

ภารกิจคลั่งกับการหน้าที่ส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการบริการทางกฎหมาย โดย นายจุลศักดิ์ แก้วกาญจน์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ กล่าวถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ในหมวด ๓ ส่วนที่ ๔[1] ซึ่งวางหลักการว่ารัฐจำต้องประกันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมีหน้าที่สนับสนุนในประการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับการพิจารณาดีที่เป็นธรรม นอกจากนี้ หลักการและแนวทางปฏิบัติแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือด้านกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nation Principles and Guidelines On Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems)[2] ซึ่งกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ว่า

“บุคคลทุกคนควรเข้าถึงสิทธิประการต่างๆ รวมทั้งการได้รับการพิจารณาต่อบุคคลนั้นและสิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือนทางกฎหมายที่ตนเลือก สิทธิที่บุคคลจะได้รับแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในการมีผู้ช่วยเหลือนทางกฎหมาย บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือนทางกฎหมายซึ่งมีการแต่งตั้งให้โดยปราศจากค่าตอบแทน ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถรับภาระในการจ่ายค่าตอบแทนได้ รัฐอาจใช้แม่แบบการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายที่แตกต่างกัน ทั้งในรูปแบบของทนายความขอแรง ทนายความเอกชน ทนายความตามสัญญา การว่าความโดยไม่คิดมูลค่า สภาทนายความ ผู้ช่วยทนายความ และอื่นๆ หลักการและแนวปฏิบัติฉบับนี้ได้สนับสนุนต้นแบบใดเป็นการเฉพาะ แต่ส่งเสริมให้รัฐประกันสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมายสำหรับบุคคลที่ถูกควบคุมตัว ถูกจับกุมหรือคุมขัง ผู้ต้องสงสัย หรือถูกกล่าวหา หรือถูกแจ้งข้อหาทางอาญา โดยมีการขยายขอบเขตความช่วยเหลือด้านกฎหมายให้ครอบคลุมถึงบุคคลอื่นที่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมทางอาญา และมีการพัฒนารูปแบบโครงการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายที่หลากหลาย”

ด้วยเหตุนี้ การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายโดยเฉพาะคดีอาญา จึงมีความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากเป็นการดำเนินการโดยรัฐที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของสังคมสังคม เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา สามารถค้นหาความจริง อำนวยความเป็นธรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้นั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการประกันสิทธิของประชาชนให้สามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นธรรม (Rights to the Fair Trial) และสามารถต่อสู้คดีความอาญาโดยมีหลักประกันว่าจะมีเครื่องมือที่ทัดเทียมกับคู่ความในคดีในการพิสูจน์ความจริงโดยศาล (The Principle of Equality of Arms)

มาตรการทางการคลังเพื่อการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในปัจจุบันนั้น จำแนกได้เป็นสองกลุ่ม คือ ๑.หน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ศาลยุติธรรม คือ ระบบทนายความขอแรงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำนักงานอัยการสูงสุดโดยสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สภานายความฯ กับภารกิจการให้ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในคดีที่สภานายความฯ รับดำเนินการทางกฎหมายให้กับประชาชนผู้ร้องขอ กระทรวงยุติธรรม โดนกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางด้านกฎหมาย และกองทุนยุติธรรม ๒.องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีภารกิจให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายและส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สำหรับกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะที่ต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่สามารถเข้าใจภาษาราชการได้ กลุ่มสตรีหรือเด็กในคดีความรุนแรงในครอบครัวหรือคดีเกี่ยวกับเพศ เป็นต้น

หน่วยงานของรัฐทั้งสององค์กร ตามที่กล่าวมาข้างต้น ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐเป็นหลักในการดำเนินการกิจการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่การให้เงินประกันตัวผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน ตลอดจนค่าตอบแทนทนายความตามที่กำหนดไว้ อันเป็นรายได้ที่มาจากการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสิ้น โดยจ่ายผ่านหน่วยงานต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามเอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗^[3] แสดงรายจ่ายของรัฐเพื่อสนับสนุนภารกิจในกองทุนยุติธรรมไว้จำนวน ๘๐ ล้านบาท และสนับสนุนภารกิจการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายโดยสภานายความฯ ไว้จำนวน ๕๐ ล้านบาท ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวเป็นจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายได้อย่างครอบคลุม ทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงลักษณะทางคดี ทั้งยังไม่อาจประกันคุณภาพและประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายได้ โดยเฉพาะการกำหนดอัตราค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของทนายความในคดีอาญาที่รัฐจัดหาทนายความให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย เช่น อัตราค่าตอบแทนทนายความขอแรงในศาลยุติธรรม หรือ อัตราค่าใช้จ่ายของทนายความอาสาในสภานายความ นั้น เป็นการกำหนดเกณฑ์การจ่ายเงินไว้ในอัตราที่ต่ำ ไม่เกิดแรงจูงใจกับทนายความผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการทำคดีที่มีประสิทธิภาพ หรือ การไม่เปิดช่องให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถเลือกทนายความที่ตนไว้วางใจสำหรับการดำเนินคดีได้สำหรับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ไม่มีความสามารถที่จะจ่ายค่าตอบแทนกับทนายความตามอัตราว่าจ้างในทางปกติ เนื่องจากรัฐไม่อุดหนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองปัญหาและความต้องการของผู้รับบริการที่หลากหลายนั้น รัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายกลางขึ้นหนึ่งฉบับ เพื่อกำหนดให้มีการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายอย่างเป็นเอกภาพ บนแนวคิดและหลักการสำคัญว่า การเข้าถึงการบริการทางกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ในส่วนของสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ยืนยันหลักการดังกล่าวมาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ โดยมีองค์การเป็นอิสระของรัฐขึ้นองค์การหนึ่ง และมีหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้ระบบการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว ทันต่อความจำเป็นและร้ายแรงของสถานการณ์ซึ่งผู้ใช้สิทธิฯ ร้องขอรับบริการให้ความช่วยเหลือต่อรัฐ ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือที่มีความชัดเจน เพื่อกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ขององค์การดังกล่าวและ

รายละเอียดในวิธีการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ต่อหน่วยงานที่มีศักยภาพในฐานะหน่วยให้บริการทางกฎหมายต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีภารกิจในการช่วยเหลือประชาชนในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

องค์การดังกล่าวจึงจำเป็นต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ที่มีความแน่นอนและเพียงพอครอบคลุมต่อภารกิจให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายตั้งแต่ขั้นก่อนตั้งเป็นคดี จนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ซึ่งภายใต้การดำเนินคดีตลอดจนการดำเนินคดีจนกระทั่งคดีถึงที่สุดนั้น นอกจากค่าจ้างทนายความแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นตลอดทั้งกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาความจริงของคู่ความในคดี ทั้งการพิสูจน์พยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ประการต่างๆ ค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการในชั้นศาล เช่น ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายสำหรับทนายความ ค่าล่ามภาษา ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยานและค่าป่วยการพยานที่เข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมด้วย ไม่ว่าจะบุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีนั้นจะมีฐานะเป็นพยานในฐานะใดก็ตาม ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในระบบที่มีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งอาจเป็นภาระที่สูงเกินกว่าที่บุคคลซึ่งมีรายได้ [4] โดยเฉลี่ยต่อคนต่อปี คือ ๑๖๗,๕๐๑ บาทจะสามารถรับภาระได้

ข้อเสนอแนะต่อการคลังภาครัฐเพื่อให้มีระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย โดยเฉพาะในคดีอาญา และอาจจำเป็นต้องขยายความร่วมมือกับภาคีปกครองที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะใดๆ ด้วยนั้น เป็นภารกิจของรัฐอีกประการหนึ่งที่ต้องใช้เงินจำนวนมาก เพื่อให้ระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุความมุ่งหมายตามหลักการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วในส่วนแรกนั้น การกำหนดมาตรการทางการคลังที่มีความแน่นอนในมิติของรายรับ เพื่อให้มีเงินอุดหนุนในภารกิจที่เพียงพอจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการกำหนดที่มาของรายได้จากการจัดสรรให้ของรัฐตามปีงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ย่อมไม่เพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายทั้งระบบ จำต้องกำหนดที่มาของรายได้อย่างสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ สสส. ที่กำหนดรายได้ร้อยละ ๒ ของภาษีสรรพสามิต เป็นรายได้ของกองทุน เป็นต้น รวมทั้ง ควรกำหนดให้รายได้ประเภทต่างๆ ที่ได้มาจากกิจกรรมในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง เช่น เงินค่าธรรมเนียมศาล เงินค่าปรับ เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการบังคับคดีหรือการขายทอดตลาดด้วยประการใดๆ เป็นแหล่งรายได้หลักสำหรับการสนับสนุนภารกิจการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายด้วย รวมทั้ง เสนอให้มีการนำรายได้จากกิจการประกันชีวิตและประกันวินาศภัย เข้ามาเป็นแหล่งรายได้หลักอีกทางหนึ่งของภารกิจนี้ด้วย เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายไปในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมจนกว่าคดีถึงที่สุด

นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ควรจัดให้มีองค์กรกลางที่เป็นอิสระบริหารงาน ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายอย่างเป็นระบบและมีเอกภาพ เป็นลักษณะอย่างสำนักงานหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ ที่มีฐานะเป็นผู้ถือเงินเข้าซื้อบริการทางสาธารณสุขให้กับหน่วยให้บริการแทนผู้ใช้บริการซึ่งเข้า ระบบประกันตน ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ จะช่วยส่งเสริมให้การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย มีหน่วย ให้บริการที่หลากหลายมากขึ้น ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะหน่วยงานรัฐผู้ร้องใน ปัจจุบันตามที่กล่าวมาข้างต้น เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือประชาชนเพื่อเข้าสู่ กระบวนการยุติธรรม เช่น เป็นผู้ช่วยทนายความ (Paralegal) ก็สามารถเป็นหน่วยให้บริการประชาชนในการ เข้าถึงสิทธิการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐได้ด้วย ผ่านระบบการขึ้นทะเบียนและการตรวจสอบควบคุม คุณภาพในการให้บริการของหน่วยบริการต่างๆ ซึ่งจะช่วยทำให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมที่มีคุณภาพได้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน

มาตรการทางการคลังในอุดมคติของข้าพเจ้าจึงมีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้เกิดการให้ความช่วยเหลือประชาชนทาง กฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพต่อไปในระยะยาว ซึ่งตอบสนององภารกิจของรัฐที่มี หน้าที่ในการปกป้อง ค้ำครอง และส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ใน ท้ายที่สุด.

[1] นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ผู้ช่วยนักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมาย

[1] โปรดดู <http://web.krisdika.go.th/data/law/law1/%c306/%c306-10-2554-a0003.pdf> หน้า 9 – หน้า 10

[2] โปรดดู http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf

[3] โปรดดู

<http://www.bb.go.th/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER29/GENERAL/DATA0000/00000172.PDF>

[4] รายได้ต่อหัวโดยเฉลี่ยต่อคนต่อปี ผลสำรวจปี พ.ศ.๒๕๕๖ โปรดดู

<http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=456>

หมายเหตุ : ผลงานวิจัยและบทความวิชาการที่ปรากฏในเว็บไซต์นี้ เป็นความคิดเห็นอิสระของผู้เขียน ผู้เขียนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลทางกฎหมายใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากบทความนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป