

โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์
(Economic Analysis of Criminal Laws)

รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 1

เรื่อง

“นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย”

คณะผู้วิจัย

ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ว่าที่ร้อยตรี ทรงพล สงวนจิตร	มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
นายอิสรกุล อุณหเกตุ	มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
นายธราธร รัตนนฤมิตศร	มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
นายสุนทร ตันมันทอง	มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
นายปวีศร เลิศธรรมเทวี	มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนการวิจัยโดย



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กุมภาพันธ์ 2554

(เผยแพร่ครั้งแรก สิงหาคม 2554)

โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis of Criminal Laws)

เล่มที่ 1 เรื่อง “นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย”

เล่มที่ 2 เรื่อง “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์”

เล่มที่ 3 เรื่อง “แนวทางการยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายเช็ด และกฎหมายหมิ่นประมาท”

สนับสนุนการวิจัยโดย



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เสนอรายงานฉบับสมบูรณ์เมื่อ กุมภาพันธ์ 2554

พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรก สิงหาคม 2554

(ความเห็นในรายงานในโครงการวิจัยนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คณะผู้วิจัยในโครงการ ประกอบด้วย

ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	หัวหน้าโครงการและนักวิจัยหลักด้านเศรษฐศาสตร์
ดร. อัมมาร สยามวาลา	ที่ปรึกษาด้านเศรษฐศาสตร์
นายไสลเกษ วัฒนพันธุ์	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
ดร. สุทธรีญา เหมือนพะวงศ์	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
ดร. ชรรมนนุญ พิทยาภรณ์	นักวิจัยหลักด้านกฎหมาย
นายสรวิศ ลิ้มปริงชี	นักวิจัยหลักด้านกฎหมาย
นางสาวมาตี ธรรมสัจจกุล	นักวิจัย (กฎหมาย)
ดร. ปกป้อง ศรีสนิท	นักวิจัยหลักด้านกฎหมาย
อ. ปกป้อง จันวิทย์	นักวิจัยหลักด้านเศรษฐศาสตร์
ว่าที่ร้อยตรี ทรงพล สงวนจิตร	นักวิจัย (กฎหมาย)
นายอิสรกุล อุณหเกตุ	นักวิจัย (เศรษฐศาสตร์)
นายธราทร รัตนฤมิตศร	นักวิจัย (เศรษฐศาสตร์)
นายสุนทร ตันม้นทอง	นักวิจัย (เศรษฐศาสตร์)
นายปวริศร เลิศธรรมเทวี	นักวิจัย (กฎหมาย)
นางสาวจารีย์ ปิ่นทอง	นักวิจัย

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้การสนับสนุนการวิจัยในโครงการ การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ หากปราศจากการสนับสนุนดังกล่าว การวิจัยในเรื่องใหม่เช่นนี้ย่อมทำได้ยาก

นอกจากนี้ การวิจัยนี้จะไม่สำเร็จล่วงไปได้ หากไม่ได้รับคำแนะนำจากที่ปรึกษาของโครงการ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากศาลยุติธรรมหลายท่าน อันประกอบไปด้วยท่านไสลเกษ วัฒนพันธุ์ และดร. ธรรมนุญ พิทยาภรณ์ ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ดร. สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ ที่นอกจากจะให้คำแนะนำต่างๆ แล้ว ยังช่วยประสานงานในการขอข้อมูลและให้ความช่วยเหลือด้านอื่นๆ อีกมากมาย ท่านสรวิศ ลิ้มปรงษ์ ซึ่งนอกจากจะให้คำแนะนำต่างๆ แล้ว ยังร่วมทำวิจัยด้วย และผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายอีกจำนวนมาก ซึ่งล้วนให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างสูง ส่วนในด้านการกำหนดกรอบความคิดในการศึกษา หัวหน้าคณะผู้วิจัยได้รับประโยชน์อย่างยิ่งจากคำแนะนำของ ศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

ในด้านการนำไปใช้ประโยชน์ทางนโยบาย หัวหน้าคณะผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลืออันมีคุณค่าอย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งเชิญให้หัวหน้าคณะผู้วิจัยไปนำเสนอผลการวิจัยต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีท่านมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธาน

ในด้านการอำนวยความสะดวกในการเก็บข้อมูล และการจัดสัมมนา คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณมาตี ธรรมสัจจุล และทีมงานจากสถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ และขอขอบคุณผู้บริหารศาลอาญาและศาลแขวงพระนครเหนือ ที่อนุญาตให้คณะผู้วิจัยเข้าไปจัดเก็บข้อมูลคดีความในฐานความผิดต่างๆ ในการศึกษา

ท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณเจนพิชา ชีวะอิสระกุล ซึ่งได้สัมภาษณ์จำเลยในคดีอาญา กว่า 10 ราย อันมีผลช่วยทำให้คณะนักวิจัยที่ไม่ใช่นักกฎหมาย ได้เข้าใจความรู้สึกของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรม

ข้อผิดพลาดที่อาจมีเหลืออยู่ในรายงานฉบับนี้เป็นของคณะผู้วิจัยทั้งสิ้น

บทสรุปผู้บริหาร

ระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยประสบปัญหาสำคัญในด้านประสิทธิภาพ ในทุกๆ ปี ศาลยุติธรรมจะต้องรับคดีเข้าสู่ระบบมากเกินกว่าที่จะสามารถพิจารณาให้เสร็จสิ้นได้ จึงมีคดีค้างคั่งในศาลจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ เรือ่นจำก็มีนักโทษมากกว่าขีดความสามารถที่จะรองรับได้ประมาณร้อยละ 70 ปัญหาดังกล่าวมีได้เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากร เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยใช้ทรัพยากรทั้งงบประมาณและบุคลากรมากกว่าหลายประเทศ

ในปัจจุบันได้มีความพยายามต่างๆ ในการลดเวลาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ศาลยุติธรรมได้นำเอาระบบการพิจารณาคดีแบบต่อเนื่องมาใช้ ในขณะที่กระทรวงยุติธรรมก็ส่งเสริมให้ใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยเฉพาะ “ยุติธรรมชุมชน” และ “ยุติธรรมसानฉันท” แม้ว่า ความพยายามเหล่านี้จะมีประโยชน์มากก็ตาม ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมก็ยังไม่ได้ถูกแก้ไขอย่างเพียงพอ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากกระบวนการยุติธรรมยังไม่ได้ถูกปฏิรูปให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ยากที่จะทำให้ระบบยุติธรรมสามารถสร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง ดังคำกล่าวที่ว่า “ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม ก็คือความอยุติธรรม”

การวิจัยนี้มุ่งที่จะศึกษาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้แนวคิดของวิชา “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยเศรษฐศาสตร์” (economic analysis of law) หรือที่จะเรียกในรายงานฉบับนี้ว่า “นิติเศรษฐศาสตร์” เป็นกรอบในการวิเคราะห์ กรอบแนวคิดดังกล่าวจะสมมติว่า มนุษย์มีเหตุผลในการเลือกดำเนินการในสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุด เช่น อาชญากรจะประกอบอาชญากรรมเมื่อผลประโยชน์สุทธิจากการดำเนินการดังกล่าวสูงกว่าการดำเนินการอื่น ในทำนองเดียวกัน ผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาเมื่อการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิมากกว่าการดำเนินการอื่น เช่น การฟ้องคดีแพ่ง ดังนั้น หากกระบวนการอนุญาตให้ฟ้องคดีอาญาในกรณีข้อพิพาทส่วนบุคคลได้ ผู้เสียหายก็จะมีแรงจูงใจในการฟ้องคดีอาญามากกว่าที่ควรจะเป็น เพราะไม่ต้องแบกรับต้นทุนเองทั้งหมด

การศึกษาทางนิติเศรษฐศาสตร์ยังทำให้ทราบว่า การลงโทษด้วยการปรับจะก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคมต่ำกว่าการลงโทษด้วยการจำคุก เนื่องจากการปรับก่อให้เกิดต้นทุนแก่รัฐในการบริหารค่อนข้างต่ำ และมีผลเป็นเพียงการโอนเงินจากผู้กระทำความผิดไปสู่รัฐ โทษปรับที่เหมาะสมยังสามารถป้องปรามการกระทำความผิดได้โดยไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียอื่น ๆ เช่น ไม่ทำให้ผู้ถูกลงโทษสูญเสียอิสรภาพ หรือมี “ตราบาบ” ซึ่งจะ使他สูญเสียโอกาสในการเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในขณะที่โทษจำคุกก่อให้เกิดความสูญเสียดังกล่าว

จากแนวคิดข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อสันนิษฐานว่า ความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยน่าจะเกี่ยวข้องกับสาเหตุ 2 ประการคือ ก) ระบบกฎหมายไทย มีความโน้มเอียงในการเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไป (over-criminalization) และ ข) การลงโทษทางอาญามีแนวโน้มใช้การจำคุกมากกว่าการลงโทษด้วยการปรับหรือแนวทางอื่นที่มีต้นทุนต่ำกว่า เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ และสรุปตัวอย่างคดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นและพิจารณาเสร็จสิ้นในช่วงปี พ.ศ. 2546-2551 ผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ดังกล่าวยืนยันข้อสันนิษฐานข้างต้นว่า ประเทศไทยใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาทจริง และศาลมักจะลงโทษจำคุกด้วยการจำคุกเกือบทุกคดีที่ศึกษา โดยจะลงโทษปรับก็ต่อเมื่อ ศาลตัดสินให้ลงโทษจำคุก แต่ให้รอการลงโทษ

จากข้อมูลคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล คณะผู้วิจัยได้จัดทำแบบจำลองเพื่อประมาณการต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผลจากแบบจำลองพบว่า เมื่อรวมต้นทุนเฉลี่ยในแต่ละขั้นตอนโดยถ่วงน้ำหนักด้วยความน่าจะเป็นในแต่ละเส้นทางแล้ว ต้นทุนเฉลี่ย (average cost) ในการดำเนินการคดีอาญาจะตกประมาณ 76,600 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น ซึ่งต้นทุนเฉลี่ยจากการประมาณการดังกล่าวถือเป็นต้นทุนขั้นต่ำและเป็นเฉพาะต้นทุนของรัฐเท่านั้น เนื่องจากยังไม่รวมต้นทุนของคู่กรณี เช่น ค่าทนายความและค่าเสียโอกาสต่างๆ

จากแบบจำลองที่พัฒนาขึ้น คณะผู้วิจัยได้ประมาณการประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ ในการลดต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยพิจารณาทางเลือกในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม 6 ทางเลือกที่มีการเสนอขึ้น คือ

1. การยกเลิกโทษอาญา (decriminalization) ในฐานความผิดต่างๆ ซึ่งเกิดจากกฎหมายห้าม (mala prohibita) โดยเฉพาะความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค และการหมิ่นประมาท นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ประมาณการการลดต้นทุนจากการใช้มาตรการทางปกครองแทนมาตรการทางอาญาในคดีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลตามกฎหมายขนส่งทางบก กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายสถานบริการ
2. การกำหนดให้คู่กรณีพยายามไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้ โดยสมมติให้ความน่าจะเป็นในการตกลงกันได้คือร้อยละ 50 ซึ่งเป็นอัตราที่พบในการศึกษาก่อนหน้านี้
3. การกำหนดให้อัยการถอนฟ้องคดีที่ผู้เสียหายฟ้องร้องคดีต่อศาลโดยตรง
4. การให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีที่อัยการฟ้อง
5. การใช้โทษปรับแทนการจำคุกระยะสั้น (ระยะเวลาจำคุกไม่เกิน 1 ปี)
6. การยกเลิกการให้ดุลพินิจของผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีและอัยการสูงสุดในการอนุญาตให้ฎีกาได้ ตามมาตรา 221ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตารางต่อไปนี้จะแสดงต้นทุนของรัฐที่จะลดลงจากการปฏิรูปในแต่ละแนวทาง

ตาราง สรุปต้นทุนของรัฐที่ลดลงจากการปฏิรูปตามทางเลือกต่าง ๆ

ข้อเสนอปฏิรูป	ต้นทุนต่อคดี (บาท)	จำนวนคดีต่อปีที่ เหลือ (คดี)	ต้นทุนที่ลดลง (ล้านบาทต่อปี)
กรณีฐาน (สภาพปัจจุบัน)	76,612	565,764	-
1. การยกเลิกโทษอาญา			
1.1 ยกเลิกโทษอาญาคดีเช็ค-หมิ่นประมาท	7,995	548,430	1,189
1.2 ยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายอื่น	48,574	558,242	210
1.3 เหมือน 1.2 แต่มีการฟ้องศาลปกครอง	73,996	558,242	13
2. การไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้	62,593	526,091	520
3. การให้อัยการถอนฟ้องคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเอง	76,612	564,576	33
4. การให้ศาลได้สวนมูลฟ้องคดีที่อัยการฟ้อง	76,612	565,368	11
5. การใช้โทษปรับแทนการจำคุก	55,778	565,764	605
6. การลดดุลพินิจในการให้ประกัน	75,328	565,764	9.6

ที่มา: การประมาณการโดยคณะผู้วิจัย

จากตารางจะเห็นว่า ทางเลือกในการปฏิรูปที่มีผลในการลดต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมได้มากที่สุดตามลำดับคือ

1. การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายบางฉบับ โดยเฉพาะการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 และกฎหมายหมิ่นประมาท จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 1,189 ล้านบาทต่อปี
2. การใช้โทษปรับแทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 605 ล้านบาทต่อปี
3. การไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้ในชั้นศาล จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 520 ล้านบาทต่อปี
4. การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายอื่น นอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 และกฎหมายหมิ่นประมาท จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 210 ล้านบาทต่อปี หากสมมติว่า ไม่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

ทั้งนี้ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทางดังกล่าวทั้ง 4 ทางเลือก ไม่น่าจะก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม หรือระบบเศรษฐกิจและสังคม หากได้เตรียมมาตรการทางเลือกต่าง ๆ ที่เหมาะสมรองรับไว้แล้ว ทางเลือกในการปฏิรูปดังกล่าวจึงสมควรได้รับการพิจารณาในการนำไปปฏิบัติ โดยมีความสำคัญในลำดับสูง

ต่อข้อเสนอในการนำโทษปรับมาใช้แทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง ที่ผ่านมา มักมีข้อโต้แย้งว่า โทษปรับมีผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้มาก และโทษปรับมักไม่สามารถป้องปรามการกระทำความผิดได้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเสนอให้นำเอาโทษปรับตามรายได้ (day fines) มาใช้แทนโทษปรับแบบตายตัว (fixed sum fines) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากโทษปรับตามรายได้สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของคนกลุ่มต่างๆ ได้ นอกจากนี้โทษปรับดังกล่าวยังสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้โทษปรับที่แท้จริงไม่ลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับเงินเฟ้อ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังเสนอให้ใช้โทษบริการสังคมแทนในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ส่วนโทษจำคุกนั้น คณะผู้วิจัยยังเสนอให้ใช้เฉพาะในกรณีที่มีการทำความผิดร้ายแรง หรือไม่สามารถใช้การลงโทษอื่นได้เท่านั้น

Executive Summary

Economic Analysis of the Thai Criminal Justice System

The Thai criminal justice system is fraught with problems of inefficiency in many parts of its process. Each year the courts receive many more cases than they can decide, leaving a growing backlog of undecided cases. The number of imprisoned convicts is roughly 170 percent the carrying capacity of prisons. However, these overloads are not the result of a lack of resources. By international standards, the Thai criminal justice system consumes relatively more resources in terms of budget and personnel than many other countries.

There are many ongoing initiatives to streamline the criminal procedures. For example, the court has introduced a system of continuous case hearings. The Ministry of Justice has promoted the use of alternative dispute resolution, “community justice” and “restorative justice.” Useful as they are, these initiatives have so far been unable to significantly reduce the inefficiencies in the criminal justice system. We argue that, unless the system is reformed to be more efficient, accessibility and fairness would be of limited value. As the saying goes: “justice delayed is justice denied.”

We argue that an economic analysis can provide fresh insights into the problem and offer new perspectives for possible solutions. We assume that individuals are rational in the sense that they are forward looking and attempting to maximize their own interests. From this perspective, people commit criminal offenses if they expect the net benefits from them to exceed the net benefits they could obtain by performing other activities. Net benefits related to a crime are defined as benefits from the crime minus the costs in conducting it and the costs arising from being prosecuted and punished. Similarly, a rational injured person will file a criminal lawsuit if he expects the net benefits from it to exceed the net benefits he could obtain from other activities, including filing a civil lawsuit. As criminal sanction involves the use of public resources, if a dispute that is private in nature is allowed to be settled criminally, the plaintiffs would have an incentive to overuse the justice system by initiating more lawsuits than necessary since they would not have to bear the full cost of their actions.

Another key major insight of the economic approach is that monetary sanctions such as fines are superior to non-monetary ones such as imprisonment in many ways. Aside from relatively small collection costs, the social cost of fines is almost zero, as they are just transfers from the convicted offenders to the public. Fines also have another advantage over imprisonment in that, while still furnishing deterrence effects, they do not deprive the convicted offenders of freedom and attach social stigma to them. As a result, they do not have the negative effects of excluding the offenders from current and future labor market and disrupting economic activities. On the other hand, the cost of imprisonment can be very high, as it comprises the sum of the earnings foregone, the value placed on the restrictions on consumption and freedom, and the social costs of stigmatization.

Based on such insights, we hypothesize that the inefficiencies of Thailand's current criminal justice system are a result of two major problems: (a) systematic biases toward criminal proceedings over civil ones, and (b) the underutilization of monetary sanctions and the overutilization of imprisonment. To test our hypotheses, we analyze the Thai legislations and sampled court cases decided during 2003-2008. The analysis confirms that the Thai legal system indeed prefers criminal sanctions to civil ones. In particular, it is found that there are over 350 legislations that provide criminal sanctions against prohibited actions. Many of them are related to disputes between private parties over private matters such as defamation and the use of bounced cheques. We also found that even though almost all statutes provide judges with a choice of imposing imprisonment or fines, or both, on convicted offenders, imprisonment has been the predominant mode of sanction by the court. Fines are used only in cases involving minor criminal offenses, such as gambling, or in combination with suspended imprisonment.

Based on the sampled court cases, we construct a model to estimate the costs borne by the state in conducting criminal proceedings. We found that it costs averagely about 76,600 Baht to settle a criminal case accepted by the Court of First Instance. This includes the costs to finance the operation of the police, prosecution, all levels of courts, prisons and correction facilities. If the costs borne by private parties, such as lawyer fees and their opportunity costs, are also included, the total cost is likely to become much higher.

Based on the model, we estimate the potential cost savings that can be achieved by the following six reform proposals that have been suggested:

1. Decriminalizing certain *mala prohibita* offences. In particular, we estimate the cost saving arising from decriminalizing the use of bounced cheques and defamation. We also estimate the savings arising from replacing criminal sanctions with administrative ones to sanction violators of transportation, building and service provision regulations.
2. Requiring the parties to attempt to settle their disputes through mediation. The estimation assumes a success rate of 50 percent, as indicated by a previous study.
3. Disallowing plaintiffs to file criminal cases directly to the court without an approval from a public attorney.
4. Requiring the court to conduct preliminary examination of the cases filed by public attorneys before accepting them.
5. Replacing short-term imprisonment (less than 1 year) with monetary fines.
6. Abolishing the discretion of judges and the public attorneys to allow a case to be appealed to the Supreme Court.

The estimated cost savings of each reform proposal are shown in the following table.

Table Cost saving resulted by various reform proposals

Reform Proposal	Cost per case (Baht)	Number of remaining cases	Cost saving (million Baht per year)
Base case (status quo)	76,612	565,764	-
1. Decriminalization			
1.1 Decriminalizing cheque misuses and defamation	7,995	548,430	1,189
1.2 Replacing criminal sanctions with administrative ones	48,574	558,242	210
1.3 Same as 1.2, but assume that 10% of the cases will be appealed to the administrative court	73,996	558,242	13
2. Compulsory mediation before the court considers the case	62,593	526,091	520
3. Disallowing plaintiffs filing lawsuits to the court directly without approvals from public attorneys	76,612	564,576	33
4. Requiring the court to conduct preliminary examination of cases filed by public attorneys	76,612	565,368	11
5. Replacing imprisonment of less than 1 year with monetary fines	55,778	565,764	605
6. Abolishing the discretion of judges and the public attorneys to allow a case to be appealed to the Supreme Court	75,328	565,764	9.6

Source: estimated by the authors

The table shows four reform proposals would produce the most significant savings: decriminalizing the use of bounced cheques and defamation (1.2 billion Baht in saving per year), replacing imprisonment of less than 1 year with monetary fines (605 million Baht in saving per year), compulsory mediation between disputing parties (520 million Baht in saving per year) and replacing criminal sanctions with administrative ones (210 million Baht in saving per year). We believe that all the four reform proposals would neither compromise the fairness of the justice system nor bring about significant negative social and economic impacts, provided that appropriate safeguard measures are put in place. Thus, these reform options should be accorded high priority for consideration.

While replacing short-term imprisonment with fines can result in significant savings, there are a number of arguments against the use of fines. Firstly, it is widely believed that it favors the rich over the poor. Secondly, many people view that fines alone would not have the necessary deterrent effect. We believe that these arguments reflect the weaknesses of the current fines system rather than the inherent faults in the use of fines as a sanction in itself. To address the two concerns, we propose that ‘day fines’, fines that are determined based on both the gravity of the offences and the offender's income, should replace the current fixed-sum fines. A major strength of day fines is that high and low-income people are punished proportionate to their incomes, thus avoiding the pro-rich bias in the current fixed-sum fines. Based on the level of income, day fines tend to keep pace with inflation and thus do not lose its deterrent effect overtime. We also propose that community services should be performed in case of fine defaults. Finally, we believe that imprisonment should be limited to the case of felony or used as a last resort sanction in the case of non-felony ones.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	i
บทสรุปผู้บริหาร.....	iii
Executive Summary	vii
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ขอบเขตของโครงการ.....	3
1.3.1 การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและ วรรณกรรมปริทัศน์.....	3
1.3.2 ภาพรวมของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย จากมุมมองนิติเศรษฐศาสตร์	4
1.3.3 ต้นทุนของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย	7
1.3.4 ค่าปรับทางอาญาเปรียบเทียบกับมาตรการเยียวยาจำคุกเงินอื่นๆ จากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์	8
1.3.5 กรณีศึกษาทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมายกรณีที่ 1: คดีหมิ่นประมาท ...	8
1.3.6 กรณีศึกษาทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมายกรณีที่ 2: คดีเซ็ค	9
1.3.7 การสำรวจข้อมูลที่สามารถใช้ได้ในการวิจัยเชิงประจักษ์	10
1.4 โครงสร้างรายงานในโครงการวิจัย.....	11
บทที่ 2 ปัญหาของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยจากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์.....	13
2.1 บทนำ.....	13
2.1.1 สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย.....	13
2.1.2 ขนาดของระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย	14
2.1.3 จำนวนคดีที่ค้างในศาลและนักโทษที่ถูกจำคุก	15
2.2 หลักนิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญา.....	18
2.2.1 การป้องปรามโดยการลงโทษที่เป็นตัวเงิน (deterrence with monetary sanction)	19
2.2.2 การป้องปรามโดยการลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน (deterrence with non-monetary sanction)	20

2.3	ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจากการวิเคราะห์ทางนิติเศรษฐศาสตร์	21
	2.3.1 การใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาท	22
	2.2.2 การกำหนดโทษปรับต่ำเกินกว่าระดับที่เหมาะสมมาก	23
2.4	สรุป	30
บทที่ 3	การวิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเชิงประจักษ์	33
3.1	กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทย	35
	3.1.1 คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย	35
	3.1.2 คดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย	35
3.2	กรณีศึกษาการพิจารณาคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับ 8 ฐานความผิดในศาลชั้นต้น	37
	3.2.1 ความผิดอันยอมความได้	37
	3.2.2 ความผิดอาญาแผ่นดิน	41
3.3	สรุปและข้อสังเกตเบื้องต้นของคณะผู้วิจัย	49
3.4	การพิจารณาคดีอาญาในศาลฎีกา	53
3.5	เวลาที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	56
3.6	ข้อเสนอแนะเบื้องต้นต่อทางเลือกในการปฏิรูป	57
บทที่ 4	ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	61
4.1	แบบจำลองที่ใช้ในการประมาณการต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรม	61
4.2	ต้นทุนของภาครัฐที่จะลดลงจากการปฏิรูปในแต่ละทางเลือก	67
4.3	สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย	72
บทที่ 5	การใช้โทษปรับในการลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา.....	77
5.1	แนวคิดเรื่องค่าปรับ	77
5.2	ประสิทธิผลของค่าปรับในการป้องปรามการทำผิด	78
5.3	ค่าปรับที่เหมาะสมที่สุด	81
5.4	ค่าปรับตามรายได้ (day fines)	82
	5.4.1 แนวคิด	83
	5.4.2 ความเป็นมาและประสบการณ์ในการใช้	84
	5.4.3 กระบวนการบังคับโทษปรับตามรายได้	85
	5.4.4 ข้อจำกัดและประเด็นโต้แย้งของโทษปรับตามรายได้	90
5.5	สรุปและข้อเสนอแนะ	91

	หน้า
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	93
6.1 สรุป.....	93
6.2 ข้อเสนอแนะ	93
 เอกสารอ้างอิง.....	 95
 ภาคผนวกที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สามารถใช้ได้ ในงานศึกษาเชิงประจักษ์.....	 101
 ภาคผนวกที่ 2 สรุปความเห็นจากการสัมมนา ครั้งที่ 1 “การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ด้วยเศรษฐศาสตร์”	 111
 ภาคผนวกที่ 3 สรุปความเห็นจากการสัมมนา ครั้งที่ 2 “การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเชิงประจักษ์”	 117
 ภาคผนวกที่ 4 สรุปความเห็นจากการสัมมนา ครั้งที่ 6 “ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”	 129

สารบัญญภาพและตาราง

	หน้า
ภาพที่ 2.1	งบประมาณของระบบยุติธรรมทางอาญาไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ปีพ.ศ. 2546 16
ภาพที่ 2.2	จำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ 16
ภาพที่ 2.3	จำนวนคดีอาญาที่ค้างหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการของศาล ปีพ.ศ. 2546-2551 17
ภาพที่ 2.4	จำนวนนักโทษของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ปีพ.ศ. 2546 17
ภาพที่ 2.5	ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP deflator) ปีฐานพ.ศ. 2494 = 100 29
ภาพที่ 2.6	ความน่าจะเป็นในการจับผู้ต้องหาของตำรวจประเทศไทยปี 2548 30
ภาพที่ 3.1	กระบวนการพิจารณาความอาญา 36
ภาพที่ 3.2	เส้นทางของคดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค 38
ภาพที่ 3.3	เส้นทางของคดีความผิดฐานหมิ่นประมาท 40
ภาพที่ 3.4	เส้นทางของคดีความผิดฐานลักทรัพย์ 42
ภาพที่ 3.5	เส้นทางของคดีความผิดเกี่ยวกับการพนัน 43
ภาพที่ 3.6	เส้นทางของคดีความผิดเกี่ยวกับการจราจรทางบก 44
ภาพที่ 3.7	เส้นทางของคดีความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน 46
ภาพที่ 3.8	เส้นทางของคดียาเสพติด 47
ภาพที่ 3.9	เส้นทางของคดีความผิดต่อร่างกาย 49
ภาพที่ 3.10	อัตราการรับสารภาพของจำเลยในชั้นพิจารณาคดีของศาล 53
ภาพที่ 4.1	แบบจำลองแสดงเส้นทางของคดีในกระบวนการยุติธรรมอาญา 65
ตารางที่ 2.1	ค่าปรับที่ควรจะเป็นในปัจจุบันเพื่อให้มีค่าที่แท้จริงเท่ากับปีที่บัญญัติกฎหมาย 26
ตารางที่ 3.1	ระวางโทษสูงสุดของการกระทำความผิดในแต่ละฐานความผิด 34
ตารางที่ 3.2	สรุปคำพิพากษาของศาลใน 8 ฐานความผิด 50
ตารางที่ 3.3 (ก)	เปรียบเทียบผลการพิจารณาคดีเช็คที่ผู้เสียหายฟ้องเองกับที่อัยการยื่นฟ้อง 51
ตารางที่ 3.3 (ข)	เปรียบเทียบผลการพิจารณาคดีหมิ่นประมาทที่ผู้เสียหายกับอัยการยื่นฟ้อง 51
ตารางที่ 3.4	การลงโทษในกรณีเอกชนเป็นผู้เสียหายและเป็นความผิดต่อส่วนตัว 55
ตารางที่ 3.5	การลงโทษในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายหรือความผิดอาญาแผ่นดิน 55
ตารางที่ 3.6	สรุปเวลาที่ใช้ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของคดี 57
ตารางที่ 4.1	สรุปทางเลือกในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และข้อสมมติ (assumption) ที่ใช้ในการประมาณการ 74
ตารางที่ 4.2	สรุปต้นทุนของรัฐที่ลดลงจากการปฏิรูปตามทางเลือกต่างๆ 75
ตารางที่ 5.1	ร้อยละของการใช้โทษปรับในการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญาในเยอรมนี 80
ตารางที่ 5.2	ตัวอย่างตารางหน่วยวันปรับของความผิดตามระดับความร้ายแรงใน Staten Island 86
ตารางที่ 5.3	ตัวอย่างช่วงค่าของหน่วยวันปรับใน Staten Island 87
ตารางที่ 5.4	วิธีการประเมินรายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำความผิดในประเทศต่างๆ 89

บทที่ 1 บทนำ

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

1.1 หลักการและเหตุผล

เป็นที่กล่าวกันโดยทั่วไปว่า การศึกษาวิชากฎหมายในประเทศไทยก่อให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมายในการเป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาประเทศมาก เช่น การขาดแคลนนักกฎหมายที่มีทักษะในการออกแบบกฎหมายให้เหมาะสมกับความต้องการของสังคมและสอดคล้องกับการใช้ควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในโลกความเป็นจริง เนื่องจากการออกแบบกฎหมายมักขาดการคำนึงถึงแรงจูงใจ (incentive) ของผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่จะถูกกฎหมายบังคับใช้ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น การฟ้องร้องกันเกินกว่าระดับที่เหมาะสม ทำให้เกิดคดี “รกโรงรกศาล” อันเป็นผลให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรของสังคมไปอย่างมากตลอดจนการมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนในลักษณะต่างๆ อย่างมากมายในวงกว้าง เช่น การละเลยกฎหมายในวงกว้าง หรือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งกัน ในส่วนของการตีความกฎหมาย มักมีข้อวิจารณ์ว่า นักกฎหมายจำนวนมากเน้นการตีความตามตัวอักษร หรือเน้นการตีความเพียงให้เกิดความสอดคล้องภายใน (internal consistency) ของระบบกฎหมายเท่านั้นโดยไม่มีตรรกะการตีความซึ่งเชื่อมโยงกฎหมายเข้ากับโลกความเป็นจริง

ตัวอย่างของปัญหาดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนในส่วนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาประมาณ 350 ฉบับ มีจำนวนผู้ถูกจับกุมคุมขังมาก ทั้งนักโทษและผู้ถูกกล่าวหาที่ศาลยังไม่พิพากษาถึงที่สุด ทั้งที่จำนวนไม่น้อยเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากยาเสพติด และผู้ต้องโทษระยะสั้น ซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดโดยประมาท หรือพลาดพลังซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดต้นทุนอย่างมหาศาลต่อระบบยุติธรรมของประเทศแล้วยังทำให้เกิดคำถามต่อระบบยุติธรรม เพราะกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพต่ำ อาจไม่ทำให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริงและเป็นแรงผลักดันให้เกิดกระแสในการปฏิรูประบบกฎหมายอาญาในประเทศไทย

แนวทางหนึ่งในการลดปัญหาในการออกแบบและการตีความกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นคือการนำเอาศาสตร์แขนงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาช่วยในการวิเคราะห์ ออกแบบและเสนอแนะแนวทางในการตีความของกฎหมายให้เชื่อมโยงกับโลกความเป็นจริงดังที่ Richard A Posner ซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ที่มีชื่อเสียงของสหรัฐได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ (Posner, 2001) หนึ่งในศาสตร์ที่วงการกฎหมายของประเทศต่างๆ พบว่ามีประโยชน์ในการออกแบบระบบและตีความกฎหมายคือเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นวิชาที่เน้นการศึกษาแรงจูงใจและพฤติกรรมของมนุษย์ในการ

แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนภายใต้กฎกติกาต่างๆ และได้พัฒนาเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการของรัฐในสังคมอย่างเป็นระบบ รวมถึงหลักการว่าด้วยออกแบบกฎกติกาเพื่อปรับพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมให้บรรลุผลตามเจตจำนงของกฎหมายในปัจจุบัน วงการวิชาการด้านกฎหมายในประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะสหรัฐและยุโรป มีความตื่นตัวและมีพัฒนาการมากในการศึกษาศาสตร์ที่เรียกว่า “กฎหมายและเศรษฐศาสตร์” (law and economics) หรือ “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยเศรษฐศาสตร์” (economic analysis of law) หรือที่จะขอเรียกในรายงานฉบับนี้ว่า “นิติเศรษฐศาสตร์” จนสามารถสามารถสังเคราะห์องค์ความรู้ออกมาในรูปของตำรา (เช่น Polinsky and Shavell, 2007 และ Shavell, 2004) วารสารวิชาการเฉพาะด้าน เช่น American Law and Economics Review และ European Journal of Law and Economics ตลอดจนนิตสารานุกรม เช่น Bouckaert and De Geest (2001)

สารานุกรม Wikipedia ได้สรุปผลกระทบของนิติเศรษฐศาสตร์ว่า มีอิทธิพลอย่างสูงมากในสหรัฐ โดยผู้พิพากษาได้ใช้วิธีการวิเคราะห์และทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในการตัดสินคดีอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ นิติเศรษฐศาสตร์ยังมีผลกระทบต่อการศึกษาด้านกฎหมายในหลายประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่โรงเรียนกฎหมายในอเมริกาเหนือ ยุโรป เอเชีย ต่างมีอาจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ประจำอยู่ และในปัจจุบันมีนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากที่เขียนบทความวิชาการเชื่อมโยงระหว่างหลักกฎหมายกับหลักเศรษฐศาสตร์ ตัวอย่างของสาขาของกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลจากการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์อย่างเด่นชัดในช่วงแรกคือ กฎหมายการแข่งขัน (competition law) หรือกฎหมายป้องกันการผูกขาด (antitrust law) และกฎหมายการกำกับดูแลต่างๆ (ดู ธรรมนุญ พิทยาภรณ์, 2554) ก่อนที่จะขยายมายังสาขาอื่นๆ ของกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สิน กฎหมายสัญญา กฎหมายละเมิด กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายอุบัติเหตุกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายระหว่างประเทศ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม แม้วานิติเศรษฐศาสตร์จะให้มุมมองใหม่ๆ แก่การปฏิรูประบบกฎหมายมากมายก็ตาม การปฏิรูประบบกฎหมายโดยภาพรวมก็ยังจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงมิติอื่นๆ อีกมาก และต้องคำนึงถึงบริบทด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมไทย ซึ่งอาจแตกต่างในสาระสำคัญจากบริบทที่ใช้ในการพัฒนาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์กฎหมายก็ได้ โดยนัยนี้ การประยุกต์ใช้หลักเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์กฎหมาย จึงเป็นเครื่องมือที่เติมเต็ม (complement) แต่ไม่ได้ทดแทน (substitute) เครื่องมือในการวิเคราะห์อื่นๆ ที่มีอยู่

1.2 วัตถุประสงค์

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาองค์ความรู้ด้านนิติเศรษฐศาสตร์ขึ้นในประเทศไทย
2. ประยุกต์หลักวิชาการด้านนิติเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์ระบบกฎหมายอาญาในประเทศไทยเพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายในการพัฒนาระบบกฎหมายอาญาของไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น
3. ประยุกต์หลักวิชาการด้านนิติเศรษฐศาสตร์ เพื่อศึกษากฎหมายสำคัญในกรณีศึกษา 2 กรณีคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นประมาท และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็ค เพื่อศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดโทษอาญาต่อฐานความผิดที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายในการพัฒนากฎหมายดังกล่าวของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น
4. วางรากฐานของการวิจัยเชิงประจักษ์ เพื่อพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้ดีขึ้น และการกระตุ้นให้เกิดการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิรูประบบยุติธรรม

1.3 ขอบเขตของโครงการ

การศึกษาในโครงการนี้ประกอบไปด้วยหัวข้อที่เกี่ยวข้องกัน 7 หัวข้อ ซึ่งจะนำเสนอในรูปแบบของบทความแต่ละชิ้นดังนี้

1.3.1 การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์

หัวข้อนี้เป็นบทนำที่อธิบายว่า นิติเศรษฐศาสตร์คืออะไร มีประโยชน์อย่างไร มีประวัติความเป็นมาอย่างไร บทความนี้จะอธิบายแนวคิดสำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ เช่น ประสิทธิภาพ (efficiency) สวัสดิการ (welfare) ทฤษฎีบทของโคส (Coase Theorem) ต้นทุนค่าธุรกรรม (transaction cost) การบังคับใช้กฎหมายในระดับที่เหมาะสมที่สุด (optimal law enforcement) เป็นต้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษานิติเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทย

นอกจากนี้ บทความนี้จะครอบคลุมถึงวรรณกรรมปริทัศน์ โดยจะสรุปข้อค้นพบ (findings) ที่สำคัญของการวิเคราะห์ด้านนิติเศรษฐศาสตร์ในต่างประเทศ ทั้งที่เป็นงานในเชิง

ทฤษฎี (theoretical) และงานในเชิงประจักษ์ (empirical) แยกตามกฎหมายในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญคือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน กฎหมายสัญญา กฎหมายละเมิด กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายอุบัติเหตุ ฯลฯ

ความคาดหวังในการใช้ประโยชน์

เป้าหมายของการศึกษาในหัวข้อนี้คือการให้ข้อมูลพื้นฐานต่อนักกฎหมายที่สนใจนิติเศรษฐศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์ที่สนใจประยุกต์นิติเศรษฐศาสตร์เพื่อทำความเข้าใจกฎหมาย นักวิชาการ นักศึกษา ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป

1.3.2 ภาพรวมของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจากมุมมองนิติเศรษฐศาสตร์

บทความนี้จะประยุกต์แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย และตรวจสอบข้อสันนิษฐาน (hypothesis) ต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยมีต่อระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ในด้านประสิทธิภาพ (efficiency) และความเป็นธรรมในการกระจาย (distribution) ต้นทุนและประโยชน์ของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้น 3 ประการ ซึ่งต้องการตรวจสอบ ดังนี้คือ

ข้อสันนิษฐานที่ 1: ระบบกฎหมายไทยเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไป (over-criminalization) ในความหมายดังต่อไปนี้

- มีกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติซึ่งมีบทลงโทษทางอาญามากถึง 350 ฉบับ ทั้งที่ประเด็นที่เป็นข้อพิพาทในบางเรื่องเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง หรือมีผลกระทบน้อย เช่น กฎหมายหมิ่นประมาท กฎหมายเช็ค กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งน่าจะสามารถใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนของกฎหมายละเมิด และกฎหมายสัญญา ในการระงับข้อพิพาทได้
- ในกรณีที่กฎหมายมีบทลงโทษทั้งในทางแพ่งและอาญา และมีการฟ้องร้องทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาการพิจารณาคดีทางแพ่งมักรอการพิจารณาคดีทางอาญาให้เสร็จสิ้นก่อนซึ่งมีผลให้การพิจารณาคดีทางอาญาเป็นกระบวนการหลักในการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ หากคดีแพ่งหมดอายุความ แต่โจทก์ชนะในคดีอาญาก็ยังสามารถกลับมาเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งได้อีก

- กฎหมายบางฉบับได้ตั้งหน่วยงานฝ่ายปกครองขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลเศรษฐกิจ แต่ในการออกแบบการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานเหล่านั้นมักเน้นกระบวนการทางอาญาแทนกระบวนการทางปกครอง เช่น กฎหมายการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- ในบางกรณี กฎหมายถูกออกแบบให้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยแนวคิดทางอาญาล้วนๆ เช่น ปฏิบัติต่อผู้เสพยาเสพติด ในฐานะ “อาชญากร” มากกว่าในฐานะ “เหยื่อ”

ผลกระทบของการที่ระบบกฎหมายไทยเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไปคือ

- ทำให้ผู้เสียหายเลือกที่จะดำเนินคดีทางอาญามากเกินกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด (optimal level) ซึ่งหมายถึง ระดับที่มีการสูญเสียทรัพยากรของสังคมน้อยที่สุด เพราะการกระบวนการทางอาญาใช้ทรัพยากรของรัฐในขณะที่การใช้กระบวนการทางแพ่งและพาณิชย์ใช้ทรัพยากรของผู้เสียหาย การอนุญาตให้ใช้กระบวนการทางอาญาในการเยียวยาในหลายกรณี จึงลดต้นทุนของผู้เสียหายให้ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น
- ทำให้ระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีขนาดใหญ่ และใช้ทรัพยากรมาก
- ยากที่จะดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากการดำเนินคดีทางอาญาต้องการพยานหลักฐานที่พิสูจน์เจตนาและการกระทำของจำเลยให้ศาลพิจารณาจนปราศจากข้อสงสัยอันสมควร (proof beyond reasonable doubt) ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้โดยง่าย

ข้อสันนิษฐานที่ 2: เมื่อพิจารณาเฉพาะกฎหมายที่มีบทลงโทษอาญาบทลงโทษในกฎหมายส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงในการลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการจำคุก (imprisonment) มากกว่าการลงโทษด้วยการปรับ (fine) เนื่องจาก โทษปรับมักถูกกำหนดให้อยู่ระดับที่ต่ำกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด (optimal level) ซึ่งหมายถึงที่เท่ากับผลรวมของความเสียหาย (harm) และต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement cost) จนไม่สามารถป้องปราม (deter) ไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายและต้องใช้การลงโทษด้วยการจำคุกเป็นหลัก

การที่โทษปรับถูกกำหนดให้อยู่ระดับที่ต่ำกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด น่าจะมีสาเหตุต่างๆ หลายประการดังนี้

- ในการยกร่างกฎหมาย ไม่เคยมีการศึกษาอย่างเป็นระบบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถกำหนดโทษปรับได้อย่างเหมาะสม

- การกำหนดโทษปรับสูงสุดตามกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงเงินเฟ้อซึ่งทำให้โทษปรับที่แท้จริงเมื่อปรับด้วยเงินเฟ้อแล้ว (inflation-adjusted fine) ของกฎหมายที่บังคับใช้มาเป็นเวลานาน มีค่าลดลงตามอัตราเงินเฟ้อ
- การพิจารณาความเสียหายจริงที่เกิดขึ้นต่อเนื่องไปในอนาคตมักไม่ได้คิดผลกระทบของค่าของเงินที่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (time value of money) ซึ่งทำให้ละเลยค่าเสียโอกาสในการใช้เงินนั้นเพื่อการอื่น
- การกำหนดโทษปรับไม่ได้พิจารณาถึงความน่าจะเป็น (probability) โดยเฉลี่ยของความสามารถในการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งทำให้โทษปรับอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับ optimal และไม่สามารถป้องปราม (deter) ไม่ให้มีการละเมิดกฎหมายได้อย่างเพียงพอ

ผลกระทบในด้านลบของการเน้นการลงโทษด้วยการจำคุกที่มากเกินไปดังที่กล่าวมาข้างต้นคือ

- ผู้เสียหายมักไม่ได้รับการชดเชยอื่นจากกระบวนการยุติธรรม นอกจากการแก้แค้นจนเป็นปัญหาใหญ่ที่นำไปสู่แนวคิดในการปฏิรูปกฎหมายให้เกิดระบบยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice)
- ผู้กระทำความผิดสูญเสียเสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง โอกาสในการประกอบอาชีพ และโอกาสในการปรับปรุงแก้ไขตนเอง ทั้งที่ในหลายกรณี การกระทำความผิดนั้นไม่ได้มีลักษณะในเชิง “อาชญากรรม” ที่ร้ายแรง
- รัฐมีต้นทุนสูงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ต้องสร้างเรือนจำ และว่าจ้างเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยใช้ทรัพยากรมาก

ข้อสันนิษฐานที่ 3: ระบบการกลั่นกรองคดีในกระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ จนทำให้มี “คดีรกโรงรกศาล” ซึ่งทำให้การพิจารณาคดีใช้เวลานานมาก และความยุติธรรมไม่สามารถเกิดขึ้นจริง แม้ศาลได้พยายามเร่งรัดคดีอย่างเต็มที่แล้ว

ตัวอย่างของการกลั่นกรองคดีในกระบวนการยุติธรรมที่อาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ได้แก่ การที่อัยการอาจสั่งฟ้องมากเกินไป การที่ศาลประทับฟ้องโดยไม่มีมูลคดี การรับพิจารณาอุทธรณ์-ฎีกามากเกินไป ซึ่งทำให้มีปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณา และนำไปสู่การยกฟ้องในภายหลังเป็นต้น

ความคาดหวังในการใช้ประโยชน์

เป้าหมายของการศึกษาในหัวข้อนี้ คือการสร้างองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการปฏิรูประบบ ยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย โดยกระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือโดยกระบวนการอื่น

1.3.3 ต้นทุนของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

หากข้อสันนิษฐานต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นความจริงแนวทางหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยเกิดขึ้นได้สำเร็จก็คือ การประมาณการ ต้นทุน (cost) ของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยการประมาณการ ประโยชน์ของการปฏิรูปตามภาพสถานการณ์ (scenario) ต่าง ๆ และนำเสนอข้อมูลดังกล่าวต่อผู้ กำหนดนโยบายและสาธารณชน

ทั้งนี้ ในการประมาณการต้นทุนของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ของไทย ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญต่อการประมาณการต้นทุนของภาครัฐในขั้นตอนต่างๆ ของ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และต้นทุนของกลุ่มความเอกชน ทั้งในด้านค่าจ้างนักกฎหมาย และ ค่าเสียโอกาส (opportunity cost) จากเวลาที่สูญหายไป ในส่วนที่สามารถประมาณการได้

ควบคู่กันไปกับการประมาณการต้นทุน คณะผู้วิจัยจะพยายามประเมินว่า ระบบยุติธรรม ทางอาญาที่เป็นอยู่สามารถป้องปรามมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายได้หรือไม่ เพียงใด ในกรณีที่ไม่ สามารถหาข้อมูลได้

นอกจากการประมาณการต้นทุนดังกล่าวแล้วผู้วิจัยจะประมาณการความประโยชน์ (benefit) ของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในภาพสถานการณ์ (scenario) ต่างๆ ที่ สำคัญที่อาจเป็นไปได้ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการหาข้อมูลได้ คือ

- การปฏิรูปกฎหมายโดยยกเลิกบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายบางฉบับ
- การหันไปใช้การลงโทษด้วยการปรับแทนการจำคุก
- การปรับปรุงระบบการกลั่นกรองคดี โดยเปลี่ยนค่าพารามิเตอร์ (parameter) ของอัตราการส่งต่อคดีในขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น การยื่นฟ้องคดีของอัยการต่อศาลการรับฟ้องของศาลชั้นต้น และการรับ อุทธรณ์ของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา เป็นต้น

ความคาดหวังในการใช้ประโยชน์

เป้าหมายของการศึกษาในหัวข้อนี้คือ การสร้างองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการปฏิรูประบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย โดยกระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือโดยกระบวนการอื่น

1.3.4 ค่าปรับทางอาญาเปรียบเทียบกับมาตรการเยียวยาด้านเงินอื่น ๆ จากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์

ในทางกฎหมายมีมาตรการลงโทษหรือมาตรการเยียวยาที่เกี่ยวข้องกับเงิน (monetary measure) หลายรูปแบบ เช่น ค่าปรับทางอาญา ค่าเสียหายทางแพ่ง และค่าปรับปกครอง บทความนี้จะกล่าวถึงแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ต่อมาตรการดังกล่าวในระบบกฎหมายไทย โดยจะวิเคราะห์ว่าในทางทฤษฎี มาตรการต่างๆ ดังกล่าวแต่ละมาตรการมีจุดแข็งและจุดอ่อนอย่างไร และมีผลต่อประสิทธิภาพ และการกระจายต้นทุนและประโยชน์ต่อฝ่ายต่างๆ เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และสามารถให้หนุนเสริมกันได้หรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์แนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคิดค่าเสียหายและโทษปรับในต่างประเทศ เช่น การปรับเพื่อลงโทษ (punitive damage) การคิดค่าปรับตามรายได้ (day fines) ว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนอย่างไร ตลอดจนมีผลต่อประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมอย่างไร เหมาะสมต่อการนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทยหรือไม่อย่างไร

ความคาดหวังในการใช้ประโยชน์

เป้าหมายของการศึกษาในหัวข้อนี้คือ การจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการคิดค่าเสียหายทางแพ่ง และค่าปรับทางอาญา ในระบบกฎหมายไทย ให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากขึ้น

1.3.5 กรณีศึกษาทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมายกรณี 1: คดีหมิ่นประมาท

ในช่วงหลัง กฎหมายหมิ่นประมาทได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญากับสื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป เพื่อปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นและการรายงานข่าวเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ ดังปรากฏว่า มีนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายดังกล่าวในการฟ้องกลับ

แก๊งหรือเรียกร้องค่าเสียหายอย่างไม่สมเหตุผลหลายครั้ง เพื่อ “ปิดปาก ต่อรอง ฟ้องแก๊ง และ แจ้งจับ” ผู้ที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของตน

กรณีต่างๆ ที่ผ่านมา ได้ทำให้เกิดความตระหนักถึงปัญหาในขั้นตอนต่างๆ ในการบังคับใช้กฎหมายหมิ่นประมาท นับตั้งแต่การรับเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้องของศาลไปจนถึงการพิจารณาคดีและการลงโทษ โจทย์ที่เหลืออยู่ก็คือ วงการกฎหมายและภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะสามารถปรับเปลี่ยนแนวคิดและปรับปรุงกระบวนการใช้กฎหมายหมิ่นประมาทให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองผู้เสียหาย ซึ่งเป็นนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการปกป้องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนการรายงานข่าวเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะของสื่อมวลชน

ในบทความนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดทางนิติเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามในประเด็นต่อไปนี้คือ

1. ระบบยุติธรรมที่เกี่ยวข้องคดีหมิ่นประมาทในปัจจุบัน ก่อให้เกิดการกระจายต้นทุนและประโยชน์ต่อใคร ทำให้แต่ละฝ่ายมีพฤติกรรมอย่างไร และภาระในการพิสูจน์ (burden of proof) จะมีผลอย่างไรต่อพฤติกรรม
2. ควรปฏิรูปกฎหมายให้คดีหมิ่นประมาทเป็นเฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น เช่น ในนานาชาติประเทศหรือไม่ หรือควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหมิ่นประมาทอย่างไรในกรณีที่ยังคงโทษอาญาไว้ เช่น ควรเพิ่มภาระในการพิสูจน์ในกรณีที่โจทก์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

ความคาดหวังในการใช้ประโยชน์

เป้าหมายของการศึกษาในหัวข้อนี้ คือการสนับสนุนทางวิชาการแก่การปฏิรูปกฎหมายหมิ่นประมาท โดยกลุ่มต่างๆ ทางสังคม เช่น สมาคมวิชาชีพด้านสื่อมวลชน และกลุ่มสิทธิมนุษยชนต่างๆ

1.3.6 กรณีศึกษาทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมายกรณี 2: คดีเช็ค

เช็คถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการชำระเงิน (payment instrument) แต่กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือทางสินเชื่อ (loan instrument) ในประเทศไทยซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลายและการบังคับคดีไม่มีประสิทธิภาพ ในปัจจุบัน การใช้เช็คในวงการธุรกิจได้รับการคุ้มครองโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบทางอาญา หากกระทำการที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เป็นความผิด

นอกเหนือจากการมีความรับผิดชอบทางแพ่งตามปกติ เช็คจึงเป็นเสมือนหลักประกัน (collateral) ในการกู้ยืมเงิน โดยเฉพาะการกู้เงินนอกระบบระยะสั้น ของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ในด้านหนึ่ง การใช้เช็คเป็นเครื่องมือในการกู้ยืม อาจช่วยแก้ไขความบกพร่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลายและการบังคับคดีในปัจจุบัน และช่วยให้ธุรกิจสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง การใช้เช็คเป็นเครื่องมือในการกู้ยืมอาจมีผลทำให้การเก็บข้อมูลด้านสินเชื่อทำได้ยากขึ้นและส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการเงินที่ผิดพลาด นอกเหนือไปจาก การสร้างต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายต่อภาครัฐเป็นอย่างมาก และก่อปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาบางส่วนอาจแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายโดยมิชอบ

คำถามที่น่าสนใจก็คือ บทบาทในการเป็นสินเชื่อของเช็ค ส่งเสริมหรือบั่นทอนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์ต้นทุนทางสังคมและผลกระทบของกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ตลอดจนการกระจายต้นทุนและประโยชน์ดังกล่าว

ความคาดหวังในการใช้ประโยชน์

เป้าหมายของการศึกษาในหัวข้อนี้ คือการสนับสนุนทางวิชาการในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 ให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจและกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

1.3.7 การสำรวจข้อมูลที่สามารถใช้ได้ในการวิจัยเชิงประจักษ์

ที่ผ่านมา การศึกษากฎหมายในประเทศไทยแทบจะไม่มีการศึกษาในเชิงประจักษ์ (empirical research) เลย สาเหตุประการหนึ่งก็คือ การขาดการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็น และการขาดการสำรวจว่ามีข้อมูลใดที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันและสามารถใช้ได้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ได้ การศึกษาในบทความนี้มุ่งที่จะตอบคำถาม 2 ประการคือ

- ก) มีข้อมูลใดที่เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันและสามารถใช้ได้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ได้
- ข) ควรมีการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมอย่างไรในอนาคต เพื่อให้สามารถใช้ได้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ และการบริหารจัดการในระบบยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ความคาดหวังในการใช้ประโยชน์

เป้าหมายของการศึกษาในหัวข้อนี้ คือการวางรากฐานของการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้ดีขึ้น และการกระตุ้นให้เกิดการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิรูประบบยุติธรรม

1.4 โครงสร้างรายงานในโครงการวิจัย

รายงานผลการศึกษาในโครงการนี้แบ่งออกเป็น 4 เล่ม ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน รายงานฉบับนี้ เป็นรายงานฉบับที่ 1 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการนำเอาหลักเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ และนำเสนอข้อเสนอทางนโยบายในการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ในทางเลือกต่างๆ ตลอดจนนำเสนอข้อเสนอแนะในการจัดเก็บข้อมูลด้านยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

รายงานฉบับที่ 2 จะให้ความรู้พื้นฐานในการวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ โดยศึกษาแนวคิดของนิติเศรษฐศาสตร์และวรรณกรรมปริทัศน์ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจในการนำไปศึกษาต่อ ทั้งหลักนิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการป้องปรามอาชญากรรม และบทสำรวจแนวคิดเบื้องต้นของนิติเศรษฐศาสตร์สาขาอื่น ตลอดจนศึกษาวิวัฒนาการว่าด้วยประสิทธิภาพและความยุติธรรมในนิติเศรษฐศาสตร์ และเสนอแนะแนวทางการทำงานร่วมกันของนักเศรษฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์

รายงานฉบับที่ 3 จะตั้งคำถามต่อความเหมาะสมในการกำหนดโทษอาญาในฐานความผิดต่างๆ ในระบบกฎหมายไทย โดยจะเริ่มจากการสำรวจแนวคิดต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับวัตถุประสงค์การลงโทษจากมุมมองจากนิติศาสตร์ ติดตามมาด้วยกรณีศึกษา 2 กรณี จากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์ว่า การกำหนดให้การหมิ่นประมาท และการจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินในบัญชี เป็นความผิดในคดีอาญานั้น มีความเหมาะสมหรือไม่

รายงานฉบับที่ 4 จะรวบรวมข้อคิดเห็นของที่ปรึกษาของโครงการ และผู้เข้าร่วมสัมมนา ตลอดจนข้อคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปต่อการวิเคราะห์และข้อเสนอของคณะผู้วิจัย

บทที่ 2

ปัญหาของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย

จากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
ธรรมา รัตนฤมิตรศรี และทรงพล สงวนจิตร

2.1 บทนำ

2.1.1 สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ได้เกิดความเคลื่อนไหวในการปฏิรูประบบยุติธรรมของประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่สำคัญหลายประการ เช่น การยกระดับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ การที่มาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อปฏิรูปและพัฒนากฎหมายของประเทศ และให้มีองค์กรอิสระเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ยังชี้ให้เห็นว่า ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบของประเทศไปอย่างต่อเนื่อง

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2544) ได้ประมวลสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยไว้หลายประการ ตั้งแต่ปัญหาของระบบการบริหารงานยุติธรรมที่ถูกละเลยโครงสร้างที่ไม่มีการบริหารงานยุติธรรมในภาพรวมและขาดทิศทางการและความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน ปัญหาที่บางองค์กรในระบบยุติธรรมมีโครงสร้างที่ใหญ่เกินไป ขาดการกระจายอำนาจ อาทิเช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งส่งผลต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีต้นทุนในงบประมาณแผ่นดินสูง ปัญหาที่สำคัญอีกประการคือ มีการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมมากเกินไป เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้นำโทษทางอาญามาใช้กับพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นจำนวนมากแม้ว่าพฤติกรรมเหล่านั้นจะเป็นเพียงการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดที่ไม่ใช่เป็นอาชญากรรมโดยแท้ อีกทั้งระบบการลั่นกรองคดีก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ การดำเนินคดีมีความล่าช้า จนก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมของไทยยังมีปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติโดยไม่ชอบธรรมจากบุคคลในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยสภาพปัญหานี้มีหลายรูปแบบ เช่น การคุกคามสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา การละเลยไม่คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและพยานเท่าที่ควร ปัญหาการใช้ดุลพินิจที่อาจไม่เที่ยงธรรมและปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น

ในมุมมองทางนิติเศรษฐศาสตร์ ปัญหาดังกล่าวของระบบการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) ที่เป็นผลมาจากการออกแบบระบบแรงจูงใจ (incentive system) ที่ไม่เหมาะสม การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว จึงน่าจะให้มุมมองใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยได้บ้าง

2.1.2 ขนาดของระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

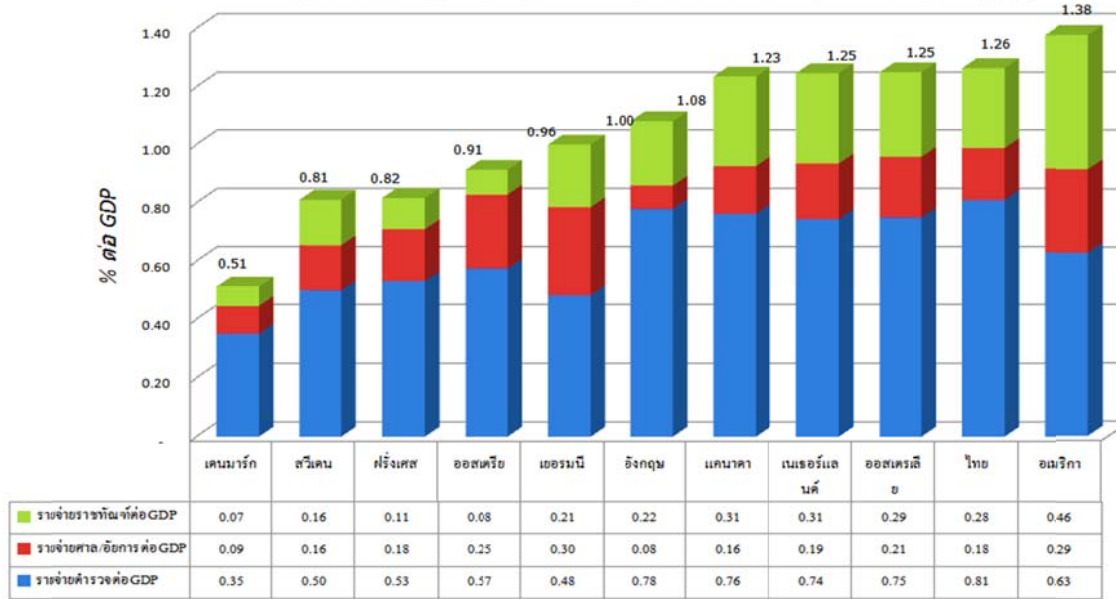
ประเทศไทยมีระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมทางอาญาที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ โดยเมื่อวัดจากงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐของระบบดังกล่าว (ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์) พบว่างบประมาณด้านนี้ของประเทศไทยสูงถึง 64,643 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ หรือร้อยละ 1.26 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยงบประมาณรายจ่ายของตำรวจมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 64 ของรายจ่ายระบบยุติธรรมทางอาญาทั้งหมด รองลงมาคือศาลยุติธรรมและราชทัณฑ์ งบประมาณรายจ่ายของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยมีอัตราการขยายตัวของงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี ซึ่งทำให้ในปี พ.ศ. 2550 งบประมาณด้านนี้ของไทยเพิ่มขึ้นเป็น 81,585 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม งบประมาณของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยมีสัดส่วนลดลงเล็กน้อยมาอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 5.2 ในปี พ.ศ. 2550

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศไทยมีขนาดของระบบยุติธรรมทางอาญาที่ค่อนข้างใหญ่ ภาพที่ 2.1 แสดงสัดส่วนงบประมาณด้านระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยต่อ GDP ในปี พ.ศ. 2546 สัดส่วนดังกล่าวของไทยอยู่ที่ร้อยละ 1.26 ซึ่งนับว่าสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วต่างๆ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี สวีเดน เดนมาร์ก มีเฉพาะสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงกว่าประเทศไทย (ร้อยละ 1.38)

ภาพที่ 2.2 แสดงจำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยพบว่าประเทศที่มีสัดส่วนจำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาต่อประชากรสูงสุดคือฝรั่งเศส ซึ่งมีจำนวนบุคลากร 620 คนต่อประชากรแสนคน รองลงมาคือสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เยอรมัน และไทย โดยประเทศไทยมีสัดส่วนดังกล่าวเท่ากับ 397 คนต่อประชากรแสนคน บุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยส่วนใหญ่คือตำรวจ โดยในปี พ.ศ. 2548 ไทยมีตำรวจ 221,215 คน บุคลากรด้านศาลยุติธรรมประมาณ 13,594 คน (ผู้พิพากษา 3,594 คนและข้าราชการตุลาการประมาณ 10,000 คน) บุคลากรทางด้านอัยการ 4,539 คน (อัยการ 2,670 คน และข้าราชการตุลาการ 1,869 คน) และมีเจ้าหน้าที่ด้านราชทัณฑ์ 10,978 คน

ภาพที่ 2.1 งบประมาณของระบบยุติธรรมทางอาญาไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ปี พ.ศ. 2546

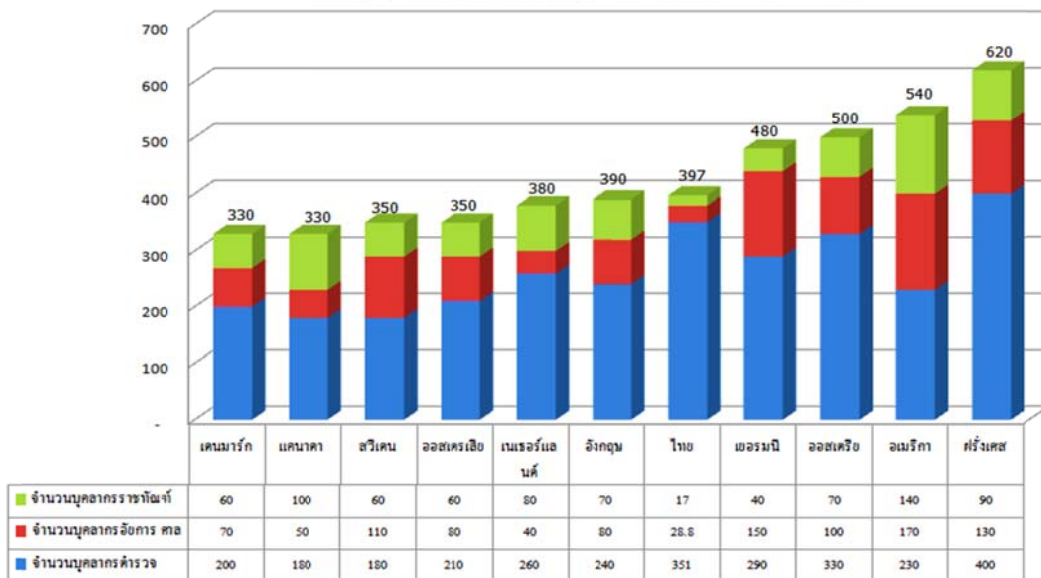
งบประมาณรายจ่ายของตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)



ที่มา: งบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยมาจากสำนักงบประมาณ งบประมาณของต่างประเทศรวบรวมจาก Social and Cultural Planning Office (2004) และเว็บไซต์หน่วยงานต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ส่วนข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของประเทศต่างๆ มาจากธนาคารโลก

ภาพที่ 2.2 จำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จำนวนบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อประชากร 100,000 คน



หมายเหตุ: 1. จำนวนบุคลากรของไทยได้รวมข้าราชการตุลาการด้วยเพื่อให้อยู่ในฐานเดียวกับข้อมูลต่างประเทศ
2. ข้อมูลของไทยเป็นข้อมูลปี พ.ศ. 2548 ข้อมูลของต่างประเทศเป็นข้อมูลปี พ.ศ. 2546 โดยกรณีที่ไม่ใช่ข้อมูลจะใช้ข้อมูลปีที่ใกล้เคียง

ที่มา: จำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนข้อมูลต่างประเทศรวบรวมจาก Social and Cultural Planning Office (2004) ซึ่งเป็นตัวเลขโดยประมาณ และข้อมูลจำนวนประชากรของประเทศต่างๆ มาจากธนาคารโลก

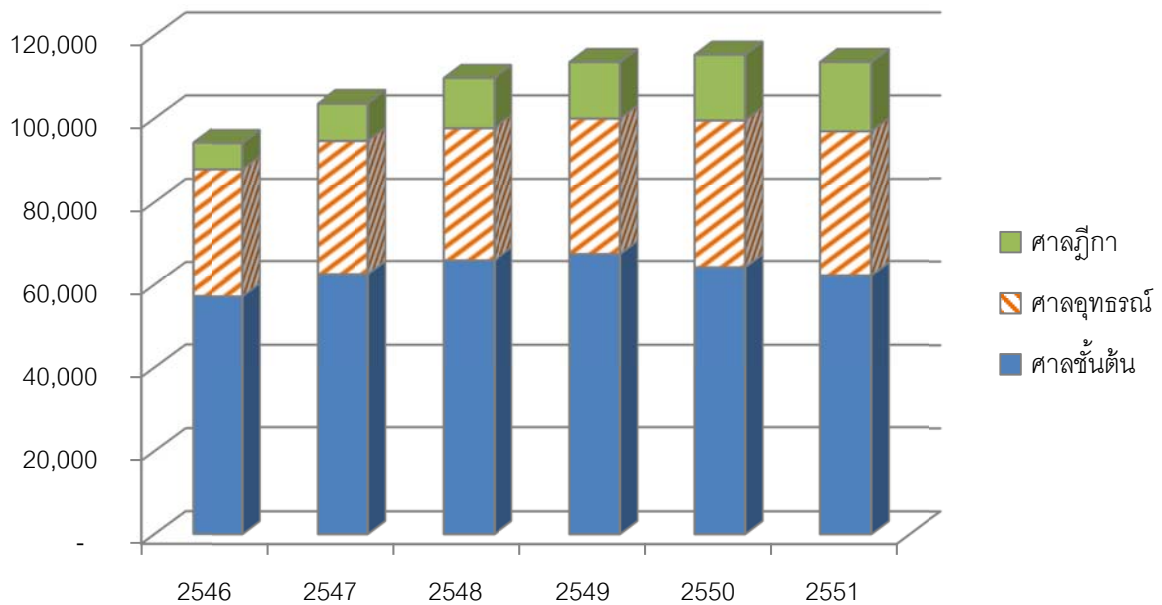
2.1.3 จำนวนคดีที่ค้างในศาลและนักโทษที่ถูกจำคุก

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยมีขนาดระบบราชการด้านยุติธรรมทางอาญาที่ค่อนข้างใหญ่และใช้งบประมาณค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถรองรับกับจำนวนคดีความทั้งหมดได้จนเกิดปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

ภาพที่ 2.3 แสดงจำนวนคดีอาญาที่ค้างหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการของศาลในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ. 2546 มีจำนวนคดีอาญาค้างอยู่ในทั้ง 3 ศาลรวมทั้งสิ้น 96,703 คดี โดยจำนวนคดีอาญาที่ค้างอยู่ร้อยละ 60 เป็นคดีอาญาในศาลชั้นต้น จำนวนคดีอาญาที่ค้างในแต่ละปีมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเพิ่มขึ้นเป็น 116,075 คดีในปี 2549 และคงอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันมาจนถึงปี 2551 ซึ่งน่าจะมีผลทำให้ผู้ที่ต้องการใช้กระบวนการทางศาลในการแก้ไขข้อพิพาทต่างๆ จะต้องใช้เวลาในการรอคอยมากขึ้นเรื่อยๆ หากเรายังไม่สามารถปฏิรูปกระบวนการพิจารณาความอาญาในชั้นตอนต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดความไม่ยุติธรรมในสังคมดังคำกล่าวที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความอยุติธรรม” (Justice delayed is justice denied)

ภาพที่ 2.4 แสดงจำนวนนักโทษต่อประชากรของไทยเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งจะพบว่า ในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยมีนักโทษในเรือนจำ 210,395 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนนักโทษ 339 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคน โดยสัดส่วนดังกล่าวสูงเป็นอันดับสองรองจากสหรัฐอเมริกาที่มีสัดส่วนนักโทษ 690 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคน ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ มีสัดส่วนนักโทษต่อประชากรอยู่ในช่วงประมาณ 67-140 คนประชากรหนึ่งแสนคนเท่านั้น แม้ว่าในปี พ.ศ. 2550 จำนวนนักโทษของไทยจะลดลงเหลือ 165,316 คน ซึ่งเป็นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลทำให้นักโทษติดยาเสพติดลดลงไปมาก ทำให้อัตราส่วนนักโทษลดลงเหลือ 253 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคนก็ตาม แต่จำนวนนักโทษในเรือนจำของไทยก็ยังคงมากเกินกว่าความสามารถของเรือนจำจะรองรับได้ โดยสัดส่วนจำนวนนักโทษของไทยต่อจำนวนนักโทษที่เรือนจำรองรับได้เท่ากับร้อยละ 170 ซึ่งหมายความว่านักโทษต้องอยู่กันอย่างแออัดและเกิดแรงกดดันต่อการเพิ่มงบประมาณเพื่อเพิ่มความสามารถของเรือนจำในการรองรับนักโทษ

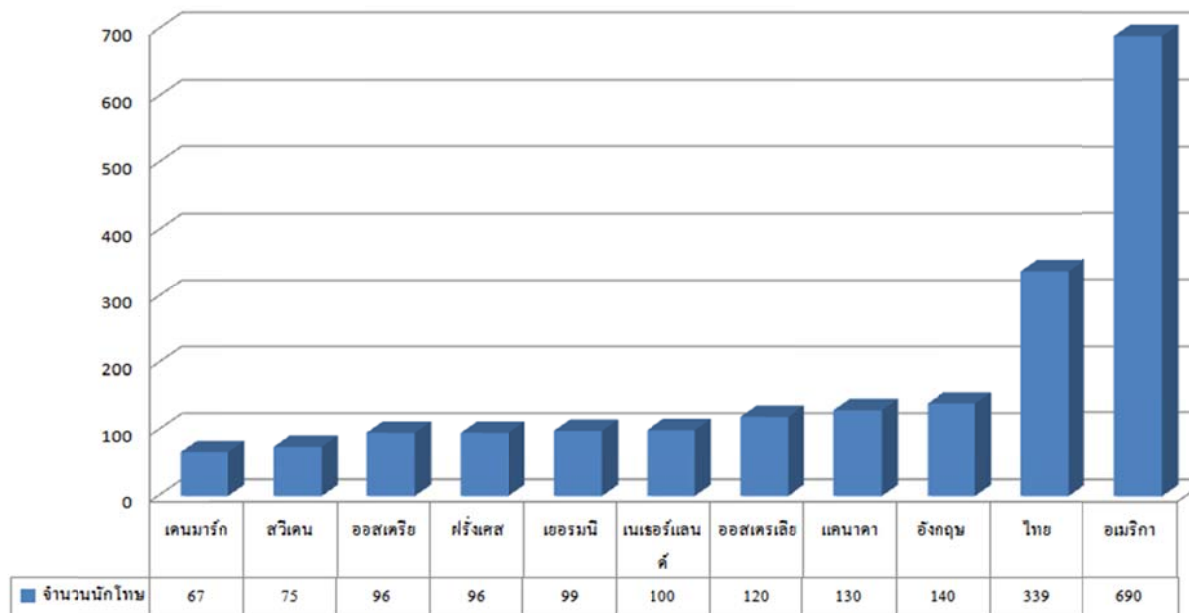
ภาพที่ 2.3 จำนวนคดีอาญาที่ค้างหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการของศาล ปี พ.ศ. 2546-2551



ที่มา: สำนักงานศาลยุติธรรม

ภาพที่ 2.4 จำนวนนักท่องเที่ยวของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ปี พ.ศ. 2546

จำนวนนักท่องเที่ยวต่อประชากร 100,000 คน



ที่มา: ข้อมูลของไทยมาจากกรมราชทัณฑ์ ส่วนข้อมูลต่างประเทศรวบรวมจาก Social and Cultural Planning Office (2004) และ European Sourcebook (2006) และข้อมูลจำนวนประชากรของประเทศต่างๆ มาจากธนาคารโลก

2.2 หลักนิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญา¹

แนวคิดหลักทางนิติเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์การกระทำความผิดก็คือ ทฤษฎีการก่ออาชญากรรมโดยเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice theory of crime) ซึ่งกล่าวว่า บุคคลจะตัดสินใจกระทำความผิดก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่เขาคาดคะเน (expected benefits) จากการกระทำความผิดสูงกว่าต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (expected costs) การที่เราใช้ค่าคาดคะเน (expected value) ก็เนื่องจากการกระทำความผิดมีความไม่แน่นอน (uncertainty) จากการดำเนินการสำเร็จ และการถูกลงโทษ จึงต้องนำความน่าจะเป็นที่ประโยชน์และต้นทุนจะเกิดขึ้นมาพิจารณาด้วย โดยประโยชน์ที่คาดคะเนไว้ก็คือประโยชน์ที่บุคคลคาดว่าจะได้จากการกระทำผิด เช่น ในการลักทรัพย์ ประโยชน์ที่คาดคะเนคือมูลค่าทรัพย์สินคูณกับความน่าจะเป็นที่จะลักทรัพย์ผู้อื่นสำเร็จ เป็นต้น ส่วนต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นคือ ความน่าจะเป็นที่บุคคลที่กระทำความผิดจะถูกจับกุมด้วยบทลงโทษสำหรับฐานความผิดที่กระทำ เช่น ค่าปรับ หรือต้นทุนจากการถูกจำคุก เป็นต้น นอกจากนี้ ต้นทุนของผู้กระทำความผิดยังอาจรวมถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสจากเวลาที่ใช้ไปในการเตรียมการและกระทำความผิด และรายจ่ายที่ใช้ในการเตรียมการกระทำความผิด เช่น ปีน หน้ากาก บัตรประจำตัวปลอม เป็นต้น

ตามแนวคิดดังกล่าว แนวทางในการป้องปรามการกระทำความผิดคือ การลดประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดคาดหวังและการเพิ่มต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การเพิ่มต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นแก่ผู้กระทำความผิดอาจทำได้โดยการเพิ่มการลงโทษให้หนักขึ้นหรือการเพิ่มความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้กระทำความผิดให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การเพิ่มการลงโทษในบางรูปแบบเช่นการปรับไม่ได้เพิ่มต้นทุนของรัฐ การเพิ่มความน่าจะเป็นในการจับกุมจะก่อให้เกิดต้นทุนมาก เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะมีต้นทุนเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนนับตั้งแต่การจับกุม การฟ้องคดี การลงโทษ ซึ่งมีทั้งต้นทุนภาครัฐและเอกชนเกิดขึ้น คำถามสำคัญก็คือรัฐควรจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการจับกุมผู้กระทำความผิดมากน้อยเพียงใด และบทลงโทษที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การวิเคราะห์ทางนิติเศรษฐศาสตร์ข้างต้นยังชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของการดำเนินคดีทางแพ่ง และการดำเนินคดีทางอาญาด้วย ในกรณีที่ผู้เสียหายสามารถเลือกดำเนินคดีได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา การตัดสินใจของผู้เสียหายว่าจะเลือกดำเนินคดีอย่างไร จะขึ้นอยู่กับต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับในแต่ละแนวทาง ในด้านหนึ่ง การดำเนินคดีทางอาญาจะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินคดีของผู้เสียหาย เพราะจะมีกลไกของรัฐทั้งตำรวจและอัยการเข้ามาช่วยเหลือ ซึ่งทำให้ผู้เสียหายมีแรงจูงใจในการดำเนินคดีมากกว่าระดับที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ในอีกด้านหนึ่ง ในการดำเนินคดีทางอาญาผู้เสียหายมักจะไม่ได้รับการเยียวยาที่ชดเชยความเสียหายของตนเมื่อชนะคดี เพราะการลงโทษทางอาญามักทำโดยการปรับหรือการจำคุก ในขณะที่ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าเสียหายได้จากการ

¹ ผู้สนใจศึกษาหลักนิติเศรษฐศาสตร์เพิ่มเติม กรุณาดู (ปกป้อง จันวิทย์, 2554)

ดำเนินคดีทางแพ่งได้ — ในทางปฏิบัติ ผู้เสียหายจึงอาจเลือกดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาควบคู่กัน
ไป โดยอาจเลือกฟ้องทางอาญา ซึ่งมีอายุความสั้นกว่าไปก่อน และถ้าเห็นว่า ตนมีโอกาสจะชนะคดีสูง ก็
จะฟ้องแพ่งต่อไป หรือมีฉะนั้นผู้เสียหายก็อาจใช้สิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนในคดีอาญาที่
พนักงานอัยการเป็นโจทก์ก็ได้ โดยผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้งับจำเลยชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนแทนที่จะไปฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งต่างหาก

2.2.1 การป้องปรามโดยการลงโทษที่เป็นตัวเงิน (deterrence with monetary sanction)

สมมติว่ามีผู้กระทำความผิด โดยประโยชน์ (gain) ต่อผู้กระทำความผิดนั้นคือ 80 หน่วยและ
ความเสียหายที่เกิดขึ้น (harm) คือ 100 หน่วย ในกรณีนี้ ความเสียหายสูงกว่าประโยชน์จากการ
กระทำความผิด ในทางนิติเศรษฐศาสตร์ รัฐจึงควรป้องปรามการกระทำความผิดนี้² สมมติให้ความ
น่าจะเป็นในการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษเท่ากับ 1 ซึ่งหมายความว่าจับกุมได้แน่นอน ค่าปรับ
สำหรับการกระทำความผิดนี้ที่เหมาะสมที่สุดทางทฤษฎี จะเท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นคือ 100 หน่วย

อย่างไรก็ตาม ความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายมาลงโทษมักน้อยกว่า 1 เช่น สมมติ
ให้ความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเท่ากับร้อยละ 50 และให้ค่าปรับเท่ากับ 100 หน่วย
ดังนั้น ค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดคาดคะเนไว้ (expected fine) จะเท่ากับ 50 หน่วย จะเห็นว่าในกรณีนี้
ประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดคาดคะเนไว้สูงกว่าต้นทุนที่คาดคะเนว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้เกิดแรงจูงใจใน
การทำความผิด ดังนั้น เพื่อจะป้องปรามไม่ให้เกิดการกระทำความผิด รัฐควรจะต้องปรับไว้ที่ 200
หน่วยหรือเท่ากับความเสียหายหารด้วยความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

สำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นกลางต่อความเสี่ยง (risk neutral)³ ส่วนผสมของการลงโทษปรับ
และความน่าจะเป็นในการจับกุมมาลงโทษที่ให้ผลลัพธ์เป็นค่าคาดคะเนที่เท่ากันจะส่งผลป้องปรามที่
เหมือนกัน เช่น ถ้าความเสียหายจากการกระทำความผิดเท่ากับ 100 หน่วย เมื่อความน่าจะเป็นในการ
จับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษเท่ากับร้อยละ 50 ค่าปรับควรจะต้องเท่ากับ 200 หน่วย แต่หากความน่าจะเป็น

² ในทางทฤษฎี รัฐควรจะป้องปรามการกระทำความผิดที่ต้นทุนทางสังคม (social cost) สูงกว่าประโยชน์ของสังคม (social benefit) ที่เกิดจากการกระทำความผิดนั้น ในทางตรงกันข้าม หากประโยชน์จากการกระทำความผิดสูงกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐไม่ควรป้องปรามการกระทำความผิดนั้น ตัวอย่างเช่น หากการขับรถพาผู้หญิงท้องแก่ใกล้คลอดไปจอดซ้อนคันหน้าโรงพยาบาลเพื่อให้ทันคลอด ก่อให้เกิดประโยชน์จากการฝ่าฝืนกฎจราจร มากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐก็ควรปล่อยให้เกิดการกระทำความผิดนั้น

³ ในกรณีที่มีความเสี่ยง (risk) หรือความน่าจะเป็น (probability) มาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของบุคคล ในทางเศรษฐศาสตร์จะแบ่งบุคคลออกเป็น 3 ประเภท คือ บุคคลที่เป็นกลางต่อความเสี่ยง (risk neutral) บุคคลที่ไม่ชอบความเสี่ยง (risk aversion) และบุคคลที่ชอบเสี่ยง (risk lover) เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ จะขอยกตัวอย่าง สมมติว่ามีเกมหนึ่งให้เลือกระหว่าง ก) ได้เงิน 500 บาท แน่ๆ กับ ข) ได้เงิน 1,000 บาทด้วยความน่าจะเป็นเท่ากับร้อยละ 50 บุคคลที่ไม่ชอบเสี่ยง (risk aversion) จะเลือกทางเลือก ก) คือได้เงิน 500 บาท แน่ๆ ส่วนบุคคลที่ชอบเสี่ยง (risk lover) จะเลือกทางเลือก ข) ในขณะที่บุคคลที่เป็นกลางต่อความเสี่ยง (risk neutral) จะไม่รู้สึกแตกต่างระหว่างทางเลือก ก) และ ข) เพราะว่าค่าคาดคะเน (expected value) ที่เท่ากัน ทั้งนี้เชื่อกันว่า บุคคลโดยทั่วไปมักไม่ชอบความเสี่ยง (risk aversion)

เป็นในการจับกุมลดลงเหลือร้อยละ 10 ค่าปรับควรจะเพิ่มขึ้นเป็น 1,000 หน่วย ซึ่งจะทำให้บุคคลที่เป็นกลางต่อความเสี่ยงไม่รู้สึกแตกต่าง (indifferent) ระหว่าง 2 กรณีข้างต้น เพราะการลงโทษที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเท่ากับ 100 หน่วยเท่ากันทั้งสองกรณี⁴

ผลกระทบสำคัญของการใช้บทลงโทษที่ใช้ค่าปรับ คือการมีต้นทุนทางสังคมเกิดขึ้นต่ำ เนื่องจากการปรับเป็นเพียงการโอน (transfer) ทรัพย์สินจากผู้กระทำความผิดไปให้แก่รัฐ ซึ่งมีต้นทุนในการจัดเก็บไม่สูงมากนัก โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการจำคุก ดังนั้น บทลงโทษที่มีประสิทธิภาพในทางทฤษฎีคือการปรับให้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และความน่าจะเป็นในการจับกุมต่ำที่สุดเพื่อลดต้นทุน เช่น รัฐควรปรับผู้กระทำความผิด 1,000 หน่วยด้วยความน่าจะเป็นในการจับกุมร้อยละ 10 มากกว่าที่จะปรับ 200 หน่วยด้วยความน่าจะเป็นร้อยละ 50 เพราะในสายตาของผู้กระทำความผิดที่เป็นกลางต่อความเสี่ยง ทั้งสองกรณีมีผลป้องปรามไม่แตกต่างกัน แต่สำหรับรัฐแล้ว กรณีแรกจะมีต้นทุนต่ำกว่ากรณีที่สอง

ดังนั้น ในทางทฤษฎีแล้ว ค่าปรับควรจะเพิ่มให้สูงสุดจนกระทั่งเท่ากับทรัพย์สินทั้งหมดของผู้กระทำความผิด เนื่องจากความน่าจะเป็นในการจับกุมมักจะมีค่าต่ำ และการเพิ่มขึ้นของค่าปรับไม่ได้เพิ่มต้นทุนแก่สังคมแต่อย่างใด

2.2.2 การป้องปรามโดยการลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน (deterrence with non-monetary sanction)

ตัวอย่างของการลงโทษที่ไม่ใช่ตัวเงิน ได้แก่ การจำคุก การภาคทัณฑ์ การประหารชีวิต การระงับใบอนุญาต การลงโทษโดยชุมชน การเปิดเผยชื่อของผู้กระทำความผิดเพื่อประจานให้เกิดความอับอาย เป็นต้น ทั้งนี้รูปแบบของการลงโทษที่ไม่ใช่ตัวเงินที่นิยมใช้มากที่สุดคือ การจำคุก

การลงโทษที่ไม่ใช่ตัวเงินแตกต่างจากการลงโทษด้วยการปรับ ในแง่ที่ทำให้เกิดต้นทุนทางสังคม (social cost) ในการบังคับใช้ โดยเฉพาะการจำคุกจะก่อให้เกิดต้นทุนสูงเพราะจะต้องสร้างเรือนจำเพื่อคุมขังนักโทษ ตลอดจนมีค่าใช้จ่ายต่างๆ ในระหว่างที่นักโทษถูกคุมขัง นอกจากนี้ โดยทั่วไปแล้ว ต้นทุนความทุกข์ยาก (disutility) ของผู้ถูกลงโทษจากการจำคุกมักจะสูงกว่าโทษปรับ อีกทั้งนักโทษที่ถูกคุมขังยังถูกแยกออกจากตลาดแรงงาน ซึ่งทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) จากกำลังแรงงานที่หายไปจากระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ นักโทษมักจะมีผลผลิตในการผลิต (productivity) น้อยลงหลังจากที่ได้รับการปล่อยตัวจากคุก เนื่องจากถูกแยกออกจากตลาดแรงงานเป็นเวลานานและมีตราบาป (stigma) จากการที่เคยถูกจำคุกซึ่งส่งผลให้หางานได้ยาก การลดลงของ

⁴ อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ไม่ชอบความเสี่ยง (risk aversion) จะไม่ถูกป้องปรามเท่ากันจากส่วนผสมของบทลงโทษและความน่าจะเป็นที่ได้ ค่าคาดการณ์เดียวกัน ตัวอย่างเช่น หากความเสียหายเท่ากับ 100 หน่วย เมื่อความน่าจะเป็นในการจับกุมมาลงโทษเท่ากับร้อยละ 50 ค่าปรับควรจะเท่ากับ 200 หน่วย และหากความน่าจะเป็นเท่ากับร้อยละ 10 ค่าปรับควรจะเท่ากับ 1,000 หน่วย บุคคลที่ไม่ชอบความเสี่ยงจะรู้สึกแตกต่างกันระหว่างสองกรณีข้างต้นแม้ว่าจะมีค่าคาดการณ์เท่ากันคือ 100 หน่วยก็ตาม โดยจะชอบกรณีแรกมากกว่า

ผลิตภาพในการทำงานและการหางานได้ยากอาจทำให้ลดต้นทุนค่าเสียโอกาสของการกระทำ
อาชญากรรมและเพิ่มความน่าจะเป็นที่บุคคลจะกลับไปประกอบอาชญากรรมอีกครั้ง

โดยหลักแล้ว การลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงินควรใช้เสริมกับการลงโทษด้วยการปรับเท่านั้นเนื่องจากการลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน โดยเฉพาะการจำคุกจะก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมที่สูง กล่าวคือ หากผู้กระทำความผิดมีทรัพย์สินมากกว่าค่าปรับที่เหมาะสมที่สุด ผู้กระทำความผิดนั้นควรถูกลงโทษด้วยการปรับเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากผู้กระทำความผิดมีทรัพย์สินน้อยกว่าค่าปรับที่เหมาะสมที่สุด บทลงโทษที่ควรใช้ก็คือการปรับทรัพย์สินทั้งหมดบวกกับการลงโทษโดยการจำคุก กรณีนี้หลังมักเกิดขึ้นหากการกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก เช่นการก่ออาชญากรรมต่างๆ จนค่าปรับอย่างเดียวอาจไม่สามารถป้องปรามได้ หรือกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคนยากจน

2.3 ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจากการวิเคราะห์ทางนิติเศรษฐศาสตร์

การวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 2.2 ให้ข้อสรุปที่สำคัญ 3 ประการ ประการที่หนึ่ง การดำเนินคดีทางอาญาจะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินคดีของผู้เสียหาย เพราะจะมีกลไกของรัฐทั้งตำรวจและอัยการเข้ามาช่วยเหลือ ทำให้ผู้เสียหายมีแรงจูงใจในการดำเนินคดีมากกว่าระดับที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งอาจทำให้แรงจูงใจในการเลือกดำเนินคดีทางอาญาสูงเกินกว่าระดับที่เหมาะสม โดยเฉพาะในกรณีของคดีที่สร้างความเสียหายเฉพาะต่อผู้เสียหายโดยไม่มีผลกระทบต่อสาธารณะ

ประการที่สอง การป้องปรามโดยใช้การลงโทษที่เป็นตัวเงิน (monetary sanction) เช่น การปรับเป็นแนวทางที่มีต้นทุนต่ำและมีประสิทธิภาพมากกว่าการลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน (non-monetary sanction) โดยเฉพาะการจำคุก

ประการที่สาม ระดับที่เหมาะสมของค่าปรับคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นร่วมกับต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ ค่าปรับควรจะถูกกำหนดให้สูงขึ้นหากความน่าจะเป็นในการจับตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีน้อยลง

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะใช้แนวคิดดังกล่าวในการวิเคราะห์ปัญหาของระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

2.3.1 การใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาท

คณะผู้วิจัยก็มีข้อสันนิษฐานตั้งต้นในการวิจัยนี้ว่า ระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมของไทย น่าจะให้น้ำหนักต่อการใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาทมากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น โดยมีเหตุผล 4 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง ประเทศไทยมีกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติซึ่งมีบทลงโทษทางอาญามากกว่า 350 ฉบับ โดยครอบคลุมถึงข้อพิพาทในบางเรื่องซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน และไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง หรือมีผลกระทบน้อย เช่น ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการหมั้นประมาท หรือการจ่ายเช็คที่ไม่มีเงินในบัญชี ซึ่งน่าจะสามารภใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนของกฎหมายละเมิด และกฎหมายสัญญา ในการระงับข้อพิพาทได้

ประการที่สอง ในกรณีที่กฎหมายมีบทลงโทษทั้งในทางแพ่งและอาญา หรือในคดีที่เรียกว่าคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา เมื่อผู้เสียหายฟ้องทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ศาลคดีส่วนแพ่งจำต้องฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาคดีส่วนอาญาพิพากษา⁵ ทำให้ศาลส่วนแพ่งไม่อาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงให้แตกต่างจากที่ศาลในคดีส่วนอาญาวินิจฉัยไว้⁶ ซึ่งมีผลทำให้ศาลที่จะพิพากษาคดีส่วนแพ่งมักรอฟังผลของคดีส่วนอาญาก่อนแล้วจึงพิพากษาคดีส่วนแพ่งไปตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญานั้น⁷ ผลที่ตามมาก็คือการพิจารณาคดีทางอาญากลายเป็นกระบวนการหลักในการพิจารณาคดี นอกจากนี้ หากมีการฟ้องคดีอาญาแล้ว จะมีผลทำให้อายุความคดีทางแพ่งต้องสะดุดหยุดลง ซึ่งหากศาลพิพากษาลงโทษจำเลย โจทก์ก็จะมีสิทธิทางแพ่งที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย โดยมีอายุความใหม่อีก 10 ปี ไม่ว่าจะอายุความเดิมจะยาวเท่าใดก็ตาม⁸

ประการที่สาม กฎหมายบางฉบับได้ตั้งหน่วยงานฝ่ายปกครองขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ได้ตั้งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้ตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) แต่ในการออกแบบการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานเหล่านั้นมักเน้นกระบวนการทางอาญาแทนกระบวนการทางปกครอง ซึ่งมีผลทำให้กระบวนการทางอาญากลายเป็นกระบวนการหลักในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจไปอีกเช่นกัน

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.46 บัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดีส่วนแพ่ง ศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา”

⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 960/2510

⁷ แม้ในคดีที่มีคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องทั้งในคดีแพ่งและในคดีอาญาซึ่งมีการฟ้องร้องทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา เมื่อประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในคดีส่วนแพ่งเป็นอย่างเดียวกับปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในคดีส่วนอาญา และคำวินิจฉัยในคดีอาญาอาจทำให้การชี้ขาดตัดสินแพ่งเปลี่ยนแปลงไป ศาลที่จะพิพากษาคดีส่วนแพ่งมักจะงดการพิจารณาคดีแพ่งไว้รอฟังข้อเท็จจริงที่จะปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา ทั้งนี้ได้มีกฎหมายบังคับไว้

⁸ มาตรา 51 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประการที่สี่ ในบางกรณี กฎหมายถูกออกแบบให้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยใช้แนวคิดทางอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม เช่น ปฏิบัติต่อผู้เสพยาเสพติด ในฐานะ “อาชญากร” มากกว่าในฐานะ “เหยื่อ” ซึ่งทำให้ใช้การลงโทษแทนการเยียวยาต่อผู้กระทำความผิดที่เป็นเหยื่อเหล่านั้น

ผลกระทบของการที่ระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมของไทยใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาทและแก้ไขปัญหาต่างๆ มีหลายประการ ประการที่หนึ่ง ทำให้ผู้เสียหายเลือกที่จะดำเนินคดีทางอาญามากเกินกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด (optimal level) ซึ่งหมายถึง ระดับที่มีการสูญเสียทรัพยากรของสังคมน้อยที่สุด เพราะกระบวนการทางอาญาใช้ทรัพยากรของรัฐ ในขณะที่กระบวนการทางแพ่งจะใช้ทรัพยากรของผู้เสียหายเองด้วย การอนุญาตให้ใช้กระบวนการทางอาญาในการเยียวยาในหลายกรณี จึงลดต้นทุนของผู้เสียหายให้ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น ประการที่สอง ทำให้ระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมทางอาญามีขนาดใหญ่ และใช้ทรัพยากรมากดังที่ได้แสดงในหัวข้อที่ 2.1 ประการที่สาม ในหลายกรณี ยากที่จะดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากการดำเนินคดีทางอาญาต้องการพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์จนสิ้นสงสัย (proof beyond reasonable doubt) ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้โดยง่าย เช่น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมายหลักทรัพย์ ซึ่งยากที่จะหาหลักฐานที่สามารถพิสูจน์จนสิ้นสงสัยได้โดยง่าย

2.3.2 การกำหนดโทษปรับต่ำเกินกว่าระดับที่เหมาะสมมาก

ในส่วนของระบบกฎหมายอาญาเอง กฎหมายไทยส่วนใหญ่มักมีการกำหนดโทษจำคุก โทษปรับหรือทั้งการจำคุกและปรับ อย่างไรก็ตาม ค่าปรับสูงสุดตามกฎหมายไทยน่าจะอยู่ระดับที่ต่ำกว่าระดับที่เหมาะสม (optimal level) มากจนไม่สามารถป้องปรามไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย และต้องใช้การลงโทษด้วยการจำคุกเป็นหลัก การที่โทษปรับถูกกำหนดให้อยู่ที่ต่ำเกินกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด น่าจะมีสาเหตุต่างๆ ดังนี้

1. การกำหนดโทษปรับสูงสุดในกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงเงินเฟ้อ ซึ่งทำให้โทษปรับที่แท้จริงเมื่อปรับด้วยเงินเฟ้อแล้ว (inflation-adjusted fine) ของกฎหมายที่บังคับใช้มาเป็นเวลานาน มีค่าลดลงตามอัตราเงินเฟ้อ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาคดีอาญาที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นในปี 2550 จำนวน 596,782 คดี พบว่ากฎหมายที่มีโทษอาญาที่มีจำนวนข้อหาขึ้นสู่ศาลชั้นต้นสูงสุด 10 ฉบับแรก ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 92 ของจำนวนข้อหาทั้งหมดที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้น ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา (โดยเฉพาะฐานความผิดลักทรัพย์และความผิดต่อร่างกาย) พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ. 2478 พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พ.ร.บ.

อาวุธปืน พ.ศ. 2490 พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากเช็ค พ.ศ. 2534 พ.ร.ก. ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 และพ.ร.บ. รับราชการทหาร พ.ศ. 2497 (ดูตารางที่ 2.1)

จะเห็นว่า กฎหมาย 10 ฉบับดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานานแล้ว และบทลงโทษส่วนใหญ่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามเวลา ตัวอย่างเช่น

- **ประมวลกฎหมายอาญา** บังคับใช้มาตั้งแต่พ.ศ. 2499 โดยบทลงโทษส่วนใหญ่ไม่มีการปรับปรุงแก้ไข มีเพียงบางมาตรา ซึ่งเป็นส่วนน้อยที่มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเพิ่มโทษปรับ เช่น
 - ก) **ความผิดฐานลักทรัพย์ในเวลากลางคืนและอื่นๆ** (ม.335) ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในปี 2525 จากเดิมมีโทษจำคุก 6 เดือน-5 ปีและปรับตั้งแต่ 1,000-10,000 บาท โดยเพิ่มโทษเป็นจำคุก 1-5 ปีและปรับตั้งแต่ 2,000-20,000 บาท
 - ข) **ความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา** (ม.328) ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในปี 2535 จากเดิมมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ โดยเพิ่มโทษเป็นจำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับไม่เกิน 200,000 บาท
 - ค) **ความผิดเกี่ยวกับบัตรอิเล็กทรอนิกส์** (ม.269/1 - ม.269/7) ได้บัญญัติฐานความผิดเพิ่มขึ้นมาในปี 2547 โดยฐานความผิดการทำบัตรอิเล็กทรอนิกส์ปลอมมีโทษจำคุก 1ปี-5 ปีและปรับ 20,000-100,000 บาท เป็นต้น
- **พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ. 2478** ได้รับการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุดฉบับที่ 8 พ.ศ. 2505 หรือ 46 ปีมาแล้ว ทำให้มีโทษปรับต่ำ เช่น ม.12 ผู้ที่จัดให้เล่นพนันบัญชีก.1-16 (เช่น หวย ก. ข. ไฟสามใบ โปป่น แปะดกั่ว) มีโทษจำคุก 3 เดือน-3 ปีและปรับ 500-5,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- **พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522** ได้รับการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุดฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงกำหนดโทษ เช่น ม.62 การลักลอบเข้าเมือง มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับไม่เกิน 20,000 บาท
- **พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522** ได้รับการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุดฉบับที่ 8 พ.ศ. 2551 แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงบทลงโทษ เช่น ม.157 การขับรถกีดขวางจราจร ประมาทน่าหวาดเสียวตามที่กำหนดไว้ในม.53 มีโทษปรับ 400-1,000 บาท
- **พ.ร.บ. รับราชการทหาร พ.ศ. 2497** ได้รับการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุดฉบับที่ 4 พ.ศ. 2516 หรือ 35 ปีมาแล้ว เช่น ม.47 การหลีกเลี่ยงไม่เข้ารับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบ มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 300 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายบางฉบับ โดยกำหนดเพิ่มโทษให้สูงขึ้น เช่น

- **พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522** ได้รับการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุดฉบับที่ 4 ปี 2545 ตัวอย่างเช่น ม.65 จากเดิมฐานความผิดสำหรับผู้ผลิต นำเข้า ส่งออกยาเสพติดประเภท 1 (เฮโรอีน ยาบ้า) มีโทษจำคุกตลอดชีวิต ได้เพิ่มเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่

1,000,000-5,000,000 บาท ม.70 ฐานความผิดสำหรับผู้ผลิตหรือนำเข้ายาเสพติดประเภท 3 (ยาแก้ไอที่มีตัวยาโคเคอิน ยาฉีดที่มีมอร์ฟีน) โดยไม่ได้รับอนุญาต จากเดิมจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 30,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นจำคุก 1-3 ปีและปรับ 100,000-300,000 บาท

- พ.ร.ก. ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 ได้รับการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุดฉบับที่ 3 ปี 2550 ตัวอย่างเช่น ม.24 จากเดิมฐานความผิดการใช้สารระเหยมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ได้รับการแก้ไขในปี 2550 เพิ่มโทษเป็นจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 40,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

คณะผู้วิจัยได้ปรับค่าของเงินของกำหนดโทษปรับสูงสุดของกฎหมาย 10 ฉบับดังกล่าว ตามระดับเงินเพื่อ โดยใช้ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP deflator) เป็นตัวปรับค่าของเงินตามภาพที่ 2.5 เพื่อให้ได้ค่าที่ปรับด้วยเงินเพื่อแล้วเท่ากับค่าที่แท้จริงในปีที่มีการบัญญัติกฎหมาย⁹ ผลการคำนวณพบว่า ประมวลกฎหมายอาญา (พ.ศ. 2499) ควรได้รับการเพิ่มโทษปรับสูงสุดขึ้น 8 เท่า เพื่อให้มีค่าปรับที่แท้จริงเท่ากับค่าปรับในปีพ.ศ. 2499 เช่น โทษฐานลักทรัพย์ (ม.334) ควรเพิ่มค่าปรับจาก 6,000 บาทเป็น 48,142 บาท โทษฐานทำร้ายร่างกายควรเพิ่มค่าปรับจาก 4,000 บาทเป็น 32,094 บาท สำหรับกฎหมายฉบับอื่นคือ พ.ร.บ. การพนัน ควรเพิ่มค่าปรับขึ้น 7.6 เท่า พ.ร.บ. รับราชการทหาร ควรเพิ่มค่าปรับขึ้น 6.3 เท่า พ.ร.บ. อาวุธปืนควรเพิ่มค่าปรับขึ้น 4.1 เท่า เป็นต้น (ดูตารางที่ 2.1) เนื่องจากหากไม่มีการเพิ่มค่าปรับ ค่าปรับที่แท้จริงตามกฎหมายจะลดลงมาก จนแทบจะไม่มีผลในการป้องปรามการกระทำความผิดเลย

การวิเคราะห์ข้างต้นยังไม่ได้พิจารณาประเด็นที่ว่า โทษปรับสูงสุด ณ เวลาที่มีการบัญญัติกฎหมายครั้งแรกนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ มีความเป็นไปได้สูงว่า โทษปรับสูงสุดอาจถูกกำหนดให้ต่ำกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุดคือเท่ากับความเสี่ยงเฉลี่ยที่เกิดขึ้น ตั้งแต่การบัญญัติกฎหมายครั้งแรกแล้ว อันเป็นผลเนื่องมาจากการที่กระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนต่างๆ ของประเทศไทยมักไม่ได้มีการศึกษาอย่างเป็นระบบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำความผิดในแต่ละฐานความผิดเลย

⁹ ในทางทฤษฎี การปรับค่าเงินดังกล่าวควรใช้ดัชนีราคาของผู้บริโภค (consumer price index) อย่างไรก็ตาม ดัชนีดังกล่าวไม่ได้มีอนุกรมที่ยาวเพียงพอเท่ากับดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP deflator) คณะผู้วิจัยจึงใช้ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแทน

ตารางที่ 2.1 ค่าปรับที่ควรจะเป็นในปัจจุบันเพื่อให้มีค่าที่แท้จริงเท่ากับปีที่บัญญัติกฎหมาย

