

การกำกับดูแลนายประกันอาชีพในกระบวนการ
ปล่อยชั่วคราว

อนุสรณ์ ศรีสุวรรณรัตน์

การกำกับดูแลนายประกันอาชีวะในกระบวนการปล่อยชั่วคราว^{*}

Regulation of Bondsman in the Provisional Release System

อนุสรา ศรีสุวรรณรัตน์^{**}
ANUSSRA SRISUWANNARAT

บทคัดย่อ

สิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องหา หรือ จำเลย ควรได้รับ ตามหลักของการดำเนินกระบวนการทางอาญากับบุคคลใดนั้น ต้องยึดหลักไว้เสมอ บุคคลดังกล่าวนี้ยังคงเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำตัดสินพิพากษาถึงที่สุดว่า บุคคลนั้น มีความผิดเช่นนั้นจริง ซึ่งการปล่อยชั่วคราวนี้ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ผ่อนคลายการจำกัด เสรีภาพในร่างกายและ เสรีภาพในการเคลื่อนไหว ทั้งนี้การจะจำกัด เสรีภาพของบุคคล โดยอำนาจรัฐนั้นต้องเป็นเหตุจำเป็นสมควร เช่น มีเหตุอันสงสัยว่า ผู้ต้องหา หรือ จำเลยนั้น หากได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้ว จะหลบหนี ทำให้หลักฐานเสียหาย และอาจก่ออันตรายอื่นใด เช่นทำร้ายพยาน เป็นต้น¹ ซึ่งการปล่อยชั่วคราวของประเทศไทยนั้น โดยส่วนใหญ่จะปล่อยชั่วคราวประเภท มีหลักประกัน โดยการกำหนดราคาหลักประกันดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีความยากจนไม่สามารถหาหลักประกันมาประกันได้ ซึ่งทำให้นายประกันอาชีวะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการปล่อยชั่วคราว ซึ่งกฎหมายมีแนวทางในการกำกับดูแลนายประกันอาชีวะและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหา หรือจำเลย ในกระบวนการปล่อยชั่วคราว โดยนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและปรับปรุงกระบวนการปล่อยชั่วคราวตลอดจนการกำกับดูแลนายประกันอาชีวะต่อไปในอนาคต

บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์เรื่องการกำกับดูแลนายประกันอาชีวะในกระบวนการปล่อยชั่วคราวโดยมีคณาจารย์ที่ปรึกษา 2 ท่าน คือ อาจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์ และอาจารย์อภิชาติ ธนจุวิวงศ์.

^{**}นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

¹คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 137, ประกอบ คณิต ณ นคร. (2553). การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐกับการปล่อยชั่วคราว กระบวนการยุติธรรมกับสิทธิพื้นฐานของประชาชน 60-61.

Abstract

Provisional rights are the rights that the accused or defendant should have that are based on the right to presumption of innocence that is used in criminal proceedings against individuals. The Provisional Release System is a legislative measure to relax the limited freedom of persons and movement. Thus, the restriction of the freedom of individuals by the state must be necessary and appropriate. For example there may be a reasonable belief that after the suspect or the accused has been provisionally released, he may escape, damage evidence or be dangerous for witness, etc. The most common form of Provisional Release in the Thailand Provisional Release System is provisional release with bail. The provisional release with bail sets a price for provision that has an effect on those accused defendants who cannot find money or bonds to provide. This creates a gap for bondsman to come into the provisional release system. This article suggests the regulation of bondsman and the protection of the human rights of the accused or defendant in the provisional release system, and seeks to analyze and improve the provisional release system and the regulation of bondsman.

คำสำคัญ: สิทธิมนุษยชน, การปล่อยชั่วคราว, นายประกันอาชีพ

Keywords: Human rights, Provisional Release, Bondsman

บทนำ

สิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องหา หรือ จำเลยควรได้รับ ตามหลักของการดำเนินกระบวนการทางอาญากับบุคคลใดนั้น ต้องยึดหลักไว้เสมอ บุคคลดังกล่าวนั้นยังคงเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำตัดสินพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลนั้นมี ความผิดเช่นนั้นจริง ซึ่งการปล่อยชั่วคราวนี้ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ผ่อนคลายการ จำกัดเสรีภาพในร่างกายและ เสรีภาพในการเคลื่อนไหว ทั้งนี้การจะจำกัดเสรีภาพของบุคคล โดยอำนาจรัฐนั้นต้องเป็นเหตุจำเป็นสมควร เช่น มีเหตุอันสงสัยว่าผู้ต้องหา หรือ จำเลยนั้น หากได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้ว จะหลบหนี ทำให้หลักฐานเสียหาย และอาจก่ออันตราย อันใด เช่นทำร้ายพยาน เป็นต้น ซึ่งการปล่อยชั่วคราวของประเทศไทยนั้น โดยส่วนใหญ่จะปล่อย ชั่วคราวประเภทมีหลักประกัน โดยการกำหนดราคาหลักประกันดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีความยากจนไม่สามารถหาหลักประกันมาประกันได้ ซึ่งทำให้นายประกัน อาชีพเข้ามามีบทบาทในกระบวนการปล่อยชั่วคราว

บทความนี้จึงต้องการศึกษา การกำกับดูแลนายประกันอาชีพในกระบวนการปล่อย ชั่วคราว ตลอดจนการศึกษาถึง ปัญหาการปล่อยชั่วคราวที่ดำเนินการโดยนายประกันอาชีพ และวิเคราะห์เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและปรับปรุงกระบวนการปล่อยชั่วคราว ตลอดจนการกำกับดูแลนายประกันอาชีพต่อไปในอนาคต

โดยจะนำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการปล่อยชั่วคราว
2. การกำกับดูแลนายประกันอาชีพในกระบวนการปล่อยชั่วคราว
3. ประเด็นปัญหาจากการศึกษา
4. ข้อเสนอแนะ
5. สรุป

1. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการปล่อยชั่วคราว

กระบวนการปล่อยชั่วคราวนั้น ถือเป็นกระบวนการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทาง อาญาซึ่งเป็นกระบวนการที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซงซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อ ประโยชน์ส่วนร่วม อย่างไรก็ตามการแทรกแซงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นสิทธิ พื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมีนั้นย่อมต้องได้รับการคุ้มครองเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐเกิน ขอบเขตตามหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น

แนวคิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะเป็นหลักประกัน อันนำไปสู่ความถูกต้องและความยุติธรรมในการตรวจสอบการดำเนินคดีให้คู่ความในคดีได้รับความยุติธรรมตามหลักของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นเครื่องส่งเสริมมาตรฐานของการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมด้วยกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ²

สิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องหา หรือ จำเลยควรได้รับ ตามหลักของการดำเนินกระบวนการทางอาญากับบุคคลใดนั้น ต้องยึดหลักไว้เสมอ บุคคลดังกล่าวนั้นยังคงเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำตัดสินพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลนั้นมีความผิดเช่นนั้นจริง ซึ่งการปล่อยชั่วคราวนี้ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ผ่อนคลายการจำกัดเสรีภาพในร่างกายและ เสรีภาพในการเคลื่อนไหว ทั้งนี้การจะจำกัดเสรีภาพของบุคคลโดยอำนาจรัฐนั้นต้องเป็นเหตุจำเป็นสมควร เช่น มีเหตุอันสงสัยว่าผู้ต้องหา หรือ จำเลยนั้น หากได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้ว จะหลบหนี ทำให้หลักฐานเสียหาย และอาจก่ออันตรายอื่นใด เช่น ทำร้ายพยาน เป็นต้น³ ทั้งนี้หากผู้ต้องหา หรือ จำเลยไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้วอาจส่งผลต่อการดำเนินคดี อันผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีโอกาสได้แสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตัวเอง หรือ เตรียมคดี หรือ ปกษานาย ซึ่งอาจส่งผลทางอ้อมให้จำเลยรับสารภาพเพื่อยุติคดี อีกทั้งการที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นถูกควบคุมตัวอาจส่งผลเสียต่อตัวหน้าที่การทำงานของผู้ต้องหา หรือ จำเลย ตลอดจนครอบครัวของผู้ต้องหาหรือจำเลยเองนั้นด้วย นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อรัฐที่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการดูแลควบคุม ตลอดจนการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเยี่ยงนักโทษ ซึ่งหากคิดถึงที่สุดปรากฏว่าผู้ต้องหา หรือ จำเลยไม่มีความผิด ก็ไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการถูกควบคุมตัวในระหว่างคดี⁴ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหา หรือจำเลยไว้ อันเนื่องมาจากความปลอดภัยต่อพยานหลักฐาน หรือ การดำเนินคดี หรือ กระทั่งต่อตัวผู้ต้องหา หรือ จำเลยนั่นเอง ซึ่งทำให้บางกรณีจำต้องมีการปล่อยชั่วคราวแบบมีเงื่อนไข และในบางกรณีซึ่งเป็นการป้องกันมิให้ผู้ต้องหา หรือจำเลยดังกล่าวกระทำความผิดเงื่อนไข จึงจำต้องมีการกำหนดประกัน หรือหลักประกันขึ้น⁵

²ชาติ ชัยเดชสุริยะ, **มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), หน้า 1-3.

³คณิต ณ นคร, **เรื่องเดิม**, หน้า, 137.

⁴ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์, "การใช้บุคคลเป็นประกัน หรือ หลักประกันในการปล่อยชั่วคราว: ปัญหา และ ข้อเสนอแนะ," **ตุลพาท** 43, 4 (2539): 69-75.

