



บทที่ ๑

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

กระบวนการยุติธรรม (Criminal Justice

Administration) คือแบบแผนของการดำเนินงานเพื่อให้ความยุติธรรม แก่ผู้กระทำผิดกฎหมายและคุ้มครองผู้เสียหาย อันนำไปสู่ความสงบเรียบร้อยของ สังคมส่วนรวม หน้าที่หลักของกระบวนการยุติธรรม ก็คือการป้องกันสังคมให้ ปลอดภัยจากอาชญากรรม และการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดกฎหมายอย่างเป็นธรรม กล่าวโดยทั่วไปแล้วพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมมีแนวความคิดดั้งเดิมมาจาก หลักการของศาสนา การเมือง และกฎหมาย ซึ่งแนวความคิดจากหลักการเหล่านี้ ได้มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดกับการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม และได้รับการพัฒนาโดยลำดับตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม และวัฒนธรรม โดยทางปฏิบัติระบบงานกระบวนการยุติธรรมจะแสดงออกทางฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายอาญา ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคดี และฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติ ตามนโยบายอาญา และบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล แต่โดยทาง ทฤษฎีถือว่า ระบบงานกระบวนการยุติธรรมเป็นแบบหนึ่งของการกระทำทางสังคม (Social action) โดยมีสถาบันตำรวจ อัยการ หนายความ ศาล และราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรม

อรุณี สุวรรณบุบผา, หลักอาชญาวิทยา, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๑๘), หน้า ๑๕๔ - ๑๕๕.

ในบรรดาแนวความคิดของการลงโทษ เพื่อเป็นการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งมีอยู่หลายประการนั้น ประชญาที่สำคัญและถือว่าเป็นแนวความคิดพื้นฐานในการป้องกัน ยับยั้ง หรือข่มขู่บุคคลมิให้ประพฤติน่าเป็น-กฎหมาย ได้แก่การลงโทษเพื่อให้เกิดผลในทางยับยั้ง (deterence) ทฤษฎีกฎหมายอาญาของทวีปยุโรป แบ่งแยกการลงโทษออกเป็น ๒ ประการ กล่าวคือการป้องกันบุคคล หรือการป้องกันพิเศษ (special prevention) หมายถึงการยับยั้ง การแก้ไข หรือการกระทำใหญ่กระทำผิดไม่สามารถกระทำผิดอีกต่อไป เช่นการลงโทษประหารชีวิต จำคุก หรือกักขัง เป็นต้น และการป้องกันทั่วไป (general prevention) หรือการลงโทษที่มีผลต่อสังคมเป็นส่วนรวม หมายถึงสภาพบังคับของกฎหมายอาญาและกลไกของกฎหมายจะมีอิทธิพลต่อความรู้และทัศนคติของประชาชนทุกคนในสังคม

นักอาชญาวิทยาส่วนมาก เชื่อว่าความแน่นอนในการลงโทษ (certainty of punishment) มีความสำคัญต่อการป้องกันอาชญากรรมมากกว่า การลงโทษควยวิริฐนแรงหรือการเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น ความแน่นอนในการลงโทษ หมายถึงความสามารถของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมในการสืบสวน สอบสวน จับกุม ฟ้องร้องใหญ่กระทำผิดได้รับการลงโทษ ความแน่นอนที่ผู้กระทำผิดจะได้รับโทษในอัตราส่วนที่สูงมีเท่าใด ย่อมมีความสำคัญต่อผลของการป้องกันทั่วไปในกฎหมายอาญาเท่านั้น

ประชาชน วัฒนวาณิชย์, "แนวความคิดในการลงโทษ : วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา", วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒(๒๕๒๔), ๘ - ๑๔.

แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาคดีในศาลนั้น จะอยู่ภายใต้แนวความคิดที่ว่าให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ หากมีข้อสงสัยศาลมักจะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยเสมอ ดังภาษิตอันสืบเนื่องมาจากภาษิตโรมันที่ว่า "ปล่อยคนกระทำผิดสิบคน ยังดีกว่าเอาคนที่ไม่ได้กระทำผิดคนหนึ่งมาลงโทษ"^๑

ในการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมปัจจุบัน ต้องประสบกับปัญหาปริมาณงานที่เพิ่มมากกว่าจำนวนบุคลากรที่จะดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วได้ เป็นเหตุให้คดีแออัด (caseload, overload) คั่งค้างอยู่ในชั้นดำเนินการของอัยการและศาล^๒ และเนื่องมาจากคำกล่าวของ Justice Marshall ที่ว่า "ความล่าช้าในการดำเนินคดี เท่ากับเป็นการปฏิเสธความยุติธรรมอย่างหนึ่ง" (Justice delayed may will be Justice denied) (Arnett v. Kennedy, ๑๙๗๔) ดังนั้นในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ต้องประสบกับปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการนำเอาระบบของวิธีการต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) มาใช้ โดยศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาถือว่า การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) ในสหรัฐอเมริกา

^๑บัญญัติ สุชีวะ, "ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย", กฎหมาย ๘ (กันยายน, ๒๕๐๗), ๒ - ๘.

^๒ Suzann R. Tomas Buckle and Leonard G. Buckle, Bargaining for Justice: Case Disposition and Reform in the Criminal Courts (New York: Praeger Publishers., ๑๙๗๗), pp. ๔๒๑ - ๔๒๒.

เป็นวิธีการอันสำคัญในการบริหารงานยุติธรรม (Theodone v. Bornego, ๑๙๗๔) ^๑ ซึ่ง Lewis Katy ได้กล่าวว่าจำนวนคดีที่มีมากเกินไปและเวลาที่มีน้อยเกินไป เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดมีการต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) ^๒ ในอันที่จะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยรวดเร็วซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาคนควาของ Rhodes (๑๙๗๕) และ Metls (๑๙๗๑)^๓

^๔ การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) ในสหรัฐอเมริกาได้มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย^๕ จากการเปิดเผยของคณะกรรมการตำรวจว่า ตำรวจได้จับกุมผู้กระทำความผิดในความผิดประเภท felony จำนวน ๘๔,๐๐๐ คดีต่อปี แต่คดีมาสู่การพิจารณาของศาลเพียง ๕๕๐ คดีเท่านั้น

^๑ Vichai Vivitasavi "Plea Bargaining : How should it play role in Criminal Justice administration of Thailand, THAMMASAT LAW JOURNAL (September - November ๑๙๗๖) ; ๒๖๐.

^๒ Howard Abadinsky, Probation and Parole : Theory and Practice (New York : Prentice - Hall, Inc., ๑๙๗๗) , P. ๓๑.

^๓ William F. McDonald, Henry H. Rossman and James A. Cramer, "The Prosecutor 's plea bargaining decisions," Criminal Justice System Annuals ๑๑(๑๙๗๔), ๑๕๘.

^๔ Neil C. Chamelin, Vernon B. Fox and Paul M. Whisenand, Introduction to Criminal Justice (New York: Prentice - Hall, Inc, ๑๙๗๕) , P. ๒๕๔.

นอกนั้นได้มีคำพิพากษาโดยการเจรจาปราศจากการพิจารณาคดีหรือการยกฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) เป็นกระบวนการที่ไม่ มีรูปแบบที่แน่นอน ตามปกติมักใช้ในทางปฏิบัติเท่านั้น สถิติในสหรัฐอเมริกาประมาณ ๘๐ % จะเสร็จสิ้นไปโดยการต่อรองคำรับสารภาพ

การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) ในสหรัฐอเมริกา นอกจากจะเกิดจากความแออัดของคดีแล้ว ยังเป็นผลมาจากความ มั่นคงของคดี (strength of the case) อีกด้วย กล่าวคือ อัยการ เป็นผู้ชี้หน้าที่พิจารณาว่าคดีที่พิจารณาอยู่นั้นมีพยานหลักฐานมั่นคงเพียงพอ ที่จะฟ้องผู้ต้องหาเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษหรือไม่ หากอัยการเห็นว่าคดี ใดมีพยานหลักฐานอ่อนไม่พอที่จะฟ้องเพื่อให้ศาลลงโทษได้แล้ว อัยการก็มักจะ ใช้วิธีการต่อรองคำรับสารภาพเสมอ (Alschuler, ๑๙๖๘ ; Mather ๑๙๗๔ ; Neubauer, ๑๙๗๔ ; Newmann, ๑๙๖๖)^๓

^๑ J. Norman Swatan and Lopen Morgan, Administration of Justice An Introduction (New York: D. Van Nostrand Company ., ๑๙๗๕), pp. ๑๐๕ - ๑๐๗ .

^๒ George L. Kirkham and Laurin A. Wollan, Introduction to Law Enforcement (New York: Haper & Row Publishers, ๑๙๘๐), p. ๑๔๑ .

^๓ McDonald, Rossman and Cramer, The Prosecutor's Plea bargaining decisions Criminal Justice System Annual, p. ๑๕๘ .

ซึ่งนอกจากจะประหยัดเวลาแล้วยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดีอีกด้วย

การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) ในสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขความขัดข้องในกระบวนการยุติธรรมหลายประการ ซึ่งอาจสรุปได้อย่างน้อยที่สุดก็เกิดจากสมมุติฐาน ดังต่อไปนี้

๑. เนื่องจากจำนวนคดีในศาลมีมากเกินไปกว่าจะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอได้ ประกอบกับคดีอาญาได้มีการรับสารภาพมากขึ้นจึงก่อให้เกิดกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพขึ้น

๒. เป็นเวลานานมาแล้วที่กระบวนการยุติธรรมไม่อาจจะยินยอมให้จำเลยทุกคนใช้สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีได้ จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการบางอย่างมาชักชวนให้จำเลยสละสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากศาลบ้าง การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) จึงเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อเป็นการชักชวนดังกล่าว ซึ่งหากไม่มีกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) แล้ว ก็คงจะต้องหามาตรการอย่างอื่น ๆ มาใช้ชดเชยนั่นเอง

Paul. B. Weston and Kenneth M. Wells, Criminal Justice Introduction and Guideline (California : Goodyears Publishing Company Inc., ๑๙๗๖) p. ๒๒๘ .

Milton Heumann, Plea Bargaining : The Experience of Prosecutors, Judges and Defense Attorneys (Chicago : The University of Chicago Press., ๑๙๗๖) , p. ๒๘ .

๓. จากสถิติอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ในรอบ ๓๐ ปีมานี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกาอยู่กระทำได้ให้การรับสารภาพถึง ๘๐ - ๘๐ % ของคดีทั้งหมด แสดงว่าถ้าไม่นำเอากระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) มาใช้ ก็คงจะต้องมีการนำกระบวนการอย่างอื่น ๆ มาใช้

๔. การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) จะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว อันเป็นการลดภาระความทุกข์ทรมานของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งจะต้องได้รับในระหว่างดำเนินคดีอาญาและการพิจารณาของศาล เช่นในกรณีที่ว่าจำเลยไม่ได้รับการประกันตัว เพราะเป็นคนยากจน หรือเหตุอื่น ๆ

๕. การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) เป็นกระบวนการที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ถูกนำมาใช้เพื่อลดความแออัดจำนวนคดีในศาล

๖. การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) เป็นการลดภาระของศาลที่จะต้องเพิ่มจำนวนบุคคลากร กล่าวคือหากศาลต้องการนำคดีที่เกิดขึ้นทั้งหมดมาทำการพิจารณาอย่างเต็มรูปแบบในศาลแล้ว ศาลก็จะต้องเพิ่มจำนวนบุคคลากร และสถานที่พิจารณา และสิ่งที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

สำหรับปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ก็ประสบปัญหาคล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกา จากการเปิดเผยของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ กระทรวงยุติธรรมได้เปิดเผยว่า ในรอบปี ๒๕๒๖ ศาลอุทธรณ์ได้รับคดีอาญาไว้พิจารณาพิพากษาจำนวน ๑๑,๖๕๕ คดี พิพากษาพิพากษาเสร็จสิ้นไป ๘,๘๐๑ คดีเท่านั้น และจากการเปรียบเทียบคดีของศาลอุทธรณ์ตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมาจะเห็นได้ว่าคดีได้เพิ่มขึ้น

ทุกปี กล่าวคือ ในปี ๒๕๒๔ คดีเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๓ จำนวน ๑,๒๘๘ คดี ปี ๒๕๒๕ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๔ จำนวน ๒,๖๗๓ คดี และปี ๒๕๒๖ เพิ่มจากปี ๒๕๒๕ จำนวน ๔,๖๗๘ คดี ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบคดีระหว่างปี ๒๕๒๓ กับปี ๒๕๒๖ แล้ว ปรากฏว่าคดีมาสู่ศาลอุทธรณ์เพิ่มขึ้นถึง ๘,๕๘๕ คดี หรือร้อยละ ๑๑๕.๖ ของคดีทั้งหมด และศาลอุทธรณ์สามารถพิจารณาคดีเสร็จสิ้นเพิ่มขึ้น ๕,๑๑๗ คดีหรือร้อยละ ๖๘.๓๓ ของคดีทั้งหมดเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามแม้ปริมาณงานของศาลอุทธรณ์จะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่อัตรากำลังข้าราชการทั้งตุลาการและธุรการในศาลอุทธรณ์ก็มิได้เพิ่มขึ้นตามปริมาณงานเลย^๑

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในสหรัฐอเมริกาได้นำเอาวิธีการต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) มาใช้แก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมในเรื่องความแออัดของคดีที่มีอยู่ในศาล จำนวนบุคคลากรที่เพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ และยังเป็นภาระประหยัดงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมอีกด้วย จึงทำให้นักศึกษาคิดว่า ควรจะนำหลักเกณฑ์ของการต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) ตามแนวความคิดของสหรัฐอเมริกามาใช้ในระบบกฎหมายไทยหรือไม่ หากจะมีการนำมาใช้จะสามารถนำมาปรับใช้เพื่อให้ออกคล่องกับหลักกฎหมาย คำนิยม และการยอมรับของสังคมได้เพียงใด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาปัญหาในระบบความยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

^๑"ศาลอุทธรณ์คดีเพิ่มขึ้นทุกปี น้อยใจเจ้าหน้าที่ไม่เพิ่มเติม" ไทยรัฐ

กระบวนการทางอาญา (criminal process) ในเรื่อง
กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) แนวความ
คิดของสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นพื้นฐานทางการศึกษาและวิเคราะห์การนำมา
ปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของระบบกฎหมายไทย

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจสรุปสาระ
สำคัญได้ ๕ ประการ กล่าวคือ

ประการที่ ๑ เพื่อทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ และความเป็นมา
ของการต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining)

ประการที่ ๒ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการต่อรองคำรับ
สารภาพ (plea bargaining) กับระบบการดำเนินคดีอาญา
แบบต่าง ๆ เช่นการชะลอการฟ้อง การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน เป็นต้น

ประการที่ ๓ เพื่อศึกษาถึงระบบโครงสร้างของการต่อรองคำรับ
สารภาพ (plea bargaining) จะก่อให้เกิดผลประการใด
บ้างในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และควรใช้วิธีการต่อรองคำรับสารภาพ
ต่อไปหรือไม่

ประการที่ ๔ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาคุณค่าวิสัยการต่อรอง
คำรับสารภาพ (plea bargaining) ต่อไป

ประการที่ ๕ เพื่อศึกษารูปแบบที่จะทำให้กระบวนการต่อรอง
คำรับสารภาพ (plea bargaining) เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปและมี
ความเหมาะสมในการบริหารงานยุติธรรม

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะกระบวนการรองรับสารภาพในคดีอาญา ซึ่งเกิดจากการที่อัยการและศาลทำการเจรจาตกลงกับจำเลย หรือทนายจำเลยเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีที่ผู้เสียหายทำการตกลงประนีประนอมยอมความกับผู้ต้องหาหรือจำเลยในความผิดที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดอันยอมความได้ โดยจะศึกษาหลักเกณฑ์การรองรับสารภาพในสหรัฐอเมริกาเป็นหลักใหญ่ และศึกษาหลักเกณฑ์การรองรับสารภาพของประเทศอื่น ๆ ประกอบ

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร โดยอาศัยข้อมูลจากหนังสือวารสาร สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ จากห้องสมุดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้จะทำให้ทราบผลดี และผลเสียของหลักเกณฑ์การรองรับสารภาพในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ เพื่อหาข้อสรุปของผลดีและผลเสียในการนำหลักเกณฑ์ของระบบวิธีการรองรับสารภาพมาใช้ในประเทศไทยว่าจะมีความเหมาะสมกับระบบกฎหมายไทยหรือไม่ เพียงใด และการศึกษานี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อมูลที่น่าจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ อันอาจจะก่อให้เกิดการศึกษา และการค้นคว้าเพื่อแก้ไขปรับปรุงกระบวนการบริหารความยุติธรรมให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายที่พึงประสงค์ โดยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในภายหน้าต่อไปด้วย.