

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษและการคุมประพฤติ

การลงโทษ เป็นขั้นตอนท้ายสุดของกระบวนการยุติธรรม หลังจากผ่านขั้นตอนตั้งแต่ตำรวจขึ้น มา แต่การลงโทษบางอย่าง เช่น โทษจำคุก อาจถูกทดแทนด้วยทางเลือกอื่นได้ เช่น การคุมประพฤติซึ่งถือเป็นทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายแทนการลงโทษจำคุก(Legitimate Alternative to Incarceration)(Allen and Simonsen, 1978 : 162) อย่างไรก็ตาม Sutherland และ Cressey (1974 : 461 อ้างถึงใน วิไล จิวงกูร, 2528 : 6) กล่าวว่า การคุมประพฤตินั้นมีวิวัฒนาการมาจากมรรควิธีทางกฎหมาย อันมีพื้นฐานเป็นเรื่องของการลงโทษ ดังนั้นจึงควรที่จะทำความเข้าใจเรื่องการลงโทษในเบื้องต้น จากนั้นจะสามารถเชื่อมโยงองค์ความรู้ไปสู่แนวคิดของการคุมประพฤติได้อย่างต่อเนื่อง

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

1.1 ความหมายของการลงโทษ

คำว่า "โทษ" ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง ความไม่ดี ความชั่ว หรือผลแห่งความผิดที่ต้องรับ ส่วนคำว่า "ลงโทษ" นั้น หมายถึง "หาความไม่ดีมีร้ายมาใส่" การลงโทษโดยทั่วไปจึงมีความหมายในทางลบ ซึ่งปुरुชนทั่วไปจะพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งนี้ให้ไกลที่สุด

แต่ในความหมายของ Nicola Lacey (1988 : 7) ได้ให้ความหมายอย่างกว้างของการลงโทษ(punishment)ว่า หมายถึง "การที่รัฐบังคับให้บุคคลรับเอาผลบางอย่างอันไม่น่าพึงใจ เนื่องจากการกระทำผิดของบุคคลนั้น" นอกจากนี้ Lacey ยังได้ให้ความหมายของการลงโทษในทางกฎหมาย(legal punishment) ไว้ว่า

- 1) เป็นการวางกฎเกณฑ์โดยสถาบันตามกฎหมายแห่งรัฐ
- 2) เป็นผลที่ไม่น่าพึงใจ (unpleasant consequences) ซึ่งบุคคลได้รับ
- 3) เป็นการกระทำต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งถูกตัดสินว่ามี การกระทำขัดต่อกฎหมาย

4). เป็นการโต้ตอบต่อการกระทำผิด เพื่อให้มีผลในการบังคับใช้กฎหมาย มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายเท่านั้น

ข้อสังเกตประการหนึ่งในเรื่องของการลงโทษก็คือ ต้องเป็นการลงโทษต่อบุคคลเท่านั้น มิได้หมายรวมถึงกฎหมายเก่าของบางประเทศ หรือในสังคมที่ยังล้าหลังซึ่งอาจมีบทบัญญัติลงโทษสัตว์ที่ทำร้ายคน ดังเช่นกฎหมายเก่าของฝรั่งเศสในยุคกลาง หรือลงโทษสิ่งที่ไม่มีชีวิตใจ เช่น ต้นไม้ (ภราดร ภคพัฒน, 2521 : 5)

หากจะขยายคำจำกัดความของ Lacey อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การลงโทษเป็นการวางกฎเกณฑ์โดยสถาบันตามกฎหมายแห่งรัฐ

การลงโทษมีลักษณะเป็นการกระทำโดยสังคม เพราะถือว่า ความเสียหายเกิดขึ้นกระทบกระเทือนต่อชุมชนส่วนรวม มิใช่เป็นการเป็นการกระทำตอบโต้โดยเอกชนต่อเอกชน ดังในกฎหมายแพ่งที่ให้สิทธิเท่าเทียมและความ เสมอภาคแก่ปัจเจกบุคคล

(2) การลงโทษมีลักษณะเป็นผลที่ไม่น่าพึงใจอันบุคคลได้รับ

การลงโทษโดยทั่วไปอาจเป็นการกระทำต่อตัวผู้กระทำผิดต่อทรัพย์สินหรือต่อชื่อเสียงของผู้นั้นเองก็ได้ พิจารณาได้ดังนี้(โกเมน ภัทรภิรมย์, 2518 : 1)

ก. มีลักษณะเป็นผลร้าย(affliction)ทำให้ผู้รับโทษได้รับความลำบาก หรือรู้สึกลำบากทนทุกข์ทรมาน

ข. มีลักษณะที่น่าอับอาย (infamy) เช่น การถูกศาลพิพากษาว่า มีความผิดหรือการถูกจำคุกในเรือนจำ

ค. มีลักษณะเป็นการกำหนดไว้ก่อน(determinant) กล่าวคือ มีการกำหนดโทษภัยที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดไว้ล่วงหน้าแล้วโดยกฎหมาย ทั้งยังเป็นการข่มขู่ยับยั้งผู้ที่คิดจะกระทำผิดด้วย

ง. มีลักษณะเป็นการแน่นอน หมายความว่าเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุด แล้วยอมไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาดังกล่าวได้ เว้นแต่จะมีการผิดพลาดทางการยุติธรรม(Judicial error)

(3) การลงโทษเป็นผลเนื่องมาจากการกระทำของบุคคลนั้น

โดยปกติการลงโทษทางอาญาหรือความผิดทางอาญาจะมีผล เฉพาะกับตัวผู้กระทำ แต่ในทางปฏิบัติอาจไม่เป็นจริงเสมอไปเพราะบุคคลอื่น อาจได้รับผลนั้นด้วยหากพิจารณาถึงสภาพของการกระทำผิด เช่น กรณีบริษัทรพย์ ที่ใช้ในการกระทำผิดหากเจ้าของทรัพย์สินรู้เห็นเป็นใจ แม้มิได้เป็นผู้กระทำเอง

(4) การลงโทษเป็นการโต้ตอบต่อการกระทำผิด เพื่อให้มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากจุดประสงค์ของกฎหมายมุ่งที่จะสนองประโยชน์และความต้องการของสังคม เพื่อ กำหนดความประพฤติ สิทธิหน้าที่ตลอดจนความสัมพันธ์ต่าง ๆ ของสมาชิก ในทางหลักการ รัฐจึงไม่อาจยอม ให้มีสมาชิกเลือกที่จะเคารพกฎหมายตามใจชอบ หรือไม่อาจยอมให้บุคคลใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติตาม กฎหมาย สมาชิกในสังคมจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายเดียวกัน โดยไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ และอำนาจบังคับของกฎหมายมีขึ้นเพื่อคุ้มครองกฎหมายนั่นเอง อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือส่งเสริมประสิทธิภาพ ของกฎหมายดังกล่าว (ภราดร ภาควิชา, 2521 : 17)

1.2 ทฤษฎีการลงโทษ (Theories of Punishment)

Edwin Sutherland และ Donald Cressey (1978 : 347-358, quoted in Sue Titus Reid, 1981 : 22-24)กล่าวไว้ในหนังสืออาชญาวิทยาของเขาว่า ทฤษฎีการลงโทษนั้นสามารถอธิบายได้ทั้งในแง่ ของวัฒนธรรม แห่งของสังคมวิทยา และแง่ของจิตวิเคราะห์ ดังนี้

1.2.1 ในแง่ของวัฒนธรรม ได้แก่ ทฤษฎีความสอดคล้องทางด้านวัฒนธรรม(Cultural Consistency) ซึ่งกล่าวว่า วิธีการและความรุนแรงในการลงโทษจะขึ้นอยู่กับพัฒนาการของวัฒนธรรมในช่วง เวลานั้น ๆ เมื่อสังคมขณะนั้นเห็นว่าสมาชิกยากแกรงกับการทำให้เกิดความเจ็บปวดทางกายภาพ ก็จะนำการ ลงโทษเนื้อตัวร่างกายมาใช้ เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปโดยให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีและความเสมอภาคส่วน บุคคล การพัฒนารูปแบบของการพิจารณาพิพากษาก็เกิดขึ้น เช่นเดียวกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเกิดขึ้น เมื่อสังคมให้ความสำคัญกับการรักษาฟื้นฟูคนไข้

ทฤษฎีความสอดคล้องทางวัฒนธรรมเห็นว่า ลักษณะทางวัฒนธรรมปัจจุบันให้ความสำคัญกับ เสรีภาพส่วนบุคคลเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงถือว่าการจำคุกเป็นรูปแบบการลงโทษที่รุนแรง เพราะเป็นการตัด เสรีภาพของบุคคลนั้น

1.2.2 ในแง่ของสังคมวิทยา ได้แก่ทฤษฎีโครงสร้างทางสังคม(Social-Structure Theory) เห็นว่า การลงโทษมีความเกี่ยวพัน กับลักษณะโครงสร้างทางสังคมของชุมชนนั้น เช่น ในสังคมเดิม ที่เน้นความสำคัญของแรงงาน การลงโทษจะไม่รุนแรง เพราะต้องการนำแรงงานจากนักโทษไปใช้ หากมี สังคมนั้นมีแรงงานเพียงพอแล้ว โทษจะรุนแรงมากขึ้นหรือถึงขั้นประหารชีวิต ทฤษฎีดังกล่าวยังอธิบายด้วย ว่า การลงโทษกับชนชั้นมีความสัมพันธ์กัน ในสังคมที่ไม่มีชนชั้นกลางค่อนข้างต่ำ ก็จะไม่มีการลงโทษที่ รุนแรง

นอกจากนี้ ทฤษฎีโครงสร้างทางสังคมที่อธิบายโดย Emile Durkheim เห็นว่า การลงโทษจะ ผันแปรไปตามความซับซ้อนของการแบ่งงานกันทำ(the complexity of the division of labor)ในสังคม กลุ่ม สังคมที่ต้องพึ่งตนเองสูง ไม่ต้องแบ่งงานกันทำมากนัก การลงโทษจะรุนแรงเพื่อทดพฤติกรรมเบี่ยงเบน แต่ ในสังคมที่มีการแบ่งงานกันทำซับซ้อนขึ้น ดังเช่น ในประเทศที่พัฒนา การลงโทษจะไม่รุนแรง แต่กลับไปเน้น ที่การชดใช้ความเสียหาย restitution)

ในทฤษฎีดังกล่าว ยังอ้างถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการลงโทษกับความไม่เป็นระเบียบใน สังคม(social disorganization)โดยเห็นว่า สังคมที่มีลักษณะของประชากรเป็นแบบเดียวกัน(homogeneous) ความแตกต่างหรือความเบี่ยงเบนไม่มากนัก ทำให้การลงโทษธรรมดา ก็เป็นการเพียงพอ แต่ในสังคมที่มี ลักษณะของประชากรต่างแบบกัน(heterogeneous)มากขึ้น ความไม่เป็นระเบียบในสังคมจะเพิ่มขึ้น ทำให้ การลงโทษรุนแรงตามไปด้วย

1.2.3 ในแง่ของทฤษฎีจิตวิเคราะห์ (Psychoanalytical Theory) ได้แก่ ทฤษฎี ผลักภาระความผิดแก่ผู้อื่น(Scapegoat Theory)(ทฤษฎีแพะรับบาป-ผู้ศึกษา) ซึ่ง Sigmund Freud อธิบาย ว่า มนุษย์มีพฤติกรรมก้าวร้าวและเห็นแก่ตัวเป็นปกตินิสัย การก่ออาชญากรรมเป็นพฤติกรรมอันเนื่องมาจาก สัญชาตญาณก้าวร้าวดั้งเดิมของแต่ละคนนั่นเอง ดังนั้นการใช้กระบวนการใด ๆ ลงโทษผู้กระทำผิดย่อมเป็น การแสดงออกซึ่งสภาวะจิตที่มุ่งประทุษร้ายอาชญากรอย่างรุนแรงและอย่างฉับพลัน เพื่อสนองตอบต่อความ โกรธแค้นหรือก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่สังคม เพราะฉะนั้น การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงมุ่งให้เกิดความเสียหายต่อผู้กระทำมากกว่าการแก้ไขพฤติกรรม ดังที่ Karl Menninger นักจิตวิทยาและนักอาชญาวิทยากล่าวไว้ ว่า “การที่สังคมมีความกระตือรือร้นที่จะลงโทษผู้กระทำผิดนั้น โดยแท้จริงแล้วก็คือ การแสดงออกซึ่ง สัญชาตญาณก้าวร้าวดั้งเดิมของมนุษย์ส่วนหนึ่ง”(ประเสริฐ เมฆมณี, 2523 : 71-75)

1.3 วัตถุประสงค์ของการลงโทษ(Objectives of Punishment)

สังคมจะมีปฏิกริยากับผู้กระทำผิดแตกต่างกันไปตามฐานความผิดและช่วงเวลา ในช่วงปี ค.ศ. 1941 ถึง 1960 นักวิชาการในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ทำการวิเคราะห์ตำราทางด้านอาชญาวิทยาที่รู้จักกันดีจำนวน 11 เล่ม พบว่าผู้เขียนส่วนใหญ่ได้เน้นหนักที่เรื่องของการลงโทษในทางทัณฑวิทยา แต่มุ่งไปที่วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล(individualized method of of treatment) ที่มีใช้เป็นการลงโทษ เช่น การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ และการใช้จิตบำบัด อันเป็นหลักการทางด้านมนุษยธรรม

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งได้ทำการศึกษาเรื่องแนวทางการลงโทษอีกครั้ง ในส่วนของการบริหารจัดการกฎหมายอาญา เนื่องจากความเชื่อทางด้านทฤษฎีการแก้ไขฟื้นฟูเริ่มลดลงในช่วง ค.ศ. 1960 ถึง 1970 นักอาชญาวิทยาจำนวนไม่น้อยเริ่มเชื่อว่า เราไม่อาจสรุปสาระสำคัญของการลงโทษแบบง่าย ๆ ดังในอดีต จึงมีการเสนอวัตถุประสงค์หลักและผลที่ตามมาของการลงโทษตามแนวคิดทางอาชญาวิทยาในช่วงปี ค.ศ. 1980 (Sykes and Cullen, 1992 : 416-426) ดังนี้

1.3.1 การลงโทษในฐานะที่เป็นการแก้แค้นให้สาสม(Punishment as Retribution) หรือ “Just Deserts” โดยคำนวณความหนักเบาของโทษตามความผิดที่กระทำ เพื่อสร้างดุลยภาพให้กับความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรมในสังคม อันเป็นการปลงความพยาบาทมาดร้าย(Sublimated Vengeance) ด้วย ซึ่งศาลในสหรัฐอเมริกาเคยให้ความเห็นในคำพิพากษาคดี *Commonwealth v. Ritter* * เมื่อปี ค.ศ. 1930 ว่า “การแก้แค้นนับเป็นสัญชาตญาณที่เป็นส่วนหนึ่งในตัวตนของผู้ที่ได้รับผลร้ายจากอาชญากรรม แต่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแก้แค้นแทนให้ การแก้แค้นจึงเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายอาญานั้นเอง” ตัวอย่างที่ค่อนข้างชัดเจนปรากฏในคดี *State v. Rinehart* ** ปี ค.ศ. 1963 ของมลรัฐไอโอวา ซึ่งตัดสินให้ลงโทษจำคุกเยาวชนอายุ 15 ปีตลอดชีวิต ในข้อหาฆ่าผู้หญิงคนหนึ่ง ศาลกล่าวว่า

. . . การใช้กฎหมายโบราณที่เน้นวิธีการ[ลงโทษ]แบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน ย่อมเป็นสิ่งรุนแรงสำหรับ [ความรู้สึกของ]ผู้กระทำผิดผู้ซึ่งชอบที่จะได้รับการปฏิบัติด้วยหลักมนุษยธรรมหรือต้องการที่จะได้รับการแก้ไข

* *Commonwealth v. Ritter*, Court of Oyer and Terminer, Philadelphia, 13 D. & C. 285 (1930).

** *State v. Rinehart*, North Western Reporter Second Series 242, 247(1963).

ฟื้นฟู แต่สำหรับผู้เสียหายที่สูญเสียดวงตาไป หรือบุคคลอื่นในสังคมที่ยังไม่ได้รับความเสียหายย่อมมีความคิดอีกอย่างหนึ่ง . . . ศาลมิได้ให้ความสำคัญกับการลงโทษเพื่อแก้แค้น แต่ลงโทษเพื่อเตือนว่าการกระทำผิดนั้น ๆ มีโทษทัณฑ์ตอบสนองผู้กระทำเสมอ (Reid, 1981 : 37-38)

คำกล่าวข้างต้นแสดงนัยว่า คำพิพากษาของศาลจะให้ผลในการยับยั้งช่มชู้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่าการแก้แค้น แต่การที่ศาลมีมติเป็นเอกฉันท์ตัดสินคดีเช่นนั้น ทำให้มีข้อวิจารณ์ว่าศาลมุ่งเน้นปรัชญาการลงโทษแบบ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” ซึ่งเป็นเรื่องของการแก้แค้น

1.3.2 การลงโทษในฐานะที่เป็นการยับยั้งช่มชู้(Punishment as Deterrence) เป็นผลพวงจากสำนักคิดอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม(Classical School of Criminology) ซึ่งมุ่งไปที่การป้องกันอาชญากรรม โดยทำให้บุคคลเกรงกลัวการถูกลงโทษ หรือทำให้เขาทราบว่า พฤติกรรมแต่ละอย่างที่เป็นความผิดทางอาญานั้นมีโทษทัณฑ์ผูกติดอยู่ด้วย(Abadinsky, 1987 : 9-10) นอกจากนี้ยังมีความเชื่อว่าคนที่เคยถูกลงโทษมาแล้วน่าจะกระทำผิดน้อยลง หรือทำให้คนทั่วไปรู้จักชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสีย(cost-benefit) ก่อนลงมือกระทำความผิด เช่น การใช้โทษจำคุก แม้จะยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ยืนยันว่าโทษดังกล่าวสามารถยับยั้งอาชญากรรมได้ แต่ก็ทำให้ชาวอเมริกันทั่วไปกลัวถูกจับกุมดำเนินคดีเพราะจะทำให้เสียชื่อเสียงและถูกออกจากงาน ดังนั้น มาตรการยับยั้งช่มชู้บางอย่างอาจพอใช้ได้ เช่น การเตือนให้รู้ถึงผลหรือโทษภัยที่จะตามมาหลังจากมีการยับยั้งช่มชู้(Fox, 1985 : 68-69)

การยับยั้งช่มชู้แบ่งได้เป็น 2 แบบด้วยกัน คือ

(ก) การยับยั้งช่มชู้แบบเฉพาะราย(Specific Deterrence) ได้แก่ การลงโทษตัวบุคคลที่กระทำความผิดโดยตรงเพื่อให้เกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าที่จะกระทำความผิดอีกในอนาคต ปัจจุบันนี้อาจกล่าวได้ว่า การยับยั้งช่มชู้แบบเฉพาะรายโดยการจำคุกใช้ได้ผลกับผู้กระทำความผิดบางประเภท แนนอนว่าประชาชนจะปลอดภัยตราบเท่าที่บุคคลนั้นยังอยู่ในเรือนจำ ในบางกรณี การจำคุกสามารถทำให้บุคคลนั้นเลิกประกอบอาชญากรรมได้เมื่อออกจากเรือนจำ โดยพิจารณาจากรูปแบบและระยะเวลาการจองจำ รวมถึงวิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดระหว่างอยู่ในเรือนจำ

จากการศึกษาบางราย พบว่า การใช้โทษจำคุกระยะสั้นแล้วต่อด้วยการคุมความประพฤติที่เรียกว่า การคุมความประพฤติแบบให้ตกใจกลัว(Shock Probation) นับว่าได้ผลในการยับยั้งระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่

มีข้อสรุปว่าจะสามารถยับยั้งการกระทำผิดซ้ำได้ดีกว่าการจำคุกอย่างเดียว(Reid, 1981 : 42-43, 110-111)

(ข) การยับยั้งข่มขู่แบบทั่วไป(General Deterrence) เป็นการทำให้สมาชิกในสังคมไม่กล้าฝ่าฝืนกฎหมายโดยการลงโทษผู้กระทำผิดให้เห็น ด้วยความเชื่อว่า การลงโทษบุคคลผู้กระทำผิดคนหนึ่ง จะสามารถยับยั้งไม่ให้คนอื่นกระทำความผิดเช่นนั้นอีก ตัวอย่างที่น่าสนใจซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการดังกล่าวปรากฏในคดี *Regina v. Jones** จำเลยยอมรับสารภาพว่าประทุษร้ายทางเพศกับเด็กหญิงอายุ 6 ขวบ 7 ขวบ และ 8 ขวบ ศาลชั้นต้นลงโทษปรับ 150 เหรียญและให้ชดใช้ค่าเสียหายอื่น ๆ ให้ผู้เสียหายแต่ละคน แต่เมื่อมีการอุทธรณ์ ศาลได้พิพากษาให้เปลี่ยนเป็นโทษจำคุกแทน โดยให้ความเห็นว่า

. . . เหตุผลที่ทนายจำเลยกล่าวอ้างว่า การใช้โทษจำคุกไม่เหมาะสมกับจำเลยรายนี้ เนื่องจากจำเลยเป็นผู้ป่วยจากอาการวิปริตทางเพศ ซึ่ง Dr. McLarty จิตแพทย์ ได้อธิบายว่าเป็นการเก็บกดทางเพศและจะไม่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก การลงโทษจำคุกจะยิ่งทำให้สภาพอาการของจำเลยเลวร้ายยิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะใช้วิธีแก้ไขบำบัดจำเลย ศาลเห็นว่า จากการพินิจพิจารณาข้อมูลทุกส่วนแล้ว สมควรที่จะคำนึงถึงความสำคัญของการยับยั้งข่มขู่บุคคลอื่น ๆ (ในสังคม) ในการพิพากษาลงโทษอาชญากร แม้ว่ามีความเป็นไปได้ที่จำเลยจะไม่กระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีก หลังจากการบำบัดรักษาทางจิต แต่ก็ยังมีความไม่แน่นอน ศาลเห็นด้วยที่ว่า การใช้โทษจำคุกอาจไม่ทำให้อาการของจำเลยดีขึ้น แต่ความผิดของจำเลยรุนแรงเกินกว่าจะใช้วิธีการลงโทษด้วยการปรับหรือรอลงอาญาและใช้วิธีคุมความประพฤติ แม้จะมีคำกล่าวที่ว่า โทษจำคุกไม่อาจให้ผลที่จะยับยั้งจำเลยที่มีอาการวิปริตทางเพศได้ แต่ศาลก็เห็นว่า คำพิพากษา[ให้ลงโทษจำคุก]นี้จะสามารถยับยั้งข่มขู่บุคคลอื่นที่จะกระทำการในลักษณะเดียวกัน (Reid, 1981: 43-44)

ในการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งข่มขู่ นักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมเห็นว่า หากสามารถลงโทษได้รวดเร็ว(swift) แน่นนอน(certain) และชัดเจน(clear) โดยทำให้เกิดการลดระดับของความพอใจจากการกระทำผิดอย่างฉับพลัน จะสามารถป้องกันอาชญากรรมได้(Hagan, 1986 : 206) ผลการศึกษาที่สามารถยืนยันถึงความเชื่อดังกล่าวได้แก่ การศึกษาเรื่องตำรวจกับการป้องกันการประทุษร้ายภายในครอบครัว โดย Lawrence Sherman และ Richard Berk ณ เมือง Minneapolis พบว่าการให้ตำรวจเข้าระงับเหตุการณ์ทะเลาะวิวาทภายในครอบครัวและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังสามารถยับยั้งหรือลดอัตราการทะเลาะวิวาทได้ เช่น การจับ

* *Regina v. Jones*, 115 Can. Criminal Case 273(1956)

กุมผู้กระทำผิด การเข้าแยกคู่ทะเลาะวิวาทโดยมีคำสั่งให้ผู้ที่ใช้กำลังในการวิวาทนั้นออกไปนอกที่พักอาศัย และการให้คำปรึกษาในฐานะคนกลาง และจากการศึกษาในลักษณะเดียวกันที่เมือง Omaha ก็ได้รับผลที่ไม่แตกต่างกัน(Sykes and Cullen, 1992 : 420-421)

1.3.3 การลงโทษในฐานะที่เป็นการตัดโอกาสในการกระทำผิด (Punishment as Incapacitation) เป็นการจำกัดการเคลื่อนไหวหรือจำกัดเสรีภาพของผู้กระทำผิดโดยการจำคุกในเรือนจำหรือกักขังตัวผู้กระทำผิดไว้ในบ้านพักของตนเอง (house arrest) หรือการประหารชีวิต เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดมีโอกาสประกอบอาชญากรรม ในการตัดโอกาสดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะลดอัตราการเกิดอาชญากรรมโดยการพิพากษาเพิ่มอัตราโทษให้หนักขึ้น โดยเฉพาะกับผู้กระทำผิดติดนิสัย

1.3.4 การลงโทษในฐานะที่เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Punishment as Rehabilitation) เป็นวัตถุประสงค์ที่ได้รับการเรียกร้องกันมากในปัจจุบันจากข้ออ้างที่ว่า สามารถป้องกันอาชญากรรมได้ด้วยการปรับเปลี่ยนแก้ไขบุคลิกภาพของผู้กระทำผิดให้เคารพกฎหมาย

แนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูเกิดมาจากความเชื่อทางศาสนาที่ว่าบุคคลมีความสามารถที่จะสำนึกผิดได้ ซึ่งความเชื่อเช่นนี้เป็นต้นกำเนิดของระบบเรือนจำในศตวรรษที่ 19 และโดยทั่วไปแล้ววิธีการในการแก้ไขฟื้นฟูมักมีรูปแบบหลัก 2 รูปแบบ คือ การฝึกทักษะทางสังคม(social skill) เช่น การฝึกวิชาชีพ การให้การศึกษา เป็นต้น และการปรับเปลี่ยนทางด้านจิตวิทยา(psychological transformation) เช่น การใช้จิตบำบัด การให้คำปรึกษาแนะแนว เป็นต้น ดังนั้นแม้ผู้กระทำผิดจะถูกจำคุก รัฐสามารถใช้โอกาสที่บุคคลนั้นอยู่ในเรือนจำหาวิธีการทั้งหลายในการแก้ไขฟื้นฟูบุคคลเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เริ่มมีความคิดปฏิเสธแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางอาญา เนื่องจากมีการศึกษาที่อ้างว่า การแก้ไขผู้กระทำผิดไม่ได้ผลเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าความเชื่อในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดจะลดน้อยลง แต่การใช้วิธีการรุนแรงก็ไม่สามารถลดอัตราการเกิดอาชญากรรมเช่นกัน ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการใช้โทษจำคุกเพิ่มขึ้นมากกว่าประเทศอื่นใดในโลก แต่อัตราการเกิดของอาชญากรรมกลับล้าหน้าประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ นักวิชาการจำนวนมากเสนอว่าควรมีการนำแนวการแก้ไขฟื้นฟูมาพิจารณาอีกครั้ง(Sykes and Cullen, 1992 : 425)

นอกจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่กล่าวข้างต้นแล้ว ในบางตำราเห็นว่าควรมีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมอีกประการหนึ่งก็คือ การลงโทษในฐานะที่เป็นการป้องกันและธำรงไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นของสังคม (protection and the upholding of social solidarity) เนื่องจากสังคมจะต้องยืนยันค่านิยมที่ต่อต้านและลงโทษผู้กระทำความผิด โดยมีได้คำนึงถึงการแก้แค้นหรือยับยั้งชั่งมือ แต่มีเป้าประสงค์ในการป้องกันสังคมจากอาชญากรรม และเสริมสร้างความมั่นคงของหมู่คณะ

สิ่งที่น่าศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการลงโทษ ก็คือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการลงโทษในแนวคิดวิทยา ซึ่ง สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต(2536 : 213-214) กล่าวว่าปัจจัยหลักอันหนึ่ง ได้แก่ วิธีการให้การลงโทษ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังนี้

- ก. ความหนักแน่นในการลงโทษ ซึ่งต้องมีความหนักแน่นในระดับที่สามารถยับยั้งพฤติกรรมของบุคคลได้
- ข. การหลีกเลี่ยงจากการลงโทษ จากการศึกษาพบว่า การลงโทษจะไม่ได้ผล หากผู้ถูกลงโทษสามารถหลีกเลี่ยงการลงโทษไปได้
- ค. เวลาในการลงโทษ ต้องกระทำทันทีที่พฤติกรรมไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น จะทำให้การลงโทษมีประสิทธิภาพสูงสุด
- ง. ความสม่ำเสมอของการลงโทษ กล่าวคือ การลงโทษจะประสิทธิภาพอย่างมาก ถ้าทำการลงโทษทุกครั้งที่ต้องการลดพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์

จะเห็นว่า เงื่อนไขดังกล่าวค่อนข้างจะสอดคล้องกับแนวคิดของนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม ที่เน้นเรื่องความรวดเร็ว แน่นนอนและชัดเจนในการลงโทษ ซึ่งจะทำให้สามารถยับยั้งชั่งมือผู้กระทำความผิดเองและบุคคลทั่วไปได้

1.4 แนวความคิดทางอาชญาวิทยา(Theoretical Approaches of Criminology)

ในการศึกษาเรื่องการกระทำผิดและพฤติกรรมของผู้กระทำผิด จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงสาเหตุแห่งการกระทำผิดซึ่งมีการถกเถียงกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน จนพัฒนามาเป็นแนวความคิดทางอาชญาวิทยาหลายสำนัก แต่แนวความคิดที่มีความสำคัญ สรุปได้ดังนี้

1.4.1 สำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม(Classical School) เป็นแนวความคิดในสมัยศตวรรษที่ 18 มีพื้นฐานจาก “สัญญาประชาคม(social contract)” ของ Jean Jacques Rosseau นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ที่กล่าวไว้ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาด้วยความเสมอภาคกัน” ก่อให้เกิดแนวคิดในการลงโทษอย่างเป็นทางการนั้นคือ ต้องเป็น “การลงโทษที่เสมอภาค(equality of punishment)” เช่นกัน(Abadinsky, 1988 : 78)

ในยุโรปแต่เดิมนั้น การลงโทษเป็นไปอย่างป่าเถื่อนและตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้กระทำผิดแม้แต่น้อย จึงมีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบงานยุติธรรมใหม่ โดย Cesare Beccaria ได้เสนอ “ความเรียงเรื่องอาชญากรรมและการลงโทษ(Essay on Crimes and Punishment)” เมื่อปี ค.ศ. 1764 เรียกร้องให้ มีการแก้ไขกฎหมายที่มีบทลงโทษชนทุกชั้นอย่างเท่าเทียมกัน

แนวความคิดของสำนักนี้ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า มนุษย์มี “จิตใจอันเป็นอิสระ(Free Will)” ที่จะเลือกกระทำในสิ่งที่ “ถูก ” หรือ “ผิด” และมนุษย์มักจะแสวงหาความสุข หลีกเลียงความเจ็บปวด เพราะมนุษย์เป็นพวกสุขนิยม ในการเขียนกฎหมายนั้น เราสามารถกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดและสามารถกำหนดโทษอันเหมาะสมได้ เพราะฉะนั้น มนุษย์จึงมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะกระทำผิดหรือไม่กระทำ ซึ่งความหนักเบาของโทษที่ตามมาจะขึ้นอยู่กับความผิดของบุคคลนั้น(Fox, 1985 : 33-35, 361) ความสำคัญของสำนักนี้จึงเน้นไปที่ “การกระทำผิด” มากกว่า “ตัวผู้กระทำผิด”

1.4.2 สำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม(Positive School) เป็นแนวความคิดที่ปฏิเสธความเชื่อของสำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม ในเรื่องของ “จิตใจอันเป็นอิสระ(Free Will)” ของมนุษย์ แต่เห็นว่าพฤติกรรมกระทำผิดเกิดขึ้นจากสภาวะเงื่อนไขที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ โดยพิจารณาจาก(Abadinsky, 1988 : 78-99)

(ก) ทฤษฎีทางชีวภาพ(Biological Theory) เน้นเรื่อง พฤติกรรมการกระทำผิดอันเกิดจากลักษณะทางร่างกาย(ตามทฤษฎีของ Lombroso ในปี ค.ศ. 1876) เช่น ลักษณะของกระดูก หรือลักษณะความผิดปกติของโครโมโซม

(ข) ทฤษฎีทางจิตวิทยา(Psychological Theory) ได้แก่ สภาพความผิดปกติทางจิตใจ อันเกิดขึ้นภายในบุคคลนั้นตามทฤษฎีจิตวิเคราะห์(Pschoanalytic Theory)ของ Sigmund Freud หรือเกิดจากการเรียนรู้(learning) ที่ผิดพลาด

ในส่วนของการเรียนรู้ที่ผิดพลาดนั้น ทฤษฎีทางจิตวิทยาอธิบายว่า การกระทำผิดเกิดจากการขาดความสามารถในการเรียนรู้ แยกแยะความแตกต่างระหว่างปทัสถานที่ถูกกฎหมายกับผิดกฎหมาย และมีความเชื่อว่า การให้แรงเสริมทางลบ(การลงโทษ)ต่อพฤติกรรมของอาชญากรสามารถระงับยับยั้งการกระทำผิดได้ และควรให้แรงเสริมทางบวก(รางวัล)ต่อพฤติกรรมที่พึงปรารถนา

(ค) ทฤษฎีทางสังคมวิทยา(Sociological Theory) ให้ความสำคัญกับ โครงสร้างทางสังคม(social structure)และพฤติกรรมทางสังคม(social behavior)ของบุคคล เช่น ทฤษฎี Anomie ของ Merton ทฤษฎี Diferential Association ของ Edwin Sutherland เป็นต้น

ข้อสังเกตที่น่าสนใจของสำนักนี้ซึ่งตรงข้ามกับสำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมก็คือ การให้ความสำคัญกับ “ตัวผู้กระทำผิด” มากกว่า “การกระทำผิด” และกระบวนการคุมประพฤติได้แปรรูปแนวคิดดังกล่าวไปเป็นการใช้รายงานการสืบเสาะก่อนศาลพิพากษา(Presentence Investigation Report)(Abadinsky, 1988 : 377)

ยิ่งไปกว่านั้น นักวิชาการบางท่านยืนยันว่า ทฤษฎีทางจิตวิทยาและทฤษฎีทางสังคมวิทยามีอิทธิพลอย่างมากในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด โดยการบำบัดและแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน(therapy and rehabilitation in community)(Sykes and Cullen, 1992 : 16)

1.4.3 สำนักอาชญาวิทยาแบบป้องกันสังคม(Social Defense School) เป็นสำนักคิดที่เกิดขึ้นเพื่อผสมผสานสำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมกับปฏิธานนิยมเข้าด้วยกัน โดยเริ่มปรากฏแนวคิดนี้ในปี ค.ศ. 1943 สิ่งที่สำนักนี้ให้ความสนใจ คือ (1) บุคลิกภาพของผู้กระทำผิด (2) กฎหมายอาญา และ (3) การจัดสภาพแวดล้อมเพื่อสังคมที่ดีและเพื่อการป้องกันอาชญากรรม

หลักการของสำนักอาชญาวิทยาแบบป้องกันสังคม สรุปได้ดังนี้(Fox, 1981 : 40-42)

ก. วิธีการที่จะแก้ไขอาชญากรรมนั้นควรเป็นไปเพื่อการป้องกันสังคมมากกว่าการมุ่งลงโทษผู้กระทำผิด

ข. วิธีการป้องกันสังคม จะมุ่งทำให้ผู้กระทำผิดเลิกนิสัยเช่นนั้น โดยการรักษาเยียวยา ฟันฟู และให้การศึกษา

ค. นโยบายทางอาญาของการป้องกันสังคม จะมุ่งป้องกันอาชญากรรมเป็นรายบุคคล เพื่อให้ผู้กระทำผิดมีโอกาสเรียนรู้อะไรแบบทางสังคมอีกครั้ง (resocialization)

ง. เสริมสร้างกระบวนการที่ยึดหลักมนุษยธรรมในกฎหมายอาญาที่บัญญัติใหม่ เพื่อให้ผู้กระทำผิดมีความมั่นใจและรู้จักความรับผิดชอบ ตลอดจนส่งเสริมพัฒนาค่านิยมแห่งมนุษยชน

