

การนำมาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ*

The Implementation of the Provisional Release Process

นริศรา จริยะพันธุ์¹ และ สืบสกุล เข้มทอง²

Narissara Jariyapan and Suebsakul Khemtong

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

²ฝ่ายกลยุทธ์องค์กร บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)

¹Faculty of Humanities and Social Sciences, Walaya Alongkorn Rajabhat University, Thailand

²Corporate Strategy Department, MCOT Public Company Limited, Thailand

¹Email: narissara.ja@vru.ac.th, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5338-6213>

²Email: suebsakul.th@mcot.net, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8808-1156>

Received 08/08/2022

Revised 17/08/2022

Accepted 18/08/2022

บทคัดย่อ

กระบวนการปล่อยตัวชั่วคราว เป็นการอนุญาตให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยพ้นจากการควบคุมของ เจ้าพนักงานหรือศาล ตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อไม่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกควบคุม หรือขังเป็นเวลานานเกินกว่าจำเป็นในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี อีกทั้งยังเป็นมาตรการผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย ที่จะยังสามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ ไม่ต้องถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ อันไม่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย บทความวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ สภาพปัญหา ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำมาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ และเพื่อมุ่งเสนอแนะในการพัฒนา มาตรการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีผู้ให้ ข้อมูลหลักซึ่งได้มาโดยวิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง รวมทั้งสิ้น 41 คน ประกอบไปด้วย กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้าน กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม กลุ่ม ผู้ต้องหาและจำเลยระหว่างการสอบสวน ใต้สวน พิจารณาคดี เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ การสัมภาษณ์ เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาในการวิเคราะห์ข้อมูล

ทั้งนี้ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์และสภาพปัญหาของมาตรการปล่อยตัวชั่วคราวของไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วย 1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของผู้ต้องหาหรือจำเลย ที่สัมพันธ์กับการเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมที่การปล่อยตัวชั่วคราวค่อนข้างยึดโยงกับหลักประกัน 2) การปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนและชั้น พิจารณาคดีที่มีความแตกต่างกันในสภาพของปัญหา โดยการปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างพิจารณามีขนาดและ ความสำคัญของปัญหาค่อนข้างมากกว่าในชั้นสอบสวน 3) ความเป็นมาตรฐานในการปล่อยตัวชั่วคราวจากการ

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเพื่อค้นหาผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม: การเพิ่มประสิทธิภาพในการปล่อยตัวชั่วคราว สนับสนุนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

ใช้ดุลยพินิจของผู้พิจารณา 4) การขาดกลไกสนับสนุนการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนที่ขาดกลไกหรือเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยง 5) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจตลอดจนทักษะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติในการจัดการความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราว 6) การติดต่อสื่อสาร การสร้างการรับรู้ และเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการการปล่อยตัวชั่วคราวแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการสื่อสารเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานของบุคลากร 7) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยตัวชั่วคราว 8) การจัดการความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราว โดยเฉพาะการใช้อุปกรณ์ EM ประกอบการปล่อยตัวชั่วคราวที่ยังพบสภาพข้อจำกัดในด้านอุปกรณ์ ทั้งปริมาณและคุณภาพ รวมถึงเงื่อนไขในการใช้อุปกรณ์ที่ต้องเหมาะสมกับความเสี่ยงแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะ สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำมาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) การติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอก 2) แรงกดดันนโยบาย 3) การกระจายและการจัดสรรทรัพยากร 4) การบูรณาการและการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน 5) การบูรณาการฐานข้อมูล 6) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และ 7) ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน สำหรับข้อเสนอแนะที่ค้นพบ ได้แก่ การตั้งองค์กรกลางในการติดตาม ควบคุมผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว การตั้งคณะบุคคลเพื่อพิจารณาการฝากขัง การปรับทัศนคติหรือมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน การสร้างกลไกความเข้มแข็งให้กับชุมชน การบูรณาการระหว่างหน่วยงาน การสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย และการตระหนักถึงความสำคัญของการเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาและจำเลยเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: ปล่อยตัวชั่วคราว; การนำไปปฏิบัติ; ผู้ต้องหา; จำเลย

Abstract

The provisional release process allows the accused or defendant to be released from the custody of the official or court for a specified period so that the accused or defendant is not held in custody or detention for longer than necessary during the investigation or trial. It is also a measure to relax the restrictions on the freedom of the accused or defendant to be able to live normally without being confined in a prison without affecting the rights and freedoms of the accused or defendant. Thus, this research article aimed to examine the circumstances, problem situations, and factors affecting the implementation of the provisional release process, which could lead to recommendations for the effective development of Thailand's provisional release process. The study was conducted using a qualitative research method. A total number of 41 key informants, which were selected purposively, were included. They consisted of experts in criminal law and criminal justice, executives and practitioners in criminal justice, and the accused and

defendants under investigation. The research instruments included in-depth interviews, focus group discussions, and content analysis.

The results showed that the current circumstances and problem situations of Thailand's provisional release process consist of 1) economic disparity of the accused or defendant concerning access to justice, where provisional release is rather linked to collateral; 2) provisional release in the interrogation and trial stages that differs in the problem situations, with provisional release during the trial having a relatively greater magnitude and importance of the problem than in the interrogation; 3) standardization of the provisional release based on the discretion of the judge; 4) provisional release support in the investigation stage that lacks a risk management mechanism or tool; 5) some practitioners who still lack knowledge, understanding as well as skills, especially the attitude towards risk management in provisional release; 6) communication for raising awareness and understanding of the provisional release process among stakeholders, communication for encouraging participation of the public sector, and communication for improving and promoting the performance of the personnel; 7) laws relating to provisional release; 8) risk management in provisional release, especially the use of electronic monitoring (EM) bracelets as part of the provisional release that are still found limited both in terms of quantity and quality, as well as the conditions for using the equipment that must be suitable for specific risks. As for the factors contributing to the implementation of the provisional release process, they included 1) internal and external communication, 2) policy pressure, 3) distribution and allocation of resources, 4) inter-agency integration and coordination, 5) database integration, 6) civic participation, and 7) attitudes of practitioners. The recommendations made included setting up a central body to monitor and control those who are brought to provisional release; setting up a committee to consider cases of detention; adjusting attitudes or perspectives of practitioners; strengthening community-based mechanisms; inter-agency integration; raising awareness of the public and stakeholders, and recognizing the importance of respecting the human rights of the accused and defendants.

