

บทที่ 2

แนวความคิดและการใช้อาสาสมัคร

คุณสมบัติในการพักการลงโทษ

ระบบงานบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนั้น ส่วนมากแล้วจะมีองค์กรที่รองรับในการปฏิบัติงานอยู่ 4 องค์กรหลักที่สำคัญ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ รวมเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในทางอาญา (Criminal Justice)¹ ซึ่งจะต้องมีกฎหมายสนับสนุนในการนำตัวผู้กระทำความผิดอาญามาพิจารณาคดีตัดสินลงโทษ เป็นการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงและเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นกลไกแห่งความยุติธรรม (Machinery of Justice) ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ นอกจากนี้ยังมีกลไกแห่งความยุติธรรมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เป็นเสมือนหลักกฎหมายในอุดมคติ คืออยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า ความยุติธรรมดั้งเดิมในชุมชน หรือประมุขิตของชุมชน² ซึ่งอาจอยู่ในรูปของขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ กระแสความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะแนวคิดในเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูและปรับปรุงผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นคนดี และใช้ชีวิตในสังคมอย่างปกติต่อไป ด้วยวิธีการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ³ ซึ่งได้รับการยอมรับ

ศูนย์วิทยุตำรวจ

¹ไชยเจริญ สันติศิริ และ จิตติ ตังศภัทย์, แนวคำบรรยายอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา (คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 49. (อัดสำเนา)

²Stuart Henry, Private Justice (London: Routledge & Kegan Paul Ple, 1983), p.38.

³อรรถพร ชูบำรุง, ทฤษฎีอาชญาวิทยา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2517), หน้า 140.

รับและมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากมองเห็นว่าพฤติกรรมใด ๆ ที่ก่อให้เกิดเป็นความผิดอาญานั้น เป็นเสมือนความป่วยเจ็บอย่างหนึ่ง และต้องการการดูแลบำบัดรักษาพฤติกรรมนั้น เพื่อให้เกิดผลดีแก่สังคมยิ่งกว่าที่จะลงโทษในพฤติกรรมนั้น⁴ และเมื่อได้พิจารณาสภาพปัญหาการเกิดอาชญากรรมต่าง ๆ ในสังคมปัจจุบันที่ทวีความรุนแรง และเพิ่มความถี่ของการเกิดและจำนวนของผู้กระทำผิด เพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวของสังคมและชุมชนที่แปรเปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นสังคมในระบบเครือญาติ มาเป็นรูปแบบสังคมเมืองที่เต็มไปด้วยการแข่งขันและต่อสู้แย่งชิงเพื่อความอยู่รอด⁵ เมื่อความสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไป พฤติกรรมของคนในสังคมก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ทำให้มีการฝ่าฝืนระเบียบและกฎเกณฑ์ของสังคมเพิ่มมากขึ้นด้วย การใช้รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นทางการ จึงเข้ามามีบทบาทที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง เพราะเหตุผลที่ว่า การกระทำผิดเกิดขึ้นในสังคม มีการควบคุมดำเนินการโดยกลไกของรัฐ และในท้ายที่สุดก็ต้องจบลงที่สังคมเช่นเดิม

รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน โดยวิธีการคุมประพฤติ (Probation) และการพักการลงโทษ (Parole) จึงเป็นแนวทางที่จะช่วยแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะว่าวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติที่มองว่าเป็นทางเลือกที่จะกักขังผู้กระทำความผิดไว้ในกรอบของการควบคุมโดยขนบธรรมเนียมและประเพณี รวมทั้งความสัมพันธ์พื้นฐานของสถาบันระบบเครือญาติในสังคมหรือชุมชน แทนการกักขังหรือควบคุมไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถาน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวได้รับยอมรับในทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นอัยการ ศาล หรือราชทัณฑ์ รวมไปถึงองค์กรต่าง ๆ ของ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ Jeffrie G. Murphy, Punishment and Rehabilitation (California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1983), p.6.

⁵ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ, อาชญากรรมพื้นฐานกับกระบวนการยุติธรรม: ปัญหาอุปสรรค และแนวทางควบคุม (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด การพิมพ์พระนคร, 2531), หน้า 186.

ภาคเอกชน โดยเห็นว่าเป็นส่วนสำคัญในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างหนึ่งและถือว่าเป็นรูปแบบของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันสังคมจากปัญหาอาชญากรรมเป็นสำคัญ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกของของการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาส่วนของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Correction Department) ซึ่งเรียกว่างานราชทัณฑ์นั้น แนวทางของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนที่เป็นหลักสำคัญและเป็นที่ยอมรับทั่วไป คือ วิธีการพักการลงโทษ (Parole) ซึ่งเป็นวิธีการที่กล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่คู่กันกับวิธีการคุมประพฤติ (Probation)⁷

กรอบวัตถุประสงค์ของวิธีการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงกรอบวัตถุประสงค์ของการคุมประพฤติและการพักการลงโทษว่ามีอย่างไรมานั้น เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ จึงต้องศึกษาความหมายและความเป็นมาของการคุมประพฤติ และการพักการลงโทษ ดังนี้

1. ความหมายและความเป็นมาของการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ

1.1 การคุมประพฤติ (Probation) คือ การปล่อยตัวผู้กระทำผิดกลับไปสู่สังคม เพื่อให้พ้นจากการถูกจำคุกหรือกักขัง ภายใต้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้รอการลงอาญาไว้ก่อน เนื่องจากผู้กระทำผิดมีความประพฤติดี โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุมสอดส่องดูแลของพนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer)⁸ ซึ่งคำว่า Probation มี

⁶ Howard Abadinsky, Probation and Parole: Theory and Practice (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1977), p.1.

⁷ Sue Titas Reid, Criminal Law (New York: Macmillan Publishing Company, 1989), p.483.

⁸ Dean J. Champion, Corrections in the United States (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1987), p.117.

รากศัพท์จากภาษาละติน หมายความว่า ระยะการพิสูจน์หรือทดลอง⁹ และนอกจากนี้ยังมี ความหมายตามเนติบัณฑิตยสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ให้ความหมายว่า¹⁰ "เป็นคำสั่ง ของศาลที่จะ ไม่ให้มีการจำคุกกักขัง แต่ยังคงส่งวนไว้ซึ่งอำนาจตามคำสั่ง หรือคำพิพากษา ของศาลที่จะ เปลี่ยนแปลงเงื่อนไข ในคำพิพากษาหรือคำสั่ง ใหม่ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำการฝ่าฝืน เงื่อนไขตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเดิม"

การคุมประพฤติในยุคใหม่มีจุดกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1841 เมื่อนายจอห์น ออกัสตัส ช่างทำรองเท้าแห่งเมืองบอสตัน ซึ่งต่อมาได้รับการยกย่องให้เป็น บิดาของการคุมประพฤติ¹¹ เป็นผู้ให้ความสนใจช่วยเหลือนำตัวผู้กระทำความผิดในศาล Boston Police Court ที่ต้องหาเป็นคนขี้เมา ซึ่งศาลก็อนุญาตให้นายจอห์น เป็นผู้ประกันตัวออกไป และให้อยู่ในการควบคุมดูแลของนายจอห์น ซึ่งได้ดูแลให้การช่วยเหลือ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้ ปรับปรุงตัวเอง เมื่อครบกำหนดเวลาศาลก็ได้ปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไป เนื่องจากผ่านการคุม ประพฤติมีการปรับปรุงตัวเองดีขึ้น ซึ่งการอุทิศเวลาและทรัพย์สินช่วยเหลือผู้กระทำความผิดดังกล่าวจำนวนกว่า 2,000 คน ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้การคุมประพฤติ เป็นทางเลือกของ ศาลที่จะไม่ลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดที่มีความประพฤติดีมาก่อน และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไข ตัวเองให้ดีขึ้น¹²

1.2 การพักการลงโทษนั้น ตามรากศัพท์ดั้งเดิมแท้จริงมาจากคำในภาษา

⁹David Dressler, Pratice and Theory of Probation and Parole (Columbia University Press, 1959), p.6.

¹⁰Geoge F. Cole, The American System of Criminal Justice (California: Wadworth, Inc., 1983), p.440.

¹¹James A. Inciardi, Criminal Justice (Florida: Harcourt Brace Javanovich, Inc., 1990), p.669.

¹²สุพจน์ สุโรจน์, "ข้อสังเกตเกี่ยวกับงานคุมประพฤติ" บทบัญญัติ เล่มที่ 34 ตอน 4 พ.ศ.2525: 490-505.

