

บทที่ 3

ระบบการกำหนดช่วงโทษ

3.1 ที่มาของปัญหา

ในปัจจุบัน เกือบทุกประเทศทั่วโลกต่างประสบกับปัญหาอาชญากรรมที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศชั้นนำในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ที่มีควมก้าวหน้าด้านอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาประเทศหนึ่ง มีวิวัฒนาการและมีการปฏิรูปการตัดสินโทษและกำหนดโทษความผิดอาญามาหลายครั้งนับตั้งแต่พ้นจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษเป็นต้นมา แต่แม้กระนั้นก็ยังประสบปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ประมาณกันว่าในปี ค.ศ. 1990 จะมีนักโทษอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ต้องโทษจำคุกในเรือนจำทั่วประเทศมากกว่า 1,000,000 คน และมีผู้อยู่ระหว่างการพักการลงโทษถูกคุมประพฤติอยู่อีกกว่า 2,500,000 คน ซึ่งถ้าจะนับรวมถึงผู้กระทำผิดที่ได้รับการประกันตัวและปล่อยตัวในระหว่างดำเนินคดี หรือระหว่างการอุทธรณ์ด้วยแล้ว จะมีจำนวนรวมกันกว่า 4 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 2 ของประชากรทั่วประเทศ¹ นั้นหมายถึงว่าทุก ๆ 100 คน ของชาวอเมริกันจะกระทำผิดอาญารุนแรงถึง 2 คน สิ่งนี้ทำให้ทั้งรัฐบาลและประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะนักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา รู้สึกตื่นตระหนก และเห็นว่า การกำหนดโทษและวิธีการลงโทษผู้กระทำผิดในปัจจุบัน น่าจะประสบความล้มเหลว โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการกำหนดโทษอาญาไม่ได้อผล ฉะนั้น เพื่อ

¹ Norval Morris and Micheal Tonry, Between prison and probation : Toward a comprehensive punishment system, (New York : Oxford University Press, 1990), P. 3.

เป็นการรูปร่างทางทำให้เกิดความเข้าใจในปัญหา จึงจำเป็นต้องศึกษาวิวัฒนาการของระบบการลงโทษและกำหนดโทษของประเทศสหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบกับระบบที่ประเทศไทย ใ้ข้อมูลในปัจจุบัน

สหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศหลักในกลุ่มประเทศผู้ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี แต่โดยที่สหรัฐอเมริกามีระบบการปกครองแบบสหรัฐ กฎหมายแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่มาก นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกายังแบ่งศาลออกเป็น 2 ระบบคือ ศาลประจำรัฐหรือศาลมลรัฐ กับศาลสหรัฐ การดำเนินคดีและพิจารณาคดีจึงมีความสลับซับซ้อนอยู่มาก การอธิบายถึงกระบวนการกำหนดโทษของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นภาพรวมเท่านั้น

การตัดสินลงโทษจำเลย และการกำหนดโทษผู้กระทำผิดอาญา เนื่องจากศาลสหรัฐอเมริกาใช้กฎหมายในระบบ common law ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาจะเป็นไปในระบบค้นหาความจริงแบบต่อสู้ หรือระบบปรบักย์ (Adversary or fight system) หมายความว่า คู่ความทั้งสองฝ่ายจะมีฐานะเท่าเทียมกันในคดี การจะได้ความจริงแห่งคดีจะต้องอาศัยการโต้แย้งกันเพื่อจัน้นำวจิตา จณะ ลูกขุนนำหัดล้อยตาม โดยมีผู้พิพากษาเป็นเพียงผู้คอยควบคุมให้คู่ความต่อสู้กัน ในเชิงคดีอย่างยุติธรรมและเปิดเผย ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและประจักษ์พยานของแต่ละฝ่าย ส่วนการพิจารณาคดีโดยทั่วไปจะแบ่งเป็น 2 ส่วน (Bifurcation) แต่ละส่วนจะมีกลไกอิสระ โดยส่วนแรกได้แก่การพิจารณาชั้นวินิจฉัยความผิด กับอีกส่วนเป็นการพิจารณาชั้นกำหนดโทษ

3.1.1. การพิจารณาชั้นวินิจฉัยความผิด (Guilty stage)

กระบวนการพิจารณาในชั้นนี้ เป็นการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิด โดยจะพิสูจน์การกระทำ (actus reus) และเจตนาชั่วร้าย (mens rea) ของจำเลยว่ามีเพียงพอตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ซึ่งโดยปกติผู้พิพากษาจะทำหน้าที่วินิจฉัยความรับผิดทางอาญาของจำเลยในความผิดที่ไม่ร้ายแรง (misdemeanor) ส่วนความผิดร้ายแรง (felony) คณะลูกขุนจะเป็นผู้วินิจฉัย การที่แยกชั้นวินิจฉัยความผิดออกเป็นอิสระต่างหาก ซึ่งเห็นว่าควรเว้นระยะไว้จากชั้นกำหนดโทษ เพราะอาจได้รับทราบข้อมูลรายละเอียดอันเป็นข้อเท็จจริงแห่งคดีเพิ่มเติม ทำให้เกิดความยุติธรรมยิ่งขึ้น

3.1.2 การพิจารณาคดีขั้นกำหนดโทษ (sentencing stage)

เมื่อจำเลยได้รับการวินิจฉัยความผิดแล้ว จึงจะเป็นขั้นตอนการกำหนดโทษโดยศาล ซึ่งจะต้องดำเนินการกำหนดโทษจำเลยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่ศาลกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควร และผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดโทษโดยตรงในปัจจุบันคือผู้พิพากษา (trial judge) นั่นเอง โดยปกติแล้วหากเป็นกรณีของความผิดไม่ร้ายแรง (misdemeanor) หรือความผิดเล็กน้อย (infraction) การกำหนดโทษสามารถดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการพิพากษาความผิดได้ แต่ถ้าเป็นการกระทำความผิดร้ายแรง (felony) หรือในกรณีเพื่อความเหมาะสมบางประการ เช่น ศาลได้มีคำสั่งให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะข้อเท็จจริงและพินิจ หรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะเสนอข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ การกำหนดโทษผู้กระทำผิดจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยจะพิจารณาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลสหรัฐ (federal court) และประมวลกฎหมายอาญา (model penal code) ในกรณีหลังนี้การกำหนดโทษจะกระทำเป็นกระบวนการ และโดยปกติแล้วกระบวนการขั้นกำหนดโทษ (sentencing hearing) จะกระทำภายหลังที่ศาลตัดสินว่าจำเลยได้กระทำผิด (convicted) ไปแล้ว ประมาณ 2-3 สัปดาห์ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น โจทก์ จำเลย ทนายความ พนักงานคุมประพฤติ และฝ่ายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้มีเวลาเตรียมหาข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการกำหนดโทษให้พร้อมไว้ จากนั้นผู้พิพากษาจะได้อธิบายถึงรายละเอียดขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการขั้นกำหนดโทษให้จำเลยได้รับทราบ และต่อมาอัยการหรือพนักงานคุมประพฤติจะเป็นฝ่ายนำเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าสู่ก่อนพยานหลักฐานดังกล่าว ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคลิกภาพ ประวัติการกระทำผิด ประวัติครอบครัว การประกอบอาชีพ นิสัยและความประพฤติ เป็นต้น ในระหว่างการสืบพยาน ถ้าปรากฏว่าจำเลยคัดค้าน เช่น คัดค้านว่าตนไม่เคยมีพฤติกรรม หรือมิได้กระทำผิดตามที่กล่าวอ้าง เป็นหน้าที่ของอัยการหรือพนักงานคุมประพฤติที่จะต้องนำเสนอพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างข้อคัดค้านของจำเลย

สำหรับการเปิดเผยรายงานก่อนพิพากษานั้น เนติบัณฑิตสภาอเมริกา (American Bar Association) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลและเป็นที่ยอมรับในหมู่นักกฎหมายสหรัฐอเมริกา ได้แสดงความคิดเห็นสนับสนุนให้มีการเปิดเผยรายงานก่อนพิพากษา โดยแถลงว่า "พยานหลักฐานที่คู่คดีกล่าวอ้างในชั้นกำหนดโทษจะต้องนำมาแสดงต่อศาล โดยมีสิทธิที่จะถูกเผชิญหน้าถามค้าน และอ้างอิงจากนายจาเลยกลุ่มเหล่านี้ ได้แก่ Hazel B. Kerper, Robert O. Dawson, Stephen A. Fennel และ William N. Hall เป็นต้น ฉะนั้นด้วยแรงสนับสนุนของกลุ่มนักกฎหมายสหรัฐอเมริกาทำให้มีการแก้ไขบทบัญญัติประมวลกฎหมายสหรัฐ (United States Code) มาตรา 3553 ในปี 1988 จำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลและกำหนดบังคับไว้ อย่างชัดเจนว่า รายงานก่อนพิพากษาจะต้องเปิดเผยให้จาเลย ทนายจาเลยและอัยการทราบ ก่อนวันกำหนดโทษไม่น้อยกว่า 10 วัน ฉะนั้นในปัจจุบันอาจถือเป็นหลักเกณฑ์สำหรับคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลสหรัฐได้ว่า รายงานก่อนพิพากษาต้องเปิดเผยให้จาเลย ทนายจาเลย และอัยการ ทราบเสมอ ²

สิทธิและหน้าที่ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดโทษ โดยทั่วไปแล้วการกำหนดโทษจะเป็นเรื่องระหว่างศาลกับจาเลย แต่เนื่องจากกระบวนการทางศาลของสหรัฐอเมริกาเป็นลักษณะการกระจายอำนาจดังได้กล่าวมาแล้ว จึงอาจมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนี้

อัยการในส่วนของอัยการนั้น ปกติแล้วจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษ เฉพาะในขั้นแรกของกระบวนการ คือ ขั้นวินิจฉัยความผิดของจาเลย (guilty stage) ส่วนขั้นที่ 2 คือ ชั้นกำหนดโทษ อัยการจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากศาล หรือกรณีที่จาเลยคัดค้านพยานหลักฐานที่พนักงานคุมประพฤติรายงานต่อศาล

² เกียรติภูมิ แสงศิริธร, "กระบวนการกำหนดโทษจาเลยคดีอาญา : เปรียบเทียบของไทยกับต่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533) หน้า 8.

อำนาจของอัยการมี 2 ลักษณะ คือ อำนาจในทางปฏิบัติ (negative power) ซึ่งหมายถึง การที่อัยการใช้อำนาจไม่ฟ้องจำเลยตามที่พนักงานสอบสวนเสนอ รวมทั้งการใช้อำนาจให้ถอนฟ้องจำเลยด้วย อำนาจลักษณะที่ 2 เรียกว่า อำนาจในเชิงยอมรับ (positive power) โดยอัยการอาจใช้วิธีตั้งข้อหาตามที่ตกลงกับจำเลยที่จะให้ประโยชน์จากการรับสารภาพของจำเลย (charge bargaining หรือ plea bargaining) การใช้หลักการต่อรองระหว่างอัยการกับผู้ต้องหา และระหว่างศาลกับจำเลยมี 2 ลักษณะเช่นกัน³ คือ

- การรับสารภาพผิด หรือแจ้งประจักษ์พยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงเกี่ยวเนื่องกับการกระทำผิดแก่พนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการสัญญาจะแถลงต่อศาล ขอให้ลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยในสถานะมากกว่าปกติ หรือให้ได้รับการรอลงอาญาด้วยการคุมประพฤติ

- การสารภาพผิดของจำเลยต่อศาล เพื่อประโยชน์ในการลดหย่อนโทษ

เงื่อนไขการปฏิบัติตามหลักการต่อรองเพื่อความยุติธรรม (bargaining of justice) ระหว่างเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมกับผู้ต้องหา หรือจำเลย เพื่อหวังประโยชน์ร่วมกัน เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนพิพากษา เพื่อส่งเสริมให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ยิ่งขึ้นนับได้ว่าส่วนช่วยแบ่งเบาภาระการพิจารณาของศาลเป็นอย่างยิ่ง จากการศึกษาของ Donald J. Newman ปรากฏว่าผู้กระทำผิดคืออาญาอุกฉกรรจ์ในศาลท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา มีผู้กระทำผิดร้อยละ 90 ถูกศาลพิพากษาลงโทษภายใต้ระบบเจรจาต่อรองเพื่อลดหย่อนโทษ เป็นประจักษ์พยานแสดงให้เห็นว่า การใช้หลักการต่อรองเช่นนี้ มีผลดีต่อภารกิจของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และการพิจารณาของศาลโดยตรง

³ ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิชการพิมพ์ จำกัด, 2523), หน้า 337-338.

