

ข้อเสนอต่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ
กองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

ข้อเสนอต่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

๑. ความสำคัญของปัญหา

มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ โดยมีผลบังคับใช้กฎหมายวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๙ มาจนถึงวันนี้มีการบังคับใช้กฎหมายเป็นเวลา ๓ ปีกว่า และจะครบ ๕ ปีเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๔ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรค ๒ กำหนดไว้ว่าต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดคือ ๕ ปี จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘

การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยกองทุนยุติธรรมในปัจจุบันยังมีอุปสรรคปัญหา ที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าถึงกองทุนยุติธรรมอย่างถ้วนหน้า และยังไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายครบถ้วน เช่น กลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เช่น เด็กเยาวชน ผู้พิการ นักโทษ ซึ่งต้องมีมาตรการช่วยเหลือที่เฉพาะเจาะจง หรือความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยผ่านกลไกการระงับข้อพิพาททางเลือก และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice processes) หรือ ด้านผู้ให้บริการด้านกฎหมาย ยังขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรสาธารณประโยชน์ สถาบันวิชาการ องค์กรวิชาชีพ ที่เข้ามามีบทบาทให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ภายใต้ระบบของกองทุนยุติธรรม เป็นต้น

ข้อมูลจากรายงานวิจัยโครงการการติดตามและการประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ผ่านเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจัดทำโดยโรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยดุสิต^๑ รวมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจากเวทีรับฟังความคิดเห็น ๑๑ เวที ในกรุงเทพฯ และอนุภูมิภาค ซึ่งจัดโดยสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน สรุปได้ดังนี้

(๑) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย จำกัดเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งยังมีข้อจำกัดไม่ครอบคลุมการช่วยเหลือทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย และไม่ชัดเจนในขอบเขตการช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น การช่วยเหลือคนไทยในต่างแดน คนต่างด้าวที่ไร้ญาติ หรือใช้เกณฑ์ฐานะทางเศรษฐกิจในการช่วยเหลือบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และในบางเรื่องสามารถไกล่เกลี่ยได้ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เป็นต้น

(๒) การบริหารงานของกองทุนยังเป็นหน่วยงานย่อยในระบบราชการ จึงทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารกองทุน เพื่อให้การบริหารกองทุนมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นมืออาชีพ ดังนั้นจึงควรให้กองทุนเป็นนิติบุคคลนอกส่วนราชการ และมีการบริหารงานกองทุนที่มีความเป็นอิสระ โปร่งใส และมีความคล่องตัว

^๑ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยดุสิต. รายงานวิจัยโครงการการติดตามและการประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.๒๕๕๘ ผ่านเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย. เอกสารประกอบการจัดประชุมเพื่อวิพากษ์ผลการศึกษาวิจัย วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเดอะทวินทาวเวอร์ กรุงเทพฯ.

- (๓) การใช้ดุลพินิจของอนุกรรมการช่วยเหลือจังหวัดแต่ละจังหวัด ส่งผลให้การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายมีความแตกต่างกัน การพิจารณาของคณะอนุกรรมการไม่ทันเหตุการณ์ มีเมื่อการพิจารณาในกรณีเร่งด่วน
- (๔) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ให้ทุนความมาขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานกองทุนยุติธรรมในการช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่เป็นทุนความที่ยังขาดประสบการณ์ในการดำเนินคดี และมีการตรวจสอบได้เฉพาะสำนักงานกองทุนยุติธรรมกับบุคคลที่ขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทำให้การดำเนินคดีในการคุ้มครองสิทธิของผู้ขอความช่วยเหลือทางกฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ
- (๕) การอนุมัติเงินช่วยเหลือการขอลดข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาและจำเลยมีความล่าช้า

๒. หลักการและแนวคิดในการปฏิรูป

เพื่อให้การบริหารกองทุนยุติธรรมโดยสำนักงานกองทุนยุติธรรม มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายให้เข้าถึงความยุติธรรม (the right to access to justice) สิทธิในการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (the right to a fair trial) ให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อตรวจสอบและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่รัฐ ลดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายใดๆที่จำเป็นต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน และสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักการและแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

ดังนั้นความจำเป็นของการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ นำไปสู่การจัดสรรเงินจากกองทุนยุติธรรม ในการช่วยเหลือทางกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว หลักการสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายมีดังนี้

