

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการปล่อยชั่วคราว กรณีผิดสัญญาปล่อยชั่วคราว¹

สมนพร แสงเทศ²

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อมีบุคคลใดถูกกล่าวหาหรือถูกพิสูจน์ว่าได้กระทำความผิด หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะมีหน้าที่ในการนำตัวบุคคลเหล่านั้นมาดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองความปลอดภัยของสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิดจริง จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวหรือจำกัดเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างกระบวนการดำเนินคดี เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่มีการยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หลบหนีการดำเนินคดี หรือไปก่อเหตุร้ายซ้ำอีก

ซึ่งอาจสร้างความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมและสังคมโดยรวมได้ แต่ในขณะเดียวกัน หลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนก็เรียกร้องให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องดำเนินการโดยเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วย โดยจะต้องให้หลักประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดจริง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of innocence) ตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล³ การใช้มาตรการในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างการดำเนินคดี จึงต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) โดยใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ไม่เป็นการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเกินสมควรแก่กรณี และต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่รัดกุมรองรับ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกควบคุมหรือคุมขังจึงได้เกิดแนวคิดที่จะนำมาตราการอื่น⁴

การปล่อยชั่วคราว (Provisional release) เป็นมาตรการสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ช่วยสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการดำเนินคดีและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา โดยเป็นทางเลือกนอกเหนือจากการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลย มาตรการนี้เปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นสามารถใช้ชีวิตและต่อสู้คดีได้อย่างมีอิสระมากขึ้นระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา ทั้งนี้ การปล่อยชั่วคราวอยู่ภายใต้ดุลพินิจของศาลหรือเจ้าพนักงาน ซึ่งสามารถกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยตัว

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการปล่อยชั่วคราว กรณีผิดสัญญาปล่อยชั่วคราว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ภาสกร บัวสุวรรณ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดลพบุรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ข้อ 11

⁴คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว พ.ศ. 2562

ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นการชั่วคราว เพื่อรักษาสมดุลระหว่างความยุติธรรมและความปลอดภัยของสังคม เช่น การกำหนดหลักประกันหรือเงื่อนไขการปฏิบัติตามคำสั่งศาล เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้ชีวิตตามปกติและมีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยมีกลไกควบคุมที่ป้องกันการหลบหนีหรือไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานตามสมควร⁵ ซึ่งเป็นการประนีประนอมที่จำเป็นในการสร้างสมดุลระหว่างเป้าหมายทั้งสองประการของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นั่นคือประสิทธิภาพในการดำเนินคดีและการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไปพร้อม ๆ กัน ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal declaration of human rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International covenant of civil and political rights) ถือเป็นเอกสารสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล

โดยได้วางหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา หลักการสำคัญประการหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในเอกสารดังกล่าว คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้นั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องมีความชอบธรรม สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ไม่ใช่กฎหมายที่ให้อำนาจเกินขอบเขตหรือไม่ได้สัดส่วน ทั้งนี้ เพราะการดำเนินคดีอาญาและการลงโทษบุคคลถือเป็นกระบวนการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ จึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังและมีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจึงได้รับการคุ้มครองสิทธิให้ได้รับการปล่อยชั่วคราวระหว่างการดำเนินคดี ทั้งในรูปแบบของการปล่อยชั่วคราวโดยไม่ต้องมีประกัน การปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันแต่ไม่มีหลักประกัน หรือการปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันและหลักประกัน⁶ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 106 การที่กฎหมายให้อำนาจศาลพิจารณาปล่อยชั่วคราวได้หลายรูปแบบเช่นนี้ ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมกับแต่ละกรณี โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิด พฤติการณ์แห่งคดี ตลอดจนความเสี่ยงที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนีหรือไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การใช้มาตรการจำกัดเสรีภาพเป็นไปอย่างได้สัดส่วนและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้มีการปล่อยชั่วคราวในกรณีที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอาจสร้างความเสี่ยงต่อกระบวนการยุติธรรมและความปลอดภัยของสาธารณชน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ศาลจะต้องพิจารณาเมื่อจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวไว้ด้วย โดยศาลจะสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวได้ ก็ต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นจะหลบหนี ไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน ไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น หรือมีเหตุผลพิเศษประการอื่นที่ไม่สมควรให้ปล่อยชั่วคราว⁷

⁵ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ข้อ 9

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 106

⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1

การปล่อยตัวชั่วคราวเป็นกลไกสำคัญเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกในการดำเนินคดีอาญา กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์ว่ามีความผิด จึงเป็นมาตรการจำเป็นที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การปล่อยตัวชั่วคราว จึงถูกนำมาใช้เป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างการดำเนินคดี โดยมีหลักการและเหตุผลสำคัญหลายประการอันได้แก่ หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of innocence) ตามหลักสิทธิมนุษยชน บุคคลย่อมได้รับการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย ดังนั้นการควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ระหว่างการพิจารณาคดี จึงควรเป็นข้อยกเว้นเท่าที่จำเป็น ส่วนหลักการทั่วไปควรให้ปล่อยตัวชั่วคราวระหว่างการดำเนินคดี การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีถือเป็นการจำกัดเสรีภาพร่างกายที่รุนแรง อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ถูกคุมขัง ทั้งด้านครอบครัว การงาน สุขภาพกายและจิตใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้นั้นได้รับการพิสูจน์ในภายหลังว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะไม่อาจเยียวยาได้ การปล่อยตัวชั่วคราวจึงเป็นมาตรการป้องกันไม่ให้ผู้บริสุทธิ์ต้องได้รับผลร้ายจากการถูกคุมขังโดยไม่จำเป็น หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) มาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่มุ่งคุ้มครอง การควบคุมตัวระหว่างการพิจารณาคดีเป็นมาตรการที่รุนแรง หากไม่มีเหตุจำเป็นก็ไม่ควรนำมาใช้ การให้ปล่อยชั่วคราวโดยกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการหลบหนี จึงเป็นการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหากับประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การป้องกันผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ตามเมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการปล่อยชั่วคราว กรณีผิดสัญญาปล่อยชั่วคราว พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหากระบวนการดำเนินคดีอาญา การคุมขังผู้ต้องหาไว้เป็นเวลานานระหว่างการพิจารณา อาจเป็นการเพิ่มแรงกดดันให้ผู้ต้องหายอมรับสารภาพเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นเร็วขึ้น แม้จะเป็นผู้บริสุทธิ์ก็ตาม นอกจากนี้การขังเป็นเวลานาน ยังเป็นปัจจัยผลักดันให้ผู้ต้องขังเรียนรู้พฤติกรรมอาชญากรรม และความรุนแรงจากผู้ต้องขังอื่น กลายเป็นอาชญากรมืออาชีพเมื่อพ้นโทษ การปล่อยชั่วคราวผู้กระทำผิดเล็กน้อยหรือมีแนวโน้มกลับตัวเป็นคนดี จึงช่วยลดความเสี่ยงดังกล่าว การลดภาระของรัฐ การควบคุมตัวผู้ต้องหาจำนวนมากเป็นเวลานานย่อมส่งผลให้เรือนจำแออัดและรัฐต้องแบกรับภาระในการเลี้ยงดูผู้ต้องขัง ทั้งด้านที่พักอาศัย อาหาร สุขอนามัย และการรักษาพยาบาล รวมถึงความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุร้ายในเรือนจำอันเนื่องมาจากความแออัด การปล่อยตัวชั่วคราวบุคคลที่ไม่มีความจำเป็นต้องคุมขัง จึงช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้

บทบัญญัติในลักษณะนี้ ทำให้ศาลต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวเป็นพิเศษ โดยจะสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวโดยอ้างเหตุผลอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรง จึงต้องตีความและใช้อำนาจตาม

กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือเกินขอบเขต มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวตามกฎหมายไทยเหล่านี้ แม้อาจยังมีข้อบกพร่องที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ก็นับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานตามปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในระดับหนึ่ง ในแง่ที่ทำให้หลักประกันสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราวเท่าที่จะเป็นไปได้ มีการจำกัดเงื่อนไขในการไม่ให้ปล่อยชั่วคราวไว้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น รวมทั้งมีการแบ่งแยกรูปแบบของการปล่อยชั่วคราวที่ต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละกรณี ซึ่งถือเป็นความพยายามที่จะสร้างดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยไปพร้อมๆ กันนั่นเอง

ประเด็นปัญหาประการต่อมา คือ ปัญหาการขอปล่อยชั่วคราวหรือการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา การปล่อยชั่วคราวหรือการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานั้น โดยเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว มิได้มุ่งเน้นเรื่องหลักประกันหรือการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินของรัฐ หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลระหว่างการดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวมักใช้วิธีการกำหนดวงเงินประกันเป็นเกณฑ์สำคัญ ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าว

การกำหนดวงเงินประกันนี้ ควรพิจารณาจากปัจจัยหลายประการ อาทิ ความร้ายแรงของข้อกล่าวหา ความเสี่ยงในการหลบหนี พยานหลักฐานในคดี ตลอดจนสถานะทางการเงินของผู้ต้องหาหรือจำเลย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและการรักษาความปลอดภัยของสังคม อีกทั้งยังควรมีการพิจารณาทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการวางเงินประกัน เช่น การกำหนดเงื่อนไขการปล่อยตัว การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว หรือการรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ ระบบการปล่อยชั่วคราวควรมีความยืดหยุ่นและคำนึงถึงสถานการณ์เฉพาะของแต่ละคดี โดยศาลหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควรใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ พิจารณาถึงความจำเป็นในการควบคุมตัวโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรม และผลกระทบต่อครอบครัวและสังคมของผู้ถูกกล่าวหา การปรับปรุงระบบการปล่อยชั่วคราวให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น จะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและสอดคล้องกับหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด

ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันในคดีอาญา พ.ศ. 2565 โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 110 วรรคสาม บัญญัติให้การเรียกประกันหรือหลักประกันจะเรียกจนเกินควรแก่กรณีมิได้ และต้องคำนึงถึงเงื่อนไขและมาตรการป้องกันต่าง ๆ ที่ได้ใช้กับผู้ถูกปล่อยชั่วคราวประกอบด้วย ประกอบกับมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศาลอาจกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยชั่วคราว รวมถึงการตั้งผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวและการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางอันเป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ถูกปล่อยชั่วคราวหลบหนีไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไปก่อเหตุอันตรายประการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่งผลให้การเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวลดความสำคัญลง สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการปล่อยชั่วคราวและวิธีเรียกประกันให้สอดคล้องกับการบังคับใช้มาตรการป้องกันตามกฎหมายดังกล่าว จึงได้กำหนดแนวทางการปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกัน หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันไว้ในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาฉบับนี้ด้วย นอกจากนี้จะมีข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวและวิธีเลือกประกันในคดีอาญาพ.ศ. 2565 แล้วประธานศาลฎีกายังได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานกลางสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งกำหนดแนวทางในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยใช้กลไกและเครื่องมือตามกฎหมายในการบริหารความเสี่ยงและจัดการเพื่อให้การปล่อยชั่วคราวสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยและคุ้มครองความสงบสุขของสังคมได้ในขณะเดียวกันโดยศาลอาจกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยชั่วคราวรวมถึงใช้เทคโนโลยีและกลไกตามกฎหมายในการตรวจสอบที่อยู่ กำกับดูแล และติดตามจับกุมผู้ถูกปล่อยชั่วคราวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องนำปัจจัยทางด้านทรัพย์สินมาเป็นหลักสำคัญในการปล่อยชั่วคราว

