

เปรียบเทียบระบบกฎหมายพักการลงโทษของประเทศไทยกับต่างประเทศ

การพักการลงโทษได้มีประเทศต่าง ๆ หลายประเทศที่นำไปใช้ เนื่องจากแต่ละประเทศก็มีวัฒนธรรม และสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้นแม้จะมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกันหลายประการ แต่ก็ยังมีข้อที่แตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงความแตกต่างของการพักการลงโทษของประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยจะกล่าวถึงเพียงบางประเด็นเท่านั้น คือ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ , กฎหมาย , หลักการ , กระบวนการ และสัมฤทธิ์ผลของการพักการลงโทษ

4.1 หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวกับการพักการลงโทษ

4.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ

หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการพักการลงโทษในประเทศไทย คือ กรมราชทัณฑ์ ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย สำหรับในเรื่องนี้มีประเด็นที่ยังโต้แย้งกันอยู่ว่า งานราชทัณฑ์ควรสังกัดอยู่ในกระทรวงใดระหว่างกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงยุติธรรม และควรสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ จากการศึกษาพบว่า ในระบบสากลมีการจัดแบ่งส่วนราชการให้กรมราชทัณฑ์สังกัดอยู่ทั้งในกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรม แต่ถ้าจัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมแล้ว กระทรวงยุติธรรมดังกล่าวจะเป็นองค์กรที่รับผิดชอบด้านงานยุติธรรมทางอาญาไม่เกี่ยวข้องกับงานธุรการของศาล โดยศาลได้แยกออกเป็นองค์กรอิสระ¹ ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว จะเห็นว่า ประโยชน์ของปัญหาดังกล่าวมีน้อย เพราะแม้จะสังกัดอยู่กับกระทรวงใด เจ้าหน้าที่ก็ยังคงเป็นเจ้าพนักงานของรัฐอยู่นั่นเอง

¹ นที จิตสว่าง, การบริหารงานราชทัณฑ์, เอกสารประกอบการประชุมทวิภาคีวิทยา (กรุงเทพมหานคร : กองฝึกอบรมราชทัณฑ์, 2533), หน้า 4.

ซึ่งความจริงปัญหาเรื่องนี้ได้มีการโต้เถียงกันมาก เพราะเป็นเรื่องที่ต้องทราบแน่ชัดว่า ควรจะให้ผู้พิพากษามีส่วนร่วมในการดำเนินการลงโทษด้วยหรือไม่ และการที่ผู้พิพากษาจะเข้าร่วมในการราชทัณฑ์เช่นนี้จะกระทำได้ง่าย ถ้าการราชทัณฑ์สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ท่านศาสตราจารย์ เอช.เอกูต์² อภิปรายถึงเหตุผลไว้สรุปได้ คือ การให้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจวางโทษได้เห็นชีวิตของนักโทษด้วยตนเองและเพื่อเป็นเครื่องช่วยนำทางแก่ผู้พิพากษาในการวางโทษแก่ผู้กระทำผิด นอกจากนี้ท่านได้กล่าวโต้แย้งโดยให้เหตุผลสรุปได้ว่า เป็นการไม่สมควรที่จะให้ผู้พิพากษามอบบุคคลที่ตนได้เคยพิพากษาวางโทษไปแล้วอีกในฐานะของฝ่ายควบคุมเรือนจำ เพราะจะทำให้ผู้ต้องโทษเกิดความรู้สึกว่าโทษที่ตนได้รับอยู่นั้นเป็นโทษที่ตนไม่มีทางจะตัดทาน และเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญเพราะการให้ผู้พิพากษาเข้ามาเกี่ยวข้องกับดำเนินการลงโทษเช่นนี้เท่ากับเป็นการรวมอำนาจตุลาการและอำนาจบริหารเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งเป็นการขัดเจตนาารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่ประสงค์จะให้แยกจากกัน นอกจากนี้ งานในหน้าที่ของผู้พิพากษาที่สำคัญคือ การวินิจฉัยอรรถคดีให้เป็นไปตามบทกฎหมาย ส่วนงานราชทัณฑ์เป็นงานด้านการบริหารงานด้านปกครอง แก้ปัญหาและอบรมขัดเกลาผู้ต้องขังให้ประพฤติตนดี ซึ่งเป็นงานที่อาศัยทักษะและประสบการณ์ในการทำงานที่แตกต่างกัน ดังนั้น การให้งานราชทัณฑ์เข้าไปรวมอยู่กับงานบริหารตุลาการของศาลและฝ่ายตุลาการ จึงมีข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น โดยสรุปการจัดสังกัดของกรมราชทัณฑ์ ไว้กับกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงยุติธรรมนั้น อาจทำได้ทั้งสองกรณี แต่ถ้าจัดกรมราชทัณฑ์เข้าไว้ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว การจัดแบ่งส่วนราชการของกระทรวงยุติธรรมดังกล่าว ควรสอดคล้องกับระบบสากล

มีปัญหาที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับการจัดหน่วยงานอีกประการ คือ งานคุมประพฤติผู้ได้รับพักการลงโทษ (Parole) ควรที่จะรวมกับงานคุมประพฤติผู้ได้รับการรอลงอาญา (Probation) หรือไม่ หากรวมกันแล้วงานดังกล่าวควรขึ้นกับหน่วยงานใด หรือควรแยกเป็นอิสระมีฐานะเป็นกรม และควรขึ้นอยู่กับกระทรวงใด ในประเด็นการรวมงานคุมประพฤติ

² เอช. เอกูต์, คำอธิบายอาญาวิทยา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2487), หน้า 35.

เข้าไปในหน่วยงานเดียวกันนั้น The President's Commission on Law Enforcement³ ได้ให้ความเห็นถึงข้อดีว่า การรวมงานคุมประพฤติของการปกครองท้องถิ่นเข้ากับการคุมประพฤติของการรอลงอาญา จะทำให้มีการใช้ทรัพยากรได้อย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันเช่นในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกคุมประพฤติ หรือการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติร่วมกัน นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดการคุมประพฤติอย่างต่อเนื่อง เช่น ผู้ถูกคุมประพฤติที่ละเมิดการรอลงโทษเมื่อถูกส่งเข้าเรือนจำแล้วอาจได้รับการปกครองโทษและถูกคุมประพฤติอีกครั้ง โดยพนักงานคุมประพฤติคนเดียวกันด้วยข้อมูลเดิม ทำให้มีการต่อเนื่องของการควบคุมดูแล อย่างไรก็ตามการรวมหน่วยงานทั้งสองเข้าไว้ด้วยกันก็มีข้อเสียในเรื่องความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพราะผู้รับบริการจะมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ การคุมประพฤติในงานปกครองโทษจะต้องมีการประสานงานกับเรือนจำเป็นอย่างมาก ในขณะที่งานคุมประพฤติในการรอลงอาญาจะต้องมีการประสานงานกับศาลเป็นอย่างมากเช่นกัน โดยเหตุที่ต่างมีข้อดี และข้อเสียดังกล่าวนี้เอง ทำให้การจัดรูปงานคุมประพฤติในงานปกครองโทษ และคุมประพฤติสำหรับการรอลงโทษของหลาย ๆ ประเทศแตกต่างกันออกไป บางประเทศก็รวมไว้ด้วยกันในกระทรวงเดียวกัน บางประเทศก็แยกออกจากกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมตามเงื่อนไขในแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ซึ่งในประเทศไทยมีการจัดสองหน่วยงานแยกจากกัน

4.1.2 เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองโทษ

การปกครองโทษจะสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาปกครองโทษ และเจ้าพนักงานคุมประพฤติ โดยจะเป็นบุคคลที่จะช่วยให้การปกครองโทษสำเร็จหรือล้มเหลวได้

- คณะกรรมการพิจารณาปกครองโทษ

³ นที จิตสว่าง, การบริหารงานราชทัณฑ์, หน้า 6.

จากกฎกระทรวงมหาดไทย ข้อ 91 และ ข้อ 92 ได้กำหนดเรื่องคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษว่า ประกอบด้วยบุคคลใดบ้างนั้น จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีงานประจำอยู่แล้ว จึงมีเวลาให้กับการพิจารณาพักการลงโทษน้อย และการที่สมาชิกของคณะกรรมการประกอบด้วย ข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ ระดับบริหารทั้งสิ้น ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการพิจารณา เนื่องจาก ตามลักษณะโครงสร้างของระบบราชการที่สำคัญก็คือ เรื่องลำดับขั้นของการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งให้อิทธิพลในฐานะผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะแนะนำ ควบคุม การดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ จากลักษณะดังกล่าวนี้ สมาชิกของคณะกรรมการย่อมอยู่ภายใต้อิทธิพลของอิทธิพล โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้พักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังตามกฎหมายโดยเอกเทศเพียงผู้เดียวในกรณีปกติด้วย คณะกรรมการเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้นจึงมีปัญหว่า สมควรหรือไม่ ที่จะแยกคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษให้เป็นเอกเทศไม่ขึ้นอยู่กับกรมราชทัณฑ์ และให้สมาชิกประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งกรณีนี้กับบริหารงานราชทัณฑ์ส่วนมากมีความเห็นว่า งานราชทัณฑ์และงานพักการลงโทษควรอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน * เนื่องจากระยะเวลาการถูกจำคุก และระยะเวลาของการพักการลงโทษเป็นระยะเวลาของกำหนดโทษส่วนเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของงานราชทัณฑ์ก็คือ การเตรียมผู้ต้องขังให้พร้อมสำหรับการที่จะปลดปล่อยผู้ต้องขังโดยวิธีการพักการลงโทษ และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือ เพื่อมิให้เกิดการโต้เถียงกันระหว่างฝ่ายควบคุม และฝักใฝ่ในบุคลิกภาพของผู้ต้องขังสำหรับเตรียมการให้พักการลงโทษกับ ฝ่ายพิจารณาพักการลงโทษเกี่ยวกับความล้มเหลวของการดำเนินงานในกรณีที่เกิดการฝ่าฝืนเงื่อนไขควบคุมความประพฤติ หรือ เกิดการกระทำความผิดอาญาซ้ำของผู้ได้รับพักการลงโทษด้วย ดังนั้น การปฏิบัติงานทั้งสองดังกล่าวนี้ควรรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ส่วนการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาให้แก่สมาชิกคณะกรรมการนั้น ขึ้นอยู่กับการแต่งตั้งสมาชิก ซึ่งต้องเป็นไปโดยรอบคอบและปลอดจากอิทธิพลใด ๆ

* The American Correctional Association, The Manual of Correctional Standard (New York : The American Correctional Association, 1966), p. 35.