(๑) การบริหารและการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ คล่องตัว และโปร่งใส โดยมีคณะกรรมการช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นผู้กำหนดนโยบาย และออกระเบียบและหลักเกณฑ์ในการบริหารและดำเนินการกิจการกองทุน คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร ช่วยพิจารณาถ่วงดุลข้อมูล องค์ประกอบของกรรมการและอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ บุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการบริหารกองทุน

(๒) การบริหารการดำเนินงานของสำนักงานโดยผู้อำนวยการสำนักงานช่วยเหลือทางกฎหมายต้องมีประสบการณ์ในการบริหารงาน และกำกับดูแลให้สำนักงานปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ในการพิจารณาและอนุมัติการปล่อยชั่วคราวของผู้ต้องหาและจำเลย ตลอดจนทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการดำเนินการรับรองหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย และอนุมัติโครงการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว

(๓) การพัฒนามาตรฐานการช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยให้หน่วยช่วยเหลือทางกฎหมายให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายสามารถดำเนินการได้ในทุกจังหวัด ทั้งนี้สำนักงานมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการเป็นผู้ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยตรง และพัฒนามาตรฐานของหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมายให้ดำเนินการช่วยเหลือทางกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๔) พัฒนาและเชื่อมโยงข้อมูลของความช่วยเหลือทางกฎหมาย ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครอง ตลอดจนการระงับข้อพิพาท เพื่อให้ประชาชนเข้าถึง การช่วยเหลือทางกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว และสำนักงานยังมีข้อมูลและปัญหาของการช่วยเหลือทางกฎหมายใน การเป็นแนวทางของการปรับปรุงกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครองให้ดียิ่งขึ้น ต่อไป

(๕) มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่เป็นอิสระ เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินงานของ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ให้มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีดังนี้

๑) แก้ไขและกำหนดค่านิยามเพิ่มเติม (มาตรา ๓) ได้แก่

๑.๑ “คณะกรรมการ” แก้ไขเป็น คณะกรรมการช่วยเหลือทางกฎหมาย

๑.๒ “ความช่วยเหลือทางกฎหมาย” กำหนดให้มีค่านิยามที่มีความหมายกว้างครอบคลุมถึงการให้ คำปรึกษาแนะนำ ทางกฎหมาย ช่วยเหลือทางล่ามแปลภาษาและล่ามภาษามือ การคุ้มครองพยาน และการระงับ ข้อพิพาท ทั้งทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทางแพ่ง ทางปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทาง ของสหประชาชาติว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๓ “หน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย” กำหนดให้คณะกรรมการรับรองหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งมีผลงานการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นที่ประจักษ์ ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายยังไม่เพียงพอ

๑.๔ “ผู้อำนวยการ” แก้ไขเป็น ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรม

๑.๕ “องค์กรสาธารณประโยชน์” ในการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการ ใช้วิธีการ คัดเลือกกันเองของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์

๒) จัดตั้งกองทุนยุติธรรมสังกัดกระทรวงยุติธรรม (มาตรา ๕, ๖ และ ๑๐) ให้สำนักงานกองทุน ยุติธรรมแยกออกมาจากสำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม แต่มีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีการ บริหารงานเป็นอิสระ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานทำหน้าที่บริหารกองทุนและการดำเนินงานของสำนักงาน

๓) รายรับของกองทุน (มาตรา ๘) เพิ่มค่าธรรมเนียมจากเงินทอดตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้กองทุนมี รายได้เพิ่มมากขึ้น และแก้ไขรายได้จากเงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีผิดสัญญาประกันต่อศาล ค่าธรรมเนียมศาล และ ค่าปรับ เปลี่ยนจากอัตราไม่เกินร้อยละห้า มาเป็นอัตราขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าแทน

๔) เงินใช้จ่ายของกองทุน (มาตรา ๙) แก้ไขให้มีการดำเนินกิจการที่ครอบคลุมตามค่านิยามของ “ความช่วยเหลือทางกฎหมาย”

