

ปัญหาการปล่อยตัวชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108¹

ชนบัตร เทศน้อย²

การประเมินความเสี่ยงในคดีอาญาเกิดจากความต้องการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรม รวมถึงการสร้างมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการกับคดีต่าง ๆ จากการศึกษามาตรา 108 ของประมวลกฎหมายอาญาไทยกล่าวถึงการประเมินความเสี่ยงในคดีอาญา โดยมีจุดประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด รวมถึงการพิจารณาความเหมาะสมในการดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตราดังกล่าวข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 จึงมีการระบุ “ข้อที่ 25 ว่าการดำเนินการตามข้อบังคับนี้ให้ใช้วิธีการประเมินความเสี่ยงและแบบพิมพ์ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมกำหนด เพื่อให้การปฏิบัติตามข้อบังคับนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยศาลอาจกำหนดแนวทางปฏิบัติของศาลนั้นได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับนี้” มีวัตถุประสงค์ในการจัดการและกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยให้ตรงตามหลักนิติธรรมและความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งยังเป็นการลดการเลื่อมล้ำทางสังคมที่ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีฐานะยากจนได้รับ โอกาสได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวมากขึ้น

การประเมินความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลต้องพิจารณา 2 ประการหลักๆ ได้แก่ ความเสี่ยงที่จะหลบหนีและความเสี่ยงที่จะก่อเหตุร้าย (การกระทำความผิดหรือก่ออันตราย หรือยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือขัดขวางการสอบสวน) ดังนั้น ศาลจำเป็นต้องมีข้อมูลและเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยงทั้ง 2 ด้าน โดยศาลจะพิจารณาจากข้อมูลส่วนตัวและประวัติเกี่ยวกับคดีที่ผ่านมาของผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยข้อมูลสด ที่สำคัญและจำเป็นในการวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของผู้ต้องหาหรือจำเลยศาลจะตรวจสอบข้อมูลทำการประเมินความเสี่ยงจากการคำนวณทางสถิติและวิเคราะห์ทางพฤติกรรมศาสตร์ ออกมาเป็นความเสี่ยงตั้งแต่ต่ำมาก ต่ำ ปานกลาง สูง สูงมาก ซึ่งศาลจะปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยกำหนดเงื่อนไขการกำกับดูแลที่เข้มงวดต่างกันไปแล้วแต่ระดับความเสี่ยง โดยผู้ที่มีสิทธิประเมินความเสี่ยง ต้องเป็นผู้ที่ถูกตั้งข้อหาที่มีอัตราโทษหนักที่สุด คือ โทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี และ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการปล่อยตัวชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรัล เล็งวิทยา และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ให้ความยินยอมในการให้ข้อมูลส่วนตัวที่สำคัญและจำเป็นต่อการพิจารณาความเสี่ยงในการหลบหนี และการกระทำความผิดอื่น ๆ³

ปัญหาการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทยยังคงมีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติของระเบียบ ข้อบังคับ ในการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจให้ปล่อยตัวชั่วคราวบุคคลได้ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติ และระเบียบข้อบังคับเรื่องดังกล่าวนั้นมีความแตกต่างกันไป ก่อให้เกิดความ เหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียม และความไม่เสมอภาคของบุคคลเพราะเหตุบทบัญญัติของกฎหมายกระบวนการ ปล่อยตัวชั่วคราวในคดีอาญาถือเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเกี่ยวข้องโดยตรง กับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวใน ประเทศไทยยังขาดมาตรฐานกลาง และมีแนวโน้มเกิดความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะในกรณีที่ถูกกล่าวหาไม่มี ทรัพย์สินเพียงพอในการประกันตัวเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ภาครัฐจึงเริ่มนำ “แบบประเมินความเสี่ยง” (Risk Assessment Tool) มาใช้ในการประกอบการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราว อย่างไรก็ตามแบบประเมินนี้ยังไม่มี สถานะเป็นกฎหมายและอาจก่อให้เกิดปัญหาทางข้อกฎหมายตามมา

จากการศึกษาความสำคัญของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนและมีผลกระทบต่อความ เป็นธรรมในระบบยุติธรรมไทยอย่างกว้างขวาง การมีระบบประเมินความเสี่ยงที่มีมาตรฐานและบังคับใช้ เป็นขั้นตอนหลักจะช่วยลดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เท่าเทียม และทำให้การปล่อยตัวชั่วคราวเป็นไปอย่างเป็น ธรรม ลดความล่าช้า และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังเป็นการ ส่งเสริมการปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และช่วยป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสังคมจาก การปล่อยตัวผู้ที่มีความเสี่ยงสูงโดยไม่มีมาตรการควบคุม⁴