หลักเกณฑ์หรือวิธีการพิจารณาการปล่อยชั่วคราวหรือการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย ดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ศาลอาจพิจารณาให้ปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันหรือไม่ก็ได้ แต่หากเมื่อศาลพิจารณาปล่อยชั่วคราวโดยให้มีประกันและหลักประกันก่อนปล่อยตัวไป ผู้ร้องขอประกันต้องจัดหาหลักประกันมา ซึ่งหลักประกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 114 มี 3 ชนิด คือ 1) เงินสด 2) หลักทรัพย์สินอื่นมาวาง เช่น ที่ดินมีโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมถึงห้องชุดซึ่งต้องมีหนังสือรับรองราคาประเมินของสำนักงานที่ดินและไม่มีภาระผูกพันและหลักทรัพย์สินที่กำหนดราคาดามูลค่าที่แน่นอนได้ เช่น พันธบัตรรัฐบาล สลากออมสิน สลากออมทรัพย์ สลาก ร.ก.ส. เงินฝากประจำของธนาคาร กรมธรรม์ประกันอัศรัภาพ 3) หรือมีบุคคลมาเป็นหลักประกันโดยแสดงหลักทรัพย์สิน เช่น ข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ สมาชิกรัฐสภา ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานของรัฐประเภทอื่น ลูกจ้างของทางราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารพรรคการเมือง หรือทนายความ และเป็นผู้มีความสัมพันธ์กับผู้ต้องหาหรือจำเลย

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาการบังคับคดีกับผู้ขอประกันหรือหลักประกันตามสัญญาประกันในทางปฏิบัติกรณีหลักประกันตามสัญญาประกันเป็นเงินสด และหลักทรัพย์สินอื่น เช่น พันธบัตรรัฐบาล สลากออมสิน สลากออมทรัพย์ สลาก ร.ก.ส. เงินฝากประจำของธนาคาร กรมธรรม์ประกันอัศรัภาพสามารถดำเนินการบังคับกับหลักประกันดังกล่าวได้ทันทีโดยไม่เกิดปัญหาหรือสร้างความเสียหาย ต่างจากกรณีหลักประกันตามสัญญาประกันเป็นตัวบุคคลและทรัพย์สินอื่น ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ ที่ดินมีโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก.) เกิดปัญหาในการบังคับคดีกับผู้ขอประกันและหลักประกันเพื่อชำระค่าปรับตามสัญญาประกัน

ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 ข้อ 11 กรณีใช้

หลักประกันด้วยบุคคลหรือตำแหน่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้บุคคลเป็นประกันหรือหลักประกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 114 วรรคสาม (3) ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1 บุคคลผู้ขอประกันจะ ต้องเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่การงานหรือมีรายได้แน่นอนเช่นเป็นข้าราชการ ข้าราชการบำนาญสมาชิกวุฒิสภาผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภาส่วนท้องถิ่นพนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นพนักงานรัฐวิสาหกิจพนักงานของรัฐบาลประเภทอื่นลูกจ้างของทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารพรรคการเมืองหรือทนายความและเป็นผู้มีความสัมพันธ์กับผู้ต้องหาหรือจำเลยเช่นเป็นบุพการี ผู้สืบสันดานสามีภริยาญาติพี่น้องผู้ได้บังคับ บัญชาบัญชามูลบุคคลที่เกี่ยวข้องกันโดยทางสมรสหรือบุคคลที่ศาล เห็นว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเหมือนเป็นญาติพี่น้องหรือมีความสัมพันธ์ในทางอื่นที่ศาลเห็นสมควรให้ ประกันได้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ให้ยื่นคำร้องด้วยตนเองและเสนอเสนอหนังสือรับรองจากต้นสังกัดหรือนายจ้างตามแบบ แบบท้ายข้อบังคับนี้หรือหลักฐานอื่นที่เชื่อถือได้และหากผู้ค้ำประกันมีคุณสมบัติแสดงหลักฐานยินยอมของ กลุ่มสมรสด้วยกรณีฉุกเฉินไม่อาจเสนอหนังสือรับรองได้ทัน ให้ผ่อนผัน โดยแสดงหลักฐานอื่นเช่นบัตร ประจำตัวที่แสดงฐานะเช่นนั้นและให้นำหนังสือรับรองหรือหนังสือยินยอมมาแสดงภายหลัง

(2) ให้ทำสัญญาประกันได้วงเงินไม่เกิน 10 เท่า ของอัตราเงินเดือนหรือรายได้เฉลี่ยต่อเดือน

(3) การอนุญาตให้พิจารณาจากเงินเดือนหรือรายได้ แต่หากวงเงินประกันมียอดสูงกว่าวงเงินที่ผู้ นั้นมีสิทธิ์ประกันได้ ศาลอาจกำหนดให้ผู้ประกันวางเงินหรือหลักทรัพย์อื่นเพิ่มเติมให้เพียงพอกับวงเงิน ประกันได้ หรืออาจให้มีผู้ขอประกันหลายคนร่วมกันทำสัญญาประกันโดยใช้วงเงินของแต่ละคนรวมกันได้

(4) หากผู้ประกันพ้นจากตำแหน่งหน้าที่การงานก็ให้คงมีสิทธิ์ประกันต่อไปโดยศาลอาจใช้ดุลย พินิจสั่งให้หาหลักประกันเพิ่มหรือดีกว่าเดิมได้ หากผู้ประกันพ้นจากตำแหน่งหน้าที่การงานก็ให้คงมีสิทธิ์ ประกันต่อไปโดยศาลอาจใช้ดุลยพินิจสั่งให้หาหลักประกันเพิ่มเติมหรือดีกว่าเดิมได้

2) นิติบุคคลอาจเป็นผู้ขอประกันได้ ในกรณีที่กรรมการผู้แทนตัวแทนหุ้นส่วนพนักงานหรือลูกจ้าง ของนิติบุคคลนั้นตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยให้ทำสัญญาประกันได้ในวงเงินตามที่ศาลเห็นสมควรเป็นกรณี ในกรณีที่กรรมการผู้แทนตัวแทนหุ้นส่วนพนักงานหรือลูกจ้างของนิติบุคคลนั้นตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้ทำสัญญาประกันได้ในวงเงินตามที่ศาลเห็นสมควรเป็นกรณี ๆ ไป และศาลอาจกำหนดให้ผู้ขอประกัน วางเงินหรือหลักทรัพย์อื่นตามจำนวนที่เห็นสมควรเพิ่มเติมเพิ่มเติมด้วยก็ได้โดยจะต้องแสดงหนังสือ รับรองการจดทะเบียนและหลักฐานแสดงฐานะการเงินและผู้มีอำนาจที่ทำการแทนในกรณีฉุกเฉินไม่ สามารถนำต้นฉบับเอกสารมาแสดงได้ทันให้ผ่อนผัน โดยแสดงสำเนาเอกสารดังกล่าวและให้นำต้นฉบับ เอกสารมาแสดงภายหลัง

3) ในกรณีที่ส่วนราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้าง ของทางราชการที่ต้องหาคดีอาญา เป็นผู้ร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว ในกรณีที่ส่วนราชการตามระเบียบ

⁸ ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว พ.ศ.2548 ข้อ 8

กระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ต้องหาคดีอาญาเป็นผู้ร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว หากจำนวนเงินที่ระบุไว้ในหนังสือรับรองหรือคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวเพียงพอแล้ว ควรถือว่าหนังสือรับรองหรือคำร้องนั้นเป็นหลักประกันที่น่าเชื่อถือได้โอเคตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการปล่อยชั่วคราว กรณีผิดสัญญาปล่อยชั่วคราว มีประเด็นปัญหาหลายประการ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1) การแก้ไขปัญหาคับข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปกฎหมายอย่างรอบด้านและลึกซึ้ง โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงบทบัญญัติสำคัญหลายประการ

ประการแรก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพิจารณาคดี ควรได้รับการทบทวนเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในสถานการณ์ที่จำเลยจงใจหลบหนี โดยอาจพิจารณาให้มีกลไกพิเศษที่อนุญาตให้การพิจารณาคดีดำเนินต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวดและเป็นธรรม เพื่อป้องกันมิให้กระบวนการยุติธรรมต้องหยุดชะงักโดยสิ้นเชิง

ประการที่สอง การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอายุความเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยควรพิจารณาบัญญัติให้มีการระงับอายุความในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลบหนี ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ และเพื่อรักษาไว้ซึ่งโอกาสในการอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายและสังคม นอกเหนือจากการแก้ไขตัวบทกฎหมาย การพัฒนาระบบการประเมินความเสี่ยงและการควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวเป็นอีกมิติหนึ่งที่สำคัญ โดยอาจนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เช่น การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (EM) ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเพื่อคาดการณ์พฤติกรรมการหลบหนี ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการหลบหนีและลดภาระของระบบยุติธรรมในระยะยาว

การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามและจับกุมผู้หลบหนีก็เป็นอีกประเด็นที่ไม่อาจมองข้าม ในยุคโลกาภิวัตน์ที่การเดินทางข้ามพรมแดนเป็นไปอย่างรวดเร็ว การสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่แน่นแฟ้นระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของนานาประเทศจะช่วยปิดช่องทางการหลบหนีและเพิ่มโอกาสในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรม

ทั้งหมดนี้มีเป้าหมายสูงสุดเพื่อสร้างดุลยภาพอันละเอียดอ่อนระหว่างการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาหรือจำเลย และการสร้างไว้ซึ่งประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม การปฏิรูปเชิงระบบเช่นนี้จะเป็รากฐานสำคัญในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสังคมต่อระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมโดยรวม ในท้ายที่สุด การรักษาสมดุลอันละเอียดอ่อนระหว่างสิทธิของปัจเจกบุคคลและประโยชน์สาธารณะเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูป โดยต้องคำนึงถึงทั้งความเป็นธรรมต่อผู้ต้องหาหรือจำเลย และความคาดหวังของสังคมที่ต้องการเห็นความยุติธรรมเกิดขึ้นอย่างแท้จริง การสร้างระบบยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมจะเป็นเสาหลักสำคัญในการพัฒนาสังคมไทยให้ก้าวไปสู่ความเป็นนิติรัฐอย่างสมบูรณ์ อันจะเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศในทุกมิติต่อไป

2. การแก้ไขปัญหากฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 106 และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยชั่วคราวมี ได้แก่ การแก้ไขมาตรา 106 ควรมุ่งเน้นการจำกัดขอบเขตของผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวให้แคบลง โดยอาจกำหนดให้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ต้องหาหรือจำเลยอย่างชัดเจน เช่น ญาติสายตรง คู่สมรส หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง นอกจากนี้ ควรเพิ่มเติมเงื่อนไขในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขอประกันกับผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยกำหนดให้ศาลต้องพิจารณาถึงความสามารถในการควบคุมดูแลผู้ต้องหาหรือจำเลยให้มาปรากฏตัวต่อศาลตามกำหนดนัด การเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อควบคุมการดำเนินการของ "นายประกันอาชีพ" อาจทำได้โดยการกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและกำกับดูแลผู้ที่ประกอบอาชีพรับเป็นนายประกัน โดยอาจกำหนดคุณสมบัติ จรรยาบรรณ และมาตรฐานการปฏิบัติงาน รวมถึงการกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสม นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและรุนแรงสำหรับผู้ที่ไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในกระบวนการปล่อยชั่วคราว เช่น การปลอมแปลงเอกสาร การแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือการเรียกค่าตอบแทนในอัตราที่สูงเกินสมควรการเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผู้ขอประกันและหลักประกันอาจทำได้โดยการพัฒนาฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมประวัติและพฤติกรรมของผู้ขอประกัน ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับหลักประกันที่นำมาใช้ในการขอปล่อยชั่วคราว ระบบนี้ควรเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน ธนาคาร และกรมการปกครอง เพื่อให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3) เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับระบบการประกันตัวด้วยบุคคล(ตำแหน่ง) โดยการแสดงหลักทรัพย์ และเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 302 (2) โดยเพิ่มข้อยกเว้นสำหรับการบังคับคดีตามสัญญาประกันในคดีอาญา อาจกำหนดให้สามารถอายัดเงินเดือนหรือรายได้อื่นของข้าราชการได้บางส่วน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและไม่กระทบต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน เช่น อนุญาตให้อายัดได้ไม่เกินร้อยละ 30 ของรายได้ทั้งหมด เพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้ตั้งใจให้ข้อมูลเท็จหรือปกปิดข้อมูลสำคัญในการขอประกันตัว รวมถึงกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้รับจ้างเป็นนายประกันอาชีพ เพื่อป้องปรามการกระทำที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย และควรแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ขอประกันมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและอำนวยความสะดวกในกระบวนการบังคับคดี โดยอาจกำหนดบทลงโทษสำหรับหน่วยงานที่ละเลยหน้าที่ดังกล่าว

4) แก้ไขปัญหาการประกันตัวด้วยอสังหาริมทรัพย์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการที่เกี่ยวข้องอย่างเร่งด่วนและครอบคลุม ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 115 เพื่อให้อำนาจศาลในการกำหนดบทลงโทษหรือมาตรการเชิงลงโทษแก่ผู้ที่กระทำการอันเป็นกบฏฉ้อฉลในกระบวนการขอประกันตัว โดยอาจกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเฉพาะ มิโทษทั้งจำคุกและปรับ นอกจากนี้ ควรให้อำนาจศาลในการสั่งให้ผู้กระทำผิดชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือผู้เสียหายโดยตรง โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งแยกต่างหาก ควรเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้ตั้งใจให้ข้อมูลเท็จหรือปกปิดข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับ

หลักประกัน รวมถึงผู้ที่มีส่วนร่วมในการปลอมแปลงเอกสารหรือการใช้หลักประกันซ้ำซ้อน โดยกำหนดโทษให้สูงพอที่จะป้องปรามการกระทำผิด

5) แก้ไขปัญหาการขายทอดตลาดหลักประกันในคดีอาญา ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1330 ให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองผู้ซื้อโดยสุจริตในกรณีที่หลักประกันมีปัญหาจากการทุจริตในขั้นตอนการยื่นขอปล่อยชั่วคราว โดยอาจกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ซื้อโดยสุจริตในกรณีที่ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้ แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 295 ให้มีแนวทางที่ชัดเจนในการพิจารณาเพิกถอนการขายทอดตลาด โดยกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

เพิ่มบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาผู้นำยึดทรัพย์ รวมถึงกำหนดสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไว้อย่างชัดเจน พัฒนาระบบการตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องของหลักประกันที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาจใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนในการบันทึกและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับหลักประกัน เพื่อป้องกันการทุจริตและการปลอมแปลงเอกสารกำหนดให้มีกองทุนคุ้มครองผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาด โดยอาจเก็บเงินสมทบจากค่าธรรมเนียมในการขายทอดตลาด เพื่อใช้ชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ซื้อโดยสุจริตในกรณีที่เกิดปัญหา

เพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้ที่กระทำการทุจริตในกระบวนการยื่นขอปล่อยชั่วคราวและการใช้หลักประกัน โดยกำหนดโทษให้สูงพอที่จะป้องปรามการกระทำผิด

เอกสารอ้างอิง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and

Political Rights - ICCPR)

คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว พ.ศ. 2562

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว พ.ศ.2548