๕) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานกองทุนยุติธรรม (มาตรา ๑๑ และ ๑๒) รับคำขอการสนับสนุนเงิน หรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการของหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย พิจารณาและอนุมัติการปล่อยชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลย การบริหารการดำเนินกิจการเกี่ยวกับกองทุน ประสานความร่วมมือจากหลายฝ่ายในการ พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานความช่วยเหลือทางกฎหมาย และจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ในการเชื่อมโยง

ข้อมูลของสำนักงานกับ หน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย และหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สภานายความ สำนักงานอัยการ เป็นต้น

๖) คณะกรรมการช่วยเหลือทางกฎหมาย (มาตรา ๑๓ - ๑๗) องค์ประกอบคณะกรรมการมาจากผู้แทนของภาครัฐ ๗ คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ๗ คน และผู้อำนวยการสำนักงาน ๑ คน รวมจำนวน ๑๕ คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการคัดเลือกกันเองของผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ทั้ง ๑๐ ด้าน ทั้งนี้กรรมการต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์อย่างน้อย ๑๐ ปี ด้านช่วยเหลือทางกฎหมาย ๒ คน และด้านคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๕ คน

บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายคัดเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนคัดเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คนรวมเป็น ๑๐ คน สำหรับรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลือให้ประกาศเป็นบัญชีรายชื่อสำรอง เพื่อให้คณะกรรมการได้คัดเลือกกรรมการแทนกรรมการที่พ้นตำแหน่งก่อนครบวาระ

๗) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (มาตรา ๑๘) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารการดำเนินงานกองทุน การออกระเบียบ ประกาศ การบริหารกองทุน การรับรองหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย การพิจารณาและอนุมัติโครงการ พิจารณาการอุทธรณ์คำสั่ง และการเสนอรายงานผลการดำเนินงานและงบดุลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

๗.๑ ข้อเสนอเรื่องการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ เห็นควรให้กฎหมายเปิดช่องหรือเพิ่มโอกาสให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือได้มีส่วนร่วมในการชี้แจงข้อเท็จจริงให้กับคณะกรรมการฯหรือคณะอนุกรรมการฯ นอกเหนือจากการพิจารณาตามเอกสาร และสัดส่วนของคณะกรรมการฯ หรือ คณะอนุกรรมการฯ อาจจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมที่พิจารณาคำขอผู้ขอรับความช่วยเหลือดังกล่าว อีกทั้งผลของการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการฯ หรือ คณะอนุกรรมการฯ นั้น มักจะไม่ได้ระบุความเห็นในการพิจารณาในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ซึ่งทำให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือก็ไม่ทราบถึงประเด็นการพิจารณา โดยรับทราบเพียงแต่ว่าไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตราหรือ ระเบียบ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยกองทุนยุติธรรมต้องเปิดเผยผลของการพิจารณาให้ผู้ขอรับการสนับสนุนได้ทราบ หากดำเนินการทบทวนจะได้ชี้แจงประเด็นให้คณะกรรมการฯหรือคณะอนุกรรมการฯได้ทราบเพื่อประกอบการพิจารณา

๗.๒ ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี ๒๕๕๙ ข้อ ๑๙ กำหนดว่า “หากผู้ขอรับความช่วยเหลือไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการหรือประธานให้ยื่นหนังสือขอทบทวนการพิจารณาต่อคณะอนุกรรมการฯ หรือประธานแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งแสดงเหตุผลและข้อเท็จจริงภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งผลการพิจารณา” ระบบที่อยู่ในขณะใช้เป็นการชั่วคราว แต่ก็คล้ายกับการอุทธรณ์อยู่แล้ว โดยตามกฎหมายควรเพิ่มกรอบกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะอนุกรรมการฯหรือประธาน เพื่อให้การพิจารณาต่างๆ แล้วเสร็จทันต่อสถานการณ์หรือความเดือดร้อนที่ประชาชนต้องมาใช้บริการ และควรเปิดโอกาสให้ผู้ใช้บริการได้รับทราบประเด็นในการพิจารณาของคณะกรรมการฯหรือคณะอนุกรรมการฯ ที่จะไม่ได้มีการระบุถึงเหตุผลของ

การพิจารณาคำขอแต่อย่างใด หรือเปิดโอกาสให้ผู้ใช้บริการได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในการทบทวนความเห็นของ คณะอนุกรรมการฯหรือประธาน