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า การปล่อยตัวชั่วคราวโดยใช้ระบบประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment System) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารความเสี่ยงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ช่วยลดความ แออัดของเรือนจำ และสร้างสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและความปลอดภัยของสังคม อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศมีบริบทและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน แต่พบว่าแบบประเมินความเสี่ยงในการปล่อยตัว ชั่วคราวยังมีข้อจำกัดหลายประการทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ ดังนี้

³ ปัญหาทางกฎหมายในการปล่อยตัวชั่วคราวโดยไม่ต้องมีประกัน หรือหลักประกันในชั้นสอบสวน. วารสาร การศึกษาและการพัฒนาสังคม.

⁴ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รวมบทความวิชาการ ชุดที่ 12 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2558), หน้า 1-2

1. ปัญหาข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินความเสี่ยง

1.1 ข้อมูลกระจัดกระจายและไม่เป็นระบบ

ข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต่อการประเมินความเสี่ยง เช่น ประวัติอาชญากรรม พฤติกรรมซ้ำซ้อน หรือเงื่อนไขทางสังคมของผู้ต้องหา มักถูกจัดเก็บไว้ในหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์ ศาล และอัยการ โดยไม่มีศูนย์ข้อมูลกลางที่สามารถเข้าถึงร่วมกันได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลานานในการประสานงานหรืออาจประเมินจากข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน

1.2 ความล่าช้าในการขอและรับข้อมูล

กระบวนการขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังต้องอาศัยหนังสือราชการหรือการติดต่อแบบทางการ ซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน ไม่ทันต่อระยะเวลาที่ศาลต้องตัดสินใจเกี่ยวกับการปล่อยตัวผู้ต้องหาในช่วงต้นของกระบวนการพิจารณา

1.3 ขาดอำนาจทางกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูล

เจ้าหน้าที่ผู้ประเมินความเสี่ยง เช่น เจ้าหน้าที่จากสำนักงานยุติธรรมหรือหน่วยสนับสนุนการประกันตัว ยังไม่มีฐานะหรืออำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจนในการเรียกดูข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐบางแห่ง ทำให้การประเมินต้องอาศัยเพียงข้อมูลจากผู้ต้องหาหรือทนายให้ไว้ ซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อน

1.4 ข้อจำกัดจากการตีความกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

แม้จะมีแนวทางการใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรม แต่การตีความ พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของแต่ละหน่วยงานยังแตกต่างกัน ส่งผลให้บางหน่วยปฏิเสธการให้ข้อมูลโดยอ้างข้อจำกัดของกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ประเมินไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญบางประเภทได้

1.5 ข้อจำกัดทางเทคโนโลยี

การขาดระบบฐานข้อมูลดิจิทัลที่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานและไม่มีเครื่องมือสนับสนุนการประเมินความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ซอฟต์แวร์วิเคราะห์ประวัติอาชญากรรม หรือระบบรายงานอัตโนมัติ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องประเมินจากการกรอกแบบฟอร์มและการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง ซึ่งอาจมีอคติหรือผิดพลาดได้

จะเห็นได้ว่าการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินของไทยจะต้องประเมินตามแบบประเมินความเสี่ยง (แบบ ปส. 3) ที่จะมีเพียงการสอบถามข้อมูลเบื้องต้น เช่น ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ สถานภาพ สมรส ประวัติการทำความผิด เป็นต้น จึงการกรอกข้อมูลโดยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยและให้เจ้าหน้าที่ผู้ประเมินถามตอบข้อมูลอื่น ๆ เท่านั้น ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนอื่น ๆ ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 “มาตรา 19 ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้หากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ให้ความยินยอมไว้ก่อนหรือในขณะนั้น เว้นแต่บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้กระทำได้” ซึ่งจะเห็นได้ว่าใน

