บทสรุปผู้บริหาร

ระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยประสบปัญหาสำคัญในด้านประสิทธิภาพ ในทุกๆ ปี ศาลยุติธรรมจะต้องรับคดีเข้าสู่ระบบมากเกินกว่าที่จะสามารถพิจารณาให้เสร็จสิ้นได้ จึงมีคดีคั่งค้างในศาลจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ เรือนจำก็มีนักโทษมากกว่าขีดความสามารถที่จะรองรับได้ประมาณร้อยละ 70 ปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากร เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยใช้ทรัพยากรทั้งงบประมาณและบุคลากรมากกว่าหลายประเทศ

ในปัจจุบันได้มีความพยายามต่างๆ ในการลดเวลาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ศาลยุติธรรมได้นำเอาระบบการพิจารณาคดีแบบต่อเนื่องมาใช้ ในขณะที่กระทรวงยุติธรรมก็ส่งเสริมให้ใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยเฉพาะ “ยุติธรรมชุมชน” และ “ยุติธรรมสมานฉันท์” 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 หากระบบยุติธรรมอนุญาตให้ฟ้องคดีอาญาในกรณีข้อพิพาทส่วนบุคคลได้ ผู้เสียหายก็จะมีแรงจูงใจในการฟ้องคดีอาญามากกว่าที่ควรจะเป็น เพราะไม่ต้องแบกรับต้นทุนเองทั้งหมด

การศึกษาทางนิติเศรษฐศาสตร์ยังทำให้ทราบว่า การลงโทษด้วยการปรับจะก่อให้เกิดต้นทุนต่อสังคมต่ำกว่าการลงโทษด้วยการจำคุก เนื่องจากการปรับก่อให้เกิดต้นทุนแก่รัฐในการบริหารค่อนข้างต่ำ และมีผลเป็นเพียงการโอนเงินจากผู้กระทำความผิดไปสู่รัฐ โทษปรับที่เหมาะสมยังสามารถป้องปรามการกระทำความผิดได้โดยไม่ก่อให้เกิดความสูญเสียอื่นๆ เช่น ไม่ทำให้ผู้ถูกลงโทษสูญเสียอิสรภาพ หรือมี “ตราบาป” ซึ่งจะทำให้เขาสูญเสียโอกาสในการเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในขณะที่โทษจำคุกก่อให้เกิดความสูญเสียดังกล่าว

จากแนวคิดข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อสันนิษฐานว่า ความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยน่าจะเกี่ยวข้องกับสาเหตุ 2 ประการคือ ก) ระบบกฎหมายไทย มีความโน้มเอียงในการเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไป (over-criminalization) และ ข) การลงโทษทางอาญามีแนวโน้มใช้การจำคุกมากกว่าการลงโทษด้วยการปรับหรือแนวทางอื่นที่มีต้นทุนต่ำกว่า เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ และสุ่มตัวอย่างคดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนพิจารณาของศาลชั้นต้นและพิจารณาเสร็จสิ้นในช่วงปี พ.ศ. 2546-2551 ผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ดังกล่าวยืนยันข้อสันนิษฐานข้างต้นว่า ประเทศไทยใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาทจริง และศาลมักจะลงโทษจำเลยด้วยการจำคุกเกือบทุกคดีที่ศึกษา 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. การกำหนดให้อัยการกลั่นกรองคดีที่ผู้เสียหายฟ้องร้องคดีต่อศาลโดยตรง
4. การให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีที่อัยการฟ้อง
5. การใช้โทษปรับแทนการจำคุกระยะสั้น (ระยะเวลาจำคุกไม่เกิน 1 ปี)
6. การยกเลิกการให้ดุลพินิจของผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีและอัยการสูงสุดในการอนุญาตให้ฎีกาได้ ตามมาตรา 221ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตารางต่อไปนี้แสดงต้นทุนของรัฐที่จะลดลงจากการปฏิรูปในแต่ละแนวทาง

ตาราง สรุปต้นทุนของรัฐที่ลดลงจากการปฏิรูปตามทางเลือกต่าง ๆ

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

จากตารางจะเห็นว่า ทางเลือกในการปฏิรูปที่มีผลในการลดต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมได้มากที่สุดตามลำดับคือ

1. การยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายบางฉบับ โดยเฉพาะการการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค 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 หากได้เตรียมมาตรการทางเลือกต่างๆ ที่เหมาะสมรองรับไว้แล้ว ทางเลือกในการปฏิรูปดังกล่าวจึงสมควรได้รับการพิจารณาในการนำไปปฏิบัติ โดยมีความสำคัญในลำดับสูง

ต่อข้อเสนอในการนำโทษปรับมาใช้แทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง ที่ผ่านมา มักมีข้อโต้แย้งว่า โทษปรับมีผลกระทบด้านลบต่อผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้มาก และโทษปรับมักไม่สามารถป้องปรามการกระทำความผิดได้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเสนอให้นำเอาโทษปรับตามรายได้ (day fines) มาใช้แทนโทษปรับแบบตายตัว (fixed sum fines) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากโทษปรับตามรายได้สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของคนกลุ่มต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ โทษปรับดังกล่าวยังสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ 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.