๗.๓ ในหลายกรณี เรื่องระยะเวลาในการพิจารณาให้เงินประกันตัว พบว่า จำเลย หรือผู้ต้องหา ไม่มีเวลาพอจะติดต่อกองทุนฯ จึงไปเช่าหลักทรัพย์มาประกันตัวไปก่อน แล้วไปยื่นเรื่องขอเปลี่ยนหลักทรัพย์ให้กองทุน แทน..ผลถูกปฏิเสธบอกว่ามีหลักทรัพย์ประกันแล้ว..จำเลยจึงจำเป็นต้องจ่ายค่าเช่าหลักทรัพย์แพง จนแล้วเสร็จคดี ต่อมาคดีศาลยกฟ้อง..ทางกองทุนฯ น่าจะมีวงระเบียบให้ช่วยได้..ไม่เช่นนั้นคนจนคนถูกกั้นกั๊ก รือหาหลักทรัพย์มาประกันไม่ทัน ต้องเข้าคุกไปก่อน ในหลายคดี เช่น คดีชุมนุมทางการเมือง หรือกรณีการชุมนุมสาธารณะ

๘) คณะกรรมการติดตามและประเมินผล (มาตรา ๑๙ และ ๒๐) องค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ๒ คน ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๒ คน และด้านการติดตามประเมินผลจำนวน ๑ คน รวม ๕ คน ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ สำนักงาน คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ เพื่อพัฒนาการช่วยเหลือทางกฎหมายให้มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ

๙) คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๒๑-๒๓) คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือ ประกอบด้วยผู้แทนของสำนักงานอัยการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนสภานายความในจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิในจังหวัดจำนวน ๖ คน และผู้อำนวยการสำนักงานช่วยเหลือทางกฎหมายจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ รวม ๙ คน การสรรหาและคุณสมบัติของอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดำเนินการเช่นเดียวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือพิจารณาการรับรองหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย และเสนอต่อคณะกรรมการในการรับรอง พิจารณาและอนุมัติโครงการที่หน่วยช่วยเหลือทางกฎหมายยื่นคำขอ

๑๐) การขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน (มาตรา ๒๖-๒๙) กำหนดสิทธิของบุคคล รวมทั้งผู้เยาว์ ผู้ไร้ความสามารถ ในการขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมายต่อหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย หากหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมายไม่ดำเนินการช่วยเหลือ บุคคลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือได้ ผู้ต้องหา หรือจำเลยมีสิทธิในการขอรับการช่วยเหลือในการปล่อยชั่วคราว โดยสำนักงานทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการขอสนับสนุนเงินในการปล่อยชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นรายกรณี นอกจากนี้ยังคุ้มครองหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย หากพบว่าผู้ขอรับความช่วยเหลือทางกฎหมายแจ้งข้อมูลเป็นเท็จ

(๑) ให้ความช่วยเหลือในการปล่อยตัวชั่วคราว มาตรา ๒๙ ตาม พ.ร.บ. กองทุนยุติธรรม ๒๕๕๘ กำหนดไว้ว่า ให้คำนึงถึงว่าหากได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวแล้ว ๑.ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี ๒.จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือ ๓.จะไปก่อเหตุร้ายอันตรายประการใดๆ หรือไม่ ประกอบกับ ข้อ ๑๐ , และข้อ ๑๑ (๓) ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ๒๕๕๙ ก็เพียงพอแล้ว ส่วนข้อ ๑๑ (๑) (๒) (๔) (๕) นั้นควรตัดออกจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ โดยการพิจารณาควรนำไปพิสูจน์ในชั้นศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด เพราะหากมีการพิจารณาตั้งแต่ชั้นของคณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ หรือประธานกองทุนยุติธรรม ซึ่งเป็นใช้ดุลยพินิจในการ

พิจารณาหรือการพิจารณานั้นอาจจะไปตัดสิทธิ์ของผู้ขอรับการสนับสนุนที่ต้องเผชิญอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ส่วน ข้อ ๑๑ (๓) ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือ ก็ยังเป็นปัญหาในการเข้าถึงกองทุนยุติธรรมที่คณะกรรมการฯ คณะอนุกรรมการฯ หรือประธานจะตีความ จึงควรมีหลักเกณฑ์พิจารณาที่ชัดเจน