ฝรั่งเศส คือ "Parole a' honneur" หมายถึง "ถ้อยคำแห่งเกียรติยศ" (word of honor) หรืออีกนัยหมายถึง คำมั่นสัญญาที่ผู้กระทำความผิดให้ไว้ว่าจะไม่กระทำความผิดเมื่อออกไปจากเรือนจำ มีผู้ให้ความหมายว่าเป็นการให้นักโทษได้รับอิสระภาพก่อนกำหนดที่วางไว้ในคำพิพากษากายในเงื่อนไขที่ว่า นักโทษจะต้องประพฤติตนดีและมีการขู่ว่าจะต้องถูกจำคุกใหม่ในกรณีเกิดความประพฤติชั่ว¹³ การพักการลงโทษได้มีการนำออกใช้ปฏิบัติและมีการพัฒนาต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานเช่นกัน เริ่มที่แถบประเทศในทวีปยุโรปในยุคของอาณานิคม โดยเฉพาะทวีปออสเตรเลีย มีแนวคิดที่เน้นให้เห็นถึงความสำคัญในการปล่อยผู้กระทำความผิดที่ถูกส่งตัวไปใช้แรงงานและจำขังในอาณานิคม ให้ออกไปใช้ชีวิตนอกเรือนจำและทัณฑสถาน โดยไม่จำเป็นต้องถูกคุมขังไว้จนครบกำหนดตามคำพิพากษาของศาล หากว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติที่เหมาะสม จึงได้กำหนดเป็นรูปแบบของ "Ticket-of-Leave"¹⁴ หรือการใช้บัตรอนุญาตให้ส่งตัว ซึ่งกับตันอเล็กซานเดอร์ มาโคโนชี (Captain Alexander Maconochie) ผู้ปกครองอาณานิคมเกาะนอร์โฟล์ค (Norfolk Island) ทางตะวันออกของออสเตรเลีย ได้เป็นผู้ที่ริเริ่มให้มีการให้คะแนนนักโทษเป็นรายบุคคลแก่นักโทษที่มีความประพฤติดีและทำงานดี จะได้รับการปลดปล่อยออกจากเรือนจำเร็วกว่าผู้ที่มีความบกพร่อง ซึ่งถือเป็นหลักพื้นฐานในการปลดปล่อยอย่างมีเงื่อนไข ต่อมาเซอร์วอลเตอร์ ครอบตัน แห่งประเทศไอร์แลนด์ได้นำระบบการคิดคะแนนนักโทษรายบุคคลของกับตันมาโคโนชีมาประกอบกับระบบ Ticket-of-Leave และได้กำหนดให้มีตำรวจท้องถิ่นเป็นผู้สอดส่องควบคุมกำกับดูแลนักโทษที่ได้รับการปลดปล่อยก่อนกำหนด โดยให้ตำรวจท้องถิ่นเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น รวมทั้งการจัดหางานให้ในระยะแรกของการใช้ชีวิตในชุมชนด้วย ซึ่งต่อมาได้ถือเป็นหลักว่าจะต้องมีการสอดส่องควบคุมความประพฤติของนักโทษภายหลังการปล่อยด้วย

¹³ เอช เอกซ์, อาชญาวิทยา (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2480) หน้า 369.

¹⁴ Paul W. Tappan, Crime Justice and Correction (New York: McGraw-Hill Book Company, 1960), pp.710-715.

คำว่า การพักการลงโทษ ได้เริ่มใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยนาย Samuel G. Howe แห่งเมืองบอสตัน ในปี ค.ศ. 1846 ได้เป็นผู้นำเอาระบบไอริชและระบบอังกฤษมารวมเข้าด้วยกัน¹⁵ และมุ่งเน้นที่การแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิด โดยให้มีการควบคุมกำกับดูแลความประพฤติในชุมชนอย่างเข้มงวด ทั้งนี้ให้บรรลุผลตามแนวคิดของการลงโทษเพื่อแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิดให้ดีขึ้น และระบบการพักการลงโทษได้มีการพัฒนาแพร่หลายอย่างรวดเร็วในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ. 1900 ได้มีการออกกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน ถึง 20 มลรัฐ ในปี 1922 ได้เพิ่มจำนวนขึ้นถึง 44 มลรัฐ และในแต่ละมลรัฐมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่คล้ายกัน คือการปลดปล่อยนักโทษก่อนครบกำหนดตามคำพิพากษาโดยมีเงื่อนไขและอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของเจ้าหน้าที่ ซึ่งแต่ละมลรัฐได้กำหนดไปตามสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่พัฒนาอยู่เสมอ และในปัจจุบันมีการใช้ระบบการพักการลงโทษในทุกมลรัฐและนำมาใช้ในงานราชทัณฑ์ของสหรัฐอเมริกามากที่สุด¹⁶

2. กรอบวัตถุประสงค์ของการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ

2.1 การเปรียบเทียบการคุมประพฤติกับการพักการลงโทษ เมื่อพิจารณาถึงความหมายและความเป็นมาของการคุมประพฤติและการพักการลงโทษแล้ว เห็นว่าการคุมประพฤติและการพักการลงโทษเป็นสิ่งที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาเช่นเดียวกันแต่อยู่ในขั้นตอนที่แยกจากกัน โดยมีส่วนที่เป็นอันเดียวกันก็คือ ต้องมีการสอดส่องดูแลและควบคุมผู้ได้รับการปฏิบัติตามวิธีการดังกล่าว ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขภายในระยะเวลาที่กำหนด เรียกว่าการสอดส่องดูแล (Supervision) เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไข (Conditions) ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละวิธี

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ Harry E. Allen and Clifford E. Simonsen, Correction in America: An Introduction (California: Benziger Brucc & Glencol, Inc., 1975), p. 167.

¹⁶ Leonard Orland, Prison: House of Darkness (New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1975), p. 130.

การปฏิบัติ ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ในส่วนของรัฐบาลกลาง (The U.S. Federal Government) การคุมประพฤติและการพักการลงโทษจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทั้งงานคุมประพฤติ และงานพักการลงโทษในเวลาเดียวกัน¹⁷ นอกจากนี้ยังมีมลรัฐจอร์เจียกับมลรัฐวิสคอนซิน ที่ได้ใช้เจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลเดียวกัน ในงานการคุมประพฤติหรือการพักการลงโทษ¹⁸ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐ (The U.S. Supreme Court) ได้วินิจฉัยวางหลักไว้เสมือนว่าการคุมประพฤติและการพักการลงโทษมีความคล้ายคลึงกันในวิธีปฏิบัติ ได้แก่ คำพิพากษาของศาลสูงสหรัฐในคดี Morrissey v. Brewer, 408 U.S. 471 ปี ค.ศ. 1972 ได้วางหลักไว้ว่าเนื่องจากการคุมประพฤติและการพักการลงโทษมีขั้นตอนการยกเลิก (Revocation) ที่คล้ายกันคือการผิดเงื่อนไขของการปล่อยตัวดังนั้นจึงต้องมีขบวนการหรือขั้นตอนในการยกเลิกในลักษณะเดียวกัน คือ ต้องให้สิทธิแก่ผู้ที่ถูกยกเลิกตามวิธีการดังกล่าวได้ชี้แจงแสดงเหตุผลของตนเอง หรือยกข้อต่อสู้ของตนเองขึ้นโต้แย้งคัดค้านการยกเลิกได้¹⁹ กรณีดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐในคดี Mempa v. Rhay, 389 U.S. 128 ปี ค.ศ. 1967 ซึ่งศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้วางหลักไว้ว่า ผู้ถูกคุมประพฤติมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่จะได้รับการปรึกษาจากทนายความในการพิจารณาการยกเลิกการคุมประพฤติและผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญามีสิทธิในการปรึกษา หรือมีทนายความในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานว่า ในการพิจารณาในเรื่องสิทธิต่าง ๆ ของผู้ถูกคุมประพฤติและผู้ได้รับการพักการลงโทษ จะต้องได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน

¹⁷ Alexander B. Smith and Louis Berlin, Introduction to Probation and Parole, pp.3-4.

¹⁸ David T. Stanley, Prison Among Us (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1976), p.87.

¹⁹ James A. Inciardi, Criminal Justice, p.686.

