

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อัตลักษณ์ของระบบงานยุติธรรมทางอาญาที่ดีนั้นจะต้องขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้อบ่งชี้ที่สำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง เช่น ความสามารถทางสถิติของตำรวจในการจับกุมผู้กระทำความผิด หรือการลดลงของอัตราของผู้กระทำความผิดซ้ำทั้งเด็กและผู้ใหญ่ แต่จะต้องมองระบบงานยุติธรรมอย่างเป็นองค์รวมครอบคลุมทุกมิติของปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่คิดแยกส่วน ลดอัตราลงในแต่ละองค์กรและหันหน้าเข้าแก้ไขปัญหางานยุติธรรม

ความสำเร็จของระบบงานยุติธรรมนั้นจึงหมายถึงทุกองค์ประกอบจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการกับปัญหาของระบบที่ดีและครอบคลุมทุกมิติ นั้นหมายความว่า ทำอย่างไรที่จะทำให้ระบบยุติธรรมทางอาญามีความเป็นหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันหมายถึงกฎหมายนั้นต้องมีความเป็นธรรมตามกฎหมาย และความยุติธรรมตามความเป็นจริงและกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้นเป็นไปด้วยความเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติในบุคคลที่มีสถานะภาพทางมิตีอย่างเดียวกัน อันจักนำไปสู่ความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชนของงานยุติธรรม¹

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่งในระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยเราในปัจจุบัน นั่นก็คือ ค่าใช้จ่ายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยซึ่งมีราคาแพง เพราะโดยหลักเศรษฐศาสตร์แล้วการเสียค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าหรือดำเนินการใดๆ ก็ตาม ราคาหรือค่าใช้จ่าย ก็ต้องเหมาะสมกับสินค้าหรือบริการที่ได้รับ โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเงินที่นำมาใช้สอยต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นเงินภาษีของประชาชนทั้งประเทศ เงินจึงเป็นอีกปัจจัยที่สำคัญที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาดำเนินถึงและใช้ให้เหมาะสมกับสิ่งที่สังคมหรือประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของในประเทศได้เสียสละกันให้มาเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข²

¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2545). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย. หน้า 26.

² ธาณี วรภัทร์. (2554). วิกฤตราชทัณฑ์ วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า 77.

นอกจากนี้ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ให้ทัศนะต่อสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยประการสำคัญคือระบบยุติธรรมของไทยแทบจะไม่มีการบริหารงานยุติธรรมในภาพรวม มีการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมมากเกินไป ขาดการกลั่นกรองคดีให้มีประสิทธิภาพทำให้เกิดผลการดำเนินคดีมีความล่าช้าก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ขาดทิศทางและความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน บางองค์กรมีโครงสร้างที่กว้างใหญ่เกินไปอันส่งผลต่อการทำงานทำให้ประสิทธิภาพลดน้อยลง แต่ต้นทุนในงบประมาณแผ่นดินกลับสูงขึ้น³

ตารางที่ 1.1 สถิติงบประมาณของส่วนราชการในกระบวนการยุติธรรมและวงเงินทั่วประเทศตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547-2552⁴

หน่วย : ล้านบาท

ส่วนราชการ	ปีงบประมาณ					
	2547	2548	2549	2550	2551	2552
วงเงินทั่วประเทศ	1,028,000	1,200,000	1,360,000	1,566,200	1,660,000	1,835,000
วงเงินกระบวนการยุติธรรม	65,580.7642	66,353.6407	76,848.2482	86,179.8827	91,950.9754	103,718.2504
1. สำนักงานศาลยุติธรรม	6,651.9754	7,097.0873	8,283.2688	8,631.1263	9,808.8143	11,177.4183
2. สำนักงานอัยการสูงสุด	3,325.6746	2,513.5884	4,041.0446	4,775.6348	5,035.8335	5,936.7882
3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	44,201.5370	44,018.4288	51,843.2878	58,668.1321	62,510.6617	69,882.9382
4. สำนักงาน ป.ป.ช.	96.2622	152.7568	230.9091	170.1308	144.0625	213.8897
5. กระทรวงยุติธรรม	11,305.3150	11,753.7794	12,449.7379	13,934.8587	14,451.6034	16,507.2160
- สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ	-	-	-	-	-	-
- สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม	287.8298	390.4564	744.2402	627.6476	614.5004	612.3424
- กรมคุมประพฤติ	818.2046	735.1287	883.9392	1,208.9454	1,233.9338	1,408.8165
- กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ	207.3479	194.4157	252.2939	340.2216	413.8289	439.9047
- กรมบังคับคดี	439.2969	420.4049	502.6969	611.8240	621.3383	678.7356

³ แจ่มุมของต้นทุนงบประมาณแผ่นดินด้านกระบวนการยุติธรรมนั้น นอกจากนักวิชาการด้านกฎหมายในต่างประเทศได้วิเคราะห์ในภาพรวมของต้นทุนของระบบยุติธรรมแล้ว ยังลงรายละเอียดถึงประเภทหรือชนิดของผู้ต้องหาที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองในคดีอาญาได้หรือผู้ต้องหาที่จำเป็นต้องขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐหลายแห่งปัจจัยว่าเป็นการเพิ่มต้นทุนในกระบวนการยุติธรรมแค่ไหนเพียงใด อ้างถึงใน Anon. (1979). Costs and the Plea Bargaining Process: Reducing the Price of Justice to the Nonindigent Defendant. The Yale Law Journal Vol. 89, No. 2. pp. 333-352.

⁴ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม. (2552, สิงหาคม-กันยายน). “สถิติงบประมาณของส่วนราชการในกระบวนการยุติธรรม.” วารสารยุติธรรม, ปีที่ 2, ฉบับที่ 6. หน้า 17.

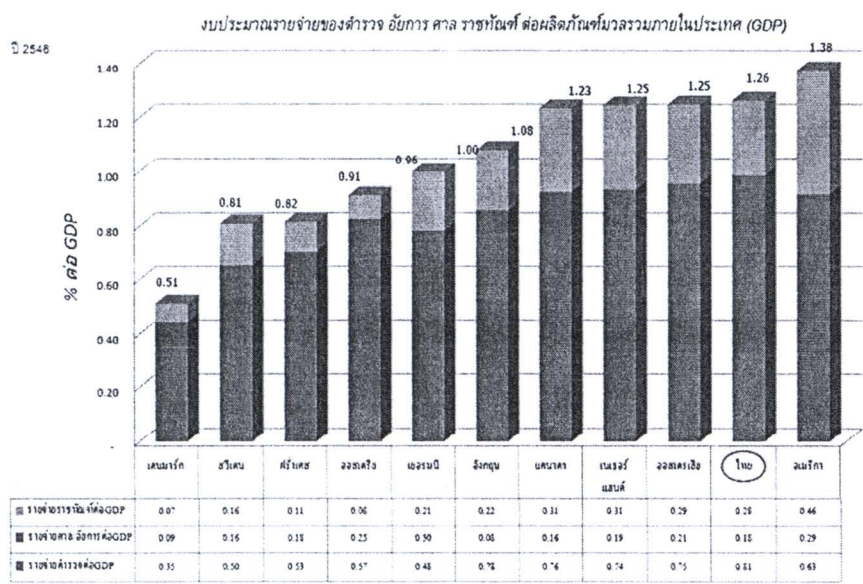
จากตารางที่ 1.1 รายละเอียดของงบประมาณของกรมกองต่างๆ ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม โดยเทียบข้อมูลทางสถิติงบประมาณของส่วนราชการในกระบวนการยุติธรรมและวงเงินทั้งประเทศ จะพบว่างบประมาณของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทยเพิ่มขึ้นทุกปี อาทิ สำนักงานศาลยุติธรรม จาก 6,651.9754 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 11,177.4183 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 ขณะที่กระทรวงยุติธรรมเพิ่มขึ้นจาก 11,305.3150 ล้านบาท เป็น 16,507.2160 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งจะเห็นได้ว่าทุกกรมกองและหน่วยงานในกำกับดูแลทั้งหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรม อาทิ สำนักงานอัยการสูงสุดและศาลยุติธรรม งบประมาณแผ่นดินขององค์กรทั้งหมดเหล่านี้ต่างมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง

ในการพิจารณางบประมาณของรัฐกับค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยผ่านกระทรวง กรม กองต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น มุมมองทางนิติเศรษฐศาสตร์⁵ อธิบายว่าปัญหาดังกล่าวของระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยเกิดจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) ที่ขาดประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมกับการจัดการในระบบยุติธรรม

หากพิจารณาในแง่มูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยวัดจากงบประมาณภาครัฐของระบบดังกล่าวทั้งที่มาจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล และราชทัณฑ์ พบว่า งบประมาณด้านนี้ของประเทศไทยสูงถึง 64,643 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ หรือร้อยละ 1.26 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยงบประมาณรายจ่ายของตำรวจมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 64 ของรายจ่ายของระบบยุติธรรมทางอาญาทั้งหมด รองลงมาคือศาลยุติธรรมและกรมราชทัณฑ์ งบประมาณรายจ่ายของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยมีอัตราการขยายตัวของงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ 6.6 ต่อปี ซึ่งทำให้ในปี พ.ศ. 2550 งบประมาณด้านนี้ของไทยเพิ่มขึ้นเป็น 81,585 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม งบประมาณของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยต้องประมาณ

⁵ นิติเศรษฐศาสตร์ (Law and Economic) หรือเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ด้วยกฎหมาย (Economic Analysis of Law) เป็นศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาประเด็นสำคัญทางกฎหมาย ทฤษฎีกฎหมาย การตีความกฎหมาย การออกแบบกฎหมาย การประเมินคุณค่าทางกฎหมาย และผลกระทบของกฎหมายต่อพฤติกรรมตัวละครที่เกี่ยวข้องและต่อสังคม โดยใช้ระเบียบวิธีหรือวิธีวิทยา (Methodology) ทางเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical Economics) เป็นกรอบและเครื่องมือมาตรฐานในการวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบจำลองว่าด้วยการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Model) อ้างถึงใน ดร. สมเกียรติ และคณะ. (2554). การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์. หน้า 1-9.

รายจ่ายประจำปีของไทยมีสัดส่วนลดลงเล็กน้อยมาอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 5.2 ในปี พ.ศ. 2550 ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 2



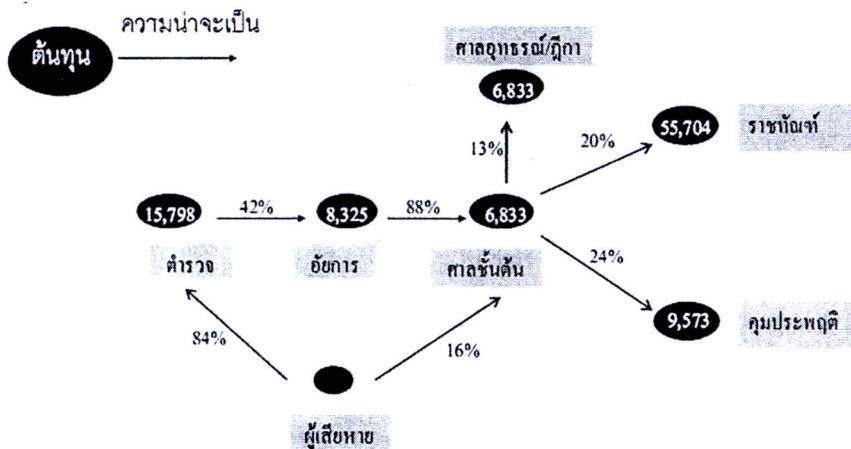
ภาพที่ 1.1 งบประมาณของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศต่อ GDP⁶

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ไทยมีขนาดของระบบยุติธรรมทางอาญาที่ค่อนข้างใหญ่ ตารางที่ 2 แสดงสัดส่วนงบประมาณด้านระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศต่างๆ ต่อ GDP ในปี พ.ศ. 2546 สัดส่วนดังกล่าวของไทยอยู่ที่ร้อยละ 1.261 ซึ่งนับว่าสูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วต่างๆ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน สวีเดน เดนมาร์ก⁷

และเมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในระดับจุลภาคของไทย จะเห็นความเปลี่ยนแปลงของระบบยุติธรรมอย่างเห็นได้ชัด หากเปรียบเทียบต้นทุนโดยประมาณต่อคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในแต่ละขั้นตอนจะเห็นถึงงบประมาณที่รัฐต้องสูญเสียไปในแต่ละกระบวนการเป็นจำนวนมาก ดังตารางที่ 3

⁶ งบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยจากสำนักงบประมาณ งบประมาณของต่างประเทศรวบรวมจาก Social and Planning Office (2004) และ เว็บไซต์หน่วยงานต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ส่วนข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในของประเทศต่างๆ มาจากธนาคารโลก.