แบบ ปส. 3 ดังกล่าวไม่มีแบบคำยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลของผู้ต้องหาหรือจำเลยจึงทำให้ข้อมูลที่ได้รับกลับไม่สามารถทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเป็นตามที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้แจ้งไว้ถูกต้องตรงตามความจริงหรือไม่อย่างไร อีกทั้งการเข้าถึงข้อมูลของหมายจับยังไม่เชื่อมโยงการไม่มีหน่วยงานดูแลเฉพาะเจาะจงในการรับผิดชอบด้านข้อมูลของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ช่วยสนับสนุนศาลในด้านข้อมูลและขั้นตอนอื่น ๆ การขาดข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าสมควรที่จะปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลจะต้องใช้ประกอบการพิจารณาว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีโอกาสหรือมีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือจะไปก่อภัยอันตรายประการอื่น ซึ่งการจะวินิจฉัยปัญหาเหล่านี้ได้อย่างถูกต้องนั้นจำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูลอันเป็นพหุติการณแห่งคดีและพหุติการณแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบการวินิจฉัย ปัจจุบัน มีเพียงเจ้าหน้าที่ศาลในการทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงเท่านั้น ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการประเมินความเสี่ยง อีกทั้งยังไม่มีผลการตรวจสอบข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอนและข้อมูลที่รวบรวมได้นั้นจะต้องผ่านการพิสูจน์ได้ว่ามีความเกี่ยวพันกัน โดยมีความสำคัญกับความเสี่ยง จนถึงได้ว่าเป็นปัจจัยในการประเมินความเสี่ยงอย่างแท้จริง ข้อจำกัดที่พบในการปฏิบัติการเข้าถึงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประวัติการกระทำความผิดหรือหมายจับเจ้าหน้าที่ผู้ทำการประเมินมักไม่สามารถเข้าถึง ฐานข้อมูลหมายจับข้ามเขตอำนาจศาล หรือจากศาลอื่นได้ หากไม่มีข้อกำหนดภายใต้อำนาจชัดเจน

ข้อจำกัดจากกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) การเข้าถึงและประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลอย่างชัดแจ้ง เว้นแต่จะมีฐานทางกฎหมายรองรับ เช่น การปฏิบัติตามหน้าที่ราชการ ทำให้การดึงข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์ความเสี่ยงต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั้งด้านเวลาและการขออนุญาต ผลกระทบที่เกิดจากข้อจำกัดการประเมินความเสี่ยงอาจไม่แม่นยำ นำไปสู่การ ปฏิเสธการปล่อยตัวชั่วคราวโดยไม่มีเหตุอันควรหรือในทางกลับกันอาจปล่อยตัวผู้ที่มีความเสี่ยงสูงผิดพลาดได้ ก่อให้เกิดความ ไม่เท่าเทียม ระหว่างผู้ต้องหาที่มีข้อมูลเพียงพอกับผู้ที่มีข้อมูลไม่ครบถ้วน เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายในการใช้แบบประเมินความเสี่ยงเพื่อแก้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม

จากการศึกษาหลักกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การจัดตั้งสำนักงานปล่อยชั่วคราวซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่ช่วยสนับสนุนงานศาลด้านข้อมูล ในการประเมินความเสี่ยงไว้โดยเฉพาะในการเสนอความเห็นต่อศาลว่าควรปล่อยตัวจำเลยไปหรือไม่ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดรูปแบบการประเมินความเสี่ยงในการปล่อยชั่วคราวจำเลยขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องมือให้ศาลสามารถพิจารณาพฤติกรรมของจำเลยว่าจะหลบหนีไปก่อภัยอันตรายต่อสังคม หรือจะไปยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐานหรือไม่ จึงสามารถช่วยให้การปล่อยชั่วคราวมีข้อมูลถูกต้องและครบถ้วนทุกขั้นตอนมากกว่าการปล่อยชั่วคราวด้วยระบบประเมินความเสี่ยงของ

ไทย สามารถช่วยแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำ ในสังคม เพราะผู้ต้องหาหรือจำเลยทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ⁵

ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ มีระบบข้อมูลแบบรวมศูนย์มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าถึงประวัติอาชญากรรม พฤติกรรม และสภาพแวดล้อมของผู้ต้องหาหรือจำเลยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีเครื่องมือช่วยวิเคราะห์ความเสี่ยง

สำหรับประเทศไทย ยังขาดการจัดระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศแบบรวมศูนย์เพื่อสนับสนุนแบบบูรณาการเจ้าหน้าที่เข้าถึงข้อมูลได้น้อย ต้องอาศัยการสอบถามจากแหล่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง อีกทั้งมีข้อจำกัดจากกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จึงมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ครบถ้วนและความชัดเจนของข้อมูลเพื่อใช้ในการพิจารณาปล่อยชั่วคราว

การประเมินความเสี่ยงในกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวในประเทศไทย แม้จะมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม แต่ยังคงประสบปัญหาด้านการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินความเสี่ยง ส่งผลกระทบต่อความแม่นยำของการประเมิน อาทิ ข้อมูลอยู่กระจัดกระจายเนื่องจากไม่มีศูนย์ข้อมูลกลาง ขาดอำนาจทางกฎหมายในการเข้าถึง ข้อมูล ข้อจำกัดด้านกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและเทคโนโลยีสนับสนุนที่ยังไม่เพียงพอ

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ พบว่าทั้งสองประเทศมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการรวบรวม วิเคราะห์ และเสนอข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อศาล พร้อมทั้งมีระบบฐานข้อมูลกลางที่เข้าถึงได้ทันเวลาและมีเครื่องมือวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ จึงช่วยให้การพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวเป็นไปอย่างแม่นยำ เป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างแท้จริง

2. การไม่มีบทบังคับทางกฎหมายของแบบประเมินความเสี่ยง

ประเทศไทย แบบประเมินมีสถานะไม่ชัดเจนในกฎหมาย แม้ประเทศไทยจะมีการนำ "แบบประเมินความเสี่ยง ปส. 3" มาใช้ในกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวแต่แบบประเมินดังกล่าว ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย และไม่มีผลผูกพันในการตัดสินใจของศาล กฎหมายแม่บทอย่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้ระบุ ถึงการประเมินความเสี่ยงหรือกำหนดบทบัญญัติรองรับใด ๆ ดังนั้น ศาลสามารถเลือก ใช้หรือไม่ใช้ก็ได้ ไม่มีมาตรฐานกลางที่ชัดเจน ไม่มีการรับรองผลทางกฎหมาย ไม่มี การคุ้มครองสิทธิผู้ถูกประเมิน เช่น การอุทธรณ์ผล เจ้าหน้าที่ผู้ประเมินขาดอำนาจตามกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลจำเป็น

สหรัฐอเมริกา แบบประเมินความเสี่ยงได้รับการรับรองทางกฎหมายในหลายรัฐของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะรัฐที่มีการปฏิรูประบบการประกันตัว เช่น นิวเจอร์ซีย์ เคนทักกี โคโลราโด ได้มีการตรากฎหมาย

⁵United States Code. (n.d.), 18 U.S. Code § 3146 - Penalty for failure to appear. Retrieved [Online], available URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3146>.

ที่รับรองการใช้ระบบประเมินความเสี่ยง (เช่น Public Safety Assessment – PSA) ให้มีผลในกระบวนการพิจารณาคดี โดยมีลักษณะสำคัญคือกฎหมายรองรับโดยตรง ให้ศาลต้องนำผลการประเมินไปใช้พิจารณาประกอบมีการระบุเกณฑ์ ความถี่ และวิธีการประเมินไว้ในกฎหมายหรือกฎหมายมีหน่วยงานกลางกำกับดูแล และประเมินผลสามารถทบทวนหรืออุทธรณ์ผลการประเมินได้ ข้อมูลที่ใช้ถูกเข้าถึงภายใต้กรอบของกฎหมาย เช่น Freedom of Information Act หรือ Data Sharing Agreement

อังกฤษ แบบประเมินความเสี่ยงจะอยู่ในระบบกฎหมายและการปฏิบัติอังกฤษแม้จะไม่มี “แบบประเมินความเสี่ยง” ในชื่อเฉพาะแบบไทยหรือสหรัฐอเมริกา แต่กระบวนการประเมินความเสี่ยงนั้น ถูกบูรณาการอยู่ในระบบกฎหมายโดยตรง เช่นใน The Bail Act 1976 และแนวนโยบายจาก Ministry of Justice โดยเฉพาะ ผู้พิพากษาต้องพิจารณา “เหตุผลในการปฏิเสธการประกัน” จากหลักเกณฑ์ที่เทียบเท่าการประเมินความเสี่ยง เช่น ความร้ายแรงของคดี พฤติกรรมในอดีต ความเป็นไปได้ในการหลบหนี ฯลฯ แม้ไม่ใช่แบบฟอร์มเป็นทางการ แต่ใช้แบบ “Structured Risk Assessment” เช่น Bail Information Scheme ที่มีขั้นตอนเป็นมาตรฐาน ศาลต้องแสดงเหตุผลหากไม่ให้ประกัน โดยอิงจากเกณฑ์ตามกฎหมายระบบข้อมูล (เช่น Police National Computer - PNC) ถูกออกแบบให้เจ้าหน้าที่ประเมินสามารถเข้าถึงได้โดยมีข้อยกเว้นทางกฎหมาย⁶

จากการเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าแบบประเมินความเสี่ยงในประเทศไทยยังขาดบทบังคับทางกฎหมายและกลไกรองรับที่ชัดเจน ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ระบบการปล่อยตัวชั่วคราวไม่เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมเท่าที่ควร ในขณะที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้มีการจัดระบบและกฎหมายรองรับแบบประเมินความเสี่ยงอย่างชัดเจน เพื่อสร้างมาตรฐานและความน่าเชื่อถือในการนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาคดี

ดังนั้น เพื่อพัฒนาระบบปล่อยตัวชั่วคราวให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น ประเทศไทยควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายแม่บทให้ครอบคลุมการใช้แบบประเมินความเสี่ยง กำหนดมาตรฐานการประเมินกำกับดูแลการใช้แบบประเมิน และสร้างกลไกคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกประเมิน รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการทบทวนผลประเมิน ซึ่งจะช่วยส่งเสริมความชอบธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

3. การขาดมาตรการบังคับและบทลงโทษที่ชัดเจนในกรณีที่ได้รับ การปล่อยตัวชั่วคราวหลบหนี

ระบบการปล่อยตัวชั่วคราวและมาตรการบังคับใช้ในสหรัฐอเมริกา รูปแบบของการปล่อยตัวชั่วคราวในสหรัฐอเมริกา การปล่อยตัวชั่วคราวมีหลายรูปแบบ เช่น การวางหลักประกัน (bail), การปล่อยตัว

⁶ United Kingdom, (1976), Bail Act 1976, c.63, s.6 [Online], available URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1976/63/section/6>.

โดยไม่ต้องวางหลักประกัน (release on recognizance), การใช้กำไลอิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (electronic monitoring) และ การกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น ห้ามเดินทางออกนอกพื้นที่ รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

บทลงโทษในกรณีหลบหนี กฎหมายในสหรัฐอเมริกา กำหนดบทลงโทษชัดเจนสำหรับผู้หลบหนีจากการปล่อยตัวชั่วคราว เช่น การตั้งข้อหาหลบหนี (bail jumping or failure to appear) ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาที่อาจมีโทษจำคุกเพิ่มเติม รวมถึงการเพิ่มวงเงินประกันหากได้รับการปล่อยตัวอีกครั้ง การติดตามและบังคับใช้การติดตามผู้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในสหรัฐฯ มีเจ้าหน้าที่เฉพาะ (pretrial services officers) ที่คอยติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด รวมถึงการใช้เทคโนโลยีเช่น GPS tracking และระบบรายงานตัวอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

ดังนั้น ประเทศไทยยังขาดทั้งบทลงโทษที่ชัดเจนและมาตรการควบคุมผู้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาการหลบหนีและไม่สามารถนำตัวกลับมาดำเนินคดีได้ทันเวลา แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษที่มีกฎหมายเฉพาะควบคุม พร้อมบทลงโทษและกลไกติดตามที่เข้มงวดกว่าอย่างชัดเจน หากต้องการพัฒนาให้เทียบเท่าระบบต่างประเทศ ไทยควรออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับ “การหลบหนีหลังได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว” และลงทุนในเทคโนโลยีติดตามผู้ต้องหา

จากการศึกษาปัญหาทั้งสามประการ ผู้ศึกษาจึงสรุปปัญหาได้ ดังนี้

1. มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราวในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูล เช่น ข้อมูลกระจัดกระจาย ความล่าช้าในการขอและรับข้อมูลขาดอำนาจตามกฎหมาย และข้อจำกัดจาก พ.ร.บ.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ข้อจำกัดทางเทคโนโลยี การขาดระบบฐานข้อมูลดิจิทัลที่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้การประเมินอาจคลาดเคลื่อนและเกิดความเหลื่อมล้ำ ในขณะที่ประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีระบบข้อมูลแบบรวมศูนย์ พร้อมหน่วยงานเฉพาะช่วยศาลวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ

2. ไม่มีบทบังคับทางกฎหมายของแบบประเมินความเสี่ยง

ประเทศไทยยังขาดบทบังคับทางกฎหมายและมาตรฐานรองรับการใช้แบบประเมินความเสี่ยง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาระบบปล่อยตัวชั่วคราวอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส ขณะที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีระบบกฎหมายรองรับและกลไกคุ้มครองสิทธิที่ชัดเจน เป็นแนวทางที่ไทยควรศึกษาและปรับใช้เพื่อยกระดับกระบวนการยุติธรรม

3. ขาดมาตรการบังคับและบทลงโทษที่ชัดเจนในกรณีผู้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวหลบหนี

การหลบหนีของผู้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในไทยยังไม่มีบทลงโทษเฉพาะที่ชัดเจน นอกจากการริบหลักประกันและออกหมายจับ ซึ่งมักไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันหรือติดตามตัวผู้หลบหนี ต่างจาก สหรัฐอเมริกา ที่มีกฎหมายกำหนดโทษจำคุกแยกต่างหาก (เช่น 18 U.S.C. § 3146) และ

อังกฤษ ที่กำหนดความผิดไว้ใน Bail Act 1976 Section 6 พร้อมทั้งมีระบบติดตามตัวและบทลงโทษทางอาญาชัดเจน ส่งผลให้มาตรการควบคุมมีความเข้มงวดและมีประสิทธิภาพมากกว่าไทยอย่างชัดเจน

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้ทั้งสามประการ ดังนี้

1. ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระด้านการประเมินความเสี่ยง เช่นเดียวกับ Pretrial Services Agencies (PSA) ของสหรัฐฯ เพื่อสนับสนุนข้อมูลแก่ศาลและมีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าถึงฐานข้อมูลสำคัญ จัดทำศูนย์ข้อมูลกลางแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงข้อมูลผู้ต้องหาจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ศาล ตำรวจ อัยการ กรมราชทัณฑ์ และสำนักงานยุติธรรม ออกแบบแบบฟอร์มการให้ความยินยอมตาม PDPA เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย กำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงในทุกคดี ที่มีการขอลปล่อยตัวชั่วคราว เพื่อสร้างมาตรฐานเดียวในการตัดสินของศาลและลดการใช้ดุลพินิจที่อาจนำไปสู่ความไม่เท่าเทียม

2. ควรมีกฎหมายเฉพาะหรือเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่กำหนดให้ศาลและพนักงานสอบสวนต้องใช้ เครื่องมือประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment Tool) อย่างเป็นระบบในการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราว รัฐควรออกกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อกำหนดให้การประเมินความเสี่ยงเป็นขั้นตอนทางกฎหมายที่บังคับใช้กับทุกกรณีการปล่อยตัวชั่วคราว และให้มีผลทางกฎหมายผูกพันเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น กำหนดให้ศาลต้องพิจารณาผลการประเมินความเสี่ยงก่อนอนุญาตปล่อยตัว กำหนดโทษหรือบทลงโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการประเมินความเสี่ยง

3. ควรมีการตรากฎหมายเพิ่มเติมหรือแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อกำหนดบทลงโทษทางอาญาที่ชัดเจนสำหรับผู้หลบหนีหลังได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวพัฒนาระบบติดตามตัวผู้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว เช่น การใช้เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์หรือการกำหนดเงื่อนไขเข้มงวดในการรายงานตัวเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามและจับกุมผู้หลบหนีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมผู้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวและป้องกันการหลบหนี ควรพิจารณาการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือออกกฎหมายเฉพาะ เพื่อกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้หลบหนีหลังได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน เช่น การจำคุกเพิ่ม หรือโทษทางอาญาอื่น ๆ เพื่อสร้างความตระหนักและป้องปราม

เอกสารอ้างอิง

ปัญหาทางกฎหมายในการปล่อยตัวชั่วคราวโดยไม่ต้องมีประกัน หรือหลักประกันในชั้นสอบสวน. วารสาร
การศึกษาและการพัฒนาสังคม.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, **รวมบทความวิชาการ ชุดที่ 12 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2558), หน้า 1-2

United States Code. (n.d.), **18 U.S. Code § 3146 - Penalty for failure to appear. Retrieved** [Online],
available URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3146>.

United Kingdom, (1976), Bail Act 1976, c.63, s.6 [Online], available URL: [https://www.legislation.gov.uk/
ukpga/1976/63/section/6](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1976/63/section/6).