2.2 กรอบวัตถุประสงค์ประสงค์ของการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ อาจพิจารณาจาก การที่ต้องควบคุมดูแลผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัว โดยการควบคุมความประพฤติผู้นั้น ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อการแก้ไขปรับปรุงตัวให้กลับตนเป็นคนดี ใช้ชีวิตต่อไปในสังคมหรือชุมชนอย่างปกติสุข ดังนั้นจึงมองกรอบของการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ ได้ว่ามีความมุ่งหมายในแนวทางเดียวกัน คือ

2.2.1 เป็นวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้เป็นการป้องกันสังคมอย่างหนึ่ง²⁰ เนื่องจากว่าการคุมประพฤติและพักการลงโทษ เป็นการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องโทษ โดยไม่ใช้วิธีการจำคุกกักขัง แต่เป็นการให้สังคมหรือให้ชุมชนมีส่วนในการแก้ไข ดูแลและควบคุมความประพฤติ หรือพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้กระทำผิดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสังคมหรือชุมชน จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาร่วมกับทางรัฐ ตลอดระยะเวลา เวลาตามที่กำหนดใน เงื่อนไข เพื่อให้ผู้นั้นได้แก้ไขปรับปรุงตัวให้เป็นคนดีอยู่ร่วมในสังคมต่อไป จึงเป็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรมซ้ำซ้อนในสังคม และถือว่ามีส่วนร่วมสำคัญในการควบคุมสังคมด้วย

2.2.2 เป็นวิธีการฝึกให้ผู้กระทำผิดหรือนักโทษ เต็มขนาดที่จะได้รับการปล่อยตัวออกไปอย่างมีเงื่อนไข ได้เตรียมความพร้อมในการกลับเข้าไปใช้ชีวิตในสังคมหรือชุมชน เดิมและอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของสังคม โดยจะต้องฝึกฝนตัวเองให้รู้จักอยู่ในกฎเกณฑ์ระ เบียบต่าง ๆ ของเงื่อนไขการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ เท่ากับเป็นการเตรียมตัวสำหรับการกลับไปใช้ชีวิตในสังคมตาม เดิมนั่นเอง

การใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้งานคุมประพฤติและงานการพักการลงโทษประสบผลสำเร็จได้ก็คือ ตัวบุคลากรที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและควบคุมความประพฤติของผู้ได้รับการปล่อยตัว ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขสำหรับการควบคุมความประพฤติ ซึ่ง เมื่อพิจารณาถึง

²⁰ James A. Inciardi, Ibid, p.670.

กรอบวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองประพฤติกและพักการลงโทษ ที่มุ่งในการป้องกันสังคมจากปัญหาการเกิดอาชญากรรมซ้ำซ้อน ดังนั้นบทบาทของพนักงานคุ้มครองประพฤติกและพักการลงโทษจึงยังมีความสำคัญอย่างมากในการดำเนินการให้เป็นไปตามวิธีการคุ้มครองประพฤติก และการพักการลงโทษ เพื่อให้บรรลุตามกรอบวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่ปัญหาที่สำคัญคือการขาดแคลนเจ้าหน้าที่สำหรับการปฏิบัติงานอย่างทั่วถึงเพียงพอ อีกทั้งเพื่อเป็นการนำเอาชุมชนหรือสังคมมาร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดอย่างแท้จริงและเต็มที่ จึงได้มีแนวคิดการนำเอาบุคคลธรรมดาในสังคมหรือชุมชนมาร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและควบคุมความประพฤติของผู้ถูกคุ้มครองประพฤติกหรือผู้ที่ได้รับการพักโทษซึ่งเรียกว่าอาสาสมัครในการคุ้มครองประพฤติก หรือ อาสาสมัครคุ้มครองประพฤติก นั้นเอง

1. ความหมายและประวัติความเป็นมาของอาสาสมัครคุ้มครองประพฤติก

โดยทั่วไปแล้วคำว่า "อาสาสมัคร" หมายถึงบุคคลซึ่งทำหน้าที่ให้บริการโดยปราศจากสินจ้างรางวัล การให้บริการอาจจะเป็นการเสริมสร้างทักษะหรือคุณภาพของอาชีพหรือการให้สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานแก่ชีวิตในบางเวลา²¹ ซึ่งในส่วนของประเทศไทย ตามระเบียบของกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยสิทธิ และบทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2530 กำหนดว่า "อาสาสมัคร หมายถึงบุคคลที่มีจิตเมตตา มีความตั้งใจจริง และมีความห่วงใยในสวัสดิภาพของเพื่อนมนุษย์ ตลอดจนครอบครัว ชุมชน และสังคม จนยอมเสียสละทั้งทุนทรัพย์ วัสดุสิ่งของ รวมทั้งเวลาว่างที่มีอยู่ เพื่ออุทิศตนเข้าร่วมบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติด้วยความสมัครใจ และเต็มใจ"

งานอาสาสมัครจึงเป็นงานที่เกิดจากการอาสาหรือความสมัครใจของผู้ปฏิบัติที่จะเข้ามาให้บริการต่าง ๆ แก่เพื่อนมนุษย์ในสังคม ชุมชน หรือประเทศชาติ โดยไม่หวังผลตอบแทน โดยความเสียสละของผู้ปฏิบัติเอง ไม่ใช้การบังคับหรือการแต่งตั้งมอบหมายใด ๆ ทั้งสิ้น การเป็นอาสาสมัคร คือ การเลือกที่จะปฏิบัติโดยตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะ

²¹ เสาวนีย์ เสนาสุ, งานอาสาสมัครและกิจการมเยาวชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสโตร์, 2532), หน้า 10.

ต้องรับผิดชอบต่อสังคม โดยปราศจากการเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ตอบแทนใด ๆ และอยู่เหนือพันธะผูกพันใด ๆ ทั้งสิ้น²²

ลักษณะของงานอาสาสมัครจึงประกอบด้วยรูปแบบในสองนัย คือ

ก. การกระทำใด ๆ โดยมีเจตนารมณ์อิสระที่ไม่หวังค่าตอบแทนใด ๆ และ

ข. การกระทำใด ๆ โดยปราศจากหน้าที่ตามที่กฎหมายบังคับไว้ว่าต้องกระทำ หรือโดยปราศจากการบังคับของรัฐ²³

ดังนั้น อาสาสมัครจึงเป็นบุคคลหลากหลายในทุกอาชีพหรืออาจกล่าวได้ว่าผู้คนทุกประเภทสามารถเป็นอาสาสมัครได้ทั้งสิ้น และเป็นการสมัครใจและเสียสละเข้ามาทำงานเพื่อยังประโยชน์ของผู้อื่นหรือส่วนรวม ซึ่งกฎหมายระดับมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาในมลรัฐยูทาห์ตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงานอาสาสมัครของรัฐ ได้ให้ความหมายของอาสาสมัครไว้ว่า อาสาสมัคร (Volunteer) คือ บุคคลใด ๆ ก็ตามที่อุทิศการให้บริการโดยปราศจากค่าจ้างหรือค่าตอบแทนใด ๆ เว้นแต่ได้รับค่าใช้จ่ายตามเหตุผลสมควร และตามความเป็นจริงจากหน่วยงานที่ดูแลหรือรับผิดชอบอาสาสมัครนั้น²⁴

1.1 ความหมายของอาสาสมัครคุมประพจน์ มีความหมายในหลายแง่มุม ซึ่งได้แก่

1.1.1 หมายถึง ประชาชนธรรมดาผู้อาสาเข้ามาช่วยดูแล

²² Susan J. Ellis and Katherine H. Noyes, By the People (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990), p.4.

²³ ศติพัฒน์ ยอดเพชร, รายงานการวิจัยเรื่องอาสาสมัครกับการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์, 2534, หน้า 3. (อัดสำเนา)

²⁴ The Utah Code Title 67 Chapter 20 Volunteer Government Worker Act Section 67-20-2 (3)(a) บัญญัติว่า "Volunteer means any person who donates service without pay or other compensation except expense actually and reasonably incurred as approved by the supervising agency."

และสงเคราะห์ผู้กระทำผิด โดยได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการ ให้ทำหน้าที่ช่วยงานของ พนักงานคุมประพฤติในการดูแลผู้กระทำผิด ซึ่งศาลสั่งให้มีการคุมประพฤติ ทั้งนี้กฎหมายเปิด โอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลธรรมดาเข้าเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติได้²⁵ ซึ่งเป็นความหมายของอาสาสมัครคุมประพฤติในส่วนของกระทรวงยุติธรรม

1.1.2 หมายถึง ประชาชนผู้สนใจ ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ตาม ตำบลต่าง ๆ มีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง มีจิตใจเสียสละทั้งกำลังกาย กำลังใจ และกำลังทรัพย์ สามารถกุดเวลาปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ (กรมราชทัณฑ์ให้คำนิยามไว้ดังกล่าว เพราะมีนโยบายจะให้มีอาสาสมัครคุมประพฤติอยู่ทั่วประเทศ โดยอยู่ในตำบลต่าง ๆ ตำบลละ 2 คน)²⁶

ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้คำว่า อาสาสมัคร (Volunteer) ในกิจการทุกประเภทที่ผู้กระทำให้บริการโดยไม่ต้องการสิ่งตอบแทน ดังที่ให้คำนิยามไว้ใน Volunteer Government Worker Act ของมลรัฐยูทาห์ ดังนั้นเราอาจสรุปความหมายของคำว่าอาสาสมัครคุมประพฤติว่าหมายถึง บุคคลธรรมดาที่มีความสนใจ สมัครใจและเสียสละ เข้ามาช่วยเหลือทางราชการ ในการคุมประพฤติผู้กระทำผิด ไม่ว่าเด็ก เยาวชน หรือผู้ใหญ่ เพื่อให้กลับตัวเป็นคนดีอยู่ร่วมในสังคมต่อไปอย่างปกติสุข

1.2 ความเป็นมาของอาสาสมัครคุมประพฤติ การใช้อาสาสมัคร ในงานกระบวนการยุติธรรม มีจุดเริ่มมานานแล้วตั้งแต่ยุคคริสตศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา²⁷

²⁵ เชื้อชาย โป้กสัน, "อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม: บทบาทในการควบคุมสังคม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 37.

²⁶ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการดำเนินงานราชทัณฑ์ต่างประเทศและความรู้เรื่องการคุมประพฤติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ราชทัณฑ์, 2537), หน้า 88-89.

²⁷ Lee H. Bowker, Correction: The Science and the Art (New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1982), p.197.

โดยเริ่มที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกลุ่มอาสาสมัครที่มุ่งให้ความช่วยเหลือแก่นักโทษที่พ้นโทษออกไปแล้ว โดยเป็นการช่วยเหลือดูแลและให้คำแนะนำ หรือช่วยเหลือเบื้องต้นในการใช้ชีวิตหลังจากได้รับการปล่อยตัวเมื่อพ้นโทษแล้ว เรียกว่ากลุ่ม "The Philadelphia Society for Alleviating the Misery of Public Prisoners"²⁸ งานของกลุ่มนี้จะเป็นการให้ความช่วยเหลือทั่วไป ไม่ได้เฉพาะเจาะจงไปที่การสอดส่องดูแล หรือควบคุมความประพฤติของนักโทษหรือผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามบุคคลแรกที่ถือว่าเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติโดยตรงก็คือ จอห์น ออกัสตัส (John Augustus)²⁹ ซึ่งนอกจากจะได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของการคุมประพฤติแล้ว ยังถือว่าเป็นอาสาสมัครคนแรกในงานคุมประพฤติด้วย ซึ่งบทบาทของอาสาสมัครคุมประพฤติจะเริ่มที่การทำงานเกี่ยวกับการสอดส่องดูแลความประพฤติและช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดี โดยเป็นการให้ความช่วยเหลือที่ไม่มีค่าตอบแทนและผู้ช่วยเหลือนิยมใจกระทำ ซึ่งศาลเห็นว่าสามารถกลับตัวได้จริง จึงไม่ลงโทษผู้กระทำผิดเพราะถือว่าผ่านการคุมประพฤติแล้ว ต่อมาภายหลังมรณกรรมของนายจอห์น ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 งานของอาสาสมัครก็ซบเซาลงมาก รัฐได้มุ่งในการพัฒนาบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นมาแทน เรียกว่า พนักงานคุมประพฤติ โดยรัฐพยายามจัดการให้งานแก่ไขผู้กระทำผิดต่าง ๆ ให้อยู่ในรูปแบบของเจ้าหน้าที่โดยตรงของรัฐแทนที่จะเป็นการดำเนินการของอาสาสมัคร ทำให้งานของเจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบมากมาย มีการแบกภาระงานเป็นอย่างมาก (Case load) ในช่วงกลางของคริสต์ศตวรรษที่ 19 จึงได้มีแนวคิดหันกลับมาใช้อาสาสมัครในงานคุมประพฤติอีกครั้ง มีการรื้อฟื้นโครงการอาสาสมัครคุมประพฤติ (Volunteer in Probation) ขึ้นมาอีกในปี ค.ศ.

²⁸ Herbert G. Callison, Introduction to Community-Based Corrections (New York: McGraw-Hill, Inc., 1983), pp.163-164.

²⁹ Clemens Bartollas and Stewart J. Miller, Correctional Administration: Theory and Practice (New York: McGraw-Hill Inc., 1978), pp.232-233.

1959 ที่เมือง Royal Oak มลรัฐมิชิแกน โดยผู้พิพากษา Keith J. Leenhouts เป็นผู้ริเริ่ม โดยให้มีการนำเอาอาสาสมัครคุมประพฤติมาใช้สอดส่องดูแลผู้กระทำผิดที่ได้รับการคุมประพฤติแบบหนึ่งต่อหนึ่ง (One-to-one)³⁰ ใช้กับเด็กและเยาวชนก่อน ทั้งนี้เริ่มที่ศาลเด็กและเยาวชนในมลรัฐมิชิแกน เพราะพนักงานคุมประพฤติไม่สามารถแบกรับงานทั้งหมด จึงต้องอาศัยอาสาสมัคร เป็นผู้ช่วย เหลือดูแลและ ใช้ความเป็นกันเอง ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ทำให้การคุมประพฤติเกิดผลสำเร็จได้มากกว่าการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งต่อมามีการนำเอา ระบบอาสาสมัครคุมประพฤติไปใช้กับงานบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญ้อีกหลายแบบ เช่น การลดวันต้องโทษ หรือในโครงการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนต่าง ๆ เป็นต้น

2. แนวคิดหลักของการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ

แนวคิดหลักของการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติ สืบเนื่องมาจากลักษณะของงานการแก้ไขและฟื้นฟูผู้กระทำผิด ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดระหว่าง หรือก่อนที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษ และภายหลังจากผู้กระทำผิดได้รับโทษมาแล้ว เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะในกระแสของโลกในปัจจุบันนี้ ที่มุ่งให้ชุมชนหรือสังคม เข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบ ในการแก้ไขและฟื้นฟูผู้กระทำผิดอย่างเต็มที่และจริงจัง ดังนั้นงานของอาสาสมัครจึงได้รับการยอมรับว่าเป็นเสมือนหนึ่งชุมชนหรือตัวแทนของชุมชน ในการที่จะ เข้ามาช่วย เหลือทางรัฐ เพื่อแก้ไขและฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีใช้ชีวิตต่อไปในสังคมตามปกติ เหตุที่งานอาสาสมัครเป็นที่ยอมรับและถูกนำมาใช้ เพื่อช่วย เหลือรัฐ ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดก็ เนื่องจากแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

2.1 ทฤษฎีการควบคุมสังคม (Social Control) แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทและสมาชิกของสังคม จะ เป็นสิ่งที่คอยดูแลและควบคุมสมาชิกของสังคมให้ปฏิบัติไปตามบทบาท และไม่ให้เกิดการขัดแย้ง หรือมีการเบี่ยงเบน ซึ่งการ เบี่ยงเบนของบทบาทและพฤติกรรมดังกล่าว อาจทำให้สังคมเกิดการปรวนแปรหรือ

³⁰ George F. Cole, The American System of Criminal Justice,

เสียระบบของสังคม และการควบคุมสังคมจะมีกลไกและระบบของตนเอง เป็นสิ่งคอยควบคุม และจะอยู่ในลักษณะที่เป็นแบบพิธีการหรือไม่เป็นแบบพิธีก็ได้ หรืออาจจะเรียกว่าเป็นการควบคุมสังคมในลักษณะที่เป็นทางการ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย หรือ การควบคุมสังคมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เช่น การใช้ความสัมพันธ์พื้นฐานในครอบครัว ชุมชน เป็นสิ่งคอยควบคุมพฤติกรรมในชุมชน ซึ่งการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นการใช้ชุมชนหรือตัวแทนของชุมชน เข้ามาปฏิบัติงานแก้ไขและฟื้นฟูผู้กระทำผิด จึงเท่ากับว่าเป็นการที่สังคมยอมรับในบทบาทของการควบคุมสังคมของอาสาสมัครคุมประพฤติด้วย และถือว่าเป็นการควบคุมสังคมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ และเป็นลักษณะการควบคุมโดยเฉพาะเจาะจง (Specific Social Control) อีกด้วย

2.2 แนวคิดในเรื่องนโยบายของรัฐ (State Policy) ซึ่งสืบเนื่องมาจากการแบกรับภาระงานที่หนักหน่วงของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงานต่าง ๆ มีมากเกินกำลัง (Case-load)³¹ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงานเพิ่มเข้ามาด้วย ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือเต็มที่ ดังนั้นจึงได้มีแนวนโยบายของการใช้บุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่หรือตัวแทนหน่วยงานของรัฐ เข้ามาเป็นผู้ช่วยเหลือ หรือปฏิบัติงานในส่วนที่ไม่ใช่เป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาการแบกรับภาระงาน และการขาดแคลนบุคลากรได้เป็นอย่างดี จึงเป็นจุดกำเนิดของอาสาสมัครที่สมัครใจหรือเสียสละ เข้ามาปฏิบัติงานโดยไม่หวังผลตอบแทนใด ๆ ดังที่มีคำนิยามไว้ใน Volunteer Government Worker Act ของมลรัฐยูทาห์ ว่า อาสาสมัคร คือบุคคลใดที่อุทิศการให้บริการโดยไม่มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอื่นใด (donates service without pay or other compensation) และในส่วนของการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษก็เช่นกัน แนวคิดหลักก็มีที่มาจาก

³¹ Frederick A. Hussey and David E. Duffee, Probation, Parole and Community Field Services (New York: Harper & Row, Publishers, 1980), pp.327-333.

นโยบายของรัฐที่ขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงานสอดส่องดูแล และควบคุมความประพฤติของนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษ ในระหว่างการปฏิบัติตนตามเงื่อนไขการปล่อยตัว

2.3 แนวคิดในเรื่องของการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ โดยที่บางครั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กร ไม่อาจจะปฏิบัติงานได้โดยพื้นฐานของลักษณะงานบางประการ ซึ่งต้องอาศัยผู้มีความรู้และมีความสนใจเฉพาะด้าน เข้ามาปฏิบัติ ซึ่งในส่วนของกรมคุมประพฤติและการพักการลงโทษ ก็ถือว่าเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือสังคมโดยตรง ในการที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดซึ่งเป็นลักษณะของงานสังคมสงเคราะห์ (Social Work) และโดยพื้นฐานแล้วงานสังคมสงเคราะห์ ก็คืองานที่จะต้องอาศัยความเสียสละ และอุทิศเพื่อคนที่ด้อยกว่า³² ทั้งนี้โดยไม่มุ่งหวังผลตอบแทนใด ๆ ดังนั้นการใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ดูจะขัดกับหลักพื้นฐานของการสังคมสงเคราะห์ เพราะเจ้าหน้าที่รัฐมีพื้นฐานมาจากการจ้างงานระหว่างรัฐกับบุคคลธรรมดา และผูกพันนิติสัมพันธ์กันตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐ ดังนั้นแนวคิดของการอุทิศและเสียสละโดยไม่หวังผลตอบแทนใด ๆ จึงไม่สอดคล้องกับบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐและมีผลถึงการปฏิบัติงานด้วย แต่อย่างไรก็ตามบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐยังคงมีอยู่ในฐานะของตัวแทนของรัฐ (Agency) ในการบังคับการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ ดังนั้นงานคุมประพฤติและพักการลงโทษจึงมีความจำเป็นจะต้องใช้อาสาสมัคร เข้ามาปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดส่องและสัมพันธ์กับพื้นฐานของการปฏิบัติงานในลักษณะของการสังคมสงเคราะห์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดี

อาสาสมัครคุมประพฤติกับบทบาทในการควบคุมสังคม

เนื่องจากรูปแบบกระบวนการยุติธรรม หรือกลไกแห่งความยุติธรรมที่ไม่เป็นทางการ (Informal Criminal Justice) มีหลักสำคัญคือการรักษาความสงบเรียบร้อยใน

³² Peter R. Day, Social Work and Social Control (London: Tavistock Publication Ltd, 1981), pp.3-4.

สังคมในลักษณะที่ไม่ใช่การบังคับใช้กฎหมาย แต่ว่าเป็นการใช้ความสัมพันธ์ในสังคมนั้นระหว่างบทบาทของสมาชิกของสังคมเข้ามาจัดระเบียบในสังคม และควบคุม หรือรักษาความสงบในสังคมแทนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งแนวคิดพื้นฐานมาจากเรื่องของบทบาทในสังคม (Theory of Role) จะเป็นตัวกำหนดว่า แต่ละคนในสังคมมีพฤติกรรมที่แสดงออกอย่างไรในแต่ละสถานการณ์ในสังคม³³ นอกจากนี้ในการศึกษาทางสังคมสังเคราะห์ยังมองว่าบทบาทเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสร้างความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสังคมและโครงสร้างของสังคม³⁴ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการคุมประพฤติหรือการพักการลงโทษ ในส่วนของบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างในสังคม เพราะสังคมมนุษย์เป็นโครงข่ายของตำแหน่งหรือสถานภาพทางสังคม โดยมีปัจเจกชนหรือสมาชิกของสังคมแต่ละคนเป็นผู้แสดงบทบาท ตำแหน่งหรือกลุ่มทางสังคมล้วนมีความคาดหวังจากสังคมเป็นกรอบให้แสดงบทบาท³⁵ และบทบาทของการคุมประพฤติและการพักการลงโทษก็เป็นสิ่งที่สังคมคาดหวังว่าจะช่วยเหลือแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีอยู่ในสังคมต่อไป และบทบาทดังกล่าวก็คือว่าเป็นบทบาทในการควบคุมสังคมในรูปแบบหนึ่งด้วย

1. ความหมายของการควบคุมสังคม

คำว่า การควบคุมสังคม (Social Control) หมายถึงกลไกหรือกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับการให้รางวัลและการลงโทษสมาชิกสังคม เพื่อเป็นผลให้สมาชิก

³³ Robert R. Greene and Paul H. Ephross, Human Behavior Theory and Social Work Practice (New York: Walter de Gruyten, Inc., 1991), pp.151-153.

³⁴ Malcolm Payne, Modern Social Work Theory: a Critical Introduction (London: Macmillan Education Ltd, 1991), p.154.

³⁵ สันญา สันญาวิวัฒน์, ทฤษฎีสังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 134-135.

ยอมรับและปฏิบัติตามบรรทัดฐานของกลุ่ม³⁶ ซึ่งวิธีการในการทำให้สมาชิกของสังคมยอมรับอาจจะมีหลายอย่าง เช่น การอบรมสั่งสอน การชักจูงโน้มน้าวจิตใจ หรือการใช้วิธีการบังคับควบคุม³⁷ คำว่า Social Control ได้เริ่มใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1901 โดยนักสังคมวิทยาชาวอเมริกันชื่อ Ross โดยให้ความหมายว่าเป็น กลไกของสังคมที่บังคับหรือควบคุมปัจเจกชนแต่ละคนในสังคมให้รักษาระเบียบของสังคมหรือส่วนใหญ่ของสังคม ซึ่งจะสัมพันธ์กับการจัดระเบียบสังคมหรือการสร้างความมั่นคงแก่สังคม³⁸ ต่อมาได้มีการใช้แพร่หลายทั้งในวิชาสังคมวิทยาและวิชามานุษยวิทยา ซึ่งเริ่มในปี ค.ศ. 1951 โดยมี Talcott Parsons ได้วิเคราะห์แนวคิดเดิมที่มองว่า กฎหมายคือวิธีการในการควบคุมสังคม และกฎหมายคือปทัสถานของสังคม (Law is a means of social control and laws are norms) แต่ในทางปฏิบัติยังมีสิ่งที่อยู่นอกเหนือกฎหมายที่เป็นกระบวนการหรือกลไกของสังคมคอยควบคุมและจัดระเบียบสังคมอยู่ด้วย กฎหมายจะคอยควบคุมพฤติกรรมที่ไม่อาจจะควบคุมโดยวิธีการปกติของกลไกดังกล่าวเท่านั้น จึงได้ตั้งเป็นทฤษฎีของการควบคุมสังคม (The Theory of Social Control)³⁹ คือ การกระบวนการในระบบของสังคมที่ต่อต้านพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของสังคม ซึ่งทุกระบบในสังคม จะมีกลไกที่ซับซ้อนโดยไม่ต้องมีแผนการใด ๆ เป็นกลไกได้สำนึกของแต่ละบุคคลในสังคมมารวมกัน เพื่อที่จะต่อต้านพฤติกรรมอันเบี่ยงเบนดังกล่าว

³⁶ วัชรรา คลายนาท, สังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด, 2530), หน้า 121.

³⁷ Joseph S. Roucek, Social Control (New York: D. Van Nostrand co., 1956), pp.3-5.

³⁸ Peter R. Day, Social Work and Social Control, p.11.

³⁹ Jack P. Gibbs, Social Control (California: Sage Publication Inc., 1982), pp.83-84.

