

เรื่อง สู่ยุคใหม่ของการฝากขังและปล่อยชั่วคราว

บทสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “สู่ยุคใหม่ของการฝากขังและปล่อยชั่วคราว : เปลี่ยนแนวคิด พลิกกระบวน ด้วยวิสัยทัศน์ นวัตกรรม และเทคโนโลยี” ซึ่งจัดขึ้นโดยสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรบุคคล สำนักงานศาลยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

ระบบการปล่อยชั่วคราวของไทยในปัจจุบันที่ยึดโยงอยู่กับเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเป็นวงเงินประกันหรือหลักประกันเป็นหลัก โดยอิงบัญชีเกณฑ์มาตรฐานกลางในการปล่อยชั่วคราว ซึ่งคำนึงเพียงข้อหา อาจไม่สอดคล้องกับพฤติการณ์ความเสี่ยงของผู้ต้องหาหรือจำเลยแต่ละคน ทั้งยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน จนเป็นที่วิพากษ์กันอย่างกว้างขวางว่า “คุกมีไว้ขังแต่คนจน” เพราะคนจนไม่มีเงินประกันตัว แต่ปัญหาทั้งหมดนี้ล้วนเกิดขึ้นจากสาเหตุสำคัญว่า ศาลไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ขอปล่อยชั่วคราวเพียงพอ และศาลไม่มีมาตรการหรือระบบในการกำกับดูแลภายหลังปล่อยชั่วคราวเพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการหลบหนีหรือก่อเหตุร้ายเกิดขึ้น

สำนักงานศาลยุติธรรมโดยสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรบุคคล เล็งเห็นความรุนแรงของปัญหานี้ และได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการวางระบบประเมินความเสี่ยงและกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราว โดยปัจจุบันได้เริ่มทำการทดลองระบบการปล่อยชั่วคราวในลักษณะดังกล่าวเพื่อเป็นทางเลือกของการปล่อยชั่วคราวในระบบปัจจุบันแล้วใน ๕ ศาล ได้แก่ ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลจังหวัดเชียงใหม่ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช ศาลจังหวัดจันทบุรี และศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ และเพื่อประชาสัมพันธ์โครงการทดลองและแนวคิดใหม่นี้ให้เป็นที่ทราบและเข้าใจโดยทั่วกัน จึงมีการจัดสัมมนาในหัวข้อนี้ขึ้น

สภาพปัญหาในปัจจุบันของการฝากขังและปล่อยชั่วคราวในประเทศไทย

ได้รับเกียรติจากนายบุญรอด ต้นประเสริฐ ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์ภาค ๑ เป็นวิทยากร มีเนื้อหาสรุปได้ว่า แม้ในปัจจุบันศาลต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องขอปล่อยชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ศาลกลับขาดข้อมูลที่จำเป็นในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยมีเพียงข้อหา พฤติการณ์ในการจับกุม ทั้งยังขาดเครื่องมือในการกำกับดูแลพฤติกรรมระหว่างปล่อย ทำให้ศาลไม่มีทางเลือก นอกจากต้องเรียกเงินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกันในการปล่อยชั่วคราว โดยหวังว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไม่หลบหนีเพราะไม่อยากสูญเสียทรัพย์สินที่วางไว้เป็นประกัน แต่ผลที่ตามมาคือคนจนที่ไม่มีทรัพย์สินพอ กลับต้องไปซื้อบริการจากผู้ประกันอาชีพ หรือไม่ก็จำต้องถูกขังระหว่างพิจารณา ในขณะที่คนรวยซึ่งถูกตั้งข้อหาและมีพฤติการณ์การจับเหมือนกันกลับได้รับการประกันตัว ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรง ทั้งยังไม่อาจรับประกันได้ว่าคนที่หาเงินมาวางประกันตัวได้จะไม่หลบหนี โดยเคยมีตัวอย่างจากประสบการณ์จริงของท่านบุญรอดว่า ในการสั่งประกันครั้งแรกของท่าน คือ

คดีเช็ค ซึ่งผู้ต้องหาตำแหน่งเป็นผู้จัดการบริษัทและมีชื่อเสียงบ้างในจังหวัดนั้น และเมื่อคดีเช็คมีอัตราโทษน้อย ลำพังข้อมูลเท่าที่มี ประกอบกับมีการวางหลักประกันครบถ้วน จึงทำให้ท่านอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว แต่กลับปรากฏว่าผู้ต้องหาหนี ซึ่งเมื่อตรวจสอบประวัติของผู้ต้องหาจากนายความ จึงทราบว่าผู้ต้องหาออกเช็คที่มีปัญหาหลายใบจนเป็นหนี้ทั่วบ้านทั่วเมืองแล้ว ประสบการณ์นี้บ่งชี้ชัดเจนว่า ถ้าศาลทราบข้อมูลนี้แต่แรกอาจประเมินความเสี่ยงได้ถูกและไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวก็เป็นได้

ส่วนคนจนที่ไม่มีเงินประกันตัว หรือคนที่ศาลประเมินเอาจากข้อมูลเท่าที่มี โดยมากคือ ความรุนแรงและอัตราโทษของข้อหา ว่ามีความเสี่ยงสูงและน่าจะหลบหนีนั้น แม้จะยังไม่ถือเป็นนักโทษ แต่ในความเป็นจริงก็ได้รับผลกระทบไม่ต่างกัน และอาจรุนแรงกว่านักโทษเด็ดขาดจริงด้วยซ้ำ เพราะในช่วงที่ถูกขังระหว่างพิจารณานั้น ไม่มีผู้ใดรับประกันได้ว่าเขาจะต้องถูกขังเป็นเวลานานเท่าใด เป็นช่วงเวลาที่มืดมน อนาคตไม่แน่นอน ตรงข้ามกับกรณีนักโทษเด็ดขาดซึ่งพอทราบ พอคำนวณได้แล้วว่าจะต้องติดคุกไปอีกนานสักเท่าใด

ปัญหาเหล่านี้เชื่อว่าจะไม่ค่อยมีผู้พยายามหาทางแก้ไข ที่ผ่านมาก็มีความพยายามนำแนวคิดใหม่ ๆ มาใช้ ได้แก่ การให้บุคคลใช้ตำแหน่งหน้าที่มาประกันตัว การให้บริษัทประกันอิสรภาพมาออกกรมธรรม์ประกันอิสรภาพเพื่อลดบทบาทของผู้ประกันอาชีพที่เรียกกันว่า “ตืนโรงตืนศาล” และล่าสุดก็มีการตั้งกองทุนยุติธรรมเพื่อช่วยเหลือเรื่องเงินประกันตัวให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยากจน แต่ทั้งหมดทั้งสิ้นก็ยังหนีไม่พ้น “เงิน” ทำให้ปัญหาเดิม ๆ ยังคงอยู่ และแม้ว่าตามสถิติแล้วศาลจะให้ปล่อยชั่วคราวเป็นหลักคือประมาณร้อยละ ๙๐ ของคำร้องขอปล่อยชั่วคราว ซึ่งมีประมาณร้อยละ ๔๐ ของคดีทั้งหมด แต่โปรดสังเกตว่า แล้วส่วนที่ไม่ยื่นคำร้องอีกประมาณร้อยละ ๖๐ หายไปไหน เป็นเพราะคนเหล่านี้ไม่อยากถูกขังไว้หรืออย่างไร หรือเพราะไม่มีเงินจะประกันตัวกันแน่ ข้อมูลเหล่านี้ศาลไม่เคยเก็บไว้ แต่ไม่ว่าอย่างไร การใช้เงินหรือหลักทรัพย์ในการประกันตัวไม่ใช่ทางออกของปัญหาอย่างแน่นอน การที่จะพัฒนาระบบการปล่อยชั่วคราว โดยใช้ข้อมูลและมีเครื่องมือกำกับดูแลหลังปล่อย ย่อมจะช่วยให้คนยากจนและผู้ต้องหาทั้งหลายที่ตามหลักกฎหมายแล้วต้องสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ได้รับความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสามารถใช้คุณค่าและศักดิ์ศรีของเขาเป็นประกันต่อศาลได้ด้วยความภาคภูมิใจ

โครงการนำร่องระบบประเมินความเสี่ยงและกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราว

โดยท่านมุขเมธิน กลั่นนุรักษ์ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำสำนักประธานศาลฎีกา เป็นวิทยากรบรรยายที่มาที่ไปและรายละเอียดของโครงการนำร่องว่า นอกจากปัญหาที่มีการกล่าวถึงในเบื้องต้นแล้ว เรื่องความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมของระบบการปล่อยชั่วคราวที่ใช้เงินเป็นหลักแล้ว การปล่อยชั่วคราวในระบบปัจจุบันยังสิ้นเปลืองทรัพยากรของรัฐอย่างมหาศาล โดยหากคำนวณค่าใช้จ่ายของรัฐในการขังผู้ต้องหาระหว่างพิจารณา ค่าเสียโอกาสของผู้ที่ต้องถูกขังระหว่างพิจารณาและไม่อาจออกไปหารายได้มาเกื้อหนุนระบบเศรษฐกิจ และในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกัน รัฐต้องมีค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ซึ่ง

ค่าใช้จ่ายนี้เกิดขึ้นเสมอไม่ว่าจะบังคับคดีได้สำเร็จหรือไม่ ซึ่งค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของรัฐในการดำเนินระบบนี้มีมากมายมหาศาลถึงประมาณ ๘ พันล้านบาทต่อปี ยังไม่รวมน่าทรัพย์หลักประกันจำนวนมากที่ต้องถูกนำมาวางไว้ต่อศาลเฉย ๆ และไม่อาจนำออกไปใช้ประโยชน์ให้สมศักยภาพในระบบเศรษฐกิจได้

ในขณะที่ระบบใหม่แม้จะยังไม่อาจทราบต้นทุนได้แน่ชัดในขณะนี้ เพราะเพิ่งเริ่มทดลองเท่านั้น แต่ระบบใหม่น่าจะต้องมีการชิงคนระหว่างพิจารณาน้อยกว่าเดิมอย่างมาก ทำให้ค่าใช้จ่ายและค่าเสียโอกาสจากการถูกขังลดลงอย่างมากเช่นกัน และเนื่องจากจะไม่มีกรเรียกหลักประกัน ก็ย่อมจะไม่มีค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีนายประกันอีกต่อไป หากแต่ค่าใช้จ่ายที่ต้องเกิดขึ้นแน่นอนคือค่าใช้จ่ายในการรวบรวมข้อมูลและกำกับดูแล ซึ่งอาจพอเทียบเคียงได้กับต้นทุนการสืบเสาะและพินิจ ตลอดจนการสอดส่องของกรมคุมประพฤติ หากเทียบเคียงกับสถิติของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว มีงานวิจัยพบว่า ท้องที่ที่ใช้การปล่อยชั่วคราวระบบใหม่สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากถึง ๑ ใน ๑๐ ของต้นทุนปกติของระบบเดิม ดังนั้น จึงมีเหตุผลน่าเชื่อว่าระบบใหม่ที่กำลังทดลองอยู่นั้นน่าจะประหยัดและคุ้มค่ากว่าระบบปัจจุบันหลายเท่าตัว และมีประสิทธิภาพกว่าด้วย

โครงการทดลองของศาลยุติธรรมขณะนี้เกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ ประการแรกคือเรายังไม่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยง ประการต่อมาคือระบบนี้เมื่อจะไม่ใช้เงินเลยจึงต้องสร้างมาตรการกำกับดูแลหลังปล่อย ซึ่งต้องสอดคล้องกับระดับความเสี่ยง มาตรการที่ออกแบบไว้ ได้แก่ การปล่อยโดยเพียงให้สาบานตัวสำหรับผู้มีความเสี่ยงต่ำมาก และหากมีความเสี่ยงสูงขึ้นมาก็อาจให้มารายงานตัวต่อศาล และหากเสี่ยงสูงมากขึ้นไปอีก อาจนำเทคโนโลยีมาใช้ เช่น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์อย่างกำไลข้อมือหรือข้อเท้า ซึ่งจะสามารถติดตามการเดินทางและที่อยู่ของผู้ได้รับการปล่อยชั่วคราวได้ตามเวลาจริง หรืออาจใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่แล้วในโทรศัพท์สมาร์ทโฟน เช่น การแสดงพิกัดที่อยู่โดย GPS การยืนยันตัวบุคคลโดยใช้ลายพิมพ์นิ้วมือ มาประยุกต์ทำเป็นแอปพลิเคชันให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยติดตั้งในโทรศัพท์สมาร์ทโฟนของตนเองเพื่อใช้ในการรายงานตัวและติดตามความเคลื่อนไหวในทำนองเดียวกับกำไลข้อมือข้อเท้า เพียงแต่ระดับการกำกับดูแลอาจไม่เข้มงวดเท่า แต่ไม่ว่าจะปล่อยไปภายใต้เงื่อนไขใด ผู้ต้องหาหรือจำเลยทุกคนจะได้รับการแจ้งเตือนวันนัดผ่านระบบที่ทั้งศาลและผู้ต้องหาหรือจำเลยสะดวกในการติดต่อสื่อสาร เพื่อลดปัญหาที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มาศาลเพราะหลงลืมหรือไม่เข้าใจความสำคัญของการมาศาลตามนัด ทั้งที่จริงแล้วมีได้ตั้งใจจะผิดเงื่อนไขของศาล

นอกจากนี้สำหรับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ต้องได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษในการบำบัดการติดยาเสพติด แก้ไขปัญหาสุขภาพจิต ปรับปรุงทัศนคติการใช้ชีวิต ขอรับคำแนะนำในเรื่องการศึกษาหรืออาชีพ ศาลยุติธรรมมีโครงการนำร่องโครงการหนึ่งชื่อ “โครงการคลินิกจิตสังคม” ซึ่งศาลอาญาธนบุรีดำเนินการติดต่อกันมาได้ ๘ ปีแล้ว และปัจจุบันนี้มีการขยายผลไปยังศาลต่าง ๆ ได้แก่ ศาลจังหวัดเชียงใหม่ ศาลจังหวัดนนทบุรี ศาลจังหวัดปทุมธานี และศาลจังหวัดดลิ่งชัน หลักการของโครงการนี้อยู่บนฐานคิดว่า ผู้ที่ต้องหาว่ากระทำความผิดมิใช่บุคคลเลวร้าย หากแต่เป็นผู้ประสบปัญหาชีวิต ซึ่งหากศาล

สามารถให้ความช่วยเหลือให้บุคคลเหล่านี้สามารถแก้ไขปัญหาได้แม้เพียงเล็กน้อย สิ่งที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเท่านั้น แต่ผลพิสูจน์แล้วในปัจจุบันที่ศาลอาญาธนบุรีคือผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างปล่อยชั่วคราวที่เข้าร่วมโครงการนี้ไม่มีหลบหนีเลยแม้สักคนเดียว

ระบบใหม่ที่ออกแบบมานี้จะเริ่มทันที เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยมาศาล เจ้าหน้าที่ของศาลจะเข้าไปสอบถามประวัติ ซึ่งการให้ข้อมูลหรือไม่ว่าแล้วแต่ความสมัครใจ และเมื่อได้ข้อเท็จจริงแล้วเจ้าหน้าที่ก็จะต้องตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้โดยอาจตรวจสอบกับบุคคลอ้างอิงที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยอ้างว่ารู้จักคนดี และฐานข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งในขณะที่ฐานข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยยังไม่เชื่อมต่อกัน นี่จึงเป็นความท้าทายอีกประการหนึ่งที่ต้องจัดการต่อไป และเมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลและทำการประเมินความเสี่ยงตามแบบที่ศึกษาวิจัยมาแล้ว จึงนำเสนอรายงานต่อผู้พิพากษา ซึ่งยังคงมีดุลพินิจเต็มทีในการพิจารณาว่าจะขังหรือปล่อย และหากปล่อยจะปล่อยตามโครงการนี้ ซึ่งจะไม่ทำสัญญาประกัน แต่กำหนดมาตรการกำกับดูแลแทน หรือจะยังคงทำสัญญาประกันและเรียกให้วางหลักประกันตามแนวปฏิบัติเดิมก็ได้

การกำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวโดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

ท่านรังสรรค์ วิจิตรไกรสร รองประธานศาลอุทธรณ์เป็นวิทยากร โดยท่านสะท้อนให้เห็นปัญหาจากการปล่อยชั่วคราวที่ใช้เงินเป็นหลัก จนทำให้ผู้มีรายได้น้อย ต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควรในการแสวงหาเสรีภาพ นำมาสู่การริดิไถของผู้ประกันอาชีพ จนกระทั่งในปี ๒๕๔๕ เกิด “กรรมธรรมประกันอิสรภาพ” เพื่อย้ายฐานผู้ประกันอาชีพรายบุคคลมาสู่บริษัทประกันภัย และปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๘ วรรคสาม ก็แก้ไขเพิ่มเติมรองรับการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว เพื่อป้องกันการหลบหนี โดยอุปกรณ์ดังกล่าวจะส่งสัญญาณแสดงพิกัดที่อยู่และการเดินทางของผู้สวมใส่อุปกรณ์ได้ตามเวลาจริง และจะมีการส่งสัญญาณแจ้งเตือนมาถึงศูนย์ควบคุมทันทีที่เกิดเหตุผิดปกติ เช่น มีการเข้าไปในเขตต้องห้าม หรือออกนอกเขตกำหนด แบทเตอรี่อ่อน หรือมีความพยายามจะถอดหรือทำลายอุปกรณ์ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลที่ศูนย์ควบคุมสามารถเร่งรีบดำเนินการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือการฝ่าฝืนเงื่อนไขของศาลได้ทันท่วงที

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนี้เป็นเทคโนโลยีใหม่ ศาลยุติธรรมจึงต้องเตรียมการอย่างรอบคอบ ทั้งในการจัดเตรียมอุปกรณ์ จัดตั้งศูนย์ควบคุมในส่วนกลางเพื่อกำกับดูแลเตรียมความพร้อมของบุคลากรที่จะกำกับดูแล และเนื่องจากงานนี้ไม่สามารถทำตามลำพังได้ ศาลยุติธรรมต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากสัญญาณแจ้งเตือนว่ามีการหลบหนี ก็จำเป็นที่จะต้องรีบติดตามจับกุมทันที มิเช่นนั้นย่อมไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้อุปกรณ์นี้แต่แรกได้ และการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ไม่ว่าจะในรูปแบบของกำไลข้อมือข้อเท้า หรือใช้โทรศัพท์สมาร์ทโฟน จำเป็นต้องมีกระบวนการทำงานที่ง่าย สะดวก เป็นระบบ และเป็นไปในทิศทาง

เดียวกัน ทั้งยังต้องใช้ควบคู่กับการประเมินความเสี่ยงด้วย เพื่อไม่ให้รัฐต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์กับบุคคลที่อาจใช้มาตรการอื่นที่ประหยัดกว่าได้

ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นเพียงข้อมูลบางส่วนของ การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “สู่ยุคใหม่ของการฝากขังและปล่อยชั่วคราว : เปลี่ยนแนวคิด พลิกกระบวน ด้วยวิสัยทัศน์ นวัตกรรม และเทคโนโลยี” โดยสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรดี สำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งจัดขึ้นเพื่อประชาสัมพันธ์ โครงการทดลองและแนวคิดใหม่ให้เป็นที่ทราบและเข้าใจโดยทั่วกัน โดยมีความมุ่งมั่นและมุ่งมั่นเป็นอย่างยิ่งว่าจะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นให้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย
