

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย แม้จะเป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนพึงมี แต่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อน การเป็นคดีความทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรหรือสูญเสียทรัพย์สินอันเป็นค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งในความเป็นจริง สิทธิในการปกป้องตนเองและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีการบัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วยตนเองจึงถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนหนึ่งด้วย และด้วยเหตุนี้เองรัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วยตนเองโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

ตามแนวทางกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) จะกำหนดสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับความคุ้มครองและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม โดยปราศจากอคติและการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา หรือสถานะความแตกต่างอื่นใด แต่การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในประเทศไทยยังคงเป็นไปได้ยากด้วยเหตุปัจจัยต่างๆ เช่น การขาดค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมรวมถึงประสิทธิภาพและขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ เป็นต้น เหล่านี้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนยังคงไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร เมื่อพิจารณาจากคำว่า “สิทธิ”

---

<sup>1</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ประเทศไทยเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539.

หมายถึง อำนาจกฎหมายรับรองให้แก่บุคคลอื่นที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคน กระทำการบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ตน<sup>2</sup> “เสรีภาพ” คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเองโดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองเสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง<sup>3</sup> ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 กำหนดให้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นการทำงานเชิงรุกรวมทั้งพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเป็นธรรม เสมอภาค โปร่งใส รวดเร็ว ทัวถึงปราศจากการเลือกปฏิบัติ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมได้ และสร้างสังคมที่พัฒนาอย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม<sup>4</sup> ประกอบกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561 – 2580) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในส่วนของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง โดยการเน้นสร้างหลักประกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม การพัฒนากลไกช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในการต่อสู้คดีที่มีคุณภาพมาตรฐานและเพียงพอ การให้หลักประกันของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การกำหนดกรอบเวลาและขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ในด้านกระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค มุ่งเน้นกระบวนการยุติธรรมให้มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก มุ่งให้เกิดการสร้างมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม ตามหลักนิติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมและเป็นไปอย่างเสมอภาค

หลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น ได้เริ่มมีและเห็นได้ชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ความเสมอ

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.

<sup>3</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2563). *หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 205.

<sup>4</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ข้อ 12.2.

ภาคของประชาชน ด้วยเหตุนี้เองการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเท่าเทียมกันจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก จึงเป็นสาเหตุที่กระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้ง “กองทุนยุติธรรม” ขึ้น โดยเป็นระเบียบกระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2549 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม<sup>5</sup> เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ขาดแคลนทุนทรัพย์ ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทุนทรัพย์ที่ใช้ในการต่อสู้คดีหรือได้ใช้สิทธิเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้อย่างเต็มที่ แต่ด้วยเหตุที่กองทุนยุติธรรมนั้นถูกกำหนดไว้เป็นระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ ต่อมาจึงได้พัฒนาและประกาศใช้ระเบียบกระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2553 โดยบัญญัติให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายกองทุนยุติธรรมไว้ใน ข้อ 6.<sup>6</sup> แห่งระเบียบดังกล่าวมีด้วยกัน 8 ประการ คือ

ประการแรก สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการวางเงินปล่อยตัวชั่วคราว

ประการที่สอง สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี

ประการที่สาม สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการชำระค่าธรรมเนียมขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในคดีแพ่ง และคดีปกครอง

ประการที่สี่ สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการพิสูจน์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับคำวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมเอกสาร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินเผชิญสืบของศาล ค่าใช้จ่ายในการสอบแนวเขตรังวัดที่ดิน หรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือทางดาวเทียม และการอ่าน การแปลตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายดังกล่าว

ประการที่ห้า สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายอื่นของผู้ขอรับการสนับสนุน ได้แก่ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก ค่าตอบแทน ละค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

<sup>5</sup> สำนักงานกองทุนยุติธรรม. *ประวัติกองทุนยุติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :<http://jfo2562.moj.go.th//page/about.php>. [2563,12 ตุลาคม]

<sup>6</sup> ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2553. ข้อ 6.

ประการที่หก สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายอื่นเพื่อคุ้มครองช่วยเหลือให้ได้รับความปลอดภัยจากการก่ออาชญากรรมหรือการป้องกันการถูกปองร้ายเพราะได้เข้าช่วยเหลือภารกิจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือประชาชน

ประการที่เจ็ด สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายอื่นเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดอาญา การกระทำโดยมิชอบทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดในลักษณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สิบรายขึ้นไปหรือที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

ประการที่แปด สนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และในวันที่ 22 ตุลาคม 2558 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ขึ้นซึ่งในมาตรา 9<sup>7</sup> ได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี

ประการที่สอง การขอลปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย

ประการที่สาม การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

ประการที่สี่ การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

ประการที่ห้า การดำเนินงานกองทุนหรือการบริหารกองทุน และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการของกองทุน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากสถิติปริมาณคดีความที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นในปี พ.ศ. 2562 พบว่ามีคดีความที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น 1,883,764 คดี<sup>8</sup> แสดงให้เห็นว่าในปัจจุบันเมื่อเกิดข้อพิพาทเกิดขึ้นก็จะมีกระบวนการคัดต่อศาล โดยการฟ้องคดีให้ศาลมีคำพิพากษาเพื่อระงับข้อพิพาทต่างๆ โดยการดำเนินคดีในศาลนั้นยังคงเป็นการดำเนินระงับข้อพิพาทที่ยังคงเป็นหลัก แต่เมื่อกองทุนยุติธรรมมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิในต่างๆ แต่เมื่อพิจารณาจากสถิติของสำนักงานกองทุนยุติธรรมในการคำขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 – พ.ศ. 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558. (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม”) มาตรา 9.

<sup>8</sup> สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม. *หนังสือรายงานสถิติคดีของศาลทั่วประเทศ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :[http:// https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/196196](http://https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/196196). [2564,6 กรกฎาคม]

30,935 ราย<sup>9</sup> ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นในปี พ.ศ.2562 เพียงปีเดียว เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนยังคงเข้าถึงกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้น้อยและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม และเมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทยส่วนหนึ่งตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 ที่รัฐบาลจัดทำเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยลงทะเบียน ระหว่างวันที่ 3 เมษายน – 15 พฤษภาคม 2560 เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในเรื่องต่าง ๆ และแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมมีจำนวนผู้ลงทะเบียน 14.1 ล้านคน<sup>10</sup> ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าในสังคมไทยยังมีผู้ที่มีความยากจนอยู่จำนวนไม่น้อย ซึ่งผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้บางส่วนก็จะเป็นผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม หรือมีข้อพิพาท หรือต้องมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งด้วยเหตุความมียรายได้น้อยย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่าประชาชนผู้มีรายได้น้อยยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิของตนเอง รวมทั้งการจัดการข้อพิพาทต่างๆ ซึ่งอาจไม่ได้อยู่เพียงในศาลที่พิจารณาคดี จากข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในสังคมซึ่งเป็นปัญหาสำคัญได้อย่างชัดเจน

ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายนั้นมีความหลากหลายมากขึ้นเนื่องจากการพัฒนากฎหมายในด้านต่าง ๆ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมนั้นจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่การดำเนินคดีในศาลแต่เพียงอย่างเดียวในปัจจุบันมีการดำเนินการทางกฎหมายหลายอย่าง เช่น การทำพินัยกรรม การยื่นคำร้องขออนุญาติ อนุญาติ การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการดำเนินการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสิ้น ซึ่งในบางครั้งไม่จำเป็นที่จะต้องใช้ทนายความอาชีพ ในการให้ความช่วยเหลือหรือการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน หรือในบางกรณีเกี่ยวกับการดำเนินคดีจำเป็นจะต้องมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายเข้ามาเพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานการการพิสูจน์ในชั้นศาลที่อาจเกินความสามารถหรือทำได้ยากสำหรับประชาชนหรือชาวบ้านทั่วไปเพราะการขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย แต่ด้วยข้อจำกัดของกองทุนยุติธรรมในการให้ความช่วยเหลือประเหลือประชาชนนั้นให้ความช่วยเหลือกรณีการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีเท่านั้น ทำให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมหรือการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายให้แก่ประชาชนนั้นยังไม่ครอบคลุมในทุกด้าน เมื่อประชาชนไม่สามารถ

<sup>9</sup> สำนักงานกองทุนยุติธรรม. สติผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม ปีงบประมาณ 2551 – 2561. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:<http://jfo2562.moj.go.th/TH/Stat.html>. [2563,15 กันยายน]

<sup>10</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สำนักงานสถิติฯ ลงพื้นที่สำรวจข้อมูลผู้มีรายได้น้อย. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:<http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/ActivityNSO/A12-07-60-4.aspx>. [2563, 15 กันยายน]

เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐในด้านของภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านอื่น ดังนั้นรัฐจึงต้องมีค่าใช้จ่ายเพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชนในปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขตามกฎหมาย เช่น ปัญหาที่ดินและอยู่อาศัย ปัญหาสุขภาพ การคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งการเพิ่มประสิทธิภาพแก้ไขปัญหามาตามกฎหมายนี้จะเป็นการลดต้นทุนในกระบวนการยุติธรรม เช่น การลดต้นทุนการจับกุม การดำเนินคดี การมีทนายความหรือผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นการเติมเต็มกระบวนการยุติธรรมพร้อมลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมไปในคราวเดียวกันอีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 จะเป็นบทบัญญัติที่มีความสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) และคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี<sup>11</sup> ในการความยุติธรรมได้อย่างเป็นธรรม เสมอภาค โปร่งใส รวดเร็ว ทัวถึง ปราศจากการเลือกปฏิบัติ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมได้ และสร้างสังคมที่พัฒนาอย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมก็ตาม แต่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ยังคงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ส่วนหนึ่งมาจากการขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานเนื่องจากการตั้งกองทุนอยู่ภายในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม<sup>12</sup> จึงทำให้การดำเนินการมีรูปแบบของระบบราชการไม่สามารถยืดหยุ่นได้เมื่อเกิดปัญหาข้อเท็จจริงในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่อยู่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดไว้ อาจทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในการให้การสนับสนุนของกองทุนยุติธรรมที่เป็นเงินจากรัฐว่าจะต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์จากการให้ความช่วยเหลือให้แต่ละกรณีมากกว่าการคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี จะต้องเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่เป็นคดีความที่ขึ้นสู่ศาลแล้วเท่านั้น หรือการให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนนั้นมีการตีความและมุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคดีอาญาเท่านั้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 พบว่ายังมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ดังนี้

<sup>11</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ข้อ 12.2.

<sup>12</sup> พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม. มาตรา 5.

ประการแรก การให้ความช่วยเหลือเงินกองทุนยุติธรรม กรณีการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือที่นอกเหนือจากการดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร

ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 มาตรา 26<sup>13</sup> บุคคลอาจขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยตัวชั่วคราว การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการสนับสนุนโครงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนประกอบกับระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ.2559 ข้อ 4<sup>14</sup> บัญญัติว่า “คดี” หมายความว่า คดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง คดีเยาวชนและครอบครัว คดีศาลชำนาญพิเศษ และคดีอื่น รวมถึงการบังคับคดี” เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรมนั้น ถูกจำกัดเฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นคดีความในแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งในการดำเนินคดีในศาลนั้นแม้จะเป็นการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมแต่ก็เป็นเพียงการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเพียงด้านหนึ่งเท่านั้น โดยในปัจจุบันนี้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการยื่นฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ.2563<sup>15</sup> พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ซึ่งสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา เป็นต้น หรือในกรณีการตรวจพิสูจน์ต่างๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลก็สามารถอำนวยความสะดวกหรือยุติข้อพิพาทได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากรณีเหล่านี้เป็นการอำนวยความสะดวกอีกช่องทางหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม การที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ครอบคลุมทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการรักษาสិทธิของตนเอง

หากจะพิจารณาให้ความช่วยเหลือเงินหรือค่าใช้จ่ายในการเป็นคดีความนั้นก็ทำให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมไม่ครอบคลุม หรือไม่สามารอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ได้อย่างแท้จริง

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือหรือการตีความหรือไม่ อย่างไร

<sup>13</sup> พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม. มาตรา 26 วรรคแรก.

<sup>14</sup> ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ.2559. ข้อ 4.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ.2563 มาตรา 3.

ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 แม้จะมีการให้ความช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินคดี การขอลปล่อยตัวชั่วคราว การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และการให้ความช่วยเหลือกรณีการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ก็ตาม แต่การให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามการเยียวยาผู้เสียหายหรือผู้เป็นเหยื่อจากอาชญากรรมในประเทศไทยนั้น มีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ได้ให้ความช่วยเหลือโดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาซึ่งจะช่วยเหลือเป็นค่าตอบแทนซึ่งหมายถึงเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับเพื่อตอบแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากหรือเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น<sup>16</sup> ก็ตามแต่ก็เป็นกรให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นเพียงบางส่วนจากรัฐเท่านั้น ซึ่งในบางกรณี เช่น กรณีของญาติของเหยื่อที่เสียชีวิตจากการกระทำละเมิดหรือการก่ออาชญากรรมยอมเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนอาจได้รับความเดือดร้อนจากการขาดหัวหน้าครอบครัว การขาดแรงงาน หรือขาดโอกาสทางการศึกษา หรือการดำรงชีวิตตามปกติ อันอาจเกิดผลกระทบเป็นปัญหาสังคมตามมา พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรมจึงควรวางหลักเกณฑ์และมีส่วนเติมเต็มนอกจากความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ดังกล่าว หรือตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558<sup>17</sup> ก็บัญญัติให้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนถึงแก่ความตาย ไม่เกินหนึ่งแสนบาท<sup>18</sup> และในส่วนของระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ.2559 ตามข้อ 9 (3) เป็นกรณีการให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ความช่วยเหลือไว้โดยเฉพาะ อันเป็นกรณีการอุดช่องว่างของพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 แต่ก็เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นผู้ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวน

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “พ.ร.บ.ค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา”) มาตรา 3.

<sup>17</sup> พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม. มาตรา 31.

<sup>18</sup> ประกาศคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน วันที่ 22 กันยายน 2559 ข้อ 1(5).



เท่านั้น<sup>19</sup> ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นเรื่องที่รัฐต้องให้ความดูแลประชาชน ซึ่งขอบเขตการให้ความช่วยเหลือในกรณีการคุ้มครองผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนยังไม่ชัดเจน ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในด้านนี้จะเป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงขอบเขตการให้ความช่วยเหลือ รวมถึงมาตรการต่างๆ เพื่อพัฒนาการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558

ประการสุดท้าย ปัญหาการไม่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ผลการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือเงินกองทุนยุติธรรมไว้โดยเฉพาะทำให้เกิดปัญหาหรือไม่อย่างไร

การพิจารณาอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่ให้ความช่วยเหลือ หรือยุติคำขอรับความช่วยเหลือ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบ โดยตรงต่อประชาชนผู้ขอรับความช่วยเหลือซึ่งเป็นผลกระทบต่อสิทธิของผู้ยื่นคำขอเป็นรายกรณีไป ซึ่งผลการพิจารณาดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น เป็นการให้โอกาสผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองหรือคู่กรณีได้โต้แย้งคำสั่งหรือขอให้ผู้ออกคำสั่ง ทบทวนแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง ยกเลิก เพิกถอนคำสั่ง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนหนึ่งของประชาชน รวมถึงเป็นการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นจะมีความรวดเร็วและยืดหยุ่น เป็นการลดภาระของประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากทำการพิจารณาทบทวนภายในฝ่ายปกครองได้ทันที ซึ่งในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเงินกองทุนยุติธรรมนั้น กองทุนยุติธรรมได้ออกระเบียบกำหนดเพียงว่าในกรณีที่ผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาให้ยื่นหนังสือขอทบทวนการพิจารณาต่อคณะอนุกรรมการหรือประธานแล้วแต่กรณีพร้อมทั้งแสดงเหตุผลและข้อเท็จจริง ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษาเพื่อเสนอแนวทางการอุทธรณ์ เพื่อให้เป็นการลดภาระของประชาชนและเกิดความยืดหยุ่นในการให้ความช่วยเหลือประชาชน

<sup>19</sup> มยุรี จำจรส. (2562). *ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, นิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิต. หน้า 198-199.

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและการให้ความช่วยเหลือประชาชน
2. เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยกรณีการให้การคุ้มครองสิทธิและการให้ความช่วยเหลือประชาชน
3. เพื่อศึกษาปัญหาการศึกษาปัญหาคุ้มครองสิทธิและการให้ความช่วยเหลือประชาชน
4. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและการให้ความช่วยเหลือประชาชน

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การให้ความช่วยเหลือประชาชนตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ในกรณีการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีนั้น ยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุที่การดำเนินการตามกฎหมายหรือช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมายยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างครอบคลุมการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง กรณีการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการอุทธรณ์ผลการวินิจฉัย จะสามารถช่วยประชาชนให้เข้าถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการดำเนินการตามกฎหมาย โดยมุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย (Legal aid) ของต่างประเทศ และกฎหมายการให้การเยียวยาของต่างประเทศ ซึ่งใช้เป็นหลักสากล เพื่อทราบถึงแนวความคิดและรายละเอียด รวมถึงหลักการทางกฎหมาย และเพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558

## 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าโดยใช้วิธีการศึกษา (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสาร และวารสารกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชน ตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ประกาศ คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายต่างๆ โดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศกับกฎหมายในประเทศไทยแล้วนำมาวิเคราะห์ สรุปผล เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและแก้ไข

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย
2. เพื่อทราบถึงปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือประชาชนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน
3. เพื่อทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือประชาชนกรณีการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง
4. เพื่อทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558