⁵ชาติ ชัยเดชสุริยะ, **เรื่องเดิม**, หน้า, 78-84

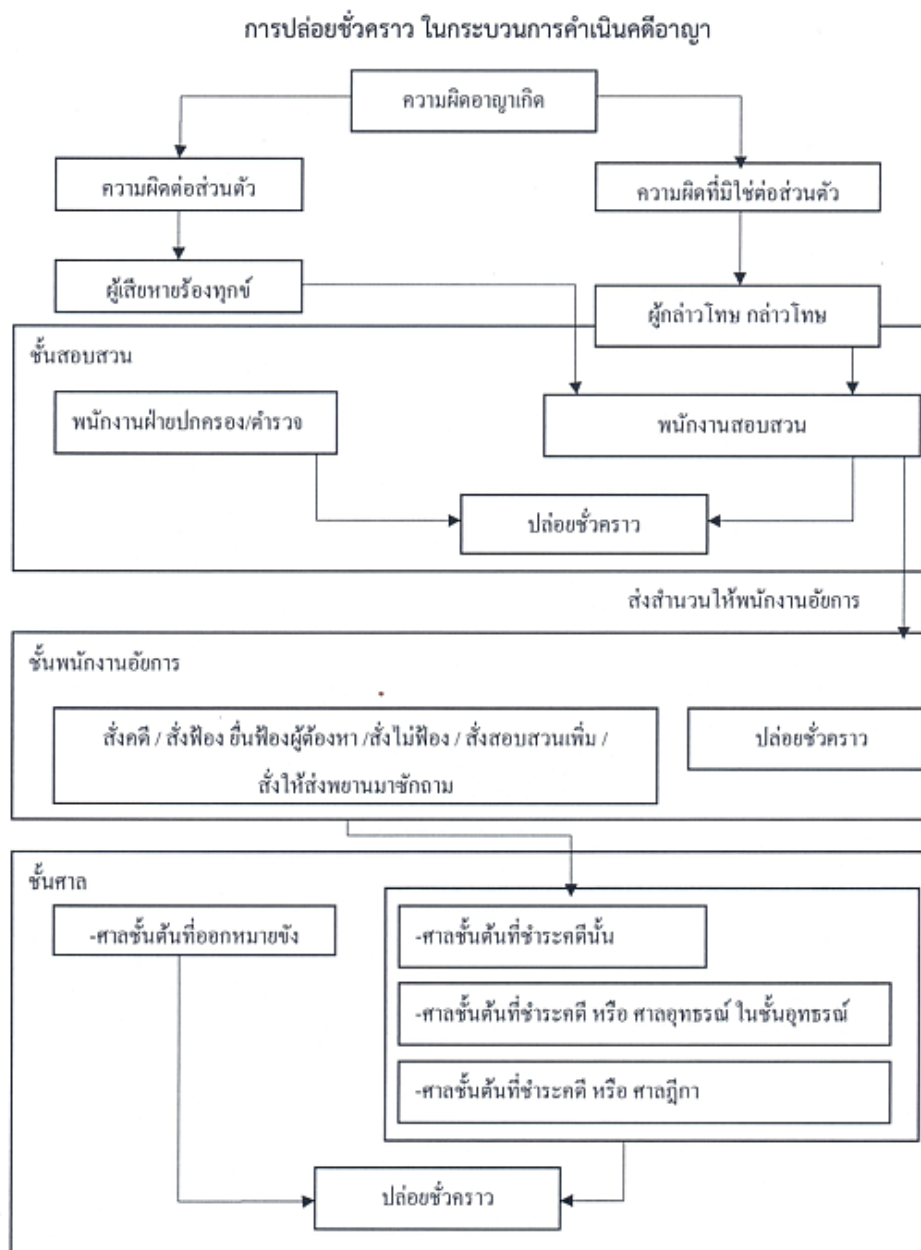
2. การกำกับดูแลนายประกันอาชีพในกระบวนการปล่อยชั่วคราว

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันว่าด้วยเรื่องการปล่อยชั่วคราวนั้น ไม่ได้กำหนดว่าคดีประเภทใดบ้างที่จะต้องมีการประกันและมีหลักประกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งปล่อยชั่วคราวเป็นรายกรณีไป แต่ในทางปฏิบัตินั้นได้มีการวางระเบียบสำหรับหน่วยงานในการปฏิบัติ ว่าคดีประเภทใดควรมีประกัน และหลักประกัน ตลอดจนราคาหลักประกัน⁶ เช่น ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 เป็นต้น ทั้งนี้การกำหนดราคาหลักประกันเพื่อที่จะใช้เป็นมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจเพื่อเกิดความเท่าเทียมในการพิจารณาการประกันในคดีที่มีอัตราโทษเทียบเคียงกัน แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดราคาหลักประกันดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีความยากจนซึ่งขาดโอกาสได้รับการปล่อยชั่วคราว เนื่องจากไม่สามารถหาหลักประกันมาประกันได้ ซึ่งทำให้นายประกันอาชีพซึ่งไม่ใช่ผู้มีสิทธิร้องขอปล่อยชั่วคราวตามบทบัญญัติ อาทิ ผู้ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงทางเครือญาติ หรือ ครอบครัว⁷ หรือ การบังคับบัญชาในการทำงาน หรือ ผ่านกระบวนการทางกฎหมาย อย่างทนายความ แต่เป็นผู้มีความสัมพันธ์ในทางอื่นในศาลเห็นสมควร หรือ นิติบุคคล เช่น บริษัท นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการขอประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย ในคดีอาญา นายประกันอาชีพที่ขึ้นทะเบียนไว้ เป็นต้น⁸ เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการปล่อยชั่วคราว

⁶ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จักรการพิมพ์, 2545), หน้า 296.

⁷ เมธา วาติเจริญ, คำอธิบายเชิงวิเคราะห์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2547), หน้า 39.

⁸ เกรียงไกร จรรย์มานัน, การบังคับตามสัญญาประกันคดีอาญา กรณีศึกษาศาลแขวงสุพรรณบุรี (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555), หน้า 4.



จากแผนผังการปล่อยชั่วคราว ในกระบวนการดำเนินคดีอาญา อาจแบ่งการปล่อยชั่วคราวในกระบวนการดำเนินคดีอาญาได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

กระบวนการปล่อยชั่วคราวกรณีการควบคุมตัวชั้นพนักงานสอบสวน จะสามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้เพียง 24 ชั่วโมง แล้วปล่อยชั่วคราวไป การปล่อยชั่วคราวนั้นมีผลให้ใช้ได้เพียง 3 เดือนหลัง หรือหากมีเหตุจำเป็นอาจยืดระยะเวลาออกได้ แต่ไม่เกิน 6 เดือน การนับระยะเวลาให้นับแต่วันแรกที่ปล่อยชั่วคราว ซึ่งหากครบกำหนดตามระยะเวลาดังกล่าวแล้วส่งผลสัญญาประกันนั้นระงับไป และผู้ประกันย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทางแพ่ง ในชั้นสอบสวนนั้น ไม่ได้มีการกำกับดูแลนายประกันอาชีพ หรือ มีข้อกำหนด ในทางปฏิบัติ นายประกันอาชีพ อาจใช้ตนมาประกัน หรือ ใช้ลักษณะความเป็นญาติหรือครอบครัว อ้างกับพนักงานผู้มียอำนาจสั่ง ในการปล่อยชั่วคราว เมื่อพ้นระยะเวลา พนักงานสอบสวนอาจยื่นคำร้องต่อศาลโดยนำตัวผู้ต้องหาไปศาลให้ออกหมายขังผู้ต้องหา ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งแล้ว พนักงานสอบสวนย่อมพ้นจากอำนาจในการสั่งปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา ทั้งนี้ผู้ต้องอาจยื่นขอปล่อยชั่วคราวต่อศาลได้ และหากมีหลักประกันทำไว้ในชั้นสอบสวนมาใช้ในชั้นศาลได้เช่นกัน แต่ต้องให้พนักงานสอบสวนนั้นส่งหลักประกันดังกล่าวแก่ศาล ทั้งนี้ หากผิดประกันในชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวน ผู้ทำสัญญาประกันโดยตำแหน่งมีอำนาจฟ้องผู้ประกันเป็นคดีแพ่ง ให้ใช้ค่าปรับ ตามจำนวนเงินที่ระบุไว้ตามสัญญาประกันได้ และหากค่าปรับดังกล่าว มีจำนวนสูงเกินไป ศาลอาจลดค่าปรับลงได้ตามที่เห็นสมควร

กระบวนการปล่อยชั่วคราวกรณีการควบคุมตัวชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งระยะเวลาในกระบวนการขั้นนี้ค่อนข้างสั้น และมีการอ้างอิงหลักประกัน ราคาประกัน ตลอดจนความน่าเชื่อถือของผู้ประกันโดยส่วนใหญ่จากกระบวนการในชั้นสอบสวน อีกทั้งหลักประกันก็อ้างอิงจากการปฏิบัติของศาล ทั้งนี้การกำหนดราคาประกันในชั้นอัยการและชั้นสอบสวนนั้น จะคำนวณราคาหลักประกันไม่เกิน 3 ใน 4 ของวงเงินประกันที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ตามกฎกระทรวงเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกประกัน หรือหลักประกันการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวน พ.ศ. 2549

กระบวนการปล่อยชั่วคราวกรณีการควบคุมตัวในชั้นศาล นั้นกระทำได้ตลอดระยะเวลา จนกระทั่งคดีถึงที่สุด หากผิดสัญญาประกันในชั้นศาล ให้อำนาจศาลสั่งบังคับตามสัญญาประกันได้ ซึ่งคำสั่งของศาลนั้นสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลอุทธรณ์ได้ ภายในกำหนด 1 เดือนนับแต่ศาลชั้นต้นมีคำสั่ง และให้คำตัดสินของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด การอุทธรณ์นี้อาจจะอุทธรณ์เพื่อขอลดค่าปรับเสียก็ได้ โดยให้ถือหัวหน้าสำนักงานประจำศาลยุติธรรมเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้ตามสัญญา โดยต้องร้องขอให้ศาลมีคำสั่งภายใน 10 ปี จากการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลนายประกันอาชีพนั้น ศาลบางศาลอาจออกประกาศศาลในการขึ้นทะเบียนนายประกันอาชีพ ตลอดจนการกำหนดระเบียบปฏิบัติของนายประกันอาชีพ เพื่อควบคุมดูแล แต่ทั้งนี้ การออกประกาศและระเบียบดังกล่าว ยังกระทำ

เพียงเฉพาะบางศาลเท่านั้น อีกทั้งอาจไม่ต่อเนื่อง ขึ้นอยู่กับแนวทางการปฏิบัติงานของศาลที่อาจเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงอีกด้วย

ทั้งนี้ระเบียบและข้อกำหนดจะมีบัญญัติถึงรูปแบบการปฏิบัติต่าง ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการปล่อยชั่วคราว ตลอดจนการกำหนดราคามาตรฐานของหลักประกันในการปล่อยชั่วคราว ซึ่งทำให้คนที่ไม่หลักประกันนั้นจำเป็นต้องพึ่งพาและใช้บริการของนายประกันอาชีพ ดังนั้น ตามบทบัญญัติกฎหมายอันเกี่ยวกับกระบวนการปล่อยชั่วคราวที่ได้กล่าวมานั้น ไม่ได้มีกฎหมายหรือข้อบังคับที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงนายประกันอาชีพ แม้ว่าจะมีการออกประกาศศาล หรือ ข้อกำหนด ซึ่งบังคับใช้ภายใต้อำนาจศาลใดศาลหนึ่ง แต่ก็อาจมีช่องว่าง และไม่ครอบคลุม ซึ่งกลายเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลนายประกันอาชีพขณะดำเนินกระบวนการปล่อยชั่วคราว อีกทั้งการให้การดูแลผู้ต้องหาหรือจำเลย ในขณะที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้ว โดยนายประกันอาชีพมีวิธีการดูแลผู้ต้องหาหรือจำเลยอย่างไรภายหลังการปล่อยชั่วคราว หรือในกรณีที่ผู้ต้องหาหลบหนีการประกันตัว ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 117⁹ ผู้ประกันมีอำนาจจับผู้ต้องหาหรือจำเลย หากมีพฤติการณ์ว่าจำเลยหลบหนีได้โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานออกหมายจับ¹⁰ ซึ่งในทางปฏิบัตินายประกันอาชีพมีวิธีการเพื่อป้องกันการหลบหนี และหากจำเลยหลบหนีจะมีหลักการปฏิบัติอย่างไร

3. วิเคราะห์และประเด็นปัญหาจากการศึกษา

การเข้ามามีบทบาทในกระบวนการปล่อยชั่วคราวของนายประกันอาชีพนั้น อาจมีทั้งผลดีและผลเสีย ในแง่ของผลดีนั้น ต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเองที่ขาดแคลนหรือไม่มีหลักประกันเพียงพอที่จะมาขอปล่อยชั่วคราวนั้น ก็จะได้รับความช่วยเหลือจากการเข้าในกระบวนการปล่อยชั่วคราวของนายประกันอาชีพ เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้วย่อมเกิดผลในแง่ของการที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นได้มีโอกาสแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน อีกทั้งรัฐไม่ต้องแบกรับภาระในการควบคุมดูแลความเป็นอยู่ของผู้ต้องหาหรือจำเลยในขณะที่อยู่ในการควบคุมของรัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตามผลเสียของการเข้ามาในกระบวนการปล่อยชั่วคราวของนายประกันอาชีพก็มีเช่นกัน ซึ่งในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือนั้น นายประกันอาชีพอาจทำการเรียกเงินค่าตอบแทนจากผู้ต้องหา หรือจำเลย

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 114

¹⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 649/2517

หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นญาติ หรือ ครอบครัวของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น เนื่องจากการทำสัญญาของนายประกันอาชีพ มักนำญาติหรือครอบครัวของผู้ต้องหา หรือ จำเลยมาทำสัญญา หรือเป็นผู้ค้ำประกันในสัญญา โดยมีแนวคิดสืบเนื่องมาจากการทำ “ประกันแบบเทครัวเรือน” ในสมัยของกฎหมายตราสามดวง ซึ่งจำบังคับเอาทั้งครอบครัว บุตร สามี หรือ ภริยา ของผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือ การเรียกค่าจ้างในการดำเนินการอื่นที่ นอกเหนือจากการปฏิบัติตามกระบวนการต่าง ๆ อาทิ การอ้างว่า สามารถดำเนินการให้ศาล มีคำสั่งยกฟ้อง หรือจำเลยพ้นผิด ได้ เป็นต้น ซึ่งนอกจากทำให้เกิดความเสียหายและ เตือนร้อนแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่สามารถมีหลักประกันมาประกันตัวได้ในการประกันตัว ยังต้องหาเงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่อเป็นค่าจ้างในการดำเนินการอื่นของนายประกันอาชีพอีกด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ อาจย้อนแย้งกับแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ ป่วยชั่วคราว ซึ่งสิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องหา หรือ จำเลยควรได้รับ ประกอบกับ หลัก บุคคลดังกล่าวนี้ยังคงเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมี คำตัดสินพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลนั้นมีความผิดเช่นนั้นจริง ซึ่งจากกระบวนการปล่อย ชั่วคราวของไทยนั้น อาจไม่สอดคล้อง เนื่องจาก ยึดการวางหลักประกัน ซึ่งต้องมีการตีราคา หลักประกัน ซึ่งกลายเป็นกระบวนการปล่อยชั่วคราวของไทยนั้น ยึดที่ความน่าเชื่อถือของ หลักประกัน และมูลค่าของหลักประกัน เหนือกว่า การให้ความสำคัญกับสิทธิที่จะได้รับการ ปล่อยชั่วคราวอันผู้ต้องหา หรือ จำเลยพึงได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การมีเข้ามาของนายประกันอาชีพนั้น ในเบื้องต้นอาจเข้ามาเพื่อแก้ปัญหา ให้คนขาดแคลนโอกาสในการปล่อยชั่วคราว เนื่องจากขาดหลักประกัน แต่กลายเป็นต้อง เสียหายและได้รับความเดือดร้อนจากการต้องนำเงินมาจ่ายให้กับการเช่าหลักประกันดังกล่าว เพื่อมาปล่อยชั่วคราว ซึ่งเสมือนเป็นการลดทอนการให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้ต้องหาหรือ จำเลย ในการประกันตัวลดลง และเพิ่มภาระให้กับผู้ขาดโอกาสในสังคมดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ซึ่งนอกจากนี้ ยังพบประเด็นปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องดังนี้

