

เอกสารหลัก สมัชชาปฏิรูปเฉพาะประเด็น

เรื่อง “การปฏิรูปกองทุนยุติธรรม เพื่อสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ”

วันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในประเทศไทย

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Right) ของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรองรับไว้¹ โดยรูปแบบการช่วยเหลือทางกฎหมายที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมี 2 รูปแบบ ที่สำคัญ คือ

1. การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนภายใต้โครงสร้างของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีเฉพาะในคดีอาญา² ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในขณะที่คดีแพ่งไม่ได้มีการกำหนดความช่วยเหลือไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2. การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนภายนอกโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีทั้งหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนให้ความช่วยเหลือ

อย่างไรก็ตาม ระบบการให้ความช่วยเหลือที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งในด้านของบุคลากร และงบประมาณ

สภาพปัญหาการเข้าถึงความยุติธรรมอันเนื่องมาจากความยากจน

การดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมมีลักษณะที่เป็นแบบแผนพิธีการที่ซับซ้อน มีความเป็นทางการ และต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคที่มีลักษณะเฉพาะทาง ทั้งยังมีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้เกิดอุปสรรคแก่ “คนจน” ในการที่จะ “เข้าถึงความยุติธรรม” (Access to justice) ด้วยเพราะเหตุจากความยากจน โดยเฉพาะเมื่อมีข้อจำกัดในการเข้าถึงความรู้ อันได้แก่ ไม่รู้กฎหมาย และสิทธิตามกฎหมาย จึงมักตกเป็นเหยื่อของการถูกเอาเปรียบหลอกลวง หรือละเมิดสิทธิจากคนที่มิมีสถานภาพเหนือกว่า ทั้งด้านความรู้ และฐานะ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางสังคมในลักษณะที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศ

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะได้รับอิสรภาพเป็นการชั่วคราวระหว่างการพิจารณาของศาลยังไม่เป็นที่สิ้นสุดก็ต่อเมื่อเข้ามาสู่ “ระบบการประกันตัว” ซึ่งต้องใช้ทรัพย์สินจำนวนหนึ่ง เป็นหลักประกันการปล่อยตัวออกไปจากการควบคุม³ ซึ่งแม้จะมีการกำหนดหลักทรัพย์ หรือวงเงินอันเป็นเงื่อนไขแห่งการประกันตัวไว้เท่าเทียมกันทุกคนในคดีประเภทเดียวกัน แต่เงินจำนวนหนึ่งที่เท่ากัน เช่น หนึ่งแสนบาทสำหรับคนจนกับหนึ่งแสนบาทสำหรับคนรายนั้น มีความแตกต่างกัน

ดังนั้น กระทรวงยุติธรรมจึงได้จัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดตั้งกองทุนยุติธรรม ซึ่งมีเป้าหมายในการให้บริการกองทุนแก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสและมีฐานะยากจน ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่ไม่ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความไม่เป็นธรรม ให้ได้รับการช่วยเหลือการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในส่วนที่ 4 เรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 39 และมาตรา 40

² กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134/1 และมาตรา 173 ระบุว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกฟ้องเป็นคดีที่มีโทษจำคุก หากไม่มีนายความก็สามารถขอหมายความจากรัฐได้ ในขณะที่คดีแพ่งไม่ได้มีการกำหนดความช่วยเหลือไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

³ มาตรา 39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “...สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จะปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำผิดก่อนมีคำพิพากษามีได้”

ยุติธรรม โดยมีทำให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าวางประกันการปล่อยตัวชั่วคราว ค่าจ้างทนายความ และค่าธรรมเนียมขึ้นศาล เป็นต้น

การปฏิรูปกองทุนยุติธรรม

แม้ว่ากองทุนยุติธรรมจะทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงมีข้อจำกัดทั้งเรื่องงบประมาณ ข้อจำกัดในการดำเนินการ และบทบาทหน้าที่ที่ยังไม่ครอบคลุมความเดือดร้อนของประชาชน กองทุนยุติธรรมแบบเดิมจึงยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมในระดับใหญ่อย่างทั่วถึงได้

1. ข้อเสนอในการปฏิรูปกองทุนยุติธรรม

1.1 การจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนยุติธรรมใหม่ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ไม่เพียงแต่การช่วยเหลือในด้านกรเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเท่านั้น แต่กองทุนยุติธรรมยังมีบทบาทสำคัญในเรื่องการบริหารจัดการสิทธิต่างๆ ของประชาชนที่เข้าไปช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับช่วงสิทธิจากประชาชนที่กองทุนเข้าไปช่วยเหลือ เพื่อไปโต้แย้งกับผู้ที่มีสมควรต้องรับผิดชอบอย่างแท้จริง เช่น ผู้กระทำความผิดที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย ดังนั้นหากกองทุนไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล กองทุนก็ย่อมไม่สามารถบริหารจัดการสิทธิต่างๆ ของประชาชนได้ เมื่อกฎหมายจัดตั้งกองทุนให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว กองทุนที่เป็นนิติบุคคลจะมีอำนาจตามกฎหมายในการรับช่วงสิทธิของประชาชน ในกรณีที่กองทุนให้ความช่วยเหลือไป เพื่อที่จะไปโต้แย้งกับต้นเหตุแห่งความเสียหายที่แท้จริงได้

เนื่องจากนิติบุคคลก่อตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนยุติธรรม พ.ศ.... เพื่อสร้างและวางหลักการทำงานของกองทุนยุติธรรมใหม่ ทั้งยังส่งผลให้การช่วยเหลือประชาชนมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

1.2 ขยายภารกิจของกองทุนยุติธรรมให้กว้างขึ้น

บทบาทของกองทุนยุติธรรมในปัจจุบันยังมีอยู่จำกัด กล่าวคือ ให้การช่วยเหลือด้าน ค่าทนายความ ค่าขึ้นศาล รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการดำเนินคดีกับผู้ยากไร้ และการช่วยเหลือประชาชนในเรื่องเงินประกันตัวกับผู้ยากไร้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา แต่แท้จริงแล้วประชาชนโดยเฉพาะผู้ยากไร้ยังต้องการความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมอีกหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเยียวยาให้กับผู้เสียหายที่ไม่มีความสามารถที่จะไปใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำผิด โดยเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายยากไร้ที่ถูกกระทำความผิดอาญาและไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด รวมทั้งกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกศาลพิพากษาปล่อยตัวเพราะเหตุว่าไม่ได้กระทำความผิด แต่ต้องถูกขังอยู่ในเรือนจำตลอดระยะเวลาของการพิจารณาคดี ซึ่งรัฐจำเป็นต้องให้การเยียวยาตามกฎหมาย แต่สองกรณีที่กล่าวมายังไม่อยู่ในภารกิจของกองทุนยุติธรรมที่จะให้ความช่วยเหลือได้

ดังนั้น ควรรวมภารกิจเรื่องการเยียวยาผู้เสียหายในคดีอาญาและการเยียวยาจำเลยที่ถูกยกฟ้องในคดีอาญาให้เป็นหน้าที่ของกองทุนยุติธรรมด้วย เพื่อขยายภารกิจของกองทุนยุติธรรมให้กว้างขึ้นและครอบคลุมความต้องการของประชาชนในเรื่องการได้รับความเป็นธรรม

ข้อดีของการรวมภารกิจทั้งสองให้อยู่ในกองทุนคือ การลดต้นทุนในการจัดการ เพราะเมื่อกองทุนมีกองทุนเดียว คณะกรรมการใหญ่ที่พิจารณาเป็นคณะเดียว ต้นทุนในการบริหารจัดการกองทุนก็น้อยกว่า และจะต่อเนื่องสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดตั้งกองทุนหลายๆกองทุนให้มีบทบาท

หน้าที่ต่าง ๆ กัน ต้นทุนในการบริหารจัดการแต่ละกองทุนก็จะมีมาก ส่วนข้อเสียคือ ภารกิจของกองทุน และคณะกรรมการกองทุนจะมีมากขึ้น ซึ่งอาจแก้ปัญหาได้โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นรับผิดชอบในแต่ละงาน

