

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ได้มีข้อมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก และเป็นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลก ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสี่สิบแปดประเทศแรกที่ลงคะแนนเสียงร่วมรับรองปฏิญญาฉบับนี้ในการประชุมดังกล่าว ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส นับแต่นั้น คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ก็เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย (อรวรรณ ไทยวานิช. 2539 : 1) ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (ปฏิกรณ์ คงพิพิธ. 2550 : 8) ดังนี้ การปล่อยชั่วคราวถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ประชาชนผู้ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาพึงได้รับ ในแต่ละปี มีคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก ขั้นตอนการดำเนินคดีอาจต้องใช้เวลาพอสมควรและการพิจารณาคดีอาญาต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย หากจำเลยหลบหนีระหว่างพิจารณาย่อมทำให้การพิจารณาคดีย่อมต้องสะดุดลง แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนหนึ่งผู้กระทำความผิดมิได้” ด้วยเหตุดังกล่าวเมื่อคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล วิธีการปล่อยตัวชั่วคราว จึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยใช้สิทธิต่อผู้คดีอย่างเต็มที่ การปล่อยชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น อาจมีได้ทั้งการปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกัน หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกัน แต่โดยปกติศาล

จะกำหนดให้ผู้ประกันทำสัญญาประกันและวางหลักประกัน โดยประเภทของการปล่อยชั่วคราวนั้นแบ่งได้ 3 ประการ คือ

1. การปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกัน คือ การปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราวโดยไม่ต้องทำสัญญาประกันและไม่ต้องมีหลักประกัน เพียงแต่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะมาตามนัดหรือหมายเรียกเท่านั้น

2. การปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน คือ การปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราวโดยก่อนปล่อยไป ผู้ประกันต้องลงลายมือชื่อในสัญญาประกันต่อศาลว่าจะปฏิบัติตามนัดหรือหมายเรียกของศาลถ้าไม่ปฏิบัติตามจะถูกปรับตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในสัญญาประกัน

3. การปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันและหลักประกัน คือ การปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกันตามข้อ 2 และมีหลักประกันอย่างหนึ่ง ดังนี้

3.1 มีเงินสดมาวาง เป็นกรณีที่ผู้ร้องขอประกันตัวโดยนำเงินสดมาวาง จะเป็นจำนวนเท่าใดจะพิจารณาเป็นรายคดีแล้วแต่ที่จะกำหนดตามความหนักเบาของคดี ซึ่งนอกจากเงินสดที่จะนำมาวางตามคำสั่งศาลแล้วผู้ขอประกันตัวต้องเตรียมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวข้าราชการและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ร้องขอประกัน ไปศาลด้วย

3.2 มีหลักทรัพย์อย่างอื่นมาวาง หมายถึง ผู้ร้องขอประกันอาจนำหลักทรัพย์อย่างอื่น เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ตัวพันธบัตรรัฐบาล สลากออมสิน สมุดคู่ฝากเงินธนาคารมาวางเป็นหลักประกัน โดยนอกจากสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวข้าราชการ สำเนาทะเบียนบ้านแล้วจะต้องมีเอกสารที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม เช่น หนังสือรับรองยอดเงินฝากในธนาคารกรณีที่ใช้สมุดคู่ฝาก หนังสือรับรองราคาประเมินที่ดินในกรณีที่เป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) หนังสือความยินยอมของกลุ่มสมรสมาประกอบในการยื่น ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวแล้วก็มีคำสั่งแจ้งอายัดไปเพื่อมิให้มีการโอนหลักทรัพย์ดังกล่าวไปให้แก่บุคคลอื่น หลังจากสัญญาประกันตัวสิ้นสุดลงผู้ร้องขอประกันก็มาขอรับประกันคืน ซึ่งศาลก็จะมีคำสั่งแจ้งถอนอายัดเพื่อให้ผู้ร้องขอประกันสามารถใช้ประโยชน์ในหลักฐานที่นำมาวางนั้นได้อีก

3.3 มีบุคคลอื่นมาเป็นหลักประกัน โดยแสดงหลักทรัพย์ หมายถึง กรณีที่ใช้บุคคลในฐานะตำแหน่งหน้าที่มาเป็นหลักประกัน ในกรณีนี้ในทางปฏิบัติจะต้องแสดงหลักทรัพย์ว่าผู้ร้องขอประกันนั้นมีหลักทรัพย์อื่นที่จะทำให้ศาลเชื่อถือได้หรือไม่เพียงใด เช่น ได้ระบุ

