

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากประชากรกลุ่มตัวอย่างตามระเบียบวิธีวิจัย นำเสนอผลการวิจัยโดยยึดวัตถุประสงค์ของการวิจัยเป็นหลัก และเสนอผลการวิจัยตามกรอบแนวความคิดที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

4.1 ผลการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมาย

4.1.1 แนวความคิด ทฤษฎี ของหลักการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ

1) ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

แนวความคิดของการชดเชยความเสียหายโดยรัฐหรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายโดยรัฐ มีกำหนดในกฎหมายฮัมบูราบีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ โดยผู้ใดถูกปล้นสะดมและเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจับกุมคนร้ายได้ ผู้ถูกปล้นสามารถประกาศความสูญเสียในทรัพย์สินตนต่อหน้าพระผู้เป็นเจ้าของได้ และผู้ปกครองดินแดนหรืออำเภอนั้นจะต้องชดใช้ทรัพย์สินทดแทนที่เขาสูญเสียไป(อมรรัตน์ กรियाผล, อ่างใน ชื่นอารี ชุมจิตร, 2557 หน้า 9) ต่อมาสังคมพัฒนาขึ้นพร้อมกับอาชญากรรม จึงมีการเรียกร้องให้มีกฎหมายที่รัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบความเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยที่ผู้เสียหายมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดการกระทำ ความผิดหรือมีส่วนร่วมให้เกิดความผิดนั้น โดยมีเจตนารมณ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย ซึ่งรัฐไม่สามารถป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมได้

ปัจจุบันหลายประเทศที่สำคัญต่างมีกฎหมายขึ้นรองรับสิทธิของผู้เสียหายในลักษณะดังกล่าว อาทิ ประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นประเทศแรกของโลกที่จัดตั้งระบบการชดเชยค่าเสียหายให้แก่เหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐคือ Criminal Injuries Compensation Act 1963 ประเทศอังกฤษมีกฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าชดเชยคือ Criminal Injuries Compensation Act 1988 ประเทศแคนาดา ในรัฐวิกตอเรียมีกฎหมายว่าด้วยการจ่ายค่าชดเชยคือ criminal Injuries Compensation Act R.S.B.C 1996 ประเทศสหรัฐอเมริกาถึง 50 มลรัฐที่มีกฎบัตรว่าด้วยสิทธิของเหยื่อ(Victims' Bill of Rights) ในจำนวนนี้มีอย่างน้อย 43 มลรัฐได้ตรากฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายให้แก่เหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐ ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินชดเชยแก่เหยื่ออาชญากรรม Crime Victims Benefit Payment Law 1980 (เร็งชัย ลิ้มภักดี, อ่างใน ชื่นอารี ชุมจิตร, 2557 หน้า 13)

สิทธิของผู้เสียหายดังกล่าวได้รับการรับรองในฐานะหลักการสากล โดยองค์การสหประชาชาติโดยมติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่ ที่ 40/34 ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 7 พ.ศ. 2528 ซึ่งประกาศรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรม “เหยื่ออาชญากรรม” และการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Declaration of Basic Principle of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) เพื่อกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้เสียหาย นับเป็นครั้งแรกในระดับระหว่างประเทศที่มีการยอมรับสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม

สำหรับประเทศไทย สิทธิของผู้เสียหายในลักษณะดังกล่าวไม่เคยมีมาก่อนจนถึงปี พ.ศ.2540 จึงได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของผู้เสียหายดังกล่าวขึ้นและถือเป็นเจตนารมณ์ของรัฐ

2) แนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมาย

(1) หลักการรับรองสิทธิโดยรัฐธรรมนูญ

โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) เป็นแบบแผนกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครอง รูปแบบการปกครอง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุด ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน และการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐได้ให้การรับรองสิทธิใดๆของผู้ใด สิทธินั้นย่อมได้รับการคุ้มครอง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้การรับรองสิทธิของผู้เสียหายซึ่งเป็นเหยื่ออาชญากรรมไว้ ดังนั้น สิทธิดังกล่าวจึงได้รับการคุ้มครอง

แนวความคิดเบื้องหลังการรับรองสิทธิของผู้เสียหายในรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาจากการศึกษาเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ อันเป็นผลมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรม “เหยื่ออาชญากรรม” และการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Declaration of Basic Principle of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) ซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจะต้องให้ความเคารพ โดยนำไปใช้ในฐานะของกฎหมายภายใน

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติในมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะสะท้อนแนวความคิดที่ว่า “รัฐมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันอาชญากรรม และรักษาความปลอดภัยให้กับสังคมมิให้เกิดอาชญากรรม ดังนั้นเมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้น แสดงว่ารัฐปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง สมควรที่ผู้เสียหายในคดีอาญาหรือเหยื่ออาชญากรรมจะได้รับค่าทดแทนจากรัฐ”(อ้างใน วุฒิปิงศ์ วิบูลย์วงศ์, 2556 หน้า 16) แต่บทบัญญัติในมาตรา 40(5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็สะท้อนหลักการของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามที่

กฎหมายบัญญัติ อันเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐที่ว่า “รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ” (อ้างใน มานิตย์ จุมปา, 2549 หน้า 100)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และ มาตรา 40(5) ของฉบับปี พ.ศ.2550 เชื่อมโยงกันพบว่า รัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขให้กฎหมายลำดับรองมีอำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ โดยผู้เสียหาย

- 1) ต้องเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา
- 2) ต้องเป็นความเสียหายแก่ชีวิต หรือร่างกาย หรือจิตใจ
- 3) ต้องเป็นความเสียหายที่มีผลมาจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น

ซึ่งตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น

- 4) ต้องไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น และ
- 5) ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ดังนี้ จึงเห็นได้ว่ารัฐมีเจตจำนงในการให้ความช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม จากความบกพร่องของรัฐที่ไม่สามารถป้องกันอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยให้แก่สังคมได้ แต่ความช่วยเหลือนั้นเป็นไปอย่างจำกัด โดยรัฐธรรมนูญได้จำกัดความช่วยเหลือไว้เป็นสองด้าน ด้านหนึ่งคือลักษณะของความเสียหายและเงื่อนไขของการเป็นผู้เสียหาย(มาตรา245) อีกด้านหนึ่งคือ ขนาดของความช่วยเหลือ (มาตรา 40(5))

การจำกัดความช่วยเหลือทั้งสองด้านดังกล่าวนี้ ได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ตลอดจนกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งบรรดาที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดในหัวข้อสาระสำคัญของกฎหมายในลำดับต่อไป

(2) หลักการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ

หลักการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ (Compensation) เป็นหลักการสากลที่ถือว่ารัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันอาชญากรรม ดังนั้น รัฐจึงควรต้องรับผิดชอบในการชดเชยตอบแทนความเสียหายแก่ผู้เสียหาย เพราะรัฐไม่สามารถคุ้มครองพลเมืองของตนให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมได้

การชดเชยความเสียหายโดยรัฐนั้น นอกจากจะเป็นการชดเชยให้โดยตรงแก่ผู้เสียหายแล้ว ยังเป็นการขยายบริการทางด้านสวัสดิการสังคมของรัฐด้วย อันมาจากแนวความคิดที่ว่ารัฐสมควรที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ โดยเฉพาะผู้ที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ซึ่งได้รับความเสียหายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ปรากฏในสากลว่าด้วยหลักการพื้นฐาน

เกี่ยวกับกับการอำนวยความสะดวกธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรม “เหยื่ออาชญากรรม” และการใช้อำนาจโดยมิชอบ ได้กำหนดหลักการชดเชยตอบแทนความเสียหายโดยรัฐแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาไว้ว่า เมื่อการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ไม่สามารถได้รับชำระเต็มจำนวนจากผู้กระทำความผิด หรือโดยทางอื่น รัฐต้องพยายามจัดให้มีการชดเชยความเสียหายทางการเงิน (สุภกิจ เจริญเวช, อังใน ชีนอารี ชุมจิตร, 2557 หน้า 12) โดย

1) ผู้เสียหายที่ได้รับอันตรายแก่ร่างกาย หรือได้รับความเสียหายแก่ร่างกายหรือจิตใจ อันเป็นผลจากการกระทำความผิดอาญาที่ร้ายแรง และบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

2) ครอบครัวของผู้เสียหาย เฉพาะผู้ที่อยู่ในความอุปการะของบุคคลที่ต้องเสียชีวิตหรือไร้ความสามารถอันเนื่องมาจากการตกเป็นผู้เสียหายตามข้อ(1)⁵³ จากหลักการชดเชยตอบแทนความเสียหายโดยรัฐแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาที่ว่า เมื่อการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ไม่สามารถได้รับชำระเต็มจำนวนจากผู้กระทำความผิด หรือโดยทางอื่น รัฐต้องพยายามจัดให้มีการชดเชยความเสียหายทางการเงินนี้เอง จึงเป็นที่มาของสาระหลักของพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ซึ่งมุ่งไปยังการชดเชยตอบแทนเป็นเงิน ยิ่งเสียกว่าการชดเชยในทางอื่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกับการอำนวยความสะดวกธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรม “เหยื่ออาชญากรรม” และการใช้อำนาจโดยมิชอบ ในส่วนของมาตรการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ ทดแทนและเยียวยาแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาทั้ง 4 ประการคือ

1) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Access to Justice and Fair Treatment)

2) การชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาโดยผู้กระทำความผิด(Restitution)

3) การชดเชยความเสียหายโดยรัฐ (Compensation)

4) การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา (Assistance)⁵⁴

จะเห็นได้ว่ามาตรการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือในข้อ 2) การชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาโดยผู้กระทำความผิด (Restitution) ไม่อยู่ในแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทย เหยื่ออาชญากรรมที่ไม่เกี่ยวข้องและไม่มีส่วนร่วมกับการก่ออาชญากรรมของผู้อื่น อาจได้รับการชดเชยความเสียหายจากผลของคดีอาญาและคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา

⁵³ ชีนอารี ชุมจิตร. (2557). อังแล้ว

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 12, เพิ่งอ้าง

ซึ่งแม้ประเทศไทยจะยอมรับเอาหลักการตามข้อ 2) ของมาตรการดังกล่าวมาใช้ในการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ แต่ก็เป็นการใช้ที่ต้องผ่านระบบกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีที่มีอยู่แล้ว และขั้นตอนการดำเนินคดีก็มีความยุ่งยากซับซ้อนและต้องใช้เวลานาน ต้องรองนกว่ากระบวนการยุติธรรมจะเสร็จสิ้น⁵⁵ ซึ่งไม่เท่าทันการบรรเทาความเสียหาย หรือทำให้ความเสียหายสิ้นไปได้อย่างทันการ

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้าหากรัฐได้ชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนแล้ว ต่อมาภายหลัง ผู้กระทำความผิดถูกผู้เสียหายฟ้องให้ชดใช้ค่าเสียหายอีกทางหนึ่ง รัฐก็ไม่อาจจะเรียกการชดเชยนั้นกลับมาจากผู้เสียหายได้ เหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐไม่อาจได้รับการชดเชยที่เต็มมอบให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วกลับคืนมาได้ มาจากหลักการที่ผู้เสียหายเองย่อมมีความชอบธรรมในการได้มาซึ่งสิทธิของตน ดังนั้น การเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้เสียหายพึงได้ตามกฎหมายอื่น⁵⁶ ซึ่งรัฐจะเข้าไปแบ่งสิทธินั้นไม่ได้ สอดคล้องกับแนวทางของประเทศที่สำคัญหลายประเทศที่ว่า การได้รับค่าชดเชยจากรัฐ ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในการเรียกให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในคดีแพ่งและคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา⁵⁷

นอกจากนั้น พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้บัญญัติให้รัฐอาจเรียกคืนการชดเชยที่ได้ให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วเอาจากผู้กระทำความผิดได้ เหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐไม่อาจได้รับการชดเชยที่เต็มมอบให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วกลับคืนมาจากผู้กระทำความผิดได้ มาจากการที่รัฐมีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือที่มีลักษณะเป็นการบริการด้านสวัสดิการสังคมของรัฐ มิได้มุ่งต่อการติดตามทวงคืนเมื่อเป็นสวัสดิการสังคมของรัฐเสียแล้ว รัฐจึงไม่อาจทวงคืนเอาจากผู้ใดได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ชีนอารี ชุมจิตร (เรียงชัย ลิมภักดี, ใน ชีนอารี ชุมจิตร, 2557 หน้า 15 อ้างแล้ว) ที่ระบุว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายลักษณะกึ่งรัฐสวัสดิการ (Semi Welfare State) โดยสิทธิทางสวัสดิการสังคมดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับ เหตุผลอีกประการหนึ่ง คงได้แก่การที่รัฐไม่อาจให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนจากอาชญากรรมในสังคมได้นั่นเอง

4.1.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัตินี้มี 4 ประการได้แก่

⁵⁵ เหยื่ออาชญากรรม, หมายความว่า หน้า 1

⁵⁶ มาตรา 5

⁵⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 15.

(1) เป็นกฎหมายลักษณะกึ่งรัฐสวัสดิการ (Semi Welfare State) ซึ่งทำให้สิทธิของผู้เสียหายเป็นสิทธิสวัสดิการสังคม

(2) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจำนวนเงินค่าชดเชยควรเท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

(3) เป็นทั้งกฎหมายอาญาและกฎหมายนิติสังคมทางแพ่ง โดยจำกัดเฉพาะอาชญากรรมที่รัฐเป็นผู้เสียหาย (Crimes against States) และต้องปรากฏว่ามีการประกอบอาชญากรรมขึ้นก่อน จากนั้นจึงมีผู้ได้รับความเสียหายเกิดขึ้น

(4) เป็นกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Positive law) เพราะกำหนดขึ้นด้วยความตั้งใจของรัฐ (Law is Something Deliberately Made) โดยถือว่าการจ่ายค่าชดเชยเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่รัฐต้องให้การคุ้มครองคนในสังคม เงื่อนไขในการรับค่าชดเชยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

1) หลักการและเหตุผล

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ หลักการชดเชยตอบแทนความเสียหายโดยรัฐแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา แต่ความช่วยเหลือโดยการชดเชยดังกล่าวเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้จำกัดความช่วยเหลือไว้เป็นสองด้าน ด้านหนึ่งคือลักษณะของความเสียหาย และเงื่อนไขของการเป็นผู้เสียหาย และอีกด้านหนึ่งคือขนาดของความช่วยเหลือ

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น ดังนั้น เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2) ผู้เสียหาย ค่าตอบแทน และการเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิ

ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต หรือร่างกาย หรือจิตใจ อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยที่ตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ซึ่งนิยามนี้มาจากเงื่อนไขของการเป็นผู้เสียหาย ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ ลักษณะอย่างไรจึงจะถือว่ามีมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น เรื่องนี้กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน แต่หลักการการวินิจฉัยไปให้คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาเป็นผู้พิจารณา ซึ่งอาจพิจารณาพฤติการณ์ในแต่ละคดีแตกต่างกันไปได้ โดยอาจมีข้อสงสัยในมาตรฐานการพิจารณาและวินิจฉัย และแม้การใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงในทาง

กฎหมาย (ดูคำว่า "ปัญหาข้อเท็จจริง" ในนิยามปฏิบัติการ) แต่ก็นับเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีสาเหตุมาจากการบัญญัติกฎหมายด้วย (รายละเอียดดูใน 4.2)

ค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า ถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับ เพื่อตอบแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น ซึ่งนิยามนี้มาจากขนาดของความช่วยเหลือ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ แม้ในพระราชบัญญัตินี้จะระบุให้ค่าตอบแทนเป็นเงิน โดยรวมเอาทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเข้าไว้ด้วย แต่ในกฎกระทรวงที่ออกตามอำนาจของพระราชบัญญัตินี้ ก็ไม่บัญญัติให้ค่าตอบแทน ครอบคลุมถึงทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไว้ด้วย ลักษณะที่กฎกระทรวงบัญญัติเช่นนี้ อาจด้วยผู้สร้างกฎกระทรวงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรและความสามารถของรัฐในขณะนั้น จึงยังไม่บัญญัติให้ตายตัว (ดูคำว่า "ช่องว่างของกฎหมาย" ในนิยามปฏิบัติการ) ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ สิทธิที่ผู้เสียหายจะได้รับนั้นได้แก่สิทธิใดบ้างและจำนวนค่าตอบแทนนั้นมีความเหมาะสมเป็นธรรมอย่างไร ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาอีกเช่นเดียวกัน นับเป็นอีกประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหนึ่งที่มีสาเหตุมาจากการบัญญัติกฎหมายด้วย (รายละเอียดดูใน 4.2)

การเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิ หรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ มีความใกล้เคียงอย่างยิ่งกับเงื่อนไขของการเป็นผู้เสียหายและขนาดของความช่วยเหลือ แม้การเรียกร้องตามพระราชบัญญัตินี้จะ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้เสียหายจะพึงได้ตามกฎหมายอื่น⁵⁸ แต่การที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับประโยชน์จากกฎหมายอื่น มีผลต่อขนาดของความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้(รายละเอียดดูใน 4.2) นับเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีมาจากการบัญญัติกฎหมายอันซับซ้อน ยากต่อการทำความเข้าใจและปฏิบัติ ในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับค่าตอบแทน สิทธิของผู้เสียหายซึ่งถึงแก่ความตาย ในการเรียกร้องและการรับค่าตอบแทนจะตกแก่ทายาทซึ่งได้รับความเสียหายของผู้เสียหายนั้น ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด⁵⁹ กรณีนี้จึงเกิดประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงว่า ทายาทจะต้องได้รับความเสียหายด้วย หากทายาทไม่ได้รับความเสียหาย การใช้สิทธิเรียกร้องของทายาทย่อมไม่มีขึ้น ทำให้ต้องกลับไปพิจารณาใหม่ว่าทายาทนั้นเป็นผู้เสียหายหรือไม่ สอดคล้องกับงานวิจัยของชินอารี ชุ่มจิตร (2557 อ้างแล้ว) ศึกษาเรื่อง "ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พงศ. 2544: ศึกษาเฉพาะการใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ในกรณีผู้เสียหายยื่นคำร้องขอรับค่าตอบแทนแล้วภายหลังถึงแก่ความตาย" ผลการศึกษาพบว่า สิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะ

⁵⁸ มาตรา 5

⁵⁹ มาตรา 6

กรรมการจะไม่ตกได้แก่ทายาทของผู้เสียหายในทันที แต่ทายาทนั้นจะต้องได้ความว่าเป็นทายาทที่ได้รับความเสียหาย ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเสียก่อน จึงจะสืบทอดสิทธิของผู้เสียหายได้ ทายาทจึงต้องย้อนกลับไปทำให้ตนเป็น “ผู้ยื่นคำขอ” เสียก่อน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สลับซับซ้อน ยากต่อการทำความเข้าใจและปฏิบัติเช่นเดียวกัน (รายละเอียดดูใน 4.2)

3) การกำหนดค่าตอบแทน และคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา

คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ประกอบไปด้วยข้าราชการระดับสูงและผู้แทนหน่วยราชการจากกระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสภาทนายความและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ⁶⁰

คณะกรรมการนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี และมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศต่างๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ รูปแบบของคณะกรรมการดังกล่าว เป็นการนำเอาแนวความคิดของประเทศที่สำคัญมาประยุกต์ใช้ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปคณะกรรมการ เป็นที่น่าสังเกตว่าลักษณะและอำนาจหน้าที่หลายประการของคณะกรรมการนี้ มีแนวทางเบื้องต้นมาจากหลายประเทศ เช่น มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ(Qusi-Judicial Body) ทำนองเดียวกับประเทศอังกฤษ มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง(Commission of Inquiry) ทำนองเดียวกับประเทศนิวซีแลนด์ มีอำนาจพิจารณาค่าตอบแทนที่เหมาะสม ทำนองเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการจะมีแนวทางไปในทำนองเดียวกับในหลายประเทศที่สำคัญ แต่รายละเอียดที่สำคัญกลับต่างกัน ดังเช่น ในประเทศอังกฤษ คณะกรรมการชดเชยความเสียหายแห่งอาชญากรรม (The Criminal Injuries Compensation Board: CICB) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยจ่ายค่าชดเชย จะพิจารณาคิดคำนวณตามหลักเรื่องค่าเสียหาย(Damages) ในระบบ Common Law ซึ่งจะคำนึงถึงความประพฤติ การดำรงชีวิต การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบของผู้เสียหาย ในฐานะที่ควรถูกตีเตียนด้วย อันจะทำให้ค่าชดเชยลดลงตามส่วนของพฤติกรรมนั้นๆ แต่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกฎกระทรวง ค่าชดเชยได้ถูกกำหนดเพดานชั้นสูงไว้เป็นที่แน่นอนแล้ว คณะกรรมการฯ แม้จะได้พิจารณาตามพฤติการณ์มากน้อยเพียงใดก็ดี ก็ไม่อาจกำหนดค่าตอบแทนให้เกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ จึงเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีมาจากการกำหนดขอบัญญัติให้แจ้งกระด้างเกินไป ขาดความยืดหยุ่น นำมาซึ่งประเด็นปัญหาค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสมและเป็นธรรมตามสภาพการณ์ที่แท้จริง ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เสียหายหรือผู้ยื่นคำร้อง เป็นผู้ที่มีภาระ

⁶⁰ มาตรา 7

การพิสูจน์ความเสียหาย แต่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกฎกระทรวง ผู้เสียหายหรือผู้ยื่นคำร้องไม่มีโอกาสพิสูจน์ความเสียหาย กล่าวคือ เมื่อได้ยื่นคำร้องแล้ว สิทธิในค่าตอบแทนจะเป็นเช่นใด ขึ้นอยู่กับ การวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ เพียงฝ่ายเดียว อันนำมาซึ่ง ประเด็นปัญหาค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม และเป็นธรรมตามสภาพการณ์ที่แท้จริงเช่นเดียวกัน

การกำหนดค่าตอบแทนนั้น จะต้องปรากฏก่อนว่าความผิดร้ายแรงที่กระทำ ต่อผู้เสียหาย อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิด ดังเช่น ความผิดเกี่ยวกับเพศ (มาตรา 276-287) และความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย (มาตรา 288-308)⁶¹ ซึ่งในทางกฎหมาย อาญาถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐ สอดคล้องกับหลักการชดเชยตอบแทนความเสียหายโดยรัฐแก่ ผู้เสียหายในคดีอาญา ตามปฎิญญาสากลว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรม แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรม “เหยื่ออาชญากรรม” และการใช้อำนาจโดยมิชอบ ได้แก่ ผู้เสียหายที่ได้รับอันตรายแก่ร่างกาย หรือได้รับความเสียหายแก่ร่างกายหรือจิตใจ ต้องเป็นผลมาจาก การกระทำผิดอาญาที่ร้ายแรง และบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำผิด(สุภกิจ เจริญเวช, อ่างใน ขึ้นอารี ชุ่มจิตร, 2557 หน้า 12 อ่างแล้ว) ทั้งนี้ ค่าตอบแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ ค่าตอบแทนใน กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ค่าขาดประโยชน์ที่นำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงาน ได้ตามปกติ และค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการจะ กำหนดให้ผู้เสียหายได้รับค่าตอบแทนเพียงใดหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรง ของการกระทำผิด และความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับ การบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย⁶²

อนึ่ง แม้งานวิจัยของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2553 อ่างแล้ว) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง “แนวทางการ ให้ผู้กระทำผิดหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย: กรณีรัฐจ่าย ค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา” จะเสนอแนะว่า การให้ ค่าตอบแทนผู้เสียหาย คำนึงถึงหลักการของสวัสดิการของรัฐที่รัฐพอจะช่วยประชาชนที่เดือดร้อนได้ มิใช่เป็นการลงโทษรัฐ ดังนั้น จึงพึงคำนึงถึงหลักการว่า เป็นการจ่ายเท่าที่จำเป็นเพื่อช่วยเหลือ เบื้องต้น มิใช่ความเสียหายจริงซึ่งมีสิทธิฟ้องเพิ่มเติมได้ แต่หากย้อนไปพิจารณาจากสารัตถะของ ประเทศที่สำคัญซึ่งเป็นต้นแบบของหลักการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายโดยรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่าสารัตถะ ประการหนึ่งได้แก่ จำนวนค่าชดเชยนั้น ควรเท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง หรืออย่างน้อยที่สุดไม่