ความผิดตามกฎหมาย	ข้อหาที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นปี 2550		บทลงโทษตามกฎหมาย		ค่าปรับที่ควรจะเป็นในปัจจุบัน	
	จำนวน	สัดส่วน (%)	ตัวอย่างบทลงโทษ	ปี พ.ศ.	(บาท)	เพิ่มขึ้น (เท่า)
1. ประมวลกฎหมายอาญา	162,551	27.23			(บาท)	เพิ่มขึ้น (เท่า)
- ความผิดฐานลักทรัพย์ (ม.334-ม.335)	35,488	5.9	ม.334 ลักทรัพย์: จำคุกไม่เกิน 3 ปีและปรับไม่เกิน 6,000 บาท ม.335 ลักทรัพย์เวลากลางคืน: จำคุก 1-5 ปีและปรับ 2,000-10,000 บาท ม.335 ทวิ ลักทรัพย์พระพุทธรูป: จำคุก 3-10 ปีและปรับ 6,000-20,000 บาท	2499 2525 2525	48,142 5,010-25,048 15,029-50,095	8 2.5 2.5
- ความผิดต่อร่างกาย (ม.295-ม.299)	20,205	3.4	ม.295 ทำร้ายร่างกาย: จำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 4,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ม.296 ทำร้ายร่างกายโทษหนักขึ้น: จำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ม.299 ชุลมุนต่อสู้ 3 คนขึ้นไป: จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	2499 2499 2499	32,094 48,142 16,047	8 8 8
- ความผิดต่อชีวิต (ม.288-ม.290, ม.292-ม.294)	9,142	1.5	ม.288 ฆ่าผู้อื่น: ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุก 15-20 ปี ม.290 ไม่เจตนาฆ่า: จำคุก 3-15 ปี ม.292 ทำให้บุคคลนั้นฆ่าตนเอง: จำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 14,000 บาท ม.293 ยุยง ช่วยเด็กฆ่าตนเอง: จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	2499 2499 2499 2499	- - 11,2331 80,236	- - 8 8
- ความผิดฐานบุกรุก (ม.362-ม.366)	9,098	1.5	ม.362 บุกรุก: จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ม.365 บุกรุกมีอาวุธ/กลางคืน: จำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2499 2499	16,047 80,236	8 8
- ความผิดฐานรับของโจร (ม.357)	8,719	1.5	ม.357 รับของโจร: จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2499	80,236	8
- ความผิดลหุโทษ (ม.367-ม.398)	8,195	1.4	ม.371 พาอาวุธเข้าไปในเมือง: ปรับไม่เกิน 100 บาทและให้ศาลมีอำนาจสั่งให้รับอาวุธนั้น ม.372 ทะเลาะกันอื้ออึงในทางสาธารณะ: ปรับไม่เกิน 500 บาท	2499 2499	802 4,012	8 8

ความผิดตามกฎหมาย	ข้อหาที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นปี 2550		บทลงโทษตามกฎหมาย		ค่าปรับที่ควรจะเป็นในปัจจุบัน	
			ม.390 ประมาทผู้อื่นรับอันตราย: จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2499	8,024	8
			ม.391 ใช้กำลังทำร้ายผู้อื่น: จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2499	8,024	8
			ม.393 ดูหมิ่นผู้อื่นซึ่งหน้า: จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2519	4,063	4
- ความผิดต่อชีวิต ประมาท (ม.291)	6,425	1.1	ม.291 ประมาททำให้ผู้อื่นตาย: จำคุกไม่เกิน 10 ปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท	2499	160,472	8
- ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร (ม.264-ม.269)	5,387	0.9	ม.264 ปลอมเอกสาร: จำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2499	48,142	8
			ม.266 ปลอมเอกสารราชการ พินัยกรรม ใบหุ้น: จำคุก 1-10 ปีและปรับ 20,000-200,000 บาท	2535	33,344-	1.7
			ม.269/1 ทำบัตรอิเล็กทรอนิกส์ปลอม: จำคุก 1-5 ปีและปรับ 20,000-100,000 บาท	2547	333,444	1.2
					23,503-	
					117,515	
- ความผิดฐานหมิ่นประมาท (ม.326-ม.333)	2,694	0.5	ม.326 หมิ่นประมาท: จำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2535	33,344	1.7
			ม.328 หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา: จำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับไม่เกิน 200,000 บาท	2535	333,444	1.7
2. พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ	82,603	13.8	ม.65 ผลิตนำเข้าสู่ออกยาเสพติดประเภท 1: จำคุกตลอดชีวิตและปรับ 1,000,000-5,000,000 บาท	2545	1,227,987-	1.2
			ม.66 มีไว้ในครอบครอง: จำคุก 4-15 ปีหรือปรับ 80,000-300,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2545	6,139,933	1.2
					98,239-	
					368,396	
3. พ.ร.บ. การพนัน	82,082	13.8	ม.9 ตี ขายสลากกินแบ่งที่ไม่ได้รับอนุญาต: จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2505	7,571	7.6
			ม.12 จัดให้เล่นพนันบัญชีก.1-16: จำคุก 3 เดือน-3ปีและปรับ 500-5,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2504	3,806-38,055	7.6
4. พ.ร.บ. จราจรทางบก	74,779	12.5	ม.157 ขับรถกีดขวางจราจร ประมาทนำหวาดเสียวตามม.53: ปรับ 400-1,000 บาท	2551	400-1,000	-
5. พ.ร.บ. คนเข้าเมือง	57,421	9.6	ม.62 ลักลอบเข้าเมือง: จำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับไม่เกิน 20,000 บาท	2522	64,214	3.2

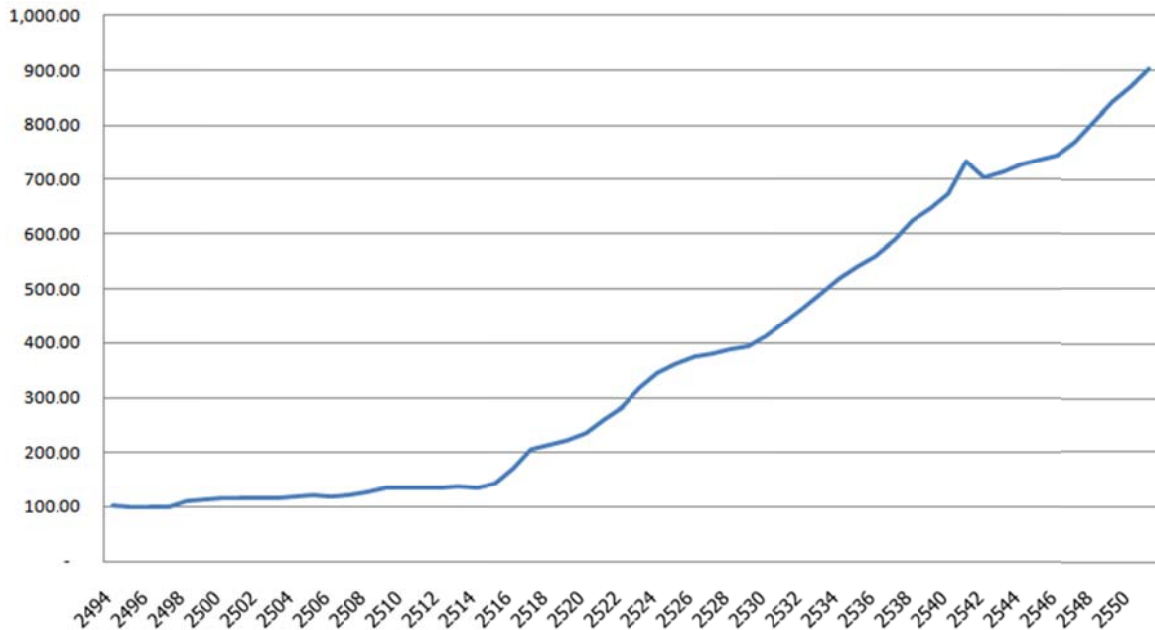
ความผิดตามกฎหมาย	ข้อหาที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นปี 2550		บทลงโทษตามกฎหมาย		ค่าปรับที่ควรจะเป็นในปัจจุบัน	
			ม.63 นำคนต่างด้าวเข้ามา: จำคุกไม่เกิน 10 ปีและปรับไม่เกิน 100,000 บาท	2522	321,069	3.2
6. พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว	32,194	5.4	ม.51 คนต่างด้าวทำงานไม่ได้รับอนุญาต: จำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับ 2,000-100,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2551	2,000-100,000	-
7. พ.ร.บ. อาวุธปืน	25,256	4.2	ม.7 ทำ ซื่อ มี ใช้ นำเข้าอาวุธปืนโดยไม่ได้รับอนุญาต: จำคุก1-10 ปีและปรับ 2,000-20,000 บาท	2519	8,126-81,261	4.1
8. พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค	15,571	2.6	ม.4 ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค: ปรับไม่เกิน 60,000 บาทหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ	2534	104,525	1.7
9. พ.ร.ก. ป้องกันการใช้สารระเหย	10,331	1.7	ม.24 ใช้สารระเหย: จำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 40,000 บาททั้งจำทั้งปรับ	2550	41,451	1.04
10. พ.ร.บ. รับราชการทหาร	5,816	1.0	ม.47 หลีกเลียงไม่เข้ารับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบ: จำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 300 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ	2515	1,889	6.30
รวม 10 ฉบับ	548,604	92				
รวมกฎหมายอาญาทั้งหมด	596,782	100				

ที่มา: 1. จำนวนข้อหาที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นปี 2550 มาจากสำนักงานศาลยุติธรรม (2550)

2. ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP deflator) มาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาพที่ 2.5 ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP deflator)

ปีฐานพ.ศ. 2494 = 100



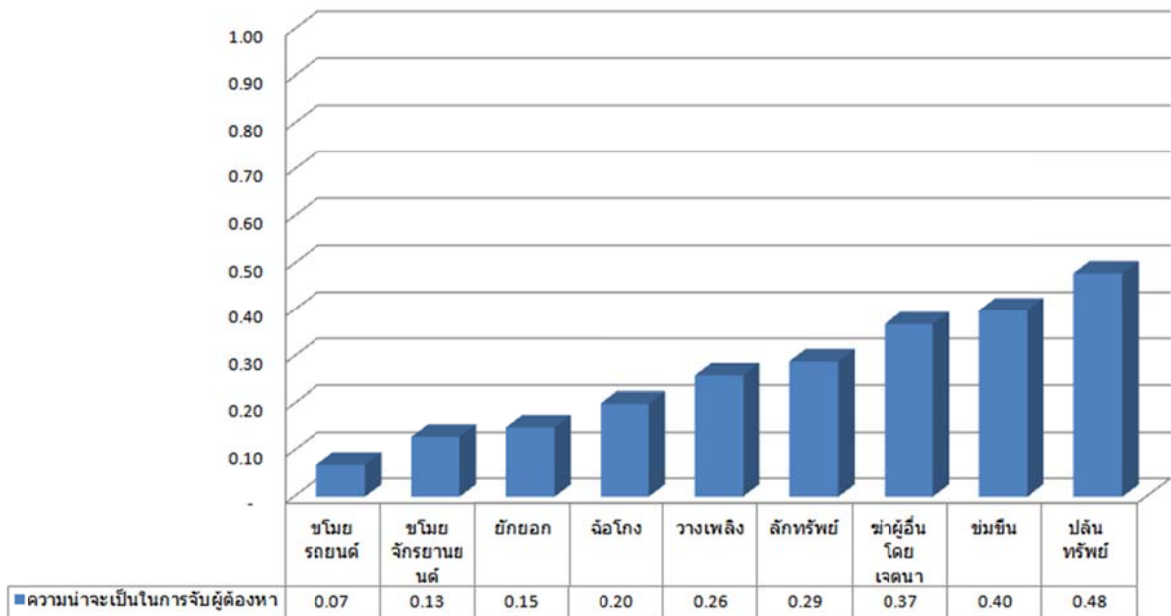
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2 การกำหนดโทษปรับในชั้นตอนนิติบัญญัติน่าจะไม่ได้พิจารณาถึงความน่าจะเป็น (probability) ในการดำเนินคดีเอาผิดกับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งทำให้โทษปรับสูงสุดตามกฎหมายอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับเหมาะสมและไม่สามารถป้องปรามไม่ให้มีการละเมิดกฎหมายได้อย่างเพียงพอ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.2 ค่าปรับที่เหมาะสมควรเท่ากับความเสียหาย (harm) หากด้วยความน่าจะเป็นในการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน ทั้งนี้ ความน่าจะเป็นในการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนมักไม่สูงนัก เช่น ข้อมูลจาก U.S. Department of Justice (1997) ชี้ว่าความน่าจะเป็นในการจับกุมในคดีลักทรัพย์เท่ากับร้อยละ 13.8 คดีขโมยรถเท่ากับร้อยละ 14.0 และคดีวางเพลิงเท่ากับร้อยละ 16.5 ส่วนงานศึกษาของ Kenkel (1993) ประมาณการว่าความน่าจะเป็นในการจับผู้ที่เมาแล้วขับซึ่งรถยนต์มีค่าเพียงร้อยละ 0.3 (หรือคิดเป็นความน่าจะเป็นเท่ากับ 0.003)

ในกรณีประเทศไทย คณะผู้วิจัยได้ประมาณการความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้ต้องหา โดยใช้ข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คำนวณจากจำนวนคดีที่ตำรวจจับได้หารด้วยจำนวนคดีที่รับแจ้งในปี 2548 และพบว่าความน่าจะเป็นดังกล่าวไม่น่าจะเกินร้อยละ 50 โดยคดีปล้นทรัพย์มีความน่าจะเป็นในการจับได้ 0.48 ในขณะที่คดียกยอกและฉ้อโกงมีความน่าจะเป็นในการจับได้ 0.15 และ 0.20 ตามลำดับ สำหรับคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเคลื่อนที่ได้ เช่น การโจรกรรมรถยนต์และจักรยานยนต์จะมีความน่าจะเป็นในการจับผู้ต้องหาได้เพียง 0.07 และ 0.03 เท่านั้น (ภาพที่ 2.6)

ภาพที่ 2.6 ความน่าจะเป็นในการจับผู้ต้องหาของตำรวจประเทศไทยปี 2548



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลสถิติอาญาปี 2548 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ข้อมูลดังกล่าวชี้ว่าความน่าจะเป็นในการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายในประเทศไทยไม่น่าจะสูงนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาต่อไปว่า การประมาณการดังกล่าวจะให้ค่าที่สูงเกินจริงมาก เนื่องจากผู้เสียหายจากการก่ออาชญากรรมจำนวนมากไม่ได้รายงานต่อเจ้าหน้าที่ดังที่การสำรวจสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนของกระทรวงยุติธรรมเมื่อปี 2550 และ 2551 พบว่าอาชญากรรมที่เกิดในกรุงเทพมหานครร้อยละ 63.3 และที่เกิดในจังหวัดนครศรีธรรมราชร้อยละ 71.0 ไม่ถูกรายงานต่อเจ้าหน้าที่

ดังนั้น หากการพิจารณากำหนดโทษปรับสูงสุดตามกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงความน่าจะเป็นในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด โทษปรับที่กำหนดขึ้นนั้นก็ต่ำกว่าระดับที่เหมาะสมหลายเท่า ซึ่งทำให้โทษปรับไม่สามารถป้องปรามไม่ให้เกิดการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 สรุป

ระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย เป็นระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และใช้ทรัพยากรมาก ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมในหลายขั้นตอนก็ยังใช้เวลานาน ซึ่งหมายความว่า กระบวนการของระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยโดยรวมน่าจะยังไม่มีประสิทธิภาพนัก การขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ได้ก่อให้เกิดต้นทุนที่สูงต่อรัฐในรูปของงบประมาณเท่านั้น แต่ยังสร้างต้นทุนที่สูงต่อสังคม และน่าจะมีผลต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจไทยโดยรวมด้วย

จากมุมมองทางนิติเศรษฐศาสตร์ ปัญหาของระบบยุติธรรมของประเทศไทยน่าจะเกิดจากการออกแบบกฎกติกาต่างๆ ที่ทำให้เกิดแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสมหลายประการ อาทิ การเน้นการดำเนินคดีทางอาญามากกว่าการดำเนินคดีทางแพ่ง การกำหนดค่าปรับที่มีระดับที่ต่ำเกินไป ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดค่าปรับแบบตายตัว ไม่เปลี่ยนแปลงตามเวลา ปัจจัยเหล่านี้มีผลทำให้ศาลมักลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการจำคุกมากกว่าการปรับ ดังที่จะแสดงให้เห็นด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ต่อไปในบทที่ 3

จากการวิเคราะห์ในบทนี้ จะเห็นว่า ทางเลือกในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยที่เป็นไปได้ ได้แก่ แนวทางดังต่อไปนี้

1. พิจารณาลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาให้เหลือเท่าที่จำเป็น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า กระบวนการยุติธรรมของไทยในปัจจุบันน่าจะทำให้เกิดการฟ้องคดีมากเกินไปกว่าระดับที่ควรจะเป็น เพราะการกำหนดบทลงโทษทางอาญาต่อการกระทำใด จะทำให้รัฐเข้ามาแทรกแซงในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำนั้น ซึ่งทำให้ต้นทุนในการดำเนินคดีของผู้เสียหายต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่รัฐต้องแบกรับต้นทุนแทนผู้เสียหาย กฎหมายจึงควรพิจารณากำหนดบทลงโทษทางอาญา โดยเฉพาะโทษจำคุก ให้เหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยควรทบทวนว่า การกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อบุคคลและไม่เข้าข่ายการกระทำความผิดต่อแผ่นดิน เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นประมาท คดีที่เกี่ยวข้องกับเซ็ก หรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในบางรูปแบบ ยังสมควรมีบทกำหนดโทษทางอาญาหรือไม่

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ควรศึกษาและทบทวนว่า ในบรรดากฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติซึ่งมีบทลงโทษทางอาญามากถึงประมาณ 350 ฉบับนั้น มีการลงโทษทางอาญาที่ไม่จำเป็นมากน้อยเพียงใด

2. เพิ่มโทษปรับสูงสุดตามกฎหมายให้สูงขึ้น และพิจารณากำหนดกลไกในการเพิ่มโทษปรับสูงสุดอัตโนมัติตามดัชนีราคาผู้บริโภค

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า โทษปรับสูงสุดตามกฎหมายต่างๆ เมื่อปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อแล้วจะมีค่าลดลงตามเวลามาก เช่น มีค่าที่แท้จริงลดลงเหลือเพียง 1 ใน 8 ของค่าเมื่อครั้งที่มีการออกกฎหมาย สำหรับกฎหมายที่ออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 ซึ่งมีผลทำให้โทษปรับในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ต่ำเกินกว่าระดับตามเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมาย ในขณะที่โทษจำคุกยังคงอยู่ในระดับเดิมไม่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา โทษปรับในกฎหมายส่วนใหญ่จึงต่ำเกินไปจนไม่อาจจะสามารถ

ป้องปรามไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างเพียงพอ และต้องหันไปใช้โทษจำคุก ซึ่งมีต้นทุนทางสังคมที่สูงแทน

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ควรมีการสังคายนาการกำหนดโทษปรับของกฎหมายทั้งระบบให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งกำหนดให้สอดคล้องกับความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและพิจารณาถึงความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษประกอบด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้โทษปรับอยู่ในระดับที่เหมาะสมอยู่ตลอดเวลา หลังจากที่ได้เพิ่มโทษปรับให้อยู่ในระดับเหมาะสมตามข้อเสนอแนะข้างต้นแล้ว ควรมีการวางกลไกในการกำหนดโทษปรับสูงสุดตามกฎหมายให้เพิ่มขึ้นตามดัชนีราคาผู้บริโภคโดยอัตโนมัติ ซึ่งอาจทำได้โดยการออกกฎหมายกลางว่าด้วยการกำหนดโทษปรับ ซึ่งช่วยให้รัฐสามารถเปลี่ยนแปลงค่าปรับในแต่ละปีได้ หรือการใช้ค่าปรับตามรายได้ (day fines) ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนขนาดของค่าปรับได้ทางอ้อมตามอัตราเงินเฟ้อ ดังที่จะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 5

3. การลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ระบบยุติธรรม

แม้ระบบยุติธรรมทางอาญาจะได้รับการปฏิรูปตามที่เสนอข้างต้น โดยลดบทบาทนิติที่ กำหนดโทษทางอาญาให้เหลือเท่าที่จำเป็น และเพิ่มโทษปรับให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมแล้ว คดีที่เข้าสู่ระบบยุติธรรมก็ยังมีจำนวนมากเกินกว่าขีดความสามารถของระบบที่จะรองรับได้ แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกทางหนึ่งซึ่งควรดำเนินการควบคู่ไปก็คือ การสร้างทางเลือกในการยุติข้อพิพาทโดยไม่นำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรม หรือมีการกลั่นกรองในขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม เช่น ในชั้นอัยการ ควรพิจารณาให้ความสำคัญยิ่งขึ้นต่อการเบี่ยงเบนคดี (diversion) การชะลอการฟ้อง และการคุมประพฤติ

บทที่ 3

การวิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเชิงประจักษ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ปวริศร เลิศธรรมเทวี และทรงพล สงวนจิตร

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในเชิงประจักษ์ โดยการสุ่มตัวอย่างคดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นและพิจารณาเสร็จสิ้นในช่วงปี พ.ศ. 2546-2551 รวมทั้งสิ้น 425 คดี และการสุ่มตัวอย่างคำพิพากษาของศาลฎีกา จำนวน 150 คดี

ในส่วนของคดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้น คณะผู้วิจัยได้สุ่มเลือกคดีที่เกี่ยวข้องกับ 8 ฐานความผิด ซึ่งมีจำนวนคดีในชั้นศาลมากที่สุด ซึ่งได้แก่ คดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค คดีความผิดฐานหมิ่นประมาท คดีความผิดฐานลักทรัพย์ คดีความผิดต่อร่างกาย คดีความผิดเกี่ยวกับการพนัน คดีความผิดเกี่ยวกับการจราจรทางบก คดีความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน และคดียาเสพติด ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้สุ่มตัวอย่างคดีในแต่ละฐานความผิดประมาณ 50 คดี คดีเหล่านี้มีระวางโทษสูงสุดตามลักษณะของความผิดแตกต่างกันออกไปดังสามารถสรุปได้ในตารางที่ 3.1

ในการศึกษาที่คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ว่าคดีต่างๆ ในแต่ละฐานความผิดนั้นมีเส้นทางอย่างไรในกระบวนการพิจารณาความ โดยให้ความสนใจต่อตัวแปรที่สำคัญ 2 ตัวคือ 1) ความน่าจะเป็นของแต่ละทางเลือกที่เป็นไปได้ในแต่ละขั้นตอน และ 2) เวลาที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการทำแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ในการประมาณการต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ซึ่งจะใช้ในการจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคดีค้างคั่งค้างในขั้นตอนต่างๆ ในระบบยุติธรรมทางอาญา

ตารางที่ 3.1 ระวังโทษสูงสุดของการกระทำความผิดในแต่ละฐานความผิด

ฐานความผิด	บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ระวังโทษสูงสุดตามกฎหมาย
ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค	มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้เช็ค พ.ศ. 2534	ปรับไม่เกิน 6,000 บาท ไปจนถึงจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับแล้วแต่ลักษณะความผิด
ความผิดฐานหมิ่นประมาท	มาตรา 326-333 แห่งประมวลกฎหมายอาญา	จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ไปจนถึง จำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 200,000 บาทแล้วแต่ลักษณะความผิด
ความผิดฐานลักทรัพย์	มาตรา 334-335 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายอาญา	จำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 6,000 บาท ไปจนถึงจำคุกไม่เกิน 15 ปี และ ปรับไม่เกิน 30,000 บาทแล้วแต่ลักษณะความผิด
ความผิดเกี่ยวกับการพนัน	มาตรา 9 ตี และ มาตรา 12-14 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478	จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ไปจนถึงจำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 5,000 บาทแล้วแต่ลักษณะความผิด
ความผิดเกี่ยวกับจราจรทางบก	มาตรา 147-163 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522	ปรับไม่เกิน 200 บาท ไปจนถึง จำคุกไม่เกิน 10 ปีและปรับไม่เกิน 200,000 บาทแล้วแต่ลักษณะความผิด
ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนฯ	มาตรา 72-85 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490	ปรับไม่เกิน 1,000 บาท ไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตแล้วแต่ ลักษณะความผิด
ความผิดคดียาเสพติด	มาตรา 89-116 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิต และประสาท พ.ศ. 2518 และมาตรา 65-102 แห่ง พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522	ปรับไม่เกินวันละ 200 บาท ไปจนถึงประหารชีวิตแล้วแต่ลักษณะความผิด
ความผิดต่อร่างกาย	มาตรา 295-300 แห่งประมวลกฎหมายอาญา	จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ไปจนถึงจำคุกไม่เกิน 10 ปีแล้วแต่ลักษณะความผิด

3.1 กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทย

ภาพที่ 3.1 สรุปกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทยตั้งแต่กระบวนการก่อนฟ้องคดี กระบวนการระหว่างพิจารณาคดีของศาล ไปจนถึงกระบวนการหลังพิพากษาคดี — จากภาพดังกล่าว การฟ้องร้องคดีโดยผู้เสียหายในคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ—กรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายและกรณีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย โดยกระบวนการพิจารณาความอาญาของทั้งสองกรณีมีขั้นตอนที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

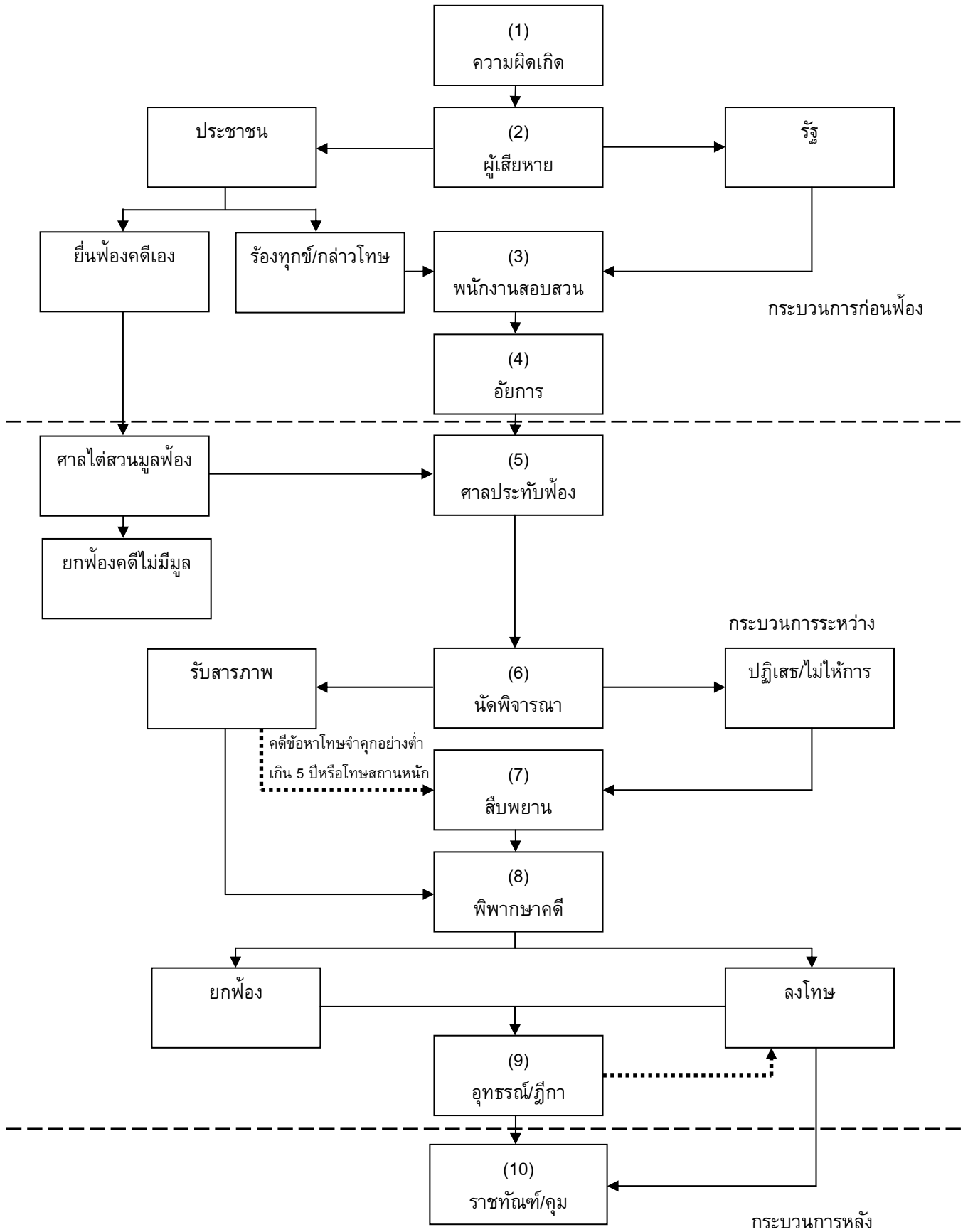
3.1.1 คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย

คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหายมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 หน่วยงานคือ พนักงานสอบสวน อัยการ ศาล และ ราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ ซึ่งรับผิดชอบใน 3 ขั้นตอนหลักของกระบวนการยุติธรรม เริ่มจากกระบวนการก่อนฟ้องคดี (ชั้นพนักงานสอบสวนและอัยการเพื่อสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง) กระบวนการพิจารณาของศาล (สืบพยานและมีคำพิพากษา) และขั้นตอนการลงโทษโดยกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ

3.1.2 คดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย

ในคดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย การฟ้องร้องต่อศาลสามารถทำได้ใน 2 แนวทางคือ การที่ผู้เสียหายร้องทุกข์/กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน และการที่ประชาชนสามารถฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง ในกรณีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์/กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนก่อน คดีก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลตามขั้นตอนเดียวกับกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย ส่วนในกรณีที่ประชาชนฟ้องคดีเองต่อศาล กระบวนการพิจารณาความทางอาญากำหนดให้ศาลมีหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งทำให้ลดจำนวนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องลงเหลือ 2 หน่วยคือ ศาลและกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มภาระความรับผิดชอบให้ศาลมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่พนักงานสอบสวนและอัยการมีหน้าที่กลั่นกรองว่าจะฟ้องคดีหรือไม่

ภาพที่ 3.1 กระบวนพิจารณาความอาญา



3.2 กรณีศึกษาการพิจารณาคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับ 8 ฐานความผิดในศาลชั้นต้น

เนื่องจากจำนวนคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นในแต่ละปีมีจำนวนมาก จึงไม่อาจนำมาศึกษาได้ทั้งหมด ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิด 8 ฐาน จำนวน 425 คดีตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คดีเหล่านี้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ คดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัว กับคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาแผ่นดินที่ไม่สามารถยอมความได้

3.2.1 ความผิดอันยอมความได้

ความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัว เป็นความผิดระหว่างเอกชนต่อเอกชนที่คาดหวังค่าชดเชยความเสียหายจากคู่กรณีมากกว่าความรับผิดทางอาญาตามโทษานุโทษของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีดังกล่าว ไม่อาจชดเชยความเสียหายให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้ รายงานฉบับนี้จะศึกษาถึงคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิด 2 ฐานคือ ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คกับความผิดฐานหมิ่นประมาท

1. ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค

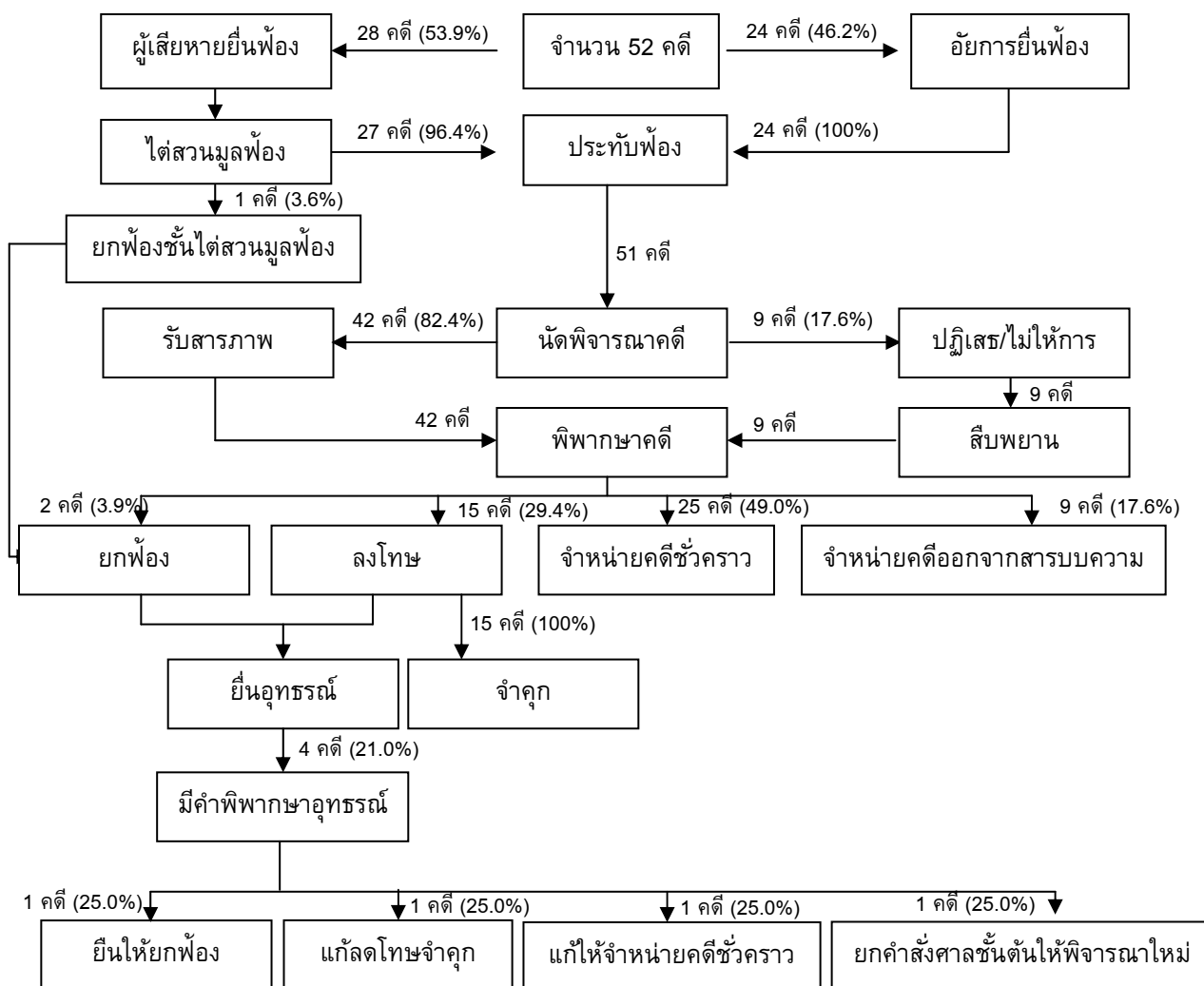
ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค เป็นความผิดฐานออกเช็คโดยมีเจตนาที่จะไม่ใช้เงินตามเช็คนั้น หรือในขณะที่ออกเช็คนั้นไม่มีเงินอยู่ในบัญชีที่จะชำระหนี้ได้ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 จากการสุ่มตัวอย่างจำนวน 52 คดี พบว่า ในทางปฏิบัติ คดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คมีเส้นทางในกระบวนการพิจารณาทางอาญาดังภาพที่ 3.2

จากภาพที่ 3.2 จะเห็นว่า การฟ้องร้องในคดีเช็คแยกเป็นการฟ้องร้องโดยอัยการยื่นฟ้อง 24 คดี คิดเป็นร้อยละ 46.2 ผู้เสียหายยื่นฟ้อง 28 คดี คิดเป็นร้อยละ 53.9 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีเองมากกว่าการฟ้องร้องโดยอัยการเล็กน้อย

เมื่อมีการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว พบว่า ศาลจะประทับฟ้องคดีที่อัยการฟ้องร้องคดีทั้งหมดหรือคิดเป็นร้อยละ 100 แต่ยกฟ้องในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีเองในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง 1 คดี คิดเป็นร้อยละ 3.6 ประทับฟ้อง 27 คดี คิดเป็นร้อยละ 96.4

ในบรรดาคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล ในชั้นนัดพิจารณาคดี จำเลยให้การรับสารภาพจำนวน 42 คดีคิดเป็นร้อยละ 82.4 และให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ 9 คดีคิดเป็นร้อยละ 17.6 ของทั้งหมด

ภาพที่ 3.2 เส้นทางของคดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค



ในการพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น ศาลพิพากษายกฟ้อง 3 คดี คิดเป็นร้อยละ 3.9 พิพากษาให้ลงโทษ 15 คดี คิดเป็นร้อยละ 29.4 โดยเป็นการลงโทษจำคุกทั้งหมด จำหน่ายคดีชั่วคราว 25 คดี คิดเป็นร้อยละ 49 และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะยอมความกันได้ 9 คดี คิดเป็นร้อยละ 17.6 หลังจากศาลชั้นต้นตัดสินแล้ว มีการอุทธรณ์ 4 คดี โดยศาลอุทธรณ์ยกฟ้อง 1 คดี แก้คำพิพากษาของศาลชั้นต้น 3 คดี และไม่มีการยื่นฎีกาแม้แต่กรณีเดียว

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ในคดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีเอง มากกว่าอัยการยื่นฟ้องคดี ทั้งนี้ น่าจะเนื่องจากคดีความผิดเรื่องเช็คเป็นคดีที่มีประเด็นข้อพิพาทไม่ยุ่งยาก ผู้เสียหายมักทราบถึงมูลเหตุแห่งการกระทำผิดเป็นอย่างดี และคาดหวังที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากคู่กรณีมากกว่าการเอาตัวคู่กรณีมาลงโทษ ดังนั้นการฟ้องคดีอาญาในความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คเป็นแต่เพียงมาตรการบังคับของผู้เสียหายให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของตน โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

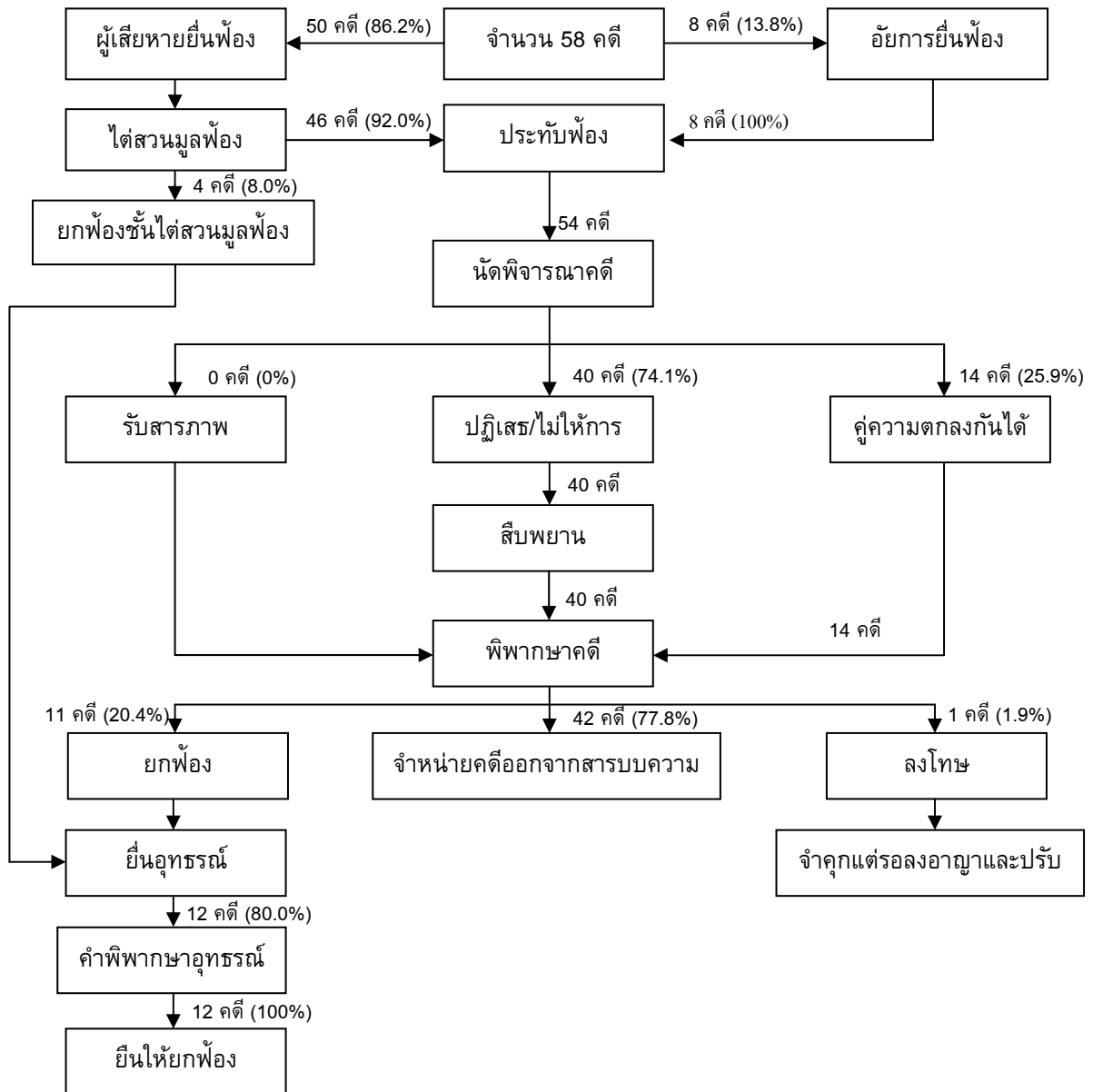
2. ความผิดฐานหมิ่นประมาท

ความผิดฐานหมิ่นประมาทเป็นความผิดเกี่ยวกับเกียรติยศชื่อเสียง ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาได้จำแนกลักษณะแห่งความผิดตามฐานะของผู้ถูกหมิ่นประมาท และวิธีการกระทำที่หมิ่นประมาทต่างกันออกไปตามมาตรา 326-333 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จากการสุ่มตัวอย่างคดีจำนวน 58 คดี พบว่า ในทางปฏิบัติ คดีความผิดฐานหมิ่นประมาทมีเส้นทางในกระบวนการพิจารณาทางอาญาดังภาพที่ 3.3

จากการสุ่มตัวอย่างคดีหมิ่นประมาท 58 คดี พบว่า ในทางปฏิบัติ ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีเอง 50 คดี คิดเป็นร้อยละ 86.2 โดยในจำนวนนี้ถูกยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง 4 คดี คิดเป็นร้อยละ 8 ประทับฟ้อง 46 คดี คิดเป็นร้อยละ 92 ของคดีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง นอกจากนี้ ยังมีคดีที่อัยการยื่นฟ้อง 8 คดี ซึ่งศาลประทับรับฟ้องทั้งหมด

ในชั้นพิจารณาคดี จำเลยให้การปฏิเสธ 40 คดีคิดเป็นร้อยละ 74.1 คู่ความตกลงกันได้ 14 คดีคิดเป็นร้อยละ 25.9 ส่วนในการพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น ศาลยกฟ้อง 11 คดี คิดเป็นร้อยละ 20.4 ลงโทษจำคุกแต่รอการลงอาญา 1 คดีคิดเป็นร้อยละ 1.9 และจำหน่ายออกจากสารบบความ 42 คดี คิดเป็นร้อยละ 77.8 หลังจากศาลชั้นต้นตัดสินแล้ว มีการอุทธรณ์ 12 คดี โดยศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นทุกคดีคิดเป็นร้อยละ 100 นอกจากนี้ มีการยื่นฎีกา 1 คดี แต่พ้นกำหนดเวลา ศาลจึงไม่รับฎีกา

ภาพที่ 3.3 เส้นทางของคดีความผิดฐานหมิ่นประมาท



3.2.2 ความผิดอาญาแผ่นดิน

ความผิดอาญาแผ่นดินเป็นความผิดที่ไม่อาจยอมความได้ ผู้เสียหายหมายจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษ การเยียวยาความเสียหายเป็นไปในลักษณะของการแก้แค้น ดังคำกล่าวที่ว่า “จงลงโทษให้สาสมกับความผิด” (Let the punishment fit the crime) ในรายงานฉบับนี้ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาความผิดอาญาแผ่นดิน 6 ฐาน คือ-ความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ความผิดเกี่ยวกับการจราจรทางบก ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน ความผิดคดียาเสพติด และความผิดต่อร่างกาย

1. ความผิดฐานลักทรัพย์

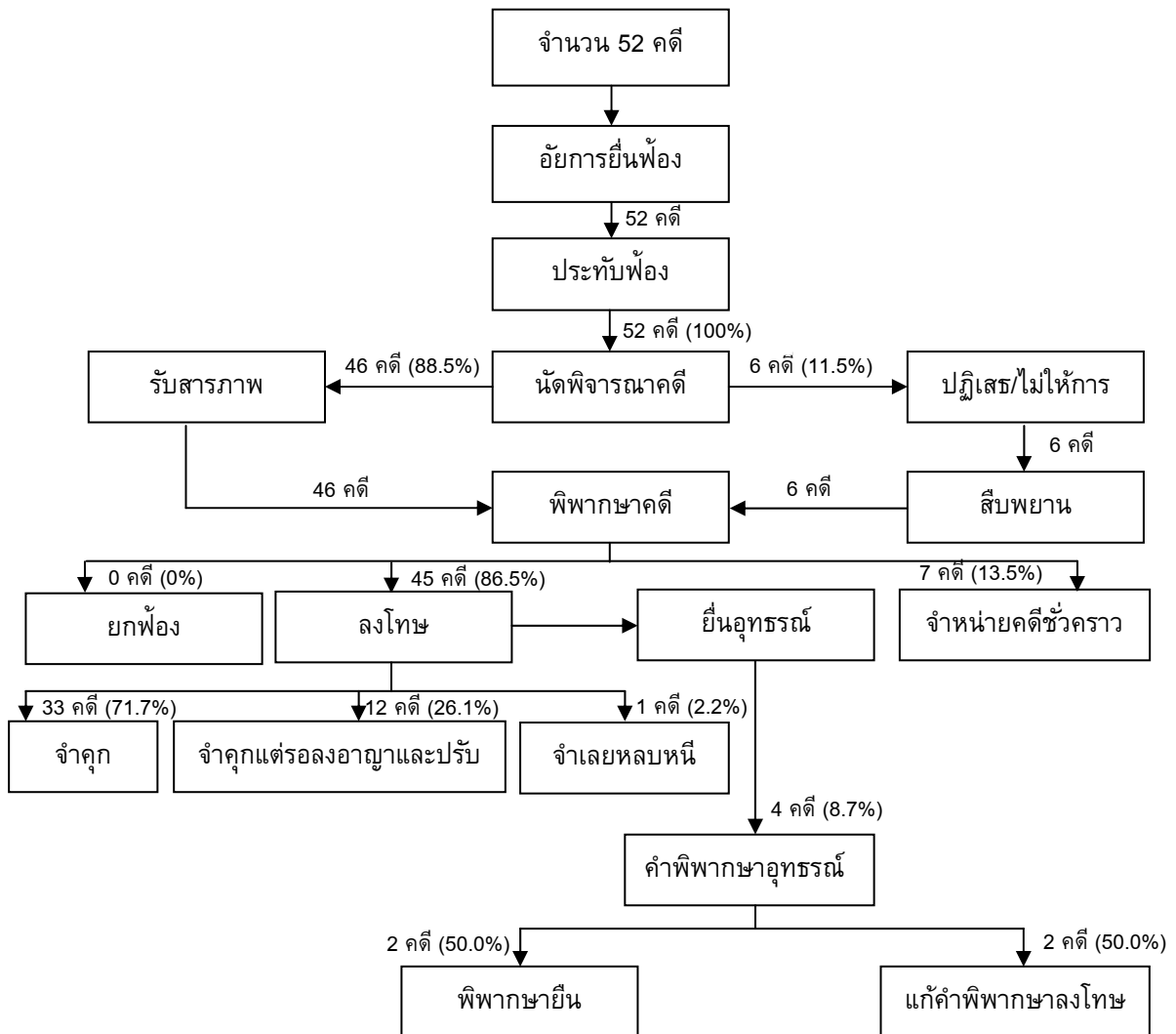
ความผิดฐานลักทรัพย์เป็นความผิดอันเกิดจากการเอาทรัพย์สินของผู้อื่นไปโดยมิชอบ ตามลักษณะ 12 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ หมวด 1 ความผิดฐานลักทรัพย์ มาตรา 334-335 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายอาญา จากการสุ่มตัวอย่างคดีความผิดฐานลักทรัพย์จำนวน 52 คดี พบว่าเป็นคดีที่อัยการเป็นผู้ยื่นฟ้องทั้ง 52 คดี โดยศาลชั้นต้นประทับฟ้องทุกคดี คิดเป็นร้อยละ 100

ในการพิจารณาคดี จำเลยรับสารภาพ 46 คดี คิดเป็นร้อยละ 88.5 ปฏิเสธ หรือไม่ให้การ 6 คดี คิดเป็นร้อยละ 11.5 มีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้ลงโทษ 45 คดี คิดเป็นร้อยละ 86.5 และจำหน่ายคดีชั่วคราวเนื่องจากจำเลยหลบหนี 7 คดี คิดเป็นร้อยละ 13.5

ในการลงโทษจำเลย ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุก 33 คดีจาก 45 คดี คิดเป็นร้อยละ 73.3 และลงโทษจำคุกแต่รอการลงอาญาและปรับ 12 คดี คิดเป็นร้อยละ 26.7

หลังจากศาลชั้นต้นตัดสินแล้ว มีการยื่นอุทธรณ์ 4 คดี คิดเป็นร้อยละ 8.7 โดยศาลอุทธรณ์พิพากษายืน 2 คดี คิดเป็นร้อยละ 50 แก่คำพิพากษาลงโทษอีก 2 คดี คิดเป็นร้อยละ 50 โดยทั้งหมดนี้ไม่มีการยื่นฎีกาต่อ (ดูภาพที่ 3.4 ประกอบ)

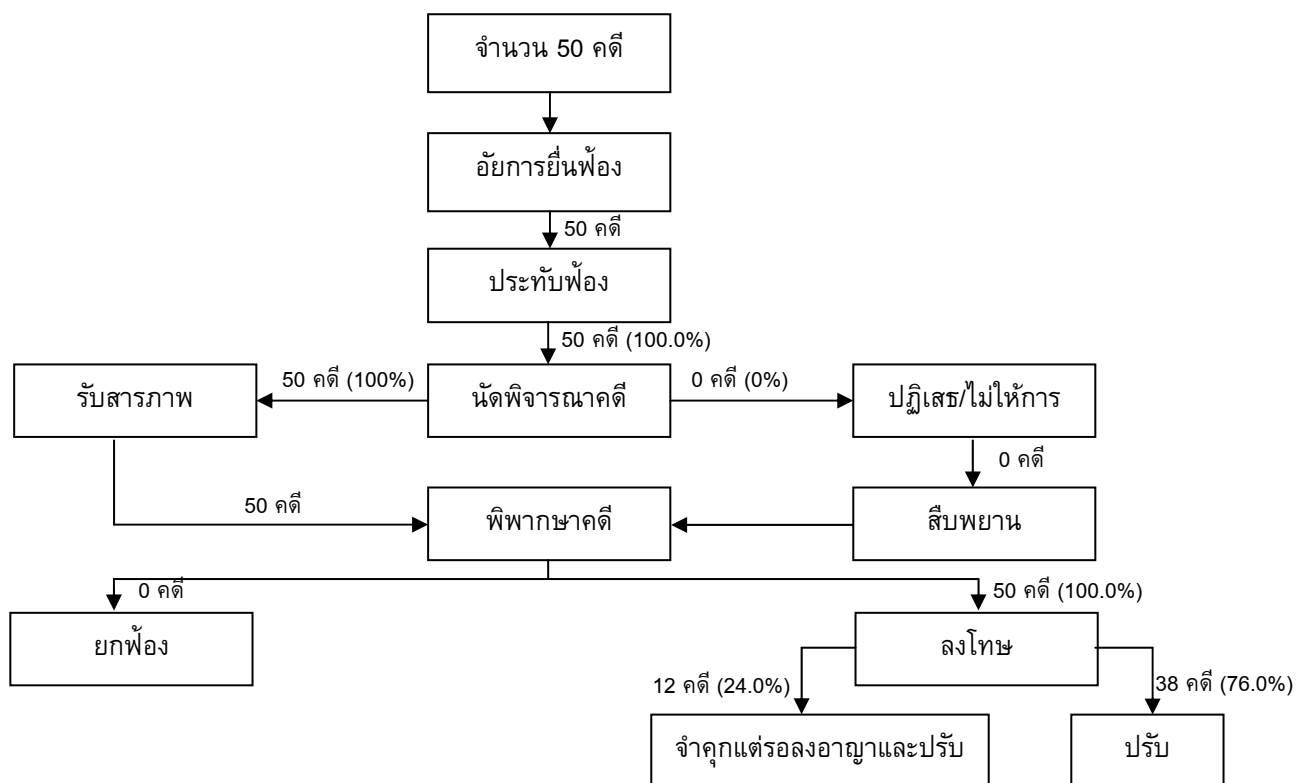
ภาพที่ 3.4 เส้นทางของคดีความผิดฐานลักทรัพย์



2. ความผิดเกี่ยวกับการพนัน

ความผิดเกี่ยวกับการพนันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 จากการสุ่มตัวอย่างคดีจำนวน 50 ตัวอย่าง พบว่า ในทางปฏิบัติ ความผิดเกี่ยวกับการพนันมีเส้นทางในกระบวนการพิจารณาทางอาญาภาพดังภาพที่ 3.5