⁷ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ปกป้อง ศรีสนิท และคณะ. (2554). นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย. หน้า 15.



ภาพที่ 1.2 ต้นทุนโดยประมาณของเส้นทางคดีในกระบวนการยุติธรรม⁸

จากภาพที่ 1.2 เป็นแบบจำลองแสดงเส้นทางของคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในการประมาณการต้นทุนในชั้นพนักงานสอบสวน คณะผู้วิจัยใช้งบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เฉพาะงบประมาณด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ซึ่งได้แก่การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน การตรวจพิสูจน์หลักฐานและการดำเนินการด้านนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ และการสนับสนุนการปฏิบัติด้านการสอบสวน โดยในปี พ.ศ. 2551 งบประมาณในส่วนดังกล่าวมียอดรวมทั้งสิ้น 8,956 ล้านบาท เมื่อคิดเฉลี่ยด้วยจำนวนในชั้นพนักงานสอบสวนจำนวน 566,914 คดี (แบ่งเป็นคดีที่ค้างมาจำนวน 79,379 คดี และคดีที่รับแจ้งใหม่ 487,535 คดี) จะพบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในการดำเนินการชั้นพนักงานสอบสวนคือ 15,798 บาท ส่วนต้นทุนในชั้นพนักงานอัยการ คณะผู้วิจัยใช้งบประมาณของสำนักงานอัยการสูงสุดในการประมาณต้นทุนในชั้นพนักงานอัยการ โดยในปี พ.ศ. 2551 งบประมาณในส่วนการอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีมูลค่า 4,993 ล้านบาท เมื่อคิดเฉลี่ยด้วยจำนวนคดีที่พนักงานอัยการรับผิดชอบ (ทั้งที่สั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้อง) จำนวน 599,798 คดี จะพบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในการดำเนินการชั้นพนักงานอัยการคือ 8,325 บาท ส่วนในศาลชั้นต้น งบประมาณในปี พ.ศ. 2551 มีจำนวน 9,573 ล้านบาท เมื่อคิดเฉลี่ยด้วยจำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง โดยรวมทั้งศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา รวมทั้งสิ้น 1.4 ล้านคดี จะพบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในศาลชั้นต้นคือ 6,833 บาท

⁸ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2554). ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า 61-62.

ต่อคดี ส่วนต้นทุนในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา คณะผู้วิจัยได้สมมติค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดีในชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาคือ 6,833 บาทต่อคดี เท่ากับศาลชั้นต้น ส่วนต้นทุนในขั้นตอนของราชทัณฑ์และคุมประพฤติ คณะผู้วิจัยใช้การประมาณการต้นทุนที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเฉพาะการอำนวยความสะดวกหลังการพิจารณาคดีโดยในปี พ.ศ. 2551 งบประมาณมีมูลค่า 7,401 และ 1,208 ล้านบาทตามลำดับ เมื่อคิดเฉลี่ยด้วยจำนวนนักโทษและผู้ถูกคุมประพฤติจำนวน 132,870 และ 126,154 คนตามลำดับ จะพบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีในการดำเนินการหลังการพิจารณาคดีคือ 55,704 และ 9,573 บาทต่อปีตามลำดับ ซึ่งต้นทุนดังกล่าวถือว่าเป็นต้นทุนขั้นต่ำของการดำเนินงานหลังการพิจารณาคดีในแต่ละคดี เนื่องจากในแต่ละคดีอาจมีนักโทษหรือผู้ถูกคุมประพฤติกว่าหนึ่งคน และแต่ละคนอาจต้องโทษหรือถูกคุมประพฤติเกินกว่าหนึ่งปี

เนื่องจากขั้นตอนหลักในการจัดเก็บข้อมูลในการศึกษาคือศาลชั้นต้น การประมาณการหาต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมุ่งหาต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในแต่ละขั้นตอนต่อ 1 คดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น โดยแบ่งขั้นตอนออกเป็นกระบวนการในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา และชั้นหลังการพิจารณาคดี ซึ่งได้แก่ ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ และสถานพินิจ โดยการประมาณการต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในแต่ละขั้นตอนจะใช้ต้นทุนเฉลี่ยจากงบประมาณของแต่ละหน่วยงานในปีงบประมาณ 2551 ส่วนการประมาณการต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายขั้นตอนต่อเนื่องกันนั้น จะทำโดยรวมต้นทุนในแต่ละขั้นตอน โดยกรณีที่เกิดมีหลายเส้นทางที่เป็นไปได้ ก็จะใช้ต้นทุนเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนักด้วยความน่าจะเป็น (probability) ของแต่ละเส้นทาง

ทั้งนี้ผลจากการเข้าสมการสูตรทางการคำนวณจากงานวิจัยด้านนิติเศรษฐศาสตร์ต่อคดีพบว่า ต้นทุนในชั้นพนักงานสอบสวนคือ 39,751 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น ต้นทุนในชั้นอัยการเท่ากับ 8,823 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล ต้นทุนในชั้นศาลชั้นต้นเท่ากับ 20,271 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น ต้นทุนในศาลอุทธรณ์เท่ากับ 5,851 บาทต่อคดี และศาลฎีกาเท่ากับ 1,915 บาทต่อคดี โดยรวมแล้วจะพบว่าต้นทุนเฉลี่ยทั้งหมดต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นมีอัตราที่สูงมากคือมีจำนวน 76,612 บาทต่อคดี⁹

ยิ่งไปกว่านั้นจากการคำนวณของงานวิจัยถือเป็นแค่ต้นทุนขั้นต่ำและเป็นต้นทุนเฉพาะของรัฐเท่านั้น ยังไม่ได้รวมต้นทุนของคู่กรณี โดยเฉพาะต้นทุนในการจ้างทนายความ ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) จากเวลาที่สูญเสียไปในระหว่างพิจารณาคดี ต้นทุนเสียโอกาสในการทำงานของผู้ถูกจำคุกหรือกักขัง ตลอดจนต้นทุนที่ yak ต่อการประมาณการเนื่องจากมีลักษณะ

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 62.

อติวิสัย (subject) สูง เช่น ต้นทุนทางจิตใจของโจทก์และจำเลยจากการสูญเสียต่างๆ การที่จำเลยไม่ได้เลื่อนตำแหน่งในราชการในระหว่างที่การพิจารณาคดียังไม่เสร็จสิ้น เป็นต้น¹⁰

เมื่อพิจารณาในด้านของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมปลายน้ำอันได้แก่เจ้าหน้าที่เรือนจำ พบว่าอยู่ในสถานการณ์วิกฤตเป็นอย่างมาก ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 1.2 งบประมาณต่อผู้ต้องขังต่อเจ้าหน้าที่¹¹

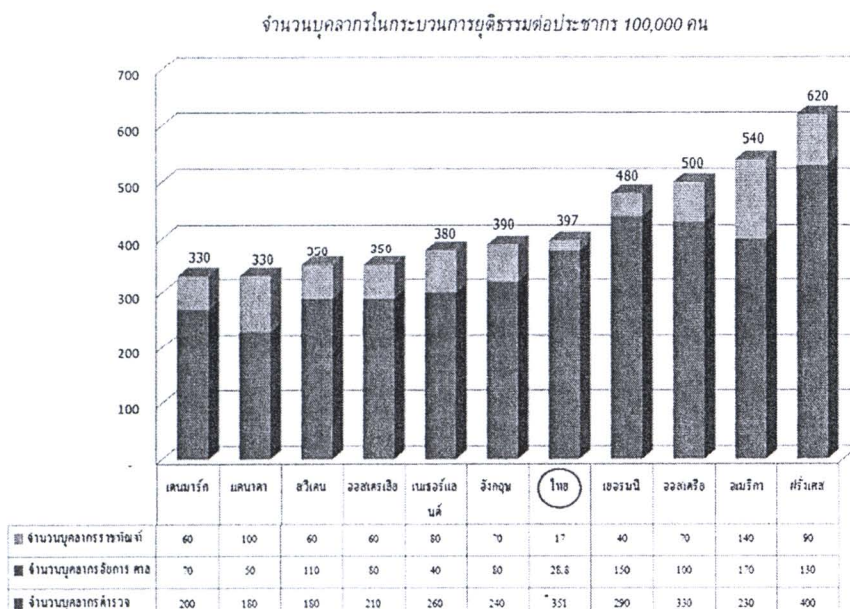
ปี	งบประมาณ	ผู้ต้องขัง	เจ้าหน้าที่	ผู้ต้องขัง:เจ้าหน้าที่
2547	6,116,380,700	167,142	12,480	14 : 1
2548	6,100,122,800	162,293	10,978	15 : 1
2549	6,069,171,000	152,625	11,321	13 : 1
2550	6,323,584,707	168,656	12,217	14 : 1
2551	7,398,396,900	188,398	11,336	16 : 1
2552	8,666,628,500	212,058	11,336	18 : 1

จากตารางจะพบว่าอัตราส่วนของผู้ต้องขังต่อเจ้าหน้าที่เมื่อเทียบกับงบประมาณในแต่ละปีแล้วมีจำนวนสัดส่วนเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด อาทิ ในปี พ.ศ. 2547 อัตราส่วนผู้ต้องขังต่อเจ้าหน้าที่อยู่ที่ 14: 1 ในปี 2551 เพิ่มขึ้นเป็น 16: 1 และในปี พ.ศ. 2552 เพิ่มสูงขึ้นเป็น 18: 1

เห็นได้ว่าสภาพของเรือนจำในประเทศไทยเรานั้นแออัดมาก หนังสือพิมพ์ Bangkok Post ฉบับวันพุธที่ 1 มิถุนายน 2554 รายงานว่าในปัจจุบันมีผู้ต้องขังทั้งสิ้น 224,300 คน ในทัณฑสถานจำนวน 143 แห่งทั่วประเทศซึ่งมีความจุทั้งสิ้นเพียง 105,748 คน ประเทศไทยเรามีปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นอันดับ 8 ของโลก ในขณะที่ตามระเบียบของกรมราชทัณฑ์ของเรากำหนดให้ผู้ต้องขังแต่ละคนมีพื้นที่ 2.25 ตารางเมตร แต่ในขณะนี้ผู้ต้องขังแต่ละคนมีพื้นที่เพียง 1.1 ตารางเมตรเท่านั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิกฤตราชทัณฑ์และวิกฤตกระบวนการยุติธรรมโดยแท้¹²

นอกจากนี้ เมื่อนำข้อมูลบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์ของไทยไปเปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากรในต่างประเทศดังข้อมูลตามตารางที่ 5

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 66.
¹¹ ธาณี วรภัทร์. (2554). วิกฤตราชทัณฑ์ วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า 1-9.
¹² คณิต ณ นคร. (2554, 1 มิถุนายน). “วิกฤตราชทัณฑ์.” บางกอกโพสต์. หน้า 3.



ภาพที่ 1.3 บุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ¹³

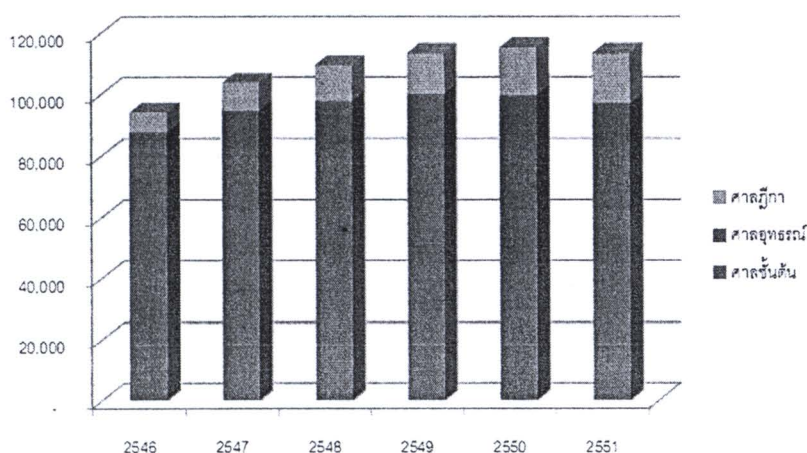
- หมายเหตุ: 1. จำนวนบุคลากรของไทยได้รวมข้าราชการตุลาการด้วยเพื่อให้อยู่ในฐานเดียวกันกับข้อมูลต่างประเทศ
2. ข้อมูลของไทยเป็นข้อมูลปี พ.ศ. 2548 ข้อมูลของต่างประเทศเป็นข้อมูลปีพ.ศ. 2546 โดยกรณีที่ไม่มีข้อมูลจะใช้ข้อมูลปีที่ใกล้เคียง

จากภาพที่ 1.3 แสดงจำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยพบว่าประเทศที่มีสัดส่วนจำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาต่อประชากรสูงสุดคือฝรั่งเศส ซึ่งมีจำนวนบุคลากร 620 คนต่อประชากรแสนคน รองลงมาคือสหรัฐอเมริกา ออสเตรีย เยอรมัน และไทย โดยประเทศไทยมีสัดส่วนดังกล่าวเท่ากับ 397 คนต่อประชากรแสนคน บุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยส่วนใหญ่คือตำรวจ โดยในปี พ.ศ. 2548 ไทยมีตำรวจ 221,215 คน บุคลากรด้านศาลยุติธรรมประมาณ 13,594 คน (ผู้พิพากษา 3,594 คน และข้าราชการตุลาการประมาณ 10,000 คน) บุคลากรด้านอัยการ 4,539 คน (อัยการ 2,670 คน และข้าราชการตุลาการ 1,869 คน) และมีเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 10,978 คน

¹³ จำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนข้อมูลต่างประเทศรวบรวมจาก Social and Planning Office (2004) ซึ่งเป็นตัวเลขโดยประมาณ และข้อมูลจำนวนประชากรของประเทศต่างๆ มาจากธนาคารโลก. สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2555, จาก <http://www.tdri.or.th/download/seminar/document/sm014.pdf>. p. 5.

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยมีขนาดระบบราชการด้านยุติธรรมทางอาญาที่ค่อนข้างใหญ่และใช้งบประมาณสูง อย่างไรก็ตามระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถรองรับกับจำนวนคดีความทั้งหมดจนเกิดปัญหาคดีล้นศาล และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

จำนวนคดีอาญาที่ค้างหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการของศาล 2546-2551



ภาพที่ 1.4 จำนวนคดีอาญาที่ค้างในศาล ปี พ.ศ. 2546-2551¹⁴

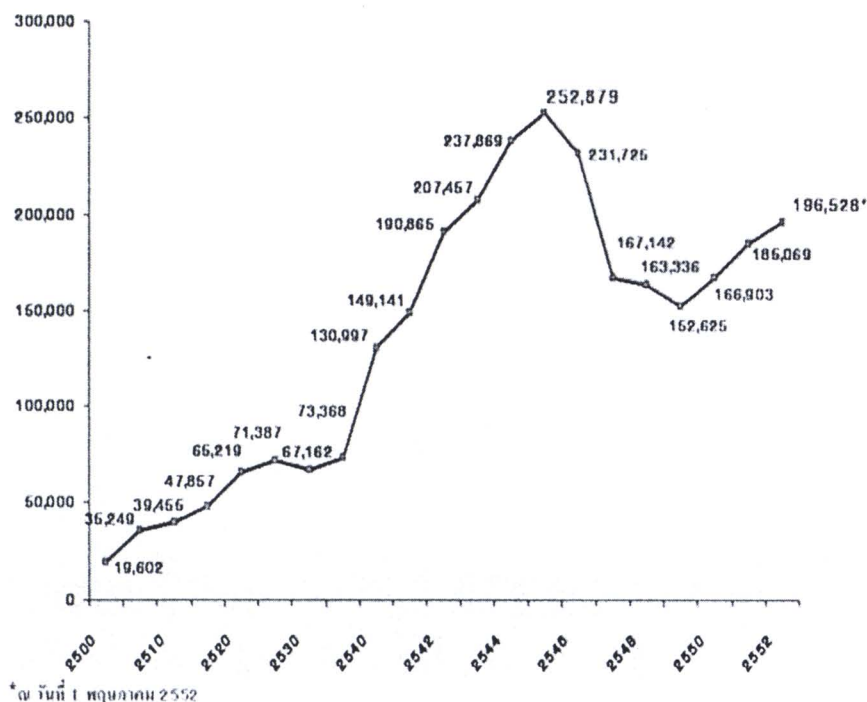
จากภาพที่ 1.4 แสดงจำนวนคดีอาญา ที่ค้างหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการของศาลในแต่ละปี โดยในปี พ.ศ. 2546 มีจำนวนคดีอาญาที่ค้างอยู่ในทั้ง 3 ศาล รวมทั้งสิ้น 96,703 คดี โดยจำนวนคดีอาญาที่ค้างอยู่ร้อยละ 60 เป็นคดีอาญาในศาลชั้นต้น จำนวนคดีอาญาที่ค้างในแต่ละปีมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเพิ่มขึ้นเป็น 116,075 คดีในปี พ.ศ. 2549 และคงอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันจนถึงปี พ.ศ. 2551 และจากสถิติของศาลยุติธรรมประจำปีงบประมาณ 2553 ณ เดือนกันยายน พบว่ามีจำนวนคดีอาญาค้างมาในศาลชั้นต้นทั่วประเทศทั้งสิ้น 60,891 เรื่อง คดีรับใหม่ 356,967 เรื่อง คดีเสร็จไป 355,735 เรื่อง และเป็นคดีค้างไป 62,123 เรื่อง¹⁵ ซึ่งน่าจะมีผลให้ผู้ที่ต้องการใช้กระบวนการทางศาลในการแก้ไขข้อพิพาทต่างๆ จะต้องใช้เวลาในการรอคอยมากขึ้นเรื่อยๆ หากเรายังไม่สามารถปฏิรูปกระบวนการพิจารณาความอาญาในขั้นตอนต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็หลีกเลี่ยง

¹⁴ ธารธร รัตนถนิมศร และคณะ. (2554). ปัญหาของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยจากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์. หน้า 17.

¹⁵ ข้อมูลรายชื่อศาลและสถิติคดีจากสำนักแผนงานและงบประมาณและสำนักงานศาลยุติธรรมปี 2553.

ไม่ได้ที่จะเกิดความไม่ยุติธรรมในสังคมดังคำกล่าวที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือ ความอยุติธรรม (Justice delayed is justice denied)

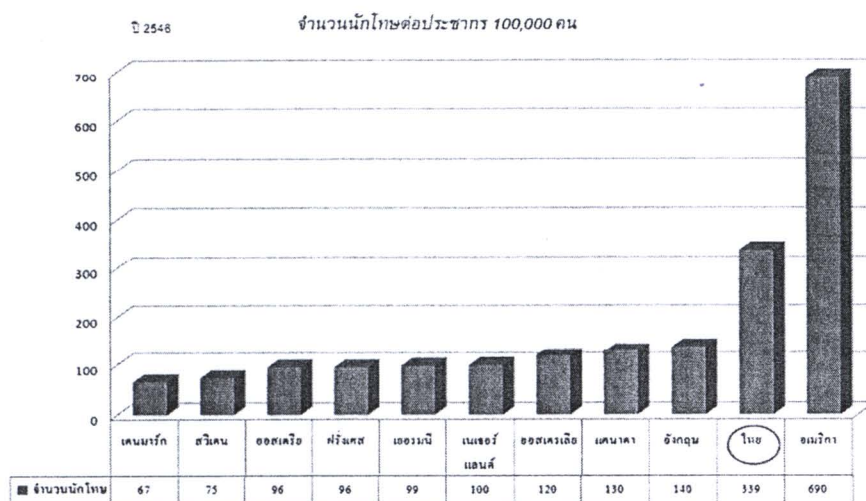
สอดคล้องกับจำนวนผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ ตั้งแต่ปี 2500 – 2552 ดังนี้¹⁶



ภาพที่ 1.5 จำนวนผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2500-2552

จะเห็นว่าจำนวนผู้ต้องขังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมามีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆอย่างต่อเนื่องแม้จะมีบางช่วงปีจะมีจำนวนลดลงก็ตามแต่ก็เป็นช่วงเวลาสั้นๆ เห็นได้จากหลังช่วงปี พ.ศ. 2549 นั้นจำนวนคดีเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยประมาณ อันได้แก่ พ.ศ. 2549 จำนวน 152,625 คน พ.ศ. 2550 จำนวน 165,316 คน พ.ศ. 2551 จำนวน 185,069 คน และ พ.ศ. 2552 พุ่งสูงถึง 196,528 คน

¹⁶ กรมราชทัณฑ์. (ม.ป.ป.). สถิติในรอบ 10 ปี. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2554,



- ปี 2550 จำนวนนักโทษของไทยลดลงเหลือ 165,316 คน อัตราส่วนนักโทษลดลงเหลือ 253 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคน
- สัดส่วนจำนวนนักโทษต่อจำนวนที่เรือนจำรองรับได้เท่ากับร้อยละ 170

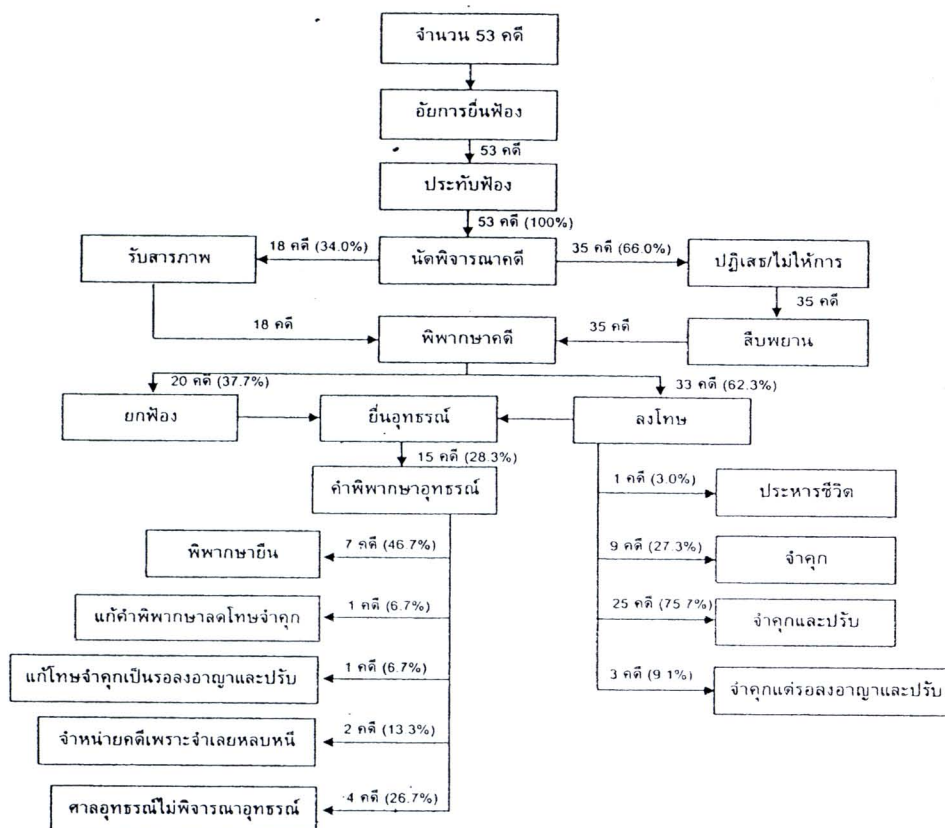
ภาพที่ 1.6 จำนวนนักโทษต่อประชากรของไทยเทียบกับต่างประเทศ¹⁷

จากภาพที่ 1.6 แสดงจำนวนนักโทษต่อประชากรของไทยเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งจะพบว่าในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยมีนักโทษในเรือนจำ 210,395 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนนักโทษ 339 คน ต่อประชากรหนึ่งแสนคน ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ มีสัดส่วนนักโทษต่อประชากรอยู่ในช่วงประมาณ 67-140 คน ต่อประชากรหนึ่งแสนคนเท่านั้น แม้ว่าในปี พ.ศ. 2550 จำนวนนักโทษของไทยจะลดลงเหลือ 165,316 คน ซึ่งเป็นผลมาจากการบังคับใช้จากพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลทำให้ นักโทษคดียาเสพติดลดลงไปมาก ทำให้อัตราส่วนนักโทษลดลงเหลือ 253 คน ต่อประชากรหนึ่งแสนคนก็ตาม แต่จำนวนนักโทษเรือนจำของไทยก็ยังมากกว่าความสามารถของเรือนจำจะรองรับได้ โดยสัดส่วนจำนวนนักโทษของไทยต่อจำนวนนักโทษที่เรือนจำรองรับได้เท่ากับร้อยละ 170 ซึ่งหมายความว่านักโทษต้องอยู่กันอย่างแออัดและเกิดแรงกดดันต่อการเพิ่มงบประมาณเพื่อเพิ่มความสามารถของเรือนจำในการรองรับนักโทษ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฒ นกร¹⁸ ให้หลักการและแนวคิดในการลดปริมาณผู้ต้องขังว่า การแก้ปัญหาของงานราชทัณฑ์นั้นต้องมีความร่วมมือกันทั้งระบบยุติธรรมทางอาญาที่เป็นต้น

¹⁷ ข้อมูลของไทยจากกรมราชทัณฑ์ ส่วนข้อมูลของต่างประเทศรวบรวมจาก Social and Cultural Planning Office (2004) และ European Sourcebook (2006) และข้อมูลจำนวนประชากรของประเทศต่างๆ มาจากธนาคารโลก. อ้างถึงใน ธารธร รัตนภูมิตรสร และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 17.

¹⁸ คณະนิตศาสตรปริดี พนมยงค์. (2552). โครงการศึกษาสถานการณ์ปัญหาและพัฒนาารูปแบบนวกทงของกฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย. หน้า 2-18.

ทางก่อนส่งมายังราชทัณฑ์ โดยต้องมีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติใหม่ร่วมกันว่าหากรัฐหาแนวทางหรือมาตรการทางเลือกในการลดปริมาณคดีผู้ต้องขังหรือใช้โทษจำคุกสำหรับบุคคลที่สมควรต้องได้รับโทษจำคุกจริงๆ ถ้าหากไม่ได้มีประโยชน์หรือได้ช่วยเหลือแก้ไขคนคนนั้นเลยก็ไม่สมควรส่งบุคคลนั้นเข้าคุก

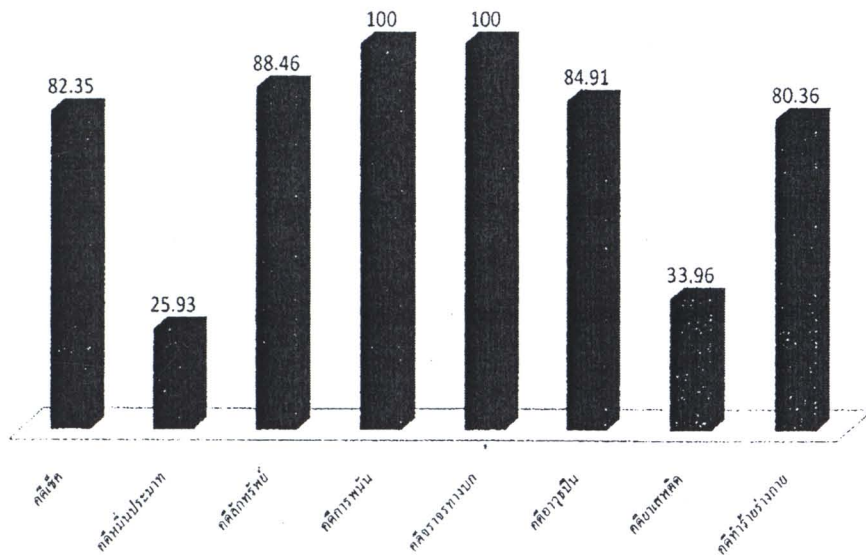


ภาพที่ 1.7 เส้นทางคดีอาชญากรรม¹⁹

จากภาพที่ 1.7 พบว่าในบรรดาคดีอาชญากรรมให้โทษที่พนักงานอัยการยื่นฟ้อง 53 คดี ศาลประทับรับฟ้องทั้ง 53 คดีคิดเป็นร้อยละ 100 ในชั้นพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น จำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ 35 คดีคิดเป็นร้อยละ 66 ให้การรับสารภาพ 18 คดี คิดเป็นร้อยละ 34 ทั้งนี้ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง 20 คดีคิดเป็นร้อยละ 37.7 และพิพากษาลงโทษ 33 คดีคิดเป็นร้อยละ

¹⁹ สถิติของเส้นทางคดีอาชญากรรมตามตารางที่ 9 นั้นผู้วิจัยได้มาจากการสุ่มตัวอย่างของคดีอาญาในชั้นพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นในช่วงปี พ.ศ. 2546-2551 อ้างถึงใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (2554). โครงการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์. หน้า 47.

62.3 โดยในส่วนของบทกำหนดโทษ ศาลชั้นต้นกำหนดให้ประหารชีวิต 1 คดี จำคุก 9 คดี จำคุกและปรับ 25 คดี และจำคุกแล้วรอการลงอาญาและปรับ 3 คดี



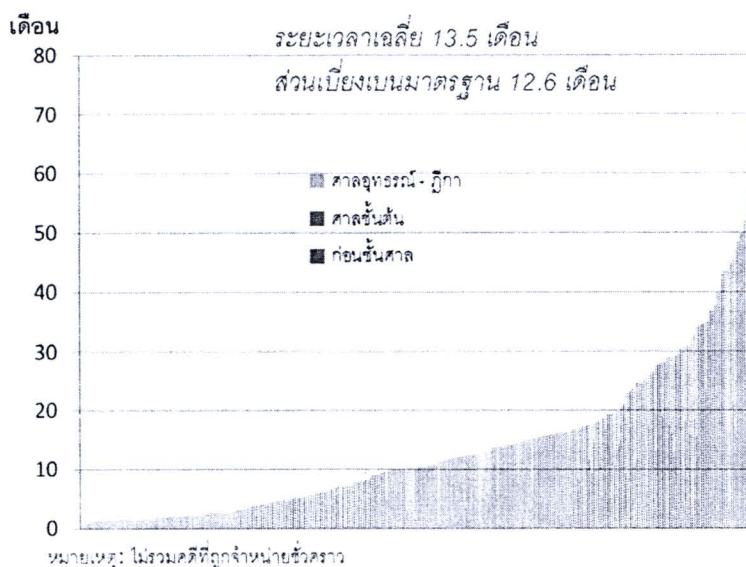
ภาพที่ 1.8 อัตราการรับสารภาพในเปดฐานความผิด²⁰

เมื่อศึกษาภาพที่ 1.8 ซึ่งเป็นการสรุปตัวอย่างของคณะผู้วิจัยคดีอาญาในชั้นพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๑ ในคดีเช็ก คดีลักทรัพย์ คดีการพนัน คดีการจราจรทางบก หรือแม้กระทั่งคดีทำร้ายร่างกาย อัตราการรับสารภาพเป็นจำนวนที่สูงมากคือมากกว่า 80 เปอร์เซ็นต์เป็นต้นไป แตกต่างจากคดีหมิ่นประมาทและโดยเฉพาะในคดียาเสพติดมีอัตราส่วนการรับสารภาพของคดีที่ต่ำมากคือ ร้อยละ 25.93 และร้อยละ 33.96 ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์เปรียบเทียบระหว่างการรับสารภาพและการต่อสู้คดีของจำเลย อีกทั้งความรุนแรงของอัตราโทษในคดียาเสพติดนั้นมีอยู่สูง จำเลยอาจคาดคะเนได้ว่าแม้จะรับสารภาพแต่อัตราโทษที่ตนจะได้รับก็อาจไม่แน่นอนและไม่เป็นไปตามที่ตนเองต้องการ^{๒๑} ดังนั้นรัฐควรเร่งหามาตรการที่เป็นการจูงใจให้ผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือคดีอื่นๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการ

²⁰ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (๒๕๕๔). โครงการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์. หน้า 53.

^{๒๑} และฐานความผิดที่ต้องโทษมากที่สุดคือ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเช่นเดียวกัน รองลงมาคือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ คือ กำหนดโทษตามหมายจำคุกมากที่สุดอยู่ที่กำหนดโทษ 2-5 ปี รองลงมาคือ 5-10 ปี อ้างถึงในธานี วรภัทร์. เล่มเดิม. หน้า 74.

สืบสวนสอบสวนหรือความหาพยานหลักฐานแก่คดีหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวผู้บงการใหญ่ที่อยู่เบื้องหลัง แทนที่จะเป็นโทษจำคุกหรือโทษจำคุกที่รุนแรงซึ่งสุดท้ายยอมนำมาซึ่งต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก



ภาพที่ 1.9 ระยะเวลาในการพิจารณาคดี²²

ตามภาพที่ 1.9 เนื่องจากการศึกษาคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น ทำให้ทราบถึงระยะเวลาในการพิจารณาคดีในขั้นตอนต่างๆของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งในขั้นตอนก่อนชั้นศาล การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นและการพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์และศาลฎีกา ซึ่งจากตารางพบว่า คดีต่างๆ ใช้เวลาทั้ง 3 ขั้นตอนรวมกันประมาณ 13.5 เดือน โดยมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสูงถึง 12.6 เดือน ซึ่งชี้ให้เห็นว่ามีคดีส่วนหนึ่งที่ใช้เวลานานมากถึง 60-70 เดือน และมีคดีจำนวนหนึ่งที่ใช้เวลาต่ำกว่า 1 ปี เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดจะพบว่า ในคดีไม่ยุ่งยาก เช่น การพนัน ลักทรัพย์ รวมทุกขั้นตอนใช้เวลาไม่นานคือ 1.27 และ 4.0 เดือนแต่ในคดียาเสพติดและการทำร้ายร่างกาย กลับพบว่ามีระยะเวลานานถึง 18.1 และ 12.1 เดือน²³

²² ทรงพล สงวนจิตร และคณะ. (2554). ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2555, จาก <http://www.tdri.or.th/download/seminar/document/sm014.pdf>.

²³ รายละเอียดและวิธีการคำนวณระยะเวลาในการพิจารณาคดีทางสถิติชั้นสูงเชิงนิติเศรษฐศาสตร์. อ้างถึงในการวิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเชิงประจักษ์. ธารธร รัตนนฤมิตร และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 56-57.

อีกทั้งจากข้อมูลสถิติเปรียบเทียบการรับสำนวนมาดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ปี พ.ศ. 2544-2552 ดังนี้²⁴

ตารางที่ 1.3 สถิติเปรียบเทียบการรับสำนวนมาดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ปี พ.ศ. 2544-2552

ประเภทสำนวน	2544	2545	2546	2548	2552
1. ความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา	560,397	559,311	453,768	402,276	533,264
2. ความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา (เว้นคดีเปรียบเทียบ)	84,776	90,903	90,230	82,644	64,396
3. ความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัว(เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)	1,856,023	2,034,582	2,807,838	3,484,985	3,057,985
4. ความอาญาไม่ปรากฏผู้กระทำความผิด	40,905	42,651	46,483	49,094	37,553
5. ชันสูตรพลิกศพ	2,499	3,178	3,497	1,448	608
6. ความอาญาแก้ต่าง	265	331	400	1,020	1,017
7. ความแพ่งว่าต่างแก้ต่าง	12,722	13,571	15,964	13,959	19,187
8. ความอาญาที่ยื่นอุทธรณ์	26,662	33,252	34,471	18,855	25,769
9. ความอาญาที่ยื่นฎีกา	4,651	6,047	5,568	4,630	6,689
รวม	2,588,900	2,783,826	3,458,219	4,058,916	3,746,468

ตามตารางดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า มีจำนวนคดีจากการฟ้องของพนักงานอัยการต่อศาลเมื่อเปรียบเทียบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึง พ.ศ. 2552 มีค่าทางสถิติอย่างมีนัยยะสำคัญ อาทิ สำนวนความอาญาแก้ต่างเพิ่มขึ้นจากจำนวน 265 คดี ในปี พ.ศ. 2544 พุ่งเป็น 1,017 คดี ในปี พ.ศ. 2552 ความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ) พุ่งขึ้นจาก 1,856,023 คดี ในปี พ.ศ. 2544 เป็น 3,484,985 คดี ในปี 2548 ก่อนจะลดลงมาเหลือ 3,057,985 คดี ในปี พ.ศ. 2552 และเมื่อพิจารณาสถิติคดีอาญาในภาพรวมแล้ว พบว่า เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญจากปีพ.ศ.2544 มีจำนวน 2,588,900 คดี พ.ศ. 2545 เพิ่มขึ้นเป็น 2,783,826 คดี.ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ยังเพิ่มสูงขึ้นเป็น 3,458,219 คดี และ 4,058,916 คดี ในปี พ.ศ. 2548

²⁴ สำนักงานอัยการสูงสุด. (ม.ป.ป.). สถิติเปรียบเทียบการรับสำนวนมาดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ปี 2544-2552. สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2553, จาก <http://www.tech.ago.go.th/stat/50/สถิติทั่วประเทศปี 2500-2552.htm>.