1.3 เปิดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนมาจากหลายภาคส่วน

ปัจจุบันคณะกรรมการบริหารกองทุนยังมีส่วนร่วมอย่างจำกัด เมื่อภารกิจกองทุนกว้างขึ้นจึงสมควรที่จะปฏิรูประบบของคณะกรรมการให้มาจากทั้งภาครัฐ ภาควิชาการและภาคประชาชน โดยกำหนดในกฎหมายจัดตั้งกองทุนยุติธรรมให้มีกระบวนการสรรหาคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมที่โปร่งใส และเป็นระบบ

2. แนวทางในการพัฒนากองทุนยุติธรรม

กองทุนยุติธรรมใหม่ที่ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีบทบาทภารกิจที่กว้างขึ้นที่จะช่วยเหลือประชาชนในเรื่องความยุติธรรมได้ในวงกว้าง อีกทั้งมีคณะกรรมการที่มีส่วนร่วมจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชน รายจ่ายของกองทุนยุติธรรมใหม่ที่ถูกรูปจะมีความชัดเจนแน่นอน เพราะเหตุว่ากองทุนมีภารกิจที่มากขึ้นในการช่วยเหลือประชาชน ดังนั้น เพื่อให้กองทุนยุติธรรมมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายอันจะส่งผลให้เป็นการช่วยเหลือผู้ยากไร้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด แนวคิดในการพัฒนากองทุนยุติธรรมจึงมี 2 ประการ คือ การเพิ่มรายได้ของกองทุนยุติธรรม และการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นของกองทุนยุติธรรม แนวคิดในการ “เพิ่มรายได้และลดรายจ่าย” จะนำมาใช้ในการพัฒนากองทุนยุติธรรม โดยแยกวิเคราะห์ตามภารกิจของกองทุน ดังนี้

2.1 ภารกิจในการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม

ภารกิจในการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม เป็นภารกิจเดิมของกองทุนยุติธรรม ผู้เขียนแยกพิจารณาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในภารกิจส่วนนี้ในปัจจุบัน แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเพิ่มรายได้และแนวทางการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น

2.1.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

- เงินกองทุนไม่เพียงพอ เนื่องจากเงินของกองทุนมาจากงบประมาณของรัฐเต็มจำนวน แต่เดิมรัฐได้จัดสรรงบประมาณปีละ 30 ล้านบาท ซึ่งไม่พอกับความต้องการของประชาชนที่มีมากขึ้นทุกปี เงินกองทุนที่มาจากงบประมาณของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือประชาชนทั่วประเทศ แม้ว่าในช่วงเวลาต่อมาจะมีการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเป็น 72 ล้านบาท และในปัจจุบันจะได้รับเงินงบประมาณถึงปีละ 100 ล้านบาท ก็ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทั่วถึง⁴

- ความต้องการของประชาชนให้กองทุนช่วยเหลือมีมากขึ้น ความต้องการของประชาชนในการได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม ล้วนแปรผันโดยตรงกับมาตรการประชาสัมพันธ์ หากมีการประชาสัมพันธ์มากขึ้น ความต้องการของประชาชนก็จะมากขึ้นเป็นลำดับ

4

ในปี 2554 กองทุนยุติธรรมจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกว่า 75 ล้านบาท ซึ่งจำนวนนี้ช่วยเหลือประชาชนได้เพียง 1289 รายที่ได้รับการอนุมัติช่วยเหลือเท่านั้น ในขณะที่ปีงบประมาณ 2555 เพียงแค่เดือนเมษายน กองทุนยุติธรรมมีรายจ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนเกินกว่า 30 ล้านบาท (ปีงบประมาณปีหนึ่งเริ่มจากเดือนตุลาคม – เดือนกันยายนในปีถัดไป) : ข้อมูลสถิติผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม ระหว่างปี 2550 – 2555 จากกรมคุ้มครองสิทธิ และทรงยุติธรรม ณ วันที่ 30 เมษายน 2555

- สืบเนื่องจากประการที่หนึ่งและประการที่สอง กล่าวคือ เมื่อรัฐต้องการช่วยเหลือประชาชนในเรื่องความเป็นธรรม และเงินของกองทุนยุติธรรมไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือประชาชนได้ รัฐก็มีหนทางเดียวในปัจจุบันคือการเพิ่มงบประมาณให้กองทุนยุติธรรม ซึ่งหากรัฐทำเช่นนั้น รัฐจะมีค่าเสียโอกาส (Opportunity costs) ที่จะนำงบประมาณส่วนนี้ไปพัฒนาประเทศส่วนอื่น

2.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาโดยการเพิ่มรายได้ให้กองทุนยุติธรรม

- กองทุนมีรายจ่ายเป็นค่าขึ้นศาลให้กับประชาชนผู้ยากไร้ รายได้ใหม่ของกองทุนก็ควรเป็นเงินค่าขึ้นศาลบางส่วนที่ศาลหักจากค่าขึ้นศาลของคดีและมีฐานะดีและนำส่งเข้ากองทุน เพื่อนำไปใช้เงินค่าขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมให้กับผู้ยากไร้ที่ไม่มีเงินเป็นค่าขึ้นศาลและค่าธรรมเนียม ปัจจุบันเงินค่าขึ้นศาลฝ่ายโจทก์จะเป็นผู้ออกไปก่อน แต่เมื่อโจทก์ชนะคดีศาลจะสั่งให้จำเลยชำระค่าขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมแทนโจทก์ ตรงกันข้าม ถ้าฝ่ายจำเลยชนะคดี (หมายถึงโจทก์แพ้คดี) ค่าขึ้นศาลจะตกเป็นพับ (หมายถึง ศาลจะไม่คืนให้โจทก์) ในบางกรณีถ้ามีการประนีประนอมยอมความกันได้โดยไม่ต้องพิพากษา ศาลอาจสั่งคืนค่าขึ้นศาลให้ตามอัตราที่ศาลกำหนด ดังนั้น ค่าขึ้นศาลจึงเป็นเงินที่ศาลได้รับเสมอ ไม่ว่าโจทก์หรือจำเลยเป็นฝ่ายชนะคดี ทั้งนี้ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ค่าขึ้นศาล หรือค่าธรรมเนียมศาลเป็นเงินที่ศาลจะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง เป็นงบประมาณแผ่นดิน แต่ทั้งนี้ได้มีการทำข้อตกลงระหว่างกรมบัญชีกลางและสำนักงานศาลยุติธรรมที่ให้ศาลหักเก็บบางส่วนไว้เป็นเงินบริหารงานของศาลเองได้ แม้ว่าจำนวนเงินที่หักเก็บไว้จำนวนดังกล่าวในปัจจุบันได้หักเก็บไว้เฉพาะส่วนที่จำเป็นเพื่อการบริหารงานเท่านั้น แต่เงินค่าธรรมเนียมศาลในส่วนที่ต้องส่งเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินก็นับว่าเป็นแหล่งเงินได้ที่มีศักยภาพและมีเหตุเชื่อมโยงกับการนำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เป็นอย่างดี

- กองทุนมีรายจ่ายเป็นเงินประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่น่าเชื่อว่าจะไม่ได้กระทำความผิด รายได้ใหม่ของกองทุนก็ควรเป็นเงินที่ศาลริบหลักประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนี และนำบางส่วนเข้ากองทุน เพื่อให้กองทุนไปพิจารณาช่วยเหลือผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ไม่มีเงินประกันตัวต่อไป

2.1.3 แนวทางแก้ไขปัญหาโดยการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น

- รายจ่ายของกองทุน ปัจจุบันคือการนำเงินไปเป็นหลักประกันให้กับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่คาดว่าจะไม่ใช่ผู้กระทำความผิด ทั้งๆ ที่รายจ่ายส่วนนี้ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่จำเป็นในกระบวนการยุติธรรมของไทย หากมีการปรับปรุงแนวคิดในเรื่องการปล่อยชั่วคราวโดยไม่จำเป็นต้องเรียกหลักประกันได้ รายจ่ายส่วนนี้ก็ไม่จำเป็น และกองทุนก็จะนำเงินไปช่วยผู้ยากไร้ในกรณีอื่นได้มากขึ้น เพราะแท้จริงแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ไม่เคยบังคับให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลเรียกหลักประกันจากผู้ต้องหาหรือจำเลย เพียงแต่กำหนดให้ความผิดที่อัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินห้าปีขึ้นไป จะต้องมีการทำสัญญาประกัน⁵ (หมายถึงนำบุคคลมาทำสัญญาประกันตัว) โดยจะเรียกหลักประกันหรือไม่ก็ได้ และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีขึ้นไป ถ้าศาลจะปล่อยชั่วคราวจะต้องฟังความเห็นพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการก่อน⁶ เท่านั้น

2.2 การกึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายหรือจำเลยที่ถูกยกฟ้องคดีอาญา

ในปัจจุบันผู้เสียหายในคดีอาญาหรือจำเลยที่ศาลพิพากษายกฟ้อง จะได้รับการเยียวยาจากรัฐตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 โดยที่คณะกรรมการฯ พิจารณาจ่ายค่าเยียวยาให้กับผู้เสียหายในความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และเพศ และจ่ายค่าเสียหาย

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 110

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 109

ให้กับจำเลยที่ศาลยกฟ้องเพราะเหตุว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิด โดยคณะกรรมการจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน⁷ โดยยังไม่มีการฟ้อง

2.2.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

เนื่องจากภารกิจการเยียวยาผู้เสียหาย (เหยื่อ) และจำเลยที่ศาลยกฟ้อง (แพะ) ไม่มีกองทุนที่จะใช้เยียวยา เงินที่ใช้ในปัจจุบันคืองบประมาณของรัฐ ดังนั้นรายได้ที่จะนำมาเยียวยาผู้เสียหายกับจำเลยที่ศาลยกฟ้องจึงน้อยมาก ในขณะที่ผู้เสียหายและจำเลยที่ถูกยกฟ้องในคดีอาญาก็มากขึ้นเรื่อยๆ

นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งของการเยียวยาผู้เสียหาย คือ เมื่อคณะกรรมการสั่งจ่ายเงินเยียวยาผู้เสียหายจากงบประมาณแผ่นดินไปแล้ว รัฐบาลการรับช่วงสิทธิจากผู้เสียหายเพื่อไปโต้แย้งกับผู้กระทำความผิดที่แท้จริงที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากคณะกรรมการจ่ายเงินให้กับผู้เสียหายแล้ว ในปัจจุบันคณะกรรมการไม่สามารถรับช่วงสิทธิไปเรียกร้องกับผู้กระทำความผิดที่แท้จริงที่ทำให้เกิดความเสียหายได้

2.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาโดยการเพิ่มรายได้

แนวคิดของความเป็นปึกแผ่นของคนในสังคม (Solidarity) เป็นแนวคิดของการ ลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้คนที่มีความดีได้ช่วยเหลือคนที่ยากไร้ด้วยโอกาสในสังคมผ่านกระบวนการทางกฎหมาย เมื่อผู้เสียหายในคดีอาญาเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน การเยียวยาผู้เสียหายจึงเป็นเรื่องที่สังคมต้องช่วยกันรับผิดชอบโดยผ่านทางกระบวนการเยียวยาโดยกองทุนยุติธรรม วิธีการเพิ่มรายได้ให้กองทุนยุติธรรมในภารกิจเยียวยาผู้เสียหายทำได้ 2 ลักษณะ คือ

ก) การเพิ่มเงินสมทบเข้ากองทุนยุติธรรมจากแหล่งต่าง ๆ

- การนำเงินค่าปรับจากผู้กระทำความผิดอาญาบางส่วน สมทบเข้ากองทุน โดยเงินค่าปรับปัจจุบันศาลต้องนำส่งกระทรวงการคลัง แต่มีข้อตกลงพิเศษให้ศาลเก็บไว้เช่นกัน ดังนั้นแนวทางในการนำค่าปรับมาใช้เยียวยาผู้เสียหายในคดีอาญา คือ การกำหนดในกฎหมายให้ศาลนำเงินค่าปรับบางส่วนตามอัตราที่กฎหมายกำหนดส่งสมทบเข้ากองทุนยุติธรรมเพื่อเยียวยาผู้เสียหาย

