที่เล็งเห็นในการติดต่อกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องหรือการส่งต่อเหยื่อไปอยู่ในการดูแลของมืออาชีพที่มีความชำนาญเฉพาะ และยังรวมถึงการชดเชยอยู่ในรูปแบบอื่น เช่น การชดเชยเหยื่อภายหลังจากที่อัยการได้สั่งฟ้องคดีอาญาแล้ว (Compensation subsequent to prosecution) การให้เงินช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม (Ex gratia payment) การให้การดูแล (Guardianship) การให้คำปรึกษากฎหมายโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย การจัดการมรดก รวมถึงการชดเชยเกี่ยวกับทรัพย์สินบางกรณีอีกด้วย

การให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่เหยื่ออาชญากรรมในประเทศญี่ปุ่น นอกจากการให้ความช่วยเหลือเหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิแล้ว ยังพบว่ามีการให้ความช่วยเหลือครอบคลุมไปถึงบุคคลผู้ได้รับผลกระทบการกระทำความผิดด้วย ดังเช่นในกรณีของบุตรของเหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธินั้นหากในขณะที่มีการกระทำความผิดอาญาจนผู้เสียหายถึงแก่ความตายนั้น บุตรยังไม่คลอด จากครรภ์และคลอดออกมาในภายหลังจากที่เหยื่ออาชญากรรมถึงแก่ความตาย ให้พิจารณาว่า มารดาของบุตรคนดังกล่าวนั้นดำรงชีพโดยอาศัยรายได้ของเหยื่ออาชญากรรมหรือไม่ ทั้งนี้มิได้จำกัดเฉพาะเฉพาะบิดามารดาที่ได้จดทะเบียนสมรสกันเท่านั้น บิดามารดาตามความเป็นจริงก็อยู่ในความหมายของคำว่า บิดามารดาที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม สำหรับ ในกรณีของบิดามารดาบุญธรรมย่อมมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมก่อนบิดามารดาที่แท้จริงโดยไม่คำนึงว่า บิดามารดาที่แท้จริงจะได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่

4.3 ปัญหาการไม่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น เป็นส่วนหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่อาจเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ทั้งยังเป็นการช่วยให้มีการตรวจสอบควบคุมการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองอีกด้วย ทั้งยังมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินการ ดังนั้นปัญหาการไม่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ย่อมส่งผลกระทบในการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่อยู่ในคำสั่งทางปกครองนั้นโดยตรง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ในการพิจารณามีผลในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติหรือยุติการให้ความช่วยเหลือนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ได้รับความช่วยเหลือโดยกองทุนยุติธรรมโดยตรง โดยคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ได้ออกระเบียบเพื่อกำหนดการทบทวนคำสั่งไว้และเมื่อผลการทบทวนเป็นอย่างใด จึงแจ้ง สิทธิให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือใช้สิทธิทางศาล เพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป ซึ่งกองทุนยุติธรรมได้เคยตอบข้อหารือ ตามหนังสือตอบข้อหารือถึงยุติธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ที่ ขช

02115/7407 ลงวันที่ 5 กันยายน 2559 ในกรณีที่คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัด มีมติไม่อนุมัติ คำขอรับความช่วยเหลือเงินกองทุนยุติธรรม ผู้ขอรับความช่วยเหลือสามารถยื่น หนังสือขอทบทวน ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 19 หากกรณีผู้ขอรับความช่วยเหลือ ไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของอนุกรรมการหรือประธาน ให้ยื่นหนังสือขอให้ทบทวนผลการ พิจารณาต่อคณะกรรมการ หรือประธาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งแสดงเหตุผลและข้อเท็จจริง ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ดังนั้น หากคณะกรรมการให้ความ ช่วยเหลือประจำจังหวัด มีมติไม่อนุมัติคำขอรับความช่วยเหลือเงินกองทุนยุติธรรม ผู้ขอรับความ ช่วยเหลือไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ แต่สามารถยื่นหนังสือขอให้ทบทวนผลการพิจารณาต่อ คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดได้ จึงเห็นว่าตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม ไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทาง ปกครองมีความมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

ประการแรก ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน การอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์ เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยปิด โอกาสให้คู่กรณี ได้แย้งคำสั่ง และขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง โดยนัยนี้ การอุทธรณ์จึง เป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือ เสียหายของคู่กรณีได้ดีกว่ากระบวนการทางศาล เพราะการทบทวนภายในฝ่ายปกครองมีขั้นตอน การพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็วกว่าวิธีพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ ในการพิจารณาอุทธรณ์ฝ่าย ปกครองยังสามารถทบทวนคำสั่งในแนวทางที่ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละ กรณีได้อย่างเหมาะสม ผิดกับศาลที่ต้องวินิจฉัยคดีพิพาทไปตามบทกฎหมายและยึดถือแนวคำ พิพากษาเป็นสำคัญ หากที่จะพิพากษาเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมเฉพาะกรณี เพราะ จะทำให้แนวคำพิพากษาไม่มีเอกภาพ

ประการที่สอง ส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง โดยที่การออกคำสั่ง ทางปกครองในแต่ละเรื่องมีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีภาระงานที่งาน จำนวนมากและต้องปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ โดยเร็ว บางกรณีจึงอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ ผิดพลาดได้ไม่ว่าจะในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองจึงเป็นโอกาสที่ฝ่ายปกครองจะได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของตนซึ่งหากเห็นว่าคำสั่ง ทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมอย่างไร ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอน คำสั่งได้ ซึ่งการทบทวนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ได้

ประการที่สาม แบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล การอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองช่วยถ่วงถ่วงข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทอาจระงับลงในชั้นอุทธรณ์ โดยฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามคำขอของคู่กรณี หรือคู่กรณีอาจพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยอมรับว่าคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว จึงไม่คิดใจที่จะได้แจ้งคำสั่งต่อไปในชั้นศาลอีก

ทั้งนี้ จากการไม่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ผลการพิจารณาการอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ทำให้ประชาชนต้องยื่นขอทบทวนต่อคณะกรรมการผู้ถอดคำสั่งเสียก่อน และถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองแต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้เสนอรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมซึ่งเป็นผู้อำนาจพิจารณาต่อไป จึงเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการเพิ่มขึ้นตอนทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้ขอรับการสนับสนุนโดยตรง