- (๒) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี มาตรา ๒๙ ตาม พ.ร.บ. กองทุนยุติธรรม ๒๕๕๘ กำหนดไว้ว่า การพิจารณาให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีและการให้ความช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต้องคำนึงหลักต่อไปนี้ (๑) พฤติกรรมและข้อเท็จจริงของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน (๒) ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน (๓) โอกาสที่ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับการช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายจากกฎหมายอื่น ในส่วน (๓) ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่ไปตัดสิทธิ์ที่ผู้ขอรับการสนับสนุนจะได้ใช้ตามกฎหมายอื่น และข้อ ๑๐ ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี ๒๕๕๙ แต่มาตรา ๒๙ (๓) และข้อ ๑๐ ในทางปฏิบัติกองทุนยุติธรรมจะพิจารณา หากมีกฎหมายอื่นช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายแล้ว กองทุนยุติธรรมจะไม่สนับสนุนโดยจะใช้มาตรา ๒๙ (๓) และข้อ ๑๐ (๓) มาเป็นเงื่อนไข เช่น ผู้ขอรับการช่วยเหลือถูกดำเนินคดีทางอาญา หมายความต้องใช้ตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนจนถึงชั้นศาล ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ขอรับการสนับสนุนควรมีสิทธิในเลือกหมายความเข้ามาดำเนินการคดี รวมทั้งการที่ศาลจัดหมายความก็เป็นการจัดหมายความให้แก่จำเลยที่ไม่มีหมายความ และจำเลยต้องการหมายความ ก็ให้ศาลดำเนินการตั้งหมายความให้ ซึ่งในความเป็นจริงเมื่อถูกแจ้งความดำเนินคดีก็ต้องหมายตั้งตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินการต่อในชั้นศาล ซึ่งกองทุนยุติธรรมพิจารณาว่าเมื่อสามารถจัดหาหมายความได้แล้วก็จะพิจารณาว่าไม่อนุมัติคำขอ เพราะได้รับโอกาสหรือการช่วยเหลือแล้ว

จึงมีข้อเสนอแก้ไขมาตรา ๒๙ (๓) และข้อ ๑๐ (๓) ต้องมีการแก้ไข แม้จะได้รับความช่วยเหลือหรือบรรเทาจากกฎหมายอื่น แต่ภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ยังตกอยู่กับผู้ขอรับการสนับสนุนก็ควรที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนยุติธรรมอีกด้วย หรือต้องมีการหลักเกณฑ์พิจารณา มาตรา ๒๙ (๓) และข้อ ๑๐ (๓) ว่าจะพิจารณาเช่นไร เพื่อไม่ให้มาตรานี้หรือการใช้ระเบียบในการตัดสิทธิ์ในการเข้าถึงกองทุนยุติธรรม

๑๑) หน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย (มาตรา ๓๐-๓๒) หน่วยช่วยเหลือทางกฎหมายมีสิทธิยื่นคำขอสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายโดยจัดทำเป็นโครงการตามขอบเขตความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยคณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือประจำจังหวัดพิจารณาและอนุมัติโครงการที่มีกลุ่มเป้าหมายอยู่ในจังหวัดและคณะกรรมการพิจารณาและอนุมัติโครงการที่มีกลุ่มเป้าหมายข้ามจังหวัดและในกรุงเทพมหานคร และหากพบว่าหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมายมีพฤติการณ์ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ไม่สุจริต คณะอนุกรรมการพิจารณาเบื้องต้น

และเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาและเพิกถอนหน่วยช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยมีการขึ้นบัญชีไม่ให้บริการสนับสนุนจากกองทุนภายในระยะเวลา ๕ ปี

๑๒) ตามหมวดที่ ๕ การดำเนินการช่วยเหลือของกองทุน เรื่องการจัดหาทนายความ ตามข้อ ๒๓ ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอลปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ๒๕๕๙ ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ผู้ขอรับการสนับสนุนควรมีสิทธิที่จะเลือกทนายความ แม้จะไม่ใช้ทนายความที่ขึ้นทะเบียนกับทางกองทุนยุติธรรม หรือกองทุนยุติธรรมควรเปิดช่องให้ผู้ขอรับการสนับสนุนให้เลือกทนายเองได้ แล้วหากไม่มีทนายทรัพย์เพียงพอในการจ่ายค่าทนายความที่ไว้ใจ รับทราบข้อเท็จจริงมาตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน ก็สามารถที่จะมาขอรับการสนับสนุนจากกองทุนยุติธรรม โดยที่กองทุนยุติธรรมหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าจะมีอัตราการจ่ายเท่าไร เพื่อจะได้ไม่เป็นการปิดกั้นในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หากรอทนายที่ขึ้นบัญชีของกองทุนยุติธรรมก็ต้องใช้ระยะเวลาระยะหนึ่งกว่าที่จะมีการพิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่ จึงมีความจำเป็นที่ผู้ขอรับการสนับสนุนต้องจัดหาทนายความเองเพื่อแก้ต่างในคดี

๑๓) เรื่องอัตราการการจ่ายค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือกองทุนยุติธรรม

ประกาศคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราการให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีจากกองทุนยุติธรรม ควรมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขอัตราในการเบิกจ่ายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น ตามประกาศคณะกรรมการกองทุนฯ ข้อ ๓ (๑) ค่าพาหนะเดินทาง ให้เบิกจ่ายเท่าที่จริงได้ไม่เกินวันละ ๒ เที้ยว แต่ไม่เกินอัตราโดยสารประจำทาง หรือรถตั้งแต่ชั้นที่ ๒ นั่งนอนปรับอากาศ ลงมา หรือ ข้อ ๓ (๒) ค่าเช่าที่พัก ให้เบิกจ่ายได้ในลักษณะเหมาจ่ายไม่เกินอัตราคนละ ๕๐๐ บาท/วัน ตามความจำเป็น เหมาะสม และประหยัด ซึ่งคณะกรรมการควรพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ต้องพบกับอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น ประกอบการสถานการณ์วิกฤติการระบาดของโรค เพราะทำให้จำนวนเที่ยวรถในพื้นที่ต่างจังหวัดลดปริมาณการวิ่งรับส่ง รวมทั้งนักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือประชาชนก็มาใช้รถยนต์เพื่อสะดวกต่อการเดินทางมาศาล หรือ ค่าที่พักอาจจะต้องพื้นที่ของจังหวัด หรือสถานที่ศาลตั้งอยู่ บางพื้นที่ราคาค่าที่พักก็ปรับตัวสูงขึ้นตามสถานะของเศรษฐกิจที่เปลี่ยนได้ จึงเสนอให้มีการเพิ่มการคิดค่าเดินทางเป็นกิโลเมตร X อัตราค่าน้ำมันในอัตราการจ่ายของราชการก็จะเป็นการลดภาระการเดินทาง ค่าที่พัก ของผู้ขอรับความช่วยเหลือในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

๑๔) บทเฉพาะกาล (มาตรา ๔๐-๔๓) มีการโอนเงินจากกองทุน และคำขอที่ยื่นต่อสำนักงานกองทุน ให้โอนมาที่สำนักงานกองทุนยุติธรรมที่ตั้งขึ้นสังกัดกระทรวงยุติธรรม และบรรดาระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ.๒๕๕๙ ใช้บังคับได้จนกว่าจะมีระเบียบหรือประกาศที่ออกใหม่ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่

๔. ข้อเสนอต่อโครงสร้างของสำนักงานและการช่วยเหลือทางกฎหมาย

ความสำคัญของปัญหา

- การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย
- การบริหารงานของกองทุนยังเป็นหน่วยงานย่อยในระบบราชการ
- การใช้ดุลพินิจของอนุกรรมการช่วยเหลือจังหวัดส่งผลให้การให้ความช่วยเหลือมีความแตกต่างกัน
- ทัศนคติที่ขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานกองทุนยุติธรรม ส่วนใหญ่ยังขาดประสิทธิภาพ
- การอนุมัติเงินช่วยเหลือมีความล่าช้า

หลักการและแนวคิดในการปฏิรูป

- การบริหารและการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรมต้องมีอิสระ โปร่งใส และคล่องตัว
- ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนยุติธรรมต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน
- การพัฒนามาตรฐานการช่วยเหลือทางกฎหมาย
- พัฒนาและเชื่อมโยงข้อมูลของความช่วยเหลือทางกฎหมาย
- มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่เป็นอิสระ