2. แบบของการควบคุมสังคม

โดยทั่วไปแล้วแนวทางในการควบคุมสังคมมี 2 แนวทาง คือ การลงโทษ (Negative Sanctions) ซึ่งกลุ่มสังคมจะสร้างกลไกการลงโทษสมาชิกที่ละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคม ตั้งแต่วิธีที่ไม่รุนแรง เช่น การดุด่า ตำหนิ เยาะเย้ย ไปจนถึงวิธีรุนแรง เช่น คุมขัง เนรเทศ ประหารชีวิต อีกแนวทาง คือ การให้สิ่งตอบแทนหรือรางวัล (Positive Sanction) คือการโน้มน้าวจิตใจของสมาชิกที่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานหรือปทัสถานของสังคมให้มีความสุขและกำลังใจที่จะรักษาความประพฤติตามบรรทัดฐานนั้นต่อไป

บรรทัดฐานหรือปทัสถานทางสังคม (Norms) มีความหมายเดียวกัน คือ ความคาดหวังที่เป็นแบบฉบับของพฤติกรรมทางสังคมหรือของสังคม เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดยสมาชิกส่วนใหญ่ของสังคม ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกทั้งหมด แต่เป็นสิ่งที่สมาชิกทุกคนจะต้องปฏิบัติตามวิธีทางดังกล่าว⁴⁰ ดังนั้นบรรทัดฐานจึงเป็นแบบของการควบคุมสังคมซึ่งประกอบไปด้วย

2.1 วิถีประชา (Folkway) คือ แบบแผนในการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน จนกลายเป็นความเคยชินและเป็นขนบธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งหากผู้ใดละเมิดหรือฝ่าฝืนก็จะได้รับคำตำหนิว่ามีความประพฤติไม่เหมาะสม เช่น การใช้ภาษาไม่สุภาพ การรักษามารยาทต่าง ๆ ในสังคม เป็นต้น⁴¹

2.2 ศีลธรรมจรรยา (Mores) หรือจารีตประเพณี คือ แบบแผนในการปฏิบัติที่อยู่สูงชันกว่าวิถีประชา คือมีลักษณะเป็นความถูกหรือผิดในสังคม มากกว่าจะควรหรือไม่ควรกระทำอย่างเช่นวิถีประชา และถือว่าศีลธรรมจรรยามีบทลงโทษผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนที่รุนแรงกว่าวิถีประชา⁴²

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰ Jack P. Gibbs, Ibid.

⁴¹ ณรงค์ เสียงประชา, สังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2528), หน้า 69.

⁴² วราคม ที่สุกะ, มนุษย์กับสังคม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2527), หน้า 183.

2.3 กฎหมาย (Laws) คือ แบบแผนการปฏิบัติที่มีบทลงโทษผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืน ในลักษณะที่รุนแรงและมีการระบุชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร มีลักษณะเป็นสถาบันหรือองค์กร ในการควบคุมหรือบังคับการให้เป็นไปตามแบบแผนดังกล่าว⁴³

3. ลักษณะของการควบคุมสังคม

การควบคุมสังคมทั้งแนวทางของการลงโทษและการให้รางวัลโดยผ่านแบบของการควบคุมทั้งสามแบบดังกล่าว จะมีลักษณะของการควบคุมอยู่ 2 ประการ คือ

3.1 การควบคุมสังคมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (Informal Social Control) คือ กระบวนการหรือกลไกของการควบคุมสังคมที่สมาชิกทุกคนในสังคมรับรู้โดยผ่านการสืบทอดมานาน หรือการใช้สัญลักษณ์สื่อความหมายต่าง ๆ ในการควบคุมหรือการจัดระเบียบภายในสังคม เช่น

3.1.1 การแสดงกริยาท่าทางต่าง ๆ ของร่างกาย เช่น การส่ายศีรษะ เพื่อแสดงการคัดค้านหรือห้ามกระทำ การนิ่งเพื่อแสดงความไม่คบค้าหรือไม่เห็นชอบ

3.1.2 การใช้วาจาหรือคำพูด เช่น การชมเชย การว่ากล่าวตักเตือน การดุด่า

3.1.3 การตกลงกันระหว่างสมาชิกในสังคม ที่ไม่ใช้การวางแผนหรือจัดระเบียบ เช่น การรวมตัวเนรเทศ การรวมตัวเลิกคบหาสมาคม หรือการรวมตัวเพื่อประท้วงที่ผู้กระทำผิดศีลธรรมหรือกฎหมาย

การควบคุมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการนี้ จะมีอยู่ทั่วไปในทุกสังคมทุกระดับชั้น ไม่ว่าจะเป็นสังคมเมืองหรือสังคมชนบท หรือสังคมในครอบครัว สถานที่ทำงาน หรือสถานที่สำคัญทางศาสนา เช่น โบสถ์ (Church)⁴⁴ และยิ่งสังคมมีความซับซ้อนน้อยลง

⁴³ อุตัย หิรัญโต, สังคมวิทยาประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2519), หน้า 179.

⁴⁴ Arida V. Merlo and Joycelyn M. Pollock, Women, Law, and Social Control (Massachusetts: Allyn & Bacon, 1995), pp.5-6.

เท่าใด การควบคุมลักษณะนี้จะสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น เพราะมีการสอดส่องควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกอย่างทั่วถึง⁴⁵

3.2 การควบคุมสังคมในลักษณะที่เป็นทางการ (Formal Social Control) คือ การควบคุมสังคมโดยมีแบบแผนการปฏิบัติที่แน่นอน และมีองค์กรทำหน้าที่ควบคุม โดยเฉพาะ ทั้งนี้เป็นผลมาจากความเจริญของสังคม ทำให้โครงสร้างของสังคมมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แนวทางต่าง ๆ ในการควบคุมแต่เดิมาก็เพิ่มมากขึ้น จึงต้องมีการกำหนดแบบแผนหรือแนวทางของการควบคุมให้ชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นที่รู้กันทั่วไปในสังคม และต้องมีการกำหนดองค์กรในการควบคุมให้ชัดเจนและเป็นแบบพิธี จึงเรียกว่าการควบคุมในลักษณะที่เป็นทางการหรือเป็นแบบพิธี ซึ่งจะมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ เพราะมีรูปแบบเป็นกฎเกณฑ์หรือแบบแผนแน่นอนตายตัว และกำหนดแบบพิธีในการปฏิบัติคือกลไกของกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ เช่น วิธีพิจารณาความทางอาญา หรือทางแพ่ง รวมทั้งได้แต่งตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ในการควบคุมสังคมให้เป็นระบบและเป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เช่น ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล หรือราชทัณฑ์ เป็นต้น

4. ความสำคัญของการควบคุมสังคม

4.1 เพื่อให้สมาชิกทุกคนในสังคมปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม ในทางเดียวกัน (Conformity) ทำให้พฤติกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกสังคมมีแบบแผนเป็นระเบียบ สามารถคาดคะเนการแสดงพฤติกรรมของสมาชิกได้แน่นอน

4.2 เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นที่มั่นคงต่อสังคม (Solidarity) นำไปสู่ความเป็นธรรมแก่สมาชิกในสังคม ทำให้ลดความขัดแย้งในสังคม ระบบหรือกลไกต่าง ๆ ของสังคมดำเนินไปอย่างมั่นคงตามปกติ

4.3 เพื่อก่อให้เกิดการสืบต่อของวัฒนธรรมหรือของสังคม (Continuity) โดยเป็นการถ่ายทอดและปรับปรุงการควบคุมสังคมไปสู่สมาชิกใหม่ และมีการปรับปรุงให้มี

⁴⁵ วัชรวิทย์ คลายนาทร, สังคมวิทยา, หน้า 121.

ความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปของสังคมด้วย

5. อาสาสมัครคุมประพฤติกับการควบคุมสังคมลักษณะที่ไม่เป็นทางการ

งานการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ เป็นงานที่มีลักษณะทั้งการบังคับใช้กฎหมาย งานสังคมสงเคราะห์และงานในด้านจิตวิทยา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานคือพนักงานคุมประพฤติและพนักงานพักการลงโทษจะต้องบังคับการตามกฎหมาย ให้เป็นไปตามเงื่อนไขของการควบคุมความประพฤติของผู้กระทำผิด ดังนั้นบทบาทของพนักงานคุมประพฤติและพักการลงโทษ จึงเป็นบทบาทของการควบคุมสังคมในลักษณะที่เป็นทางการ

เมื่อศึกษาถึงหลักการ และขอบเขตอำนาจ ในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครในงานคุมประพฤติและพักการลงโทษ จะเห็นได้ว่างานของอาสาสมัครคุมประเดตินั้นจะเกี่ยวข้องกับภารกิจแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นการสงเคราะห์ และยังคงช่วยเหลือแนะนำในการประพฤติปฏิบัติตนของผู้กระทำผิดหลังได้รับการปล่อยตัวกลับไปใช้ชีวิตในชุมชนตามเดิมด้วย ดังนั้นบทบาทของอาสาสมัครคุมประพฤติจึงเป็นการใช้ความสัมพันธ์ในระดับสังคมปฐมภูมิ⁴⁶ ร่วมกับชุมชนในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้อยู่ในกรอบของสังคม ไม่ใช่การมุ่งเน้นที่จะบังคับหรือควบคุมให้ผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักโทษ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการควบคุมความประพฤติตามที่กำหนดระยะเวลาของเงื่อนไขอย่างเคร่งครัดและเข้มงวด หรือเป็นแบบพิธีการอย่างเช่นการปฏิบัติของเจ้าพนักงาน แต่อาสาสมัครคุมประพฤติจะ ใช้ความสัมพันธ์ที่เป็นกันเอง เข้ามาเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเท่านั้น และต้องเป็นการช่วยเหลือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ในลักษณะของ

- ก. การชักจูงใจ
- ข. การให้กำลังใจ และ
- ค. การชี้แนะแนวทางที่เหมาะสม

⁴⁶ จรรย์ พรหมอยู่, ความเข้าใจเกี่ยวกับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2526), หน้า 35.

เพื่อให้ผู้กระทำผิดสามารถแก้ไขปรับปรุงตัวเองเป็นคนดีใช้ชีวิตต่อไปในชุมชนตามปกติ เป็นลักษณะของการควบคุมสังคมที่ไม่เป็นทางการในแบบเฉพาะเจาะจง (Specific Social Control) และการควบคุมสังคมรูปแบบนี้เองที่จะเป็นผลให้งานคุมประพฤติและพักการลงโทษสามารถบรรลุผลได้ตามแนวคิดและทฤษฎีอย่างแท้จริง เพราะจุดกำเนิดของการควบคุมความประพฤติมาจากการใช้อาสาศัมัตรต่อมาได้แปรมาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพื้นฐานของงานคุมประพฤติและพักการลงโทษก็คือการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน ดังนั้นต้องให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขฟื้นฟูอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังมีเหตุผลประการสำคัญอีกอย่างคือการกระทำผิดใด ๆ หรือการมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนใด ๆ เริ่มจากพฤติกรรมในสังคมหรือชุมชนก่อน แล้วจะขยายไปสู่รูปแบบของพฤติกรรมที่ซับซ้อน และผ่านกระบวนการควบคุมทางสังคมที่เป็นทางการ คือกระบวนการกลไกความยุติธรรมทางอาญาของตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ในที่สุดการควบคุมจะประสบผลสำเร็จได้ ก็ต้องผ่านกลไกการควบคุมทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ และมุ่งเฉพาะเจาะจงไปที่กลุ่มสังคม และท้ายที่สุดกระบวนการต่าง ๆ ก็จะมีจุดสิ้นสุดอยู่ในสังคมหรือชุมชนนั่นเอง

การใช้อาสาศัมัตรคุมประพฤติในต่างประเทศ

ปัจจุบันงานบริหารกระบวนการยุติธรรมของประเทศต่าง ๆ ได้มีการนำเอาแนวคิดทฤษฎีการลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูมาใช้และได้ผลเป็นที่น่าพอใจ โดยอาศัยแนวทางการใช้บุคคลธรรมดา หรืออาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกด้วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสำคัญ คือสามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้ปรับตัวเข้ากับสังคม และป้องกันการกระทำผิดซ้ำอีก ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดและถือได้ว่ามีสัมฤทธิ์ผลได้แก่การใช้อาสาศัมัตรคุมประพฤติในประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1. อาสาสมัครคุมประพฤติในประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศหนึ่งที่รับเอาแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเป็นหลักในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม โดยนำอาสาสมัครคุมประพฤติมาช่วยงานคุมความประพฤติผู้กระทำผิด นับตั้งแต่มีการนำระบบการการคุมประพฤติมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1950 โดยได้จัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า บริการคุมประพฤติ (Probation Service) ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุมความประพฤติของผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชน

และผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่โดยไม่จำกัดอายุของผู้ถูกคุมประพฤติ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ (The Prison Department) เป็นผู้ดูแลในเรื่องของกิจการเกี่ยวกับงานลงโทษต่าง ๆ หรือการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดทุกประเภท⁴⁷ ซึ่งได้เริ่มมีแนวคิดที่จะให้ชุมชน หรือประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยแต่งตั้งให้เป็นอาสาสมัครคุมประพฤติ เพื่อเข้ามาช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงของผู้กระทำผิดและรวมทั้งงานควบคุมสอดส่องดูแลความประพฤติด้วย

ลักษณะของงานอาสาสมัครคุมประพฤติในประเทศสิงคโปร์ จะมอบหมายให้อาสาสมัครคุมประพฤติรับผิดชอบเป็นเขตไป ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 เขต พนักงานรับผิดชอบเขตละ 7 คน และการแบ่งเขต จะแบ่งตามที่อยู่อาศัยหรือใกล้ เคียงที่อยู่อาศัยของพนักงาน ถือเป็นโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม เรียกว่า "การบริการคุมประพฤติชุมชน"⁴⁸ (Community Probation Service) โครงการนี้ เริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1971 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชน เห็นความสำคัญ ของแนวคิดในเรื่องการลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู และการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน และต้องการดึงเอาประชาชนหรือชุมชน เข้ามาร่วมแก้ไข ปัญหาของสังคมเอง ทั้งยังเป็นการป้องกันสังคมจากปัญหาอาชญากรรมอีกด้วย

2. อาสาสมัครคุมประพฤติในประเทศญี่ปุ่น

แม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่มีการนำเอาระบบการพักการลงโทษมาใช้ที่หลังประเทศไทยเป็น เวลาหลายปี แต่ญี่ปุ่นกลับเป็นประเทศที่นำระบบพักการลงโทษมาใช้ อย่างมีประสิทธิภาพและพัฒนาไปไกลกว่าประเทศไทยหรือประเทศอื่นในเอเชีย โดยเฉพาะในส่วนการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติ ญี่ปุ่นได้มีการพัฒนา จนกระทั่งสามารถออกกฎหมายรองรับ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁷ Helena H.M. Chan, The Singapore Legal System (Singapore: Malayan Law Journal Pte. Ltd., 1986), pp.100-101.

⁴⁸ สว่างค์ เอกโชติ, "ระบบการคุมประพฤติและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ณ ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์" วารสารราชทัณฑ์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม, 2522): 67-81.

หลักการเกี่ยวกับอาสาร่วมประพฤติดังกล่าว โดยเฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารงาน

การคุมประพฤติและการพักการลงโทษของญี่ปุ่น ได้มีการวางรูปแบบขึ้น เมื่อระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลง พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ทางการเมือง การปกครองและกฎหมาย ทั้งนี้มาจากการที่ญี่ปุ่นรับเอาอารยธรรมตะวันตกเข้ามา โดยเฉพาะ ในยุคเมจิ (Meiji Ishin) และญี่ปุ่นได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1947 และได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของการคุมประพฤติ และการพักการลงโทษ โดยใช้ระบบของทางตะวันตกเป็นต้นแบบ คือระบบการบริหารงานราชทัณฑ์ต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม ที่เรียกเป็นภาษาญี่ปุ่นว่า Homu-Sho (Ministry of Justice) แต่ก่อนที่ประเทศญี่ปุ่นจะสามารถพัฒนาการใช้อาสาร่วมประพฤติดังกล่าวให้มีกฎหมายรองรับในรูปกฎหมายแห่งชาติได้นั้น ต้องใช้เวลาในการพัฒนานานร่วมศตวรรษ นับแต่ปี ค.ศ. 1939 จนถึง ค.ศ. 1950 ที่เดียว⁴⁹ และประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการใช้อาสาร่วมผิดในด้านงานราชทัณฑ์มาก่อนแล้ว ในรูปของกลุ่มอาสาเยี่ยมเยียนนักโทษที่พ้นโทษ และพัฒนามาเรื่อย ๆ จนเป็นการช่วยเหลือส่งต่อดูแลผู้พ้นโทษ และทำหน้าที่อย่างเช่น พนักงานคุมประพฤติในปัจจุบันนี้ โดยเรียกกลุ่มตัวเองว่า "คณะทำงานเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู" (The Rehabilitation Commissioners)⁵⁰ และในช่วงปี ค.ศ. 1950-1960 ได้มีการรวมงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบดำเนินการด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน งานคุมประพฤติ งานพักลงโทษ งานสงเคราะห์ภายหลังการปล่อยทั้งกรณีผู้กระทำผิดเป็นผู้ใหญ่หรือเด็กเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน รวมเรียกว่า สำนักงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Ministry of Justice The Rehabilitation Bureau) รับผิดชอบการบริหารงานแก้ไขฟื้นฟูทุกประเภททั่วประเทศ ถือเป็นหน่วยงานกลางของรัฐบาล โดยมีการบัญญัติ

⁴⁹Yosiyuki Noda, Introduction to Japanese Law (Tokyo: University of Tokyo Press, 1976), p.42.

⁵⁰William Clifford, Crime Control in Japan (Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1978), p.99-100.

กฎหมายครอบครัวรองรับเป็นที่ชัดเจนทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายฟื้นฟูผู้กระทำผิด (The Offender Rehabilitation Law) หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการคุมประพฤติ (The Law for Probationary Supervision of Persons under Suspension of the Execution of Sentences) และในปี ค.ศ.1950 ประเทศญี่ปุ่นก็สามารถออกกฎหมายว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ (Volunteer Probation Officer Law) มาบังคับใช้ และได้คัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติทั่วประเทศ รวมแล้วมีจำนวนถึง 48,000 คน

การใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในประเทศไทย

1. ความเป็นมาของการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติ

เนื่องจากประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดมาเป็นแนวทางในงานบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะในส่วนของงานราชทัณฑ์มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยใช้วิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน⁵¹ ซึ่งสอดคล้องกับการใช้ระบบพักการลงโทษ โดยให้นักโทษที่มีความประพฤติดีได้รับการปล่อยตัวก่อนครบกำหนดตามคำพิพากษา โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขและการคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญคือการขาดแคลนพนักงานคุมประพฤติอาชีพที่เป็นข้าราชการ ถึงแม้ว่าจะได้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ฝ่ายอื่นให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานคุมประพฤติเพิ่มเติม แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็มั่งงานประจำอยู่แล้ว ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานคุมประพฤติได้เต็มที่ ดังนั้นในช่วงแรกในส่วนของงานติดตามสอดส่องคุมความประพฤติผู้ได้รับการพักโทษ ส่วนหนึ่งฝากไว้ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต่อมาได้มีการขยายการใช้การพักการลงโทษเพิ่มขึ้น ประกอบกับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2520 ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้นำเอาระบบการลดวันต้องโทษจำคุกมาใช้อีก ทำให้จำนวนของผู้ที่ได้รับการคุมประพฤติ

⁵¹ นที จิตสว่าง, "แนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ" วารสารราชทัณฑ์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 1 (ม.ค.-ก.พ.2524): 9-22.

เพิ่มขึ้นมาก กรมราชทัณฑ์จึงได้ริเริ่มโครงการจัดหาอาสาสมัครคุมประพฤติ ขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี 2520 โดยการชักชวนขอความร่วมมือจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร และใน จังหวัดนนทบุรี ผ่านทางสื่อมวลชนทุกแขนง เพื่อให้ประชาชนในชุมชนมาเข้ารับการฝึกอบรม เป็นอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เป็นการเปิดโอกาสให้สังคมได้เข้ามามีส่วน ร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยอาสาสมัครจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงาน คุมประพฤติ ในการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักการลงโทษ

ในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นการคุมประพฤติแทนการลงโทษตามคำสั่งศาล ก็ ได้มีแนวคิดนี้เช่นกัน โดยได้มีการนำอาสาสมัครคุมประพฤติมาใช้เรียกว่า อาสาสมัครคุม ประพฤติกระทรวงยุติธรรม⁵² และมีการออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมรองรับเป็นระเบียบ กระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 และ ในปัจจุบันนี้อาสาสมัคร คุมประพฤติ ขึ้นอยู่กับกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม

เมื่อการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติได้ผลดี กรมราชทัณฑ์จึงได้ขยายโครงการออก ไปยังส่วนภูมิภาค มีการอบรมอาสาสมัครคุมประพฤติหลายรุ่น ถือเป็นโครงการต่อเนื่องใน ส่วนของโครงการคุมประพฤติโดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม 2531 แต่ก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเป็นแนวเดียวกัน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2533 จึงได้มี การริเริ่มโครงการอาสาสมัครคุมประพฤติ⁵³ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการคุมประพฤติ เพื่อที่ จะบรรจุไว้ใน แผนแม่บทกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535-2539) และได้มีการ ออกระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 และได้มีการแก้ไขเพิ่ม เต็มในปี พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵² กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม, อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม: การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์: เอกสารหมาย เลข 9/2537), หน้า 1-3.

⁵³ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานคุมประพฤติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ราชทัณฑ์, 2537), หน้า 11.

ขณะนี้ (พ.ศ. 2539) กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการฝึกอบรมอาสาสมัครคุมประพฤติ ในเขตกรุงเทพมหานครไปแล้ว รวม 8 รุ่น มีอาสาสมัครคุมประพฤติจำนวน 1,007 คน และในส่วนภูมิภาคอีก 11 รุ่น มีอาสาสมัครคุมประพฤติจำนวน 14,878 คน รวมอาสาสมัครคุมประพฤติทั่วประเทศ จำนวน 15,885 คน จากการสำรวจจำนวนอาสาสมัครคุมประพฤติทั่วประเทศ มีอาสาสมัครคุมประพฤติบางรายถึงแก่กรรม ลาออกและขาดการติดต่อดังเหลืออาสาสมัครคุมประพฤติ จำนวน 11,850 คน ซึ่งอาสาสมัครคุมประพฤติเหล่านี้ มีภารกิจหน้าที่การงานประจำทำอยู่แล้ว และส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำชุมชน ในตำบล หมู่บ้าน อาทิ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูอาจารย์ ข้าราชการต่าง ๆ หรือ ประกอบธุรกิจส่วนตัวอื่น ๆ ต่างก็อุทิศเวลา แรงกาย แรงใจ และสมัครใจเข้ามาเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติ เพื่อช่วยเหลืองานกิจการราชทัณฑ์ ในการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมความประพฤติของผู้ต้องขัง ที่ได้รับกฤษฎีปล่อยตัวออกมาก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล ไม่ว่าจะเป็นการพักการลงโทษ การพักการกักกันตามหมายศาล หรือการลดวันต้องโทษ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวเหล่านั้นกลับตนเป็นคนดี และอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุขต่อไป

2. ประเภทของอาสาสมัครคุมประพฤติ

ประเทศไทยแบ่งประเภทของอาสาสมัครคุมประพฤติ ตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการสอดส่องดูแล และควบคุมความประพฤติของผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวกลับสู่ชุมชนในรูปแบบของการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ โดยแยกหน่วยงานรับผิดชอบออกจากกัน และแบ่งประเภทของอาสาสมัครคุมประพฤติออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.1 อาสาสมัครในการคุมประพฤติบุคคลผู้กระทำผิดโดยศาล (Probation) ซึ่งเป็นการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่ถูกฟ้องต่อศาลและศาลมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษและปล่อยตัวไปโดยมีเงื่อนไข ในการสอดส่องดูแลความประพฤติ มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติคือพนักงานคุมประพฤติอยู่ในสังกัดกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม โดยมีอาสาสมัครคุมประพฤติของกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 เป็นแนวทางในการบริหารงาน

2.2 อาสาสมัครในการสอดส่องดูแลนักโทษเด็ดขาด ที่ได้รับปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาโดยวิธีการพักการลงโทษ (Parole) หรือการนำหลักเกณฑ์การพักการลงโทษมาใช้ เช่น วิธีการลดวันต้องโทษ หรือวิธีการพักการกักกันตามหมายศาล มีผู้ปฏิบัติคือพนักงานคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย โดยมีอาสาสมัครคุม

ประพัตติของกรมราชทัณฑ์สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ช่วยเหลือในการแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ
เด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษ ทั้งนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพัตติ
พ.ศ. 2533 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 เป็นแนวทางในการบริหารงาน

อาสาสมัครคุมประพัตติของกรมราชทัณฑ์มีความแตกต่างกับอาสาสมัครคุมประพัตติ
ของกระทรวงยุติธรรมอยู่ในส่วนของการปฏิบัติงาน เพราะอาสาสมัครคุมประพัตติของกรม
ราชทัณฑ์จะต้องรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการพักการลงโทษในทุกขั้นตอนตามที่ระบุไว้ใน
ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพัตติ แต่อาสาสมัครคุมประพัตติของกระทรวง
ยุติธรรมรับผิดชอบช่วยเหลือพนักงานคุมประพัตติของกระทรวงยุติธรรม เฉพาะการสอดส่อง
ดูแลผู้คุมคุมประพัตติเท่านั้น ไม่รวมไปถึงการดำเนินการก่อนการคุมประพัตติด้วย จึงมีความ
แตกต่างกัน อีกทั้งอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานที่แตกต่างกัน ทำให้สิทธิประโยชน์และ
การคุ้มครองมีความแตกต่างกัน ทั้งที่เป็นอาสาสมัคร เข้ามาช่วยเหลือในการควบคุมความ
ประพัตติของผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวอย่างมีเงื่อนไข เหมือนกัน ดังนั้นวิทยานิพนธ์นี้จึง
จะมุ่งเน้นในเรื่องของการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ สถานภาพ สิทธิประโยชน์
ต่าง ๆ ของอาสาสมัครคุมประพัตติในการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์เป็นหลัก โดยการ
เปรียบเทียบวิเคราะห์หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วย
อาสาสมัครคุมประพัตติ พ.ศ. 2533 และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุม
ประพัตติ พ.ศ. 2528 และเปรียบเทียบวิเคราะห์กับหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อาสาสมัคร
ของมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพัตติ
ของประเทศญี่ปุ่นเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย