

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นประธานในคดี แต่ในบางกรณีก็อาจมีความจำเป็นที่รัฐต้องเอาตัวบุคคลมาไว้ในอำนาจรัฐ เนื่องจากในการดำเนินคดีอาญา อาจจะต้องมีการสอบปากคำผู้ต้องหา¹ ในการฟ้องต้องมีตัวผู้ต้องหาส่งศาล² ในการดำเนินคดีในศาลต้องกระทำต่อหน้าจำเลย³ กรณีจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างดำเนินคดี เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปได้อย่างเรียบร้อย เพื่อประกันการมีตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดี และเพื่อประกันการบังคับโทษ

การควบคุมตัวระหว่างคดีกับการจับเป็นเรื่องเดียวกัน กล่าวคือ การที่ต้องจับบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็เพราะกรณีอาจมีความจำเป็นต้องเอาตัวบุคคลผู้นั้นมาไว้ในอำนาจรัฐ และเมื่อความจำเป็นต้องเอาตัวบุคคลผู้นั้นไว้ในอำนาจรัฐหมดไปนภายหลัง ก็ต้องปล่อยตัวผู้ถูกจับนั้นไปอย่างไรก็ดี การจับมิใช่เหตุที่ก่อให้เกิดอำนาจควบคุมตัวระหว่างคดีแก่เจ้าพนักงานหรือศาลแล้วแต่กรณี โดยอัตโนมัติ⁴ แต่การควบคุมตัวระหว่างคดีจะต้องเกิดจาก “ความจำเป็น” ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในแง่ที่ว่า หากไม่ควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการดำเนินคดีแล้ว การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาล แล้วแต่กรณี จะไม่อาจกระทำได้นั้น เช่น เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนี หรือเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น⁵ มิใช่เอาตัวไว้เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือศาลเท่านั้น เนื่องจากการควบคุมตัวระหว่างคดี เป็นเรื่องของข้อยกเว้น กล่าวคือ โดยหลักแล้วเจ้าพนักงานและศาลต้องปล่อยผู้ต้องหาและจำเลยไป จะควบคุมตัวไว้ได้เฉพาะกรณีจำเป็นเท่านั้น

¹ ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120

² ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 วรรคหนึ่ง

³ ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคหนึ่ง

⁴ คณิต ฒ นคร. (2546). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 6). หน้า 246-247.

⁵ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 237 วรรคสอง

ตามหลักสิทธิมนุษยชนสากลแห่งสหประชาชาติ ไม่ว่าจะเป็ นปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant of Civil and Political Rights) ได้บัญญัติ รับรองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาไว้ว่า “บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาด้วยความผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมาย (Presumption of innocence)”⁶ ดังนั้นในระหว่างการดำเนินคดี ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดง ว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 33 ก็ได้บัญญัติรับรอง หลักการเรื่อง “The Presumption of innocence” ไว้เช่นเดียวกันว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้ กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

การควบคุมหรือกักขังผู้ถูกกล่าวหาไว้ต่อไป ในระหว่างการสอบสวนของเจ้าพนักงาน หรือการพิจารณาคดีของศาล เพียงเพื่อประโยชน์แห่งความสะดวกในการดำเนินคดี นอกจากจะ เท่ากับเป็นการลงโทษบุคคลดังกล่าวไว้ล่วงหน้า ก่อนที่จะพิสูจน์ได้ว่าเขากระทำความผิดจริงตาม ข้อกล่าวหา เพราะทำให้เสรีภาพในร่างกายของบุคคลผู้นั้นต้องสูญสิ้นไปแล้ว ยังเป็นการปิดกั้น ไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นได้มีโอกาสในการที่จะไปแสวงหาพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีอีกด้วย จึง ถือเป็นการปฏิบัติที่ขัดกับหลัก “The Presumption of innocence” ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการ ดำเนินคดีอาญาดังกล่าว เพราะแม้ว่าในการควบคุมตัวนั้น หากมีการพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา ปัญหาดังกล่าวนี้จะสามารถแก้ไขเยียวยาได้ด้วยการที่ให้ศาลคิดหัก วันควบคุมหรือกักขังออกจากโทษตามคำพิพากษาได้ก็ตาม⁷ แต่สำหรับคดีที่ศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะจำเลยมิได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา นั้น การคุมขังบุคคลนั้นไว้ในระหว่างการพิจารณาขอม ทำให้เขาต้องสูญเสียอิสรภาพไปโดยไม่เป็นธรรม เพราะเขาต้องได้รับความเสียหายและถูกตั้งข้อ รังเกียจจากสังคมว่าเป็นคนชั่วก็ชั่วร้ายตลอดระยะเวลาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ อันส่งผลกระทบต่อ ถึง ความสัมพันธ์ในครอบครัว อาชีพ ฐานะทางเศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคมของผู้นั้นอีกด้วย โดยที่รัฐไม่มีทางที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้เลย ดังตัวอย่างเช่น จำเลยใน

⁶ ดู ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ 11 (1) และ กติการะหว่างประเทศว่า ด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (2)

⁷ พนัส ทศนิยานนท์. (2522, สิงหาคม). “สิทธิในการประกันตัวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา.” วารสารอัยการ, 2, 20. หน้า 21-22.

คดีเซอร์แอน ดันแคน⁸ ซึ่งถือได้ว่ารัฐไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสิทธิพื้นฐานซึ่งบุคคลมีอยู่ตามธรรมชาติ (natural rights) และได้รับการรับรองตามประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) แห่งสหประชาชาติ

การที่รัฐควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในระหว่างคดี โดยมีได้เกิดจาก “ความจำเป็น” ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาหนักโหดร้าย⁹ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ผู้ต้องขังมีสภาพความเป็นอยู่ที่แออัดยัดเยียด ไม่ถูกสุขลักษณะ และมีผู้ต้องขังส่วนหนึ่งที่พยายามจะหาทางหลบหนีจากเรือนจำ เป็นภาระอันหนักยิ่งของกรมราชทัณฑ์และสังคมที่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการควบคุมดูแล และยังทำให้การปฏิบัติงานของราชทัณฑ์ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย¹⁰ ซึ่งจากการศึกษาตัวเลขสถิติของผู้ต้องขังจะพบว่าประมาณร้อยละ 90 ของผู้ที่ถูกคุมขังอยู่นั้น คือคนที่อยู่ในกลุ่มระดับล่างที่มีรายได้น้อย และผู้ต้องขังเหล่านี้เกือบร้อยละ 40 เป็นผู้ต้องขังระหว่างการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม¹¹ ซึ่งถ้าบุคคลดังกล่าวนี้ได้รับโอกาสให้ปล่อยชั่วคราว ปัญหาคนล้นคุกก็จะลดลงทันที

นอกจากนี้ ในคดีความผิดเล็กน้อยและการพิจารณาคดีล่าช้า การควบคุมตัวจำเลยไว้โดยที่จำเลยไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้ว บางครั้งก็มีผลเป็นการปิดกั้นการอำนวยความสะดวกให้แก่จำเลยได้ เช่น ในกรณีที่จำเลยถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานลักทรัพย์ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อย และจำเลยให้การปฏิเสธหรือต่อสู้คดีโดยไม่ได้รับการประกัน ทนายจำเลยก็อาจจะแนะนำให้จำเลยรับสารภาพ เพราะถ้าจำเลยรับสารภาพและศาลพิพากษาเลย จำเลยก็มีโอกาสได้ออกจากเรือนจำทันที เนื่องจากจำเลยถูกควบคุมตัวมาเป็นระยะเวลาเกินกว่าโทษที่จะได้รับแล้ว ซึ่งในกรณีเช่นนี้ แม้จำเลยจะไม่ได้กระทำความผิดและยังอยากจะสู้คดีต่อไปก็ตาม แต่เมื่อกลับมาค้ำประกันถึงอิสรภาพที่จะได้รับการปล่อยตัวแล้ว จำเลยส่วนใหญ่ก็มักจะค้ำประกันถึงอิสรภาพของตนเองมากกว่าการที่จะมาต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนต่อไป ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้มีเกิดขึ้นอยู่เสมอมา และที่ผ่านมากในหลายคดีจำเลยถูกคุมขังนานกว่าระยะเวลาที่ต้องโทษจำคุกเสียอีก¹²