จ. กระบวนการที่จะสร้างจิตสำนึกแห่งมนุษยธรรมในงานยุติธรรม จะอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ของอาชญากรรมและบุคลิกภาพของผู้กระทำผิด

เห็นได้ว่า หลักการพื้นฐานของสำนักอาชญาวิทยาแบบป้องกันสังคม ก็คือเชื่อว่า การแก้ไขฟันฟูและ การเรียนรู้อะไรแบบทางสังคมจะให้ผลที่ดีกว่าการมุ่งลงโทษและแก้แค้น ซึ่งต่างจากสำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม อีกทั้งแตกต่างจากสำนักอาชญาวิทยาแบบปฏิฐานนิยมตรงที่สำนักนี้ได้นำหลักที่เน้นการใช้กฎหมายกลับมาใช้อีก (Fox, 1981 : 39-41)

1.5 ตัวแบบในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

จากแนวคิดของสำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม ได้พัฒนามาเป็นตัวแบบทางการแพทย์ (Medical Model) ที่ใช้ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ในช่วงปี ค.ศ. 1930 ถึง 1974 โดยจำลองวิธีการทางการแพทย์ให้ถือว่า ผู้กระทำผิดเป็น “ผู้ป่วย” คนหนึ่งซึ่งต้องการความช่วยเหลือ (Wroblewski and Hess, 1993 : 543) ความเจ็บป่วยนั้นอาจมาจากสภาวะทางกายภาพ ทางจิต หรือทางสังคมก็ได้ และจะมีกระบวนการเทียบเคียงกับการรักษาพยาบาล (Abadinsky, 1988 : 451) ได้แก่

การตรวจวินิจฉัยเบื้องต้น (examination) หากนำไปใช้ในกระบวนการแก้ไขผู้กระทำผิดจะเท่ากับ การทำรายงานการสืบเสาะและพินิจ ก่อนศาลพิพากษา (presentence investigation)
การวิเคราะห์ (diagnosis) หากนำไปใช้ในกระบวนการแก้ไขผู้กระทำผิดจะเท่ากับ การจำแนกผู้กระทำผิด (classification)

การรักษาเยียวยา(treatment) หากนำไปใช้ในกระบวนการแก้ไขผู้กระทำผิดจะเท่ากับ การใช้วิธีการแก้ไขฟื้นฟู(correctional programs)

แนวคิดแบบ Medical Model ได้รับความนิยมมาประมาณ 40 ปี มีอิทธิพลต่อการพิพากษาคดี โดยไม่กำหนดระยะเวลา(indeterminate sentence) และการพักการลงโทษ(parole) รวมถึงการคุมประพฤติ(Probation)ด้วย แต่ต่อมา Medical Model ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นวิธีการที่ “ประคบประหงมหรือตามใจ” อาชญากร จึงมีการเสนอตัวแบบใหม่ คือ ตัวแบบทางงานยุติธรรม(Justice Model) ในปีค.ศ. 1975 โดย David Fogel ผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร คณะกรรมการการบังคับใช้กฎหมายมลรัฐอิลลินอยส์(Allen and Simonsen, 1978 : 134) ผู้ซึ่งกล่าวว่า

... มีหลักฐานที่แสดงอย่างแน่ชัดว่า ผู้บริหารงานแก้ไขผู้กระทำผิดปฏิบัติงานที่ทวนกระแสของกฎหมายมาโดยตลอด พวกเขาไม่สนใจกับกระบวนการยุติธรรมซึ่งตำรวจและศาลให้ความสำคัญอย่างยิ่ง ... ในแง่ของงานยุติธรรมแล้วต้องการคนทำงานที่มีความรับผิดชอบและทำงานด้วยใจ(Abadinsky, 1988 : 453)

นอกจากนี้ยังมีผู้วิจารณ์ว่า กระบวนการยุติธรรมอเมริกัน ก่อนช่วงที่จะเน้นระเบียบแบบแผนหรือเน้นที่พิธีกรรมทางราชการมาจนละเลยการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง(Feeley, 1990; 27)

Wroblecki and Hess(1993 : 544) ได้กล่าวถึงข้อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง Medical Model กับ Justice Model ไว้อย่างชัดเจน (โปรดดูตารางที่ 1)

จากตารางที่ 1 นี้ แนวของ Justice Model จะเชื่อว่า ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน เนื่องจากเป็นผู้ชี้นำตนเอง(self-directed)ให้ประกอบอาชญากรรม มิใช่เป็นผู้ป่วยหรือเหยื่อของสังคม (victims of society)ตามแนวของ Medical Model

ประเด็น	Medical Model (1930-1974)	Justice Model (1974-ปัจจุบัน)
1. สาเหตุของอาชญากรรม	- เป็นโรคทางสังคมหรือเป็นโรคของบุคคล	- เป็นการปรับตัวตามสภาวะเงื่อนไขทางสังคม
2. ภาพพจน์ของผู้กระทำผิด	- เป็นผู้ป่วย เป็นผลพวงจากสังคม เศรษฐกิจหรือจากแรงผลักดันทางจิตที่อยู่นอกเหนือการควบคุม	- มีความสามารถที่จะแสดงจิตอันเป็นอิสระ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องกระทำความผิด
3. วัตถุประสงค์ในการแก้ไขผู้กระทำผิด	- เพื่อรักษาเยียวยาผู้กระทำผิดและสังคมให้คืนสู่สภาพเดิม	- เพื่อควบคุมผู้กระทำผิดด้วยหลักมนุษยธรรมตามคำพิพากษาและให้การแก้ไขผู้กระทำผิดที่สมัครใจ
4. ความรับผิดชอบของหน่วยงานและเรือนจำ	- เปลี่ยนแปลงผู้กระทำผิดให้สามารถกลับคืนสู่สังคม	- ควบคุม ดูแลผู้กระทำผิดอย่างเหมาะสม ด้วยหลักกฎหมาย และมุ่งป้องกันสังคม
5. บทบาทในการแก้ไขและลงโทษ	- ให้การแก้ไขผู้กระทำผิดทั้งที่สมัครใจและไม่สมัครใจ ใช้การลงโทษเป็นเครื่องมือในการบังคับรักษา มีหลักการว่าการลงโทษกับการแก้ไขเป็นเรื่องเดียวกัน	- ยอมรับเฉพาะการแก้ไขผู้กระทำผิดที่สมัครใจเท่านั้นและเห็นว่าการลงโทษกับการแก้ไขเป็นคนละเรื่องกัน เพราะการลงโทษเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคม แต่การแก้ไขเป็นไปเพื่อผู้กระทำผิดคนนั่นเอง
6. เป้าหมายในการบังคับใช้กฎหมาย(การพิพากษา)	- กำหนดเงื่อนไขเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู	- กำหนดเงื่อนไขตามความผิดที่กระทำ และยับยั้งการกระทำผิดในอนาคต
7. แบบของการพิพากษา	- ใช้คำพิพากษาแบบไม่กำหนดเวลาดำยตัว(Indeterminant)ยืดหยุ่นเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำผิด	- ใช้คำพิพากษาแบบกำหนดเวลาดำยตัว(Fixed Sentence)
8. กำหนดเวลาที่จะปล่อยตัว	- ทำโดยผู้เชี่ยวชาญ เช่น คณะกรรมการพักโทษ	- วางเงื่อนไขของคำพิพากษาโดยมีสูตรการคิดคำนวณ

ตารางที่ 1

จะเห็นว่า ความแตกต่างระหว่างตัวแบบทั้งสองค่อนข้างชัดเจนและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในแบบ Justice Model เป็นแนวโน้มของการแก้ไขผู้กระทำผิดในสหรัฐอเมริกาปัจจุบัน(Allen and Simonsen, 1978 : 528)ซึ่งก็มีข้อดีอีกประการหนึ่งคือ การคำนึงถึงสิทธิของผู้กระทำผิดมีเพิ่มมากขึ้น(Wrombleski and Hess, 1993 : 544) อันเป็นการทำให้เกิดความสมดุลย์ระหว่างการบริหารงานยุติธรรมแบบการควบคุมอาชญากรรม(Crime Control)กับแบบกระบวนการนิติธรรม(Due Process)

2. การคุมประพฤติ (Probation)

จากส่วนแรกของบทนี้ได้กล่าวถึงเรื่องการลงโทษ จะเห็นว่า ได้มีความพยายามของนักวิชาการ และนักคิดทั้งหลายที่จะปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตลอดเวลา อาจมีความคิดทั้งที่สอดคล้องและขัดแย้งกัน แต่สิ่งเหล่านั้นนั่นเองที่เป็นจุดเริ่มต้นของ วิธีการใหม่ ๆ ที่ต้องอาศัยระยะเวลาเป็นเครื่องพิสูจน์ และการคุมประพฤติก็นับเป็นมาตรการหนึ่งในจำนวนนั้น

2.1 ความหมายของการคุมประพฤติ

Herbert G. Callison (1983 : 101) กล่าวถึงรากศัพท์ของ Probation ว่า มาจากภาษาละติน คือ "Probare" หมายถึง การพยายามทดลองทำให้สำเร็จ หรือการพิสูจน์ (to try or to prove)

นัทธี จิตสว่าง (2529 : 42) กล่าวว่า ในระยะแรกคำว่า Probation ใช้ในความหมายของระยะเวลาในการทดสอบความพร้อมของนักบวชในศาสนาคริสต์ เมื่อนำคำนี้ไปใช้ ในการศึกษา จะใช้ในกรณีที่นักศึกษาทำคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด และต้องตกอยู่ในระหว่าง Probation หรือเรียกสั้น ๆ ว่า "PRO" หมายความว่า ถูกภาคทัณฑ์ไว้ก่อน เพื่อให้เรียนแก้ตัวอีกระยะหนึ่ง ถ้าคะแนนถึงเกณฑ์ก็จะพ้นสภาวะ Probation เมื่อมีการนำไปใช้ในระบบราชการ สำหรับข้าราชการที่เข้าใหม่ก็ต้องผ่านระยะ "ทดลองปฏิบัติราชการ" เช่น 6 เดือนก่อนจึงจะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการ เต็มตัว การให้ทดลองปฏิบัติราชการดังกล่าวเป็น Probation เช่นกัน

คำว่า Probation นี้ John Augustus บิดาแห่งการคุมประพฤตินำมาใช้เป็นคนแรก เพื่อขอประกันตัวผู้กระทำผิดจากศาล จากนั้นก็ใช้วิธีการดูแลสอดส่องให้ผู้กระทำผิดใช้ชีวิตในชุมชน (Abadinsky, 1987 : 18)

คำจำกัดความของ "การคุมประพฤติ (Probation)" ก่อนข้างจะมีหลากหลายมาก เนื่องจากนักวิชาการมีมุมมองที่ต่างกัน ผู้ศึกษาจึงได้ค้นคว้าคำจำกัดความของนักวิชาการทั้งหลาย ที่ใช้กันอยู่ในวงการทำงานยุติธรรมเท่าที่เห็นว่า ตรงประเด็นและน่าสนใจมานำเสนอ ดังนี้

ใน Dictionary of Criminology(1983 : 184)ได้ให้ความหมายว่า “การคุมประพฤติ(Probation) หมายถึง รูปแบบของการผูกมัดผู้กระทำความผิดให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการสอดส่องดูแลโดยพนักงานคุมประพฤติ “

Callison (1983 : 101) กล่าวว่า “การคุมประพฤติ หมายถึง คำพิพากษาของศาลที่ให้ดำเนินการแก่บุคคลใด ๆ แทน การส่งบุคคลนั้นเข้าเรือนจำ เป็นรูปแบบหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมาย หลังจากมีคำตัดสินว่ามีการ กระทำความผิดจริง”

ส่วน Dictionary of Legal Terms (1984 : 95) ให้คำจำกัดความว่า “การคุมประพฤติ หมายถึง คำพิพากษาของศาลซึ่งมิได้ทำให้ตัวจำเลยต้องถูกจองจำ แต่กำหนดให้จำเลยต้องไปรายงานตัวเป็นระยะ ๆ ต่อพนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer) ซึ่งเป็นผู้คอยดูแลสอดส่อง เพื่อให้แน่ใจว่าจำเลยที่ถูกคุมความประพฤติปฏิบัติตามกฎหมาย”

สุพจน์ สุโรจน์ (2525 : 115-116) อดีตผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติกลางคนแรก ก่อนมีการยกฐานะเป็นกรมคุมประพฤติ ได้ให้คำจำกัดความของการคุมประพฤติว่า หมายถึง อย่างเป็นทางการก่อนหน้า

1. สถานะทางกฎหมาย (Legal Status)

หมายถึง การที่ผู้กระทำความผิดจะถูกเรียกว่าผู้ถูกคุมความประพฤตินั้นจะต้อง เป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดมาก่อน และศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คุมความประพฤติผู้กระทำความผิดคนนั้นไว้ และให้อยู่ภายใต้การควบคุมสอดส่องของพนักงานคุมประพฤติ

2. คำพิพากษา หรือ คำสั่งของศาล (Sentence)

การที่ผู้กระทำความผิดคนใดจะถูกคุมความประพฤติได้นั้น ต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้คุมความประพฤติผู้กระทำความผิดคนนั้นก่อน เช่น ในประเทศอังกฤษ ศาลจะมีคำสั่ง ให้คุมความประพฤติจำเลยโดยตรง

3. กระบวนการยุติธรรม (Criminal Justice Process)

กระบวนการหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอนคือ

- 1) การสืบเสาะและพินิจจำเลย และทำรายงานเสนอต่อศาลก่อนจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และ

2) การควบคุมและสอดส่อง หลังจากศาลได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้คุมความประพฤติจำเลย โดยกำหนดเงื่อนไขให้จำเลยปฏิบัติตามที่ศาลได้กำหนดไว้ ถ้าผู้ถูกคุมความประพฤติฝ่าฝืนเงื่อนไข หรือกระทำความผิดขึ้นอีก พนักงานคุมความประพฤติจะต้องทำรายงานเสนอให้ศาล ทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่ในกรณีผู้ถูกคุมความประพฤติปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด ด้วยดี พนักงานคุมประพฤติก็จะต้องรายงานให้ศาลทราบเป็นครั้งคราว จนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาคุมประพฤติ และรายงานครั้งสุดท้ายเมื่อครบกำหนดระยะเวลาคุมความประพฤติแล้ว

4. ระบบงาน (System)

หมายความว่า จะต้อง มีหน่วยงานและการบริหารงานโดยมีสายการบังคับบัญชา จากสูงไปหาต่ำ คือตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุดไปจนถึงพนักงานคุมประพฤติและเจ้าหน้าที่ธุรการ ต่าง ๆ ระบบงานคุมประพฤติในบางประเทศก็มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระ ระดับกรม หรือคณะ กรรมการ และในบางแห่งก็มีระดับเป็นสำนักงานระดับกอง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดพอจะสรุปได้ว่า “การคุมประพฤติ” คือ กระบวนการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลแทนการส่งบุคคลนั้นเข้าเรือนจำ โดยให้อยู่ภายใต้การสอดส่องของพนักงานคุมประพฤติ เพื่อให้ผู้กระทำผิดปฏิบัติตามกฎหมาย

สำหรับผู้ศึกษามีความเห็น ว่า คำจำกัดความของการคุมประพฤติ น่าจะหมายถึง

“มาตรการทางกฎหมาย (Legal Measure) สำหรับผู้กระทำผิดซึ่งทำให้ศาลทราบภูมิหลังของจำเลยและสร้างทางเลือกแทนการจำกัติดิสภาพในเรือนจำ โดยผู้กระทำผิดจะอยู่ภายใต้การสอดส่องและดูแล(Supervision) ของพนักงานคุมประพฤติ ตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด”

ปัญหาที่มักมีผู้สงสัยเสมอก็คือ การคุมประพฤติเป็นการลงโทษ (Punishment) หรือไม่ หากพิจารณาตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 บัญญัติไว้แต่เพียงว่า

“โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำผิดมีดังนี้

- (1) โทษประหารชีวิต (Death)
- (2) จำคุก (Imprisonment or Incaiceration)
- (3) กักขัง (Confirement)

(4) ปรับ (Fine)

(5) ริบทรัพย์สิน (Confiscation of Property) “

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของไทย ศาลจะต้องมีคำพิพากษาให้รอลงอาญาก่อน จึงจะกำหนดเงื่อนไขให้มีการคุมความประพฤติ กล่าวคือ การคุมประพฤติเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษาให้รอลงโทษหรือการลงโทษ(สุพจน์ สุโรจน์, 2529: 654) จึงเห็นได้ว่ายังไม่มี การลงโทษทัณฑ์ใด ๆ ตามกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้จึงไม่ถือว่าการคุมประพฤติเป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งตรงกับแนวความคิดของต่างประเทศที่ถือว่า การคุมประพฤติเป็นทางเลือกที่ชอด้วยกฎหมายแทนการลงโทษจำคุก (Alternative to Incarceration) หรือเป็นการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (Non-institutional Treatment) หรือเป็นวิธีการหนึ่งในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน (Community - based Corrections) (Samaha, 1991 : 534-535) และเนื่องจากว่าการคุมประพฤติเป็นการนำระบบวิธีการแก้ไขมาจัดการกับผู้กระทำผิด โดยไม่ต้องการให้เกิดความเจ็บปวด แต่เป็นความพยายามป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดได้รับความทุกข์ จึงไม่มีเหตุผลใดมายืนยันว่า การคุมประพฤติเป็นวิธีการลงโทษ(Sutherland and Cressy, 1974 : 461 อ้างถึงใน วิไล จิวังกูร, 2528 : 6)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับความสับสนในการใช้คำว่า Probation ในความหมายว่า การคุมประพฤตินั้น นักวิชาการบางท่านเห็นว่า คำ Probation มิใช่แปลว่า การคุมประพฤติตรงตัวและควรมีการแปลใหม่ให้ตรงความหมายมากขึ้น

สุพจน์ สุโรจน์(2523, บันทึก, 14 มีนาคม 2523) ได้ให้คำอธิบาย ไว้ว่า หากกล่าวถึงการคุมประพฤติ จะมีความหมายถึง Probation ซึ่งรวมกระบวนการทั้งหมดของงานคุมประพฤติ คือ

1) การสืบเสาะและรายงานก่อนพิพากษา (Presentence Investigation)

2) การควบคุมและสอดส่อง (Supervision หรือ Probation Supervision)

แต่เมื่อกล่าวถึง “การคุมความประพฤติ” จะมีความหมายเฉพาะการควบคุมและสอดส่อง (Supervision) เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อแยกให้เห็นความแตกต่างในการใช้ศัพท์

ดังจะเห็นว่า กระทรวงยุติธรรมเรียกหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการสืบเสาะประวัติและดูแลผู้ที่พิพากษาให้รอลงอาญาโดยกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติว่า เป็น "สำนักงานคุมประพฤติกลาง (Central Probation Office)" ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.2522 ซึ่งต่อมาในปี 2534 ได้รับการยกฐานะเป็น "กรมคุมประพฤติ (Department of Probation)" ตามพระราชกฤษฎีกา มิได้ใช้คำว่า กรมคุมความประพฤติ

เจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านนี้เราเรียก "พนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer)" ตามชื่อกรม ส่วนผู้ที่ได้รับการรอลงอาญาและกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติ จะเรียกผู้นั้นว่า "ผู้ถูกคุมความประพฤติ (Probationer)" เนื่องจากเป็นบุคคลที่เข้ามาอยู่ในกระบวนการควบคุมและสอดส่อง

ในส่วนของบุคคลที่อยู่ในขั้นตอนแรกคือ ถูกตรวจสอบประวัติก่อนศาลพิพากษา จะเรียก ว่าเป็น "จำเลย (Defendant)" ตามปกติ

นัทธี จิตสว่าง (2529 : 47) ได้เสนอความเห็น ว่า Probation ไม่น่าแปลว่า การคุมประพฤติ และได้เสนอทางเลือกไว้ 2 ทาง คือ

1. ให้แปลคำว่า Probation ใหม่เป็น "ระบบคุมประพฤติ" หรือ "การทดสอบความประพฤติ" * แทนคำว่า "การคุมประพฤติ" โดยศัพท์ใหม่นั้นจะรวมทั้งขั้นตอนสืบเสาะและสอดส่อง ส่วนคำว่า "การคุมประพฤติ" จะหมายถึงเฉพาะถึง การสอดส่อง (Supervision) อย่างเดียวเท่านั้น

2. ให้คำเดิมคือ Probation แปลเป็นภาษาไทยว่า "การคุมประพฤติ" แต่ไม่ควร ใช้ การคุมประพฤติในความหมายของการดูแลและสอดส่อง (Supervision) และควรหลีกเลี่ยง การใช้ การคุมประพฤติในชั้นชะลอการฟ้องของอัยการ หรือชั้นพักการลงโทษในของราชทัณฑ์

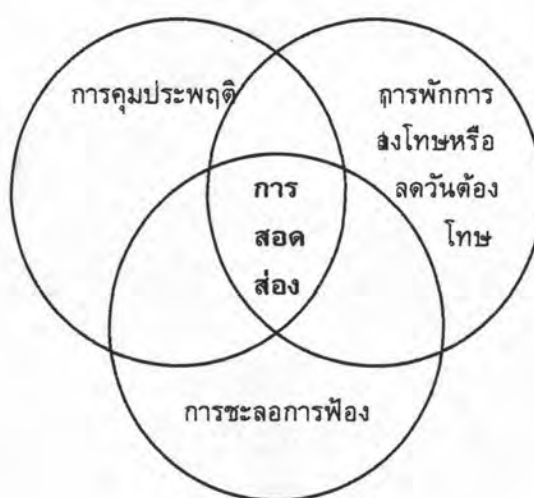
ในเรื่องนี้ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับทางเลือกที่สอง เนื่องจากการคุมประพฤติเป็นคำที่ใช้มานานมากแล้ว แม้การแปลอาจจะคลาดเคลื่อนไปบ้าง แต่ก็มิได้ทำให้ความหมายผิดไปจนเกินควร

* เคยมีผู้ใช้คำนี้ ในบทความเรื่อง "ปัญหาเรื่องการรอลงอาญาจำเลย" เขียนโดย นายศิริ อิศวานนท์ ในบทบัณฑิตย์ เล่มที่ 12 ตอน 1 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2483

นอกจากนี้ พ.ต.อ.(พิเศษ)ชาย เสวิกุล (2506 : 369) ได้ให้ความหมายค่อนข้างชัดเจนของ Probation เมื่อ 30 ปีล่วงมาแล้วว่า “การคุมประพฤติ (Probation) ก็คือ การที่ศาลปลดปล่อยผู้กระทำผิด โดยรอการกำหนดโทษ รอการลงโทษ หรือภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้นั้นต้องไม่กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่ ศาล กำหนดไว้และจะต้องอยู่ภายใต้การสอดส่องแนะนำ (Supervision) ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเรียกว่า พนักงานคุม ประพฤติ (Probation Officer) “

ดังนั้นการให้ความหมาย Probation ว่า “การคุมประพฤติ” จึงน่าจะพอรับฟังได้ โดยใช้ในความ หมายที่ รศ.สุพจน์ สุโรจน์ ได้อธิบายความหมายไว้ กล่าวคือ หากกล่าวถึง “การคุมประพฤติ” จะหมายถึง การทำงาน 2 ขั้นตอน คือ สืบเสาะและรายงานก่อนศาลพิพากษากับการสอดส่องหลังจากศาลพิพากษาให้คุม ความประพฤติ ส่วนคำว่า “การคุมความประพฤติ” จะมีความหมายเฉพาะการสอดส่อง (Supervision) เท่านั้น

ผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมว่า เราอาจเรียกขั้นตอนที่ศาลสั่งควบคุมและสอดส่อง หรือคุมความ ประพฤติจำเลย ว่า เป็นขั้นตอนที่ศาลสั่งให้สอดส่อง (Supervision) จำเลยอาจจะชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะการสอด ส่องนั้นอาจเป็นขั้นตอนในการสอดส่อง จากคำสั่งศาลในงานคุมประพฤติ (Probation Supervision) หรือเป็น การสอดส่องในงานพักการลงโทษของราชทัณฑ์ (Parole Supervision) หรืออาจเป็นการสอดส่องในงาน ชะลอการฟ้องของอัยการ (Supervision in Suspension of Prosecution) การใช้คำว่าสอดส่องจะทำให้ไม่เกิด ความสับสนกับคำว่า “คุมประพฤติ” หรือ “คุมความประพฤติ” (ดูภาพที่ 1) ซึ่งในอนาคตอาจมีการร่วมมือ



ภาพที่ 1

ประสานงาน ในการสอดส่องดูแลผู้ถูกคุมความประพฤติ (probationer) ผู้ได้รับการพักการลงโทษ (parolee) และผู้ต้องหา (the accused) ที่ได้รับการชะลอการฟ้อง หรือใช้ข้อมูลเพื่อการตรวจสอบประวัติผู้กระทำผิดร่วมกัน

นอกจากนี้การใช้คำว่า “ควบคุมและสอดส่อง” อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดขึ้นได้ เนื่องจากคำว่า “ควบคุม” ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(21) หมายถึง การคุมหรือการกักขังผู้ถูกจับโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างสืบสวนและสอบสวน แต่พนักงานคุมประพฤตินปัจจุบันยังไม่มีอำนาจเช่นนั้น

2.2 วิวัฒนาการทางกฎหมายของการคุมประพฤติก่อนศตวรรษที่ 19

การคุมประพฤตินี้ได้กำเนิดขึ้นมาโดยปราศจากประวัติศาสตร์ของตัวเอง หากย้อนเวลากลับไปก่อนศตวรรษที่ 19 ในประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ได้มีการสร้างวิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด อันถือว่าเป็นจุดก่อให้เกิดวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน Carter, Glaser และ Wilkins (1984 : 4-5) ได้แจกแจงรายละเอียดวิธีปฏิบัติเหล่านั้นไว้ดังนี้

1. การได้รับประโยชน์เนื่องจากเป็นนักบวช (Benefit of Clergy) เป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดได้รับการตัดสินว่ามีความผิดจริง (Conviction) แล้ว แต่ก่อนที่จะมีคำพิพากษาลงโทษ (Judgement)* ผู้กระทำผิดบางประเภท อันได้แก่ บาทหลวง แมชี ผู้พิสูจน์ต่อศาลได้ว่าตนสามารถอ่านและเขียนหนังสือได้ จะได้รับการยกเว้นโทษ หรือได้รับการลดหย่อนโทษ ต่อมาประโยชน์ดังกล่าวได้ขยายออกไปกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายสำเร็จบุคคลทั่วไป จึงถูกยกเลิกในเวลาต่อมา

แม้ว่าวิธีปฏิบัติดังกล่าวจะมีใช้ต้นฉบับของการคุมประพฤตินี้โดยตรง แต่แนวคิดของการได้รับประโยชน์เนื่องจากเป็นนักบวช แสดงภาพของศาลที่จะบรรเทาการลงโทษรุนแรง ตามกรอบแห่งกฎหมายและ

* กระบวนการศาลในระบบ Common แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน เรียกว่า Bifurcated Process หรือ Bifurcated Trials ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานโดยคณะลูกขุน ว่าจำเลยกระทำผิดหรือไม่ หากพบว่าผิดจริง จึงเข้าสู่ขั้นตอนที่สอง คือพิพากษาโทษโดยผู้พิพากษา โปรดดูรายละเอียดในบทความเรื่อง “การพิจารณาคดีของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา : ระบบพิจารณาแบบไบเฟอร์เคชัน” โดย ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2521

ในความคิดเห็นของ Sykes และ Cullen(1992 : 472) เห็นว่า ประโยชน์เนื่องจากการเป็นนักบวชนี้เองที่เป็นต้นแบบหรือมีอิทธิพลต่อการคุมประพฤติมากที่สุด

2. การรอกการลงโทษโดยศาล (Judicial Reprieve) เป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจ รอกการกำหนดโทษ (Suspension of Imposition) หรือรอกการกำหนดโทษ (Suspension of Execution) ไว้ชั่วคราว เพื่อให้ผู้กระทำความผิดยื่นขอรับการอภัยโทษ หรือเพื่อเป็นการให้เวลาที่ยืดหยุ่นสำหรับผู้พิพากษา ซึ่งไม่แน่ใจในน้ำหนักพยานหลักฐาน ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตัวผู้กระทำความผิด วิธีนี้เป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากวิธีพิจารณาคดีอาญาในระบบ Common Law สมัยนั้น ผู้ที่ถูกตัดสินว่า กระทำความผิดไม่มีสิทธิอุทธรณ์ และไม่มีสิทธิขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่

วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นการรอกการลงอาญาไว้ชั่วคราว แต่ก็ยังเป็นแนวปฏิบัติที่สร้างหนทางแห่งพัฒนาการของการคุมประพฤติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

3. การปล่อยตัวไปชั่วคราวโดยให้คำมั่นสัญญาต่อศาล (Recognizance) เป็นกรณีที่ศาลกำหนดให้บุคคลซึ่งนำเชื่อว่า จะกระทำความผิดในอนาคต ได้สร้างความมั่นใจให้กับสาธารณชนว่าเขาจะไม่ประพฤติตนเช่นนั้น โดยมีกำหนดพันธะไว้ (มีประกัน) บางประการกับรัฐแล้วปล่อยตัวไป และรัฐสามารถบังคับตามพันธะนั้นได้ หากไม่มีปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดขึ้น (เทียบได้กับการเรียกประกันทัณฑ์บนในวิธีการเพื่อความปลอดภัย - ผู้ศึกษา)

ในช่วงเริ่มแรก วิธีนี้ใช้กับบุคคลที่ยังมิได้เป็นผู้กระทำความผิด ต่อมาได้ขยายผลไปถึงผู้ต้องหาซึ่งจะต้องให้คำมั่นในการปรากฏต่อศาล หากบุคคลนั้นได้รับการปล่อยชั่วคราวก่อนการพิจารณาคดี ต่อมาได้มีการใช้วิธีปล่อยตัวไปชั่วคราวเช่นนี้ในรูปของคำสั่งศาล ในฐานะที่เป็น "มาตรการของงานยุติธรรมเพื่อการป้องกัน (Measure of Preventive Justice)" โดยมีจุดประสงค์ให้บุคคลนั้นเป็นผู้รู้จักเคารพกฎหมายในอนาคต

การปล่อยตัวชั่วคราวโดยให้คำมั่นสัญญานี้ อาจกระทำได้โดยมีหลักประกันหรือไม่ก็ได้ หากมีหลักประกัน ได้มีการใช้วิธีประกันด้วยบุคคล ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐในพฤติกรรมของผู้ได้รับการปลดปล่อย ข้อสันนิษฐานการใช้หลักประกันด้วยบุคคลก็คือ ความเชื่อที่ว่า "ความรับผิดชอบของผู้ประกันตนเองต่อรัฐ ในนามของผู้กระทำความผิด จะสร้างความกดดันอย่างยิ่งให้กับผู้กระทำความผิด ในการประพฤติปฏิบัติตนต่อไป"

นอกจากนี้วิธีการปล่อยตัวชั่วคราวดังกล่าวยังประกอบไปด้วยเงื่อนไขบางประการ ให้ผู้กระทำผิดต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาสู่วิธีการสอดส่องในปัจจุบัน รวมถึงการประกันบุคคลด้วยหลักทรัพย์ อาจกล่าวได้ว่า วิธีปฏิบัติหลังสุดนี้เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อวิวัฒนาการของการคุมประพฤติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการรอกการลงโทษ การให้อิสราภาพแทนโทษจำคุก การสร้างเงื่อนไขในการปลดปล่อย และการเพิกถอนอิสราภาพหากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไข

การใช้วิธีการหรือกระบวนการทางกฎหมายในการปล่อยตัวไปชั่วคราวโดยให้คำมั่นสัญญาต่อศาล (Recognizance) โดยมีและไม่มีหลักประกัน เป็นการปล่อยตัวผู้กระทำผิดโดยมีเงื่อนไขนั่นเอง นักวิชาการบางท่านถือเสมือนว่าเป็นต้นแบบของกฎหมายที่ให้มีการรอลงอาญาและการคุมประพฤติ

นอกเหนือแนวคิด 3 ประการดังกล่าว ยังมีวิธีปฏิบัติอื่นเป็นที่มาของการคุมประพฤติ อีก 2 ประการดังนี้

ก) การเก็บเข้าสำนวน (Filing of Cases) เป็นกรณีที่ศาลรอกการกำหนดโทษ เนื่องจากศาลเห็นว่ามีความผิดอันควรปราณี แต่การปล่อยตัวจะต้องได้รับความยินยอมจากจำเลยและอัยการก่อน การที่ศาลสั่งเก็บสำนวนด้วยวิธีนี้ต่างกับคดีที่ตัดสินเสร็จสิ้นแล้ว เนื่องจากศาลมีอำนาจที่จะนำขึ้นมาพิจารณาเมื่อใดก็ได้ เมื่อมีการร้องขอของคุณความ

ข) สิทธิขอลี้ภัยในวัด (Right of Sanctuary) เป็นกรณีที่วัดหรือโบสถ์ในคริสตศาสนาของประเทศอังกฤษ มีศาลพิจารณาคดีผู้กระทำผิดทางอาญาของตนเอง แต่ยกเว้นโทษประหารชีวิต ดังนั้น ผู้ใดที่กระทำผิดกฎหมายบ้านเมือง จึงหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในวัดเพื่อให้รอดพ้นโทษประหาร แต่สิทธินี้ถูกยกเลิกไปเมื่อปี ค.ศ.1623 (สุพจน์ สุโรจน์, 2529 : 597)

2.3 วิวัฒนาการทางกฎหมายของการคุมประพฤติในศตวรรษที่ 19 และ 20

ในประเทศอังกฤษซึ่งมีระบบกฎหมายแบบ Common Law ได้ใช้วิธีการรอกการลงโทษและรอกการกำหนดโทษ โดยอิงหลักของ Judicial Reprieve มาโดยตลอดซึ่งเป็นการรอกการลงโทษ(suspend the execution of sentence) หรือรอกการกำหนดโทษ(suspend the imposition of sentence) หรือรอกการกำหนดโทษเพียงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งหรือชั่วคราว ผู้กระทำผิดยังต้องกลับมาสู่การพิจารณาคดีของศาลอีกดังกล่าวแล้วข้างต้น

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกายุคแรก ๆ ก็ได้ใช้หลักการลงโทษและรอกการกำหนดโทษชั่วคราว เช่นกันทั้งที่มีได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ต่อมาในกลางศตวรรษที่ 19 ศาลของสหรัฐอเมริกาจำนวนมากเลือกใช้วิธีการรอกการลงโทษและรอกการกำหนดโทษ ที่ยิ่งไปกว่าการปล่อยตัวชั่วคราวโดยมีเงื่อนไขหรือประกันตัว นั่นคือการพิพากษาให้รอลงอาญาโดยไม่กำหนดระยะเวลาที่แน่นอน(indefinite suspension of sentence)

แนวปฏิบัติดังกล่าวของศาลก่อให้เกิดการโต้แย้งขึ้น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกเห็นว่า แนวคิดเกี่ยวกับ Judicial Reprieve ในระบบ Common Law ได้ให้อำนาจต่อเนื่องแก่ศาลในการรอลงอาญาโดยไม่จำเป็นต้องมีกำหนดเวลาแน่นอน แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า Judicial Reprieve เป็นเงื่อนไขลักษณะพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษนานมาแล้วมิได้เกิดในสหรัฐอเมริกา จึงมีหลักเกณฑ์ห้ามอุทธรณ์และห้ามนำคดีขึ้นพิจารณาใหม่ นอกจากนี้ ยังให้เหตุผลเพิ่มเติมอีกว่า การรอลงอาญาที่ไม่กำหนดเวลาเป็นการละเมิดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจ(the separation of power) โดยการก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจบริหาร อันได้แก่ อำนาจในการรอกภัยโทษและลดโทษ

การโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตอำนาจของศาลที่จะยืดเวลาในการลงโทษผู้กระทำความผิดมีผลอย่างใหญ่หลวงต่อการออกกฎหมายคุมประพฤติในเวลาต่อมา(Carter et al., 1984 : 5) เนื่องจาก ท้ายที่สุด ศาลฎีกาแห่งสหรัฐได้มีคำพิพากษาในคดี Killits* เมื่อปี ค.ศ. 1961 ว่า ศาลฎีกาไม่เห็นชอบกับการอ้างกฎหมายของอังกฤษโดยอิงหลัก Judicial Reprieve ที่ทำให้ศาลมีอำนาจรอลงอาญาโดยไม่มีการกำหนดเวลา แต่ศาลฎีกายอมรับการรอลงอาญาแบบมีกำหนดเวลา โดยการกำหนดระยะเวลาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล และยังขยายความต่อไปด้วยว่า รัฐสภาของสหรัฐ (Congress) สามารถที่ออกกฎหมายให้อำนาจศาลในการรอลงอาญาทั้งแบบกำหนดเวลาและไม่กำหนดเวลา ซึ่งเป็นความเห็นที่พ้องกับคำพิพากษาของศาลรัฐนิวยอร์ก** ซึ่งวางหลักไว้ว่า ศาลมีอำนาจที่จะรอลงอาญาแบบไม่กำหนดเวลาได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

* Killits Case [ex parte United States, 242 U.S., 37 S. Ct. 72, 61 L. Ed. 129(1961)]

** New York Decision (People ex rel. Forsythe v. Court of Sessions, 141 N.Y. 288, 36 N.E.386)

ความสำคัญของคดี Killits ทำให้เกิดการยอมรับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายให้อำนาจศาลในการรอลงอาญา ทั้งเป็นการกระตุ้นให้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการรอลงอาญาและการคุมประพฤติ ในประเทศสหรัฐอเมริกา(United Nations, 1951: 26)

จากประวัติศาสตร์ของพัฒนาการที่กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า การคุมประพฤติเป็นการแปลงรูปมาจากการรอลงอาญานั้นเอง โดยค่อย ๆ ได้รับการยอมรับและพัฒนาขึ้นทั้งในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือกันว่าเป็นผู้บุกเบิกงานคุมประพฤติ และเป็นต้นแบบให้ประเทศต่าง ๆ นำไปบัญญัติเป็นกฎหมายคุมประพฤติของตน โดยมีข้อนำสังเกต คือ การบุกเบิกของประเทศทั้งสองเกิดขึ้นพร้อมกัน ในปี ค.ศ. 1841 (วิล จิวังกูร, 2528 : 24) ตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ของไทย

2.3.1 การบัญญัติกฎหมายคุมประพฤติในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1841 ผู้พิพากษาเมืองเบอร์มิงแฮมได้เริ่มใช้วิธีการรอลงโทษเด็กกระทำผิดโดยให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองเป็นผู้สอดส่อง ทั้งยังให้เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยในการสอดส่องดูแลด้วย ต่อมาอีกไม่นาน ผู้พิพากษาแห่งพอร์ตสมัท ได้ใช้วิธี Recognizance โดยมีหลักทรัพย์ประกัน โดยมีเจ้าหน้าที่สอบถามพิเศษ(Inquiry Officer) ช่วยสอดส่องความประพฤติผู้กระทำผิดเหล่านั้น จากนั้นอาสาสมัครจากองค์กรศาสนาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่อง ช่วยเหลือผู้กระทำผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งล้วนเป็นที่มาของการจัดตั้งระบบการใช้พนักงานคุมประพฤติอีกด้วย

การออกกฎหมายที่ถือว่าเป็นกฎหมายคุมประพฤตินับแรก คือ พระราชบัญญัติอำนาจศาลแขวง ปี ค.ศ. 1879 (The Summary Jurisdiction Act of 1879) ซึ่งมีบัญญัติเฉพาะเรื่องการปล่อยตัวผู้กระทำผิดชั่วคราว (Recognizance) เท่านั้น ยังไม่มีบทบัญญัติให้คุมความประพฤติผู้กระทำผิดแต่อย่างใด

ต่อมาได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างกฎหมายคุมประพฤติในปี ค.ศ. 1881 และ 1886 แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภา จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1887 กฎหมายคุมประพฤติที่เป็นรูปเป็นร่างและผ่านความเห็นชอบของสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติคุมประพฤติผู้กระทำผิดครั้งแรก(Probation of First Offenders Acts 1887) แต่ก็ยังขาดกระบวนการสอดส่องอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการคุมประพฤติ ต่อมาในปี ค.ศ.

1907 มีการตราพระราชบัญญัติการคุมประพฤติผู้กระทำผิด(Probation of Offenders Act 1907) ที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น โดยมีบทบัญญัติให้มีการสอดส่องผู้กระทำผิดด้วย โดยมีได้มีข้อจำกัดว่าให้ใช้วิธีคุมประพฤติเฉพาะกับผู้กระทำผิดครั้งแรกเท่านั้น และเริ่มใช้ระบบการแต่งตั้ง การรับเงินเดือนของพนักงานคุมประพฤติในศาล

ใน ปี ค.ศ. 1948 พระราชบัญญัติงานยุติธรรมทางอาญา(Criminal Justice Act 1948) ได้เข้ามาแทนที่กฎหมายคุมประพฤติเดิม เพิ่มเติมหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ เช่น การจัดองค์กร การดำเนินงาน เป็นต้น กฎหมายคุมประพฤติของอังกฤษ ได้พัฒนามาจนสมบูรณ์แบบในปี ค.ศ. 1970(Criminal Justice Act 1970) โดยการบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งคุมประพฤติได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาให้รอลงอาญา ก่อน(วิไล จิวังกูร, 2528 : 24-29)

2.3.2 การบัญญัติกฎหมายคุมประพฤติในประเทศสหรัฐอเมริกา

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ในปี ค.ศ. 1836 ให้อำนาจศาลชั้นต้นปล่อยตัวผู้กระทำผิดคดีหุโทษโดยมีหลักประกันภายใต้ หลัก Recognizance โดยมีใช้เพียงแต่ยึดหลักของมนุษยธรรมเท่านั้น แต่ยังพิจารณาถึงการแก้ไขฟื้นฟูให้บุคคลนั้นกลับตนเป็นพลเมืองที่เคารพกฎหมาย

กฎหมายคุมประพฤติในประเทศนี้ พัฒนามาจากการใช้รูปแบบการคุมประพฤติที่เป็นระบบของชาวเมืองบอสตันคนหนึ่งเมื่อปี ค.ศ. 1841 คือ John Augustus ช่างทำรองเท้าผู้ซึ่งสร้างความไว้วางใจให้ศาลปล่อยตัวผู้กระทำผิดคดีเมาสุรารายหนึ่งที่ศาลกำลังจะพิพากษาลงโทษจำคุก โดยให้ Augustus นำตัวไปดูแลแก้ไขเป็นเวลา 3 สัปดาห์และรับรองว่าจะนำตัวชายผู้นั้น กลับมาขึ้นศาลอีกครั้งเพื่อชำระค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งปรากฏว่า Augustus ได้นำตัว “ผู้ถูกคุมความประพฤติ(probationer)” รายแรกของสหรัฐอเมริกาพบศาลในสภาพที่เป็นปกติทำให้ผู้พิพากษาประทับใจมากและสั่งปรับผู้กระทำผิดเพียงเล็กน้อยและรอลงอาญา 6 เดือน ในระยะเวลาที่ต่อเนื่องถึง 18 ปี จากปี ค.ศ. 1841 ถึง 1859 Augustus ได้ดำเนินวิธีการช่วยเหลือผู้กระทำผิดด้วยวิธีการคุมความประพฤติจำนวนถึง 1,956 ราย ในจำนวนนี้มีเพียงรายเดียวที่ฝ่าฝืนเงื่อนไข (Lindner and Savarese, 1984 : 3-12, quoted in Champion, 1990 : 118-119) John Augustus จึงได้รับการยกย่องว่า เป็นบุคคลแรกที่ผานการรอลงอาญากับการคุมความประพฤติเข้าด้วยกัน

มลรัฐแมสซาชูเซตส์ได้ผ่านกฎหมายฉบับสำคัญในประวัติศาสตร์ของการคุมประพฤติเมื่อปี ค.ศ. 1878 โดยบัญญัติให้เทศบาลเมืองบอสตันมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติเป็นเจ้าพนักงานประจำศาลอาญา ภายใต้การควบคุมของกองบัญชาการตำรวจเมืองบอสตัน กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ว่า บุคคลที่ได้รับการปฏิบัติด้วยวิธคุมประพฤติ ได้แก่บุคคลที่มีเหตุผลอันควรเชื่อว่าสามารถแก้ไขตนเองได้โดยไม่ต้องใช้วิธีการลงโทษ อีกทั้งไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเพศ อายุ หรือความร้ายแรงของการกระทำผิด อีกทั้ง ยังได้บัญญัติถึงหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติไว้ดังนี้

. . .ให้[พนักงานคุมประพฤติ]เข้าร่วม[กระบวนการ]ในศาล โดยมีหน้าที่ดำเนินการสืบเสาะ[ประวัติ]บุคคลที่ถูกตัดสินว่ากระทำผิดจริง พร้อมทั้งทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อศาลว่าสมควรใช้วิธีการคุมความประพฤติบุคคลรายนั้นหรือไม่ [ในกรณีที่ศาลสั่งให้คุมประความประพฤติ]ให้มีหน้าที่ไปเยี่ยมเยียนผู้ถูกคุมความประพฤติ และทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าตำรวจเป็นระยะ ๆ และมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้ถูกคุมความประพฤติเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นไปกระทำผิดขึ้นอีก (United Nations, 1951 : 31-32) . . .

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีเมืองบอสตันยังมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสม (suitable person) ให้เป็นพนักงานคุมประพฤติ โดยอาจพิจารณาคัดเลือกจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเมืองบอสตันหรือบุคคลทั่วไปก็ได้ ข้อน่าสังเกตอย่างยิ่งสำหรับกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การให้อำนาจพนักงานคุมประพฤติในการจับกุม (re-arrest)ผู้ถูกคุมความประพฤติ โดยไม่ต้องมีหมายจับแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าตำรวจก่อน จากนั้นศาลก็จะพิพากษาลงโทษต่อไป (Carter et. al., 1984 : 6)

ในปี ค.ศ. 1880 ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ได้ออกกฎหมายให้สิทธิทุกเมืองในการแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติ และในปี ค.ศ. 1881 กฎหมายได้อินอำนาจการแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติจากนายกเทศมนตรีไปให้ศาลชั้นต้น และกำหนดศาลชั้นต้น ให้ทุกศาลในรัฐจะต้องมีพนักงานคุมประพฤติ ระบบคุมประพฤติได้ขยายต่อเนื่องไปยังศาลสูง ในปี ค.ศ. 1898

แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งให้มีพนักงานคุมประพฤติในมลรัฐแมสซาชูเซตส์แล้วก็ตาม ศาลก็ยังไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการสั่งให้คุมความประพฤติได้โดยตรง แต่มลรัฐมิสซูรีและเวอร์มอนท์กลับออกกฎหมายให้อำนาจดังกล่าวในปี ค.ศ. 1897 และ 1898 ตามลำดับ จากนั้นในปี ค.ศ. 1899 มลรัฐอิลลินอยส์และมินนิโซตาอนุญาตให้ใช้วิธคุมประพฤติเฉพาะในเด็กกระทำผิดเท่านั้น ในปีเดียวกันนี้ มลรัฐโรดไอแลนด์

ดำเนินการให้มีการคุมประพฤติทั่วทั้งรัฐภายใต้การควบคุมของมลรัฐ ขณะที่มลรัฐเวอร์มอนท์กระจายอำนาจให้แต่ละเขต(county)ของมลรัฐบริหารงานเอง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1957 กฎหมายคุมประพฤติจึงได้มีขึ้นครบทุกมลรัฐ

ในส่วนของการใช้ระบบคุมประพฤติสำหรับรัฐบาลกลาง(Federal Probation) ได้มีการเคลื่อนไหวมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1909 และสำเร็จลงในปี ค.ศ. 1925 เมื่อมีการผ่านกฎหมายคุมประพฤติรัฐบาลกลาง (Federal Probation Act) เนื้อความในกฎหมายดังกล่าวที่สำคัญและน่าสนใจก็คือ การให้อำนาจพนักงานคุมประพฤติจับกุมผู้ถูกคุมความประพฤติได้โดยไม่ต้องมีหมายจับระหว่างถูกคุมความประพฤติ และพนักงานคุมประพฤติสามารถใช้วิธีการใด ๆ ที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือ ปรับปรุงความประพฤติผู้กระทำผิด โดยไม่ขัดกับเงื่อนไขที่ศาลกำหนดไว้ และผู้พิพากษาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนพนักงานคุมประพฤติ (วิลโลว์ จิวังกูร, 2528 : 36)

2.4 ปรัชญาการคุมประพฤติ (Philosophy of Probation)

เมื่อพิจารณาจากปณิธานแรกเริ่มของผู้บุกเบิกงานคุมประพฤติคือ John Augustus จะเห็นว่า มีจุดประสงค์ที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดให้ดีขึ้น โดยเริ่มต้นจากคนเมาสุราและพวกลักเล็กขโมยน้อย ขั้นตอนของ Augustus เริ่มตั้งแต่การช่วยประกันตัวผู้กระทำผิดในศาล หาที่พักและอาหาร รวมถึงงานให้กับบุคคลเหล่านั้นด้วยจิตใจที่โอบอ้อมอารีและมีสัมพันธภาพที่ดี กล่าวโดยสรุปแล้ว Augustus ใช้วิธีการคุมความประพฤติที่ค่อนข้างเคร่งครัด ใช้การช่วยเหลือส่วนบุคคลแบบตัวต่อตัว อีกทั้งยังให้การช่วยเหลือด้านการเงินอีกด้วย ดังนั้นปรัชญาหลักของการคุมประพฤติตั้งแต่สมัย Augustus จนถึงปัจจุบันก็คือ การแก้ไขฟื้นฟู(Rehabilitation)ผู้กระทำผิด นั่นเอง

แม้ว่าในปัจจุบัน งานของพนักงานคุมประพฤติ จะกลายเป็นงานราชการที่เน้นหนักไปทางด้านงาน เอกสาร และต้องสอดส่องดูแลผู้ถูกคุมความประพฤติจำนวนมาก ในขณะที่อัตรากำลังน้อย จึงอาจเป็นการยากที่จะรักษาปรัชญาดั้งเดิมของการคุมประพฤติ อย่างไรก็ตาม ปรัชญาที่มุ่งแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ยังคงต้องคงอยู่ต่อไป แต่ปรัชญาร่วมสมัยของการคุมประพฤติที่เกิดขึ้นใหม่ในยุคนี้ก็คือ ปรัชญาที่มุ่งควบคุมผู้กระทำผิด(offender control) ซึ่งเชื่อว่า แม้ไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้เต็มที่ แต่อย่างน้อยก็สามารถ

ที่จะสร้างยุทธวิธีในการควบคุมพฤติกรรมผู้กระทำผิดอย่างได้ผล ระหว่างการคุมความประพฤติ และปรัชญาที่มุ่งควบคุมนี้อาจถูกจัดลำดับความสำคัญให้มาก่อนปรัชญาดั้งเดิม (Champion, 1990 : 121)

นักวิชาการหลายท่าน เชื่อว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องกันใกล้ชิดกับปรัชญาของการคุมประพฤติในปัจจุบัน ได้แก่

1. การลงโทษ(punishment) ซึ่งจะมีขึ้นหากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการคุมความประพฤติ โดยผู้ถูกคุมความประพฤติอาจถูกเพิกถอนการคุมความประพฤติ หรือการที่ศาลสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมคำสั่งศาลให้หักเงินเดือนผู้ถูกคุมความประพฤติเพื่อผ่อนชำระค่าปรับ รวมถึงการให้ทำงานสาธารณะ ดังนั้นจะเห็นว่า แม้การคุมประพฤติโดยตัวของมันเองจะมีใช้การลงโทษ แต่ก็มีผลสืบเนื่องอันเป็นสภาพบังคับ
2. เพื่อการข่มขู่ยับยั้ง(deterrence) ไม่ให้ผู้ถูกคุมความประพฤติกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก โดยพิจารณาที่ระดับของการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลนั้น
3. การกลับคืนสู่ชุมชน(community reintegration) โดยการให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำงานหาเลี้ยงครอบครัวตามปกติ ไม่ต้องพบกับสภาพแวดล้อมในเรือนจำอันมีอิทธิพลต่อการก่ออาชญากรรม
4. การควบคุมอาชญากรรม(crime control) โดยการออกสอดส่องดูแล และตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติเป็นระยะ ๆ (Champion, 1990 : 125-127)

2.5 วัตถุประสงค์ของการคุมประพฤติ (Objectives of Probation)

จากปรัชญาของการคุมประพฤติจึงพัฒนามาเป็นวัตถุประสงค์ของการคุมประพฤติ Carter และคณะ (1984 : 7-10) ได้สรุปวัตถุประสงค์หลักของการคุมประพฤติผู้ใหญ่ว่ามีดังนี้

1. ป้องกันชุมชน (community protection) จากพฤติกรรมต่อต้านสังคม (anti-social behavior) โดย
 - 1.1 ประเมินลักษณะและระดับอันตรายของบุคคล โดยกระบวนการสืบเสาะและพินิจและสอดส่องดูแล
 - 1.2 ประเมินความเป็นไปได้ที่บุคคลในกระบวนการคุมประพฤติ จะกระทำผิดซ้ำ
 - 1.3 เสนอความเห็นต่อศาลว่า ควรใช้วิธีการใดกับผู้กระทำผิดที่น่าจะเป็นการปกป้องชุมชนมากที่สุด ในคดีที่มีการสืบเสาะและพินิจ

1.4 ดำเนินการสอดส่องดูแล บุคคลที่ศาลสั่งให้คุมความประพฤติเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองชุมชน และต้องปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขการกระทำผิด ในกรณีจำเป็น

1.5 รายงานพฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนให้ศาลโดยเร็ว เพื่อให้มีการเพิกถอนการคุมความประพฤติทันที

1.6 ส่งเสริมและทำงานวิจัย เพื่อพัฒนาเทคนิคการทำนายและการสอดส่องพฤติกรรมของผู้กระทำผิดที่สัมพันธ์การปกป้องชุมชน

2. ทำให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน(reintegration of offenders) เน้นการสร้างความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างผู้กระทำผิดกับชุมชน โดย

2.1 ประเมินเงื่อนไขส่วนบุคคลและเงื่อนไขทางสังคมของบุคคล ที่เข้ามาสู่กระบวนการคุมประพฤติ เพื่อพิจารณาถึงความต้องการรายบุคคลตามความจำเป็นในการส่งบุคคลนั้นกลับสู่ชุมชน

2.2 ให้ข้อมูลและเสนอความเห็น เพื่อช่วยให้ศาลมีคำพิพากษาที่เหมาะสม ในการกลับคืนสู่ชุมชนของผู้กระทำผิด

2.3 เตรียมแผนปฏิบัติการและวิธีการที่เหมาะสม ในการทำให้ผู้กระทำผิดกลับตนเป็นพลเมืองดี มีพฤติกรรมที่สังคมยอมรับ

2.4 จัดระดับการคุมความประพฤติที่เหมาะสม

2.5 จัดให้มีการประเมินและปรับพฤติกรรมผู้กระทำผิดอย่างต่อเนื่อง ระหว่างคุมความประพฤติ

2.6 ส่งเสริมและทำการวิจัยเพื่อพัฒนาและปรับปรุงเทคนิคการส่งผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน

3. ส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม(furthering justice) โดย

3.1 คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลในงานคุมประพฤติ

3.2 ทำให้บุคคลที่เข้ามาสู่กระบวนการคุมประพฤติ เข้าใจสิทธิและความรับผิดชอบของตน

3.3 ทำการตัดสินใจในฐานะผู้ทำหน้าที่กึ่งตุลาการ ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานคุมประพฤติ

3.4 ให้ข้อมูลและเสนอความเห็นต่อศาล เกี่ยวกับเรื่องของความเป็นธรรม รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดี

4. ให้บริการที่จำเป็น เพื่อให้การจัดการ งานคุมประพฤติและวัตถุประสงค์ในข้อ 1-3 ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดย

- 4.1 นำระบบการจัดองค์กรคุมประพฤติที่ให้ประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่น
- 4.2 ควบคุมการบริหารงาน การจัดการอย่างเหมาะสมเพื่อให้งานคุมประพฤติมีประสิทธิภาพ
- 4.3 แสวงหาความร่วมมือและ การสนับสนุนจากชุมชน
- 4.4 ให้การศึกษาและฝึกอบรม เพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่ในงานคุมประพฤติ

วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น นับเป็นสิ่งสำคัญที่สร้างความรู้สึกร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติทุกแห่ง ทำให้การดำเนินงานคุมประพฤดียังคงมีเอกลักษณ์ของตนเอง อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเช่นกัน นั่นคือ “ทฤษฎีการคุมประพฤติ” ซึ่งถือเป็นเครื่องนำทางในการทำความเข้าใจการคุมความประพฤติให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

2.6 ทฤษฎีการคุมประพฤติ (Theories of Probation)

Howard Abadinsky (1987 : 127) กล่าวว่า โดยความเชื่อที่ยึดถือกันมา บุคคลที่ถูกคุมความประพฤติมิได้ถือว่าเป็นผู้มีอิสระ (Free Person) แม้ว่าจะไม่ได้ถูกจองจำ จึงมีการวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดข้อจำกัดหรือวางเงื่อนไข อันเกี่ยวกับเสรีภาพของผู้ถูกคุมความประพฤติ เพื่อให้สามารถนำตัวกลับมาลงโทษได้อีกหากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไข ซึ่งตั้งอยู่ในกรอบ ของ 3 ทฤษฎีด้วยกัน คือ

2.5.1 **ทฤษฎีเมตตาธรรม (Grace Theory)** เห็นว่า การคุมประพฤติเป็นสิทธิพิเศษอันมีเงื่อนไข (Conditional Privilege) ถือเป็นความเมตตากรุณาของที่มาจากศาล มิได้มาจากตัวผู้กระทำผิด เพราะฉะนั้น การคุมประพฤติอาจถูกเพิกถอนได้ในทันที หากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขแห่งสิทธิพิเศษนั้น

2.5.2 **ทฤษฎีสัญญา (Contract Theory)** เห็นว่า การคุมประพฤติเป็นวิธีการที่เสมือนกับการให้ผู้ถูกคุมความประพฤติแต่ละคนต้องทำสัญญาไว้กับศาล โดยยอมรับข้อกำหนดบางอย่าง เพื่อแลก

กับการได้รับเสรีภาพที่มีเงื่อนไข (Conditional Liberty) ถ้ามีการผิดสัญญาก็ต้องได้รับโทษ นั่นคือการเพิกถอนการคุมความประพฤติ

2.5.3 ทฤษฎีคุมขัง (Custodial Theory) ถือว่า ผู้ถูกคุมความประพฤดียังอยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายโดยศาล เพราะฉะนั้นผู้ถูกคุมความประพฤติจึงอยู่ในฐานะ “กึ่งนักโทษ (quasi-prisoner)” ซึ่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญจะถูกจำกัด ศาลยังมีอำนาจที่จะเคลื่อนย้ายผู้กระทำผิดจากชุมชนเข้าสู่เรือนจำได้ เมื่อมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการคุมความประพฤติ

นอกจากทฤษฎีทั้ง 3 แล้ว หากพิจารณาในแง่ของวิธีการคุมความประพฤดียังมีทฤษฎีที่เกี่ยวกับวิธีการคุมความประพฤติผู้กระทำผิดในระหว่างที่มีการคุมความประพฤติหรือระหว่างที่อยู่ในกระบวนการสอดส่อง ซึ่งนำศึกษาอีก 3 ทฤษฎี(สุพจน์ สุโรจน์, 2529 : 649-650) คือ

(1) **ทฤษฎีใช้ความรู้และเหตุผล** เห็นว่า ความรู้เป็นส่วนประกอบสำคัญของอำนาจ บุคคลที่มีความรู้เป็นแหล่งแห่งอำนาจที่ถูกต้องและกระจายความรู้ไปยังผู้ไม่รู้ โดยให้การศึกษาและให้ความรู้ที่ถูกต้อง

(2) **ทฤษฎีการให้การศึกษาใหม่** ให้ความสำคัญกับการให้การศึกษาเสียใหม่ โดยกลวิธีต่าง ๆ เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำทางจิตวิทยาและ และการให้คำปรึกษาแนะนำทางจิตบำบัด เพื่อค้นหาปัญหาและหาทางแก้ไข

(3) **ทฤษฎีใช้อำนาจบังคับ** เน้นการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย และศีลธรรม บังคับให้ผู้ถูกคุมความประพฤติปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะได้รับผลอันไม่พึงปรารถนา แต่อำนาจนั้นต้องเป็นอำนาจโดยชอบธรรม ทฤษฎีนี้นำมาประยุกต์ใช้กับการคุมความประพฤติผู้กระทำผิด เพราะการคุมความประพฤติเป็นการควบคุมอาชญากรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งมีเป้าประสงค์ในการคุ้มครองสังคมและมุ่งแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับตนได้

ดังนั้น เมื่อศาลรอลงอาญาและวางเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติผู้กระทำผิด จึงเป็นการใช้อำนาจบังคับทางกฎหมายอย่างหนึ่ง หากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกลงโทษจำคุกได้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีพนักงานคุมประพฤติเป็นผู้คอยควบคุมดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมาย

ทฤษฎีหลักทั้ง 3 ทฤษฎีนี้ สามารถนำมาใช้ในการคุมความประพฤติได้แบบผสมผสานโดยอาศัยทฤษฎีใช้อำนาจบังคับเป็นหลัก และทฤษฎีที่เหลือเป็นส่วนประกอบ

2.7 ประโยชน์ของการคุมประพฤติ

แม้ว่าการคุมประพฤติจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นวิธีการที่ให้ความกรุณาผู้กระทำผิดมากเกินไป หรือเป็นการปล่อยเสือออกไปเป็นอันตรายต่อสังคม แต่เมื่อพิจารณาตามประโยชน์หรือผลดีของการคุมประพฤติ อุท้ย อติแพทย์(2527 : 113-114) กล่าวไว้ว่า การคุมความประพฤติมีผลดีมากมายหลายประการ สรุปคือ

2.6.1 เป็นวิธีการแก้ไขบำบัดที่มีมนุษยธรรม โดยคำนึงถึงการแก้ไขบำบัดผู้กระทำผิด เป็นรายบุคคลในชุมชนที่ตนอาศัยอยู่

2.6.2 เป็นวิธีการที่ส่งเสริมให้ผู้กระทำผิด ยังคงมีความสัมพันธ์กับครอบครัวของตน ตามธรรมชาติ คือทำหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูครอบครัวตามปกติ

2.6.3 เป็นวิธีการที่ไม่ตัดอิสระภาพ ทำให้ผู้กระทำผิดสามารถประกอบอาชีพต่อไป เพื่อเลี้ยงตัวเอง เลี้ยงครอบครัวและเสียภาษีบำรุงรัฐ

2.6.4 เป็นวิธีการช่วยให้ผู้กระทำผิดสามารถหารายได้อย่างสุจริตและนำไปชดใช้ผู้เสียหาย

2.6.5 เป็นวิธีการที่ประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก เพราะผู้กระทำผิดยังคงอยู่กับครอบครัวของเขาในชุมชนและใช้พนักงานคุมประพฤติคอยสอดส่องจำนวนไม่มากนัก ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับ การจำคุกแล้ว ค่าใช้จ่ายในการคุมประพฤติจะถูกกว่ามาก

2.6.6 เป็นวิธีที่ได้ผลดีกว่าการจำคุก ที่ว่าผู้ถูกคุมความประพฤติจะไม่ได้รับสมญาว่า “คนขี้คุก” และไม่ได้เรียนรู้สิ่งไม่ดีต่าง ๆ จากอาชญากรในคุก

2.6.7 เป็นการลดความแออัดในเรือนจำ และจะทำให้การช่วยเหลือบุคคลที่จำเป็น ต้องใช้วิธีการจำคุกได้ผลดีขึ้น

2.6.8 เป็นการลดภาระของสังคมที่จะต้องคอยช่วยเหลือ สงเคราะห์ครอบครัวผู้ถูกคุมความประพฤติ

ประโยชน์หรือผลดีเหล่านี้ จึงพอจะลบล้างข้อด้อยของการคุมประพฤติไปได้มากที่ว่า เป็นการปล่อยบุคคลที่เป็นอันตรายต่อชุมชนหรือทำให้กฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกนำวิธีการคุมประพฤติไปใช้อย่างแพร่หลาย และทำให้การคุมประพฤตินี้ยังคงมีอายุยืนยาวมาเป็นเวลานานกว่า 150 ปี

3. การคุมประพฤติผู้ใหญ่ในประเทศไทย

3.1 ประวัติความเป็นมา

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูประบบศาลและกฎหมายใหม่ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจชำระและร่างกฎหมาย ประกอบด้วยนักกฎหมายไทยและนักกฎหมายชาวต่างประเทศ เป็นจุดกำเนิดประมวลกฎหมายอาญาฉบับแรกของประเทศไทยซึ่งตราออกใช้เมื่อปี พ.ศ. 2451 เรียกชื่อว่า กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 340 มาตรา(กฤตยชญ์ คิริเชต, 2528 : 100-101)

ประมวลกฎหมายดังกล่าว มีแนวความคิดที่เป็นบันไดขั้นแรกของการนำระบบคุมประพฤติผู้กระทำความผิดมาใช้ในประเทศไทย โดยริเริ่มการใช้วิธีพิเศษเพื่อปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็ก ได้แก่ การว่ากล่าวตักเตือน เรียกประกันทัณฑ์บน และให้ส่งตัวเด็กไปโรงเรียนดัดสันดาน ทั้งนี้เพื่อให้เด็กได้รับการเยียวยาแก้ไขนิสัยแทนที่จะได้รับโทษจำคุก ต่อมาได้มีแนวความคิดที่จะแก้ไขสงเคราะห์เด็กเกเร และเด็กที่กระทำความผิดให้ได้รับการศึกษาอบรมและฝึกฝนอาชีพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ให้อำนาจสั่งให้ส่งเด็กที่มีอายุในเขตบังคับ(อายุยังไม่ครบ 15 ปี) ที่ไม่ได้ไปเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยปราศจากเหตุผลอันควรไปไว้ยังโรงเรียนฝึกอาชีพได้ (ประภาศน์ อวยชัย, 2535 : 34)

พระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481 ขึ้นเพื่อส่งตัวเด็กเกเรเร่ร่อน นักเรียนซึ่งประพฤติตนไม่ดีและเด็กที่กระทำความผิดอาญาไปยังโรงเรียนฝึกอาชีพหรือสถานฝึกอบรม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 และได้มีการแก้ไขบทบัญญัติบางประการให้เหมาะสมขึ้นอีกในเวลาต่อมา คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเด็กและเยาวชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2506 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ รวมทั้งฉบับที่แก้ไขดังกล่าวได้ประมวลเอาปรัชญาและแนวความคิดที่ทันสมัยเกี่ยวกับวิธีการสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดกฎหมายของนานาประเทศมาใช้ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุมประพฤติไว้ด้วย(กรมคุม

ประพุดติ, 2537 : 5-6)เพื่อให้โอกาสในการกลับตนเป็นพลเมืองดี ให้การสงเคราะห์แก่เด็กและเยาวชนที่
ศาลสั่งปล่อยเป็นอิสระแล้วให้กลับสู่สังคมตามเดิม โดยมีการสอดส่องช่วยเหลือในเรื่องที่อยู่อาศัยและหางาน
ให้ทำ เป็นต้น(ประภาศน์ อวยชัย, 2535 : 36)

สำหรับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ นั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการคุมประพุดติผู้ใหญ่ในประเทศไทยเคย
ถูกกล่าวอ้างอิงในหนังสือบทกวีคดี เมื่อ ปี พ.ศ. 2483 ในบทความเรื่อง “ปัญหาเรื่องการรองอาญา
จำเลย” ความว่า

... นายเอกอุทกกล่าวว่า “การใช้ขู่ด้วยโทษเช่นนี้ได้ใช้กันมากในวิธีการลงโทษของประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก
บางที่การรองอาญานั้นเป็นการรอไว้ยังมีให้ได้รับอาญา แต่ยังมีได้กล่าวไว้ในคำพิพากษา แต่ว่าจะกล่าว
ไว้ต่อเมื่อ จำเลยแสดงว่าได้ประพุดติเรียบร้อยตลอดระยะเวลาหนึ่งอันมีกำหนด(เรียกว่า พิพากษาลงโทษโดย
มีเงื่อนไข) วิธีเช่นนี้ใช้กันในประเทศอังกฤษและในรัฐต่าง ๆ เป็นส่วนมากของสหปาลีรัฐอเมริกา ซึ่งเรียกกัน
ว่า Probation(ทดลองความประพุดติ) ... วิธีการของอังกฤษอเมริกัน และวิธีการของเบลเยียมฝรั่งเศส นั้นมี
คุณค่าในการลงโทษเท่า ๆ กัน แต่ในทางปฏิบัตินั้น วิธีการของอังกฤษอเมริกัน นั้นดีกว่า เพราะหมาย
ความว่า จะต้องมีการตั้งเจ้าหน้าที่คอยควบคุม อยู่ด้วยเรียกว่า Probation officers และถ้าผู้ประพุดติไม่เรียบร้อย
ก็จะถูกลงโทษทันที ส่วนในประเทศเบลเยียม หรือฝรั่งเศสหรือไทยเรานี้ไม่มีการตรวจตราเป็นพิเศษ และที่จะ
ลงโทษที่รอไว้ให้ได้ ก็ต้องปรากฏว่าได้ไปกระทำผิดขึ้นใหม่ “

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า วิธีภาคทัณฑ์อย่างเก่าของเรา ก็คล้ายกับ Probation ของอังกฤษอเมริกัน เป็น
แต่ไม่มี Probation officers เท่านั้น

... วิธีการ Probation นั้นดีที่มี Probation officers สำหรับควบคุม เห็นจะมีผลดีกว่าวิธีการของเราจริง
แต่ดูออกจะยุ่งยากที่จะต้องตั้งเจ้าหน้าที่กันมากมายสำหรับควบคุมจำเลย ที่จริงวิธีการของเราเท่าที่ปฏิบัติกัน
มาก็ดูเรียบร้อยดี คือปล่อยจำเลยไปโดยมีชนกติดหลังไว้ ถ้าทำผิดขึ้นเมื่อไหร่ ก็จะจับตัวได้ทันที ถ้าไม่ผิดก็
เป็นอันแล้วไป(ศิริ อัครานนท์, 2483 : 176-179)

ต่อมาจึงปรากฏบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวขึ้นครั้งแรกในประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบัน ซึ่งใช้
บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56-58* ได้บัญญัติเกี่ยวกับ

* โปรดดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., หน้า 207.

การรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษผู้กระทำผิดไว้และให้ศาลมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติผู้กระทำผิดนั้นด้วย แต่หลักการนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด เนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่โดยตรง ศาลจึงมักจะมีคำพิพากษาเพียงรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษไว้เท่านั้น มิได้กำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติไว้ด้วย

นอกเหนือจากประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องวิธีการคุมประพฤติ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภท พ.ศ. 2518 ซึ่งออกมายนกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 และ 43 ในยุคที่สังคมนอกอยู่ในกระแสประชาธิปไตย (เจริญ โฆษณานันท์, 2528 : 88) พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นอันธพาล โดยระบุลักษณะแห่งพฤติการณ์ไว้ และมีกระบวนการพิจารณาดังเช่นคดีอาญาอื่น ๆ แต่ให้อำนาจศาลในการใช้มาตรการคุมประพฤติได้ ตามมาตรา 8 (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520 ข : 30-31)

การรณรงค์ให้นำระบบคุมประพฤติผู้ใหญ่มาใช้ในประเทศไทยอย่างจริงจัง เริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการอภิปรายทางวิชาการ เรื่องอาชญากรรมกับการป้องกันทางสังคม จัดโดยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 7-9 เมษายน 2519 ซึ่งได้มีการเสนอให้ใช้วิธีการคุมประพฤติผู้ใหญ่ เนื่องจากกฎหมายอาญาได้เปิดช่องให้อยู่แล้ว และแม้จะมีปัญหาเรื่องอัตราค่าเลี้ยงของเจ้าหน้าที่ก็ควรมีการสั่งใช้ในพื้นที่ที่พร้อมดำเนินการ(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520ก : 30) ทั้งยังมีการเสนอให้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่งในเดือน มิถุนายน 2519 เพื่อหาแนวทางว่างานคุมประพฤติของไทยควรอยู่กับหน่วยงานใด และควรวางระบบอย่างไร(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520ก : 34)

ดังนั้น การประชุมต่อเนื่องจึงเกิดขึ้น ในรูปของ การสัมมนาทางวิชาการ เรื่องอาชญากรรมกับการป้องกันทางสังคม ว่าด้วยการนำระบบคุมประพฤติมาใช้ในประเทศไทย จัดโดยนักวิชาการจากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 15-16 มิถุนายน 2519 ซึ่งได้ข้อสรุปว่า “ให้มีการปรับปรุงระบบคำพิพากษาของศาล คือ ขอให้ศาลใช้วิธีการรอกการลงโทษ ด้วยวิธีคุมประพฤติกับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ในท้องที่ที่พร้อมจะดำเนินการ” และ “ ควรเสนอผลการประชุมครั้งนี้ไปให้รัฐบาลสั่งการ เพื่อให้เชิญผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประชุมร่วมกันพิจารณาข้อเสนอของการประชุมสัมมนาฯ อีกครั้งหนึ่ง (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2520 ก : 45)”

จากแรงกระตุ้นของกลุ่มนักวิชาการ หน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง กระทรวงยุติธรรม ก็ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาเรื่องนี้ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2519 ซึ่งกระทรวงยุติธรรม พิจารณาแล้วเห็นว่ามิใช่ประโยชน์ จึงได้มอบหมายให้สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ เป็นผู้ดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้(กรมคุมประพฤติ, 2537 : 7)

ขั้นที่ 1 จัดให้มีพนักงานคุมประพฤติ สำหรับทำหน้าที่ติดตามสอดส่องความประพฤติของผู้กระทำผิดที่ศาลสั่งคุมความประพฤติไว้ เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

ขั้นที่ 2 จะดำเนินการยกร่างกฎหมาย เพื่อให้มีอำนาจพนักงานคุมประพฤติในการที่จะทำการสืบเสาะเกี่ยวกับ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อม ของผู้กระทำผิดในคดีที่ศาลอาจสั่งให้มีการคุมความประพฤติได้แล้วทำรายงานเสนอต่อศาล เพื่อศาลจะได้ใช้รายงานนั้น ๆ ประกอบการชั่งตุลย์พินิจว่า จะสั่งคุมความประพฤติหรือไม่

ขั้นที่ 3 จะจัดให้มีพนักงานคุมประพฤติตามจังหวัดต่าง ๆ ที่สมควร ตามกำลังเจ้าหน้าที่ที่มี และตามกำลังงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน

ขั้นที่ 4 จะจัดให้มีพนักงานคุมประพฤติออกไปปฏิบัติงานในต่างจังหวัดให้ครบทุกจังหวัด

โครงการทั้ง 4 ขั้นตอนนี้ กระทรวงยุติธรรมกำหนดที่จะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี ในการดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1 และ 2 นั้น กระทรวงยุติธรรมได้มีการเสนอขอรับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ เพื่อให้มีสำนักงานคุมประพฤติ กลางชั้น เป็นหน่วยงานระดับกองสังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 และต่อมาเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2521 ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 ไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติรับหลักการและดำเนินการต่อไปจนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 36 ลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2522*

* โปรดดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข., หน้า 210.

สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ ได้บรรจุบุคคลเข้ารับราชการในสำนักงานคุมประพฤติกลางเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2522 และสำนักงานคุมประพฤติกลางได้เปิดดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา โดยดำเนินการในกรุงเทพมหานครก่อน จนปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจ และเพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศได้รับประโยชน์จากวิธีการคุมประพฤติดังเจตนารมณ์ของรัฐบาล ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2526 จึงเริ่มมีการเปิดดำเนินการสำนักงานคุมประพฤติในส่วนภูมิภาคตามโครงการขยายงานคุมประพฤติดอกสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาศตวรรษที่ 1 (พ.ศ. 2525-2529) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณเมื่อสิ้นสุดแผนฯ ดังกล่าวแล้ว ยังไม่สามารถเปิดดำเนินการได้ครบตามเป้าหมายที่วางไว้ โครงการขยายงานคุมประพฤติดอกสู่ส่วนภูมิภาคจึงได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาศตวรรษที่ 2 (พ.ศ. 2530-2534) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535-2539) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2532-2538) ตามลำดับเพื่อให้สามารถเปิดดำเนินการสำนักงานคุมประพฤติในส่วนภูมิภาคได้ครบทุกจังหวัดต่อไปอันจะเป็นการสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการที่จะอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนทั่วทุกภูมิภาคของประเทศได้อย่างทัดเทียมกัน

อนึ่ง จากการที่กระทรวงยุติธรรมมีนโยบายในการให้ชุมชนหรือเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยจัดให้มีโครงการอาสาสมัครคุมประพฤติและโครงการส่งเสริมบทบาทและความร่วมมือของชุมชนในงานคุมประพฤติ อีกทั้งเมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิดที่ศาลพิพากษาให้คุมความประพฤติไว้ทำงานบริการสังคมและเข้ารับการบำบัดรักษาอาการติดยาเสพติดให้โทษเมื่อปี พ.ศ. 2532 จึงทำให้สำนักงานคุมประพฤติกลางมีปริมาณงานขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสำนักงานคุมประพฤติกลาง จึงได้รับการยกฐานะให้เป็น “กรมคุมประพฤติ” เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2535 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารงานบางส่วน of สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ไปเป็นของกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535 (กรมคุมประพฤติ, 2537 : 8-9)

3.1.1 หน้าที่และความรับผิดชอบของกรมคุมประพฤติ(กรมคุมประพฤติ, 2537 : 9)

3.1.1.1 กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. ส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522

ข. พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการคุมความประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด

ค. ดำเนินการเกี่ยวกับการสืบเสาะและพินิจ การควบคุมและสอดส่อง การแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522

ง. ปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.1.1.2 นโยบายของกรมคุมประพฤติ

นโยบายของกรมคุมประพฤติได้ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาศาลและกระทรวงยุติธรรม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 สรุปได้ดังนี้

ก. ยกมาตรฐานในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน โดยวิธีการคุมประพฤติ และการทำงานบริการสังคม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ให้มีประสิทธิภาพ

ข. กระจายความยุติธรรมแก่ประชาชนและผู้กระทำผิดทั่วประเทศ ในการสืบเสาะข้อเท็จจริงประกอบดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

ค. สนับสนุนให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน

ง. พัฒนาความรู้ความสามารถ และความรับผิดชอบในวิชาชีพของพนักงานคุมประพฤติและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

จ. แสวงหามาตรการใหม่ ๆ ในการแก้ไขฟื้นฟูสมรรถภาพและจิตสำนึกของผู้กระทำผิดกลุ่มที่มีลักษณะเฉพาะในด้านอายุ บุคลิกภาพ และฐานความคิด

ฉ. ส่งเสริมการพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ รวมทั้งระบบจัดเก็บข้อมูลให้ทันสมัย โดยใช้วิทยาการสมัยใหม่

3.1.1.3 องค์กรและการบริหารงาน

เดิมสำนักงานคุมประพฤติกลาง เป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ปัจจุบันได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรมคุมประพฤติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 109 ตอนที่ 21 ลงวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2535 ปัจจุบันมีการแบ่งส่วนราชการเป็น 14 กอง ดังนี้

3.1.1.3.1 ส่วนกลาง แบ่งการบริหารออกเป็น 3 กอง และหน่วยงานเทียบเท่ากอง 2 สำนักงาน ดังนี้

ก. สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ ปฏิบัติงานด้านสารบรรณงานประสานราชการและประชาสัมพันธ์ งานการคลัง พัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะ และงานการเจ้าหน้าที่

ข. กองกิจกรรมชุมชน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในงานบำบัดรักษา ดำเนินการเกี่ยวกับงานบริการสังคม งานสวัสดิการผู้ถูกคุมความประพฤติ และงานพัฒนาองค์กรและกิจกรรมอาสาสมัครรวมทั้งดำเนินการจัดหางานและงานฝึกอาชีพผู้ถูกคุมความประพฤติ

ค. กองวิชาการและแผนงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบรูปแบบวิธีการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ดำเนินการและประสานงานวิจัยเกี่ยวกับการคุมประพฤติ จัดทำระบบสำรวจ การเก็บ และการใช้ประโยชน์ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด และเป็นศูนย์ข้อมูลของกรมให้คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการคุมประพฤติ รวมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

จ. สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 1 งาน 1 ฝ่าย และสำนักงานคุมประพฤติประจำศาล 6 แห่ง ดังนี้

- งานธุรการ
- ฝ่ายคดีและกิจกรรมชุมชน
- สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลอาญา
- สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลแขวงพระนครเหนือ

- สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลแขวงพระนครใต้
- สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลแขวงพระโขนง
- สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลแขวงดุสิต
- สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลอาญากรุงเทพใต้

โดย (ทั้ง 6 สำนักงาน) มีหน้าที่และความรับผิดชอบดำเนินการสืบเสาะและประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิดและพฤติการณ์แห่งคดี เพื่อให้ศาลใช้ประกอบดุลพินิจในเขตพื้นที่ซึ่งกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบและดำเนินการควบคุมและสอดส่องผู้กระทำผิดที่ศาลพิพากษาให้รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษจำคุกและกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติไว้เพื่อให้ผู้กระทำผิดไปกระทำขั้นอีก รวมทั้งดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามคำสั่งศาล

ฉ. สำนักงานคุมประพฤติธนบุรี แบ่งความรับผิดชอบหน้าที่ออกเป็น 1 งาน 1 ฝ่าย และสำนักงานคุมประพฤติประจำศาล 3 แห่ง ดังนี้

- งานธุรการ
- ฝ่ายคดีและกิจกรรมชุมชน
- สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลอาญาธนบุรี
- สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลแขวงธนบุรี
- สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลแขวงตลิ่งชัน

การบริหารงานและความรับผิดชอบเช่นเดียวกับสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร

3.1.1.3.2 ส่วนภูมิภาค แบ่งการบริหารงานออกเป็น 9 กอง ประกอบด้วย สำนักงานคุมประพฤติภาค 1-9 แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 1 งาน 1 ฝ่าย และสำนักงานคุมประพฤติในสังกัด 65 แห่ง

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้ใหญ่

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานคุมประพฤติทั้งในด้านการบริหารงานระดับกรมและการปฏิบัติงานระดับสำนักงานมีดังนี้(กรมคุมประพฤติ, 2537 : 15-16)

1. ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56, 57, 58 และ 74, 75 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจศาลในการเลือกใช้วิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี หากศาลเห็น

สมควรอาจพิพากษารอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษไว้แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยศาลอาจกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติผู้นั้นไว้ด้วยก็ได้

2. พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ และวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ เพื่อให้ประมวลกฎหมายอาญามีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์

3. ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการดำเนินการคุมความประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ พ.ศ. 2526 เป็นระเบียบที่วางขึ้น เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติงานคุมประพฤติ ตั้งแต่องานธุรการ สืบเสาะ งานสอดส่อง และการรายงานผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปโดยเรียบร้อยเป็นแนวทางเดียวกัน

4. พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ. 2526 และพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา 60 พรรษา พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติล้างมลทิน ทั้ง 2 ฉบับ มีผลต่อผู้ต้องโทษ ในกรณีความผิดต่าง ๆ ซึ่งกระทำผิดในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษในความผิดนั้น ๆ มาก่อน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อจำเลยที่แม้ว่าเคยต้องโทษจำคุกมาแล้ว หากกระทำผิดขึ้นใหม่ ศาลก็อาจพิจารณาพิพากษารอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้และสามารถใช้วิธีการคุมประพฤติผู้นั้นไว้อีกก็ได้

5. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 และพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535

6. ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วย การปกครองและการปฏิบัติราชการของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคุมประพฤติ พ.ศ. 2537 เป็นระเบียบที่ใช้ในการปกครองและการปฏิบัติราชการของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคุมประพฤติที่ จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติและให้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรืออธิบดีผู้พิพากษาเป็นผู้กำกับดูแลให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

3.3 หลักเกณฑ์การคุมประพฤติ

สุรศักดิ์ กิตติพงษ์พัฒนา(2529:1-18) ได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุมประพฤติว่า มาตรา 56 เป็นแม่บทที่ให้ศาลมีอำนาจสั่งใช้งานคุมประพฤติ โดยได้กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งว่า ถ้าศาลเห็น

สมควรรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษผู้กระทำความผิดรายใด ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดนั้นได้ด้วย และเป็นที่ยึดเจตนามาตรา 56 วรรคแรกว่า การคุมความประพฤติเป็นเพียงอุปกรณ์ของการรอกการกำหนดโทษหรือการรอกการลงโทษจำคุก หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การคุมความประพฤติจะมีได้ต่อเมื่อในคดีนั้นศาลรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษให้กับจำเลยผู้กระทำความผิดเท่านั้น

การที่จะรู้หลักเกณฑ์ว่าคดีประเภทใดที่อยู่ในหลักเกณฑ์ จะใช้วิธีการคุมความประพฤติได้ จึงจำเป็นต้องทราบถึงหลักเกณฑ์ของการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษจำคุก ในเรื่องนี้มาตรา 56 วรรคแรกได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

- (1) ความผิดที่กระทำความผิดต้องมีโทษจำคุก
 - (2) ในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกสุทธิไม่เกิน 2 ปี และ
 - (3) ผู้กระทำความผิดไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือถ้าเคยรับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- จากหลักเกณฑ์ (1) ถึง (3) สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.3.1 ความผิดที่กระทำความผิดต้องมีโทษจำคุกนั้น สามารถดูได้จากบทบัญญัติของกฎหมายตามบทมาตราที่ผู้กระทำความผิดถูกฟ้อง เช่น ถ้ากฎหมายนั้น ๆ บัญญัติให้มีโทษปรับแต่เพียงอย่างเดียว ก็เป็นกรณีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ข้อแรก ทำให้วิธีการคุมความประพฤติไม่ได้

อย่างไรก็ดี โทษจำคุกที่กำหนดไว้โดยกฎหมายนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นกฎหมายอาญาเท่านั้น อาจเป็นความผิดตามกฎหมายอะไรก็ได้ที่มีโทษทางอาญาให้จำคุกได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติการพนัน พระราชบัญญัติอาวุธปืน พระราชบัญญัติป่าไม้ ฯลฯ ก็เป็นเรื่องที่สามารถนำวิธีการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษและวิธีการคุมความประพฤติตามมาตรา 56 ไปใช้บังคับได้ เพราะมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายอาญาวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า บทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น มาตรา 56 เป็นบทมาตราหนึ่งในภาค 1 ของประมวลกฎหมายอาญา จึงย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา 17

3.3.2 โทษจำคุกสุทธิที่ศาลจะลงแก่ผู้กระทำความผิดต้องไม่เกิน 2 ปี นั้น มีความหมายอยู่ในตัวว่า ไม่ว่าจะเพิ่มโทษหรือลดโทษอย่างไรในคดีนั้นแล้วผลสุดท้ายโทษจำคุกที่จะลงกับผู้กระทำความผิดจริง ๆ ไม่เกิน 2 ปี แล้ว ก็ถือว่าเข้าหลักเกณฑ์ข้อ (2) ในคดีใดก็ตาม ถ้าโทษจำคุกที่ศาลจะลงกับผู้กระทำความผิดไม่เกิน 2 ปี แล้ว แม้ศาลจะกำหนดโทษปรับด้วย ก็อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษ และใช้วิธีการคุมความประพฤติได้ โทษปรับก็บังคับคดีไปอีกส่วนหนึ่งต่างหาก

ในกรณีที่จำเลยกระทำความผิดหลายกรรม (หลายกระทง) ต่างกันโจทก์ย่อมมีอำนาจแยกฟ้อง จำเลยแต่ละคดีเป็นรายกระทงความผิด การวินิจฉัยอัตราโทษว่าจะรอกการลงโทษได้หรือไม่ จะต้องวินิจฉัยอัตราโทษที่ศาลลงในแต่ละกระทงความผิด จะรวมโทษทุกกระทงความผิดในคดีนั้นมาเป็นเกณฑ์วินิจฉัยหาได้ไม่ ดังนั้น ถ้าโทษจำคุกในแต่ละกระทงที่ศาลจะลงโทษจำเลยไม่เกิน 2 ปีแล้ว ย่อมอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะรอกการลงโทษจำเลยได้ (ฎีกาที่ 2024/2523 ประชุมใหญ่)

ฎีกาที่ 789/2524 โจทก์ฟ้องว่า จำเลยกระทำความผิดต่อกฎหมายหลายกรรมต่างกัน กล่าวคือ ฐานมีอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ฐานมีลูกกระเบิดฐานพกพาอาวุธปืน และฐานยิงปืนในหมู่บ้าน แต่ละกระทงเป็นความผิดอยู่ในตัว ซึ่งโจทก์สามารถแยกฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยเป็นคดีละกระทงได้ เมื่อโทษจำคุกที่ศาลลงแก่จำเลยแต่ละกระทงไม่เกินกระทงละ 2 ปี จึงเท่ากับว่าศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเป็นคดี ๆ ไปตามกระทงความผิดที่โจทก์รวมฟ้องมาไม่เกินคดีละ 2 ปี ศาลย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจรอกการลงโทษจำคุกจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 ได้

ในกรณีพิเศษบางกรณี คดีซึ่งดูตามตัวบทกฎหมายที่วางโทษไว้แล้วไม่อาจใช้วิธีการรอกการลงโทษและวิธีการคุมความประพฤติได้นั้น อาจสามารถใช้วิธีการดังกล่าวได้เนื่องจากมีเหตุยกเว้นหรือลดหย่อนโทษที่มาเกี่ยวข้อง เช่นความวิกลจริตตามมาตรา 65 การป้องกันเกินสมควรแก่เหตุมาตรา 69 การบันดาลโทสะตาม มาตรา 72 ฯลฯ

ฎีกาที่ 1873/2522 จำเลยเป็นกำนัน ยิงผู้ตาย 3 นัด เพราะสำคัญผิดว่าผู้ตายจะยิงจำเลย เป็นการป้องกันเกินกว่าเหตุ ศาลลดโทษ และลงโทษตามมาตรา 288, 69 ได้ จำเลยมีประวัติดีเด่นในหน้าที่ราชการ ศาลจำคุก 2 ปี รอกการลงโทษไว้ 5 ปี

3.3.3 ผู้กระทำความผิดไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หมายความว่า ต้องได้รับโทษจำคุกจริง ๆ ตามคำพิพากษา ถ้าเป็นเพียงศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่ไม่ได้รับโทษจริง ๆ เลย เช่นหนีไปจนพ้นเวลาที่จะลงโทษ ก็ไม่ถือว่าได้รับโทษจำคุกมาแล้ว ในทางตรงกันข้าม หากเคยได้รับโทษจำคุกจริง ๆ มาแล้วแม้เพียง 1 วันก็อยู่ในความหมายว่าเคยได้รับโทษจำคุกมาแล้ว

การชั่งก่อนศาลพิพากษา เช่น ชั่งในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาลย่อมไม่ใช่การจำคุก

ในกรณีนี้จำเลยต้องคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้จำคุก ศาลย่อมต้องออกหมายจำคุกระหว่างอุทธรณ์ฎีกาไว้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 74 ถ้าต่อมาจำเลยอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ยกฟ้องก็ดี หรือ ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้ให้รอการลงโทษจำคุกไว้ก็ดี หากคดีถึงที่สุด ย่อมไม่ถือว่าจำเลยได้รับโทษจำคุกมาก่อน เพราะต้องถือคำพิพากษาของศาลที่สูงกว่าเป็นหลัก (กรณียอมเป็นเช่นเดียวกันในชั้นฎีกา)

กรณีเช่นนี้ แม้เคยมีการออกหมายจำคุกมาแล้วก็ไม่ถือว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน ถ้าเคยรับโทษจำคุกจริงมาก่อนแล้ว แม้เวลาจะล่วงเลยมานานเท่าใดก็ตาม ก็ถือว่าเคยได้รับโทษจำคุกมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ตาม พ.ร.บ.ล้างมลทินผู้นั้นยอมได้รับการล้างมลทิน กล่าวคือ ถือว่าไม่เคยต้องโทษในความผิดที่ได้กระทำมาก่อน

การที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกแต่ให้รอการลงโทษไว้ ย่อมหมายความว่าผู้กระทำความผิดไม่ได้รับโทษจำคุกจริง ๆ จึงมิใช่บุคคลที่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนยอมอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะรอการลงโทษได้อีก เช่น จำเลยเคยถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก 1 เดือนปรับ 500 บาท โทษจำคุกให้รอไว้ 1 ปี ภายในระยะเวลาที่ศาลรอการลงโทษไว้ นั้น จำเลยกระทำความผิดคดีนี้อีกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก 3 เดือนปรับ 1,000 บาท ศาลย่อมมีอำนาจรอการลงโทษจำคุก 3 เดือนในคดีหลังนี้ไว้ในกำหนด 1 ปีได้ เพราะการที่ศาลกำหนดโทษจำคุกแต่ให้รอการลงโทษไว้คดีก่อน ย่อมเท่ากับว่าจำเลยยังมีเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน (ฎีกาที่ 452/2523)

ตามมาตรา 56 วรรคแรก ถึงแม้ผู้กระทำความผิดจะเคยรับโทษจำคุกมาก่อน แต่ถ้าเป็นโทษที่เกิดจากความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นโทษจำคุกมาก่อนตามความหมายของมาตรา 56 นี้ กล่าวคือ ยังคงใช้วิธีการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษจำคุกได้

อย่างไรก็ตาม แม้อคติใดจะเข้าตามหลักเกณฑ์ที่จะสามารถรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษได้ ก็ไม่ได้หมายความว่าศาลจะต้องรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษให้ผู้กระทำความผิดทุกรายไป ย่อมอยู่ในดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละคดี การใช้ดุลพินิจของศาลดังกล่าว ศาลย่อมพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 56 วรรคแรกนั่นเอง อันได้แก่ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพและสิ่งแวดล้อมของผู้กระทำความผิดตลอดจนสภาพความผิด และเหตุอื่นอันควรปรานี ข้อเท็จจริงเหล่านี้ แต่เดิมเข้ามาสู่สำนวนของศาลน้อยมาก และข้อเท็จจริงที่ถูกต้องดังกล่าวให้ได้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นที่มาแห่งงานสืบเสาะและพินิจของพนักงานคุมประพฤติ

คดีที่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 56 วรรคแรก และศาลเห็นว่าสมควรรอกการกำหนดโทษจำคุกนั้น ก็ยังอยู่ในดุลพินิจของศาลต่อไปอีกว่าจำเป็นหรือสมควรที่จะใช้วิธีการคุมความประพฤติด้วยหรือไม่ ศาลจึงอาจรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษ จำคุกโดยไม่กำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติก็ได้ และหากศาลจะรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษ กฎหมายให้อำนาจศาลในการรอกได้ไม่เกิน 5 ปี ตามมาตรา 56 วรรคแรก ตอนท้าย

3.4 เงื่อนไขในการคุมความประพฤติ

มาตรา 56 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา* ได้วางมาตรการหรือเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ผู้ถูกคุมความประพฤติ” ไว้ 5 ข้อ ด้วยกัน และศาลจะกำหนดให้จำเลยปฏิบัติเพียงข้อเดียวหรือหลายข้อก็ได้ คือ

- (1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ หรือทำงานบริการสังคม
- (2) ให้ฝึกหัดอาชีพหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

* โปรดดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., หน้า

- (3) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพาศได้อันอาจนำไปสู่การกระทำผิดในทำนองเดียวกัน
- (4) ให้ไปรับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติด ความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ
- (5) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อแก้ไข ฟื้นฟู หรือป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำหรือมีโอกาสกระทำความผิดขึ้นอีก

หากมีเหตุปรากฏตามมาตรา 56 วรรคท้ายว่า เงื่อนไขที่ศาลกำหนดไว้ข้างต้นเปลี่ยนแปลงไป ศาลอาจแก้ไข เพิ่มเติม เพิกถอนข้อกำหนดเงื่อนไขให้เข้มงวดขึ้น หรือเบาลงก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ต่อไปนี้

- (1) ต้องปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความประพฤติได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงนี้ต้องดูเป็นรายคดีไป
- (2) ต้องมีผู้ร้องขอต่อศาล ไม่ใช่กรณีที่ศาลจะเห็นได้เอง
- (3) ผู้มีอำนาจร้องขอต่อศาลคือบุคคลต่อไปนี้
- ก. ผู้กระทำความผิด หมายถึงผู้ถูกคุ้มครองความประพฤติ
 - ข. ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลของผู้ถูกคุ้มครองความประพฤติ
 - ค. พนักงานอัยการ
 - ง. เจ้าพนักงานที่ศาลสั่งให้เป็นผู้คุ้มครองความประพฤติผู้กระทำความผิดดังกล่าวไว้ในทางปฏิบัติขณะนั้นหมายถึง พนักงานคุมประพฤตินั้นเอง แต่ในจังหวัดที่ยังไม่มีสำนักงานคุมประพฤติตั้งอยู่ ศาลอาจสั่งให้เจ้าศาลหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เห็นสมควร ปฏิบัติหน้าที่นี้ก็ได้

3.5 การฝ่าฝืนเงื่อนไขหรือกระทำผิดขึ้นใหม่ในระหว่างคุ้มครองความประพฤติ

กรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไข กล่าวคือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลสั่ง หรือ กระทำผิดขึ้นใหม่ ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดวิธีการไว้ในมาตรา 57 และ มาตรา 58 ดังนี้

3.5.1 ตามมาตรา 57 เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่ศาลได้กำหนดไว้ศาลมีอำนาจที่ดำเนินการกับผู้กระทำความผิดได้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง ดังนี้

(1) ดักเตือนให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลได้กำหนดไว้ อันเป็นการให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้แก้ตัวอีกครั้งหนึ่ง กรณีอย่างนี้โดยมากเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือมีความจำเป็น หรือยังมีเหตุที่พอจะให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดอีกครั้งหนึ่งได้

(2) ถ้าคดีนั้นศาลรอการลงโทษไว้ ศาลจะลงโทษจำคุกที่ได้รับไว้ นั้น ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษจำคุกต่อไป แต่ถ้าศาลรอการกำหนดโทษไว้ศาลยังมีทางเลือกต่อไปได้อีกเป็น 2 ทางคือ ทางแรก กำหนดโทษที่รอการกำหนดไว้แล้วลงโทษไปเลย ซึ่งมีผลให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษจำคุกต่อไปเช่นเดียวกับการลงโทษที่รอไว้ หรือทางที่สอง กำหนดโทษที่รอการกำหนดไว้ แต่รอการลงโทษที่ได้กำหนดขึ้นนั้นต่อไปตามระยะเวลาเดิมที่เหลืออยู่ อันเป็นการให้โอกาสผู้กระทำความผิดอีกครั้งหนึ่ง

การปฏิบัติผิดเงื่อนไขของผู้กระทำความผิดนี้ อาจปรากฏต่อศาลโดยการรายงานของพนักงานคุมประพฤติหรือโดยการแถลงของพนักงานอัยการนอกจากนี้ ศาลอาจหยิบยกขึ้นมาเองก็ได้ด้วย ซึ่งต่างกับ มาตรา 56 วรรคท้ายที่ศาลต้องรอความปรากฏจากผู้มีอำนาจรายงานขึ้นมา

แม้ศาลที่รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษในขณะคดีถึงที่สุด จะเป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ศาลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดโทษ หรือลงโทษที่รอตามมาตรา 57 นี้ก็คือศาลชั้นต้นซึ่งเป็นผู้พิพากษาคดีนั้นนั่นเอง เพราะเป็นศาลที่ต้องบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา

3.5.2 ตามมาตรา 58 วรรคแรก เป็นเรื่องและผู้กระทำความผิดซึ่งศาลได้รอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษไว้ได้กระทำความผิดขึ้นเป็นคดีใหม่ ภายในระยะเวลาที่ศาลได้รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษไว้ ซึ่งมีข้อที่ควรพิจารณาดังนี้

(1) ถ้าความผิดในคดีใหม่ ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุก โดยไม่มีเหตุยกเว้นโทษใด ๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือ ตามคำพิพากษาคดีใหม่ ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษจำคุกจริง ๆ และความผิดในคดีใหม่นี้มิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษแล้ว ศาลจะต้องบวกโทษที่รอไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลังถ้าคดีก่อนศาลรอการกำหนดโทษไว้ ศาลต้องกำหนดโทษของคดีก่อนเสียก่อนแล้วจึงนำมาบวกกับโทษในคดีหลัง เป็นโทษสุทธิที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับ

(2) ศาลที่จะเป็นผู้บวกโทษในคดีก่อนคือศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีหลังนั่นเอง เพราะมาตรา 58 วรรคแรกกำหนดไว้ชัดเจน

(3) การบวกโทษคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง จะกระทำได้อีกต่อเมื่อคดีหลังศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจริง ๆ เท่านั้น ถ้าคดีหลังศาลพิพากษาลงโทษจำคุก แต่ให้การลงโทษไว้กัณฑ์ พิพากษาลงโทษจำคุกแต่ให้ยกโทษจำคุกเสียตามมาตรา 55 กัณฑ์ เปลี่ยนโทษจำคุกคดีหลังเป็นโทษกักขังกัณฑ์ หรือกรณีของเด็กเปลี่ยนเป็นให้ส่งตัวไปยังสถานพินิจฯ กัณฑ์ จะนำโทษคดีก่อนมาบวกกับโทษคดีหลังไม่ได้

3.5.3 ตามมาตรา 58 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า หากผู้กระทำผิดมิได้กระทำความผิดได้อีก ย่อมพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษหรือถูกลงโทษในคดีนั้น แต่กระนั้น ในคดีที่ศาลได้วางเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติไว้ด้วย ผู้กระทำผิดจะต้องไม่ฝ่าฝืนเงื่อนไขด้วย มิฉะนั้นอาจถูกลงโทษตามมาตรา 57 แม้มิได้กระทำความผิดขึ้นใหม่

การฝ่าฝืนเงื่อนไขการคุมความประพฤติ ตามมาตรา 57 หากศาลเห็นสมควรให้ลงโทษผู้กระทำผิด โดยกำหนดโทษที่ยังไม่ได้กำหนดแล้วลงโทษ หรือลงโทษที่รอไว้ หรือ หากผู้กระทำผิดถูกจับใหม่และศาลได้สั่งให้บวกโทษในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง ศาลจะสั่ง “เพิกถอน” การคุมความประพฤตินั้น

ในทางปฏิบัติ กรณี มาตรา 57 เมื่อผู้กระทำผิดหรือผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด พนักงานคุมประพฤติจะทำรายงานเสนอศาลทันที หากรายงานนั้นเป็นผลร้ายต่อผู้ถูกคุมความประพฤติ ศาลจะออกหมายเรียกให้ผู้ถูกคุมความประพฤติไปพบเพื่อแจ้งข้อความนั้นให้ทราบ ผู้ถูกคุมความประพฤติมีสิทธิคัดค้านและนำพยานมาสืบหักล้างได้ แต่ถ้าหากไม่มาตามหมายเรียก หรือจงใจไม่รับหมายเรียก หรือหนีไป หรือมีเหตุสงสัยว่าจะหลบหนี ให้ศาลมีอำนาจออกหมายจับผู้ถูกคุมความประพฤติ เพื่อดำเนินการต่อไป ตามบทบัญญัติในมาตรา 15 พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ* ซึ่งข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่า มีผู้ผิดเงื่อนไขที่ศาลออกหมายจับไว้จำนวนมาก** แต่การปฏิบัติตามหมายจับโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่เป็นผล นับเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานคุมประพฤติ(สำนักงานคุมประพฤติกลาง, 2528 : 15) และทำให้คำพิพากษาของศาลไม่ศักดิ์สิทธิ์(กระทรวงยุติธรรมและสภาพนายความ, 2530 : 92)

* โปรดดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข., หน้า 210.

** โปรดดูรายละเอียดสถิติ หน้า 3.

ข้อสังเกตที่น่าสนใจก็คือ การคุมความประพฤติผู้ใหญ่นี้สามารถนำไปใช้กับ วิธีการเพื่อความปลอดภัยบางวิธีได้ หากศาลมอบหมายให้พนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ติดตามผลการประพฤติตนของผู้ถูกบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย ในเรื่องของการห้ามเข้าเขตกำหนด การเรียกประกันทัณฑ์บน การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาล และ การห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 39 อนุมาตรา (2)-(5) ประกอบมาตรา 6 อนุมาตรา (7) พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานคุมประพฤติทำหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการคุมประพฤติตามที่ศาลเห็นสมควร

นอกจากนี้ พนักงานคุมประพฤติผู้ใหญ่ยังสามารถคุมความประพฤติเด็กหรือเยาวชนในจังหวัดที่ยังไม่มีศาลคดีเด็กและเยาวชนตั้งอยู่ได้อีกด้วย (มาตรา 74 และ 75) ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 74(2) และ (3) เด็กที่มีอายุเกินกว่า 3 ปี แต่ยังไม่เกิน 14 ปี กระทำความผิดตามกฎหมาย เด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ แต่ศาลมีอำนาจที่วางข้อกำหนดให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองดูแลเด็กมิให้ก่อเหตุร้ายขึ้นอีกในระยะเวลาที่ศาลกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 3 ปี หรือถ้าเด็กนั้นอยู่กับบุคคลอื่นและบุคคลอื่นนั้นยอมรับข้อกำหนดนั้น ศาลมีอำนาจมอบตัวเด็กนั้นให้บิดามารดา ผู้ปกครองหรือผู้ที่เด็กอาศัยอยู่ด้วยรับเด็กไปดูแล นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติเด็กนั้นตามลักษณะเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ได้ ถ้าศาลใช้อำนาจกำหนดเงื่อนไขนี้ด้วย ศาลจะต้องแต่งตั้งพนักงานชั้นดูแลควบคุมการปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น

เพราะฉะนั้น ในจังหวัดที่ยังไม่มีพนักงานคุมประพฤติเด็กปฏิบัติหน้าที่ แต่มีสำนักงานคุมประพฤติฯ ผู้ใหญ่ตั้งอยู่ เช่น ชลบุรี สมุทรปราการ เชียงราย อุดรธานี ฯลฯ ศาลจังหวัดหรือศาลแขวงในจังหวัดนั้น ๆ อาจใช้อำนาจตามมาตรา 74(3) นี้ แล้วแต่งตั้งให้พนักงานคุมประพฤติผู้ใหญ่เป็นผู้ติดตามผลงานที่ศาลสั่งไว้ได้ และในระหว่างการคุมความประพฤติถ้าพฤติการณ์เกี่ยวกับการคุมความประพฤติได้เปลี่ยนแปลงไป พนักงานคุมประพฤที่ย่อมมีอำนาจรายงานศาลได้ ตามมาตรา 74 วรรคท้าย (สุรศักดิ์ กิตติพงษ์พัฒนา, 2529 : 18-23)

งานคุมประพฤติในประเทศไทยได้พัฒนามานานพอสมควร โดยเฉพาะช่วงหลังปี พ.ศ. 2494 ซึ่งเริ่มมีการคุมประพฤติเด็กที่เป็นรูปธรรมในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน ส่วนงานคุมประพฤติผู้ใหญ่ เริ่มนำมากำหนดใช้อย่างจริงจังเมื่อมีการออก

พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุ้มครองความประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 โดยผู้ศึกษาพบว่า มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติบางส่วนยังไม่สมบูรณ์ ผู้ศึกษาจึงจะทำการ ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติในกฎหมายคุมประพฤติของต่างประเทศกับ กฎหมายคุมประพฤติของไทยในบทต่อไป