

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาทนายความอาสาให้จำเลยในคดีอาญาโดยรัฐ¹

ชวิศา แสงมณี²

การวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการของทนายความและแนวคิดในเรื่องทนายความอาสาในคดีอาญาของไทยและต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงบทบาทของกฎหมายและวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องของปัญหาทางกฎหมายในการจัดหาทนายความอาสาในคดีอาญาโดยรัฐของไทย เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการขึ้นทะเบียนของทนายความอาสาที่ขาดแคลนทนายความอาสาที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ในการว่าความให้เหมาะสมเฉพาะประเภทคดี ปัญหาการจัดระบบทนายความอาสาในชั้นสอบสวนกับในชั้นพิจารณาคดีในชั้นศาล ปัญหาองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือด้านทนายความอาสาแก่จำเลยในคดีอาญาของประเทศไทย และปัญหาอัตราค่าตอบแทนของทนายความอาสาเพื่อวิเคราะห์หามาตรการและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการพัฒนาประสิทธิภาพของทนายความอาสาในคดีอาญาของประเทศไทย สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของทนายความแก่ผู้ยากจนนั้น เห็นว่าทั้งที่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องจัดหาให้หรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแล้วยังมีองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ทำหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคหรือความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมได้ ด้วยเหตุสำคัญอันเนื่องจากความยากจนของผู้ต้องหาหรือจำเลย ทำให้ค่อยโอกาสในการที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายนั่นเอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาปัญหาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของทนายความอาสาในประเทศไทยว่ามีความเหมาะสมเพียงพอแล้วหรือไม่ เพียงใด เพื่อเป็นแนวทางให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้เกิดความเสมอภาคแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่มีฐานะยากจนต่อไป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งศึกษาจากเอกสารเป็นหลัก โดยมีสมมติฐานของการวิจัยว่าทนายความอาสาในคดีอาญา เป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการรักษาผลประโยชน์และมุ่งพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้กับจำเลยเพื่อให้จำเลยได้รับความยุติธรรมมากที่สุด แต่ถ้าทนายความขาดประสบการณ์ในเรื่องของกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการว่าความ การถามค้าน และการนำเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ ต่อ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาทนายความอาสาให้จำเลยในคดีอาญาโดยรัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และรองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบุญแนว

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ศาล หรือทนายความขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพ ในการทำงานลดลงไป ย่อมที่จะส่งผลถึงตัวจำเลยเองและระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาที่มาของทนายความอาสาในคดีอาญาและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพของทนายความอาสา เพื่อหาวิธีการในการปรับปรุง แก้ไขให้เหมาะสมกับประเทศไทยของเราต่อไป

ผู้วิจัยพบว่า ทนายความเป็นวิชาชีพและเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่ง ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่จะช่วยพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของจำเลย ช่วยปกป้องสิทธิของจำเลยที่พึงได้รับจนกว่าคดีจะถึงที่สุดเพราะระบบกฎหมายของไทย เป็นระบบกล่าวหา กล่าวคือ จำเลยมักถูกกล่าวหาโดยข้ออ้าง จากพนักงานตำรวจ และพนักงานอัยการว่ากระทำความผิดทางกฎหมายอาญา ซึ่งจะเป็นผลให้จำเลยในคดีอาญา จำต้องพิสูจน์ข้อกล่าวหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ หรือพนักงานอัยการ หรือแม้แต่ ข้าราชการตุลาการ ในขณะที่จำเลยไม่มีบุคคลใดที่จะช่วยเหลือข้อพิสูจน์ของตนได้เลย แตกต่างจากรัฐที่มีอำนาจและบุคคลที่เกี่ยวข้องทางกฎหมายมากกว่าจำเลย จึงทำให้ทนายความของจำเลยมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องใช้วิชาชีพของตนเข้าช่วยเหลือจำเลย แต่เนื่องจากการจัดหาทนายความอาสาให้แก่จำเลยในคดีอาญาของไทยในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นเพียงการปฏิบัติ ให้ครบขั้นตอนและรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากได้มีการปฏิบัติที่คำนึงถึงหลักประกันสิทธิภาพของผู้ที่จะเป็นทนายความในการร่วมฟังการสอบสวน หรือแก้ต่างให้จำเลยในชั้นพิจารณาคดีของศาลในทุกระดับชั้นแต่ประการใด นอกจากนี้ ยังไม่มีหลักการประกันคุณภาพการปฏิบัติงานของทนายความอาสา หากไม่รับดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านี้แล้วนั้น ย่อมส่งผลให้ระบบทนายความอาสาผู้ซึ่งช่วยผดุงความเป็นธรรมและช่วยเป็นหลักประกันสิทธิของจำเลย ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น ไม่มีประสิทธิภาพอย่างแน่แท้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาการจั่นทะเบียนของทนายความอาสาที่ขาดแคลนทนายความอาสาที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ในการว่าความให้เหมาะสมเฉพาะประเภทคดี

4.1.1 แก้ไขพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 โดยกำหนดเป็นข้อบังคับในพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ทนายความอาสาที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ เข้ามาว่าความในระบบทนายความอาสาให้เหมาะสมเฉพาะประเภทคดี

4.1.2 มีสิ่งจูงใจพิเศษเพิ่มเติมให้กับทนายความอาสา

4.1.2.1 สิทธิประโยชน์ทางภาษี

แนวทางในการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจแก่สำนักงานทนายความ หรือทนายความที่มีชื่อเสียงเด่นชัดเป็นที่ประจักษ์ซึ่งไม่ได้อยู่ในระบบทนายความที่รัฐจัดหา ในการบริหารทางวิชาชีพแบบให้เปล่าโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม (pro bono) ด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาสที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญา

4.1.2.2 การเสนอรายชื่อเป็นทนายความผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

4.1.2.3 การให้มีรางวัลเชิดชูเกียรติทนายความอาสาดีเด่น

ควรจัดให้มีรางวัลเชิดชูเกียรติทนายความอาสาที่ปฏิบัติงานดีเด่นเป็นประจำทุกปี โดยกระทรวงยุติธรรมและสภาทนายความเป็นผู้พิจารณาและมอบรางวัล ซึ่งทนายความอาสาที่ได้รับรางวัลจะได้ไปศึกษาดูหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยคุณสมบัติ และความประพฤติที่เหมาะสมของทนายความอาสาที่จะได้รับรางวัลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด

4.2 ปัญหาการจัดระบบทนายความอาสาในชั้นสอบสวนกับในชั้นพิจารณาคดีในชั้นศาล

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวนี้น่าควรที่จกต้องนำมาแก้ไขเพื่อพัฒนาระบบการจัดหาทนายความอาสาให้แก่จำเลยในคดีอาญาโดยรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจัดให้มีองค์กรที่เข้ามามีบทบาทเพื่อจัดระบบทนายความให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของทนายความ กล่าวคือว่า สภาทนายความสำหรับในกรุงเทพมหานครหรือประธานทนายความ จังหวัดอื่น เพราะเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับทนายความมากที่สุด จึงสามารถทำหน้าที่คัดเลือกทนายความให้เหมาะสมกับคดีได้ โดยสภาทนายความจะต้องมีโครงสร้างและระบบการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำรายชื่อทนายความในแต่ละจังหวัดแยกตามประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในแต่ละคดี เพื่อจัดหาทนายความที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือดำเนินคดีแก่จำเลย ทำให้จำเลยได้รับการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายทางด้านทนายความอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

4.3 ปัญหาองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือด้านทนายความอาสาแก่จำเลยในคดีอาญาของประเทศไทย

ในปัจจุบันไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่ในความรับผิดชอบให้ความช่วยเหลือประชาชนในทางกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่และแนวนโยบายของรัฐในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่จกต้องมีองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย แก่จำเลยเป็นการเฉพาะ ผู้เขียนเห็นว่า การจัดตั้งสำนักงานอัยการสาธารณะ (Public Defender Office) ก็อาจเป็นทางเลือกหนึ่งในการ

พัฒนาประสิทธิภาพของทนายความอาสาได้ เพราะจะมีองค์กรที่มีอิสระในการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งจะสามารถวางแผนงาน โครงการ ในการพัฒนาทนายความให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งเห็นได้ว่าในปัจจุบันที่มีสภาพทนายความเป็นองค์กรกลางในการผลิต และฝึกอบรมทนายความ ให้ทำหน้าที่พัฒนาให้ทนายความมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือนำรูปแบบใหม่ที่ใช้ อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ รูปแบบ Public Defender มาประยุกต์ใช้ก็ตาม ประเทศไทยจะต้องมีการเตรียมความพร้อมในด้านกฎหมาย รวมทั้งปรับทัศนคติของทนายความที่มีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาและส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม และจะต้องพัฒนาในเรื่องจริยธรรม ความประพฤติ รวมถึงความรู้ความชำนาญในด้านกฎหมายในฐานะผู้มีวิชาชีพทนายความเป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดตั้งสำนักงานทนายความจำเลยสาธารณะ (Public Defender) เป็นแนวทางที่ดีในการพัฒนาประสิทธิภาพของทนายความอาสา ซึ่งหากรัฐสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงนั้น ย่อมจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรวม

4.4 ปัญหาอัตราค่าตอบแทนของทนายความอาสา

ผู้เขียนเห็นว่าในเรื่องของอัตราค่าตอบแทนของทนายความอาสาควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้มีประสิทธิภาพให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการปรับปรุงค่าตอบแทนทนายความที่รัฐจัดหาให้กับจำเลย โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้ ยกตัวอย่างเช่น ปรับอัตราค่าตอบแทนของทนายความที่รัฐจัดหาให้กับจำเลยในคดีอาญานั้น โดยให้ทนายความอาสามีสถานีในการเบิกจ่ายค่าเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ทนายความอาสามีสถานีได้รับแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยให้เป็นไปตามแนวทางของประกาศคณะกรรมการบริหารกองยุติธรรม เรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการพิสูจน์และค่าวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน พุทธศักราช 2553 ทบทวนอัตราค่าตอบแทนทนายความอาสาที่รัฐจัดหาให้กับจำเลยในคดีอาญาทุก 5 ปี และปรับอัตราค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นโดยเปรียบเทียบกับอัตราเงินเฟ้อประกอบ เป็นต้น หากได้แก้ปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมอาจส่งผลให้มีทนายความที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญหรือทนายความที่มีชื่อเสียงเข้ามาสู่ระบบทนายความอาสามากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไป จากการศึกษาที่ได้กล่าวมานั้น ผู้เขียนได้นำเสนอไว้แล้ว ในบทสรุปและข้อเสนอแนะของวิจัยฉบับนี้

เอกสารอ้างอิง

เที่ยงธรรม แก้วรักษ์. “การพัฒนาระบบการจัดหาทุนความที่มีประสิทธิภาพให้แก่ผู้ต้องหา และจำเลยในคดีอาญา”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขานิติศาสตร์ คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสภา

ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. “การปฏิรูปทนายความอาสาทนายความขอแรงและที่ปรึกษากฎหมายของเด็กหรือเยาวชน.” รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (มิถุนายน 2559) : 25.