อย่างไรก็ดีเครื่องมือที่จัดทำขึ้นบรรลุดูประสงคดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งว่าก็ต้องมีการวางรากฐานทางกฎหมายที่ดีเพื่อให้เอื้ออำนวยแก่ผู้ปฏิบัติงานในระบบงานยุติธรรมในการใช้ดุลยพินิจในการถ่วงดุลระบบงานยุติธรรมให้มีความเหมาะสมไปในแต่ละสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกาภิวัตน์ในยุคที่มีการเคลื่อนไหลทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม จากอารยธรรมที่มีลักษณะต่างประเทศรวมไปถึงพิเคราะห์ถึงรากฐานอันเป็นนิติวิธีของระบบกฎหมายว่ามีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกันมากพอที่จะนำกฎหมายของต่างประเทศมาบังคับใช้มากน้อยเพียงใด

จากข้อมูลทางสถิติดังกล่าว ทำให้เราทราบว่า การแก้ปัญหาในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มปริมาณบุคลากร อาคารสถานที่ ขยายองค์กร งบประมาณ ฯลฯ เป็นการแก้ปัญหกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยที่มีปริมาณคดีล้นศาลหรือเกินกว่าที่ศักยภาพจะรองรับได้ตามปกติได้อย่างยั่งยืนและถาวร ทั้งกลับจะเป็นการไปมีผลกระทบกับหรือสร้างปัญหาอื่นเพิ่มขึ้นอีก เช่น คุณภาพของบุคลากร กระบวนการยุติธรรมราคาแพง ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลในทางอาญา เป็นต้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าและสร้างนโยบายในการนำมาตรการและกลไกใหม่ๆ ตลอดจนติดตามประเมินผลมาตรการและกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ เพื่อการบริหารจัดการคดีที่สามารถทำให้ลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน²⁵

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิเคราะห์ข้อมูลรอบด้านไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางสถิติงบประมาณของส่วนราชการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทยและต่างประเทศ งบประมาณเทียบต่อหนึ่งคดี บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมไทยและต่างประเทศ จำนวนคดีอาญาที่ค้างในศาล จำนวนผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ อัตราการรับสารภาพแปลฐานความผิด โดยเฉพาะในคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดียาเสพติด ระยะเวลาในการพิจารณาคดีอีกทั้งจากข้อมูลสถิติเปรียบเทียบการรับสำนวนมาดำเนินคดีของพนักงานอัยการทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาปริมาณคดีล้นศาลและนักโทษล้นคุก ทั้งนี้แม้จะพบว่าสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากปัญหาและปัจจัยในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือแม้แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรก็ตามซึ่ง

²⁵ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. (2550). โครงการติดตาม ประเมินผล และพัฒนารูปแบบและแนวทางในการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลประจำปีงบประมาณ 2550 (รายงานการวิจัย). หน้า 2-5.

มีลักษณะของปัญหาที่ซับซ้อนอยู่หลายประการ²⁶ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่รัฐโดยพนักงานสอบสวนก็จะทำสำนวนและส่งต่อไปพนักงานอัยการเพื่อฟ้องร้องผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ความจริงในชั้นศาล ดังนั้นปัญหานักโทษล้นคุกกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดแนบแน่น เช่นนี้แล้วหากรัฐหามาตรการทางกฎหมายในการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมหรือหามาตรการในการลดระยะเวลาในการดำเนินคดีทั้งในชั้นการสอบสวนฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาได้ ก็ย่อมที่จะทำให้ปริมาณคดีที่พนักงานอัยการฟ้องร้องและปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดน้อยลงไปได้ สอดคล้องกับดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ รองประธานทีดีอาร์ไอในฐานะหัวหน้าโครงการวิจัยวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (สกว.) ซึ่งนำเสนอผลการศึกษาโดยสรุปว่า เห็นด้วยที่จะต้องหามาตรการอย่างเร่งด่วนในการทำให้ต้นทุนรัฐนั้นลดลง หนึ่งในนั้นก็คือ การเพิ่มบทบาทให้พนักงานอัยการในการถ่วงดุลคดีที่เข้าสู่ศาลชั้นต้นอันเป็นต้นน้ำ (upstream) ซึ่งถือได้ว่าเป็นทางเลือกในการปฏิรูปที่มีผลในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมได้เป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการออกแบบกฎกติกาต่างๆ ที่ทำให้เกิดแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสมหลายประการ โดยเฉพาะการใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาท รัฐจึงควรรหาวิธีการในการลดต้นทุน

²⁶ ความขัดแย้งอันอาจก่อให้เกิดข้อพิพาททางสังคมหรือกฎหมายนั้นมีลักษณะที่ซับซ้อนเกินกว่าที่จะอธิบายด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งเช่น เศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว Nelson ระบุว่าความขัดแย้งในสังคมอาจเกิดขึ้นได้หลายปัจจัย ได้แก่

1. ทศนคติของสังคมในเรื่องความชอบธรรมโดยรวมของสังคม ซึ่งรวมถึงความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจด้วย
2. ความคาดหวังต่ออนาคตที่ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านอื่นๆ หากสังคมมีแนวโน้มที่ดีขึ้นบุคคลในสังคมนั้นก็มีแนวโน้มจะยอมอดกลั้นต่อความขัดแย้ง ไม่แสดงความไม่พอใจออกมาเท่าสังคมที่หยุดนิ่งหรือถดถอยหลัง
3. ความเป็นกลุ่มก้อนของคนในสังคม รวมถึงความสามารถในการรวมกลุ่ม
4. ช่องทางในการฟ้องร้องและจัดการความขัดแย้งของสังคม เช่น ถ้าหากมีกระบวนการตัดสินข้อพิพาทอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับก็จะลดความขัดแย้งลงได้ รวมทั้งโอกาสที่จะเกิดความรุนแรงจากความขัดแย้งนั้น
5. ความสามารถของรัฐในการลดความขัดแย้งมิให้ปรากฏตัวออกมา
6. ธรรมเนียมปฏิบัติของชนชั้นปกครองและองค์กรทางการเมือง

อ้างอิงใน ดร. สมชัย จิตสุชน ดร. ธิดา อินทรโชติ และ ดร. ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์. (2548). ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม: ทฤษฎี ประสพการณ์ และแนวทางสมานฉันท์ (รายงานวิจัย). หน้า 4-7.

และเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมอย่างเร่งด่วน²⁷ ซึ่งการแก้ไขปัญหาคอขวดเพื่อลดความขัดแย้งอาจใช้กระบวนการเจรจาต่อรองหรือไกล่เกลี่ย (Negotiation) โดยคู่กรณีอาจทำการเจรจากันเองหรือมีคนกลางเพื่อลดความขัดแย้งและให้เกิดความเป็นธรรม²⁸

ปัจจุบันมากกว่า 90% ของคดีอาญาในสหรัฐอเมริกาเสร็จสิ้นไปโดยคำรับสารภาพของจำเลยอันมาจากกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ และประมาณ 90% โดยอเมริกาครองความเป็นต้นแบบของวิธีการต่อรองคำรับสารภาพเชิงประจักษ์มาอย่างยาวนาน โดยนอกจากจะช่วยลดระยะเวลาและลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลและนักโทษล้นคุกแล้ว ยังช่วยลดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ซึ่งกฎหมายและสถานะทางเศรษฐกิจของการต่อรองคำรับสารภาพ ถือได้ว่าเป็นกลไกหรือเครื่องมือในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากช่วยลดค่าใช้จ่ายและต้นทุนอย่างมากในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลย ผ่านทางพนักงานอัยการในการใช้ดุลยพินิจต่อรองคำรับสารภาพกับจำเลย²⁹ โดยไม่ต้องเสียระยะเวลานานในการพิจารณาคดี ดังคำกล่าวของ The chief Justice Burger ที่ว่า “ยังมีปัจจัยอื่นอีกซึ่งเป็นองค์ประกอบของประวัติศาสตร์ และเป็นข้อมูลแสดงว่าในระบบศาล จำนวนผู้พิพากษาอัยการ และห้องพิจารณามีความสัมพันธ์อยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า เกือบ 90% ของจำเลยทั้งหมดจะให้การรับสารภาพ คงมีเพียง 10% เท่านั้นที่จะใช้สิทธิในการขอให้มีการพิจารณาคดี ซึ่งหากผู้ให้การรับสารภาพลดอัตราลงแล้วก็จะก่อให้เกิดผลตามมามากมายในการบริหารงานยุติธรรม กล่าวคือ การลดจำนวนผู้ให้การรับสารภาพ จาก 90% ลงเป็น 80% ก็จะมีผลทำให้ต้องเพิ่มอัตรากำลังคนของศาลและเครื่องมือ เครื่องใช้ขึ้นอีกเป็นสองเท่า เช่น การเพิ่มจำนวนผู้พิพากษา ประชาสัมพันธ์ของศาล เจ้าหน้าที่งานศาล เสมียนศาล ลูกขุน และบัลลังก์พิจารณาคดีเป็นต้น และถ้าหากจำนวนผู้ให้การรับสารภาพลดลงอีก 10% เหลือเพียง 70% ของจำเลยทั้งหมดแล้ว ก็จะส่งผลให้ต้องมีการเพิ่มอัตรากำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้เพิ่มขึ้นอีกเป็นสามเท่า”³⁰

²⁷ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. (2554, 21 กุมภาพันธ์). ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรม. สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2554, จาก http://www.landreformthai.org/index.php?option=com_content&view=article&id=293:2011-09-14-08-55-45&catid=116:2011-08-22-06-15-50&Itemid=52.

²⁸ สมชัย จิตสุชน ธิดา อินทรโชติ และชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์. (2548). ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งในสังคม: ทฤษฎี ประสพการณ์ และแนวทางสมานฉันท์ (รายงานการวิจัย). หน้า 8-14.

²⁹ Nuna Garoupa. (2005). **Law and Economic of Plea bargaining.** p. 2-4.

³⁰ Jeff Palmer. (1999). Abolishing Plea Bargaining: An End to the Same Old Song and Dance. **American Journal of Criminal Law.** p. 1-9.

มาตรการต่อรองคำรับสารภาพได้รับการยอมรับมาเป็นเวลานานแล้วว่าสามารถประหยัดต้นทุนให้กับรัฐได้เป็นอย่างมากและทำให้คดีอาญาเสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็วอันเป็นการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลได้อีกทางหนึ่ง การต่อรองคำรับสารภาพเป็นหนึ่งในหลายวิธีการในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามระบบกฎหมายเองไกลอเมริกัน การต่อรองคำรับสารภาพในบางกรณีเป็นการที่ผู้กระทำความผิดยินยอมชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งเพื่อเป็นการระงับข้อพิพาททางอาญา ซึ่งได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร (อังกฤษ และ เวลส์) ไม่เพียงเท่านั้นด้วยความมีประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมของประเทศดังกล่าว ส่งผลให้กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (civil law) อาทิ ฝรั่งเศส อิตาลี โปแลนด์ อาเจนตินา ยูโกสลาเวียได้รับเอาแนวคิดต่อรองคำรับสารภาพมาปรับใช้ภายใต้การวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับระบบกฎหมายที่ประเทศของตนมีอยู่ รวมถึงประการสำคัญหากมีการออกกฎหมายและนำไปใช้โดยขาดการวิจัยศึกษาทดลองถึงข้อดีข้อเสียของการต่อรองคำรับสารภาพอย่างถ่องแท้แล้ว ก็จะทำให้มีผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

อย่างไรก็ดี กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพมีข้อถกเถียงกันอยู่พอสมควรโดยข้อโต้แย้งการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ มีหลายกรณี อาทิ ความคาดหวังในการลดข้อหาอาชญากรรมให้จำเลยรับสารภาพต่างๆ ที่คดีดังกล่าวจำเลยมีข้อต่อสู้และพยานหลักฐานอันหนักแน่นว่าตนมิได้กระทำความผิด นอกจากนี้ ผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่พอใจเนื่องจากบทสรุปแห่งข้อเท็จจริงและคำให้การของพยานนั้นถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยการต่อรองคำรับสารภาพ และการต่อรองคำรับสารภาพเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของศาล จำเลยอาจมีความกดดันและหวั่นเกรงในอำนาจของการตัดสินใจของผู้พิพากษาหากตนไม่รับสารภาพและต้องการให้มีการพิสูจน์ความจริงโดยคณะลูกขุน³¹ อีกทั้งเป็นการขัดต่อหลักเอกลัทธิที่จะไม่ให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง หลักในการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ และหลักคำรับสารภาพที่ได้ต้องมีได้เกิดจากการจงใจหรือให้สัญญาหรือกระทำการอันมิชอบอื่นใด

สำหรับข้อสนับสนุนของการต่อรองคำรับสารภาพ ได้แก่ การทำให้ผู้เสียหายและพยานไม่ต้องขึ้นเบิกความและถูกถามคำถามในการพิจารณาของศาล อันเป็นการลดการกระทบกระเทือนทางจิตใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ผู้เสียหายหรือพยานเป็นเด็กและในคดีข่มขืนกระทำชำเรา อีกทั้งช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐและลดความล่าช้าในการพิจารณาคดี นอกจากนี้การต่อรองคำรับสารภาพเป็นประโยชน์ในคดีที่ไม่อาจจะทำให้ศาลเชื่อว่ามีกระทำความผิดเนื่องจากพยานหลักฐาน

³¹ Plea bargaining. (2004, 24 August). What is the big deal? Retrieved November 12, 2005, from www.westlaw.com.

มีไม่เพียงพอที่จะฟ้องในข้อหาที่มีความรุนแรงกว่า พนักงานอัยการจึงทำความตกลงให้ผู้กระทำผิดรับสารภาพในข้อหาที่มีความร้ายแรงน้อยกว่า ซึ่งอย่างน้อยแม้จะสั่งไม่ฟ้องในข้อหาหนักแต่ผู้กระทำผิดก็รับสารภาพในข้อหาที่รุนแรงน้อยกว่า และถูกลงโทษจากการกระทำผิดที่ได้ก่อขึ้นแล้ว อันอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการต่อรองคำรับสารภาพเป็นกระบวนการเดียวกันกับชั้นพิจารณาของศาลเปรียบเสมือนกระจกสะท้อนในกระบวนการพิจารณา³² ดังนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติหลักประกันในวิธีพิจารณาความขึ้นมาใหม่ (procedural safeguards) เช่น หลัก Exclusionary Rule และการล่อลวงหรือจูงใจให้ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ ซึ่งหลักประกันเหล่านี้ก็ดำรงอยู่แล้วไม่ว่าจะมีกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาในอดีต จะเห็นได้ว่า ศาลต้องประสบกับปัญหาในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญามาก การต่อรองคำรับสารภาพซึ่งเป็นวิธีการอันยืดหยุ่นจึงก่อกำเนิดขึ้นมาเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกา ก่อเกิดพัฒนาการและรูปแบบที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการต่อรองข้อหา การต่อรองดุลยพินิจการลงโทษของศาล การต่อรองข้อเท็จจริง หรือการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการรวมมาตรการต่อรองคำรับสารภาพเข้ากันกับมาตรการรอลงโทษโดยการคุมประพฤติของศาล

พื้นฐานของการต่อรองคำรับสารภาพ มักเป็นการเจรจาการต่อรองคำรับสารภาพเพื่อแลกเปลี่ยนกับการลดข้อหาหรือลดโทษ เช่น การที่พนักงานอัยการลดข้อหาที่จะฟ้องและดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในข้อหาที่มีโทษเบากว่า การที่อัยการฟ้องจำเลยเพียงข้อหาเดียวในความผิดหลายข้อหา การลดโทษจากความผิดอุกฉกรรจ์หรือร้ายแรงเป็นความผิดลหุโทษ หรือการลดโทษจากความผิดอุกฉกรรจ์ที่ร้ายแรงเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ที่เบากว่า

กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยส่วนใหญ่อาศัยจดหมายเชื้อเชิญให้เข้าให้ข้อมูลแก่ฝ่ายรัฐอันเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ อัยการจะแจ้งทนายผู้ต้องหาว่า หากผู้ต้องหาเข้ามาพบอัยการและเล่าเรื่องทั้งหมดเกี่ยวกับความผิดของผู้ต้องหาและของผู้กระทำผิดรายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐอัยการก็อาจยื่นข้อเสนอขอให้ศาลพิจารณาลดโทษให้³³ สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ Mr. Philip A

³² Stephanos Bibas. (2004). Plea Bargaining outside the shadow of trial. *Harvard Law Review* (June, 2004). p. 1-3.

³³ Manny K. Atwal. (2011). Plea Negotiation and Proffers. Retrieved in August 11, 2011, from http://www.fd.org/pdf_lib/ws07_PleaProffers.pdf. p. 51.

Guentert³⁴ ซึ่งได้ให้ทัศนะว่าจดหมาย Proffer จะระบุว่า ให้ผู้ต้องหาเข้ามาพบอัยการ รัฐจะไม่นำเอาถ้อยคำที่ผู้ต้องหาให้ไปใช้ให้เป็นโทษกับผู้ต้องหาในคดี แต่จะใช้เพียงเพื่อประเมินความน่าเชื่อถือของผู้ต้องหาและประโยชน์ที่จะได้หากให้เป็นพยานเบิกความ

เมื่อกระบวนการข้อตกลงการต่อรองคำรับสารภาพบรรลุผลระหว่างพนักงานอัยการและผู้ต้องหาที่ต้องนำเข้าสู่การให้ความเห็นชอบโดยศาล ซึ่งประเด็นสำคัญก็อยู่ที่ว่า ศาลต้องทำการตรวจสอบให้แน่ใจว่าจำเลยทำการรับสารภาพไปด้วยความสมัครใจของตนเอง และการที่ผู้ต้องหารับสารภาพมิได้เกิดจากการถูกบังคับข่มขู่ประการอื่นๆ นอกเหนือจากการตัดสินใจของตนเองโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสำคัญและมีเหตุผล การให้ความเห็นชอบหรือการควบคุมภายนอกโดยศาลถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญในการที่จะป้องกันมิให้จำเลยซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์เผลอเข้ามาในกระบวนการต่อรองโดยยอมรับสารภาพเพียงเพื่อมิให้ต้องได้รับโทษที่รุนแรงกว่าเมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาล

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการต่อรองคำรับสารภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นแบบจะมีข้อดีอยู่หลายประการ แต่ก็มีจุดด้อยในประการสำคัญคือแม้ศาลจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบ (approve) แต่กลับพบว่าศาลวางเฉยต่อการตรวจสอบความแท้จริงของคดี อย่างไรก็ดีเนื่องด้วยมาตรการต่อรองคำรับสารภาพสามารถทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็วไม่ทำให้คดีรกรงศาล หลายประเทศรวมถึงองค์การที่มีลักษณะระหว่างประเทศ ต่างยอมรับเอาแนวคิดในการต่อรองคำรับสารภาพมาบัญญัติไว้ในประเทศของตน โดยคำนึงถึงบริบทและความสอดคล้องต้องกันของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์

จากการพิจารณารูปแบบการต่อรองคำรับสารภาพที่มีใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในสหรัฐอเมริกาแบบดั้งเดิม พบว่ามีเพียงพนักงานอัยการ จำเลยและทนายจำเลยเท่านั้นที่กฎหมายอนุญาตให้ทำความตกลงกันหรือแม้แต่ในกระบวนการที่ศาลเข้าไปยอมรับหรือปฏิเสธข้อตกลง อย่างไรก็ดี ในคดีที่มีผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชน กลับไม่ได้รับสิทธิใดๆ เลยในกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพซึ่งก็ถือว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการคุ้มครองสิทธิที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพในปัจจุบันหลายรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาก็กำหนดให้อัยการต้องปรึกษาหรือขอความเห็นจากผู้เสียหายในขั้นตอนการทำข้อตกลงรับสารภาพ เช่น เนบราสกา เซาท์ แคโรไลนา และเวสต์ เวอร์จิเนีย มีกฎหมายที่กำหนดให้อัยการขอความเห็นจากผู้เสียหายเกี่ยวกับข้อตกลงรับสารภาพที่ทำกับผู้ต้องหาในเรื่องเดียวกัน แนวปฏิบัติของอัยการสูงสุด

³⁴ An Interview with Mr. Philip A. Guentert. (2011, August 24). *The Embassy of the United States of America*.

สำหรับการช่วยเหลือผู้เสียหายและพยาน ได้กำหนดหน้าที่ของอัยการประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะต้องพยายามทำทุกทางที่จะปรึกษากับผู้เสียหายในคดีอาญาและต้องแจ้งเงื่อนไขต่างๆ ในการต่อรองคำรับสารภาพให้ผู้เสียหายทราบในโอกาสแรก

ในประเทศที่มีระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ มีการนำแนวคิดการต่อรองคำรับสารภาพมาปรับใช้จากประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งที่นำมาใช้อย่างเป็นทางการโดยออกเป็นพระราชบัญญัติรองรับอำนาจพนักงานอัยการ เช่น ประเทศอินเดีย และบางประเทศ อาทิ แคนาดา ซึ่งแม้จะยังมิได้มีการบัญญัติให้อัยการสามารถต่อรองคำรับสารภาพกับจำเลยได้ แต่ก็มีมีการนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ และศาลฎีกาแคนาดาก็ให้การรับรองถึงอำนาจของอัยการว่าสามารถกระทำได้

กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเปิดกว้างไว้ให้ทั้งพนักงานอัยการและผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถร้องขอให้มีการใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพได้ไม่ว่าจะในชั้นก่อนการฟ้องคดีและหลังการฟ้องคดีแล้วก็ตาม ซึ่งเป็นหลักการโดยทั่วไปของกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ ในขณะที่มาตรการต่อรองคำรับสารภาพของประเทศอินเดีย³⁵ นั้นมีความพิเศษเป็นอย่างมากที่ในขั้นตอนพิจารณาข้อตกลงของการต่อรองคำรับสารภาพต่อศาลนั้น กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพในช่วงเวลานี้มีการบูรณาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดี โดยศาลจะทำหน้าที่ค้นหาความจริงและอยู่ร่วมวงการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ มีการเชิญทั้งพนักงานสอบสวน จำเลย ทนายจำเลย พนักงานอัยการและผู้เสียหาย มาพบปะพูดคุยในบรรยากาศที่เป็นกันเอง (meeting) เพื่อให้คดีนั้นสิ้นสุดลงโดยความร่วมมือและพอใจจากทุกฝ่าย (mutually satisfactory disposition)

³⁵ ในประเทศอินเดียซึ่งบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการต่อรองคำรับสารภาพโดยใช้แนวคิดของการเบี่ยงเบนคดีเด็กและเยาวชนตามมาตรา 86 แห่ง พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 จากความร่วมมือของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็น ศาล อัยการ จำเลย และผู้เสียหายในบรรยากาศที่เป็นกันเอง (meeting) ตามมาตรา 265 C ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของอินเดีย (The code Criminal Procedure 1973 (Amendment 2006) โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2549 ซึ่งมีลักษณะบทบัญญัติที่สำคัญคือ มีการจำกัดอัตราโทษที่จะใช้มาตรการในการต่อรองคำรับสารภาพต้องไม่เกิน 7 ปี สำหรับความผิดที่กฎหมายกำหนด และแม้จะมีอัตราโทษต่ำกว่า 7 ปี แต่หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ หรือการกระทำผิดต่อผู้หญิงหรือเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี ก็ไม่อาจใช้มาตรการดังกล่าวและกำหนดทางเลือกให้พนักงานอัยการหรือผู้พิพากษามีดุลยพินิจได้ค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ หากการต่อรองคำรับสารภาพประสบผลสำเร็จ ผู้กระทำผิดอาจได้รับรางวัล เช่น ให้มีการคุมประพฤติ หรือคุมประพฤติและลดโทษไม่เกินหนึ่งหรือสองปีเพื่อสำหรับความผิดใดๆที่ได้กระทำนั้นได้

