

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่กรมราชทัณฑ์ได้นำเอาระบบอาสาสมัครคุมประพฤติ มาใช้ในการคุมความประพฤตินักโทษเด็ดขาดผู้ได้รับปล่อยตัวก่อนรับโทษครบกำหนดตามคำพิพากษา ไม่ว่าจะโดยการพักการลงโทษ พักการกักกันหรือการลดวันต้องโทษนั้น กรมราชทัณฑ์ได้มีการประเมินผล การปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติตามโครงการคุมประพฤติ เพื่อสรุปเสนอกระทรวงมหาดไทย และผลการประเมินสรุปได้ว่า การปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2520 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2537 นับว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กรมราชทัณฑ์ได้วางนโยบายไว้<sup>1</sup> โดยอาสาสมัครคุมประพฤติได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ในการสืบเสาะข้อเท็จจริงก่อนปล่อยตัว และในการติดตามสอดส่องดูแลผู้ถูกคุมประพฤติ ให้ประพฤติปฏิบัติตามเงื่อนไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งให้คำปรึกษาหารือช่วยแนะนำ ช่วยแก้ไขปัญหา ตลอดจนการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือแก่ผู้ถูกคุมประพฤติ โดยการรวมตัวกันจัดตั้ง "มูลนิธิอาสาสมัคร" ขึ้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ผู้ถูกคุมประพฤติ ในด้านการให้เงินทุนประกอบอาชีพ การรักษาพยาบาล และการให้การศึกษแก่ผู้ถูกคุมประพฤติ หรือบุตรของผู้ถูกคุมประพฤติอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลของกรมราชทัณฑ์ดังกล่าว เป็นการประเมินผลในแง่ของนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานในเรื่องของอาสาสมัครคุมประพฤติ เมื่อได้ศึกษาและวิเคราะห์ภาพรวมของการใช้ระบบการพักการลงโทษในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าสถิติ

---

<sup>1</sup> กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานคุมประพฤติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ราชทัณฑ์, 2537), หน้า 10.

การอนุมัติการพักการลงโทษมีน้อย และเมื่อได้มีการศึกษาปัญหาในการปฏิบัติงานอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ และอาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พบว่ายังมีปัญหาอีกหลายประการ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งมีผลมาจากความไม่ชัดเจนของระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

จากปัญหาดังกล่าว ประกอบกับปัญหาในเรื่องของนโยบายที่ยังขาดแคลนบุคลากรที่จะมาปฏิบัติงานคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ให้เหมาะสมและพอดีกับจำนวนนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา เนื่องจากได้รับการพักการลงโทษ หรือเนื่องจากการนำหลักเกณฑ์การพักการลงโทษมาใช้โดยอนุโลม เช่น การพักการกักกัน หรือการลดวันต้องโทษ จึงทำให้เป็นที่สงสัยว่าการใช้ระบบการพักการลงโทษ จะสัมฤทธิ์ผลหรือบรรลุสู่ความสำเร็จตามแนวคิดและทฤษฎีอย่างแท้จริงหรือไม่

#### บทสรุปการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ

จากการศึกษาดังกล่าวและวิจัยเอกสารต่าง ๆ พบว่า การใช้ระบบการพักการลงโทษ ได้มีมานานแล้ว โดยมีกำเนิดในแถบยุโรปในยุคของอาณานิคม โดยเริ่มจากการปล่อยตัวนักโทษที่มีความประพฤติดี และขยันขันแข็งทำงานช่วยรัฐ ให้ออกจากที่คุมขังก่อนจะครบกำหนดโทษ โดยช่วงแรกให้มีการปล่อยตาม "บัตรอนุญาตให้ส่งตัว"<sup>2</sup> หรือ "Ticket-of-Leave"<sup>3</sup> ต่อมาได้มีปัญหาว่ามีการปล่อยตัวนักโทษมามาก จึงทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรม

<sup>2</sup> เอช เอกซ์, อาชญาวิทยา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2480), หน้า 369.

<sup>3</sup> Paul W. Tappan, Crime Justice and Correction (New York: McGraw-Hill Book Company, 1960), pp.710-715.

เพิ่มมากขึ้น จึงให้มีการควบคุมดูแลนักโทษที่ได้รับการปล่อยตัว ควบคู่กับระบบการคิดคะแนนนักโทษ เป็นรายบุคคลก่อนการปล่อย ต่อมา เมื่อนำระบบนี้ไปใช้ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีการปรับปรุงพัฒนา โดยให้มีคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาการปล่อยและกำหนดเงื่อนไข ในการคุมประพฤติหลังปล่อย และคำว่าพักการลงโทษก็ เริ่มมีใช้ครั้งแรก ในสหรัฐอเมริกา และพัฒนาต่อมาจนแพร่หลายไปทั่วโลก ในปัจจุบัน ความหมายของการพักการลงโทษก็คือ การปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดที่มีความประพฤติดี และได้รับโทษมาแล้วระยะหนึ่ง ให้ออกไปก่อนกำหนดโทษตามคำพิพากษา โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ที่ได้รับการพักโทษต้องปฏิบัติตน และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ในระหว่างที่ยังไม่พ้นกำหนดเวลาของโทษที่เหลืออยู่ ถ้าผู้ได้รับการพักการลงโทษ ได้ประพฤติตนไม่ผิดเงื่อนไข ในระยะเวลาดังกล่าวก็จะปล่อยตัว เป็นอิสระ แต่ถ้ามีการผิดเงื่อนไข ก็จะต้องถูก เพิกถอนการพักโทษ และนำตัวกลับมารับโทษยัง เรือนจำต่อไปตามกำหนดโทษที่เหลือ ถ้าทำความผิดขึ้นใหม่อีก ก็ต้องรับโทษเพิ่มตามความผิดนั้นอีก

ประเทศไทยได้เริ่มนำระบบการพักการลงโทษมาใช้ในปี พ.ศ. 2479 ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32 และ มาตรา 43 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2520 และ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2523 โดยมีหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และได้มีการนำหลักเกณฑ์การพักการลงโทษไปใช้กับการพักการกักกัน ตามความในพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการ เกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 ต่อมาได้มีกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2521 ให้นำหลักเกณฑ์การพักการลงโทษไปใช้กับนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการลดวันต้องโทษ เนื่องจากมีความประพฤติดี และต่อมาได้มีกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2523 ให้นำหลักเกณฑ์การพักการลงโทษไปใช้กับนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการลดวันต้องโทษ เพราะการออกไปทำงานสาธารณะ

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการพักการลงโทษของประเทศไทยมีการระบุให้นำมาใช้อย่างกว้างขวางกับนักโทษเด็ดขาดทุกประเภท ดังนั้นปริมาณของผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษก็มีมากขึ้น แต่ว่า ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ในการควบคุมความประพฤติของผู้ที่ได้รับการพักโทษกลับมีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงก่อนการอนุมัติการพักโทษ และการสอดส่องควบคุมดูแลความประพฤติของผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ โดยมีเงื่อนไขของการคุมความประพฤติหลังปล่อย

หลักสำคัญที่จะทำให้การพักการลงโทษบรรลุผลตามแนวคิดและทฤษฎี ก็คือ การดำเนินงานของพนักงานคุมประพฤติในการสืบเสาะข้อเท็จจริงก่อนการอนุมัติ และการสอดส่องดูแลนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขการคุมประพฤติ และการให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำแก่ผู้ได้รับการพักโทษในการดำรงชีวิตอยู่ในชุมชน หรือ ในสังคม<sup>4</sup>

เมื่อมีปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ จึงได้หันมาใช้ระบบอาสาสมัครเข้ามาช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการทำหน้าที่ที่สำคัญดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศสิงคโปร์ ได้นำเอาอาสาสมัครมาช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติอาชีพในการคุมประพฤติ และปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจ เพราะอาสาสมัครเป็นผู้ที่เสียสละ มีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน เป็นบุคคลธรรมดา จึงให้ความสนิทสนม และเข้าถึงตัวผู้กระทำผิดได้โดยสนิทใจ มากกว่าพนักงานคุมประพฤติที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะมีลักษณะในการควบคุมตามกฎหมายมากเกินไป เมื่อใช้อาสาสมัครคุมประพฤติเข้ามาช่วยเหลือผู้กระทำผิดจะรู้สึกเป็นกันเองและให้ความร่วมมือมากกว่า ทำให้การแก้ไขฟื้นฟูและปรับปรุงผู้กระทำผิดบรรลุผลได้เป็นอย่างดี

ในประเทศไทยก็ได้มีการนำอาสาสมัครคุมประพฤติ มาใช้ในงานคุมประพฤติเช่นเดียวกัน โดยการช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในส่วนของการคุมประพฤติตามคำพิพากษาของศาล และการคุมประเวศนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวตามหลักเกณฑ์ในเรื่องการพักการลงโทษ ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และดูเหมือนว่าการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้วยวิธีดังกล่าว ได้มีการประเมินผลออกมาว่าการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติได้รับผลเป็นที่น่าพอใจ<sup>5</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าว

<sup>4</sup> Randall G. Shelden, Criminal Justice in America: A Sociological Approach (Little, Brown and Company Inc., 1982), pp.402-406.

<sup>5</sup> กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานคุมประพฤติ, หน้า 10.

เป็นการประ เหมินผลในทางนโยบายการบริหาร แต่เมื่อได้มีการศึกษาค้นคว้าลึกซึ้งไปแล้วพบว่า มีปัญหาทางกฎหมายเกิดขึ้นมากเกี่ยวกับบทบัญญัติในระ เบียบดังกล่าว โดยเฉพาะในระ เบียบของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติกรมราชทัณฑ์ ปัญหาสำคัญคือ เรื่องของสถานภาพและความเป็นอิสระจากการควบคุมสั่งการของรัฐ รวมทั้ง การกำกับดูแลและการควบคุมจริยธรรมของอาสาสมัครคุมประพฤติในการช่วยเหลือพนักงาน คุมประพฤติกรมราชทัณฑ์ในการพักการลงโทษ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายและการ ค้ำประกันความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ

ดังนั้นหากว่า ได้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาในทางกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ อาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ และสภาพ สังคมในปัจจุบัน โดยยึดหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติและ มีการกำกับดูแลจากคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเท่านั้น ข้อสงสัยว่าการ ใช้ระบบ การพักการลงโทษจะบรรลุผลสำเร็จตามแนวคิดทฤษฎีได้แท้จริงหรือไม่ ก็จะหมดไปและ เป็นที่ เชื่อได้ว่าการ ใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ จะช่วยบรรเทาปัญหา ในทางสังคมและนโยบายของกรมราชทัณฑ์ได้ ไม่ว่าจะ เรื่องการขาดแคลนบุคลากร ปัญหาการ จัดสรรงบประมาณหรือปัญหาความแออัดใน เรือนจำต่าง ๆ เนื่องจากผู้ต้องขังมีมากขึ้น และ ประการสำคัญที่สุดคือ การป้องกันสังคมให้พ้นจากอาชญากรรมทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ

(1) ในทางตรง เป็นการปรับปรุงแก้ไขและขัด เกลาจิตใจของผู้กระทำผิดที่ได้ รับการพักโทษ ไม่ให้หวนกลับไปกระทำผิดอีก และ ให้กลับตัวเป็นคนดีใช้ชีวิตต่อไปตามปกติสุข

(2) ในทางอ้อม เป็นการให้ความร่วมมือในชุมชนและสังคม โดยการช่วยเหลือ เยียวยาและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด และ ในขณะ เดียวกันก็ถือเป็นการส่งต่อดูแลพฤติกรรม ต่าง ๆ ในสังคม ถือ เป็นบทบาทที่สำคัญในการควบคุมสังคมอย่างหนึ่ง<sup>๖</sup> ดังนั้นหากเกิดเหตุ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๖</sup> เชื้อชาย โพร้กลีน, "อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม: บทบาทใน การควบคุมสังคม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 81.

กรรมผิดปกติดังใด ก็จะช่วยเหลือกันและกันในการแก้ไขปัญหาก็จะเกิดขึ้นได้ทันทีที่ จึงถือว่าเป็นการป้องกันสังคมและชุมชนในอีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญเรียกได้ว่าเป็นบทบาทในการควบคุมสังคมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ โดยเป็นการควบคุมในลักษณะ เฉพาะด้วย (Specific Social Control) ดังนั้นการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะมีผลต่อความมั่นคงของชุมชนและสังคมเป็นอย่างมาก

### ข้อเสนอแนะ

การใช้ระบบการพักการลงโทษในประเทศไทย แม้จะเริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2479 จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2539) นับเป็นเวลากว่า 60 ปีแล้ว และดูเหมือนว่าจะยังไม่เป็นที่รู้จักหรือแพร่หลายเท่าใดนัก ทั้งที่ในประเทศไทยและสิงคโปร์จะนำเอาระบบการพักการลงโทษมาใช้ภายหลังประเทศไทย แต่ผลการปฏิบัติประสบความสำเร็จมากกว่า ทั้งนี้ เพราะได้มีการพัฒนารูปแบบของการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติให้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการสืบเสาะข้อเท็จจริง และสอดส่องควบคุมดูแลความประพฤติอย่างเต็มที่ โดยมีการบัญญัติกฎหมายรองรับชัดเจนแน่นอนถึงสถานภาพ บทบาท อำนาจหน้าที่และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามกฎหมาย ดังเช่น อาสาสมัครคุมประพฤติของสิงคโปร์ที่มีสถานภาพตามกฎหมาย โดยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลให้เป็นอาสาสมัครคุมประพฤติประเภทแต่งตั้งหรือในประเทศญี่ปุ่น ก็มีกฎหมายว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติรองรับในรูปแบบกฎหมายแห่งชาติ (The Volunteer Probation Officer Law 1950) นอกจากนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาในทุกมลรัฐ มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับอาสาสมัครในการช่วยเหลือนานราชทัณฑ์หรืองานบริหารกระบวนการยุติธรรมไว้ด้วยทั้งในส่วนของการคุมประพฤติ และการพักการลงโทษ หรือโครงการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนอื่น ๆ และรัฐบาลกลางและมลรัฐต่างให้ความสำคัญกับการใช้อาสาสมัครในงานดังกล่าวมาก จึงมีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ สิทธิประโยชน์ และการคุ้มครองความรับผิดชอบไว้ชัดเจน โดยบัญญัติไว้ในส่วนต่าง ๆ ของประมวลกฎหมายหรือกฎหมายหลักอื่น ๆ เช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐ ในมลรัฐเนบาสกา หรือมลรัฐไวโอมิงได้บัญญัติไว้ในส่วนของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

ดังนั้น หากเรามุ่งหวังจะให้การใช้ระบบการพักการลงโทษสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริงตามแนวคิดและทฤษฎีการลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดี และแนวคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนแล้ว ก็ควรที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษเสียใหม่ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติ เพราะจากการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่าอาสาสมัครคุมประพฤติยังไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน เป็นแต่เพียงมีระเบียบภายในของกรมราชทัณฑ์กำหนดไว้ให้ช่วยพนักงานคุมประพฤติในการดำเนินการพักการลงโทษเท่านั้น ซึ่งเรื่องของการควบคุมผู้ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายก็ไม่อาจจะนำมาใช้บังคับได้ ทำให้เกิดมีปัญหาว่าอาสาสมัครคุมประพฤติบางคน เข้ามา เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในอำนาจหน้าที่ เพื่อตนเองหรือผู้อื่นหรืออาจทำให้บุคคลอื่นเกิดความเสียหายได้ นอกจากนี้การปฏิบัติงานช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการสืบเสาะข้อเท็จจริงก่อนจะอนุมัติพักโทษ และการสอดส่องดูแลควบคุมความประพฤติของผู้ได้รับการพักการลงโทษนั้น เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติต่อประชาชน หรือใช้อำนาจที่มีอยู่ต่อประชาชนทั่วไป ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจจะได้รับการโต้ตอบ หรืออาจจะไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่ และการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายบางประการ อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนทั่วไปได้ การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องควบคุมให้ต่างไปจากบุคคลธรรมดาอื่น ๆ โดยให้เป็นบทบัญญัติชัดเจนแน่นอน ซึ่งนอกจากจะเป็นการควบคุมการปฏิบัติของอาสาสมัครคุมประพฤติแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความมั่นใจในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ ในการช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการแก้ไขฟื้นฟู และปรับปรุงผู้กระทำผิดต่าง ๆ ที่ได้รับการปล่อยตัวหลังจากรับโทษตามความผิดมาแล้วระยะหนึ่ง และได้ถูกปล่อยตัวกลับมาอยู่ในชุมชนหรือสังคม โดยมีการควบคุมความประพฤติตามระยะเวลาที่กำหนดในเงื่อนไข เพื่อให้กลับตนเป็นคนดี และใช้ชีวิตอยู่ในสังคมตามปกติต่อไป

นอกจากนี้ในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งการควบคุมในเรื่องของระเบียบวินัย และความประพฤติของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ยังไม่มีบทบัญญัติชัดเจน จึงน่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบาทในการควบคุมสังคมของอาสาสมัครคุมประพฤติ และให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันด้วย

จากที่ได้มีการศึกษาและค้นคว้าในเรื่องของการพักการลงโทษตั้งแต่แนวคิดทฤษฎีรากฐาน ประวัติความเป็นมา หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ โดยศึกษาเปรียบเทียบในรูปแบบและตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเปรียบเทียบทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ จึงเห็นว่าน่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องของกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ควรจะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ โดยให้มีสถานภาพเป็น "ผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์" เพื่อให้มีบทบาททางกฎหมายที่เด่นชัดขึ้น ในฐานะของผู้ซึ่งต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมายให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายและได้รับการยอมรับ ในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่งตามที่ได้รับการมอบหมาย เพื่อจะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย และเน้นย้ำถึงความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาหรือสั่งการของรัฐ แต่ให้ปฏิบัติงานช่วยเหลือราชการควบคู่ไปกับบทบาทในการควบคุมสังคมในลักษณะไม่เป็นทางการ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารยุติธรรมทางอาญา และจากตัวแทนของอาสาสมัครคุมประพฤติกรมราชทัณฑ์เอง

2. ควรจะปรับปรุงเพิ่มเติมให้คณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เพื่อเสนอความเห็นในการแต่งตั้งและถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติและให้ผู้อำนวยการหน้าทีในการกำกับดูแลหรือการดำเนินกรอื่น ๆ เกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติ โดยให้คณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ มีสมาชิกจากหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนจากศาล ผู้ทรงคุณวุฒิของกรมราชทัณฑ์ และตัวแทนของอาสาสมัครคุมประพฤติ เพื่อมาทำหน้าที่กำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์

3. ควรจะปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ โดยให้เป็นกฎหมายชัดเจนแน่นอนในลักษณะของกฎหมายแม่บท เพื่อให้รองรับกับสถานภาพความเป็นผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ โดยมุ่งเน้นความเป็นอิสระจากอำนาจควบคุมสั่งการของรัฐ แต่ให้อยู่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะการสอดส่องดูแล เรื่องจริยธรรม ในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์



4. ควรจะปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติ และวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ไว้ให้ชัดเจนแน่นอนมากกว่าที่มีอยู่ รวมทั้งกำหนดเวลาและการสิ้นสุดของความเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติ โดยเป็นบทบัญญัติในกฎหมายหลักแม่บทหรือมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ในรายละเอียดได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

5. ควรจะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจในการตรวจสอบประวัติต่าง ๆ ของอาสาสมัครคุมประพฤติ เช่น การตรวจประวัติ การต้องหาคดีอาญา เพื่อจะได้คัดเลือกคนที่มีคุณภาพจริง ๆ มีความตั้งใจ และไม่มีประวัติในทางที่เสื่อมเสียใด ๆ เข้ามาช่วยเหลือในการแก้ไขปรับปรุงและฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยจะเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษได้ปฏิบัติตาม และนำไปใช้ในการดำเนินชีวิตในสังคมหรือชุมชน เดิมตามปกติต่อไป

6. ควรจะปรับปรุงแก้ไขในเรื่องอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ ของกรมราชทัณฑ์ โดยให้ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนแน่นอนในกฎหมายหลักแม่บท หรือมีบทบัญญัติในการมอบอำนาจให้กฎหมายลำดับรองไปกำหนดรายละเอียดของขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้มีผลในการปฏิบัติงานที่อาจจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรง และควรจะมีเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับบทบาทในการควบคุมสังคมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการของอาสาสมัครคุมประพฤติ ไว้ให้ชัดเจนแน่นอนด้วย เช่น อำนาจหน้าที่ในการให้การศึกษา อำนาจหน้าที่ในการอบรมว่ากล่าวตักเตือนผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักโทษได้ด้วย

7. ควรจะปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องอำนาจการจับกุมนักโทษเด็ดขาดที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสำหรับควบคุมความประพฤติโดยไม่ต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก โดยควรจะมีจำกัดอำนาจในการจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ หรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเท่านั้น และควรจะมีข้อจำกัดอำนาจของการจับกุมโดยต้องมีเหตุอันแน่นแฟ้นเป็นที่เชื่อถือได้ว่า นักโทษผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือมีแนวโน้มจะไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น จึงให้มีอำนาจจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุกก็ได้ และห้ามมิให้อาสาสมัครหรือบุคคลอื่นมีอำนาจในการจับกุมไม่ว่าจะเป็นกรณีใด ๆ ก็ตาม

8. ควรจะปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มกันความรับผิดในทางแพ่งที่อาจจะเกิดความเสียหายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ โดยเป็นการยกเว้นความรับผิดที่เกิดจากการปฏิบัติงานไปตามอำนาจหน้าที่ เว้นแต่จะเป็นความเสียหายที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของอาสาสมัครคุมประพฤติ การเข้าเสี่ยงภัยของอาสาสมัครคุมประพฤติเอง หรือการจงใจกระทำผิดของอาสาสมัครคุมประพฤติ

9. ควรจะปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพิ่มเติมนอกจากที่มีในระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ.2533 และ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ.2535 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน ทั้งนี้เห็นว่าน่าจะยึดแนวทางตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ.2528 หมวด 4 สิทธิและประโยชน์อย่างอื่นของอาสาสมัครคุมประพฤติ ข้อ 17-20 และโดยเฉพาะในเรื่องขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานควรจะให้สิทธิพิเศษว่าด้วยสิทธิในการได้รับพิจารณาคัดเลือกและเสนอชื่อเพื่อขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เพิ่มเติมไว้ด้วย

10. ควรจะปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ให้ครอบคลุมไปถึงคู่สมรส และบุตรของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ในการดำเนินการพักการลงโทษ ให้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น

11. ควรจะปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาอนามัยและความประพฤตินของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้การปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย รวมทั้งศีลธรรมมรรยาท การรักษาความประพฤตินของอาสาสมัครคุมประพฤติ ซึ่งในส่วนของปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมนี้ เห็นว่าควรที่จะยึดถือตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ.2528 หมวด 3 การรักษาระเบียบวินัยและจริยธรรม ข้อ 10-16 ทั้งนี้เพื่อให้อาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีเมตตาธรรมและให้ความเอื้อเฟื้อช่วยเหลือผู้ได้รับการพักการลงโทษ รวมทั้งจะได้ยึดปฏิบัติให้เป็นแม่แบบของผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ในการแก้ไขฟื้นฟูและปรับปรุงตัวของเขาให้เป็นคนดีและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมต่อไปอย่างปกติสุข ทั้งนี้การควบคุมจริยธรรมดังกล่าวควรจะให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ เป็นผู้ดำเนินการสอดส่องและกำกับดูแลความประพฤตินของอาสาสมัครคุมประพฤติอีกชั้นหนึ่ง

12. ควรจะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม และส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางวิชาการของบุคลากรในการควบคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ให้มีความรู้ มีความสามารถ มีประสบการณ์และรอบรู้ในเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้ได้ผลดี โดยการจัดฝึกอบรมหลักสูตรทบทวนความรู้ ประสบการณ์ ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานควบคุมประพฤติ และรวมไปถึง เรื่องจริยธรรมและการรักษาระเบียบวินัยในการปฏิบัติงานด้วย

13. ควรจะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมและส่งเสริมเรื่องของการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างพนักงานคุมประพฤติ และอาสาสมัครคุมประพฤติ และชุมชนหรือสังคมนวมทั้งตัวผู้ถูกคุมประพฤติให้มากกว่าเดิม เช่น การดำเนินการในเรื่องกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์ต่าง ๆ และควรจะให้อาสาสมัครคุมประพฤติแต่ละจังหวัดมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยพร้อมเพรียงกัน เพื่อแลกเปลี่ยนทัศนคติ และประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดจนการพบปะสนทนา เพื่อพัฒนางานและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

14. ควรจะเน้นนโยบายในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ ให้เป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างแท้จริงในการแก้ไขฟื้นฟูและปรับปรุงผู้กระทำผิด ไม่ใช่ส่งเสริมอาสาสมัครคุมประพฤติ เพียงเพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการแบ่งเบาภาระการงานเพียงเท่านั้น เพราะจะเป็นการใช้ทรัพยากรชุมชนที่สูญเปล่าอย่างน่าเสียดาย

และท้ายที่สุดนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากเรื่องการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษว่า ในส่วนของพนักงานคุมประพฤติอาชีพที่เป็นข้าราชการในสังกัดกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทยเองก็ยังไม่ได้รับการสนใจในการจะปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร เพราะกรมราชทัณฑ์ยังมุ่งเน้นแนวคิดหลักในการควบคุมหรือกักขังผู้ต้องขังหรือนักโทษเด็ดขาดให้มีประสิทธิภาพ มากกว่าจะเน้นที่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน ดังนั้น หากว่าในส่วนตัวของผู้ปฏิบัติที่เป็นตัวหลักคือพนักงานคุมประพฤติ ไม่อาจจะมีการปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ได้เต็มที่แล้ว ควรที่จะหันมามุ่งเน้นนโยบายในการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการเร่งรัดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ให้เหมาะสม และมีความสอดคล้องกับบทบาทของอาสาสมัครคุมประพฤติในการควบคุมสังคมให้ดำเนินไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย จะเป็นผลดีต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพตามแนวคิดและทฤษฎีอย่างแท้จริง