⁸ ดู คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 768/2536

⁹ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 24 กันยายน 2545 รายงานว่าเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศมีจำนวน 137 แห่ง มีพื้นที่นอนรวม 230,910 ตารางเมตร สามารถรองรับผู้ต้องขังได้เพียง 102,627 คน แต่ในปัจจุบันมีผู้ต้องขังทั้งสิ้น 252,370 คน มีผู้ต้องขังมากกว่าความจุถึง 149,743 คน ผู้ต้องขังแต่ละคนมีพื้นที่นอนเพียงคนละ 0.91 ตารางเมตร ในขณะที่มาตรฐานสากลกำหนดไว้ 7.50 ตารางเมตรต่อคน

¹⁰ ประเทือง ธนนิผล. (2545). *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 173.

¹¹ ดู สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศแยกตามประเภท ในภาคผนวก ก.

¹² ดู ส่วนวนคดีอาญาของศาลอาญากรุงเทพใต้ หมายเลขคำที่ 5582/2545 หมายเลขแดงที่ 5615/2545

การปล่อยชั่วคราว จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะเข้ามาช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ถูกกล่าวหาในคดีอาญาซึ่งได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ เพื่อเป็นหลักประกันที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองได้อย่างเต็มที่ โดยเป็นมาตรการผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพในร่างกาย หรือเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของผู้ต้องหาหรือจำเลย อันเนื่องมาจากหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo)¹³ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคสอง

อย่างไรก็ดี การพิจารณาปล่อยชั่วคราวต้องทำให้เกิดหลักประกันได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมาศาลตามกำหนดนัด เพื่อตอบคำถามและรับการพิจารณาคดี แต่จากข้อสันนิษฐานที่ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่นกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเขามีความผิด ทำให้เห็นว่าเขาไม่ควรจะต้องได้รับความเสียหายในขณะรอการพิจารณา ฉะนั้น การพิจารณาคำขอประกันจึงต้องกระทำอย่างรวดเร็ว การกำหนดประกันหรือหลักประกันแก่บุคคลใด ๆ ไม่ควรจะเป็นบทลงโทษ และควรกำหนดเพียงเท่าที่จะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมาศาลตามกำหนดนัด โดยจะเรียกประกันหรือหลักประกันสูงจนเกินควรแก่กรณีไม่ได้ นอกจากนี้การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ และต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ทราบโดยเร็ว¹⁴

ในเรื่องการปล่อยตัวชั่วคราวของบางประเทศนั้น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้เหตุผลไว้ในคดี Stack v. Boyle ว่า “การที่ศาลจะพิจารณาว่าจะให้จำเลยได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือไม่ มีข้อพิจารณาเพียงประการเดียวว่าเมื่อศาลอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวไปแล้ว จำเลยจะมาศาลตามกำหนดนัดทุกครั้งหรือไม่เท่านั้น”¹⁵ ดังนั้น แม้จำเลยหรือผู้ต้องหาจะเสนอหลักทรัพย์ราคาสูง แต่ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยหรือผู้ต้องหาจะหลบหนี หรือจะไปก่อภัยอันตรายแก่สังคมหรือข่มขู่พยานแล้ว ศาลจะไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ในทางกลับกันถ้าจำเลยหรือผู้ต้องหาไม่มีหลักทรัพย์เลย แต่เชื่อได้ว่าจำเลยหรือผู้ต้องหาไม่หลบหนี ศาลจะอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกันเลยก็ได้¹⁶ ซึ่งเป็นพัฒนาการที่ทำให้เห็นได้ว่าหลักประกันไม่ใช่สิ่งจำเป็นต่อการปล่อยชั่วคราวเสมอไป

¹³ คณิต ฌ นคร. (2539, มิถุนายน). “ปล่อยชั่วคราว.” วารสารอัยการ, 19, 220. หน้า 49.

¹⁴ ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 107, มาตรา 110 วรรคสาม, มาตรา 108/1 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 239

¹⁵ Ebbe B. Ebbesen and Vladimir J. Konecni. (1982). *The Criminal Justice System : A Social - Psychological Analysis*. p. 194.

¹⁶ กัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2539, ตุลาคม-ธันวาคม). “การใช้ดุลยพินิจในการปล่อยชั่วคราว.” ดุลพาท, 43, 4. หน้า 36.