ส่วนประเทศที่มีระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ก็มีมาตรการการต่อรองคำรับสารภาพอยู่ไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน แต่ก็มีปัญหาถกเถียงกันอยู่พอควรถึงความชอบด้วยกฎหมายของการต่อรองคำรับสารภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศสเมื่อพิจารณาถึงระบบกฎหมายที่ฝรั่งเศสยึดครองมาอย่างยาวนาน ทั้งนี้แรงต้านคงไม่อาจหยุดยั้งอันเนื่องด้วยปริมาณคดีที่ขึ้นมาสู่ศาลนั้นท่วมท้น ฝรั่งเศสจึงมีการนำมาตรการหลายประการเข้ามาเสริมเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมยังคงมีประสิทธิภาพและขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างเหมาะสม³⁶ โดยเริ่มตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1993 มีการใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยทางอาญา (Mediation penale) ซึ่งต้องกระทำก่อนฟ้องคดีอาญา และต้องได้รับความยินยอมทั้งสองฝ่าย ในปี ค.ศ. 1994 มีการริเริ่มมาตรการคำสั่งทางอาญา (Linjonction penale) แต่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินเมื่อ 1995 ขัดรัฐธรรมนูญเพราะไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของศาลยุติธรรม ในปี ค.ศ. 1999 มีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสโดยให้กำหนดมาตรการความตกลงทางอาญา (La composition penale) ซึ่งนักกฎหมายฝรั่งเศสเชื่อว่ามีที่มาจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพของสหรัฐอเมริกา โดยต้องเสนอให้ศาลเห็นชอบมาตรการดังกล่าวเช่นเดียวกันและในปีค.ศ. 2004 จึงได้เริ่มก่อกำหนดบทบัญญัติอย่างเป็นทางการของมาตรการต่อรองคำรับสารภาพของประเทศฝรั่งเศส (CRPC)

มาตรการต่อรองคำรับสารภาพของประเทศฝรั่งเศส³⁷ ศาลมีดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการที่จะเข้าไปตรวจสอบและค้นหาความจริงว่าในพฤติการณ์แห่งคดีตลอดจนพยานหลักฐานที่อัยการฟ้องมานั้นน่าเชื่อว่าจำเลยนั้นได้กระทำความผิดจริง ๆ ตามหลักการค้นหาความจริงในระบบไม่ต่อสู้ ซึ่งตรงกันข้ามกับการต่อรองคำรับสารภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ศาลมีดุลยพินิจอย่างจำกัดโดยทำการตรวจสอบได้แค่เพียงว่าข้อตกลงที่ได้ทำกันนั้นจำเลยได้กระทำลงไปด้วยความสมัครใจโดยปราศจากการถูกข่มขู่หรือไม่ โดยศาลในระบบคอมมอนลอว์ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบถึงความจริงแห่งคดีนั้นได้

³⁶ อุทัย อาทิวะ. (2554). รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. หน้า 150-169.

³⁷ ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการต่อรองคำรับสารภาพ ค.ศ. 2004 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 495-7 บัญญัติให้ กำหนดความผิดที่พนักงานอัยการที่ใช้วิธีการพิจารณาคำรับสารภาพในชั้นก่อนฟ้องได้ต้องเป็นคดีมีขมิ้มโทษ (Delit) ที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียวหรือคดีที่มีโทษปรับและจำคุกไม่เกินห้าปี อ้างถึงใน Loannis Papadopoulos. (2004). *Plaider coupable Paris: Presses Universitaires de France.* p. 1-25.

ในขณะที่การต่อรองคำรับสารภาพของศาลอาญาระหว่างประเทศของรวันดา³⁸ พบว่าไม่ได้มีการเคร่งครัดในระบบกฎหมายที่มีการแบ่งแยกกันแต่มุ่งให้เป็นไปตามหลักการค้นหาความจริงในระบบไม่ต่อสู้ แม้จำเลยจะมีได้ยกขึ้นกล่าวอ้างประเด็นเรื่องของการยอมรับข้อตกลงของการต่อรองคำรับสารภาพที่เกิดจากการไม่ได้รับการไต่ตรองข้อมูลรอบด้าน แต่ศาลอุทธรณ์ใช้ดุลยพินิจในทำนองว่าเมื่อไม่มีกฎหมายจัดตั้งหรือกฎเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณาหรือแนวปฏิบัติของศาลระหว่างประเทศอื่นๆ หรือแม้แต่ในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ จะจำกัดอำนาจศาลให้พิจารณาเฉพาะประเด็นที่คู่ความอุทธรณ์มาเท่านั้น ศาลอุทธรณ์จึงสามารถพิจารณาประเด็นดังกล่าวได้แม้คู่ความมิได้กล่าวอ้างเป็นประเด็นแห่งคดีก็ตาม ซึ่งต่างจากสิทธิในการอุทธรณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกากรณีที่ทำเลยให้การรับสารภาพตามข้อตกลงที่กระทำกับพนักงานอัยการจะอุทธรณ์ได้เฉพาะกรณีกล่าวอ้างว่าคำรับสารภาพของตนกระทำโดยมิได้สมัครใจ แม้กระทั่งการโต้แย้งในอุทธรณ์ว่าในกรณีที่คำรับสารภาพของจำเลยเกิดจากคำแนะนำที่ผิดพลาดของทนายจำเลยที่ว่าข้อตกลงจากการต่อรองคำรับสารภาพจะได้รับการยอมรับ คำรับสารภาพเหล่านี้ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ก็ยังรับฟังลงโทษจำเลยได้ อีกทั้งลักษณะพิเศษเฉพาะของศาลดังกล่าวที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจเพื่อสะสางคดีอาญาระหว่างประเทศของอาชญากรนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดและมีผลกระทบต่อมหาชนและประเทศอย่างมีนัยยะสำคัญ ศาลจึงมีบทบาทในลักษณะกระตือรือร้น (active) เพื่อการค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับวิธีพิจารณาความ นอกจากนี้การต่อรองคำรับสารภาพของศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจของรวันดา มีลักษณะของการประนีประนอม ในขณะที่หากเป็นกระบวนการฟ้องร้องในคดีอาญาปกติจะต้องใช้เวลาในการดำเนินคดีเป็นเวลานาน ทั้งนี้ก็เพราะเป็นเหตุผลในทางนโยบายและเขตอำนาจศาลที่จะรับพิจารณาคดีเฉพาะที่เป็นอาชญากรรมร้ายแรงและมีความเกี่ยวพันก่อเกิดความสูญเสียทั้งชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก ดังนั้นหากเป็นกรณีมีกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติเต็มรูปแบบ คดีดังกล่าวก็ย่อมที่จะมีรายละเอียดและประเด็นเงื่อนไขมากมายตลอดจนมีความยุ่งยากซับซ้อนในการพิจารณาพิพากษาคดี เหตุนี้การลดโทษของศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจของรวันดา จึงต้องมีความมั่นคงในหลักการอยู่พอสมควร ซึ่งจำเลยหรือผู้ต้องหาให้การรับสารภาพก่อนฟ้องคดีจะได้

³⁸ ศาลอาญาระหว่างประเทศเฉพาะกิจของรวันดา (International Criminal Tribunal for Rwanda หรือ ICTR) นำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในคดีที่เป็นภัยต่อส่วนรวมหรือสร้างความเสียหายแก่มนุษยชาติ อาทิ อาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) อาชญากรรมสงคราม (war crime) ฯลฯ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมักจะนำมาใช้ในคดีที่มีอัตราโทษเล็กน้อยและปานกลาง และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม และนำมาซึ่งเสียงวิพากษ์อย่างหนักต่อคำพิพากษาที่เกิดจากการต่อรองคำรับสารภาพนั้น อ้างถึงในคดี The Prosecutor v Jean Kambanda. (1998) และ The Prosecutor v Milosevic. (2002).

รับการลดอัตราส่วนโทษลงมากกว่ากรณีของการรับสารภาพหลังฟ้องและในชั้นพิจารณาพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดตามฟ้อง แตกต่างจากการลดโทษของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งแม้จะมีความคล้ายกันตรงที่พนักงานอัยการและจำเลยหรือทนายความต่างรู้ถึงโทษที่จะถูกกำหนดโดยศาลอยู่ก่อนแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการต่อรองคำรับสารภาพประเภทของการต่อรองข้อหา แต่มาตรการต่อรองคำรับสารภาพของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นไม่ได้ให้ความสำคัญของการลดโทษโดยถือเอาช่วงเวลาของการเข้าสู่กระบวนการต่อรองมากไปกว่าการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐในการหาข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับการกระทำความผิดของตนรวมถึงตลอดถึงเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน การควานหาพยานหลักฐานและการสาวให้ถึงตัวผู้บงการใหญ่

ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nation Convention against Transnational Organized Crime) ได้บัญญัติให้ประเทศภาคีห้ามมาตรการที่เหมาะสมในการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดรวมถึงผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวนและการหาพยานหลักฐานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล โครงสร้าง ที่ตั้ง ความเคลื่อนไหว ความเชื่อมโยงขององค์กร เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่ผู้ต้องหาได้รับเอกสิทธิ์ไม่ต้องถูกดำเนินคดีหรือได้รับการลดโทษ ทั้งนี้ประเทศภาคีที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าว ซึ่งรวมถึงประเทศไทย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายภายใน (domestic law) ของแต่ละประเทศ ซึ่งมาตรการต่อรองคำรับสารภาพก็สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งที่อนุสัญญาฯ เปิดช่องให้กระทำได้เพื่อที่จะให้ผู้กระทำความผิดให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวน โดยอาจแลกเปลี่ยนกับการลดโทษ และเนื่องด้วยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 องค์การสหประชาชาติได้ออกปฏิญญาว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของบุคคลผู้เป็นเหยื่ออาชญากรรม (The Declaration of Basic of Justice for Victims of Crime) โดยมีหลักการให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั้งระบบไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนของการต่อรองคำรับสารภาพหรือการต่อรองดุลยพินิจลงโทษ สหภาพยุโรปจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบการทำงานของพนักงานอัยการให้ตระหนักถึงสิทธิของผู้เสียหายซึ่งเป็นสมาชิกในรัฐนั้น ในการได้รับข้อมูลข่าวสารรวมถึงความก้าวหน้าแห่งคดีแก่ผู้เสียหาย เช่นเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำปฏิญญาของสหประชาชาติมาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมลงในกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้อง เพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม ทั้งนี้รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ ที่เกือบทุกมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้พนักงานอัยการให้ข้อมูลข่าวสารรวมถึงปรึกษาหารือกับผู้เสียหายในการพิจารณามาตรการในการ

ต่อรองคำรับสารภาพของจำเลย ถึงขนาดในบางมลรัฐเช่น มลรัฐอริโซนา อันถือได้ว่าเป็นมลรัฐที่พิทักษ์สิทธิของผู้เสียหายอย่างเต็มที่ มีการออกรัฐบัญญัติอริโซนา (Arizona Statute) ให้ผู้เสียหายได้เข้าร่วมการพิจารณาการต่อรองคำรับสารภาพระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยในชั้นพิจารณาของศาลว่าสมควรที่จะรับหรือปฏิเสธข้อเสนอในการต่อรองคำรับสารภาพหรือไม่³⁹ อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีบัญญัติถึงขนาดให้ผู้เสียหายมีสิทธิยับยั้ง (veto) ข้อเสนอของการต่อรองคำรับสารภาพนั้น

สำหรับในประเทศแคนาดา การต่อรองคำรับสารภาพมีพัฒนาการเป็นลำดับ⁴⁰ โดยลักษณะของการต่อรองคำรับสารภาพนอกจากจะมีประเภทของการต่อรองข้อหา (Charge bargaining) การต่อรองดุลพินิจการลงโทษ (Sentencing bargaining) แล้วยังมีการต่อรองข้อเท็จจริง (Fact bargaining) อันหมายถึงการที่พนักงานอัยการทำความตกลงกับจำเลยว่าหากยอมรับสารภาพแล้ว พนักงานอัยการจะไม่นำข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาล และด้วยความตระหนักถึงสิทธิของผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม (victim) จากรายงานการวิจัยพบว่าหากผู้เสียหายได้รับการบอกกล่าวอย่างเป็นทางการในกรณีที่มีการต่อรองคำรับสารภาพผู้เสียหายจะรู้สึกพอใจและมีความเชื่อมั่นมากขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและในผลแห่งคดีของการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ จากสถิติประมาณ 90% ของคดีอาญาเป็นผลมาจากการรับสารภาพของจำเลยโดยการต่อรองคำรับสารภาพ (plea negotiation) เพื่อลดข้อหาระหว่างพนักงานอัยการและทนายจำเลย ซึ่งการต่อรองคำรับสารภาพได้ปฏิบัติกันมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาเป็นเวลานาน โดยทั้งพนักงานอัยการและจำเลยต่างพอใจเนื่องจากไม่ต้องถูกศาลพิพากษาลงโทษในข้อหาที่ร้ายแรง อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1987 คณะกรรมการการลงโทษ (Canadian Sentencing Commission) ของประเทศแคนาดา ได้ตระหนักถึงผลกระทบสิทธิของผู้เสียหายจากการต่อรองคำรับสารภาพ และเสนอควรให้กระบวนการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพเป็นไปโดยเปิดเผยต่อหน้าศาลและให้ผู้เสียหายมีบทบาทในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมดังกล่าว

ด้วยความตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิผู้เสียหายดังกล่าว รายงานการวิจัยของกระทรวงยุติธรรมแคนาดา จึงได้เสนอแนะให้มีมาตรการในการต่อรองคำรับสารภาพโดยนำหลักการของรัฐบัญญัติมลรัฐอริโซนา (Arizona Statute) มาบังคับใช้ หรืออาจมีรูปแบบรวมถึงหลักเกณฑ์ผสมผสานระหว่าง Rule 11 และรัฐบัญญัติมลรัฐอริโซนา ยิ่งไปกว่านั้นรายงานฉบับ

³⁹ Arizona Statute section 13-4419.

⁴⁰ Simon N Verdun. (2002). **Victim Participation in the plea Negotiation process in Canada.** p. 1-5.

ดังกล่าวยังเสนอทางเลือกแก่รัฐสภาโดยให้สิทธิผู้เสียหายในการยับยั้ง (veto) ข้อเสนอในการต่อรองคำรับสารภาพระหว่างพนักงานอัยการและจำเลยได้

เช่นเดียวกันกับในรัฐ Ontario ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการได้รับแจ้งข่าวสารของกระบวนการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ และเป็นครั้งแรกใน Manitoba บัญญัติกระบวนการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ โดยให้สิทธิของผู้เสียหายในการได้รับคำปรึกษาในแง่มุมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีรวมถึงการรับรู้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการทำความตกลงหรือต่อรองข้อหากับจำเลย เช่นเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศส⁴¹ ได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการต่อรองคำรับสารภาพ ค.ศ. 2004 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 495-13 บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้เสียหายที่สามารถเข้ามาในกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพในขั้นตอนการให้ความเห็นชอบของศาล ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำความผิด อีกทั้งไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาที่เกิดจากการยอมรับการต่อรองคำรับสารภาพระหว่างพนักงานอัยการและฝ่ายผู้ต้องหา

ในประเด็นเรื่องสิทธิผู้เสียหายนี้ การเจรจาต่อรองคำรับสารภาพในมลรัฐ NSW ประเทศออสเตรเลีย⁴² เป็นไปตามแนวทางของ The DPP's Prosecution Policy and Guidelines ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมได้รับการปรึกษาและรับรู้ถึงเงื่อนไขแห่งข้อหา ข้อเท็จจริงแห่งคดี ตลอดจนผลสะท้อนของการกระทำผิดของผู้ต้องหาในแง่มุมทางอาชญาวิทยา แต่จากรายงานการตรวจสอบแนวปฏิบัติของการต่อรองคำรับสารภาพในปี ค.ศ. 2002 โดย Gardon Samuels ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าทีมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตาม DPP' Policy and Guidelines พบว่าพนักงานอัยการมิได้ปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติดังกล่าวในการให้การรับรู้และให้คำปรึกษาแก่ผู้เสียหายในระหว่างที่มีการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ ดังนั้นในปีเดียวกัน อาชเชอร์ (Hartcher MP) ผู้นำฝ่ายค้านได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย The Crime (Sentencing Procedure) Amendment (Victims' Rights and Plea Bargaining) Bill 2002 เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2002 โดยเนื้อหาโดยสรุปของข้อเสนอของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกรณีจำเลยรับสารภาพจากการต่อรองคำรับสารภาพ ให้มีการลดโทษสูงสุดไม่เกิน 10% และพนักงานอัยการต้องเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการต่อรองคำรับสารภาพก่อนที่ศาลจะพิพากษากำหนดโทษ และผู้พิพากษาต้องเปิดเผยรายละเอียด

⁴¹ Loannis Papadopoulos. (2004). *Plaider coupable Paris: Presses Universitaires de France*. p. 1-25.

⁴² Plea bargaining in NSW. (2006). Retrieved, January 6, 2006. from

เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่ทำความตกลงกับจำเลยในการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ⁴³

นอกจากนี้ประเด็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งคือนิติวิธี (juristic method) ของระบบกฎหมายซีวิลลอว์ที่นิยมใช้ในประเทศภาคพื้นยุโรปได้แก่ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน มีทัศนคติต่อกฎหมาย บ่อเกิดศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความเป็นไปของสังคมและวิธีการทางกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแตกต่างไปจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของกลุ่มประเทศเองโกลแซกซอลได้แก่ประเทศอังกฤษและอเมริกา ในสาระสำคัญประการใด เพื่อตรวจสอบให้แน่ชัดว่าระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้นมีระบบการดำเนินคดีที่เหมือนหรือสอดคล้องกับระบบการดำเนินคดีของประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษหรือไม่ในอันที่จะนำมาตราการต่อรองคำรับสารภาพมาปรับใช้ โดยผ่านมุมมองแห่งนิติวิธีของรากฐานหรือที่มาของหลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย

ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะศึกษา วิเคราะห์ และหากเห็นว่าระบบกฎหมายมีความสอดคล้องอาจเสนอทางเลือกแห่งดุลยภาพ ระหว่างการใช้อำนาจกึ่งตุลาการของพนักงานอัยการในการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ การพิทักษ์สิทธิของผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม และอำนาจตุลาการศาลยุติธรรม และหากวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีระบบของประเทศไทยแล้วเห็นว่าระบบกฎหมายไม่สอดคล้องกับแนวคิดของการนำมาตราการต่อรองคำรับสารภาพมาปรับใช้ แต่มีความจำเป็นเพื่อการบริหารจัดการคดี (case management) โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อาทิ ความจำเป็นในการลดต้นทุนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การแก้ไขปัญหาคดีค้างคั่งขององค์กรยุติธรรม ปัญหานักโทษล้นคุก ตลอดจนเพื่อการสืบสวนสอบสวนและการหาพยานหลักฐาน โดยความร่วมมือจากผู้กระทำความผิด โดยผู้เขียนจะได้สร้างรูปแบบ (Model) ในการบัญญัติกฎหมายต่อรองคำรับสารภาพอันสามารถนำมาบังคับใช้ในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมก่อเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในลำดับต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงนิติวิธีและความสอดคล้องของระบบการดำเนินคดีอาญาต่อการนำมาตราการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ กระบวนการ และแนวความคิดของมาตรการต่อรองคำรับสารภาพทั้งจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์

⁴³ Ibid.

1.2.3 เพื่อศึกษาและเข้าใจถึงสิทธิของผู้เสียหายที่มีต่อมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ

1.2.4 เพื่อศึกษาและค้นหาจุดด้อยภาพของมาตรการต่อรองคำรับสารภาพระหว่างศาล พนักงานอัยการ จำเลย และผู้เสียหาย

1.2.5 เพื่อเสนอรูปแบบใหม่ (Model) และนำเสนอร่างกฎหมายมาตรการต่อรองคำรับสารภาพที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 สมมติฐานการศึกษา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีพัฒนาการของแนวคิดการลงโทษผู้กระทำความผิดมาเป็นลำดับ ไม่ว่าจะเป็นการแก้แค้นทดแทนเพื่อยับยั้งและตอบแทนผู้กระทำความผิดให้สาสมกับการกระทำความผิด การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นเด็ก เยาวชน และความผิดอาญาบางประเภท ตลอดจนถึงกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มุ่งให้ทุกฝ่ายมีความปรองดองกัน แต่จะพบว่าทั้งงบประมาณ จำนวนคดีอาญาที่ค้างค้ำตลอดจนสถิติผู้ต้องขังมิได้ลดจำนวนลงเท่าที่ควรกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จึงมีความจำเป็นที่กระบวนการยุติธรรมต้องหาทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมอันได้แก่มาตรการต่อรองคำรับสารภาพในการลดระยะเวลาในการดำเนินคดีทำให้คดีเสร็จสิ้นโดยเร็วและลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรม ทั้งยังมีผลให้จำเลยหรือผู้ต้องหาไม่ต้องถูกคุมขังเป็นเวลานาน รวมทั้งเป็นการเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพส่งผลให้สังคมมีความสมานฉันท์และสงบสุข ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมว่ามาตรการต่อรองคำรับสารภาพนั้นมีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายของไทยหรือไม่ เพียงใด โดยคำนึงถึงบริบททางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจการเมืองกฎหมายและหากไม่สอดคล้องกับทฤษฎีระบบแต่มีความจำเป็นต้องนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาปรับใช้เพื่อการสืบสวน สอบสวนหรือการแสวงหาพยานหลักฐาน จะวิเคราะห์กฎหมายอย่างไรเพื่อให้เกิดความสมดุลภายใต้หลักนิติธรรม

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยในรูปแบบ การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยจะทำการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วารสาร ตำรา กฎหมาย เอกสารการสัมมนา รวมทั้งงานวิจัยอื่นๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ ทางอินเทอร์เน็ตผ่านทางฐานข้อมูล Westlaw และ Lexis Nexis และฐานข้อมูลของต่างประเทศอื่นๆ เช่น กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการคลัง ธนาคารโลก นอกจากนี้ยังทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Deep Interview) จากผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยุติธรรมต่อข้อคิดเห็น

ในการนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาบังคับใช้ อันได้แก่ นาย มงคล ทับเที่ยง รองประธานศาลฎีกา นายสัตยา อรุณชรี รองอัยการสูงสุด พ.ต.ท. ดร. ศิริพล กุศลศิลป์ ภูผิ สำนักคดีอาญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ Mr. Philip A. Guentert, The Embassy of the United States of America

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ทำการศึกษาถึงระบบกฎหมายกับความสอดคล้องของมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ แนวคิดของการต่อรองคำรับสารภาพ หลักการสำคัญของมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ เปรียบเทียบพัฒนาการล่าสุดของระบบและกระบวนการของการต่อรองคำรับสารภาพในต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ โดยวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของค่านิยมการต่อรองคำรับสารภาพในอดีตและปัจจุบัน ฐานความผิดหรือเงื่อนไขในการเข้าสู่มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ กระบวนการพิจารณา สิทธิผู้เสียหาย การสิ้นสุดและการอุทธรณ์ของการต่อรองคำรับสารภาพ ตลอดจนวิเคราะห์ความเหมาะสมของการนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในประเทศไทยทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงนิติวิธีและความสอดคล้องของระบบการดำเนินคดีอาญาต่อการนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในประเทศไทย

1.6.2 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ กระบวนการ และแนวความคิดของมาตรการต่อรองคำรับสารภาพทั้งจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบกฎหมายซีวิลลอว์

1.6.3 ทำให้ทราบถึงสิทธิผู้เสียหายกับการต่อรองคำรับสารภาพ

1.6.4 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ ข้อเสนอสนับสนุน ข้อคัดค้านตลอดถึงแนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการนำแนวคิดการต่อรองคำรับสารภาพเพื่อมาบังคับใช้ในประเทศ

1.6.5 ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในจุดคลุลักษณ์ของมาตรการต่อรองคำรับสารภาพระหว่างศาล พนักงานอัยการ จำเลย และผู้เสียหายและรูปแบบร่างกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย