

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคุมประพฤติ (Probation) เป็นมาตรการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative dispute resolution) หรือ ADR โดยยึดหลักอาชญาวิทยาและทัณฑ์วิทยาแนวใหม่ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากวิธีการลงโทษมาเป็นวิธีการแก้ไขบำบัด พร้อมกับเปลี่ยนแนวคิดจากการลงโทษจำคุกเป็นวิธีการเลี้ยงการจำคุก โดยการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการป้องกันอาชญากรรมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด การใช้วิธีการคุมประพฤติก็ด้วยพิจารณาเห็นว่าการต้องโทษจำคุกในเรือนจำย่อมไม่มีความเหมาะสมกับผู้กระทำผิดทุกประเภทเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรือนจำไม่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำผิดครั้งแรกที่กระทำผิดในคดีอาญาไม่ร้ายแรงหรือผู้ที่กระทำผิดด้วยความพลั้งพลาดไม่มีสันดานชั่วร้าย ซึ่งหากการบังคับโทษใช้ในรูปแบบเน้นการจำคุกกับความผิดทุกประเภท¹ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาซึ่งเห็นได้จากสภาพเรือนจำในปัจจุบันทั้งประเทศไทยและต่างประเทศต่างประสบกับปัญหาภาวะความหนาแน่นแออัดของผู้ต้องโทษในเรือนจำเช่นเดียวกัน

ปัญหาการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยการมุ่งเน้นการใช้เรือนจำในประเทศไทย จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเพื่อทำให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทยสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการคืนคนดีกลับสู่สังคมได้อย่างแท้จริง ซึ่งการพัฒนาวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและระบบการแก้ไขฟื้นฟู เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ เพื่อพัฒนารูปแบบให้มีความหลากหลายและเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพที่ผู้กระทำผิดพึงได้รับ รวมทั้งเป็นการให้โอกาสผู้กระทำผิดได้ใช้ชีวิตในชุมชน

การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้ชุมชนจึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่ได้รับการนำมาใช้แทนการใช้เรือนจำในนานาอารยประเทศมากขึ้น โดยการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

¹ นันทิ จิตสว่าง. (2541). “แนวทางการปฏิรูปการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในประเทศไทย”. *บทบัณฑิตย์* เล่มที่ 54 ตอน 4, หน้า 1.

ในชุมชนนอกจากเป็นการลดปัญหาผลกระทบต่อกรมราชทัณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังเป็นวิธีที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้กระทำผิด อาทิ เป็นการลดรอยมลทินที่เกิดจากการใช้เรือนจำ เป็นการลดสถานะความเครียดการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัวและชุมชนเป็นต้น รวมทั้งเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการรับผิดชอบต่อปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้น

จากปรากฏการณ์เช่นนี้ ทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการหาวิธีที่จะช่วยเหลือผู้กระทำผิด โดยลดความเชื่อในเรื่องการลงโทษจำคุกและตระหนักถึงผลเสียของการจำคุก จึงมีแนวความคิดที่จะศึกษาผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขผู้กระทำผิดให้สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีการที่ผ่อนปรนตามสภาพ และเพื่อให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิดจึงเกิดแนวความคิดที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุก โดยนำวิธีการอื่นที่เหมาะสมมาปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดแทนการลงโทษจำคุกหรือที่เรียกกันว่า “การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ” (Noninstitutional Treatment) โดยมุ่งที่จะสกัดหรือหันเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion From Criminal Justice System)² ซึ่งอาจมีขึ้นได้ทั้งก่อนที่ผู้กระทำผิดจะถูกจำคุกในเรือนจำ เช่น ในขั้นตอนของพนักงานสอบสวนที่มีการเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาลดลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ส่วนในขั้นตอนของพนักงานอัยการเป็นการหันเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม ในรูปของการชะลอฟ้องและในขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งศาลจะใช้วิธีการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษโดยกำหนดเงื่อนไขการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 และขั้นตอนสุดท้ายอาจจะมีขึ้นได้ภายหลังจากที่ผู้กระทำผิดได้รับโทษจำคุกและออกจากเรือนจำแล้ว เช่น การพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษ เป็นต้น

