TDRI
รายงานทีดีอาร์ไอ

ฉบับที่ 104
มิถุนายน
2557

นิติเศรษฐศาสตร์ของ
ระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย

สรุปและเรียบเรียง
วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน

บรรณาธิการบริหาร
จิรากร ยิ่งไพบูลย์วงศ์
บรรณาธิการ
กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์
กองบรรณาธิการ
วัฒนา กาญจนานิจ
ออกแบบ
wrongdesign

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เผยแพร่ "รายงานทีดีอาร์ไอ" (มีชื่อเดิมว่า "สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ") มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่าย เพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

"รายงานทีดีอาร์ไอ" มีโอกาสรับใช้สังคมไทยเป็นระยะๆ แบบรายสะดวก อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนขึ้น "รายงานทีดีอาร์ไอ" จึงจะมาพบกับผู้อ่านเป็นรายเดือน ด้วยเนื้อหาที่แน่นกระชับ และนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไป

นอกจากนี้ จะมีการนำงานวิจัยจำนวนหนึ่งซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวเนื่องกันมาจัดทำเป็น "รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับพิเศษ" เป็นครั้งคราวด้วย

ที่มา สรุปจากรายงานวิจัยเล่มที่ 1 ของโครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยหัวข้อที่เกี่ยวเนื่องกัน 7 หัวข้อ และแบ่งรายงานเป็น 4 เล่ม ดังนี้

เล่มที่ 1 (รายงานฉบับนี้) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์และนำเสนอข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ตลอดจนนำเสนอข้อเสนอแนะในการจัดเก็บข้อมูลด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

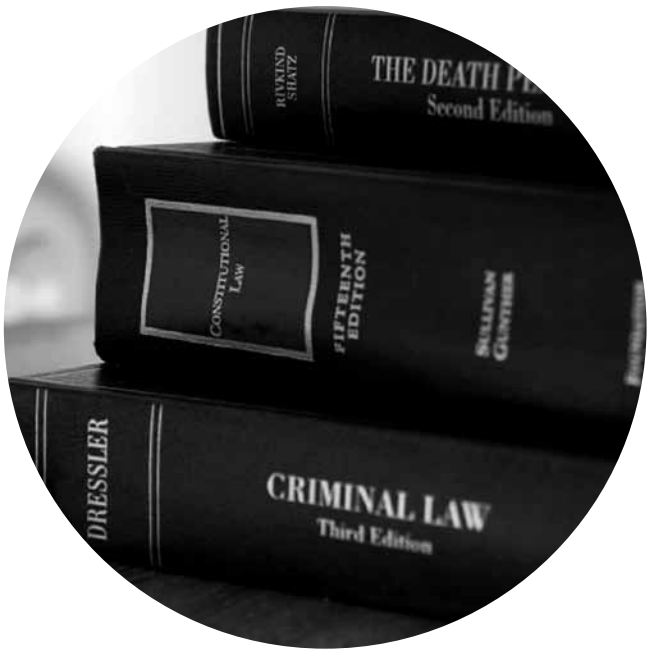
เล่มที่ 2 ให้ความรู้พื้นฐานในการวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ โดยศึกษาแนวคิดของนิติเศรษฐศาสตร์และวรรณกรรมปริทัศน์

เล่มที่ 3 ตั้งคำถามต่อความเหมาะสมในการกำหนดโทษอาญาในฐานความผิดต่างๆ ในระบบกฎหมายไทย

เล่มที่ 4 รวบรวมข้อคิดเห็นของที่ปรึกษาโครงการ ผู้เข้าร่วมสัมมนา และประชาชนทั่วไปต่อการศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัย

โดย ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2554

นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย



บทนำ

ระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยมีปัญหาสำคัญในด้านประสิทธิภาพ กล่าวคือ ศาลยุติธรรมต้องรับคดีเข้าสู่การพิจารณามากเกินกว่าจะรับได้ จึงมีคดีคั่งค้างในศาลจำนวนมาก แม้จะพยายามแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ปัญหาคดีคั่งค้างและการรอคอยอันยาวนานก็ยังคงปรากฏอยู่เช่นเดิม นอกจากนี้ เรือนจำก็มีนักโทษมากกว่าความสามารถในการรองรับประมาณร้อยละ 70 ทั้งๆ ที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยใช้ทรัพยากรทั้งงบประมาณและบุคลากรในอันดับต้นๆ ของโลก

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้แนวทาง “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยเศรษฐศาสตร์” (economic analysis of law) หรือที่จะเรียกในรายงานฉบับนี้ว่า “นิติเศรษฐศาสตร์” เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งมีข้อสมมติ (assumption) ว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุมีผลในการเลือกดำเนินการในสิ่งที่เป็นประโยชน์กับตนมากที่สุด การทำผิดกฎหมายก็เช่นเดียวกัน บุคคลจะตัดสินใจลงมือกระทำเมื่อผลประโยชน์จากการทำผิดกฎหมายสูงกว่าการไม่กระทำ ในทำนองเดียวกัน ผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาเมื่อการฟ้องร้องก่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิมากกว่าการฟ้องคดีทางแพ่ง ดังนั้น หากระบบยุติธรรมอนุญาตให้ฟ้องคดีอาญาในกรณีข้อพิพาทส่วนบุคคลได้ ผู้เสียหายก็จะมีแรงจูงใจในการฟ้องคดีอาญามากกว่าที่ควรจะเป็น เพราะไม่ต้องแบกรับต้นทุนทั้งหมด

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาประเด็นสำคัญดังนี้

(1) ขอบเขตของโครงการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์

(2) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์

(3) ศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเชิงประจักษ์

(4) การคำนวณต้นทุนและทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(5) รูปแบบค่าปรับที่มีประสิทธิผล และ

(6) ข้อเสนอแนะ

ขอบเขตของโครงการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์

โครงการวิจัยนี้ประกอบด้วยหัวข้อที่เกี่ยวเนื่องกัน 7 หัวข้อ แต่ละหัวข้อมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

1. การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์

หัวข้อนี้กล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์บาง

ประการที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์กฎหมาย เช่น ประสิทธิภาพ (efficiency) สวัสดิการ (welfare) ทฤษฎีบทของโคส (Coase Theorem) ต้นทุนค่าธุรกรรม (transaction cost) การบังคับใช้กฎหมายในระดับที่เหมาะสมที่สุด (optimal law enforcement) เป็นต้น

เนื้อหาส่วนหลักของหัวข้อนี้เป็นการสำรวจวรรณกรรม ปริทัศน์ และสรุปข้อค้นพบ (findings) ที่สำคัญของการวิเคราะห์ทางนิติเศรษฐศาสตร์ในต่างประเทศ ทั้งที่เป็นงานในเชิงทฤษฎี (theoretical) และงานในเชิงประจักษ์ (empirical) แยกตามกฎหมายในด้านต่างๆ ที่สำคัญคือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน กฎหมายสัญญา กฎหมายละเมิด กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาคดี กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายอุบัติเหตุ ฯลฯ

2. ภาพรวมของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์

วัตถุประสงค์ของหัวข้อนี้คือการสร้างองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการปฏิรูประบบยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยกระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือโดยกระบวนการอื่น

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้น 3 ประการที่ต้องการตรวจสอบ ดังนี้

ข้อสันนิษฐานที่ 1: ระบบกฎหมายไทยเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไป (over-criminalization) ในความหมายดังต่อไปนี้

(1) มีกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญามากถึง 350 ฉบับ รวมถึงข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง หรือมีผลกระทบน้อย เช่น กฎหมายหมิ่นประมาท กฎหมายเช็ค กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งน่าจะใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของกฎหมายละเมิดและกฎหมายสัญญาในการระงับข้อพิพาทได้

(2) ในกรณีที่กฎหมายมีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญา และมีการฟ้องร้องทั้งในคดีแพ่งและอาญา การพิจารณาคดีแพ่งมักรอให้การพิจารณาคดีอาญาเสร็จสิ้นก่อน ทำให้การพิจารณาคดีอาญาเป็นกระบวนการหลักในการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ หากคดีแพ่งหมดอายุความ แต่โจทก์ชนะคดีอาญา ก็สามารถเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งได้อีก โดยมีอายุความใหม่ 10 ปี

(3) กฎหมายบางฉบับตั้งหน่วยงานฝ่ายปกครองขึ้นมากำกับดูแลเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายการแข่งขันทางการค้าตั้งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) แต่การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานเหล่านี้มักจะเน้นกระบวนการทางอาญา แทนที่จะเน้นกระบวนการทางปกครอง

(4) ในบางกรณี กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยใช้แนวคิดทางอาชญวิทยาแบบดั้งเดิม เช่น ปฏิบัติต่อผู้เสพยาเสพติดในฐานะ "อาชญากร" แทนที่จะปฏิบัติในฐานะ "เหยื่อ" ทำให้ใช้การลงโทษแทนการเยียวยาผู้กระทำความผิด

ผลกระทบของการที่ระบบกฎหมายไทยเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไป มีดังนี้

(1) ทำให้ผู้เสียหายเลือกดำเนินคดีอาญามากเกินกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด (optimal level) ซึ่งหมายถึงระดับที่มีการสูญเสียทรัพยากรของสังคมน้อยที่สุด เพราะกระบวนการทางอาญาใช้ทรัพยากรของรัฐ ในขณะที่กระบวนการทางแพ่งใช้ทรัพยากรของผู้เสียหาย การอนุญาตให้ใช้กระบวนการทางอาญาในการเยียวยาในหลายกรณี จึงลดต้นทุนของผู้เสียหายให้ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น

(2) ทำให้ระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีขนาดใหญ่ และใช้ทรัพยากรมาก

(3) ในหลายกรณี ยากที่จะดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากการดำเนินคดีทางอาญาต้องการพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์จนสิ้นสงสัย (proof beyond reasonable doubt) ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ตามที่ควรจะเป็น

ข้อสันนิษฐานที่ 2: เมื่อพิจารณาเฉพาะกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญา ส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงในการลงโทษด้วยการจำคุก (imprisonment) มากกว่าการลงโทษด้วยการปรับ (fine) เนื่องจากโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนดมีระดับต่ำเกินกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด คือต่ำกว่าผลรวมของความเสียหาย (harm) และต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement cost) ทำให้ไม่สามารถป้องปรามการทำผิดกฎหมายได้

การที่โทษปรับถูกกำหนดให้อยู่ในระดับต่ำเกินกว่าระดับที่เหมาะสมที่สุด น่าจะมีสาเหตุดังนี้

(1) ในขณะยกร่างกฎหมาย ไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถกำหนดโทษปรับได้อย่างเหมาะสม

(2) การกำหนดโทษปรับสูงสุดในกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงเงินเฟ้อ ทำให้โทษปรับที่แท้จริงเมื่อปรับด้วยเงินเฟ้อ (inflation-adjusted fine) มีค่าลดลงเมื่อเวลาผ่านไป

(3) การพิจารณาความเสียหายจริงที่เกิดขึ้นต่อเนื่องไปในอนาคตมักไม่ได้คิดถึงผลกระทบของค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (time value of money) ซึ่งทำให้ละเลยค่าเสียโอกาสในการใช้เงินนั้นเพื่อการอื่น

(4) การกำหนดโทษปรับไม่ได้พิจารณา "ความน่าจะเป็น" (probability) โดยเฉลี่ยของความสามารถในการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน ทำให้โทษปรับอยู่ต่ำกว่าระดับ optimal จึงไม่มีผลในการป้องปรามการทำผิดกฎหมาย

การลงโทษด้วยการจำคุกที่มากเกินไป ส่งผลกระทบทางลบดังนี้

(1) ผู้เสียหายมักไม่ได้รับการชดเชยอย่างอื่นจากกระบวนการยุติธรรม นอกจากความพอใจที่คู่กรณีถูกคุมขัง

(2) ผู้กระทำความผิดสูญเสียเสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง โอกาสในการประกอบอาชีพ และโอกาสในการปรับปรุงแก้ไขตนเอง ทั้งที่ในหลายกรณี การกระทำความผิดนั้นไม่ใช่ "อาชญากรรม" ร้ายแรง

(3) รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากกับงานราชทัณฑ์

ข้อสันนิษฐานที่ 3: ระบบการกลั่นกรองคดีในกระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น อัยการอาจสั่งฟ้องมากเกินไป ศาลประทับรับฟ้องโดยไม่มีมูลคดี การรับพิจารณาอุทธรณ์-ฎีกามากเกินไป ซึ่งทำให้มีปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาจำนวนมาก และนำไปสู่การยกฟ้องในภายหลัง

3. ต้นทุนของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

หัวข้อนี้จะประมาณการต้นทุน (cost) ของภาครัฐในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย และต้นทุนของคู่ความเอกชนในด้านค่าใช้จ่ายต่างๆ และค่าเสียโอกาส (opportunity cost) จากเวลาที่สูญเสียไป ควบคู่กับการประมาณการประโยชน์ (benefit) ของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในภาพสถานการณ์ (scenario) ต่างๆ ที่สำคัญ ซึ่งขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ ดังนี้

(1) การปฏิรูปกฎหมายโดยยกเลิกบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายบางฉบับ

(2) การเปลี่ยนไปใช้การลงโทษด้วยการปรับแทนการจำคุก

(3) การปรับปรุงระบบการกลั่นกรองคดี


POLICE

4. การใช้โทษปรับในการลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา

หัวข้อนี้จะใช้แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์รูปแบบของค่าปรับที่มีประสิทธิผลในการป้องปรามการกระทำความผิด และรูปแบบของค่าปรับที่คำนึงถึงประสิทธิผลและความเป็นธรรมต่อผู้ถูกลงโทษ โดยเปรียบเทียบจุดอ่อนจุดแข็งของค่าปรับทั้งสองรูปแบบ และข้อจำกัดบางประการในการใช้กับสังคมไทย

5. กรณีศึกษาทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมาย: คดีหมิ่นประมาท

ในระยะหลัง นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมักใช้กฎหมายหมิ่นประมาทในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญากับสื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป ที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของตน เพื่อ "ปิดปาก ต่อรอง ฟ้องแกล้ง และแจ้งจับ" ดังนั้นจึงควรมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและปรับปรุงกระบวนการใช้กฎหมายหมิ่นประมาทให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองผู้เสียหาย ซึ่งเป็นนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการปกป้องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตลอดจนการรายงานข่าวของสื่อมวลชน

หัวข้อนี้จึงใช้แนวคิดทางนิติเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามในประเด็นต่อไปนี้

(1) ระบบยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับคดีหมิ่นประมาทในปัจจุบัน ก่อให้เกิดการกระจายต้นทุนและผลประโยชน์กับใคร ทำให้แต่ละฝ่ายมีพฤติกรรมอย่างไร และภาระในการพิสูจน์ (burden of proof) มีผลอย่างไรต่อพฤติกรรม

(2) ควรปฏิรูปกฎหมายให้คดีหมิ่นประมาทเป็นคดีแพ่ง ดังเช่นในนานาอารยประเทศหรือไม่ หรือควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหมิ่นประมาท หากยังคงโทษอาญาไว้ เช่น ควรเพิ่มภาระในการพิสูจน์ในกรณีที่โจทก์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

6. กรณีศึกษาทางเลือกในการบังคับใช้กฎหมาย: คดีเช็ค

เช็คเป็นเครื่องมือในการชำระเงิน (payment instrument) แต่ในไทยมีการใช้เป็นเครื่องมือทางสินเชื่อ (loan instrument) คือจ่ายเช็คโดยยังไม่มีเงินในบัญชี การใช้เช็คจึงเป็นหลักประกัน (collateral) ในการกู้ยืมเงิน โดยเฉพาะการกู้เงินนอกระบบระยะสั้นของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ในปัจจุบัน การใช้เช็คในแวดวงธุรกิจได้รับการคุ้มครองโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 ซึ่งมีบทลงโทษทางอาญานอกเหนือจากการรับผิดทางแพ่ง การใช้เช็คเป็นเครื่องมือในการกู้ยืม สร้างต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายให้กับภาครัฐเป็นอย่างมาก จึงมีคำถามว่าการใช้เช็คเป็นเครื่องค้ำประกันการกู้ยืมนั้นส่งเสริมหรือบั่นทอนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

7. การสำรวจข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ได้

ที่ผ่านมา การศึกษากฎหมายในประเทศไทยแทบจะไม่มีการศึกษาในเชิงประจักษ์ (empirical research) การศึกษาในหัวข้อนี้มุ่งตอบคำถาม 2 ประการคือ

(ก) มีข้อมูลใดที่เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมซึ่งมีการจัดเก็บในปัจจุบัน และสามารถใช้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ได้

(ข) ควรมีการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมอย่างไรในอนาคต เพื่อใช้ในการวิจัยเชิงประจักษ์ และการบริหารจัดการระบบยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ปัญหาของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยจากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์

1. สภาพปัญหาทั่วไป

(1) ขนาดของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย ระบบยุติธรรมประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ในปี 2550 งบประมาณรายจ่ายของระบบดังกล่าวเท่ากับ 81,585 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.26 ของ GDP ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าสหรัฐอเมริกา (ร้อยละ 1.38) เพียงประเทศเดียว

(2) จำนวนคดีที่ค้างในศาลและนักโทษที่ถูกจำคุก แม้ว่าไทยมีขนาดของระบบยุติธรรมที่ค่อนข้างใหญ่และใช้งบประมาณค่อนข้างมาก แต่ก็ไม่สามารถรองรับคดีความทั้งหมดได้ ทำให้แต่ละคดีต้องใช้เวลาพิจารณาคดีมากขึ้นเรื่อยๆ

2. หลักนิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญา

แนวคิดหลักทางนิติเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์การกระทำความผิดก็คือ ทฤษฎีการก่ออาชญากรรมโดยเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice theory of crime) ซึ่งระบุว่า บุคคลจะตัดสินใจกระทำความผิดก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่เขาคาดคะเน (expected benefits) ว่าจะได้รับจากการกระทำความผิดนั้น "สูงกว่า" ต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (expected costs)

การใช้ค่าคาดคะเน (expected value) นั้นสืบเนื่องจากการกระทำความผิดมีความไม่แน่นอน (uncertainty) ทั้งใน

ด้านความสำเร็จในการดำเนินการและการถูกลงโทษ จึงต้องใช้ความน่าจะเป็นในการคำนวณประโยชน์และต้นทุนที่จะเกิดขึ้น โดยประโยชน์ที่คาดคะเนไว้ ก็คือประโยชน์ที่บุคคลคาดว่าจะได้รับจากการกระทำความผิด เช่น กรณีการลักทรัพย์ ประโยชน์ที่คาดคะเน คือความน่าจะเป็นที่จะลักทรัพย์ผู้อื่นสำเร็จ คูณกับมูลค่าทรัพย์ ส่วนต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น คือความน่าจะเป็นที่ผู้กระทำความผิดจะถูกจับ คูณด้วยบทลงโทษ รวมถึงเวลาและรายจ่ายที่ใช้ในการเตรียมการกระทำความผิด

ดังนั้น การป้องปรามการกระทำความผิดจึงอยู่ที่การลดประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดคาดหวัง ควบคู่กับการเพิ่มต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การเพิ่มต้นทุนอาจทำโดยการเพิ่มบทลงโทษให้หนักขึ้น หรือการเพิ่มความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้กระทำความผิดให้สูงขึ้น

การใช้หลักนิติเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิผลของการลงโทษที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ได้ข้อสรุป 3 ประการ ดังนี้

(1) การดำเนินคดีอาญาช่วยลดต้นทุนในการดำเนินคดีของผู้เสียหาย เพราะมีกลไกของรัฐทั้งตำรวจและอัยการเข้ามาช่วยเหลือ ทำให้ผู้เสียหายมีแรงจูงใจในการดำเนินคดีอาญาสูงกว่าระดับที่เหมาะสม

(2) การป้องปรามโดยใช้การลงโทษที่เป็นตัวเงิน (monetary sanction) เป็นแนวทางที่มีต้นทุนต่ำและมีประสิทธิภาพมากกว่าการลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน (non-monetary sanction) โดยเฉพาะการจำคุก

(3) ระดับที่เหมาะสมของค่าปรับคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นรวมกับต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ ค่าปรับควรถูกกำหนดให้สูงขึ้น หากความน่าจะเป็นในการจับตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีมีน้อยลง

3. ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจากการวิเคราะห์ทางนิติเศรษฐศาสตร์

(1) การใช้กระบวนการทางอาญาในการระงับข้อพิพาทเป็นหลัก การศึกษาในหัวข้อนี้ได้ข้อสรุปที่ตรงกับข้อสันนิษฐานที่ 1 ในหัวข้อ “ภาพรวมของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์”

(2) การกำหนดโทษปรับต่ำกว่าระดับที่เหมาะสมมาก จากการศึกษาคดีอาญาที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นในปี 2550 จำนวน 596,782 คดี พบว่ากฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาที่มีจำนวนข้อหาขึ้นสู่ศาลชั้นต้นสูงสุด 10 ฉบับแรก ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 92 ของจำนวนข้อหาทั้งหมดที่ขึ้นสู่ศาล ส่วนใหญ่ใช้บังคับมานานแล้ว และบทลงโทษไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามเวลาที่ผ่านไป เมื่อปรับค่าเงินตามอัตราเงินเฟ้อ ผลการคำนวณพบว่าควรมีการเพิ่มโทษปรับ (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

การวิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเชิงประจักษ์

ข้อสันนิษฐานข้อที่ 2 ในรายงานชิ้นนี้ระบุว่า ความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากการลงโทษทางอาญามีแนวโน้มใช้การจำคุกมากกว่าการลงโทษด้วยการปรับ เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานดังกล่าว จึงสุ่มตัวอย่างคดีอาญาที่เข้าสู่ศาลชั้นต้นและพิจารณาเสร็จสิ้นในช่วงปี 2546-2551 รวมทั้งสิ้น 425 คดี และการสุ่มตัวอย่างคำพิพากษาของศาลฎีกา จำนวน 150 คดี

ในส่วนของคดีอาญาที่เข้าสู่ศาลชั้นต้น ได้สุ่มเลือกคดีที่เกี่ยวข้องกับ 8 ฐานความผิด ซึ่งมีจำนวนคดีในชั้นศาลมากที่สุด ได้แก่ คดีการใช้เช็ค คดีหมิ่นประมาท คดีลักทรัพย์ คดีความผิดต่อร่างกาย คดีการพนัน คดีการจราจรทางบก คดีอาวุธปืน และคดียาเสพติด โดยสุ่มตัวอย่างฐานความผิดละประมาณ 50 คดี ทั้งนี้ ศาลที่ให้ความอนุเคราะห์ในการจัดเก็บข้อมูลคือศาลอาญาและศาลแขวงพระนครเหนือ

จากนั้นจึงวิเคราะห์ว่าคดีต่างๆ ในแต่ละฐานความผิดนั้นมีเส้นทางอย่างไรในกระบวนการพิจารณาความ โดยให้ความสนใจตัวแปรที่สำคัญ 2 ตัว คือ (1) ความน่าจะเป็นของแต่ละทางเลือกที่เป็นไปได้ในแต่ละขั้นตอน และ (2) ระยะเวลาที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลรองรับการสร้างแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ในการประมาณการต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

การศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ในหัวข้อนี้ยืนยันสมมติฐานข้างต้นว่าประเทศไทยใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาท และศาลมักจะลงโทษจำเลยด้วยการจำคุกเกือบทุกคดีที่ศึกษา โดยจะลงโทษปรับก็ต่อเมื่อศาลตัดสินให้ลงโทษจำคุก แต่ให้รอการลงโทษ

ตารางที่ 1 *ค่าปรับตามบทบัญญัติและค่าปรับที่ควรจะเป็นในปี 2554*

ความผิดตามกฎหมาย	ข้อหาที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นในปี 2550		บทลงโทษเฉพาะค่าปรับ (สูงสุด)		ปี	ค่าปรับที่ควรจะเป็นในปี 2554	
	จำนวน	สัดส่วน (%)					
1. ประมวลกฎหมายอาญา	162,551	27.23		(บาท)		(บาท)	เพิ่มขึ้น (เท่า)
- ความผิดฐานลักทรัพย์	35,488	5.9	ม. 334 ลักทรัพย์	6,000	2499	48,142	8
			ม. 335 ลักทรัพย์เวลากลางคืน	2,000-10,000	2525	5,010-25,048	2.5
			ม. 335ทวิ ลักทรัพย์พระพุทธรูป	6,000-20,000	2525	15,029-50,095	2.5
- ความผิดต่อร่างกาย	20,205	3.4	ม. 295 ทำร้ายร่างกาย	4,000	2499	32,094	8
			ม. 296 ทำร้ายร่างกายโทษหนักขึ้น	6,000	2499	48,142	8
			ม. 299 ชุลมุนต่อสู้ 3 คนขึ้นไป	2,000	2499	16,047	8
- ความผิดต่อชีวิต	9,142	1.5	ม. 292 ทำให้บุคคลนั้นฆ่าตนเอง	14,000	2499	11,2331	8
			ม. 293 ยุยง ช่วยเด็กฆ่าตนเอง	10,000	2499	80,236	8
- ความผิดฐานบุกรุก	9,098	1.5	ม. 362 บุกรุก	2,000	2499	16,047	8
			ม. 365 บุกรุกมีอาวุธ/กลางคืน	10,000	2499	80,236	8
- ความผิดฐานรับของโจร	8,719	1.5	ม. 357 รับของโจร	10,000	2499	80,236	8
- ความผิดลหุโทษ	8,195	1.4	ม. 371 พกพาอาวุธเข้าไปในเมือง	100	2499	802	8
			ม. 372 ทะเลาะกันในทางสาธารณะ	500	2499	4,012	8
			ม. 390 ประมาทผู้อื่นรับอันตราย	1,000	2499	8,024	8
			ม. 391 ใช้กำลังทำร้ายผู้อื่น	1,000	2499	8,024	8
			ม. 393 ดูหมิ่นผู้อื่นซึ่งหน้า	1,000	2519	4,063	4
- ความผิดต่อชีวิต ประมาท	6,425	1.1	ม. 291 ประมาททำให้ผู้อื่นตาย	20,000	2499	160,472	8
- ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร	5,387	0.9	ม. 264 ปลอมเอกสาร	6,000	2499	48,142	8
			ม. 266 ปลอมเอกสารราชการ	20,000-200,000	2535	33,344-333,444	1.7
			ม. 269/1 ทำบัตรอิเล็กทรอนิกส์ปลอม	20,000-100,000	2547	23,503-117,515	1.2
- ความผิดฐานหมิ่นประมาท	2,694	0.5	ม. 326 หมิ่นประมาท	20,000	2535	33,344	1.7
			ม. 328 หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา	200,000	2535	333,4444	1.7
2. พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ	82,603	13.8	ม. 65 ผลิตนำเข้าส่งออกยาเสพติดฯ	1,000,000-5,000,000	2545	1,227,987-6,139,933	1.2
			ม. 66 มีไว้ในครอบครอง	80,000-300,000	2545	98,239-368,396	1.2
3. พ.ร.บ. การพนัน	82,082	13.8	ม. 9 ตรี ขายสลากกินแบ่งที่ไม่ได้รับอนุญาต	1,000	2505	7,571	7.6
			ม. 12 จัดให้เล่นพนันบัญชีก.1-16	500-5,000	2504	3,806-38,055	7.6
4. พ.ร.บ. จราจรทางบก	74,779	12.5	ม. 157 ขับรถประมาทน่าหวาดเสียวฯ	400-1,000	2551	400-1,000	-
5. พ.ร.บ. คนเข้าเมือง	57,421	9.6	ม. 62 ลักลอบเข้าเมือง	20,000	2522	64,214	3.2
			ม. 63 นำคนต่างด้าวเข้ามา	100,000	2522	321,069	3.2
6. พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว	32,194	5.4	ม. 51 คนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต	2,000-100,000	2551	2,000-100,000	-
7. พ.ร.บ. อาวุธปืน	25,256	4.2	ม. 7 ครอบครองอาวุธปืนฯ	2,000-20,000	2519	8,126-81,261	4.1
8. พ.ร.บ. ความผิดจากการใช้เช็ค	15,571	2.6	ม. 4 ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค	60,000	2534	104,525	1.7
9. พ.ร.ก. ป้องกันการใช้สารระเหย	10,331	1.7	ม. 24 ใช้สารระเหย	40,000	2550	41,451	1.04
10. พ.ร.บ. รับราชการทหาร	5,816	1.0	ม. 47 เลี่ยงไม่เข้ารับราชการทหารฯ	300	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