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน ซึ่งปฏิบัติงานประจำและมีผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นกรรมการร่วมซึ่งได้แก่ ผู้บัญชาการเรือนจำ แพทย์ ผู้แทนศาล ผู้แทนอัยการ ผู้แทนสำนักงานรัฐมนตรี รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิหรือเจ้าพนักงานจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่กระทรวงยุติธรรมเห็นสมควร⁵ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่ใช่ข้าราชการประจำของกรมราชทัณฑ์เท่านั้น แต่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ จึงย่อมไม่เกิดปัญหาในเรื่องของลำดับชั้นการบังคับบัญชา หรือความเป็นอิสระของคณะกรรมการเช่นประเทศไทย นอกจากนี้ ในปัจจุบันนานาประเทศ มักมีกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษกว้างขวางกว่าระบบพักการลงโทษของประเทศไทย โดยถือว่าในเมื่อคณะกรรมการพิจารณานักการลงโทษประกอบไปด้วยบรรดาผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ คณะกรรมการจึงมีอำนาจในการอนุมัติพักการลงโทษ และถือว่า การพิจารณาของคณะกรรมการย่อมมีความถูกต้องเหมาะสมมากกว่าที่จะให้ขึ้นอยู่กับพิจารณา ของบุคคลเพียงคนเดียว แต่กรณีในประเทศไทย กฎกระทรวงมหาดไทย บัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการพักการลงโทษ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วพบว่า อธิบดีจะอนุมัติตามที่คณะกรรมการพักการลงโทษเสนอขึ้นมา นอกจากนั้นกฎหมายก็ให้อำนาจอธิบดี ที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับการพักการลงโทษปฏิบัติตาม จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยให้อธิบดีมีอำนาจเด็ดขาดซึ่งต่างจากของต่างประเทศที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ในลักษณะนี้มีข้อดีคือคณะกรรมการได้รู้จักและใกล้ชิดกับผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ จึงสามารถให้พักการลงโทษและกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ดีกว่าอธิบดีซึ่งไม่เคยรู้เรื่องของผู้ได้รับการพักการลงโทษ จะทราบเพียงเท่าที่คณะกรรมการเสนอมาเท่านั้น ในเรื่องอำนาจอนุมัตินี้ The American Correctional Association ได้เสนอแนะว่า ไม่ควรให้อำนาจการวินิจฉัยพิจารณานักการลงโทษแก่บุคคลคนเดียว⁶ ในประเทศอังกฤษ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติพักการลงโทษโดยต้องอนุมัติให้พักการลงโทษแก่นักโทษที่คณะกรรมการพิจารณาเสนอมาทุกราย

⁵ ประดิษฐ์ พานิชการ, รายงานการดูงานราชทัณฑ์ ณ สาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2524), หน้า 30.

⁶ The American Correction Association, The Manual of Correctional Standard, p. 157.

ยกเว้นเฉพาะรายที่รัฐมนตรีเห็นว่าน่าจะเป็นภัยต่อสังคมก็อาจไม่อนุมัติได้ นอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังคงสงวนอำนาจให้รัฐมนตรีมีอำนาจคัดค้าน (veto) ในรายที่เห็นว่าน่าจะเป็นภัยต่อสังคม⁷ และหากเป็นไปตามหลักการของระบบพักการลงโทษของไทยในปัจจุบันที่ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานทั้งหมด ซึ่งอธิบดีจะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานพักการลงโทษด้วย จึงควรมีอำนาจวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายได้ และควรยึดถือตามหลักการของประเทศอังกฤษ คือ ให้อำนาจอธิบดีคัดค้าน และชี้แจงแสดงเหตุผลให้คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษทราบ

- พนักงานคุมประพฤติ

พนักงานคุมประพฤติ เป็นบุคคลสำคัญที่ช่วยให้การพักการลงโทษประสพผลสำเร็จ ในปัจจุบัน กรมราชทัณฑ์มีจำนวนพนักงานคุมประพฤติน้อยมาก จึงต้องอาศัยเจ้าหน้าที่อื่น ๆ มาทำหน้าที่แทน ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เพราะ มิใช่ว่าทุกคนสามารถเป็นเจ้าพนักงานคุมประพฤติได้ จากการที่ต้องประสบปัญหาการขาดเจ้าพนักงานคุมประพฤติ จึงได้มีการเสนอให้มีเจ้าพนักงานคุมประพฤตินั้นทุกเรือนจำ และได้รับการอนุมัติแล้วตามแผน 3 ปีของกรมราชทัณฑ์ (ขณะนี้อยู่ในขั้นดำเนินการ) สำหรับในต่างประเทศพนักงานคุมประพฤตินี้มีความสำคัญมีบทบาทต่อการพักการลงโทษทุกขั้นตอน ตั้งแต่การพิจารณาคัดเลือก จนถึงสิ้นสุดจากการพักการลงโทษ ในประเทศญี่ปุ่น พนักงานคุมประพฤติจะให้การบริการทั้งการคุมประพฤติและการพักการลงโทษ มีหน้าที่ดูแลสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้รับการพักการลงโทษทั้งเด็กและผู้ใหญ่ สืบเสาะและทำรายงานก่อนพิจารณาพักการลงโทษเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพักการลงโทษ ให้ความช่วยเหลือต่อผู้ต้องขังในการปรับตัวกลับเข้าสู่ชุมชน รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษา⁸ ซึ่งต่างกับประเทศไทยที่จำกัดบทบาทของพนักงานคุมประพฤติ และการขาดเจ้าพนักงานทำให้เกิดผลเสียต่าง ๆ ดังที่ได้เคยกล่าวไว้แล้ว

⁷ J.E. Hall Williams, The English Penal System in Transition (London : Butterworth, 1970), p. 187.

⁸ Rehabilitation Bureau, Ministry of Justice, Non-Institution Treatment of Offenders in Japan (1979) p. 37.

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ

กฎหมายที่เป็นหลัก และแนวทางการปฏิบัติของประเทศไทยที่สำคัญ คือ พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 32(5), พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ ฉบับที่ 2(2520), กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 1 ซึ่งออกตามความใน พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 กับ กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 6(พ.ศ.2505) และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ส่วนในกฎหมายอาญาหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น จะไม่มีการบัญญัติเรื่องการพักการลงโทษไว้ ซึ่งต่างจากของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28-30⁹ เมื่อวิเคราะห์ถึงกฎหมายดังกล่าว จะเห็นว่ามิใช่เนื้อหาที่ไม่ละเอียดเป็นแต่เพียงการบัญญัติไว้กว้าง ๆ เท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ กฎกระทรวงมหาดไทย และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งหากพิจารณาแล้ว จะมีลักษณะของระเบียบปฏิบัติราชการเป็นส่วนใหญ่ อาทิเช่น กฎกระทรวงมหาดไทย ข้อ 97 ซึ่งบัญญัติว่า "เมื่อมีอัมตัมพักการลงโทษแล้วให้ผู้บัญชาการเรือนจำออกหนังสือสำคัญให้รับไปเป็นคัมมือ และถ้ามีเงื่อนไขให้รายงานตัวต่อตำรวจหรืออำเภอ ให้มีหนังสือแจ้งต่อตำรวจหรืออำเภอ ตามที่กำหนดไว้ในเรื่องการอนุญาตให้ลาโดยอนุโลม" หรือ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2496 เรื่องการพักการลงโทษ ซึ่งจะกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการพักการลงโทษเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น กฎหมายที่เป็นแม่บทก็คือ พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถือปฏิบัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2479 จนถึงปัจจุบัน ทั้ง ๆ ที่สังคมและเทคโนโลยีต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปมากแต่พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ก็ยังใช้อยู่โดยไม่มีการแก้ไขแต่อย่างใด มีเพียงการเพิ่มเติมเรื่องการปฏิบัติตามเงื่อนไข ตามพ.ร.บ.ราชทัณฑ์พ.ศ.2523 ในประเทศสหรัฐอเมริกากฎหมายเกี่ยวกับการพักการลงโทษมีบัญญัติไว้ใน United States Code Annotated (USCA) ภาค Crime and Criminal Procedure บทที่ 311 ตั้งแต่ข้อ 4121-end ซึ่งจะบัญญัติหลักต่าง ๆ ไว้ ส่วนรายละเอียดจะมีบัญญัติไว้ใน United States Parole Commission Rule ซึ่งจะบัญญัติรายละเอียดไว้ถึง 60 ข้อโดยกล่าวถึงตั้งแต่คำนิยามจนถึงความสำเร็จของโปรแกรมการพักการลงโทษ ในสหรัฐอเมริกาการพักการลงโทษได้

⁹ The Penal Code of Japan 1984 (EHS Law Bulletin Series EHS vol 2), p. 12.

รับความสนใจ และได้รับการวิจารณ์อยู่เสมอ ดังนั้นกฎหมายทั้งสองฉบับจะได้รับการแก้ไข รายละเอียดต่าง ๆ อยู่เป็นประจำ เพื่อให้การพักการลงโทษเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ในประเทศญี่ปุ่นก็เช่นกัน มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการพักการลงโทษที่สำคัญ คือ ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแต่เดิมการพักการลงโทษมีบัญญัติไว้ใน ReHabititation Service Law ส่วนประเทศไทยการพักการลงโทษมีบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 และจะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีการใช้มาเป็นเวลาถึง 50 ปีแล้วแต่ก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญแต่อย่างใด

4.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการพักการลงโทษ

ตาม พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 32 (5) ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาของการพักการลงโทษ ที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขไว้น้อยกว่า 1 ปี แต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ การกำหนดเวลาไว้เช่นนั้น ทำให้ ผู้ต้องโทษที่มีกำหนดโทษต่ำกว่า 1 ปี จะถูกจำกัดสิทธิในการได้รับพักการลงโทษ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่าง ๆ ตามมาดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ในประเทศญี่ปุ่น จำนวนครึ่งหนึ่งของผู้ได้รับพักการลงโทษได้รับการสอดส่องดูแลไม่นานเกินกว่า 2 เดือน และ 2 ใน 3 ของผู้ได้พักการลงโทษทั้งหมด ได้รับการสอดส่องดูแลไม่นานเกินกว่า 3 เดือนซึ่งมีการวิจารณ์ว่า ช่วงเวลาสั้น ๆ ตามลำดับข้างต้นที่ผู้ต้องขังอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแล ไม่ค่อยก่อให้เกิดผลกระทบ หรือการเปลี่ยนแปลงในชีวิตของผู้ต้องขังเหล่านี้ ¹⁰ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริการะยะเวลาในการพักการลงโทษ บางรัฐของสหรัฐอเมริกาจะไม่ได้กำหนดเวลาไว้แน่นอน ¹¹ แต่คณะกรรมการพักการลงโทษจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาโดยไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เพียงใช้หลักการแก้ไขฟื้นฟูเป็นหลักพื้นฐาน และมีการลดหย่อนได้ คณะกรรมการพักการลงโทษจึงอยู่

¹⁰ L.Craig Parker, JR., Parole and The Community Based Treatment of Offender in Japan and The United States (University of New Haven Press, 1986), p. 55.

¹¹ Howard Abadinsky, Probation and Parole (New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs, 1977), p. 169.