อย่างไรก็ตาม หลักการปฏิบัติว่าด้วยการต่อรองเพื่อลดหย่อนโทษ เพื่อให้ได้มาซึ่งการรับสารภาพผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลย ขณะนี้ได้เป็นที่โต้แย้งระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมและนักกฎหมายอย่างกว้างขวาง ฝ่ายสนับสนุนเห็นว่า วิธีดังกล่าวเป็นหลักปฏิบัติที่สำคัญส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสามารถเอื้ออำนวยให้การสอบสวนเสาะหาข้อเท็จจริงและการพิจารณาพิพากษาของศาลมีประสิทธิภาพอย่างปราศจากข้อกังขาใด ๆ ทั้งสิ้น (plea bargaining is the one fixture of the criminal justice system that is indisputably efficient) การลดภาระการสืบหาประจักษ์พยานแห่งคดีเป็นผลดีต่อการเร่งรัดดำเนินคดีของศาลโดยตรง มิให้อรรถคดีค้างคั่งได้เป็นอย่างดี

ส่วนฝ่ายคัดค้านมีแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจาก คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ ในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา (The National Advisory Commission On Criminal Justice Standard and Goals) มีความเห็นในหลักเล็กหลักกว่าด้วยการต่อรองเพื่อลดหย่อนโทษ โดยให้เหตุผลว่า วิธีดังกล่าวเป็นการปฏิบัติเพียงเพื่อมุ่งความสะดวกในการเสาะหาข้อเท็จจริงแห่งคดีของศาล (to expedite the flow of cases in the criminal courts) แต่เป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยทั่วไปที่ว่า "จำเลยหรือผู้ต้องหาไม่พึงให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง อันอาจทำให้ตนต้องถูกฟ้องคดีอาญา"

ทนายความของจำเลย ทนายความเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรยุติธรรม ที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าอัยการและศาล ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา ได้ตระหนักถึงความสำคัญของทนายความที่มีต่อการกำหนดโทษ โดยได้ตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 (six amendment ในคดีของ Mempa V. Rhay) ว่า "จำเลยมีฐานะยากจน มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งทนายช่วยเหลือในขั้นตอนการกำหนดโทษ" สำหรับหน้าที่โดยทั่วไปของทนายจำเลยในกระบวนการกำหนดโทษ คือ การอธิบายขั้นตอนการกำหนดโทษให้จำเลยทราบโดยละเอียด พร้อมทั้งอธิบายถึงอัตราโทษที่จำเลยอาจได้รับ และต้องสอบถามถึงความต้องการของจำเลยว่าต้องการให้ศาลดำเนินการกับจำเลยอย่างไร นอกจากนี้ ทนายจำเลยยังมีหน้าที่คัดค้านข้อมูลที่ไม่ถูกต้องในรายงานก่อนพิพากษา รวมทั้งคำเสนอและอัตราโทษที่เหมาะสมต่อศาลอีกด้วย

ผู้เสียหาย ส่วนใหญ่ผู้เสียหายเป็นผู้มีบทบาทต่อการกำหนดโทษจำเลยน้อยมาก มีเพียงบางรัฐ เช่น รัฐอริโซนา คอนเน็คติคัต และแคลิฟอร์เนีย ที่ยอมให้ผู้เสียหายมีสิทธิไปปรากฏตัวต่อหน้าผู้พิพากษาที่จะพิพากษาลงโทษและกำหนดโทษ ทั้งนี้เพื่อใช้ข้อต่อรองโทษจำเลยต่อศาล หรือเพื่อให้ตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดโทษ

จำเลย ตามหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ก่อนที่ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นจะตัดสินลงโทษ จะต้องถามจำเลยว่ามีผลใดที่จะแถลงแก่ศาล หรือข้อเท็จจริงใดแสดงต่อศาลก่อนอ่านคำพิพากษา ทั้งนี้เพื่อชักจูงให้ศาลคล้อยตามและลงโทษจำเลยในสถานเบา (Right allocation) สิทธิดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของศาลสหรัฐอเมริกา (Federal Rules of Criminal Procedure) มาตรา 32 (a)1,b,c และมีบัญญัติไว้ในระเบียบวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับความผิดไม่ร้ายแรงของศาลแขวงสหรัฐอเมริกา (Rules of Procedure for the trial of misdemeanors before United States Magistrates) มาตรา 3 d

สำหรับในส่วนของกฎหมายนั้น รัฐต่าง ๆ ส่วนใหญ่ใช้ระบบการกำหนดโทษแบบแบ่งช่วงโทษ (Indeterminate sentencing) ซึ่งเห็นว่าเป็นระบบที่เกื้อหนุนต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด แต่อย่างไรก็ตาม หากจะศึกษาถึงประมวลกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 - 1 a2 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้⁴

"วัตถุประสงค์ทั่วไปก็เพื่อที่จะเสริมสร้างความยุติธรรมขึ้นในระบบสหรัฐทั้งหมดเพื่อที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้มีความอบอุ่นใจในการรักษาไว้ซึ่ง ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และผลประโยชน์อื่น ๆ

⁴ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, "ร่างประมวลกฎหมายอาญาเปรียบเทียบ ว่าด้วยโทษและโทษผู้การลงโทษ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1 (มีนาคม - เมษายน 2520) : 2-4.

ประมวลกฎหมายนี้ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและคงไว้ซึ่งระบบแห่งคุณธรรมและการปฏิบัติ
 ต่อไปได้ของมหาชน โดยการลงทัณฑ์อันเหมาะสม

ประมวลกฎหมายนี้ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความปลอดภัยและความมั่นคงของบุคคลทั้งปวง
 โดยการป้องปรามโดยวิธีที่เข้มงวดต่อสิ่งผิดมาให้เห็นถึงความผิดต่าง ๆ ว่ามีอะไรบ้าง และโทษทัณฑ์
 ที่ได้กำหนดไว้โดยตัวบทกฎหมายมีอยู่อย่างไร และเมื่อวิธีการนี้ใช้ไม่ได้ผล ก็จะใช้วิธีแก้ไข
 ผู้กระทำผิด หรือการทำให้ผู้กระทำผิดนั้นไม่สามารถที่จะกระทำผิดต่อไปได้ โดยวิธีการอันสมควร "

จากสาระสำคัญของข้างบนของประมวลกฎหมายในมาตรานี้ พอจะเข้าใจว่าวิธีการและ
 ทฤษฎีที่จะทำให้อุดมการณ์ของประมวลกฎหมายประสบผลสำเร็จ อาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ
 ได้ 3 ประเภทคือ การแก้แค้นตอบแทน การป้องปราม และการแก้ไขผู้กระทำผิด จึงเห็นได้
 ว่าตรงกับทฤษฎีบูรณาการหรือทฤษฎีวัตถุประสงค์รวม (Integration theory) ของ
 ศาสตราจารย์ Grupp Stanley E.

3.2 วิวัฒนาการการกำหนดโทษทางอาญาของสหรัฐอเมริกา

ในสมัยยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ การพิจารณาโทษและกำหนดโทษของสหรัฐ
 อเมริกาได้รับอิทธิพลจากลัทธิเคลวิน (Calvinism) โดยถือว่า "หน้าที่ของสังคม คือ การ
 ลงโทษผู้กระทำผิดเพียงสถานเดียวและต้องลงโทษอย่างรวดเร็ว เปิดเผยและมักจะเป็นโทษที่
 รุนแรงด้วย" ⁵ ชาวอาณานิคมได้ตรากฎหมายของตนขึ้นไว้ (Settlement Laws) โดยผู้
 กระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินจะถูกลงโทษด้วยระบบการปรับเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากการชดเชยค่า

⁵ Alan M. Dershowitz, Fair and punishment, (New York :
 Mc Grawhill Book Company, 1976), p. 85.

เสียชีวิต ผู้ไม่มีเงินค่าจ้างและเสียค่าปรับจะถูกบังคับให้ทำงานหนัก ถูกปรับด้วยค่าจำคุกหรือถูกสั่งกักเพื่อให้ทราบสัญลักษณ์ของความผิด ผู้กระทำผิดที่ไม่รุนแรงแต่หากไม่หลบจำอาจถูกลงโทษประหารชีวิต (Capital Punishment) การประหารชีวิตใช้กันอย่างกว้างขวางมากสำหรับผู้กระทำผิดเป็นครั้งแรก

หลังการปฏิวัติใหญ่ สหรัฐอเมริกาได้ปรับปรุงแก้ไขวิธีการลงโทษที่รุนแรงให้น้อยลง โดยเห็นว่าความแน่นอนมีความสำคัญยิ่งกว่าบทลงโทษที่รุนแรง สถานิติบัญญัติได้ผ่านประมวลกฎหมายฉบับใหม่ออกมา จำกัดการลงโทษประหารชีวิตเอาไว้เป็นอย่างมาก และสร้างวิธีการลงโทษทางอาญาแบบใหม่ขึ้นมา นั่นคือ การลงโทษจำคุกซึ่งมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อประโยชน์ของผู้กระทำผิดเอง โดยใช้ระเบียบวินัยที่เข้มงวด การให้แรงงานและการขึ้นทางศาสนา ได้มีการจัดตั้งเรือนจำ Walnut Street ขึ้นใน ค.ศ.1790 และต่อมาได้จัดเรือนจำลักษณะดังกล่าวออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบ Auburn ซึ่งปล่อยผู้ต้องขังลงมาทำงานรวมกันในเวลากลางวัน และระบบ Pennsylvania ซึ่งจะให้นักโทษทำงานและใช้เวลาใคร่ครวญสำนึกผิดแต่ผู้เดียวตลอดเวลา แต่ช่วงศตวรรษที่ 19 ได้แสดงให้เห็นว่าระบบทั้งสองประสบความสำเร็จล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เนื่องจากสาเหตุดังนี้

1. กฎหมายสารบัญญัติได้รับการแก้ไขบททวนน้อยมาก ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนให้กับศาลาตัดสินพิพากษา
2. อำนาจการตัดสินพิพากษาขึ้นอยู่กับศาล ซึ่งถือว่าเป็นผู้ลงโทษอย่างตรงไปตรงมา การลงโทษยังเน้นที่พฤติกรรมและความรุนแรงของการกระทำผิด จึงไม่เป็นผลดีต่อการแก้ไขผู้กระทำผิด
3. การกำหนดโทษเป็นแบบแน่นอนตายตัว (determinate sentencing) เช่นถ้าศาลกำหนดโทษจำคุก 5 ปี หมายความว่า จำเลยต้องรับโทษจำคุกเป็นเวลา 1800 วัน โดยจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขอะไรอีกไม่ได้ เว้นแต่การอภัยโทษ จึงไม่ได้เกิดความหวังหรือแรงจูงใจใด ๆ ให้กับผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังไม่เต็มใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในแผนงานต่าง ๆ ของเรือนจำ และไม่รู้สึกสำนึกไปนทางที่ถูกต้อง การแก้ไขผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้

4. ขาดการประสานงานระหว่างองค์กรหลักทั้งสาม ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation) ศาล (Court) และหน่วยงานฝ่ายบริหาร (Administrative Agency) อันเนื่องมาจากแนวคิดที่แตกต่างกัน

จากความล้มเหลวดังกล่าว ทำให้นักปฏิรูปเรือนจำมุ่งไปสนใจในวิธีการคุมขังและ บัญหารโครงสร้างของการกำหนดโทษ โดยเชื่อว่าการบริหารเรือนจำนั้น ควรจะได้คำนึงถึง ความจำเป็นของผู้กระทำผิดและการแก้ไขที่เหมาะสมเป็นรายบุคคล รูปแบบการกำหนดโทษ โดยฝ่ายศาลไม่ประสบผลดีและควรลดอำนาจของศาลลง ดังนั้นจึงได้เสนอรูปแบบการกำหนดโทษ โดยฝ่ายบริหาร (Administrative fixed model) โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนด พิษโทษไว้ให้กว้างอย่างยิ่ง ศาลจะตัดสินโทษโดยการกำหนดช่วงโทษ (indeterminate sentence) และคณะกรรมการด้านการบริหารหรือเจ้าหน้าที่เรือนจำจะพิจารณาโทษ ที่แท้จริง ดำเนินการปล่อยตัว ณ เวลาใดเวลาหนึ่งหลังจากผู้กระทำผิดได้รับโทษไปแล้ว ระยะเวลาหนึ่ง เมื่อเห็นว่าผู้กระทำผิดได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้ว ซึ่งถ้าไม่สามารถแก้ไขได้ก็จะ ต้องถูกยึดเวลาการจำคุกออกไปจนกว่าจะครบกำหนดโทษ ตามที่กฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ กำหนดอัตราโทษไว้สำหรับความผิดนั้น

3.2.1 รูปแบบการกำหนดโทษคืออาญา 3 รูปแบบ⁶ (Three models of criminal sentencing)

ประวัติการกำหนดโทษคืออาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประวัติของการเปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมา (shift) ของอำนาจสถาบันและทฤษฎีต่าง ๆ ทำให้เกิดรูปแบบการ กำหนดโทษเป็น 3 รูปแบบในแต่ละยุคสมัยรูปแบบหนึ่งอาจเด่นชัดจนจมอีก 2 รูปแบบ แต่อีกไม่นานอีกรูปแบบหนึ่งอาจจะเด่นชัดขึ้นมาแทนที่ เป็นดังนี้อยู่เสมอ รูปแบบทั้งสามนั้น ได้แก่

⁶ Ibid., pp. 79-80.

3.2.1.1 The Legislatively Fixed Model

รูปแบบนี้ ระบบการกำหนดโทษจะให้อำนาจการใช้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบัญญัติมากที่สุด ที่จะกำหนดโทษว่าความผิดควรได้รับโทษนานเท่าใด ฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ เป็นต้นว่า ผู้กระทำผิดครั้งแรกและถูกศาลพิพากษาว่ากระทำผิดจริงฐานปล้นทรัพย์โดยใช้อาวุธ จะถูกพิพากษาลงโทษตามกฎหมายบัญญัติให้จำคุก 5 ปี และศาลหรือฝ่ายบริหาร เรือนจำไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ตำรวจกับอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางเช่นกัน โดยการพิจารณาตั้งข้อหา เช่นได้กระทำการปล้นทรัพย์โดยใช้อาวุธ หรือกระทำการที่รุนแรงน้อยกว่านั้นหรือวิธีการกระทำผิดรวมทั้งอาวุธที่ใช้ เป็นต้น ส่วนฝ่ายบริหารก็ยังมีอำนาจในการเปลี่ยนโทษ (commute) และอภัยโทษได้ ดังนั้นการพิจารณาโทษโดยระบบนี้โดยทฤษฎีนี้ ถือว่าเป็นการให้อำนาจการใช้ดุลพินิจแก่ฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารน้อยที่สุด ในความหมายที่ว่า ศาลพิพากษาลงโทษนั้นได้กำหนดไว้เป็นการล่วงหน้า และไม่ทราบรูปพรรณลักษณะของผู้ร้ายมาก่อน แต่เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่า บุคคลประเภทใดมักจะกระทำผิด ดังนั้นเชื้อชาติ และความมั่งคั่งอื่น ๆ มักจะมีบทบาทอิทธิพลสูงต่อการกำหนดโทษ

3.2.1.2 The Judicially Fixed Model

เป็นรูปแบบการพิจารณาและกำหนดโทษโดยให้อำนาจการใช้ดุลพินิจแก่ศาลมากที่สุด โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดโทษขั้นสูงและขั้นต่ำไว้สำหรับความผิดอาญาประเภทหนึ่ง ๆ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ตัดสินกำหนดโทษตายตัวภายในช่วงที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เช่น ผู้พิพากษาดัดสินว่า "ศาลตัดสินลงโทษจำคุกจำเลย 5 ปี" ก็หมายความว่า จำเลยจะต้องรับโทษจำคุกเป็นเวลา 5 ปี คณะกรรมการฝ่ายบริหาร (Parole Boards or Adult Authority) จะไม่มีอำนาจลดหรือเพิ่มโทษจำเลยได้อีก

รูปแบบการกำหนดโทษนี้ไม่นำเอาหลักเกณฑ์การลดวันต้องโทษ (good-time) หรือ การลดโทษโดยอัตโนมัติในรูปแบบอื่นมาพิจารณา ทั้งไม่พิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษ หรืออภัยโทษ ไว้แต่ประการใดซึ่งจะมีข้อดีในเรื่องที่ว่า จำเลยสามารถทราบได้ชัดเจนว่า เขาจะต้องได้รับโทษเท่าใดนับแต่วันที่ศาลพิพากษาโทษ และการกำหนดโทษนั้นก็ขึ้นอยู่กับผู้พิพากษาที่จะพิจารณาดำตามช่วง (range) โทษที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้

3.2.1.3 The Administratively Fixed Model

ระบบนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดโทษขั้นสูงและขั้นต่ำไว้ในกฎหมาย กว้างมาก ผู้พิพากษาจะตัดสินและกำหนดโทษภายในกรอบหรือช่วง (range) แต่ระยะเวลาต้องโทษ จากความจริงจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (เช่น parole board หรือ adult authority) ที่จะกำหนดในระหว่างที่นักโทษถูกจำคุกอยู่ ภายใต้ระบบนี้การใช้ดุลพินิจมอบให้แก่ฝ่ายบริหาร เช่น ผู้กระทำความผิดฐานปล้นทรัพย์ เป็นครั้งแรก จะถูกตัดสินให้ได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 วัน ถึงตลอดชีวิต ซึ่งศาลอาจจะลงโทษตามนั้น แต่ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาต้องโทษจำคุกที่แท้จริงในระหว่าง การต้องโทษผู้กระทำความผิดอาจได้รับการปล่อยตัวภายหลังการต้องโทษจำคุกไปแล้วเป็นเวลา 5 ปี และคณะกรรมการพักการลงโทษพิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้กระทำความผิดพร้อมที่จะได้รับการปล่อยตัว

ข้อเสียประการหนึ่งของระบบนี้คือ ในวันพิพากษาลงโทษจำเลยจะไม่ทราบได้เลยว่า เมื่อใดจึงจะได้รับการปล่อยตัว แม้ว่าเขาอาจเดาได้บ้างจากการศึกษาทางปฏิบัติในอดีต

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในตำราหรือผลงานในหนังสือเกี่ยวกับทางปฏิบัติและวัตถุประสงค์ของการกำหนดโทษ ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมานี้ขาดเป็นห่วง ๆ ไป อีกประการหนึ่งก็คือ ไม่มีระยะเวลาใดเลยที่รูปแบบที่แท้จริงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจะได้รับการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง อำนาจการใช้อดุลพินิจได้ถูกนำมาใช้ไม่ว่าจะโดยเปิดเผย หรือโดยซ่อนเร้น เพื่อกำหนดโทษที่แท้จริงแก่ผู้กระทำความผิด การกำหนดโทษที่เบี่ยงเบนออกไป (diviation) ซึ่งเกิดขึ้นตลอดเวลา และเกิดขึ้นกับทุกรูปแบบ เป็นผลมาจากการใช้ plea bargaining ซึ่งการตัดสินลงโทษขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างอัยการและทนายความของจำเลย

โดยประวัติแล้ว มีระยะเวลาที่รูปแบบทั้งสามถูกนำมาใช้ซ้ำซ้อนกันมียุ่มาก (แม้ว่าจะมีรูปแบบหนึ่งเด่นชัดกว่าอีกสองรูปแบบก็ตาม) ความจริงแล้ว การกำหนดโทษที่ใช้นั้นอยู่ในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่ให้อำนาจฝ่ายบริหาร ควรถือว่าเป็นลักษณะการใช้ดุลพินิจแบบผสมผสานกันระหว่างศาลกับหน่วยงานของฝ่ายบริหารมากกว่า เพราะทั้งสองฝ่ายได้รับอำนาจการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายได้กำหนดช่วงของการกำหนดโทษอย่างกว้าง ๆ เอาไว้ ศาลอาจเลือกช่วงใดช่วงหนึ่งกำหนดโทษผู้กระทำผิดส่วนหน่วยงานของฝ่ายบริหารคือ คณะกรรมการพักการลงโทษก็อาจพิจารณาปล่อยตัวได้ในภายหลังโดยพิจารณาจากร้อยละของโทษจำคุกที่นักโทษได้รับไปแล้วระยะหนึ่งประมาณหนึ่งในสาม การกำหนดโทษโดยกำหนดช่วงโทษ (indeterminate sentencing) และรูปแบบของฝ่ายบริหาร (administrative system) ในปัจจุบันจึงเป็นผลของความมุ่งหมายที่จะให้เกิดการแก้ไขผู้กระทำผิด (reformatory goals) ซึ่งถือกำเนิดมาเมื่อกว่า 100 ปีที่ผ่านมา

3.2.2 การกำหนดช่วงโทษ (Indeterminate Sentencing)

หลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทดลองนำระบบการลงโทษที่ลดยวี่ยนัยปกครองผู้ต้องขังตัดสิทธิกีดกันออกจากสังคม (deprivation) และการนำแรงงานมาใช้ระยะหนึ่ง ปรากฏว่าประสบกับความล้มเหลว การมอบอำนาจการใช้ดุลพินิจของศาลอย่างกว้างขวางไม่จำกัด ผู้ต้องขังกำลังเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบด้วยอาชญากรที่ผ่านการเดี่ยวกรรและชำนาญงานอาชญากรรมมาแล้วอย่างจริงจัง (hardened and practice criminals) นักปฏิรูปเรือนจำในขณะนั้นมิได้ละทิ้งการตัดสินผู้กระทำผิดอย่างเปิดเผย แต่เปลี่ยนความสนใจจากวิธีการลงโทษไปสู่ประเด็นของโครงสร้างของการพิพากษาลงโทษแทน นักปฏิรูปมีความรู้สึกถึงความล้มเหลวเป็นผลมาจากการให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจอย่างไม่เหมาะสม ปราศจากการเห็นยวี่ยนัยส่วนนักทฤษฎีอาชญากรรมในยุคนั้นก็เชื่อว่า การปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดควรมุ่งสนใจในเรื่องความจำเป็นของอาชญากรเป็นรายบุคคล โดยมีความเห็นว่าการตัดสินลงโทษแบบตายตัวของศาลเป็นเรื่องของการทำงานไม่ได้ผล (Dys function) เป็นอุปสรรคต่อแผนฟื้นฟูแก้ไขอย่างมีเหตุผล และต่อความพยายามป้องกันสังคม

ในปี ค.ศ. 1847 S.J. May⁷ นักปฏิรูปชั้นนำได้ให้เหตุผลไว้ในรายงานประจำปี ที่เสนอต่อสมาคมเรือนจำแห่งรัฐนิวยอร์กว่า ระยะเวลาที่ควรจำคุกคือ ระยะเวลาที่ผู้นั้นจะได้รับการแก้ไขจนเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าไม่เป็นบุคคลอันตรายอีกต่อไป และด้วยเหตุผลทางตรรกวิทยา ศาลควรได้รับอำนาจการใช้ดุลพินิจให้น้อยลง ปล่อยให้ผู้เชี่ยวชาญศาสตร์แขนงต่าง ๆ พิจารณา ระยะเวลาของการลงโทษที่เหมาะสมแทน

ในปี ค.ศ. 1870 ได้มีการชุมนุมเฉลิมฉลองโดยสมาคมเรือนจำแห่งชาติขึ้น ณ นครซินซินาติ และที่ประชุมได้มีมติประกาศ "ประกาศแห่งหลักการ" (Declaration of Principles) ซึ่งหลักทัณฑ์วิทยาและ เรือนจำจะต้องใช้หลักมนุษยธรรม ปรัชญาการลงโทษได้เปลี่ยนแปลง มีการเรียกร้องให้ปฏิรูประบบการลงโทษให้เป็นการแก้ไขฟื้นฟู (reformation and rehabilitation) และระบบการกำหนดโทษที่มีต่อการแก้ไขฟื้นฟูจึงเกิดขึ้นคือ การกำหนดโทษไม่ตายตัวแบบกำหนดช่วงโทษ (indeterminate sentencing) ผู้ที่มีอิทธิพล ต่อการปฏิรูปก็คือ Zebulon Brockway

Zebulon Brockway ในขณะนั้นเป็นผู้ปกครองสถานดัดสันดานเอลมिरาในรัฐนิวยอร์ก และมีผู้สนับสนุนคนสำคัญคือ Charton T. Lewis กฎหมายฉบับแรกเป็นกฎหมายของรัฐมิชิแกน ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1869 แต่จำกัดใช้เฉพาะกับ "โรสเบธันต้า" ซึ่งจะต้องถูกจำคุก 3 ปี แต่อาจพ้นโทษเมื่อใดก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ตรวจการแห่งโรงเรียนดัดสันดานดีทรอยต์ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1897 BROCKWAY สามารถผลักดันให้สภานิติบัญญัติออกกฎหมายเกี่ยวกับระบบการ กำหนดโทษแบบช่วงโทษให้กว้างขวางยิ่งขึ้นได้สำเร็จ รัฐนิวยอร์กเป็นรัฐแรกที่รับเอาระบบนี้ไปใช้ และขยายวงกว้างออกไปเรื่อย ๆ แต่รัฐต่างมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป Edward Linsey

⁷ Ibid., p. 90.

ได้จำแนกรูปแบบที่ใช้กันอยู่ในปี ค.ศ. 1922 ได้ถึง 13 รูปแบบ⁸ แต่มีเพียง 4 รัฐที่ไม่มีรูปแบบกำหนดช่วงโทษอยู่เลย

การกำหนดช่วงโทษเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งอย่างมีเหตุผล ระหว่างการตัดสินใจแบบอำนาจศาล (Judicially Fixed Model) กับเป้าหมายของเรือนจำและทัณฑสถานในอันที่จะกระตุ้นให้ผู้ต้องโทษประพฤติดีเมื่ออยู่ในเรือนจำและได้รับการปล่อยตัวเมื่อถูกแก้ไขให้กลับตนเป็นพลเมืองดีปฏิบัติตามกฎหมาย (Law-Abiding Citizen) ต่อไป ดังนั้นการกำหนดโทษแบบกำหนดช่วงโทษจึงเป็นการใช้ดุลพินิจแบบผสมผสานระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการพักการลงโทษ แต่อำนาจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (Administratively Fixed Model) กล่าวคือ ศาลจะกำหนดโทษขั้นสูงและขั้นต่ำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อผู้กระทำผิดไปรับโทษในเรือนจำแล้วระยะเวลาหนึ่ง หน่วยงานของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ คณะกรรมการพักการลงโทษ (parole board) มีอำนาจพิจารณาปล่อยตัวไปเมื่อเห็นว่าผู้กระทำผิดได้รับการแก้ไขและพร้อมจะออกไปสู่สังคมได้แล้วการควบคุมปกครองผู้กระทำผิดเน้นการฟื้นฟูจิตใจ การให้รางวัลแก่นักโทษที่ประพฤติดี และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามความจำเป็นอย่างเหมาะสมเป็นรายบุคคล (individualization)

การปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดเป็นเป้าหมายอันเด็ดเดี่ยวของเรือนจำ การปลดปล่อยจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อเป้าหมายสัมฤทธิ์ผลแล้ว Zebulon Brockway ได้กล่าวสนับสนุนแนวคิดนี้ไว้ในหนังสือชื่อ "ระบบเรือนจำในอุดมคติ" (The ideal of a true prison system) โดยยกเหตุผลความดีของการตัดสินและกำหนดช่วงโทษว่า "การไม่กำหนดโทษตายตัว" กับการตัดสินแบบไม่กำหนดระยะเวลาตายตัว" เป็นวิธีเดียวที่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขอาชญากร

⁸ Ibid., pp. 94-95.

และการป้องกันสังคมจะได้รับผลสัมฤทธิ์สูงสุด ส่วนวิธีการแก้แค้นทดแทนซึ่งเป็นการลงโทษโดยแท้ เป็นความยุติธรรม และเป็นการข่มขู่ ๗ กับความล้มเหลว และได้เสนอระบบการคุมขังอย่างหนึ่งขึ้นมาแทน โดยถือว่า

ทุกคนในรัฐที่ถูกตัดสินลงโทษอาญาหรือกระทําผิด เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของศาลควรถือว่าเป็นผู้อยู่ในความอารักขาของรัฐ (Wards of state) และจะต้องมอบให้อยู่ในความควบคุมอารักขาของคณะกรรมการผู้พิทักษ์ (Boards of Guardians) จนกว่าในการตัดสินใจของคณะกรรมการ ๗ เขาอาจกลับคืนสู่สังคมอย่างปลอดภัยเช่นเดียวกับคนสามัญได้ และพร้อมด้วยสวัสดิภาพอย่างเต็มที่ของตน ⁹

Charlton T. Lewis กับงานของเขาในนิตยสาร "The Yale Law Journal" ซึ่งเสนอความเห็นไว้ว่า การฟื้นฟูจิตใจซึ่งเขาเรียกมันว่าเป็น "ความปรองดองของสังคม" (reconciliation) เป็นมรรควิธีเดียวเท่านั้น ที่จะลดความเป็นอันตรายของสังคมจากอาชญากรรมลงได้

มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษแบบกำหนดช่วงโทษว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้พิพากษาใช้หลักความยืดหยุ่นดุลพินิจในการพิพากษา (flexibility of sentence) อย่างสมบูรณ์ ¹⁰ โดยมุ่งคำนึงถึงความปลอดภัยของสังคมและหลักการแก้ไขผู้กระทําผิด ประกอบกับการกำหนดโทษไม่แน่นอนตายตัว เป็นวิธีการที่กฎหมายได้บัญญัติกำหนดโทษขั้นสูงและขั้นต่ำไว้ เพื่อให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจลงโทษผู้กระทําผิดอย่างกว้างขวาง เช่น กำหนดโทษผู้กระทําผิดฐาน

⁹ Ibid., p. 94.

¹⁰ ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทฤษฎีอาญา, หน้า 335.

ลักทรัพย์ไว้สูงไม่เกิน 3 ปี และขั้นต่ำมีกำหนด 6 เดือน ในระหว่างผู้กระทำผิดถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ ศาลอาจพิจารณาให้ได้รับการปล่อยตัวไปก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องหลังจากผู้ต้องขังถูกคุมขังอยู่นานจนเกินกำหนดขั้นต่ำเท่านั้น เว้นแต่จะมีพระราชทานอภัยโทษ

การที่จะต้องให้ลงโทษจนถึงขั้นต่ำเสียก่อนจะปล่อยตัวไปก็เนื่องจากเหตุผลของการลงโทษตามทฤษฎี ๒ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีลงโทษเพื่อการแก้ไข (reformatory theory) กับ ทฤษฎีการลงโทษให้สาสมเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (deterrence) กล่าวคือ การลงโทษที่สั้นเกินไปจะทำให้ระยะเวลาการอบรมแก้ไขผู้กระทำผิดมีน้อย ผู้ต้องขังยังไม่พร้อมที่จะออกมาสู่โลกภายนอกจึงต้องใช้ระยะเวลาอีกสักระยะหนึ่ง เมื่อเห็นว่าผู้ต้องขังได้แสดงให้เห็นผลดีจากการอบรมแล้วจึงจะดำเนินการปล่อยตัว ในขณะที่เดียวกันสังคมก็จะพอใจ เพราะได้ลงโทษพอสมควรแล้ว และเตือนให้รู้ว่าแม้จะได้รับการผ่อนปรนบ้าง แต่ผู้กระทำผิดทุกรายจะต้องได้รับโทษอย่างสาสม

3.3 หลักเกณฑ์การกำหนดโทษโดยวิธีกำหนดช่วงโทษ

การกำหนดโทษโดยวิธีกำหนดช่วงโทษ (indeterminate sentencing) ที่สหรัฐอเมริกาใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นการใช้ดุลพินิจแบบผสมผสาน กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดช่วงโทษเอาไว้ล่วงหน้าอย่างกว้างมาก (extensive range) แต่ได้ให้อำนาจการใช้อดุลพินิจส่วนใหญ่มากแก่ศาลและคณะกรรมการพักการลงโทษมากเช่นกัน

เมื่อก้าวถึง indeterminate sentencing สิ่งที่จะขาดไม่ได้คือ การเอาอีกระบบหนึ่งที่แตกต่างกันมาเปรียบเทียบกับ ระบบนั้นก็คือ determinate sentencing ซึ่งหลายรัฐ เช่น Maine และ California ใช้อยู่ในปัจจุบัน

Determinate sentencing เป็นระบบกำหนดโทษที่ให้อำนาจการใช้อดุลพินิจกำหนดโทษจำเลยก่อนที่จะไปรับโทษเป็นระยะเวลาที่แน่นอน เช่น 10 ปี หรือ 20 ปี และเมื่อผู้กระทำผิดหรือจำเลยต้องคำพิพากษาอย่างใดแล้ว หน่วยงานด้านการบริหารจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขใด ๆ อีกไม่ได้ จึงเป็นอำนาจของศาลที่จะกำหนดโทษเอาแก่ผู้กระทำผิดภายในกรอบที่กฎหมายให้

อำนาจไว้ เว้นแต่จะได้รับการยกโทษจากระดับประมุขปกครองประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า determinate sentencing เป็นรูปแบบของ Judicially fixed model นั้นเอง

เนื่องจากการกำหนดช่วงโทษในปัจจุบันให้อำนาจใช้ดุลพินิจแก่ศาลและคณะกรรมการพักการลงโทษ เพราะฉะนั้นจึงมีลักษณะทั้ง determinate และทั้ง indeterminate ซึ่งการที่จะมีน้ำหนักเอียงไปทางใดขึ้นอยู่กับระดับการใช้ดุลพินิจว่าหนักไปทางฝ่ายใด โดยพิจารณาจากขอบเขตของกำหนดเวลาต้องโทษจากผู้ที่แท้จริงของผู้กระทำผิด เช่น ศาลได้กำหนดโทษจากช่วงโทษตามกฎหมายไว้แล้ว แต่กำหนดโทษที่แท้จริงอยู่ในดุลพินิจของฝ่ายบริหาร (Administrative Board) ซึ่งจะกำหนดอีกครั้งในระหว่างที่ผู้กระทำผิดรับโทษอยู่ ถือว่าเป็น indeterminate sentence หรือศาลกำหนดโทษจากผู้กระทำผิดเป็นระยะเวลาตายตัว (fixed period) แต่ยังคงขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของการพักการลงโทษ ทำให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจสั่งปล่อยผู้กระทำผิดหลังจากที่ได้รับโทษคิดเป็นร้อยละตามที่กฎหมายกำหนด เช่นนี้ถือว่าเป็น indeterminate เช่นกัน แต่จะมีความเป็น indeterminate น้อยกว่ากรณีแรก

3.4 เปรียบเทียบระบบการกำหนดโทษแบบมีกำหนดเวลานแน่นอน (Determinate or Definite sentence) กับการกำหนดโทษแบบช่วงโทษ (Indeterminate sentence)

การกำหนดโทษแบบมีกำหนดเวลาที่แน่นอน (determinate) เป็นรูปแบบการกำหนดโทษที่ให้อำนาจการใช้ดุลพินิจแก่ศาลมากที่สุด เมื่อศาลได้กำหนดโทษจำเลยแล้ว คณะกรรมการบริหารหรือเรือนจำจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิได้ การกำหนดโทษลักษณะนี้จะมีข้อดีในแง่ของการลงโทษที่สาสมและป้องกันยับยั้ง แต่จะมีผลเสียหลายประการเกี่ยวกับการขาดความยืดหยุ่นและขาดความร่วมมือต่อแผนงานแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังของเรือนจำ เนื่องจากผู้ต้องขังไม่มีความหวังจะได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนดแม้จะมีความประพฤติดีก็ตาม และยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม

การกำหนดโทษแบบใช้ช่วงโทษ (indeterminate sentence) เป็นการให้อำนาจการใช้ดุลพินิจแบบผสมผสานระหว่างองค์กรหลัก 3 ส่วนคือ สภานิติบัญญัติหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมาย

ศาล และคณะกรรมการพักการลงโทษหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในตนเองเดียวกัน การกำหนดโทษในลักษณะกำหนดช่วงโทษจึงมีข้อดีหลายประการดังนี้

1. เป็นการกำหนดโทษที่มีความยืดหยุ่นสูง สามารถนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในระยะก่อนการลงโทษจำคุก ระยะที่กำลังต้องโทษอยู่ และระยะที่ไม่ใช่เรือนจำ กล่าวคือ ในระยะก่อนการลงโทษจำคุกศาลอาจใช้ดุลพินิจหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้นสำหรับผู้กระทำผิดเป็นครั้งแรก หรือความผิดบางฐานตามมาตรา 56 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ ในระยะที่กำลังต้องโทษอยู่ผู้ต้องโทษมีความหวังว่าจะได้รับการปล่อยตัวเร็วกว่ากำหนดโดยการประพฤติดี สำหรับในระยะไม่ใช่เรือนจำนั้น นักโทษเด็ดขาดที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 32 วรรคแรกจะได้รับการปล่อยตัวออกไปคุมประพฤติ โดยการพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษจำคุก เป็นผลดีในการแก้ไขผู้กระทำผิดอย่างเหมาะสมเป็นรายบุคคล (individualization) ทั้งยังเป็น การสนองตอบต่อการแก้ปัญหาผู้ต้องขังสั้นเรือนจำได้

2. การกำหนดช่วงโทษเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างการใช้ดุลพินิจของศาลและเป้าหมายการฟื้นฟูแก้ไขของกรมราชทัณฑ์ กล่าวคือ เมื่อศาลได้เลือกช่วงโทษขั้นต่ำและขั้นสูงลงโทษแก่ผู้กระทำผิดแล้ว เช่น จำคุกจำเลยอย่างต่ำ 2 ปี อย่างมาก 7 ปี เมื่อผู้กระทำผิดได้รับโทษถึงโทษขั้นต่ำคือ 2 ปีแล้ว เรือนจำอาจทำข้อเสนอแนะโดยอาศัยผลความก้าวหน้าของการอบรม ความขยันหมั่นเพียร ให้คณะกรรมการเกี่ยวกับการปล่อยตัวพิจารณากลับกรงอีกชั้นหนึ่ง การปล่อยตัวเมื่อผู้ต้องโทษได้รับโทษขั้นต่ำไปแล้วนั้นถือว่ามีได้กระทบกระเทือนต่ออำนาจการใช้ดุลพินิจของศาลแต่ประการใด ตรงกันข้ามเป็นการประสานงานและให้ความร่วมมือในการลงโทษและแก้ไขผู้กระทำของทั้งสองฝ่าย

3. บทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเมื่ออยู่บางมาตราที่มีลักษณะของการกำหนดช่วงโทษ จึงง่ายต่อการนำเอาระบบกำหนดช่วงโทษมาใช้ เพียงแต่นำเอาข้อบกพร่องของการใช้ระบบการกำหนดช่วงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกาแก้ไข เช่น

ความไม่เท่าเทียมกันของการกำหนดโทษของผู้พิพากษา โดยวางหลักเกณฑ์ไว้เป็นแนวทางในการพิจารณาของศาล เนื้อหายืดหยุ่นกว้างของโทษให้แคบลงไป เพราะการที่มีช่วงโทษกว้างจนเกินไปอาจเกิดปัญหาการจำคุกพินิจอย่างไม่มีความชอบเขตได้

4. การกำหนดโทษโดยการกำหนดช่วงโทษ มีความสอดคล้องกับหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Declarations of Humans Right) และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ (The Minimum Rules for Treatment of Offenders, and Related Recommendation) กล่าวคือ ในข้อ 60(2) ของข้อกำหนดดังกล่าว ได้กล่าวถึงการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเป็นขั้น ๆ โดยเร็วจำเป็น เพื่อให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ปลอดภัย และข้อ 61 เป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยถือว่า จะไม่กีดกันผู้กระทำผิดออกจากสังคม แต่จะให้ถือว่ายังคงเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และควรที่องค์กรต่าง ๆ จะได้สนับสนุนการฟื้นฟูแก้ไขให้ได้กลับคืนสู่สังคมตามปกติ ข้อกำหนดทั้งสองดังกล่าวถือว่าเป็นที่มาของการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจากคุก ดังที่คณะกรรมการได้นำมาซึ่งปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยการปล่อยตัวออกไปคุมประพฤติ เช่นที่กล่าวถึงดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

5. เป็นการลดภาระของศาลในการกำหนดโทษแก่จำเลย ช่วงกว้างของการลงโทษจะทำให้ศาลคำนวณโทษได้ง่าย ไม่จำเป็นต้องใช้ปัจจัยหลายอย่าง เพียงแต่กำหนดช่วงโทษขั้นต่ำ อาจสูงขึ้นอีก หรือขึ้นสูงอาจต่ำลง หรืออาจเป็นไปตามกฎหมาย ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล

3.5 การกำหนดโทษสถานกลาง (Intermediate punishment)

ในขณะที่มีข้อเสนอจากสถาบันต่าง ๆ ซึ่งได้ดำเนินการวิจัยเพื่อปฏิรูประบบการลงโทษ และกำหนดโทษของสหรัฐอเมริกา และยังไม่มียุทธวิธีที่แน่นอน การกำหนดโทษโดยวิธีกำหนดช่วงโทษ (Indeterminate sentencing) ก็ยังเป็นที่ยอมรับ การลงโทษโดยไม่ใช้เรือนจำ และทัณฑสถาน (non-institutional treatment) ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ผลก็ยังไม่ปรากฏว่าจำนวนผู้กระทำผิดร้ายแรงที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกมีปริมาณเพิ่มขึ้น ในสหรัฐอเมริกาได้เสนอทางเลือกของการลงโทษอย่างหนึ่งขึ้นมา (ค.ศ.1990) เรียกว่า Intermediate punishment

Intermediate punishment เป็นการลงโทษผู้กระทำผิดที่อยู่กลางระหว่างการคุมประพฤติแบบปกติ (traditional probation) และการจำคุก ผู้กระทำผิดจะถูกคุมประพฤติอย่างเข้มงวดกว่าปกติเพราะถือว่ายังมีโทษอยู่ แต่โทษที่ลงแก่ผู้กระทำผิดจะไม่เป็นโทษที่รุนแรงเหมือนการจำคุก เพราะผู้กระทำผิดยังสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้ สหรัฐอเมริกาได้พยายามทดลองใช้และพบว่า เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าวิธีการลงโทษแบบการจำคุกเพียงอย่างเดียว ซึ่งจากการวิเคราะห์วิจัยโดยละเอียด ผู้เขียนขอเสนอแนวความคิดในการนำวิธีการลงโทษแบบ intermediate มาปรับใช้ในประเทศไทย เนื่องจากวิธีการดังกล่าวเหมาะสมสำหรับเป็นทางเลือกอย่างหนึ่ง ที่จะนำมาประยุกต์กับการลงโทษผู้กระทำผิดที่มีโทษไม่สูงนัก ในชั้นศาล หรือนักโทษที่ใกล้จะพ้นโทษแต่มีความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำสูง หรือเป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ เป็นการตอบสนองต่อสภาพผู้ต้องขังล้นเรือนจำ และสามารถนำมาใช้ร่วมกับการกำหนดช่วงโทษเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา

Intermediate punishment เป็นผลงานวิจัยของคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย มีทั้งนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นักปฏิรูปและผู้มีอาชีพด้านนี้ ภายใต้การสนับสนุนด้านการเงินจากมูลนิธิ Edna Mc Connell Clark Foundation และ Nation Institute of Corrections แห่งสหรัฐอเมริกา

Intermediate punishment เป็นบทลงโทษที่มีชั้น ณ ที่หนึ่งที่ได้ก็ได้ ระหว่างการคุมประพฤติและการจำคุก ซึ่งประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้ ¹¹

- 1) การควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดในชุมชน (intensive community supervision)
- 2) การกักบริเวณภายในเขตกำหนดอันมิใช่เรือนจำหรือทัณฑสถาน (home confinement and house arrest)
- 3) การติดตามสอดส่องพฤติการณ์โดยใช้อิเล็กทรอนิกส์ (electronic surveillance)

การควบคุมดูแลแบบเข้มกับการกักตัวไว้ภายในเคหสถาน อาจนำมาใช้ร่วมกัน หรือแยกกันต่างหากก็ได้ ส่วนการติดตามสอดส่องโดยใช้อิเล็กทรอนิกส์เป็นวิธีการบังคับใช้แก่ผู้กระทำผิดโดยกำหนดเวลาห้ามออกจากที่พักหรือเคหสถานในเวลากลางคืน (curfew) หรืออาจยึดระยะเวลาการกักตัวให้อยู่แต่ภายในบ้าน (house arrest) ก็ได้

ในปัจจุบันการคุมประพฤติแบบเข้มมุ่งใช้กับผู้กระทำผิดร้ายแรง (felony) แผนงานคุมประพฤตินักจะมีการห้ามออกจากที่พักหรือเคหสถานในเวลากลางคืน (curfew) เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งวิธีนี้มักจะใช้อิเล็กทรอนิกส์คอยติดตามสอดส่องพฤติกรรมเสริมอีกอย่างหนึ่ง ส่วนระยะเวลาของการกักตัวผู้กระทำผิดภายในบ้านที่เกินขีดจำกัด curfew อาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการคุมประพฤติแบบเข้มด้วย

¹¹ Belinda R. Mc Carthy , Intermediate punishment: Intensive supervision home confinement and electronic surveillance, (New York : Criminal Justice Press, 1987), pp. 1-5.

สำหรับการกักตัวอยู่ในสถานที่พักหรือบริเวณบ้าน (house arrest or home confinement) นั้น มุ่งใช้กับผู้กระทำผิดไม่ร้ายแรง (misdemeanor) ส่วนผู้กระทำผิดเล็กน้อย (infraction) แต่มีโทษหนักกว่าโทษปรับ หรือแตกต่างไปจากโทษปรับ หรือโทษชดเชยค่าเสียหาย (restitution) มักจะถูกจองจำในคุกท้องถิ่น (jail) แทน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นโทษระยะสั้น จึงไม่ได้รับการคุมประพฤติ

ผู้กระทำผิดรุนแรงที่อยู่ภายใต้การควบคุมของราชทัณฑ์มักอยู่ในรูปของการคุมประพฤติแบบดั้งเดิม (traditional probation) หรือไม่ก็ขังคุก แต่วิธีการควบคุมแบบเข้มจะเป็นการลงโทษที่อยู่ระหว่างการควบคุมแบบปกติกับการจำคุก เป็นมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่สนองตอบโดยตรงต่อสภาพความแออัดของเรือนจำ

บทลงโทษระดับกลาง (intermediate sanction) มีพัฒนาการมาจากสายงานต่าง ๆ แต่จะมีลักษณะร่วมกันอยู่ 4 ประการคือ ประการแรก เป็นการลงโทษโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (community-based penalties) ผู้กระทำผิดยังคงสามารถอยู่ในชุมชนโดยปกติ อยู่ในที่อยู่อาศัยเดิมของตน ประกอบอาชีพและมีความสัมพันธ์กับครอบครัวตามเดิม ประการที่สอง เป็นแผนงานที่นำหลักมนุษยธรรม แต่ถือว่ายังมีความผิดอยู่ (punitive) ผู้กระทำผิดจะถูกห้ามออกจากที่พักในเวลากลางคืน และยอมรับการติดตามสอดส่องในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเข้มงวด ทั้งในที่พัก ที่ทำงานและสถานที่อื่น ๆ ประการที่สาม บทลงโทษนี้ได้รับการคาดหวังว่า จะสามารถป้องกันชุมชนให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมได้ โดยการติดตามสอดส่องความประพฤติ ห้ามออกจากเคหสถานในเวลากลางคืน เป็นการตัดโอกาสการกระทำผิด (INCAPACITATION) ซึ่งจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็โดยกระบวนการทางชุมชน ประการที่สี่ บทลงโทษนี้ได้รับการคาดหวังว่าจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการใช้เรือนจำและทัณฑสถานมาก และใช้กับการกำหนดช่วงโทษได้

สรุปข้อเสนอแนะของคณะดำเนินการวิจัย ดังนี้¹²

1. intermediate punishment สามารถประยุกต์ใช้สำหรับทั้งผู้ที่กำลังต้องโทษจำคุกอยู่ และใช้กับผู้ถูกศาลสั่งให้คุมประพฤติ
2. การปฏิบัติผิดเงื่อนไข (breaches of conditions) จะต้องได้รับการดำเนินการอย่างเหมาะสมและจริงจัง โดยเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดี ทั้งนี้เพื่อให้บทลงโทษนี้ได้รับความเชื่อถือมากขึ้น
3. โทษเสียค่าปรับจะต้องเพิ่มขึ้นกว่าค่าปรับในปัจจุบันอย่างมาก โดยพิจารณาจากความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำผิด และจะต้องจัดเก็บอย่างจริงจัง
4. การใช้คำสั่งให้ทำงานสาธารณะให้แก่ชุมชน อาจถือเป็นบทลงโทษต่างหาก หรือถือเป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษระดับกลางก็ได้ และจะต้องกำหนดให้ทำงานมากขึ้น โดยจะต้องได้รับการควบคุมดูแลและบังคับโดยกฎหมายอย่างเข้มงวด
5. การคุมประพฤติแบบเข้ม (intensive supervision or probation) เป็นกลไกหนึ่งที่จะต้องนำมาใช้กับการลงโทษทุกกรณี ร่วมด้วยการใช้ house arrest และพิจารณาใช้การสอดส่องดูแลตามความเหมาะสม โดยผู้กระทำผิดจะต้องเป็นฝ่ายเสียค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการคุมประพฤติแบบเข้มเอง
6. การปฏิรูปการกำหนดโทษที่เป็นอยู่ ทั้งที่เป็นข้อเสนอและการพัฒนา มิได้ให้ความสนใจต่อแผนการใช้ intermediate punishment เท่าใดนัก แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการกำหนดโทษ หรือโดยระบบศาล จะต้องให้แนวปฏิบัติกับฝ่ายตุลาการ ในอันที่จะใช้ intermediate punishment ถ้าหากจำเป็นต้องพัฒนาระบบการกำหนดโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องต่อไปนี้

¹² Noval Moris and Micheal Tonry. Between prison and probation : Taward a comprehensive punishment system, pp. 10-12.

- ก) มีช่วงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำผิดกับผู้กระทำผิด ซึ่งการลงโทษจำคุกกับการใช้ intermediate punishment สามารถนำมาใช้ได้ดีพอ ๆ กัน
- ข) มีช่วงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำผิดและผู้กระทำผิด ซึ่งการลงโทษระดับกลาง (intermediate punishment) กับวิธีการควบคุมโดยชุมชนที่มีความเข้มข้นน้อยกว่า สามารถใช้ได้ดีพอ ๆ กัน
- ค) ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีต้องการข้อมูลเพิ่มเติมให้พอ เกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิดและพยานแวดล้อมด้านการเงินส่วนตัว เพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการนำไปใช้ลงโทษเสียค่าปรับ การออกคำสั่งให้ทำงานสาธารณะ การปฏิบัติต่อ หรือการกักตัวไว้ในเคหสถาน หรือการตัดสินลงโทษยังล้งเลอยู่ว่าจะลงโทษจำคุก หรือใช้การลงโทษระดับกลาง หรืออาจเป็นการลงโทษผสมผสานกันหลายวิธี
- ง) ผู้พิพากษาจะรับผิดชอบในขั้นสุดท้ายในการตัดสินเกี่ยวกับการพิจารณาโทษ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่าควรจะทำอะไรบ้าง ถ้าไม่มีเงื่อนไขของการใช้โทษระดับกลางเสนอมาด้วย

เนื่องจาก intermediate punishment ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการกำหนดโทษที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง ความศักดิ์สิทธิ์ในการใช้บังคับตามกฎหมายจะต้องได้รับการประเมินผลด้วยความรอบคอบ เพื่อว่าจะได้เกิดผลดีต่อการงานของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดต่อไป

3.6 การศึกษาเปรียบเทียบโครงการที่ทดลองใช้ในสหรัฐอเมริกา 3 โครงการ

การคุมประพฤติแบบเข้มเป็นมาตรการหนึ่งในการลงโทษสถานกลาง ซึ่งอาจใช้ได้ทั้งชั้นศาล และชั้นบริหารโทษของราชทัณฑ์ แทนการคุมประพฤติแบบปกติ ที่อาจจะนำมาใช้กับ intermediate sentencing ซึ่งเป็นระบบที่เปิดกว้างมาก

สำหรับการควบคุมดูแลแบบเข้ม หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า การคุมประพฤติแบบเข้ม (intensive supervision in probation) ที่ใช้กันอยู่ในสหรัฐอเมริกามีหลายโครงการด้วยกัน แต่ที่ได้รับผลสำเร็จและน่าศึกษามีอยู่ 3 โครงการด้วยกัน คือ

- โครงการคุมประพฤติแบบเข้มของรัฐจอร์เจีย เรียกว่า "โครงการ IPS"
- โครงการคุมประพฤติแบบเข้มของรัฐนิวเจอร์ซีย์ เรียกว่า "โครงการ ISP"
- โครงการพัฒนาคุมประพฤติของรัฐโอเรกอน เรียกว่า "โครงการ P.D.P."

3.6.1 โครงการคุมประพฤติแบบเข้มของรัฐจอร์เจีย (Georgia's Intensive Probation Supervision) ¹³

ในปลายทศวรรษ 1970 แผนฟื้นฟูแก้ไขผู้ต้องขังแห่งรัฐจอร์เจีย ได้ทดลองนำเอาการคุมประพฤติแบบเข้มมาใช้หลายวิธีอย่างได้ผลดี ฉะนั้นในทศวรรษ 1980 จึงได้นำเอาแผนการคุมประพฤติดังกล่าวมาใช้ควบคุมผู้ต้องขังจำนวน 26 ราย โดยให้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของเรือนจำบ้างและได้พัฒนาขึ้นเป็นโครงการ IPS ในปี 1982

วัตถุประสงค์ของโครงการก็คือ เป็นการแก้ไขปัญหาความแออัดของเรือนจำ โดยคาดหวังว่าในขั้นสุดท้ายจะสามารถจับผู้ต้องขังได้มากถึงคราวละ 1,000 คน ผลปรากฏว่าชั่วระยะเวลาสั้น ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว สามารถคุมประพฤติผู้ต้องขังจำนวน 2,000 คนได้อย่างได้ผล ทำให้ไม่จำเป็นต้องสร้างหรือขยายเรือนจำเพิ่ม

สำหรับบุคคลากรในโครงการนั้น ได้จากการเลือกสรรพนักงานคุมประพฤติที่มีอยู่แล้ว ส่วนหนึ่ง และจากหน่วยงานด้านการรักษากฎหมายของรัฐอีกส่วนหนึ่ง โดยผู้สมัครใจเข้ามาทำงานนี้จะต้องผ่านการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติของการมองเห็นแง่ดี มีความศรัทธา และกระตือรือร้นต่องาน และจะถูกแยกออกไปปฏิบัติงานต่างหากจากพนักงานคุมประพฤติทั่วไป ทั้งจะต้องผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่เข้มขึ้นอย่างมาก

¹³ Joan Petersilta, Georgia's intensive probation: Will the model work elsewhere?, (New York : Criminal Justice Press, 1987), pp. 15-20.

ส่วนวิธีการดำเนินงานตามโครงการ IPS ของรัฐจอร์เจีย นั้น มีความเข้มงวดและละเอียดรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง จำนวนผู้ถูกคุมประพฤติ (case-load) จะต้องไม่มากไปกว่า 25 รายต่อคณะทำงาน คณะทำงานประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 2 คน คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นพนักงานคุมประพฤติ (probation officer) ส่วนอีกคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นพนักงานสอดส่องความประพฤติ (surveillance officer) โดยมีเป้าหมายว่า พนักงานคุมประพฤติจะทำหน้าที่เป็นนักสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (case worker) มีหน้าที่ให้บริการโดยตรงหรือจัดหาบริการด้านสังคมสงเคราะห์ ตามความจำเป็นของผู้ถูกคุมประพฤติแต่ละราย ในขณะที่พนักงานสอดส่องความประพฤติ จะทำหน้าที่สอดส่องดูแลความประพฤติและการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ถูกคุมประพฤติ แม้กระนั้นในทางปฏิบัติแล้ว บทบาทดังกล่าวมักจะผสมผสานกันไป ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานสอดส่องความประพฤติ มักจะต้องออกไปเยี่ยมบ้านผู้ถูกคุมประพฤติ จึงต้องประสบกับโรคต่าง ๆ มากมายที่จะต้องจัดหาบริการให้แก่ผู้ถูกคุมประพฤติและครอบครัว หากเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติที่จะต้องรับผิดชอบในขั้นสุดท้ายสำหรับการปฏิบัติตามเงื่อนไข กล่าวคือ จะต้องดำเนินการเพิกถอนการคุมประพฤติหากเห็นว่าจำเป็น ดังนั้น บทบาทของทั้งสองฝ่ายจึงไม่แตกต่างกันมากนักในการปฏิบัติงานร่วมกัน

การจัดทีมงานแบบคู่ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากจะต้องรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย เช่น การทำงานสาธารณะ (community service) การบังคับใช้ชดเชยค่าเสียหาย (restitution) การจ้างงาน การควบคุม curfew การตรวจบัสสภาวะแบบสุ่มและบ่อยครั้งสำหรับผู้ติดยาเสพติดหรือติดสุรา การตรวจสภาพจิตและการบำบัดรักษาตลอดจนเงื่อนไขอื่น ๆ เฉพาะรายอีกมากสภาพต่าง ๆ เหล่านี้จะบรรลุผลได้ก็โดยการติดต่อค่อนข้างถี่ อาจถึง 2 ครั้งต่อวันในสัปดาห์แรก ๆ แล้วเป็นทุกวันในสัปดาห์ต่อไป

การคัดเลือกผู้ถูกคุมประพฤติเข้าสู่โครงการ IPS ของรัฐจอร์เจียมีอยู่ 2 ลักษณะคือ ในบางเขตคณะทำงานจะตรวจสอบผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกทุก ๆ ราย (ยกเว้นผู้กระทำผิดฉกรรจ์) เพื่อสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่จะได้รับการคุมประพฤติแบบเข้ม จากนั้นเสนอต่อศาลให้พิจารณาอีกครั้งว่าจะได้รับการคุมประพฤติหรือไม่ (การวินิจฉัยอาจอาศัยรายงานพินิจหรือ

presentence report เพียงอย่างเดียวแต่มักจะเอาการสัมภาษณ์ผู้ถูกคุมประพฤตินำมาพิจารณาด้วย(เสมอ) ในบางเขตผู้พิพากษามืออาญาวิญญ์ได้โดยตรง ที่จะให้ผู้กระทำผิดได้รับการคุมประพฤติดแบบเข้มแทนการลงโทษจำคุก

ทีมงาน IPS สามารถที่จะเสนอแนะให้ใช้การคุมประพฤติดแบบเข้ม เพื่อเป็นทางเลือกแทนการลงโทษจำคุกได้ หากในรายงานพินิจมิได้เสนอเอาไว้ แต่ไม่ว่าจะโดยวิธีการใด ๆ ก็ดี ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้พิพากษาลงนามหลังข้อความ ซึ่งได้แจ้งให้ผู้กระทำผิดทราบว่าจะจำเลยไม่ประสงค์จะได้รับการควบคุมแบบเข้มดังกล่าว จำเลยจะต้องไปรับโทษจำคุกต่อไป

โดยปกติแล้วผู้กระทำผิดจะถูกคุมประพฤติดเข้มตามโครงการ IPS เป็นเวลา 6 เดือนถึง 12 เดือน จากนั้นจึงจะคุมประพฤติดแบบพื้นฐานต่อไปอีกเป็นเวลา 1 ปี จะต้องทำงานสาธารณะให้แก่ชุมชนรวม 132 ชั่วโมง และจะได้รับการจ้างงานเต็มเวลาในระยะที่ได้รับการศึกษาหรือฝึกวิชาชีพ การจ้างงานเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากผู้เข้าร่วมโครงการ อาจจำเป็นต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการคุมประพฤติด (probation fee) เป็นเงินระหว่าง 10 ถึง 50 เหรียญ นอกเหนือไปจากค่าปรับและการชดเชยค่าเสียหายที่ศาลสั่งให้ชำระก่อนหน้านี้แล้ว นอกจากจะมีเงื่อนไขดังกล่าวนี้แล้ว พนักงานคุมประพฤติดหรือผู้พิพากษาก็จะ (และกระทำอยู่เสมอ) กำหนดข้อห้าม เช่น ห้ามออกจากที่พักในเวลากลางคืน และมักจะตรวจปัสสาวะหาสารเสพติดหรือแอลกอฮอล์ โดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าอยู่บ่อย ๆ

เห็นได้ชัดว่าโครงการ IPS ของรัฐจอร์เจีย เป็นการยกระดับการควบคุมดูแลให้สูงขึ้นกว่าการคุมประพฤติดปกติ โดยมีอัตราส่วนของผู้ถูกคุมประพฤติดต่อเจ้าหน้าที่ 12.5:1 ในขณะที่การคุมประพฤดิธรรมดาามีอัตราส่วน 120:1 หรือสูงกว่านั้น ระบบการเลือกสรรเจ้าหน้าที่และผู้ถูกคุมประพฤติดก็กระทำด้วยความรอบคอบพิถีพิถัน จากรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการ ยังมีผู้ถูกคุมประพฤติดกระทำผิดร้ายแรงซ้ำอยู่ แต่มีอัตราที่ลดลง ตัวอย่างเช่น ในร่างกฎหมายใหม่ที่เสนอต่อสภาของรัฐ CALIFORNIA ฉบับหนึ่งแถลงว่า

ผลเบื้องต้นของ IPS ซึ่งนำไปใช้เป็นโครงการทดลองในรัฐอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่ามีอัตราที่ลดลงของการกระทำผิดซ้ำสำหรับผู้กระทำผิดที่มีความเสี่ยงในการกระทำผิดซ้ำ จากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 10 หากอัตราลดคล้าย ๆ กันนี้เกิดขึ้นในเขตลอสแอนเจลิสเพียงเขตเดียว การละเมิดเงื่อนไขการคุมประพฤติของผู้กระทำผิดร้ายแรงจะลดลงประมาณ 3,000 คนต่อปี ทำให้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำลดลงอย่างมาก และสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐแคลิฟอร์เนียลงได้ถึงปีละ 45 ล้านดอลลาร์¹⁴

3.6.2 โครงการคุมประพฤติแบบเข้มของรัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey's Intensive Supervision Program - ISP)¹⁵

โครงการ ISP เป็นผลมาจากการวิจัยความพยายามเป็นเวลา 1 ปี (ระหว่าง ค.ศ. 1982 ถึง 1983) ของสำนักงานบริหารงานศาลนิวเจอร์ซีย์ (AOC) ในการจัดทำและพัฒนาระเบียบบริหารการคุมประพฤติของรัฐขึ้นมาชุดหนึ่ง วัตถุประสงค์คือ การลดจำนวนผู้ต้องขัง มีให้ล้นเรือนจำ

โครงการ ISP เป็นแผนงานแรกและแผนงานเดี่ยวเท่านั้น ที่ให้บริการแก่ผู้ถูกคุมประพฤติโดย AOC เป้าหมายที่ประกาศออกมาคือ "จะควบคุมดูแลผู้กระทำผิดหนึ่งเรือนจำบนถนน" (ประมาณ 500 คน) แต่เป้าหมายแฝงคือ การสร้างอำนาจการบริหารตรงของการบริการคุมประพฤติของ AOC เอง

¹⁴ Ibid., p. 21.

¹⁵ Todd R. Clear, "Suzanne Flynn and Carol Shapario," Intensive supervision in probation: A comparison of three projects, (New York : Criminal Justice Press, 1987), pp. 36-38.

การเลือกสรรพนักงานคุมประพฤติกระทำโดยการสัมภาษณ์และทดสอบอาสาสมัครที่มีอยู่ในคณะทำงานอย่างยาวนาน และเมื่อได้รับเลือกแล้วจะได้รับรายได้เพิ่มสูงขึ้นทันที พร้อมกับการฝึกอบรมหลักสูตรการคุมประพฤติแบบเข้มเป็นเวลานาน

หลักการของ ISP คือการผสมผสานกันระหว่างการพูดคุยอย่างดุเดือด (TOUGH TALK) และการให้การสนับสนุนผู้ถูกคุมประพฤติ ผู้ถูกคุมประพฤติทุกรายจะต้องมีงานทำ โดยทำงานให้กับชุมชนการชดเชยค่าเสียหาย และการห้ามออกนอกเขตสถานในเวลากลางคืน เป็นเงื่อนไขที่จะต้องใช้กับ ISP เกือบทั้งหมด ได้แก่ การบำบัดรักษา การติดสุรา ยาเสพติด การตรวจสุขภาพจิตให้แก่ผู้ถูกคุมประพฤติ นอกจากนี้ ก่อนการรับตัวเข้าสู่โครงการ ทุกคนจะต้องเขียน "แผน" ย่อ ๆ เกี่ยวกับการกระทำของตนต่อปัญหาใด ๆ ที่จะเข้ามาบรรจบงานการทำงานปกติและมีประโยชน์ของตน นอกจากนี้ผู้ถูกคุมประพฤติแต่ละรายจะต้องบันทึกเหตุการณ์ในชีวิตประจำวัน ซึ่งจะ เป็นเสมือนพื้นฐานที่จะนำไปใช้พิจารณาว่าผู้ถูกคุมประพฤติกำลังปรับตัว เข้ากับแผนงาน เพื่อจะได้มีเวลามากพอให้ได้เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ พนักงานคุมประพฤติแต่ละคนจะควบคุมผู้ถูกคุมประพฤติได้ไม่เกิน 25 คน ผู้ถูกคุมประพฤติแต่ละรายจะต้องได้รับการเยี่ยมสัปดาห์ละครั้งหรือมากกว่านั้น ขึ้นอยู่กับสถานะภาพของผู้ถูกคุมประพฤติ ในทุกกรณีพนักงานคุมประพฤติจะต้องติดต่อกับผู้ถูกคุมประพฤติอยู่เสมอ

เนื่องจากการกวดขันในการรับผู้กระทำผิดที่สมัครใจเข้าสู่โครงการ ทำให้การรับผู้ถูกคุมประพฤติมีจำนวนน้อยและรับได้ช้า ถือเป็นข้อเสียอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถลดจำนวนผู้ต้องขังลงได้ตามเป้าหมาย แต่ก็ยังเป็นโครงการที่อ้างได้ว่าประสบผลสำเร็จ พนักงานคุมประพฤติทำงานวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน แต่มีความรู้สึกภูมิใจที่ได้ปฏิบัติหน้าที่คุมประพฤติอย่างแท้จริง

โครงการควบคุมผู้ถูกคุมประพฤติแบบเข้มของรัฐนิวเจอร์ซีย์ (ISP) ได้สะท้อนเป้าหมายสำคัญ 4 ประการคือ 16

- ก) เพื่อปลดปล่อยผู้ต้องขังหลังจากที่ได้รับโทษจำคุกไปแล้ว 3 หรือ 4 เดือน เพื่อให้พื้นที่อันจำกัดของเรือนจำสามารถรองรับผู้กระทำผิดร้ายแรงอื่นๆ ได้เพิ่มขึ้น
- ข) เพื่อให้เป็นทางเลือกที่เหมาะสม เป็นการลงโทษระยะกลางในชุมชนแทนการลงโทษจำคุกแก่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการเลือกสรรแล้ว
- ค) เพื่อควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบนของผู้กระทำผิดในระยะที่เข้าไปอยู่ในชุมชน
- ง) เพื่อให้สามารถควบคุมผู้กระทำผิด โดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการจำคุกมาก

ตามข้อกำหนดของโครงการหลังจากที่ได้รับการปล่อยตัวเพื่อไปศึกษาเล่าเรียนหรือฝึกอาชีพเป็นเวลา 90 วัน ผู้ถูกคุมประพฤติไม่ได้แสดงให้เห็นผลดีในการศึกษาอบรม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้ว ผู้ถูกคุมประพฤติจะต้องถูกส่งตัวเข้าเรือนจำเพื่อรับโทษจำคุกแทน ผู้กระทำผิดที่เข้าร่วมโครงการจะต้องแสดงหลักฐานการจ้างทั้งหมด (หรือเอกสารแสดงผลก้าวหน้าการศึกษา) แก่พนักงานคุมประพฤติ โครงการ ISP ได้แสดงให้เห็นผลสำเร็จของการจ้างงาน โดยมีอัตราผู้ว่างงาน 5 % เท่านั้น ส่วนการทำงานให้กับชุมชน (community service) นั้น ผู้ถูกคุมประพฤติ จะต้องทำงานสาธารณะประโยชน์เดือนละ 16 ชั่วโมงเป็นอย่างน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นงานใช้แรงงาน เช่น กวาดถนน เป็นต้น การทำงานจะต้องมีผู้อุปถัมภ์ (sponsor) และผู้สนับสนุนอื่น ๆ (support person) ซึ่งจะเป็นผู้ติดตามสอดส่อง

16 Pearson, Frank S., "Taking quality into account: assessing the benefits and costs of New Jersey's intensive supervision program," paper presented at the academy of criminal justice science annual meeting, (U.S.A., 1986), pp. 86-87.

ความก้าวหน้าของผู้ถูกคุมประพฤติ ออกไปเยี่ยมโดยสม่ำเสมอเพื่อให้กำลังใจ ซึ่งให้เห็นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ พนักงานคุมประพฤติของ ISP นอกจากต้องไปพบปะกับผู้ถูกคุมประพฤติแล้ว อาจปรึกษาหารือกับผู้อุปถัมภ์ในวิธีการติดตามความก้าวหน้าในโครงการ ให้การสนับสนุนในด้านการรับ-ส่งไปทำงาน ในช่วงเย็นและค่ำของวันสุดสัปดาห์จะมีการให้คำปรึกษาแนะนำกลุ่ม (group counselling) ซึ่งกำหนดโดยพนักงานคุมประพฤติของ ISP ผู้ถูกคุมประพฤติส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในแผนงานการให้คำปรึกษาแนะนำพิเศษเฉพาะหนึ่งหรือสองแผนงาน เช่น การเข้ายาในทางที่ผิด (drug abuse) การติดสุรา การพนัน ปัญหาครอบครัว ปัญหาทางอารมณ์และจิตวิทยา ตลอดจนปัญหาด้านการเงิน

การเลือกสรรและการรับตัวเข้าสู่โครงการ ISP ค่อนข้างเข้มงวด มีถึง 7 ขั้นตอนสรุปว่า ผู้ที่ไม่มีสิทธิสมัครเข้าร่วมโครงการคือ ผู้กระทำผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา ปล้นทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับเพศ และผู้ต้องโทษระยะสั้น ส่วนผู้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่คือ พวกตัดช่องย่องเบา (burglaries) ลักทรัพย์ น้อโกง และขายยาเสพติดในระยะเวลาไม่นาน เป็นต้น

3.6.3 โครงการคุมประพฤติของรัฐโอเรกอน (Oregon's Probation Development Project - P.D.P.)¹⁷

โครงการ P.D.P. เป็นผลงานจากการสนับสนุนด้านการเงินของมูลนิธิ Edna Mc Connell-Clark ที่ให้แก่ศูนย์ทรัพยากรแผนงานของมหาวิทยาลัย Rutgers ให้จัดตั้งโครงการพัฒนาองค์กรด้านการคุมประพฤติ เพื่อทำแผนงานให้เป็นทางเลือกอื่นแทนการลงโทษจากคุก พื้นที่ที่ได้รับเลือกคือ county (Portland) Oregon

¹⁷ Todd R. Clear, Suzanne Flynn and Carol Shapiro, Intensive supervision in probation : A comparison of three projects, pp. 38-41.

เนื่องจากรัฐโอเรกอนเป็นรัฐที่มีการแก้ไขผู้กระทำผิดโดยใช้ชุมชนเป็นหลัก (Community Corrections State) ฉะนั้นโครงสร้างการบริหารของ P.D.P. จึงเกี่ยวข้องกับข้อตกลงสามฝ่าย ระหว่างศูนย์รื้อฟื้นชีวิตกับฝ่ายราชทัณฑ์แห่งรัฐ และการบริการด้านยุติธรรมแห่งเขตมัลลโรมาหน่วยงานสองหน่วยงานเป็นฝ่ายจัดหาเจ้าหน้าที่คณະทางาน และการสนับสนุนด้านวัสดุ ในขณะที่ศูนย์รื้อฟื้นชีวิตดำเนินการวิจัย ให้คำปรึกษาและให้การสนับสนุนด้านการเงิน

วัตถุประสงค์ของ P.D.P. คือ การยกระดับการควบคุมกำกับการคุมประพฤติ สำหรับผู้ที่น่าจะถูกจำคุก จำนวน 100-150 คนในแต่ละปี แรงสนับสนุนที่ทําให้แผนงานนี้ดูมีประโยชน์คือ 1. จำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำกำลังเป็นปัญหาสำคัญ 2. เนื่องจากพระราชบัญญัติ Oregon Community Corrections Act ซึ่งมีบทบัญญัติการชดเชยความเสียหายคืนให้แก่รัฐ (re-imburement provision) ของผู้กระทำผิดร้ายแรง โดยยังคงให้อยู่ในสังคมต่อไป ผลประโยชน์ทางการเงินดังกล่าวทําให้การตัดสินใจของศาลพยายามหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุก

โครงการ P.D.P. มิได้เป็นการคุมประพฤติแบบเข้มโดยแท้ แท้จริงแล้วเป็นโครงการสาธิตพัฒนาการทางองค์การ วิธีการคุมประพฤติเป็นวิธีแสดงศักยภาพของการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่จะไปต้องโทษจำคุก แต่จุดสนใจหลักคือการพัฒนาองค์การ โครงการนี้ดำเนินงานโดยคณະทางานที่เรียกว่า Probation Task Force ซึ่งประกอบด้วยพนักงานคุมประพฤติ ที่ได้ช่วยทํางานในด้านการทํานโยบายการทํางาน กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้ดำเนินการตรวจสอบค่าใช้จ่ายด้านการบริหารและศึกษาองค์การเพื่อจัดทำแผนจัดตั้งหน่วย P.D.P. ซึ่งจะเข้ามาดำเนินการคุมประพฤติ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาของชุมชนสำหรับ P.D.P. (PDP Community Advisory Board) อยู่อีกหนึ่งคณະ ซึ่งจะ เป็นผู้กำหนดนโยบายในโครงการประกอบด้วยสมาชิก 16 คน ซึ่งเป็นประชาชน ผู้นำด้านความยุติธรรมทางอาญา และเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้ง

การควบคุมผู้กระทำความผิดโดยใช้เคสสถานและการติดตามสอดส่องด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

(House Arrest And Electronics Monitoring) 18

House Arrest ถือเป็นบทลงโทษ (sanction) ในชุมชนอย่างหนึ่งอาจใช้เป็นมาตรการเดี่ยวสำหรับการลงโทษ หรืออาจเป็นส่วนหนึ่งของแผนการควบคุมแบบเข้มก็ได้ อาจจะใช้หรือไม่ใช้อิเล็กทรอนิกส์ร่วมด้วยก็ได้ วิธีนี้เป็นวิธีที่นิยมกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ในสหรัฐอเมริกา ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกที่เมือง Kenton รัฐ Kentucky ใช้กับผู้ป่วยหรือมีความบกพร่องทางจิต หรือผู้ติดยาเสพติดหรือติดสุรา ซึ่งเป็นโทษที่ไม่ได้ใช้ความรุนแรงที่นิยมใช้กันอยู่มี 2 แบบ คือ

1. Front-Door Program เป็นแผนสำหรับใช้ในวันขึ้นก่อนส่งตัวไปจำคุกหรือขังในเรือนจำ ตัวอย่างเช่น รัฐฟลอริดา
2. Back-Door Program เป็นแผนสำหรับใช้ในวันขึ้นต่อจากการลงโทษจำคุกและได้รับการพักการลงโทษ ตัวอย่างเช่น รัฐโรดไอแลนด์

จากประวัติความเป็นมาใน House Arrest เป็นบทลงโทษที่มีมาพร้อม ๆ กับการเนรเทศ ซึ่งมีมาก่อนการลงโทษจำคุก แต่ในสมัยนั้นส่วนใหญ่จะใช้กับนักโทษการเมือง เพื่อจำกัดอิสรภาพการเคลื่อนไหว ซึ่งในบางประเทศยังใช้กันอยู่ เช่น สหภาพแอฟริกาใต้ ใช้ในกรณีของ ALAN PATON ผู้ประพันธ์หนังสือชื่อ "Cry, The Beloved Country" โดยเขาถูกกักบริเวณภายในบ้านจนสิ้นชีวิต

House Arrest เป็นบทลงโทษที่มีความยืดหยุ่นมากที่สุด ระยะเวลาของการลงโทษอาจสั้นเพียงไม่กี่ชั่วโมง จนถึงนานเป็นเวลาหลายปี อาจใช้ในระดับต่าง ๆ ของกระบวนการ

18 Norval Morris and Micheal Tonry. Between prison and probation : Taward a comprehensive punishment ststem, pp. 212-214.

ยุติธรรมทางอาญา เช่น ำ้แทนการลงโทษจำคุกโดยศาลเป็นผู้ออกคำสั่ง ำ้เป็นกลไกการปล่อยตัวจากเรือนจำอย่างมีเงื่อนไขภายใต้การคุมประพฤติของฝ่ายบริหาร หรือำ้เป็นบทลงโทษระดับกลาง (INTERMEDIATE PUNISHMENT) ก็ได้โดยจะมีหรือไม่มีบทลงโทษอย่างอื่นร่วมด้วยก็ได้ การลงโทษเช่นนี้สามารถควบคุมผู้กระทำผิดไว้ในสถานที่ควบคุม (site) ที่เรียกว่า "Home" (ทำให้เกิดปัญหาในการำ้คำนิยามคำว่า Home และ Home Confinement ด้วย) หรืออาจกักขังไว้ในบ้านจริง ๆ ำ้ระยะเวลาหนึ่งในตอนเย็นและค่ำ และในวันสุดสัปดาห์ ตลอดจนการำ้ทำงานหรือฝึกอาชีพเป็นระยะเวลาที่แน่นอนเฉพาะในวันทำการ (week-days) ก็ได้

House Arrest เป็นวิธีหนึ่งที่ำ้เป็นต่อการป้องกันผลกระทบอันเนื่องมาจากสภาพผู้ต้องขังสั้นเรือนจำ (ในแง่ของการตัดโอกาสกระทำผิดในำ้ระยะเวลาที่ถูกลงโทษ) พร้อม ๆ กับการำ้โอกาสฟื้นฟูแก้ไข (rehabilitation opportunity) โดยการฝึกอบรมและพัฒนาตัวเองในชุมชน โดยเฉพาะนักตัดช่องย่องเบาจะถูกส่งำ้ทำงานในเวลากลางวัน และำ้ให้อยู่ในเคสสถานหรือสถานที่ที่ถูกกำหนดำ้ให้อยู่ (home) ในเวลากลางคืน โดยวิธีนี้ผู้กระทำผิดดังกล่าวจะไม่สามารถออกไปประกอบอาชีพผิดกฎหมายตามที่ตนถนัดำ้ได้

การติดตามสอดส่องด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Surveillance)

เป็นระบบการติดตามความประพฤติผู้กระทำผิดด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในระยะบุกเบิกนี้นำ้ใช้ควบคุมผู้กระทำผิดที่มีจิตไม่ปกติ หรือติดยาเสพติด นำ้มาใช้เป็นครั้งแรกโดย Dr. Ralph K. Schwitzgebel ¹⁹

¹⁹ Annesley K. Schmidt and Christine E. Curtis, Electronic monitoring, (New York : Criminal Justice Press, 1987), pp. 137-143.

ปัจจุบันระบบการติดตามสอดส่องด้วยอิเล็กทรอนิกส์มีอยู่ 3 ระบบคือ

ก. ระบบฉับไว (active system)

ระบบการติดตามประกอบด้วยเครื่องส่งวิทยุขนาดเล็ก (transmitter) ซึ่งใช้ผูกติดข้อเท้าหรือข้อมือผู้กระทำผิด เครื่องส่งจะส่งสัญญาณไปยังเครื่องรับและแจ้งเหตุ (receiver-dialer unit) ซึ่งต่อจากโทรศัพท์ในบ้านผู้กระทำผิดไปยังศูนย์คอมพิวเตอร์กลาง หากผู้ต้องขังออกห่างจาก R.D.unit เกินระยะ 150 ฟุต หรือ 200 ฟุต จะเกิดสัญญาณสอดแทรก (interference) ขึ้น R.D.Unit ก็จะส่งสัญญาณบอกไปยังศูนย์คอมพิวเตอร์กลาง สัญญาณลักษณะเดียวกันนี้จะถูกป้อนไปสู่ศูนย์คอมพิวเตอร์กลางด้วยหากเครื่องส่งที่ผูกติดกับข้อมือของผู้ต้องขังถูกรบกวน ระบบนี้จึงส่งสัญญาณอยู่ตลอดเวลา

ข. ระบบช้า (passive system)

เป็นระบบที่ใช้โทรศัพท์และศูนย์คอมพิวเตอร์กลางเช่นกัน แต่แทนที่จะใช้เครื่องส่งและเครื่องรับวิทยุ กลับใช้อุปกรณ์เข้ารหัส (encoder device) และอุปกรณ์ที่เรียกว่า verifier box แทนเครื่องส่งรหัสจะผูกติดอยู่กับตัวผู้ต้องขังและ verifier box ต่อเข้ากับโทรศัพท์ในบ้านผู้กระทำผิด พนักงานคุมประพฤติสามารถโทรศัพท์ถึงผู้กระทำผิดแบบสุ่มหรือโทรศัพท์ตามกำหนดเวลาได้ เมื่อผู้กระทำผิดได้ยินเสียงเรียกทางโทรศัพท์ จะตอบกลับโดยการส่งเสียงตอบและสอดเครื่องส่งรหัสเข้าที่ verifier box เพื่อแสดงว่าตนยังอยู่ แต่ถ้าเครื่องรับโทรศัพท์ไม่ว่างหรือการตอบไม่เป็นที่น่าพอใจ เครื่องคอมพิวเตอร์จะแจ้งผลให้พนักงานคุมประพฤติทราบ พนักงานคุมประพฤติก็นจะสามารถตรวจสอบว่าผู้กระทำผิดไปอยู่ที่แห่งอื่น พนักงานคุมประพฤติอาจดำเนินการอย่างไรก็ได้ตามที่เห็นสมควร

ค. ระบบติดตามค้นหา (tracking system)

เป็นระบบที่เข้ามาก่อนระบบอื่น แต่เดิมใช้สำหรับแกะรอยสัตว์ป่าหรือสัตว์เลี้ยง
 ครอบครอง เครื่องส่งผูกติดกับผู้กระทำผิด ซึ่งจะส่งสัญญาณวิทยุออกไปสู่เครื่องรับวิทยุที่อยู่
 หน่วยงานคุมประพฤติอยู่ตลอดเวลา เครื่องรับวิทยุสามารถถือติดตัวไปได้และจับสัญญาณได้เมื่อ
 เข้าไปในระยะใกล้ ๆ มากพอ (ประมาณ 1 ช่วงตึก) โดยวิธีนี้พนักงานคุมประพฤติสามารถ
 ติดตามผู้กระทำผิดหรือหาตำแหน่งได้ ทำให้มีความยืดหยุ่นในการควบคุมมากขึ้น เนื่องจาก
 สามารถอนุญาตให้ผู้กระทำผิดออกจากที่พักในเวลาที่กำหนดเพื่อให้ไปทำงานหรือฝึกอบรมได้

ไม่มีระบบใดทั้งสามระบบที่สามารถป้องกันการส่งสัญญาณหลอกได้ (fool-proof)
 แต่ระบบมีข้อเสียในเรื่องสัญญาณหลอก และค่าใช้จ่ายที่ไม่อาจคาดได้ ซึ่งจะต้องได้รับการ
 แก้ไขต่อไป