สำหรับการปล่อยชั่วคราวของประเทศไทยนั้น แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะได้รับบัญญัติให้ศาลสามารถมีคำสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวได้ถึง 3 ประเภท คือ ปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกัน ปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน และปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันและหลักประกัน¹⁷ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าพนักงานหรือศาลมักจะพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว โดยให้ความสำคัญกับหลักประกันเป็นหลัก¹⁸ ทั้งนี้ตามกฎหมายแล้วหาได้เรียกร้องหลักประกันแต่อย่างใด¹⁹ และในการพิจารณาหลักประกันของเจ้าพนักงานและศาลนั้น แต่ละหน่วยงานได้สร้างกฎเกณฑ์โดยกำหนดวงเงินประกันหรือราคาหลักประกันอันเป็นเงื่อนไขแห่งการประกันตัวไว้เป็นมาตรฐานสำหรับคดีความผิดแต่ละประเภทตามฐานความผิด หรือความรุนแรงของโทษ²⁰ และแม้ในกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ จะได้ให้ดุลพินิจแก่ผู้พิพากษาที่อาจจะพิจารณากำหนดวงเงินประกันให้ มากหรือน้อยกว่าวงเงินประกันที่กำหนดไว้เพียงใดก็ได้ ตามความเหมาะสมในแต่ละคดีได้ก็ตาม แต่ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ก็มักจะใช้ดุลพินิจแก่ผู้ต้องหาและจำเลยทุกคนเหมือนกัน ตามกฎเกณฑ์ที่ กำหนดไว้เพื่อแสดงว่าไม่ได้ลำเอียง และเป็นการป้องกันตนเองจากการเสี่ยงถูกร้องเรียนว่าทุจริต²¹ โดยไม่ได้พิจารณาถึงสถานะของบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบราคาหลักประกันที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานที่แน่นอนสำหรับ ความผิดแต่ละประเภท กับฐานะความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไปแล้ว ถือว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีฐานะยากจนมักจะถูกตัดโอกาสในการที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว เพราะไม่อาจจะหาหลักทรัพย์มาขอประกันตัวได้ ถึงแม้เขาจะมีสิทธิตามเงื่อนไขที่จะร้องขอให้ ปล่อยชั่วคราวได้ก็ตาม และต้องถูกควบคุมตัวไว้ในระหว่างการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนและใน ชั้นศาล ทำให้คนจนต้องสูญเสียเสรีภาพ ซึ่งปัญหาในกรณีดังกล่าวนี้ จะไม่มีทางเกิดขึ้นได้อย่าง แน่นนอนกับคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายของบุคคลที่มี ฐานะทางเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกันในแง่ที่ว่า บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมมีโอกาสที่จะได้รับ การปล่อยชั่วคราวดีกว่าบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี²²

¹⁷ ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 106 และ มาตรา 110

¹⁸ คณิต ฌ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 6). หน้า 272-273. และดูรายละเอียดใน สถิติเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว ฯ ในตารางที่ 4-11 ภาคผนวก ก.

¹⁹ ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 110 วรรคหนึ่ง และ วรรคสอง

²⁰ ดู บัญชีเกณฑ์มาตรฐานกลางหลักประกันการปล่อยชั่วคราว ฯ ในภาคผนวก ข.

²¹ อารีทรัพย์ กลั่นนุรักษ์. (2545). การปล่อยชั่วคราวโดยกำหนดเงื่อนไข. หน้า 81-82.

²² คณิต ฌ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 6). หน้า 271.

ทางปฏิบัติในการปล่อยชั่วคราวของเจ้าพนักงานและศาล ที่ยังยึดติดและเน้นพิจารณาจำนวนหลักประกันเป็นสำคัญเช่นนี้ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและขัดต่อหลักความเสมอภาคที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย” เพราะเป็นการปฏิเสธเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยเฉพาะในรายที่เป็นคนยากจน และส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ควรจะได้รับ การปล่อยชั่วคราวไป ในระหว่างที่เขาได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ นอกจากนั้นทางปฏิบัติดังกล่าว ยังทำให้เกิดกรณีที่ผู้พิพากษาถูกร้องเรียนว่าใช้ดุลพินิจเรียกประกันสูงเกินควร หรือการส่งคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เกิดการลักลั่นเจ้าหน้าที่ศาลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้ประกันกลับอาศัยโอกาสเรียกผลประโยชน์ตอบแทนโดยมิชอบในการเสนอคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวต่อผู้พิพากษาผู้มีอำนาจสั่งประกัน²³ และยังนำมาซึ่งปัญหาการตีราคาหลักประกันอีกด้วย²⁴

