

บทที่ ๖

หลักเกณฑ์กฎหมายคุมประพฤติผู้ใหญ่ในประเทศไทย

กฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการคุมประพฤติมีอยู่ ๒ ฉบับ คือ

๑. ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖, ๕๗ และ ๕๘
๒. พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา

พ.ศ. ๒๕๒๒

หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายอาญาทั้ง ๓ มาตราจะว่าด้วยเรื่องการรอกการกำหนดโทษและการรอกการลงโทษตลอดจนเงื่อนไขคุมความประพฤติ ผลของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขกรณีการทำผิดขึ้นใหม่ และกรณีที่ได้กระทำผิดขึ้นใหม่

ส่วนพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ ๓ นั้น จะบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติและวิธีดำเนินการคุมประพฤติ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือโดยที่มาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงวิธีการคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดไว้ให้อำนาจศาลที่จะปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัว โดยศาลพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่ให้รอกการกำหนดโทษไว้หรือกำหนดโทษแต่รอกการลงโทษไว้และกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดนั้น สมควรมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ตลอดจนวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ เพื่อให้ประมวลกฎหมายอาญามีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์

หลักเกณฑ์การสั่งคุมความประพฤติ

บทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลสั่งคุมความประพฤติไว้คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรค ๑ ดังมีใจความว่า "ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษ

จำคุกไม่เกิน ๒ ปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมา แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพและสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอกการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอกการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้"

ดังนั้น การสั่งคุมความประพฤติผู้กระทำผิดจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

๑. ความผิดที่กระทำลงนั้นมีโทษจำคุก
 ๒. ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี
 ๓. ผู้กระทำผิดไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หากเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน จะต้องเป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
 ๔. ศาลเห็นสมควรให้รอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษโดยคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม สภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานี
 ๕. ระยะเวลาการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษจะต้องไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลพิพากษา
 ๖. ภายในระยะเวลาการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษ ศาลจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้
- เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการคุมประพฤติตามกฎหมายไทยจะมีขอบเขตการใช้ดังนี้

๑. การคุมประพฤติจะใช้กับคดีที่มีโทษจำคุกเท่านั้น คดีที่มีโทษอื่น ๆ เช่น กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน ไม่อาจใช้วิธีการคุมความประพฤติกับผู้กระทำผิดได้ การคุมประพฤตินี้ประวัติดูความเป็นมาว่าเป็นวิธีการที่พัฒนามาในฐานะที่เป็นรูปแบบของทางเลือกแทนการจำคุก แต่ตามเหตุผลแล้วการคุมประพฤติก็น่าจะใช้เป็นทางเลือกแทนการลงโทษทุกรูปแบบ ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลในตัวใด ๆ ที่จะจำกัดวิธีการคุมประพฤติโดยมีบทบัญญัติกฎหมายให้ใช้เฉพาะกับความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างเดียว (United Nations 1951 : 6) สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ได้มีการขยายขอบเขตการใช้วิธีการคุมประพฤตรวมถึงคดีที่มีโทษปรับด้วย แต่เมื่อพิจารณาจุดเจตนารมณ์ของมาตรา ๕๖ จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้มุ่งเน้นเกี่ยวกับการรอกำหนดโทษหรือการรอกำหนดโทษเป็นมาตรการหลัก และได้บัญญัติให้การรอกำหนดโทษหรือการลงโทษมีเฉพาะโทษจำคุก เป็นความประสงค์ของกฎหมายไม่ให้ผู้กระทำผิดที่ยังไม่เคยได้รับโทษจำคุก ต้องรับผลร้ายจากโทษจำคุก โดยยังมีโอกาสกลับตัวได้ ส่วนโทษอย่างอื่นไม่มีเหตุผลที่จะรอ (จิตติ ดิงศรัทีย ๒๕๒๕ : ๑๐๔๒) ดังนั้นเมื่อการคุมประพฤติเป็นมาตรการประกอบดังกล่าว จึงไม่อาจใช้กับคดีที่มีโทษอย่างอื่นได้ ทั้ง ๆ ที่การคุมประพฤติน่าจะนำไปใช้ทดแทนโทษอย่างอื่นได้ เพราะหลักการคุมประพฤติจะเป็นเรื่องของการแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดี

๒. ความผิดที่ได้กระทำไปต้องไม่ร้ายแรง ซึ่งศาลกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี และจะเป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญา หรือโทษตามกฎหมายอื่นก็ได้ จิตติ ดิงศรัทีย (๒๕๒๕ : ๑๐๔๓) ให้ความเห็นไว้ว่า ถ้าเป็นความผิดที่ควรต้องรับโทษสูงกว่านั้น ก็แสดงว่าผู้กระทำมีจิตใจชั่วร้ายมากเกินที่จะให้โอกาสกลับตัว ทั้งต้องคำนึงถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงของชุมชน จากความผิดที่ควรกำหนดโทษสูงกว่า ๒ ปีนั้นด้วย ไม่ควรให้โอกาสพ้นจากการลงโทษไปได้

ระดับความรุนแรงของโทษจำคุก เป็นตัวกำหนดว่าการคุมประพฤติน่าจะนำไปใช้ในคดีได้หรือไม่ ในระบบคุมประพฤตินั้นอาจมีข้อจำกัดในเรื่องประเภทความผิด โดยกฎหมาย

จะระบุว่าความผิดใดที่ห้ามคุมประพฤติ เช่น ระบบคุมประพฤติ เคนยา ห้ามใช้วิธีคุมประพฤติ ในความผิดฐานจรจัด เมาสูรา ทำร้ายร่างกาย ครอบครองสุรา แต่ตามกฎหมายคุมประ-
 พฤติของไทยเพิ่งเล็งในเรื่องระดับความรุนแรงของโทษจำคุกว่า หากลงโทษจำคุกไม่เกิน
 ๒ ปีแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นคดีความผิดประเภทใดก็ตาม ก็สามารถ ใช้วิธีการคุมประพฤติได้
 ดังนั้นบรรดาความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน ๒ ปี หรือแม้เกิน ๒ ปี แต่หากโทษ
 ในที่สุดที่ศาลจะลงนั้นไม่เกิน ๒ ปี หรือคดีที่มีโทษขั้นต่ำตั้งแต่ ๒ ปีขึ้นไป ก็อยู่ในข่ายที่สามารถ
 ใช้วิธีการคุมความประพฤติได้ ดังตัวอย่าง ความผิดฐานต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายอาญา
 เช่น ความผิดต่อเจ้าพนักงาน ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ของผู้อื่น ตามมาตรา ๒๑๗
 ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ตามมาตรา ๒๓๖ และ ๒๓๗ ความผิดฐานอนาจาร ตาม
 มาตรา ๒๓๘, ๒๓๙ ความผิดต่อชีวิตบางกรณี เช่น ทำร้ายผู้อื่นถึงตายโดยไม่มีเจตนาฆ่า
 ตามมาตรา ๒๔๐ ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ตามมาตรา ๒๔๑ ความผิดต่อ
 ต่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์บางมาตรา เช่น ลักทรัพย์ รังราวทรัพย์ กรรโชกทรัพย์
 ริดเอาทรัพย์ ฯลฯ หรือความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษจำคุก เช่น พระราชบัญญัติยา
 เสพติดให้โทษ พระราชบัญญัติการพนัน พระราชบัญญัติอาวุธปืน ฯลฯ

๓. จะต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่
 เป็นโทษในความผิดฐานประมาทหรือลหุโทษ กฎหมายมุ่งที่จะให้โอกาสผู้ที่ไม่เคยมีประวัติการ
 ต้องโทษจำคุกมาก่อน ไม่ว่าจะต้องโทษจำคุกตามกฎหมายใดหรือล่วงเลยมานานเป็น เวลา
 เท่าใดก็ตาม ซึ่งเป็นการตัดโอกาสบุคคลที่มีประวัติการต้องโทษจำคุก (เว้นแต่กรณีมีการ
 ออกกฎหมายล้างมลทิน แต่ก็ไม่มีเวลาแน่นอนว่าจะออกกฎหมายเช่นนี้เมื่อใด) ตามประมวล
 กฎหมายอาญาญี่ปุ่น มาตรา ๒๕ ได้มีขีดจำกัดระยะเวลาไว้คือ หากเคยต้องโทษจำคุกมา
 แล้วและระยะเวลาล่วงเลยไปไม่น้อยกว่า ๕ ปี ก็มีสิทธิได้รับการคุมประพฤติ

ที่ว่ารับโทษจำคุกมาก่อนน่าจะหมายความว่า ก่อนศาลพิพากษาในคดีนี้ว่าจะรอ
 การลงโทษ ตามมาตรา ๕๖ นี้หรือไม่ คงไม่หมายความว่าก่อนกระทำความผิดในคดีนี้ เพราะ

ความสำคัญอยู่ที่ขณะศาลพิพากษาว่าจะรอกการลงโทษหรือไม่รอนี้ ผู้นั้นเคยถูกจำคุกมาบ้างหรือไม่ การได้รับโทษนี้หมายความว่าต้องได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาจริง ๆ จะเป็นได้รับโทษครบตามคำพิพากษาหรือได้รับแต่เพียงบางส่วนก็ตาม แต่ว่าถ้าเป็นแต่เพียงศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แล้วไม่ได้รับโทษจริง ๆ เลย เช่นหนีไปจนพ้นเวลาที่จะลงโทษ ก็ไม่ถือว่าได้รับโทษจำคุกมาแล้ว การชังก่อนพิพากษาไม่ใช่จำคุก แม้ศาลจะออกหมายจำคุกระหว่างอุทธรณ์ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๔ ถ้าคำพิพากษานั้นได้เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังก็ไม่ถือว่าได้รับโทษจำคุกมาแล้ว เพราะเมื่อไม่มีคำพิพากษาให้ลงโทษ โทษจำคุกก็มีไม่ได้

นอกจากนี้ศาลไม่มีหน้าที่ต้องสอบถามจำเลยว่าเคยต้องโทษมาจริงหรือไม่ เมื่อมีผู้กล่าวหาอ้างขึ้นมา สมควรสอบสวนไต่ถาม ศาลก็จะสอบสวนไต่ถามตามทางการ แต่หาใช้วิธีที่ศาลจะแสเสาะหาเรื่องขึ้นเองไม่ โดยเฉพาะเมื่อไม่มีฝ่ายใดกล่าวอ้างขึ้นว่าจำเลยเคยต้องโทษ ศาลก็จะไม่มีอะไรซักถาม แม้จะปรากฏขึ้นภายหลังว่าจำเลยที่ศาลพิพากษาให้รอกการลงโทษนั้นเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนแล้ว ก็ไม่มีทางที่ศาลนั้นเองจะแก้คำพิพากษาในภายหลังได้ (จิตติ ดิงศวิทย์ ๒๕๒๕ : ๑๐๔๔ - ๑๐๔๗) ในเรื่องนี้ประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น มาตรา ๒๖ และ ๒๖ - ๒ ยอมให้มีการเพิกถอนคำพิพากษาได้ หากปรากฏในภายหลังว่าผู้นั้นเคยต้องโทษจำคุกมาก่อน

๔. ศาลมีการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษ โดยจะต้องอ้างเหตุต่าง ๆ ในมาตรา ๕๖ ซึ่งได้บัญญัติเหตุที่ศาลควรคำนึงไว้หลายประการ ซึ่งอาจต้องคำนึงถึงเหตุใดเหตุเดียวหรือหลายเหตุรวมกันด้วยก็ได้ แล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป

เหตุที่กฎหมายระบุไว้ได้แก่

- อายุของผู้กระทำความผิด เช่น บุคคลอยู่ระหว่างการศึกษาระทำความผิดโดยขาดความยั้งคิดชั่วขณะ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๙, ๔๓๐/๒๕๐๕)

- ประพฤติของผู้กระทำความผิด เช่น เคยประกอบกรรมที่มีผลมาอาชวະมาก่อน
- เป็นปกติ
- ความประพฤติ หมายความว่า การปฏิบัติตัวเป็นปกติในปัจจุบันของผู้นั้น เช่น เป็นผู้มีความประพฤติดี (คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๗๔/๒๕๐๑) หรืออยู่ในศีลในธรรมอันดี หรือเป็นคนอันธพาล (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๘/๒๕๐๐)
 - สติปัญญา หมายความว่า การกระทำความผิดเพราะโง่เงาเขลาเบาปัญญา รู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือหลงเข้าใจว่าไม่เป็นความผิด (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๕/๒๔๗๑ และ ๒๕๕/๒๔๗๑)
 - การศึกษาอบรมของผู้กระทำความผิด เช่น บุคคลอยู่ระหว่างศึกษา (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๒๙, ๔๓๐/๒๕๐๕) หรือหมายความว่า ระดับการศึกษาอบรมของผู้นั้น
 - สุขภาพของผู้กระทำความผิด ถ้าจะต้องรับโทษอาจเป็นอันตรายร้ายแรง
 - ภาวะแห่งจิต หมายความว่า ผู้ที่จิตบกพร่อง แต่ไม่ถึงขนาดที่จะยกเว้นโทษตามมาตรา ๖๕, ๖๖ เป็นต้น เช่น สามเณรฆริยาตายเพราะวิกลจริต แต่ยังสามารถรู้ผิดชอบอยู่บ้าง (คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๖๒/๒๕๐๘) กระทำความผิดเพราะบันดาลโทสะ หรือขาดความยั้งคิดไปชั่วขณะ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๘๘/๒๕๖๙)
 - นิสัยของผู้กระทำความผิด คือ ความประพฤติจนเคยชิน เช่น ตามปกติเป็นพาลเกเรหรือเคารพสิทธิของผู้อื่น แต่มีเหตุกระทำความผิดขึ้นโดยบังเอิญ เป็นต้น เช่น ลักเงินในกระเป๋าที่เจ้าของทำตก เมื่อถูกจับได้ก็คืนให้ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑๙/๒๕๐๒)
 - อาชีพและสิ่งแวดล้อมอาจเป็นมูลเหตุแห่งการกระทำความผิดได้อย่างหนึ่ง เช่น การทำงานมั่วสุมในที่ที่มีการกระทำความผิดเสมอ ๆ เพื่อนฝูงและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ร้ายหรือไม่ เป็นต้น

- สภาพความผิด หมายความว่าถึงฐานความผิดประกอบด้วยพฤติการณ์และมูลแห่งแห่งการกระทำความผิด ซึ่งเป็นเหตุที่ควรเห็นใจผู้กระทำความผิด เช่น กระทำตามหน้าที่ แต่เกินเหตุไปโดยความหวังดีต่อทางราชการ ไม่ได้มีความประสงค์ชั่วร้าย (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๐/๒๔๘๒)

- เหตุอื่นอันควรปราณี เป็นข้อความที่ให้อำนาจศาลอย่างกว้างขวางที่จะรอการลงโทษในกรณีที่มีเหตุไม่ควรให้ผู้กระทำความผิดเข้าไปปะปนในแหล่งผู้ร้ายเก่า และให้โอกาสกลับตัวเสียใหม่ (จิตติ ดิงศรัทีย ๒๕๒๕ : ๑๐๔๔ - ๑๐๕๓)

๕. เมื่อศาลรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษแล้ว ก็จะปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัว โดยกำหนดระยะเวลาแต่ต้องไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลพิพากษา

๖. บทบัญญัติของมาตรา ๕๖ นี้ ที่ว่า "โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้" ไม่ได้เป็นการบังคับศาล ดังนั้นศาลสามารถที่จะรอการลงโทษได้โดยไม่ต้องคุมประพฤติ ในกรณีที่ศาลจะสั่งคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดรายใด ศาลก็สามารถทำได้ทันทีโดยเพียงเพิ่มเงื่อนไขคุมความประพฤติรวมไว้เท่านั้น

จากการที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งคุมประพฤตินอกคดีที่มีการรอการลงโทษ ปรากฏว่าตามสถิติคดีอาญาเฉลี่ย ๓ ปี นั่นคือ พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๒๔ จากจำนวนผู้กระทำความผิดที่ได้รับการรอการลงโทษทั้งหมด ๑๖, ๕๖๑ คน เป็นผู้ที่ได้รับการรอการลงโทษเพียงอย่างเดียวแล้วปล่อยตัวไปเสีย ๑๔, ๔๒๓ คน หรือร้อยละ ๘๗ ส่วนผู้ที่ได้รับการรอการลงโทษและคุมความประพฤติมีจำนวนเพียง ๒,๑๓๘ คน หรือร้อยละ ๑๓ ดังในตารางที่ ๑ คือ

ตารางที่ ๑

สถิติคดีอาญาเฉลี่ย ๓ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๒๔

	คดี	คน
คดีอาญาที่เสร็จไป	๗๑,๙๓๘	๑๒๘,๘๘๑
ศาลสั่งรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษ	๑๑,๒๒๖	๑๖,๕๖๑
- คดีที่ไม่มีการคุมประพฤติ	๘,๔๕๖	๑๔,๔๒๓ (ร้อยละ ๘๗)
- คดีที่มีการคุมประพฤติ	๑,๗๘๐	๒,๑๓๘ (ร้อยละ ๑๓)

ที่มา : ศาลอาญา ศาลแขวงพระนครเหนือ ศาลแขวงพระนครใต้ ศาลแขวงธนบุรี

ตามสถิติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าศาลใช้มาตรการคุมประพฤติในอัตราส่วนที่น้อยมาก ในเรื่องนี้ได้มีการทำวิจัยในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ เรื่อง บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ที่ควรแก้ไข การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของบุคคลทั่วไปว่ามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่เพียงไร และสมควรแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ให้มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ศาลต้องคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่หรือไม่ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยมี ๒ กลุ่มคือ กลุ่มผู้มีอาชีพเกี่ยวกับกฎหมายและประชาชนทั่วไป กับกลุ่มประชาชนทั่วไปในภาคเหนือ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตและต้นตอของการเผยแพร่ยาเสพติดให้โทษ ผลจากการวิจัยสรุปได้ดังนี้คือ

๑. ศาลในกรุงเทพมหานครไม่นิยมใช้วิธีการคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ โดยมีสาเหตุเนื่องมาจาก

หลักเกณฑ์การสืบเสาะและพินิจ

การคุมประพฤติเป็นวิธีการที่ยึดหลักการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเพื่อมาแก้ไขเป็นรายบุคคล กระบวนการคัดเลือกอาจอยู่ในรูปแบบที่ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเลือกเองโดยพิเคราะห์จากข้อมูลต่าง ๆ ที่อยู่ในสำนวนคดี เช่น จากคำฟ้อง คำให้การ ซึ่งผู้เสนอข้อมูลเหล่านี้ย่อมเสนอแต่ข้อมูลที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนนั่นคือ โจทก์จะเสนอข้อเท็จจริงในทางที่เป็นผลร้ายต่อจำเลย เพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลย ส่วนจำเลยก็จะอ้างถึงแต่คุณความดีที่ตนมีอยู่ เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาในทางที่เป็นคุณ ดังนั้นข้อมูลเหล่านี้จึงยังเป็นที่น่าสงสัยว่าเป็นความจริงเพียงใด อีกรูปแบบหนึ่งของการคัดเลือกก็คือการสืบเสาะและพินิจ นั่นคือมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเกี่ยวกับประวัติ บุคลิกนิสัยและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทางสังคมของผู้กระทำผิด แล้วทำรายงานเสนอต่อศาลเพื่อประกอบดุลพินิจในการคัดเลือกว่าผู้ใดสมควรได้รับการคุมประพฤติ

Dressler (1959 : 102) กล่าวว่า กระบวนการคัดเลือกถือเป็นกระบวนการขั้นแรกของงานคุมประพฤติ เพราะการคัดเลือกอย่างเลวจะมีผลทำให้การควบคุมสอดส่อง และการแก้ไขผู้กระทำผิดเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ และยังก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมต่อสังคมอีกด้วย นั่นคือจะต้องมีการคัดเลือกกันอย่างพิถีพิถันว่าผู้กระทำผิดแต่ละรายเหมาะสมที่จะใช้วิธีการแก้ไขอย่างไร ดังนั้นลักษณะของการคัดเลือกโดยมีการสืบเสาะและพินิจจะทำให้สามารถคัดเลือกผู้กระทำผิดได้อย่างรอบคอบยิ่งกว่าการที่ศาลจะเป็นผู้คัดเลือกเองโดยพิจารณาจากสำนวนคดีเพียงอย่างเดียว

ก. ผู้มีอำนาจสั่งสืบเสาะและพินิจ

ระบบคุมประพฤติบางแห่งเช่นของญี่ปุ่น ไม่มีขั้นตอนการสืบเสาะและพินิจ แต่ระบบคุมประพฤติของไทยได้เปิดโอกาสให้ศาลใช้ประโยชน์จากการสืบเสาะและพินิจได้โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑ ดังมีใจความว่า "ในคดีที่ไม่ปรากฏว่าจำเลยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ไม่ว่าเวลาใดก่อนมีคำพิพากษา ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงาน

คุมประพฤตีสืบเสาะและพินิจ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของจำเลย ตลอดจนสภาพความผิดและเหตุอื่นอันควรปราณี พร้อมทั้งความเห็นตามมาตรา ๖ (๓) แล้วรายงานต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาได้" วรรคสอง "เมื่อศาลได้รับรายงานและความเห็นตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นสมควรศาลมีอำนาจเรียกพนักงานคุมประพฤติ หรือจำเลยมาสอบถาม หรือสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะพินิจข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้"

มาตรา ๑๑ นี้ ให้อำนาจศาลสั่งพนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะและพินิจ พร้อมทั้งทำรายงานเสนอต่อศาลก่อนมีคำพิพากษา ดังนั้นจึงเป็นดุลพินิจอิสระของศาลที่จะสั่งหรือไม่ก็ได้ หากไม่สั่งศาลก็มีอำนาจในการสั่งคุมประพฤติได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรค ๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ข. อำนาจและหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ

เมื่อศาลมีคำสั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะและพินิจแล้ว กระบวนการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำเลยทั้งทางด้านส่วนตัว ทางสังคม และสภาพแวดล้อมจึงเริ่มขึ้น มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติฯ ได้ให้พนักงานคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) สืบเสาะและพินิจเรื่องอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของจำเลย ตลอดจนสภาพความผิด และเหตุอื่นอันควรปราณีตามที่ศาลสั่ง เพื่อรายงานต่อศาล
- (๒) สั่งตัวจำเลยให้แพทย์ตรวจเกี่ยวกับสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ
- (๓) ทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับความสามารถของจำเลยว่าจะปรับปรุงแก้ไขหรือฟื้นฟูตนเองได้เพียงใดหรือไม่ ตลอดจนความต้องการของจำเลยเกี่ยวกับวิธีการคุมความประพฤติ

นอกจากนี้มาตรา ๗ ยังบัญญัติว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานคุมประพฤติมีอำนาจดังต่อไปนี้อีกด้วยคือ

(๑) เข้าไปในสถานที่ที่จำเลยหรือผู้ถูกคุมความประพฤติอาศัยหรือทำงาน หรือมีความเกี่ยวข้องกับจำเลยในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และสอบถามบุคคล ซึ่งอยู่ในสถานที่นั้นเกี่ยวกับกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๖

ในกรณีมีความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกถึงพระอาทิตย์ขึ้น พนักงานคุมประพฤติกระทำได้อีกเมื่อมีคำสั่งของศาล

(๒) เรียกบุคคลที่สามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ มาพบ และสอบถามหรือปฏิญาณตน และให้ถ้อยคำ

(๓) สั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสิ่งวัตถุหรือเอกสารอันจะใช้เป็นพยานหลักฐานเกี่ยวกับกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๖

บทบัญญัติทั้ง ๒ มาตราดังกล่าวไว้วางขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติไว้ เพราะการรวบรวมข้อเท็จจริงโดยละเอียดเกี่ยวกับจำเลยนั้นไม่เพียงแต่สอบตัวจำเลยแต่เพียงผู้เดียว ยังต้องสอบถามจากบุคคลที่มีความใกล้ชิดหรือเกี่ยวข้องกับจำเลย ได้แก่บุคคลในครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง ครูอาจารย์ นายจ้าง หรือบุคคลอื่นที่สามารถให้ความรู้เกี่ยวกับจำเลยได้ อีกทั้งในการดำเนินงานยังจะต้องไปตรวจสอบสภาพแวดล้อมของจำเลยซึ่งอาจเป็นบ้าน สถานที่ทำงานหรือที่ที่จำเลยมีความเกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบความเป็นอยู่ของสิ่งแวดล้อมและสังคมอันอาจมีอิทธิพลชักจูงจำเลยในการกระทำผิด หรือมีอิทธิพลต่อความประพฤติและความรู้สึกนึกคิดจำเลย การรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ทางประวัติส่วนตัว และทางสังคมของจำเลยดังกล่าวอาจจะทำโดยเรียกบุคคลที่สามารถให้ข้อเท็จจริงมาพบพนักงานคุมประพฤติกี่ได้ และในกรณีที่จะต้องอาศัยพยานวัตถุหรือพยานเอกสาร พนักงานคุมประพฤติกี่สามารถสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งวัตถุหรือเอกสารนั้นให้พนักงานคุมประพฤติกี่ได้

เมื่อพนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะและพินิจเสร็จแล้ว จะต้องทำรายงานเสนอต่อศาล พร้อมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับความสามารถของจำเลยว่าจะปรับปรุงแก้ไขหรือฟื้นฟูตนเองได้เพียงใดหรือไม่ ข้อเสนอแนะของพนักงานคุมประพฤติน่าจะอยู่ในรูปการเสนอจำคุก หรือรอการลงโทษไว้แล้วปล่อยตัวไปหรือให้ศาลใช้มาตรการคุมประพฤติ

ข้อนำสังเกตุอีกประการหนึ่งก็คือ ในรายงานของพนักงานคุมประพฤติจะต้องระบุความต้องการของจำเลยเกี่ยวกับวิธีการคุมความประพฤติไว้ เนื่องจากการคุมประพฤตินี้ หลักการที่ว่าไม่ใช่เป็นมาตรการบังคับการใช้วิธีคุมประพฤติมีความสำคัญอยู่ที่การยอมรับโดยสมัครใจของจำเลยอันเกี่ยวกับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เขาจะต้องปฏิบัติตาม พื้นฐานของความสำเร็จในการใช้มาตรการคุมประพฤตินั้นขึ้นอยู่กับความตกลงใจของจำเลยที่จะละเว้นการกระทำผิดกฎหมาย และให้ความร่วมมือกับพนักงานคุมประพฤติ (United Nations 1951 : 5)

แต่มีข้อนำคิดอยู่ว่า ในกรณีที่พนักงานคุมประพฤติได้สอบถามจำเลยว่าต้องการวิธีการคุมความประพฤติหรือไม่ แต่จำเลยปฏิเสธไม่ยอมรับวิธีการดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ศาลจะใช้มาตรการจัดการกับจำเลยอย่างไร ในตัวบทกฎหมายไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด คงเปิดให้เป็นดุลพินิจของศาลในการที่จะกำหนดวิธีการจัดการกับจำเลย แต่หากพิจารณาถึงหลักการและจุดมุ่งหมายของงานคุมประพฤติแล้วจะเห็นว่าเป็นวิธีการที่มุ่งจะเข้าช่วยเหลือแก้ไขผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล โดยศึกษาหาวิธีการแก้ไขให้เหมาะสมและตรงกับปัญหาที่แต่ละรายประสบ แทนที่จะปล่อยผู้กระทำผิดให้กลับสู่สังคมโดยไม่มี การแก้ไข ซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่สังคมอีก ดังนั้นเมื่อจำเลยแสดงเจตนาปฏิเสธไม่ยอมรับการแก้ไขช่วยเหลือ หากศาลยังคงสั่งใช้วิธีการคุมความประพฤติ ซึ่งเป็นวิธีการที่จำต้องอาศัยความตกลงใจของจำเลยที่จะยอมรับและปฏิบัติตามเงื่อนไข อีกทั้งความตกลงใจดังกล่าวยังเป็นพื้นฐานของความสำเร็จในการแก้ไขฟื้นฟูแล้ว ก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าวิธีการคุมประพฤตินั้นจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดแก่ตัวจำเลย แต่กลับจะเป็นอันตรายต่อสังคม เพราะจำเลยจะได้รับโอกาสกลับไปสู่สังคมเดิมของตนอีก หนทาง

ที่เหลืออยู่ของศาลน่าจะ เป็นการจำคุกจำเลยเสียโดยใช้วิธีการแก้ไขในทัณฑสถานซึ่งเป็นวิธีที่จำเลยจำต้องถูกจำกัดอิสรภาพและรับการแก้ไขในอีกรูปแบบหนึ่งที่มีใช้การคุมประพฤติ

ค. ระยะเวลาการสืบเสาะและพินิจ

มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติบัญญัติไว้ว่า "เมื่อศาลสั่งให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะและพินิจข้อเท็จจริงตามมาตรา ๑๑ ให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะและพินิจโดยไม่ชักช้า และให้ทำรายงานพร้อมกับความเห็นเสนอต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลสั่ง แต่ถ้าไม่อาจทำให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลจะอนุญาตให้ขยายเวลาต่อไปอีกเท่าที่จำเป็น แต่ไม่เกินสามสิบวันก็ได้"

ง. การรับฟังรายงานและความเห็น

ศาลมีอำนาจที่จะรับฟังรายงานและความเห็นของพนักงานคุมประพฤติตามมาตรา ๑๑ โดยไม่ต้องมีพยานบุคคลประกอบ แต่ถ้าศาลจะใช้รายงานและความเห็น เช่นว่านั้นเป็นผลร้ายแก่จำเลย ให้ศาลแจ้งข้อความเป็นผลร้ายนั้นให้จำเลยทราบ เมื่อจำเลยคัดค้านพนักงานคุมประพฤตินำพยานหลักฐานเข้าสืบประกอบรายงานและความเห็นก่อน และจำเลยมีสิทธิที่จะนำพยานหลักฐานมาสืบหักล้างได้ (มาตรา ๑๓ พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติฯ)

ในเรื่องขอบเขตของการรับฟังรายงานและความเห็นนี้ ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๘๓/๒๕๒๔ อธิบายไว้ว่า การที่ศาลสั่งให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะและพินิจจำเลย เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติความประพฤติ ตลอดจนสภาพสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับตัวจำเลยนั้น มิใช่เรื่องที่ศาลสั่งให้มีการสืบพยานเกี่ยวกับการกระทำที่โจทก์ฟ้องว่าเป็นความผิด แต่เป็นเรื่องสืบเสาะข้อเท็จจริงเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาโทษและวิธีการที่จะปฏิบัติต่อจำเลยเท่านั้น ถึงแม้ตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ มาตรา ๑๓ ศาลจะมีอำนาจรับฟังรายงานของพนักงานคุมประพฤติตามมาตรา ๑๑ โดยไม่ต้องมีพยานบุคคลประกอบก็ตาม แต่ก็ เป็นพยานสำหรับการพิจารณาเรื่องโทษและวิธีการที่จะดำเนินการต่อผู้กระทำผิดเท่านั้น หากพยานหลักฐานที่จะนำมาวินิจฉัยการกระทำที่ถูกฟ้องด้วยไม่สั่งนำข้อเท็จจริงจากรายงานของพนักงานคุมประพฤตินี้มาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้

คำพิพากษานี้ได้วางหลักไว้ว่า ข้อเท็จจริงในรายงานการสืบเสาะนั้น จะไม่นำไปใช้วินิจฉัยการกระทำของจำเลยว่าเป็นความผิดหรือไม่ แต่ข้อเท็จจริงเหล่านี้ จะใช้เป็นพยานสำหรับการพิจารณาเรื่องโทษ และวิธีการที่จะดำเนินการต่อผู้กระทำผิด เท่านั้น

เรื่องการรับฟังรายงานสืบเสาะว่าจะนำไปรับฟังได้ในชั้นใดของกระบวนการ พิจารณาคดีนั้น ได้มีการแบ่งแยกให้เห็นอย่างเด่นชัดในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีระบบการพิจารณาคดีอาญาแบบทวิภาค นั่นคือมีการแบ่งแยกวิธีพิจารณาออกเป็นสองส่วน ๆ อันเป็นกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างจากกระบวนการพิจารณาของประเทศภาคพื้นยุโรป ส่วนระบบการพิจารณาคดีอาญาของไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่คล้ายคลึงกับระบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรป อันมีประเทศเยอรมันนีและฝรั่งเศสเป็นต้นฉบับ นอกจากนี้ยังรวมเอาหลักกฎหมายวิธีพิจารณาของประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีเข้าไว้อีกด้วย

ระบบการพิจารณาคดีอาญาแบบทวิภาคนั้นแตกต่างไปจากระบบการพิจารณาภาคพื้นยุโรปในหลักการสำคัญคือ กระบวนการพิจารณาแบบทวิภาคนี้ต้องการให้มีภาคของการพิจารณาบางภาคที่ยอมรับเอาความเห็นในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยเกราะคุ้มครองจำเลยจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของรัฐบาล และให้มีภาคของการพิจารณาบางภาคที่ยอมรับเอาผลในทางปฏิบัติ เพื่อช่วยให้ความสะดวกแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายอยู่ด้วย แต่สำหรับระบบพิจารณาคดีอาญาภาคพื้นยุโรปนั้น เป็นระบบที่รวมเป็นเอกภาพ เป็นส่วนเดียวโดยตลอด

กระบวนการพิจารณาแบบทวิภาคได้แบ่งแยกออกเป็นการพิจารณาคดีความรับผิดชอบทางอาญาของจำเลย และการพิจารณาพิพากษา สำหรับการพิจารณาคดีความรับผิดชอบทางอาญาของจำเลยนั้น ศาลจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่อาจพิสูจน์ถึงการกระทำผิดตามฟ้องของจำเลย การพิสูจน์ในขั้นนี้เป็นการพิสูจน์ถึงการกระทำ และเจตนาชั่วร้ายของจำเลยว่าเพียงพอตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้หรือไม่ พยานหลักฐานที่จะนำมาสืบในขั้นนี้จะต้องเกี่ยวข้องกับประเด็น ส่วนขั้นตอนการพิจารณาพิพากษานั้นมีเป้าหมายในเชิงทฤษฎี ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลทางสังคมศาสตร์เป็นหลักสำคัญ การพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานในขั้นนี้ จำเลย

จะไม่ได้รับการคุ้มครอง และถูกตัดสิทธิขั้นมูลฐานที่เคยได้รับในชั้นพิจารณาความรับผิด พยานหลักฐานที่นำมาเสนอ แม้ข้อเท็จจริงจะไม่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดี ยกตัวอย่าง เช่น คำพยานอันเกี่ยวเนื่องกับบุคคลิกภาพและภูมิหลังของจำเลยนั้น จะนำมาสืบในชั้นพิพากษานี้ได้ โดยมีเหตุผลว่าวิธีพิจารณาที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีอาญานั้น มักจะเป็นเสมือนเครื่องกีดขวางต่อการนำข้อมูลต่าง ๆ ทางสังคมศาสตร์มาเสนอต่อศาล ถ้าศาลถูกจำกัดอำนาจที่จะใช้วิธีการต่าง ๆ ในชั้นนี้เสียแล้วย่อมก่อให้เกิดความยากลำบาก และความสับสนแก่กระบวนการพิพากษานี้ได้ ส่วนกฎเกณฑ์แห่งการรับฟังพยานหลักฐานนั้น ยิ่งแตกต่างออกไปจากกระบวนการพิจารณาความรับผิดมากขึ้นไปอีก เพราะเหตุว่าจำต้องมี การรับฟังพยานบอกเล่าในชั้นนี้ ยกตัวอย่างเช่น รายงานการสืบเสาะและพินิจ ส่วนใน การสืบพยานนั้น พยานส่วนใหญ่ในชั้นนี้จะเป็นพยานความคิดเห็น เช่นถามว่าพยานเห็นว่า จำเลยนี้เท่าที่ได้รู้จักมาเป็นคนอย่างไร เป็นต้น ซึ่งแตกต่างไปจากกระบวนการพิจารณาความ รับผิดมาก เพราะพยานความคิดเห็นนั้นจะนำมาสืบได้ก็แต่ในบางกรณีเท่านั้น และพยานว่าด้วย บุคคลิกภาพและภูมิหลังของจำเลยที่ต้องห้ามในชั้นพิจารณาความรับผิด กลับถือว่ามีความสำคัญ อย่างยิ่งในชั้นพิพากษานี้ (อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ ๒๕๒๑ : ๔๓๕-๔๕๐)

แม้ระบบพิจารณาคดีอาญาของไทยจะไม่ได้แบ่งออกเป็นส่วน ๆ ดังเช่นใน อเมริกา แต่จากคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๘๓/๒๕๒๔ ดังกล่าวก็ได้วางหลักเกณฑ์การรับฟัง รายงานสืบเสาะดังเช่นระบบการพิจารณาแบบทวีภาค

จ. วิเคราะห์หลักเกณฑ์การสืบเสาะและพินิจ

จากการที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ทั้งการสั่งคุมประพฤติ และการสั่ง สืบเสาะและพินิจเป็นดุลพินิจของศาล ซึ่งตามหลักการแล้วการที่จะสั่งคุมประพฤติควรจะใช้ควบคู่กันไปกับการสืบเสาะและพินิจ ดังนั้น สภาพในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นคือ ศาลจะสั่งคุม ประพฤติไปเลยทีเดียวเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีการสั่งสืบเสาะและพินิจ ดังจะเห็นได้จาก สถิติของสำนักงานคุมประพฤติกลางตั้งแต่เปิดดำเนินงานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นมา เมื่อ คำนวณยอดรวมคดีที่ศาลได้สั่งสืบเสาะและพินิจแล้ว จะมีทั้งหมด ๕,๙๑๙ คดี แต่คดีที่ศาล สั่งคุมประพฤติมี ๑๓,๔๔๕ คดี (ตารางที่ ๒ และตารางที่ ๓) แสดงให้เห็นว่าศาลได้สั่ง คุมความประพฤติผู้กระทำผิดเป็นจำนวนมากโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการสืบเสาะและพินิจ

ตารางที่ ๒

คดีที่ศาลมีคำสั่งให้สำนักงานคุมประพฤติกลางสืบเสาะและกึ่งคดีปี พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๒๗

ปี พ.ศ. ประเภทความผิด	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	รวม	
						มค.-กย.	จำนวน	ร้อยละ
พรบ.ยาเสพติด	๓๘	๘๐	๑๘๕	๙๐๕	๑,๕๕๖	๑,๒๘๕	๓,๙๐๘	๖๖.๐๐
พรบ.การพนัน	๑	-	๓	๓	๔	๑๐	๒๑	๐.๕
เกี่ยวกับทรัพย์สิน	๓๐	๕๙	๑๓๒	๙๑	๖๖	๙๙	๕๐๗	๘.๖
พรบ.อาชญากรรม	๒๑	๗๘	๖๘	๓๓	๑๒	๒๐	๒๓๒	๓.๙
ทำร้ายร่างกาย	๗	๕๐	๕๕	๖๐	๓๕	๖๐	๒๖๖	๔.๕
ขลุมนทอสู	-	๑	๑๒	๒	๓	๘	๒๖	๐.๕
ประเภทอื่น ๆ	๘	๒๖	๓๖	๔๙	๕๒	๙๕	๒๖๕	๔.๕
รวม	๑๑๗	๓๕๗	๕๑๖	๑,๖๙๓	๑,๖๕๐	๑,๕๙๖	๕,๙๑๙	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำนักงานคุมประพฤติกลาง

ตารางที่ ๓

คดีที่ศาลพิพากษาให้สำนักงานคุมประพฤติกลางคุมความประพฤติ ผู้กระทำผิด ปี พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๒๗

ปี พ.ศ. ประเภทความผิด	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
พรบ.ยาเสพติด	๑๔๙	๑๖๖	๑,๖๕๒	๒,๙๐๘	๓,๐๕๔	๑,๘๙๓	๙,๘๑๒	๗๒.๖
พรบ.การพนัน	๑๑๖	๓๕๘	๔๗๕	๖๒๗	๑๕๒	๑๕๘	๑,๙๑๖	๑๔.๒
เกี่ยวกับทรัพย์สิน	๒๕	๗๓	๑๐๙	๗๗	๘๘	๗๗	๔๕๙	๓.๓
พรบ.อาวุธปืน	๑๕	๒๐	๓๕	๑๘	๑๕	๙	๑๑๐	๐.๘
ทำร้ายร่างกาย	๓	๕๓	๙๘	๑๓๘	๑๑๘	๑๐๗	๕๐๗	๓.๘
ขลุมนต่อสู	-	๘	๕๕	๑๒	๙๑	๙	๑๗๕	๑.๓
ประมาท	๒	๕	๓๓	๖๕	๕๙	๙๙	๒๖๒	๑.๙
อื่น ๆ	๑๑	๑๙	๕๓	๗๖	๘๐	๓๖	๒๗๕	๒.๐
รวม	๓๒๐	๖๙๒	๒,๔๙๙	๓,๙๒๐	๓,๖๘๖	๒,๓๗๘	๑๓,๕๙๕	๑๐๐.๐

ที่มา : สำนักงานคุมประพฤติกลาง

นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดช่องให้อำนาจสั่งสืบเสาะหรือไม่ก็ได้แล้ว สำหรับท่าทีของศาล เองก็มีส่วนสำคัญที่ใช้วิธีการนี้น้อยคือ

๑. เนื่องจากงานคุมประพฤตินี้เป็นมาตรการที่เพิ่งนำมาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังเป็นเวลาไม่นาน ผลงานจึงยังไม่เป็นที่แพร่หลาย ข้อบกพร่องนี้สามารถแก้ไขได้หลายวิธีเช่น ในการอบรมหรือสัมมนาผู้พิพากษา ก็ควรมีหลักสูตรเกี่ยวกับระบบงานคุมประพฤติ ซึ่งจะช่วยให้ศาลได้ทราบถึงหลักการและแนวความคิดตลอดจนวิธีการดำเนินงานคุมประพฤติ และประโยชน์ของการคุมประพฤติ ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้ศาลได้รับความรู้เกี่ยวกับระบบคุมประพฤติทั้งด้านทฤษฎีและการปฏิบัติงาน ยังจะทำให้ศาลและหน่วยงานคุมประพฤติดูมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่การร่วมมือและประสานงานกัน

๒. ผู้พิพากษาบางท่านมีความคิดเห็นว่า การสืบเสาะและพินิจจะทำให้การตัดสินคดีล่าช้าเพราะต้องรอรายงานจากพนักงานคุมประพฤติ และหากในตอนสิ้นปีก็จะทำให้คดีค้างข้ามปีก็เป็นห่วงจำเป็นที่มิได้ประกันตัวอาจจะถูกขังไว้นาน ต่อกรณีนี้ โสภณ รัตนการ (๒๕๒๖ : ๕๔-๕๕) ได้ชี้แจงไว้อย่างน่าฟังว่า "ตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติฯ มาตรา ๑๒ พนักงานคุมประพฤติจะต้องเสนอรายงานต่อศาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง แม้จะขอเลื่อนส่งรายงานไปได้ก็ไม่เกิน ๓๐ วัน โดยปกติพนักงานคุมประพฤติก็นำรายงานให้ทันภายใน ๑๕ วัน เพราะฉะนั้นการที่ศาลมีคำสั่งให้สืบเสาะและพินิจคงไม่ทำให้คดีล่าช้าไปมากนัก อาจจะตัดสินภายใน ๓ วันไม่ได้ อาจจะต้องเลื่อนไปอีก ๑๕ วัน แต่ก็ไม่น่าจะเป็นเรื่องเสียหายอะไรมาก เพราะว่ากลับจะทำให้ศาลได้ข้อมูลที่ถูกต้อง และทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิพากษาคดีได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น แม้ว่าจะทำให้ศาลตัดสินคดีไม่ได้ทันที ต้องเลื่อนไปค้างบ้างตอนสิ้นปี กระทั่งยุติธรรมก็ได้ถือเป็นเรื่องเสียหายเรื่องสลักสำคัญ ถ้าคำนึงถึงความถูกต้องความเป็นธรรม และประโยชน์ที่ได้แก่ตัวจำเลยและสังคมที่จะได้รับแม้จำเลยจะถูกขังไว้ไม่ได้ปล่อยชั่วคราว และทำให้คดีตัดสินคดีล่าช้าไปบ้าง แต่เมื่อคำนึงถึงผลดีผลเสียแล้วก็น่าจะมีการสืบเสาะและพินิจ ซึ่งความจริงเรื่องการตัดสินคดีนั้นในแต่ละคดีไม่เหมือนกัน แนวความคิดในการลงโทษสมัยใหม่ก็คือว่า ต้องลงโทษจำเลยให้เหมาะสมกับตัวจำเลยแต่ละคน ไม่ใช่เหมาะสม

สมกับคดีโดยมองในแง่ตัวจำเลยมากกว่าในเรื่องประเภทหรือชนิดของคดี หรืออีกนัยหนึ่ง ต้องหัดคิดคดีโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมเฉพาะคดีให้มาก เรื่องเวลาที่ใช้ในแต่ละคดีอย่าไปคำนึงให้มากจนเกินไป จากการสำรวจความเห็นของผู้พิพากษาในกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่าผู้พิพากษาที่เคยส่งให้สืบเสาะและพินิจจำเลย มีความเห็นกันเป็นส่วนใหญ่ว่า รายงานการสืบเสาะและพินิจมีประโยชน์ต่อการที่ศาลจะใช้ดุลพินิจในการพิพากษาเพราะ ได้ข้อมูลที่ยังไม่ทราบเกี่ยวกับจำเลยอีกมาก"

ผลกระทบจากการที่ศาลสั่งคุมประพฤติโดยไม่ผ่านการกลั่นกรองว่าจำเลยสมควร ได้รับการคุมประพฤติหรือไม่นั้น ก่อให้เกิดความยุ่งยากไม่เพียงแต่ในการดำเนินงานควบคุม สอดส่องของพนักงานคุมประพฤติเท่านั้น แต่ยังกระทบถึงผลสำเร็จของการคุมประพฤติอีกด้วย นั่นคือ

๑. ปรากฏว่าคดีที่ผ่านการสืบเสาะมาแล้วนั้นจะประสบความสำเร็จยิ่งกว่าคดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ นั่นคืออัตราความล้มเหลวของคดีที่ศาลสั่งคุมประพฤติโดยไม่สั่งให้มีการสืบเสาะก่อนนั้นจะสูงยิ่งกว่าคดีที่มีการสืบเสาะแล้วจึงคุมประพฤติ โดยปรากฏจากสถิติที่มีการท่วิจัยเป็นเวลา ๓ ปี ดังนี้

๑.๑ จากผลของการคุมความประพฤติในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ปรากฏว่า ผู้ถูกคุมความประพฤติที่ผ่านกระบวนการสืบเสาะมาก่อนสามารถพ้นจากการคุมความประพฤติไปด้วยดีในอัตราร้อยละ ๘๖.๓ ส่วนผู้ที่ไม่ผ่านกระบวนการสืบเสาะมาก่อน สามารถพ้นจากการคุมความประพฤติด้วยดีในอัตราร้อยละ ๘๓.๐ (ดูตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔

ผลการคุมความประพฤติในปี พ.ศ.๒๕๒๒

ผลการคุม ฐานความผิด	พ้นคุมฯ ด้วยดี	ผิด เงื่อนไข	ติดคุกใน คดีใหม่	ตาย	ไม่เคย มาเลย	ยังคุมฯ อยู่	รวม
ยาเสพติดให้โทษ							
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๑๘	๒	๒	๑	-	-	๒๓
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๗๑	๑๙	๑๑	๔	๒๑	-	๑๒๖
รวม	๘๙	๒๑	๑๓	๕	๒๑	-	๑๔๙
พรบ.การพนัน							
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	-	-	-	-	-	-	-
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๑๐๙	๔	๒	๑	-	-	๑๑๖
รวม	๑๐๙	๔	๒	๑	-	-	๑๑๖
ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน	๑๒	๒	๑	-	-	-	๑๕
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๕	๓	๑	-	๑	-	๑๐
รวม	๑๗	๕	๒	-	๑	-	๒๕
เกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย							
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๓	-	-	-	-	-	๓
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๙	-	-	-	-	-	๑๒
รวม	๑๒	-	-	-	-	-	๑๒
ความผิดอื่น ๆ							
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๑๑	-	-	-	-	-	๑๑
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๖	-	๑	-	-	-	๗
รวม	๑๗	-	๑	-	-	-	๑๘
รวมคดีทั้งหมด							
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๔๔	๔	๓	๑	-	-	๕๒
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๒๐๐	๒๖	๑๕	๕	๒๒	-	๒๖๘
รวม	๒๔๔	๓๐	๑๘	๖	๒๒	-	๓๒๐

ที่มา : สำนักงานคุมประพฤติกลาง

๑.๒ จากผลของการคุมความประพฤติในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ปรากฏว่า ผู้ถูกคุมความประพฤติที่ผ่านกระบวนการสืบเสาะมาก่อน สามารถพ้นจากการคุมความประพฤติไปด้วยดีในอัตราร้อยละ ๙๐.๑ ส่วนผู้ที่ไม่ผ่านกระบวนการสืบเสาะมาก่อน สามารถพ้นจากการคุมความประพฤติด้วยดีในอัตราร้อยละ ๘๕.๖ (ดูตารางที่ ๕)

ตารางที่ ๕

ผลการคุมความประพฤติในปี พ.ศ. ๒๕๒๓

ผลการคุม ฐานความผิด	พ้นคุมฯ ด้วยดี	ผิด เงื่อนไข	คิดคุกใน คดีใหม่	ตาย	ไม่เคย มาเลย	ยังคุม อยู่	อื่น ๆ	รวม
ยาเสพติดให้โทษ								
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๓๑	๑	๓	-	-	-	๑	๓๖
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๘๐	๒๐	๑๑	๑	๑๗	-	๑	๑๓๐
รวม	๑๑๑	๒๑	๑๔	๑	๑๗	-	๒	๑๖๖
พรบ.การพนัน								
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๑	๑	-	-	-	-	-	๒
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๓๒๑	๒๔	๓	๒	๖	-	-	๓๕๖
รวม	๓๒๑	๒๕	๓	๒	๖	-	-	๓๕๘
ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์								
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๒๔	-	๓	๑	-	-	-	๒๘
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๒๕	๓	๕	๑	๕	-	๑	๔๕
รวม	๔๙	๓	๘	๒	๕	-	๑	๗๓
เกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย								
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๑๗	-	๑	-	-	-	-	๑๘
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๓๔	๔	๑	-	-	-	-	๓๙
รวม	๕๑	๔	๒	-	-	-	-	๕๗
ความผิดอื่น ๆ								
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๒๓	-	๑	๑	-	-	-	๒๕
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๙	๓	๑	๑	๑	-	-	๑๖
รวม	๓๒	๓	๑	๑	๑	-	-	๓๘
รวมคดีทั้งหมด								
คดีที่ผ่านการสืบเสาะ	๙๖	๒	๓	๒	-	-	๑	๑๐๓
คดีที่ไม่ผ่านการสืบเสาะ	๕๖๙	๕๙	๒๐	๔	๒๙	-	๒	๕๙๖
รวม	๕๖๕	๖๑	๒๓	๖	๒๙	-	๓	๖๙๒

ที่มา : สำนักงานคุมประพฤติกลาง

๑.๓ จากผลของการคุมความประพฤติในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ปรากฏว่า ผู้ถูกคุมความประพฤติที่ผ่านกระบวนการสืบเสาะมาก่อน สามารถพ้นจากการคุมความประพฤติไปด้วยดี ในอัตราร้อยละ ๘๒.๔ ส่วนผู้ที่ไม่ผ่านกระบวนการสืบเสาะมาก่อน พ้นจากการคุมความประพฤติไปด้วยดี ในอัตราร้อยละ ๗๗.๔ (ดูตารางที่ ๖)

ตารางที่ ๖

ผลการคุมประพฤติในปี พ.ศ. ๒๕๒๔

ผลการคุม ฐานความผิด	พ้นคุม	ผิด เงื่อนไข	จำคุก คดีใหม่	ตาย	ไม่เคย มาเลย	ยังคงคุมฯ อยู่	อื่น ๆ	รวม
ยาเสพติด								
ผ่านการสืบเสาะ	๔๖	๑๕	๑๓	๔	๖	๖	-	๙๐
ไม่ผ่าน	๙๒๕	๒๒๒	๑๖๕	๑๔	๑๗๖	๓๗	๑๓	๑,๕๕๒
รวม	๙๗๑	๒๓๗	๑๗๘	๑๘	๑๘๒	๔๓	๑๓	๑,๖๔๒
การพนัน								
ผ่านการสืบเสาะ	๒	-	-	-	-	-	-	๒
ไม่ผ่าน	๔๑๗	๒๗	๑	๓	๑๓	๑๒	-	๔๗๓
รวม	๔๑๙	๒๗	๑	๓	๑๓	๑๒	-	๔๗๕
เกี่ยวกับทรัพย์สิน								
ผ่านการสืบเสาะ	๕๐	๑	๔	๒	-	-	๑	๕๘
ไม่ผ่าน	๓๕	๔	๗	-	๓	๓	-	๕๒
รวม	๘๕	๕	๑๑	๒	๓	๓	๑	๑๑๐
เกี่ยวกับร่างกาย								
ผ่านการสืบเสาะ	๔๑	๓	-	-	-	๔	๑	๔๙
ไม่ผ่าน	๑๑๔	๑๐	๒	๑	๑	๘	-	๑๓๖
รวม	๑๕๕	๑๓	๒	๑	๑	๑๒	๑	๑๘๕
ความผิดอื่น ๆ								
ผ่านการสืบเสาะ	๓๖	-	-	-	-	-	-	๓๖
ไม่ผ่าน	๓๙	๕	๓	-	๑	๒	๑	๕๑
รวม	๗๕	๕	๓	-	๑	๒	๑	๘๗
รวมคดีทั้งหมด								
ผ่านการสืบเสาะ	๑๗๕	๑๙	๑๗	๖	๖	๑๐	๒	๒๓๕
ไม่ผ่าน	๑,๕๓๐	๒๖๘	๑๗๘	๑๘	๑๙๔	๖๒	๑๔	๒,๒๖๔
รวม	๑,๗๐๕	๒๘๗	๑๙๕	๒๔	๒๐๐	๗๒	๑๖	๒,๔๙๙

ที่มา : สำนักงานคุมประพฤติกลาง

๒. เมื่อคดีไม่มีการสืบเสาะ ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับประวัติทั้งทางส่วนตัว และทางสังคมที่ปรากฏแก่ศาล จึงไม่ได้รับการตรวจสอบว่าเท็จจริงเพียงใด ในกรณีนี้ จำเลยแจ้งชื่อและที่อยู่ปลอม เมื่อศาลสั่งคุมประพฤติ แต่จำเลยกลับหลบหนีไม่ยอมไปพบ พนักงานคุมประพฤติ หรือแม้ไปพบก็ยังคงแสดงความเป็นเท็จเกี่ยวกับตนเองเพื่อที่จะ หลบหนีจากการควบคุมสอดส่อง พนักงานคุมประพฤติก็ไม่อาจติดตามหาตัวได้ ผลก็คือการ คุมประพฤติไม่อาจนำไปใช้กับผู้นั้นได้ แต่ผู้นั้นได้กลับเข้าไปสู่สังคมอีกครั้งหนึ่งโดยไม่มีการ ควบคุมและปรับปรุงแก้ไข สังคมก็ตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการกระทำผิด ของผู้นั้นอีก

๓. ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วางข้อจำกัดไว้ว่าจำเลยที่ เคยมีประวัติการต้องจำคุกมาก่อน (ยกเว้นโทษจำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดหุลโทษ) จะไม่มีสิทธิได้รับการคุมความประพฤติ ทั้งนี้โดยยึดหลักการหนึ่ง ของการคุมประพฤติที่ว่า การคุมประพฤติเป็นวิธีการที่นำมาปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดแทนการจำคุก เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ผู้กระทำผิดต้องโทษจำคุกอันจะเป็นตราประทับติดตัวไปตลอดชีวิต ใน ระหว่างคุมความประพฤตินั้นผู้กระทำผิดก็ต้องพยายามแก้ไขตนเองโดยได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากพนักงานคุมประพฤติโดยคาดหมายไว้ว่า ผู้กระทำผิดมีความตั้งใจที่จะปรับปรุงแก้ไขตนเอง และโทษจำคุกที่ยังไม่ได้เป็นมลทินติดตัวนั้นก็จะเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งให้ผู้ กระทำผิดประพฤติตนเป็นพลเมืองดี ไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก แต่สำหรับผู้ที่เคยต้อง โทษจำคุกมาแล้ว วิธีการเช่นนี้ย่อมจะไม่เป็นผล

เมื่อประวัติการต้องโทษจำคุกเป็นเงื่อนไขที่ต้องห้ามมิให้ศาลสั่งคุมความประพฤติ อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแล้ว ข้อความจริงที่ว่าจำเลยเคยต้องโทษ จำคุกมาก่อนหรือไม่จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาเลือกใช้มาตรการการปฏิบัติต่อจำเลยที่ เหมาะสม การสืบเสาะจะมีบทบาทเป็นอย่างมากในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม กับมาตรการแก้ไขต่าง ๆ ไม่เพียงแต่เพื่อใช้การคุมประพฤติอย่างเดียว ยังหมายรวมถึง การใช้วิธีการจำคุก การรอกการกำหนดโทษ หรือการรอกการลงโทษซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพของ แต่ละคดี กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจะช่วยให้ศาลหัดตัดสินใจพิพากษาคดีได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น ในการสืบเสาะและพินิจของพนักงานคุมประพฤติ การตรวจสอบว่า จำเลยเคยมีประวัติการทำผิดมาอย่างไรบ้างนั้น เป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ และปรากฏว่าจำเลย จำนวนมากที่มีประวัติการทำผิดมาก่อน แต่ไม่ปรากฏประวัติการทำผิดดังกล่าวที่กองทะเบียนประวัติอาชญากร กรมตำรวจ อันเป็นสถาบันที่เก็บรวบรวมประวัติการทำผิดของผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาลงโทษมาแล้ว กลับเป็นความสามารถของพนักงานคุมประพฤติที่ได้รับมอบหมายให้ทำการสืบเสาะและพินิจจำเลยที่สามารถสืบหาประวัติการทำผิดของจำเลยได้จากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ได้ประวัติการต้องโทษจำคุกจากเรือนจำ การสอบถามบุคคลในครอบครัว หรือผู้เกี่ยวข้องใกล้ชิด จนสามารถแสดงหลักฐานแก่ศาลได้ว่าจำเลยในคดีนั้น ๆ ได้เคยถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุกมาแล้ว

ข้อสนับสนุนในเรื่องนี้คือ ได้มีการศึกษาในสำนักงานคุมประพฤติกลางเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยสำรวจข้อมูลจากคดีที่ศาลมีคำสั่งให้สืบเสาะจำนวน ๔๔๓ คดี ซึ่งพบว่า ในจำนวนนี้จำเลยเคยมีประวัติการทำผิดมาก่อน รวมทั้งหมด ๔,๘๖๗ ครั้ง โดยได้ประวัติจากกองทะเบียนประวัติอาชญากร ๑,๗๕๗ ครั้ง หรือร้อยละ ๓๖.๑ ส่วนที่เหลือจำนวน ๓,๑๑๐ ครั้ง หรือร้อยละ ๖๓.๙ เป็นประวัติการทำผิดที่พนักงานคุมประพฤติสามารถสืบหา มาได้จากการสืบเสาะ

เมื่อพิจารณาจากประโยชน์ของการสืบเสาะที่ช่วยให้ศาลได้ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับจำเลย สามารถพิพากษาคดีได้อย่างเหมาะสม หากเป็นการสั่งคุมประพฤติ ก็จะได้ผู้ถูกคุมความประพฤติที่มีใจเป็นผู้ที่ต้องห้ามตามกฎหมายในอันที่จะได้รับประโยชน์จากการคุมประพฤติ เป็นผู้ที่มีสมัครใจและกระตือรือร้นในการที่จะปรับปรุงแก้ไขตนเองเพื่อไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่สังคมอีก แม้อันกรณีที่ศาลเห็นควรไม่สั่งคุมประพฤติ ศาลก็สามารถกำหนดมาตรการอื่นที่เหมาะสมได้ นอกจากนี้พนักงานคุมประเวดียังสามารถศึกษาข้อมูลในรายงานสืบเสาะเพื่อวางแผนการแก้ไขผู้ถูกคุมความประพฤติ ตลอดจนเป็นแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยได้เป็นอย่างดี ยิ่งกว่านั้นหากมีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ในการแก้ไขผู้กระทำผิด ก็อาจโอนใช้รายงานสืบเสาะเป็น เอกสารในการวางแผนแก้ไขผู้กระทำผิดโดยหน่วยงานอื่นไม่ต้องค้นหาและตรวจสอบข้อมูลกันใหม่อีก

แต่ตามระบบคุมประพฤติของไทย แม้กฎหมายจะบัญญัติให้มีขั้นตอนการสืบเสาะ แต่ศาลกลับสั่งคุมประพฤติผู้กระทำผิดเป็นจำนวนมากโดยไม่มีการกลั่นกรองความเหมาะสมเสียก่อน ก่อให้เกิดผลเสียหายหลายประการซึ่งไม่เพียงแต่จะกระทบถึงผลสำเร็จของงานคุมประพฤติอย่างเดียว แต่ยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมเพราะศาลได้ปล่อยผู้ที่ไม่สมควรที่จะได้รับโอกาสให้กลับเข้าสู่สังคมโดยที่ศาลน่าจะเลือกใช้วิธีการอื่นแทน หากเพียงแต่ศาลได้รับทราบข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้องยิ่งขึ้น จึงน่าจะมีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสืบเสาะและพินิจ โดยเปลี่ยนหลักการจากการที่กฎหมายให้ดุลพินิจศาลในการที่จะสั่งสืบเสาะหรือไม่ก็ได้ มาเป็นให้ศาลสั่งสืบเสาะและพินิจเสียแต่มีการจำกัดประเภทคดีไว้ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากพนักงานคุมประพฤติมีจำนวนน้อย

หลักเกณฑ์การควบคุมและสอดส่อง

การควบคุมและสอดส่องมีความหมายมากกว่าเพียงการให้โอกาสอีกครั้งหนึ่ง แต่จะมีการให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกคุมความประพฤติเป็นรายบุคคล การใช้วิธีการแก้ไขก็ต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาของผู้กระทำผิด เช่น ใช้วิธีจิตบำบัดกับผู้ที่มีปัญหาทางจิต การส่งผู้ที่ติดยาเสพติดไปเข้าสถานบำบัดรักษายาเสพติด การให้ทำงานบริการชุมชน เป็นต้น ในการควบคุมและสอดส่องจะมีเงื่อนไขให้ผู้ถูกคุมความประพฤติจะต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขเหล่านี้จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับสภาพการณ์ของแต่ละคดีโดยมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และปกป้องสังคมอีกทั้งยังต้องมีมาตรการจัดการในกรณีที่ผู้ถูกคุมความประพฤติทำผิดเงื่อนไข หรือไปกระทำผิดซ้ำใหม่

ก. ผู้รับผิดชอบในการควบคุมและสอดส่อง

พนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ดำเนินการคุมความประพฤติเมื่อศาลมีคำสั่งให้คุมความประพฤติผู้กระทำผิด ดังที่พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติฯ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด แต่ให้รอการกำหนดโทษไว้หรือกำหนดโทษแต่ให้รอการลงโทษไว้ และกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติจำเลยตามประมวล

กฎหมายอาญา ให้ศาลแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบ เพื่อดำเนินการคุมความประพฤติ ตามที่ศาลกำหนด"

การดำเนินงานในชั้นตอนนี้ พนักงานคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖ พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติฯ คือ

(๔) สอดส่อง สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ และชักชวนผู้ถูกคุมความ ประพฤติ ในเรื่องความประพฤติ และการประกอบอาชีพ

(๕) สอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด

(๖) ทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับความประพฤติ การประกอบอาชีพ และพฤติการณ์ของผู้ถูกคุมความประพฤติ เพื่อเสนอต่อศาล

(๗) ทำหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการคุมความประพฤติตามที่ศาลเห็นสมควร

ตามระบบคุมประพฤติของไทยนี้ยังไม่มีการใช้พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร ดังเช่นระบบคุมประพฤติในประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ พนักงานคุมประพฤติของไทยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการคุมประพฤติทุกขั้นตอน ตั้งแต่การสืบเสาะและทำรายงาน ตลอดจนกระทั่งการควบคุมและสอดส่อง พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครในประเทศญี่ปุ่น เป็นผู้ที่มิบทบาทอย่างมากในการควบคุมสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติ เพราะจะทำหน้าที่ ติดต่อดูแล ให้ความช่วยเหลือตลอดระยะเวลาคุมความประพฤติ พนักงานคุมประพฤติจะ เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงในคดีก็ต่อเมื่อมีปัญหายุ่งยากในการควบคุมสอดส่อง

การควบคุมและสอดส่องตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พนักงานคุมประพฤติ จะทำหน้าที่เป็นผู้คอยช่วยเหลือ ดูแลความประพฤติ และการประกอบอาชีพของผู้ถูกคุม- ความประพฤติ เปรียบเสมือนกับเป็นที่เลี้ยงคอยประคับประคองให้ผู้ถูกคุมความประพฤติ ดำเนินชีวิตไปในทางที่ถูกต้อง ในเวลาเดียวกันก็จะสอดส่องดูว่าผู้ถูกคุมความประพฤติ ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้โดยพนักงานคุมประพฤติได้ยึดหลักการ

๓ ประการคือ การควบคุมสอดส่อง การบริการ และการให้คำแนะนำ นอกจากนี้ พนักงานคุมประพฤติยังต้องทำรายงานเกี่ยวกับความเป็นไปของการคุมประพฤติที่ศาลทราบ สำหรับหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับการคุมความประพฤติที่ศาลเห็นสมควรให้ทำ เช่นกรณีตามมาตรา ๗๔ กฎหมายให้อำนาจศาลแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานอื่นใด เพื่อคุมประพฤติเด็ก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าพนักงานคุมประพฤติซึ่งตามปกติจะคุมประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ แต่ศาลสั่งให้ทำการคุมประพฤติเด็กได้

ข. เงื่อนไขในการคุมความประพฤติ

มาตรา ๕๖ วรรค ๒ ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขไว้ว่าเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดนั้น ศาลอาจกำหนดข้อเดียวหรือหลายข้อ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานที่ศาลระบุไว้เป็นครั้งคราว เพื่อเจ้าพนักงานจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นควรในเรื่อง ความประพฤติและการประกอบอาชีพ

(๒) ให้ฝึกหัด หรือทำงานอาชีพเป็นกิจจะลักษณะ

(๓) ให้ละเว้นการคบหาสมาคม หรือการประพฤติใดอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดเช่นเดียวกันนั้นอีก

บทบัญญัตินี้กล่าวไว้อย่างชัดแจ้งว่า ในการคุมความประพฤตินั้น ศาลสามารถกำหนดเงื่อนไขในคดีหนึ่ง ๆ ก็ข้อก็ได้ แต่ศาลถูกผูกมัดให้กำหนดเงื่อนไขที่อยู่ภายในขอบเขตของเงื่อนไข ๓ ประการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๖ นี้เท่านั้น

ค. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข

เงื่อนไขที่ศาลกำหนดนั้นอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาต่อมาเพราะเหตุว่าพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องแก่การควบคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนแปลงไป และศาลเห็นควรให้มีการแก้ไข ดังที่มาตรา ๕๖ วรรคสุดท้ายประมวลกฎหมายอาญา

บัญญัติว่า "เงื่อนไขตามที่ศาลได้กำหนดตามความในวรรคก่อนนั้น ถ้าภายหลังความปรากฏแก่ศาลตามคำขอของผู้กระทำความผิด ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้นั้น ผู้อนุบาลของผู้นั้น พนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานว่าพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องแก่การควบคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดเสียก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขข้อใดตามที่กล่าวในวรรคก่อนที่ศาลยังมีได้กำหนดไว้เพิ่มเติมขึ้นอีกก็ได้"

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือเพิกถอนเงื่อนไขนี้ก็เพื่อที่จะปรับปรุงเงื่อนไขให้เหมาะสมกับพฤติการณ์การคุมความประพฤติในแต่ละคดี ในกรณีที่ไม่มีความจำเป็นที่จะคุมความประพฤติต่อไป ศาลมีอำนาจที่จะสั่งยกเลิกการคุมความประพฤติหรือไม่ ในข้อนี้เพื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุมประพฤติซึ่งต้องการจะปรับปรุงแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับตนเป็นพลเมืองดี โดยกำหนดระยะเวลาในการแก้ไขฟื้นฟูไว้เมื่อมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าการคุมประพฤติในคดีนั้นไม่มีความจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นอย่างเพราะผู้ถูกคุมความประพฤติสามารถฟื้นฟูตนเองได้ การคุมประพฤติต่อไปไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือมีเหตุผลควรอย่างอื่น ศาลอาจสั่งยกเลิกการคุมความประพฤติก่อนสิ้นระยะเวลาก็ได้

ระบบคุมประพฤติของญี่ปุ่นได้บัญญัติหลักเกณฑ์ให้มีการปล่อยก่อนครบกำหนดเนื่องจากคดีส่วนใหญ่ศาลสั่งคุมประพฤติได้เป็นระยะเวลาอันนานมากคือตั้งแต่ ๒-๔ ปี และปรากฏบ่อยครั้งว่าจะเป็นการไร้ประโยชน์และมีแต่ความเสียหายหากยังคงดำเนินการควบคุมสอดส่อง และให้ความช่วยเหลือตลอดจนกระทั่งครบกำหนดระยะเวลาโดยไม่คำนึงถึงความก้าวหน้าของผู้ถูกคุมความประพฤติ อำนาจในการสั่งปล่อยก่อนครบกำหนดนั้นเป็นของฝ่ายบริหาร มิใช่ศาล

ง. การสิ้นสุดการคุมประพฤติ

การคุมประพฤตินี้สิ้นสุดลงในกรณีต่อไปนี้

๑. กรณีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ ประมวลกฎหมายอาญาว่า "เมื่อความปรากฏแก่ศาลเอง หรือความปรากฏตามคำแถลงของพนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานว่า ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่ศาลกำหนดตามมาตรา ๕๖ ศาลอาจตั้งเดือนผู้กระทำความผิด หรือจะกำหนดการลงโทษที่ยังไม่ได้กำหนดหรือลงโทษซึ่งรอไว้นั้นก็ได้"

ตามบทบัญญัติดังกล่าว ศาลมีทางเลือก ๒ ทางคือ อาจเพียงตั้งเดือน เพราะเห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น ยังไม่เป็นเหตุอันควรให้ต้องสั่งเพิกถอนการคุมประพฤติ แต่หากผู้คุมคุมความประพฤติไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไข ซึ่งเห็นได้ว่าการคุมประพฤติไม่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้นั้นอีกต่อไป ศาลก็จะกำหนดการลงโทษที่ยังไม่ได้กำหนดหรือลงโทษซึ่งรอไว้ อันมีผลทำให้การคุมประพฤติสิ้นสุดลง

๒. กรณีทำความผิดขึ้นใหม่ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ วรรค ๑ ประมวลกฎหมายอาญาว่า "ถ้าภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาได้กระทำความผิดอันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกสำหรับความผิดนั้น ให้ศาลที่พิพากษาคดีหลังกำหนดโทษที่รอการกำหนดไว้ในคดีก่อนบวกเข้ากับโทษในคดีหลัง หรือบวกโทษที่รอการลงโทษไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง แล้วแต่กรณี"

หลักเกณฑ์การสิ้นสุดของการคุมประพฤติในกรณีนี้เกิดขึ้น เมื่อผู้คุมคุมความประพฤติได้กระทำความผิดขึ้นใหม่ ในระหว่างระยะเวลาการคุมความประพฤติ (ยกเว้นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และในความผิดใหม่นั้นศาลได้พิพากษาลงโทษจำคุกพร้อมทั้งมีการกำหนดโทษที่รอการกำหนดไว้ในคดีก่อนบวกเข้ากับโทษในคดีหลัง หรือบวกโทษที่รอการลงโทษไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง ดังนั้น เมื่อการรอการกำหนดโทษหรือการรอการลงโทษในคดีก่อนนั้นได้ถูกเปลี่ยนเป็นโทษจำคุกไป การคุมประพฤติซึ่งเป็นมาตรการประอบกี่ยวมสิ้นสุดตามไปด้วย

๓. กรณีรบกกำหนดระยะเวลาคุมประพฤติ มาตรา ๕๘ วรรค ๒ ประมวลกฎหมายอาญานับบัญญัติว่า "แต่ถ้าภายในเวลาที่ศาลได้กำหนดตามมาตรา ๕๖

ผู้ที่มีได้กระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคแรก ให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษหรือถูกลงโทษในคดีนั้น แล้วแต่กรณี" นั่นคือหากผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ได้กระทำความผิดขึ้นใหม่ที่จะเป็นเหตุให้การคุมประพฤตีสิ้นสุดลงก่อนระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อครบกำหนดระยะเวลาคุมประพฤติแล้ว การคุมประพฤตีก็นับสิ้นสุดลง

๔. กรณีผู้ถูกคุมความประพฤติตาย ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า "โทษให้เป็นอนระงับไปด้วยความตายของผู้กระทำความผิด" เมื่อโทษจำคุกที่ได้รับการรอกการกำหนดหรือการรอกการลงโทษระงับไป การคุมประพฤตที่เป็นมาตรการประกอบก็ย่อมระงับไปด้วย

จ. วิเคราะห์หลักเกณฑ์การควบคุมและสอดส่อง

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและสอดส่องนี้ ปรากฏในกฎหมายไทย: เป็นครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาดับปัจจุบัน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยมีบทบัญญัติให้อ่านาสศาลกำหนดเงื่อนไข เพื่อคุมความประพฤติจำเลยที่ศาลรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษไว้ ตลอดจนบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีเปลี่ยนแปลงแก้ไขเงื่อนไข กรณีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข และกรณีทำผิดขึ้นใหม่ แต่ในทางปฏิบัติศาลไม่เคยกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติเลย มีแต่รอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษแล้วปล่อยตัวจำเลยไป ไม่มีการติดตามดูแลแก้ไขตลอดจนกระทั่งครบกำหนดเวลารอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมและสอดส่อง

ต่อมาเมื่อได้จัดตั้งสำนักงานคุมประพฤติกลางขึ้น โดยมีหน้าที่ดำเนินงานคุมประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติในประมวลกฎหมายอาญาฯ ได้นำมาบังคับใช้ ผลปรากฏว่ากฎเกณฑ์บางประการที่บัญญัติไว้เป็นเวลา กว่า ๒๐ ปี มาแล้วนั้นไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดอีกด้วย นั่นคือเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและวัตถุประสงค์ของหลักการคุมประพฤติ

เรื่องเงื่อนไขในการคุมความประพฤติตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรค ๒ ประมวลกฎหมายอาญา ความมุ่งหมายของการคุมประพฤติก็น่าเพื่อคุ้มครองสังคมโดยการปรับสภาพของผู้กระทำผิด โดยวิธีการเข้าช่วยเหลือแก้ไขเป็นรายบุคคล การกำหนดเงื่อนไขในการคุมความประพฤติเพื่อให้ผู้ถูกคุมความประพฤติปฏิบัติตามนั้นถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำให้การคุมประพฤติบรรลุถึงจุดมุ่งหมายได้ ฉะนั้นในการกำหนดเงื่อนไขก็จะต้องพิจารณาสภาพผู้กระทำผิด โดยให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของผู้กระทำผิดแต่ละราย อีกทั้งเงื่อนไขจะต้องมีความสัมพันธ์กับความผิดที่ทำเพื่อป้องกันการกระทำความผิดที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

สำนักบริหารศาลสหรัฐได้วางมาตรฐานไว้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดเงื่อนไขไว้ ๕ ประการคือ

๑. เงื่อนไขจะต้องเกี่ยวพันกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด หรือการปกป้องสังคม
๒. เงื่อนไขจะต้องเป็นจริงและผู้กระทำผิดมีความสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข
๓. เงื่อนไขจะต้องชัดเจนและกระชับ
๔. เงื่อนไขจะต้องบังคับได้
๕. เงื่อนไขจะต้องไม่ก้าวท้าวชีวิตส่วนตัวของผู้กระทำผิดโดยไม่จำเป็น

แต่เงื่อนไขที่มีในมาตรา ๕๖ จำกัดไว้ ๓ ประการเท่านั้นคือ การให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพเป็นกิจจะลักษณะ และให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติที่จะนำไปสู่การกระทำผิดเดิมอีก ซึ่งจะเห็นได้ว่าเนื้อหาของเงื่อนไขเหล่านี้มีลักษณะจำกัดและคับแคบมาก อีกทั้งกฎหมายยังบังคับให้ศาลกำหนดเงื่อนไขในการจัดการกับผู้ถูกคุมความประพฤติให้อยู่ภายในขอบเขตของเงื่อนไขทั้ง ๓ ข้อนี้เท่านั้น อันเป็นเงื่อนไขที่มุ่งหมายเพื่อการควบคุมยิ่งกว่าการให้ความช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟู (ไสลเกษ วัฒนพันธุ์ ๒๕๒๗ : ๔๐)

จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ศาลจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทุกคนต้องไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ และจะกำหนดความถี่ของระยะเวลาการรายงานตัวไว้ ส่วนเงื่อนไขให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพ เป็นก็จะลักษณะ และเงื่อนไขให้ละเว้นการคบหาสมาคม หรือการประพฤติได้อันอาจนำไปสู่การกระทำผิด เช่นเดียวกันนั้นอีกนั้น เป็นเงื่อนไขที่ศาลสั่ง เฉพาะในบางคดีเท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าไม่เพียงแต่ความจำกัดของกฎหมายในเรื่องเงื่อนไข ในทางปฏิบัติของศาลเองก็ยังมีเงื่อนไขที่จำกัดลงไปอีก

ความจำกัดของบทกฎหมายดังกล่าวได้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพราะแม้จะมีวิธีการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไข ก็ไม่อาจนำมาใช้ได้เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ในกรณีที่นำมาใช้และผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ปฏิบัติตาม ก็ไม่มีบทบังคับลงโทษ

จากสถิติคดีที่ศาลสั่งคุมความประพฤติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๒๗ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๓,๔๕๕ คดี เป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษมากที่สุดคือ ๘,๘๐๒ คดี หรือร้อยละ ๗๒.๖ รองลงมาตามลำดับคือความผิดเกี่ยวกับการพนัน ๑,๕๑๖ คดี หรือร้อยละ ๑๑.๒ ความผิดเกี่ยวกับทำร้ายร่างกาย ๕๐๗ คดี หรือร้อยละ ๓.๘ และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ๔๔๕ คดี หรือร้อยละ ๓.๓ (ตารางที่ ๓)

ในคดีที่เกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษนั้น การกำหนดเงื่อนไขตามมาตรา ๕๖ เพียงให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ ห้ามการคบหาสมาคมกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ และห้ามเสพยาเสพติดให้โทษอีกต่อไปนั้นยังไม่เพียงพอ เพราะการรายงานตัวและการห้ามดังกล่าวไม่ใช่เป็นวิธีการแก้ไขอาการติดยาเสพติดให้โทษ การแก้ไขที่ถูกต้องก็คือ จะต้องส่งไปรักษายังสถานบำบัดรักษาการติดยาเสพติดให้โทษ และจะต้องเป็นมาตรการบังคับด้วย เพื่อบำบัดอาการติดยาเสพติดให้หมดไป

สำหรับผู้กระทำผิดคดีเกี่ยวกับการพนันนั้น จะเห็นได้ว่ามักจะเป็นผู้ที่ไม่เกรงกลัวต่อการเสียค่าปรับ และมีทัศนคติเกี่ยวกับการเสียค่าปรับว่าเป็นเพียงการสูญเสีย

เงินทองและในที่สุดคติกก็เสร็จไป ไม่มีความสำนึกหรือตั้งใจจริงที่จะ เลิก เล่นการพนัน การให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติเป็นเพียงภาระอย่างหนึ่ง การแก้ไขบุคคล เหล่านี้ควรจะมีทั้ง เพื่อให้เกิดความ เข็ดหลาบ และเพื่อประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ วิธีการแก้ไขโดยการให้ทำงานบริการชุมชนน่าจะนำมาใช้เป็นเงื่อนไขสำหรับผู้กระทำผิด คติเกี่ยวกับการพนันได้เป็นอย่างดี เช่น ทำงานบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่องค์การสาธารณสุข หน่วยราชการ ชุมชน หรือทำความสะอาดสถานที่สาธารณะโดยไม่มีค่าตอบแทน ในอังกฤษได้มีการนำวิธีการเช่นนี้ไปใช้โดยจะ ไม่ใช่กับผู้กระทำผิดที่มีปัญหา ยาเสพติด แต่จะใช้กับผู้ที่มีประวัติการทำงานดีมีที่อยู่นั่นเอง ผลปรากฏว่ามีผู้กระทำผิดจำนวนมาก เลือกที่จะทำงานอาสาสมัครต่อหลังจากพ้นกำหนดคุมประพฤติแล้ว (เพียร์ซ, ในรายงาน การสัมมนาทางวิชาการ ๒๕๑๔ : ๑๖-๑๗)

ส่วนผู้กระทำผิดในคดีอื่น ๆ เช่น ทำร้ายร่างกาย คติเกี่ยวกับทรัพย์สิน ประมาท ก็ต้องมีเงื่อนไขที่ควบคุมความประพฤติที่เหมาะสมนอกเหนือจากเงื่อนไขตาม มาตรา ๕๖ เช่น ห้ามครอบครอง พกพาอาวุธ ให้เข้ารับการวินิจฉัยและบำบัดรักษาโรค ทางกายหรือทางจิตในโรงพยาบาลหรือสถานบำบัดรักษา เป็นต้น

รูปแบบของเงื่อนไขนั้น ระบบคุมประพฤติของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา จะแบ่งเป็นเงื่อนไขทั่วไป ซึ่งใช้กับผู้ถูกคุมความประพฤติทุกราย เพราะเป็นการวาง ขอบเขตความประพฤติที่ควรเป็น ส่วนเงื่อนไขเฉพาะหรือเงื่อนไขพิเศษนั้นจะใช้โดย มีความมุ่งหมายเฉพาะกรณีเพื่อแก้ไขสถานการณ์หรือปัญหาเฉพาะอย่าง เช่น การจ่าย ค่าทดแทน การบำบัดรักษา ยาเสพติด การรักษาการติดสุรา เป็นต้น ซึ่งศาลจะเป็นผู้กำหนด เงื่อนไขที่เห็นว่าสมควรเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู ทำนองเดียวกับระบบคุมประพฤตินิวเจอร์ค ก็แบ่งแยกไว้เช่นนี้ ส่วนรูปแบบเงื่อนไขคุมประพฤติของญี่ปุ่นนั้น กฎหมายระบุไว้เพียง ๒ ประการคือ ประพฤติตัวดี และแจ้งให้ทราบล่วงหน้าในกรณีย้ายที่พักอาศัยหรือเดินทาง ท่องเที่ยวเกินกว่า ๑ เดือน เงื่อนไขทั้ง ๒ อย่างนี้กฎหมายบังคับให้ใช้กับผู้ถูกคุมความ ประพฤติทุกราย เป็นเงื่อนไขที่มีขอบเขตกว้างมาก เพราะสามารถครอบคลุมพฤติกรรม ต่าง ๆ ได้หมด เพียงแต่นำมาพิจารณาว่ากรณีจะ จัดเป็นการประพฤติตัวดีได้แล้วหรือไม่

แต่เพื่อให้ผู้ถูกคุมความประพฤติมีแนวทางในการปฏิบัติงาน ในทางปฏิบัติพนักงานคุมประพฤติ จะวางข้อแนะนำที่เรียกว่า ข้อชี้แนะในการปฏิบัติตามเงื่อนไข โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และพิจารณาจากบุคลิกสภาพแวดล้อม ภูมิหลังของผู้ถูกคุมความประพฤติแต่ละราย เช่น ห้ามดื่มสุร่าอย่างหนัก ห้ามคบเพื่อนชั่ว ให้ประกอบอาชีพเป็นกิจจะลักษณะ แต่ข้อชี้แนะ เหล่านี้ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณารูปแบบของเงื่อนไขต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมาย ระบุเงื่อนไขทั่วไปนั้นสามารถใช้บังคับผู้ถูกคุมความประพฤติทุกคน และการมีเงื่อนไขพิเศษ ก็จะทำให้ เป็นบทบัญญัติที่ยืดหยุ่น สามารถปรับให้ตรงตามปัญหาที่ผู้ถูกคุมความประพฤติประสบอยู่

จากเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวจึงน่าจะแก้ไขปรับปรุงรูปแบบและเนื้อหาของ เงื่อนไขคุมความประพฤติของไทยเสียใหม่โดยแยกเป็นเงื่อนไขทั่วไป และเงื่อนไขพิเศษ ดังนี้

เงื่อนไขทั่วไป ให้ศาลสั่งใช้กับผู้ถูกคุมความประพฤติทุกราย เพราะเป็นการ วางข้อกำหนดทั่วไปที่ควรปฏิบัติคือ

๑. ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติตาม เวลาที่ศาลกำหนดและให้ตอบ คำถามโดยชอบของพนักงานคุมประพฤติ เพื่อพนักงานคุมประพฤติจะได้แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือน ตามที่เห็นสมควร (เหตุผลในข้อนี้คือ เพื่อให้พนักงานคุมประพฤติทราบความ เป็นไปของผู้ถูกคุมความประพฤติได้อย่างสม่ำเสมอ สามารถช่วยเหลือแก้ไขปัญหาได้ทัน ทั่วถึง)

๒. ให้พักอาศัยอยู่ในเขตอำนาจศาล ที่ผู้ถูกคุมความประพฤติมีที่พักอาศัยเป็น หลักแหล่งหรือผู้ถูกคุมความประพฤติประกอบอาชีพ หรือที่อื่นตามที่ศาลเห็นสมควร ในกรณี เปลี่ยนที่พักอาศัยจำต้องขอและได้รับอนุญาตจากพนักงานคุมประพฤติก่อน (เหตุผลในข้อนี้คือ ผู้ถูกคุมความประพฤติจะต้องมีที่อยู่อาศัยอัน เป็นหลักแหล่งแน่นอน เพื่อพนักงานคุมประพฤติ สามารถติดตามควบคุมดูแลและแนะนำตักเตือนได้)

๓. ให้ศึกษาเล่าเรียนด้วยความตั้งใจจริง หรือประกอบอาชีพเป็นกิจจะลักษณะ ในกรณีมีความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาหรือการงาน จะต้องแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบ (เหตุผลในข้อนี้คือ เพื่อให้ผู้คุมคุมความประพฤติที่กำลังศึกษาเล่าเรียน อยู่มีความขยันหมั่นเพียรในการเล่าเรียน ส่วนผู้ที่ไม่ได้ศึกษาเล่าเรียน ก็ให้มีงานทำเป็นหลักเป็นฐาน อีกทั้งเพื่อให้พนักงานคุมประพฤติได้รับรู้ถึงความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของผู้คุมคุมความประพฤติได้ตลอดเวลา)
๔. ให้เข้ารับการวินิจฉัยและบำบัดรักษาโรคทางกาย หรือทางจิตในโรงพยาบาล หรือสถานบำบัดรักษาที่มีเท่าที่จำเป็น (เหตุผลในข้อนี้คือ เพื่อให้ผู้คุมคุมความประพฤติมีสุขภาพร่างกายสมบูรณ์)
๕. ให้อุปการะเลี้ยงดูครอบครัวหรือบุคคลที่อยู่ในความอุปการะตามสมควร (เหตุผลในข้อนี้คือ ให้ผู้คุมคุมความประพฤติมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว และบุคคลที่อยู่ในความอุปการะ)
๖. ให้แจ้งพนักงานคุมประพฤติทุกครั้งที่ถูกจับกุมหรือถูกสอบสวนโดยเจ้าพนักงาน หรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีใด ๆ (เหตุผลในข้อนี้คือ เพื่อที่จะให้พนักงานคุมประพฤติได้ทราบเกี่ยวกับการกระทำความผิดใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นอีก)
๗. ให้ละเว้นการคบหาสมาคมกับบุคคลที่เสื่อมเสียชื่อเสียง อันอาจนำไปสู่การกระทำผิดอีก (เหตุผลในข้อนี้คือ เพื่อมิให้ผู้คุมคุมความประพฤติถูกชักจูงให้กระทำผิดซ้ำใหม่่อีก)
๘. ห้ามเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษทุกชนิด (เหตุผลในข้อนี้คือ เพื่อป้องกันมิให้ผู้คุมคุมความประพฤติเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดไว้)
๙. ห้ามดื่มสุราเกินขนาด (เหตุผลในข้อนี้คือ การดื่มสุราเกินขนาดอาจเป็นสาเหตุให้ผู้คุมคุมความประพฤติเกิดความเมามัวและกระทำความผิดซ้ำใหม่่อีก)

๑๐. ให้หลีกเลี่ยงจากการประพาดพิงชั่วคราว ตลอดจนการประพาดพิงปฏิบัติตนหรือกระทำการใด ๆ ที่จะนำไปสู่การกระทำผิดอีก (เหตุผลในข้อนี้คือ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกคุมความประพฤติกระทำผิดอีก)

เงื่อนไขพิเศษ เป็นเงื่อนไขให้ศาลสั่งเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิด
เฉพาะราย เช่น

๑. เงื่อนไขสำหรับผู้ติดยาเสพติดให้โทษ

ก. ให้ผู้ถูกคุมความประพฤติเข้ารับการตรวจ ทดสอบว่ามีการใช้ยาเสพติดให้โทษหรือไม่

ข. ให้ผู้ถูกคุมความประพฤติเข้ารับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติดให้โทษในสถานบำบัดรักษา ภายในระยะเวลาที่สำนักงานคุมประพฤติเห็นสมควร

๒. เงื่อนไขสำหรับการกระทำผิด เกี่ยวกับการขับรถโดยประมาท

ก. ห้ามขับรถยนต์ชั่วคราวระยะเวลาที่กำหนด

ข. ให้ผู้ถูกคุมความประพฤติเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับความรู้ในการขับรถทั้งด้านทฤษฎีและปฏิบัติตามโครงการที่สำนักงานคุมประพฤติกำหนด

๓. เงื่อนไขให้ทำงานบริการชุมชนสำหรับผู้กระทำผิด เกี่ยวกับการพนันหรือความผิดอื่นใดตามที่ศาลเห็นสมควร ภายในเวลาที่ศาลกำหนด โดยไม่มีการจ่ายค่าตอบแทน ยกเว้นผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ความผิดร้ายแรงอื่น ๆ หรือผู้ที่ต้องการสงเคราะห์เฉพาะราย ส่วนประเภทงานและวิธีการทำงานนั้นให้สำนักงานคุมประพฤติเป็นผู้กำหนด