ในฐานะที่ดีที่สุดในการประเมินความก้าวหน้าของผู้กระทำผิด กล่าวคือ หากผู้ได้รับพักการลงโทษมีความประพฤติดี การดูแลสอดส่องก็อาจได้รับการยกเลิก ซึ่งวิธีนี้มีข้อดี คือจะเหมาะสมตามทฤษฎีการแก้ไข เพราะบางคนอาจเป็นผู้ที่แก้ไขง่ายระยะเวลาในการควบคุมก็ควรสั้น แต่บางคนแก้ไขยากระยะเวลาในการควบคุมก็ควรยาวกว่า

4.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการพักการลงโทษ

เงื่อนไขการพักการลงโทษนั้นมี 2 ประเภท คือ เงื่อนไขทั่วไปคือเงื่อนไขที่ผู้ได้รับพักการลงโทษจะต้องปฏิบัติ และเงื่อนไขพิเศษ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กำหนดแก่ผู้ได้รับพักการลงโทษบางรายเท่านั้น กรณีของเงื่อนไขทั่วไปนั้น จากการศึกษพบว่า ประเทศต่าง ๆ กำหนดเงื่อนไขไว้คล้ายคลึงกัน ดังเช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่นได้มีการนำรูปแบบหลายอย่างมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะในเรื่องเงื่อนไขของการพักการลงโทษซึ่งมีลักษณะคล้ายกับของรัฐแคลิฟอร์เนีย¹² สำหรับเงื่อนไขการพักการลงโทษในประเทศ

¹² เงื่อนไขมีดังนี้ คือ

1. ผู้ได้พักการลงโทษต้องขออนุญาตจาก Parole Agent เพื่อจะเปลี่ยนที่อยู่อาศัย หรือไปจาก County ที่อาศัยอยู่
2. ผู้ได้พักการลงโทษจะต้องคงสภาพการจ้างงานให้ปรากฏอยู่ การเปลี่ยนการจ้างงานใด ๆ ต้องรายงานและได้รับการอนุมัติจาก Parole Agent
3. ผู้ได้พักการลงโทษต้องเสนอรายงานในแต่ละเดือนต่อ Agent ผู้ควบคุม เว้นแต่ Agent จะสั่งเป็นอย่างอื่น
4. ผู้ได้พักการลงโทษต้องละเว้นจากการใช้เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์มากเกินไป
5. ผู้ได้พักการลงโทษต้องไม่ครอบครอง ไข่ หรือ ค่าขายยาเสพติดใด ๆ
6. ผู้ได้พักการลงโทษต้องไม่เป็นเจ้าของ ครอบครอง ไข่ ขาย และไม่มีไว้ในภายใต้การควบคุมซึ่งอาวุธ หรือ ปืน
7. ผู้ได้พักการลงโทษต้องหลีกเลี่ยงการคบหาสมาคมกับอดีตผู้ต้องขัง เว้นเสียแต่ว่าจะได้รับอนุมัติจาก Parole Agent ของผู้ได้พักการลงโทษนั้น และจะต้องไม่สมาคมกับบุคคลที่มีชื่อเสียงไปในทางไม่ดี

ไทย มีกำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ข้อ 93-96 ซึ่งมีทั้งให้กระทำการ และ ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า เงื่อนไข การพักการลงโทษจะมีลักษณะของการควบคุมมาก นอกจากนั้นยังมีรายละเอียดที่ผู้ได้รับพัก การลงโทษต้องปฏิบัติตามอีก ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากและความลำบากแก่ผู้ได้รับพักการ ลงโทษ โดยเฉพาะในเรื่องเงื่อนไขให้รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ตำรวจ เดือนละ 1 ครั้ง เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งโดยข้อเท็จจริง ในประเทศไทยผู้ได้รับการปลดปล่อยมักกลับไปสู่นับที่ ไม่มีหน่วยงานพักการลงโทษตั้งอยู่ ดังนั้นการมารายงานตัวจึงทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ได้รับพักการลงโทษ เพราะไม่เพียง แต่จะเกิดปัญหาล่าช้าจากการที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีงานประจำมากอยู่แล้ว แต่ยังทำให้ผู้ได้ รับพักการลงโทษต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อเดินทางมารายงานตัวเท่านั้น ซึ่งหากผู้ได้รับพักการลงโทษอยู่ในท้องถิ่นที่มีการคมนาคมสะดวกก็คงไม่มีปัญหา แต่หากอยู่ใน ท้องถิ่นที่การคมนาคมไม่สะดวก การมารายงานตัวแต่ละครั้งก็จะเป็นเรื่องที่เกิดความ ยุ่งยาก และหากไม่มารายงานตัวก็จะถูกเพิกถอนการพักการลงโทษได้ ในต่างประเทศเช่น ประเทศญี่ปุ่น ได้จัดให้มีหน่วยงานพักการลงโทษตามชนบทในลักษณะของ Local Office หรือ Day Office ซึ่งทำให้ผู้ได้รับพักการลงโทษได้รับความสะดวก และยังทำให้มีความ ใกล้เคียงระหว่างพนักงานพักการลงโทษกับผู้ได้รับพักการลงโทษด้วย สำหรับเงื่อนไขพิเศษ กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรมราชทัณฑ์ที่จะกำหนดเงื่อนไขข้อเดียวหรือหลายข้อก็ได้ แล้วแต่ ความเหมาะสมแก่ลักษณะของบุคคล และพฤติการณ์โดยข้อเท็จจริง อธิบดีกรมราชทัณฑ์จะ กำหนดเงื่อนไขควบคุมความประพฤติไว้ 8 ข้อ ตามหนังสือสำคัญพักการลงโทษ ซึ่งเงื่อนไข นี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับเงื่อนไขของรัฐแคลิฟอร์เนีย นอกจากนี้ ผู้ได้รับพักการลงโทษทุก คนจะได้รับหนังสือสำคัญนี้และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งโดยหลักการแล้ว การ กำหนดเงื่อนไขพิเศษต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมเป็นการเฉพาะรายว่า ผู้นั้นควรที่จะอยู่ ภายใต้งเงื่อนไขอย่างไร และจากการที่กฎหมายไทยกำหนดให้อำนาจแก่อธิบดีเป็นผู้กำหนด

8. ก่อนนับชวดยานพาหนะ ผู้ได้พักการลงโทษต้องได้รับอนุญาตจาก Parole Agent และจะต้องมีใบอนุญาตขับขี่ที่สมบูรณ์

9. ผู้ได้พักการลงโทษต้องประสานงานกับ Parole Agent ที่ควบคุมตลอดเวลา

10. ผู้ได้พักการลงโทษต้องเคารพเชื่อฟังกฎหมายและประพฤติดนเป็นพลเมืองดี

เงื่อนไข ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงอธิบดีไม่เคยรู้จักกับนักโทษมาก่อน จะรับทราบเพียงเท่าที่คณะกรรมการเสนอมาเท่านั้น จึงไม่อาจรู้ได้ว่าควรที่จะกำหนดเงื่อนไขอย่างไร การกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะแบบเดียวกันจึงไม่มีความเหมาะสมกับรายบุคคล ในประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติการพักการลงโทษ และสามารถกำหนดเงื่อนไขพิเศษเป็นการเฉพาะรายได้ เช่น ผู้ได้รับพักการลงโทษติดยาเสพติด ก็จะต้องส่งตัวไปบำบัดรักษาการเสพยาเสพติด หรือ กรณีมีอาการทางจิตก็จะต้องส่งตัวไปรับการรักษาทางจิตด้วย แต่จากการศึกษาพบว่า ผู้ได้รับการพักการลงโทษของไทยที่ติดยาเสพติด เมื่อได้รับการปล่อยตัวโดยพักการลงโทษแล้วก็จะหันไปหายาเสพติดอีก ดังนั้นเงื่อนไขการพักการลงโทษต้องมีลักษณะที่เหมาะสมกับนักโทษเฉพาะราย และต้องเหมาะสมกับสภาพของสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับการแก้ไขฟื้นฟู แต่ปรากฏว่า เงื่อนไขการพักการลงโทษของประเทศไทยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2505 และกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยปี 2489 ซึ่งยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน

4.3 หลักการในการให้พักการลงโทษ



หลักการในการให้พักการลงโทษนั้น แต่ละประเทศจะมีหลักการที่ต่างกัน แล้วแต่แนวความคิดและความพร้อมของแต่ละประเทศ ในประเทศไทย หลักสำคัญของการพักการลงโทษมีบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32 ดังนี้ "นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นความประพฤติดี มีความอดสาหัส ความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ทางราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(1).....

(2).....

(3).....

(4).....

(5) พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักการลงโทษนี้ จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาด ได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำ

คุกตลอดชีวิต และระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี แต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

จากมาตรา 32 ที่บัญญัติไว้ว่า "...อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง..." นั้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายได้บัญญัติให้การพักการลงโทษเป็นประโยชน์ของนักโทษ เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นการให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาว่าเห็นสมควรให้พักการลงโทษหรือไม่ กล่าวคือ แม้นักโทษคนใดมีคุณสมบัติเข้าตามหลักเกณฑ์ของการพักการลงโทษ แต่ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ายังไม่สมควรให้พักการลงโทษก็สามารถที่จะไม่อนุญาตได้ และตัวนักโทษก็ไม่มีสิทธิที่จะเสนอขอพักการลงโทษได้เอง จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น เป็นการสร้างระบบรางวัลให้แก่ักโทษนั่นเอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ คือหากเจ้าหน้าที่มีความคุ้นเคย หรือสนิทกับนักโทษคนใดก็จะให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับพักการลงโทษ แต่ถ้าไม่มีความคุ้นเคยแม้จะมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ก็อาจใช้ดุลพินิจไม่เสนอให้ได้รับการพิจารณาพักการลงโทษได้ แต่หากกรณีเป็นสิทธิของนักโทษแล้ว เมื่อนักโทษมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็จะได้รับการพักการลงโทษตามสิทธินั้น เจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิเสธได้ การพักการลงโทษเป็นประโยชน์หรือเป็นสิทธิ บางประเทศกำหนดไว้เลยว่าการพักการลงโทษเป็นสิทธิที่ผู้ต้องขังจะได้รับ เช่น ประเทศกรีซ ส่วนในประเทศญี่ปุ่น หลักการพักการลงโทษได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28 ว่า "เมื่อบุคคลถูกลงโทษจำคุกโดยต้องทำงาน หรือ ไม่ต้องทำงาน (Forced Labor) ก็ตาม และได้แสดงให้เห็นถึงการปรับปรุงตัวที่ดีขึ้นอย่างแท้จริง เขาอาจได้รับการพักการลงโทษโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (Administrative Authorities) หลังจากเขาได้รับโทษมาแล้ว 1 ใน 3 ของอัตราโทษอันจำกัด (limited term) นั้น หรือ 10 ปี สำหรับโทษจำคุกตลอดชีวิต " ประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่นยังได้กำหนดอีกว่า ผู้มีสิทธิได้รับพักการลงโทษจะต้องรู้สึกเสียใจสำหรับความผิดที่ตนได้กระทำโดย มีความปรารถนาที่จะแก้ไขฟื้นฟู และมีความเป็นไปได้ที่จะไม่ไปกระทำผิดซ้ำ และอยู่ร่วมในสังคมได้ ก็จะได้รับการพักการลงโทษ การสำนึกผิดถึงการกระทำของตนเป็นองค์ประกอบสำคัญมากสำหรับการให้พักการลงโทษในประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้คณะกรรมการพิจารณานักการลงโทษ มีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะกำหนดว่า ผู้ต้องขังคนใดจะได้รับการปล่อยตัวโดยการพักการลงโทษ การพักการลงโทษถูกพิจารณาว่าเป็นประโยชน์ (Privilege) ไม่ใช่สิทธิ (Right) ดังนั้นรัฐบาลจะริเริ่มกระบวนการพักการลงโทษนี้ โดยผู้ต้องขังไม่

มีสิทธิที่จะดำเนินการได้เอง และอำนาจในการตัดสินใจจะเป็นอำนาจของ Correction Authorities และ คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ (Parole Board) ซึ่งผู้ต้องขัง อยู่ในเขตอำนาจ ¹³

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา หลักการในการพักการลงโทษจะแตกต่างกันในแต่ละรัฐ โดยส่วนใหญ่แล้วผู้กระทำผิดมีสิทธิ ที่จะได้รับการพิจารณาให้พักการลงโทษหลังจากรับโทษบางส่วน ตามระยะเวลาที่กำหนดมาแล้ว ซึ่งระยะเวลาบางส่วนของโทษที่ต้องรับ จะถูกกำหนดโดยผู้พิพากษาด้วยวิธีการกล่าวไว้ในคำพิพากษาว่า นักโทษมีสิทธิได้รับการพักการลงโทษได้ และดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่า การพิพากษาของศาลนั้น ศาลอาจกำหนดโทษเป็นระยะเวลาที่แน่นอน หรือไม่กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนก็ได้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่ศาลมลรัฐต่าง ๆ จะใช้ระบบคำพิพากษาที่ไม่กำหนดระยะเวลาแน่นอนแต่อาจกำหนดระยะเวลาย่นต่ำหรือสูงไว้ ภายใต้ระบบนี้ระยะเวลาที่ผู้ต้องขังต้องรับโทษจะถูกควบคุม โดยหน่วยงานราชทัณฑ์ (Corrections agency) ผู้ต้องขังจะได้พักการลงโทษหลังจากจำคุกตามระยะเวลาย่นต่ำแล้ว และเมื่อทางเรือนจำและเจ้าหน้าที่พักการลงโทษเชื่อว่าผู้นั้นพร้อมแล้วที่จะไปใช้ชีวิตในชุมชน ก็จะปล่อยตัวผู้นั้นออกไปโดยการพักการลงโทษ นอกจากนี้รัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาจะมีหลักการว่า การให้พักการลงโทษเป็นสิทธิชนิดหนึ่งของนักโทษ เมื่อนักโทษได้รับโทษนั้นต่ำตามที่ศาลกำหนดแล้ว ก็จะมีสิทธิได้รับการพักการลงโทษ การพักการลงโทษจะเป็นไปโดยอัตโนมัติ ตามกระบวนการ ดังนั้นจึงทำให้นักโทษส่วนใหญ่ได้รับการพักการลงโทษถ้ามีคุณสมบัติเข้าตามหลักเกณฑ์ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะไม่ได้รับการพักการลงโทษซึ่งถือเป็นข้อยกเว้น เช่น ในคดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ การหลบหนีที่คุมขัง การทำร้ายเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และการลักพาตัว เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1979 ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ได้พิจารณาไว้ในคดี Greenholtz ¹⁴ ว่าการปล่อยตัวโดยการพักการลงโทษก่อนกำหนดนั้น

¹³ L. Craig Parker, JR., Parole and the Community Based Treatment of Offender in Japan and The United States, p. 55.

¹⁴ Joseph J. Senna and Larry J. Siegel, Introduction to Criminal Justice (New York: West publishing Company, 1987), p. 516.

เป็นประโยชน์ (Privilege) ไม่ใช่สิทธิ (Right)

การให้พักการลงโทษจะเป็นสิทธิหรือประโยชน์นั้น ไม่ใช่สิ่งที่สำคัญ หรือ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการแต่อย่างใด เพราะเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า สิ่งที่สำคัญควรจะเป็นเรื่องของนโยบายและหลักการในการให้พักการลงโทษมากกว่าถ้อยคำ เพราะแม้ถ้อยคำจะเป็นเช่นไร แต่ถ้ามีนโยบายกำหนดไว้อย่างไรแล้วก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถือว่าการพักการลงโทษเป็นประโยชน์ แต่ปรากฏว่าจากการสำรวจข้อมูลทั่วประเทศ ในปี ค.ศ. 1981 ¹⁵ พบว่า มีถึง 50.9 เปอร์เซ็นต์ ของผู้ใหญ่ที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ เป็นการปล่อยโดยพักการลงโทษ ซึ่งเป็นจำนวนที่มาก ดังนั้นตามทรรศนะของผู้เขียนเห็นว่า แม้ พ.ร.บ.ราชทัณฑ์จะใช้คำว่าประโยชน์ ก็ไม่ใช่ถ้อยคำที่ผิดแต่อย่างใด เพราะหากทางกรมราชทัณฑ์มีนโยบาย หรือหลักการที่จะให้เป็นสิทธิแก่ผู้ต้องขังก็สามารถกระทำได้ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ต้องขังที่มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ จะได้รับพักการลงโทษเป็นส่วนใหญ่ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่นักโทษโดยทั่วไปจะได้รับพักการลงโทษเป็นจำนวนมาก และการลดวันต้องโทษเป็นอันดับรองลงมา ส่วนการอภัยโทษจะมีเพียงส่วนน้อยและไม่ใช่เป็นการอภัยโทษหมู่ เป็นแต่เพียงการอภัยโทษเฉพาะรายซึ่งมีขึ้นเพื่อทบทวนคำพิพากษาเท่านั้น แต่ในประเทศไทย ผู้ได้รับพักการลงโทษ จะเป็นข้อยกเว้นและมีเพียงส่วนน้อย โดยส่วนใหญ่แล้วก็จะไม่ได้รับพักการลงโทษแม้ว่าจะมีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ก็ตาม ฉะนั้นสิ่งสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าการให้พักการลงโทษจะเป็นสิทธิหรือประโยชน์ แต่ความสำคัญขึ้นอยู่กับหลักการและนโยบายที่ทางกรมราชทัณฑ์นำมาใช้มากกว่าถ้อยคำในกฎหมาย สิ่งที่น่าพิจารณาอีกกรณีก็คือ คำว่าสิทธิมีความหมายว่าอย่างไร ในประเทศสหรัฐอเมริกา คำว่าสิทธิ หมายถึง นักโทษคนใดมีคุณสมบัติเข้าตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ นักโทษผู้นั้นก็จะได้รับการพักการลงโทษ ประเทศไทยได้ระบุว่า การพักการลงโทษเป็นประโยชน์ แต่ในแง่นี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าถึงแม้นักโทษจะไม่มียุติธรรมได้รับการพักการลงโทษทุกราย แต่นักโทษก็ควรที่จะมีสิทธิเสนอขอให้ตนเองได้รับการพิจารณาพักการลงโทษได้ ในปัจจุบันผู้ที่ทำหน้าที่เสนอขอพักการลงโทษคือเจ้าหน้าที่ ดังนั้นนักโทษ

¹⁵ L.Craig Parker, JR., Parole and The Community Based Treatment of Offenders in Japan and The United States, p. 56.

ควรมีสิทธิที่จะขอให้พิจารณาได้ แต่การจะพิจารณาให้พักการลงโทษหรือไม่เป็นเรื่องของทางเจ้าหน้าที่ คือนักโทษก็ยังไม่มียกเว้นสิทธิได้รับพักการลงโทษแต่มีสิทธิที่จะขอเสนอให้ได้รับการพิจารณาเท่านั้น ซึ่งถ้าเป็นในลักษณะนี้การพักการลงโทษก็ยังคงเป็นประโยชน์อยู่นั่นเอง

ในปัจจุบันทางกระทรวงมหาดไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของการพักการลงโทษ จึงได้กำหนดนโยบาย ให้กรมราชทัณฑ์ให้ความสำคัญต่อการขยายการพักการลงโทษ โดยการคุมประพฤติให้มากขึ้นไป ซึ่งจะเป็นมาตรการหนึ่งที่จะเป็นการระบายความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ และประหยัดงบประมาณแผ่นดิน เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชน รวมทั้งประสงค์ที่จะให้นักโทษมีโอกาสปรับตัวเข้ากับสังคมภายนอกก่อนพ้นโทษโดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการติดตามให้ความดูแล แนะนำอย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้นักโทษที่ได้รับการปลดปล่อยก่อนครบกำหนดโทษนั้นประพฤติผิดแนวทางที่จะเป็นภัยต่อสังคม กรมราชทัณฑ์ได้สนองตอบต่อนโยบายของกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในแผนมหาดไทยแม่บทฉบับที่ 4 ขึ้นโดยกำหนดเป้าหมายการพักการลงโทษ ให้เพิ่มขึ้นในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3, 4, 5 ของนักโทษเด็ดขาดในปี พ.ศ. 2530-2531, 2532-2533 และ 2534 (สิ้นสุดแผน) ตามลำดับ และขณะนี้แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 กำลังจะสิ้นสุดลงและได้มีการกำหนดไว้ในแผนมหาดไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2534-2539) อีกซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้เสนอให้เพิ่มอัตรการขยายการพักการลงโทษให้ได้ไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 8 ของจำนวนนักโทษเด็ดขาดทั้งหมดที่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาพักการลงโทษ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทย¹⁵ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้กำหนดนโยบายให้มีการปล่อยผู้ต้องขังโดยการพักการลงโทษเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาที่ตามมาที่อาจเกิดขึ้นได้คือ การปล่อยออกไปนั้นได้ทำอย่างถูกต้อง ตรงตามหลักวิชาการ และตามวัตถุประสงค์ของการพักการลงโทษหรือไม่ การปล่อยไม่ใช่คำนึงถึงปริมาณเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงคุณภาพที่ตามมาด้วย หากว่ามีการปล่อยออกไปมาก แต่เมื่อปล่อยออกไปแล้ว ไม่มีระบบ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะรองรับ ก็ไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด ดังได้กล่าวในบทที่ 3 แล้วว่า ประเทศไทยยังขาดเจ้าพนักงานคุมประพฤติอยู่มาก ดังนั้น หากมีการเพิ่มจำนวนผู้ได้รับการพักการลงโทษมากขึ้น ก็ต้องมีเจ้าพนักงานคุมประพฤติที่เพียงพอด้วย

¹⁵ กรมราชทัณฑ์, ฝ่ายอภัยโทษและพักการลงโทษ, การพักการลงโทษ, (พิมพ์ติด)

4.4 กระบวนการของการให้พักการลงโทษ

ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 แล้วว่าการให้พักการลงโทษในประเทศไทยเป็นอำนาจของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งกระบวนการต่าง ๆ ในการให้พักการลงโทษแบ่งได้ดังนี้

4.4.1 กระบวนการพิจารณาให้พักการลงโทษ

ในขั้นตอนของเรือนจำหรือทัณฑสถานนั้น ดังได้กล่าวในบทที่ 3 แล้วว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เจ้าหน้าที่เรือนจำทำหน้าที่คัดเลือกในเบื้องต้นว่าผู้ใดมีคุณสมบัติที่จะได้รับพักการลงโทษ โดยจะดำเนินการสอบประวัตินักโทษผู้นั้น และจะเสนอไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจท้องที่ว่า ขัดข้องหรือไม่ประการใด เมื่อทางฝ่ายปกครองหรือตำรวจไม่เห็นด้วยทางเรือนจำต้องระงับการพักการลงโทษรายนั้นไว้ แต่ถ้าทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือตำรวจไม่คัดค้าน ทางเรือนจำก็จะเสนอเรื่องไปยังกรมราชทัณฑ์ เมื่อทางกรมราชทัณฑ์ ได้รับเรื่องจากเรือนจำหรือทัณฑสถานแล้ว ทางกรมราชทัณฑ์โดยคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษ จะทำหน้าที่พิจารณา กลับกรองเรื่องราวที่เสนอมานั้นแล้ว มีความเห็นต่อไปยังอธิบดีกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้อธิบดีชี้ขาดว่าจะอนุมัติหรือไม่ประการใด หากอนุมัติ ทางกรมราชทัณฑ์ก็จะแจ้งให้เรือนจำหรือทัณฑสถาน ดำเนินการพักการลงโทษต่อไป ความเห็นของอธิบดีนั้นถือว่าเป็นที่สุด ไม่มีการอุทธรณ์ ฎีกาแต่อย่างใดอีก

สำหรับในเรื่องการอุทธรณ์นี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาบางรัฐได้มีกรรมวิธีให้ผู้ต้องขังอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษที่ไม่ให้พักการลงโทษได้ เช่น รัฐแคลิฟอร์เนีย บุคคลใดที่อยู่ภายใต้ขอบอำนาจ (Jurisdiction) ของ Adult Authority อาจอุทธรณ์¹⁷ คำวินิจฉัยใด ๆ ของ Adult Authority ที่มีผลกระทบต่อเขาด้วยเหตุว่า คำวินิจฉัยนั้นผิดและควรได้รับการเปลี่ยนแปลง ยิ่งกว่านั้นผู้ต้องขังอาจร้องขอให้พิจารณาคำวินิจฉัยของ Adult Authority ใหม่โดยเหตุว่ามีข้อเท็จจริงใหม่ หรือสภาวะแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นเครื่องชี้ว่า คำวินิจฉัยใหม่ควรจะมีขึ้น ผู้กระทำ

¹⁷ Howard Abadinsky, Probation and Parole, p. 177.

ผิดอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่เพิกถอนการพักการลงโทษพร้อมกับคำวินิจฉัยให้ปล่อยตัวโดยพักการลงโทษ ในรัฐแคลิฟอร์เนีย คำอุทธรณ์ต้องกระทำภายใน 90 วัน หลังจากมีคำวินิจฉัย และเมื่อมีการปฏิเสธอุทธรณ์แล้วอาจไม่ให้มีการอุทธรณ์อีก

กระบวนการให้พักการลงโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา จะแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ บางแห่ง จะมีผู้สัมภาษณ์ 1-3 คน ต่อ ผู้ต้องขังเพียงคนเดียว เพื่อพิจารณาว่าจะให้มีการพักการลงโทษหรือไม่ แต่ในบางแห่งโดยเฉพาะรัฐบาลกลาง กระบวนการปล่อยตัวโดยพักการลงโทษกระทำโดยผู้ตรวจสอบการพิจารณา (Hearing Examiners) นอกจากนี้ รัฐบางรัฐอาจทำการตัดสินใจเพียงอาศัยรายงานที่เขียนขึ้นมาเท่านั้น โดยพิจารณาจะมีคณะกรรมการเต็มองค์คณะหรือคณะอนุกรรมการที่ได้รับเลือกซึ่งจะทำการศึกษาข้อมูลโดยอาจมีการไปพบกับผู้กระทำผิด และจะตัดสินว่า ผู้ที่ร้องขอพักการลงโทษมีความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในการไปอยู่นอกเรือนจำหรือไม่ ซึ่งผู้ที่มีสิทธิได้รับพักการลงโทษอาจได้รับเลือกขึ้นมาโดยสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมาย (Statutory Eligibility) ตามหลักระยะเวลาที่รับโทษมาแล้วโดยมีความสัมพันธ์กับโทษที่จะต้องรับทั้งหมด ส่วนใหญ่แล้วโทษขั้นต่ำที่ศาลกำหนดจะเป็นตัวชี้ถึงสิทธิที่จะได้พักการลงโทษ¹⁸ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ให้สิทธิเสรีภาพ แก่ประชาชนมากที่สุดประเทศหนึ่ง ดังนั้นผู้ต้องขังก็ได้รับสิทธิเสรีภาพด้วยเช่นกัน ในบางรัฐผู้ต้องขังจะได้รับการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะกรรมการภายหลังที่มีคำวินิจฉัยแล้ว และเมื่อไม่นานมานี้ก็มีแนวทางเกิดขึ้นอันหนึ่ง คือ คณะกรรมการพิจารณาพักการลงโทษจะเผชิญหน้ากับผู้กระทำผิด และแจ้งคำวินิจฉัยในทันทีทันใดหลังจากที่ได้มีการพิจารณาแล้ว¹⁹ นอกจากนี้ผู้ต้องขังยังมีสิทธิพิเศษในระหว่างการพิจารณาพักการลงโทษที่แตกต่างกันไป มีรัฐอยู่ 21 รัฐ ที่อนุญาตให้ผู้ต้องขังพบที่ปรึกษา กฎหมาย และมีรัฐ 20 รัฐ อนุญาตให้ผู้ต้องขังเสนอบุคคลหลักฐานได้ (ซึ่งในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ จะไม่มีในประเทศไทย) The National Advisory Commission เชื่อว่า

¹⁸ Ibid., p. 180.

¹⁹ Vincent O'Leary and Joan Nuffied, The Organization of Parole Systems in the United States (Hackensack, N.J.: National Council of Crime and Delinquency, 1972), p. 14.

การมีตัวแทนจะช่วยส่งเสริมความรู้สึก ความยุติธรรมและทำให้ผู้ต้องขังสามารถติดต่อสื่อสารได้ดีกว่า และเข้าร่วมในการพิจารณาได้อย่างเต็มที่ คณะกรรมการ (Commission) ได้กล่าวว่า "การมีตัวแทน จะช่วยเป็นการเปิดระบบแก้ไขฟื้นฟู" ²⁰ สำหรับการพิจารณาและอนุมัติให้พักการลงโทษ เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ในสมัยก่อน ค.ศ. 1969 จะมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพักการลงโทษ กล่าวคือ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมีสิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการ และถอดถอนกรรมการพักการลงโทษได้ นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่จะรับ หรือไม่รับเรื่องที่คณะกรรมการเสนอขึ้นมา คือ มีสิทธิยับยั้ง (Veto) ²¹ ซึ่งทำให้เกิดความลำเอียง (Bias) ได้ แต่ในภายหลัง ค.ศ. 1969 รัฐมนตรีมักไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม อาจมีการไม่เห็นด้วยในเรื่องที่ร้ายแรงจริง ๆ เช่น คดีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือคดีที่อื้อฉาว คดีฆาตกรรม เป็นต้น

ในประเทศญี่ปุ่น ทันทีที่ผู้ต้องขังเข้ามาต้องโทษจำคุกในเรือนจำ พนักงานคุมประพฤติ (Professional Probation Office) จะมอบหมายให้พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร (Volunteer Probation Office) ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ใกล้กับครอบครัวของผู้ต้องขังดังกล่าวออกไปสืบเสาะข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ว่าเหมาะสมที่จะให้บุคคลนั้นออกไปอยู่ร่วมด้วยหรือไม่ หากมีอุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ก็จะได้พยายามหาทางกำจัดโดยร่วมมือกับสมาชิกภายในครอบครัว การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจะทำต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะถึงวันที่ผู้ต้องขังจะได้รับการปลดปล่อยตัว ²² และหากปรากฏว่า ผู้ต้องขังไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ก็จะได้รับการดำเนินการจัดหาที่อยู่ที่เหมาะสม

²⁰ Vincent O'Leary and Kathleen Hanrahan, Parole Systems in the United States: A Detailed Description of Their Structure and Procedures, 3d ed. (Hackensack, N.J.: National Council on Crime and Delinquency, 1977), p. 45.

²¹ Martin Wasik and Ken Pease, "The Parole Veto and Party Politics," The Criminal Law (June 1986): 379-382.

²² สมบูรณ์ ประสพเนตร, "มาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ" วารสารราชทัณฑ์ (ปีที่ 27 เล่มที่ 4 กรกฎาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2522): 11.

ตลอดจนจัดหางานให้ทำ การยื่นเรื่องราวขอพักการลงโทษ ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิที่จะยื่นเรื่องขอพักการลงโทษต่อคณะกรรมการพักการลงโทษ (Parole Board) ด้วยตนเอง แต่จะต้องให้ผู้บัญชาการเรือนจำเป็นผู้เสนอให้ คือ เมื่อปกติหรือผู้อำนวยการเรือนจำ (Director of Institution) ที่ผู้ต้องขังถูกขังอยู่นั้น พบว่าผู้ต้องขังพร้อมที่จะได้พักการลงโทษ ก็จะสามารถยื่นคำขอให้ปล่อยตัวไปยัง คณะกรรมการพักการลงโทษประจำภูมิภาค (Regional Parole Board) อย่างไรก็ตามคณะกรรมการพักการลงโทษ ทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะพักการลงโทษแก่ผู้ต้องขังใด ๆ ได้ แม้ว่าจะไม่มีการยื่นเรื่องราวขอพักการลงโทษก็ตาม²³ นอกจากนี้คำขอพักการลงโทษอาจมาจาก (Juvenile Training School Parolee) หรือ women's Guidance Home Parole ก็ได้ ประเทศญี่ปุ่นจะต่างจากประเทศไทย เพราะประเทศไทยผู้ได้รับพักการลงโทษ คือนักโทษเด็ดขาดที่ต้องโทษอยู่ มีประเภทเดียวแต่ในประเทศไทย ญี่ปุ่น ผู้ได้รับพักการลงโทษมาจากที่ต่าง ๆ กัน ดังนี้ คือ²⁴

1. Training School Parolee คือผู้กระทำผิดวัยรุ่น ซึ่งได้รับการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขจาก Training School โดยดุลพินิจของ คณะกรรมการพักการลงโทษ ระยะเวลาการควบคุมดูแลจะมีจนกว่าอายุถึง 20 ปี

2. Prison Parolee คือผู้กระทำผิดซึ่งได้รับการปล่อยตัวไปโดยการพักการลงโทษจากคณะกรรมการพักการลงโทษ

3. Guidance Home Parolee คือหญิงซึ่งได้รับการปล่อยตัวไปโดยมีเงื่อนไขโดย คณะกรรมการจาก Women's Guidance Home ซึ่งเป็นสถานที่แก้ไขฟื้นฟูอันมิใช่เป็นลักษณะของการลงโทษแก่หญิงที่เคยเป็นโสเภณีมาแล้ว

เมื่อคณะกรรมการพักการลงโทษได้รับเรื่องราวขอพักการลงโทษแล้ว จะส่งกรรมการผู้หนึ่งไปสัมภาษณ์ผู้ต้องขังในเรือนจำ และคณะกรรมการจะซักถามถึงบุคลิกลักษณะของแต่ละคน ความประพฤติในเรือนจำ ความประพฤติก่อนทำผิด และสภาวะแวดล้อมอื่น

²³ L. Craig Parker JR., Parole and The Community Based Treatment of Offenders in Japan and The United States, p. 53.

²⁴ Rehabilitation Bureau, Ministry of Justice, Non-Institutional Treatment of Offenders in Japan, p. 42.

ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการจะเน้นถึงสภาพแวดล้อม ซึ่งบุคคลนั้นจะกลับไปอยู่และการคาดหวังเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟู การประเมินทัศนคติของชุมชนต่อการปล่อยตัวนั้น สมาชิกคนหนึ่งของคณะกรรมการ จะสัมภาษณ์ผู้มิลลิตีได้พักการลงโทษในเรือนจำ เป็นการส่วนตัว ต่อจากนั้นกรรมการ 3 นาย จะดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มิลลิตีได้รับพักการลงโทษ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าผู้ต้องขังมีคุณสมบัติเหมาะสม และการพักการลงโทษจะเป็นประโยชน์ต่อการอบรมแก้ไขฟื้นฟูจิตใจได้ดีกว่าการคุมขังไว้ในเรือนจำ ก็จะพิจารณาอนุมัติให้มีการพักการลงโทษ โดยจะกำหนดวันพักโทษที่แน่นอน ตลอดจนสถานที่ที่จะให้ออกไปอยู่ และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ผู้ต้องขังจะต้องปฏิบัติตาม

4.4.2 กระบวนการภายหลังที่ได้รับการพักการลงโทษ

เมื่อผู้ต้องขังได้รับพักการลงโทษแล้ว มิใช่ว่าผู้นั้นจะออกจากเรือนจำได้ทันที แต่จะต้องมีการทดสอบจิตใจก่อนปล่อยตัว เพื่อเป็นการทดสอบว่านักโทษผู้นั้นเป็นผู้ที่มีความประพฤติดีจริงหรือไม่ และสามารถควบคุมตัวเองได้เพียงใด ในประเทศญี่ปุ่นก็มีการบัญญัติเรื่องการทดสอบจิตใจก่อนปล่อยตัวเช่นกัน นอกจากการทดสอบจิตใจก่อนปล่อยตัวแล้ว ภายหลังจากที่ได้ปล่อยตัวผู้ต้องขังแล้ว นักโทษนั้นต้องอยู่ภายใต้การดูแลสอดส่อง และอยู่ภายใต้เงื่อนไขการพักการลงโทษโดยมีพนักงานคุมประพฤติ ทำหน้าที่ดูแลสอดส่องผู้ได้รับพักการลงโทษ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าขั้นตอนต่าง ๆ ของการดูแลสอดส่องในประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็นการควบคุมมากกว่าการดูแลสอดส่องแนะนำ เช่นจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่กำหนดให้ผู้ได้รับพักการลงโทษไปรายงานตัวต่อพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจในท้องที่ซึ่งไปอยู่ หรือต่อเจ้าพนักงานเรือนจำตามกำหนดเวลา เดือนละครั้ง กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่า มีลักษณะของการควบคุมมากกว่า และการสะดวกต่อเจ้าหน้าที่ด้วยโดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์อะไรมากไปกว่าการให้มารายงานตัว ประเทศญี่ปุ่น ในปัจจุบันได้จัดให้มีหน่วยงานคุมประพฤติกระจายสู่ท้องถิ่น²⁵ ซึ่งในอดีตไม่มี แต่เดิมนั้นหน่วยงานที่สำคัญจะอยู่ในเมืองใหญ่ แต่ปัจจุบันมีถึง 50 หน่วยงานที่สำคัญ และยังมีสาขาอีก 25 สาขา

²⁵ L.Crig Parker, JR., Parole and The Community Based Treatment of Offenders in Japan and The United States, p. 52.

ทั่วประเทศญี่ปุ่น และตั้งแต่ ปีค.ศ.1980 ได้มีการใช้ Day office หรือ Local office มากยิ่งขึ้นซึ่งจะมีการประชุมกันทุกสัปดาห์ หรือทุกเดือนโดย Day office หรือ Local office จะมีลักษณะเป็นห้องว่าง ๆ ในตึกที่ทำการของเทศบาล (Municipal Building) ศาลาประชาคม (Public Hall) หรือศูนย์เยาวชน (Youth Centers)

- The Local Offices เป็นหน่วยงานที่มีขึ้นมาช่วย Probation office ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วว่า เป็นวิธีที่ได้ผลในการให้การดูแลอย่างใกล้ชิด และให้คำปรึกษาแก่อาสาสมัครคุมประพฤติในงานพักการลงโทษ จำนวน Probation officer ที่ประจำอยู่ใน Local office จะมีตั้งแต่ 1 ถึง 14 คน และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ Local Office จะตั้งอยู่ในสถานที่ซึ่งอยู่ห่างไกลออกไปจาก Probation Office

- The Day Office มีวัตถุประสงค์เดียวกับโครงการ Local Office โดย Probation Office ทุกคนที่ประจำอยู่ที่หน่วยงานใหญ่ (main office) จะต้องไปตรวจเยี่ยมชุมชนท้องถิ่น โดยอยู่ประจำในช่วงเวลางานที่ห้องแห่งหนึ่งของสำนักงานที่อยู่ในท้องถิ่น หรือศาลาประชาคม (Public Hall) หรือศูนย์เยาวชน ความถี่ของ Day Office ในพื้นที่จะมีประมาณหนึ่งครั้งต่อสัปดาห์ ถึงหนึ่งครั้งต่อทุก 2 เดือน ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพของท้องถิ่น และจำนวนเรื่องที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น

กิจกรรมของ Day Office ได้แก่ การสัมภาษณ์ผู้ถูกคุมประพฤติ และผู้ได้รับพักการลงโทษ การให้คำปรึกษาแก่ครอบครัว การปรึกษาในเรื่องที่เกิดขึ้นกับอาสาสมัครคุมประพฤติ การปรึกษากับครูประจำโรงเรียน และนายจ้าง การไปเยี่ยมเยียนบ้าน และการติดต่อกับหน่วยงานชุมชน จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่น มีหน่วยงาน และบุคลากรที่คอยดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับพักการลงโทษอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ในประเทศญี่ปุ่นยังจัดให้มีระบบจำแนกผู้ได้รับพักการลงโทษออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อสะดวกในการดูแลสอดส่อง

ระบบจำแนกผู้ได้รับพักการลงโทษ

ในประเทศไทยไม่มีการจำแนกผู้ได้รับพักการลงโทษ โดยผู้ที่ได้รับพักการลงโทษ จะมีเพียงประเภทเดียวเท่านั้น แต่ในประเทศญี่ปุ่นได้มีความพยายามมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2508 ที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้แตกต่างกัน โดยจำแนกผู้กระทำผิดเมื่อแรกจับตัวเข้ามาออกเป็น

2 ประเภท ซึ่งระบบที่ทันสมัยที่สุดได้มีการนำมาใช้ในปี พ.ศ.2514 โดยผู้ได้พักการลงโทษ จะถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ²⁶ คือ Group A เป็นกลุ่มที่ต้องการได้รับการปฏิบัติอย่างเข้มงวด และ Group B เป็นกลุ่มที่ไม่ค่อยมีปัญหาอะไรมากนัก กลุ่มที่มีปัญหา ก็ เช่น พวกที่มีความขัดแย้งทางครอบครัว สถานภาพการเงินไม่มั่นคง มีประวัติชีวิตที่ลำบากแสนเข็ญ มีการว่างงาน ไม่มีที่อยู่อาศัยแน่นอน มีพฤติกรรมที่มีปัญหา มีสถิติการกระทำผิดซ้ำ มีความบกพร่องทางเชาวน์ปัญญาและบุคลิกภาพ มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการกำกับดูแล คบหาสมาคมกับองค์การอาชญากรรม บุคคลที่ถูกจัดอยู่ใน Group A จะได้รับการปฏิบัติอย่างเข้มงวด และสนใจเป็นพิเศษจากพนักงานคุมประพฤติ ในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นการช่วยเหลือการทำงานในการสอดส่องดูแล บางรัฐจึงใช้ระบบจำแนกผู้กระทำผิดออกตามขนาดของความจำเป็นในการดูแลสอดส่องดูแล รัฐแคลิฟลอเนียร์ ได้แบ่งผู้ได้พักการลงโทษออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ²⁷

1. Control Case คือ กลุ่มที่ต้องการการสอดส่องดูแลอย่างเข้มงวด (Intensive Surveillance)
2. Service Case คือ กลุ่มที่ต้องการการบริการทางสังคมมากกว่าการสอดส่องดูแล (Surveillance)
3. Minimum Supervision Case คือ กลุ่มที่ต้องการการกำกับ ดูแลที่จำกัด (Limited Supervision)

เมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบว่าทั้งประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกาต่างให้ความสำคัญกับการดูแลสอดส่องผู้ได้รับพักการลงโทษ มีการแบ่งประเภทของผู้ได้รับพักการลงโทษ เพื่อความสะดวกแก่การดูแล และแก้ไขได้ถูกต้อง นอกจากนั้นประเทศญี่ปุ่นยังมีหน่วยงานพักการลงโทษที่อยู่ตามชนบทต่าง ๆ ซึ่งในเรื่องนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีในประเทศไทย ทำให้เกิดผลเสียในแง่ผู้ได้รับการพักการลงโทษไม่ได้รับการเอาใจใส่ ดูแลอย่างใกล้ชิด ทำให้

²⁶ Rehabilitation Bureau, Ministry of Justice, Non-Institutional Treatment of Offenders in Japan, p. 35.

²⁷ Stephen Gettinger, "Separating the Cop from the Counselor," Corrections Magazine 7(May 1981): 34-41.

การพักการลงโทษไม่มีประสิทธิภาพ

4.4.3 กระบวนการเพิกถอนการพักการลงโทษ

ทุก ๆ ประเทศที่มีการนำเรื่องพักการลงโทษมาใช้จะต้องมีบทบัญญัติ ในเรื่องของการเพิกถอนการพักการลงโทษไว้ด้วย ซึ่งประเทศไทยก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 ว่า "นักโทษเด็ดขาดซึ่งถูกพักการลงโทษต้องปฏิบัติตาม โดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใด นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีกโดยมีต้องมิหมายจับ หรือหมายจำคุก และนำกลับเข้าไปจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษ สั่งถอนการพักการลงโทษ และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้"

ในประเทศญี่ปุ่น การเพิกถอนการพักการลงโทษมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 ว่า "การปล่อยตัวโดยบัตรปลดปล่อย (Ticket of Leave) อาจถูกยกเลิกได้ในกรณี ดังนี้

1. ถ้าผู้กระทำผิดซึ่งได้รับการปล่อยตัวออกไปได้ไปกระทำความผิดขึ้นอีก และถูกตัดสิน โทษปรับ หรือโทษที่สูงกว่านี้
2. ถ้าผู้กระทำผิดถูกตัดสินลงโทษปรับ หรือโทษที่สูงกว่านี้สำหรับความผิดอีกความผิดหนึ่งซึ่งกระทำขึ้นก่อนที่เขาจะได้รับการปล่อยตัวออกไป
3. ถ้าผู้กระทำผิดถูกตัดสินลงโทษปรับ หรือโทษที่สูงกว่านี้อันเนื่องมาจากความผิดอื่น ๆ ที่กระทำก่อนที่เขาจะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว และกำลังจะได้รับโทษเช่นนั้น
4. ถ้ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมบุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวออกไปถูกฝ่าฝืน

การดำเนินการเพิกถอนการพักการลงโทษจะกระทำโดย คณะกรรมการประจำภูมิภาค (Regional Parole Board) ซึ่งมีเขตอำนาจ (Jurisdiction)²⁸ เหนือที่ตั้ง

²⁸ L.Craig Parker, JR., Parole and The Community Based Treatment of Offenders in Japan and The United States, p. 61.

ของหน่วยงานพนักงานลงโทษ ที่รับผิดชอบในการสอดส่องบุคคลที่ได้พักการลงโทษแต่ถ้าเป็นการฝ่าฝืนการพักการลงโทษเล็กน้อย ก็อาจจะได้รับการแก้ไขกันเอง ระหว่างเจ้าพนักงานกับผู้อยู่ในการดูแลของเขา หลังจากเพิกถอนการพักการลงโทษแล้ว ผู้กระทำผิดจะต้องรับโทษที่ยังเหลืออยู่ และอาจจะต้องรับโทษเพิ่มขึ้นอีกหากได้กระทำผิดใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้กระทำผิดนั้นอาจได้รับการปล่อยตัวโดยพนักงานลงโทษในเวลาต่อมา

ในสหรัฐอเมริกา ขณะที่กรรมวิธีของการพักการลงโทษจะมีความแตกต่างกันจากรัฐหนึ่งไปอีกรัฐหนึ่งและที่สำคัญคือ การเพิกถอนการพักการลงโทษจะต้องมีกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Due Process) บางอย่างให้แก่ผู้ได้รับพักการลงโทษ²⁹ โดยทั่วไปแล้วระบบในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ชั้นจับกุม พิจารณาคดี จำคุก และ ปล่อยตัว ต้องมีการพิจารณาอย่างมากเกี่ยวกับสิทธิของบุคคล มีกระบวนการพิจารณา 2 ขั้นตอน ที่ศาลสูงสุดได้พิจารณา คือ ในขั้นแรก ขั้นไต่สวน จะถูกกระทำขึ้นต่อหน้าบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของศาล ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะสืบค้นว่ามีเหตุผลสมควรหรือไม่ ที่จะเชื่อว่าเงื่อนไขของการพักการลงโทษถูกฝ่าฝืน ผู้กระทำผิดจะได้รับแจ้งให้ทราบถึงการพิจารณาที่จะมี และลักษณะของข้อกล่าวหา ในขั้นที่สอง กระบวนการเพิกถอนการพักการลงโทษอย่างเป็นทางการจะเกิดขึ้นต่อหน้าคณะกรรมการพักการลงโทษ หรือผู้แทน การให้ความคุ้มครองทาง Due Process ขั้นต่ำสุดจะต้องมีให้แก่ผู้กระทำผิดในขั้นนี้ ซึ่งรวมถึง

1. การแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรถึงข้อกล่าวหา
2. การเปิดเผยหลักฐานที่กล่าวหาเขา
3. สิทธิที่จะถูกพิจารณาเป็นส่วนตัว และสิทธิที่จะเสนอพยาน และหลักฐาน (witness and evidence) ในนามของเขาเอง
4. สิทธิที่จะเผชิญหน้าและซักค้านพยานที่ปรักปรำเขา (เว้นแต่มีเหตุผลอันควรที่จะไม่อนุญาต)
5. สภาพหรือองค์การ (Body) ที่พิจารณาซึ่งมีความเป็นกลางและไม่ขึ้นกับใคร
6. คำกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรของผู้ค้นหาความจริงซึ่งจะอธิบายถึงคำวินิจฉัย

²⁹ Ibid., p. 62.

กระบวนการเพิกถอนการพักการลงโทษ จะเริ่มขึ้นโดยพนักงานพักการลงโทษ ซึ่งเชื่อว่าผู้ได้พักการลงโทษได้ฝ่าฝืนเงื่อนไขการพักการลงโทษ หรือเมื่อ ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาอันใหม่ขึ้น ในอดีต หลักเกณฑ์ตามกฎหมาย และการปฏิบัติของหน่วยงานพักการลงโทษ มีความผันแปรต่างกันมาก บางรัฐมีการพิจารณาอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อดูว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ได้พักการลงโทษฝ่าฝืนเงื่อนไขหรือไม่ แต่บางรัฐกลับใช้การพิจารณาเพิกถอนการพักการลงโทษที่เป็นทางการมากกว่า รัฐส่วนน้อยได้กำหนดให้ Due Process ในการพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1972 ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ หน่วยงานพักการลงโทษ โดยคำตัดสินในเรื่องการพักการลงโทษในคดี Morrissey V. Brewer ในคดีนี้พิจารณาเห็นว่า Due Process ตาม Fourteenth Amendment นำมาใช้ได้กับกระบวนการเพิกถอนการพักการลงโทษ คำวินิจฉัยของศาลก่อให้เกิดแนวทาง (guidelines) เกี่ยวกับ Due Process โดยเฉพาะขึ้นให้คณะกรรมการต้องปฏิบัติตามก่อนที่จะเพิกถอนการพักการลงโทษรายใด และตั้งแต่นั้น คำวินิจฉัยในคดีนี้ ศาลอุทธรณ์ก็ได้สนับสนุนแนวทางของศาลสูง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และไม่ลำเอียงในการพิจารณาเพิกถอนการพักการลงโทษ ^{๓๐}

จากการวิเคราะห์พบว่า การเพิกถอนการพักการลงโทษของประเทศต่าง ๆ จะมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายกัน คือเงื่อนไขพักการลงโทษเป็นหลักพื้นฐานสำหรับการเพิกถอนการพักการลงโทษ การฝ่าฝืนการพักการลงโทษมี 2 รูปแบบ คือ ในแง่ของกฎหมาย และในแง่เทคนิค การฝ่าฝืนในแง่กฎหมายเกิดขึ้น ถ้าประกอบอาชญากรรมขึ้นใหม่ ส่วนการฝ่าฝืนในแง่เทคนิคเกิดขึ้น ถ้าบุคคลนั้นฝ่าฝืนเงื่อนไขหนึ่งของการพักการลงโทษ เหตุผลทางเทคนิคของการเพิกถอนการพักการลงโทษไม่ได้มีโดยอัตโนมัติ แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจที่ใช้โดยพนักงานพักการลงโทษ การฝ่าฝืนแง่เทคนิคบางอย่างอาจได้รับการเพิกเฉยจากเจ้าหน้าที่ก็ได้ ซึ่งในแง่นี้เช่นเดียวกับในประเทศไทย สำหรับเรื่อง Due Process ในการเพิกถอนการพักการลงโทษนั้นจะมีปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ในประเทศไทยไม่มี ซึ่งนำพิจารณาว่าผู้ถูกเพิกถอนนั้นควรได้รับหรือไม่

^{๓๐} Joseph J. Senna and Larry J. Siegel, Introduction to criminal Justice, pp. 525-526.

4.5 สัมฤทธิ์ผลของการพักการลงโทษ

การพิจารณาถึงสัมฤทธิ์ผลของการพักการลงโทษนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยที่นำมาใช้เป็นเกณฑ์วัด หากถือจำนวนผู้ถูกเบิกถอนการพักการลงโทษเป็นปัจจัยที่ใช้วัดแล้ว จะพบว่า ระบบพักการลงโทษในประเทศไทยมีสัมฤทธิ์ผลพอสมควร เนื่องจากผู้ได้รับพักการลงโทษจะถูกเบิกถอนการพักการลงโทษเพียงไม่กี่รายเท่านั้น ดังปรากฏตามสถิติของการเบิกถอนการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา ดังต่อไปนี้^{๓๑}

สถิติผู้ได้รับพักการลงโทษปฏิบัติผิดเงื่อนไข ประจำปีงบประมาณ

(1 ตุลาคม - กันยายน ของปีถัดไป)



พ.ศ.	จำนวนผู้ได้รับพักการลงโทษ	ผู้ปฏิบัติผิดเงื่อนไข	คิดเป็นร้อยละ
2529	1,956	31	1.58
2530	2,278	46	2.02
2531	787	6	0.76
2532	1,220	8	0.66
2533	1,751	16	0.91

จากสถิติดังกล่าวเป็นจำนวนผู้ปฏิบัติผิดเงื่อนไข ซึ่งรวมทั้งผู้กระทำผิดซ้ำด้วย อย่างไรก็ตาม สถิติผู้ได้รับพักการลงโทษกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าวนี้ ย่อมจะไม่ครอบคลุมถึงผู้กระทำการฝ่าฝืนได้ทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากการที่กรมราชทัณฑ์ขาดเจ้าพนักงานคุมประพฤติที่มีความรู้ความสามารถอย่างพอเพียง จึงย่อมไม่อาจควบคุมดูแลผู้ได้รับพักการลงโทษซึ่งกระจ่ายกันอยู่ทั่วประเทศได้ทั่วถึง ฉะนั้น จึงย่อมมีผู้ได้รับพักการลงโทษ ที่กระทำการอันฝ่าฝืนเงื่อนไข แต่พนักงานคุมประพฤติไม่อาจทราบได้อยู่ไม่น้อย แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาเองซึ่งมีการคมนาคมที่สะดวกทั่วประเทศ และมีการดำเนินงานระบบ

^{๓๑} กรมราชทัณฑ์, กระทรวงมหาดไทย, สถิติผู้ฝ่าฝืนเงื่อนไข (พิมพ์ติด)

พักการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ อยู่ในระดับก้าวหน้าประเทศหนึ่ง ก็ยังไม่อาจตรวจสอบผู้ที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขควบคุมความประพฤติ ได้อย่างทั่วถึง

ในประเทศญี่ปุ่นข้อมูลที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) เปิดเผยว่า ในปี 1978 ผู้ได้รับพักการลงโทษมากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์³² ได้อยู่จนครบเทอมของการพักการลงโทษโดยปราศจากการเพิกถอน และอัตราส่วนการกระทำผิดซ้ำสำหรับผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยระหว่างปี 1971- 1975 จะมีตั้งแต่ 19.9 - 23.6 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งจะตรงข้ามกับอัตราส่วน ซึ่งผันแปรจาก 41.2 - 47.5 เปอร์เซ็นต์ ระหว่างบุคคลซึ่งได้รับการปลดปล่อยหลังจากรับโทษจำคุกเต็มตามกำหนดเวลา โดยไม่ได้รับพักการลงโทษสำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เห็นพ้องต้องกัน ในเรื่องประสิทธิผลของการพักการลงโทษ เป็นที่เชื่อว่าอัตราการกระทำผิดซ้ำนั้นสูงประมาณ 70 %³³ The National Council on Crime and Delinquency (NCCD)³⁴ ได้รวบรวมข้อมูลทั่วประเทศจากเจ้าหน้าที่พักการลงโทษ พบว่า การพักการลงโทษมีประสิทธิผลเกินกว่าที่คาดคิด การศึกษาติดตามกลุ่มประชากรตัวอย่างของผู้ได้พักการลงโทษกว่า 104,000 คน ที่ได้รับการปล่อยตัวระหว่างปี 1965 และปี 1970 พบว่า มีความสำเร็จสูงมาก ในทุก ๆ ประเภทความผิด ผู้กระทำผิดซึ่งเคยมีประวัติมาก่อนมีอัตราส่วนความสำเร็จต่ำกว่า ผู้กระทำผิดครั้งแรก ตามข้อมูลของ NCCD ความสำเร็จของการพักการลงโทษมีตั้งแต่ระดับสูง คือ 90% และระดับต่ำคือ 65 % นอกจากนี้ผู้กระทำความผิดร้ายแรง ก็มีความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในการพักการลงโทษ ทำนองเดียวกันผู้กระทำผิดที่มีประวัติยาวเหยียด มีความเป็นไปได้ที่จะฝ่าฝืนการพักการลงโทษมากกว่าผู้กระทำผิดครั้งแรก อย่างไรก็ตาม

³² L. Craig Parker, JR., Parole and The Community Based Treatment of Offenders in Japan and The United States, p. 55.

³³ "American Justice," Newsweek, November 1 (1982): 47.

³⁴ Donald Gottfredson, M.G. Neithercutt, Joan Nuffield, and Vincent O' Leary, Four Thousand Lifetimes: A Study of Time Served and Parole Outcome (Hackensack, N.J.: National Council on Crime and Delinquency, 1973). p. 35.

ไม่ใช่ว่าการศึกษาทุกครั้งจะพบว่าการพักการลงโทษประสบความสำเร็จ Howard Sacks และ Charles Logan³⁵ ได้ศึกษากลุ่มของผู้ได้พักการลงโทษ และเปรียบเทียบกับกลุ่มผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวโดยตรงจากเรือนจำ เขาจะศึกษาว่า การพักการลงโทษทำให้เกิดผลความแตกต่างในการลดอัตราการกระทำผิดซ้ำหรือไม่ ปรากฏว่าอัตราการกระทำผิดซ้ำ สำหรับผู้ได้พักการลงโทษมีถึง 70-77 % ส่วนผู้ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำกรณีปกติ มีตั้งแต่ 82-85 % อย่างไรก็ตามผู้ได้พักการลงโทษที่ได้กระทำผิดซ้ำก็สามารถที่จะอยู่ในชุมชนได้ยาวนานกว่า ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวโดยไม่มี การสอดส่องดูแล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลของประเทศไทย เปรียบเทียบกับของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขของไทยมีเปอร์เซ็นต์น้อยกว่ามาก แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าการพักการลงโทษของประเทศไทยประสบผลสำเร็จมากกว่าของต่างประเทศ เนื่องจากการวัดความสำเร็จของงานและการบริหารงานยังประสบกับปัญหาการขาดเกณฑ์ที่จะนำมาใช้วัดความสำเร็จของงานราชทัณฑ์ โดยเฉพาะในเป้าหมายเกี่ยวกับการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับเข้าสู่สังคม ทั้งนี้เพราะยังไม่มีเกณฑ์ใดที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปที่จะนำมาใช้ในการประเมินผลสำเร็จของงานราชทัณฑ์ด้านการอบรมแก้ไขได้อย่างเด่นชัด เกณฑ์ที่เป็นที่นิยมใช้มากที่สุดก็คือ เกณฑ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดซ้ำ แต่ในวงการราชทัณฑ์แล้วก็ยังไม่มียุติว่า การกระทำความผิดซ้ำมีความหมายและขอบเขตแค่ไหนเพียงไร ที่ประชุมของนักบริหารงานระดับสูงของประเทศในแถบเอเชีย และแปซิฟิกครั้งที่ 5 ที่ ประเทศตองก้า³⁶ ได้พยายามที่จะหาความหมายของการกระทำความผิดซ้ำร่วมกัน แต่ก็ไม่สามารถจะได้เสียงอย่างเป็นเอกฉันท์ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปได้ ปัญหาที่เป็นเรื่องถกเถียงกันก็คือว่า อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการกระทำความผิดซ้ำ จะถือเฉพาะพวกที่กลับเข้ามาในเรือนจำอีกเป็นการกระทำความผิดซ้ำในทุกกรณีหรือไม่ และ

³⁵ Howark Sacks. and Charles Logan, Parole: Crime Prevention or Crime Postponement? (Storrs, Conn.: University of Connecticut School of Law Press, 1980), p. 56.

³⁶ นที จิตสว่าง, รายงานเสริมหลักสูตรอาชญาวิทยา (คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 28.

จะถือระยะเวลาเท่าใดในการวัดการกระทำความสำเร็จ เช่นจะถือเอาระยะเวลา 1 ปี หลังจากการปลดปล่อย หรือ 5 ปี หลังจากการปลดปล่อย และเอาเหตุผลใดมาเป็นเกณฑ์ ในการกำหนดระยะเวลาเช่นนี้ นอกจากนี้ในการตีความข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความสำเร็จจะต้องมีความระมัดระวังโดยเฉพาะเมื่อมีการนำไปเปรียบเทียบ ดังนั้น การวัดผลสำเร็จของงานราชทัณฑ์นั้น ไม่ว่าจะนำเกณฑ์ใดมาใช้ในการวัดผลสำเร็จก็จะมีปัญหาข้อโต้แย้งในทุกกรณี นอกจากนี้ ปัญหาที่ตามมาในทางปฏิบัติก็คือว่า งานราชทัณฑ์จะมุ่งไปสู่ งานที่สามารถวัดและประเมินผลได้หรือเป็นงานที่เห็นได้เป็นรูปธรรม เช่น งานด้าน การควบคุมมิให้ผู้ต้องขังหลบหนี งานด้านการผลิตสินค้า งานด้านการรักษาความสะอาดของ อาคารสถานที่เรือนจำหรือ งานอื่นใดที่สามารถวัดผลได้อย่างชัดเจน โดยที่อาจจะไม่มีผล ต่อการที่จะทำให้ผู้ต้องขังกลับเข้าสู่สังคมเลยก็ได้ ทั้งนี้ เพราะข้าราชการจะตอบสนอง ต่องานที่สามารถประเมินผลได้ หรือเห็นผลเป็นรูปธรรมเพราะการมุ่งไปสู่งานดังกล่าวย่อม จะหมายถึง ความเจริญก้าวหน้าในระบบราชการที่ตามมาด้วย ดังนั้น เรือนจำใดหันไป มุ่งในงานแก้ไขอบรมผู้ต้องขังอาจจะไม่ได้รับความดีความชอบตอบแทน เพราะเป็นงานที่ ไม่สามารถวัดความสำเร็จได้โดยง่าย ตรงกันข้ามเรือนจำใดมุ่งในงานควบคุม หรือ งาน ผลิตสินค้า งานด้านความสะอาด ก็จะมีผลงานที่อาจจะตามมาด้วยความดีความชอบในระบบ ราชการโดยที่งานดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับประสิทธิผลของงานราชทัณฑ์ก็ได้

ดังนั้น การหาลักษณะคุณภาพของการพักการลงโทษจึงหาข้อสรุปที่แน่นอนได้ยาก สำหรับปริมาณการพักการลงโทษจะมากหรือน้อยจำนวนผู้ถูกเพิกถอนการพักการลงโทษจะเป็น เท่าใดนั้น หากพิจารณาแล้วจะพบว่า ตัวเลขต่าง ๆ ที่ได้มานั้นอาจจะไม่เป็นไปตามความ เป็นจริงก็ได้ เพราะฉะนั้นสิ่งที่สำคัญต่อการพักการลงโทษก็คือระบบการพักการลงโทษที่มี ประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องนำตัวเลขผู้ถูกเพิกถอนมาเป็นตัวกำหนด แต่หากระบบยังไม่ พร้อม การพักการลงโทษในปริมาณที่มากก็คงไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า โดยทั่วไปแล้ว รูปแบบการพักการลงโทษของประเทศ ไทยนั้นจะมีรูปแบบคล้ายกับต่างประเทศ แต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันคือ ในเรื่อง หลักการของการพักการลงโทษ ประเทศต่าง ๆ จะกำหนดหลักการของการพักการลงโทษ ไว้ต่างกัน ประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ได้กำหนดให้การพักการลงโทษ เป็นสิทธิ อย่างหนึ่งของผู้ต้องขัง ส่วนประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้การพักการลงโทษเป็นประโยชน์

แก่นักโทษ ซึ่งผลจากกรณีนี้ทำให้จำนวนผู้ได้รับพักการลงโทษมีความแตกต่างกัน ประเทศที่กำหนดให้เป็นลัทธิเช่นนี้ เมื่อนักโทษมีคุณสมบัติเข้าตามหลักเกณฑ์ก็จะได้รับพักการลงโทษจึงมีจำนวนผู้ได้รับพักการลงโทษมาก แต่กรณีที่เป็นประโยชน์แม้ว่า นักโทษมีคุณสมบัติเข้าตามหลักเกณฑ์ หากทางเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยก็จะไม่ได้รับพักการลงโทษ ทำให้มีผู้ได้รับพักการลงโทษเป็นจำนวนน้อย นอกจากนี้ผลที่ตามมาคือ วิธีดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพักการลงโทษ ในประเทศสหรัฐอเมริกา การพิจารณาให้พักการลงโทษจะต้องมีกระบวนการนิติธรรมทางอาญาด้วย โดยเฉพาะการเพิกถอนการพักการลงโทษซึ่งศาลสูงกำหนดไว้ว่า ต้องมีกระบวนการนิติธรรมทางอาญาในการพิจารณา ถึงแม้ว่าในประเทศไทย การเพิกถอนการพักการลงโทษจะนำเรื่องการฝ่าฝืนเงื่อนไขมาพิจารณา เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่กระบวนการนิติธรรมทางอาญาจะมีได้มีการนำมาใช้กับการพักการลงโทษแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการพิจารณาหรือการเพิกถอนการพักการลงโทษ ประเทศไทย การให้พักการลงโทษเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการพิจารณาให้พักการลงโทษ และมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ เมื่อทางฝ่ายบริหารพิจารณาแล้วหากนักโทษไม่พอใจก็ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ใด ๆ ได้อีก แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกา นักโทษสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการพักการลงโทษได้ นอกจากนั้นนานาประเทศให้อำนาจคณะกรรมการพักการลงโทษในการอนุมัติพักการลงโทษ และกำหนดเงื่อนไขพิเศษได้ แต่ในประเทศไทยผู้มีอำนาจอนุมัติให้พักการลงโทษและกำหนดเงื่อนไขพิเศษ คือ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ส่วนเรื่องการคุ้มครองผู้ได้รับพักการลงโทษ จะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศจะให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองผู้ได้รับพักการลงโทษเป็นอย่างยิ่ง พนักงานคุมประพฤติจึงเป็นบุคคลสำคัญ แต่ในประเทศไทยการคุ้มครองผู้ได้รับพักการลงโทษก็ยังไม่ได้ก้าวหน้าดังเช่นของต่างประเทศ และมีลักษณะของการควบคุมมากกว่าการดูแล มีลักษณะให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่มากกว่าตัวผู้ได้รับพักการลงโทษ หรือแม้แต่ระบบจำแนกผู้ได้รับพักการลงโทษในประเทศไทยก็ไม่ได้จัดให้มีดังเช่นประเทศญี่ปุ่น หรือสหรัฐอเมริกา นอกจากข้อแตกต่างดังกล่าวแล้ว ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายพักการลงโทษ ประเทศส่วนใหญ่กำหนดเรื่องการพักการลงโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เช่นประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ไม่ได้กำหนดเรื่องเวลาพักการลงโทษไว้ แต่ในประเทศไทยมีการบัญญัติเวลาของการพักการลงโทษไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ด้วย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีและผลเสียดังที่ได้กล่าวมาแล้ว