เมื่อทางปฏิบัติในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เป็นไปโดยมิได้พิจารณากันถึง “ความจำเป็น” ในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ แต่ปล่อยให้เป็นเรื่องในขั้นตอนของการปล่อยชั่วคราว ทั้งในทางปฏิบัติก็ยังมี การเน้นความสำคัญของการปล่อยชั่วคราวกันที่หลักประกันอย่างมากอีกด้วย ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยจำนวนมากที่ไม่มีหลักประกันและไม่สามารถพึ่งพาใครอื่นได้ ต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เสรีภาพกลับคืนมาแม้จะเป็นการชั่วคราวก็ตามที่ กรณีจึงทำให้เกิดช่องว่างที่ผิดหลักการของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ “นายประกันอาชีพ” แทรกตัวเข้ามาทำมาหากินกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีการเอารัดเอาเปรียบและแสวงหาประโยชน์บนความทุกข์ของผู้ต้องหาและจำเลย นอกจากนี้ผลประโยชน์จำนวนมากมายมหาศาลของนายประกันอาชีพที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐนั้น ก่อให้เกิดธุรกิจนอกกฎหมายในการติดตามผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีประกัน และยังนำไปสู่ปัญหาการทุจริตและประพฤตินิชอบของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม สร้างความเสียหายและความเสื่อมเสียแก่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐเป็นอย่างยิ่ง²⁵

ซึ่งปัญหาที่เกี่ยวกับนายประกันอาชีพนี้ ทางศาลยุติธรรมเองก็ทราบดีและได้พยายามที่จะแก้ไขโดยมีการนำมาตรการต่างๆ มาบังคับใช้ เช่น การขึ้นทะเบียนรายชื่อของนายประกันอาชีพ การประกาศอัตราค่าตอบแทนจากการใช้หลักทรัพย์เป็นหลักประกัน การจัดให้มีสารบบคุมกรณี

²³ ดู หนังสือกระทรวงยุติธรรมที่ น.ว. 61/2523 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2523

²⁴ ดู คำพิพากษาฎีกาที่ 466/2518, 1047/2512

²⁵ โปรดดูรายละเอียดใน “แกะรอย “ลี ยุน ชุง” ราชาเฮโรอีน ชนวนสะเทือนกระบวนการยุติธรรม.” มติชนรายวัน. ฉบับวันที่ 14 มีนาคม 2540. หน้า 1, 6.

ผิดสัญญาประกัน เป็นต้น²⁶ แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวได้อย่างหมดสิ้น เนื่องจากผลประโยชน์ตอบแทนที่มากมายมหาศาลและได้มาโดยง่ายขายเช่นนี้ เป็นสิ่งเร้าใจที่คอยกระตุ้นให้อาชีพนายประกันก่อตัวขึ้นโดยมีการดำเนินการร่วมกันเป็นขบวนการที่มีการประสานงานกันเป็นอย่างดี มีกลุ่มมีพรรคพวกร่วมกันทำงาน มีตำรวจศาล เจ้าหน้าที่ศาล ทนายความ หรือภริยาของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในจังหวัด ที่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนร่วมมือด้วย²⁷

เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ รัฐบาลจึงมีนโยบายการใช้ธุรกิจประกันภัยในคดีอาญา โดยคำริว่า บุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนนั้นน่าจะได้รับการประกันตนไว้กับบริษัทประกันภัยไว้เป็นการล่วงหน้า และบริษัทประกันภัยก็จะเรียกเบี้ยประกันภัยในอัตราค่ามาก เพราะบุคคลทั่วไปคงไม่มีใครคิดที่จะทำผิดกฎหมาย และหากพลาดพลั้งไปกระทำความผิดอาญาอย่างใดอย่างหนึ่งเข้าบริษัทประกันภัยก็จะไต่ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือได้ทันทางที่²⁸ โดยรัฐบาลเห็นว่าวิธีการนี้ น่าจะเป็นวิธีการที่จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องนายประกันอาชีพที่มักหลอกลวงเอาไรด์เอาเปรียบผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยากจนได้ และทำให้ระบบงานปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยมีมาตรฐานขึ้นอันจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และยังเป็น การช่วยสร้างความเสมอภาคให้กับผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งยากจนทำให้บุคคลเหล่านั้นมีโอกาสได้รับการปล่อยชั่วคราวมากขึ้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากระบบการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยบริษัทประกันภัย หรือที่เรียกกันว่า “การประกันภัยอิสรภาพ” นี้ ยังถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย โดยประเทศไทยเพิ่งเริ่มนำระบบดังกล่าวมาใช้เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2547 ขณะที่ในต่างประเทศเองก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดในโลกที่นำเอาระบบการประกันตัวดังกล่าวไปใช้²⁹ ดังนั้นในรายงานฉบับนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาให้ทราบถึง รูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และความเหมาะสมของการนำระบบการประกันตัวโดยบริษัทประกันภัย (การประกันภัยอิสรภาพ) มาใช้ในการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาว่า มีความถูกต้องตามหลักการของกฎหมาย และเป็นวิธีการที่จะช่วยสร้างความเสมอภาคให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งเป็นคนยากจน และช่วยในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับนายประกันอาชีพได้หรือไม่ เพียงไร

²⁶ ดู ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว พ.ศ. 2548 ข้อ 9, 10

²⁷ ข้อเสนอการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการบริหารศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยชั่วคราว ที่เสนอต่อคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ในการประชุมครั้งที่ 45/2546 เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2546

²⁸ คณิต ณ นคร. (2547, 16 ธันวาคม). “ธุรกิจประกันภัยในคดีอาญา.” *มติชนรายวัน*. หน้า 7.

²⁹ วรวิทย์ ทวาทสิน. (2547, มีนาคม). “การนำบริษัทประกันภัยเข้าสู่ระบบการประกันตัวในคดีอาญา : ทางเลือกใหม่สำหรับผู้ต้องหาและจำเลย.” *บทบัญญัติ*, เล่ม 60, ตอน 1. หน้า 93.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงแนวความคิด ความเป็นมา หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ตลอดจนขอบเขตของวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาตามระบบกฎหมายไทย มาตรฐานสากล และกฎหมายของต่างประเทศในแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อที่จะทำความเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และจะได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขระบบการประกันตัวของไทยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และความเหมาะสมของการนำระบบการประกันตัวโดยบริษัทประกันภัย (การประกันภัยอสังหาริมทรัพย์) มาใช้ในการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาว่ามีความถูกต้องตามหลักการของกฎหมาย และเป็นวิธีการที่จะช่วยสร้างความเสมอภาคให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งเป็นคนยากจน และช่วยในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับนายประกันอาชีพได้หรือไม่ เพียงไร

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

1. การจับนั้นมิใช่เหตุที่ก่อให้เกิดอำนาจควบคุมตัวระหว่างคดีแก่เจ้าพนักงานหรือศาลแล้วแต่กรณี โดยอัตโนมัติไม่ แต่การควบคุมตัวระหว่างคดีจะต้องเกิดจาก “ความจำเป็น” ในแง่ที่ว่าหากไม่ควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการดำเนินคดีแล้ว การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานหรือการพิจารณาคดีของศาล แล้วแต่กรณี จะไม่อาจกระทำได้เท่านั้น³⁰ แต่ทางปฏิบัติในการพิจารณาปล่อยชั่วคราว เจ้าพนักงานหรือศาลก็มักจะมีได้พิจารณากันถึง “ความจำเป็น” ในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ แต่ไปมุ่งเน้นความสำคัญของการปล่อยชั่วคราวกันที่หลักประกันอย่างมาก โดยไม่ได้พิจารณาถึงสถานะของบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายของบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกันในแง่ที่ว่า บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมมีโอกาสที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราวดีกว่าบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีทางปฏิบัติดังกล่าวจึงผิดหลักการของกฎหมาย และอาจจะมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 30 เนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ

³⁰ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 237 วรรคสอง และ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1

2. นโยบายการนำระบบการประกันภัยอิสระภาพมาใช้ในการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา น่าจะเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้องทั้งในแง่หลักการและเหตุผล เพราะนอกจากจะไม่ได้ช่วยสร้างความเสมอภาคให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งยากจน หรือช่วยแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับนายประกันอาชีพแต่อย่างใดแล้ว ยังเป็นการสร้างปัญหาใหม่ขึ้น และมีผลเท่ากับเป็นการส่งเสริมทางปฏิบัติที่ผิดหลักกฎหมายของเจ้าพนักงานและศาลที่ยังคงมีอยู่อีกด้วย อันเป็นการเพิ่มความทุกข์ยากให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยากจนเข้าไปอีก เพราะการที่นายประกันอาชีพได้แทรกตัวเข้ามาทำมาหากินสร้างความเสียหายให้แก่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐบาลความทุกข์ของผู้ต้องหาและจำเลยได้นั้น มีสาเหตุที่แท้จริงมาจากทางปฏิบัติที่ผิดหลักกฎหมายของเจ้าพนักงานและศาลส่วนใหญ่ที่ไปมุ่งเน้นความสำคัญของการปล่อยชั่วคราวกันที่หลักประกันอย่างมาก โดยมีได้พิจารณาถึง “ความจำเป็น” ในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการมุ่งศึกษาถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และความเหมาะสมของการนำระบบการประกันตัวโดยบริษัทประกันภัย (การประกันภัยอิสระภาพ) มาใช้ในการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาว่ามีความถูกต้องตามหลักการของกฎหมาย และเป็นวิธีการที่จะช่วยสร้างความเสมอภาคให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งเป็นคนยากจน และช่วยในการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับนายประกันอาชีพได้หรือไม่เพียงไร โดยจะศึกษาจากแนวความคิด ความเป็นมา สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวของประเทศไทย เปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลและกฎหมายว่าด้วยการปล่อยชั่วคราวของต่างประเทศ

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาวิจัยจากเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสารหรือนิตยสารทางกฎหมาย หนังสือพิมพ์ เอกสารประกอบการสัมมนา ความเห็นของนักนิติศาสตร์ แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล สถิติการปล่อยชั่วคราวของศาลยุติธรรม มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มาตรการและวิธีปฏิบัติของต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ (Website) ต่างๆ ทางอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อที่จะได้รวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบเพื่อศึกษาวิจัย และประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ทราบถึงแนวความคิด ความเป็นมา หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ขอบเขตของวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ตามระบบกฎหมายไทย มาตรฐานสากล และกฎหมายของต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแนวทางที่ถูกต้อง และจะได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขระบบการประกันตัวของไทยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งในด้านการพิจารณาของศาลและเจ้าพนักงาน และทางด้านนิติบัญญัติ

2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และความเหมาะสมของการนำระบบการประกันตัวโดยบริษัทประกันภัย (การประกันภัยอสังหาริมทรัพย์) มาใช้ในการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาว่ามีความถูกต้องตามหลักการของกฎหมาย และเป็นวิธีการที่จะช่วยสร้างความเสมอภาคให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งเป็นคนยากจน และช่วยในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับนายประกันอาชีพได้หรือไม่ เพียงไร

3. ข้อมูลต่าง ๆ จากการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ สามารถที่จะใช้เป็นแหล่งค้นคว้าทางวิชาการสำหรับผู้ที่สนใจและผู้ที่ต้องการทำการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกับการปล่อยชั่วคราว และการประกันภัยอสังหาริมทรัพย์ต่อไปในอนาคตได้ เนื่องจากผู้เขียนได้พยายามค้นคว้าและทำการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารต่าง ๆ ที่ใช้อ้างอิงอย่างละเอียดไม่ว่าจะเป็นชื่อของผู้แต่ง ชื่อหนังสือ หรือชื่อบทความ ปีที่พิมพ์ ตลอดจนชื่อสำนักพิมพ์ รวมทั้งได้ใช้การเขียนอ้างอิงตามคู่มือการพิมพ์วิทยานิพนธ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตอีกด้วย