ภาพที่ 3.5 เส้นทางของคดีความผิดเกี่ยวกับการพนัน

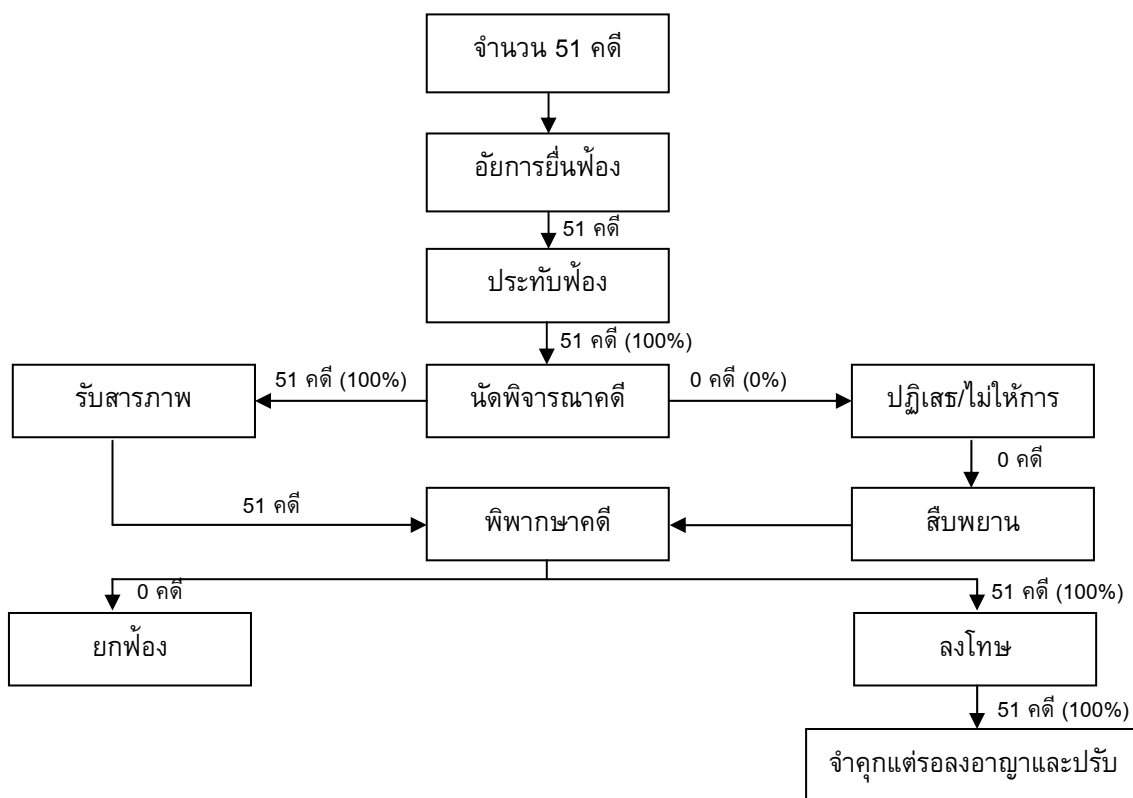


ในบรรดาคดีความผิดเกี่ยวกับการพนันที่อัยการยื่นฟ้อง 50 คดี ศาลประทับรับฟ้องทุกคดีคิดเป็นร้อยละ 100 ในชั้นพิจารณาจำเลยให้การรับสารภาพทุกคดีคิดเป็นร้อยละ 100 ในการลงโทษจำเลย ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาลงโทษทุกคดี คิดเป็นร้อยละ 100 โดยให้จำคุกแต่รอลงอาญาและปรับ 12 คดี คิดเป็นร้อยละ 24 และลงโทษปรับสถานเดียว 38 คดี คิดเป็นร้อยละ 76 โดยทั้งหมดนี้ไม่มีการยื่นอุทธรณ์

3. ความผิดเกี่ยวกับการจราจร

ความผิดเกี่ยวกับการจราจรเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จากการสุ่มตัวอย่างจำนวน 51 คดี พบว่า ในทางปฏิบัติ คดีความผิดเกี่ยวกับการจราจรมีเส้นทางในกระบวนการพิจารณาทางอาญาภาพดังภาพที่ 3.6

ภาพที่ 3.6 เส้นทางของคดีความผิดเกี่ยวกับการจราจรทางบก



ในจำนวนคดีความผิดเกี่ยวกับการจราจรทางบกที่อัยการยื่นฟ้อง 51 คดี ศาลประทับรับฟ้องทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 100 ในชั้นพิจารณาคดีของศาล พบว่า จำเลยให้การรับสารภาพทุกคดี คิดเป็นร้อยละ 100 และในการพิพากษาคดี ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่รอลงอาญาทุกคดี คิดเป็นร้อยละ 100 หนึ่ง ในคดีความผิดเกี่ยวกับการจราจรทางบกนี้ไม่มีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลแต่อย่างใด

4. คดีความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน

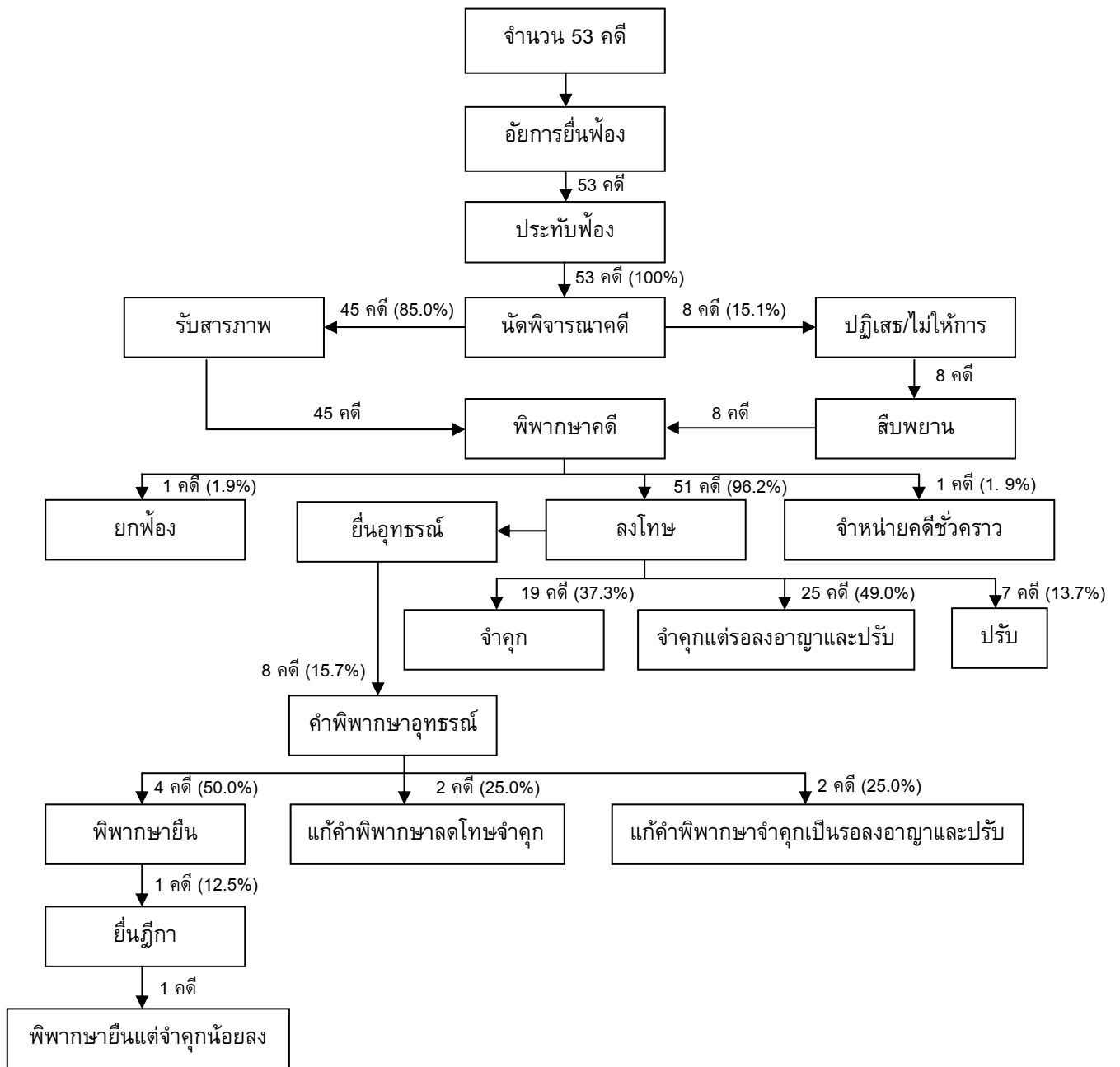
ความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 จากการสุ่มตัวอย่างจำนวน 53 คดี พบว่า ในทางปฏิบัติ คดีความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนมีเส้นทางในกระบวนการพิจารณาทางอาญาภาพดังภาพที่ 3.7

ในบรรดาคดีเกี่ยวกับอาวุธปืนที่อัยการยื่นฟ้อง 53 คดี พบว่า ศาลประทับฟ้องทั้ง 53 คดี คิดเป็นร้อยละ 100 ในชั้นพิจารณาคดีของศาล พบว่า จำเลยให้การรับสารภาพ 45 คดี คิดเป็นร้อยละ 84.9 ให้การปฏิเสธ 8 คดี คิดเป็นร้อยละ 15.1 ส่วนในการพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น

พบว่า ศาลตัดสินยกฟ้อง 1 คดี คิดเป็นร้อยละ 1.9 จำหน่ายคดีชั่วคราว 1 คดี คิดเป็นร้อยละ 1.9 และพิพากษาลงโทษ 51 คดี คิดเป็นร้อยละ 96.2

ในการกำหนดโทษจำเลยใน 51 คดี ศาลพิพากษาลงโทษจำคุก 19 คดี คิดเป็นร้อยละ 37.3 ลงโทษจำคุกแต่รอลงอาญาและปรับ 25 คดี คิดเป็นร้อยละ 49.0 และลงโทษปรับสถานเดียว 7 คดี คิดเป็น ร้อยละ 13.7 หลังจากศาลชั้นต้นตัดสินแล้ว มีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา 8 คดี คิดเป็นร้อยละ 15.7 ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น 4 คดีและพิพากษาแก้การกำหนดบทลงโทษแก่จำเลยอีก 4 คดี และมีการยื่นฎีกา 1 คดีคิดเป็นร้อยละ 12.5 โดยในคดีดังกล่าว ศาลฎีกาพิพากษายืนแต่ให้ลงโทษจำคุกจำเลยน้อยลง

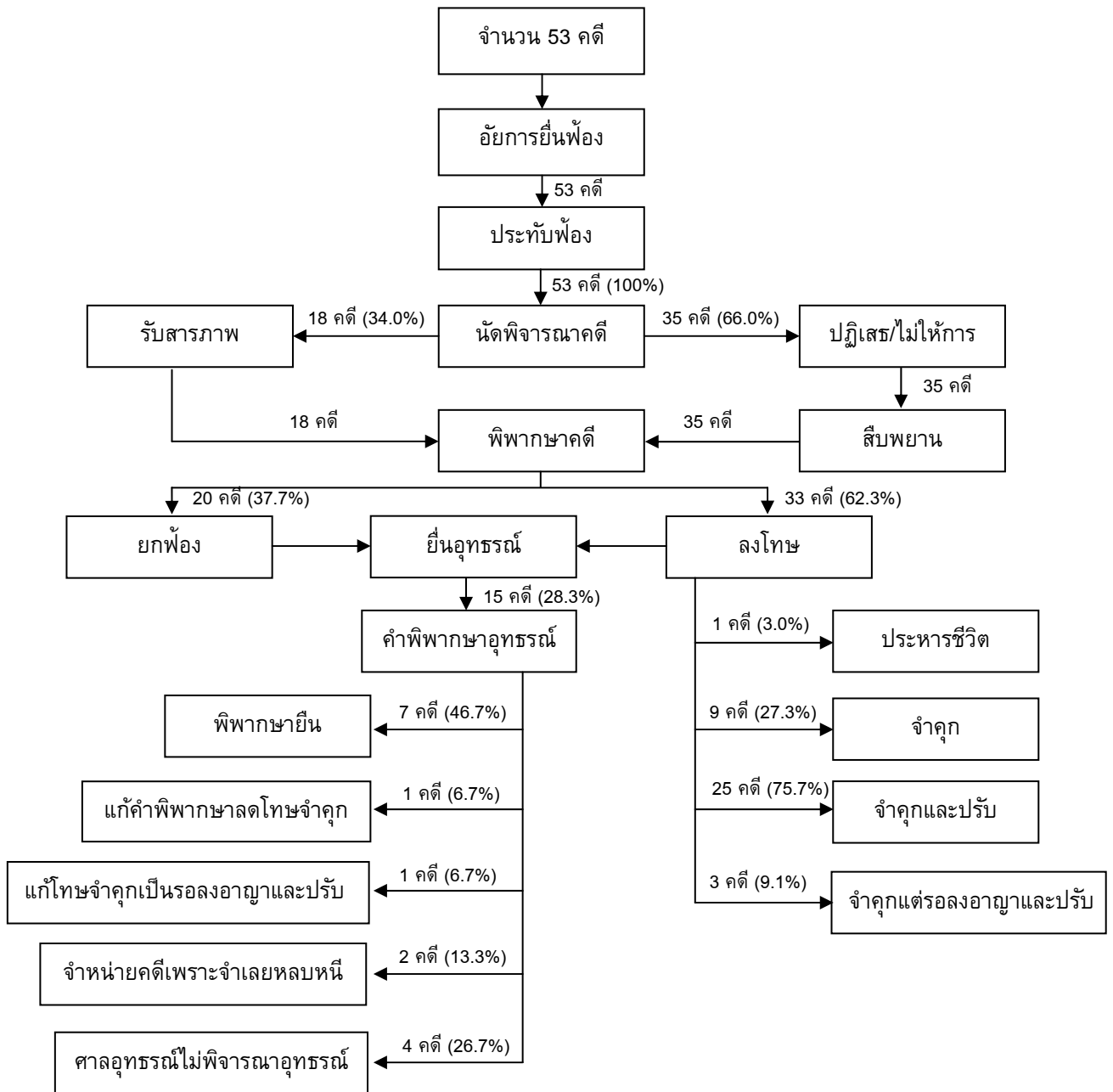
ภาพที่ 3.7 เส้นทางของคดีความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน



5. คดียาเสพติดให้โทษ

คดียาเสพติดให้โทษเป็นคดีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 จากการสุ่มตัวอย่างจำนวน 53 คดี พบว่า ในทางปฏิบัติคดียาเสพติดให้โทษมีเส้นทางในกระบวนการพิจารณาทางอาญาภาพที่ 3.8

ภาพที่ 3.8 เส้นทางของคดียาเสพติด



ในบรรดาคดียาเสพติดให้โทษที่อัยการยื่นฟ้อง 53 คดีศาลประทับฟ้องทั้ง 53 คดีคิดเป็นร้อยละ 100 ในชั้นพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น จำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ 35 คดีคิดเป็นร้อยละ 66.0 ให้การรับสารภาพ 18 คดีคิดเป็นร้อยละ 34.0 ทั้งนี้ ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง 20 คดีคิดเป็นร้อยละ 37.7 และพิพากษาลงโทษ 33 คดีคิดเป็นร้อยละ 62.3 โดยในส่วนของบทกำหนดโทษ ศาลชั้นต้นกำหนดให้ประหารชีวิต 1 คดี จำคุก 9 คดี จำคุกและปรับ 25 คดี และจำคุกแต่รอลงอาญาและปรับ 3 คดี

หลังจากศาลชั้นต้นตัดสินแล้ว มีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้น 15 คดี โดยศาลอุทธรณ์ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ 4 คดี พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น 7 คดี จำหน่ายคดีเพราะจำเลยหลบหนี 2 คดีและพิพากษาแก้อีก 2 คดี เป็นที่น่าสังเกตว่า ในคดียาเสพติด จำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ มากถึง 35 คดี คิดเป็นร้อยละ 66.0 ซึ่งอาจเป็นเพราะคดียาเสพติดมีโทษสูง

6. ความผิดต่อร่างกาย

การทำร้ายร่างกายเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายที่ได้รับรองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)¹ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ และเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 295–300

จากการสุ่มตัวอย่างจำนวน 56 คดี พบว่า ในทางปฏิบัติความผิดต่อร่างกายมีเส้นทางในกระบวนการพิจารณาทางอาญาภาพที่ 3.9

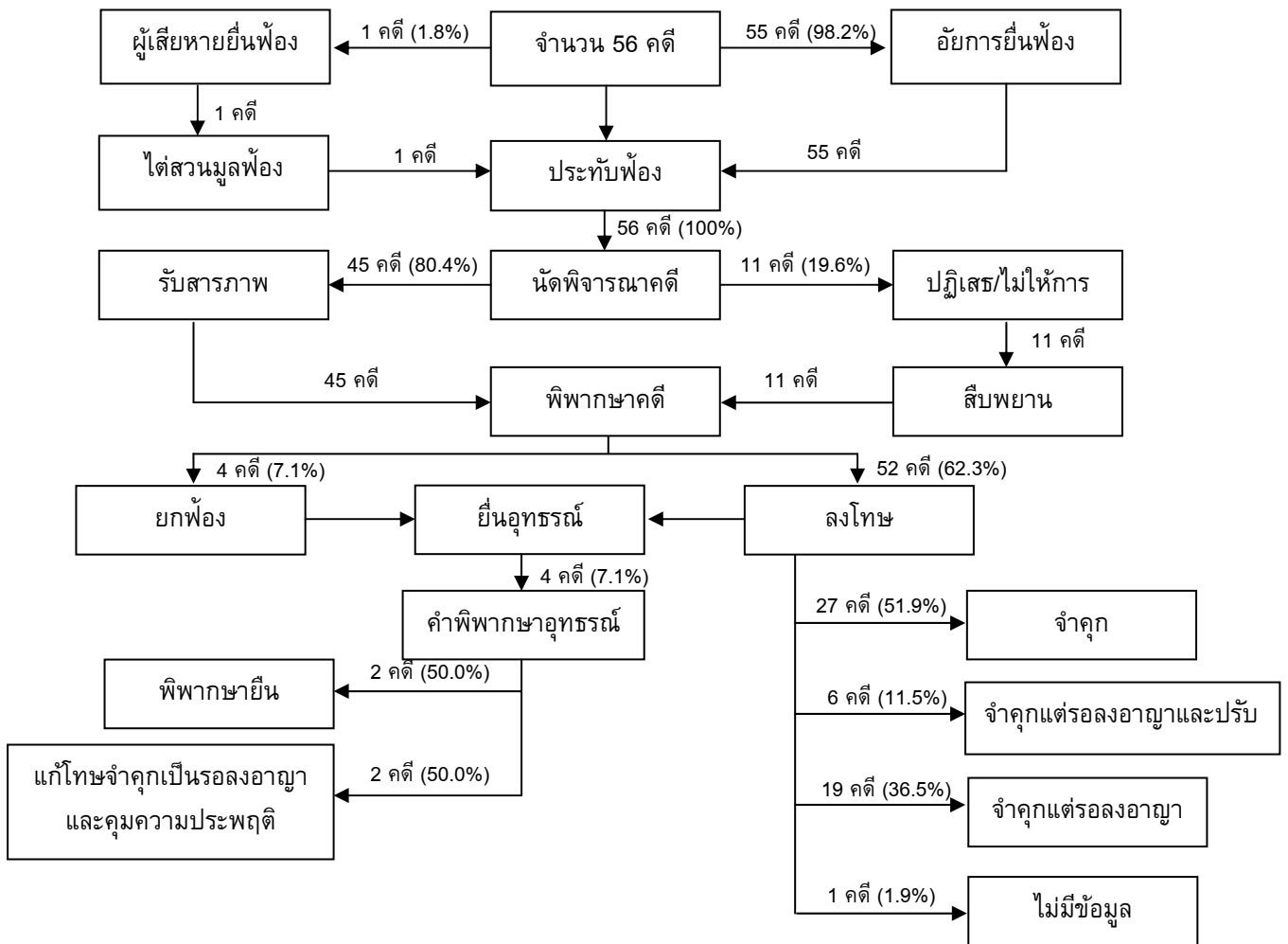
ในบรรดาคดีความผิดต่อร่างกาย 56 คดี มีคดีที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีเอง 1 คดี คิดเป็นร้อยละ 1.8 และมีคดีที่อัยการหรือผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีร่วมกับอัยการ 55 คดีคิดเป็นร้อยละ 98.2

ในชั้นพิจารณา จำเลยให้การรับสารภาพ 45 คดีคิดเป็นร้อยละ 80.4 ให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ 11 คดีคิดเป็นร้อยละ 19.6 ทั้งนี้ ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง 4 คดีคิดเป็นร้อยละ 7.1 พิพากษาลงโทษ 52 คดี คิดเป็นร้อยละ 92.9 ส่วนในกำหนดโทษแก่จำเลย 52 คดี ศาลพิพากษาให้จำคุก 27 คดีคิดเป็นร้อยละ 51.9 จำคุกแต่รอการลงอาญา 19 คดีคิดเป็นร้อยละ 36.5 และจำคุกแต่รอการลงอาญาและปรับ 5 คดี คิดเป็นร้อยละ 9.6

หลังจากศาลชั้นต้นตัดสินแล้ว มีการยื่นอุทธรณ์ 4 คดี คิดเป็นร้อยละ 7.1 โดยศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น 2 คดีคิดเป็นร้อยละ 50 และพิพากษาแก้จากโทษจำคุกเป็นรอลงอาญาและให้คุ้มครองประพฤติ 2 คดี คิดเป็นร้อยละ 50 ทั้งนี้ ไม่มีการยื่นฎีกาต่อไปแม้แต่กรณีเดียว

¹ ดู *Universal Declaration of Human Rights*, GA Res 217A (III), GAOR 3rd sess, UN Doc A/810 (1948).

ภาพที่ 3.9 เส้นทางของคดีความผิดต่อร่างกาย



3.3 สรุปและข้อสังเกตเบื้องต้นของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 3.2 สรุปผลการพิพากษาของศาลชั้นต้นใน 8 ฐานความผิดที่คัดเลือกมาเป็นกรณีศึกษา ส่วนตารางที่ 3.3 (ก) และ (ข) เปรียบเทียบผลการพิจารณาคดีเช็ดและคดีหมิ่นประมาทระหว่างกรณีและผู้เสียหายฟ้องร้องต่อศาลเองกับคดีที่อัยการยื่นฟ้องต่อศาล จากตารางดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกต 5 ประการดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 สรุปคำพิพากษาของศาลใน 8 ฐานความผิด

คำพิพากษา	การใช้เช็ค	หมิ่นประมาท	ลักทรัพย์	การพนัน	จราจรรยา	อาวุธปืน	ยาเสพติด	ร่างกาย
ก. คดีทั้งหมด	52	58	52	50	51	53	53	56
ข. จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (ร้อยละของ ก)	9 17.3%	42 72.4%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
ค. จำหน่ายคดีชั่วคราว* (ร้อยละของ ก)	25 48.1%	0 0.0%	7 13.5%	0 0.0%	0 0.0%	1 1.9%	0 0.0%	0 0.0%
ง. ยกฟ้อง (ร้อยละของ ก)	3 5.8%	15 25.9%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 1.9%	20 37.7%	4 7.1%
จ. พิพากษาลงโทษ	15	1	45	50	51	52	33	52
ประหารชีวิต (ร้อยละของ จ.)	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 3.0%	0 0.0%
จำคุก (ร้อยละของ จ.)	15 100.0%	0 0.0%	33 73.3%	0 0.0%	0 0.0%	19 36.5%	9 27.3%	27 51.9%
จำคุกและปรับ (ร้อยละของ จ.)	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	20 60.6%	0 0.0%
จำคุกแต่รอลงอาญา (ร้อยละของ จ.)	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	19 36.5%
จำคุกแต่รอลงอาญาและปรับ (ร้อยละของ จ.)	0 0.0%	1 100.0%	12 26.7%	12 24.0%	51 100.0%	25 48.1%	3 9.1%	6 11.5%
ปรับ (ร้อยละของ จ.)	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	38 76.0%	0 0.0%	7 13.5%	0 0.0%	0 0.0%

หมายเหตุ: * การจำหน่ายคดีชั่วคราวอาจเกิดจากจำเลยหลบหนี หรือ จำเลยอยู่ระหว่างการผ่อนชำระหนี้ในกรณีของคดีเช็ค

ตารางที่ 3.3 (ก) เปรียบเทียบผลการพิจารณาคดีเซคที่ผู้เสียหายฟ้องเองกับที่อัยการยื่นฟ้อง

ผลของคดี	ผู้เสียหายฟ้องเอง	อัยการฟ้อง	รวม
ลงโทษ	6 21.4%	9 37.5%	15 28.8%
ยกฟ้อง	3 10.7%	0 0.0%	3 5.8%
- ยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง	1 3.6%	0 0.0%	1 1.9%
- พิพากษายกฟ้อง	2 7.1%	0 0.0%	2 3.8%
จำหน่ายคดี (เช่น ยอมความ)	4 14.3%	5 20.8%	9 17.3%
จำหน่ายคดีชั่วคราว (จำเลยผ่อนชำระหนี้)	8 28.6%	9 37.5%	17 32.7%
จำหน่ายคดีชั่วคราว (จำเลยหลบหนี)	7 25.0%	1 4.2%	8 15.4%
รวม	28	24	52

ตารางที่ 3.3 (ข) เปรียบเทียบผลการพิจารณาคดีหมิ่นประมาทที่ผู้เสียหายกับอัยการยื่นฟ้อง

ผลของคดี	ผู้เสียหายฟ้องเอง	อัยการฟ้อง	รวม
ลงโทษ	0 0.0%	1 12.5%	1 1.7%
ยกฟ้อง	14 28.0%	1 12.5%	15 25.9%
- ยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง	4 8.0%	0 0.0%	4 6.9%
- พิพากษายกฟ้อง	10 20.0%	1 12.5%	11 19.0%
จำหน่ายคดี (เช่น ยอมความ)	36 72.0%	6 75.0%	42 72.4%
จำหน่ายคดีชั่วคราว (จำเลยหลบหนี)	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
รวม	50	8	58

ที่มา: คณะผู้วิจัย

ประการที่หนึ่ง ในชั้นของการประทับฟ้อง พบว่าศาลไม่ได้ไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่อัยการเป็นผู้ยื่นฟ้องเลยแม้แต่คดีเดียว ทั้งนี้ อาจเนื่องจากศาลอาจเห็นว่าได้มีการกลั่นกรองคดีโดยพนักงานสอบสวนและอัยการแล้ว แม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 165 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจแก่ศาลในการดำเนินการดังกล่าวไว้ก็ตาม ทำให้ศาลประทับรับฟ้องทุกคดีที่อัยการเป็นผู้ยื่นฟ้อง

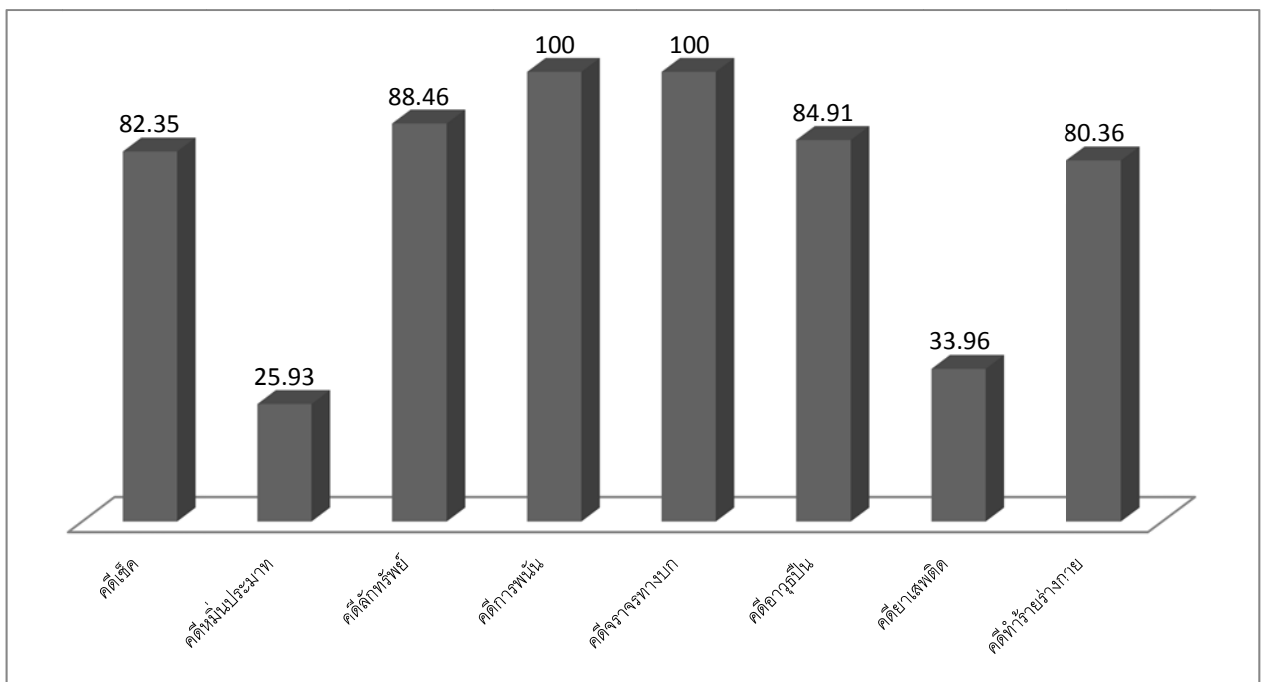
ประการที่สอง ในชั้นการนัดพิจารณาของคดีต่างๆ พบว่า จำเลยให้การรับสารภาพในอัตราที่สูงมาก เช่น คดีการพนัน (สารภาพทั้งหมด) และคดีการจราจรทางบก (สารภาพทั้งหมด) คดีลักทรัพย์ (สารภาพร้อยละ 88.5) คดีเช็ค (สารภาพร้อยละ 82.1) และคดีทำร้ายร่างกาย (สารภาพร้อยละ 80.4) ในขณะที่ อัตราการสารภาพในคดีหมิ่นประมาทและคดียาเสพติดอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาก (ดูภาพที่ 3.10) ความแตกต่างดังกล่าวน่าจะเกี่ยวข้องกับต้นทุนและประโยชน์ โดยเปรียบเทียบระหว่างการรับสารภาพและการสู้คดีของจำเลย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของพยานหลักฐานอันมีผลต่อโอกาสในการชนะคดี (เช่นพยานหลักฐานที่พิสูจน์ในคดีการหมิ่นประมาทมักจะไม่ชัดเจนเท่ากับคดีการพนันหรือคดีจราจรทางบก หรือแม้มีหลักฐานว่าพูดข้อความที่หมิ่นประมาทจริง แต่จำเลยอาจนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้เห็นว่ากรณีของตนเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายที่จะทำให้ไม่เป็นความผิดหรือไม่ต้องรับโทษ) และความรุนแรงของบทลงโทษที่จะได้รับในกรณีรับสารภาพ (เช่น หลายฐานความผิดในคดีการพนันหรือคดีจราจรทางบก มีบทลงโทษต่ำมาก)

ประการที่สาม อัตราการตัดสินยกฟ้องในคดีในแต่ละฐานความผิดมีความแตกต่างกันมาก ตั้งแต่คดีลักทรัพย์ คดีการพนันและคดีจราจร ซึ่งไม่มีการยกฟ้องเลย ไปจนถึงคดียาเสพติด ซึ่งมีการยกฟ้องร้อยละ 37.7 และคดีหมิ่นประมาท ซึ่งมีการยกฟ้องร้อยละ 25.9 แต่มีอัตราการตัดสินลงโทษได้เพียงร้อยละ 1.7 (1 คดีใน 58 คดี) ทั้งนี้ ในกรณีของคดีหมิ่นประมาท การยกฟ้องอาจเกิดจากการที่กฎหมายให้ข้อยกเว้นต่างๆ ให้แก่จำเลยให้ไม่ต้องรับผิด หรือไม่ต้องรับโทษ ส่วนกรณีคดีการพนันและคดีจราจรนั้น ในกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา จำเลยให้การรับสารภาพทุกคดี

ประการที่สี่ การศึกษาพบว่า ในคดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย ซึ่งผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องเองได้โดยตรง หรือร้องทุกข์กล่าวโทษผ่านพนักงานสอบสวนและอัยการ ศาลมีความน่าจะเป็นที่จะพิพากษายกฟ้องคดีที่ประชาชนยื่นฟ้องคดีเองสูงกว่าคดีที่ฟ้องโดยอัยการ เช่น ในคดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ความน่าจะเป็นที่ศาลจะยกฟ้องในกรณีที่ประชาชนยื่นฟ้องคดีเองคือประมาณร้อยละ 7.1 ในขณะที่ศาลแทบจะไม่ยกฟ้องในกรณีที่อัยการฟ้องเลย ซึ่งหมายความว่า น่าจะมีการฟ้องคดีโดยประชาชนที่ไม่เหมาะสมแต่ไม่ได้ถูกกลั่นกรองออกในชั้นไต่สวนมูลฟ้องอยู่จำนวนหนึ่ง ทั้งนี้ ข้อสังเกตดังกล่าวยิ่งเห็นได้ชัดเจนในคดีหมิ่นประมาท ซึ่งความน่าจะเป็นที่ศาลจะยกฟ้องในกรณีที่ประชาชนยื่นฟ้องคดีเองคือประมาณร้อยละ 20

ประการที่ห้า ในกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลชั้นต้นมีแนวโน้มที่จะลงโทษปรับในคดีต่างๆ น้อยมาก โดยจะพบการลงโทษปรับเฉพาะในคดีการพนัน (ปรับร้อยละ 76 ของคดีที่พิพากษาลงโทษ) และคดีอาวุธปืน (ปรับร้อยละ 13.5 ของคดีที่พิพากษาลงโทษ) ในขณะที่ในคดีจราจร คดีลักทรัพย์ ศาลจะปรับจำเลยก็ต่อเมื่อตัดสินจำคุกแล้วแต่ให้การลงอาญา ส่วนในคดีที่เหลือ ศาลมักลงโทษจำคุกโดยเฉพาะในคดีเซ็ก (จำคุกร้อยละ 100 ของคดีที่พิพากษาลงโทษ) คดีลักทรัพย์ (จำคุกร้อยละ 73.3 ของคดีที่พิพากษาลงโทษ) คดีทำร้ายร่างกาย (จำคุกร้อยละ 51.9 ของคดีที่พิพากษาลงโทษ หรือร้อยละ 88.5 หากรวมจำคุกแต่รอลงอาญาด้วย) หรือทั้งจำคุกและปรับในคดียาเสพติด (ร้อยละ 60.6 ของคดีที่พิพากษาลงโทษ) อย่างไรก็ตาม อัตราการตัดสินจำคุกโดยศาลชั้นต้นในคดีต่างๆ ก็ยังต่ำกว่าอัตราการตัดสินจำคุกโดยศาลฎีกา ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อ 3.4 ทั้งนี้ น่าจะเนื่องจากคดีที่มีการอุทธรณ์ฎีกาส่วนใหญ่เป็นคดีที่จำเลยต้องคำพิพากษาให้ถูกจำคุก ซึ่งถือเป็นการถูกลงโทษที่รุนแรง จำเลยจึงต้องการอุทธรณ์ฎีกาต่อศาลเพื่อให้ได้รับการลดโทษ หรือเพื่อให้พ้นจากความผิด

ภาพที่ 3.10 อัตราการรับสารภาพของจำเลยในชั้นพิจารณาคดีของศาล



ที่มา: คณะผู้วิจัย

3.4 การพิจารณาคดีอาญาในศาลฎีกา

นอกจากศึกษาถึงแบบแผนในการพิพากษาคดีเพื่อลงโทษจำเลยในคดีอาญาของศาลชั้นต้นแล้ว คณะผู้วิจัยยังศึกษาถึงแบบแผนในการพิพากษาคดีของศาลฎีกา โดยสรุปตัวอย่างคำพิพากษาของศาลฎีกาขึ้นมาวิเคราะห์ แยกตามฐานความผิดออกเป็น 2 กลุ่ม คือฐานความผิดที่เอกชนเป็นผู้เสียหายโดยตรงและเป็นความผิดต่อส่วนตัว หรือเป็นความผิดที่ย่อมความได้ 10

ฐานความผิด จำนวน 100 ฎีกา (ฐานความผิดละ 10 ฎีกา) และฐานความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย โดยตรงหรือความผิดอาญาแผ่นดิน 10 ฐานความผิด จำนวน 50 ฎีกา (ฐานความผิดละ 5 ฎีกา) ดังแสดงในตารางที่ 3.4 และ 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลในตารางดังกล่าว ทำให้ทราบว่า

- ในความผิดที่เอกชนเป็นผู้เสียหาย ศาลมักจะลงโทษจำเลยด้วยการจำคุกเกือบทุกกรณีที่ศึกษา โดยจะลงโทษปรับก็ต่อเมื่อ ศาลตัดสินให้ลงโทษจำคุก แต่ให้รอการลงโทษ ในกรณีของความผิดบางฐานเช่น ยักยอก ฉ้อโกง ซึ่งพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายได้ด้วย ในกรณีนี้ศาลมักจะตัดสินให้เยียวยาผู้เสียหายด้วยวิธีดังกล่าว² ส่วนความผิดฐานหมิ่นประมาท ในบางกรณี ศาลตัดสินให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์โดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา และมักลงโทษปรับมากกว่าลงโทษจำคุก
- ในความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย ศาลมักจะลงโทษจำเลยด้วยการจำคุกเกือบทุกกรณีโดยจะลงโทษปรับก็ต่อเมื่อ ศาลตัดสินให้ลงโทษจำคุก แต่ให้รอการลงโทษ อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้พบว่า มักไม่มีมาตรการเยียวยาให้คืนทรัพย์สินในคดีอาญา เช่นเดียวกับในกรณีที่เอกชนเป็นผู้เสียหาย ยกเว้นในกรณีเจ้าพนักงานเบียดบังทรัพย์สิน ส่วนความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์สินสาธารณะประโยชน์ ศาลตัดสินให้จำคุกในทุกกรณีที่ศึกษาและลงโทษปรับควบคู่ไปด้วย อย่างไรก็ตาม โทษปรับดังกล่าวน่าจะน้อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

² มาตรา 43 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “คดีลักทรัพย์ รังราว ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอก หรือรับของโจร ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญเสียไปเนื่องจากการกระทำความผิดคืนเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ก็ให้เรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายด้วย”

ตารางที่ 3.4 การลงโทษในกรณีเอกชนเป็นผู้เสียหายและเป็นความผิดต่อส่วนตัว

(หน่วย: คดี)

ฐานความผิด	โทษสูงสุดตามกฎหมาย (จำคุก (ปี) / ปรับ (บาท))	จำคุก	รอกการ ลงโทษ	ปรับ	คำสั่งอื่น	การ เยียวยา
1. บุกรุก	1 ปี / 2,000 / ทั้งจำและปรับ	10	8	7	0	0
2. ยักยอก	3 ปี / 6,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	10	1	1	1	8
3. ฉ้อโกง	3 ปี / 6,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	10	2	2	0	8
4. โกงเจ้าหนี้	2 ปี / 4,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	10	7	5	1	0
5. หมิ่นประมาท	1 ปี / 20,000/ ทั้งจำทั้งปรับ	6	5	9	1	2
6. เสรีภาพ	3 ปี / 6,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	10	4	2	2	0
7. ข่มขืนกระทำชำเรา	4-20 ปี และ 8,000-40,000	10	0	0	0	0
8. อนาคต	10 ปี / 20,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	10	1	1	0	0
9. พาผู้อื่นไปเพื่ออนาคต	1-10 ปี / 2,000-20,000	10	0	1	1	0
10. ทำให้เสียทรัพย์	3 ปี / 6,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	10	7	6	3	0
รวม		96	35	34	9	18

ที่มา: คณะผู้วิจัย โดยสุ่มวิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลฎีกา

ตารางที่ 3.5 การลงโทษในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายหรือความผิดอาญาแผ่นดิน

(หน่วย: คดี)

ฐานความผิด	โทษสูงสุดตามกฎหมาย (จำคุก (ปี) / ปรับ (บาท))	จำคุก	รอกการ ลงโทษ	ปรับ	คำสั่ง อื่น	การ เยียวยา
1. แจ้งข้อความเท็จแก่เจ้าพนักงาน	6 เดือน / 1,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	5	2	1	1	0
2. ต่อสู้หรือขัดขวางเจ้าพนักงาน	2 ปี / 4,000 / จำทั้งปรับ	5	1	1	1	0
3. แสดงตนเป็นเจ้าพนักงาน	1 ปี / 2,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	5	0	0	1	0
4. เจ้าพนักงานเบียดบังทรัพย์	5-20 ปี / จำคุกตลอดชีวิต และ 2,000-40,000	5	0	0	1	3
5. เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	1-10 ปี / 2,000-20,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	5	0	0	1	0
6. ย้ายศพเพื่อปิดบังเหตุแห่งการตาย	1 ปี / 2,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	5	1	0	0	0
7. ซ่องโจร	5 ปี / 10,000/ ทั้งจำทั้งปรับ	5	0	0	0	0
8. มีไว้เพื่อนำออกใช้ซึ่งธนบัตรปลอม	1-15 ปีและ 2,000-30,000	5	0	0	1	0
9. ปลอมเอกสารราชการ	6 เดือน-5 ปีและ 1,000-10,000	5	1	1	2	0
10. ทำให้เสียทรัพย์สาธารณะประโยชน์	5 ปี / 10,000 / ทั้งจำทั้งปรับ	5	4	4	1	0
รวม		50	9	7	9	3

ที่มา: คณะผู้วิจัย โดยสุ่มวิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลฎีกา

การที่ศาลมักใช้การลงโทษด้วยการจำคุกแทนการปรับนั้น อาจมีสาเหตุมาจากการที่ศาลมีความเชื่อว่า การจำคุกน่าจะมีประสิทธิผลในการป้องปรามการฝ่าฝืนกฎหมายได้มากกว่าการปรับหรือการที่ศาลเห็นว่า โทษปรับสูงสุดตามกฎหมายนั้น น่าจะอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไปจนไม่สามารถ

ป้องปรามการฝ่าฝืนกฎหมายได้ จึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการลงโทษด้วยการจำคุกหรืออาจเห็นว่ากรณีพิพาทกลางโทษจำคุกอยู่แล้ว หากกำหนดโทษปรับอีกอาจจะเป็นการเพิ่มโทษต่อเสรีภาพเกินกว่าระดับที่เหมาะสม เพราะหากจำเลยไม่สามารถชำระค่าปรับได้อาจต้องใช้วิธีการกักขังแทนค่าปรับ

การที่ระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยเน้นการลงโทษด้วยการจำคุกมากกว่าการปรับทำให้เกิดผลกระทบหลายประการคือ ประการที่หนึ่ง หากไม่ฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายควบคู่ไปด้วย ผู้เสียหายมักไม่ได้รับการชดเชยอื่นจากกระบวนการยุติธรรม นอกจากการแก้แค้นผู้ซึ่งสร้างความเสียหายแก่ตน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่นำไปสู่แนวคิดในการปฏิรูปกฎหมายให้เกิดระบบยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice)

ประการที่สอง ผู้ถูกพิพากษาจำคุกต้องสูญเสียเสรีภาพ สูญเสียเกียรติยศชื่อเสียงจากการมีตราบาป (stigma) ที่เคยถูกจำคุก สูญเสียโอกาสในการประกอบอาชีพและโอกาสในการปรับปรุงแก้ไขตนเอง ทั้งที่ในหลายกรณี การกระทำผิดนั้นไม่ได้มีลักษณะในเชิงอาชญากรรมที่ร้ายแรง

ประการที่สาม รัฐบาลลงทุนสูงในระบบยุติธรรมทางอาญา เช่น ต้องสร้างเรือนจำให้เพียงพอกับปริมาณนักโทษ ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรมาก ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2.1 โดยไม่สามารถระดมทรัพยากรเข้ารัฐเพิ่มขึ้นจากการได้ค่าปรับได้อย่างที่ควรจะเป็น

3.5 เวลาที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การศึกษาคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นตามวิธีที่กล่าวมา ยังทำให้เราทราบถึงเวลาในการพิจารณาคดีในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งในขั้นตอนก่อนชั้นศาล การพิจารณาในศาลชั้นต้นและการพิจารณาคดีในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

ตารางที่ 3.6 สรุปเวลาที่ใช้ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของคดี จากตารางจะเห็นได้ว่า คดีต่างๆ ใช้เวลาในทั้ง 3 ขั้นตอนรวมกันประมาณ 13.5 เดือน โดยมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสูงถึง 12.6 เดือน ซึ่งชี้ให้เห็นว่ามีคดีส่วนหนึ่งที่ใช้เวลานานมากถึง 60-70 เดือน และมีคดีจำนวนหนึ่งที่ใช้เวลาต่ำกว่า 1 ปี เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดจะพบว่า คดีที่ใช้เวลานานที่สุดคือ คดีความผิดอันเกิดจากการใช้เชือก ซึ่งใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 24.4 เดือน ส่วนคดีที่ใช้เวลาสั้นที่สุดคือ คดีเกี่ยวกับการพนัน ซึ่งใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 1.27 วัน

ตารางที่ 3.6 สรุปเวลาที่ใช้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของคดี

ฐานความผิด	ก่อนชั้นศาล	ศาลชั้นต้น	ศาลอุทธรณ์-ฎีกา	รวมทุกขั้นตอน
การใช้เชือก (เดือน)	7.1 (14.6)	20.5 (13.3)	11.7 (6.9)	24.4 (14.0)
หมิ่นประมาท (เดือน)	-	14.7 (10.2)	20.6 (8.4)	19.1 (13.5)
ลักทรัพย์ (เดือน)	1.8 (1.8)	1.3 (3.0)	8.9 (2.2)	4.0 (4.2)
การพนัน (วัน)	0.47 (0.67)	0.80 (0.98)	-	1.27 (1.08)
จราจรทางบก (วัน)	1.52 (2.06)	1 (0)	-	2.52 (2.06)
อาวุธปืนฯ (เดือน)	3.7 (2.3)	2.4 (4.1)	8.9 (4.2)	7.5 (6.2)
ยาเสพติด (เดือน)	3.6 (7.0)	11.4 (6.4)	9.3 (5.0)	18.1 (11.0)
ร่างกาย (เดือน)	5.4 (9.4)	6.1 (6.3)	9.6 (2.2)	12.1 (13.2)
เฉลี่ยทุกฐานความผิด* (เดือน)	4.0 (6.9)	8.7 (9.7)	12.7 (8.7)	13.5 (12.6)

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ: 1) ตัวเลขในวงเล็บแสดงส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)

2) * ไม่รวมคดีที่จำหน่ายคดีชั่วคราว และคดีความผิดเกี่ยวกับการพนันและการจราจรทางบก โดยคดีใน 2 ฐานความผิดดังกล่าว ใช้เวลาสั้นมาก

3.6 ข้อเสนอแนะเบื้องต้นต่อทางเลือกในการปฏิรูป

นอกจากทางเลือกในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ที่กล่าวมาในบทที่ 2 แล้ว การวิเคราะห์ในบทนี้ได้ชี้ให้เห็นทางเลือกเพิ่มเติมในการปฏิรูป ซึ่งรวมถึงแนวทางดังต่อไปนี้

1. การให้อัยการมีบทบาทในการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่ศาลมากขึ้น

มีคดีจำนวนมากที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลจากการที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีความผิดอันยอมความได้ การศึกษาในบทนี้พบว่า ศาลมีความน่าจะเป็นที่จะยกฟ้องคดีที่ประชาชนยื่นฟ้องคดีเองสูงกว่าคดีที่ฟ้องร้องโดยอัยการ ซึ่งหมายความว่า น่าจะมีการฟ้องร้องคดีโดยผู้เสียหายที่ไม่เหมาะสมอยู่จำนวนหนึ่ง การมอบหมายให้พนักงานสอบสวนและอัยการเป็นผู้กลั่นกรอง (screen) มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีแทนศาล จึงอาจเป็น

แนวทางหนึ่งที่สามารถเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการพิจารณาของศาลได้ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของผู้เสียหายในการยื่นฟ้องคดีเอง อาจมีผลกระทบต่อ การเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน หากไม่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของอัยการ

ทางเลือกหนึ่งที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาการที่ผู้เสียหายฟ้องร้องคดีอย่างไม่เหมาะสม โดยไม่กระทบต่อความยุติธรรมมากก็คือ การใช้แนวทางของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งโดยหลักการจะไม่อนุญาตให้ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีอาญาเอง แต่ต้องให้อัยการเป็นผู้ฟ้องร้องแทน ทั้งนี้ ในระบบดังกล่าว ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องร้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาต่อศาลอาญาได้ ซึ่งจะมีผลทำให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาดังกล่าวด้วย เว้นแต่กรณีที่เข้ากับเงื่อนไขบางประการซึ่งจำกัดมาก (ดู ปกป้อง ศรีสนิท, 2550)

2. การไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่ฟ้องร้องโดยอัยการ

การศึกษาในบทนี้พบว่า ศาลไม่ได้ไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ฟ้องร้องโดยอัยการ ทั้งที่บทบัญญัติในมาตรา 165 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจแก่ศาลในการดำเนินการดังกล่าวไว้ก็ตาม แม้ว่าความน่าจะเป็นที่ศาลจะยกฟ้องคดีที่ฟ้องร้องโดยอัยการอยู่ในระดับต่ำมาก การไต่สวนมูลฟ้องโดยศาลในคดีที่อัยการฟ้องร้อง ก็ยังอาจเป็นประโยชน์ในการช่วยลดจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลได้ในบางกรณี อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ดังกล่าวควรถูกเปรียบเทียบกับต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการเพิ่มกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องของศาล และการอุทธรณ์ของอัยการที่อาจเกิดขึ้น หากศาลไม่รับฟ้องจากการไต่สวนมูลฟ้อง

3. การลงโทษโดยศาลชั้นต้น

การที่ศาลชั้นต้นกำหนดบทลงโทษต่อจำเลยในลักษณะที่แตกต่างกัน จะมีผลกระทบต่อต้นทุนของระบบยุติธรรมทางอาญาแตกต่างกันไปด้วย เนื่องจาก การลงโทษแต่ละรูปแบบมีต้นทุนและผลกระทบต่อแรงจูงใจของจำเลยที่แตกต่างกัน ศาลชั้นต้นจึงควรมีแนวทางในกำหนดบทลงโทษต่อจำเลยที่ถูกตัดสินแล้วว่าเป็นผู้กระทำผิดดังนี้

- ควรเน้นโทษปรับมากกว่าโทษจำคุกเท่าที่จะเป็นไปได้และเหมาะสม เนื่องจากโทษจำคุกก่อให้เกิดต้นทุนต่อทั้งรัฐ และจำเลยในระดับที่สูง ในขณะที่โทษปรับมีต้นทุนทางสังคมต่ำ นอกจากนี้ ควรเน้นการลงโทษโดยให้จำเลยทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ (community service) มากขึ้น เท่าที่จะเป็นไปได้และเหมาะสม เนื่องจาก การทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ก็เป็นการลงโทษอีกแนวทางหนึ่ง ซึ่งมีต้นทุนทางสังคมต่ำ และน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและมีผลในการปรับพฤติกรรมของผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันมีข้อจำกัดให้ศาลลงโทษจำเลยโดยให้ทำกิจกรรมบริการสังคมหรือ

สาธารณประโยชน์ได้เฉพาะในกรณีที่รื้อการกำหนดโทษหรือรื้อการลงโทษไว้เท่านั้น จึงสมควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ศาลสามารถลงโทษให้จำเลย ทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ได้ในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่

- ควรใช้ดุลพินิจในการรื้อการกำหนดโทษให้มากขึ้น ทั้งนี้ ในคดีที่มีการกระทำ ความผิดซึ่งศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี ซึ่งจำเลยไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนจากการกระทำโดยประมาท หรือ ความผิดลหุโทษ ศาลอาจพิจารณาใช้อำนาจในการรื้อการกำหนดโทษตาม มาตรา 56 ของประมวลกฎหมายอาญาให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากการรื้อการกำหนดโทษมีข้อดีสองประการคือ หนึ่ง ไม่ก่อให้เกิดตราบาป (stigma) แก่จำเลย เพราะจำเลยยังไม่ถูกตัดสินลงโทษจำคุก และสอง การรื้อการกำหนดโทษยังมีผลในการช่วยป้องปรามการกระทำความผิดของจำเลยซ้ำอีก เนื่องจากจำเลยเกรงว่า หากกระทำผิดขึ้นอีก ก็อาจถูกกำหนดโทษที่ รออยู่ถึงขั้นสูงสุด

4. การเพิ่มข้อจำกัดในการอุทธรณ์ฎีกา

ผลของการเร่งรัดพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นในปัจจุบัน ทำให้เกิดความกังวลว่าคดีต่างๆ จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกามากขึ้นอย่างรวดเร็วจนทำให้เกิดปัญหาการมี คดีค้างค้ำในศาลสูงแทน การเพิ่มข้อจำกัดในการอุทธรณ์ฎีกาให้เข้มงวดกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึง น่าจะสามารถช่วยลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลสูงได้ นอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาข้างต้น คดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลสูง โดยเฉพาะศาลฎีกามักเป็นคดีที่จำเลยถูกตัดสินให้จำคุก การปรับเปลี่ยน โทษจำคุกเป็นโทษปรับหรือบริการสังคมจึงอาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการลดจำนวนคดีที่เข้าสู่ ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาในทางอ้อม

อีกทางเลือกหนึ่งที่เป็นไปได้ก็คือ การส่งเสริมให้ศาลฎีกาใช้ดุลพินิจในการไม่รับฎีกาให้ มากขึ้น ในกรณีที่ฎีกานั้นมีข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระควรแก่การพิจารณา เพื่อลด จำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลฎีกา ตามบทบัญญัติในมาตรา 219 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ การจัดทำและเปิดเผยมาตรฐานการลงโทษของศาล ฎีกาให้ทราบเป็นการทั่วไป ยังน่าจะช่วยลดการฎีกาเพื่อขอลดโทษด้วย ในกรณีที่ศาลอุทธรณ์ ไม่ได้ตัดสินลงโทษเกินกว่ามาตรฐานดังกล่าว

ในบทที่ 4 คณะผู้วิจัยจะศึกษาถึงความเหมาะสมของแนวทางต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นใน การลดจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาล โดยจะวิเคราะห์ว่า แต่ละแนวทางจะสามารถลด จำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลได้มากน้อยเพียงใด ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพียงใด และจะมี ผลกระทบต่อการได้รับความยุติธรรมของคู่กรณีในด้านลบหรือไม่อย่างไร

บทที่ 4

ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

อิสรกุล อุณหเกตุ และทรงพล สงวนจิตร

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์แนวทางในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในแต่ ละทางเลือกที่นำเสนอในบทที่ 3 ว่า จะมีผลในการลดจำนวนคดี และต้นทุนของภาครัฐ และสังคม อย่างไร โดยในหัวข้อที่ 4.1 คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงแบบจำลองที่ใช้ในการประมาณการต้นทุนของ รัฐในกระบวนการยุติธรรม ส่วนในหัวข้อที่ 4.2 คณะผู้วิจัยจะประมาณการถึงผลกระทบของ ทางเลือกแต่ละแนวทางในการปฏิรูป โดยใช้แบบจำลองดังกล่าว

4.1 แบบจำลองที่ใช้ในการประมาณการต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรม

การประมาณการต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในงานศึกษานี้จะใช้ แบบจำลองเพื่อประมาณการต้นทุนของรัฐต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น โดยแบ่ง ขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมออกเป็นกระบวนการในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา และชั้นหลังการพิจารณาคดี ซึ่งได้แก่ ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ และสถาน พิณีจ

การประมาณต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแต่ละขั้นตอนจะใช้ต้นทุน เฉลี่ยจากงบประมาณของแต่ละหน่วยงานในปีงบประมาณ 2551 ส่วนการประมาณต้นทุนของรัฐ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายขั้นตอนต่อเนื่องกันนั้น จะทำโดยรวมต้นทุนในแต่ละ ขั้นตอน โดยกรณีที่ดีมีหลายเส้นทางที่เป็นไปได้ ก็จะใช้ต้นทุนเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนักด้วยความ น่าจะเป็น (probability) ของแต่ละเส้นทาง ทั้งนี้ ค่าความน่าจะเป็นในแต่ละเส้นทางจะคำนวณ จากสัดส่วนของจำนวนคดีในเส้นทางดังกล่าวต่อจำนวนคดีทั้งหมดในขั้นตอนนั้น

ข้อมูลของคดีที่ใช้ในการศึกษามาจากการสุ่มตัวอย่างคดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณา ของศาลชั้นต้นและพิจารณาเสร็จสิ้นในช่วงปี พ.ศ. 2546-2551 รวมทั้งสิ้น 425 คดี ใน 8 ฐาน ความผิด ซึ่งมีจำนวนคดีในชั้นศาลมากที่สุด ได้แก่ คดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค คดีความผิด ฐานหมิ่นประมาท คดีความผิดฐานลักทรัพย์ คดีความผิดต่อร่างกาย คดีความผิดเกี่ยวกับการ พนัน คดีความผิดเกี่ยวกับการจราจรทางบก คดีความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนและคดียาเสพติด โดยศาลที่ให้ความอนุเคราะห์ในการจัดเก็บข้อมูลคือศาลอาญา และศาลแขวงพระนครเหนือ

ภาพที่ 4.1 สรุปผลการประมาณการต้นทุนในแต่ละขั้นตอน จากแนวคิดและข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น จากภาพ แต่ละโหนด (node) ซึ่งแสดงด้วยวงกลม หมายถึงขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยตัวเลขในโหนดนั้นหมายถึง ต้นทุนต่อคดีของรัฐในการดำเนินการในขั้นตอนนั้น เช่น ในชั้นของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) จะมีต้นทุน 15,798 บาทต่อคดี ส่วนตัวเลขซึ่งกำกับลูกศรระหว่างสองโหนด หมายถึง ความน่าจะเป็นที่คดีจะถูกส่งต่อระหว่าง 2 ขั้นตอนนั้น เช่น ร้อยละ 42 ของคดีในชั้นของพนักงานสอบสวนจะถูกส่งต่อไปยังพนักงานอัยการ ร้อยละ 88 ของคดีในชั้นของพนักงานอัยการจะถูกยื่นฟ้องต่อศาล และร้อยละ 13 ของคดีที่ผ่านการพิจารณาในศาลชั้นต้นจะถูกอุทธรณ์ไปสู่ศาลอุทธรณ์ เป็นต้น นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนคดีในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาเปรียบเทียบกันจะพบว่า คดีที่ผ่านการพิจารณาในชั้นศาลอุทธรณ์ประมาณร้อยละ 32 จะไปสู่ศาลฎีกา

ควรสังเกตด้วยว่า ในแต่ละขั้นตอน จะมีคดีส่วนหนึ่งถูกเบี่ยงเบน (divert) ออกจากกระบวนการยุติธรรม ซึ่งไม่ได้ถูกแสดงในภาพที่ 4.1 เช่น ร้อยละ 58 ของคดีในชั้นของพนักงานสอบสวนไม่ได้ถูกส่งต่อไปยังพนักงานอัยการ เป็นต้น

ในส่วนต่อไป คณะผู้วิจัยจะอธิบายรายละเอียดในการประมาณการต้นทุนในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1. ต้นทุนในชั้นพนักงานสอบสวน

ในการประมาณการต้นทุนในชั้นพนักงานสอบสวน คณะผู้วิจัยใช้งบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เฉพาะงบประมาณด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ซึ่งได้แก่ การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน การตรวจพิสูจน์หลักฐานและการดำเนินการด้านนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ และการสนับสนุนการปฏิบัติด้านการสอบสวน โดยในปี พ.ศ. 2551 งบประมาณในส่วนดังกล่าวมียอดรวมทั้งสิ้น 8,956 ล้านบาท เมื่อคิดเฉลี่ยด้วยจำนวนคดีในชั้นพนักงานสอบสวนจำนวน 566,914 คดี (แบ่งเป็นคดีที่ค้างมาจำนวน 79,379 คดี และคดีที่รับแจ้งใหม่ 487,535 คดี) จะพบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในการดำเนินการชั้นพนักงานสอบสวนคือ 15,798 บาท

2. ต้นทุนในชั้นพนักงานอัยการ

คณะผู้วิจัยใช้งบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุดในการประมาณต้นทุนในชั้นพนักงานอัยการ โดยในปี พ.ศ. 2551 งบประมาณในส่วนดังกล่าวมีมูลค่า 4,993 ล้านบาท เมื่อคิดเฉลี่ยด้วยจำนวนคดีที่พนักงานอัยการรับผิดชอบ (ทั้งที่ส่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้อง) จำนวน 599,798 คดี จะพบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในการดำเนินการชั้นพนักงานอัยการคือ 8,325 บาท

3. ต้นทุนในศาลชั้นต้น

คณะผู้วิจัยใช้งบประมาณรวมของศาลยุติธรรมในการประมาณการต้นทุนในชั้นศาล โดยในปี พ.ศ. 2551 งบประมาณในส่วนดังกล่าวมีมูลค่า 9,573 ล้านบาท เมื่อคิดเฉลี่ยด้วยจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง โดยรวมทั้งทั้งศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีการวมทั้งสิ้น 1.4 ล้านคดี จะพบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในศาลชั้นต้นคือ 6,833 บาทต่อคดี ทั้งนี้ ต้นทุนดังกล่าวน่าจะถือเป็นต้นทุนขั้นต่ำของการพิจารณาคดีอาญา ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

- ข้อมูลงบประมาณที่มีอยู่ไม่สามารถแบ่งแยกระหว่างงบประมาณที่ใช้ในการพิจารณาคดีแพ่งกับคดีอาญาได้ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายในการพิจารณาคดีเป็นงบประมาณรวมของศาลยุติธรรม และผู้พิพากษาแต่ละคนก็พิจารณาทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเชื่อว่า คดีอาญาน่าจะมีต้นทุนโดยเฉลี่ยสูงกว่าคดีแพ่งในการพิจารณา เนื่องจากคดีอาญามีขั้นตอนมากกว่าคดีแพ่ง
- ข้อมูลงบประมาณที่มีอยู่ไม่สามารถแบ่งแยกระหว่างงบประมาณในศาลแต่ละชั้นได้ อย่างไรก็ตาม คดีอาญาในศาลชั้นต้นน่าจะมีต้นทุนโดยเฉลี่ยสูงกว่าคดีในศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา เนื่องจากในศาลชั้นต้นมีการสืบพยานมากกว่าในศาลชั้นอื่น ๆ

ในส่วนของผลการตัดสิน พบว่า ร้อยละ 20 เป็นการตัดสินจำคุก ร้อยละ 24 เป็นการตัดสินจำคุกแต่มีการรอลงอาญาและคุมประพฤติ ที่เหลือเป็นการตัดสินอื่น เช่น ยกฟ้อง ปรับ และการลงโทษโดยรอลงอาญาแต่ไม่มีการคุมประพฤติ

4. ต้นทุนในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

ในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยจะสมมติว่าค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดีในชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาคือ 6,833 บาทต่อคดี เท่ากับศาลชั้นต้น

ในส่วนของการลงโทษ พบว่า ศาลอุทธรณ์มีอัตราการตัดสินลงโทษโดยการจำคุกคือร้อยละ 67 และการลงโทษโดยรอลงอาญาและคุมประพฤตร้อยละ 8.9 ส่วนศาลฎีกามีอัตราการตัดสินลงโทษโดยการจำคุกร้อยละ 72 และการลงโทษโดยรอลงอาญาและคุมประพฤตร้อยละ 9.8

5. ต้นทุนในขั้นตอนของราชทัณฑ์และคุมประพฤติ

คณะผู้วิจัยใช้งบประมาณของกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติในการประมาณต้นทุนหลังการพิจารณาคดี โดยในปี พ.ศ. 2551 งบประมาณของกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤตินี้มีมูลค่า 7,401 และ 1,208 ล้านบาทตามลำดับ เมื่อคิดเฉลี่ยด้วยจำนวนนักโทษและผู้ถูกคุมประพฤติ จำนวน 132,870 และ 126,154 คนตามลำดับ จะพบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในการดำเนินการหลังการพิจารณาคดี คือ 55,704 หรือ 9,573 บาทต่อปีตามลำดับ ทั้งนี้ ต้นทุน

ดังกล่าวน่าจะถือเป็นต้นทุนขั้นต่ำของการดำเนินการหลังการพิจารณาคดีในแต่ละคดี เนื่องจากในแต่ละคดีอาจมีนักโทษหรือผู้ถูกคุมประพฤติมากกว่าหนึ่งคน และแต่ละคนอาจต้องโทษหรือถูกคุมประพฤติเกินกว่าหนึ่งปี

ภาพที่ 4.1 แบบจำลองแสดงเส้นทางของคดีในกระบวนการยุติธรรมอาญา เนื่องจากขั้นตอนหลักในการจัดเก็บข้อมูลในการศึกษานี้คือ ศาลชั้นต้น การประมาณการต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมุ่งหาต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในแต่ละขั้นตอนต่อ 1 คดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น โดยใช้สูตรดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \text{ต้นทุนในขั้นตอน A ต่อ 1 คดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น} &= \\ & \text{จำนวนคดีในขั้นตอน A ต่อ 1 คดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น} \times \\ & \text{ความน่าจะเป็นในแต่ละเส้นทาง} \times \text{ต้นทุนเฉลี่ยในแต่ละขั้นตอน} \end{aligned}$$

โดยที่ A หมายถึงขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตั้งแต่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลระดับต่างๆ

ทั้งนี้ การประมาณการพบว่า ต่อทุก 1 คดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น จะมีจำนวน คดีในชั้นตอนต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 2.52 คดีในชั้นพนักงานสอบสวน
- 1.06 คดีในชั้นพนักงานอัยการ
- 0.13 คดีในชั้นศาลอุทธรณ์
- 0.04 คดีในชั้นศาลฎีกา

ภาพที่ 4.1 แบบจำลองแสดงเส้นทางของคดีในกระบวนการยุติธรรมอาญา

ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากวิธีการและข้อมูลดังกล่าว จะพบว่า

- ต้นทุนในชั้นพนักงานสอบสวน
= $2.52 \times 1 \times 15,798$
= 39,751 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น
- ต้นทุนในชั้นพนักงานอัยการ
= $1.06 \times 1 \times 8,325$
= 8,823 บาท ต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น
- ต้นทุนในศาลชั้นต้น
= ต้นทุนในศาล + ต้นทุนในการจำคุก + ต้นทุนในการคุมประพฤติ
= $(1 \times 1 \times 6,833) + (1 \times 0.2 \times 55,704) + (1 \times 0.24 \times 9,573)$
= 20,271 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น
- ต้นทุนในศาลอุทธรณ์
= ต้นทุนในศาล + ต้นทุนในการจำคุก + ต้นทุนในการคุมประพฤติ
= $(0.13 \times 1 \times 6,833) + (0.13 \times 0.67 \times 55,704) + (0.13 \times 0.089 \times 9,573)$
= 5,851 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น
- ต้นทุนในศาลฎีกา
= ต้นทุนในศาล + ต้นทุนในการจำคุก + ต้นทุนในการคุมประพฤติ
= $(0.04 \times 1 \times 6,833) + (0.04 \times 0.72 \times 55,704) + (0.04 \times 0.098 \times 9,573)$
= 1,915 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น

$$\begin{aligned} \text{ต้นทุนรวมเฉลี่ย} &= 39,751 + 8,823 + 20,271 + 5,851 + 1,915 \\ &= 76,612 \text{ บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น} \end{aligned}$$

ต้นทุนเฉลี่ยจากการประมาณการดังกล่าวถือเป็นต้นทุนขั้นต่ำและเป็นเฉพาะต้นทุนของรัฐเท่านั้น เนื่องจากยังไม่รวมต้นทุนของคู่กรณี โดยเฉพาะต้นทุนในด้านการจ้างทนายความ ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) จากเวลาที่สูญหายไปในช่วงพิจารณาคดี ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการทำงานของผู้ถูกจำคุกหรือกักขัง ตลอดจนต้นทุนที่ยากต่อการประมาณการ เนื่องจากมีลักษณะอัตวิสัย (subjective) สูง เช่น ต้นทุนทางจิตใจของโจทก์และจำเลยจากการสูญเสียบ้าง การที่จำเลยไม่ได้เลื่อนตำแหน่งในราชการในระหว่างที่การพิจารณาคดียังไม่เสร็จสิ้น เป็นต้น

4.2 ต้นทุนของภาครัฐที่จะลดลงจากการปฏิรูปในแต่ละทางเลือก

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะประมาณการต้นทุนของภาครัฐที่สามารถลดลงได้จากการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมใน 6 ทางเลือกโดยใช้แบบจำลองที่กล่าวมาในหัวข้อ 4.1 ดังนี้ (ดูตารางที่ 4.1 ประกอบ)

1) การลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาให้เหลือเท่าที่จำเป็น
ทางเลือกแรกในการปฏิรูปคือ การลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาให้เหลือเท่าที่จำเป็น โดยในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะประมาณการผลกระทบของทางเลือกย่อยในการปฏิรูป 3 ทางเลือกดังนี้

1. ยกเลิกโทษทางอาญาเฉพาะในคดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คและคดีหมิ่นประมาท โดยเพิ่มบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการควบคุมการใช้เช็ค (ดู สมเกียรติ และคณะ, 2554) และให้เหลือเฉพาะการฟ้องร้องทางแพ่งในคดีหมิ่นประมาท (ดู ปกป้อง ศรีสนิท, 2554) สาเหตุที่คณะผู้วิจัยเลือกศึกษา 2 ฐานความผิดดังกล่าวแยกออกมาโดยเฉพาะ เนื่องจากทั้งสองฐานความผิดมีลักษณะเป็นความผิดต่อบุคคลอย่างชัดเจน และมีหลายประเทศที่ไม่ได้กำหนดโทษอาญาต่อความผิดดังกล่าว หรือเคยกำหนดโทษอาญาแต่ได้ยกเลิกไปแล้ว
2. ยกเลิกโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติอื่น โดยในการศึกษานี้จะประมาณการผลกระทบเฉพาะการยกเลิกโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 เนื่องจากโทษอาญาที่กำหนดขึ้นในกฎหมายทั้งสองมีผลในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ โดยไม่ชอบธรรมอย่างชัดเจน และน่าจะขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ
 - พระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. 2486 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดมีไฟไว้ในครอบครองเกินกว่า 120 ไบหรือขายไฟไม่ว่าจำนวนใด ๆ เว้นแต่ไฟนั้นเป็นไฟซึ่งกรมสรรพสามิตทำขึ้น หรือเป็นไฟที่มีตราซึ่งกรมสรรพสามิตได้กำหนดขึ้นประทับอยู่
 - พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำสุรา หรือมีภาชนะหรือเครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครอง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 25/2547 คัดค้านสิทธิในการทำเหล้าพื้นบ้าน (แป้งข้าวหมัก) โดยวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 บัญญัติข้อห้ามไว้เกินความจำเป็น และขัดต่อรัฐธรรมนูญ
3. ยกเลิกโทษทางอาญาในกฎหมายที่กำกับดูแลการประกอบกิจการต่างๆ ซึ่งสามารถใช้โทษทางปกครองแทนได้ เนื่องจากมีหน่วยงานกำกับดูแลอยู่แล้ว โดย

ในการศึกษานี้จะประมาณการผลกระทบของการยกเลิกโทษทางอาญาเฉพาะในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509

ผลจากประมาณการจากแบบจำลอง ทำให้ทราบว่า

1. การยกเลิกโทษทางอาญาในคดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ดและคดีหมิ่นประมาท โดยใช้การดำเนินคดีทางแพ่งแทน จะทำให้ต้นทุนในการดำเนินคดีในความผิดดังกล่าวลดลงจาก 76,612 บาท เหลือเพียง 7,995 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น ซึ่งจะทำให้สามารถลดต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมได้ประมาณ 1,189 ล้านบาทต่อปี
2. การยกเลิกพระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติสุราพ.ศ. 2493 จะทำให้คดีในความผิดทั้งสองฐานดังกล่าวนี้ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทางเลือกนี้จะทำให้สามารถลดต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมได้ประมาณ 68 ล้านบาทต่อปี
3. การยกเลิกโทษอาญาในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 โดยให้ใช้การลงโทษทางปกครองแทน¹ จะทำให้ต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาลดลงจาก 76,612 บาท เหลือเพียง 48,574 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น และสามารถลดต้นทุนรวมได้ประมาณ 210 ล้านบาทต่อปี อย่างไรก็ตาม หากสมมติให้มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากมีผู้คัดค้านการปรับทางปกครองดังกล่าว ประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนคดีในปัจจุบัน จะทำให้เกิดต้นทุนแก่ศาลปกครองเฉลี่ย 73,996 บาทต่อคดี ซึ่งทำให้รัฐสามารถลดต้นทุนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมได้เหลือเพียงประมาณ 13 ล้านบาทต่อปี อย่างไรก็ตาม ควรสังเกตว่า การประมาณประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูปในแนวทางนี้ ยังไม่ได้รวมประโยชน์จากการที่มาตรการทางปกครองทำให้รัฐสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ง่ายขึ้น เนื่องจากไม่ต้องพิสูจน์ความผิดจนสิ้นสงสัยตามมาตรฐานในการพิสูจน์ของคดีอาญา ซึ่งทำให้ที่ผ่านมา หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในด้านต่างๆ ได้ เช่น ในกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า และการฝ่าฝืนกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

¹ ฝรั่งเศสได้นำแนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาเป็นครั้งแรกในกฎหมายการขนส่งเมื่อปี ค.ศ. 1938 และนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญามากขึ้นโดยในปัจจุบันฝรั่งเศสนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายภาษีอากร กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายหลักทรัพย์ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลสารสนเทศ (หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา (คู่มือกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2547)

2) การกำหนดให้มีการไถ่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้

หากกำหนดให้มีการไถ่เกลี่ยในคดีอาญาที่เป็นคดีที่สามารถยอมความกันได้ศาลชั้นต้น คดีต่างๆ ก็อาจจะยุติลง และสามารถจำหน่ายคดีออกจากการพิจารณาของศาลชั้นต้นได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้จำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาลดลงตามไปด้วย ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะประมาณการประโยชน์จากการไถ่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้ โดยมีข้อสมมติดังนี้

- จำกัดการศึกษาเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับ 7 ฐานความผิด ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการค้า ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง (ไม่รวมความผิดฐานหมิ่นประมาท ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น) ความผิดฐานฉ้อโกง ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้ ความผิดฐานยักยอก ความผิดฐานทำให้เสียหาย และความผิดฐานบุกรุก
- โอกาสที่คู่กรณีจะสามารถตกลงกันได้ในช่วงก่อนไถ่เกลี่ยคือร้อยละ 50 โดยคดีซึ่งไถ่เกลี่ยไม่สำเร็จจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามปกติของศาล²
- ต้นทุนในการไถ่เกลี่ยที่ตกกับภาครัฐมีน้อยมากเมื่อเทียบกับต้นทุนในการพิจารณาคดี จนสามารถละเลยได้ ข้อสมมตินี้อาจไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ และทำให้การประมาณการประโยชน์จากการปฏิรูปตามแนวทางนี้สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น (overestimate)

การประมาณการจากแบบจำลองพบว่า การกำหนดให้มีการไถ่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้จะทำให้จำนวนคดีใน 7 ฐานความผิด มีต้นทุนเฉลี่ยลดลงจาก 76,612 บาทเหลือเพียง 62,593 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น โดยต้นทุนที่ลดลงเกิดจากการลดจำนวนคดีที่ต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาล ในทางเลือกนี้ รัฐบาลจะสามารถลดต้นทุนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมได้ประมาณ 520 ล้านบาทต่อปี ประโยชน์ในการลดต้นทุนของรัฐและคู่กรณีจะยิ่งเพิ่มขึ้น หากการไถ่เกลี่ยนั้นเกิดขึ้นในช่วงก่อนนอกศาล เช่น ในช่วงของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ หรือใช้แนวคิดของยุติธรรมชุมชน (community justice) ซึ่งทำให้คู่กรณีสามารถยุติความขัดแย้งได้ โดยไม่ต้องนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเลย

3) การให้อัยการมีบทบาทในการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่ศาลมากขึ้น

การเพิ่มบทบาทของอัยการในการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่ศาลชั้นต้นในคดีที่ประชาชนเป็นผู้ฟ้องร้องคดี อาจมีผลทำให้จำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลลดลง โดยอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องในบางคดี ตัวอย่างในต่างประเทศที่ใกล้เคียงกับแนวทางนี้คือ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งผู้เสียหายไม่มีสิทธิที่จะดำเนินคดีทางอาญาโดยลำพังโดยไม่มีอัยการ ส่วนการฟ้องคดีแพ่ง

² ข้อสมมติดังกล่าวอ้างอิงมาจากสถิติคดีอาญาที่เข้าสู่ระบบไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรในปีงบประมาณ 2551 ซึ่งดำเนินการสำเร็จร้อยละ 51.41 ของคดีที่ดำเนินการเสร็จสิ้นทั้งหมด (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2552)

เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญานั้นเป็นสิทธิของผู้เสียหาย ทั้งนี้ หากผู้เสียหายเลือกฟ้องคดีแพ่ง เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาที่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา อัยการจะต้องฟ้องคดีอาญาด้วย โดยมีเหตุที่จะปฏิเสธไม่ฟ้องคดีนั้นจำกัดมาก นอกจากนี้หากอัยการได้ฟ้องคดีอาญาไว้แล้ว ผู้เสียหายสามารถร้องขอเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการได้ (ดู ปกบ้อง, 2550)

ในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยจะสมมติว่า การที่อัยการมีบทบาทในการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่ ศาลชั้นต้น จะทำให้สามารถลดคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลลงประมาณร้อยละ 3 ซึ่งเป็น อัตราการที่ศาลยกฟ้องคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ยื่นฟ้องเองโดยเฉลี่ย จากข้อสมมติดังกล่าว ทางเลือกในการปฏิรูปนี้จะทำให้รัฐสามารถลดต้นทุนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้ประมาณ 33 ล้านบาทต่อปี อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้อาจถูกโต้แย้งว่า ทำให้ประชาชน สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้น้อยลง

4) การไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่ฟ้องโดยอัยการ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้ห้ามศาลไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญาที่ อัยการเป็นผู้ฟ้อง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ศาลมักจะไม่ได้ไต่สวนมูลฟ้องในกรณีดังกล่าว ในทางทฤษฎี การไต่สวนมูลฟ้องในกรณีดังกล่าว อาจช่วยลดจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลชั้นต้นได้ เนื่องจากศาลอาจไม่ประทับรับฟ้องในบางคดีที่ฟ้องโดยอัยการ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยจะใช้ข้อสมมติดังต่อไปนี้ เพื่อ ประเมินการประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการที่ศาลไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญาที่อัยการเป็นผู้ฟ้อง

- ศาลจะไม่ประทับรับฟ้องคดีที่ฟ้องโดยอัยการร้อยละ 1 ซึ่งเป็นสัดส่วนของการที่ ศาลตัดสินยกฟ้องคดีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องร้อง
- การไต่สวนมูลฟ้องของศาลมีต้นทุนต่ำ ข้อสมมตินี้อาจไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ และทำให้ประโยชน์ที่จะเกิดจากการปฏิรูปตามแนวทางนี้สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น (overestimate)

จากข้อสมมติทั้งสอง การปฏิรูปตามแนวทางนี้จะทำให้จำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการ พิจารณาโดยศาลชั้นต้นลดลงร้อยละ 1 ในขณะที่การพิจารณาคดีแต่ละคดีที่ศาลประทับรับฟ้อง และการดำเนินการหลังจากนั้นมีต้นทุนเฉลี่ยเท่าเดิมคือ 76,612 บาทต่อคดี ในทางเลือกนี้ รัฐ จะสามารถลดต้นทุนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมได้ 11 ล้านบาทต่อปี

5) การกำหนดให้ใช้โทษปรับแทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง

ในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง การกำหนดให้ศาลใช้โทษปรับมากขึ้นแทนการใช้โทษจำคุกเป็นหลักดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะช่วยให้ต้นทุนของรัฐในการลงโทษผู้กระทำความผิดลดลง ใน การศึกษานี้ คณะผู้วิจัยจะประมาณการประโยชน์จากการกำหนดให้ใช้โทษปรับแทนโทษจำคุก โดยมีข้อสมมติดังนี้

- กำหนดให้ศาลใช้โทษปรับเป็นหลักแทนโทษจำคุก ในกรณีที่ศาลจะตัดสินลงโทษ จำคุกไม่เกิน 1 ปี ข้อกำหนดนี้คล้ายคลึงกับบทบัญญัติในกฎหมายของเยอรมนีที่ กำหนดให้ ศาลต้องทำรายงานอธิบายเหตุผล ในกรณีที่ตัดสินลงโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน โดยไม่ใช้โทษปรับ ซึ่งมีผลทำให้ผู้พิพากษามีแนวโน้มเลือกตัดสิน ลงโทษปรับ (ดู Albrecht, 2001)
- มีการเพิ่มโทษปรับให้อยู่ในระดับเหมาะสม จนสามารถใช้เป็นทางเลือกในการ ลงโทษได้อย่างแท้จริง เช่น นำเอา “ค่าปรับตามรายได้” (day fines) มาใช้ (ดู รายละเอียดในบทที่ 5)
- การบังคับโทษปรับมีต้นทุนต่ำมากจนอาจจะเลยได้ หรือเราอาจสมมติในอีกทาง หนึ่งได้ว่า ต้นทุนในการจัดเก็บค่าปรับจะต่ำกว่าค่าปรับที่ได้รับ ทำให้รัฐไม่มี ต้นทุนสุทธิในการจัดเก็บค่าปรับ³

ผลจากการประมาณการ พบว่า การกำหนดให้ใช้โทษปรับแทนการจำคุกจะทำให้ คดีอาญามีต้นทุนเฉลี่ยลดลงจาก 76,612 บาท เหลือเพียง 55,778 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณา ในศาลชั้นต้น ในทางเลือกนี้ รัฐจะสามารถลดต้นทุนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมได้ประมาณ 605 ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ การใช้โทษปรับแทนการจำคุกยังส่งผลดีให้มีกำลังแรงงานในระบบ เศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ หากสมมติว่า แรงงานดังกล่าวได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ (minimum wage) ที่ระดับ ต่ำที่สุดคือค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งอยู่ที่ระดับ 148 บาทต่อวัน การใช้โทษปรับแทนการ จำคุกก็จะทำให้เกิดประโยชน์จากแรงงานมีรายได้ประมาณ 212 ล้านบาทต่อปี

6) การเพิ่มข้อจำกัดในการอุทธรณ์ฎีกา

การเพิ่มข้อจำกัดในการอุทธรณ์ฎีกา จะมีผลทำให้การอุทธรณ์ฎีกาเป็นไปได้ยากขึ้น จึงช่วยลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาให้น้อยลง อย่างไรก็ตาม การเพิ่มข้อจำกัด ในการอุทธรณ์ฎีกา อาจมีผลในการลดโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน ซึ่งเป็น ประเด็นที่ควรพิจารณาประกอบด้วย ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะประมาณการจำนวนคดีและ

³ ปัจจุบันการจัดเก็บค่าปรับยังมีปัญหาอยู่ คือประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 และมาตรา 30 กำหนดให้ใช้วิธียึดทรัพย์สินใช้ ค่าปรับหรือมาตรการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งศาลก็ไม่มีมาตรการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับที่คืนหรือไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มี หน้าที่รับผิดชอบงานยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับโดยตรงจึงมักใช้วิธีกักขังแทนค่าปรับ สุดท้ายจำเลยก็ตกเป็นภาระแก่รัฐในการกักขัง แทนค่าปรับ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1806/2538 วินิจฉัยว่าการบังคับให้ชำระค่าปรับจะใช้วิธียึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับหรือวิธี กักขังแทนค่าปรับ อยู่ที่ศาลจะเลือกใช้ตามรูปคดี

ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมที่จะเปลี่ยนแปลงไป เฉพาะในกรณีที่ยกเลิกการให้ดุลพินิจของผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีและอัยการสูงสุดในการอนุญาตให้ฎีกาได้ ตามมาตรา 221 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น⁴ เนื่องจากการยกเลิกการให้ดุลพินิจดังกล่าว ไม่น่าจะทำให้โอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนลดลง

จากการสุ่มตัวอย่างคดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาพบว่าในจำนวน 100 คดีที่เข้าสู่การพิจารณา มี 33 คดี หรือประมาณ 1 ใน 3 ที่เข้าสู่ศาลฎีกาจากการให้ดุลพินิจของผู้พิพากษาหรืออัยการสูงสุดในการอนุญาตให้ฎีกา การประมาณในส่วนนี้จึงจะสมมติให้คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาลดลงร้อยละ 33 หากมีการยกเลิกการให้ดุลพินิจอนุญาตให้ฎีกาดังกล่าว

การประมาณการพบว่าการดำเนินการตามแนวทางนี้จะทำให้คดีอาญามีต้นทุนเฉลี่ยลดลงจาก 76,612 บาท เหลือ 75,328 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น ในทางเลือกนี้ รัฐจะสามารถลดต้นทุนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมได้ประมาณ 9.6 ล้านบาทต่อปี

4.3 สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ตารางที่ 4.2 สรุปต้นทุนของรัฐที่ลดลงจากการปฏิรูปตามทางเลือกต่างๆ จากตารางจะเห็นว่า ทางเลือกในการปฏิรูปที่มีผลในการลดต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมได้มากที่สุดตามลำดับคือ

1. การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายบางฉบับ โดยเฉพาะการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 และกฎหมายหมิ่นประมาท จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 1,189 ล้านบาทต่อปี
2. การใช้โทษปรับแทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 605 ล้านบาทต่อปี
3. การไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้ จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 520 ล้านบาทต่อปี

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221 บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งห้ามฎีกาไว้โดยมาตรา 218, 219 และ 220 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าผู้พิพากษาคดีซึ่งพิจารณาคดีหรือลงชื่อในคำพิพากษาหรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลสูงสุดและอนุญาตให้ฎีกา หรืออริบตีกรมอัยการลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลสูงสุดจะได้วินิจฉัย ก็ให้รับฎีกาไว้พิจารณาต่อไป”

4. การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายอื่น นอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เชื้อฯ พ.ศ. 2534 และกฎหมายหมิ่นประมาท จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 210 ล้านบาทต่อปี หากสมมติว่าไม่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

จะเห็นได้ว่า ทางเลือกในการปฏิรูปที่มีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาก มักเป็นทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นต้นน้ำ (upstream) เช่น การยกเลิกโทษอาญาในบางฐานความผิด และการไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้ หรือเป็นทางเลือกในการปฏิรูป ซึ่งมีผลในการลดต้นทุนในขั้นตอนที่มีต้นทุนสูง เช่น การใช้โทษปรับแทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง

ในความเห็นของคณะผู้วิจัย การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทางดังกล่าวทั้ง 4 ทางเลือก ไม่น่าจะก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม หรือระบบเศรษฐกิจและสังคม หากได้เตรียมมาตรการทางเลือกต่างๆ ที่เหมาะสมรองรับไว้แล้ว ทางเลือกในการปฏิรูปดังกล่าวจึงสมควรได้รับการพิจารณาในการนำไปปฏิบัติ โดยมีความสำคัญในลำดับสูง

ในขณะเดียวกัน ทางเลือกในการปฏิรูปที่เหลือไม่ว่าจะเป็น การกำหนดให้อัยการเป็นผู้ฟ้องร้องแทนผู้เสียหาย การกำหนดให้ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่อัยการเป็นผู้ฟ้องร้อง และการยกเลิกดุลพินิจในการอนุญาตให้ฎีกา จะไม่มีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากนัก นอกจากนี้ บางทางเลือก เช่น การกำหนดให้อัยการเป็นผู้ฟ้องร้องแทนผู้เสียหาย ยังเสี่ยงต่อการลดความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วย จึงไม่น่าจะเป็นทางเลือกหลักที่ควรพิจารณาในลำดับต้นๆ ในขณะเดียวกันแม้ว่าการยกเลิกดุลพินิจในการอนุญาตให้ฎีกา อาจไม่มีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากนัก ทางเลือกนี้ก็สมควรได้รับการพิจารณา หากช่วยทำให้สิทธิของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในการนำคดีสู่ศาลฎีกามีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

ตารางที่ 4.1 สรุปทางเลือกในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และข้อสมมติ (assumption) ที่ใช้ในการประมาณการ

แนวทางการปฏิรูป	ข้อสมมติฐาน
1. ยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายบางฉบับ	1) ยกเลิกโทษอาญาใน พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 และกฎหมายหมิ่นประมาท 2) ยกเลิกพ.ร.บ.ไฟ พ.ศ. 2486 และพ.ร.บ. สุรา พ.ศ. 2493 และแก้กฎหมายให้ใช้โทษทางปกครองใน พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. สถานบริการ พ.ศ. 2509 3) เหมือน 2) แต่สมมติให้มีการฟ้องศาลปกครองร้อยละ 10
2. ไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้	- ให้คู่กรณีต้องไกล่เกลี่ยในศาลก่อน ในกรณีที่ ป.อาญากำหนดให้ยอมความได้ - อัตราการไกล่เกลี่ยสำเร็จร้อยละ 50
3. อัยการเป็นผู้ฟ้องแทนผู้เสียหาย	- จำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลชั้นต้นลดลงร้อยละ 3 (ผลต่างของอัตราการยกฟ้องคดีที่อัยการและผู้เสียหายฟ้อง)
4. ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีที่อัยการฟ้อง	- จำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลชั้นต้นลดลงร้อยละ 1 (อัตราการยกฟ้องคดีที่อัยการฟ้อง)
5. ปรับแทนการจำคุก	- ให้ศาลใช้โทษปรับเป็นวิธีหลัก กรณีที่ตัดสินจำคุกไม่เกิน 1 ปี - ไม่คิดต้นทุนการเก็บค่าปรับ (หรือต้นทุนต่ำกว่าค่าปรับที่ได้รับ)
6. ลดดุลพินิจในการให้ฎีกา	- ตัดดุลพินิจในการอนุญาตให้ฎีกา ทำให้ลดจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลฎีการ้อยละ 33.3

ตารางที่ 4.2 สรุปต้นทุนของรัฐที่ลดลงจากการปฏิรูปตามทางเลือกต่าง ๆ

ข้อเสนอปฏิรูป	ต้นทุนต่อ คดี (บาท)	จำนวนคดีต่อปี ที่เหลือ (คดี)	ต้นทุนที่ลดลง (ล้านบาทต่อปี)
กรณีฐาน (สภาพปัจจุบัน)	76,612	565,764	-
1. การยกเลิกโทษอาญา			
1.1 ยกเลิกโทษอาญาคดีเช็ค-หมิ่นประมาท	7,995	548,430	1,189
1.2 ยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายอื่น	48,574	558,242	210
1.3 เหมือน 1.2 แต่มีการฟ้องศาลปกครอง	73,996	558,242	13
2. การไต่สวนในคดีที่ยอมความกันได้	62,593	526,091	520
3. การให้อัยการเป็นผู้ฟ้องแทนผู้เสียหาย	76,612	564,576	33
4. การให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีที่อัยการฟ้อง	76,612	565,368	11
5. การใช้โทษปรับแทนการจำคุก	55,778	565,764	605
6. การลดดุลพินิจในการให้ฎีกา	75,328	565,764	9.6

ที่มา: การประมาณการโดยคณะผู้วิจัย

บทที่ 5

การใช้โทษปรับในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และ
สุนทร ตันมันทอง

5.1 แนวคิดเรื่องค่าปรับ

การลงโทษอาญามักมีจุดประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งใน 4 ประการ คือการแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (incapacitation) เพื่อไม่ให้ทำผิดซ้ำอีก การป้องปรามไม่ให้กระทำความผิด (deterrence) การฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด (rehabilitation) และการแก้แค้นตอบโต้ (retribution)

การปรับเป็นเครื่องมือการลงโทษที่เป็นตัวเงิน (monetary sanction) ซึ่งมีผลในการถ่ายโอนเงินจากผู้กระทำความผิดมาสู่รัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับโทษจำคุกแล้ว โทษปรับมีข้อดีที่หลายประการ ประการแรก การใช้โทษปรับมีต้นทุนในการบริหารจัดการไม่สูงเท่าโทษจำคุก และมีต้นทุนต่ำกว่าต้นทุนในการลงโทษชั้นกลาง (intermediate sanction) ซึ่งหมายถึงการลงโทษที่มีความรุนแรงระหว่างการลงอาญาและการจำคุก ในรูปแบบอื่นๆ เช่น การคุมประพฤติและการกักบริเวณ เป็นต้น Piehl and Williams (2010) เสนอว่า โทษปรับควรถูกใช้เป็นทางเลือกแรก (first line of defense) กับคนส่วนใหญ่ ก่อน เพื่อที่ระบบยุติธรรมจะมีทรัพยากรเหลือพอที่จะใช้วิธีการที่มีต้นทุนสูงกว่า เช่น การจำคุกกับผู้กระทำความผิดร้ายแรงได้ โดยนัยนี้ โทษปรับจะเป็นเครื่องมือในการแยกผู้กระทำความผิดที่มีระดับความร้ายแรงต่างๆ ออกจากกัน ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนของระบบยุติธรรมโดยรวมอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าการลงโทษอย่างรุนแรง เช่น การจำคุกต่อคนทุกกลุ่ม นอกจากนี้ รายได้ของรัฐจากค่าปรับที่ได้รับยังสามารถนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆ ได้

ประการที่สอง สังคมไม่ต้องสูญเสียทรัพยากรมนุษย์จากการที่แรงงานได้รับโทษจำคุก อันมีผลเป็นการแยกแรงงานที่มีศักยภาพในการผลิต (productive labor) ออกจากตลาดแรงงาน ในขณะที่การลงโทษปรับทำให้ผู้กระทำความผิดยังสามารถหารายได้เพื่อให้อุปการะเลี้ยงดูแก่ตนเองและครอบครัวได้

ประการที่สาม โทษปรับไม่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อผู้กระทำความผิดรุนแรงเหมือนโทษจำคุก ซึ่งมักสร้าง “ตราบาป” (social stigma) ที่ติดตัวไปตลอดชีวิตแม้พ้นโทษแล้ว โดยตราบาปดังกล่าว มักส่งผลให้ผู้พ้นโทษไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานและสังคมได้อย่างปกติ และอาจต้องกลับไปเป็นอาชญากรจากการกระทำผิดซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เราจึงสมควรนำโทษปรับมาใช้แทนโทษจำคุกให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ความผิดที่กระทำขึ้นนั้น ไม่ใช่ความผิดออกจากรรจ์ เช่น การฆาตกรรมหรือทำร้ายร่างกาย ซึ่งทำให้ต้องกันตัวผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพื่อไม่ให้กระทำผิดซ้ำอีก

เป็นที่น่าเสียดายที่ในปัจจุบัน โทษปรับไม่ได้มีผลเป็นทางเลือก (alternative) แทนโทษจำคุกในประเทศไทย แต่กลับมีลักษณะเสริม (complement) โทษจำคุก ดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายกำหนดให้สามารถลงโทษทั้งจำคุกและปรับควบคู่กัน หรือในทางปฏิบัติ การลงโทษปรับมักเกิดขึ้นเมื่อศาลตัดสินจำคุกแต่ให้รอการลงอาญาไว้เท่านั้น บทบาทของการใช้โทษปรับในระดับต่ำในประเทศไทย อาจเกิดจากเหตุผลต่างๆ คือประการที่หนึ่ง ค่าปรับในประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไป เนื่องจากการไม่ได้ปรับขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจมาเป็นเวลานาน จนทำให้ไม่มีผลในการป้องปรามการกระทำความผิดตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ประการที่สอง ความไม่เชื่อในประสิทธิผลของโทษปรับในการป้องปรามการทำผิดของสังคมและผู้บังคับใช้กฎหมาย และสาม ความเชื่อที่ว่า โทษปรับก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้สูง เนื่องจากผู้มีรายได้สูงสามารถจ่ายค่าปรับ แต่ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถจ่ายค่าปรับและต้องถูกกักขังแทน

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยหัวข้อที่ 5.2 จะกล่าวถึงประสิทธิผลของค่าปรับในการป้องปรามการทำผิด หัวข้อที่ 5.3 จะกล่าวถึงระดับของค่าปรับที่เหมาะสมที่สุดในทางทฤษฎี และหัวข้อ 5.4 จะกล่าวถึงแนวคิดเรื่อง “ค่าปรับตามรายได้” ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาค่าปรับในประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไป และการที่โทษปรับอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้สูง

5.2 ประสิทธิผลของค่าปรับในการป้องปรามการทำผิด

สาเหตุหนึ่งของการที่โทษปรับไม่ได้ถูกใช้เป็นวิธีการหลักในการลงโทษทางอาญาในประเทศไทย อาจเนื่องมาจากความเชื่อที่ว่า โทษปรับไม่มีประสิทธิผลในการป้องปรามการทำผิดซ้ำ ทั้งนี้ การสำรวจวรรณกรรมในประเทศไทยโดยคณะผู้วิจัย พบว่า ยังไม่เคยมีการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อตรวจสอบความเชื่อดังกล่าวเลย

ในต่างประเทศเอง มีการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับประสิทธิผลของการจำคุกในการป้องปรามการทำผิดซ้ำจำนวนมาก แต่กลับมีการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับประสิทธิผลของค่าปรับในการป้องปรามการทำผิดซ้ำจำนวนค่อนข้างน้อย ตัวอย่างของผลการศึกษาที่มีอยู่ที่สามารถสืบค้นได้คือ Cherry (2001), Albrecht (1978) และ Bar-Ilan and Sacerdote (2004)

Cherry (2001) ได้ใช้วิธีการด้านเศรษฐมิติ ในการประมาณการประสิทธิผลของค่าปรับในการป้องปรามการทำผิดซ้ำ โดยใช้ข้อมูลของเคาน์ตี (county) ต่างๆ ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียกว่า 90 แห่ง ในระหว่างปี 1981-1987 ในการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยพยายามอธิบายว่าอัตราการก่ออาชญากรรมต่อประชากร 1 พันคน (index crime offenses per 1,000 population) เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ รวมทั้งระดับของโทษปรับอย่างไร ดัชนีอัตราการก่ออาชญากรรมในการศึกษา สร้างขึ้นจากสถิติอัตราการก่ออาชญากรรม 7 ฐานความผิดคือ การฆาตกรรม ช่มชู้ ลักขโมย ทำร้ายร่างกาย ย่องเบา ลักทรัพย์ และการขโมยรถยนต์ ส่วนระดับของโทษปรับนั้นแทนด้วย ยอดรวมของค่าปรับและทรัพย์สินที่ยึดได้ต่อจำนวนผู้ต้องหาที่จับกุมได้ การศึกษาดังกล่าวซึ่งใช้ข้อมูลแบบ panel data ทำให้เราสามารถควบคุมความแตกต่างระหว่างเคาน์ตีต่างๆ ซึ่งอาจทำให้การประมาณการเกิดความเอนเอียง (bias) ได้ การศึกษาพบว่า การลงโทษปรับมีผลในการป้องปรามการกระทำผิดได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยการก่ออาชญากรรมจะลดลงตามการเพิ่มขึ้นของค่าปรับและทรัพย์สินที่ยึดได้ต่อจำนวนผู้ต้องหา ความน่าจะเป็นในการจับกุม (probability of arrest) และความน่าจะเป็นในการตัดสินลงโทษ (probability of conviction) ระยะเวลาในการจำคุก ซึ่งล้วนสอดคล้องกับแนวคิดทางทฤษฎีการก่ออาชญากรรมแบบมีเหตุผล (rational crime theory)

Hans-Jörg Albrecht (1978) จากสถาบันแมกซ์ แพลงก์ (Max Planck Institute) ในประเทศเยอรมนี ได้สรุปงานวิจัยด้านอาชญาวิทยาที่ผ่านมาของสถาบันฯ โดยส่วนหนึ่งของงานดังกล่าวได้เปรียบเทียบประสิทธิผลของโทษปรับและโทษจำคุกต่อการป้องปรามการทำผิดซ้ำในประเทศเยอรมนี ผลการศึกษา พบว่า อัตราการทำผิดซ้ำของกลุ่มที่ถูกลงโทษปรับอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 16 ในขณะที่อัตราการทำผิดซ้ำของกลุ่มที่ถูกลงโทษจำคุกอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 50 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า โทษปรับมีประสิทธิผลป้องปรามการทำผิดซ้ำมากกว่าโทษจำคุก

ส่วน Bar-Ilan and Sacerdote (2004) เป็นงานวิจัยด้านนิติเศรษฐศาสตร์เชิงจิตวิทยา (behavior law and economics) การศึกษาดังกล่าวใช้ข้อมูลการทดลอง (experiment) การปฏิบัติตามกฎจราจรในสหรัฐและอิสราเอล เพื่อศึกษาว่าการลงโทษปรับและการเพิ่มการตรวจจับมีผลต่อการป้องปรามการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างไร โดยติดตั้งกล้องถ้ายูรูที่สี่แยกไฟแดงในเขตที่ศึกษา การศึกษาพบว่าอัตราการขับรถฝ่าไฟแดงลดลงเมื่อมีการเพิ่มโทษปรับ และความน่าจะเป็นในการถูกจับได้ (เช่น การติดตั้งกล้องถ้ายูรูมากขึ้น) ในกลุ่มเป้าหมายในการทดลองทุกกลุ่ม ทั้งกลุ่มประชากรทั่วไปและกลุ่มที่เคยมีประวัติก่ออาชญากรรม การศึกษายังพบว่ากลุ่มคนขับรถกลุ่มที่มีอายุน้อย และกลุ่มที่มีรถเก่ามีการตอบสนองต่อโทษปรับสูงกว่ากลุ่มอื่น ในขณะที่ผู้มียายได้สูงมีการตอบสนองที่ต่ำกว่าเฉลี่ย ซึ่งก็เป็นที่ยืนยันว่าโทษปรับมีประสิทธิผลป้องปรามการทำผิด อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่ากลุ่มผู้มียายได้สูงจะตอบสนองต่อโทษปรับน้อยกว่ากลุ่มที่มีรายได้น้อย

แม้ว่าหลักฐานเชิงประจักษ์ที่มีอยู่จะชี้ว่า โทษปรับมีประสิทธิภาพในการป้องปรามการฝ่าฝืนในกฎหมายดังกล่าวก็ตาม Piehl and Williams (2010) ระบุว่าปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการนำเอาโทษปรับมาใช้คือ การที่ประชาชน ผู้พิพากษาและผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องมีความเชื่อว่าโทษปรับเป็นการลงโทษที่มีต้นทุนต่ำ และมีผลในการป้องปรามการกระทำความผิดได้จริง ทั้งนี้ ความเชื่อดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บค่าปรับส่วนใหญ่ได้หรือการมีมาตรการรองรับในกรณีที่มิผู้ไม่ชำระค่าปรับ Piehl and Williams ยังเตือนด้วยว่าผู้กำหนดนโยบายไม่ควรตั้งเป้าสูงเกินไป เพราะในทางปฏิบัติ อัตราการเก็บค่าปรับสูงสุดที่พบคือประมาณร้อยละ 80 เท่านั้น เว้นแต่การจัดเก็บค่าปรับจากการฝ่าฝืนกฎจราจร ซึ่งมีประสิทธิภาพสูงมาก ดังนั้น จึงไม่ควรมองว่าการมีผู้ขาดชำระค่าปรับในบางงวดเป็นความล้มเหลวของการจัดเก็บค่าปรับ นอกจากนี้ ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ควรคิดว่าจะต้องได้ค่าปรับคุ้มค่ากับต้นทุนการจัดเก็บเสมอไป ทั้งนี้เพราะจุดประสงค์หลักในการใช้โทษปรับคือ การป้องปรามการกระทำความผิดมากกว่าการหารายได้เข้ารัฐ

ประเทศในยุโรปตะวันตกหลายประเทศได้ใช้โทษปรับเป็นวิธีการหลักในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา โดยมีอัตราการใช้โทษปรับร้อยละ 30-85 ของจำนวนคดีที่มีการตัดสินลงโทษ ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ทั้งนี้ ในเยอรมนีโทษปรับมีบทบาทเป็นมาตรการหลักในการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญา โดยมีอัตราการใช้ในหลายฐานความผิดเกินกว่าร้อยละ 80 ขึ้นไป (ดูตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 ร้อยละของการใช้โทษปรับในการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญาในเยอรมนี

ฐานความผิด	1968	1982	1990	1996
ทำร้ายร่างกาย	77	85	85	84
ลักขโมย	74	86	86	85
ย่องเบา	20	22	23	26
ฉ้อโกง	52	71	78	81
ทำให้เสียทรัพย์	85	95	94	95
ยาเสพติด	43	40	49	50
เมาแล้วขับ	66	93	95	90

ที่มา: Albrecht (2001)

ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่าประเทศที่ใช้โทษปรับในระดับสูงอย่างเยอรมนี และประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรป ซึ่งต่างก็ใช้ระบบประมวลกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศไทย จะประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องปรามการกระทำความผิดจนบ้านเมืองเกิดความวุ่นวายแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโทษปรับที่กำหนดขึ้นอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพในการป้องปรามการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในกรณีของประเทศไทยเอง งานรูนุกเบิกของ (แลงการ์ด, 2553) พบว่าตามกฎหมายเก่าของไทย ผู้กระทำละเมิดซึ่งหมายถึงการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การฝ่าฝืนพระราชโองการหรือทำผิดกฎหมายอาญา จะต้องเสียสินไหมทดแทนท้องพระคลังหลวง ซึ่งเปรียบได้กับค่าปรับในปัจจุบัน แม้ในเวลาต่อมาเมื่อมีการเพิ่มการลงโทษทางร่างกาย เช่น จำคุกหรือเขียน ในกรณีที่เป็นการละเมิดที่กระทบความสงบเรียบร้อย ก็ยังมีการใช้ค่าปรับอยู่มากในคดีละเมิดที่ทำความเสียหายเฉพาะผู้ถูกละเมิด โดยรัฐแบ่งเอาค่าปรับส่วนหนึ่งเป็นค่าธรรมเนียม

5.3 ค่าปรับที่เหมาะสมที่สุด

ในทางนิติศาสตร์ มักถือว่ากฎหมายละเมิด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญามีเป้าหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือกฎหมายละเมิดมีจุดประสงค์เพื่อเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายให้กลับมามีฐานะดังเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้นและเพื่อป้องปรามไม่ให้เกิดการละเมิดขึ้นอีก ส่วนกฎหมายอาญามีจุดประสงค์เพื่อแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพื่อไม่ให้ทำผิดซ้ำอีก ป้องปรามไม่ให้เกิดกระทำผิด ฟันฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดและแก้แค้นตอบโต้การกระทำผิดนั้น อย่างไรก็ตาม หลักนิติเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดค่าปรับที่เหมาะสมที่สุดในคดีอาญาและค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดในคดีละเมิดก็เป็นหลักเดียวกันคือ การมุ่งให้เกิดระดับการป้องปรามที่เหมาะสมที่สุด (optimal deterrence) ซึ่งหมายถึงการป้องปรามที่ไม่มากหรือน้อยเกินไป

เพื่อที่จะอธิบายแนวคิดในการคิดค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยขอยกตัวอย่างประกอบ ดังนี้ สมมติว่า โรงงานอุตสาหกรรมที่มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่ปลอดภัยซึ่งก่อให้เกิดอุบัติเหตุ ทำให้คนงานบาดเจ็บโดยได้รับความเสียหายคิดเป็นเงิน 10,000 บาท ศาลอาจกำหนดค่าเสียหาย หรือค่าปรับได้หลายระดับ เช่น 5,000 บาท 10,000 บาท หรือ 15,000 บาท

หากศาลกำหนดค่าเสียหายหรือค่าปรับที่ 5,000 บาท โรงงานที่สร้างความเสียหายมูลค่า 10,000 บาท จะมีต้นทุนต่ำกว่ามูลค่าความเสียหายที่ตนก่อขึ้น ในกรณีนี้ ผู้ก่อความเสียหายจะมีระดับของการระมัดระวังที่น้อยเกินไป เช่น ไม่ติดตั้งอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย การกำหนดค่าเสียหายต่ำกว่ามูลค่าความเสียหายจริงที่เกิดขึ้นจึงทำให้เกิดการป้องปรามน้อยเกินไป (under deterrence)

อย่างไรก็ตาม หากศาลกำหนดค่าเสียหายหรือค่าปรับ 15,000 บาท ซึ่งสูงกว่ามูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็จะทำให้เกิดการป้องปรามมากเกินไป (over deterrence) ซึ่งไม่ใช่สถานการณ์ที่พึงประสงค์เช่นเดียวกัน เพราะการป้องปรามย่อมมีต้นทุนต่อสังคมด้วย เช่น หากโรงงานเกรงว่า เมื่อเกิดอุบัติเหตุแล้ว จะต้องใช้ค่าเสียหายถึง 15,000 บาท ก็จะตัดสินใจลงทุนติดตั้งอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยราคา 12,000 บาท เพื่อป้องกันความเสียหาย 10,000 บาท ซึ่งเป็นการลงทุนที่มากเกินไป และถือเป็นความสูญเสียทางสังคม

ดังนั้น ในมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์ ค่าเสียหายหรือค่าปรับที่เหมาะสมที่สุด จึงควรเท่ากับมูลค่าความเสียหายจริง (actual harm) หรือในกรณีนี้เท่ากับ 10,000 บาท เพราะจะช่วยให้ป้องปรามการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างเหมาะสมคือ ไม่มากและไม่น้อยเกินไป ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด

กล่าวโดยสรุป ค่าปรับที่เหมาะสมที่สุดในคดีอาญา (optimal fines) และค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดในคดีแพ่ง (optimal damages) จะขึ้นอยู่กับความเสียหาย (harm) อย่างไรก็ตาม หากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย มีโอกาสหลบเลี่ยงจากการดำเนินคดีได้ ค่าปรับหรือค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดดังกล่าวจะต้องปรับให้เพิ่มขึ้นตามความน่าจะเป็นที่ลดลงในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดหรือกระทำละเมิดให้เกิดความเสียหายนั้น (probability of detection) เช่น หากความน่าจะเป็นในการดำเนินคดีกับโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งก่อให้เกิดอุบัติเหตุคือ 0.2 ค่าปรับหรือค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดจะเท่ากับ $10,000/0.2 = 50,000$ บาท ในคดีละเมิด ค่าเสียหายซึ่งสูงกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงหลายเท่าดังกล่าวเรียกว่า “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ” (punitive damage) ซึ่งพบในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์หลายประเทศ ในการลงโทษผู้ละเมิดซึ่งแสดงถึงพฤติกรรมการจงใจกระทำละเมิดหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ดู สมเกียรติ และคณะ, 2553)

อย่างไรก็ตาม การทดลองทางนิติเศรษฐศาสตร์เชิงจิตวิทยา (behavioral law and economics) โดย Sunstein et al. (1999) พบว่า ประชาชนโดยทั่วไปมักไม่ได้มีความต้องการให้เกิดการป้องปรามที่เหมาะสมที่สุด กล่าวคือ ขนาดของการลงโทษที่ประชาชนเห็นว่าเหมาะสมไม่ได้ขึ้นอยู่กับความน่าจะเป็นในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดหรือกระทำละเมิดให้เกิดความเสียหาย และมีแนวโน้มที่จะไม่ยอมรับการปรับการลงโทษให้น้อยลงหรือเพิ่มขึ้นตามความน่าจะเป็นนั้น โดยเห็นว่าจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ซึ่งสะท้อนว่าลัทธิ “ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ” ไม่ได้ทำให้เกิดความรู้สึกว่ามี “ความเป็นธรรม” เกิดขึ้น

5.4 ค่าปรับตามรายได้ (day fines)

หัวข้อนี้จะกล่าวถึง “ค่าปรับตามรายได้” ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรนำมาใช้ในประเทศไทย เพื่อทดแทนโทษจำคุกในกรณีที่มีการทำความผิดที่ไม่ใช่ความผิดอุจฉกรรจ์ โดยจะกล่าวถึงแนวคิด ความเป็นมาและประสบการณ์ในต่างประเทศ กระบวนการบังคับโทษปรับตามรายได้ตลอดจนข้อจำกัดและประเด็นโต้แย้งต่อโทษปรับดังกล่าว

5.4.1 แนวคิด

การลงโทษปรับตามรายได้ (day fines)¹ เป็นทางเลือกหนึ่งในการลงโทษที่ได้รับความสนใจและถูกนำไปบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมในหลายประเทศ เหตุผลจูงใจสำคัญประการหนึ่งของการใช้โทษปรับดังกล่าวก็คือ วิธีการลงโทษแบบเดิม เช่น การจำคุกและโทษปรับแบบตายตัว (fixed-sum fines) มีปัญหาหลายประการทั้งในด้านการป้องปรามการกระทำความผิด หรือก่อให้เกิดต้นทุนจากวิธีการลงโทษ

โทษปรับตามรายได้ เป็นบทลงโทษทางเศรษฐกิจ (economic sanction) ประเภทหนึ่ง ซึ่งบังคับเอาแก่ทรัพย์สินจากผู้กระทำความผิดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องปรามให้ผู้กระทำความผิดไม่กระทำความผิดซ้ำอีก โทษปรับตามรายได้แตกต่างจากโทษปรับทั่วไปคือ นอกจากขนาดของค่าปรับจะสอดคล้องตามความร้ายแรง (seriousness) หรือความหนักเบา (gravity) ของความผิด ซึ่งสะท้อนระดับของความเสียหายแล้ว ยังขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้กระทำความผิดอีกด้วย ตามสูตรต่อไปนี้

$$\text{ค่าปรับตามรายได้} = \text{จำนวนหน่วยวันปรับ} \times \text{รายได้สุทธิต่อวัน}$$

จากสูตรข้างต้น จะเห็นว่าค่าปรับตามรายได้ไม่ใช่ค่าปรับที่มีระดับเหมาะสมที่สุด (optimal fines) ตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นระดับที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) สูงสุด เนื่องจากค่าปรับที่มีระดับเหมาะสมที่สุดจะขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้น โดยไม่ขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด

ค่าปรับตามรายได้ถูกออกแบบมาเพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และความเป็นธรรม (fairness) ของคนที่มีระดับรายได้ต่างๆ กัน จึงน่าจะเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง เช่น ประเทศไทย ซึ่งผู้ที่รายได้สูงสุดร้อยละ 20 มีรายได้มากกว่าผู้ที่รายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ถึงประมาณ 12-15 เท่า นอกจากนี้ หากผู้มีรายได้สูงมีระดับการตอบสนองต่อค่าปรับต่ำกว่าผู้มีรายได้ต่ำตามทฤษฎีวิจัยด้านนิติเศรษฐศาสตร์เชิงจิตวิทยาเรื่องการปฏิบัติตามกฎจราจรในสหรัฐและอิสราเอล ได้ชี้ไว้ การกำหนดค่าปรับตามรายได้ก็น่าจะมีผลมากขึ้นในการป้องปรามไม่ให้ผู้มีรายได้สูงฝ่าฝืนกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง โทษปรับตามรายได้จะสามารถป้องปรามคนทุกระดับรายได้ในการทำความผิดได้อย่างเท่าเทียมกัน

ข้อดีอีกประการหนึ่งของค่าปรับตามรายได้ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ประเทศไทยประสบอยู่คือ ค่าปรับจะถูกปรับเพิ่มตามอัตราเงินเฟ้อโดยอัตโนมัติตามรายได้ของผู้ถูกปรับ เพราะค่าจ้างแรงงานของคนกลุ่มต่างๆ มักจะถูกกำหนดโดยขึ้นอยู่กับระดับค่าครองชีพ หรืออัตราเงินเฟ้ออยู่แล้ว

¹ ในสหรัฐฯ เรียกโทษปรับดังกล่าวว่า structured fines ส่วนในอังกฤษเรียกว่า unit fines

5.4.2 ความเป็นมาและประสบการณ์ในการใช้

การลงโทษปรับตามรายได้ พบครั้งแรกในกฎหมายอาญาโปรตุเกสเมื่อปี 1832 โดยมาตรา 41 ของกฎหมายดังกล่าวบัญญัติว่า ค่าปรับจะต้องคำนวณจากรายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิด (Strahl, 1951) ในเวลาต่อมา โทษปรับตามรายได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ในกลุ่มประเทศแถบสแกนดิเนเวีย โดยเริ่มจากฟินแลนด์ในปี 1921 เพื่อแก้ปัญหาของการที่ค่าปรับไม่สามารถตามทันกับระดับค่าครองชีพ หลังจากนั้น เดนมาร์กและสวีเดน ก็นำโทษปรับตามรายได้มาใช้ เช่นเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันในช่วงสองทศวรรษระหว่างปี 1920-1930 อิตาลี เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ ออสเตรีย และสวิตเซอร์แลนด์ ได้แกกกฎหมายอาญาของตนครั้งใหญ่ แต่ก็ยังไม่ได้นำเอาโทษปรับตามรายได้มาใช้ (Albrecht, 2001)

หลังจากนั้น เยอรมนีและออสเตรียก็ได้นำโทษปรับตามรายได้มาใช้ในปี 1975 เพื่อแทนโทษจำคุกระยะสั้น โดยผู้พิพากษาที่ตัดสินลงโทษจำคุกต่ำกว่า 6 เดือน โดยไม่ใช้โทษปรับ จะต้องอธิบายเหตุผลในการลงโทษดังกล่าว ข้อกำหนดดังกล่าวมีผลทำให้มีการใช้โทษปรับตามรายได้ในการลงโทษการกระทำความผิดต่าง ๆ ทั้งการฝ่าฝืนกฎจราจรและการทำผิดทางอาญาทั่วไป เช่น การลักทรัพย์ การย่องเบา การฉ้อโกง การทำร้ายร่างกายและการทำผิดกฎหมายยาเสพติด ตลอดจนการทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในช่วงหลัง

ฮังการีนำโทษปรับตามรายได้มาใช้ในปี 1978 ติดตามมาด้วยฝรั่งเศสและโปรตุเกสในปี 1983 ส่วนอังกฤษและเวลส์ ได้นำเอาค่าปรับตามรายได้มาใช้เมื่อปี 1992 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ โดยยกเลิกไปในเวลาเพียง 7 เดือนเท่านั้น ทั้งที่การบังคับใช้ในครั้งแรก ได้รับการตอบรับอย่างดี แต่ก็เกิดกรณีที่มีการปรับผู้กระทำความผิดรายหนึ่ง 500 ปอนด์จากการจอดรถยนต์มูลค่า 250 ปอนด์ในที่ห้ามจอด ในทางวิชาการ เหตุผลที่อังกฤษและเวลส์ยกเลิกค่าปรับตามรายได้นั้นยังไม่แน่ชัด แต่มีการตั้งข้อสังเกตว่า อาจเกิดจากการที่ผู้พิพากษาหลายคนไม่ยอมรับแนวทางการตัดสินลงโทษ (sentencing guideline) ของการปรับตามรายได้ และการที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้คาดการณ์ถึงผลที่อาจเกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายอย่างรอบคอบเพียงพอ (Tonry, 1998)

ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้ค่าปรับตามรายได้ เช่น ฝรั่งเศส ได้แกกประมวลกฎหมายอาญาของตนเพื่อขยายขอบเขตการใช้ค่าปรับตามรายได้ในปี 1994 นอกจากนี้ ประเทศอื่นๆ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ก็นำค่าปรับตามรายได้มาบังคับใช้ ในโปแลนด์ มีข้อเสนอในทำนองเดียวกัน ในขณะที่เดียวกัน หลายประเทศ เช่น เบลเยียม นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ อิตาลีและไอซ์แลนด์ ก็ยังไม่ได้นำเอาโทษปรับตามรายได้มาใช้ แม้ว่าประเทศเหล่านี้ใช้โทษปรับทั่วไปอย่างกว้างขวางในคดีอาญาต่างๆ อยู่ก็ตาม

ในสหรัฐอเมริกา มีบางมลรัฐ เช่น นิวยอร์ก แอริโซนา ไอโอวา และโอเรกอน ที่ได้ทดลองนำเอาโทษปรับตามรายได้มาใช้ในช่วงปลายทศวรรษ 1989 และต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งประสบความสำเร็จในระดับที่จำกัด จนในปัจจุบันเหลือเพียงเฉพาะในบางเคาน์ตีในเมืองฟีนิกซ์เท่านั้นที่ยังคงใช้โทษปรับตามรายได้อยู่ ความสำเร็จในระดับที่จำกัดดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่สำคัญคือ บุคลากรในระบบยุติธรรมสหรัฐฯ ยังไม่ได้ยอมรับว่าโทษปรับเป็นบทลงโทษที่รุนแรงพอที่จะป้องปรามการกระทำผิด ในขณะที่นักการเมืองมักหาเสียงว่าจะปราบปรามอาชญากรรมด้วยวิธีการที่รุนแรง ผลการสำรวจความเห็นของผู้พิพากษาทั่วประเทศชี้ว่า ผู้พิพากษาจำนวนมากไม่ได้พิจารณาว่าค่าปรับเป็นทางเลือกในการลงโทษแทนการจำคุกหรือการภาคทัณฑ์

5.4.3 กระบวนการบังคับโทษปรับตามรายได้

การบังคับโทษปรับตามรายได้ มีขั้นตอนต่างๆ 4 ขั้นตอน คือการคิดคำนวณค่าปรับตามความร้ายแรงของการกระทำ การประเมินรายได้สุทธิที่แท้จริงของผู้กระทำความผิด การจัดเก็บค่าปรับและการกำหนดวิธีการลงโทษเสริม

1. การคิดคำนวณค่าปรับ

จากสูตรค่าปรับตามรายได้ จะเห็นว่าต้องมีการดำเนินการใน 2 ขั้นตอน คือหนึ่ง กำหนดหน่วยวันปรับ (day-fine unit) ตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด และสอง คำนวณรายได้สุทธิต่อวัน เพื่อคำนวณหาค่าปรับทั้งหมด

ในขั้นตอนแรกนั้น การกำหนดหน่วยวันปรับของศาลมักจะพิจารณาถึงความรุนแรงของอาชญากรรม แรงจูงใจ เครื่องมือที่ใช้และสภาพแวดล้อมในการกระทำความผิด ตลอดจนประวัติการก่อคดีที่ผ่านมา ตารางที่ 5.2 แสดงตัวอย่างหน่วยวันปรับที่เคยทดลองใช้ใน Staten Island ในมลรัฐนิวยอร์ก สหรัฐฯ บางประเทศ เช่น สวีเดน กำหนดค่าหน่วยวันปรับในช่วง 1-120 หน่วยวันปรับสำหรับฐานความผิดเดียวและไม่เกิน 180 หน่วยวันปรับสำหรับหลายฐานความผิด ในขณะที่เยอรมนีกำหนดค่าหน่วยวันปรับในช่วงที่กว้างกว่าสวีเดนคือ 5-360 หน่วยวันปรับและสูงสุดไม่เกิน 720 หน่วยวันปรับ เป็นต้น

หน่วยวันปรับที่มีค่าสูงตั้งตัวอย่างของเยอรมนีสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดโทษปรับตามรายได้ให้เป็นบทลงโทษหนัก ในขณะเดียวกัน การกำหนดช่วงของค่าหน่วยวันปรับที่กว้างก็เพื่อให้แน่ใจว่าโทษที่กำหนดขึ้นจะเหมาะสมกับความผิดในแต่ละฐานได้ นอกจากนี้ ยังสามารถกำหนดหน่วยวันปรับย่อยตามสภาพแวดล้อมของการกระทำความผิดได้ เช่น ใน Staten Island การทำร้ายร่างกายที่ไม่ร้ายแรง (misdemeanor assault) มีค่าปรับอยู่ที่ 20-95 หน่วยวันปรับ แต่หากการทำร้ายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญ (substantial injury) ต่อเหยื่อซึ่งอ่อนแอกว่า ไม่ว่าจะโดยคน

แปลกหน้าหรือคนรู้จักจะมีค่าหน่วยวันปรับระหว่าง 81-109 หน่วยวันปรับ โดยมีเกณฑ์อ้างอิง (benchmark) ของฐานความผิดที่ 95 หน่วยวันปรับ เป็นต้น (ดูตารางที่ 5.3) จะเห็นได้ว่า การกำหนด หน่วยวันปรับเป็นเพียงการให้กรอบแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจตัดสินตามสภาพการณ์ของแต่ละคดีได้

ตารางที่ 5.2 ตัวอย่างตารางหน่วยวันปรับของความผิดตามระดับความร้ายแรงใน Staten Island

ระดับความร้ายแรง Severity Level	พฤติกรรม Behavior	ความผิดและระดับความผิด (ตัวเลข) Offense and Degree	หน่วยวันปรับ Day Fine Unit
ระดับที่ 1 95-120 DF	ความเสียหายแก่บุคคล	ประพฤติมิชอบในทางเพศ (sexual misconduct)	90-120
	ความเสียหายแก่บุคคล	ทำร้ายร่างกาย (assault) 3	20-95
ระดับที่ 2 65-90 DF	ขัดขวางกระบวนการยุติธรรม	การดูหมิ่นทางอาญา (criminal contempt) 2	75
	ความเสียหายแก่บุคคล	ทำให้เกิดอันตรายโดยประมาท (reckless endangerment) 2	65
	ทรัพย์สิน	การลักทรัพย์ที่มีมูลค่าสูง (grand larceny) 4	20-65
ระดับที่ 3 45-60 DF	อาวุธ	ครอบครองอาวุธ (possession of weapon) 4	35-60
	ทรัพย์สิน	ลักทรัพย์ (petit larceny)	5-60
	ยาเสพติด	จำหน่ายกัญชา (sale of marijuana)	50
	ความเสียหายแก่บุคคล	พยายามทำร้ายร่างกาย (assault) 3	10-45
ระดับที่ 4 30-40 DF	ยาเสพติด	ครอบครองกัญชา (possession of marijuana)	35
	ทรัพย์สิน	พยายามลักทรัพย์ (petit larceny)	5-30
	ทรัพย์สิน	พยายามครอบครองของโจร (attempted possession of stolen property) 5	5-30
ระดับที่ 5 15-25 DF	ขัดขวางกระบวนการยุติธรรม	ขัดขืนการจับกุม (resisting arrest)	25
	ยาเสพติด	พยายามจำหน่ายกัญชา (attempted sale of marijuana) 4	25
	ทรัพย์สิน	ล่วงละเมิดทางอาญา (criminal trespass) 3	20
ระดับที่ 6 5-10 DF	ทรัพย์สิน	ขโมยอุปกรณ์รถยนต์ (auto stripping) 2	10
	อาชญากรรมทางเพศ	การค้าประเวณี (prostitution)	5
	ทรัพย์สิน	บุกรุก (trespass)	5

ที่มา: Hillsman and Greene (1987)

ตารางที่ 5.3 ตัวอย่างช่วงค่าของหน่วยวันปรับใน Staten Island

	ค่าต่ำ	เกณฑ์มาตรฐาน	ค่าสูง
	Discount Number	Benchmark	Premium Number
ความเสียหายแก่บุคคล (harm to person)			
ทำร้ายร่างกายแบบไม่ร้ายแรง (misdemeanor assault 3): 20-95 DF			
A. ความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญ คนแปลกหน้า; หรือคนรู้จัก, เขี่ยอ่อนแอกว่า	81	95	109
B. ความเสียหายเล็กน้อย คนแปลกหน้า; หรือคนรู้จัก, เขี่ยอ่อนแอกว่า; หรือ เกี่ยวข้องกับอาวุธ	59	70	81
C. ความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญ ทะเลาะวิวาทกับคนรู้จัก	38	45	52
D. ความเสียหายเล็กน้อย ทะเลาะวิวาทกับคนรู้จัก	17	20	23
ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน (property offense)			
ลักทรัพย์เล็กน้อย (misdemeanor petit larceny); 5-60 DF			
\$1,000 ขึ้นไป	51	60	69
\$ 700-999	42	50	58
\$ 500-699	64	40	46
\$ 300-499	25	30	35
\$ 150-299	17	20	23
\$ 50-149	8	10	12
\$ 1-49	4	5	6

ที่มา: Hillsman and Greene (1987)

2. การประเมินรายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำความผิด

ในการประเมินรายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำความผิด มีสองประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ สูตรในการคำนวณรายได้ต่อวันดังกล่าวและเครื่องมือในการได้มาซึ่งข้อมูลทางการเงินของผู้กระทำความผิด

รายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิดที่ประเทศต่างๆ นำมาประเมินเพื่อกำหนดค่าปรับ มักจะเป็นรายได้สุทธิ ซึ่งหมายถึงรายได้ทั้งหมดหักด้วยรายจ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถูกปรับสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยไม่เดือดร้อนมากเกินไป ค่าถ้ามก็คือ รายจ่ายดังกล่าวครอบคลุมถึงรายการใดบ้าง เนื่องจาก หากอนุญาตให้ผู้กระทำความผิดสามารถหักค่าใช้จ่ายได้มาก เช่น ภาษีและค่าเลี้ยงดูผู้อยู่ในอุปการะ โทษปรับก็จะเบาลง ในทางปฏิบัติ แต่ละประเทศที่ใช้โทษปรับตามรายได้มีสูตรในการคำนวณหารายได้สุทธิต่อวันแตกต่างกันออกไป โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทางคือ แนวทางที่ใช้แนวคิด strict economy ซึ่งผู้กระทำความผิดจะถูกยึดรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีวิตไปทั้งหมด และ

แนวทางที่ใช้แนวคิด net income ซึ่งผู้กระทำผิดจะถูกยึดรายได้ทั้งหมดหลังหักค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่อนุญาตให้หักได้ในการคิดภาษีเงินได้ และหลังหักภาษีเงินได้แล้ว

ไม่ว่าจะเลือกใช้แนวคิดใดในการให้คำจำกัดความของรายได้สุทธิก็ตาม ขั้นตอนที่ต้องดำเนินการต่อไปคือ การประมาณการรายได้ทั้งหมดของผู้กระทำผิด ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าว ศาลมักจำเป็นต้องมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินของผู้กระทำผิด เช่น ข้อมูลการเสียภาษี หรือมิฉะนั้นก็ต้องใช้ข้อมูลจากการสอบสวนของตำรวจหรือการไต่สวนของศาลเอง เพื่อให้ทราบว่าผู้กระทำผิดมีอาชีพอะไร และมีรายได้เท่าใด (ดูตารางที่ 5.4) ขั้นตอนนี้มีความท้าทายหลายประการคือ ประการแรก ผู้กระทำผิดไม่น้อยมีรายได้มาจากกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย (illegal activity) หากเลยส่วนนี้จะทำให้ค่าปรับตามรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ในทางปฏิบัติ ศาลจึงต้องพิจารณาวิถีชีวิตของผู้กระทำผิดและประวัติการก่อคดีประกอบด้วย ประการที่สอง ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ประชาชนจำนวนมากมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ซึ่งทำให้ไม่มีแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือในการประมาณการรายได้ ประการที่สาม มีข้อถกเถียงว่าควรนำทรัพย์สินทั้งหมดมาใช้เป็นฐานคำนวณรายได้ด้วยหรือไม่ เนื่องจากผู้กระทำผิดบางคนอาจถือครองทรัพย์สินมากแต่มีรายได้ประจำตัวต่ำ ซึ่งในสวีเดนจะกำหนดโทษปรับตามทรัพย์สินของผู้กระทำผิดประกอบด้วย กล่าวคือ หากผู้กระทำผิดมีทรัพย์สินเกินกว่า 2 แสนโครเนอร์ จะคิดค่าปรับเพิ่มตามทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นทุก 1 แสนโครเนอร์ (Bureau of Justice Assistance, 1996)

ตารางที่ 5.4 วิธีการประเมินรายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำความผิดในประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	การเข้าถึงข้อมูลทางการเงินของผู้กระทำความผิด	การประเมินรายได้สุทธิต่อวัน
สวีเดน	ศาลมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินและการเสียภาษีของผู้กระทำความผิด	<ol style="list-style-type: none"> 1. จะหักภาษีก่อนนำมาคิดค่าปรับหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล 2. หัก 20% จากรายได้ทั้งปี หากมีคู่สมรส 3. หากคู่สมรสมีงานทำ จะรวม 20% ของรายได้คู่สมรสในรายได้ที่จะคิดค่าปรับ 4. หักค่าเลี้ยงดูบุตรโดยคิดจากครึ่งหนึ่งของค่าเลี้ยงดูพื้นฐานในสวีเดนต่อบุตรหนึ่งคน 5. นำยอดคงเหลือที่ได้หารด้วย 1,000
เยอรมนี	ศาลไม่มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลแต่จะประเมินจากข้อมูลจากพนักงานสอบสวนและจากกระบวนการไต่สวนของศาลในเมืองต้น จะให้ผู้กระทำความผิดรายงานข้อมูลทางการเงินเอง (self-report)	ใกล้เคียงกับรายได้รายวันที่หักภาษีเงินได้และส่วนบังคับจ่ายอื่นๆ (daily take-home pay)
Staten Island (สหรัฐ)	ศาลไม่มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลทางการเงินโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้กระทำความผิด แต่จะประเมินจากข้อมูลจากพนักงานสอบสวนและจากกระบวนการไต่สวนของศาลในเมืองต้น จะให้ผู้กระทำความผิดรายงานข้อมูลทางการเงินเอง (self-report)	<ol style="list-style-type: none"> 1. หักค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพและครอบครัว ดังนี้ หัก 15% ของรายได้สำหรับค่าเลี้ยงดูตนเอง หัก 15% ของรายได้สำหรับคู่ครองที่ต้องเลี้ยงดู หัก 15% ของรายได้สำหรับบุตรคนแรกและ 10% สำหรับบุตรคนที่สองและสาม และ 5% สำหรับบุตรที่เหลือต่อคน 2. หักตามฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด ดังนี้ สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีรายได้อยู่ใต้เส้นความยากจน หักหนึ่งในสามของรายได้ต่อวันทั้งหมด สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีรายได้อยู่เหนือเส้นความยากจน หักหนึ่งในสองของรายได้ต่อวันทั้งหมด

ที่มา Bureau of Justice Assistance (1996) และ พิซชยนต์ (2542)

3. การจัดเก็บค่าปรับ

การจัดเก็บค่าปรับมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบังคับใช้โทษปรับตามรายได้และโทษปรับโดยทั่วไป เนื่องจากหากไม่สามารถบังคับเก็บค่าปรับได้ ผู้กระทำความผิดก็จะไม่ถูกลงโทษจริงและไม่ถูกป้องปรามไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในการจัดเก็บค่าปรับก็คือ การกำหนดระยะเวลาที่สมเหตุสมผลในการจ่ายค่าปรับ กล่าวคือ ต้องพิจารณาทั้งความร้ายแรงของการกระทำความผิดและความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด เช่น การให้ผ่อนชำระค่าปรับจะทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกถึงการลงโทษที่

น้อยกว่าการให้ชำระค่าปรับทั้งหมดทันที ในขณะที่เดียวกัน สำหรับผู้มีฐานะยากจน หากศาลกำหนดให้ต้องชำระโทษปรับทั้งหมดในครั้งเดียวกันก็อาจทำให้เกิดความเดือดร้อน หรือต้องรับโทษอื่นๆ เช่น การกักขังหรือการบริการสังคมแทน จากการศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศ คณะผู้วิจัยพบว่า ศาลมักสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับส่วนหนึ่งทันทีและใช้ดุลพินิจในการกำหนดระยะเวลาในการผ่อนชำระ โดยให้มีระยะเวลาการผ่อนชำระให้สั้นที่สุด เช่น 3 เดือน เป็นต้น

นอกจากการกำหนดระยะเวลาในการชำระค่าปรับแล้ว การเตรียมการด้านโครงสร้างพื้นฐานในการบังคับใช้ค่าปรับก็เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องมีบุคลากร ซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บค่าปรับอย่างเพียงพอ และต้องมีระบบข้อมูล (information system) ที่เชื่อถือได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทราบว่ามีผู้กระทำความผิดพำนักอยู่ที่ใดและได้ชำระค่าปรับหมดสิ้นแล้วหรือยัง เป็นต้น²

4. การลงโทษเสริม

ในการบังคับโทษปรับ มีความเป็นไปได้ที่ผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถชำระค่าปรับ เช่น มีฐานะยากจนแต่กระทำความผิดที่ต้องเสียค่าปรับในระดับสูง เป็นต้น กรณีเช่นนี้จะเกิดปัญหาหากเราต้องการให้ใช้โทษปรับตามรายได้แทนการจำคุก เนื่องจากอาจทำให้ผู้กระทำความผิดที่มีรายได้ต่ำต้องถูกกักขังแทน หากไม่มีการลงโทษเสริมที่เหมาะสม

หลักการสำคัญของการลงโทษเสริมก็คือ จะต้องให้ผลกระทบของบทลงโทษใกล้เคียงกับโทษปรับ ตัวอย่างสำหรับการลงโทษเสริมที่มีการบังคับใช้กันในต่างประเทศคือ การให้ทำงานบริการชุมชนตามเวลาที่กำหนด การกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องมารายงานตัวกับเจ้าหน้าที่และทำกิจกรรมตามระยะเวลาที่กำหนด และการกักขังในที่อยู่อาศัยของตน เป็นต้น โดยในกรณีที่มีการนำบทลงโทษดังกล่าวมาใช้เสริมโทษปรับตามรายได้ ก็จะต้องกำหนด “อัตราแลกเปลี่ยน” (exchange rate) ระหว่างการลงโทษเสริมดังกล่าวและค่าปรับ

5.4.4 ข้อจำกัดและประเด็นโต้แย้งของโทษปรับตามรายได้

การปรับตามรายได้เป็นวิธีการลงโทษที่อาจนำมาใช้ในแทนการจำคุก ซึ่งเป็นบทลงโทษหลักของประเทศไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ที่ผ่านมาในต่างประเทศก็ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดที่สำคัญบางประการของโทษปรับตามรายได้ ดังนี้

1. โทษปรับตามรายได้ไม่สามารถใช้ทดแทนโทษจำคุกได้อย่างสมบูรณ์ในทุกกรณี แต่จะเหมาะสมกับการใช้เพื่อทดแทนโทษจำคุกในระยะสั้นเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า เรายังคงต้องคงโทษจำคุกไว้ในกรณีที่มีการทำความผิดอุจฉกรรจ์ไว้ต่อไป เพื่อป้องกันสังคมจากการกระทำผิดของอาชญากร

² ตัวอย่างโครงสร้างพื้นฐานและประสบการณ์ของอิสราเอลในการจัดเก็บค่าปรับได้จาก Einat (1999)

2. แม้โทษปรับตามรายได้จะมีประสิทธิผลมากในการป้องปรามการกระทำความผิดของผู้มีรายได้สูงก็ตาม โทษดังกล่าวก็อาจมีข้อจำกัดในการป้องปรามผู้มีรายได้น้อยไม่ให้เกิดความผิดได้ เพราะค่าปรับอาจอยู่ในระดับต่ำกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมากเกินไป
3. อาจมีข้อโต้แย้งว่า โทษปรับตามรายได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากลงโทษผู้กระทำความผิดแต่ละรายในฐานความผิดเดียวกันแตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีผลเป็นการเลือกปฏิบัติ (discrimination) และถูกโต้แย้งว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ³

5.5 สรุปและข้อเสนอแนะ

โทษปรับที่ถูกกำหนดขึ้นอย่างเหมาะสม จะมีประสิทธิผลในการป้องปรามการกระทำความผิดได้ โดยไม่ก่อให้เกิดต้นทุนในระดับสูงต่อสังคม แนวทางหนึ่งในการเพิ่มบทบาทของโทษปรับในประเทศไทยคือการนำเอาโทษปรับตามรายได้ (day fines) มาใช้คดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้โทษปรับกับคนที่มีรายได้แตกต่างกันมากได้ และการที่โทษปรับมีระดับคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม การใช้โทษปรับควรได้รับการหนุนเสริมด้วยโทษบริการสังคมในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ส่วนโทษจำคุกนั้น ควรใช้เฉพาะในกรณีที่มีการทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น

³ ดูความเห็นของผู้พิพากษา James Cloninger ซึ่งคัดค้านการใช้โทษปรับตามรายได้ในเมืองเวนทูรา แคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ใน Mahoney (1995)

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

6.1 สรุป

ในรายงานนี้ คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยว่า จากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์ ทั้งในทางทฤษฎีและการศึกษาหลักฐานเชิงประจักษ์ การวิเคราะห์ดังกล่าว ยืนยันข้อสันนิษฐาน (hypothesis) ต่างๆ ที่ระบุไว้ในบทที่ 1 ว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย มีปัญหาจากการเป็นระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และใช้ทรัพยากรมาก แต่การดำเนินการในหลายขั้นตอนก็ยังใช้เวลานาน ซึ่งหมายความว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยโดยรวมน่าจะยังไม่มีประสิทธิภาพนัก การขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ได้ก่อให้เกิดต้นทุนที่สูงต่อรัฐในรูปของการสูญเสียงบประมาณเท่านั้น แต่ยังสร้างต้นทุนที่สูงต่อสังคม และทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับความยุติธรรมอย่างล่าช้า จนในบางกรณีถึงขั้นไม่ได้รับความยุติธรรม

การวิเคราะห์ทางนิติเศรษฐศาสตร์ ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของระบบยุติธรรมของประเทศไทยน่าจะเกิดจากการออกแบบกฎกติกาต่างๆ ที่ทำให้เกิดแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสมหลายประการ อาทิ การเน้นการดำเนินคดีทางอาญามากกว่าการดำเนินคดีทางแพ่ง การกำหนดค่าปรับที่มีระดับที่ต่ำเกินไป ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดค่าปรับแบบตายตัว ไม่เปลี่ยนแปลงตามเวลา ปัจจัยเหล่านี้มีผลทำให้ศาลมักลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการจำคุกมากกว่าการปรับ ทั้งในศาลชั้นต้นและศาลฎีกา นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการที่กลไกในการกั้นกรอง (screening) และเบี่ยงเบนปริมาณคดีที่เข้าสู่ระบบ (diversion) น่าจะยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

6.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวทางในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยในทางเลือกต่างๆ โดยประมาณการว่า แต่ละทางเลือกในการปฏิรูปจะมีผลในการลดจำนวนคดี และต้นทุนของภาครัฐและสังคมอย่างไร โดยใช้แบบจำลองที่พัฒนาขึ้นจากข้อมูลเชิงประจักษ์ และข้อสมมติต่างๆ

ผลการวิเคราะห์พบว่า ทางเลือกในการปฏิรูปที่มีผลในการลดต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมได้มากที่สุดตามลำดับ 4 ทางเลือก จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังนี้

1. ลำพังการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 และกฎหมายหมิ่นประมาท จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 1,189 ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายอื่น นอกเหนือจากกฎหมายดังกล่าวยังจะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงอีกถึง 210 ล้านบาทต่อปี
2. การใช้โทษปรับแทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 605 ล้านบาทต่อปี
3. การไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้ จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 520 ล้านบาทต่อปี

จากข้อสมมติต่างๆ ที่ใช้อย่างอนุรักษ์นิยม และการไม่ได้คิดประโยชน์ที่เกิดขึ้นซึ่งมีลักษณะอัตวิสัยสูงทำให้ประมาณการได้ยาก การประมาณการดังกล่าวจึงมีแนวโน้มจะให้ขนาดของประโยชน์ที่จะได้รับต่ำกว่าความเป็นจริง นอกจากนี้ หากขยายขอบเขตในการปฏิรูป เช่น การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายต่างๆ ที่ไม่มีความจำเป็น ก็จะทำให้ได้ประโยชน์จากการปฏิรูปเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทางดังกล่าวทั้ง 4 ทางเลือก ไม่น่าจะก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม หรือก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม หากได้เตรียมมาตรการทางเลือกต่างๆ ที่เหมาะสมรองรับไว้แล้ว ทางเลือกในการปฏิรูปดังกล่าวจึงสมควรได้รับการพิจารณาในการนำไปปฏิบัติ โดยมีความสำคัญในลำดับสูง

ในขณะเดียวกัน ทางเลือกในการปฏิรูปอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้อัยการเป็นผู้ฟ้องร้องแทนผู้เสียหาย การกำหนดให้ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่อัยการเป็นผู้ฟ้องร้อง และการยกเลิกดุลพินิจในการอนุญาตให้ฎีกา จะไม่มีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากนัก นอกจากนี้ บางทางเลือก เช่น การกำหนดให้อัยการเป็นผู้ฟ้องร้องแทนผู้เสียหาย ยังเสี่ยงต่อการลดความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วย จึงไม่น่าจะเป็นทางเลือกหลักที่ควรพิจารณาในลำดับต้นๆ ในขณะเดียวกัน แม้ว่าการยกเลิกดุลพินิจในการอนุญาตให้ฎีกา อาจไม่มีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากนัก ทางเลือกนี้ก็สมควรได้รับการพิจารณา หากช่วยทำให้สิทธิของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในการนำคดีสู่ศาลฎีกามีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2544). “ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย” หนังสือชุด “ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม” ลำดับที่ 2, จัดพิมพ์โดยมูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา.
- กระทรวงยุติธรรม (2550). “รายงานข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 (สำรวจภายใต้โครงการนำร่องปีพ.ศ. 2549),” สำนักงานกิจกรรมยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- กระทรวงยุติธรรม (2551). “รายงานข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2549 (สำรวจภายใต้โครงการนำร่องปีพ.ศ. 2550),” สำนักงานกิจกรรมยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ (2547). รายงานการศึกษา และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา, (2547)
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2551). สังคมวิทยาอาชญากรรม, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ธรรมบุญ พิทยาภรณ์ (2554). “มุมมองของนักกฎหมายต่อนิติเศรษฐศาสตร์”, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณในโครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์” เล่มที่ 4 นำเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ปกป้อง จันวิทย์ (2554). “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์”, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณในโครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์” เล่มที่ 2 นำเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ปกป้อง ศรีสนิท (2550). “ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย”, งานวิจัยประจำปีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปกป้อง ศรีสนิท (2554). “นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายหมิ่นประมาท”, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณในโครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์” เล่มที่ 3 นำเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

พิชยนต์ นิพาสพงษ์ (2542), “โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้”, วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แลงกาท ร. (2553), ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, บรรณาธิการโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และวิ
กัลย์ พงศ์พินิตานนท์, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ (2553), “การพัฒนากฎหมายว่าด้วยค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้
ในประเทศไทย”, รายงานวิจัยนำเสนอต่อ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, อิศร์กุล อุณหเกตุ, จารีย์ ปิ่นทอง และทรงพล สงวนจิตร (2554). “นิติ
เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายเช็ค”, รายงานการศึกษาระบบสมบูรณในโครงการการ
วิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์” เล่มที่ 3
นำเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำนักงานกิจการยุติธรรม (2552), รายงานข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรม ประจำปี 2547 -
2551, สำนักงานกิจการยุติธรรม, กระทรวงยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรม 2550. “รายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักร,” สำนักงานศาลยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานอัยการสูงสุด 2548. “รายงานประจำปี 254,” สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ
สำนักงานวิชาการ.

Albrecht, Hans-Jörg. (1978). *Criminological Research at the Max Planck Institute and Its
Results*, Freiburg, Germany (อ้างจาก Robert W. Gillespie, *Fines as an Alternative
to Incarceration - The German Experience*, *Federal Probation*, Volume:44 Issue:4,
1980)

Albrecht, Hans-Jörg. (2001). “Post-Adjudication Dispositions in Comparative Perspective”
in *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, edited by Michael Tonry and
Richard S. Frase. Oxford University Press.

Andreoni, J., Erard, B., Feinstein. (1998). “Tax Compliance,” *Journal of Economic
Literature* 36: 818-860.

- Bar-Ilan, Avner and Sacerdote, Bruce. "Response to Fines and Probabilities in a Natural Experiment." *Journal of Law and Economics* 47, 1 (April 2004)
- Becker, G.S. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76: 169-217.
- Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (2001). *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar
- Bureau of Justice Assistance. (1996). *How to use Structured Fines (Day Fines) as an Intermediate Sanction*, Monograph.
- Cherry, Todd L. (2001). Financial penalties as an alternative criminal sanction: Evidence from panel data, *Atlantic Economic Journal*, Volume 29, Number 4, 450-458
- Einat, Timer (1999). How Effective is Criminal Fine Enforcement in the Israel Criminal Justice System, *Israel Law Review*, Volume 33
- European Sourcebook. (2006). "European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics," <http://www.europeansourcebook.org/>
- Garoupa, N. (2004). "An Economic Analysis of Criminal Law," In A. Hatzis (Ed.), *Economic Analysis of Law: A European Perspective*.
- Hillsman, Sally T and Greene, Judith A. (1987) *Improving the Use and Administration of Criminal Fines: A Report of the Richmond County, New York, Criminal Court of Day Fine Planning Project*(New York: Vera Institute of Justice), app. B. อ้างอิง Sally T Hillsman, "Fines and Day Fines," p.86-87.
- Kenkel, D.S. (1993). "Do Drunk Drivers Pay Their Way? A Note on Optimal Penalties for Drunk Driving," *Journal of Health Economics* 12: 137-149.

Levitt, S.D., Miles, T. (2007). "Empirical Study of Criminal Punishment," In Polinsky, A.M., Shavell, S. (Eds), *Handbook of Law and Economics*, vol. 1. North-Holland, Amsterdam.

Levitt, Steven D. and Thomas J. Miles (2007), "Empirical Study of Criminal Punishment". in A. Mitchell Polinsky and Steven Shavell (eds.), *Handbook of Law and Economics*, Vol. 1, Elsevier: Oxford.

Mahoney, Barry. (1995). "The Ventura Day Fine Pilot Project: A report on the planning process and the decision to terminate the project, with recommendations concerning future development of fine policy", The Justice Management Institute.

Piehl, Anne Morrion and Williams, Geoffrey. (2010). Institutional Requirement for Effective Imposition of Fines. Presented at the National Bureau of Economic Research conference on "Economical Crime Control" in Berkeley, California, January 15-16, 2010.

Polinsky, A.M., Shavell, S. (2007). "The Theory of Public Enforcement of Law." In Polinsky, A.M., Shavell, S. (Eds), *Handbook of Law and Economics*, vol. 1. North-Holland, Amsterdam.

Posner, Richard A (2001). *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press

Shavell, Steven M. (2004). *Foundations of Economic Analysis of Law*, Belknap Press of Harvard University Press.

Strahl, Par Ivar. (1951). "Les Jours amendes dans les pays nordiques," *Revue de Science Criminelle et de droit Pénal Comparé*, p.60 อ้างจาก พิชญนต์ นิพาสพงษ์, โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้, วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2542)

Sunstein, Cass R., Schkade, David and Kahneman, Daniel (1999). Do People Want Optimal Deterrence?, *John M. Olin Law and Economics Working Papers 77*, The University of Chicago. Social and Cultural Planning Office. (2004). "Public Sector

Performance: An International Comparison of Education, Healthcare, Law and Order," The Hague.

Tonry, Michael. (1998). "Intermediate Sanctions" in the Handbook of Crime and Punishment, edited by Michael Tonry. Oxford University Press.

U.S. Department of Justice. (1997). "Uniform Crime Reports for the United States 1996," U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, Washington, D.C.

ภาคผนวกที่ 1

ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่สามารถใช้ได้ในงานศึกษาเชิงประจักษ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ
อิสร์กุล อุณหเกตุ

การศึกษาเกี่ยวกับระบบยุติธรรมทางอาญาในเชิงประจักษ์ (empirical research) ในต่างประเทศมีจำนวนมาก โดยมีทั้งที่เป็นการศึกษาในลักษณะการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อทดสอบแบบจำลองทางนิติเศรษฐศาสตร์ของกฎหมายอาญา (empirical test of the economic model) และการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอาญา (empirical study of the criminal enforcement system) อย่างไรก็ตาม การศึกษาด้านนิติศาสตร์ในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาแทบจะไม่มีการศึกษาในเชิงประจักษ์เลย ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการขาดนักวิชาการที่มีทักษะในการทำวิจัยในเชิงประจักษ์ และการขาดการจัดเก็บข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ได้

บทนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกจะสำรวจข้อมูลด้านยุติธรรมทางอาญาที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน และสามารถนำมาใช้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ได้ ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงปัญหาในการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย ส่วนที่ 3 จะกล่าวถึงความพยายามในการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลและสถิติอาชญากรรมของภาครัฐในปัจจุบัน และส่วนสุดท้ายจะนำเสนอข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยต่อการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลด้านยุติธรรมทางอาญา

1. ข้อมูลด้านยุติธรรมทางอาญาที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อมูลและสถิติอาชญากรรม ทั้งนี้ Levitt and Miles (2007) สรุปแหล่งข้อมูลสำคัญในการศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในสหรัฐอเมริกาไว้ดังนี้

1. ข้อมูลจาก Uniform Crime Reports (UCR) ซึ่งเป็นข้อมูลอาชญากรรมที่ตำรวจได้รับแจ้งความและนำมาจัดทำเป็นรายงาน
2. ข้อมูลจาก National Crime Victimization Surveys (NCVS) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจครัวเรือนต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมของบุคคลในครัวเรือน

3. การรายงานอาชญากรรมด้วยตนเอง (self-reports of offending) เช่น การเก็บข้อมูลโดย National Longitudinal Survey of Youth (NLSY) ซึ่งเก็บตัวอย่างข้อมูลของเยาวชนที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิด

แหล่งข้อมูลสำคัญในการศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญาข้างต้นสอดคล้องกับแหล่งข้อมูลที่จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย (2551) สรุปว่า โดยทั่วไปแล้ว การจัดเก็บข้อมูลอาชญากรรมมาจากแหล่งต่าง ๆ 4 แหล่งด้วยกันคือ

1. การจัดเก็บข้อมูลยุติธรรมทางอาญาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม (criminal justice base system)
2. การรายงานอาชญากรรมอย่างเป็นทางการ (uniform crime survey)
3. การสำรวจข้อมูลเหยื่ออาชญากรรม (national crime victim survey)
4. การสำรวจอาชญากรรมด้วยการรายงานตนเอง (self-reported crime survey หรือ self-reported measures of crime)

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาข้อมูลและสถิติอาชญากรรมได้รับการจัดเก็บ ประมวลผล และเผยแพร่โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งดำเนินการจัดเก็บฐานข้อมูลอาชญากรรมโดยพนักงานสอบสวนเจ้าของคดี และมีการรายงานอาชญากรรมอย่างเป็นทางการในรูปของสถิติอาชญากรรมของทางราชการ ตามข้อ 1-3 แต่ยังไม่เคยมีการดำเนินการสำรวจการกระทำผิดด้วยการรายงานตนเองตามข้อ 4 มาก่อน

จากการสำรวจข้อมูลที่มีการจัดเก็บและเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเข้าถึงได้ง่ายและสะดวกต่อการนำไปใช้ในการวิจัย สามารถแบ่งตามขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมได้ดังนี้

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เว็บไซต์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (www.royalthaipolice.go.th) ได้เผยแพร่ข้อมูลสถิติคดี 5 กลุ่ม จำแนกตามปีงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540-2553 คดีอาญาทั้ง 5 กลุ่มดังกล่าว ได้แก่ คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ คดีชีวิต ร่างกาย และเพศ คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน คดีที่น่าสนใจ และคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย โดยสถิติดังกล่าวมีเฉพาะจำนวนคดีในแต่ละกลุ่มทั้งจำนวนคดีที่รับแจ้งและจับกุมได้ (ยกเว้นคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย) โดยจำแนกตามท้องที่

2. สำนักงานอัยการสูงสุด

เว็บไซต์ของสำนักงานอัยการสูงสุด (www.ago.go.th) ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลสถิติที่หน่วยงานจัดเก็บที่หน้าหลักแต่อย่างใด

3. สำนักงานศาลยุติธรรม

เว็บไซต์ของสำนักงานศาลยุติธรรม (www.coj.go.th) เผยแพร่สถิติ ดังนี้

- สถิติจำนวนคดีค้างมา รับใหม่ เสร็จไป และคงค้าง ของศาลทั่วราชอาณาจักร ปี 2551-2553
- จำนวนข้อหาที่ขึ้นสู่การพิจารณาของทั้ง 3 ชั้นศาล และศาลในกลุ่มชำนาญพิเศษ ปี 2551-2553
- ข้อหาสูงสุด 5 อันดับที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลทั่วราชอาณาจักร ปี 2553

นอกเหนือไปจากสถิติที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์แล้ว สำนักงานศาลยุติธรรมยังได้จัดทำรายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักรเป็นประจำทุกปี

4. กรมราชทัณฑ์/ กรมคุมประพฤติ/ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

4.1 กรมราชทัณฑ์

เว็บไซต์ของกรมราชทัณฑ์ (www.correct.go.th) รายงานข้อมูลและสถิติราชทัณฑ์ สำหรับผู้บริหาร โดยแบ่งย่อยเป็นข้อมูลพื้นฐานราชทัณฑ์ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไป งบประมาณ หน่วยปฏิบัติ และบุคลากร และสถิติงานราชทัณฑ์ ได้แก่ สถิติด้านการควบคุม สถิติด้านการฟื้นฟูและแก้ไข สถิติด้านการคืนคนดีสู่สังคม สถิติผู้ต้องขังชาวต่างประเทศ สถิติงานราชทัณฑ์ ของต่างประเทศ และสถิติอื่น ๆ ที่น่าสนใจ

4.2 กรมคุมประพฤติ

เว็บไซต์ของกรมคุมประพฤติ (www.probation.go.th) เผยแพร่สถิติ ดังนี้

- ปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการตาม พ.ร.บ. ฟื้นฟูฯ จำแนกเป็น
 - สถิติตรวจพิสูจน์ ปีงบประมาณ 2546-2550
 - สถิติฟื้นฟู ปีงบประมาณ 2546-2550
- สถิติสืบเสาะคุมประพฤติผู้ใหญ่ พัก/ลด
 - ประจำปีงบประมาณ 2544-2550 จำแนกฐานความผิดรวมทั่วประเทศ
 - ประจำปีงบประมาณ 2548-2550 รายงานสำนักงานทั่วประเทศ
- สอดส่องคุมประพฤติผู้ใหญ่ พัก/ลด
 - ประจำปีงบประมาณ 2544-2550 จำแนกฐานความผิด รวมทั่วประเทศ
 - ประจำปีงบประมาณ 2548-2550 รายงานสำนักงานทั่วประเทศ

- รายงานวิเคราะห์ผลงานประจำเดือน
- ผลการดำเนินงานที่สำคัญอื่น ๆ
- รายงานสรุปสถิติคดี พ.ร.บ.จราจรทางบก ประจำปี พ.ศ. 2546-2550

4.3 กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

เว็บไซต์ของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน (www.djop.moj.go.th) เผยแพร่สถิติ ดังนี้

- จำนวนคดีเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจฯ ทั่วประเทศ
- จำนวนคดีเด็กและเยาวชนในฐานความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จำแนกตามประเภทยาเสพติด
- จำนวนคดีครอบครัวและงานกำกับการปกครอง

2. ปัญหาการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย

ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่เป็นข้อมูลพื้นฐานที่สุด คือ ข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับอาชญากรรม ในประเทศไทย ข้อมูลลักษณะดังกล่าวมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บและรายงาน โดยการรายงานสถิติอาชญากรรมของตำรวจเกี่ยวกับจำนวนความถี่ของการเกิดอาชญากรรมประเภทต่างๆ ที่ตำรวจทราบหรือได้รับรายงาน รวมทั้งผลการจับกุมผู้กระทำผิด รายงานดังกล่าวแบ่งกลุ่มคดีออกเป็น 5 กลุ่มคดี ได้แก่ คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ คดีชีวิต ร่างกาย และเพศ คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน คดีที่น่าสนใจ และคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย รวม 17 ประเภทความผิด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลสถิติดังกล่าวมีข้อจำกัดต่างๆ ดังนี้

1. สถิติอาชญากรรมของตำรวจไม่สามารถแสดงจำนวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากใช้วิธีการรวบรวมจากคดีที่มีการแจ้งความ หรือตำรวจพบการกระทำผิดด้วยตนเองเท่านั้น
2. การขาดการให้ความร่วมมือของเหยื่ออาชญากรรม เหยื่ออาชญากรรมจำนวนไม่น้อยอาจไม่ให้ความร่วมมือในการร้องทุกข์กล่าวโทษ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษนั้นมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมรอบตัวของเหยื่อ เช่น กรณีเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น
3. การจัดโครงสร้างหน่วยงานและองค์กรใหม่ เช่น การปรับเปลี่ยนพื้นที่เขต หรือการตั้งสถานีตำรวจแห่งใหม่ อาจทำให้ข้อมูลอาชญากรรมที่จัดเก็บเปลี่ยนแปลงไป
4. ความคลาดเคลื่อนของวิธีการแจ้งนับคดี และรายงานสถิติอาชญากรรม ซึ่งอาจเกิดได้จากหลายกรณี เช่น ผู้กระทำผิดคนเดียวแต่กระทำผิดหลายกรรมในคราวเดียว เป็นต้น

5. สถิติคดีที่ไม่สามารถบอกจำนวนผู้กระทำผิดและจำนวนเหยื่ออาชญากรรมได้ เนื่องจากคดีหนึ่งๆ อาจมีผู้กระทำผิดและเหยื่อมากกว่า 1 ราย
6. การจัดหมวดหมู่อาชญากรรมเพื่อใช้รายงาน จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ตามความเหมาะสมของบริบททางสังคม เศรษฐกิจในประเทศนั้นๆ การใช้ข้อมูลสถิติเพื่อเปรียบเทียบข้ามประเทศจึงทำได้ยาก

นอกเหนือไปจากปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลและสถิติอาชญากรรมดังกล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิจัยเชิงประจักษ์อย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ข้อมูลที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันเป็นข้อมูลจากระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลยุติธรรมทางอาญาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม (criminal justice database system) โดยทั่วไป พนักงานสอบสวนเจ้าของคดีจะเป็นผู้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิดเหยื่ออาชญากรรม วันเวลา และสถานที่เกิดเหตุ พฤติการณ์แห่งคดี ฯลฯ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่มีความน่าเชื่อถือได้และใกล้เคียงกับความเป็นจริงของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมากที่สุด แต่ยังคงขาดข้อมูลอาชญากรรมที่ไม่ได้ถูกรายงานหรือถูกบันทึกไว้

การสำรวจข้อมูลเหยื่ออาชญากรรมเป็นแนวทางการจัดเก็บข้อมูลที่สามารถลดอาชญากรรมที่ไม่ได้รับรายงาน (dark figure of crime) ซึ่งเป็นวิธีการที่กระทำกันในหลายประเทศ โดยมีหน่วยงานรัฐรับผิดชอบ เช่น สำนักงานสถิติยุติธรรม (Bureau of Justice Statistics: BJS) ของสหรัฐอเมริกา แผนกสำรวจสังคม (Social Survey Division) และศูนย์เพื่อการวิจัยสังคมแห่งชาติ (National Center for Social Research) ภายใต้กระทรวงมหาดไทยของอังกฤษและเวลส์ เป็นต้น

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ได้ริเริ่มโครงการสำรวจข้อมูลอาชญากรรมจากผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมทั่วประเทศโดยตรงอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกของประเทศไทยแล้วเมื่อปี 2551 การสำรวจดังกล่าวทำให้ทราบว่า จำนวนอาชญากรรมที่ไม่มีการรายงานต่อทางการอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 65.2 ของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นทั้งหมด (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการสำรวจข้อมูลฯ ดังกล่าวในเนื้อหาส่วนต่อไป)

ประการที่สอง การจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันเป็นการจัดเก็บโดยแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์และลักษณะการใช้งานที่แตกต่างกัน ข้อมูลจึงมีลักษณะแยกออกจากกันในแต่ละขั้นตอน ไม่สามารถนำข้อมูลมาเชื่อมโยงกัน เพื่อการศึกษาภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบได้

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการบริหารข้อมูลและรายงานอาชญากรรมทั้งระบบ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การรายงานอาชญากรรมอย่างเป็นทางการในประเทศไทยจึงดำเนินการโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติในรูปแบบ “สถิติอาชญากรรมของทางราชการ” เป็นหลัก ในขณะที่แหล่งที่มาของสถิติอาชญากรรมอื่นๆ ทั้งการเก็บรวบรวม การประมวลผล และการรายงานเผยแพร่เป็นหน้าที่โดยตรงของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมซึ่งรับผิดชอบเฉพาะสถิติคดีที่เข้าสู่หน่วยงานของตนตามกฎหมายเท่านั้น ปัญหาสำคัญก็คือ การจัดกลุ่มข้อมูลดังกล่าวของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงไม่ค่อยจะสอดคล้องกับการจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะสำนักงานกิจการยุติธรรม (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบวิธีการจัดกลุ่มข้อมูลการรายงานอาชญากรรมทางราชการ

ประเภท	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	สำนักงานกิจการยุติธรรม
คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ (violence crime)	<ul style="list-style-type: none"> • ฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา • ปล้นทรัพย์ • ชิงทรัพย์ (รวม) • ลักพาเรียกค่าไถ่ • วางเพลิง 	-
ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ (property crime)	<ul style="list-style-type: none"> • ลักทรัพย์ • ปล้นทรัพย์ • ชิงทรัพย์ • กรรโชก • รีดเอาทรัพย์ • วิ่งราวทรัพย์ • รับของโจร • ทำให้เสียทรัพย์ 	ความผิดต่อทรัพย์สิน <ul style="list-style-type: none"> • ลักทรัพย์ • ปล้นทรัพย์ • โจรกรรมยานยนต์
คดีชีวิต ร่างกาย และเพศ	<ul style="list-style-type: none"> • ฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา • ฆ่าผู้อื่นโดยไม่เจตนา • ทำให้ตายโดยประมาท • พยายามฆ่า • ทำร้ายร่างกาย • ข่มขืนกระทำชำเรา 	ความผิดต่อชีวิตและร่างกาย <ul style="list-style-type: none"> • ฆ่า • ทำร้ายร่างกาย • ข่มขืน
คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย	<ul style="list-style-type: none"> • อาวุธปืน • การพนัน • ยาเสพติด • ปราบการค้าประเวณี • มีและเผยแพร่วัตถุลามก 	ความผิดอื่น <ul style="list-style-type: none"> • ยาเสพติด

ที่มา: จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2551)

การมอบหมายให้เกิดหน่วยงานกลางเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ประมวลผล และเผยแพร่ข้อมูลด้านยุติธรรมทางอาญาจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ต้องพิจารณา เช่น การตั้งหน่วยรายงานข้อมูลอาชญากรรมของทางราชการ (Uniform Crime Report: UCR) ภายใต้หน่วยงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau Investigation: FBI) ของสหรัฐอเมริกา หรือศูนย์สถิติกิจการยุติธรรมแห่งแคนาดา (Canadian Center for Justice Statistics: CCJS) และสำนักงานสถิติออสเตรเลีย (Australian Bureau of Statistics) ของออสเตรเลีย เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรมีการจัดเก็บข้อมูลตั้งแต่ที่ผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และมีบันทึกต่อเนื่องไปเมื่อผ่านขั้นตอนต่างๆ จนกระทั่งพ้นออกไปจากกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งกรณีที่มีการกระทำผิดซ้ำและกลับเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมอีกครั้ง ทั้งนี้ การจัดเก็บข้อมูลตลอดกระบวนการดังกล่าว จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถมองเห็นเส้นทางของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมได้ตั้งแต่ต้นจนจบ ในความเห็นของคณะผู้วิจัย จุดเชื่อมต่อที่สามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลเข้าด้วยกันได้นั้นอยู่ที่สำนักงานศาลยุติธรรม ในฐานะที่เป็นหน่วยที่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาคดี ซึ่งเหมาะสมกับการจัดเก็บข้อมูลอาชญากรรมในขั้นตอนอื่นๆ ที่ตามมาภายหลังมีคำพิพากษา ทั้งกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมคุมประพฤติ

ประการสุดท้าย ข้อมูลที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันแทบทั้งหมดเป็นข้อมูลระดับมหภาค (macro data) ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลในระดับจุลภาค (micro data) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการศึกษาเชิงประจักษ์ในระดับจุลภาคในระดับพฤติกรรมของบุคคล เช่น การศึกษาปัจจัยกำหนดการก่ออาชญากรรม (crime determination factors) เป็นต้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถทำการศึกษาในเชิงประจักษ์ถึงประสิทธิผลของการลงโทษด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การปรับ การลงโทษจำคุก และการบริการสังคม เป็นต้น

3. การพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลและสถิติอาชญากรรมในปัจจุบัน

ปัจจุบัน สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม กำลังอยู่ระหว่างการพัฒนากระบวนการจัดเก็บข้อมูลและสถิติอาชญากรรมในทุกด้านของทุกหน่วยงานในการบริหารงานยุติธรรมให้มีลักษณะบูรณาการเชื่อมโยงและสามารถใช้ประโยชน์ได้สูงสุดร่วมกันอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยระบบที่กำลังอยู่ระหว่างการพัฒนาในขณะนี้มียูทิลิตี้ 2 ระบบ ได้แก่ (จุฑารัตน์ 2551)

ระบบข้อมูลชุดที่หนึ่งคือ อัตราอาชญากรรมแห่งชาติ (crime rate) หรือการรายงานอาชญากรรมอย่างเป็นทางการ (uniform crime report หรือ official report) ซึ่งส่วนใหญ่ผู้รายงานในรูปสถิติคดี จึงรู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า การรายงานสถิติคดีอาชญากรรม ทั้งนี้ อัตรา

อาชญากรรม (crime rate) หมายถึง ตัวเลขที่ใช้วัดจำนวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง ต่อจำนวนประชากร อัตราอาชญากรรมถือเป็นข้อมูลในการช่วยรัฐประเมินผล ติดตาม สถานการณ์แวดล้อม พยากรณ์ทิศทางการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากร รวมทั้ง ตรวจสอบและประเมินการใช้จ่ายในการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งจำเป็นต้องมีตัวชี้วัด ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เพื่อนำผลไปใช้ในการวางแผนงานยุติธรรมในอนาคตต่อไป

ระบบข้อมูลชุดที่สองคือ การสำรวจข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชน (people survey on crime rate) หรือการสำรวจข้อมูลเหยื่ออาชญากรรม (national crime victim survey) ซึ่งเป็นการสำรวจข้อมูลการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกิด อาชญากรรม ทั้งที่มีการรายงานและไม่มีการรายงานต่อเจ้าหน้าที่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ ที่ผ่านมา สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมได้ริเริ่มสำรวจข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาค ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ปี 2548 ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยกำหนดให้เป็น โครงการนำร่องในส่วนกลาง และในปีถัดมา มีการสำรวจข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชน ในจังหวัดนครราชสีมา ปี 2549 ซึ่งเป็นโครงการนำร่องในส่วนภูมิภาค

ต่อมา ในปี 2551 สำนักงานกิจการยุติธรรมจึงได้ทำการสำรวจข้อมูลสถิติ อาชญากรรมภาคประชาชนทั่วประเทศ ปี 2550 ซึ่งเป็นโครงการสำรวจข้อมูลอาชญากรรมจากผู้ ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมทั่วประเทศโดยตรงอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกของประเทศไทย การสำรวจครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลการสำรวจอาชญากรรมภาคประชาชนและ จัดทำรายงานข้อมูลสถิติอาชญากรรมภาคประชาชนทั่วประเทศ ปี 2550 พร้อมทั้งนำเสนอและ เผยแพร่ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแก่หน่วยงานในกระบวนการ ยุติธรรมและสาธารณชน และเพื่อ วางแนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสถิติ อาชญากรรมภาคประชาชนในประเทศไทย ให้มี ทิศทางที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่องเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ ใช้ข้อมูลต่อไป

การสำรวจและจัดทำรายงานครั้งนี้เป็นการสำรวจข้อมูลในรอบปี 2550 (1 มกราคม-31 ธันวาคม 2550) โดยมีคาบเวลาการปฏิบัติงานเก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างเดือนตุลาคม 2550-กันยายน 2551 และดำเนินการประมวลผลข้อมูลรวมทั้งการวิเคราะห์จัดทำรายงาน ระหว่างวันที่ 26 มีนาคม-10 ธันวาคม 2552 รวม 8 เดือน 15 วัน โดยการสำรวจเน้น อาชญากรรมพื้นฐาน (traditional street crimes) 4 ประเภท ได้แก่ อาชญากรรมต่อทรัพย์สิน อาชญากรรมต่อชีวิตและร่างกาย อาชญากรรมทางเพศ และอาชญากรรมเกี่ยวกับการแอบอ้าง ใช้ข้อมูลส่วนตัวหรือข้อมูลทางการเงินหรือแอบอ้างใช้เอกสาร

การพัฒนากระบวนการจัดเก็บข้อมูลและสถิติอาชญากรรมทั้งสองระบบดังกล่าวเป็นพัฒนาการที่สำคัญในการวางรากฐานของการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สามารถใช้ได้ในงานศึกษาเชิงประจักษ์ในอนาคต

4. ข้อเสนอแนะต่อการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลด้านยุติธรรมทางอาญา

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนี้

ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ควรจัดเก็บ

- ตัวเลขอาชญากรรมที่ไม่ได้รับรายงาน (dark figure of crime) มีความสำคัญในการศึกษาการก่ออาชญากรรมที่เกิดขึ้นจริง แม้ว่าสำนักงานกิจการยุติธรรมกระทรวงยุติธรรมจะเริ่มสำรวจข้อมูลอาชญากรรมจากผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมแล้ว แต่การสำรวจข้อมูลดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็น จึงควรดำเนินการเป็นระยะ เช่น ทุก 3 หรือ 5 ปี และควรเผยแพร่ข้อมูลคุณภาพของการสำรวจดังกล่าวในรายระเบียน (record) เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเชิงประจักษ์ในระดับจุลภาค โดยวางกลไกรักษาความเป็นส่วนตัวของผู้ถูกสำรวจ
- ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันเป็นการจัดเก็บโดยแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์และลักษณะการใช้งานที่แตกต่างกัน ข้อมูลจึงมีลักษณะแยกออกจากกันในแต่ละขั้นตอน ข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับกระบวนการอาญาที่ควรจัดเก็บจึงเป็นข้อมูลชุดเดียวที่เริ่มตั้งแต่ผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ผ่านกระบวนการต่างๆ จนกระทั่งพ้นออกไปจากกระบวนการ และรวมทั้งกรณีที่น่าจะกระทำผิดซ้ำและกลับเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมอีกครั้ง

หากไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลให้เป็นชุดเดียวกันได้ อย่างน้อยควรเป็นข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมได้โดยตลอด และไม่มีข้อมูลที่สูญหายระหว่างขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง

- ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณในชั้นศาลเป็นงบประมาณรวมของศาลยุติธรรมทั้งหมด การใช้ค่าเฉลี่ยงบประมาณไม่สะท้อนต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น จึงควรมีการแยกเก็บข้อมูลงบประมาณของแต่ละศาลออกจากกัน โดยแบ่งงบประมาณค่าใช้จ่ายออกเป็น 2 รูปแบบ รูปแบบแรก แยกเก็บข้อมูลงบประมาณระหว่างศาลแพ่งกับศาลอาญา และรูปแบบที่สอง แยกเก็บข้อมูลระหว่างศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

- ข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำผิดในปัจจุบันจัดเก็บโดยจำแนกเฉพาะเพศและอายุ การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพและรายได้เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น โดยเฉพาะเมื่อต้องการปฏิรูปการลงโทษทางอาญาให้ใช้โทษปรับ รวมถึงการใช้ค่าปรับตามรายได้ (day fines)

ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ควรเผยแพร่

- ข้อมูลหลายด้านมีการเก็บรวบรวมอยู่แล้ว แต่ยากต่อการเข้าถึง เป็นอุปสรรคและสร้างต้นทุนในการทำการศึกษาก็ควรมีการเผยแพร่เพื่อประโยชน์ในการทำการศึกษาวิจัย เช่น สำนวนฝากขังในชั้นพนักงานสอบสวน สำนวนฟ้องในชั้นอัยการและสำนวนคดีเมื่อคดีเหล่านั้นสิ้นสุดลงแล้ว ทั้งนี้ การเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและส่งเสริมความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมอีกทางหนึ่งด้วย
- คำพิพากษาศาลฎีกาเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการศึกษาแนวทางการพิจารณาคดี อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่คำพิพากษาศาลฎีกาในปัจจุบันเป็นการเผยแพร่เฉพาะบางคดีเท่านั้น ควรมีการเผยแพร่คำพิพากษาทั้งหมดเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจแนวทางการตีความกฎหมายของศาลฎีกา และเพื่อยกระดับคุณภาพของคำตัดสินฎีกาด้วย เพราะการเปิดเผยคำตัดสินจะสนับสนุนให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทางวิชาการ นอกจากนี้ การเปิดเผยคำตัดสินทั้งหมดยังจะช่วยแก้ไขปัญหาความเอนเอียงในการสุ่มตัวอย่างคำพิพากษาเพื่อใช้ในการศึกษาเชิงประจักษ์

ภาคผนวกที่ 2

สรุปความเห็นจากการสัมมนา ครั้งที่ 1

“การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์”
วันที่ 26 มกราคม 2553 ณ ห้องประชุม บ.ย.ส. ชั้น 8 ตึกสถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ

ช่วงแรก (หลังการนำเสนอบทความเรื่องนิติเศรษฐศาสตร์ โดย อ. ปกป้อง จันวิทย์)

นายสไลเกษ วัฒนพันธ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา

นักเศรษฐศาสตร์เห็นว่า กฎหมายและกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทยมีปัญหา จึงคิดจะนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้วิเคราะห์ แต่นักเศรษฐศาสตร์มักใช้คำว่า “อาจจะเป็นอย่างนั้น อาจจะเป็นอย่างนี้” เมื่อเกิดเหตุวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ก็จะมาอธิบายย้อนหลังว่าเป็นเพราะปัจจัยใด จึงเกิดคำถามว่า เราควรเชื่อหรือไม่ว่า จะสามารถนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้วิเคราะห์ระบบกฎหมาย

อยากเปิดประเด็นว่า จริยธรรมของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม จะสอดคล้องหลักความเสมอภาคทางกฎหมายและความเป็นธรรมหรือไม่ บางกรณีนักนิติศาสตร์มองว่าความเป็นธรรมไม่อาจตีราคาได้ เมื่อคนโหยหาความเป็นธรรม รัฐต้องจัดทำให้ มิฉะนั้นจะเกิดความไม่สงบสุข แต่นักเศรษฐศาสตร์อาจเห็นว่ามันคุ้ม โดยการใช้จ่ายเงินทางกฎหมายเต็มรูปแบบอาจใช้ทรัพยากรของรัฐมากเกินไป ซึ่งต้องเลือกระหว่างประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

ตัวอย่างของกรณีมาบตาพุด เป็นการใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพกับความสมดุลในคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และกรณีตำรวจเข้าไปค้นโดยไม่มีหมายค้น แล้วได้พยานหลักฐานจะใช้ได้หรือไม่ และจะเกี่ยวข้องกับหลักเศรษฐศาสตร์หรือไม่อย่างไร ตามหลักผลไม่ที่เกิดจากต้นไม้มียักษ์ย่อมมีพิษ แต่คำพิพากษาของศาลฎีกาแยกการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบออกจากพยานหลักฐานที่ศาลสามารถนำมาใช้ผูกมัดได้ ซึ่งสวนกระแสกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

นายวุฒิชัย หรุจิตตวิวัฒน์ รองประธานศาลอุทธรณ์ภาค 1

เห็นว่านิติศาสตร์กับเศรษฐศาสตร์มีความใกล้เคียงกันในความเป็นศาสตร์ แต่ในการกำหนดค่าเสียหาย หลักนิติศาสตร์ยังไม่ถึงจึงต้องใช้หลักเศรษฐศาสตร์มาสนับสนุน เราจึงควรเอาศาสตร์ทั้งสองมาผนวกเข้าด้วยกันได้

ปัจจุบันมีการเพิ่มโทษปรับเกี่ยวกับกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา เช่น ในกรณี ภาพยนตร์ค่าปรับสูงถึง 2 แสนบาทแม้จะเป็นเพียงชาวบ้านนำไปขาย ซึ่งเราอาจจะใช้วิธีการปรับโดยดูฐานะจำเลย เช่น การใช้ค่าปรับตามรายได้ (day fines) ส่วนในพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษมีความต้องการปรับเพื่อยึดทรัพย์สิน ซึ่งขัดกับหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา การที่กฎหมายไทยทำอย่างนี้อาจผิดหลักการและต้องระวังเรื่องโทษปรับกับค่าเสียหายที่อาจจะ สับสนกันอยู่

นายวิหัย เรืองศรี ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อม

หลักนิติเศรษฐศาสตร์ทางอาญา จะใช้กับทุกสังคมได้หรือไม่ เพราะแต่ละสังคมก็มีความ ต่างกัน เช่น day fines อาจเหมาะสมกับบางสังคม

เศรษฐศาสตร์อาจช่วยให้หลักคิดในเรื่องความคุ้มทุน เช่น อาจช่วยทำให้เข้าใจได้ว่า พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ และกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งมีการเพิ่มโทษปรับสูงขึ้น มากนั้นเหมาะสมหรือไม่

นายสอนชัย สิริวิทยกุล รองอธิบดี ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

ในเรื่องละเมิด ยังไม่มีหลักการที่จะใช้ในการกำหนดค่าเสียหายให้เป็นกิจจะลักษณะ ใดๆ ซึ่งเป็นจุดอ่อนในทางวิชานิติศาสตร์ ผลการวิจัยในโครงการนี้อาจจะทำให้เรามี หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนขึ้น ส่วนในคดีอาญา โทษอาญาจะถูกบัญญัติขึ้นเมื่อมีพฤติการณ์ทาง สังคมก่อน แล้วกฎหมายจึงออกมาป้องปรามพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์นั้น อย่างไรก็ตาม หลายครั้ง กฎหมายที่ออกมาไม่ตรงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติ ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มักเกี่ยวข้องกับกรณีที่มีลูกจ้างนำสินค้าละเมิดมาขาย เมื่อมี การจับกุม ผู้ถูกจับมักเป็นลูกจ้าง ต้องจ่ายค่าปรับสูงมาก แต่รายได้จากการขายจริงกลับเข้าสู่ นายจ้าง ดังนั้น ในชั้นบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องคิดถึงเหตุปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ด้วย

นางสาวสุนทรียา เหมือนพะวงศ์ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำสำนักประธานศาลฎีกา

การกำหนดค่าเสียหายหรือกระบวนการยุติธรรม มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับกฎหมายทางเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายภาษี แต่เมื่อ ค้นคว้ามากขึ้นเครื่องมือเศรษฐศาสตร์จะทำให้เรามองการกำหนดนโยบายทางกฎหมายมากขึ้น เช่น การปล่อยน้ำเสีย จะเรียกค่าฟื้นฟูกันอย่างไร จะคิดค่าลูกปลาที่ปล่อยในน้ำทั้งก่อนและหลัง

เกิดเหตุอย่างไร วันนี้เป็นจุดเริ่มต้น ซึ่งต้องการความรู้จากนักกฎหมายทุกท่านให้แก่ทีมงานวิจัย

นายบุญมา เตชะวณิช อุปนายกฝ่ายวิชาการ สภานายความ

หลักเศรษฐศาสตร์น่าจะใช้ได้กับทางแพ่งได้มากกว่า เพราะทางอาญาจะมีตัวแปรเรื่องระยะเวลาการพิจารณาคดีที่เป็นตัวแปรสำคัญ เวลาที่เสียไปถือเป็นต้นทุน ซึ่งอาจจำเป็น

นายสมบัติ ผู้เข้าร่วมสัมมนา

กฎหมายไม่ได้มองเพียงนามธรรมอย่างเดียวแต่มองในรูปธรรมด้วย เช่น การกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งอาจนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการกำหนดค่าเสียหาย หรือค่าเสียหายเชิงลงโทษ หรือค่าเสียหายทางจิตใจ เพราะทางนิติศาสตร์ไม่มีหลักเกณฑ์

จากที่ฟังอาจารย์ปกป้อง จันวิทย์พูดมา ก็มีหลักการคล้ายทางกฎหมาย คือ fairness, time และ cost ทำให้เราอาจนำหลักเศรษฐศาสตร์มาเสริมนิติศาสตร์ได้ แต่ก็มีข้อควรคิดว่า จะนำหลักวิชาที่ต่างออกไปมาอธิบายนักกฎหมายให้เข้าใจได้อย่างไร

ช่วงที่ 2 (หลังการนำเสนอบทความเรื่องนิติเศรษฐศาสตร์ของระบบกฎหมายอาญา โดย ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์)

นายวุฒิชัย หูจิตตวิวัฒน์ รองประธานศาลอุทธรณ์ภาค 1

วัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายอาญาก็คือเพื่อแก้แค้น ป้องปรามและเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การลงโทษให้สาสมจะไม่ใช้ในคดีอาญาบางกรณี เพราะการทำให้คนจนเข้าไปอยู่ในคุกมากมาย เมื่อปล่อยตัวออกก็อาจสร้างปัญหาอีก

หลักการร่างกฎหมายของไทยกับของสากลต่างกัน โดยในการร่างกฎหมาย เราเน้นเฉพาะโทษจำคุก โทษปรับไม่คำนึงเลย ดูโทษจำคุกเป็นหลักอย่างเดียว แต่ต่างประเทศ มีโทษปรับกับโทษจำคุกสมดุลกันอาจใช้บางอย่างทดแทนกันได้ แต่ของไทยโทษปรับน้อย เป็นการบีบให้ศาลต้องใช้โทษจำคุก

ความจริงโทษจำคุกควรเป็นทางเลือกสุดท้าย แต่เมื่อโทษปรับน้อยมากจนศาลไม่อาจนำโทษปรับไปทดแทนโทษจำคุก เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ปรับ 6,000 บาทหรือ

1 หมิ่นบาทคุ่มหรือไม่ และหากจะจับมาก็เป็นเพียงคนขับรถ ไม่บรรทุกตามนายจ้างสั่งก็ต้องลาออก ศาลไม่มีทางเลือกก็ต้องจำคุกคนขับ ส่วนการฆ่าคนในเหตุจรรยา มีโทษประหารสถานเดียว เท่ากับฝ่ายกฎหมายบังคับศาลให้ลงโทษฐานเดียว และศาลไม่อาจลงโทษปรับได้

ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษมีมาตรการลงโทษถึง 23 วิธี แต่ไทยเราไม่มีมาตรการให้เลือกมากนัก ในยุโรปบางประเทศเช่น ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์และเยอรมนี มีการใช้ day fines ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจ

การกำหนดให้มีการยอมความกันได้ในบางกรณี เช่น คดีทรัพย์สินทางปัญญา อาจทำให้เกิดพวกมิจฉาชีพ เข้ามาหาผลประโยชน์จากการยอมความ

ผู้เข้าร่วมสัมมนา

การกำหนดให้จำเลยต้องทำงานบริการสาธารณะตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น จะต้องมีการลงโทษจำคุกและศาลให้รอการลงโทษก่อน จึงจะสามารถนำวิธีนี้มาใช้ลงโทษจำเลยได้ ควรปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้ศาลสามารถใช้มาตรการดังกล่าวได้ทันที ซึ่งจะเป็นประโยชน์และไม่สร้างต้นทุนต่อรัฐ

นายบุญมา เตชะวณิช อุปนายกฝ่ายวิชาการ สภานายความ

ในกระบวนการทางอาญา รัฐมีหน้าที่ต้องลงทุนเพื่อความปลอดภัยของสังคมอันประมาณค่าไม่ได้ โดยเฉพาะในความผิดใหญ่ๆ หรือเกี่ยวกับความมั่นคง

การมองของนักนิติศาสตร์ ตั้งแต่ชั้นเรียน มองหมดทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคตด้วย เราจะเป็นคอมมอนลอว์หรือซีวิลลอว์ไม่สำคัญ แต่เราควรเอาส่วนดีมาใช้ นำมาเขียนลงไว้เราก็บังคับได้ ขึ้นอยู่เพียงความไว้วางใจ และเชื่อมั่นในระบบศาล

หลักเศรษฐศาสตร์ ควรนำไปใช้ในส่วนแบ่งมากกว่าโดยเฉพาะคดีเศรษฐกิจ ส่วนในคดีอาญาปรับใช้ยากมากแต่เอามาใช้กับคดีธุรกิจได้ แต่การจะถามว่าลงโทษจำคุกกับปรับอย่างไรหนึ่ดีกว่า คงพูดได้ยาก

นางประทุมพร กำเหนิดฤทธิ์ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอาญา

ที่กล่าวว่า ศาลมักจะลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการจำคุก หากศึกษาเพียงจากคำพิพากษาศาลฎีกาก็พบคดีที่ลงโทษจำคุกจำเลยและเป็นคดีที่มีการลงโทษสูง เพราะถ้าลงโทษเพียงปรับ คู่ความก็พอใจ และคดีก็ไม่ขึ้นสู่ศาลฎีกา การศึกษาจึงควรดูคำพิพากษาศาลชั้นต้นด้วย เพราะคดีเข้ามามาก แต่ขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์เพียงเล็กน้อย

ศาลไม่ได้มองเฉพาะในอดีตและปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังมองไปข้างหน้าด้วย ว่าอนาคตจำเลยจะกลับตัวเป็นคนดีได้ไหม ถ้ากลับตัวได้ ก็จะลงโทษเบา แต่ถ้าปล่อยออกไปแล้วทำร้ายสังคม ศาลก็จะลงโทษจำคุกเพื่อป้องกันสังคม

นางกฤษณี เยพิทักษ์ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ ภาค 4

ส่วนตัวได้ทำคดีเลือกตั้งซึ่งมีคดีส่วนอาญาในคดีเลือกตั้งด้วย ซึ่งหากบุคคลถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ต้องถูกฟ้องคดีอาญา โดยมองว่าศาลไม่น่าจะต้องมาทำคดีเลือกตั้ง น่าจะใช้ศาลไม่ถูกหน้าที่

นายธรรมบุญ พิทยาภรณ์ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา

ในสหรัฐอเมริกา การลงโทษทางอาญาจะคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการลงโทษ โดยจะให้น้ำหนักกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษแต่ละข้อไม่เท่ากัน ในกรณีที่ทำให้ความสำคัญกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมากกว่าการแก้แค้นทดแทน ก็จะกำหนดโทษในลักษณะที่แตกต่างจากกรณีที่ทำให้ความสำคัญกับการแก้แค้นทดแทนมากกว่าการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

ในกรณีที่ใช้เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ในการบัญญัติกฎหมายหรือพิจารณาพิพากษาคดี หากให้น้ำหนักกับเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์มากกว่าเหตุผลด้านอื่น เช่น เหตุผลด้านความเป็นธรรมก็จะทำให้แนวทางในการบัญญัติกฎหมาย หรือพิจารณาพิพากษาคดีมีลักษณะที่แตกต่างจากกรณีให้น้ำหนักกับเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์น้อยกว่าเหตุผลด้านอื่นได้

ภาคผนวกที่ 3

สรุปความเห็นจากการสัมมนา ครั้งที่ 2

“การวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเชิงประจักษ์”

วันที่ 3 พฤษภาคม 2553 ณ ห้องประชุม 3 ชั้น 3 อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ

ช่วงแรก (หลังการนำเสนอบทความเรื่องการวิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเชิงประจักษ์ โดย ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์)

นางสาวสุนทรียา เหมือนพะวงศ์ ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลศาลอุทธรณ์

มีความพยายามแก้ไขปัญหาเรื่องระบบยุติธรรมของประเทศไทย โดยพยายามใช้กระบวนการศรัทธาใหม่ คือหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ แม้คดีอาญาจะมีความไม่สอดคล้องกับตัววิชาเศรษฐศาสตร์นัก แต่ที่สุดก็สามารถปรับมุมมองให้นำมาใช้ได้ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องเช็คหรือคดีหมิ่นประมาท และก็มีข้อถกเถียงประเด็นถัดมาคือเรื่องการนำคดีเข้าสู่ศาลมีความผิดแล้วจะสามารถลดการนำคดีเข้าสู่ศาล เพื่อลดต้นทุนของรัฐได้หรือไม่ เป็นต้น

นายบุญมา เตชะวณิช อุปนายกฝ่ายวิชาการ สภานายความ

ประเด็นการทำคดีต่างๆ ไม่ให้เป็นคดีอาญาเป็นจุดที่ดีที่สุดและถ้ากลไกทางคดีแพ่งมีความรวดเร็วจะลดความต้องการดำเนินคดีอาญาได้มาก โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจในอีกด้านหนึ่ง มีแรงกดดันจากต่างประเทศ ทำให้เราต้องแสดงว่ามี การฟ้องร้องทางอาญาในคดีละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาจำนวนมาก

นักกฎหมายของไทยแตกต่างจากนักกฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ ระบบการศึกษา คือสร้างนักนิติศาสตร์ แต่ไม่มีนิติศิลปศาสตร์ที่เก่งเรื่องอื่น เช่น จิตวิทยา เศรษฐศาสตร์ การคัดเลือกผู้พิพากษาจะเป็นการสอบและกำหนดอายุ

ในเรื่องเช็ค ปัญหาพื้นฐานอยู่ที่สังคม เช่น ผู้ที่เคยทำผิดแล้วล้มบนฟูกก็สามารถกลับมาตั้งตัวใหม่ได้ โดยมีหน้าตาในสังคมได้เช่นเดิม ไม่มี social sanction จึงต้องมีคดีอาญามาคอยกำกับในเรื่องเช็ค ไม่เหมือนกับต่างประเทศที่หากเสียเครดิตแล้ว ยากที่จะเรียกความน่าเชื่อถือคืนมา แต่ประเทศเราไม่มีกลไกทางสังคมที่ดีพอ

ในเรื่องหมิ่นประมาทประเทศไทยยังต้องใช้คดีอาญาอยู่เพราะสังคมยังสนใจเรื่องนี้น้อย เช่น หากมีการกล่าวหากัน แม้ผู้เสียหายมีทุนทางสังคมสูงมาก สังคมก็อาจจะเชื่อครึ่งไม่เชื่อครึ่ง และก็ไม่สนใจยาวนานพอที่จะติดตามผลหลังจากนั้นว่าใครถูกหรือผิด

ประเด็นเรื่องการกลั่นกรองโดยอัยการเห็นว่าอัยการกลั่นกรองอยู่แล้ว จากสถิติที่ทราบ ในคดีอาญาที่มาสู่อัยการมีการกลั่นกรองโดยส่งไม่ฟ้องกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ และยกฟ้อง 25 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น ในคดีที่มีการทำความผิดทั้งหมด มีการลงโทษแค่ 25 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น คำถามคืออัยการมีหลักฐานเพียงพอจากตำรวจหรือไม่ ถ้าไม่พอมีการเรียกหลักฐานเพิ่มแค่ไหน พอที่จะทำให้ผู้เสียหายเห็นด้วย และไม่รู้สึกว่าถูกรังแกหรือไม่ เช่น คดีหมอมัสพรที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง แล้วผู้เสียหายยื่นฟ้องเองจนศาลประทับฟ้องแล้วในที่สุดพนักงานอัยการต้องเข้ามาเป็นโจทก์ร่วม ในที่สุดศาลก็ตัดสินลงโทษ จึงมีข้อโต้แย้งในเรื่องการให้อำนาจพนักงานอัยการแต่ผู้เดียวในการฟ้องร้อง

ประเด็นเรื่องการปรับกับจำคุก การเพิ่มโทษปรับให้มากขึ้นอาจจะเป็นดาบสองคม เพราะทำให้มีการกระทำผิดทางสังคมมากขึ้นเพราะคนรวยสามารถใช้อำนาจเงินซื้ออิสรภาพได้ ส่วนประเด็นควรจะมีโทษปรับอย่างเดียวหรือไม่ คิดว่าควรดูที่ประเภทคดี เช่น เรื่องการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยประชาชนไม่มีความรู้สึกร่วม แต่หากเปรียบเทียบกับกรณีที่มีการทำร้ายร่างกายจะต่างกัน จึงเห็นว่าการจะตัดสินว่าคดีไหนเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ ควรใช้ความรู้สึกของสังคมและศีลธรรมเป็นเครื่องตัดสินว่าผิดมากน้อยเพียงใด อาจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ เขียนบทความเรื่องความยินยอมของผู้เสียหาย ซึ่งถ้าเอาหลักเกณฑ์ดังกล่าว และความรู้สึกของคนในสังคมมาจับ จะพบว่าคนเห็นว่าความผิดบางอย่างไม่ควรยินยอมให้มีในสังคม

ข้อเสนอเรื่องการรอกำหนดโทษอาจจะทำให้เกิดการกระทำผิดไปต่อไป โดยหากศาลจะรอกำหนดโทษไปเรื่อยๆ ก็จะไม่สามารถป้องปรามการทำความผิดได้

ส่วนข้อจำกัดในการอุทธรณ์ฎีกา น่าจะปล่อยให้มีการอุทธรณ์ฎีกาได้ตามหลักเกณฑ์ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความกำหนดไว้เป็นหลัก ส่วนการให้ดุลพินิจศาลสูงที่จะอนุญาตให้ฎีกา ศาลก็ต้องอ่านสำนวนทั้งหมดแล้วจึงจะสั่งว่าจะรับฎีกาหรือไม่อยู่แล้ว

ยี่ตอกน่าจะกำหนดเป็นแนวทางในการลงโทษเท่านั้น ไม่ถึงกับการกำหนดเป็นบัญญัติอัตราโทษ ควรให้ดุลพินิจศาลว่าจะลงโทษอย่างไร

เรื่องแรงจูงใจในการดำเนินคดี ไม่เห็นด้วยที่ว่ามีความต้องการค่าจ้างว่าความ เพราะเคยถามนักศึกษาพบว่ามักไม่ต้องการเป็นทนายความ เพราะไม่อยากจะเข้าไปทำคดีความในศาล ในต่างประเทศจะมองว่าทนายความที่ทำคดีจบได้เร็วที่สุด โดยเป็นธรรมและได้ประโยชน์สูงสุดนั่นที่เก่งที่สุด

แนวคิดที่ว่าเรื่อง decriminalization การจะแยกจากความผิดใจ ไม่ควรเอาโทษทางอาญา ต้องดูจากสภาพสังคมไทย อย่างเช่น ความผิดในการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้ทำผิดมีหลักแหล่งและเครดิตแน่นอน แต่ความผิดบางอย่าง เช่น ททรัพย์สินทางปัญญา ผู้ที่อยู่เบื้องหลังมักเป็น “มาเฟีย” เรามักไม่รู้ว่าเป็นใคร ผู้ที่จะถูกจับก็มักเป็นรายย่อยหรือเป็นเด็กที่นำสงสาร ฉะนั้น จึงพยายามจูงใจให้เจ้าของสิทธิใช้คดีแพ่งแทน แต่ก็ต้องสะดวกรวดเร็วและเป็นธรรม

วิธีการชั่วคราวก็มีอยู่แล้วในระบบกฎหมาย ปัญหาก็คือ เห็นอยู่แล้วว่าจำเลยกำลังจะเปิดร้านขายสินค้าผิดกฎหมาย แต่การขอห้ามชั่วคราวตามกฎหมาย มีกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ที่คำร้องถูกยก มีเรื่องหนึ่ง ศาลให้เหตุผลว่าถ้าอนุญาตตามคำร้องของโจทก์ก็เท่ากับให้โจทก์ชนะคดีไปแล้ว จึงถามว่าวิธีการชั่วคราวมีไว้ทำไม อาจเพราะห่วงว่าจะมีการกลั่นแกล้งกัน ถ้าเป็นเช่นนั้น ก็ควรกำหนดให้ผู้ร้องวางเงินประกัน ถ้าคิดว่าจะกลั่นแกล้งกันก็เรียกเงินประกันสูง คิดว่าถ้าแก้ปัญหานี้ได้ กฎหมายสารบัญญัติอาจจะไม่ต้องแก้ไข เพราะโดยทั่วไปคนอยากได้สิ่งที่เขาเสียหายไปกลับคืนไม่ใช่ต้องการให้ผู้ที่ทำให้เขาเสียหายต้องไปติดคุก

นายเกียรติ หรุรุโรงจัน ร่องอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา

เรื่องการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นมีขั้นตอนการคัดกรองต่างๆ จากหน่วยงานต่างๆ เช่น พนักงานสอบสวน พนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการกลั่นกรองคดีโดยอัยการเจ้าของสำนวน รองอัยการหัวหน้า และผู้กลั่นกรองงานก่อนจะถึงหัวหน้าพนักงานอัยการ และถ้าผู้ต้องหาหรือขอความเป็นธรรมจะมีการใช้มาตรการซึ่งต้องผ่านการกลั่นกรองจากอธิบดีสำนักงานอัยการแห่งนั้นอีกด้วย

มาตรฐานการสั่งคดีของอัยการค่อนข้างจะเข้มงวด สถิติที่พนักงานสอบสวนสั่งฟ้องแล้วอัยการสั่งไม่ฟ้องมีเพียงประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ ส่วนอีก 80 เปอร์เซ็นต์ไม่ต่างกัน พบว่าศาลยกฟ้องไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ ไม่ได้ยกฟ้องมากอย่างที่บางท่านกล่าวเพราะการสั่งฟ้องคดีของอัยการแสดงว่าคดีนั้นมีมูลแน่ชัดและสามารถพิสูจน์การกระทำความผิดของจำเลย และจะต้องแน่ชัดว่าถ้ามีการฟ้องคดีแล้ว ศาลต้องพิพากษาลงโทษแน่นอน อาจจะมีคดีพิเศษบางคดีเท่านั้น เช่น คดีหมอมัสพร

เรื่องที่สอง ประเด็น 8 ฐานความผิดนี้เห็นว่ายังไม่สมควรนำมาวิจัย เพราะความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก อาวุธปืน ยาเสพติด ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ไม่อาจนำมาคำนวณต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ เพราะเป็นความผิดที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินคดีให้ถึงที่สุด โดยไม่ควรลดปริมาณสู่ศาล เนื่องจากเป็นภัยต่อสังคมและความมั่นคงของชาติ แต่เห็นว่าส่วนที่ยังขาดอยู่คือ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน การฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอกทรัพย์สิน ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา ความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจ เช่น ความผิดเกี่ยวกับธนาคาร บัญชีและธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ควรนำมาวิจัยให้มากขึ้น

ประเด็นที่สาม เรื่องการลดคดีขึ้นสู่ศาล ทางสำนักงานอัยการได้เสนอเรื่องการชะลอการฟ้องและการต่อรองคำรับสารภาพ ซึ่งมีการผลักดันมาตลอด 30 ปีแต่ไม่สำเร็จ ซึ่งการชะลอการฟ้องจะมีต้นทุนต่ำกว่าการนำคดีขึ้นสู่ศาล น่าจะมีการผลักดันเรื่องนี้เพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล การนำมาตรการทางเลือกมาใช้และส่งเสริมให้ใช้อย่างจริงจัง เช่น มาตรการชุมชน ในคดีโทษจำคุกไม่เกินสามปีและเป็นคดีที่ยอมความกันได้ ควรนำมาตรการชุมชนเข้ามาใช้ช่วยเหลือและจัดการถือเป็นเรื่องสำคัญมากควรวิจัยส่งเสริมเพราะยังใช้น้อยอยู่ เรื่องมาตรการทางเลือกที่ให้ทางฝ่ายปกครองดูแลกรณีโทษที่ไม่รุนแรงก็ยังมีส่งเสริมที่ไม่จริงจัง

แม้ในหลายประเทศๆ จะให้รัฐเป็นผู้ฟ้องคดีอาญา แต่ความศรัทธาของพนักงานอัยการไทยยังไม่เพียงพอ ที่จะใช้ระบบของต่างประเทศดังที่นักวิจัยยกตัวอย่าง จึงเห็นว่าระบบปัจจุบันนี้ยังเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ถ้ามีการสร้างศรัทธาได้แล้วจึงอาจใช้วิธีการดังกล่าว

ดร. ปกป้อง ศรีสนิท อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่องอำนาจฟ้องของอัยการกับการตรวจสอบดุลพินิจอัยการในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง น่าจะแยกออกจากกันได้ ในต่างประเทศ เช่น เยอรมนี และฝรั่งเศส ให้อำนาจฟ้องแก่อัยการเป็นหลักแต่ให้อำนาจตรวจสอบดุลพินิจอัยการแก่ผู้เสียหาย ในเยอรมนีให้อัยการฟ้องแต่ถ้าอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายมีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจอัยการโดยอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ทบทวนดุลพินิจของอัยการ ฝรั่งเศสก็เช่นกันจะดำเนินคดีโดยรัฐแต่ถ้าอัยการสั่งไม่ฟ้องก็ให้ผู้เสียหายตรวจสอบโดยไปฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาที่ศาลอาญา จะทำให้อัยการถูกบังคับให้ฟ้อง แต่เนื่องจากสภาพสังคมแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน ฝรั่งเศสก็ได้พัฒนาหาจุดสมดุล คือสิทธิผู้เสียหายเกิดขึ้นเมื่ออัยการสั่งไม่ฟ้องเท่านั้น เห็นด้วยที่จะให้มีการดำเนินคดีโดยรัฐเป็นหลัก เพราะผู้เสียหายมักจะคำนึงแต่ประโยชน์ตัวเองไม่คำนึงประโยชน์ของรัฐ และอาจจะมีการดำเนินคดีโดยสมยอมหากปล่อยให้ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง และให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีได้ต่อเมื่ออัยการสั่งไม่ฟ้องคดี

ประเด็น decriminalization ควรให้มีโทษทางอาญา เฉพาะคดีที่ทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น เรื่องใดเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐพยายามบังคับให้ประชาชนทำ โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสังคม ควรกำหนดเป็นโทษปรับทางปกครอง

ประเด็นเรื่องคดีอาญาที่ไม่สมควรเป็นคดีอาญา เช่น คดีเช็ค ซึ่งชัดเจนว่าเป็นเรื่องเอกชน นอกจากนี้ คดีหมิ่นประมาทเห็นว่าเป็นเรื่องของคู่กรณีควรผลักดันให้เป็นต้นเหตุที่เกิดกับคู่กรณีเอง หากต้องการจะฟ้องเพราะถ้าเป็นคดีอาญาจะเกิดต้นเหตุกับสังคมโดยรวมมาก จึงควรให้ไปฟ้องดำเนินคดีทางแพ่ง

เรื่องการใช้การพิจารณาทางแพ่งที่เห็นว่ามีผู้มาฟ้องคดีน้อยกว่าคดีอาญาเพราะการดำเนินคดีล่าช้า ก็เห็นว่าได้มีความพยายามพัฒนาตลอดในเรื่องความรวดเร็ว มีทั้งการแก้ไขกฎหมาย การปรับปรุงการบริหารจัดการจึงเห็นสมควรให้มีการมาฟ้องคดีทางแพ่งมากขึ้น

ประเด็นสุดท้าย ได้ทราบแนวคิดเรื่องการปรับทรัพย์สินตามมูลค่า อาจสามารถพัฒนาให้ใช้ประกอบกับโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 เช่น หากมีผู้กระทำความผิดฐานขายยาเสพติดเป็นเวลา 5 ปี แล้วไม่สามารถตรวจสอบพบทรัพย์สินก็อาจมีการตีมูลค่ารายได้ที่ได้ทั้งหมดประกอบโทษปรับ ซึ่งจะลดแรงจูงใจผู้ที่จะทำผิดเพราะมีต้นทุนสูง ในปัจจุบันค่าปรับกำหนดไว้ตายตัวศาลจึงไม่สามารถใช้ดุลยพินิจอย่างเหมาะสม

นายศรีอัมพร ศาลิคุปต์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งธนบุรี

การพยายามลดต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์อาจขัดแย้งกับความสงบเรียบร้อยของสังคมและสิทธิของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากทางอาญา รัฐต้องมีระบบให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างสะดวกและเป็นธรรม เช่น กฎหมายคดีผู้บริโภค รัฐต้องบริการให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของทุกฝ่าย อาจบริการให้ฟรีเพื่อเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งขัดกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์

ในคดีลักทรัพย์ที่มีลักษณะยอมความไม่ได้ ดุลยพินิจในการลงโทษของศาลถูกจำกัดชัดเพราะลำดับชั้นโทษมีแค่ 5 สถาน นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังกำหนดกรอบโทษโดยที่ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจน้อยหรือบางที่ไม่ต้องใช้เลย เช่น การนำเข้ายาเสพติดปริมาณที่กำหนดก็ต้องจำคุกตลอดชีวิต หรือหากมีปริมาณมากขึ้นถึงอีกระดับหนึ่งก็ประหารชีวิตเลย ซึ่งน่าจะเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยสมควรศึกษา ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจได้มากขึ้น เช่น มีผู้ขโมยสายไฟทำให้เกิดความเสียหายกว่า 10 ล้านบาท แต่ศาลก็ไม่สามารถลงโทษให้สาสมกับความผิด อาจปรับได้เพียง 6 พันบาท หรือเรื่องการตั้งแก๊งลักรถยนต์ที่สร้างความ

เสียหายทางเศรษฐกิจมาก ก็มีโทษแค่จำคุก 3-5 ปี หรือปรับ 2-3 หมื่นบาท แต่เรื่องการลักขุนน แล้วถูกลงโทษจำคุกก็เป็นตำนาน

เรื่องยี่ตอก หรือ sentencing guideline ซึ่งในอเมริกาก็มีใช้ร่วมกันทุกรัฐ เราก็มียุติแบบ เฉพาะในศาล ซึ่งแต่ละชั้นจะเป็นความลับ ในชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาก็มียี่ตอกอยู่เพียงแต่ ไม่ได้มีการทำเป็นข้อบังคับ แต่ที่จำกัดดุลพินิจของศาลจริงๆ ก็คือกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้ศาลไม่สามารถใช้วิธีการลงโทษอื่นนอกจากจำคุก รวมทั้งกรณีประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ที่ต้องให้ศาลพิพากษาจำคุกก่อนถึงจะใช้วิธีการคุมประพฤติได้ แต่ในต่างประเทศไม่ต้องทำเช่นนั้นก็ได้ หรือการนำเทคโนโลยีมาใช้ทำ electronic monitor มาใช้ เช่น การกักขังไว้ในบ้าน แต่เป็นเพียงการลดต้นทุนด้านราชทัณฑ์แต่เพิ่มต้นทุนการลงทุนในอุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์

เห็นว่า สัดส่วนการลงโทษในกฎหมายยังไม่เหมาะสมกันในฐานะความผิดต่างๆ รวมทั้งมี ปัญหาที่กฎหมายให้ยอมความได้บางเรื่อง บางเรื่องยอมความไม่ได้ เช่น ความผิดลหุโทษยอม ความไม่ได้ในขณะที่ความผิดซ้ำกระทำซ้ำเรายอมความได้ ซึ่งดูแปลกๆ อยู่ หรืออย่างกรณี การลักทรัพย์แม้เป็นเรื่องเล็กน้อยกลายเป็นคดียอมความไม่ได้ ต้องมีการสอบสวน ส่งอัยการ ฟ้องเสมอเลย ไม่ฟ้องไม่ได้ ยกเว้นแต่ว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย เช่นว่า เมื่อฟ้องไปแล้วจะเกิดความ ไม่สงบหรือไม่คุ้มค่า ซึ่งก็มีหลักการอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้วต้องฟ้องคดี จากการไปดูงานที่ เรือนจำธนบุรี มีกรณีที่มีการลักโทรศัพท์มือถือคือหยิบของเพื่อนไปใช้ แล้วเพื่อนไปแจ้งความ เลยกกลายเป็นคดีความผิดอันไม่อาจยอมความได้ พอมาถึงตำรวจก็มีการรับสารภาพ ศาลแขวง ก็พิจารณาคดีจำคุกไป 1 ปี 6 เดือน จำคุกทันทีทั้งที่เป็นการถือวิสาสะ ก็ต้องมาคิดกันใหม่ว่า ควรจะปรับปรุงแก้ไขใหม่หรือไม่ว่าความผิดร้ายแรงเพียงใดจึงจะยอมความได้หรือไม่

ประเด็นปัญหาต่อมาก็คือเรื่องการลดต้นทุน ซึ่งจริงแล้วทำได้หลายวิธี การไกล่เกลี่ย ก่อนฟ้องร้องคดี ในเวลานี้ที่ทำได้ก็คือ ให้ฝ่ายปกครองช่วยทำตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 7 ที่ว่า คดีจำคุกไม่เกิน 3 ปี ให้มีการไกล่เกลี่ยได้ แต่ต้องเป็นคดี ที่ยอมความได้ โดยเมื่อเกิดคดีก็ไปหานายอำเภอให้ตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยก็จะไกล่เกลี่ยจน ตกลงกันได้แล้วก็จบ ชดใช้ค่าเสียหาย ในกรณีคดีแพ่งที่ทุนทรัพย์น้อยก็มาที่ว่าการอำเภอให้ ไกล่เกลี่ยทำสัญญาประนีประนอมกันเสร็จเรียบร้อยไม่ต้องมาที่ศาลเลย แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตาม สัญญาประนีประนอมนั้น จึงจะส่งไปที่ศาลถือว่าเป็นระบบอนุญาโตตุลาการแบบหนึ่ง ศาลจะ ตัดสินให้เลย อยากให้ผู้วิจัยดูเพราะช่วยลดต้นทุนได้ค่อนข้างมากทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา โดยเฉพาะคดีอาญาทำได้ง่ายที่สุดก็ด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องที่สถานีตำรวจหรืออาจตั้งหน่วย ราชการแห่งหนึ่งเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องขึ้นมา แล้วหาประชาชนเป็นอาสาสมัคร

สำหรับกรณีคดียาเสพติด ตอนนี้ก็มีการกระจายผู้กระทำผิดออกไปบางส่วน คือกรณีที่มี ยาเสพติดไว้เพื่อเสพหรือมีอยู่ในปริมาณที่น้อยและรับสารภาพก็จะมีการส่งไปบำบัดรักษา แต่ การมีเพื่อจำหน่ายก็ลงโทษอีกระดับหนึ่ง ซึ่งกระบวนการยุติธรรมของไทยในปัจจุบันมีเด็ยคือ ตำรวจพยายามที่จะสร้างผลงาน ก็แจ้งข้อหาว่ามีเพื่อจำหน่าย ซึ่งศาลต้องตัดสินให้ติดคุกไป อย่างน้อย 4 ปีและมีการปรับอีก 6-7 หมื่นบาท โดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้ ต้องตัดสินตาม กฎหมาย ทั้งที่กฎหมายบางครั้งก็ไม่มีหลักวิชาการ เป็นแค่ความเห็นของนักรการเมืองว่า เรื่อง อะไรที่ร้ายแรงต้องเพิ่มโทษ ทำให้ไม่มีเอกภาพของกรอบความคิดทางกฎหมาย

ประเด็นเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีถ้าให้พนักงานอัยการมีสิทธิในการฟ้องอย่างเดียวจะมี ปัญหาหลายอย่าง ประการแรกคือ จะทำให้พนักงานอัยการมีปริมาณงานมากไป ประการที่ สองคือ เราไม่สามารถรองรับสิทธิผู้เสียหายได้ ถ้าอัยการไม่ฟ้องซึ่งโดยปกติแล้วประชาชนทั่วไป จะไม่ยื่นฟ้องเองเพราะมีค่าใช้จ่าย แต่ถ้าเราตัดสินคดีไม่ให้ประชาชนยื่นฟ้องเองก็จะตัดสินคดี ไม่ให้เหยื่อได้รับการเยียวยาเลย ตามกระบวนการยุติธรรม เมื่อประชาชนไปร้องทุกข์กับ พนักงานสอบสวนก็อาจจะจบเลย หรือบางครั้งก็ส่งคดีมาถึงอัยการ แต่อัยการไม่ได้สั่งฟ้องเลย จะมีการกลั่นกรองคดี คดีที่เข้าสู่ศาล 500,000 คดี อาจจะมีคามผิดจริง ๆ ที่เกิดขึ้น 4 เท่า คือ 2,000,000 คดี มีคดีอีกมากมายที่ตำรวจดำเนินการไม่ได้

เรื่องสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา ศาลฎีกาจะใช้เหตุที่ว่าคดีที่ไม่เป็นสาระสำคัญจะไม่ได้รับ การทบทวน ในคดีอาญาการที่ตัดสินให้คนติดคุกแล้วเขาไม่มีสิทธิที่จะได้รับการทบทวน ถ้า เขาารู้สึกว่าไม่ได้กระทำผิดจริงก็จะเป็นปัญหา

การปรับที่จะทำให้คนจนดีขึ้นทำได้ อาจใช้ค่าปรับตามรายได้ (day fines) หรือให้ผ่อน ชำระโดยไม่ต้องอยู่ในคุก

นางสาวรีนวัตี สุวรรณมงคล รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวง ยุติธรรม

ในการค้นหาต้นทุน อยากให้มองย้อนไปถึงส่วนของการสอบสวนด้วย คือมองย้อนไป ตามสายของกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด แล้วคิดว่าต้นทุนจริงเท่าไร จะถามว่าแต่ละเรื่องคุ้ม ทุนหรือไม่ นั่น ตัดสินได้ยาก ซึ่งก็จะเชื่อมกับประเด็นที่สองคือเรื่องสิทธิของผู้เสียหาย ที่รัฐ จำเป็นต้องให้ตามรัฐธรรมนูญ เรื่องเช่นนี้บางครั้งอาจจะไม่สามารถหาจุดคุ้มทุนได้อย่างชัดเจน เหมือนกับเรื่องอื่นทางเศรษฐศาสตร์ ในงานด้านสิทธิเสรีภาพ จึงต้องมีกองทุนที่เรียกว่ากองทุน ยุติธรรม ที่จะให้ผู้เสียหายได้รับความช่วยเหลือไปก่อนเพื่อจางหนายความ

ขอฟุดเรื่อง decriminalization เพราะอดีตเคยอยู่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ซึ่งพยายามทำเรื่องนี้ ปัจจุบันไม่แน่ใจว่าประเทศไทยกำลังสวนทางเรื่อง decriminalization หรือไม่ เช่น กฎหมายขอทาน (ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ...) มีมาตรา 12 ซึ่งกำหนดโทษถึงขั้นประหารชีวิต ถ้าทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นนั้นได้รับอันตรายสาหัส ซึ่งการทำร้ายร่างกายในกฎหมายอาญามีโทษต่ำกว่าการประหารชีวิตตามพระราชบัญญัตินี้ เรื่องนี้อาจเป็นเพราะไม่มีหน่วยงานใดดูแลในภาพรวม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องก็ไม่ได้ถามความเห็นกระทรวงยุติธรรม ปัญหาเกิดจากการไม่ดูภาพรวม และความเชื่อที่ว่ามาตรการลงโทษที่รุนแรง จะป้องปรามการทำผิด ทั้งที่ตามหลักแล้วการทำความผิดในฐานเดียวกันต้องรับโทษเท่ากัน และควรใช้โทษทางอาญาเท่าที่จำเป็น

ประเด็นที่สี่ การใช้โทษปรับก็มีความเป็นห่วงว่าผู้มีฐานะทางการเงินสูงจะสามารถซื้อเสรีภาพตนออกไปได้ ในขณะที่ผู้มีฐานะทางการเงินด้อยกว่าก็มีโอกาสน้อยกว่า อาจต้องคิดอิงกับเส้นความยากจน (poverty line) เช่น ถ้ารายได้ต่ำกว่าเส้นนี้ก็ควรลงโทษด้วยวิธีอื่นไปเลย เช่น การคุมประพฤติหรือบริการสังคม (community service) ซึ่งในอเมริกาที่ใช้อยู่ทำให้มีความยืดหยุ่น

ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับ การบังคับใช้กฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายทางการเงิน เชื่อว่ามาตรการการเปรียบเทียบปรับอย่างที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ใช้อยู่มีประสิทธิภาพมาก เพราะผู้ทำธุรกิจทางการเงินต้องรักษาความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ผู้เกี่ยวข้องมักต้องการความรวดเร็ว วิธีการอีกอย่างหนึ่งที่คิดว่าใช้ได้ผลคือ social sanction เช่น การประกาศชื่อแต่ต้องระวังว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือไม่ การลงโทษเหล่านี้ได้ประโยชน์จริง และทำให้คดีไม่ต้องไปสู่ศาล ล่าสุด กลต. ก็เสนอให้ใช้มาตรการทางแพ่งและทางปกครองมากขึ้น

นางจิราวรรณ สุญาณวิชกุล ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 7

การให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีที่อัยการฟ้องเท่ากับว่าศาลต้องทำงานสองครั้ง ครั้งแรกคือการไต่สวนมูลฟ้องแล้วประทับฟ้องหากมีมูล ครั้งที่สอง เมื่อพิจารณาคดีจริงเรื่องนี้ถ้าจะแก้ไข ก็ควรทำให้ครบวงจร เช่น ควรแก้กฎหมายในส่วนของศาลไต่สวนมูลฟ้อง ให้มีการรับฟังพยานหลักฐาน สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเองก็เคยร้องเรียนมาว่าไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้ โดยเฉพาะในคดีหมิ่นประมาททำให้ศาลรับฟ้องคดีที่ไม่มีมูล หากทำได้ก็น่าจะเป็นประโยชน์คือ คดีที่ไม่ควรรับฟ้องก็ไม่ต้องส่งต่อไปหลายกระบวนการ ส่วนตัวเคยเสนอการวิจัยนี้ไปที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรแล้ว

ระบบปัจจุบันให้สิทธิประชาชนในการยื่นอุทธรณ์ฎีกาในคดีแพ่งมากกว่าคดีอาญา เช่น ในคดีอาญา หากศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุกจำเลยไม่เกิน 5 ปี ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนก็ห้ามยื่นฎีกาเว้นแต่ได้รับอนุญาต แต่ในคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์เพียง 2 แสนบาท ก็สามารถยื่นฟ้องได้จนถึงศาลฎีกา เห็นว่าน่าจะต้องแก้ไขสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาในทางแพ่ง และทางอาญาที่เหลื่อมล้ำกัน

ในการทำงานที่ศาลอาญา ได้รณรงค์ในเรื่องการประนอมข้อพิพาทซึ่งได้ผลมาก โดยพบว่าคดีที่เกิดในศาลอาญามากที่สุดคือคดีหมิ่นประมาทและคดีเบิกความเท็จ โดยฝ่ายหนึ่งฟ้องหมิ่นประมาท อีกฝ่ายก็ฟ้องเบิกความเท็จกลับศาลก็ต้องวุ่นวายอยู่กับเรื่องเหล่านี้ แทนที่จะไปทำคดีที่สำคัญกว่า นอกจากนี้ จากประสบการณ์พบว่า การแจ้งให้จำเลยทราบสิทธิที่จะได้รับหากรับสารภาพ ก็มีประโยชน์ต่อการประนอมข้อพิพาทมาก

นายไมตรี สุเทพากุล อธิบดีศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

คดีศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ 90 เปอร์เซ็นต์เป็นคดีอาญา ผู้เสียหายที่ฟ้องเองมีน้อยมาก สาเหตุหนึ่งของการใช้คดีอาญาเพราะมีต้นทุนสำหรับผู้เสียหายต่ำ ไม่ต้องจ้างทนายความด้านทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งค่าจ้างแพง สามารถใช้ตำรวจแทนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ยังมีผลประโยชน์อื่นคือ ค่าปรับกึ่งหนึ่งจะตกแก่ผู้เสียหาย ซึ่งจากสถิติผู้เสียหายได้ไปแล้วรวมหลายสิบล้าน และจำเลยจะเกรงกลัวในการที่โจทก์ขอหมายค้นจากศาล โดยโจทก์ไม่ต้องวางเงินประกันหลายแสนหรือเป็นล้านบาท อย่างเช่น กรณีฟ้องเป็นคดีแพ่งนั้นคือการฟ้องคดีอาญามีต้นทุนต่ำมาก ทำให้จูงใจในการใช้คดีอาญา

เรื่องการเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นปรับ คดีทรัพย์สินทางปัญญาส่วนใหญ่รอการจำคุกแล้วก็ปรับ ที่จำคุกจริง ๆ มีน้อยมากประมาณไม่กี่สิบคดีเฉพาะผู้ผลิตหรือผู้ค้ารายใหญ่จริง ๆ และมีข้อมูลว่ามีการปรับมีประมาณ 200 คดี แต่หลายรายไม่มีเงินชำระค่าปรับต้องถูกกักขังแทนไม่เชื่อว่าปรับแล้วจะมีเงินจ่ายเสมอไป จึงขอให้พิจารณาการที่จะไปเพิ่มโทษปรับ

ส่วนเรื่องมาตรการทางเลือก ศาลได้พยายามให้ความรู้ให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องซึ่งปรากฏว่ามีคดีที่นำมาใช้น้อยมาก ในทางปฏิบัติเองมีการตกลงกันนอกศาลก็มีการถอนฟ้องแต่ มักมีการเรียกค่าเสียหายเกินกว่าที่ควรได้รับ

ประเด็นสุดท้ายคือเรื่อง ยึดดอก ซึ่งก็ไม่มีมีการเปิดเผยเช่นกัน ก็เห็นด้วยว่าถ้าเปิดเผยน่าจะทำให้มีคดีมาที่ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาน้อยลง และคดีของศาลทรัพย์สินทางปัญญาส่วนใหญ่ที่ขึ้นมาถึงศาลฎีกา ก็เป็นคดีอุทธรณ์ฎีกาโทษปรับทำให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาสูงมากขึ้น

นายกนกศักดิ์ พ่วงลาภ อัยการประจำกรมสำนักงานวิชาการ

เรื่องการขโมยซาลาเปา ขนุน กล้วย หรือทรัพย์สินเล็กน้อยนั้น สามารถแก้ไขได้โดยบอกต่อสังคมว่าเขาผิดแต่ชะลอฟ้องไว้ ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในหลายประเทศในยุโรป แต่ประเทศไทยยังไม่มีการใช้เลยคนแต่ละคนมีหลายเหตุผลในการทำความผิด ควรบอกว่าเขาผิดแต่มีเหตุอันควรที่ยังไม่ต้องรับโทษ โดยไม่ต้องให้ผ่านกระบวนการทางศาลให้มาหยุดตรงพนักงานอัยการ

นายปิติ นาถะภักดี รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลฎีกา

การคิดทางแง่เศรษฐศาสตร์ก็พยายามจะให้ลดโทษที่เป็นคดีอาญา แต่ถ้าคิดในแง่ประชาชนถ้าหากทำให้คดีหมิ่นประมาทไม่เป็นอาญา แล้วมีคนมาหมิ่นประมาทเราจะเป็นปัญหาควรจะมีคดีอาญากำกับ เพราะการจะฟ้องร้องทางแพ่งกันเองก็มีค่าใช้จ่ายมาก และในคดีเช็คเคยมีการประชุมกันแล้วเห็นว่า การทำให้เป็นคดีแพ่งอาจทำให้ระบบเศรษฐกิจมีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือ แต่ในปัจจุบันที่มีระบบการชำระเงินที่พัฒนารองรับมากขึ้น เช่น บัตรเครดิต ก็อาจทำให้ความคิดดังกล่าวเปลี่ยนไป

อีกเรื่องที่เป็นประเด็นร้อนของศาลฎีกาคือ การนำคดีอาญามาใช้ในกระบวนการพิจารณาในศาลฎีกาซึ่งเป็นเรื่องใหม่ เพราะที่ผ่านมาคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฎีกาก็จะให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ศาลจังหวัดหรือศาลอาญา คดีอาญาทางฎีกาใหญ่ๆ ก็จะทำให้ศาลอาญารับทำไป ประเด็นคือ เรื่องการใช้คดีอาญาเกี่ยวกับฎีกาจริงๆ ก็เป็นการบังคับใช้คดีทางแพ่งที่รัฐเรียกเก็บเงินจากชาวบ้านมีโทษปรับจำคุกด้วย อยากให้ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษา

นายวิหัย เรืองศรี ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบัน มีกฎหมายต่างๆ ที่มีโทษทางอาญา 350 กว่าฉบับ อยากให้ผู้วิจัยดูในพระราชบัญญัติต่างๆ ด้วย

ในบางกรณี รัฐใช้โทษทางอาญาในเชิงนโยบาย เช่น คดีฎีกาอากร รัฐใช้โทษทางอาญาเพื่อให้ประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี แต่ในคดีเช็ครัฐจะใช้โทษทางอาญาให้เกิดผลทางความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในกฎหมายความผิดในการใช้เช็คจะกำหนดโทษปรับขึ้นก่อน คือเขียนว่า “โทษปรับหรือจำคุก” ไม่ใช่ “จำคุกหรือปรับ” ซึ่งจะเห็นว่ากฎหมายเน้นที่โทษปรับเป็นหลัก แต่ศาลไม่ได้ใช้โทษปรับเท่าที่ควรเอง

สำหรับประเด็นที่จะใช้โทษปรับมากขึ้นจะเป็นประโยชน์หรือไม่ ในประมวลกฎหมายอาญาได้กล่าวถึงกรณีที่จำเลยไม่สามารถชำระค่าปรับ จะมีกระบวนการอยู่ 2 ประการตาม มาตรา 29 และ 30 คือกักขังและริบทรัพย์ด้วย ซึ่งการริบทรัพย์นี้อาจจะส่งผลต่อคนจนมากก็ได้ อยากให้พิจารณาด้วย

สำหรับกรณีการกักขังแทนค่าปรับนั้น มีมุมมองอยู่ 2 มุม ในคดีสิ่งแวดล้อมถ้าไม่จำเป็นเราจะพยายามไม่กักขังแทนค่าปรับ เพราะถ้าขังไว้ในห้องขังในโรงพัก ผู้ต้องหาจะบอกว่าขังในเรือนจำดีกว่า เพราะห้องขังในโรงพักสภาพลำบาก เขาไม่ได้มองไปในเรื่องที่ไกลตัวอย่าง คักคิ์ศรีหรือประวัติการกระทำผิดแต่มองปัญหาเฉพาะหน้า

นายดล บุนหาดี ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา

การคิดต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์น่าจะดูว่าต้นทุนรวมทั้งหมดในกระบวนการยุติธรรมมีอะไรบ้าง ทั้งที่ชัดแจ้ง เช่น ค่าปรับ การจำคุก และแบบแอบแฝง เช่น ค่ารถ ค่าขาดรายได้ของคู่ความ ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นต้นทุนทั้งหมด เมื่อรู้ต้นทุนทั้งหมดแล้วเราจึงค่อยย้อนไปดูสาเหตุของต้นทุนเหล่านั้น เป็นสาเหตุจากการกำหนดข้อกฎหมายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมของเรามากเกินไปหรือไม่ หรือมีสาเหตุจากระยะเวลาในการดำเนินคดี หรือแนวคิดทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญาของเราเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ที่หาข้อมูล 8 ฐานมาศึกษาก็น่าจะสอดคล้องกับกระบวนการที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว แต่ยังไม่เห็นว่าข้อมูลอัตราการรับฟ้อง อัตราการยื่นอุทธรณ์ จะสะท้อนต้นทุนได้อย่างไร

มีข้อเสนอแนะหลายข้อ ประการแรกเรื่อง การลดกฎหมายอาญา (decriminalization) นั้นเห็นด้วย เป็นการแก้ตั้งแต่ต้นทางช่วยลดต้นทุนได้แน่นอน ประการที่สอง ที่พูดถึงมาตรการทางเลือก และ diversion ก็เห็นด้วยเช่นกัน เพราะถ้านำคดีออกไปนอกระบบได้ ต้นทุนจะลดลงแน่นอน ถ้าต้นทุนของมาตรการรองรับนั้นไม่มากกว่าเดิม แต่อยากให้มีมรดกด้วยว่าเมื่อคดีเข้ามาสู่ระบบ จะสามารถลดต้นทุนได้หรือไม่ โดยเลี่ยงโทษจำคุกที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงไปใช้มาตรการอื่นแทนก็อาจจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง

ในประเด็นที่เสนอว่าอัยการควรมีบทบาทในการยื่นฟ้องศาลมากขึ้น จากการศึกษาพบว่าศาลมักจะยกฟ้องคดีที่ประชาชนยื่นฟ้องมากกว่าคดีที่อัยการยื่นฟ้อง อาจเป็นเพราะว่าอัยการมีเครื่องมือของรัฐ ทั้งพนักงานอัยการเองและพนักงานสอบสวนช่วยเหลือในการทำคดี

สำหรับเรื่องประเด็นการลงโทษในศาลชั้นต้น ที่ผู้วิจัยเสนอว่าควรใช้โทษปรับมากกว่าโทษจำคุกนั้นก็เห็นด้วย ปัจจุบันโทษของเรามีอยู่ 5 สถานแต่เขียนไว้แค่ 2 สถานคือจำคุกกับ

ปรับ ศาลก็มีทางเลือกอยู่เพียง 2 ทาง ไม่มีทางเลือกชั้นกลาง โทษจำคุกเป็นโทษที่รุนแรงที่ควรนำมาใช้คดีที่มีความรุนแรง ส่วนโทษปรับก็เหมาะสมกับกรณีที่มีความรุนแรงน้อย ก็จำเป็นทั้งคู่ เพียงแต่ระบบบังคับให้ศาลใช้โทษจำคุกมากเกินไป หากไม่യാกรอการลงโทษก็มีทางเลือกเดียวคือ จำคุก

ข้อเสนอที่นำคิดอีกประการหนึ่งก็คือ ทางเลือกในการลงโทษแทนการปรับ ปัจจุบันเรามีการยึดทรัพย์หรือทรัพย์สินหรือกักขังแทน แต่ยิ่งยากกว่าเพราะหากค่าปรับก็ไม่มีให้แล้ว จะทรัพย์สินก็เป็นไปไม่ได้ การกักขังก็คือการปรับเสรีภาพซึ่งรุนแรงกว่าการปรับทรัพย์สิน ศาลที่กำลังพิจารณาอยู่ว่าจะใช้โทษกักขังแทนค่าปรับนี้เป็นทางเลือกสุดท้าย โดยให้ใช้ระบบการผ่อนชำระค่าปรับหรือการทำงานเพื่อสังคมก่อน

ในเรื่องการอุทธรณ์ฎีกาเชื่อว่าต้นทุนในศาลชั้นต้นนั้นมากที่สุด เพราะมีการสืบพยานและมีคนเข้ามาเกี่ยวข้องมาก ส่วนศาลสูงก็จะมีเพียงการตรวจดูสำนวน ข้อเสนอที่จะให้ลดการยื่นอุทธรณ์ฎีกานั้นก็เห็นด้วย แต่ไม่คิดว่าจะสอดคล้องกับการลดต้นทุนนัก

โดยสรุป แนวคิดที่นำเสนอออกมาก็ดีแล้ว เพียงแต่ต้องเน้นในเรื่องที่เมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว เรามีต้นทุนอะไรที่ชัดเจนเป็นตัวเลขได้บ้าง และจะมีวิธีในการลดต้นทุนอย่างไรทั้งส่วนที่เป็นของคู่ความและของรัฐ

ภาคผนวกที่ 4

สรุปความเห็นจากการสัมมนา ครั้งที่ 6

“ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”

วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2554 ณ ห้องประชุม บ.ย.ส. อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ช่วงแรก (หลังการนำเสนอบทความเรื่อง ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดย ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์)

พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง รองปลัดกระทรวงยุติธรรม

หลายคนจะพูดถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเฉพาะตำรวจ พนักงานอัยการ ทนายความ ศาล กรมราชทัณฑ์ แต่ที่เราไม่พูดถึงคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานป.ป.ช.) เพราะในอาชญากรรมบางประเภท เช่น การทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ก็มีบางเรื่องที่ใช้เวลาพิจารณานานเป็น 10 ปี นอกจากนั้น ยังมีคดีพิเศษที่ DSI รับผิดชอบหลายเรื่องที่ผมลองคิดต้นทุนดู พบว่าบางคดีต้นทุนสูงถึง 5 ล้านบาท เฉพาะส่วนเงินเดือนของพนักงาน

คิดว่าไม่มีใครอยากเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กล่าวกันว่ากระบวนการยังมีความไม่เป็นธรรม ข้อสังเกตก็คือ คดีที่คนจนเป็นผู้เสียหายจะช้า แต่ถ้าเป็นคดีของคนรวยจะเร็ว

รัฐควรลงทุนในการป้องกันอาชญากรรม โดยปัจจุบันหน่วยงานรัฐต่างๆ ยังให้ความสำคัญน้อย รัฐมักมองแต่ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นแล้ว อาชญากรรมเป็นภาวะปกติของสังคม ไม่มีสังคมใดที่ไม่มีอาชญากรรม แต่สังคมใดที่มีอาชญากรรมมากเกินไปก็เป็นปัญหา

ที่สนใจมากที่สุดคือ หลายอย่างรัฐทำแล้วไม่ประสบความสำเร็จ รวมทั้งงานด้านยุติธรรมก็ควรให้เอกชนเข้ามาทำแทน เช่น ใช้นักสืบเอกชนแทนตำรวจ

นายศักดิ์ กอแสงเรือง นายกสภาทนายความ

งานวิจัยนี้เป็นมุมมองซึ่งมองจากภายนอกกระบวนการยุติธรรม ที่มองตัวเองไม่ค่อยออก หรือมองออกก็ไม่อยากพูด ผมขอเสนอประเด็นต่างๆ ดังนี้

ประการแรก กฎหมายของไทยมีโทษทางอาญามากมาย เกิดจากการสร้างกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องการอำนาจผลกระทบต่างๆ ให้ประชาชน ประชาชนจะประกอบอาชีพก็

ต้องขออนุญาต มิฉะนั้น มีโทษทางอาญาติดคุก และสร้างระบบคุ้มครองปัจเจก โดยใช้ต้นทุนของประชาชนทั้งประเทศ เช่น เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายความลับทางการค้าไม่ควรมีโทษอาญา องค์การการค้าโลก (WTO) เองก็ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีโทษอาญา เช่นเดียวกับกฎหมายวิธีทัศน์

ประการที่สอง ผู้ต้องหาและจำเลยมีภาระมากเกินไปในกระบวนการยุติธรรมเพราะใช้ระบบกล่าวหา พอมีการแจ้งความจะมีการออกหมายนัดหรือหมายเรียกผู้ถูกแจ้งมาให้ข้อมูลแทนที่จะมีการสอบข้อเท็จจริงจากผู้แจ้งก่อน แล้วพอฟังได้ว่ามีมูลจึงค่อยดำเนินการกับผู้ถูกแจ้ง การได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนโดยไม่มีหลักประกันแทบจะไม่มี ทั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้การปล่อยตัวชั่วคราวเป็นหลัก แต่เรากลับใช้การควบคุมตัวเป็นหลักปล่อยตัวชั่วคราวเป็นข้อยกเว้น และอาจต้อง “หยอดน้ำมัน” เพื่อให้ดำเนินการเร็วขึ้น

แม้เราจะมีรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปีพ.ศ. 2540 และปีพ.ศ. 2550 ที่ก้าวหน้ามาก แต่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ยังต้องพัฒนาอีกมาก โดยเฉพาะต้นทางกระบวนการยุติธรรม ถ้าสามารถสร้างสำนวนคุณภาพ โดยพนักงานสอบสวนคุณภาพ ซึ่งเป็นนักวิชาชีพอิสระ และได้รับการตอบแทนเท่ากับวิชาชีพอื่นในกระบวนการยุติธรรม ก็จะช่วยแก้ปัญหาได้มาก ได้เคยเสนอให้แก้กฎหมายในเรื่องนี้มานานแต่ก็ยังไม่สำเร็จ ปัจจุบัน เรามุ่งแต่จะสั่งฟ้องไว้ก่อน บางคดีตั้งเป้าที่จะฟ้องผู้ต้องหาเลยแม้ยังไม่ได้สอบสวน ถ้าได้สำนวนการสอบสวนที่ดีที่ต้นทางกระบวนการยุติธรรมกลางทางและปลายทางก็จะถูกต้องไปด้วย

เห็นด้วยกับการยกเลิกความผิดอาญาในคดีเช็คและคดีหมิ่นประมาท เพราะคดีเช็คบางรายลูกหนี้ไม่มีเช็ค เจ้าหนี้ก็ไปหาเช็คมาให้เซ็น และเขียนเช็คมากกว่าจำนวนหนี้ 3-4 เท่าเพราะอำนาจต่อรองลูกหนี้น้อย ในเรื่องหมิ่นประมาทก็สามารถใช้มาตรการทางแพ่งได้ แต่ต้องแก้ไขอัตราค่าเสียหายให้เพิ่มมากขึ้นเท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ถ้าหากผู้เสียหายเป็นบุคคลสาธารณะก็ต้องได้ค่าเสียหายที่มากขึ้น ผมอยู่ที่สภานั่งสื่อพิมพ์ได้เห็นถึงความเดือดร้อนของสื่อ เช่น ผู้บริหารของสื่อถูกขู่ลว่ามีความผิดทั้งที่ไม่ได้เป็นบรรณาธิการที่รับผิดชอบ บางคนยอมซื้อความสะดวกที่จะไม่ต้องไปศาล ยอมชดใช้เงินไปเพื่อไม่ต้องติดอยู่ในกระบวนการดำเนินคดีที่ยาวนาน

เรื่องใกล้เกลี่ยก็เห็นด้วย สภานายความทำมาหลายปี เห็นผลในการลดปริมาณคดีและบรรเทาความเสียหายได้หลายเรื่อง แต่ต้องมีการตั้งกฎระเบียบ และวางข้อกำหนดด้านจริยธรรม ป้องกันการมีส่วนได้เสียของผู้ใกล้เกลี่ยให้เข้มงวดกว่าปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ

การลดต้นทุนกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่ดี แต่ระบบยุติธรรมก็ต้องมีการลงทุนเช่นกัน เช่น ในส่วนการสอบสวน รัฐยังขาดการลงทุน พนักงานสอบสวนหลายคนยังไม่ได้รับเบี้ยเลี้ยง

หรือค่าตอบแทนที่เพียงพอ หากแยกพนักงานสอบสวนออกจากตำรวจก็จะดีขึ้น เพราะพนักงานสอบสวนไม่ต้องไปทำงานอื่น

ดร. จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สหประชาชาติได้รวบรวมแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของประเทศต่างๆ มาสังคายนา ได้ข้อสรุปว่า ต้องใช้ยุติธรรมทางเลือกเพื่อ 1. เพื่อบรรเทาความแออัดของเรือนจำ 2. ทบพทวนความเป็นอาชญากรรม 3. สอดคล้องกับการสมานฉันท์ การไกล่เกลี่ย 4. เพิ่มบทบาทชุมชน 5. ค้ำครองสิทธิผู้ต้องหา ดังนั้น แนวการศึกษาของคณะวิจัยจึงสอดคล้องกับแนวความคิดของสหประชาชาติ

การใช้โทษปรับเป็นการโอนย้ายเงินจากผู้กระทำผิดไปสู่รัฐ รัฐได้ประโยชน์ในมุมหนึ่ง แต่ยังไม่ใช่การได้ประโยชน์สูงสุด การที่จะได้ประโยชน์สูงสุดคือ การที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจริงๆ เช่น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

เราต้องเปลี่ยนวิธีคิด ปัจจุบันเราใช้ทรัพยากรมากในการดำเนินคดีอาชญากรรม คดีการพนัน และคดีเกี่ยวกับคนต่างด้าว หากเราไม่ต้องใช้ทรัพยากรในคดีเหล่านี้ เราจะมีทรัพยากรไปทำคดีอื่นๆ คดีเหล่านี้เป็นคดีที่ไม่มีผู้เสียหาย (victimless crime) ซึ่งล้วนเป็น mala prohibita หรือคดีที่เกี่ยวข้องกับการที่กฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ในอเมริกาจะมีคดีประเภทนี้ประมาณร้อยละ 47 กรณีของไทย เคยคาดการณ์จากงานวิจัยในอดีตที่เคยทำไว้ ก็ใกล้เคียงกับความจริงคือร้อยละ 65.3 ในด้านอาชญาวิทยาคดีที่ไม่มีผู้เสียหายควรใช้วิธีอื่นจัดการ

มีข้อสังเกตว่าตัวเลขคดีต่างๆ ที่นักวิจัยนำมาเปรียบเทียบกับต่างประเทศเป็นตัวเลขของปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นปีที่มีคดีอยู่ในเรือนจำมากที่สุด คือ 2.6 แสนคดี ซึ่งทำให้ทุกฝ่ายเห็นว่าเป็นไปไม่ได้แล้ว อันที่จริง ในปีนั้น ประเทศไทยเพิ่งออกพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ซึ่งต่อมาทำให้คดีลดไป 70,000 คดี ผู้วิจัยควรใส่หมายเหตุไว้ด้วย มิฉะนั้นอาจทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าสถานการณ์ของประเทศไทยยังเลวร้ายอยู่เช่นนั้น

เห็นด้วยกับทางเลือกในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่นักวิจัยเสนอ โดยเฉพาะการให้ทำงานบริการสังคมแทนการจ่ายค่าปรับ ซึ่งปัจจุบันยังไม่ค่อยได้รับความนิยม ก็คงต้องรณรงค์กันต่อไป

เรื่องค่าปรับตามรายได้ (day fines) เป็นเรื่องน่าสนใจ แต่ที่น่าสนใจยิ่งกว่าคืองานวิจัยนี้จะนำไปใช้ได้อย่างไร ในอเมริกาการใช้ค่าปรับตามรายได้ต้องทำเป็นโครงการทดลอง เช่น

3 เดือน แต่ประเทศไทยมักใช้วิธีประกาศกฎหมาย แล้วให้เวลาผู้ที่เกี่ยวข้องเตรียมตัวอีก ช่วงหนึ่งเช่น 6 เดือน แล้วใช้บังคับเลยไม่มีการทำวิจัย เช่น การกักขังแทนโทษจำคุก เราก็ก็น่าจะไปบอกว่าให้ทางราชทัณฑ์สร้างพื้นที่เฉพาะเพิ่มขึ้นเพื่อกักขังคน ซึ่งก็ไม่ว่าต้องใช้งบเท่าใด

ในเรื่องทางเลือกที่จะลดจำนวนคดีที่ต้นทาง มีงานวิจัยของ รื่นวดี สุวรรณมงคล สำนักงานกิจการยุติธรรม ซึ่งเก็บข้อมูลคดีทั่วประเทศตามภาคต่างๆ และพบว่า ในปี พ.ศ. 2550 มีตัวเลขคดีอาชญากรรมที่เป็น dark figure หรือคดีอาชญากรรมที่ทางการไม่ได้รับรายงานทั้งประเทศร้อยละ 65.2 บางพื้นที่เช่น จังหวัดนครศรีธรรมราชสูงถึงร้อยละ 70 ดังนั้น ตัวเลขร้อยละ 34.8 ที่พูดกันคือตัวเลขที่รายงานอย่างเป็นทางการของตำรวจ ซึ่งยังไม่นับบัญชีที่ 2 ของตำรวจที่รับแจ้งแต่ไม่ลงบันทึกประจำวัน และเมื่อมีการถามเหยื่อว่าทราบกระบวนการในการดำเนินคดีหรือไม่ เช่น มีการแจ้งข้อหาผู้กระทำผิด หรือมีการส่งฟ้องแล้วหรือไม่ เหยื่อก็ก็น่าจะทราบเพราะไม่มีการสื่อสารกันระหว่างผู้เสียหายกับตำรวจเจ้าของคดีหรือพนักงานอัยการ ร้อยละ 34.8 นี้คือ 500,000 คดีที่อยู่ศาล ซึ่งนักวิจัยนำมาคำนวณ ถ้าใช้ตัวเลขคดีจริงๆ ที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์ จะพบว่ายังมีต้นทุนที่สามารถลดได้อีกมาก ถ้ามีโอกาสในการทำวิจัยต่อไปควรไปพิจารณาประเด็นนี้จะเป็นประโยชน์มาก

ในส่วนของการลดจำนวนคดีที่ปลายทาง ในปี พ.ศ. 2551 คดียาเสพติดมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 55 ในปี พ.ศ. 2552 เพียงครึ่งปีแรกก็มีสัดส่วนสูงกว่าทั้งปีของปี พ.ศ. 2551 แล้ว ทั้งที่ไม่มีคดีผู้เสพอีกต่อไป เพราะแยกไปอยู่ที่กรมคุมประพฤติหมดแล้ว จึงเป็นเฉพาะคดีผู้ครอบครอง ผู้จำหน่าย และผู้ผลิต คดียาเสพติดจึงเป็นเรื่องใหญ่ที่สุด แม้ต้นทางจะมีการแก้กฎหมายยาเสพติดจำนวน 7 ฉบับ และมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดียาเสพติดโดยเฉพาะแล้ว จึงควรคิดถึงวิธีลดจำนวนคดียาเสพติดด้วย

เรื่องของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการยุติธรรม การสำรวจความคิดเห็นของสถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่าร้อยละ 93 ของกลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยที่จะให้เอกชนเข้ามาจัดการเรื่องเรือนจำให้เป็นเรือนจำเอกชน แต่อีกส่วนหนึ่งก็มองว่างานดังกล่าวเป็นงานสาธารณะ จะให้เอกชนทำได้อย่างไร ถ้าดูตัวอย่างกรณีประเทศออสเตรเลีย จะพบว่า เขาใช้เรือนจำเอกชนมาก่อน แล้วจึงสร้างเรือนจำของทางราชการขึ้นทีหลัง

นายสรารุช เบญจกุล รองเลขาธิการศาลยุติธรรม

คดีอาญาที่มีจำนวนมากเป็นอันดับหนึ่งของศาลชั้นต้น คือคดีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ซึ่งมีประมาณปีละ 1.5 แสนคดี ติดตามด้วยคดีความผิดตามพระราชบัญญัติจราจร พระราชบัญญัติการพนัน และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

การทำงานของบริการสังคมแทนค่าปรับยังใช้กันน้อย ทางศาลไม่ได้มีปัญหาที่จะนำมาใช้ เพราะการกักขังแทนค่าปรับนั้น ไม่เหมาะสมเพราะการปรับมุ่งลงโทษทางทรัพย์สินไม่ได้ ต้องการลงโทษทางเสรีภาพ แต่ตามกฎหมายปัจจุบัน การลงโทษผู้กระทำผิดด้วยวิธีการทำงาน บริการสังคมแทนค่าปรับจะไม่สามารถนำมาใช้ได้ หากปราศจากความยินยอมของผู้นั้น นอกจากนี้ ในคดีที่มีโทษปรับสูงๆ โทษก็จะเกินกว่าเพดานที่กฎหมายอนุญาตให้ทำบริการสังคม ได้ ศาลจึงไม่สามารถลงโทษด้วยการให้บริการสังคม

ส่วนที่งานวิจัยระบุว่าคดีเข้าสู่ศาล 1.2 ล้านคดี เป็นคดีอาญา 5 แสนคดี ควรตั้งคำถามว่ากระบวนการกักขังหรือคดีตั้งแต่ชั้นสอบสวนจนถึงศาลมีประสิทธิภาพหรือไม่ หากดูจากสถิติการลงโทษในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น จะพบว่าร้อยละ 90 ของคดีที่อัยการญี่ปุ่นฟ้องศาลจะตัดสินลงโทษ แสดงว่ากระบวนการกักขังมีประสิทธิภาพ ผู้ที่ไม่ได้ทำความผิดก็ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ต่อปัญหาที่ว่าคดีล่าช้า ทางศาลเองก็มีเป้าหมายว่าคดีควรจะเสร็จภายใน 1 ปี แต่คดีบางคดี เช่น คดีเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นคดีที่พิจารณาแบบเดิม แต่ขณะนี้เมื่อใช้ระบบการพิจารณาคดีแบบต่อเนื่อง ปัญหาการดำเนินคดีล่าช้าก็น้อยลง ปัญหาตอนนี้อยู่ที่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา เพราะจะมีคดีจำนวนมากจากศาลชั้นต้นทั่วประเทศขึ้นไปสู่ศาลอุทธรณ์ซึ่งมีอยู่ 10 ศาล โดยจะมีคดีขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์ร้อยละ 10 ของคดีที่พิจารณาจากศาลชั้นต้น คือประมาณ 100,000 คดี นอกจากนี้ ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกายังต้องทำคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย จึงมีคดีที่ค้าง 40,000 กว่าคดี และจะค้างสะสมไปเรื่อย

แม้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรค 2 กำหนดว่าในคดีที่ไม่เป็นสาระแก่การวินิจฉัย ศาลสามารถไม่รับวินิจฉัยได้ แต่กระบวนการนั้นเมื่อนำมาใช้แล้วก็ไม่ได้ทำให้จำนวนคดีลดลงจากศาลนัก

เห็นด้วยกับการลดกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญา แต่ถ้าศึกษาดู จะพบว่าในการแก้ไขกฎหมายหมิ่นประมาทที่ผ่านมา แก้แล้วกลับมีการเพิ่มโทษในกฎหมายให้หนักขึ้นส่วนตัวเห็นว่าการที่มีกฎหมายหลายฉบับมีโทษทางอาญา แต่ไม่มีสภาพบังคับทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ และประชาชนไม่เกรงกลัวและเคารพกฎหมาย

การเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้น และการใช้ day fines นั้นก็เห็นด้วย เพราะฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละคนไม่เท่าเทียมกันเมื่อต้องโทษปรับ เช่นเดียวกับเรื่องหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวควรกำหนดให้เป็นไปตามรายได้ด้วย

การเพิ่มทางเลือกในกระบวนการยุติธรรม ที่ปรากฏในต่างประเทศ เช่น การต่อรองรับสารภาพ (plea bargaining) ในสหรัฐอเมริกาเขายอมรับว่าถ้ามีงบประมาณและบุคคลากรเพียงพอ ก็ไม่ยากให้มีการต่อรองรับสารภาพเกิดขึ้น นอกจากนี้ การต่อรองรับสารภาพใน

สหรัฐจะมีกระบวนการตรวจสอบโดยศาล หลายประเทศยังมีกระบวนการชะลอฟ้อง นอกจากการไกล่เกลี่ยที่ใช้ได้เฉพาะคดีที่ยอมความกันได้

เห็นด้วยกับการเพิ่มข้อจำกัดในการอุทธรณ์ฎีกา แต่ต้องคำนึงด้วยว่าไปกระทบสิทธิประชาชนหรือไม่ ประชาชนยังได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ กรณีผู้ประนีประนอมหรือผู้ไกล่เกลี่ยทางศาลได้นำประมวลจริยธรรมของผู้พิพากษามาเทียบเคียงใช้ โดยอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณากันอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประนีประนอมหรือผู้ไกล่เกลี่ยมีความเป็นกลางและอิสระ

ปัญหาในการใช้มาตรการทางแพ่งทำให้ประชาชนต้องหันมาใช้มาตรการทางอาญา เพราะกระบวนการทางแพ่งไม่ได้ผลเท่ากระบวนการทางอาญา เราต้องทำให้มาตรการทางแพ่งมีประสิทธิภาพและบังคับได้จริง ในอเมริกา คดีทรัพย์สินทางปัญญา จะนิยมใช้การดำเนินคดีทางแพ่งมากกว่าทางอาญา แต่ในประเทศไทย คดีของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศส่วนใหญ่กลับเป็นคดีอาญา เพราะคนกลัวติดคุกจึงยอมชำระเงินและชดใช้ค่าเสียหาย

การมอบให้เอกชนเข้ามาทำงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างที่บางท่านกล่าวไว้ ก็เห็นด้วย เพราะงานในกระบวนการยุติธรรมบางอย่างเอกชนก็สามารถทำได้

นายวุฒิชัย หรรษิตตวิวัฒน์ รองประธานศาลอุทธรณ์ภาค 1

เมื่อมีการกำหนดให้ศาลต้องพิจารณาคดีครบองค์คณะตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ความสามารถในการพิจารณาของศาลก็ลดลง จากเดิมที่เคยพิจารณาได้วันละ 9 เรื่อง ก็เหลือเพียงวันละเรื่องเดียว อันเป็นที่มาของปัญหาคดีสะสม การพิจารณาของศาลอุทธรณ์เมื่อมีการวางมาตรการที่ดีขึ้น ก็ทำให้การพิจารณาเร็วขึ้น การพิจารณาของศาลอุทธรณ์ภาค 1 มีสถิติคดีค้างอยู่เพียง 40 กว่าเรื่อง และสามารถพิจารณาคดีให้เสร็จได้ภายใน 3 เดือน

หลักการที่รองรับการใช้โทษจำคุกในประเทศไทยเป็นหลักการที่ค่อนข้างล่าช้าหลังหลักการใหม่ที่ได้ปัจจุบันได้รับการยอมรับคือ หลักของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งไม่ใช่การใช้โทษปรับเพียงอย่างเดียว แต่มีพื้นฐานในการเยียวยาผู้เสียหายและการลงโทษเพื่อการฟื้นฟู เช่น การรอกการลงโทษ ในปัจจุบัน กฎหมายไทยก็มีบทบัญญัติเชิงยุติธรรมเชิงสมานฉันท์บ้าง เช่น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 ที่ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอค่าสินไหมทดแทนได้ในคดีละเมิด

หากไปดูในอนุสัญญาสิทธิเด็กที่ไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ จะพบว่าต้องใช้โทษจำคุกเป็นมาตรการสุดท้ายในคดีที่ไม่สามารถใช้โทษอื่นได้ แต่กรณีของประเทศไทย ตามรายงานของคณะผู้วิจัยความผิดฐานบุกรุกมีโทษจำคุก 1 ปีแต่โทษปรับเพียง 2,000 บาท หากเปลี่ยนโทษ

ปรับเป็นโทษกักขังแทนค่าปรับ โดยใช้การกักขัง 1 วันต่อโทษปรับ 200 บาทก็จะพบว่า จะกักขังแทนค่าปรับได้เพียง 10 วันเท่านั้น จากความไม่สมดุลของโทษศาลจึงถูกบีบบังคับให้ใช้โทษจำคุก แต่ในความผิดบางประเภท เช่น ความผิดเกี่ยวกับนิติทัศน์กลับมีโทษขั้นต่ำไว้ถึง 200,000 บาท และเมื่อศาลลงโทษก็ถูกสังคมโจมตีว่า ลงโทษหนักเกินไป ในต่างประเทศจะไม่มีข้อกำหนดโทษขั้นต่ำ แต่ให้เป็นดุลพินิจของผู้พิพากษาที่จะลงโทษเอง

เรามีกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาเกินความจำเป็น ในพระราชบัญญัติการพนัน มีมาตราหนึ่งกำหนดว่า ให้สันนิษฐานไว้ว่าผู้ที่อยู่ในบริเวณที่มีการเล่นการพนันนั้น เล่นการพนันด้วย ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) และหากมีการจับผู้เล่นการพนัน 30 คนก็จะเกิด 30 คดี

การเปรียบเทียบปรับเป็นโทษอาญาอย่างหนึ่ง ซึ่งหากไม่มีคำพิพากษาจะใช้มาตรการลงโทษไม่ได้ ถือว่าขัดหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เรื่องโทษปรับตามรายได้ (day fines) ก็ดี แต่มีปัญหาว่าจะนำมาใช้อย่างไร เพราะปัจจุบันการกำหนดโทษของกฎหมายไทยมีอยู่กว่า 90 ชั้นโทษ ซึ่งอาจมีปัญหาในการยกเลิกการกำหนดโทษแบบเดิม

ส่วนตัวคิดว่า ต้องมีการแก้ไขมาตรา 56 ประมวลกฎหมายอาญา เพราะกำหนดว่าศาลจะใช้มาตรการบริการสังคมได้ก็ต่อเมื่อมีการใช้วิธีการรอลงโทษ แต่ในประเทศอังกฤษศาลมีทางเลือกถึง 23 มาตรการ มีอิสระมากในการเลือกที่จะใช้มาตรการอะไรลงโทษผู้กระทำผิด ในสหรัฐอเมริกาที่เช่นกัน

นายมาร์ค เจริญวงศ์ อัยการประจำสำนักงานพิเศษ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย

พนักงานอัยการมีคดีที่ต้องพิจารณาจำนวนมากโดยเฉพาะคดีความผิดต่อส่วนตัว ปัจจุบัน มีการนำบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมมาใช้ดำเนินคดีให้เอกชนมาก เช่น ในคดีเซ็กและคดีหมิ่นประมาท แต่สุดท้ายก็ไปยอมความกันในชั้นศาล อยากให้ดูตัวอย่างญี่ปุ่น ซึ่งคดีความผิดต่อส่วนตัว ต้องนำมาเสนออัยการพิจารณาว่า มีพยานหลักฐานพอหรือไม่ คล้ายกับการตรวจหรือการไต่สวนมูลฟ้อง แต่หากจะฟ้องคดีต้องไปจ้างทนายฟ้องเองซึ่งเป็นการลดต้นทุนของรัฐในคดีประเภทนี้ได้

ในปี 2551 มีคดีเข้าสู่สำนักงานอัยการทั้งหมด 4 ล้านกว่าคดี รวมทั้งคดีเปรียบเทียบปรับ แต่มีพนักงานอัยการอยู่เพียง 3,000 กว่าคนเท่านั้น รัฐควรช่วยในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่างๆ ในสหราชอาณาจักร เมื่อคุกใกล้เต็ม รัฐบาลจะแจ้งไปยังศาลเพื่อให้ศาลไม่พิพากษาใช้โทษจำคุกเป็นหลัก ในสหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษ การกำหนดยี่ตอกของศาลจะเป็นไปตามนโยบายของรัฐด้วย

การใช้โทษจำคุก บางกรณีอาจไม่ได้ผลเท่ากับมาตรการทางปกครองหรือมาตรการอื่น เช่น ในคดีเช็ค การใช้เครดิตบูโร หรือการลงโทษห้ามใช้เช็ค น่าจะทำให้ภาครัฐกิจกลัวมากกว่าโทษจำคุกเสียอีก

นายวิทยา แก้วบัวขาว เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

เป็นประชาชนซึ่งเคยต้องคำพิพากษาจำคุก เนื่องจากถูกตั้งข้อหาบุกรุกที่ดินซึ่งเป็นของตนมาตั้งแต่บรรพบุรุษ เป็นคนจนจึงเข้าไม่ถึงความยุติธรรม

คุณปรีดา คงแป้น มูลนิธิชุมชนไทย

ทำงานกับชาวบ้าน เข้าใจดีว่าความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความอยุติธรรม ชาวบ้านที่ต้องตกเป็นผู้ต้องหาต้องเสียเงินเพื่อต่อสู้คดี บางคนต้องกู้เงินนอกระบบ โดยไม่รู้ว่าเมื่อใดจะใช้หนี้หมด มีมากมายที่ชาวบ้านถูกจับและถูกกล่าวหาว่าทำประมงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถูกยึดเรือของกลางทำให้ไม่มีเครื่องมือในการทำกินต่างๆ ที่สุดท้ายแล้ว ตำรวจและพนักงานอัยการก็สั่งไม่ฟ้อง คนจนจึงได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมมากกว่าคนรวย

ควรมีกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือยุติธรรมชุมชน เพื่อไม่ให้คดีต้องเข้าสู่ศาลทุกเรื่อง คดีที่เกี่ยวข้องกับการที่ชาวบ้านต้องการปกป้องสิทธิของชุมชนและทรัพยากรไม่ควรเป็นคดีอาญามีกรณีการสร้างเขื่อนแล้วทำให้ที่ดินชาวบ้านถูกน้ำท่วม ชาวบ้านมาประท้วงแต่กลับถูกศาลพิพากษาจำคุก

ผู้เข้าร่วมสัมมนาจากสหภาพนายควม

สหภาพนายควมทำเรื่องไกลเกลี่ยมานานมีผลงานมาก ทำให้เห็นว่านายควมไม่ใช่ต้องการให้เกิดคดีขึ้นแต่อย่างเดียว การไกลเกลี่ยดังกล่าวทำให้รัฐไม่ต้องมีค่าใช้จ่าย มีเพียงเบี้ยเลี้ยงให้สหภาพนายควมวันละ 500 บาทเท่านั้น ไม่ต้องมีเงินเดือนและบ้านพักให้ แต่อยากให้รัฐเพิ่มงบประมาณสนับสนุนสหภาพนายควมที่มีภาระงานมากด้วย