⁶¹ มาตรา 17

⁶² มาตรา 18

ควรน้อยกว่าส่วนต่างระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงกับค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับจากผู้กระทำผิด ดังนั้น ย่อมเห็นได้ว่าการที่กฎกระทรวงจำกัดเพดานค่าตอบแทนไว้ตายตัว อาจสนองตอบในเรื่องสวัสดิการของรัฐและการช่วยเหลือเบื้องต้น แต่ต้องไม่ละเลยหลักการที่ว่า รัฐมีความรับผิดชอบในความล้มเหลวของการป้องกันอาชญากรรมของรัฐเองด้วยด้วย ฉะนั้น การเปิดช่องทางให้ค่าตอบแทนใกล้เคียงกับความเสียหายที่แท้จริงที่เกิดขึ้น

4) สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา

สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา สังกัดกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหน้าที่สำคัญคือ

(1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้

(2) รับคำขอรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่าย พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ

(3) ประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นหรือบุคคลใดๆ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือความเห็นเกี่ยวกับการขอรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่าย

(4) เก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่าย

(5) กระทำกิจการตามที่รัฐมนตรี คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมอบหมาย

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 อีกด้วย ได้แก่

(1) ดำเนินการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ตามกฎกระทรวงว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา

(2) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อทำประโยชน์ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา

(3) เสนอแนะปรับปรุง และแก้ไขกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ตลอดจนมาตรการต่างๆ ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา

(4) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา

(5) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย⁶³

เมื่อได้วิเคราะห์ภารกิจของสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินนี้แล้ว ประเด็นปัญหาหนึ่งที่พบคือ หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เป็นผู้รับคำขอจากผู้เสียหาย ตรวจสอบคำขอและพยานหลักฐานต่างๆ ทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฯ และทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการด้วย การทำหน้าที่เสียเองตลอดทั้งกระบวนการเช่นนี้ ย่อมทำให้การทำงานล่าช้า ขาดการตรวจสอบในขั้นตอนการปฏิบัติ และขาดการสอบทานความเห็นที่เสนอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฯ โดยผู้เสียหายไม่มีโอกาสแสดงและพิสูจน์ความเสียหายที่แท้จริงที่ตนได้รับ อันทำให้กระบวนการนี้ขาดการถ่วงดุลที่ดี ซึ่งส่งผลต่อการได้รับความเป็นธรรมของผู้เสียหาย สอดคล้องกับงานวิจัยของวุฒิพงศ์ วิบูลย์วงศ์ (2556 อ้างแล้ว) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการเยียวยาผู้เสียหายในคดีอาญา” ซึ่งเสนอแนะว่า ควรกำหนดให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีมากขึ้น เพราะปัจจุบัน ผู้เสียหายมีสิทธิเพียงยื่นคำร้องและให้ปากคำต่อเจ้าพนักงานเท่านั้น หลังจากนั้นกระบวนการต่างๆ จะเป็นเรื่องที่หน่วยงานดำเนินการทั้งหมด แม้ลักษณะการทำหน้าที่ของหน่วยงานนี้จะเป็นประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการบัญญัติบทบาทและอำนาจหน้าที่เช่นดังกล่าวนี้ไว้ในกฎหมาย ย่อมถือเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบัญญัติกฎหมายซึ่งทำให้ไม่อาจปรับตัวกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงได้

5) การยื่นคำขอ

ผู้เสียหาย หรือทายาทซึ่งได้รับความเสียหายที่มีสิทธิขอรับค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติ ให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการ ณ สำนักงานช่วยเหลือทางการเงิน(หรือหน่วยราชการที่รับมอบหมาย) ตามแบบที่กำหนดภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำ ความผิด⁶⁴

ในกรณีที่ผู้เสียหาย หรือทายาทซึ่งได้รับความเสียหายเป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือไม่สามารถยื่นคำขอด้วยตนเองได้ ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามเณรหรือภริยา หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นหนังสือจากผู้เสียหาย หรือทายาท ซึ่งได้รับความเสียหายแล้วแต่กรณี อาจยื่นคำขอรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่ายแทนได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด⁶⁵

⁶³ จันทรชม. อ้างแล้ว, หน้า 4-5.

⁶⁴ มาตรา 22

⁶⁵ มาตรา 23

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานหรือศาลจังหวัดที่ผู้ยื่นมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเพื่อส่งให้แก่ศาลอุทธรณ์ก็ได้ และให้ถือว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แล้ว⁶⁶

ประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง อันเนื่องมาจากการจำกัดระยะเวลาในการยื่นคำขอของกฎหมาย ทำให้ประชาชนเข้าไม่ถึงสิทธิ ได้รับการยืนยันจากงานวิเคราะห์ของจันทร์ชม จินตยานนท์ (2557 อ้างแล้ว) ซึ่งได้ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหาในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ใน “คู่มือการบริหารงานช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหายในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544” ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุสำคัญบางประการที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิได้อย่างทั่วถึงคือ ประชาชนไม่ทราบถึงสิทธิตามกฎหมาย หรือทราบถึงสิทธิ แต่ใช้สิทธิไม่ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำถามจึงมีอยู่ว่า เหตุใดกฎหมายจึงกำหนดระยะเวลายื่นคำขอไว้สั้นมาก

ต่อประเด็นคำถามที่ว่า เหตุใดกฎหมายจึงกำหนดระยะเวลายื่นคำขอไว้สั้นมากนี้ หากวิเคราะห์เทียบเคียงกับการกระทำละเมิดในทางแพ่ง ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคแรก บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด” จะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่มีความใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากตัวบทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะเห็นได้ว่า เงื่อนไขของการเริ่มใช้สิทธิเรียกร้องนั้นจะต้องครบถ้วนทั้งวันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งกระทำละเมิด จึงจะนับอายุความฟ้องร้องใน 1 ปี หากไม่ครบถ้วนจะนับอายุความฟ้องร้องใน 10 ปี แต่ระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้มีเพียง 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำความผิด ปัญหาที่มีต่อไปว่า แม้ผู้เสียหายจะรู้ถึงการกระทำความผิด แต่ก็ยังไม่สามารถยื่นคำขอได้ทันที เนื่องจากจะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบสิทธิความเป็นผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้เสียก่อน ซึ่งกว่าพนักงานสอบสวนจะมีความเห็นว่าผู้เสียหายไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ระยะเวลาของการยื่นคำขอก็ดำเนินไปแล้ว ครั้นจะยื่นคำขอไปเสียก่อน จึงค่อยพิสูจน์สิทธิความเป็นผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่รับคำขอ ต้องรอความเห็นของพนักงานสอบสวนก่อน รวมทั้งบรรดาเอกสารที่จำเป็นต่างๆอีกจำนวนมากได้แก่

⁶⁶ มาตรา 25

- (1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน/บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ของผู้เสียหายและผู้ยื่นคำขอ)
- (2) สำเนาทะเบียนบ้าน (ของผู้เสียหายและผู้ยื่นคำขอ)
- (3) สำเนาทะเบียนสมรส
- (4) สำเนาสูติบัตร
- (5) สำเนาใบเปลี่ยนชื่อ/สกุล
- (6) หนังสือมอบอำนาจ
- (7) หนังสือให้ความยินยอมของทายาทอื่นในการยื่นคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหาย กรณีมีทายาทผู้มีสิทธิยื่นคำขอ ในกรณีเดียวกันหลายคน
- (8) ใบเสร็จค่ารักษาพยาบาล
- (9) สำเนาใบรับรองแพทย์
- (10) รายงานการสอบสวนของสถานีตำรวจ และบันทึกประจำวันการแจ้งความ
- (11) สำเนาใบมรณะบัตร (กรณีผู้เสียหายถึงแก่ความตาย)
- (12) สำเนาใบชันสูตรแพทย์ หรือใบชันสูตรพลิกศพ
- (13) หลักฐานการมีรายได้ในกรณีประกอบอาชีพ
- (14) หลักฐานการได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากหน่วยงานอื่น⁶⁷

การบัญญัติกำหนดระยะเวลายื่นคำขอที่สลับซับซ้อนและหลักฐานจำนวนมากนี้ ไม่เป็นผลดีต่อการใช้สิทธิของผู้เสียหาย ทำให้ยากลำบากต่อการปฏิบัติ นับเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่อาจปรับตัวกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงได้ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้อย่างจำกัดและซับซ้อน ผลการศึกษาของจันทร์ชม(2557 อ้างแล้ว) ที่ว่าประชาชนทราบถึงสิทธิตามกฎหมาย แต่ใช้สิทธิไม่ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น จึงกล่าวโทษประชาชนไม่ได้ หากกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้สอดคล้องกับพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย โดยเป็นระยะที่มากพอให้ผู้เสียหายย่อมมีโอกาสยื่นคำขอได้ทันระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังที่งานวิจัยของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2553 อ้างแล้ว) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง “แนวทางการให้ผู้กระทำผิดหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย: กรณีรัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา” ได้ระบุไว้ว่ากฎหมายควรคำนึงถึงสภาพการณ์ของกระบวนการยุติธรรมพื้นฐานของไทยด้วย

⁶⁷ ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ข้อ 6, 7, 8 (ดูภาคผนวก ก.)

6) พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) สอบปากคำผู้ยื่นคำขอเกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่างๆตามคำขอ

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือข้อมูลหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นมาเพื่อประกอบการพิจารณา

ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

7) บทกำหนดโทษ

หากบุคคลใดยื่นคำขอรับคำตอบแทน โดยแสดงข้อความหรือให้ถ้อยคำหรือให้พยานหลักฐานอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁸

บุคคลใดไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารตอบหนังสือสอบถาม ข้อมูลหรือสิ่งใดๆตามคำสั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁹

ผลการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายในหัวข้อ 4.1 นี้ทำให้ได้ทราบปัญหาข้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจตนาารมณ์ สารระสำคัญ และการตีความข้อกฎหมาย ของพระราชบัญญัติ คำตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทุกประการ

4.2 ผลการวิเคราะห์ปัญหาการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

4.2.1 ปัญหาข้อกฎหมายและการตีความที่มีผลต่อทางปฏิบัติ

โดยที่เนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้บางมาตราไม่ชัดเจนหรือมีความซับซ้อน ทำให้ต้องตีความบทบัญญัติหรือเชื่อมโยงกันไปมา นำมาซึ่งปัญหาการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ ดังนี้

มาตรา 3⁷⁰ ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาข้อกฎหมาย ทำให้ต้องตีความบทบัญญัติโดยกฎหมายบัญญัติว่า โดยพบว่ามีปัญหาอยู่ 3 ประเด็นคือ ปัญหาการตีความ(1) ประเด็นคำว่า”

⁶⁸ พระราชบัญญัติคำตอบแทนฯ มาตรา 28

⁶⁹ พระราชบัญญัติคำตอบแทนฯ มาตรา 28

⁷⁰ มาตรา 3 "ผู้เสียหาย" หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น

ผู้เสียหาย” มีความหมายครอบคลุมถึงผู้ใดบ้าง (2) ประเด็นคำว่า”มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทำความผิด” มีความหมายครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงลักษณะใดบ้าง และ(3) ประเด็นคำว่า”ค่าตอบแทน” มีผลบังคับใช้ครบถ้วนเพียงใด ผลการวิเคราะห์มีดังนี้

(1) คำว่า “ผู้เสียหาย” กฎหมายมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนและอย่างจำกัดว่าต้องเป็นบุคคลสัญชาติใดหรือจะมีสัญชาติหรือไม่ ผลการศึกษาจากสนทนากลุ่มพบว่า มีผู้เสียหายที่ไม่มีสัญชาติและที่เป็นต่างด้าว ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างในสนทนากลุ่ม คดีความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดอาญารฐานกระทำชำเรา เด็กอายุไม่เกินสิบสามปี เลขที่รับคำขอ 1/ม.ส./04491/2555 คดีอาญาที่ 67/2555 เหตุเกิดตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด..... เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2554 ผู้เสียหาย ด.ญ..... อายุ 2 ปี 11 เดือน บิดามารดาไม่มีชื่อสกุล ชนเผ่ากะเหรี่ยงแดง ไม่ใช่สัญชาติไทย สัญชาติพม่า พนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าของสำนวน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รับคำขอและทำบันทึกความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา จำนวนเงิน 30,000 บาท

ตัวอย่างในสนทนากลุ่ม คดีความผิดต่อร่างกาย ความผิดอาญารฐานร่วมกันทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัส บันทึกการแจ้งสิทธิของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร..... จังหวัด..... ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 เหตุเกิดตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด..... เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2556 ผู้เสียหาย นาย..... สัญชาติอเมริกัน พนักงานสอบสวนให้ยื่นคำขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด

ข้อมูลจากคดีตัวอย่าง สอดคล้องกับข้อมูลของ สตีล คำภาแก้ว⁷¹ ในสนทนากลุ่มว่า ถ้าเป็นคนต่างด้าวหรือไร้สัญชาติ เจ้าหน้าที่ตำรวจมักไม่แน่ใจว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ ปกติจะแจ้งสิทธิไว้ก่อน

ขณะที่ข้อมูลของ อุดมสิน ธรรมสุนัย⁷² ในสนทนากลุ่มว่า คณะอนุกรรมการฯ จะทำหน้าที่กลั่นกรองค่าตอบแทนก่อนเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณา โดยพิจารณาจากคนที่ยากไร้ก่อน เนื่องจากเงินค่าตอบแทนนั้นนำมาจากงบประมาณของรัฐ สำหรับคนต่างด้าวจะได้รับด้วย เพราะประเทศไทยเป็นภาคีระหว่างประเทศเรื่องการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ข้อมูลนี้ตรงกับผลการศึกษาระดับภาคสนามโดยกลุ่มตัวอย่างจำนวน 22 คนใน 22 อำเภอในพื้นที่จังหวัด

⁷¹ ปลัดอำเภอ หัวหน้าฝ่ายอำนวยการความเป็นธรรม อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่

⁷² ผู้อำนวยการสำนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ประจำภูมิภาคที่ 5 จังหวัดเชียงใหม่

เชียงใหม่พบว่า ผู้ตอบการสัมภาษณ์จำนวน 8 คนระบุว่า มีผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าวและคนไร้สัญชาติ⁷³

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาประเด็นนี้ ผู้วิจัยพบว่า “ผู้เสียหาย” ตามความในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่ารวมถึงบุคคลทั้งที่มีสัญชาติอื่นและไร้สัญชาติ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีระหว่างประเทศเรื่องการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ กฎหมายจึงไม่บัญญัติจำกัดสถานะทางสัญชาติไว้ สำหรับในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่างระบุว่า มีบุคคลที่เป็นสัญชาติอื่นและไร้สัญชาติยื่นคำขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้

(2) คำว่า “มิได้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด” ผลการศึกษาพบว่า นิยามดังกล่าวเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ของพนักงานสอบสวน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และคณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยคำตอบแทนแก่ผู้เสียหาย และคำทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เนื่องจากมีความหมายที่กว้าง

ณรงค์ฤทธิ์ เสมอเหมือน และ โสพล จรุงจิตร ในการศึกษาของ สุกกิจ เจริญเวช (อ้างใน สุกกิจ เจริญเวช, 2553 หน้า 85, 87) สรุปว่า คำว่า “โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น” เป็นถ้อยความที่ตีกรอบไว้กว้างมาก ทำให้ภาระการใช้ดุลยพินิจตกแก่คณะกรรมการผู้มีอำนาจในการจ่ายค่าตอบแทน เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาตามความจริงว่าผู้เสียหายมีส่วนร่วมกระทำความผิดหรือไม่สอดคล้องกับ สิริตน์ย กาวีอิน⁷⁴ ซึ่งให้ข้อมูลภาคสนามว่า หลายครั้งที่ตำรวจเห็นว่าผู้เสียหายไม่มีส่วนเกี่ยวข้องจริง แต่มีพยานชี้ตัวว่าร่วมทำผิด หรือผู้เสียหายมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แต่ผู้เสียหายเสียชีวิตเสียก่อน จึงไม่มีพยานบุคคลมาชี้ตัวว่าผู้เสียหายที่เสียชีวิตไปนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือผู้ต้องหาขัดทอดกล่าวหาผู้เสียหายเสียเองว่าร่วมกระทำความผิดด้วยผลการศึกษาของ สุกกิจ ที่เสนอแนะให้แก่มาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ โดยตัดคำว่า “โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น” แล้วใช้คำใหม่ที่ว่า “โดยตนมิได้กระทำความผิดนั้น” (อ้างแล้ว, หน้า 123) สนับสนุนว่ามีปัญหาดังกล่าวในทางปฏิบัติ

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาประเด็นนี้ ผู้วิจัยพบว่า นิยามตามมาตรา 3 “ผู้เสียหาย” ในส่วนของคำว่า “โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น” กลุ่มสนทนาและข้อมูลภาคสนามเห็น ตรงกันว่า เป็นคำที่มีความหมายกว้าง มีลักษณะไม่แน่ชัด เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่มีลักษณะก้ำกึ่งในการวินิจฉัยว่า ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดหรือไม่ ต้องอาศัยพยานหลักฐานที่เพียงพอและดุลยพินิจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยให้ความเห็นในแต่ละ

⁷³ ได้แก่อำเภอ ดอยสะเก็ด, แม่ริม, แม่แจ่ม, ดอยเต่า, สะเมิง, กัลปยาณวิวัฒนา, เชียงดาว และเวียงแหง

⁷⁴ ร.ต.ท., สว.สส.สภ.แม่โป่ง ปฏิบัติหน้าที่ กก.สส.ภ.จว.เชียงใหม่

ขั้นตอน ตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และชั้นคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาคำตอบแทน

(3) คำว่า “คำตอบแทน”⁷⁵ หมายความว่า “เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด” ผลการศึกษาจากเอกสารและกลุ่มสนทนาพบว่า แม้กฎหมายจะระบุเช่นนั้น แต่คำตอบแทนที่ปฏิบัติจริงมีเพียงเงินเท่านั้น ไม่มีเนื้อหาใดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยวิเคราะห์จากบทบัญญัติของกฎหมาย ดังต่อไปนี้

มาตรา 15 ของพระราชบัญญัตินี้ ให้จัดตั้ง “สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา” มีอำนาจหน้าที่ด้านธุรการและประสานงานเป็นหลัก (พิจารณาคำว่า “ทางการเงิน”)

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายคำตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ซึ่งกำหนดว่า

ข้อ 3 ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย และจิตใจ ค่าขาดประโยชน์ที่ทำได้ และค่าเสียหายอื่น “ให้จ่ายเป็นเงิน”

ข้อ 4 กรณีตาย ค่าตอบแทน ค่าจัดการศพ ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู และค่าเสียหายอื่น “ให้จ่ายเป็นเงิน”

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยวิธีการเบิกจ่ายเงิน ตามพระราชบัญญัติคำตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดว่า

ข้อ 5 เงินที่จ่ายแก่ผู้ยื่นคำขอ “ให้ถือเป็นค่าใช้จ่าย” นับแต่วันที่ส่วนราชการผู้เบิกได้รับคำขอรับเงินตามแบบท้ายระเบียบนี้

ข้อ 7 การจ่ายเงินตามระเบียบนี้ต้องมี “หลักฐานการจ่ายเงิน” ตามระเบียบของทางราชการไว้เพื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ

อุทัย หาริยะ⁷⁶ ให้ข้อมูลในสนทนากลุ่มว่า คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ไม่สามารถพิจารณาความช่วยเหลืออื่นนอกจากเป็นเงินได้ เพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ ขณะที่มนัสตันสกุลยาน⁷⁷ ให้ความเห็นในสนทนากลุ่มว่า คำตอบแทน หมายถึงประโยชน์อื่นใดด้วย ดังในมาตรา

⁷⁵ “คำตอบแทน” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับ เพื่อตอบแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากหรือเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น

⁷⁶ หัวหน้าสำนักงานยุติธรรม จังหวัดเชียงใหม่ และอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองการจ่ายคำตอบแทนฯ ภาค 5 จังหวัดเชียงใหม่

⁷⁷ ประธานเครือข่ายอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ประจำจังหวัดเชียงใหม่ และอนุกรรมการ ในคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองการจ่ายคำตอบแทนฯ ภาค 5 จังหวัดเชียงใหม่

18 ค่ารักษาพยาบาล นอกจากเป็นเงินตามกฎหมายแล้ว อาจให้ความช่วยเหลืออย่างอื่นได้ด้วย เช่น การตรวจรักษาต่อเนื่อง อุปกรณ์ทางการแพทย์ เป็นต้น แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้เป็นเงินไม่เกิน 30,000 บาท กรณีทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจึงไม่ได้ใช้ปฏิบัติ

เมื่อผู้วิจัยศึกษาเอกสาร “ร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ...”(2557) ในร่างเดิม ซึ่งมีเหตุผลสำคัญว่า⁷⁸ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ.2553 ยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือบุคคลให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากได้รับงบประมาณที่ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ประกอบกับสถิติของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญาขอรับค่าตอบแทน และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มีจำนวนมากขึ้น งบประมาณที่ได้รับมีจำนวนจำกัดไม่เพียงพอเหมาะสมกับการกิจ”

ผู้วิจัยพบว่า เหตุผลในร่างกฎหมายฉบับนี้ สอดคล้องกับงานของ จันทรัชม จินตยานนท์(2557, หน้า 10) ซึ่งศึกษาเรื่องคู่มือการบริหารงานช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ซึ่งระบุว่า “งบประมาณประจำปี ซึ่งได้รับปีละ 2000,000,000 บาท ที่ผ่านมานับตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา ไม่เพียงพอและหมดลงประมาณเดือนกรกฎาคม และในปีงบประมาณ พ.ศ.2556 งบประมาณหมดลงตั้งแต่ประมาณเดือนพฤษภาคม โดยมีเงินเยียวยาค้างค้ำต้องจ่ายผู้ยื่นคำขออีกประมาณ 100,000,000 บาท”

ผลการศึกษาพบว่า “ค่าตอบแทน” มีความสัมพันธ์กับ “ความสามารถด้านงบประมาณของรัฐ” ซึ่งอนุมานได้ว่า ผู้เสียหายอาจได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินในจำนวนที่ไม่เหมาะสม เพราะงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด แต่หากใช้แนวคิดเรื่อง “ประโยชน์อื่นใด” จากสนทนากลุ่มนี้ไปปรับใช้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมกระทรวงให้สามารถพิจารณาค่าตอบแทนในรูปของประโยชน์อื่นใดได้ด้วย อาจทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาในมิติที่กว้างขึ้นและในค่าตอบแทนที่เหมาะสมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในท้ายสุดมีการตัดเหตุผลสำคัญดังกล่าวออกจากร่างเดิมทั้งหมด

นอกจากนี้ ในมาตรา 3 ของร่างเดิม ได้บัญญัติคำว่า “ผู้เสียหาย” และคำว่า “ค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่าย” ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2554 เอาไว้ด้วย แต่มีการตัดคำทั้งสองออกไปและกำหนดคำว่า “ผู้ยากไร้” ขึ้นทดแทน

⁷⁸ โดยกองพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ปรับปรุงเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม

ในมาตรา 9 ของ ร่างเดิม บัญญัติว่า “เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้ (2) เป็นค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่าย” ความดังกล่าวนี้ได้ถูกตัดออกไปเช่นเดียวกัน

ดังนั้น เห็นได้ว่าผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2554 ไม่ได้รับประโยชน์ใดๆจากกองทุนยุติธรรมนี้ ทั้งที่ต้นร่างของกฎหมายนี้ มุ่งสนองตอบประสิทธิภาพการช่วยเหลือเยียวยาให้แก่เหยื่ออาชญากรรม หาได้มุ่งให้ความช่วยเหลือเฉพาะด้านการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมเพียงอย่างเดียวไม่

ดังเห็นได้จากงานวิจัยของ เสวก ภาคศักดิ์ (2543, หน้า บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง สิทธิได้รับค่าตอบแทนจากรัฐของผู้เสียหายในคดีอาญาตามมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเห็นสมควรมีการจัดตั้งกองทุนเงินค่าตอบแทนผู้เสียหายขึ้น งานศึกษานี้จึงสะท้อนถึงความสำคัญของกองทุนดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช (2553, บทสรุปผู้บริหาร หน้า 8) เรื่อง โครงการศึกษาแนวทางการให้ผู้กระทำความผิดหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย กรณีรัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเสนอแนะให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญา ซึ่งนอกจากเงินงบประมาณแล้ว อาจนำเงินค่าปรับหรือเงินที่ได้จากการยึดทรัพย์ผู้กระทำความผิด หรือเงินบริจาคมาบริหารจัดการเพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทน

เมื่อศึกษาจาก “ร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ...” ในมาตรา 7 ซึ่งระบุว่า “กองทุนประกอบด้วยเงินหรือทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ (1) เงินทุนประเดิมที่รัฐจัดให้ (2) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา 5 วรรคสอง 3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับช่วงสิทธิตามมาตรา 23 และ(6) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน” แล้ว ผลการศึกษาพบว่า การจัดตั้งกองทุนยุติธรรม ไม่มีแนวคิดสอดคล้องกับงานวิจัยของ เสวกและสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อรองรับปัญหางบประมาณสำหรับเหยื่ออาชญากรรมตามพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด คงมีเพียงแนวทางการได้มาซึ่งกองทุนเท่านั้นที่สอดคล้องกับแนวคิดของสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และงานวิจัยของ สุกกิจ ที่เสนอแนะให้แก่มาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ โดยตัดคำว่า “ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับ” (อ้างแล้ว, หน้า 124) จึงสะท้อนได้ว่า บทบัญญัติในส่วนของทรัพย์สินและประโยชน์อื่นใด ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ

สรุปผลการศึกษาจากเอกสารและกลุ่มสนทนา ผู้วิจัยพบว่า อนุกรรมการพิจารณา กลั่นกรองค่าตอบแทนฯ ไม่มีอำนาจพิจารณาเสนอคณะกรรมการฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายเป็นทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดได้ เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดให้จ่ายเป็นเงิน และต้องตีความเคร่งครัด

สรุปข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาประเด็นนี้ ผู้วิจัยพบว่า คำว่า “ค่าตอบแทน” ตามพระราชบัญญัตินี้ มีความหมายแคบและตายตัว เฉพาะที่เป็นจำนวนเงินที่กฎกระทรวงกำหนดเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดตามที่ระบุในพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับไม่เปิดช่องให้ใช้ในความหมายอื่น อันนำมาซึ่งปัญหาค่าตอบแทนที่จำกัด และแม้จะมีแนวคิดจัดตั้งกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหา แต่แนวคิดนี้ก็กลับถูกละเลย

มาตรา 5 ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาข้อกฎหมาย ทำให้ต้องตีความบทบัญญัติ โดยกฎหมายบัญญัติว่า “การเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้เสียหายหรือจำเลยพึงได้ตามกฎหมายอื่น”

ข้อมูลจากสนทนากลุ่มมีว่า ข้อความตามเนื้อหาของกฎหมาย ในเบื้องต้นทำให้เข้าใจได้ว่าผู้เสียหายจะไม่ถูกตัดสิทธิที่มีในทางอื่น แม้จะได้เรียกร้องความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้รับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้ไปแล้ว ซึ่งหมายความว่า การจะตัดสิทธิมิให้ผู้เสียหายได้รับประโยชน์ในทางอื่นจะกระทำมิได้ โดยการอ้างว่าผู้เสียหายได้เรียกร้องหรือได้รับความช่วยเหลือจากพระราชบัญญัตินี้ไปแล้ว แต่ปรากฏว่าในชั้นพิจารณาจ่ายค่าตอบแทน คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ได้นำเอาความตามมาตรา 18 วรรคท้าย ที่ระบุว่า “โอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น” มาเชื่อมโยงกับ “สิทธิในทางอื่น” ตามมาตรา 5 ด้วย ผลคือผู้เสียหายถูกตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่พึงได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ไป ตัวอย่างสำคัญในสนทนากลุ่ม ได้แก่

คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา คำวินิจฉัยที่ 868/2555 วันที่ 30 มีนาคม 2555 นางสาว.....กรณีความผิดต่อร่างกาย, ประมาทจราจร เหตุเกิดวันที่ 1 สิงหาคม 2550 เห็นว่า “ไม่ปรากฏหลักฐานต้นฉบับคำรักษาพยาบาล และไม่ขาดประโยชน์ทำมาหาได้เนื่องจากระหว่างพักรักษาตัว นางสาว..... ผู้เสียหายยังคงได้รับค่าเสียหายตามปกติ นอกจากนี้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 จำนวน 60,000 บาท (หกหมื่นบาทถ้วน) จึงวินิจฉัยให้จ่ายเฉพาะค่าตอบแทนความเสียหายอื่นแก่นางสาว..... เป็นเงินจำนวน 15,000 บาท (หนึ่งหมื่นห้าพันบาทถ้วน)”

คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา คำวินิจฉัยที่ 4170/2555 วันที่ 8 ตุลาคม 2555 นาง..... ทายาทของนาย..... กรณีความผิดต่อชีวิต, ประมาทจราจร เห็นว่า “ทายาทของนาย..... ผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นเพื่อใช้เป็นค่าปลงศพตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 จำนวน 35,000 บาท และได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากคู่กรณีอีกจำนวน 22000 บาทรวมเป็นเงินจำนวน 57000 บาท (ห้าหมื่นเจ็ดพันบาทถ้วน) จึงวินิจฉัยไม่จ่ายค่าจัดการศพและค่าขาดอุปการะเลี้ยงดูและให้จ่ายตอบแทนแก่นาง.....

เฉพาะค่าตอบแทนที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายกรณีประมาทจราจร เป็นเงินจำนวน 30000 บาท (สามหมื่นบาทถ้วน)”

ผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่า การตีความมาตรา 5 ในส่วนของกรณี “ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้เสียหายหรือจำเลยพึงได้ตามกฎหมายอื่น” นั้น แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ มิได้วินิจฉัยตีความไปในทางตัดสิทธิตามกฎหมายอื่น ซึ่งถือเป็นการวินิจฉัยตรงตามเนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา 5 แล้ว แต่ลักษณะการวินิจฉัยได้ตีความไปในทางตัดสิทธิที่ผู้เสียหายพึงได้ตามความในมาตรา 18 ของพระราชบัญญัตินี้แทน โดยอาศัยเนื้อความที่บัญญัติให้อำนาจพิจารณาไว้ในมาตรา 18 วรรคท้าย ซึ่งระบุว่า “โดยคำนึงถึง...โอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย”

ข้อมูลของ พัฒนศักดิ์ ในสนทนากลุ่มว่า สิทธิที่ผู้เสียหายได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นสิทธิที่รัฐให้ฝ่ายเดียว เพราะรัฐไม่สามารถดูแลและคุ้มครองได้ แต่สิทธิที่ผู้เสียหายได้รับเงินจากกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถนั้น เพราะรัฐบังคับให้ผู้ที่มีรถทุกคนต้องทำประกันภัยตามกฎหมายนี้ ซึ่งเป็นคนละเหตุผล โดยเฉพาะเมื่อได้จ่ายเบี้ยประกันภัยไป ย่อมต้องได้สิทธิตามกฎหมายเมื่อประสบภัยและได้รับเงินจากสัญญาประกันภัยแล้ว กลับไม่ได้รับเงินช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้ สอดคล้องกับข้อมูลของยุทธนา โพธิ์ทองสุนันท์⁷⁹ ในสนทนากลุ่มว่า สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นสิทธิที่ผู้เสียหายไม่ได้มาจากหลักสัญญา แต่ได้สิทธินี้มาจากหลักการอำนวยความสะดวกที่บกพร่องของรัฐ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายมหาชน เป็นภารกิจฝ่ายเดียวของรัฐ แต่สิทธิของเอกชนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ เป็นสิทธิทางแพ่งซึ่งมาจากหลักสัญญา โดยมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ การนำเอาสิทธิมหาชนมาหักสิทธิทางแพ่ง ย่อมไม่เป็นธรรม มาตรา 5 จึงถูกจำกัดโดยมาตรา 18 อีกชั้นหนึ่ง

ผลการศึกษาจากเอกสารและสนทนากลุ่มพบว่า อนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองค่าตอบแทนฯ ประจําภูมิภาคที่ 5 จังหวัดเชียงใหม่ พิจารณาเสนอให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย กรณีค่ารักษาพยาบาลและกรณีค่าตอบแทนผู้เสียหายถึงแก่ความตายตามมาตรา 18(1) และ (2) ตามแนวทางของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ซึ่งวางแนววินิจฉัยให้ “สิทธิหรือประโยชน์อื่นใด” ตามมาตรา 5 เชื่อมโยงกับ “โอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น” ตามมาตรา 18 วรรคท้าย⁸⁰

⁷⁹ อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการภาค 5 จังหวัดเชียงใหม่

⁸⁰ มาตรา ๕ การเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัติ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้เสียหายหรือจำเลยพึงได้ตามกฎหมายอื่น

มาตรา 18 (วรรคท้าย) คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้เสียหายได้รับค่าตอบแทนเพียงใดหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด และสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาประเด็นนี้ ผู้วิจัยพบว่า สิทธิหรือประโยชน์อื่นใดของผู้เสียหายตามกฎหมายอื่น มิได้ถูกตัดออกไปจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ แต่กลับเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่ควรจะได้รับค่าตอบแทนตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัตินี้ที่ถูกจำกัด โดยการพิจารณาเชื่อมโยงกับสิทธิตามกฎหมายอื่นของผู้เสียหายตามมาตรา 5 นับเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สลับซับซ้อนและมุ่งไปในแนวทางจำกัดความช่วยเหลือ ส่งผลต่อการได้รับความเป็นธรรมของผู้เสียหาย

4.2.2 ปัญหาการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ

ปัญหาการใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ในงานวิจัยนี้ แบ่งเป็น 4 กรณี ได้แก่

- 1) กรณีปัญหาเกี่ยวกับผู้เสียหาย
 - (1.1) ปัญหาผู้เสียหายมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด
 - (1.2) ปัญหาผู้เสียหายไม่อาจใช้สิทธิได้
 - (1.3) ปัญหาผู้เสียหายที่เป็นเด็ก
- 2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับการยื่นคำขอรับค่าตอบแทน (พนักงานเจ้าหน้าที่)
 - (2.1) ปัญหาด้านเอกสาร
 - (2.2) ปัญหาด้านกำหนดเวลายื่นคำขอ
- 3) กรณีปัญหาการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทน (คณะกรรมการฯ)
 - (3.1) ปัญหาการตัดสิทธิอันพึงได้รับ
 - (3.2) ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณาค่าตอบแทน
 - (3.3) ปัญหาจำนวนค่าตอบแทน
- 4) กรณีปัญหาประสิทธิภาพของเครือข่ายศูนย์ยุติธรรมชุมชน
 - (4.1) ปัญหาสถานที่ตั้ง บุคลากร เครื่องมือ และงบประมาณ
 - (4.2) ปัญหาการปฏิบัติงานในพื้นที่ห่างไกล

1) กรณีปัญหาเกี่ยวกับผู้เสียหาย

(1.1) ปัญหาผู้เสียหายมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

พบปัญหาว่า ผู้เสียหายมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริง(ที่เป็นผลมาจากข้อกฎหมาย) ซึ่งต้องอาศัยพฤติการณ์ในคดีและต้องใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัย ส่งผลให้ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการคุ้มครอง

ข้อมูลของ มนัส ในสนทนากลุ่มระบุว่า กรณีผู้ประสบภัยจากรถ ผู้เสียหาย ได้รับอุบัติเหตุจากข้อบกพร่องของการทำถนนไม่เรียบร้อยของหน่วยงานรัฐ .ตำรวจมีความเห็นว่า ผู้เสียหายขับรถโดยประมาท ทำให้ผู้เสียหายมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือกรณีรถยนต์เฉี่ยวชนกัน หากตำรวจลงความเห็นว่าประมาทร่วม กล่าวคือต่างฝ่ายต่างประมาท ก็จะเป็นการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทำให้ไม่เป็นผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อตรวจสอบข้อมูลของ มนัส โดยอาศัยหลักคิดทางกฎหมายแล้ว ผู้วิจัยพบว่า การมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น มีความหมายไปในทางพฤติการณ์ของผู้เสียหายเป็นหลัก ซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาโดยอาศัยเหตุผลธรรมดาและเหตุผลทางกฎหมายประกอบกัน โดยผู้วิจัยสำรวจข้อพิจารณาในประเด็นนี้จากการสัมภาษณ์อย่างเอกสาร บันทึกความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนผู้เสียหายฯ เฉพาะกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ลงความเห็นว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ได้ข้อมูลดังตัวอย่างต่อไปนี้

เลขที่คำขอ 1/ช.ม./05725/2555 เหตุเกิด 18 มกราคม 2555 อุบัติเหตุจากรถ ในชั้นพนักงานสอบสวน ลงบันทึกการแจ้งสิทธิ ส่วนพฤติการณ์แห่งคดีโดยย่อว่า ขับรถแฉลบล้มเอง ได้รับบาดเจ็บ ไม่มีคูกรณี งดการสอบสวน และลงความเห็นว่า ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ต่อมาในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิ สรุปความเห็นว่า ผู้บาดเจ็บขับรถแฉลบล้มเองโดยไม่มีผู้ใดก่อให้เกิดอุบัติเหตุ ถือว่าผู้บาดเจ็บมิได้เป็นผู้เสียหายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ เห็นควรยกคำขอ ข้อค้นพบ คือ ผู้เสียหาย กระทำโดยประมาทเสียเอง ไม่เป็นการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น ไม่เป็นผู้เสียหายตามมาตรา 3

เลขที่คำขอ 1/ช.ม./02119/2556 เหตุเกิด 5 กรกฎาคม 2555 เด็กหญิงอายุ 13 ปี 6 เดือน ในชั้นพนักงานสอบสวน ลงบันทึกการแจ้งสิทธิ ส่วนพฤติการณ์แห่งคดีโดยย่อว่า เด็กหญิงถูกชักพาไปเพื่อการอนาจาร ค้าประเวณี ค้ามนุษย์ ฯลฯ และลงความเห็นว่า ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ต่อมาในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิ สรุปความเห็นว่า เด็กหญิงสมัครใจขายบริการทางเพศร่วมกับผู้กระทำความผิดด้วย ถือว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสม จึงมิใช่ผู้เสียหายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ข้อค้นพบ คือ ผู้เสียหาย มีส่วนร่วมกับ การกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น ไม่เป็นผู้เสียหายตามมาตรา 3

เลขที่คำขอ 1/ช.ม./02121/2556 เหตุเกิด 8 ตุลาคม 2555 เด็กหญิงอายุ 13 ปี 9 เดือน ในชั้นพนักงานสอบสวน ลงบันทึกการแจ้งสิทธิ ส่วนพฤติการณ์แห่งคดีโดยย่อว่า กระทำชำเราเด็กอายุไม่เกินสิบห้าปี ซึ่งมีไข้รรายาหรือสามิตน โดยเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และลงความเห็นว่า ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ต่อมาในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิ สรุปความเห็นว่า เด็กหญิงเปิดประตูบ้านให้ผู้ต้องหาเข้ามาในบ้านมีเพศสัมพันธ์กัน เป็นการยินยอมโดยสมัครใจ ถือว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสม จึงมิใช่ผู้เสียหายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ข้อค้นพบ คือ ผู้เสียหาย มีส่วนร่วมให้เกิด การกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น ไม่เป็นผู้เสียหายตาม มาตรา 3

เลขที่คำขอ 1/น.น./02753/2555 เหตุเกิด 8 เมษายน 2555 ทำร้ายร่างกาย ในชั้นพนักงานสอบสวน ลงบันทึกการแจ้งสิทธิ ส่วนพฤติการณ์แห่งคดีโดยย่อว่า ผู้ต้องหาเมาสุราเงื่อ หมดจะขมมารดาผู้บาดเจ็บ ผู้บาดเจ็บจึงรวบตัวผู้ต้องหาไว้ เมื่อปล่อยตัว ผู้ต้องหาวิ่งไปเอามีดมาฟัน ประตู่บ้านพยานคนหนึ่งจะทำร้ายพยานคนนั้น ผู้บาดเจ็บรวบตัวอีกครั้ง แต่ถูกผู้ต้องหาเหวี่ยงมีดมา โดนเข้าได้รับบาดเจ็บ ผู้บาดเจ็บจึงไปเอาไม้ลำไยตีผู้ต้องหา ผู้ต้องหาจึงล้มลง พนักงานสอบสวนลง ความเห็นว่า ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิ สรุปล ความเห็นว่า ผู้บาดเจ็บไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด จึงเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัตินี้ (ตัวอย่างนอกพื้นที่ศึกษา ข้อค้นพบ คือ ผู้เสียหาย ไม่มีส่วนร่วม ในการกระทำ ความผิดอาญาของผู้อื่น เป็นผู้เสียหายตามมาตรา 3

ผลการศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาว่าผู้เสียหายมีส่วน เกี่ยวข้องหรือไม่ สรุปได้ว่า การจะพิจารณาว่าผู้เสียหายมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณารายละเอียดแห่งคดีมาตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน แต่ชั้นตอนสำคัญอยู่ที่ ความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจะเป็นผู้วินิจฉัยเบื้องต้นและ นำเสนอสู่อนุกรรมการฯและคณะกรรมการฯเป็นลำดับไป อันมีผลต่อสิทธิของผู้เสียหายอย่างมี นัยสำคัญ

(1.2) ปัญหาผู้เสียหายไม่อาจใช้สิทธิได้

พบปัญหาผู้เสียหายไม่อาจใช้สิทธิได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้เสียหายไม่มีผู้ยื่น คำขอแทน ทำให้ไม่สามารถยื่นคำขอได้ในกำหนดเวลา ส่งผลให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

โดยข้อมูลของ ยุทธนา ในสนทนากลุ่มว่า การที่ผู้เสียหายไม่อาจใช้สิทธิได้ มี ปัญหาที่มาตรา 22 และมาตรา 23 กล่าวคือ ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอภายใน 1 ปีตามมาตรา 22 นับแต่วันที่อยู่รู้ว่าการกระทำความผิด ไม่ใช่วันที่รู้ว่าตนเองเสียหาย โดยเป็นการกระทำความผิดของ ผู้อื่น แต่ไม่มีผู้รู้เห็น ไม่ปรากฏเรื่องที่ตำรวจ หรือตำรวจยังจับผู้กระทำความผิดไม่ได้ หรือไม่มีการแจ้ง ความร้องทุกข์ แต่ความเสียหายได้เกิดไปแล้ว จึงไม่ทราบว่าจะต้องเริ่มนับวันใด เช่นนี้ย่อมทำให้ ผู้เสียหายไม่อาจใช้สิทธิได้ตามเวลาได้ ส่วนมาตรา 23 ในกรณีที่ผู้เสียหาย ไม่มีทายาท ไม่มีผู้แทนโดย ชอบธรรม ผู้อนุบาล บุพการี ผู้สืบสันดาน สามเณร และผู้เสียหายเองไม่มีความสามารถไปยื่นคำ ขอด้วยตัวเองได้ เช่น ป่วยเป็นอัมพาต ผู้เสียหายไม่ทราบจะแต่งตั้งผู้ใดทำการยื่นคำขอแทน และโดย ที่ต้องทำเป็นหนังสืออีกด้วย หากว่าเขียนหนังสือไม่ได้ กรณีเช่นนี้ย่อมไม่อาจดำเนินการอย่างไรได้ ข้อความในบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ จึงเข้าไม่ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้ในมาตรา 26 พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจยื่นคำขอแทนผู้เสียหาย ทำให้ช่องทางของผู้เสียหายจึงเหลือน้อย ทำ

ให้ไม่อาจใช้สิทธิได้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ขยายขอบเขตความหมายของผู้เสียหายในการยื่นคำขอ โดยให้รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย หรืออาจขยายไปถึงเจ้าพนักงานตำรวจ เจ้าพนักงานปกครอง ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยก็ได้ จะทำให้มีผู้ยื่นคำขอแทนผู้เสียหาย ได้มากช่องทางขึ้น

ขณะที่มีข้อมูลของ นิรันดร์ จึงตามน⁸¹ ในสนทนากลุ่มเพิ่มเติมว่า ความผิดลหุโทษที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยประมาท ทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390⁸² เป็นความผิดอาญาที่พระราชบัญญัตินี้ไม่คุ้มครอง แต่คุ้มครองกรณีผู้ที่กระทำความผิดโดยประมาท ทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัสตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 300⁸³ กล่าวคือ ตาบอด หูหนวก เสียแขนขา หรือทำงานไม่ได้เป็นระยะเวลาถึง 20 วัน ฯลฯ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 297⁸⁴ เช่นนี้ หากผู้เสียหายไม่ได้รับอันตรายสาหัส ก็จะใช้สิทธิให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ (กรณีได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำโดยประมาทของผู้อื่น)

นอกจากนั้น มีการตั้งข้อสังเกตว่า มาตรา 18 วรรคสองของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งให้พิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิดด้วยนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับตัวผู้เสียหายและความเสียหายแต่อย่างใด เป็นการพิจารณาในพฤติการณ์ของการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด แต่ คณะกรรมการฯ จะพิจารณาเฉพาะจากลักษณะความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับเท่านั้น เช่นนี้ บทบัญญัติของมาตรา 18 วรรคสองของพระราชบัญญัตินี้จึงไม่ชัดเจน

ข้อค้นพบที่ได้จากสนทนากลุ่มในประเด็นปัญหานี้ ได้แก่

⁸¹ หมายความ, ผู้ให้ข้อมูล

⁸² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 "ผู้ใดกระทำโดยประมาท และการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นรับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

⁸³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 300 "ผู้ใดกระทำโดยประมาท และการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงอันตรายสาหัส ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

⁸⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 297 "อันตรายสาหัสนั้น คือ

- (1) ตาบอด หูหนวก ลิ่นขาด หรือเสีย
- (2) เสียอวัยวะสืบพันธุ์ หรือความสามารถสืบพันธุ์
- (3) เสียแขน ขา มือ เท้า นิ้ว หรืออวัยวะอื่นใด
- (4) หน้าที่เสียโฉมอย่างติดตัว
- (5) แห้งลูก
- (6) จิตพิการอย่างติดตัว
- (7) ทูพพลภาพหรือป่วยเจ็บเรื้อรัง ซึ่งอาจถึงตลอดชีวิต
- (8) ทูพพลภาพหรือป่วยเจ็บด้วยอาการทุกขเวทนาเกินกว่ายี่สิบวัน หรือจนประกอบกรณียกิจ

ตามปกติไม่ได้เกินกว่ายี่สิบวัน

(1.2.1) กรณีผู้เสียหายไม่สามารถยื่นคำขอได้ด้วยตนเองและไม่มีผู้ใดยื่นคำขอแทนได้ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทนในกรณีนี้ได้ เป็นเหตุให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

(1.2.2) กรณีการกระทำความผิดโดยประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 300 และมาตรา 297 ซึ่งเป็นฐานความผิดที่ระบุในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้ หากผู้เสียหายรายใดไม่ได้รับบาดเจ็บสาหัส ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 300 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำโดยประมาท และการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นรับอันตรายสาหัส” และมาตรา 297 ซึ่งบัญญัติว่า “อันตรายสาหัสนั้น คือ (1) ตาบอด หูหนวก ลิ่นขาด หรือเสียอวัยวะประสาธ (2) เสียอวัยวะสืบพันธุ์ หรือความสามารถสืบพันธุ์ (3) เสียแขน ขา มือ เท้า นิ้ว หรืออวัยวะใด (4) หน้ำเสียโฉมอย่างติดตัว (5) แห้งลูก (6) จิตพิการอย่างติดตัว (7) ทุพพลภาพ หรือป่วยเจ็บเรื้อรังซึ่งอาจถึงตลอดชีวิต (8) ทุพพลภาพหรือป่วยเจ็บด้วยอาการทุกขเวทนาเกินกว่ายี่สิบวัน หรือจนประกอบกรณียกิจตามปกติไม่ได้เกินกว่ายี่สิบวัน” ผู้เสียหายรายนั้นย่อมถูกตัดสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ (ในความผิดโดยประมาท)

ตัวอย่างเอกสาร บันทึกความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนผู้เสียหาย ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 300 เฉพาะกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ลงความเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 3 ได้ข้อมูลดังนี้

เลขที่คำขอ 1/ช.ร./00435/2556 เหตุเกิด 18 มิถุนายน 2555 ประมาทจรรยาจร ในชั้นพนักงานสอบสวน ลงบันทึกการแจ้งสิทธิ ส่วนพฤติการณ์แห่งคดีโดยย่อว่า ผู้ต้องหาขับรถยนต์บรรทุกพ่วง 18 ล้อ ฉี่ยวชนผู้เสียหายซึ่งขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างบาดเจ็บสาหัส ต้องตัดขาขวาข้าง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90, 91, 300 และ พ.ร.บ. จรรยาจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 43(4), 78, 157, 160 วรรคสอง ในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิ สรุปความเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ถือเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ข้อมูลที่พบจากตัวอย่างข้างต้นคือ ผู้เสียหายได้รับอันตรายสาหัส โดยไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดอาญาตามมาตรา 300 ของผู้อื่น เข้าหลักเกณฑ์และถือเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 3 แต่ผู้วิจัยไม่สามารถแสวงหาตัวอย่างในกรณีผู้เสียหายไม่ได้รับอันตรายสาหัส แต่ได้รับคำตอบแทนเพื่อนำเสนอได้ อย่างไรก็ตาม นับเป็นข้อสังเกตที่ดีในแง่การเฝ้าระวังปัญหา

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หากเกิดคดีอาญาขึ้นและมีผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ และกรณีเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 300 และมาตรา 297 (8) ในทางข้อเท็จจริงย่อมต้องมีระยะเวลาป่วยหรือรักษาตัวตามใบรับรองแพทย์ หรือคำรับรองของแพทย์ว่าเห็นควรให้พักรักษาตัวไม่น้อยกว่า 20 วัน ซึ่งจะนำไปตามเงื่อนไข “อันตรายสาหัส” ตามกฎหมาย เช่นนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้จึงจะรับคำขอได้ แต่หากเป็นในกรณีที่ไม่มีใบรับรองแพทย์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่รับคำขอ ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับเอาคำขอไว้ อาจ

เป็นการรับไว้โดยมิชอบ และเป็นเหตุให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิด้วย ส่วนคำว่า “กรณียกจ” ซึ่งมีความหมายตามพจนานุกรม(ราชบัณฑิตยสถาน)ว่า “กิจอันพึงทำ หน้าที่อันพึงทำ” นั้น จะมีความหมายเพื่อการพิจารณาเพียงใด ในเบื้องต้นเห็นว่าเป็นดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (กรณีนี้สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากภาคสนามว่า มีกรณีปัญหา การไม่มีใบรับรองแพทย์ หรือมีใบรับรองแพทย์ แต่ระบุข้อความไม่ชัดเจนตามเงื่อนไขของกฎหมาย)

(1.3) ปัญหาผู้เสียหายที่เป็นเด็ก

พบปัญหาในทางปฏิบัติว่าเหตุใดจึงไม่ใช่พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ร่วมกับพระราชบัญญัตินี้ ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายคุ้มครองเด็ก มุ่งลงโทษผู้กระทำผิด แต่ไม่คุ้มครองผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ในมาตรา 40 เด็กที่ได้รับการคุ้มครองคือเด็กที่ถูกทารุณกรรม ไม่มีการบัญญัติถึงกรณีเหยี่ยวาเด็กผู้เสียหาย มีเพียงเรื่องการสงเคราะห์ที่ต้องเป็นเด็กเร่ร่อน หรือติดยาเสพติด หรือถูกทอดทิ้ง หรือถูกทำร้ายในครอบครัว ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ เหตุใดกฎหมายทั้งสองฉบับไม่บูรณาการกัน

เมื่อตรวจสอบจากฐานความผิดตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้วิจัยพบว่า ฐานความผิดอาจมีเด็กเป็นผู้เสียหายได้ทั้งสิ้น ถ้าเด็กนั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด นอกจากนั้นวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเหยี่ยวาผู้เสียหาย หรือเหยี่ยวาอาชญากรรมในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัตินี้ ฐานที่ตั้งแห่งสิทธิของผู้เสียหายของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงต่างกัน และเมื่อตรวจสอบเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 พบว่า เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อกำหนดขั้นตอนและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติต่อเด็กให้เหมาะสม โดยมุ่งให้เด็กได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และมีพัฒนาการที่เหมาะสม รวมทั้งป้องกันมิให้เด็กถูกทารุณกรรม ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม⁸⁵ และยังเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลปฏิบัติต่อเด็กไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เมื่อปรากฏว่าเด็กได้รับการปฏิบัติ

⁸⁵ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 "เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับมาเป็นเวลานานสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันสมควรกำหนดขั้นตอนและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติต่อเด็กให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เด็กได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และมีพัฒนาการที่เหมาะสม อันเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันครอบครัว รวมทั้งป้องกันมิให้เด็กถูกทารุณกรรม ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และสมควรปรับปรุงวิธีการส่งเสริมความร่วมมือในการคุ้มครองเด็กระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

ที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เด็กจะได้รับการสงเคราะห์จากรัฐ ในด้านสวัสดิภาพ ความปลอดภัย การอุปการะเลี้ยงดู การศึกษา และการอาชีพ โดยมีได้มีเหตุผลสำคัญในการเยียวยาผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงไม่สัมพันธ์หรือยึดโยงกันแต่อย่างใด

2) กรณีปัญหาการยื่นคำขอรับค่าตอบแทน (พนักงานเจ้าหน้าที่)

(2.1) ปัญหาด้านเอกสาร

พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารเกิดจาก 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านประเภทของเอกสารตามที่ระเบียบกำหนด และปัจจัยด้านการจัดหาเอกสารดังกล่าวนี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ส่งผลให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ ดังนี้

(2.1.1) เอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่สมบูรณ์ เป็นเหตุให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

(2.1.2) ระยะเวลาในการแสวงหาเอกสารให้ครบถ้วนหรือสมบูรณ์ เป็นเหตุให้ใช้ระยะเวลาเกินกว่ากำหนดเวลาการยื่นคำขอ เป็นเหตุให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

ข้อค้นพบที่ได้จากผลการศึกษาประเด็นนี้ ผู้วิจัยพบว่า แม้เอกสารตามระเบียบที่เกี่ยวข้องอาจมีได้มีจำนวนมากจนเกินไป ส่วนหนึ่งเป็นเอกสารทางทะเบียนซึ่งมีความสำคัญในการแสดงสถานะของบุคคล(บัตรประจำตัว สุนัขบัตร ทะเบียนบ้าน ฯลฯ) แต่ความมีอยู่และความชัดเจนของเอกสารทางทะเบียนเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ยากต่อการควบคุม (ในทางปฏิบัติพบว่า อำเภอหรือเทศบาลมักให้ความช่วยเหลือโดยออกเอกสารทางทะเบียนให้ใหม่ในบางรายการ) อีกส่วนหนึ่งเป็นเอกสารทางคดี(บันทึกประจำวัน, ใบชันสูตร, ใบรับรองแพทย์ ฯลฯ) ซึ่งขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง(เจ้าพนักงานตำรวจ, เจ้าพนักงานปกครอง, แพทย์) ซึ่งทั้งสองปัจจัยมีผลทำให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

(2.2) ปัญหาด้านกำหนดเวลายื่นคำขอ

พบว่า มีปัญหาระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดสั้นเกินไป เมื่อเทียบกับพฤติการณ์แห่งคดี สภาพการณ์ของกระบวนการยุติธรรม ความพร้อมของผู้เสียหายและเอกสารที่จำเป็น ส่งผลให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ ดังนี้

(2.2.1) ช่วงเวลาดังแต่เกิดเหตุการณ์การกระทำความผิด จนถึงช่วงเวลาของการนำคดีไปสู่พนักงานสอบสวน(คู่กรณีแจ้งความร้องทุกข์ หรือพนักงานสอบสวนเข้าไปสอบสวนสถานที่เกิดเหตุ) เป็นกรณีของสภาพการณ์ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์กับพนักงานสอบสวน ทำให้ไม่สามารถควบคุมระยะเวลาดำเนินการได้

(2.2.2) ระยะเวลาที่ใช้ทำการสอบสวนผู้กระทำความผิดของพนักงานสอบสวน เป็นกรณีพฤติการณ์แห่งคดี และสภาพการณ์ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานและความร้ายแรงแห่งคดี จำนวนบุคลากรและความสามารถของพนักงานสอบสวน ทำให้ไม่สามารถควบคุมระยะเวลาดำเนินการได้

(2.2.3) ระยะเวลาก่อนการตัดสินใจเข้าร้องทุกข์ของผู้เสียหาย(โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศ, ความผิดที่ผู้เสียหายเป็นเด็กหรือผู้เยาว์) เป็นกรณีความพร้อมของผู้เสียหาย ซึ่งขึ้นอยู่กับเหตุผลทั้งส่วนบุคคลและเชิงสังคม(เช่น ความอับอาย ความกลัว) ทำให้ควบคุมระยะเวลาในการตัดสินใจได้ยาก เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน

(2.2.4) ระยะเวลาในการรวบรวมและตรวจสอบพยานหลักฐานของผู้เสียหาย (เอกสารทางทะเบียน, ใบรับรองแพทย์, บันทึกแจ้งสิทธิผู้เสียหาย, สำนวนคดี) ก่อนยื่นคำขอ เป็นกรณีความพร้อมของเอกสารที่จำเป็น ซึ่งขึ้นอยู่กับแสวงหาและความครบถ้วนสมบูรณ์ของเอกสาร อาจต้องใช้ระยะเวลานาน

ผู้วิจัยทำการสำรวจข้อเท็จจริงในประเด็นการยื่นคำขอไม่ทันกำหนดเวลา จากการสุ่มตัวอย่างคำขอของผู้เสียหายพบว่า มีกรณีข้อเท็จจริงนี้ ปรากฏตามคำขอเลขที่ 1/ช.ร./00435/2556 ผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บสาหัสจากอุบัติเหตุจราจร มีคู่กรณี เหตุเกิด 18 มิถุนายน 2554 ยื่นคำขอ 21 มกราคม 2556 พนักงานเจ้าหน้าที่ กรมคุ้มครองสิทธิ ลงความเห็นว่าเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 3 แต่ยื่นคำขอเกินกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำความผิด จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงเห็นควรยกคำขอ ซึ่งจากตัวอย่างนี้จะได้มีเหตุมาจากข้อหนึ่งข้อใดหรือหลายข้อดังที่กล่าวไว้ข้างต้นหรือไม่ ผู้วิจัยไม่มีข้อมูลเพียงพอต่อการวิเคราะห์ แต่ตัวอย่างนี้ก็สะท้อนว่า ได้มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับระยะเวลาก่อนการยื่นคำขออยู่จริง และส่งผลให้ยื่นคำขอให้ทันกำหนดเวลา 1 ปีตามกฎหมาย

3) กรณีปัญหาการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทน (คณะกรรมการ)

(3.1) ปัญหาการตัดสินใจอันพึงได้รับ

พบว่า มีกรณีปัญหาที่ผู้เสียหายถูกตัดสินสิทธิในค่าตอบแทน ซึ่งแบ่งเหตุผลได้เป็น 2 กรณี คือ เหตุผลที่ได้รับการบรรเทาความเสียหายจากทางอื่น และเหตุผลเกี่ยวกับฐานะของผู้เสียหาย ข้อมูลจากสนทนากลุ่มมีว่า การที่คณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนโดยอาศัยสิทธิอื่นของประชาชนมาหักลบกับหน้าที่ที่รัฐควรให้ประชาชนนั้น ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรมนูญที่ต้องการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหาย เนื่องจากรัฐคุ้มครองประชาชนจากอาชญากรรมไม่ได้ ถือได้ว่าเป็นการพิจารณาที่ทำให้ผู้เสียหายเสียสิทธิ ลักษณะเช่นนี้จะทำให้ผู้มีสิทธิในกฎหมายสวัสดิการต่างๆได้รับผลกระทบ ข้อมูลจาก อุดมสิน ในสนทนากลุ่ม กับประเด็นที่ว่า คณะอนุกรรมการฯซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองค่าตอบแทนก่อนเสนอให้คณะกรรมการฯพิจารณา จะพิจารณาจากคนที่ยากไร้ก่อน

เนื่องจากเงินค่าตอบแทนนั้นนำมาจากงบประมาณของรัฐ ถูกโต้แย้งโดย พัฒนศักดิ์ ในสนทนากลุ่มว่าการพิจารณาจากคนยากไร้ก่อน ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้และเป็นการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยจึงทำการสุ่มสำรวจจากเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ เพื่อตรวจสอบความเห็นของกลุ่มสนทนา พบข้อมูลตัวอย่าง ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ 2064/2553 ไม่จ่ายค่าจัดการศพ เนื่องจากผู้เสียหายได้รับเงินช่วยเหลือจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 จำนวน 35,000 บาทแล้ว

คำวินิจฉัยที่ 1686/2554 ไม่จ่ายค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากผู้เสียหายใช้สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า

คำวินิจฉัยที่ 5299/2554 ไม่จ่ายค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากผู้เสียหายได้รับเงินช่วยเหลือจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 จำนวน 15,000 บาท และได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากคู่กรณีอีก 10,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 868/2555 ไม่จ่ายค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากไม่มีต้นฉบับค่ารักษาพยาบาล และผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 จำนวน 60,000 บาท และไม่จ่ายค่าขาดประโยชน์ทางทำมาหาได้ เนื่องจากระหว่างพักรักษาตัว ยังคงได้ค่าจ้างตามปกติ

คำวินิจฉัยที่ 4170/2555 ไม่จ่ายค่าจัดการศพและค่าอุปการะเลี้ยงดู เนื่องจากผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นเพื่อใช้เป็นค่าปลงศพ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 จำนวน 35,000 บาท และได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากคู่กรณีอีก 22,000 บาท

ข้อค้นพบที่ได้จากการสุ่มสำรวจนี้คือ คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ จะไม่พิจารณาจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้เสียหาย หากเข้าเงื่อนไขข้อเท็จจริงต่อไปนี้

(3.1.1) กรณีค่ารักษาพยาบาลและค่าจัดการศพ ถ้าผู้เสียหายได้รับเงินหรือจะได้รับเงินช่วยเหลือจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 โดยคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ไม่คำนึงว่า สิทธิที่ผู้เสียหายได้รับตามกฎหมายอื่นนั้นเป็นสิทธิทางแพ่งที่ผู้เสียหายได้รับมาด้วยการนำเงินของตนเองออกชำระเบี้ยประกันภัยตามที่รัฐบังคับให้ทำ จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย

(3.1.2) กรณีค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการงานได้ตามปกติ ถ้าผู้เสียหายอยู่ระหว่างการพักรักษาตัว และยังคงได้ค่าจ้างตามปกติคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ พิจารณาจากฐานะของผู้เสียหายว่า แม้อยู่ในระหว่างที่ผู้เสียหายพักรักษาตัว แต่ได้รับค่าจ้าง จึงไม่ถือเป็นการขาดประโยชน์ทำมาหาได้

ผลการศึกษาประเด็นปัญหานี้พบว่า คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 18 วรรคท้าย จะไม่จ่ายค่าตอบแทนในส่วนของค่ารักษาพยาบาล ค่าจัดการศพ และค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการงานได้ตามปกติ โดยมีเหตุผลที่ว่าผู้เสียหายได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินหรือสิทธิประโยชน์อื่นตามกฎหมายอื่นแล้ว ซึ่งไม่เป็นธรรม

เนื่องจากบางนิติสัมพันธ์ผู้เสียหายมีภาระทางการเงินตามหลักสัญญาให้ต้องชำระ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามสัญญานั้น หรือในนิติสัมพันธ์ประเภทที่รัฐบังคับให้ประชาชนต้องมีนิติสัมพันธ์กับรัฐ เช่น การที่ผู้เสียหายต้องสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนและจ่ายเบี้ยประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งรัฐบังคับให้ประชาชนต้องเข้าร่วม อันจะทำให้ได้มาซึ่งสิทธิด้านต่างๆ อาทิ ค่ารักษาพยาบาลและค่าขาดรายได้ หรือในการที่ผู้เสียหายต้องจ่ายเบี้ยประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งรัฐบังคับให้ประชาชนต้องมีนิติสัมพันธ์กับรัฐ และทำให้ได้มาซึ่งสิทธิในค่าสินไหมทดแทน อาทิ ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้ การอาศัยฐานแห่งสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีที่มาจากหลักทางกฎหมายมหาชน(คือหลักกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ) หักกลับกับฐานแห่งสิทธิตามกฎหมายเอกชน(คือเพื่อประโยชน์ของคู่สัญญา) ที่ผู้เสียหายมีภาระทางการเงินที่ต้องชำระเอง ดังเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการประกันชีวิตและวินาศภัย³⁶ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จึงไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม

(3.2) ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณา

พบว่ามีการณีปัญหาซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้เวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนเป็นเวลานาน ส่งผลถึงความไม่เชื่อมั่นของผู้เสียหายในกระบวนการให้ความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัตินี้ ข้อมูลจากการวิจัยสนามและสนทนากลุ่มพบสาเหตุว่า ปัญหาดังกล่าวมาจาก 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านระเบียบขั้นตอนในระดับพนักงานเจ้าหน้าที่ และปัจจัยด้านการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทน สอดคล้องกับในงานวิจัยของจันทร์ชม (อ้างแล้ว ดูหน้า 41) ที่อธิบายระเบียบขั้นตอนในระดับพนักงานเจ้าหน้าที่สรุปได้ว่า

(3.2.1) คำขอที่สำนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้รับไว้แล้ว ก่อนออกไปรับคำขอและบันทึกการรับคำขอ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบรายการตามคำขอให้ครบถ้วนและถูกต้องตามแบบที่สำนักงานกำหนด และมีเอกสารหลักฐานตามที่กำหนดในระเบียบ

(3.2.2) คำขอใดที่มีรายการไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องตามแบบ หรือมีเอกสารไม่ครบถ้วนตามระเบียบ พนักงานเจ้าหน้าที่จะรับคำขอไม่ได้ ผู้ยื่นคำขอต้องดำเนินการแก้ไขเสียก่อน

³⁶ สัญญาประกัน เป็นสัญญาต่างตอบแทนและเป็นสัญญาเสี่ยงภัย ซึ่งมีการควบคุมโดยรัฐ เป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ แต่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือในการฟ้องร้องบังคับคดี และเป็นสัญญาซึ่งผู้เอาประกันภัยต้องมีส่วนได้เสียในเหตุประกันภัย

ประกันวินาศภัย คือ สัญญาซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เมื่อเกิดวินาศภัยขึ้นและผู้เอาประกันภัยตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัย

ประกันชีวิต คือ สัญญาซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงจะใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ เมื่อผู้ซึ่งถูกเอาประกันชีวิตหรือผู้เอาประกันภัยตายลงภายในเวลาที่ได้ตกลงกันไว้หรือยังมีชีวิตอยู่จนถึงเวลาที่ตกลงกันไว้ และผู้เอาประกันภัยตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัย (จิตรรา เพียรล้ำเลิศ. (ม.ป.ป.) ประกันภัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 2)

กรณีขัดข้องเล็กน้อย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะรับคำขอไว้ได้ แต่ผู้ยื่นคำขอต้องดำเนินการแก้ไขภายใน 15 วัน กรณีมีเหตุจำเป็น ให้ผู้ยื่นคำขอขอขยายเวลาได้ไม่เกิน 3 ครั้งๆละไม่เกิน 7 วัน

(3.2.3) เมื่อรับคำขอแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการตรวจสอบและสอบสวนข้อเท็จจริง โดย

- ก. แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- ข. รับฟังพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง คำชี้แจง หรือความเห็นของผู้ยื่นคำขอ หรือพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ตามที่ผู้ยื่นคำขอกล่าวอ้าง
- ค. ออกไปตรวจสถานที่

ด้านการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ สรุปได้ว่า

(3.2.4) องค์ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ หรือของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองคำตอบแทนฯ ต้องมีจำนวนที่มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด(จำนวน 17 คน)

(3.2.5) ผู้อำนวยการสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินฯ เป็นผู้เสนอคำขอของผู้เสียหายพร้อมความเห็น ต่อคณะอนุกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ โดยคณะอนุกรรมการมีอำนาจเรียกผู้ยื่นคำขอมายให้ถ้อยคำได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้ยื่นทราบไม่น้อยกว่า 7 วัน เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ให้เสนอผลการกลับกรองพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ โดยเร็ว

เห็นได้ว่าระเบียบขั้นตอนในระดับพนักงานเจ้าหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ มีจุดที่ทำให้การดำเนินงานล่าช้าได้ทั้งสิ้น ผู้วิจัยทำการสุ่มสำรวจจากเอกสาร คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ ระหว่างปี พ.ศ.2549 ถึง พ.ศ.2555 รวมจำนวน 21 คดีในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียง เพื่อตรวจสอบระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาคำตอบแทน รวมทั้งระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ระยะเวลาที่สั้นที่สุดที่ใช้ในการพิจารณาคำตอบแทนเสร็จสิ้นของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ นับตั้งแต่วันยื่นคำขอคือ 5 เดือน ระยะเวลาที่ยาวนานที่สุดคือ 52 เดือน แยกเป็นกรณีพิจารณาเสร็จสิ้นในระยะเวลาต่างๆ ดังนี้ ไม่เกิน 6 เดือนจำนวน 2 คดี, เกินกว่า 6 เดือนไม่เกิน 1 ปีจำนวน 7 คดี, เกินกว่า 1 ปีไม่เกิน 2 ปีจำนวน 6 คดี และเกินกว่า 2 ปีจำนวน 6 คดี ในขณะที่ระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนของพนักงานเจ้าหน้าที่ นับตั้งแต่วันเกิดเหตุ(รู้ถึงการกระทำความผิด) ซึ่งถือเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาตามมาตรา 22 จนถึงวันที่รับคำขอ ระยะเวลาที่สั้นที่สุดคือ 17 วัน ระยะเวลาที่ยาวนานที่สุดคือ 11 เดือน โดยเฉลี่ยแล้วกระบวนการในขั้นตอนนี้ใช้ระยะเวลาอยู่ระหว่าง 1 เดือนถึง 3 เดือน รายละเอียดปรากฏตามตารางประกอบที่ 3

ตารางประกอบที่ 3

แสดงระยะเวลาระหว่างเหตุเกิดกับวันยื่นคำขอ และระยะเวลาวินิจฉัยเสร็จสิ้นนับแต่วันยื่นคำขอ คดีในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียง ระหว่างปี พ.ศ. 2549 - 2555 (รวบรวมระหว่าง 29 กรกฎาคม ถึง 21 ตุลาคม 2557)

เลข คำวินิจฉัย	ผู้เสียหาย	วันเกิดเหตุ (รู้ถึงการ กระทำผิด)	ความผิด (ฐาน)	วันยื่นคำขอ (รับคำขอ)	ระยะ ห่าง (เดือน)	วันวินิจฉัย (เสร็จสิ้น)	ระยะ เวลา (เดือน)
207/2549	นาย.....	22 ก.ย. 2548	จราจร	20 ธ.ค. 2548	3	29 มิ.ย. 2549	6
2075/2549	นาย.....	24 เม. ย 2548	จราจร	12 เม.ย. 2549	8	29 มิ.ย. 2549	5
0391/2550	นาง.....	31 ก.ค. 2548	จราจร	8 ส.ค. 2548	1	31 ต.ค. 2541	14
1412/2550	นาย.....	23 มี.ค. 2549	จราจร	21 มิ.ย. 2549	3	30 มี.ค. 2550	9
0348/2552	นาย.....	18 ก.พ. 2551	ร่างกาย	23 เม.ย. 2551	2	24 ธ.ค. 2551	8
0691/2552	นาย.....	9 เม.ย. 2550	ร่างกาย	28 มี.ค. 2551	11	28 ม.ค. 2552	10
3476/2552	นาง.....	14 ก.พ. 2549	ร่างกาย	28 ธ.ค. 2549	10	24 มิ.ย. 2552	40
4340/2552	นาย.....	3 ม.ค. 2551	ชีวิต	24 พ.ย. 2551	10	26 ส.ค. 2552	9
5400/2552	นางสาว.....	7 มิ.ย. 2550	ชีวิต	11 ก.ค. 2550	1	30 ต.ค. 2552	27
736/2553	นาย.....	1 มิ.ย. 2550	ชีวิต	19 มิ.ย. 2550	19 วัน	31 มี.ค. 2553	33
2774/2553	นางสาว.....	ก.ย. 2551	เพศ	19 ก.พ. 2552	5	28 ก.ค. 2553	17
939/2554	นางสาว.....	10 ต.ค. 2551	จราจร	9 ต.ค. 2552	11	22 ส.ค. 2553	14
728/2554	เด็กชาย.....	8 ก.พ. 2552	ชีวิต	1 พ.ค. 2552	3	26 ม.ค. 2554	20
1341/2554	นาย.....	12 เม.ย. 2552	ชีวิต	13 ต.ค. 2552	6	12 ม.ค. 2554	15
1686/2554	นาย.....	31 ธ.ค. 2552	ชีวิต	2 ก.พ. 2553	2	23 ก.พ. 2554	12
1659/2554	นาย.....	28 มิ.ย. 2553	ชีวิต	22 ก.ค. 2553	1	23 ก.พ. 2554	7
3666/2554	นาย.....	1 ส.ค. 2553	ชีวิต	17 ส.ค. 2553	17 วัน	29 มิ.ย. 2554	10
4050/2554	เด็กชาย.....	12 มี.ค. 2552	จราจร	30 ก.ค. 2552	4	26 ต.ค. 2554	23
5299/2554	นาง.....	24 ก.ค. 2552	จราจร	20 ต.ค. 2552	3	26 ต.ค. 2554	24
386/2555	เด็กหญิง.....	11 ก.ย. 2553	เพศ	19 ส.ค. 2554	11	25 ม.ค. 2555	5
868/2555	นางสาว.....	1 ส.ค. 2550	จราจร	21 ก.ย. 2550	1	25 ม.ค. 2555	52
2733/2555	เด็กหญิง.....	ไม่ระบุ	เพศ	01558/2554	ระบุไม่ได้	25 เม.ย. 2555	ระบุไม่ได้
3280/2555	เด็กหญิง.....	ไม่ระบุ	จราจร	01516/2554	ระบุไม่ได้	30 พ.ค. 2555	ระบุไม่ได้
3979/2555	นาย.....	ไม่ระบุ	ชีวิต	00288/2555	ระบุไม่ได้	28 ก.ค. 2555	ระบุไม่ได้
หมายเหตุ	ตั้งแต่เมษายน 2555 จนถึงปัจจุบัน (นับถึงคำวินิจฉัยที่ ก.3/0151/2557 วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2557) คำวินิจฉัยฯ ไม่ระบุวันเกิดเหตุ และวันยื่นคำขอ จึงไม่อาจคำนวณนับระยะเวลาการยื่นคำขอและการวินิจฉัยได้ (ข้อจำกัดการวิจัย, ผู้วิจัย 1 ตุลาคม 2557)						

ผลการศึกษาในส่วนนี้ ผู้วิจัยพบว่า กระบวนการและขั้นตอนในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ได้ใช้ระยะเวลายาวนานจนเกินสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับข้อปฏิบัติและระเบียบขั้นตอนต่างๆที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติ ดังข้อมูลในงานของจันทร์ชม และข้อมูลระยะเวลาตามตารางประกอบที่ 3 แต่ในส่วนของการพิจารณาค่าตอบแทน ผู้วิจัยพบว่า กระบวนการในชั้นตอนนี้ มีความล่าช้าและใช้ระยะเวลายาวนาน เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทน ซึ่งมีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการจ่ายค่าตอบแทนฯ เป็นผู้รับภาระดำเนินการให้แล้วเป็นส่วนใหญ่

เพื่อสำรวจข้อเท็จจริงในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลระดับชาติ ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2557 ของกองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ซึ่งระบุว่า ในวันที่ 29 ตุลาคม 2557 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ได้ประชุมครั้งที่ 10/2557 พิจารณาค่าขอรับความช่วยเหลือทางการเงินฯ ในส่วนของผู้เสียหาย จำนวน 1,207 เรื่อง พิจารณาจ่าย 777 เรื่อง เป็นเงิน 46,022,514 บาท ซึ่ง ผู้วิจัยสันนิษฐานว่า ได้มีการประชุมตลอดปี พ.ศ.2557 ถึง 10 ครั้ง และในครั้งนี้พิจารณาถึงกว่าหนึ่งพันเรื่อง อันเหลือวิสัยปกติที่คณะกรรมการดังกล่าวจะทำให้แล้วเสร็จได้ในเวลาอันสั้นหากมิใช่เพราะมีผู้กลับกรองมาให้แล้ว เช่นนั้น ข้อเท็จจริงนี้อาจสะท้อนได้อย่างน่าสนใจว่า แท้จริงแล้วความล่าช้าอาจเกิดจากการใช้ระยะเวลาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองค่าตอบแทนหรือไม่ แต่ในระหว่างการศึกษาประเด็นนี้ ผู้วิจัยไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับวันเวลาที่คณะกรรมการพิจารณากลับกรองการจ่ายค่าตอบแทนฯ รับคำขอของผู้เสียหายพร้อมความเห็นจากผู้อำนวยการสำนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ประจำภูมิภาคที่ 5 จังหวัดเชียงใหม่ และวันเวลาที่คณะกรรมการพิจารณากลับกรองการจ่ายค่าตอบแทนฯ เสนอผลการกลับกรองพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ อันจะทำให้ผลการศึกษาในประเด็นนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า โครงสร้างในด้านจำนวนของกรรมการทั้งสองชุดนั้นมิได้มีจำนวนมากจนเกินสมควร อันอาจทำให้มีขนาดเทอะทะจนเป็นอุปสรรคต่อการประชุมพิจารณาค่าตอบแทนได้ มีข้อสังเกตว่า แม้คณะกรรมการใน ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงในส่วนกลาง จะมีการกิจจำนวนมาก แต่อาจไม่ส่งผลกระทบต่อเวลานัดประชุมและการประชุมมากนัก เพราะเฉพาะในปี พ.ศ.2557 สามารถนัดประชุมได้ถึง 10 ครั้ง เป็นไปได้หรือไม่ที่ปัญหาของระยะเวลาที่ยาวนานดังกล่าวจะมาจากกลไกอื่น

เพื่อตรวจสอบข้อสังเกตเกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าว ผู้วิจัยสำรวจพบจากเอกสารรายงานการแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ วันที่ 23 สิงหาคม 2555 ข้อ 2.1 ซึ่งสรุปว่า โดยที่ผ่านมากการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายมีความล่าช้า

เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนอยู่ในส่วนกลาง จึงให้จัดตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองคำตอบแทนในส่วนภูมิภาค 9 ภาค 10 จังหวัด เพื่อปรับปรุงระบบการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในเชิงรุก

ข้อค้นพบจากการสำรวจและตรวจสอบนี้ ผู้วิจัยพบว่า ปัญหาของการพิจารณาคำตอบแทนล่าช้านั้นเกิดจากโครงสร้างของระบบปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ ซึ่งกฎหมายออกแบบกลไกนี้ไว้ โดยไม่สอดคล้องต่อสภาพการณ์ที่แท้จริงในทางปฏิบัติ ที่ผู้เสียหายต้องการความรวดเร็วในการเยียวยาความเสียหายจากรัฐ อันส่งผลถึงความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ดังปรัชญากฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความไม่ยุติธรรม”

โดยที่ปัญหาความล่าช้าเป็นปัญหาในระดับชาติ จึงมีความพยายามแก้ไขและปรับปรุงระบบปฏิบัติการ โดยจัดตั้งคณะกรรมการอนุกรรมการพิจารณากลับกรองคำตอบแทนฯ ใน 9 ภาค 10 จังหวัดขึ้นในปี พ.ศ.2555 ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนความจริงว่า คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองคำตอบแทนฯ ตามระเบียบคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ ว่าด้วยการยื่นคำขอ และวิธีพิจารณาคำขอฯ พ.ศ.2545 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 จนถึงมีการกระจายการจัดตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองคำตอบแทนฯ นี้ขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ.2555 แต่มีข้อสังเกตว่าเหตุใดจึงทอดเวลายาวนานถึง 10 ปี

จากการสำรวจและตรวจสอบดังกล่าวมา ผลการศึกษาในประเด็นนี้ พบว่าสภาพความล่าช้า อันมีผลต่อปัญหาระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ นั้น เกิดจากประสิทธิภาพของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองคำตอบแทนฯ ซึ่งเป็นกลไกหลักในกระบวนการพิจารณาคำตอบแทนฯ

(3.3) ปัญหาจำนวนคำตอบแทน

พบว่ามีการณีปัญหาจำนวนคำตอบแทนที่คณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ พิจารณาจ่ายให้ผู้เสียหาย ไม่เหมาะสมกับสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ ส่งผลให้ผู้เสียหายเห็นว่าไม่เป็นธรรม ดังเช่นข้อมูลจากภาคสนามและสนทนากลุ่มกรณีหนึ่งมีว่า ในคดีเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ ไม่ว่าผู้เสียหายจะเป็นผู้เยาว์ด้วยหรือไม่ คำตอบแทนจะไม่เกิน 30,000 บาท สะท้อนว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่ให้ความสำคัญต่อการล่วงละเมิดทางเพศเท่าที่ควร

ผู้วิจัยทำการสุ่มสำรวจจากเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนฯ และบันทึกความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนผู้เสียหายฯ เพื่อตรวจสอบข้อมูลจากภาคสนามและสนทนากลุ่มใน 4 ด้านคือ (1) จำนวนเงินคำตอบแทนในความผิดเกี่ยวกับเพศ (2) จำนวนเงินที่ได้รับจากกฎหมายอื่นมากกว่าหรือเท่ากับคำตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ (3) จำนวนเงินค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ตามปกติ (4) จำนวนเงินค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู พบข้อมูลตัวอย่าง ดังนี้

(3.3.1) จำนวนเงินค่าตอบแทนในความผิดเกี่ยวกับเพศ

คำวินิจฉัยที่ 2774/2553 ผู้เสียหายอายุ 35 ปี ความผิดเกี่ยวกับเพศ วินิจฉัยให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินจำนวน 30,000 บาท ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 18(4) และวรรคท้าย ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 3(4)

คำวินิจฉัยที่ 386/2555 ผู้เสียหายอายุ 14 ปี นักเรียน ความผิดเกี่ยวกับเพศ วินิจฉัยให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินจำนวน 30,000 บาท ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 18(4) และวรรคท้าย ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 3(4)

คำวินิจฉัยที่ 2733/2555 ผู้เสียหาย เด็กหญิง ความผิดเกี่ยวกับเพศ วินิจฉัยให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินจำนวน 30,000 บาท ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 18(4) และวรรคท้าย ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 3(4)

คำวินิจฉัยที่ ก.3/0151/2557 ผู้เสียหาย เด็กหญิง ความผิดเกี่ยวกับเพศ วินิจฉัยให้จ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินจำนวน 30,000 บาท ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 18(4) และวรรคท้าย ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 3(4)

ข้อค้นพบจากการสำรวจนี้ ผู้วิจัยพบว่าในความผิดเกี่ยวกับเพศ คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ อาศัยอำนาจกำหนดค่าตอบแทนจากกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 3(4) “ค่าตอบแทนความเสียหายอื่น...ให้จ่ายเป็นเงินตามจำนวนที่คณะกรรมการเห็นสมควร แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท” ซึ่งทุกคดีคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ จะพิจารณาให้เป็นเงินเต็มจำนวน 30,000 บาท

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า คดีความผิดเกี่ยวกับเพศ โดยส่วนใหญ่จะเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ในกรณีที่ผู้เสียหายต้องเข้ารับการรักษาจากแพทย์ ในส่วนภายในหรือส่วนอื่นใดของร่างกาย ค่าตอบแทนในส่วนนี้ควรต้องคำนึงถึงตามข้อ 3(1) “ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล...ไม่เกินสามหมื่นบาท” ด้วย เนื่องจากความผิดประเภทนี้ ก่อให้เกิด

ความชอกช้ำใจและบาดเจ็บถึงสภาพจิตของผู้เสียหาย ส่งผลต่อภาวะแปรปรวนทางอารมณ์และบุคลิกภาพของผู้เสียหายได้ การฟื้นฟูสภาพจิตใจจึงเป็นเรื่องจำเป็น ดังนั้นคำตอบแทนในส่วนนี้ควรต้องคำนึงถึงตามข้อ 3(2) “คำฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ...ไม่เกินสองหมื่นบาท” ด้วย โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย ให้คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนมีอำนาจพิจารณาดำเนินการเช่นนั้นได้

อนึ่ง กรณีผู้เสียหายเป็นเด็ก การกระทำผิดทางเพศต่อเด็ก ถือเป็น การ “ทารุณกรรม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546⁸⁷ ซึ่งเด็กอาจตกอยู่ในสภาพที่จำต้องได้รับการสงเคราะห์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตั้งระบุในมาตรา 32(8) ประกอบด้วย เด็กที่ถูกทารุณกรรมพึงได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพตามมาตรา 40 ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจต้องสืบเสาะและพินิจเพื่อส่งเด็กไปยังสถานพัฒนาและฟื้นฟูตามมาตรา 42 ข้อสังเกตนี้มีความเกี่ยวข้องกับนิยามคำว่า “ค่าตอบแทน” ในพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดให้เด็กได้รับการดูแลภายใต้กฎหมายคุ้มครองเด็ก คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ อาจพิจารณาให้เป็นค่าตอบแทนในลักษณะเป็น “ประโยชน์อื่นใด” ที่เด็กผู้เสียหายจะพึงได้รับ ซึ่งต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย ให้คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนมีอำนาจพิจารณาดำเนินการเช่นนั้นได้

(3.3.2) จำนวนเงินที่ได้รับจากกฎหมายอื่นมากกว่าหรือเท่ากับค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อมูลจากเอกสารคดีดังตัวอย่างต่อไปนี้มีสำคัญต่อการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาในหัวข้อนี้

⁸⁷ มาตรา 4 “ทารุณกรรม” หมายความว่า การกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดๆ จนเป็นเหตุให้เด็กเสื่อมเสียเสรีภาพหรือเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ การกระทำผิดทางเพศต่อเด็ก การใช้เด็กให้กระทำหรือประพฤติในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจหรือขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี ทั้งนี้ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

มาตรา 40 เด็กที่พึงได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ได้แก่

- (1) เด็กที่ถูกทารุณกรรม
- (2) เด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด
- (3) เด็กที่อยู่ในสภาพที่จำต้องได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 42 การดำเนินการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามมาตรา 41 วรรคสอง ต้องรีบจัดให้มีการตรวจรักษาทางร่างกายและจิตใจทันที ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรต้องสืบเสาะและพินิจเกี่ยวกับเด็กและครอบครัว เพื่อหาวิธีการคุ้มครองสวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่เด็ก ก็อาจส่งตัวเด็กไปสถานแรกรับก่อนได้หรือถ้าจำเป็นต้องให้การสงเคราะห์ก็ให้พิจารณาให้การสงเคราะห์ตามมาตรา 33 และถ้าจำเป็นต้องให้การฟื้นฟูสภาพจิตใจให้รีบส่งเด็กไปยังสถานพัฒนาและฟื้นฟู

คำวินิจฉัยที่ 2064/2553 ผู้เสียหาย(เสียชีวิต) อายุ 19 ปี ความผิดต่อชีวิต, ประมาทจรรยา วินิจฉัยไม่จ่ายค่าจัดการศพ เนื่องจากทายาทผู้เสียชีวิตได้รับเงินช่วยเหลือจาก พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำนวน 35,000 บาทแล้ว คงให้จ่ายเฉพาะค่าตอบแทนเป็นเงินจำนวน 30,000 บาท ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 18(4) และวรรคท้าย ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 3(4)

เลขที่คำขอ 1/ช.ร./02402/2555 อุบัติเหตุจรรยา พนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิ สรุปความเห็น ว่า ทายาทผู้เสียชีวิตได้รับเงินเยียวยาจาก พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน 200,000 บาท ซึ่งถือว่าได้รับการบรรเทาความเสียหายจากทางอื่นตามสมควรแล้ว และจำนวนเงินที่ได้รับการช่วยเหลือเกินกว่าจำนวนที่พึงได้รับตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนฯ จึงเห็นควรงดจ่าย(ตัวอย่างนอกพื้นที่ศึกษา)

เลขที่คำขอ 1/ช.ม./02429/2556 อุบัติเหตุจรรยา พนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิ สรุปความเห็น ว่า ผู้ตายได้รับเงินเยียวยาจาก พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน 400,000 บาท และจากคู่กรณีจำนวน 70,000 บาท ซึ่งถือว่าได้รับการบรรเทาความเสียหายจากทางอื่นตามสมควรแล้ว และจำนวนเงินที่ได้รับการช่วยเหลือเกินกว่าจำนวนที่พึงได้รับตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนฯ จึงเห็นควรงดจ่าย

เลขที่คำขอ 1/พ.ย./00391/2556 ทำร้ายร่างกาย พนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิ สรุปความเห็น ว่า เนื่องจากผู้บาดเจ็บได้ใช้สิทธิข้าราชการตำรวจ และจากการหยุดรักษาตัวผู้บาดเจ็บยังคงได้รับเงินเดือนจากราชการ เห็นควรงดจ่าย(ตัวอย่างนอกพื้นที่ศึกษา)

จากข้อมูลดังกล่าวพบว่า ในส่วนที่ผู้เสียหายได้รับเงินช่วยเหลือจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถไปแล้ว คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 18 วรรคท้าย และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 2 “โอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น” ตัดค่าตอบแทนในส่วนที่ผู้เสียหายได้รับเงินช่วยเหลือจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถแล้วออก ได้แก่รายการในกฎกระทรวงคือกรณีไม่เสียชีวิต ข้อ 3(1)และ(2) จำนวนเงินค่าตอบแทนรวมไม่เกิน 50,000 บาท ข้อ 3(3)จำนวนเงินค่าขาดประโยชน์ฯไม่เกิน 73,000 บาท และข้อ 3(4)จำนวนเงินค่าตอบแทนความเสียหายอื่นไม่เกิน 30,000 บาท กรณีเสียชีวิต ข้อ 4(1)จำนวนเงินค่าตอบแทนตั้งแต่ 30,000 บาท ไม่เกิน 100,000

บาท ข้อ4(2) จำนวนเงินค่าจัดการศพ 20,000 บาท ข้อ 4(3) ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดูไม่เกิน 30,000 บาท ข้อ 4(4)จำนวนเงินค่าตอบแทนความเสียหายอื่นไม่เกิน 30,000 บาท

สอดคล้องกับผลการศึกษาในประเด็นการตัดสิทธิผู้เสียหาย (ดูหัวข้อ (3.1)) ซึ่งผู้วิจัยพบว่า คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯได้ใช้อำนาจตามมาตรา 18 วรรคท้าย พิจารณาตัดสิทธิผู้เสียหาย กรณีที่ผู้เสียหายได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินหรือสิทธิประโยชน์อื่นใด ตามกฎหมายอื่นที่ผู้เสียหายมีภาระทางการเงินต้องชำระเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามกฎหมายนั้น และโดยจำนวนเงินหรือขนาดของสิทธิประโยชน์ดังกล่าวมากกว่าหรือเท่ากับจำนวนเงินที่ผู้เสียหายพึงได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ มากกว่าหรือเท่ากับจำนวนเงินที่กฎกระทรวงกำหนดในแต่ละรายการ ซึ่งเมื่อรวมจำนวนเงินในทุกรายการแล้ว กรณีไม่เสียชีวิต ต้องไม่เกินกว่า 153,000 บาท กรณีเสียชีวิต ต้องไม่เกินกว่า 180,000 บาท มีข้อสังเกตว่า ในการพิจารณาคำขอโดยพนักงานเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นอกจากการสรุปความเห็นในกรณีผู้เสียหายได้รับเงินช่วยเหลือจากกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ตามแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯแล้ว ยังสรุปความเห็นในกรณี การได้รับสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า และการได้รับสิทธิตามระเบียบราชการหรือสิทธิจากนายจ้างเอกชนตามแนวทางการวินิจฉัยดังกล่าวด้วย

(3.3.3) จำนวนเงินค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ตามปกติ

ข้อมูลจากเอกสารคดีดังตัวอย่างต่อไปนี้มีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาในหัวข้อนี้

คำวินิจฉัยที่ 0691/2552 ผู้เสียหาย อายุ 35 ปี อาชีพ ทำสวน ความผิด ทำร้ายร่างกาย วินิจฉัยให้จ่ายค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ตามปกติ จำนวน 45 วัน ในอัตราวันละ 159 บาท เป็นเงินจำนวน 7,155 บาท

คำวินิจฉัยที่ 1686/2554 ผู้เสียหาย อายุ 60 ปี อาชีพ รับจ้าง ความผิดต่อชีวิต, พยายาม วินิจฉัยให้จ่ายค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ตามปกติเป็นเวลา 60 วัน ในอัตราวันละ 168 บาท เป็นเงินจำนวน 10,080 บาท

คำวินิจฉัยที่ 5299/2554 ผู้เสียหาย อายุ 50 ปี อาชีพ รับจ้าง ความผิดต่อชีวิต, พยายาม วินิจฉัยให้จ่ายค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ตามปกติเป็นเวลา 365 วัน ในอัตราวันละ 168 บาท เป็นเงินจำนวน 61,320 บาท

คำวินิจฉัยที่ 868/2555 ความผิดต่อร่างกาย, ประมาทจราจร วินิจฉัยว่าผู้เสียหายไม่ขาดประโยชน์ทำมาหาได้ เนื่องจากระหว่างพักรักษาตัวยังคงได้รับค่าจ้างตามปกติ

คำวินิจฉัยที่ 3280/2555 ความผิดต่อร่างกาย, ประมาทจราจร
วินิจฉัยว่าผู้เสียหาย เด็กหญิงไม่ขาดประโยชน์ทำมาหาได้ เนื่องจากผู้เสียหายเป็นนักเรียนและมีได้
ประกอบอาชีพ

คำวินิจฉัยที่ ก.3/0567/2556 ผู้เสียหาย อายุ 20 ปี อาชีพ รับจ้าง
ความผิดต่อร่างกาย, อุบัติเหตุจราจร วินิจฉัยให้จ่ายค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่
สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติเป็นเวลา 365 วัน ในอัตราวันละ 168 บาท เป็นเงินจำนวน
61,320 บาท

คำวินิจฉัยที่ 0874/2556 ความผิดต่อร่างกาย, ประมาทจราจร
วินิจฉัยให้จ่ายค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติเป็น
เวลา 365 วัน ในอัตราวันละ 200 บาท เป็นเงินจำนวนไม่เกิน 73,000 บาท

จากข้อมูลดังกล่าวพบว่า ในส่วนจำนวนเงินค่าขาดประโยชน์ทำมาหา
ได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ อาศัย
อำนาจจากพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา
พ.ศ.2544 มาตรา 18 วรรคท้าย และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่าย
ค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 2 “โอกาสที่
ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น” พิจารณาคัดค่าตอบแทนในส่วนที่ผู้เสียหาย
ได้รับเงินช่วยเหลือโดยทางอื่นเป็น 2 ลักษณะ คือ จากกรณีค่าจ้างที่ยังคงได้รับตามปกติระหว่างพัก
รักษาตัว และจากกรณีมิได้ประกอบอาชีพ สำหรับจำนวนค่าตอบแทน พิจารณาจ่ายตาม
กฎกระทรวง ข้อ 3(3) “ให้จ่ายในอัตราไม่เกินวันละสองร้อยบาท เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่
วันที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ”

ปัญหาว่าจำนวนค่าตอบแทนที่ผู้เสียหายได้รับในกรณีไม่เสียชีวิตควรมี
จำนวนเท่าใด เพราะเหตุผลใด วิเคราะห์จากแนวคำวินิจฉัยแล้ว ผู้วิจัยพบว่า จำนวนเงินจะเป็นเท่าใด
ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปี ทั้งนี้ การพิจารณา
เรื่องระยะเวลาจะต้องอาศัยความเห็นของแพทย์ตามใบรับรองแพทย์เป็นหลัก และโดยที่ผู้เสียหาย
จะต้องได้รับอันตรายสาหัสตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 297(1)-(8) แม้ในกรณีที่อันตรายสาหัส
นั้นจะถึงแก่สูญเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ จนไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติอย่างถาวร
กฎหมายก็ให้จ่ายเป็นเงินไม่เกินอัตรา 200 บาทเป็นเวลาไม่เกิน 1ปี หรือรวมแล้วเป็นเงินจำนวนไม่
เกิน 73,000 บาท ส่วนการพิจารณาว่าไม่เกินอัตราวันละ 200 บาทนั้น ไม่ปรากฏข้อมูลว่าอาศัย
หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาสำหรับกรณีเสียชีวิตนั้น ทายาทของผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายตาม
มาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้ จะไม่ได้รับเงินค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ตามพระราชบัญญัตินี้

(3.3.4) จำนวนเงินค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู

ข้อมูลจากเอกสารคดีดังตัวอย่างต่อไปนี้มีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาในหัวข้อนี้

คำวินิจฉัยที่ 2071/2549 ผู้เสียหายเด็กหญิง ตาย ทายาท นาย วินิจฉัยให้จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 2075/2549 ผู้เสียหาย นาย ตาย ทายาท นาง วินิจฉัยให้จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 0391/2550 ผู้เสียหาย นาง ตาย ทายาท นาย วินิจฉัยให้จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 1412/2550 ผู้เสียหาย นาย ตาย ทายาท นาง วินิจฉัยให้จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 0348/2552 ผู้เสียหาย นาย(17ปี, นักเรียน) ตาย ทายาท นาง วินิจฉัยให้จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 3476/2552 ผู้เสียหาย นาย(45ปี, รับจ้าง) ตาย ทายาท นาง วินิจฉัยให้จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 5400/2552 ผู้เสียหาย นางสาว(24ปี, พนักงานราชการ) ตาย ทายาท นาย วินิจฉัยให้จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 736/2553 ผู้เสียหาย นาย(18ปี, รับจ้าง) ตาย ทายาท นาย วินิจฉัยให้จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 1341/2554 ผู้เสียหาย นาย(23ปี, ทหารกองประจำการ) ตาย ทายาท นาย วินิจฉัยให้จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เป็นเงินจำนวน 30,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ 3666/2554 ผู้เสียหาย นาย(33 ปี, รับจ้าง) ตาย ทายาท นาย วินิจฉัย ไม่จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เนื่องจากผู้เสียหายมีสถานภาพโสด บิดา มารดา เสียชีวิตแล้ว

คำวินิจฉัยที่ 728/2554 ผู้เสียหาย เด็กชาย(8 ปี นักเรียน) ตาย ทายาท นาย วินิจฉัย ไม่จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เนื่องจากขณะเกิดเหตุ ผู้เสียหายเป็นเพียงผู้เยาว์ยังไม่มีหน้าที่และความสามารถที่จะให้การอุปการะเลี้ยงดู ทั้งโอกาสที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เสียหายในอนาคตก็เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน

คำวินิจฉัยที่ 4170/ 2555 ผู้เสียหาย นายตาย ทายาท นาง วินิจฉัย ไม่จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เนื่องจากผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากคู่กรณีจำนวน 22,000 บาท

คำวินิจฉัยที่ ภ.3/0070/2556 ผู้เสียหาย เด็กหญิง ตาย หายาท นางสาว วินิจฉัย ไม่จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เนื่องจากขณะเกิดเหตุ ผู้เสียหายเป็นเพียงผู้เยาว์ยังไม่มีหน้าที่และความสามารถที่จะให้การอุปการะเลี้ยงดู ทั้งโอกาสที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เสียหายในอนาคตก็เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน

จากข้อมูลดังกล่าวพบว่า ในส่วนจำนวนเงินค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 6 ในส่วน “ให้สิทธิในการเรียกร้องและการรับค่าตอบแทน...ตกแก่ทายาทซึ่งได้รับความเสียหาย”⁸⁸ และมาตรา 18 วรรคท้าย และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 2 “สภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ” พิจารณาค่าตอบแทนในส่วนจำนวนเงินค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ใน 3 เหตุผลคือ (ก) เหตุผลจากสถานภาพสมรสและทายาท (ผู้เสียหายมีสถานภาพโสด บิดา มารดา เสียชีวิตแล้ว) (ข) เหตุผลจากความเป็นผู้เยาว์(ขณะเกิดเหตุ ผู้เสียหายเป็นเพียงผู้เยาว์ยังไม่มีหน้าที่และความสามารถที่จะให้การอุปการะเลี้ยงดู ทั้งโอกาสที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เสียหายในอนาคตก็เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน) (ค) เหตุผลจากคู่กรณีชดใช้ (ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากคู่กรณี)

ปัญหาสำคัญในประเด็นศึกษานี้คือ เกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณา อันสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อผู้เสียหาย จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยตัวอย่าง ผู้วิจัยพบว่า การพิจารณาในส่วนค่าขาดอุปการะเลี้ยงดูนั้น คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ มาตรฐานในการพิจารณาอันเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหายมีความไม่แน่นอน ดังนี้

(ก) เหตุผลด้านข้อเท็จจริง ผู้วิจัยพบว่า ข้อเท็จจริงในห้วงเวลาระหว่างปี พ.ศ.2549-2554 ผู้เสียหายทุกรายไม่ถูกตัดสิทธิและได้รับสิทธิในส่วนนี้เต็มจำนวน แต่ภายหลังปี พ.ศ.2554 เป็นต้นมา ปรากฏว่าผู้เสียหายทุกรายถูกตัดสิทธิโดยมีเหตุผลอย่างน้อยตามข้อใดข้อหนึ่งในเหตุผล 3 ข้อข้างต้น ทั้งที่เป็นข้อกฎหมายเดียวกันและข้อเท็จจริงทำนองเดียวกัน ดังเช่นในคำวินิจฉัยที่ 0348/2552 ผู้เสียหายเป็นนักเรียน อายุ 17 ปี ทายาทได้รับสิทธิในส่วนนี้เต็มจำนวน แต่คำวินิจฉัยที่ 728/2554 ผู้เสียหายเป็นนักเรียน เด็กชายอายุ 8 ปี กลับไม่ได้รับสิทธิในส่วนนี้ จึงเห็นได้ว่ามาตรฐานการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ปฏิบัติให้มีผลเป็นการทั่วไปและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

⁸⁸ มาตรา 6 ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือจำเลยถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่าย แล้วแต่กรณี ให้สิทธิในการเรียกร้องและการรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่ายตกแก่ทายาท ซึ่งได้รับความเสียหายของผู้เสียหายหรือจำเลยนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ต่อผู้เสียหาย ในความแตกต่างด้านอายุ(ดูใน สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ,2553 หน้า 44)

(ข) เหตุผลด้านข้อกฎหมาย ผู้วิจัยอาศัยคำวินิจฉัยที่ 728/2554เป็นหลักในการวิเคราะห์เหตุผลทางกฎหมายพบว่า คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯอาศัยมาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้ที่ระบุว่า “สิทธิในการเรียกร้องและการรับค่าตอบแทน...ตกแก่ทายาทซึ่งได้รับความเสียหาย” และระเบียบคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯว่าด้วยการยื่นคำขอและวิธีพิจารณาคำขอฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 ข้อ 3 ที่ระบุว่า “ทายาท หมายความว่า (ก)ผู้สืบสันดาน (ข)ผู้บุพการี (ค)คู่สมรส (ง)บุคคลใดๆซึ่งให้อุปการะ หรืออยู่ในอุปการะของผู้เสียหาย...ทายาท ซึ่งมีสิทธิขอรับค่าตอบแทน...ต้องเป็นทายาทซึ่งได้รับความเสียหาย” เป็นหลักในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

เหตุผลจากสถานภาพสมรสและทายาท

โดยที่คำว่า “สภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ” ตามกฎกระทรวง ข้อ 2 มีความหมายถึงสภาพอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น ซึ่งกระทบโดยตรงต่อตัวผู้เสียหาย ได้แก่ บาดเจ็บสาหัส หรือตาย สภาพความเสียหายโดยแท้ที่ผู้เสียหายตายนี้ ย่อมไม่อาจตีค่าเป็นเงินได้ “ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าคุณค่าของมนุษย์นั้นไม่มีจำกัด ดังนั้นจึงไม่มีเงินจำนวนใดมากพอที่จะชดเชยการตายที่เกิดขึ้นได้” (พินิจ ทิพย์มณี หลักกฎหมายประกันภัย, 2550 หน้า 103) และการตายคือการสูญเสียชีวิตของบุคคล สภาพแห่งการสูญเสียจึงเป็นข้อเท็จจริงที่รู้กันโดยทั่วไปว่า ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงต่อทายาท ซึ่งไม่จำเป็นต้องพิสูจน์อีกว่าเสียหายอย่างไร เพราะผลกระทบทั้งด้านจิตใจ ครอบครัว สังคม ล้วนแต่เป็นความเสียหายทั้งสิ้น ดังนั้นเมื่อผู้เสียหายตาย ค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมุ่งไปที่สภาพความเสียหายของผู้เสียหายตามกฎกระทรวง ข้อ 4(1)และตกแก่ทายาทตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้ ส่วนค่าขาดอุปการะเลี้ยงดูตามกฎกระทรวง ข้อ 4(3) มุ่งไปที่สภาพความเสียหายของทายาท

เมื่อกฎหมายมุ่งไปที่สภาพความเสียหายของทายาท ดังนั้นสภาพความเสียหายตามกฎกระทรวงนี้ ในกรณีผู้เสียหายตายจึงเป็นความเสียหายโดยแท้ของทายาท และความเสียหายโดยแท้ของทายาทที่ได้รับโดยตรงนี้ก็คือ ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดูตามกฎกระทรวง ข้อ 4(3) ขณะที่ค่าเสียหายอื่นตาม ข้อ 4(4) นั้น ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นความเสียหายโดยทางอื่น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง อันอาจไม่จำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐานเช่นเดียวกับกรณีอุปการะเลี้ยงดู แต่ควรตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรมมากกว่าหลักกฎหมาย

ผลการวิเคราะห์ด้วยบทกฎกระทรวง ข้อ 4(3) พบว่า ในเมื่อกฎหมายบัญญัติให้มีค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ดังนั้นย่อมมีความหมายอยู่ในตัวเองว่า การขาดการอุปการะเลี้ยงดูเป็นความเสียหาย

ประการหนึ่ง และเป็นความเสียหายที่อาจคำนวณได้เป็นเงิน ซึ่งกฎกระทรวงข้อนี้ ระบุจำนวนเงินไว้ไม่เกิน 30,000 บาท ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ จึงไม่ต้องพิจารณาว่าทายาทได้รับความเสียหายหรือไม่ เพราะเป็นความเสียหายโดยแท้ของทายาท ดังนั้น คำว่า “ทายาทซึ่งได้รับความเสียหาย” ตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้ ย่อมมีความหมายว่า เป็นทายาทของผู้ได้รับความเสียหายจากการขาดอุปการะเลี้ยงดู ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ จะพิจารณาได้แต่เพียงเฉพาะว่า ทายาทต้องขาดอุปการะเลี้ยงดูจากผู้ตายหรือไม่เท่านั้น เพราะความเสียหายของทายาทคือการขาดอุปการะเลี้ยงดูจากผู้ตาย ไม่อาจพิจารณาว่าทายาทสามารถเลี้ยงดูตนเองได้หรือไม่ หรือมีผู้อื่นให้การอุปการะเลี้ยงดูหรือไม่ เพราะเรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องของการได้รับบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น ดังได้วิเคราะห์ไว้แล้วก่อนหน้านี้ สำหรับกรณีวินิจฉัยจำนวนเงินเป็นดุลยพินิจโดยแท้ของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ

ข้อมูลตัวอย่างจากคำวินิจฉัยที่ 3666/2554 ผู้เสียหาย อายุ 33 ปี อาชีพรับจ้าง คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ วินิจฉัยว่า ไม่จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู เนื่องจากผู้เสียหายมีสถานภาพโสด บิดา มารดา เสียชีวิตแล้ว คำวินิจฉัยนี้เห็นได้ว่า ผู้เสียหายไม่มีบิดา มารดา ภรรยา และบุตร หากผู้เสียหายไม่มีบุคคลใดๆ ซึ่งให้อุปการะตนอยู่ หรือไม่มีบุคคลใดๆ ที่ตนให้อุปการะอยู่ คำวินิจฉัยนี้ก็ชอบธรรม แต่ถ้าปรากฏว่ามีบุคคลตั้งว่าเหล่านี้อยู่ คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ละเลยที่จะพิจารณาในประเด็นนี้ คำวินิจฉัยดังกล่าวก็จะไม่ชอบธรรมและอาจไม่มีมาตรฐานในการพิจารณาอันเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหาย

คำว่า “อุปการะเลี้ยงดู” ในที่นี้ย่อมหมายความถึง การอุปการะเลี้ยงดูที่ผู้เสียหายมีหน้าที่ธรรมจรรยาตามกฎหมาย ดังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1461 “สามีภริยาต้องช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกันตามความสามารถและฐานะของตน” มาตรา 1563 “บุตรจำต้องอุปการะบิดามารดา” มาตรา 1564 “บิดามารดา จำต้องอุปการะเลี้ยงดู และให้การศึกษาตามสมควรแก่บุตรในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์”

คำว่า “ทายาท” หมายความถึง ผู้สืบสันดาน ผู้บุพการี คู่สมรส และบุคคลใดๆ ซึ่งให้อุปการะ หรืออยู่ในอุปการะของผู้เสียหาย ตามระเบียบคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ว่าด้วยการยื่นคำขอ และวิธีพิจารณาคำขอค่าตอบแทนฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ปัญหาว่า ผู้สืบสันดาน หมายความว่า ผู้ใดบ้าง ซึ่งนอกจากบุตรอันเกิดแต่ผู้เสียหายนั้นแล้ว ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1627 ยังบัญญัติว่า “บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้วและบุตรบุญธรรมนั้นให้ถือว่าเป็นผู้สืบสันดาน” อีกด้วย ดังนั้น ผู้สืบสันดานในที่นี้จึงหมายความรวมถึง บุตรนอกสมรสที่ผู้เสียหายเป็นบิดาได้รับรองแล้ว และบุตรบุญธรรม สำหรับคำว่า “บุคคลใดๆ ซึ่งให้อุปการะ หรืออยู่ในอุปการะของผู้เสียหาย” เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นเป็นใคร เพียงแต่พิสูจน์ว่า

บุคคลนั้นเป็นผู้ให้การอุปการะผู้เสียหาย หรือเป็นบุคคลผู้ที่อยู่ในการอุปการะของผู้เสียหาย หรือไม่
เท่านั้น

เหตุผลจากความเป็นผู้เยาว์

ผู้เยาว์ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุไม่ครบ 20 ปีบริบูรณ์ และยังมีได้สมรส ตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 19 และมาตรา 20⁸⁹

ผู้วิจัยอาศัยคำวินิจฉัยที่ 728/2554 ที่ระบุว่า ผู้เสียหายซึ่งเป็น เด็กชายอายุ 8 ปี และเป็น
นักเรียน ถึงแก่ความตาย คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนวินิจฉัย ไม่จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู โดย
ให้เหตุผลว่าเนื่องจากขณะเกิดเหตุ ผู้เสียหายเป็นเพียงผู้เยาว์ยังไม่มีหน้าที่และความสามารถที่จะให้
การอุปการะเลี้ยงดู ทั้งโอกาสที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เสียหายในอนาคตก็เป็นเรื่องที่ไม่
แน่นอน เป็นฐานในการวิเคราะห์ ซึ่งผู้วิจัยพบว่า เป็นคำวินิจฉัยที่อาจไม่มีมาตรฐานในการพิจารณา
อันเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหาย และอาจไม่เป็นธรรมต่อทายาทด้วย โดยมีเหตุผลสนับสนุน
ดังนี้

เนื่องจากเมื่อผู้เสียหายตายลง ทายาทย่อมได้รับความเสียหายจากการขาดอุปการะอย่าง
ถาวร เท่ากับทายาทสูญสิ้นไปซึ่งสิทธิในการได้รับการอุปการะ จึงเป็นความเสียหายที่จริงแท้แน่นอน
ซึ่งทายาทในคำวินิจฉัยนี้ย่อมหมายถึง ผู้บุพการี หรือคู่สมรส หรือบุคคลใดซึ่งให้อุปการะผู้เสียหาย
ตามระเบียบคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนว่าด้วยการยื่นคำขอ และวิธีพิจารณาค่าขอ
ค่าตอบแทนฯ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 ข้อ 3(ข)(ค)และ(ง) ทั้งนี้ หากทายาทเป็นผู้บุพการี หรือคู่สมรส ก็
ย่อมเป็นประจักษ์ว่า หน้าที่ตามกฎหมายที่บุตรต้องอุปการะบิดามารดา หรือสามีภรรยาต้องอุปการะ
เลี้ยงดูกัน ย่อมเป็นอันสูญสิ้นไปทันทีที่ผู้เสียหายได้ตายลง ความหมายของคำว่า “อุปการะ” ตาม
พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้แก่ ความช่วยเหลือเกื้อกูล ความอุดหนุน การ
สนองคุณ การตอบแทนคุณ ซึ่งเป็นคุณธรรมอันดีที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น การที่บิดามารดา
หรือคู่สมรส ขาดอุปการะไป ย่อมหมายถึง การขาดความช่วยเหลือเกื้อกูล ความอุดหนุน การสนอง
คุณ การตอบแทนคุณ จากผู้เสียหายอย่างแน่นอน

เหตุผลของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนที่ว่า “ขณะเกิดเหตุ ผู้เสียหายเป็นเพียง
ผู้เยาว์ยังไม่มีหน้าที่และความสามารถที่จะให้การอุปการะเลี้ยงดู ทั้งโอกาสที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยง

⁸⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 19 “บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะ เมื่อมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์

มาตรา 20 “ผู้เยาว์ย่อมบรรลุนิติภาวะ เมื่อทำการสมรส หากการสมรสนั้นได้ทำตามบทบัญญัติ

มาตรา 144.

ดูจากผู้เสียหายในอนาคตก็เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน” นั้น จึงเป็นเหตุผลที่อาจมิได้มีฐานคิดจากมิตินของกฎหมาย เพราะหน้าที่ของผู้เยาว์ก็ดี หน้าที่ของคู่สมรสก็ดี ล้วนเกิดขึ้นได้และมีอยู่ได้ในขณะเกิดเหตุ อีกทั้งโอกาสในการได้รับอุปการะในอนาคตก็สิ้นไปอย่างแน่แท้ การที่พิจารณาว่าผู้เสียหายยังไม่มีความสามารถ จึงเป็นการพิจารณาที่อาจขาดความรอบด้าน อาจขัดต่อความหมายที่แท้จริงของการอุปการะ และอาจไม่ต้องตามเจตนารมณ์และคุณธรรมอันดีที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้บุตรมีหน้าที่อุปการะบิดามารดา คู่สมรสมีหน้าที่ช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกัน

ส่วนหายาทในคำวินิจฉัยนี้ หากหมายถึง บุคคลใดๆซึ่งให้อุปการะแก่ผู้เสียหาย เมื่อผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้เยาว์ได้ตายลง โอกาสที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เสียหายในอนาคตจึงเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนนั้น กรณีนี้อาจมีความเป็นไปได้ดังเหตุผลของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ แต่ก็เป็นเหตุผลในแง่ของการคาดการณ์ ซึ่งการนำดุลยพินิจเช่นนี้มาใช้ในการพิจารณาความเสียหายจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพราะอาจมีการขาดอุปการะได้ทันทีที่ผู้เสียหายตายลงก็เป็นได้ การคาดการณ์ของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ จึงเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหากรณีผู้ให้อุปการะ หรืออยู่ในอุปการะนี้ มีผลเนื่องมาจากการไม่มีกฎหมายรองรับหน้าที่ที่ผู้อยู่ในอุปการะจะต้องให้การอุปการะผู้ที่ให้การอุปการะตน ทำนองเดียวกับบุตร ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รองรับไว้อย่างชัดเจน

เหตุผลจากคู่กรณีชดใช้

การวิเคราะห์ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยอาศัยคำวินิจฉัยที่ 4170/ 2555 ที่คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ซึ่งวินิจฉัยให้ไม่จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดูแก่ทายาท เนื่องจากผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากคู่กรณีจำนวน 22,000 บาท เป็นฐานในการวิเคราะห์ ดังนี้

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 4 กรณีเสียชีวิต กำหนดให้จ่ายค่าตอบแทน ดังนี้ (1)จำนวนเงินค่าตอบแทนตั้งแต่ 30,000 บาท ไม่เกิน 100,000 บาท (2) จำนวนเงินค่าจัดการศพ 20,000 บาท (3) ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดูไม่เกิน 30,000 บาท และ(4)จำนวนเงินค่าตอบแทนความเสียหายอื่นไม่เกิน 30,000 บาท

เมื่อวิเคราะห์ค่าเสียหายที่ชดใช้จากคู่กรณีตามคำวินิจฉัยนี้ พบว่าเป็นค่าตอบแทนประเภทค่าอุปการะเลี้ยงดู ตามกฎกระทรวง ข้อ 4(3) ซึ่งกำหนดให้จ่ายไม่เกิน 30,000 บาท และผู้เสียหายได้รับการชดใช้ในส่วนนี้จากคู่กรณีเป็นเงิน 22,000 บาท จึงไม่เกินกว่าที่กฎกระทรวงกำหนด ถือเป็น การใช้ดุลยพินิจโดยแท้ของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ในส่วนของจำนวนเงินที่เห็นสมควร ผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ อาจพิจารณาจากการได้รับบรรเทาความเสียหาย

โดยทางอื่น ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 18 วรรคท้าย เนื่องจากสอดคล้องกับหลักการให้ผู้กระทำความผิด ชดใช้ความเสียหายให้แก่เหยื่ออาชญากรรม อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่พึงพิจารณาจ่าย ควรจะมีเกณฑ์มาตรฐานอันเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหายด้วย แม้จะเป็นดุลยพินิจโดยแท้ของคณะกรรมการพิจารณา ค่าตอบแทนฯก็ตาม

4) กรณีปัญหาประสิทธิภาพของเครือข่ายศูนย์ยุติธรรมชุมชน

(4.1) ปัญหาสถานที่ตั้ง บุคลากร เครื่องมือ และงบประมาณ

จากข้อมูลภาคสนามและสนทนากลุ่มพบว่าศูนย์ยุติธรรมชุมชน ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่มีสถานที่ตั้ง บุคลากร เครื่องมือ และงบประมาณ ดำเนินการในแนวทางจิตอาสา ซึ่งสะท้อนว่ารัฐยังขาดความจริงจังในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผ่านพระราชบัญญัตินี้

(4.2) ปัญหาการปฏิบัติงานในพื้นที่ห่างไกล

จากข้อมูลภาคสนามและสนทนากลุ่มพบว่าศูนย์ยุติธรรมชุมชนมีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับความหนาแน่นของจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ การเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ยังไม่มีประสิทธิภาพในเรื่องการกระจายแหล่งให้ความรู้ การใช้สื่อท้องถิ่น การเสริมความเชื่อมั่นและการสร้างทัศนคติประชาชนให้ตระหนักในสิทธิอันตนพึงได้ตามพระราชบัญญัตินี้

สรุปปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้พระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

กรณีเกี่ยวกับผู้เสียหาย มีปัญหาการพิจารณาว่า กรณีเช่นใดจึงจะถือว่าผู้เสียหายมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งผลการศึกษาพบว่า กรณีนี้เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องอาศัยรายละเอียดของพฤติการณ์ในคดี และต้องใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยถึง 4 ขั้นตอน คือ เจ้าหน้าที่งานสอบสวน พนักงานเจ้าหน้าที่ คณะอนุกรรมการพิจารณากลับการจ่ายค่าตอบแทนฯ และคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ โดยเกณฑ์การวินิจฉัยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ พิจารณาว่าผู้เสียหายมีส่วนเกี่ยวข้อง หากผู้เสียหายเป็นผู้ประมาทเสียเอง ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดการกระทำความผิด อันส่งผลให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการคุ้มครอง

ในส่วนของปัญหาที่ผู้เสียหายไม่อาจใช้สิทธิได้นั้น ผลการศึกษาพบว่า มีสาเหตุจากการที่ผู้เสียหายไม่มีผู้ยื่นคำขอแทนตน โดยที่ผู้เสียหายอาจมีปัญหาด้านสุขภาพ การไม่มีญาติ การไม่มีผู้รับยื่นคำขอแทน การไม่สามารถอ่านเขียนได้ และการที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้า

ดำเนินการแทนผู้เสียหายได้ ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถยื่นคำขอได้ทันในกำหนดเวลา ส่งผลให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

สำหรับปัญหาผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2547 ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ต่างกันและฐานแห่งสิทธิไม่เหมือนกัน โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มุ่งต่อการสงเคราะห์เด็กที่ถูกทารุณกรรม หอดั้งจรจัด หรือลุ่มเสี่ยงต่อพัฒนาการอันเหมาะสม ขณะที่พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ มุ่งต่อการเยียวยาบรรเทาความเสียหาย

กรณีเกี่ยวกับการยื่นคำขอรับค่าตอบแทน มีปัญหาด้านความครบถ้วนถูกต้องของเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการยื่นคำขอรับค่าตอบแทน ผลการศึกษาพบว่า มีสาเหตุจากการที่ผู้เสียหายไม่ได้เก็บรักษาเอกสารสำคัญบางรายการไว้ และไม่สามารถจัดหาเอกสารดังกล่าวนั้นให้ครบถ้วนได้ทันในกำหนดเวลาการยื่นคำขอรับค่าตอบแทน ส่งผลให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

ด้านกำหนดเวลาการยื่นคำขอรับค่าตอบแทน ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาที่ระยะเวลาซึ่งกฎหมายกำหนดนั้นสั้นเกินไป เมื่อเทียบกับพฤติการณ์แห่งคดีที่ต้องอาศัยพยานหลักฐานที่เพียงพอ สภาพการณ์ของกระบวนการยุติธรรมที่พนักงานสอบสวนจะต้องมีขีดความสามารถที่เพียงพอ ความพร้อมของผู้เสียหายต่อการตัดสินใจเข้าเรียกร้องสิทธิของตน โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศ และความพร้อมของเอกสารที่จำเป็น อันทำให้การขอใช้สิทธิของผู้เสียหาย อาจไม่ทันระยะเวลาซึ่งกฎหมายกำหนด ส่งผลให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

กรณีการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทน ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาจากการที่คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ อาจพิจารณาคัดสิทธิอันพึงได้รับของผู้เสียหายโดยไม่เป็นธรรม ในหลายกรณี ได้แก่ ค่าจัดการศพ ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ และค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู โดยให้เหตุผลว่า ผู้เสียหายได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินหรือสิทธิประโยชน์อื่นตามกฎหมายอื่น เช่นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ซึ่งโดยหลักการที่เป็นธรรมแล้ว ผู้เสียหายมีภาระทางการเงินที่ต้องชำระเบี้ยประกันภัย เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามกฎหมายนั้น ในขณะที่ฐานแห่งสิทธิตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ มาจากการที่รัฐบกพร่องในการป้องกันอาชญากรรมจนส่งผลให้ราษฎรได้รับความเสียหาย และรัฐมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือเยียวยา

นอกจากนั้น ผลการศึกษายังพบว่า ปัญหาการใช้ระยะเวลาในการพิจารณาค่าตอบแทนฯ มาก อาจมีสาเหตุจากโครงสร้างของระบบปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่แท้จริงในทางปฏิบัติ และทำให้ความล่าช้าตกอยู่กับ

ขั้นตอนของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองค่าตอบแทนฯ สำหรับปัญหาจำนวนค่าตอบแทน ผลการศึกษาพบว่า นอกจากปัญหานี้จะความสัมพันธ์กับการตัดสิทธิของผู้เสียหาย เพราะผู้เสียหายได้รับการบรรเทาความเสียหายจากทางอื่นแล้ว จำนวนเงินที่พึงพิจารณาจ่ายก็ควรมีเกณฑ์มาตรฐานอันเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหายด้วย แม้จะเป็นดุลยพินิจโดยแท้ของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯก็ตาม

กรณีประสิทธิภาพของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาในระบบเครือข่ายยุติธรรมชุมชนไม่มีกฎหมายรองรับและไม่มีกองทุนโดยเฉพาะ จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนั้น ศูนย์เครือข่ายยุติธรรมชุมชนก็มีไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับความหนาแน่นของจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ เมื่อประกอบกับผลการศึกษาที่พบว่า ระบบเผยแพร่ความรู้ประชาชนของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้ได้ข้อค้นพบว่า ประสิทธิภาพของเครือข่ายศูนย์ยุติธรรมชุมชนมีความสำคัญยิ่ง ต่อประสิทธิภาพของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการสร้างความตระหนักรู้ในสิทธิของผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้

อนึ่ง ข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์ประธานศูนย์ยุติธรรมชุมชน ทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับข้อมูลเอกสารและการสนทนากลุ่มมีความรอบด้านมากขึ้น ดังเห็นได้จากตารางประกอบที่ 4 แสดงร้อยละของความคิดเห็นของผู้แทนศูนย์ยุติธรรมชุมชน จำนวน 22 คน ของอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ดังนี้

ตารางประกอบที่ 4 แสดงร้อยละของความคิดเห็นของผู้แทน ศูนย์ยุติธรรมชุมชน จำนวน 22 คน ของอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ (สำรวจระหว่าง 17 ธันวาคม 2556 - 2 กรกฎาคม 2557, จัดทำโดยผู้วิจัย) เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

ร้อยละของความเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่					
เนื้อหาของกฎหมาย	ความเหมาะสมของฐานความผิด	เหมาะสม	ไม่แน่ใจ	ไม่ทราบ	ไม่เหมาะสม
		45.45	31.89	22.73	0
	หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน	เหมาะสม	ไม่แน่ใจ	ไม่ทราบ	ไม่เหมาะสม
		36.365	9.09	54.54	0
	ระยะเวลาขึ้นขอใช้สิทธิ	เหมาะสม	ไม่แน่ใจ	ไม่ทราบ	ไม่เหมาะสม
	0	45.45	18.18	36.36	
โอกาสได้รับค่าเสียหาย	เชื่อว่าได้รับ	ไม่แน่ใจ	ไม่ทราบ	ไม่เชื่อว่าได้รับ	
	0	45.45	18.18	36.36	
กลไกกระบวนการด้านปฏิบัติ (หน่วยงาน, เจ้าหน้าที่)	การตรวจสอบแจ้งสิทธิพยานหลักฐาน	ปัญหาตำรวจ	ปัญหาเอกสาร	ปัญหาอื่น	ไม่ทราบ
		18.18	50	0	50
	มีภาพการณ์กระบวนการยุติธรรม	ปัญหาตำรวจ	ไม่แน่ใจ		
		95.45	4.55		
	มาตรการเชิงป้องกัน	ปัญหาประชาชนสัมพันธ์			
	100				
การใช้ดุลยพินิจและระยะเวลาพิจารณาของคณะกรรมการ	นานเกินไป	ไม่แน่ใจ	ไม่ทราบ	ทราบดี	
	36.36	9.02	50	4.55	
การรับรู้ เข้าถึง และขอใช้สิทธิของผู้เสียหาย (ผู้เสียหาย, เครือข่ายยุติธรรม)	การรับรู้และเข้าถึงสิทธิของผู้เสียหาย	ทราบ	ไม่ทราบ		
		4.55	95.45		
	การบริหารเครือข่ายภาคประชาชน	ขาดการสนับสนุนจากรัฐ	ไม่แน่ใจ	ไม่ทราบ	
		90.90	4.55	4.55	
	เห็นว่าดี			4.55	
	เห็นว่ายุ่งยากไม่ทราบวิธีการ			31.82	
	เห็นว่าค่าตอบแทนน้อย			18.18	
	ไม่เชื่อมั่นว่าจะได้รับค่าตอบแทน			36.36	
	ไม่ทราบว่ามีกฎหมาย			18.18	
ไม่มีข้อมูล			27.27		
รู้สึกอับอาย			4.55		

1) กรณีปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมาย

ก. ปัญหาความเหมาะสมของฐานความผิด

ฐานความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คือ ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อร่างกาย ความผิดฐานทำให้แท้งลูก และความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา ผลการรับฟังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 45.45 เห็นว่า เหมาะสม ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เหลือเห็นว่า ไม่แน่ใจและไม่ทราบ

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนเจ็บป่วย หรือคนชรา ไม่มีผู้เสียหายกล้าใช้ฐานความผิดเหล่านี้ในการเรียกร้องค่าตอบแทน เนื่องจากต่างเป็นญาติพี่น้องกัน ถ้าใช้สิทธิเรียกร้องไปจะเป็นการประจานกัน ผิดวิสัยและธรรมเนียมท้องถิ่น (อำเภอสันป่าตอง)

ข. ปัญหาหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทน

หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ คือ หลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายตามกฎหมายกระทรวง พ.ศ.2546 ผลการรับฟังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 36.36 เห็นว่า เหมาะสม ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เหลือเห็นว่า ไม่แน่ใจและไม่ทราบ (ดูตารางประกอบที่ 4)

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า หลักเกณฑ์นี้ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะการนำเอาสิทธิตามกฎหมายผู้ประสบภัยจากรถ ไปจำกัดสิทธิในค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า การทำประกันดังกล่าว รัฐบังคับให้ทำและผู้เสียหายจ่ายเบี้ยประกันตัวเอง หรือถ้ามีรายได้ประจำ ก็จะถูกจำกัดสิทธิในค่าตอบแทนนี้เช่นเดียวกัน (อำเภอสันทราย อำเภอพร้าว อำเภอสันป่าตอง) และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเห็นว่า ค่าตอบแทนน้อยเกินไป (อำเภอแม่ริม อำเภอเชียงดาว อำเภอเวียงแหง)

ค. ปัญหาระยะเวลาการยื่นขอใช้สิทธิ

ระยะเวลาการยื่นขอใช้สิทธินี้ คือ ระยะเวลาภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำความผิดตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัตินี้ 2546 ผลการรับฟังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 36.36 เห็นว่า ไม่เหมาะสม ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เหลือเห็นว่า ไม่แน่ใจและไม่ทราบ

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ระยะเวลาสั้นเกินไป เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า การเตรียมการด้านคดีที่โรงพัก การเตรียมเอกสารและพยานหลักฐานสำหรับผู้เสียหายในพื้นที่ห่างไกล หรือขาดการรักษาเอกสาร หรือขาดความเข้าใจ หรือไม่ทราบว่าต้องเริ่มต้นกระบวนการอย่างไร (อำเภอดอยเต่า อำเภอสันกำแพง อำเภอสันป่าตอง) และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเห็นว่า ควรเป็นระยะเวลา 2 ปี (อำเภอแม่ริม อำเภอเชียงดาว อำเภอสันทราย อำเภอดอยสะเก็ด อำเภอพร้าว)

ง. ปัญหาเกี่ยวกับโอกาสได้รับค่าตอบแทน

โอกาสได้รับค่าตอบแทนนี้ คือ ตลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณา ค่าตอบแทนผู้เสียหายตามมาตรา 18 วรรคท้าย ประกอบกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายพ.ศ.2546 ผลการรับฟังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 4.55 เห็นว่า เชื่อว่าจะได้รับค่าตอบแทน ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เหลือเห็นว่า ไม่แน่ใจและไม่

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ไม่แน่ใจว่าจะได้รับและจะได้รับเป็น จำนวนเท่าใด หรือไม่ได้รับเลย (อำเภอฮอด อำเภอแม่วาง อำเภอสันป่าตอง) และมีข้อสังเกตเพิ่มเติม เห็นว่า ควรกำหนดเวลาให้แน่นอนว่าจะทราบผลพิจารณาเมื่อใด (อำเภอสันทราย) และควรระบุด้วย ว่า มีกรณีใดบ้างที่ผู้เสียหายจะไม่ได้รับ จะได้ไม่เสียเวลา หากไม่เข้าเกณฑ์ (อำเภอพร้าว อำเภอเวียงแหง)

2) กรณีปัญหาเกี่ยวกับกลไกกระบวนการด้านปฏิบัติ

ก. ปัญหาการตรวจสอบแจ้งสิทธิและการรวบรวมพยานหลักฐาน

การตรวจสอบเพื่อแจ้งสิทธิของผู้เสียหายและการรวบรวมพยานหลักฐาน นี้ ผู้วิจัยเปิดโอกาสให้กลุ่มตัวอย่างแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง แต่เน้นใน 2 ประเด็นหลัก คือ ปัญหาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการเพื่อยื่นคำขอใช้สิทธิ และปัญหาด้าน เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปลายทางของกระบวนการเพื่อยื่นคำขอใช้สิทธิ ผลการรับฟัง(แสดง ข้อคิดเห็นได้มากกว่าหนึ่งประเด็น)พบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 18.18 เห็นว่า มีปัญหาที่เจ้าหน้าที่ ตำรวจ กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 50 เห็นว่า มีปัญหาด้านเอกสาร และกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 50 ตอบว่า ไม่ทราบ

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างในประเด็นเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่า มีปัญหา ล่าช้าที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้เวลานาน บางครั้งไม่ได้ตัวผู้กระทำผิดมาสอบสวน เจ้าหน้าที่ตำรวจทำสำนวนช้า ไม่มีคดีไปที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ควรให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่(ตามพระราชบัญญัตินี้, ผู้วิจัย) ข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างในประเด็นเอกสารเห็นว่า ต้องใช้ เอกสารมาก เอกสารไม่ครบ(เอกสารทางทะเบียน, ผู้วิจัย) ต้นฉบับใบเสร็จคำร้องพยาบาลมีปัญหา กับบริษัทประกันภัย ใบบรรองแพทย์ระบุอาการบาดเจ็บไม่ชัดเจน

ข. ปัญหาสภาพการณ์ของกระบวนการยุติธรรม

สภาพการณ์ของกระบวนการยุติธรรมนี้ หมายถึง สภาพการณ์ของ กระบวนการยุติธรรมพื้นฐาน ได้แก่ จำนวนและภารกิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความแน่นแฟ้นของ พยานหลักฐานในคดี ขั้นตอนกระบวนการในคดีผลการสอบถาม(ตอบได้มากกว่าหนึ่งประเด็น) ผลการ รับฟังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 95.45 เห็นว่า มีปัญหาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจขาดความรู้ เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่แจ้งสิทธิ เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่รับเรื่อง เจ้าหน้าที่ตำรวจทิ้งเรื่องไว้เวลานาน เจ้าหน้าที่ตำรวจสรุปสำนวนช้า เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าเป็นภาระเพราะไม่ใช่หน้าที่โดยตรง และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ต้องรอการตรวจของแพทย์ และไม่พบคู่มือที่กระทำความผิด

ค. ปัญหาของมาตรการเชิงป้องกัน

มาตรการเชิงป้องกันนี้ หมายความว่า การประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชน ผลการรับฟังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 100 เห็นว่า มีปัญหาที่การประชาสัมพันธ์ และการให้ความรู้ประชาชน ซึ่งไม่ทั่วถึงและไม่เข้าถึง

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ควรประชาสัมพันธ์เชิงลึกและเชิงรุกไปในพื้นที่ ควรให้ความรู้แก่บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ ทนายความ นิติกร เพื่อจะได้กระจายความรู้ออกไป ควรให้ความรู้ตั้งแต่เด็กนักเรียน ครู และพระสงฆ์ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ขาดเจ้าหน้าที่ของกรมคุ้มครองสิทธิไปให้ความรู้โดยตรง อาสาสมัครศูนย์ยุติธรรมชุมชนขาดประสิทธิภาพหรือไม่ใส่ใจ ภาษาที่สื่อสารไม่เข้าใจ สื่อในพื้นที่ไม่เข้าถึง เช่น เสียงตามสาย วิทยุ ป้ายประชาสัมพันธ์

ง. ปัญหาการใช้ระยะเวลาพิจารณาของคณะกรรมการ

การใช้ระยะเวลาของคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนานี้ หมายถึง การใช้ระยะเวลาตลอดกระบวนการ นับแต่วันยื่นคำขอเป็นต้นไป เพื่อพิจารณาจ่ายหรือไม่จ่าย หรือจ่ายเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งคำตอบแทนตามตรา 18 วรรคท้าย ประกอบกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายพ.ศ.2546 ผลการรับฟังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 36.36 เห็นว่า ใช้ระยะเวลานานเกินไป ร้อยละ 50 เห็นว่า ไม่ทราบ

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า น่าจะนานเป็นปี (อำเภอฮอด) และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ไม่ควรเกิน 3 เดือน

สอดคล้องกับตารางประกอบที่ 1 แสดงระยะเวลาระหว่างเหตุเกิดกับวันยื่นคำขอ และกับระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัย มีข้อสังเกตว่า เฉพาะระยะเวลาที่ใช้พิจารณาวินิจฉัยเฉลี่ยประมาณคดีละ 1 ปีเศษ(5 ถึง 17 เดือน) บางคดีใช้ระยะเวลามากถึง 4 ปีเศษ(52 เดือน) คดีที่ใช้ระยะเวลาสั้นที่สุดจากการศึกษานี้ คือ 5 เดือน

3) กรณีปัญหาการรับรู้ เข้าถึง และการขอใช้สิทธิ

ก. ปัญหาการรับรู้และเข้าถึงสิทธิของผู้เสียหาย

การรับรู้และเข้าถึงสิทธิของผู้เสียหายนี้ หมายถึง ประชาชนที่ตกเป็น ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ มีการรับรู้ถึงสิทธิของตนมากน้อยเพียงใด และมีการเข้าถึงสิทธินั้นได้ เพียงใด ผลการรับฟังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 95.45 เห็นว่า **ไม่ได้รับรู้และเข้าไม่ถึงสิทธิ**

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ผู้เสียหายไม่ทราบสิทธิ หรือไม่มี ความรู้(เรื่องสิทธิ) หรือไม่ทราบช่องทางการขอใช้สิทธิ หรือไม่ทราบว่าต้องเริ่มต้นอย่างไร ขาด เจ้าหน้าที่ให้ความรู้ ไม่มีคนชี้แจง ไม่มีคนอธิบาย ภาษาสื่อสารไม่เข้าใจ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมจาก กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ทราบสิทธิจากเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ไม่เคยทราบสิทธิจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่มีศูนย์รับเรื่องที่แน่นอน รับเรื่องแล้วไม่มีการติดตามอย่างต่อเนื่อง บางครั้งทราบสิทธิแล้วแต่ไม่ขอใช้

ข. ปัญหาการบริหารเครือข่ายภาคประชาชน

การบริหารเครือข่ายภาคประชาชนนี้ หมายถึง สถานะแห่งการ รับรู้ของสังคม บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัคร และการสนับสนุนจากภาครัฐ ผลการรับฟังพบว่า กลุ่ม ตัวอย่างร้อยละ 90.90 เห็นว่า ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า

(1) ศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำอำเภอขาดสถานะทางกฎหมาย ขาดงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐในค่าใช้จ่ายที่จำเป็น การขาดสถานที่ เครื่องมือและอุปกรณ์ สำนักงาน การขาดบุคลากรปฏิบัติงานในสำนักงานและในพื้นที่

(2) เป็นงานจิตอาสา ต้องเสียสละ ต้องลงพื้นที่ ตัวแทนศูนย์ ยุติธรรมชุมชนส่วนใหญ่จึงเป็นผู้สูงอายุ ผู้เกษียณอายุแล้ว ส่วนหนึ่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองท้องถิ่น หรือพ่อค้า หลายคนมีสถานะทับซ้อนหลายอย่างในชุมชน บางคนมีบทบาทหน้าที่ ทับซ้อนหลายอย่าง(ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, คุ้มครองสิทธิ, งานที่อำเภอขอความร่วมมือ)

(3) ภาครัฐไม่มีกิจกรรมลงสนับสนุนในพื้นที่ เช่น การจัดให้ความรู้ และประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ การมีหน่วยเคลื่อนที่เร็วลงไปรับเรื่องถึงพื้นที่ ซึ่งมีคดีเกิด เพื่อสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในพื้นที่

ค. ปัญหาทัศนคติของผู้เสียหาย

ทัศนคติของผู้เสียหายนี้ หมายความว่า การเห็นด้วยหรือไม่ ใน หลักการและขั้นตอนกระบวนการของพระราชบัญญัตินี้ อุปสรรคปัญหาของการใช้พระราชบัญญัตินี้ ในทัศนคติของผู้เสียหาย โดยผู้วิจัยต้องรับฟังด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากเป็นการรับฟังสรุปจาก ตัวแทนเครือข่ายยุติธรรมชุมชน (ทำนองเดียวกับการรับฟังพยานบอกเล่า, ผู้วิจัย) ผลการรับฟังพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 18.18 เห็นว่า **ไม่ทราบว่ามิกฎหมายนี้อยู่** ร้อยละ 4.55 เห็นว่ากฎหมายนี้นี้ดี

ร้อยละ 31.82 เห็นว่า กฎหมายนี้มีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยาก ร้อยละ 18.18 เห็นว่า ค่าตอบแทนมีจำนวนน้อย

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างดังต่อไปนี้ ติดต่อเจ้าหน้าที่ยาก เอกสารมาก ไม่เข้าใจ ไม่มีคนอธิบาย ไม่ทราบว่าจะเริ่มต้นอย่างไร ไม่มีคนช่วยเหลือดำเนินการ ค่าตอบแทนน้อย(เทียบกับความเสียหาย) ไม่แน่ใจว่าจะได้รับค่าตอบแทน ไม่อยากใช้สิทธิ รู้สึกว่าเสียเวลา รู้สึกว่าเป็นเรื่องไกลตัว รู้สึกยุ่งยาก คิดว่าคงได้ค่าตอบแทนช้าไม่ทันการ ไม่อยากเดินทางกลัวเสียค่าใช้จ่ายดำเนินการ กลัวถูกหลอกลวง กลัวถูกเรียกเก็บเงินกลัวมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ, ประกันภัย, ทุนายความ อาย(คดีเกี่ยวกับเพศ)

ข้อมูลจากตารางที่ 4 สรุปได้ว่า

ในแง่เนื้อหาของกฎหมาย มีความไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงอยู่ในหลายฐานความผิด เช่น ความผิดฐานทำให้แท้งลูก และความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยเฉพาะการได้รับการบรรเทาความเสียหายจากทางอื่น เช่น พระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากรถ ระยะเวลาในการยื่นขอใช้สิทธิสิ้นเกินไป และโอกาสได้รับค่าตอบแทนมีน้อย

ในแง่กลไกกระบวนการด้านปฏิบัติ การตรวจสอบแจ้งสิทธิและรวบรวมพยานหลักฐาน มีปัญหาด้านเอกสารไม่ครบถ้วนและความล่าช้าของเจ้าพนักงานตำรวจ เช่นเดียวกับสภาพการณ์ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในขั้นตอนปฏิบัติของเจ้าพนักงานตำรวจสำหรับมาตรการเชิงป้องกัน มีปัญหาที่ประสิทธิภาพของระบบและกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล เข้าถึงความรู้ความเข้าใจในกระบวนการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนของระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยคำขอของผู้เสียหาย มีปัญหาความล่าช้าในผลการพิจารณาอย่างมาก

ในแง่การรับรู้ เข้าถึง และการขอใช้สิทธิ มีปัญหาประชาชนไม่รู้ถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ ช่องทาง กระบวนการ และขั้นตอนการขอใช้สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนของการบริหารเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการนำผู้เสียหายเข้าสู่กระบวนการขอใช้สิทธิ มีปัญหาที่ขาดกฎหมายรองรับสถานะของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน และขาดการสนับสนุนจากรัฐ โดยเฉพาะงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ สำหรับด้านทัศนคติของผู้เสียหาย เป็นปัญหาที่ยึดโยงกับประสิทธิภาพของระบบและกลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล การเข้าถึงความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนการสร้างเสริมความเชื่อมั่นและทัศนคติอันดีต่อกระบวนการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้

ผลการวิเคราะห์ปัญหาการใช้กฎหมายในหัวข้อ 4.2 นี้ ทำให้ได้ทราบปัญหาการใช้กฎหมายในส่วนที่ของข้อกฎหมายและการตีความ ตลอดจนการยื่นคำขอและการจ่ายค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทุกประการ

4.3 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงข้อกฎหมายและการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของการวิจัยนี้ได้แก่ ข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงข้อกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถใช้ผลการวิจัยไปปรับปรุงการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมต่อไป

4.3.1 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงข้อกฎหมาย

1) หลักการและเหตุผล

หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัตินี้คือ การชดเชยตอบแทนความเสียหายโดยรัฐแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่การชดเชยดังกล่าวเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้จำกัดความช่วยเหลือในรูปของการชดเชยเป็นเงินไว้ ทั้งในด้านลักษณะของความเสียหาย เงื่อนไขของการเป็นผู้เสียหาย และขนาดของความช่วยเหลือชดเชย

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในประเด็นหลักการและเหตุผลได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปในแนวทางที่จำกัดสิทธิของผู้เสียหายให้น้อยลง ขยายโอกาสและขนาดของความช่วยเหลือผู้เสียหายให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและเหมาะสมต่อสภาพการณ์ที่เป็นจริงของสังคม

2) ผู้เสียหาย ค่าตอบแทน และการเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิ

ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต หรือร่างกาย หรือจิตใจ อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยที่ตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับปรุงได้แก่ ลักษณะอย่างไรจึงจะถือว่ามิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในประเด็นผู้เสียหายมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้แก่ การตีความมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้มีนิยามหรือคำจำกัดความที่ชัดเจนของคำว่า "มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น" เพื่อให้เป็นมาตรฐานการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนฯ ไม่ให้มีความแตกต่างกันในแต่ละคดี และเป็นการสร้างบรรทัด

ฐานการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ไปพร้อมกันด้วย อันจะทำให้พระราชบัญญัตินี้มีความชัดเจนขึ้น เกิดบรรทัดฐานและมาตรฐาน ตลอดจนมีความเป็นธรรมมากขึ้น

คำตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่าถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับ เพื่อตอบแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น ประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับปรุงได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 3 ซึ่งระบุให้ค่าตอบแทนเป็นเงินเท่านั้น โดยไม่ได้รวมเอาทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเข้าไว้ด้วย ทำให้เกิดข้อจำกัดด้านงบประมาณและความสามารถในการจ่ายของรัฐ เนื่องจากไม่มีช่องทางอื่นให้จ่ายได้ ทั้งนี้มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้เปิดช่องไว้แล้ว

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในประเด็นคำตอบแทนได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมในข้อ 3 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ให้ค่าตอบแทนนอกจากที่จ่ายเป็นเงินแล้ว ให้รวมถึงทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดด้วย อันจะทำให้พระราชบัญญัตินี้มีข้อจำกัดน้อยลง ขยายโอกาสและขนาดของความช่วยเหลือผู้เสียหายได้มากขึ้น เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมต่อสภาพการณ์

การเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิ หรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้เสียหายจะพึงได้ตามกฎหมายอื่น⁹⁰ ประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับปรุงได้แก่ กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ทายาทของผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายด้วย หากทายาทไม่ได้รับความเสียหาย การใช้สิทธิเรียกร้องของทายาทในการยื่นคำขอก็ดี การได้รับการพิจารณาก็ดี การอุทธรณ์ก็ดี ย่อมไม่มีขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งทำให้ทายาทนั้นจะต้องพิสูจน์ให้ได้ความว่าเป็นทายาทที่ได้รับความเสียหายตามระเบียบที่คณะกรรมการฯ กำหนดเสียก่อน จึงจะสืบสิทธิของผู้เสียหายได้ ทายาทจึงต้องย้อนกลับไปทำให้ตนเป็น “ผู้ยื่นคำขอ” เสียก่อน นับเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สลับซับซ้อน ยากต่อการทำความเข้าใจและปฏิบัติ

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในกรณีผู้เสียหายถึงแก่ความตายได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ทายาทสามารถใช้สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายในการยื่นคำขอ การพิจารณา และการอุทธรณ์ได้ โดยมีต้องเป็นทายาทซึ่งได้รับความเสียหาย เนื่องจากความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากอาชญากรรม สิทธิในค่าตอบแทนเพื่อเป็นการชดเชยจากรัฐย่อมตกแก่ผู้เสียหาย เมื่อผู้เสียหายตาย ทายาทย่อมสืบสิทธิของผู้เสียหายได้โดยมิต้องพิสูจน์ให้ได้ความว่าเป็นทายาทที่ได้รับความเสียหายอีก อันจะทำให้พระราชบัญญัตินี้มีข้อจำกัดที่น้อยลง ลดความซับซ้อนของการใช้กฎหมาย ขยายโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือ เกิด

⁹⁰ มาตรา 5

ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม อนึ่ง ควรให้ความหมายของ "ทายาท" เป็นไปตามมาตรา 1629 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ทายาทโดยธรรมมี 6 ลำดับคือ ผู้สืบสันดาน บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ปู่ย่าตายาย ลุงป้า(น้าอา)ด้วย

3) การกำหนดค่าตอบแทน และคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทน ผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา

คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาดำเนินการตามพระราชบัญญัติ⁹¹ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้เพียงใดหรือไม่ก็ได้ ประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับปรุงได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 3 ซึ่งได้กำหนดเพดานขั้นสูงของค่าตอบแทนไว้เป็นที่แน่นอนแล้ว ดังนั้น แม้คณะกรรมการฯจะได้พิจารณาตามพฤติการณ์แห่งคดีไปมากน้อยเพียงใด ก็ไม่อาจพิจารณาให้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ นำมาซึ่งค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสมและเป็นธรรม ส่วนการกำหนดค่าตอบแทนนั้น ประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับปรุงได้แก่ ความตามมาตรา 18 วรรคท้ายของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการฯจะกำหนดให้ผู้เสียหายได้รับค่าตอบแทนเพียงใดหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด และสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย⁹¹ นับเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะบุคคลกว้างขวางมากเกินไป เกิดข้อสงสัยในมาตรฐานและความเป็นธรรมในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการฯได้เสมอ

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในกรณีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2546 ข้อ 3 ซึ่งได้กำหนดเพดานขั้นสูงของค่าตอบแทนไว้เป็นที่แน่นอนแล้วนั้น ควรปรับปรุงโดยแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการฯมีอำนาจพิจารณาให้ค่าตอบแทนเกินกว่าที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ได้ เมื่อผู้เสียหายสามารถพิสูจน์โดยหลักฐานอันเชื่อได้ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจริงซึ่งคำนวณเป็นเงินเกินกว่าที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ เช่น ค่าจัดการศพ ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู และโดยคณะกรรมการฯ เห็นเป็นการจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อขยายโอกาสให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการพิสูจน์ความเสียหาย และเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่แท้จริง

ส่วนข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในกรณีการกำหนดค่าตอบแทนนั้น ควรปรับปรุงโดยแก้ไขเพิ่มเติมความตามมาตรา 18 วรรคท้ายของพระราชบัญญัตินี้ โดยให้คณะกรรมการฯ

⁹¹ มาตรา 18

พิจารณากำหนดค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหายตามสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริง(ตัดกรณี คำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด) รวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการ บรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น⁹² ยกเว้นการได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยสัญญาประกันภัย สิทธิตามกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ สิทธิประกันสังคม หรือการได้มาโดยมูลทางกฎหมาย อย่างอื่น ซึ่งผู้เสียหายชวนชวยได้มาโดยต้องมีภาระการเงินตอบแทน ทั้งนี้ เพื่อจำกัดการใช้ดุลยพินิจ อย่างกว้างขวางของคณะกรรมการฯ และเพื่อคุ้มครองสิทธิของเอกชนทางแพ่งมิให้ถูกหักล้างด้วยสิทธิ ทางมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมได้

4) สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา

สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา มีหน้าที่ ในขั้นตอนการได้มาซึ่งค่าตอบแทนของผู้เสียหายที่สำคัญมากขึ้นตอนหนึ่งคือ การรับคำขอรับ ค่าตอบแทนและทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไข ปรับปรุงได้แก่ การไม่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้พิสูจน์ความเสียหายที่ได้รับ ทำให้การทำความเข้าใจเห็นเสนอ ต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเป็นความเห็นฝ่ายเดียวของหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นสภาพของ กระบวนการที่ไม่สมเหตุและผล เมื่อผู้เสียหายเป็นผู้ใช้สิทธิยื่นคำขอเรียกร้องค่าตอบแทน ผู้เสียหาย ควรได้รับโอกาสทำความเข้าใจเห็นพิสูจน์แสดงความเสียหายจริงที่ได้รับ ไปยังคณะกรรมการหรือ คณะอนุกรรมการ โดยหน่วยงานรัฐทำหน้าที่เพียงช่วยเหลือการทำความเข้าใจเห็นของผู้เสียหายเท่านั้น แนวทางดังกล่าวนี้จะสร้างความโปร่งใสและเป็นธรรมให้แก่ขั้นตอนกระบวนการได้

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในกรณีของอำนาจหน้าที่ของสำนักงานช่วยเหลือ ทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญานั้น ควรปรับปรุงโดยขยายความความในมาตรา 15(2) ของพระราชบัญญัตินี้ โดยนอกจากการทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการแล้ว ในทางปฏิบัติ ควรเพิ่มการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอในการทำความเข้าใจเห็นเกี่ยวกับความ เสียหายที่ผู้เสียหายได้รับต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการแทน

5) การยื่นคำขอ การยื่นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้เสียหาย หรือทายาท ซึ่งได้รับความเสียหายที่มีสิทธิขอรับค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติ ต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการ ณ สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินฯ(หรือหน่วยราชการที่รับมอบหมาย)ตามแบบที่กำหนดภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำความผิด⁹³ ประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขปรับปรุงได้แก่ ผู้เสียหาย ใช้สิทธิยื่นคำขอไม่ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากจะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบ สิทธิความเป็นผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้เสียก่อน ซึ่งกว่าพนักงานสอบสวนจะมีความเห็นว่า

⁹² มาตรา 18

⁹³ มาตรา 22

ผู้เสียหายไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ระยะเวลาของการยื่นคำขอก็ดำเนินไปแล้ว ส่งผลให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในกรณีระยะเวลาการยื่นคำขอได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัตินี้ โดยเพิ่มเติมการนับระยะเวลา 1 ปีจากวันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำความผิด เป็นการนับระยะเวลา 1 ปีจากวันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำความผิดและพนักงานสอบสวนลงความเห็นในสำนวนสอบสวนแล้วว่าผู้เสียหายไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาของระยะเวลาในการสอบสวนไปลดทอนระยะเวลาของการยื่นคำขอของผู้เสียหาย ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายมีโอกาสมากขึ้นในการเข้าถึงสิทธิ

6) พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่อยู่ 2 ประการคือ สอบปากคำผู้ยื่นคำขอเกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่างๆตามคำขอ และมีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมา ให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือข้อมูลหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นมาเพื่อประกอบการพิจารณา ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ทั้ง 2 ประการนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัตินี้ โดยเพิ่มเติมอำนาจให้ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ยื่นคำขอในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการด้วย และให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจทำหน้าที่ยื่นคำขอแทนผู้เสียหายได้ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่มีผู้ทำการแทนตามมาตรา 23 ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงสิทธิได้ และไม่ถูกตัดสิทธิไปเพียงเพราะไม่มีผู้ยื่นคำขอ ซึ่งจะสร้างความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ทั้ง 2 ประการนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่น่าจะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121

4.3.2 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

1) ความรู้ และความเข้าใจ

การให้ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนและผู้นำชุมชน โดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ยุติธรรมชุมชน เป็นมาตรการเชิงป้องกันของกฎหมายกล่าวคือ หากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้และความเข้าใจในสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างเพียงพอแล้ว โอกาสในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐย่อมมีมากขึ้น เช่น เจตนาารมณ์ของกฎหมาย ฐานความผิด สิทธิของผู้เสียหาย ขั้นตอนกระบวนการ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และบท

กำหนดโทษ เป็นต้น มาตรการเชิงป้องกันนี้ หมายความว่าถึง การประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชน ให้ทั่วถึงและเข้าถึง

มีข้อสังเกตจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ควรประชาสัมพันธ์เชิงลึกและเชิงรุก ไปในพื้นที่ ควรให้ความรู้แก่บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ ทนายความ นิติกร เพื่อจะได้กระจายความรู้ออกไป ควรให้ความรู้ตั้งแต่เด็กนักเรียน ครู และพระสงฆ์ และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ขาดเจ้าหน้าที่ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไปให้ความรู้โดยตรง อาสาสมัครศูนย์ยุติธรรมชุมชนขาดประสิทธิภาพหรือไม่ใส่ใจ ภาษาที่สื่อสารไม่เข้าใจ ไม่มีสื่อในพื้นที่ ซึ่งเผยแพร่ความรู้เพียงพอกแก่ประชาชน เช่น เสียงตามสาย วิทยุ บ้ายประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในการให้ความรู้และความเข้าใจได้แก่ (1) ควรมีบทบาทผู้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการจัดการให้ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม เพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงสิทธิของประชาชน (2) ควรให้มีกฎหมายรองรับสถานะของศูนย์ยุติธรรมชุมชน เพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณ สถานที่ กำลังบุคลากร เครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกิดขึ้น

2) การปกป้องสิทธิของผู้เสียหาย

กรณีสภาพปัญหาในแง่เนื้อหาของกฎหมาย มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงอยู่ในหลายฐานความผิด เช่น (1) ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา โดยไม่สอดคล้องกับทัศนคติและวิถีชีวิตของประชาชน (2) หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยเฉพาะการได้รับการบรรเทาความเสียหายจากทางอื่น เช่น การได้รับสิทธิตามสัญญาประกันภัย การได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากรถ การได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เป็นเหตุให้ผู้เสียหายเสียสิทธิในค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้ (3) ระยะเวลาในการยื่นขอใช้สิทธิสิ้นเกินไป ทำให้ผู้เสียหายเข้าไม่ถึงสิทธิ

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในกรณีการปกป้องสิทธิของผู้เสียหายนี้ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้โดย (1) ปรับปรุงบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน (2) ลดทอนบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นไปในทางจำกัดสิทธิของผู้เสียหาย ทั้งหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรม และระยะเวลาในการยื่นขอใช้สิทธิที่ไม่เพียงพอ

กรณีสภาพปัญหาในแง่กลไกกระบวนการด้านปฏิบัติ มีปัญหาเกี่ยวกับ (1) ความล่าช้าในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การตรวจสอบสิทธิและความครบถ้วนของเอกสารที่เกี่ยวข้อง (2) ความล่าช้าในการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและการสอบสวนของ

พนักงานสอบสวน (3) ความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยคำขอของผู้เสียหายของคณะกรรมการฯ และ คณะอนุกรรมการฯ

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในกรณีนี้ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ โดยให้มี บทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาสอดคล้องกับ (1) การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ (2) การ ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและการสอบสวนของพนักงานสอบสวน (3) การดำเนินการ พิจารณาวินิจฉัยคำขอของผู้เสียหายของคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ

กรณีสภาพปัญหาในแง่การรับรู้ เข้าถึง และการขอใช้สิทธิ มีปัญหาเกี่ยวกับ (1) ประสิทธิภาพของการบริหารเครือข่ายศูนย์ยุติธรรมชุมชน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการนำผู้เสียหาย เข้าถึงการรับรู้และเข้าสู่กระบวนการขอใช้สิทธิ เนื่องจากเป็นเรื่องของจิตอาสา โดยเฉพาะในพื้นที่ซึ่ง อยู่ห่างไกล หรือพื้นที่ซึ่งมีอุปสรรคด้านภาษาในการสื่อสาร (2) การขาดกฎหมายรองรับสถานะของ เครือข่ายศูนย์ยุติธรรมชุมชน ทำให้ขาดการสนับสนุนจากรัฐ โดยเฉพาะงบประมาณค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการ (3) ทศนคติของผู้เสียหายที่ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายตาม พระราชบัญญัตินี้

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในกรณีนี้ได้แก่ (1) ให้มีกฎหมายรองรับสถานะของ เครือข่ายศูนย์ยุติธรรมชุมชน เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยเฉพาะงบประมาณในการ ดำเนินการ (2) ให้มีการจัดตั้งระบบการบริหารเครือข่ายศูนย์ยุติธรรมชุมชนในลักษณะองค์กร หรือกิ่ง องค์กร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการและสร้างทัศนคติที่ดีแก่ผู้เสียหายและประชาชน ให้ มีความเชื่อมั่นในกระบวนการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายตามพระราชบัญญัตินี้

4.3.3 แนวทางการปรับปรุงข้อกำหนดและการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงข้อกำหนดและการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ แบ่งได้เป็น 2 แนวทางได้แก่

1) แนวทางการปรับปรุงโดยเงื่อนไขปกติ

แนวทางการปรับปรุงโดยเงื่อนไขปกติ หมายความว่าถึง แนวทางการปรับปรุง ในกระบวนการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้ว เพื่อให้การใช้กฎหมายในทางปฏิบัติมีประสิทธิภาพและ เป็นธรรมยิ่งขึ้น โดย (1) ให้หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตามพระราชบัญญัตินี้ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ การดำเนินการประชาสัมพันธ์และ เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเชิงรุกแก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมระดับฐาน ราก เช่น หน่วยงาน พนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ตลอดจนสมาชิกของศูนย์ยุติธรรมชุมชน เป็นต้น รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณ การผลิตและ กระจายสื่อในระดับท้องถิ่น การจัดอบรมให้ความรู้และอบรมเชิงปฏิบัติการ การเข้ารับคำขอจาก

ผู้เสียหายโดยตรงถึงในระดับพื้นที่ (2) กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กำหนดนโยบายให้มีการปรับเปลี่ยนการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการฯหรือคณะอนุกรรมการฯไปในทางส่งเสริมให้ผู้เสียหายมีโอกาสได้รับค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหาย มากกว่าการใช้ดุลยพินิจไปในทางจำกัดโอกาสการได้รับค่าตอบแทนของผู้เสียหาย ซึ่งได้แก่การวินิจฉัยตีความบทบัญญัติต่างๆในกฎหมาย

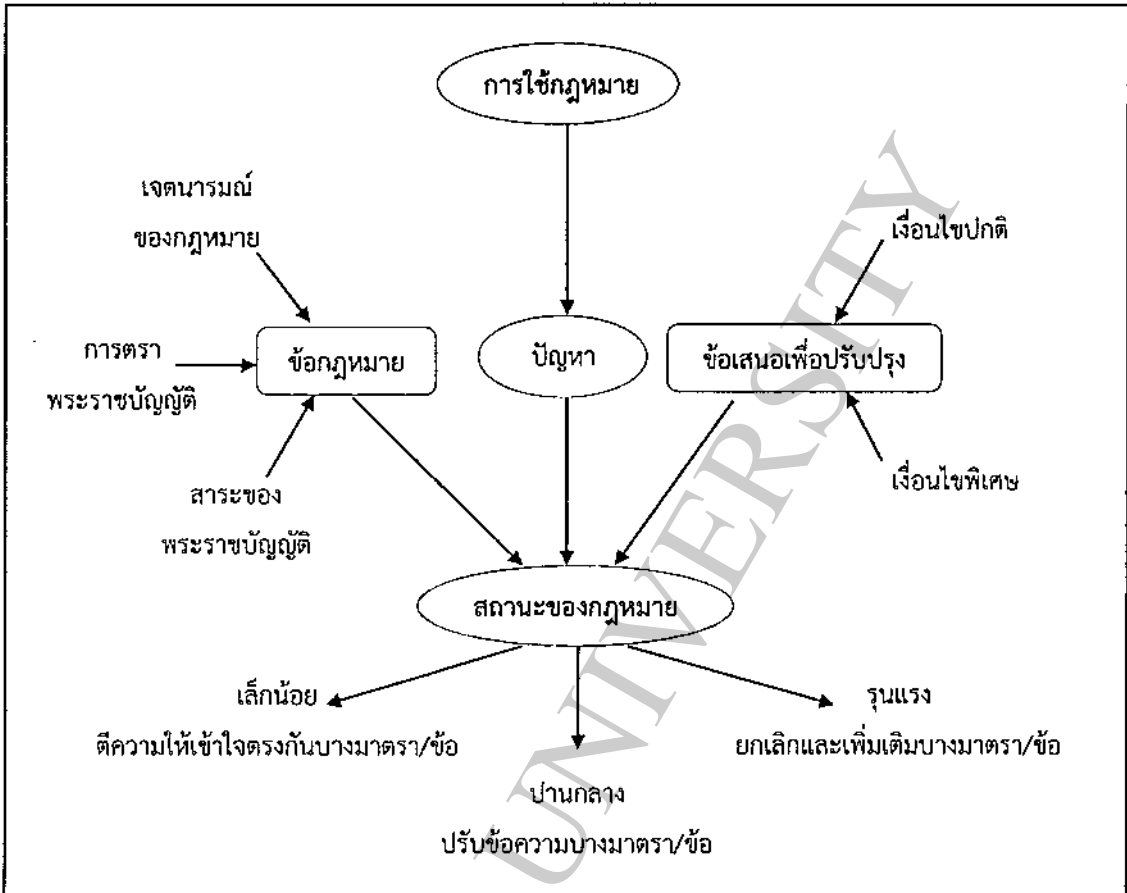
2) แนวทางการปรับปรุงโดยเงื่อนไขพิเศษ

แนวทางการปรับปรุงโดยเงื่อนไขพิเศษ หมายความว่าถึง แนวทางการปรับปรุงกฎหมายโดยอาศัยเงื่อนไขพิเศษคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวง หรือประกาศ คำสั่ง ระเบียบใดๆบรรดาที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของกฎหมาย (1) โดยประสงค์ให้เกิดความชัดเจนของข้อความในบทบัญญัติ ตัดปัญหาการตีความกฎหมาย (2) โดยประสงค์ให้เป็นการลดความซับซ้อนของบทบัญญัติ มุ่งต่อความเข้าใจได้ง่ายและปฏิบัติได้ง่าย (3) โดยประสงค์ให้เป็นการขยายโอกาสของผู้เสียหายในการได้รับความช่วยเหลืออย่างเป็นธรรมจากรัฐมากขึ้น

ซึ่งแนวทางการปรับปรุงโดยเงื่อนไขพิเศษดังกล่าวนี้ ต้องอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นผู้นำเสนอร่างบทบัญญัติที่สมควรแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบใดๆบรรดาที่เกี่ยวข้อง ต่อผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตามมาตรา 8(2) ของพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงการคลัง ในฐานะเจ้ากระทรวงที่รักษาการพระราชบัญญัตินี้ เพื่อนำเข้าสู่การแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐสภาตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติต่อไป

นอกจากนั้น การตีความข้อกฎหมายให้ถูกต้องตรงกันก็เป็นแนวทางสำคัญอันหนึ่งที่ไม่ควรละเลยในการใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ภาพประกอบที่ 8 แผนภาพแสดงการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ



ภาพรวมของการใช้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย
 ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายให้แก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544