รายละเอียดว่ามีโหนดที่ดินจำนวนกี่แปลง รถยนต์จำนวนกี่คัน อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นจนกว่าจะเป็นที่พอใจหรือเชื่อมั่นในหลักประกันนั้น

สำหรับวิธีการในการยื่นคำร้องขอประกันตัวนั้น ผู้ร้องขอประกันจะต้องยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวพร้อมเอกสารแสดงหลักประกันที่จะวางประกอบคำร้องดังกล่าวซึ่งตามปกติผู้ร้องขอประกันต้องนำค้ำประกันพร้อมสำเนาที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบความถูกต้องก่อนแล้วเสนอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งต่อไป

ในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวนั้น ศาลจะอนุญาตให้ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราวหรือไม่เป็นดุลพินิจของผู้พิพากษาโดยแท้ หากผู้พิพากษาเห็นสมควรจะสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว การกำหนดวงเงินประกันปกติต้องถือตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2548 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 44 ก เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2548) และคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับบัญชีมาตรฐานกลางหลักประกันการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2547 ซึ่งเมื่อผู้พิพากษาพิจารณาสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวแล้ว ผู้ประกันและผู้ต้องหาหรือจำเลยมีหน้าที่ต้องมาศาลตามวัน เวลา ที่กำหนดนัด หลังจากที่มาศาลตามคำสั่งศาลทุกครั้งแล้วก็ถือว่าสัญญาประกันสิ้นสุดและความรับผิดชอบสัญญาประกันหมดไป ซึ่งเจ้าพนักงานหรือศาลจะมีคำสั่งให้คืนหลักประกันแก่ผู้ประกัน แต่หากไม่สามารถส่งตัวหรือไม่มาศาลตามวันเวลาที่กำหนดได้ก็จะต้องเสียค่าปรับตามสัญญาที่กำหนดไว้ ซึ่งขั้นตอนนับจากนี้ไปตามกฎหมายถือว่าผู้ประกันผิดสัญญาประกันและต้องมีการบังคับคดี

เมื่อมีการปรับผู้ประกันและผู้ประกันไม่ชำระค่าปรับตามสัญญา ศาลจะมีหนังสือแจ้งไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้ดำเนินการบังคับคดีกับผู้ประกัน แต่ด้วยพนักงานอัยการมีภาระกับงานหลักที่ต้องรับผิดชอบทำให้การบังคับคดีไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร จนกระทั่งปี 2547 มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานประจำศาลเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับคดีแก่ผู้ประกันมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการบังคับเอาทรัพย์สินของผู้ประกัน จึงต้องกระทำตามขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายแห่งทั้งหมด ซึ่งการบังคับคดีนั้นต้องมีการขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา การร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษามีขั้นตอนคือ ขั้นแรกเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ขั้นที่สองต้องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่าได้ออกหมายบังคับคดีแล้ว และขั้นที่สาม ต้องแถลงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีขอให้ยึด

ทรัพย์สินของลูกหนี้ ทั้งสามขั้นตอนนี้กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำภายในสิบปี โดยเฉพาะขั้นตอนของการบังคับคดีผู้ประกันนั้นเมื่อศาลสั่งปรับผู้ประกันและผู้ประกันทราบคำสั่งแล้วไม่ปฏิบัติตาม ศาลจะออกหมายบังคับคดีทันทีโดยระบุให้ผู้อำนวยการประจำศาลหรือผู้แทนเป็นผู้นำเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการตามกฎหมาย ในกรณีที่ต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาล ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการประจำศาลหรือผู้แทนจะมีหนังสือแจ้งการนำยึดไปยังเจ้าพนักงานบังคับคดีพร้อมทั้งส่งมอบหมายบังคับคดีหลักฐานแสดงสิทธิในทรัพย์สินที่ผู้ประกันเสนอต่อศาลในการยื่นขอประกัน และเอกสารต่าง ๆ ประกอบการทำสัญญาประกันเพื่อขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินผู้ประกันต่อไป ส่วนทรัพย์สินของผู้ประกันที่มีได้นำมาวางต่อศาลนั้น ผู้อำนวยการประจำศาลหรือผู้แทนต้องดำเนินการสืบหาทรัพย์สินพร้อมที่ค้างเสียก่อนจึงแจ้งเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยต้องแสดงแผนที่จะเดินทางไปที่ตั้งทรัพย์สินที่จะยึด ภาพถ่ายปัจจุบันของทรัพย์สินประกอบด้วย เช่น กรณีแผนที่ที่ดินไม่ชัดเจนและสำนักงานบังคับคดีแจ้งให้นำชี้ ผู้อำนวยการต้องจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์เจ้าพนักงานที่ดินไปช่วยชี้ที่ตั้งที่ดินที่จะยึดเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศการยึด เมื่อสำนักงานบังคับคดีรายงานการยึดทรัพย์สินและขออนุญาตขายทอดตลาดและศาลอนุญาตแล้ว สำนักงานบังคับคดีจะประกาศวันขายทอดตลาดและผู้อำนวยการหรือผู้แทนจะต้องไปดูแลการขายหากไม่ไปจะไม่มีสิทธิ์คัดค้านการขาย หากขายทรัพย์สินได้เงิน ไม่ครบตามคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่การเงินจะต้องรายงานผู้อำนวยการเพื่อดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์ของผู้ประกันเพื่อบังคับคดีต่อไป ซึ่งการสืบหาหลักทรัพย์สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือที่ ศย. 016/ว471 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2545 กำหนดวิธีการ โดยรวมดังนี้

1. ประสานงานกับกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่ปรากฏรายชื่อผู้ประกัน ครอบครัวของผู้ประกัน ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกันซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และอาจนำยึดมาบังคับคดีได้โดยให้ตรวจสอบตามภูมิสำเนาเดิมที่เคยอยู่อาศัย สถานที่ที่เคยย้ายไปดำรงตำแหน่งและภูมิสำเนาปัจจุบันด้วย
2. ตรวจสอบทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ของผู้ประกัน เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เรือ หุ้นส่วนในบริษัท หรือหลักประกันการขอใช้ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ โดยประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่จัดทำทะเบียนควบคุมสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว
3. สืบหาทรัพย์สินอื่นของผู้ประกันในสำนักงาน บ้านพักของผู้ประกันหรือจากครอบครัวหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอันอาจมีทรัพย์สินของผู้ประกัน ไว้ในครอบครอง

4. ขอความร่วมมือจากธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์หรือบัญชีเงินฝากในธนาคารและสถาบันการเงินนั้น ๆ

5. ดำเนินการอื่นใดในการบังคับคดีหรือสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของผู้ประกันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการ หากไม่พบหลักทรัพย์ให้รายงานศาลเพื่อพิจารณาจากชั้นตอนและวิธีการในการบังคับคดีทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าผู้อำนวยการประจำศาลหรือผู้แทนต้องรวบรวมเอกสาร รูปภาพ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิบัตร สิทธิผู้ประกัน ไม่ได้วางเป็นประกันต่อศาล รวมถึงเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ประกันแล้วว่าจะขายทอดตลาดนำเงินมาชำระค่าปรับตามคำสั่งศาลต้องใช้ระยะเวลาานเท่าที่ผ่านมากการดำเนินการบังคับคดีผู้ประกันของศาลพบว่า มีปัญหาหลายประการในทางปฏิบัติ เช่น ระยะเวลาการบังคับคดี เงินงบประมาณที่ใช้ในการบังคับคดี อัตราค่าล้างของบุคลากรที่ต้องใช้ในการบังคับคดี ความยากลำบากของเจ้าหน้าที่ในการติดตามสืบหาทรัพย์สิน ความไม่สะดวกในการขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐต่างสังกัด ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้จะทำให้ศาลไม่สามารถพิจารณาคดีได้ต่อไปเพราะการหลบหนีของจำเลยแล้ว ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ประกันให้ได้ผลอย่างแท้จริง ขาดชั้นตอนที่ชัดเจน เป็นผลให้มีสำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งปรับผู้ประกันค้างอยู่จำนวนมาก บางคดีก็ใกล้พ้นระยะเวลาการบังคับคดี บางคดีก็พ้นระยะเวลาบังคับคดีตามกฎหมายแล้ว เป็นผลให้มีสำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งปรับผู้ประกันค้างอยู่จำนวนมาก จากการสำรวจข้อมูลการบังคับผู้ประกันจากศาลทั่วประเทศถึงเดือนธันวาคม 2553 ของคณะทำงานศึกษาแนวทางการดำเนินการเพื่อบริหารเงินค่าปรับกรณีผู้ประกันผิดสัญญาประกันต่อศาล ปรากฏว่ามีผู้ประกันที่ผิดสัญญาประกันจำนวน 3,031 ราย คิดคำนวณเป็นทุนทรัพย์ 5,961,572,844.53 บาท แต่มีผู้ประกันยินยอมผ่อนชำระค่าปรับเพียงจำนวน 2,173 ราย คิดคำนวณเป็นทุนทรัพย์ได้จำนวน 510,417,818.725 บาท ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2553)

จากการรวบรวมข้อมูลผู้ประกันที่ผิดสัญญาประกันของศาลทั่วประเทศ ข้อมูล ณ เดือนมกราคม 2557 ปรากฏว่ามีผู้ประกันที่ผิดสัญญาประกันกรณีสืบทรัพย์จำนวน 14,576 ราย กรณีผ่อนชำระจำนวน 3,320 ราย คิดคำนวณเป็นทุนทรัพย์ 5,921,429,266.65 บาท จำนวนหนี้ที่บังคับได้ 570,817,904.95 บาท จำนวนหนี้ยังบังคับไม่ได้ 5,350,656,361.70 บาท (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557)

สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค 4 มีศาลในสังกัด รวม 28 ศาล แบ่งออกเป็นศาลจังหวัด 14 ศาล คือ ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ศาลจังหวัดขอนแก่น ศาลจังหวัดนครพนม ศาลจังหวัดบึงกาฬ ศาลจังหวัดพล (ตั้งอยู่อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น) ศาลจังหวัดมหาสารคาม ศาลจังหวัดมุกดาหาร ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ศาลจังหวัดเลย ศาลจังหวัดสกลนคร ศาลจังหวัดสว่างแดนดิน (ตั้งอยู่อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร) ศาลจังหวัดหนองคาย ศาลจังหวัดหนองบัวลำภู ศาลจังหวัดอุดรธานี ศาลแขวง 2 ศาล คือ ศาลแขวงขอนแก่น และศาลแขวงอุดรธานี ศาลเยาวชนและครอบครัว 12 ศาล คือ ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดกาฬสินธุ์ ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดขอนแก่น ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดนครพนม ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดบึงกาฬ ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดมหาสารคาม ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดมุกดาหาร ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดร้อยเอ็ด ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดเลย ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดสกลนคร ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดหนองคาย ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดหนองบัวลำภู ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดอุดรธานี รวม 28 ศาล จำนวนผู้ประกันที่ผิดสัญญาประกัน ข้อมูล ณ เดือนมกราคม 2557 กรณีอยู่ระหว่างสืบทรัพย์ 1,189 ราย อยู่ระหว่างผ่อนชำระ 221 ราย คิดคำนวณเป็นทุนทรัพย์ 240,364,349 บาท จำนวนหนี้ที่บังคับได้ 21,390,146.52 บาท จำนวนหนี้ยังบังคับไม่ได้ 218,974,202.48 บาท (สำนักบริหารทรัพย์สิน สำนักงานศาลยุติธรรม. 2557)

หากนับเวลาที่มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึอาญา มาตรา 119 ในปี 2547 ถึงปี 2557 จะครบ 10 ปี ซึ่งผู้อำนวยการสำนักอำนวยการประจำศาลหรือผู้อำนวยการสำนักงานประจำศาลในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้ตามสัญญาประกัน ต้องทำการบังคับคดีภายในระยะเวลา 10 ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 หากบกพร่องไม่ดำเนินการบังคับคดีผู้อำนวยการสำนักอำนวยการประจำศาลหรือผู้อำนวยการสำนักงานประจำศาล อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ เพราะเงินค่าปรับถือเป็นเงินได้ของแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินการบังคับคดีผู้ประกันของสำนักงานศาลยุติธรรมทั้งหมด ตามรูปแบบดังกล่าว ผลของการบังคับคดีด้วยรูปแบบข้างต้นมีผลสัมฤทธิ์ในปริมาณน้อย โดยเฉพาะศาลยุติธรรมในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค 4 ทุนทรัพย์ที่ผิดสัญญาประกัน 240,364,349 บาท จำนวนหนี้ที่บังคับได้ 21,390,146.52 บาท คิดเป็นร้อยละ 8.90 ผลจากการบังคับคดีเงินค่าปรับจากผู้ประกัน ได้ไม่ถึงร้อยละ 10 ของหนี้ที่ค้างชำระ อาจมีสาเหตุมาจาก

ปัญหาหลายอย่างทั้งจากด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และกระบวนการบังคับคดีที่ยังมี ปัญหา จึงนำมาสู่ความสนใจที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพของกระบวนการบังคับคดีผู้ประกัน ของศาลในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษภาค 4 ไม่ว่าจะ เป็นขั้นตอนและวิธีการบังคับคดี การดำเนินการบังคับคดี ผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินการ การสำรวจรับรู้ผลกระทบ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย นโยบาย และปัจจัยต่างๆ เกี่ยวกับตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับ คดีผู้ประกัน ทรัพย์สินของผู้ประกันและหลักประกัน รวมทั้งการศึกษาค้นคว้าและอุปสรรค ในการบังคับคดีผู้ประกัน

ดังนั้น หากทำการศึกษาวิจัยรูปแบบกระบวนการบังคับคดีผู้ประกันของศาลในสังกัด สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษภาค 4 เสร็จแล้ว จะสามารถนำผลการศึกษามาใช้เป็นข้อมูล ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีผู้ประกัน ได้อย่าง เหมาะสม เพื่อให้การบังคับคดีผู้ประกันของสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ สูงสุด

คำถามในการวิจัย

1. กระบวนการบังคับคดีผู้ประกันของศาลในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษภาค 4 มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร
2. ประสิทธิภาพกระบวนการบังคับคดีผู้ประกันของศาลในสังกัดสำนักงานอธิบดี ผู้พิพากษภาค 4 เป็นอย่างไร
3. รูปแบบกระบวนการบังคับคดีผู้ประกันที่มีประสิทธิภาพของสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการบังคับคดีผู้ประกันของศาล ในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษภาค 4
2. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพกระบวนการบังคับคดีผู้ประกันของศาลในสังกัดสำนักงาน อธิบดีผู้พิพากษภาค 4
3. เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการบังคับคดีผู้ประกันที่มีประสิทธิภาพของศาลในสังกัด สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษภาค 4

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตไว้ ดังนี้

1. พื้นที่เป้าหมาย เป็นการศึกษาเฉพาะศาลในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค 4 จำนวน 16 แห่ง แบ่งเป็นศาลจังหวัด 14 แห่ง และศาลแขวง 2 แห่ง ส่วนศาลเยาวชนและครอบครัวเป็นศาลที่มีวิธีพิจารณาสำหรับเด็กแตกต่างจากศาลจังหวัดและศาลแขวงอีกทั้งข้อมูลการพิชิตัญญาประกันมีไม่มากนักจึงไม่ได้ศึกษาศาลดังกล่าว

2. แหล่งข้อมูล เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่มีวิธีการเก็บรวมข้อมูลหลายอย่าง ดังนั้นกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจึงมีต้องใช้เครื่องมือที่แตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างจึงแยกออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

2.1 เอกสาร (Secondary Sources) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 ลักษณะ 5 ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 2 ว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว พ.ศ. 2548 ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2548 คู่มือการบังคับคดีผู้ประกันในคดีอาญาและหนังสือหรือตำราทางวิชาการทั่วไป วารสาร พจนานุกรม รายงานการวิจัย บทความวิจัย รายงานการศึกษาส่วนบุคคล คำพิพากษาศาลฎีกา และวิทยานิพนธ์ ในระดับการศึกษาต่างๆ

2.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรในการศึกษาครั้งนี้แบ่งเป็น 6 กลุ่ม เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานศาลยุติธรรม กลุ่มผู้บริหารศาลแต่ละจังหวัด กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และผู้ติดตามผลการปฏิบัติงานของศาล โดยสัมภาษณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวทางเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการในการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการบังคับคดีผู้ประกันของศาลในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค 4 ซึ่งจะใช้รูปแบบการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวประมาณ 60 นาที ตามข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ โดยประเด็นคำถามผู้วิจัย

ได้กำหนดประเด็นเนื้อหาที่สัมภาษณ์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการวิจัย ดังมีรายละเอียดของประชากรที่เกี่ยวข้องดังนี้

2.2.1 ผู้กำหนดนโยบายในการส่งเสริมการบังคับคตินายประกัน ได้แก่ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมหรือผู้แทน

2.2.2 ผู้บริหารศาลในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษา ภาค 4 ซึ่งได้รับรางวัลศาลยุติธรรมดีเด่นระดับภาค

2.2.3 ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ผู้พิพากษาผู้เคยมีคำสั่งเกี่ยวกับการบังคับคดีผู้ประกัน จำนวน 8 คน ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการประจำศาล (กรณีศาลจังหวัด) และผู้อำนวยการสำนักงานประจำศาล (กรณีศาลจังหวัดที่ตั้งในเขตอำเภอและศาลแขวง) ในฐานะซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน 16 คน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับคำร้องขอปล่อยชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลย จำนวน 3 คน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์บังคับคตินายประกัน จำนวน 2 คน รวมทั้งสิ้น 29 คน

2.2.4 ผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับคตินายประกัน ได้แก่ ผู้ประกันที่ศาลเคยมีคำสั่งปรับผู้ประกันและอยู่ระหว่างบังคับคดี จำนวน 3 คน

2.2.5 ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี เช่น พนักงานอัยการ และเจ้าพนักงานบังคับคดี จำนวน 3 คน

2.2.6 ผู้ติดตามผลการบังคับคตินายประกัน ได้แก่ อธิบดีหรือรองอธิบดีผู้พิพากษาภาค จำนวน 1 คน

สรุป ประชากรตัวอย่างในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก รวมทั้งสิ้น 38 คน

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

3.1 ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการบังคับคดีผู้ประกัน

3.1.1 ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีผู้ประกัน

3.1.2 ความพร้อมของทรัพยากร เช่น บุคลากร งบประมาณ เป็นต้น

3.1.3 การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

3.1.4 ความร่วมมือของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

3.2 ประสิทธิภาพการบังคับคดีผู้ประกัน

3.2.1 สัดส่วนของจำนวนคดีที่ค้างการบังคับคดี กับจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการบังคับคดีได้สำเร็จ

3.2.3 การบังคับคดีสำเร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

3.3 รูปแบบการบังคับคดี

3.3.1 เจริญนโยบาย

3.3.2 เจริญปฏิบัติการ

4. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา

โดยผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาในการศึกษา รวม 14 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่เดือน กันยายน 2557 ถึงเดือน ตุลาคม 2558

นิยามศัพท์เฉพาะ

รูปแบบ หมายถึง กระบวนการบังคับคดีซึ่งค้นพบใหม่ที่ได้จากการวิจัยเพื่อนำไปสู่ การปฏิบัติและพัฒนาระบบการบังคับคดีของศาลในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค 4 กระบวนการบังคับคดีผู้ประกัน หมายถึง กรณีผู้ประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยผิดสัญญา ประกันต่อศาล ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกัน โดยไม่ต้องฟ้อง เมื่อศาลสั่งให้ผู้ประกัน ชำระค่าปรับต่อศาลแล้ว ผู้ประกันไม่ปฏิบัติตาม ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการประจำศาลหรือ ผู้อำนวยการสำนักงานประจำศาลในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้ตาม สัญญาประกัน ร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ประกันและดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดนำเงินมา ชำระหนี้ค่าปรับต่อศาล

ประสิทธิภาพของการบังคับคดี หมายถึง ผลสำเร็จในการดำเนินงานของศาลใน การบังคับคดีผู้ประกันอันเกี่ยวกับการบังคับชำระจากผู้ประกันที่ผิดสัญญาประกันตัวผู้ต้องหา หรือจำเลยภายในระยะเวลารวดเร็ว

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดี หมายถึง ข้อขัดข้องในการบังคับคดีผู้ประกัน ของศาล ทำให้การบังคับคดีไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ข้อขัดข้องในด้านระเบียบ กฎหมาย บปรมาณสนับสนุนในด้านการบังคับคดีมีน้อย ขาดบุคลากรที่มีความรู้เชี่ยวชาญใน การปฏิบัติงาน ขาดเครื่องมือในการติดตามสืบหาทรัพย์สินของผู้ประกัน เป็นต้น

ผู้ต้องหา หมายถึง บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด แต่ยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล

จำเลย หมายถึง บุคคลซึ่งถูกฟ้องยังศาลแล้วโดยข้อหาว่าได้กระทำความผิดคดีอาญา

ผู้ประกัน หมายถึง บุคคลที่ยื่นประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยต่อศาล โดยสัญญาว่าจะ นำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถปฏิบัติได้ยินยอม ชำระเงินเป็นค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดไว้ตามคำสั่งศาล อาจเป็นผู้ประกันอาชีพซึ่งเป็นบุคคล

ธรรมดาที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ติดต่อ ทาบทามหาหลักทรัพย์ประกันตัวบุคคลอื่น โดยคิดค่าใช้จ่ายจากญาติของผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือจากตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยเองโดยมิได้มีความเกี่ยวพันเป็นญาติพี่น้องหรือมีความเกี่ยวพันตามหน้าที่ใด ๆ กับผู้ต้องหาหรือจำเลย บุคคลที่เป็นผู้ประกันอาชีพจึงติดต่อกับศาลต่าง ๆ เป็นประจำเกือบทุกวันเพื่อทำหน้าที่ยื่นประกันตัวให้ผู้ต้องหาและจำเลย ซึ่งรวมถึงบริษัทประกันภัยอสรภาพ ซึ่งเป็นบริษัทประกันภัยที่มีวัตถุประสงค์จำหน่ายหลักประกันให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในการประกันตัวต่อศาล โดยคิดค่าธรรมเนียมในการทำสัญญาและทำกรมธรรม์ประกันภัย

การประกันตัว หมายถึง การขอลปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราว และในงานวิจัยนี้ให้หมายถึงเฉพาะการยื่นคำร้องขอลปล่อยตัวชั่วคราวต่อศาลไม่ว่าจะเป็นการขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาระหว่างสอบสวน หรือขอลปล่อยชั่วคราวจำเลยระหว่างการพิจารณาคดี โดยตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2552 คำว่า “ประกัน” มีความหมายเฉพาะว่า (กริยา) รับรองจะรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นรับรองว่าจะมีหรือไม่มีเหตุการณ์นั้น ๆ ; (กฎ) รับรองว่าจะรับผิดชอบแทนลูกหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามสัญญา; (นาม) หลักทรัพย์ที่ให้ไว้เป็นเครื่องรับรอง

เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายถึง เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติราชการแทน

การบังคับคดี หมายถึง การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลตามที่คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ร้องขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายถึง กฎหมายที่ว่าด้วยกระบวนการนำตัวผู้กระทำความผิดทางอาญามาลงโทษ ได้แก่ การจับกุม การสอบสวน การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเพื่อที่จะนำผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญามาลงโทษ

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายถึง กฎหมายที่ว่าด้วยกระบวนการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิ และหน้าที่ทางแพ่ง เช่น วิธีฟ้อง ศาลที่จะฟ้อง วิธีดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล การบังคับคดี เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการบังคับคดีผู้ประกันของศาล
ในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษา ภาค 4
2. ได้รูปแบบกระบวนการบังคับคดีผู้ประกันที่มีประสิทธิภาพของศาล
ในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค 4 เพื่อให้องค์การ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือศาลอื่น ๆ
นำไปประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีผู้ประกันต่อไป
3. สามารถนำผลการศึกษามาใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่เกี่ยวกับการบังคับคดี
ผู้ประกัน ได้อย่างเหมาะสมและสามารถประยุกต์ใช้ผลการศึกษาในการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ
หรือจัดหาเจ้าพนักงานของรัฐที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน รวมทั้งจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือ
เครื่องใช้ในการบังคับคดีผู้ประกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถสร้างมาตรการในการบริหารจัดการ ทั้งแผนการ
ในระยะสั้น และระยะยาว เพื่อป้องกันความเสียหายของภาครัฐและทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถ
ดำเนินการบังคับคดีได้เงินค่าปรับตามคำสั่งศาลในปริมาณที่มากขึ้น