Keywords: Provisional Release; Implementation; Accused; Defendant

บทนำ

กระบวนการปล่อยตัวชั่วคราว เป็นการอนุญาตให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยพ้นจากการควบคุมของ เจ้าพนักงานหรือศาล ตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกควบคุม หรือขังเป็นเวลานานเกินกว่าจำเป็นในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี อีกทั้งยังเป็นมาตรการผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย ที่จะยังสามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ ไม่ต้องถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ อันไม่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย เนื่องจากตามหลักสากลแล้วถือว่า ผู้ถูกดำเนินคดีที่ยังไม่มีคำตัดสินจากศาลจะยังถือบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์และไม่สมควรที่จะถูกจองจำไว้ในเรือนจำ ทั้งยังช่วยลดผลกระทบจากการถูกจองจำ ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถไปแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อใช้พิสูจน์ว่าตนมิได้กระทำความผิด รวมไปถึงลดภาระของภาครัฐในการดูแล และบริหารจัดการเมื่อถูกคุมขังในเรือนจำ สามารถลดปัญหาความแออัดภายในเรือนจำได้อย่างเป็นผล (สุมนทิพย์ จิตสว่าง และ จิตติยา เพชรมณี, 2559: 98-99 และ 207-209) แต่ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งผู้ถูกดำเนินคดีที่อยู่ในสถานะเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันในการปล่อยตัวชั่วคราว ต้องถูกควบคุมตัวไว้ในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณา ส่งผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล และยังส่งผลให้จำนวนของผู้ต้องขังในเรือนจำล้นเรือนจำจำนวนมาก สังเกตได้จากสถิติการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่า จำนวนผู้ต้องหา/จำเลยที่ยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวมีจำนวน 244,270 คำร้อง (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2563: 69) เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ที่มีทั้งหมด 222,004 คำร้อง (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562: 71) ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสวนทางกับจำนวนผู้ที่ได้รับพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวที่มีจำนวนลดลงในแต่ละปี

อย่างไรก็ตามกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้มีการปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราว ให้ยังสามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ ไม่ต้องถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ นอกจากนี้ยังมีการใช้เครื่องมือเพื่อควบคุมพฤติกรรม และป้องกันการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐาน หรือก่อคดีอื่น ๆ ด้วยอุปกรณ์กำไลอิเล็กทรอนิกส์ หรือ กำไล EM แทนการจำคุกในเรือนจำ ตลอดจนการแต่งตั้งผู้กำกับดูแลผู้ปล่อยตัวชั่วคราว เพื่อสอดส่องดูแล รับรายงานตัว โดยในทางปฏิบัติแม้ว่าศาลจะมีระเบียบ ข้อบังคับสำหรับผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว แต่ยังคงพบปัญหาการหลบหนีของผู้ต้องหา/จำเลยที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2563 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่ามีจำนวนผู้ต้องหา/จำเลยหลบหนีหลังได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวจำนวน 4,141 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.85 ของจำนวนผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2563: 70) ตลอดจนจำนวนผู้ที่หลบหนีระหว่างการปล่อยตัวชั่วคราวโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่มีจำนวนมากขึ้นทุกปี จากเหตุผลดังกล่าวส่งผลให้คณะผู้วิจัยมีความต้องการที่จะศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์และสภาพปัญหา และปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน เพื่อเสนอแนะแนวทางการการเพิ่มประสิทธิภาพของการนำ

.....
มาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของไทยดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับ เชื่อถือของประชาชนต่อไป

คำถามการวิจัย

1. สถานการณ์และสภาพปัญหาของการนำมามาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติในปัจจุบันเป็นอย่างไร
2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำมามาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติมีปัจจัยใดบ้าง
2. ข้อเสนอแนะในการพัฒนามาตรการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมีอะไรบ้าง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของการนำมามาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำมามาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ
3. เพื่อมุ่งสู่ข้อเสนอแนะในการพัฒนามาตรการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา: การวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาที่ มาตรการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ที่ถูกดำเนินคดีในระหว่างการสอบสวน หรือระหว่างพิจารณาคดีของศาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคืออยู่ในระหว่างการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เท่านั้น

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง: กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ประกอบด้วย กลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จำนวน 5 คน กลุ่มผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 5 คน กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 16 คน กลุ่มผู้ต้องหาและจำเลยระหว่างการสอบสวน ใต้สวน พิจารณาคดี ทั้งที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวและไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว จำนวน 15 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 41 คน

ขอบเขตด้านระยะเวลา: พฤศจิกายน 2564 – กรกฎาคม 2565

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) เพื่อให้ได้มาซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จำนวน 5 คน กลุ่มผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 5 คน กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 16 คน กลุ่มผู้ต้องหาและจำเลยระหว่างการสอบสวน ใต้สวน พิจารณาคดี ทั้งที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวและไม่ได้รับการปล่อยตัว

.....
ชั่วคราว จำนวน 15 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 41 คน โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ และแบบบันทึกข้อมูล สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และการรวบรวมข้อมูลเอกสาร และวิเคราะห์ผลการวิจัยโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อสืบค้นประเด็นที่ค้นพบจากข้อมูลที่ได้รับ โดยวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบคำถามการวิจัย และหลักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข้อมูลทุติยภูมิอันได้แก่ วรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยของรายงานวิจัยฉบับนี้สามารถจำแนกผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเป็น 2 ประการ ดังนี้

1. สถานการณ์และสภาพปัญหาในการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทย ประกอบด้วย

1.1 กระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทยค่อนข้างประสบกับปัญหาที่การปล่อยตัวชั่วคราวยังยึดโยงกับหลักประกัน โดยที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งปล่อยตัวชั่วคราวมักจะพิจารณาโดยการใช้หลักประกันเป็นสำคัญในการควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการปล่อยตัวชั่วคราว ถึงแม้กฎหมายจะเปิดช่องให้สามารถกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยตัวชั่วคราวอื่น แต่ผู้พิจารณาปล่อยตัวมักจะยึดตามกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอ ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการขอปล่อยตัวชั่วคราวได้ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ ที่ว่า

“อุปสรรคใหญ่ก็คือ ตัวยึดโยงเพราะมันไปอิงกับหลักประกัน มันจะมีบอกหมดเลยว่า มาตรานี้ ยาบ้า ประเภทไหน จำนวนเท่าไรควรเรียกเท่าไร มันมีขั้นต่ำชั้นสูง ซึ่งมีเรื่องเงินเป็นเรื่องหลัก ทำให้ผู้พิพากษาต้องดูก่อนว่าต้องเรียกหลักประกันเท่าไร สุดท้ายต้องมาคิดว่าหลักประกันมีขั้นต่ำมั้ย ถ้ามีก็เรียกขั้นต่ำเลย” (วิวัฒนา เทพวุฒิสถาพร, 2565: การสัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะมีนโยบายจากประธานศาลฎีกา ที่ให้ความสำคัญกับการปล่อยตัวชั่วคราวเป็นหลัก พร้อมทั้งมีเครื่องมือที่มาช่วยสนับสนุนการจัดการความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราวเพิ่มมากขึ้น ทั้งการใช้ “คำร้องใบเดี่ยว” และ “แบบประเมินความเสี่ยง” ควบคู่ไปกับการพัฒนาเครื่องมือเพื่อเป็นทางเลือกในการปล่อยตัวชั่วคราวทั้งอุปกรณ์ EM หรือกลไก หรือมาตรการอื่น อาทิ การใช้ผู้กำกับดูแลและคลินิกจิตสังคมบำบัด แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงหลักทรัพย์มากกว่าเงื่อนไขประการอื่น จึงทำให้บุคคลที่มีหลักทรัพย์หรือมีฐานะก็จะค่อนข้างได้รับโอกาสในการประกันตัวสูงกว่าบุคคลที่มีฐานะยากจน

1.2 การขาดกลไกสนับสนุนการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวน โดยในชั้นสอบสวนไม่ได้มีเครื่องมือที่ใช้ “มากพอ” ในการจัดการและรับมือกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการปล่อยตัวชั่วคราว การพิจารณาปล่อยตัวจึงย่อมมุ่งในเรื่องของการควบคุมเป็นหลัก แต่การปล่อยตัวชั่วคราวเป็นข้อยกเว้น พร้อมทั้งมุ่งเน้นการ

เรียกหลักประกัน อีกทั้งเมื่อมีคำร้องขอปล่อยตัวในชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจในการปล่อยตัวในบางกรณี เลือกที่จะควบคุมตัวเป็นหลัก และใช้วิธีการ “เสียง” หรือกระจายความเสี่ยงไปยังผู้อื่นที่มีอำนาจในการพิจารณาปล่อยตัว ซึ่งบางกรณีมักจะพบว่าพนักงานสอบสวนจะแนะนำให้ผู้ต้องหาที่ยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราว ไปยื่นคำร้องในชั้นศาลแทน

1.3 การพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวค่อนข้างขาดความเป็นมาตรฐาน ตามที่กฎหมายได้ให้กรอบของการใช้ดุลยพินิจไว้ เพื่อให้ผู้พิจารณาสามารถปรับการตัดสินใจให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละกรณี อันเป็นการให้ความสำคัญถึงการยืดหยุ่นในการพิจารณา แต่ประเด็นดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อความเป็นมาตรฐานในการพิจารณาตัดสิน โดยบางกรณีที่ผู้พิจารณาปล่อยใช้อำนาจดุลยพินิจต่อการปล่อยตัวชั่วคราวแตกต่างกัน แม้ในกรณีความผิดหรือพฤติการณ์ใกล้เคียงกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การรับรู้และความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้เสีย และส่งผลกระทบต่อความเชื่อว่าการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวขาดความเป็นมาตรฐาน สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ หลักการพิจารณาความผิด และการสอบพยานหลักฐานไม่มีการพิจารณาตามหลักข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เพียงแต่อาศัยอำนาจดุลยพินิจของศาล หรือการเชื่อมโยงข้อเท็จจริงจากคดีก่อนหน้า มาประกอบการเป็นข้อมูลในการพิจารณาการอนุญาตปล่อยตัวชั่วคราวเท่านั้น “การปล่อยตัวชั่วคราวของกฎหมายเรานั้นยังไม่ได้มาตรฐาน” (นายวิพล กิติทัศน์าศรัย, 2565: การสัมภาษณ์)

1.4 การขาดกลไกสนับสนุนการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนที่ขาดกลไกหรือเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยง โดยการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนนั้นมีเพียงการใช้ “หลักประกัน” ในการควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเท่านั้น ถึงแม้กฎหมายจะเปิดช่องให้สามารถกำหนดเงื่อนไขอื่นประกอบการปล่อยตัว แต่ด้วยการที่กฎ ระเบียบในทุกระดับ มิได้ระบุไว้ถึงเครื่องมือ หรือกลไกในการสนับสนุนในการปล่อยตัวชั่วคราว แตกต่างกับชั้นพิจารณาคดีของศาลที่มีเครื่องมือหรือกลไกสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นการมีกลไก “คำร้องใบเดียว” การใช้ “แบบประเมินความเสี่ยง” ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้พิพากษารวมถึงมีเครื่องมือควบคุมความเสี่ยงนอกเหนือจากการใช้ “หลักประกัน” อาทิ การใช้อุปกรณ์ EM การใช้กลไกแต่งตั้งผู้กำกับดูแล คลินิกจิตสังคมบำบัด หรือกำหนดเงื่อนไขอื่น อีกทั้งยังค่อนข้างเน้นในการไม่ปล่อยตัวชั่วคราวเป็นหลัก โดยที่ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประเด็นด้านกฎหมาย หรือแม้แต่ว่าตัวบุคลากรเป็นหลัก ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ ตำรวจไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ตามกฎหมายมาช่วยเฝ้าจับ... เรามีแค่ประกัน หลักประกันพวกนี้ ไม่ได้มีเงื่อนไข หรือเครื่องมืออื่นใดมาช่วยเหมือนศาล... ตำรวจมีแค่หลักทรัพย์เป็นหลักพึ่งให้เราเท่านั้น” (พันตำรวจโทยศวัฒน์ นิตริรัฐพัฒนคุณ, 2565: การสัมภาษณ์)

1.5 บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่พบว่า บางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติในการจัดการความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราว เนื่องจากเหตุผลด้านจำนวนของกลุ่มผู้ต้องขังที่ได้รับการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวที่มีจำนวนมากขึ้น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องมีบทบาท หน้าที่

ความรับผิดชอบที่ขยายขอบเขตขึ้น จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความชำนาญต่อบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบใหม่ค่อนข้างน้อย ตลอดจนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาที่เป็นผู้ใช้อำนาจดุลยพินิจภายในกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวยังมีมุมมอง และทัศนคติเชิงอำนาจนิยมต่อประชาชน และความเกรงกลัวว่าผู้ต้องขังที่ได้รับอนุญาตปล่อยตัวชั่วคราวอาจจะหลบหนีได้ จึงนำไปสู่การไม่อนุญาตให้มีการปล่อยตัวชั่วคราว หรือมีการเรียกหลักประกันแก่ผู้ต้องขังกลุ่มดังกล่าวเพื่อประกันความเสี่ยงที่จะหลบหนี ประกอบกับผู้พิพากษาบางท่านยังมีการใช้อำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาโดยยึดโยงกับตัวบทกฎหมายอยู่ จึงนำไปสู่การพิจารณาถึงหลักเกณฑ์แห่งอัตราโทษของผู้ต้องขังมากกว่าการพิจารณาถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายตามแต่ละสภาพบุคคล ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ บางท่านจะเข้มงวดในการปล่อยตัวชั่วคราวตามตัวบทกฎหมายมาก เพราะว่าบางท่านก็จะเกรงว่าถ้าปล่อยไปแล้วนั้นก็เกิดปัญหาจะทำให้การปล่อยตัวชั่วคราวมีข้อครหา อย่างเช่นสมมุติว่าคดีที่มีทุนทรัพย์สูง ๆ เกิดศาลอนุญาตให้ปล่อยตัวไปแล้วอาจจะเกิดข้อครหาตามมาว่าศาลปล่อยตัวทำไม จะเกิดมุมมองไปในทางที่ว่าเกิดเจตนาทุจริต บางท่านก็เลยจะเข้มงวด และศาลจะไม่พิจารณากระแสของสังคม จะพิจารณาในตัวสำนวนเป็นหลัก” (นาย ประยุทธ์ ประชุมชน, 2565: การสัมภาษณ์)

1.6 การติดต่อสื่อสาร การสร้างการรับรู้ และเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการการปล่อยตัวชั่วคราวแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการสื่อสารเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานของบุคลากร เนื่องจากการสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยตัวชั่วคราว หรือกระบวนการยุติธรรมอื่น ยังคงค่อนข้างขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถสร้างการรับรู้ และความเข้าใจได้ตรงตามเจตนารมณ์ของการสื่อสาร ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราว ไม่เข้าใจในสาระเนื้อหา หรือคำชี้แจงจากผู้พิพากษาในกรณีไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว ตลอดจนภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมยังคงค่อนข้างขาดการรับรู้ หรือความเข้าใจจริงในแนวทางการปฏิบัติในการปล่อยตัวชั่วคราว จึงย่อมกระทบต่อระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการปล่อยตัวชั่วคราวอย่างชัดเจน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการสื่อสารเพื่อการบูรณาการข้อมูลและบูรณาการการทำงานกันอย่างเป็นระบบ

1.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยตัวชั่วคราว โดยสภาพกฎหมายไทยที่ได้ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยว่าถือเป็นผู้บริสุทธิ์ก่อนมีคำพิพากษา และจำต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่ข้อเท็จจริงบางประการบ่งชี้ว่า ในการนำกฎหมายไปใช้บังคับยังอาจมีปัญหาค่าพิพากษาให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย ไม่ได้รับสิทธิในการปล่อยตัวชั่วคราวอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้กฎหมายยังคงข้างระบบประเด็นการปล่อยตัวชั่วคราวที่ยึดโยงกับการใช้ “หลักประกัน” ถึงแม้กฎหมายจะเปิดช่องให้ผู้พิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจในการกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมกับแต่ละกรณี ประกอบกับมีนโยบายและเครื่องมือมาสนับสนุนการใช้อำนาจดุลยพินิจ รวมถึง กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับยังคงค่อนข้างขาดความชัดเจนถึงแนวทาง มาตรการในการจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในการปล่อยตัวชั่วคราว ทั้งในการใช้แบบ

ประเมินความเสี่ยง รวมถึงเครื่องมือในการควบคุมความเสี่ยงทั้งอุปกรณ์ EM รวมถึงกลไกการควบคุมความเสี่ยงอื่น เป็นต้น

1.8 การจัดการความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราว โดยเฉพาะการใช้อุปกรณ์ EM ประกอบการปล่อยชั่วคราวที่ยังพบสภาพข้อจำกัดในด้านอุปกรณ์ ทั้งปริมาณและคุณภาพ รวมถึงเงื่อนไขในการใช้อุปกรณ์ที่ต้องเหมาะสมกับความเสี่ยงแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ความสำคัญของการนำแบบประเมินความเสี่ยงมาใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนผู้ใช้อำนาจดุลยพินิจในการปล่อยตัวชั่วคราว พบว่า ผู้พิพากษาที่ใช้อำนาจดุลยพินิจในการปล่อยตัวชั่วคราวไม่ได้นำเอาข้อมูลจากการประเมินความเสี่ยงมาปรับใช้ในการพิจารณา และเครื่องมือแบบประเมินความเสี่ยงยังขาดความเป็นสากลในการบ่งชี้ความเสี่ยงจากการปล่อยตัวชั่วคราวได้อย่างสมบูรณ์ และยังคงค้างมีข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูล รวมถึงประเด็นการสอบทานความถูกต้องของข้อมูล (verified) ที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาอีกด้วย ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ ในทางปฏิบัติแล้วศาลอาจมิได้ใช้แบบประเมินความเสี่ยงในการพิจารณาเท่าที่ควร เพียงแต่ใช้ผลจากการประเมินมาประกอบการตัดสินใจ โดยมีได้มีสภาพบังคับว่าต้องอิงตามแบบประเมินความเสี่ยง มักไม่ได้ใช้แบบประเมินความเสี่ยงจริง ๆ เป็นเพียงแค่ข้อมูลประกอบ ” (นางอภริณี โพธิ์พร้อม, 2565: การสัมภาษณ์)

2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำมาตราการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ

2.1 การติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้ การติดต่อสื่อสารภายใน หมายความว่าถึง การสื่อสารกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล และขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานที่รับรู้เกี่ยวกับกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราว กลับเป็นเพียงหน่วยงานของศาลเท่านั้น ทั้งที่กระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมเช่นกัน นอกจากนี้การสื่อสารภายนอกถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะช่วยให้สาธารณชนได้รับรู้เป็นการทั่วไปเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เนื่องจากการรับรู้ข้อมูลดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทั่วไป ไม่เพียงแต่ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นมีสิทธิที่จะได้รับรู้ และรับทราบเกี่ยวกับกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราว

2.2 แรงกดดันนโยบาย ซึ่งในกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวนั้นการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลในการพิจารณา ดังนั้นแรงกดดันนโยบายจึงไม่ได้มีความเข้มข้นมากเท่ากับมาตรการอื่น ๆ เนื่องจากเป็นการให้อิสระแก่ศาลในการพิจารณาความสมเหตุสมผลของแต่ละคดี ดังนั้น จึงไม่มีการก้าวล่วงซึ่งอำนาจของศาล แต่ในขณะที่เดียวกันแรงกดดันนโยบายของมาตรการปล่อยตัวชั่วคราวที่มีการใช้ในปัจจุบันจะเป็นรูปแบบของคำแนะนำของประธานศาลฎีกา ซึ่งกล่าวได้ว่ามีสภาพบังคับต่อการปฏิบัติค่อนข้างน้อย

2.3 การกระจายและการจัดสรรทรัพยากร ทั้งนี้ทรัพยากรต่าง ๆ ประกอบด้วย ทรัพยากรมนุษย์หรือบุคลากรผู้ปฏิบัติงานซึ่งต้องมีจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ที่ปฏิบัติงานด้านการติดตามควบคุมผู้ต้องหา

หรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวที่ต้องใส่อุปกรณ์ EM เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในปัจจุบันมีจำนวนจำกัด เช่นเดียวกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอย่างจำกัด จึงทำให้อุปกรณ์ควบคุมติดตามผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว อย่างอุปกรณ์ EM มีจำนวนจำกัด โดยจะมีการหมุนเวียนใช้งานในระหว่างศาลต่าง ๆ ซึ่งทำให้ศาล ที่มีขนาดเล็กมีจำนวนอุปกรณ์ EM ที่ได้รับมอบเพียงไม่กี่ชิ้นเท่านั้น นอกจากนี้ อุปกรณ์ EM ยังต้องมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการบำรุงรักษาเป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน

2.4 การบูรณาการและการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวแล้วนั้นจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ศาลกำหนดในการควบคุมความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น เช่น การกำหนดเงื่อนไขของการใช้อุปกรณ์ EM หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ศูนย์ควบคุมติดตามการปล่อยตัวชั่วคราว สำหรับเงื่อนไขการมีผู้กำกับดูแล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมการปกครอง โดยผ่านกลไกของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งปัจจุบันการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.5 การบูรณาการฐานข้อมูล ที่เกี่ยวข้องเป็นประเด็นที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการจัดสรรทรัพยากรการปฏิบัติ และการบูรณาการประสานงานฯ โดยประเด็นบูรณาการฐานข้อมูล เพื่อเน้นย้ำถึงความสำคัญของข้อมูลสารสนเทศที่มีต่อการยกระดับประสิทธิภาพในการปล่อยตัวชั่วคราว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเป็นต่อการประเมินความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราว ที่ข้อมูลพบว่ายังก่อนข้างขาดการบูรณาการฐานข้อมูลเพื่อใช้สอบทานและยืนยันผลอย่างสมบูรณ์

2.6 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะเงื่อนไขการมีผู้กำกับดูแล ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วกลไกการกำกับดูแลที่ให้ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันเป็นผู้ควบคุมดูแล และรับรายงานตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในพื้นที่นั้น ในความเป็นจริงการดำเนินงานสามารถใช้กลไกอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้าน/ชุมชนปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้กลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือยุติธรรมชุมชน เนื่องจากภาระงานของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านในการดูแลชาวบ้านถือเป็นหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบสูงอยู่แล้ว

2.7 ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราว โดยเฉพาะทัศนคติของผู้พิพากษาที่มีกระบวนการที่ยึดติดกับหลักการเรียกหลักทรัพย์ มากกว่าการใช้เครื่องมืออื่น ๆ ในการควบคุมติดตามผู้ต้องหาหรือจำเลย

3 ข้อเสนอแนะในการพัฒนามาตรการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

3.1 การตั้งองค์กรกลางในการติดตาม ควบคุมผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว ที่อยู่ภายใต้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และมีภารกิจโดยตรงเกี่ยวกับการติดตาม ควบคุมผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบ และการดูแลอุปกรณ์ EM ทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุม กำกับ ดูแลความประพฤติฯ

3.2 การตั้งคณะบุคคลเพื่อพิจารณาการฝากขังผู้ต้องหา โดยอาศัยการพิจารณาจากผู้พิพากษาอาวุโส ที่ค่อนข้างมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดี อันจะเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาการฝากขังของผู้ต้องหา และลดภาระงานของผู้พิพากษาที่มีภาระงานประจำวันมากเกินไปที่จะสามารถมาจัดตั้งคณะทำงานในการพิจารณาการฝากขัง

3.3 การปรับทัศนคติหรือมุมมองของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาที่เป็นผู้ใช้อำนาจดุลยพินิจภายในกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราว อาจเสนอให้ไม่มีการคำนึงหลักเกณฑ์การเรียกหลักประกัน หรือการใช้อำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาโดยอิงตามตัวบทกฎหมาย และยึดติดกับธรรมเนียมการปฏิบัติของผู้พิพากษาแบบเดิมมากเกินไป รวมถึงการปรับการรับรู้ และความเข้าใจต่อกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวแก่ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์การเรียกหลักประกันเป็นหลัก แต่อาจนำเงื่อนไขอื่นประกอบการปล่อยตัวชั่วคราวแก่ผู้ต้องขังกลุ่มดังกล่าวได้เช่นกัน นอกจากนี้ผู้พิพากษาคควรมีมุมมอง และทัศนคติว่าเป็นผู้บริการเรื่องความยุติธรรมต่าง ๆ แก่ประชาชน ไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการตัดสินเพียงอย่างเดียว

3.4 การสร้างกลไกความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการร่วมประสานพลังในการดำเนินการ มุ่งเน้นให้ชาวบ้าน ชุมชนสามารถดูแลตนเอง สอดส่องตนเอง หรือเป็นในลักษณะการกระจายอำนาจ (decentralization) และมอบอำนาจในการปฏิบัติ (empowerment) ซึ่งสามารถสร้างความเข้มแข็งจากชุมชนระดับล่าง และให้เป็นรากฐานความเข้มแข็งต่อยอดสู่ทุกระดับ อันเป็นการดำเนินการทั้งระบบอย่างยั่งยืนของการปกครอง ดูแล อำนาจความยุติธรรม มิใช่เจาะจงเฉพาะการปล่อยตัวชั่วคราว พร้อมทั้ง ใช้กลไกของรัฐที่ตรงตามสายงานการปฏิบัติในการเข้ามาสนับสนุน ชุมชน ประชาชน มอบหมายภารกิจหน้าที่ที่เหมาะสมถูกต้อง ครอบคลุม สอดคล้องกับสายงาน ภารกิจหน้าที่ พร้อมทั้งมีอำนาจที่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

3.5 การบูรณาการระหว่างหน่วยงานภายในกระบวนการยุติธรรมต่อกรให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการจับกุมตัว เพื่อป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขังที่จะได้รับการพิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราวในอนาคต และช่วยให้การใช้อำนาจดุลยพินิจต่อกรพิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราวเป็นไปได้ค่อนข้างสะดวกขึ้น

3.6 การสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากความสำคัญในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและความเข้าใจกฎหมายในเรื่องการปล่อยตัวชั่วคราวแก่ผู้ต้องขัง หรือประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจการปล่อยตัวชั่วคราวที่ถูกต้องในการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การจัดทำคู่มือ หรือการทำ Infographics ในการสื่อสารเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปล่อยตัวชั่วคราว เป็นต้น ตลอดจนการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีเนื้อหาที่เข้าถึง และเข้าใจในหลักเกณฑ์การพิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราวได้ง่าย ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่

มีเพียงคู่มือการดำเนินงานส่วนของศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินเท่านั้น ทั้งนี้การที่เจ้าหน้าที่สามารถอธิบายและสร้างการรับรู้ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียผู้ต้องหาหรือจำเลยที่อยู่ในระหว่างการสอบสวน – พิจารณาคดี ตลอดจนประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ได้รับรู้ และเข้าใจถึงสิทธิ แนวทาง กระบวนการ หลักเกณฑ์ หรือข้อมูลที่เป็นในการปล่อยตัวชั่วคราว และเกิดความเข้าใจโดยสมบูรณ์ ย่อมส่งผลต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมได้อีกด้วย

3.7 การบูรณาการข้อมูล สารสนเทศ ที่จำเป็นต่อการบ่งชี้ระดับของความเสียหายจากการประเมินความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราว ทั้งในมิติของความสมบูรณ์ ถูกต้องของข้อมูล มีความทันสมัย ซึ่งการสื่อสารและข้อมูลสารสนเทศ เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการประเมินความเสี่ยงที่ต้องอาศัยข้อมูล สารสนเทศในการประเมินร่วมด้วย

3.8 ผู้บริหารควรตระหนักถึงความสำคัญของการเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาและจำเลย โดยเฉพาะการคำนึงว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ก่อนมีคำพิพากษา จึงไม่ควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ที่ถูกตัดสินแล้วว่าเป็นผู้กระทำความผิด

1. สถานการณ์และสภาพปัญหาในการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทย

- 1.1 กระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทยค่อนข้างประสบกับปัญหาที่การปล่อยตัวชั่วคราวยังยึดโยงกับหลักประกัน
- 1.2 การขาดกลไกสนับสนุนการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวน
- 1.3 การพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวค่อนข้างขาดความเป็นมาตรฐาน
- 1.4 การขาดกลไกสนับสนุนการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนที่ขาดกลไกหรือเครื่องมือในการจัดการความเสี่ยง
- 1.5 บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่พบว่าบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติในการจัดการความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราว
- 1.6 การติดต่อสื่อสาร การสร้างการรับรู้ และเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราวแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 1.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยตัวชั่วคราว โดยสภาพกฎหมายไทยที่ได้ทำให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยถือเป็นผู้บริสุทธิ์ก่อนมีคำพิพากษา และจำต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะเป็นผู้บริสุทธิ์
- 1.8 การจัดการความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราว โดยเฉพาะการใช้อุปกรณ์ EM ประกอบการปล่อยชั่วคราวที่ยังพบสภาพข้อจำกัดในด้านอุปกรณ์ ทั้งปริมาณและคุณภาพ

2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำมาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ

- 2.1 การติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอก
- 2.2 แรงกดดันนโยบาย
- 2.3 การกระจายและการจัดสรรทรัพยากร ที่
- 2.4 การบูรณาการและการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน
- 2.5 การบูรณาการฐานข้อมูล
- 2.6 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
- 2.7 ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน

3 ข้อเสนอแนะในการพัฒนามาตรการปล่อยตัวชั่วคราวของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

- 3.1 การตั้งองค์กรกลางในการติดตาม
- 3.2 การตั้งคณะบุคคลเพื่อพิจารณาการฝากขังผู้ต้องหา
- 3.3 การปรับทัศนคติหรือมุมมองของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม
- 3.4 การสร้างกลไกความเข้มแข็งให้กับชุมชน
- 3.5 การบูรณาการระหว่างหน่วยงานภายในกระบวนการยุติธรรมต่อการให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการจับกุมตัว
- 3.6 การสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
- 3.7 การบูรณาการข้อมูล สารสนเทศ ที่จำเป็นต่อการบ่งชี้ระดับของความเสี่ยงจากการประเมินความเสี่ยงในการปล่อยตัวชั่วคราว
- 3.8 ผู้บริหารควรตระหนักถึงความสำคัญของการเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาและจำเลย

แผนภาพที่ 1 การนำมาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ

อภิปรายผล

จากสถานการณ์และสภาพปัญหาของกระบวนการปล่อยตัวชั่วคราว ประการแรก คือ การปล่อยตัวชั่วคราวค่อนข้างยึดโยงกับหลักประกัน ดังนั้น บุคคลที่มีหลักทรัพย์หรือมีฐานะก็จะค่อนข้างได้รับโอกาสในการประกันตัวสูงกว่าบุคคลที่มีฐานะยากจน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยในอดีตที่บ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ขาดทรัพย์หรือหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวมักจะถูกควบคุมตัวทุกกรณี สูญเสียโอกาสในการปล่อยตัวชั่วคราว เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่สันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ก่อนมีคำพิพากษาเท่าที่ควร (โอรุสา สุวรรณชาติ และ ศาตรา แก้วแพง, 2564 ; นันทน์ภัส สุปิยะพันธ์, ประทีป ทับอิตตานนท์ และ สอาด หอมมณี, 2558; ทินกรณัฏ ทองบุราณ และคณะ, 2560; อริยาพร โพธิ์ใส, 2560; กฤตพงษ์ พัชรภิญโญพงศ์, 2562; คมสัน สุขมาก, 2563; ธันว์ บุญยะตุลานนท์, 2563; ปรีชาริน แชนดอน และ วรรณวิภา เมืองกล้า, 2564) สำหรับปัญหาการขาดกลไกสนับสนุนการปล่อยตัวชั่วคราวชั้นสอบสวน รวมไปถึงการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวค่อนข้างขาดความเป็นมาตรฐาน สอดรับกับผลงานวิจัยของ ปาไลดา มณีโชติ (2559) ที่มีการค้นหาแนวทางที่เหมาะสมของการปล่อยตัวชั่วคราวจำเลยโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาระบบกฎหมายไทย นอกจากนี้ประเด็นปัญหาด้านการจัดการความเสี่ยง สอดคล้องกับงานวิจัยของ โอรุสา สุวรรณชาติ และ ศาตรา แก้วแพง (2564) ที่พบว่า การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นวิธีการที่สามารถทำนายความเสี่ยงจากการปล่อยตัวชั่วคราวได้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่เข้ามาช่วยประกอบการตัดสินใจอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวของศาล และหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจของศาลเพียงอย่างเดียว รวมทั้งควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเรื่อง การประเมินความเสี่ยง และนำอุปกรณ์ EM ใช้ในการควบคุมจำเลย สำหรับปัญหาด้านบุคลากรและการติดต่อสื่อสารที่ขาดประสิทธิภาพนั้น สอดคล้องกับ งานวิจัยของ สุนันทิพย์ จิตสว่าง และ วิฑิตยา เพชรมณี (2559) และปิยะพร ตันณีกุล (2559) ที่พบปัญหาด้านผู้ปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ทั้งปัญหาเรื่องทัศนคติ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และการขาดประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ ความเข้าใจ สร้างการยอมรับ และความเชื่อมั่นต่อการใช้อุปกรณ์ EM ในการควบคุมผู้กระทำผิดต่อสังคม

สำหรับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำมาตรการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติ ทั้งการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอก การกระจายและการจัดสรรทรัพยากร การบูรณาการและการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน และการบูรณาการฐานข้อมูล และทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน สอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter & Van Horn (1975) สำหรับประเด็นแรงกดดันนโยบาย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน สอดคล้องกับแนวคิดของ Sabatier, P. and Mazmanian, D. (1980) นอกจากนี้ประเด็นข้อเสนอแนะที่ค้นพบจากการวิจัย เรื่องการตั้งองค์กรกลางในการติดตามควบคุมผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว การปรับทัศนคติหรือมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน และการสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนสอดคล้องกับ ปิยะพร ตันณีกุล (2559) ที่เสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการควบคุมตัวอิเล็กทรอนิกส์สำหรับผู้กระทำผิดที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านการปฏิบัติงาน และ

.....
ด้านเทคโนโลยีและอุปกรณ์ และการเสริมสร้างความตระหนักเรื่องสิทธิของผู้ต้องหา สอดคล้องกับงานวิจัยของ ฉันทน์ บุญยะตุลานนท์ (2563) ที่มีข้อเสนอแนะให้มีการดำเนินโครงการปล่อยตัวชั่วคราวโดยติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์อย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากผลการวิจัยข้างต้น ได้มีการนำเสนอประเด็นข้อเสนอแนะไว้หลายประการ ทั้งนี้ในทางปฏิบัตินั้น การนำมาตราการปล่อยตัวชั่วคราวไปสู่การปฏิบัติเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งจากตัวมาตรการ กฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง วิธีการ กลไก และปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ดังนั้นหากต้องการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการปล่อยตัวชั่วคราวนั้น ควรจะต้องพิจารณาปัญหาในลักษณะองค์รวม และบูรณาการข้อมูล ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมแก้ไขปัญหา ให้กระบวนการยุติธรรมของไทยได้รับความเชื่อถือ และเป็นที่ยศรัทธาของประชาชนต่อไป

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรทำการศึกษาถึงการประเมินประสิทธิผล และผลกระทบของมาตรการปล่อยตัวชั่วคราว เพื่อนำผลการวิจัยมาประกอบกับผลการศึกษาวินิจฉัยการนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาการดำเนินงานตามมาตรการปล่อยตัวชั่วคราว และการปรับปรุงกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนาการนำไปปฏิบัติเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กฤตพงษ์ พัชรภิญโญพงศ์. (2562). การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมผู้ต้องขังนอกเรือนจำด้วย กำไลอิเล็กทรอนิกส์. *วารสารนวัตกรรมและการจัดการ*. 4, 29-39.
- คมสัน สุขมาก. (2563). สิทธิของผู้ต้องหาในการอุทธรณ์คำสั่งไม่ปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวน. *วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี*. 16 (3), 89-98.
- ทินกรณั ทงบูรณ, กรันต์ ธนธูเทพ, พิศิษฐ์ กันธทิพย์ และ มนไท ประมุขจักโก (2560). การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยในคดีอาญา: กรณีการขอปล่อยตัวชั่วคราว. *วารสารราชธานีนิติกรรมทางสังคมศาสตร์*. 1 (2), 50-58.
- ฉันทน์ บุญยะตุลานนท์. (2563). อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์กับการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย. *วารสารรัฐศาสตร์*. 62 (2), 31-40.
- นันทน์ภัส สุปิยะพันธ์ ประทีป ทับอัติตานนท์ และสอาด หอมมณี. (2558). การปล่อยชั่วคราวโดยการนำมาตรการคุมขังแบบไม่ควบคุมตัว โดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์. *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.

- ประยูทธ ประชุมชน. (2565). *มาตรการปล่อยตัวชั่วคราวกับการปฏิบัติในประเทศไทย (สัมภาษณ์)* ผู้พิพากษาศาลแขวงดอนเมือง, ศาลแขวงดอนเมือง. 30 มิถุนายน 2565.
- ปรีชรีน แชนดอน และวรรณวิภา เมืองถ้ำ. (2564). ปัญหาการนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (EM) มาใช้กับการปล่อยชั่วคราวในคดีอาญา: ศึกษากรณีศาลอาญาตลิ่งชัน. *วารสารสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*. 5 (2), 62-71.
- ปาลิตา มณีโชติ. (2559). ปัญหาการนำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการปล่อยชั่วคราวจำเลยในชั้นพิจารณาคดีของศาล. *วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*. 11 (2), 65-83.
- ปิยะพร ตันณีกุล. (2559). *แนวทางการพัฒนาระบบการควบคุมตัวอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับผู้กระทำผิดในประเทศไทย*. นครปฐม: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
- ยศวัฒน์ นิตริฐพัฒนคุณ. (2565). *มาตรการปล่อยตัวชั่วคราวกับการปฏิบัติในประเทศไทย (สัมภาษณ์)* รองผู้กำกับการ 2 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค 1, กองบังคับการสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค 1. 5 กรกฎาคม 2565.
- วัฒนา เทพวุฒิสถาพร. (2565). *มาตรการปล่อยตัวชั่วคราวกับการปฏิบัติในประเทศไทย (สัมภาษณ์)*. ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 4 กรกฎาคม 2565.
- วิพล กิติทัศน์าสราย. (2565). *มาตรการปล่อยตัวชั่วคราวกับการปฏิบัติในประเทศไทย (สัมภาษณ์)*. ผู้อำนวยการสถาบันนิติวัชร์, สำนักงานอัยการสูงสุด. 24 พฤษภาคม 2565.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2562). *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2563). *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สุนนทิพย์ จิตสว่าง และ ฐิติยา เพชรมณี. (2559). แนวทางการนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronics Monitoring) มาใช้ในการควบคุมตัวผู้กระทำผิดในประเทศไทย. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*. 24 (2), 28-50.
- อริยพร โพธิ์ใส. (2560). การปล่อยชั่วคราว: มาตรการติดตามจับกุมผู้หลบหนีจากการปล่อยชั่วคราวโดยศาล. *จุลนิติ*. 7 (4), 159-168.
- โอรสภา สุวรรณชาติ และ ศาตรา แก้วแพง. (2564). *มาตรการลดความเหลื่อมล้ำของการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลย ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. [Online] http://www2.huso.tsu.ac.th/ncom/csd/csdful_pdf/f172.pdf [1 กรกฎาคม 2565]
- Sabatier, P. and Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8, 538-560.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration and Society*. 6 (4), 445-488.