- การหักเงินบางส่วนของเบี้ยประกันภัยของคนทั้งประเทศ สมทบเข้ากองทุนยุติธรรม เพื่อไปเยียวยาผู้เสียหายที่ยากไร้ที่ไม่มีโอกาสประกันภัยความเสียหาย ในประเทศฝรั่งเศสก็มีกองทุนเยียวยาผู้เสียหายเช่นเดียวกันโดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 3 มกราคม 1977 ให้มีกองทุนเยียวยาผู้เสียหายความผิดอาญา โดยแหล่งเงินได้ของกองทุนนี้ที่สำคัญจากการหักเบี้ยประกันภัยจากสัญญาประกันภัยต่างๆของทั้งประเทศ โดยบริษัทประกันภัยจะนำส่งเงินโดยคำนวณจากจำนวนสัญญา สัญญาละ 3.30 ยูโร (ประมาณ 132 บาท) เพื่อสมทบเข้ากองทุน⁸ เมื่อคนมีฐานะดีในสังคมป้องกันอันตรายโดยการซื้อประกันภัยรูปแบบต่างๆ จากบริษัทประกัน เพื่อหวังให้บริษัทประกันภัยเยียวยาความเสียหายให้หากมีภัยขึ้นในอนาคต ในขณะที่ผู้ยากไร้ด้อยโอกาสในสังคมไม่สามารถซื้อประกันภัยได้ โดยกำหนดในกฎหมายให้บริษัทประกันภัยหักเบี้ยประกันภัยตามอัตราที่กำหนดนำส่งสมทบกองทุนยุติธรรม เพื่อนำไปช่วยเหลือผู้เสียหายที่ไม่มีโอกาสประกันภัย และไม่มีโอกาสได้รับการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งบริษัทประกันภัยก็ไม่ใช่เป็นผู้เสียเงินสมทบเข้ากองทุนยุติธรรม เพราะบริษัทก็จะผลัดภาระไปให้กับผู้ทำสัญญาประกันภัยนั่นเอง

⁷ สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา (สชง.) ได้รับงบประมาณปีละประมาณ 200 ล้านบาท ซึ่งเป็นงบประมาณจากรัฐเติมจำนวน โดยข้อมูลการช่วยเหลือประชาชนในไตรมาสแรกของปี 2556 (ตุลาคม 55 – มกราคม 2556) กรมคุ้มครองสิทธิ ในส่วนของ สชง. พบว่าสามารถช่วยเหลือประชาชนเพียงร้อยละ 10 ของผู้ที่อยู่ในข่ายที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือจากการเป็นเหยื่ออาชญากรรม ในขณะที่มีรายจ่ายเพื่อการช่วยเหลือในไตรมาสนี้กว่า 123 ล้านบาท จาก 200 ล้านบาท ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการประสานงานกับสถานีตำรวจทั่วประเทศในการแจ้งสิทธิแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง/ ข้อมูลจากการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม ร่วมกับกระทรวงยุติธรรม วันที่ 25 มกราคม 2556

⁸ <http://www.fondsdegarantie.fr>

ข) การเพิ่มรายได้กองทุนยุติธรรมโดยการไล่เบี้ยจากผู้กระทำความผิดที่ก่อให้เกิด

ความเสียหาย

■ เมื่อกองทุนยุติธรรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเมื่อกองทุนยุติธรรมจ่ายเงินเยียวยาผู้เสียหายแล้ว กองทุนยุติธรรมสามารถรับช่วงสิทธิของผู้เสียหายไปไล่เบี้ยกับผู้กระทำความผิดที่แท้จริงได้ เมื่อผู้กระทำความผิดที่แท้จริงถูกบังคับชดใช้เงินเข้ากองทุน กองทุนก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการไล่เบี้ยดังกล่าว

2.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น

กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสามารถเจรจาค่าเสียหายกับผู้เสียหายได้เบื้องต้น หากผู้เสียหายพอใจก็ยุติ หากผู้เสียหายไม่พอใจ ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องไปที่ศาลเพื่อให้ศาลบังคับให้กองทุนจ่ายได้ วิธีการนี้จะช่วยลดรายจ่ายให้กับกองทุนได้เพราะหลักการเยียวยาให้ผู้เสียหายอยู่ที่ความพึงพอใจเป็นหลัก ดังนั้น บางกรณีผู้เสียหายพอใจในค่าเสียหายเบื้องต้นแล้วก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายเต็มที่