3.1 นายประกันอาจได้รับผลประโยชน์ตอบแทนทางตรงหรือทางอ้อม จากการให้ ความช่วยเหลือ โดยผลตอบแทนโดยตรง อาจได้รับเป็นค่าตอบแทน 5-10% จากราคา ประกัน หรือ ผลประโยชน์ตอบแทนทางอ้อม เช่น การได้รับคะแนนเสียงสนับสนุน จากการ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ การได้รับความเชื่อถือในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการนำเอา ผลประโยชน์ทางอ้อมนี้ อาจทำให้นายประกันเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการจำเลยหนี ประกัน และต้องชดเชยค่าเสียหายอันเกิดแก่การหลบหนีของผู้ต้องหา หรือจำเลย

3.2 ช่องว่างของกฎหมายกรณีการลงทะเลเบียนนายประกันอาชีพ โดยแบ่งเป็น 2 ประเด็นย่อย ดังนี้คือ

1) นายประกันอาชีพ ต้องลงทะเบียนต่อศาล ตามประกาศศาลว่าด้วยนายประกันอาชีพ ซึ่งต้องลงทะเบียน ทั้งนายประกันอาชีพ แบบบุคคลธรรมดา และนายประกันอาชีพที่เป็นนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษา พบว่า นายประกันอาชีพที่เป็นนิติบุคคล อาจใช้หลักความเชื่อใจทำข้อตกลงกับศาลโดยตรงโดยไม่ลงทะเบียนนายประกันอาชีพ หรือ ใช้ชื่อพนักงานของบริษัท หรือ นิติบุคคลลงทะเบียนนายประกันอาชีพแบบบุคคลธรรมดา เพื่อเลี่ยงข้อจำกัดของกฎหมายที่บริษัทบางแห่ง ยังคงติดค้างการชำระหนี้ประกันไว้กับระบบศาล ซึ่งระบบศาลนั้น ได้มีระบบการควบคุม และเก็บข้อมูลชื่อของนายประกัน โดยทั่วไปไว้ในระบบบัญชีคุมการประกันของศาล ซึ่งตรวจสอบรายชื่อนายประกันดังกล่าวได้

2) ในบางกระบวนการของการปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวน หรือ ชั้นอัยการ ไม่ได้มีการลงทะเบียนนายประกันอาชีพไว้เป็นสารระบบ และการปล่อยชั่วคราว นายประกันอาชีพอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งผู้ประกันนั้นจะต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา หรือ จำเลย โดยนายประกันอาชีพจะอาศัยช่องว่าง ในการอ้างความเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นญาติกับผู้ต้องหา หรือ จำเลย ซึ่งระบบของราชการไม่ได้ตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่าง นายประกันที่มาประกัน กับ ผู้ต้องหา หรือจำเลย

3.3 กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล หรือ ควบคุมดังกล่าว ไม่ได้มีการปฏิบัติเป็นการต่อเนื่องขึ้นอยู่กับช่วงเวลา หรือ การปฏิบัติงานของศาลแต่ละศาลอีกด้วย เนื่องจากเป็นข้อกำหนดเฉพาะศาล และไม่มีความต่อเนื่องหรือสัมพันธ์ในระดับประเทศ

3.4 นายประกัน หรือ นายประกันอาชีพ ไม่ส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจของศาล แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีอิทธิพลทางการเมืองที่อาจส่งผลต่อการมีคำสั่งต่อการใช้ดุลพินิจของศาลมากกว่า หรือ บีบให้ศาลจำต้องปล่อยชั่วคราว อย่างไรก็ตาม ตามแนวคิดทฤษฎีนั้น ศาลจำเป็นต้องมีความศักดิ์สิทธิ์และจะมีอำนาจอื่นเข้ามาบดบังการใช้ดุลพินิจหาได้ไม่ แต่อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติและสภาพสังคมตลอดจน สภาพทางการเมืองนั้น ย่อมสะท้อนถึงการมีอิทธิพลทางการเมืองท้องถิ่น และระดับประเทศ ตลอดจนอิทธิพลทางการเมืองในระบบราชการ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่สามารถอธิบายได้ในเชิงรูปธรรม

4. ข้อเสนอแนะ

4.1 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวและการลงทะเบียนนายประกันอาชีพ ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวในประมวลกฎหมายอาญาเพิ่มเติม เรื่อง “นายประกันอาชีพ” ให้ปรากฏในตัวบทกฎหมายถึงผู้มีสิทธิประกันผู้ต้องหา

หรือจำเลย นอกเหนือจากผู้ที่มิสิทธิดังกล่าวในข้างต้น เพื่อลดความคลุมเครือของนายประกันอาชีพ ตลอดจนการกำหนดการเข้ามาในกระบวนการปล่อยชั่วคราวของนายประกันอาชีพ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

2) ให้มีการจัดทำ กฎหมายการลงทะเบียนนายประกันอาชีพ โดยใช้เป็นกฎหมายบทบัญญัติกลางที่บังคับใช้โดยทั่วทั้งประเทศในระบบเดียวกัน ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันทั้งชั้นสอบสวน อัยการและศาล ทั้งนี้ จากการศึกษา พบว่า ปัจจุบันศาลได้มีการจัดเก็บข้อมูลนายประกันอาชีพไว้ในระบบฐานข้อมูลออนไลน์ ซึ่งการเพิ่มส่วนงานของชั้นสอบสวน และชั้นอัยการ จะทำให้เห็นการทำงานที่ต่อเนื่องในระบบการควบคุมกำกับนายประกันอาชีพ และลดการใช้ช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งไม่เพียงแต่ในระบบการกำกับดูแลนายประกันอาชีพ เท่านั้น แต่จะทำให้เกิดการสอดคล้องการทำงานในการจัดเก็บสถิติ การดำเนินคดี และความต่อเนื่องของกระบวนการดำเนินคดีอาญา ที่สอดคล้องกันทั้งในกระบวนการชั้นสอบสวน อัยการ และศาลเป็นสาระบบใหญ่เดียวกันมากขึ้น

3) การแก้ไขปัญหาในการลงทะเบียนนายประกันอาชีพ ที่นายประกันอาชีพแบบนิติบุคคล อาศัยช่องว่างของกฎหมายเลี่ยงการติดค้างการชำระประกันกับศาล โดยใช้ชื่อบุคคลธรรมดาอันเป็นตัวแทน นายหน้า หรือ พนักงานบริษัท ลงทะเบียนโดยใช้ชื่อบุคคลธรรมดา และใช้ทรัพย์สินของบริษัทตลอดจนกรรมสิทธิ์ออกในนามของบริษัท เพื่อใช้เป็นหลักประกัน ในการขอปล่อยชั่วคราวนั้น จำเป็นจะต้องเพิ่มเติมข้อกำหนด ในการลงทะเบียนอาทิ “นิติบุคคลจำต้องลงทะเบียนนายประกันอาชีพ ทั้งนี้ จะต้องชี้แจงซึ่งผู้แทน นายหน้า หรือตัวแทน หรือพนักงาน อันใช้หลักประกันของนิติบุคคลดังกล่าวไว้ในขณะที่ลงทะเบียนด้วย” และอาจเพิ่มเติมถึงกรณีที่ ในกรณีที่ลงทะเบียนเป็นนิติบุคคล หากนิติบุคคล ตัวแทน หรือ นายหน้าของนิติบุคคลตามที่ตั้งชื่อนั้น จะต้องไม่ติดค้างประกันกับศาลไม่น้อยกว่า 50% ของประกันที่ต้องจ่ายให้ศาล และไม่เกินกว่า 5 ศาล ซึ่งในเบื้องต้นจากการศึกษา และเอกสารที่อ้างอิงนั้น ในสาระบบของศาลนั้น หากมีการติดค้างการชำระประกันเพียงศาลใดศาลหนึ่ง ก็เท่ากับว่าไม่สามารถขึ้นทะเบียนนายประกันอาชีพกับศาลได้ แต่หากแก้ไขตามข้างต้น นิติบุคคลดังกล่าว ยังคงไม่สามารถประกอบกิจการเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวได้ในจังหวัดอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากนิติบุคคลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเป็นนายประกันอาชีพนั้น มักมีลักษณะเป็นนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพประกันภัย หรือ บริษัทประกันภัย ซึ่งหากปิดกันให้ต้องชำระประกันเพียงแค่ศาลใดศาลหนึ่ง เท่านั้น ทำให้นิติบุคคลดังกล่าว เลี่ยงการขึ้นทะเบียนโดยใช้ช่องว่างของกฎหมายตามที่ได้กล่าวมา

4) รัฐเข้ามากำกับดูแลนายประกันอาชีพ กรณีที่ให้นายประกันอาชีพจะต้องมีการติดตาม และตรวจสอบผู้ถูกประกัน ผู้ต้องหา หรือจำเลยเป็นระยะ และแจ้งต่อศาลเป็น

ระยะ อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจกับนายประกันอาชีพนั้น จะต้องระหว่างกรณีที่อาจจะเกิดขึ้น นายประกันอาชีพอันประกอบการปล่อยชั่วคราวเป็นธุรกิจ และอาจทำให้มีลักษณะเป็นธุรกิจมาเพียประกันอาชีพ ซึ่งอาจทำให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา หรือ จำเลยในทางอ้อมได้

4.2 จากการศึกษา พบว่า กระทรวงยุติธรรมได้มีการจัดตั้ง องค์กร ในการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการประกันตัวของผู้ไร้โอกาส หรือขาดโอกาสในการได้รับประกันตัว อย่างไรก็ตาม การใช้เงินในการประกันตัว ผู้ต้องหา หรือ จำเลยนั้นมีมูลค่าและหากมีจำนวนคดี ผู้ต้องหา หรือ จำเลยจำนวนมาก ย่อมต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายของรัฐ ตลอดจนการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน ไม่ว่าจะเป็นเงินมาอุดหนุนการจัดตั้งกองทุน และให้ความช่วยเหลือในการปล่อยชั่วคราว หรือ การดำเนินการปล่อยชั่วคราวในระบบของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอาจเพิ่มเติม หรือแก้ไขการให้ความช่วยเหลือ และระบบการปล่อยชั่วคราว โดยการกำหนดมาตรการ อื่น เพื่อเปลี่ยนแปลงการปล่อยชั่วคราวเป็นแบบไม่มีประกัน แล้วใช้มาตรการ เช่น การจำกัดอาณาเขต ห้ามออกนอกอาณาเขตพื้นที่ศาล หรือ จังหวัด หรือ การขออนุญาตดำเนินการให้ติดตั้งสัญญาณติดตามตัว (GPS) เพื่อป้องกันการหลบหนี หากผู้ต้องหา หรือ จำเลยยินยอม ก็ให้มีการปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกันได้ เป็นต้น

4.3 การสร้างจิตสำนึก

ทั้งกรณีของการสร้างจิตสำนึกระหว่างผู้ต้องหา จำเลย นายประกันอาชีพ ตลอดจนผู้มีเกี่ยวข้องทุกส่วน ซึ่งลักษณะดังกล่าว เป็นเรื่องยากในเชิงรูปธรรมที่จะนำมาทำให้เกิดรูปธรรม ปัญหาดังกล่าว จึงต้องค่อย ๆ ปรับระบบกฎหมาย และใช้วิเคราะห์กำกับซึ่งการปฏิบัติจริง ซึ่งจากการศึกษาและการสัมภาษณ์จากงานนี้ จะสะท้อนให้เห็นความย้อนแย้งหรือการไม่สอดคล้องกันระหว่างหลักกฎหมายและการปฏิบัติ ทั้งนี้ จากความเห็นของข้าพเจ้า ลักษณะของการปฏิบัติงานตามระบบราชการไทย มีลักษณะการปฏิบัติงานในรูปแบบของการปฏิบัติงานตามขนบธรรมเนียมปฏิบัติมากกว่าการยึดตามตัวบทกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเมื่อเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมบทบัญญัติตามกฎหมายแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานให้สอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติที่ปรับแก้เพิ่มเติมใหม่ด้วย แต่ทั้งนี้ จะต้องมีการปฏิบัติที่ต่อเนื่อง ให้กลายเป็นหลักปฏิบัติที่ยึดถือกันด้วย

5. สรุป

จากการศึกษาการกำกับดูแลนายประกันอาชีพในกระบวนการปล่อยชั่วคราวนั้น ยังมีช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ผู้ต้องหาและจำเลยอาจได้รับความเดือดร้อน และเสียหาย

ตลอดจนกระบวนการดำเนินคดีอาญาที่ขาดความต่อเนื่อง และมุ่งเน้นราคาหลักประกันเหนือกว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหา หรือ จำเลยอย่างแท้จริง ซึ่งหากกระบวนการปล่อยชั่วคราวของไทยยังคงยึดหลักของหลักประกันในการปล่อยชั่วคราว เพื่อป้องกันผู้ต้องหา หรือจำเลยหลบหนี ซึ่งย่อมสัมพันธ์กับการมีนายประกันอาชีพ และธุรกิจประกันที่อาจเพิ่มสูงขึ้น จึงจำต้องทบทวนเพื่อแก้ไขและเพิ่มเติมข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว และนายประกันให้มีความกระชับ ครอบคลุม และชัดเจน เป็นรูปธรรม และต้องนำมาปฏิบัติและ ตรวจสอบให้การปฏิบัตินั้นสอดคล้องกับข้อกำหนด และบทบัญญัติทางกฎหมายที่เพิ่มเติมขึ้น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานแบบเดียวกันทั้งกระบวนการดำเนินคดีอาญา ทั้งตำรวจ อัยการ และ ศาล

ทั้งนี้ ข้าพเจ้าผู้เขียนบทความนี้ ขอขอบพระคุณ บุคคล และคณะบุคคลผู้อนุเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำมาประกอบงานเขียนบทความ อาจารย์ ดร.พรชัย วิสุทธิศักดิ์และ อาจารย์ อภิชาติ ธนรุจิวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ตลอดทั้งอาจารย์ทุกท่านมา ณ ที่นี้ ด้วย

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร จรรย์มานัน. การบังคับตามสัญญาประกันคดีอาญา กรณีศึกษาศาลแขวง
สุพรรณบุรี. สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการ
ดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์จักร์ชัยการพิมพ์ 2545.
- คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2555.
- ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์. "การใช้บุคคลเป็นประกัน หรือ หลักประกันในการปล่อยชั่วคราว:
ปัญหา และ ข้อเสนอแนะ." *ตุลพาท* 43, 4 (2539): 69-75.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549.
- เมธา วาตีเจริญ. คำอธิบายเชิงวิเคราะห์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สูตรไพศาล, 2547.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.
- คำพิพากษาฎีกาที่ 649/2517.