การคุมประพฤติเป็นการบริหารงานที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยครอบคลุมทั้งในขั้นตอนก่อนและหลังการพิพากษาคดีของศาล มีพนักงานคุมประพฤติ เป็นผู้ดำเนินการขั้นตอนก่อนคำพิพากษาของศาลนั้น เรียกว่า การสืบเสาะและพินิจ (Presentence investigation) โดยการสืบเสาะและพินิจเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติและภูมิหลังทางสังคม รวมทั้งพฤติกรรมแห่งคดีของผู้กระทำผิด แล้วนำข้อเท็จจริงที่ได้มาประมวล วิเคราะห์ ทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำผิดแต่ละราย เพื่อศาลใช้ประกอบดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีว่าจะใช้มาตรการใดจึงจะเหมาะสมกับจำเลยเป็นรายบุคคล โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของสังคมเป็นสำคัญ ส่วนขั้นตอนหลังคำพิพากษาคดีของศาล เรียกว่า การควบคุมและสอดส่อง (Supervision) ซึ่งการควบคุมและสอดส่องนั้นเป็นกระบวนการติดตาม ควบคุม ดูแลและช่วยเหลือผู้กระทำผิดในชุมชนที่ถูกกำหนดเงื่อนไขการคุมความประพฤติ

² นันทิ จิตสว่าง. (ม.ป.ป.). *หลักทัณฑ์วิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์*. ม.ป.ท.. หน้า 114.

โดยมีพนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ควบคุมและติดตามเยี่ยมเยียน เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือ หรือคัดเตือนในเรื่องความประพฤติ การศึกษา การประกอบอาชีพหรือเรื่องอื่นๆ ด้วยวิธีการแก้ไข ฟื้นฟูเป็นรายบุคคลตามสภาพปัญหาและความต้องการ และอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการ แก้ไข เช่น การให้ความรู้ การให้คำปรึกษาเชิงจิตวิทยา (Counseling) การฝึกอาชีพ เพื่อช่วยให้ ผู้กระทำผิดเหล่านั้นสามารถปรับปรุง แก้ไข นิสัย ความประพฤติและปรับตัว อยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม ได้อย่างปกติต่อไป ตลอดจนไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำ แต่จากปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น และด้วยงบประมาณที่มีจำกัด พนักงานคุมประพฤติอย่างเดียวยังไม่เพียงพอกับจำนวนของผู้ถูกคุม ความประพฤติ กรมคุมประพฤติได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการนำชุมชนเข้ามามีบทบาทในการ แก้ไขปัญหาอาชญากรรมภายในชุมชนของตนเอง ภายใต้หลักการที่ว่า “ปัญหาของชุมชนต้องแก้ไข โดยชุมชนและเพื่อชุมชน” จึงหาผู้ที่จะมาช่วยแบ่งเบาภาระนี้ และผู้ที่จะมาเป็นแรงหนุนที่สำคัญ นั้นก็คือ ผู้นำชุมชน อาสาสมัครคุมประพฤติและเครือข่ายยุติธรรมชุมชนนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือ ในงานที่ไม่มีความซับซ้อนมากนัก ซึ่งได้แก่ ช่วยสอดส่องดูแลแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน คอยสนับสนุนช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชนของตนเองไม่ให้กลับไป กระทำความผิดซ้ำอีก งานดังกล่าว เรียกว่า กิจกรรมชุมชน (Community affairs) ซึ่งงานกิจกรรมชุมชน เป็นขั้นตอนและกระบวนการที่พนักงานคุมประพฤตินำมาใช้ โดยเฉพาะกับผู้ถูกคุมความประพฤติ ในช่วงระยะเวลาที่อยู่ระหว่างการคุมความประพฤติ โดยใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการรับรู้ เข้าใจ ส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือดูแลผู้ถูกคุมความประพฤติทั้งทางตรงและ ทางอ้อมเพื่อเชื่อมโยงผู้ถูกคุมความประพฤติให้กลับคืนสู่ชุมชนได้อย่างเนบเนียนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอำนาจและหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติในการเข้าไปแก้ไข ฟื้นฟูผู้ถูกคุมความประพฤติแล้ว จะเห็นว่าเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษ แต่รอการลงโทษจำเลยไว้ พนักงานคุมประพฤติดีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 6 (4) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 โดยจะดำเนินการสอดส่อง สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือและคัดเตือนผู้ถูกคุมความประพฤติในเรื่องความประพฤติและการ ประกอบอาชีพ มาตรา 6 (5) ให้พนักงานคุมประพฤติดีอำนาจหน้าที่สอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติ ในการปฏิบัติตามเงื่อนไขของศาล และมาตรา 7 (3) สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองส่งวัตถุ หรือ เอกสารอันจะใช้เป็นพยานหลักฐานเกี่ยวกับกรณีทีระบุไว้ในมาตรา 6 ในทางปฏิบัติปรากฏว่าเมื่อ พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายยังมีข้อขัดข้องอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 ในเรื่อง การถ่ายภาพจำเลยหรือผู้ถูกคุมความประพฤติ ซึ่งในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้สืบเสาะและพินิจหรือ

คุณภาพประพจน์จำเลยนั้น มีปัญหาว่าพนักงานคุมประพจน์จะมีอำนาจในการถ่ายภาพรวมทั้งอำนาจในการรวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับตัวผู้ถูกคุมความประพจน์ได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งหลังจากที่ศาลสั่งคุมความประพจน์จำเลยแล้วอำนาจของพนักงานคุมประพจน์ในการออกไปสอดส่องยังที่พักอาศัยหรือที่ทำงานของจำเลยหรือผู้ถูกคุมความประพจน์นั้น จะสามารถดำเนินการสอดส่องได้ภายใต้ขอบเขตเพียงใด ข้อขัดข้องเหล่านี้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาต่อเนื่องว่าการปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพจน์ในปัจจุบันในเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของจำเลยหรือผู้ถูกคุมความประพจน์หรือไม่ นอกจากนี้ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในกฎหมายซึ่งทำให้พนักงานคุมประพจน์มีความเห็นที่แตกต่างกันไปและไม่แน่ใจในการนำมาใช้ อันเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงานแล้ว มาตรการทางกฎหมายในพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ยังไม่เอื้ออำนวยให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่พนักงานคุมประพจน์เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่ต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลผู้กระทำความผิดอย่างใกล้ชิด แต่กลับไม่มีอำนาจบังคับต่อพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของผู้ถูกคุมความประพจน์โดยตรง เช่น อำนาจตามกฎหมายในการจับกุมผู้ถูกคุมความประพจน์ที่ผิดเงื่อนไขของการคุมความประพจน์ เพราะเมื่อพนักงานคุมประพจน์ขาดมาตรการหรือเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพจน์ บุคคลเหล่านั้นก็ขาดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษา ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานคุมประพจน์กับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพจน์ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพจน์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเพื่อให้การคุมประพจน์บรรลุวัตถุประสงค์ คือ “การคืนคนดีสู่สังคม” ได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมความประพจน์
2. เพื่อศึกษาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกคุมความประพจน์
3. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อจำกัดของอำนาจและหน้าที่ของพนักงานคุมประพจน์ตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพจน์ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522
4. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายในปัจจุบันและหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุมประพจน์ให้มีความเหมาะสมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การคุมประพฤติ (Probation) ถือเป็นมาตรการที่สำคัญมาตรการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative dispute resolution หรือ ADR) ซึ่งกฎหมายคุมประพฤติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 ยังมีข้อขัดข้องอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าว เช่น บทบัญญัติในเรื่อง การถ่ายภาพจำเลยหรือผู้ถูกคุมความประพฤติ รวมทั้งนิยามความหมายและขอบเขตของคำว่า “สอดส่อง” ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัตินี้ ส่งผลทำให้พนักงานคุมประพฤติมีความเห็นที่แตกต่างกันไปและไม่แน่ใจในการนำมาใช้ อันเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงานแล้ว บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ก็ยังขาดมาตรการหรือเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติ ซึ่งการให้อำนาจพนักงานคุมประพฤติในลักษณะเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน เช่น อำนาจในการจับกุมผู้ถูกคุมความประพฤติซึ่งหลบหนีหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขของการคุมประพฤติได้นั้น ก็จะส่งผลให้สามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติให้อยู่ในกรอบของการมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดได้ อีกทั้งจะอำนวยให้การคุมประพฤติผู้กระทำผิดได้ผลอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ และเอื้อให้การทำงานของพนักงานคุมประพฤติในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมาย ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 และพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 โดยจะศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในปัจจุบัน เพื่อมุ่งหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุมประพฤติที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของประเทศไทยเป็นหลัก โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นฯ ซึ่งมีการพัฒนาการของงานคุมประพฤติมาเป็นเวลานานและงานดังกล่าวประสบความสำเร็จในระดับเป็นที่น่าพอใจ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Document) เช่น กฎหมายต่างๆ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้อบังคับและเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Document) เช่น ตำรา ผลงานวิจัย รายงานการศึกษา จากนั้นนำผลที่ได้จากการศึกษามาสรุปและเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบแนวทาง ทฤษฎี ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบวิธีการเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติในการปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมความประพฤติ
2. เสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านคุมประพฤติและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกคุมความประพฤติ
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านคุมประพฤติ ให้มีความเหมาะสมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนสามารถหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมต่อการคุมประพฤติ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุด
4. ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานคุมประพฤติอันจะนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน