

(โครงการ)

หลักการและเหตุผล

ทางปฏิบัติของการปล่อยชั่วคราวที่ยึดโยงกับฐานะและทรัพย์สิน

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าระบบการปล่อยชั่วคราวของไทยในปัจจุบันยึดโยงอยู่กับเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเป็นวงเงินประกันหรือหลักประกันเป็นหลัก และโดยมากการกำหนดวงเงินประกันก็จำต้องอิงบัญชีเกณฑ์มาตรฐานกลางในการปล่อยชั่วคราวซึ่งอาศัยข้อหาเป็นหลัก ทั้งนี้มีสาเหตุมาจาก:

๑. ผู้พิพากษาไม่มีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่จะทำให้พอประเมินได้ว่าเมื่อปล่อยชั่วคราวไปแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี หรือจะกระทำความผิดซ้ำหรือก่ออันตรายประการอื่นหรือไม่ โดยในการนำตัวผู้ต้องหามาขอฝากขังหรือฟ้องนั้น ในคำร้องขอยื่นฝากขังของเจ้าพนักงานตำรวจหรือคำฟ้องของพนักงานอัยการมักมีข้อมูลเพียงพอเหตุการณ์การจับและข้อหา ซึ่งจะว่าไปแล้วก็เป็นเพียงข้อมูลฝ่ายเดียวของตำรวจ ในขณะที่หลักกฎหมายให้ถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ตราบนานกว่าศาลจะตัดสินว่าผิด แม้หากมีคำคัดค้านการยื่นขอปล่อยชั่วคราว ก็มีกระบวนการสืบสวนสอบสวนเพราะคดีมีอัตราโทษหนัก เกรงว่าจะหลบหนี ซึ่งก็มีใช้ข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่ศาลทราบเองได้ และผู้พิพากษายังถูกบีบด้วยเวลาที่ต้องเร่งสั่งคำร้องขอปล่อยชั่วคราวเพราะเห็นแก่ประโยชน์ของผู้ที่อาจได้รับการปล่อยชั่วคราวที่จะได้รับกลับบ้านในวันนั้น

๒. รัฐยังขาดกลไกในการติดตามกำกับดูแลความประพฤติของผู้ต้องหาหรือจำเลยหลังปล่อยชั่วคราว เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเมื่อปล่อยไปแล้วจะไม่หลบหนีและจะไม่ก่อภัยอันตรายแก่สังคม และการติดตามจับกุมผู้หลบหนีในระหว่างปล่อยชั่วคราวก็ยังน้อยอยู่มากด้วยข้อจำกัดต่างๆที่ทางตำรวจต้องเผชิญ

ด้วยปัญหาทั้งหมดทั้งสิ้นนี้ทำให้ผู้พิพากษาต้องหาคำอธิบายที่สะดวกและง่ายที่สุดในการสั่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับหลักสากลที่ว่าพึงปล่อยเป็นหลัก ไม่ปล่อยเป็นข้อยกเว้น ซึ่งก็คือการเรียกหลักประกัน โดยอาศัยสามัญสำนึกง่ายๆว่าคงไม่มีใครอยากสูญเสียทรัพย์สินของตนหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่นำมาวางเป็นหลักประกัน และเพราะเหตุนี้การมาศาลและไม่ก่ออันตรายประการอื่นจึงพอรับประกันได้ หรือเป็นที่อุ่นใจได้

ข้อบกพร่องของทางปฏิบัติของการปล่อยชั่วคราวที่ต้องมีทรัพย์สินเป็นประกัน

๑. การเรียกหลักประกันเป็นเงินหรือทรัพย์สินก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจน และก่อให้เกิดสถานการณ์ “ขังคนที่ไม่ควรถูกขัง และปล่อยคนที่ไม่ควรถูกปล่อย”

เมื่อการปล่อยชั่วคราวอิงหลักประกันเป็นสำคัญ ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีพฤติการณ์การจับใกล้เคียงกันและมีความเสี่ยงในระดับเดียวกัน แต่คนที่ไม่มีหลักประกันจะได้รับการปล่อยตัว ในขณะที่อีกคนหนึ่งต้องถูกขังไว้เพียงเพราะไม่มีเงินหรือทรัพย์สินเพียงพอ โดยในต่างประเทศมีงานวิจัยยืนยันแล้วว่าการเรียกหลักประกันส่งผลให้มีคนจำนวนมากต้องถูกขังเพราะไม่มีทรัพย์สินมาวางเป็นหลักประกัน ส่วนในประเทศไทยนั้นมีข้อมูลว่ามีผู้ถูกขังระหว่างพิจารณาต่อปีประมาณ ๖๐,๐๐๐ คน ซึ่งแม้จะยังไม่มีการศึกษาอย่างเป็นทางการว่าสาเหตุ

หลักที่บุคคลจำนวนมากขนาดนี้ต้องถูกขังเป็นเพราะความยากจนหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาว่าคงไม่มีวิญญูชน ผู้ใดอยากสูญเสียอิสรภาพ และกรณีเป็นที่ทราบทั่วไปว่าแนวปฏิบัติของศาลส่วนใหญ่มักปล่อยโดยเรียกหลักประกัน ตลอดจนในหลายศาลก็มีการประกาศวงเงินประกันตามเกณฑ์มาตรฐานให้ประชาชนทราบ จึงมีความเป็นไปได้สูงว่าผู้ต้องขังจำนวนมากไม่ยื่นขอประกันตัวตั้งแต่แรกเพราะทราบดีว่าไม่มีหลักประกันเพียงพอ และเมื่อไม่ยื่นคำขอเสียแล้วก็เท่ากับปิดโอกาสในการได้รับการปล่อยชั่วคราวไปโดยเด็ดขาด การศึกษาในเบื้องต้นของสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรศึกษาจากการสอบถามกลุ่มผู้ต้องขังที่ศาลอาญาในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ก็ยืนยันข้อสมมติฐานนี้เช่นกัน

ดังนั้นจึงอาจพอกกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ในประเทศไทยมีคนจำนวนมากต้องถูกขังเพราะไม่มีทรัพย์สินประกันตัว ทั้งที่หากประเมินความเสี่ยงเป็นรายบุคคลแล้ว อาจมีคนจำนวนมากที่ควรได้รับการปล่อยชั่วคราวเพราะมีความเสี่ยงต่ำมากจนไม่มีเหตุควรขังไว้เพราะเกรงว่าจะหลบหนีหรือก่ออันตรายประการอื่น เป็น “การขังคนที่ไม่ควรถูกขัง” และในขณะเดียวกันบุคคลที่มีความเสี่ยงสูงมาก แต่หากมีหลักประกันแล้วจะได้รับการปล่อย ก็เป็น “การปล่อยคนที่ไม่ควรถูกปล่อย” อันย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาในการหลบหนีหรือก่อเหตุร้ายตามมา ดังที่ผู้พิพากษาผู้สั่งประกันหลายท่านเองน่าจะเคยพบว่าแม้จะปล่อยโดยเรียกหลักประกันไม่ว่าจะมากน้อยเพียงใด หรือไม่ว่าหลักประกันนั้นจะเป็นของญาติสนิทหรือของนายประกันอาชีพ ก็ยังมีการหลบหนีหรือกระทำผิดซ้ำในระหว่างปล่อยชั่วคราวอยู่ดี

๒. การต้องถูกคุมขังในเรือนจำแม่ในระหว่างพิจารณาและแม้เป็นเพียงระยะเวลาสั้นๆ ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสภาพจิตใจ และการดำรงชีวิตอยู่ของผู้ถูกคุมขังโดยเฉพาะผู้ยากไร้ที่ทำงานหาเช้ากินค่ำและเป็นเสาหลักของครอบครัว การถูกคุมขังย่อมทำให้เสียเปรียบในการต่อสู้คดีอีกด้วย เพราะไม่อาจออกไปแสวงหาพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีได้โดยสะดวกเหมือนอยู่นอกเรือนจำ มีพักต้องพูดถึงกำลังใจที่ด้อยกว่ากันอย่างแน่นอน มีงานวิจัยในต่างประเทศพบว่าการต้องถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาส่งผลให้คนยอมรับสารภาพมากขึ้นทั้งที่มีได้กระทำผิด เพียงเพราะต้องการให้คดียุติและจะได้กลับบ้าน ทั้งยังก่อให้เกิดผลร้ายอีกประการคือหากแม่จะปฏิเสธ แต่ด้วยการต่อสู้คดีที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็ทำให้จำเลยมักถูกตัดสินว่ากระทำผิดและต้องโทษจำคุกนานกว่าที่ควรหากได้รับอิสรภาพตั้งแต่ต้นเพื่อมาเตรียมการสู้คดี

๓. การเรียกหลักประกันเป็นหลักเป็นที่มาของธุรกิจที่หากินกับความเดือดร้อนของคนคือ ธุรกิจ “นายประกันอาชีพ” ผู้รับว่าจะวางทรัพย์สินของตนเป็นหลักประกันให้ แลกกับการที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือญาติชำระ “ค่าธรรมเนียม” ที่จะไม่มีการคืนให้ ไม่ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะมาศาลทุกนัดและไม่เคยผิดเงื่อนไขของศาลก็ตาม และในการพิจารณาว่าจะรับวางประกันให้หรือไม่ นายประกันอาชีพก็ต้องพิจารณาความเสี่ยงของผู้ต้องหาหรือจำเลยเองอยู่แล้ว หากมีความเสี่ยงสูงขึ้นมา ก็อาจเรียกร้องให้มีการวางหลักประกันหรือหากคนมาค้าประกันให้ก่อน ซึ่งเท่ากับว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยากจนก็ยังคงได้รับการปฏิบัติที่ต่างกันเพียงเพราะเงินหรือทรัพย์สินอยู่ดี และแม้ว่าปัจจุบันมีกองทุนยุติธรรมคอยให้ความช่วยเหลือเรื่องเงินประกันของคนจน และมีบริษัทประกันอิสรภาพที่มีเกณฑ์กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยไว้ชัดเจน แต่ก็ยังมีใช้การแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุ เพราะทั้งหมดทั้งสิ้นต้นเหตุคือการยังคงเรียกประกันเป็นเงินหรือทรัพย์สิน หากขจัดการเรียกทรัพย์สินเป็นหลักประกันไปได้ทั้งหมด ธุรกิจนายประกันอาชีพก็จะไม่อาจอยู่ได้โดยสภาพ

๔. การปล่อยชั่วคราวโดยเรียกหลักประกันก่อให้เกิดต้นทุนแก่ภาครัฐมหาศาล โดยในประเทศไทยเองพบว่ามีผู้ถูกขังในระหว่างปล่อยชั่วคราวถึงประมาณปีละ ๖๐,๐๐๐ คน และรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ถูกขังประมาณ ๓๐,๐๐๐ ถึง ๔๐,๐๐๐ บาท ต่อคนต่อปี โดยหากคำนวณค่าเสียโอกาสหากปล่อยบุคคลเหล่านี้ออกไปประกอบอาชีพและหาเงินมาหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจซึ่งน่าจะมีประมาณ ๘๐,๐๐๐ ถึง ๙๐,๐๐๐ บาท ต่อคนต่อปี ต้นทุนในการขังคนไว้ระหว่างพิจารณาข้อมมีมากถึงประมาณ ๘ พันล้านบาท และแม้จะปล่อยโดยให้เรียกหลักประกันได้ แต่หากมีการหลบหนี ก็จำเป็นต้องมีการบังคับหลักประกันซึ่งสามารถประมาณการคร่าวๆได้ว่าต้องมีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ประมาณ ๑๘ ล้านบาท และในปัจจุบันนี้มีหลักทรัพย์ที่ค้างบังคับคดีอยู่มากถึง ๔,๕๐๐ ล้านบาท นับว่าเป็นภาระงานที่หนักหน่วงมากสำหรับสำนักงานศาลยุติธรรม ทั้งที่การปล่อยชั่วคราวนั้น ศาลมิได้ต้องการเม็ดเงินจากการบังคับคดีหลักประกันแม้แต่น้อย หากแต่ต้องการผู้ต้องหาหรือจำเลยให้มาศาลตามนัด และป้องกันมิให้เกิดอันตรายขึ้นอีกจากการปล่อยบุคคลอันตรายกลับเข้าสู่สังคมต่างหาก

การปฏิรูปการปล่อยชั่วคราวที่เงินไม่ใช่คำตอบ

สถานการณ์เหล่านี้นำมาสู่การใคร่ครวญแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ เมื่อต้นเหตุเกิดจากการที่ผู้พิพากษาไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลยอย่างเพียงพอ ไม่มีเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานและที่เป็นวิทยาศาสตร์ให้อ้างอิงได้ในการสั่งปล่อยหรือไม่ปล่อย ไม่มีมาตรการกำกับดูแลสนับสนุนหลังการปล่อย และประสิทธิภาพในการติดตามจับกุมยังไม่มากเท่าที่ควร กรณีจึงควรแก้ต้นเหตุด้วยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องของผู้ต้องหาหรือจำเลยแล้วนำมาประเมินความเสี่ยงตามหลักวิชาการและผ่านการทดลองที่เป็นวิทยาศาสตร์แล้ว จากนั้นจึงออกแบบมาตรการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับระดับความเสี่ยง และเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามจับกุมผู้หลบหนีตามหมายจับ ซึ่งเป็นที่มาของการปล่อยชั่วคราวระบบใหม่ที่มุ่งเน้นขจัดเงินออกไปจากระบบ ทั้งนี้เพื่อ ลดความเหลื่อมล้ำและความไม่แม่นยำ และปล่อยคนที่ควรปล่อย และขังคนที่ควรขัง