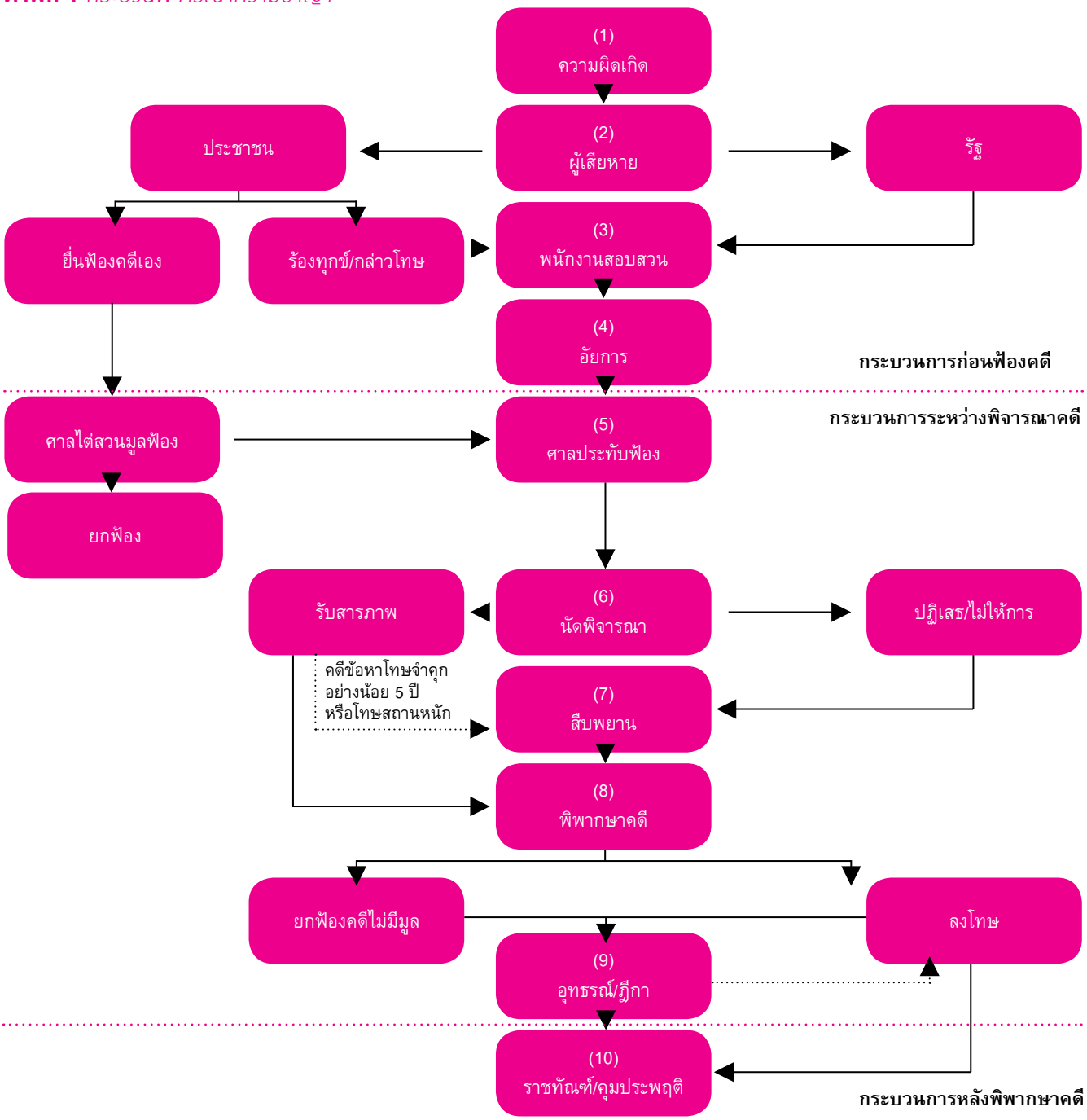
1. กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทย

ภาพที่ 1 สรุปกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทย ตั้งแต่ก่อนฟ้องคดี ระหว่างพิจารณาคดีของศาล และหลังพิพากษาคดี การฟ้องร้องคดีโดยผู้เสียหายในคดีอาญาแบ่งเป็น 2 กรณี แต่ละกรณีมีขั้นตอนที่แตกต่างกันดังนี้

(ก) คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 หน่วยงานคือ พนักงานสอบสวน อัยการ ศาล และราชทัณฑ์หรือคุมประพฤติ

(ข) คดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย การฟ้องร้องต่อศาลทำได้ 2 ทาง ทางหนึ่ง ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน มีขั้นตอนเดียวกันกับกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย อีกทางหนึ่ง ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ศาลมีหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งลดจำนวนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเหลือ 2 หน่วยงาน คือศาลและกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ แต่ก็เป็นการเพิ่มภาระให้กับศาลมากขึ้น จากเดิมที่พนักงานสอบสวนและอัยการมีหน้าที่กลั่นกรองว่าจะฟ้องคดีหรือไม่

ภาพที่ 1 *กระบวนพิจารณาความอาญา*



2. กระบวนการพิจารณาคดีอาญาที่เกี่ยวกับ 8 ฐานความผิดในศาลชั้นต้น

ตัวอย่างคดีอาญา 425 คดี แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ คดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดอันยอมความได้ เลือกศึกษาความผิด 2 ฐาน คือความผิดจากการใช้เช็ค และความผิดฐานหมิ่นประมาท ส่วนคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาแผ่นดิน ซึ่งยอมความไม่ได้ เลือกศึกษา 6 ฐาน ได้แก่ ลักทรัพย์ การพนัน การจราจรทางบก อาวุธปืน ยาเสพติด และความผิดต่อร่างกาย ตามตารางที่ 2

3. เวลาที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ตารางที่ 3 สรุปเวลาที่ใช้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้ง 3 ขั้นตอนคือ ก่อนชั้นศาล ศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์และฎีกา โดยเฉลี่ยประมาณ 13.5 เดือน โดยมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสูงถึง 12.6 เดือน ซึ่งชี้ให้เห็นว่ามีคดีส่วนหนึ่งที่ใช้เวลาถึง 60-70 เดือน และมีคดีจำนวนหนึ่งที่ใช้เวลาน้อยกว่า 1 ปี เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียด พบว่าคดีที่ใช้เวลามากที่สุดคือคดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ซึ่งใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 24.4 เดือน ส่วนคดีที่ใช้เวลาน้อยที่สุด คือคดีเกี่ยวกับการพนัน ซึ่งใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 1.27 วัน

ตารางที่ 2 *สรุปคำพิพากษาของศาลใน 8 ฐานความผิด*

(หน่วย: จำนวนคดี)

คำพากษา	การใช้เช็ค	หมิ่นประมาท	ลักทรัพย์	การพนัน	จราจรฯ	อาวุธปืน	ยาเสพติด	ร่างกาย
ก. คดีทั้งหมด	52	58	52	50	51	53	53	56
ข. จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ	9	42	0	0	0	0	0	0
ค. จำหน่ายคดีชั่วคราว	25	0	7	0	0	1	0	0
ง. ยกฟ้อง	3	15	0	0	0	1	20	4
จ. พิพากษาลงโทษ	15	1	45	50	51	52	33	52
- ประหารชีวิต	0	0	0	0	0	0	1	0
- จำคุก	15	0	33	0	0	19	9	27
- จำคุกและปรับ	0	0	0	0	0	0	20	0
- จำคุกแต่รอลงอาญา	0	0	0	0	0	0	0	19
- จำคุกแต่รอลงอาญาและปรับ	0	1	12	12	51	25	3	6
- ปรับ	0	0	0	38	0	7	0	0

ตารางที่ 3 *สรุปเวลาที่ใช้ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของคดี*

ฐานความผิด	ก่อนชั้นศาล	ศาลชั้นต้น	ศาลอุทธรณ์-ฎีกา	รวมทุกขั้นตอน
การใช้เช็ค (เดือน)	7.1	20.5	11.7	24.4
หมิ่นประมาท (เดือน)	-	14.7	20.6	19.1
ลักทรัพย์ (เดือน)	1.8	1.3	8.9	4.0
การพนัน (วัน)	0.47	0.80	-	1.27
จราจรทางบก (วัน)	1.52	1	-	2.52
อาวุธปืนฯ (เดือน)	3.7	2.4	8.9	7.5
ยาเสพติด (เดือน)	3.6	11.4	9.3	18.1
ร่างกาย (เดือน)	5.4	6.1	9.6	12.1
เฉลี่ยทุกฐานความผิด (เดือน)	4.0	8.7	12.7	13.5

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัย

ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การจัดทำแบบจำลองเพื่อประมาณการต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เริ่มตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา และชั้นหลังการพิจารณาคดี ซึ่งได้แก่ ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ และสถานพินิจ

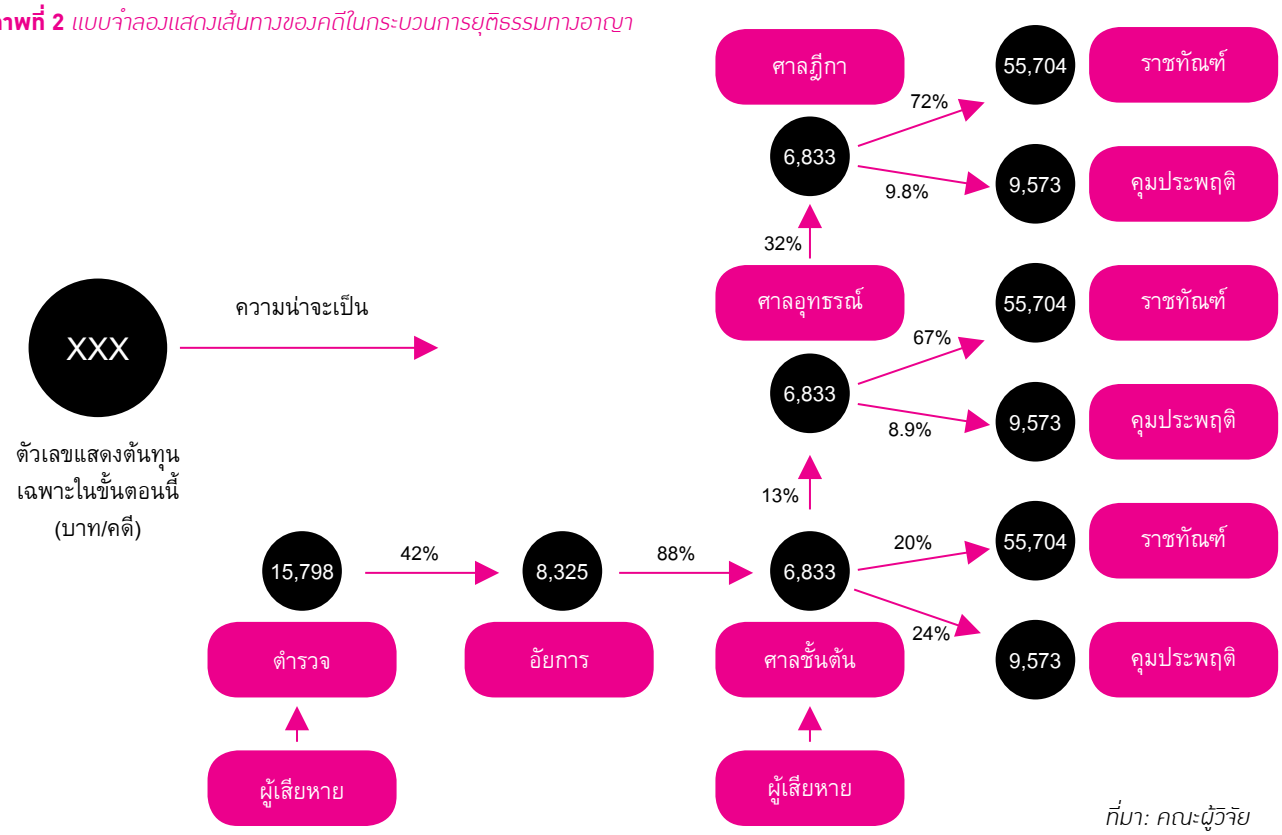
การประมาณการต้นทุนของแต่ละขั้นตอนจะใช้ต้นทุนเฉลี่ยจากงบประมาณของแต่ละหน่วยงานในปีงบประมาณ 2551 ในกรณีที่คดีมีหลายเส้นทางที่เป็นไปได้ ก็จะใช้ต้นทุนเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนักด้วย "ความน่าจะเป็น" ของแต่ละเส้นทาง ทั้งนี้ค่าความน่าจะเป็นในแต่ละเส้นทางจะคำนวณจากสัดส่วนของจำนวนคดีในเส้นทางดังกล่าวต่อจำนวนคดีทั้งหมดในขั้นตอนนั้น ส่วนการประมาณการต้นทุนของคดีที่มีขั้นตอนต่อเนื่องกัน จะทำโดยรวมต้นทุนในแต่ละขั้นตอนเข้าด้วยกัน

ต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในแต่ละขั้นตอน = จำนวนคดีในขั้นตอนนั้น หารด้วยงบประมาณในขั้นตอนนั้น มีค่าสรุปดังนี้

- ชั้นพนักงานสอบสวน ต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีคือ 15,798 บาท
- ชั้นพนักงานอัยการ ต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีคือ 8,325 บาท
- ศาลชั้นต้น ต้นทุนเฉลี่ยขั้นต่ำต่อคดีคือ 6,833 บาท
- ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา คณะผู้วิจัยสมมติให้เท่ากับในชั้นศาลชั้นต้น คือ 6,833 บาท
- ชั้นราชทัณฑ์และคุมประพฤติหลังการพิจารณาคดีในทุกชั้นศาล ต้นทุนเฉลี่ยขั้นต่ำต่อคดีของงานราชทัณฑ์คือ 55,704 บาทต่อปีและงานคุมประพฤติคือ 9,573 บาทต่อปี

ภาพที่ 2 แบบจำลองแสดงเส้นทางของคดีในขั้นตอนต่างๆ แต่ละโหนด (node) ซึ่งแสดงด้วยวงกลม คือแต่ละขั้นตอน ตัวเลขในโหนดคือต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในขั้นตอนนั้น เช่น ในชั้นของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) มีต้นทุน 15,798 บาทต่อคดี ส่วนตัวเลขที่กำกับลูกศรระหว่างสองโหนด หมายถึงความน่าจะเป็นที่คดีจะถูกส่งต่อระหว่าง 2 ขั้นตอนนั้น นั่นคือ ร้อยละ 42 ของคดีในชั้นพนักงานสอบสวน จะถูกส่งต่อไปยังพนักงานอัยการ ร้อยละ 88 ของคดีในชั้นพนักงานอัยการ จะถูกยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้น ร้อยละ 13 ของคดีที่ผ่านการพิจารณาจากศาลชั้นต้น จะถูกส่งต่อไปยังศาลอุทธรณ์ และร้อยละ 32 ของคดีที่ผ่านศาลอุทธรณ์ จะไปสู่ศาลฎีกา

ภาพที่ 2 *แบบจำลองแสดงเส้นทางของคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*



ที่มา: คณะผู้วิจัย

เนื่องจากขั้นตอนหลักในการจัดเก็บข้อมูลในการศึกษานี้คือศาลชั้นต้น การประมาณการต้นทุนจึงมุ่งหาต้นทุนในแต่ละขั้นตอนต่อ 1 คดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น โดยใช้สูตรดังนี้

ต้นทุนในขั้นตอน A ต่อ 1 คดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น = จำนวนคดีในขั้นตอน A ต่อ 1 คดีที่เข้าสู่ศาลชั้นต้น x ความน่าจะเป็นในแต่ละเส้นทาง x ต้นทุนเฉลี่ยในแต่ละขั้นตอน (A หมายถึงขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา)

ทั้งนี้ การประมาณการพบว่า ทุก 1 คดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น จะมีจำนวนคดีในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ ชั้นศาลอุทธรณ์ และชั้นศาลฎีกา เท่ากับ 2.52 คดี 1.06 คดี 0.13 คดี และ 0.04 คดี ตามลำดับ

- **ต้นทุนในชั้นพนักงานสอบสวน**

  = 2.52 x 1 x 15,798

  = 39,751 บาท ต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น

- **ต้นทุนในชั้นพนักงานอัยการ**

  = 1.06 x 1 x 8,325

  = 8,823 บาท ต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น

- **ต้นทุนในศาลชั้นต้น**

  = ต้นทุนในศาล + ต้นทุนในการจำคุก + ต้นทุนในการคุมประพฤติ

  = (1 x 1 x 6,833) + (1 x 0.2 x 55,704) + (1 x 0.24 x 9,573)

  = 20,271 บาท ต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น

- **ต้นทุนในศาลอุทธรณ์**

  = ต้นทุนในศาล + ต้นทุนในการจำคุก + ต้นทุนในการคุมประพฤติ

  = (0.13 x 1 x 6,833) + (0.13 x 0.67 x 55,704) + (0.13 x 0.089 x 9,573)

  = 5,851 บาท ต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น

- **ต้นทุนในศาลฎีกา**

  = ต้นทุนในศาล + ต้นทุนในการจำคุก + ต้นทุนในการคุมประพฤติ

  = (0.04 x 1 x 6,833) + (0.04 x 0.72 x 55,704) + (0.04 x 0.098 x 9,573)

  = 1,915 บาท ต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น

ดังนั้น ต้นทุนรวมเฉลี่ยต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น = 39,751 + 8,823 + 20,271 + 5,851 + 1,915 = 76,612 บาท

จากวิธีการและข้อมูลดังกล่าว ได้ผลสรุปดังปรากฏในตารางที่ 4 ซึ่งการปฏิรูปที่มีผลในการลดต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมได้มาก 4 อันดับแรก ได้แก่ การยกเลิกโทษอาญาคดีเช็ค-หมิ่นประมาท (1,189 ล้านบาท) การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายอื่น (210 ล้านบาท) การไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้ (520 ล้านบาท) และการใช้โทษปรับแทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง (605 ล้านบาท)

ตารางที่ 4 *สรุปต้นทุนของรัฐที่ลดลงจากการปฏิรูปตามทางเลือกต่างๆ*

ข้อเสนอปฏิรูป	ต้นทุนต่อคดี (บาท)	จำนวนคดีต่อปีที่เหลือ (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. การให้อัยการกลั่นกรองคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเอง	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

การใช้โทษปรับในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา

(1) แนวคิดเรื่องค่าปรับ ข้อดีของโทษปรับมีหลายประการ อาทิ ลดภาระทางงบประมาณของสังคมในการบริหารจัดการระบบยุติธรรม โทษปรับเป็นเครื่องมือในการจำแนกผู้กระทำความผิดที่มีระดับความร้ายแรงต่างๆ ออกจากกัน และไม่สร้าง "ตราบาป" ให้กับผู้ทำผิดกฎหมายที่มิใช่อาชญากร ฯลฯ จึงควรนำโทษปรับมาใช้แทนโทษจำคุกให้มากที่สุดตราบเท่าที่ไม่เป็นอันตรายต่อสังคม แต่ในปัจจุบัน บทบาทของโทษปรับมีไม่มาก ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ค่าปรับอยู่ในระดับต่ำเกินไป ความไม่เชื่อในประสิทธิผลของโทษปรับ และความเชื่อที่ว่าโทษปรับทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้มีรายได้มากและผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากผู้มีรายได้มากสามารถจ่ายค่าปรับ แต่ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถจ่ายค่าปรับ และต้องถูกกักขัง

(2) ประสิทธิผลของค่าปรับในการป้องปรามการทำผิด หลายประเทศในยุโรปตะวันตกใช้โทษปรับเป็นหลักในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา โดยมีอัตราการใช้โทษปรับร้อยละ 30-85 ของจำนวนคดีที่มีการตัดสินลงโทษในช่วงปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ทั้งนี้ ในเยอรมนี โทษปรับมีบทบาทสูงในการลงโทษทางอาญา โดยมีอัตราการใช้ในหลายฐานความผิดมากกว่าร้อยละ 80

(3) ค่าปรับที่เหมาะสมที่สุด (optimal fines) ตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์ การกำหนดค่าปรับที่เหมาะสมที่สุดในคดีอาญาและการกำหนดค่าเสียหายที่เหมาะสมที่สุดในคดีละเมิดใช้หลักการเดียวกัน คือมุ่งให้เกิดการป้องปรามในระดับที่เหมาะสมที่สุด (optimal deterrence) นั่นคือการป้องปรามที่ไม่มากหรือน้อยเกินไป

(4) ค่าปรับตามรายได้ เนื่องจากค่าปรับที่เหมาะสมที่สุดเป็นการปรับจำนวนเท่ากันโดยไม่คำนึงถึงรายได้ของผู้กระทำความผิด จึงมักมีข้อโต้แย้งว่าค่าปรับที่เหมาะสมที่สุด มีผลกระทบด้านลบต่อผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้มาก ดังนั้นจึงมีบางประเทศใช้ "ค่าปรับตามรายได้" เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรม

ค่าปรับสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับความหนักเบาของความผิดและรายได้ของผู้กระทำความผิด ตามสูตรดังนี้

ค่าปรับตามรายได้ = จำนวนหน่วยวันปรับ x รายได้สุทธิต่อวัน

การใช้โทษปรับตามรายได้มีองค์ประกอบ 4 ส่วน ได้แก่ การคำนวณค่าปรับตามรายได้ การประเมินรายได้สุทธิที่แท้จริงของผู้กระทำความผิด การจัดเก็บค่าปรับ และการกำหนดวิธีการลงโทษเสริม

- *การคำนวณค่าปรับตามรายได้* มี 2 ส่วน คือการกำหนดหน่วยวันปรับ (day-fine unit) ตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยอาจทำเป็นตารางสำเร็จรูปเพื่อความสะดวกในการใช้ และคำนวณรายได้สุทธิต่อวันเพื่อคำนวณหาค่าปรับทั้งหมด

- *การประเมินรายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำความผิด* แบ่งเป็นการประเมินรายได้แบบเข้มงวดและแบบผ่อนปรน ในกรณีของไทย ประชาชนจำนวนมากมีรายได้จากภาคเศรษฐกิจนอกระบบและไม่ต้องยื่นเสียภาษีเงินได้ประจำปี อีกทั้งผู้กระทำความผิดจำนวนหนึ่งมีรายได้จากกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย การประเมินรายได้สุทธิต่อวันจึงยุ่งยากกว่ากรณีประเทศอุตสาหกรรม

- *การจัดเก็บค่าปรับ* ประเด็นสำคัญคือการกำหนดระยะเวลาที่สมเหตุผลในการจ่ายค่าปรับ และการจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากร รวมทั้งต้องมีระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่พำนักของผู้ถูกลงโทษที่ถูกต้อง เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่าปรับ

- *การลงโทษเสริม* สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจน และต้องเสียค่าปรับจำนวนมาก ผู้พิพากษาสามารถเปลี่ยนไปใช้การลงโทษเสริม เช่น การทำงานบริการชุมชนตามเวลาที่กำหนด เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

การใช้แนวคิดทางนิติเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ได้ผลสรุปยืนยันข้อสันนิษฐานต่างๆ ที่ตั้งไว้ตอนต้น และจากการสร้างแบบจำลองเพื่อประมาณการต้นทุนของรัฐในขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินคดี ผลการวิเคราะห์พบว่ามี 4 ทางเลือกที่มีผลลดต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

• การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายบางฉบับ โดยเฉพาะการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 และกฎหมายหมิ่นประมาท จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 1,189 ล้านบาทต่อปี

• การใช้โทษปรับแทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 605 ล้านบาทต่อปี

• การไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้ จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 520 ล้านบาทต่อปี

• การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายอื่น นอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 และกฎหมายหมิ่นประมาท จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงถึง 210 ล้านบาทต่อปี หากสมมติว่าไม่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะทางเลือกในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม อาทิ

1. พิจารณาลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาแบบทั้งจำทั้งปรับให้เหลือเท่าที่จำเป็น และควรมีการสังคายนาการกำหนดโทษทางอาญาของกฎหมายทั้งระบบ

2. การเพิ่มโทษปรับสูงสุดตามกฎหมายให้สูงขึ้น ควรมีกลไกในการเพิ่มโทษปรับสูงสุดอัตโนมัติตามดัชนีราคาผู้บริโภค และสอดคล้องกับความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อให้โทษปรับอยู่ในระดับที่เหมาะสมตลอดเวลา นอกจากนี้อาจนำค่าปรับตามรายได้มาใช้

3. การลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ระบบยุติธรรมด้วยวิธีต่างๆ อาทิ การสนับสนุนให้คู่กรณีไกล่เกลี่ยในคดีที่ยอมความกันได้ และการเพิ่มข้อจำกัดในการอุทธรณ์-ฎีกา โดยคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการลดปริมาณคดีกับสิทธิเสรีภาพในการฟ้องร้องต่อศาลของประชาชน