

บทที่ 4

แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ

อาสามัครคุมประพฤติใน

การพักการลงโทษ

แม้ว่ากรมราชทัณฑ์จะได้นำเอาระบบการพักการลงโทษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2479 โดยเป็นการปลดปล่อยนักโทษที่มีความประพฤติดี ออกจากเรือนจำก่อนครบกำหนดโทษ โดยมีเงื่อนไขการคุมความประพฤติ ภายในระยะเวลาไม่เกินกำหนดโทษที่เหลืออยู่ และได้มีการพัฒนามาโดยตลอด¹ แต่เมื่อได้ศึกษาและวิเคราะห์ภาพรวมของการใช้ระบบการพักการลงโทษในประเทศไทยแล้ว พบว่าสถิติการอนุมัติพักการลงโทษยังมีจำนวนน้อย² ปัญหาสำคัญคือการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการพักการลงโทษ ซึ่งก็ได้แก่พนักงานคุมประพฤติอาชีพ เมื่อมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการสอดส่องดูแลผู้ถูกคุมประพฤติ การอนุมัติให้พักโทษจำนวนมาก ๆ ก็ไม่เป็นผลดีต่อสังคมแต่อย่างใด จึงได้มีแนวคิดในการนำเอาระบบอาสามัครมาใช้ในการช่วยเหลือนักคุมประพฤติในการสอดส่องดูแลผู้ถูกคุมประพฤติ โดยเริ่มในปี พ.ศ. 2520 และในส่วนของงานคุมประพฤติผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาล ก็ได้มีแนวทางการนำเอาอาสามัครคุมประพฤติ มาช่วยเหลือนักคุมประพฤติของกระทรวงยุติธรรมด้วย โดยขึ้นกับกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม และได้มีการตราระเบียบกระทรวงยุติธรรม

¹ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, ประวัติการราชทัณฑ์แห่งประเทศไทยและการปรับปรุงกิจการราชทัณฑ์ในปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิธ จำกัด, 2519), หน้า 10-12.

² โปรดดูในตารางที่ 1 สถิติการอนุมัติพักการลงโทษ, ในบทที่ 1 หน้า 4.

ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 ไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งต่อมากมราช ทัณฑ์ได้มีการวางระเบียบปฏิบัติในเรื่องอาสาสมัครคุมประพฤติให้เป็นรูปแบบเช่นเดียวกันในปี พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องความดีความชอบและการฝึกอบรมในปี พ.ศ. 2535

ปัญหาในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ

ลักษณะของงานคุมประพฤติในการพักการลงโทษ เป็นงานที่ต้องปฏิบัติกับบุคคลซึ่งตามหลักจิตวิทยาและพฤติกรรมศาสตร์ได้ยอมรับกันว่าเป็นเรื่องยาก เพราะเป็นบุคคลที่เคยมีปัญหาในด้านพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน เป็นความประพฤติที่ไม่ชอบ และไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนำเอาอาสาสมัครคุมประพฤติมาใช้ในการช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติอาชีพ ในการสอดส่องดูแลและควบคุมความประพฤติของนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษ ซึ่งเมื่อศึกษาในทางทฤษฎีแล้วการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติเข้ามาเพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด เป็นสิ่งถูกต้องเหมาะสมแล้วตามแนวทางบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ คือ "พัฒนาผู้กระทำผิดให้สามารถกลับตนเป็นพลเมืองดีและปรับตัวให้เข้ากับสังคมภายนอกเรือนจำได้และสังคมพอใจด้วย"³ แต่ว่าในการปฏิบัติงานตามแนวทางหรือเป้าหมายดังกล่าว นั้น มีปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการ ได้แก่

1. ปัญหาทางด้านนโยบายและสังคม

1.1 การขาดแคลนงบประมาณในการบริหารงาน เนื่องจากงานของกรมราชทัณฑ์ มีงานหลักที่สำคัญคือการควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนี งบประมาณส่วนใหญ่จึงต้องเข้าไปในทางเลี้ยงดูผู้ต้องขังและป้องกันมิให้ผู้ต้องขังหลบหนี งานคุมประพฤติถึงแม้จะเป็นงานที่มีคุณค่ามาก แต่ก็ เป็นงานพัฒนาที่คนภายนอกมองเห็นได้ยาก จึงต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณที่จะนำมาใช้บริหารงานส่วนนี้

³ วัฒนา ณ ตะกั่วทุ่ง, "ปัญหาและอุปสรรคของงานคุมประพฤติในงานราชทัณฑ์" วารสารราชทัณฑ์ ปีที่ 33 เล่ม 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2528): 49-54.

1.2 การที่พนักงานคุมประพฤติในการพักการลงโทษ มีความรับผิดชอบในหน้าที่เกินกว่ามาตรฐาน ถือว่าอยู่ในภาวะที่จะต้องรับผิดชอบเกินกว่าระดับของมาตรฐานทั่วไป (American Standards) ที่กำหนดว่าพนักงานคุมประพฤติจะปฏิบัติงานได้ดีต่อเมื่อกำหนดการปฏิบัติงานไม่เกิน 50 หน่วยกิตต่อ 1 เดือน โดยถือว่า การสืบเสาะข้อเท็จจริง 1 ราย = 5 หน่วยกิต การสอดส่องดูแลความประพฤติ 1 ราย = 1 หน่วยกิต แต่ในความเป็นจริงพนักงานคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์แต่ละคนต้องมีความรับผิดชอบในคดี (Cases) ประมาณ 1 ต่อ 513 คน เป็นอย่างน้อย⁴ และจากสถิติเปรียบเทียบของจำนวนเจ้าหน้าที่ต่อจำนวนผู้ต้องขังตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติพบว่าอัตราส่วนของประเทศไทยมีจำนวนสูงสุด ดังสถิติตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 สถิติเปรียบเทียบจำนวนเจ้าหน้าที่ต่อจำนวนผู้ต้องขังในเขตเอเชีย⁵

| ประเทศ | จำนวนเจ้าหน้าที่ (คน) | จำนวนผู้ต้องขัง (คน) |
|-------------------|-----------------------|----------------------|
| 1. ประเทศญี่ปุ่น | 17,583 | 54,508 |
| 2. ประเทศไทย | 8,497 | 102,917 |
| 3. ประเทศฮ่องกง | 7,355 | 10,900 |
| 4. ประเทศสิงคโปร์ | 1,719 | 4,823 |

⁴วิวิทย์ จตุปารีสสุทธิ์, "การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดด้วยการใช้วิธีคุมประพฤติแทนโทษจำคุก" รายงานสัมมนาทางวิชาการ เรื่องอาชญากรรมกับการป้องกันทางสังคม ว่าด้วยการนำระบบคุมประพฤติมาใช้ในประเทศไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 15-16 มิถุนายน 2519, หน้า 7. (อัดสำเนา)

⁵ที่มา: วารสารราชทัณฑ์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 2-3 ปี 2537, หน้า 58.

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบจำนวนเจ้าหน้าที่ต่อจำนวนผู้ต้องขังเป็นสัดส่วน⁶

| อัตราของประเทศ | สัดส่วนเปรียบเทียบ | |
|------------------------------------|--------------------|------------|
| | เจ้าหน้าที่ | ผู้ต้องขัง |
| 1. เกณฑ์ของสหประชาชาติ | 1 | 5 |
| 2. ประเทศสวีเดน | 1 | 0.9 |
| 3. ประเทศอิตาลี | 1 | 1.1 |
| 4. ประเทศฮ่องกง | 1 | 1.5 |
| 5. ประเทศสหราชอาณาจักร | 1 | 1.6 |
| 6. ประเทศเยอรมัน | 1 | 1.7 |
| 7. ประเทศฝรั่งเศส | 1 | 2.5 |
| 8. ประเทศสิงคโปร์ | 1 | 2.8 |
| 9. ประเทศญี่ปุ่น | 1 | 3.1 |
| 10. ประเทศสหรัฐอเมริกา(รัฐบาลกลาง) | 1 | 3.4 |
| 11. ประเทศไทย | 1 | 12 |

⁶ที่มา: วารสารราชทัณฑ์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 2-3 ปี 2537, หน้า 58.

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศเดียวเท่านั้น ที่มีอัตราส่วนจำนวนผู้ต้องขังต่อจำนวนเจ้าหน้าที่อยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่ามาตรฐานของสหประชาชาติ และเมื่อเปรียบเทียบกับในแถบเอเชียแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่มีจำนวนผู้ต้องขังมากที่สุด ดังนั้นจึงเป็นเรื่องเกินกำลังที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะปฏิบัติงานให้ได้ผลดี แม้จะมีการนำเอาอาสาสมัครคุมประพฤติเข้ามาช่วยก็ยังไม่เพียงพอ ทั้งที่กรมราชทัณฑ์ตั้งเป้าหมายของการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติไว้อย่างน้อยต่อบลละ 2 คน⁷ แต่ก็ไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคือปัญหางบประมาณ จึงมีรายงานบ่อยครั้งว่า มีผู้ที่ถูกคุมประพฤติขาดรายงานตัวจำนวนมาก หรือกระทำผิดต่อเงื่อนไขการคุมประพฤติจำนวนมาก หรือหวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก มีผลทำให้การคุมประพฤติและการพักการลงโทษ ได้ผลน้อยลงหรือไม่สัมฤทธิ์ผล เท่าที่ควร

1.3 ปัญหาการขาดการพัฒนาทางด้านวิชาการ เกี่ยวกับการคุมประพฤติในการพักการลงโทษ เนื่องจากงานของกรมราชทัณฑ์เป็นงานด้านการควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีจนกว่าจะครบกำหนดโทษ ความสำคัญของงานจึงเน้นหนักไปในด้านปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดมากกว่าในเชิงวิชาการ ฉะนั้นจึงก่อให้เกิดความขาดแคลนผู้มีความรู้ทางด้านวิชาการในหลายด้าน โดยเฉพาะในด้านการคุมประพฤติในการพักการลงโทษ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนากำลังคน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานคุมความประพฤตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการสากล และในส่วนของผู้ปฏิบัติโดยเฉพาะอาสาสมัครคุมประพฤติ จะพบว่าภายหลังจากการฝึกอบรมเป็นอาสาสมัครคุมประพฤติและออกไปปฏิบัติงานแล้ว ก็ไม่มีการฝึกอบรมหรือทบทวนความรู้ทั้งทางวิชาการและทางการปฏิบัติ⁸ บางคนไม่ได้มาติดต่อกับพนักงานคุมประพฤติผู้รับผิดชอบเลย ทำให้ดูเหมือนว่าไม่มีการติดตามตรวจสอบและฝึกอบรมทางวิชาการที่เป็นระบบต่อเนื่อง ผลก็คือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติด้อยกว่าที่ควรจะทำได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานคุมประพฤติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ราชทัณฑ์ 2537), หน้า 64.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

2. ปัญหาทางด้านกฎหมาย

ปัญหาในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติในการช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติ ในการสอดส่องดูแลนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษ แม้ว่าโดยรวมจะมองว่าเป็นปัญหาทางนโยบาย แต่แท้จริงแล้วปัญหาทางด้านนโยบายต่าง ๆ นั้นเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมา นอกจากนี้ ในส่วนของการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติก็มีปัญหาทางด้านกฎหมายในเรื่องของอำนาจหน้าที่ และสภาพของการปฏิบัติงานตามกฎหมาย การควบคุมการปฏิบัติงาน รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานด้วย ตัวอย่างเช่น จากการศึกษาวิจัยพบว่าตัวอาสาสมัครคุมประพฤติมีความรู้สึกว่าไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าที่ควร เนื่องจากสถานะและบทบาททางกฎหมายของอาสาสมัครคุมประพฤติ ยังไม่ระบุชัด หรือมีกฎหมายบัญญัติรองรับชัดเจน⁹ หรือปัญหาเรื่องของการควบคุมบังคับบัญชาหรือการประสานงานระหว่างพนักงานคุมประพฤติกับอาสาสมัครคุมประพฤติ¹⁰ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ปัญหาสถานะภาพทางกฎหมายของอาสาสมัครคุมประพฤติ เนื่องจากการปฏิบัติงานคุมประพฤติเป็นงานที่มีคุณลักษณะพิเศษ เพราะเป็นงานที่จะต้องกระทำตัวเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการควบคุมความประพฤติของนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษตามกฎหมาย และยังคงต้องเป็นผู้ให้การส่งเสริม โดยให้ความช่วยเหลือ เป็นที่ปรึกษา เป็นเสมือนผู้คอยชี้แนะแนวทาง ในการปฏิบัติตนของนักโทษที่ได้รับพักโทษ ให้แก้ไขปรับปรุงตนเองด้วย และเป็นผู้เลี้ยงที่คอยประคับประคอง ให้ผู้ถูกคุมประพฤตินั้นหยุดอยู่ในสังคมต่อไป

⁹ เชื้อชาย โพธิ์กลิ่น, "อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม: บทบาทในการควบคุมสังคม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535), หน้า 84.

¹⁰ วัฒนา กำลิ่งหาญ, "ปัญหาและสาเหตุในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ ในงานราชทัณฑ์ ศึกษาเฉพาะ เขตกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 157-162.

โดยต้องเป็นผู้ประสานงานกับชุมชนด้วย¹¹ ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายกำหนดสถานภาพให้เป็นที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้มีการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว กรมราชทัณฑ์ไม่ได้กำหนดสถานภาพ หรืออำนาจ ในการแต่งตั้งอาสาสมัครคุมประพฤติให้ชัดเจนแต่อย่างใด

2.2 ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ โดยหลักการแล้วก็ เป็นเช่นเดียวกับสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติ แม้จะเป็นเรื่องของการอาสาเข้ามาช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐด้วยความสมัครใจก็ตาม แต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ เป็นการใช้อำนาจ ในทางที่อาจจะมีผลกระทบ หรือเกี่ยวข้องกับสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลโดยตรง การปฏิบัติงานต่าง ๆ จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ให้ชัดเจน หรือจำกัดอำนาจไว้ให้ชัดว่าสิ่งใดกระทำได้สิ่งใดกระทำไม่ได้ ซึ่งเป็นการแสดงถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนตามกฎหมายด้วย

2.3 ปัญหาเรื่องการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติ เมื่อได้แต่งตั้งให้อาสาสมัครคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่แล้ว สิ่งที่สำคัญคือต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีหลักในการกำกับดูแลและควบคุมด้านวินัยและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานให้ชัดเจนแน่นอน เพราะในประเทศไทยปกครองด้วยระบอบนิติธรรม (The Rule of Law)¹² การใช้อำนาจในการปกครองหรือการบริหารงานจะต้องใช้กฎหมายเป็นหลัก การกระทำต่าง ๆ ที่เป็นการจะกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนจึงต้องระบุให้ชัดเจน และมีการควบคุมในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์บังคับแน่นอนด้วย

2.4 ปัญหาเรื่องสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครคุมประพฤติ นับว่าเป็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ เพลินใจ แต่เกษม, "วิเคราะห์การปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 4.

¹² บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 340.

เรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นสิ่งที่กฎหมายจะต้องรับรอง และคุ้มครองให้¹³ กล่าวคือจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิประโยชน์ไว้ เพื่อให้เป็นสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้เป็นขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งสิทธิของประโยชน์ของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ปัจจุบันมีกำหนดเพียงในเรื่องของการได้รับค่าพาหนะในการเดินทางติดต่อตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด และหากมีกรณีได้รับบาดเจ็บหรือถึงแก่ความตายในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ได้รับเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2497 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 15 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2514 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2516 เท่านั้น¹⁴ ส่วนสิทธิประโยชน์อื่น ๆ อันจะเป็นขวัญและกำลังใจของอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษยังมีน้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติของกระทรวงยุติธรรม

2.5 ปัญหาเรื่องความคุ้มกันจากการรับผิดในทางแพ่งคือหลักการให้ความคุ้มกันความรับผิดในทางแพ่งในกรณีการกระทำละเมิดในการทำหน้าที่ของอาสาสมัครผู้ปฏิบัติงานให้รัฐ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ เป็นทั้งหลักประกันในการทำงาน และถือว่าเป็นสิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งตามกฎหมายของอาสาสมัคร และในส่วนของประเทศไทยเมื่อพิจารณาตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาสาสมัครในงานราชการของรัฐแล้ว ไม่มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันความรับผิดชอบในทางแพ่ง ที่นอกเหนือจากเรื่องนิรโทษกรรมตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป หน่วยที่ 1-8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 178.

¹⁴ โปรดดูระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 ข้อ 8. (ในภาคผนวก)

การแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ

จากการศึกษาและวิจัยของนักวิชาการ ทั้งของกรมราชทัณฑ์ และกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม และการค้นคว้าวิจัยในงานวิทยานิพนธ์ของสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานอาสาสมัครคุมประพฤติในกระบวนการยุติธรรม พบว่าปัญหาสำคัญในการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติโดยภาพรวมแล้ว จะเป็นปัญหาในทางสังคมและนโยบาย ซึ่งก็ได้แก่ ปัญหาการยอมรับบทบาทของอาสาสมัครคุมประพฤติในสังคม ปัญหาการประสานงานหรือการควบคุมอาสาสมัครคุมประพฤติของพนักงานคุมประพฤติอาชีพ ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ปัญหาเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่อาสาสมัครคุมประพฤติจะพึงมีพึงได้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดี ไม่มีอุปสรรคใด ๆ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ แม้ว่าจะจะเป็นปัญหาในทางสังคมและนโยบายก็ตาม แต่ถือได้ว่าเป็นจุดสำคัญ ที่นำมาสู่ปัญหาในทางกฎหมาย โดยเฉพาะ ในเนื้อหาของระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในหลักการ และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับอาสาสมัครในงานคุมประพฤติและพักการลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

1. ปัญหาเรื่องสถานภาพตามกฎหมายของอาสาสมัครคุมประพฤติ

ปัญหานี้ นับว่าเป็นปัญหาหลักประการสำคัญ ในการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเพื่อการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ก่อนอื่นต้องพิจารณาที่ตัวระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 และฉบับปี พ.ศ. 2535 ว่าระเบียบดังกล่าวนี้มีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่ เพราะเป็นเพียงระเบียบภายในของกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ไม่ใช่ตัวบทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงดังเช่นพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาหลายฉบับที่วินิจฉัยว่าแตกต่างกันว่าประกาศหรือระเบียบภายในของฝ่ายบริหารเป็นกฎหมายหรือไม่ คือ

1.1 คำพิพากษาที่วินิจฉัยว่าไม่ใช่กฎหมาย ได้แก่ คำพิพากษาศฎีกาที่ 320/2515 วินิจฉัยว่า การยกเลิกประกาศห้ามขนย้ายข้าวไม่ลบล้างความผิดตามประกาศนั้นที่ได้ทำก่อนยกเลิกประกาศ เพราะประกาศนั้นไม่ใช่กฎหมาย หรือ คำพิพากษาศฎีกาที่ 1489/2531 วินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ให้โรงงานบางประเภทได้รับการยกเว้นจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ในส่วนที่เกี่ยวกับการขอ

ใบอนุญาตทั้งหมด ไม่ใช่กฎหมาย จึงไม่มีผลลบล้างการกระทำ ซึ่งเป็นความผิดอันได้กระทำ
ลงก่อนประกาศนี้ใช้บังคับ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2

1.2 คำพิพากษาที่วินิจฉัยว่าเป็นกฎหมาย ได้แก่ คำพิพากษากฎีกาที่ 1166/
2526 กับคำพิพากษากฎีกาที่ 428/2527 ซึ่งวินิจฉัยทำนองเดียวกันว่า โจทก์ฟ้องว่าจำเลย
เก็บก๊าซเชื้อเพลิงเหลวบิวเตนซึ่งเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง
กำหนดชนิดของเหลวต่าง ๆ ที่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษา
น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474 ลงวันที่ 5 มกราคม 2504 ลำดับ 17 และทำการจำหน่ายบิว
เตนในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ขณะที่ตั้งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล
ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดชนิดของเหลวต่าง ๆ ที่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิง ตาม
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 25
ธันวาคม 2524 ยกเลิกความในลำดับ 17 แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนด
ชนิดของเหลวต่าง ๆ ที่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมัน
เชื้อเพลิง พ.ศ. 2474 ลงวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2504 ดังนี้ บิวเตน จึงไม่เป็นน้ำมันเชื้อ
เพลิงอีกต่อไป แม้การกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามที่โจทก์ฟ้อง จำเลยก็พ้นจากการ
เป็นผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2

กรณีดังกล่าวศาลได้วินิจฉัยออกเป็น 2 แนวทาง ยังไม่เป็นบรรทัดฐานที่แน่นอน
ชัดเจน และด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลฎีกาทั้ง 2 แนวทาง การพิจารณากรณี
ดังกล่าวจึงควรที่จะย้อนกลับไปพิจารณาหลักกฎหมายปกครองในเรื่องกฎหมายลำดับรอง ซึ่ง
เป็นศัพท์ทางวิชาการกฎหมายปกครอง หมายความว่า บรรดากฎหมายซึ่งองค์ของรัฐฝ่าย
ปกครอง ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง
เพื่อที่จะกำหนดรายละเอียดการบังคับการให้เป็นไปตามหลักการ และเจตนารมณ์ของพระ
ราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับที่เป็นแม่บท (Parent Legislation)¹⁵ และมีคำบังคับ

¹⁵ รัตวารรณ เกื้อกุลเกียรติ, "การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย"

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 50-51.

ต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง และกฎ หรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือปกครองตามอำนาจดังกล่าวจะถือว่าเป็นกฎหมายนั้น จะต้องเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเป็นกฎหมายเสมอไป หากไม่เข้าตามลักษณะดังกล่าว และบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายปกครองนี้ แม้จะใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นกฎหมายได้ก็ตาม แต่ก็ยังแตกต่างกับพระราชบัญญัติ ในข้อสำคัญที่ว่าเป็นบทกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหาร ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ เป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม ตามขอบเขตที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ เพื่อให้พระราชบัญญัติบังคับได้ถูกต้อง ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามความจำเป็นและสถานการณ์¹⁶ ถ้าฝ่ายปกครองออกกฎหรือระเบียบ โดยไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายหลักก็จะ เป็นเพียงระเบียบหรือแนวปฏิบัติภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น¹⁷ คือ ถ้าไม่มีกฎหมายในระดับหรือเทียบเท่าระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ มอบอำนาจของรัฐมนตรี หรือบุคคลอื่นใด ในการออกบทบัญญัติลำดับรองลงมา เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นก็ ถือว่าบทบัญญัติที่ออกมา โดยไม่มีการมอบอำนาจให้ ออกโดยชัดแจ้ง เป็นเพียงระเบียบข้อบังคับภายในหน่วยงาน ไม่ใช่กฎหมายที่มีผลบังคับทั่วไป¹⁸ ดังนั้นจึงถือว่าระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติภายในของกรมราชทัณฑ์เท่านั้น จึงไม่

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 98-99.

¹⁷ ยงยุทธ อนุกุล, "สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน แนวปฏิบัติ และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 329-330.

¹⁸ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, หน้า 428-429.

อาจจะมีผลในการกำหนดสถานภาพ และอำนาจ ในการแต่งตั้งอาสาสมัครคุมประพฤติให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลได้ ซึ่งกรณีดังกล่าว ในตัวระเบียบกรมราชทัณฑ์ ไม่ได้บัญญัติเรื่องสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติไว้เลย ดังนั้นจึงควรปรับปรุงแก้ไขหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ โดยควรบัญญัติถึงอำนาจ ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติไว้ให้ชัดเจน และควรกำหนดสถานภาพของอาสาสมัครไว้ให้มีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของรัฐ ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐจอร์เจีย มีหลักกฎหมายใน The Official Code of Georgia กำหนดสถานภาพของอาสาสมัครที่ปฏิบัติงานสอดส่องดูแลผู้กระทำผิดในโครงการบริการชุมชนที่จัดขึ้นตามโครงการคุมประพฤติของศาล โดยให้อาสาสมัครเป็นเจ้าหน้าที่บริการชุมชนด้วย¹⁹ ซึ่งเป็นเพียงความหมายของเจ้าหน้าที่ตามความหมายทั่วไป เพราะสถานภาพของอาสาสมัครตามกฎหมายของมลรัฐได้กำหนดสถานภาพไว้ชัดเจนแล้วว่า เป็น Volunteer หรือ อาสาสมัคร ในการทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ว่าอาสาสมัครมีความเป็นอิสระจากการควบคุมหรือบังคับบัญชาหรือการสั่งการของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และเข้าร่วมปฏิบัติงานในโครงการร่วมกับเจ้าหน้าที่บริการชุมชน (Community Service Officer) ที่ถูกจ้างโดยรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่อาสาสมัครได้สมัครใจเข้ามาทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทน จึงเป็นอิสระต่างหากและเป็นเพียง Volunteer ที่ช่วยเหลืองานในโครงการตามธรรมดาในการปฏิบัติงานด้านเนื้อหาของอาสาสมัครคุมประพฤติ เช่น การทำความเห็นในรายงานการสืบเสาะ

¹⁹The Official Code of Georgia Section 42-8-70 บัญญัติว่า "As used in this Article, the term:

(3) Community Service Officer means an individual appointed by the court to place and supervise offenders sentenced to community service. Such term may mean a paid professional or a volunteer."

และสอดคล้อง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจบังคับบัญชาให้อาสาสมัครคุมประพฤติทำความเห็นไปทางใดทางหนึ่งได้ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงสามารถกำกับดูแลวิธีการปฏิบัติงาน ปฏิบัติงาน เท่านั้น

ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สถานภาพของอาสาสมัครจะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงานตามกฎหมายเท่านั้น เช่นในกฎหมายของมลรัฐโคโรลาโด²⁰ เรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มีหลักกฎหมายที่กำหนดว่า อาสาสมัคร คือ ผู้ช่วยเหลือและมีส่วนร่วมในการพัฒนาและส่งเสริมสนับสนุน โครงการต่าง ๆ ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่เป็น เด็ดและผู้ใหญ่ตามทัณฑ์สถานหรือตาม โครงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดต่าง ๆ ซึ่งในหลักกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้อาสาสมัคร เป็นเพียงผู้เข้ามาช่วยเหลือรัฐในการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเท่านั้น และยังได้ให้ความหมายของอาสาสมัครไว้ชัดเจนว่า หมายถึงบุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมจากองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับอาสาสมัคร และอาสาสมัครจะให้บริการหรือทำงาน โดยที่ไม่ได้แสดงถึงความต้องการหรือคาดหวัง ในผลตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น

ดังนั้นสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ จึงควรที่จะมีสถานภาพ เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการสอดส่องดูแลและคอยควบคุมความประพฤติของผู้ที่ได้รับการพักโทษตามกฎหมาย ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองสิทธิตามหลักในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวาง เจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องระวางโทษ..."

²⁰The Colorado State Statute Title 17 Corrections Article 31 Volunteer in the Juvenile and Adult Criminal Justice System ใน Section 17-31-103 (1) บัญญัติว่า "Each division shall facilitate, where practicable, the use of volunteers to assist and participate in the development of programs for the rehabilitation and transition of and growth of support groups and systems for adult and juvenile offenders in the following institutions and programs"

คำว่า "ผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงาน" หมายความว่าต้องมีกฎหมายกำหนดให้บุคคลนั้น ๆ มีหน้าที่ต้องช่วยเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่²¹ ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายเฉพาะ เรื่อง ซึ่งกรณีดังกล่าวจึงต้องกำหนดสภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติไว้ให้ชัดเจนแน่นอน ในกฎหมายว่า เป็นผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติในการสอดส่องดูแลและควบคุมความประพฤติของผู้ได้รับการพักโทษ เพื่อเพิ่มการคุ้มครองสิทธิของอาสาสมัครขึ้นมาจากหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 (3) ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดฆ่าผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ในการที่เจ้าพนักงานนั้นกระทำตามหน้าที่หรือเพราะเหตุที่บุคคลนั้นจะช่วยหรือได้ช่วยเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้ว" ซึ่งกรณีตามหลักกฎหมายในมาตรา 289 (3) นี้ไม่ต้องมีกฎหมายกำหนดให้ต้องช่วยเจ้าพนักงานดังเช่น ในมาตรา 138 ดังนั้น ในมาตรา 298 (3) จึงไม่เป็นปัญหาที่จะต้องตีความคำว่าผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน เพราะ ใครเข้ามาช่วยก็อยู่ในความคุ้มครองตามมาตรา 289 (3) นี้²² แต่หากจะให้มีการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138 จะต้องเป็น "ผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงาน" ซึ่งเป็น เรื่องของกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไป และไม่ใช้เรื่องการเข้าช่วยโดยเจ้าพนักงานร้องขอ หรือโดยอัยการ หรือจะอาสาสมัครเข้ามาเองโดยไม่มีกฎหมายรองรับก็ถือว่าเข้ามาช่วยโดยไม่มีอำนาจรองรับตามกฎหมาย ดังนั้นหากมีการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายให้อาสาสมัครคุมประพฤติเข้ามาช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติโดยชอบแล้ว อาสาสมัครคุมประพฤติก็มีฐานะเป็นผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้ว เพราะหลักกฎหมายของคำว่า "ผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมาย" อยู่ที่กฎหมายให้อำนาจหรือบังคับไว้ให้ช่วยเหลือ โดยไม่ต้องระบุว่าเป็นผู้ซึ่งต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงานอีก

²¹ หยุด แสงอุทัย, คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายอาญา ภาค 2-3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 56.

²² จิตติ ดิงคภักย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรุงสยามพรินติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2536), หน้า 1257-1258.

มีข้อสังเกตุว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 จะมีบุคคลที่เข้ามาช่วยเหลือในการคุมประพฤติเด็กและเยาวชน คือผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งตามมาตรา 4 ให้คำนิยามของผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติไว้ว่า หมายถึง "บุคคลที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติ" และมาตรา 45 ได้บัญญัติว่า "ให้ผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่อย่างพนักงานคุมประพฤติ เพียงเท่าที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้มอบหมาย" กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นการแต่งตั้งบุคคลทั่วไปให้มีสถานภาพเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และถือว่าเป็นบุคคลซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้ว ดังนั้นจึงน่าจะถือเป็นแบบอย่างในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ในส่วนของการกำหนดสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติว่า ให้เป็นผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติกกรมราชทัณฑ์ เพียงเท่าที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ทั้งนี้ โดยมีขอบเขตของการปฏิบัติงาน ในการสอดส่องดูแลควบคุมความประพฤติและช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษ และควรที่จะกำหนดสถานภาพ พร้อมทั้งกำหนดอำนาจ ในการแต่งตั้งหรือถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติกกรมราชทัณฑ์ ให้มีความชัดเจนแน่นอนว่าอยู่ในอำนาจของฝ่ายใดและตามกฎหมายใด ไม่ใช่เพียงการกำหนดการแต่งตั้งไว้เฉพาะในระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ ซึ่งถือเป็นเพียงระเบียบภายในของส่วนราชการเท่านั้น

2. ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ

ปัญหาเรื่องนี้ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาในเรื่องสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติเอง เพราะหากสถานภาพอาสาสมัครคุมประพฤติไม่ชัดเจนตามกฎหมายแล้ว การปฏิบัติหน้าที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองหรือรับรองตามกฎหมาย และขณะเดียวกันแม้จะมีการกำหนดสถานภาพไว้ชัดเจนตามกฎหมายแล้ว แต่ไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนเป็นหลักกฎหมายที่แน่นอน การปฏิบัติหน้าที่ไปตามสถานภาพดังกล่าว ก็อาจจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีที่จะต้องเข้าไปปฏิบัติงาน ในลักษณะที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล หรืออาจจะก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิส่วนตัวของบุคคลได้ ซึ่งในเรื่องของการปฏิบัติงาน ในการพักการลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ยึดถือแนวในการปฏิบัติที่เรียกว่า กระบวนการนิติธรรม (Due process) ซึ่งเป็นหลักการปฏิบัติที่ยึดถือเป็นแนวทางของการดำเนินการ ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด ๆ ของการพักการลงโทษ

มีหลักว่ากระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินการของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย มีความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่าย²³ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดหลักการที่เรียกว่า Rule of Law คือการดำเนินการทุกอย่างชอบด้วยกฎหมาย หรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน²⁴ ซึ่งหลักของกระบวนการนิติธรรมนี้ไม่ว่าจะเป็น ในขั้นตอนของการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลทั่วไปจะต้องเป็นการใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมโดยยึดถือเหตุผลตามกฎหมาย หรือตามหลักรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด กระบวนการในที่นี้คือกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายอาญา หรือวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นใดที่ต้องให้ความคุ้มครองต่อบุคคลตามมาตรฐานขั้นต่ำภายใต้หลักการแห่งเสรีภาพของบุคคล ในส่วนของการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติที่เช่นกัน หากไม่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไว้ชัดเจนแล้ว อาสาสมัครคุมประพฤติไม่อาจได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายได้ เพราะถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายรองรับไว้

เรื่องอำนาจหน้าที่นี้ ปัญหาทางกฎหมายโดยแท้แล้วจะเป็น เรื่องของความสมบูรณ์ในการแต่งตั้งมอบหมายให้มอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งในระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 ได้กำหนดขอบเขตอำนาจไว้แล้ว แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบการบริหารภายในของกรมราชทัณฑ์ ไม่มีผลเป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับได้เป็นการทั่วไปแก่บุคคลภายนอก ดังนั้นจึงควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน เป็นหลักกฎหมายที่ให้อำนาจในการก้าวล่วงไปในสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้เท่าที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ ประธาน วัฒนาวณิชย์, "ระบบความยุติธรรมทางอาญา: แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม" วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 9 พ.ศ. 2520: 142-171.

²⁴ Neal Shower, A Sociology of American Corrections (Illinois: The Dorsey Press, 1979), p.247.

กรณีดังกล่าวกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในมลรัฐยูทาห์ตาม Volunteer Government Worker Act ได้มีหลักกฎหมายว่า อาสาสมัครไม่อาจจะอุทิศการให้บริการหรือทำงานใด ๆ เพื่อช่วยเหลือแก่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากฝ่ายบริหารของหน่วยงานนั้นหรือจากตัวแทนรับมอบอำนาจของหน่วยงานนั้น และทั้งนี้ต้องมีขอบอำนาจในการดำเนินการเหนือหน่วยงานหรือตัวแทนนั้นด้วย กล่าวคืออาสาสมัครจะปฏิบัติงานช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานใดได้ จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้มีอำนาจเหนือหรือมีอำนาจสั่งการในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานนั้นก่อน จึงจะสามารถปฏิบัติงานในการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นได้ ซึ่งการอนุมัติหรืออนุญาตดังกล่าวก็คือต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนตามกฎหมาย และได้รับอนุญาตหรืออนุมัติด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศญี่ปุ่นพบว่า มีหลักกฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติไว้ใน มาตรา 8 กำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ คือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด แต่จะปฏิบัติงานได้ อาสาสมัครต้องได้รับคำสั่งจากคณะกรรมการพักการลงโทษประจำภาคหรือหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติ²⁵ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นหลักการเดียวกันกับหลักกฎหมายของมลรัฐยูทาห์นั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษของกรมราชทัณฑ์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้สามารถบรรลุผลได้อย่างเต็มที่ จึงน่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ โดยให้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติไว้ให้เป็นที่ชัดเจนแน่นอน โดยกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติงานไว้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือแก่พนักงานคุมประพฤติในการสอดส่องดูแลนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษ หรืออำนาจหน้าที่ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยตรง เพราะเป็นบทบาทที่สำคัญและถือได้ว่ามีส่วนอย่างมากในการควบคุมสังคม²⁶ เมื่อไม่มีทบัญญัติไว้ให้ชัดเจนก็ไม่อาจจะปฏิบัติงานได้ เพราะถือว่า

²⁵ โปรดดู Volunteer Probation Officer Act Article 8. (ในภาคผนวก)

²⁶ เชื้อชาย โพร็กสัน, "อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวยยุติธรรม: บทบาทในการควบคุมสังคม", หน้า 62.

อาสาสมัคร เป็นเสมือนตัวแทนของสังคมหรือชุมชนที่เข้ามาช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดดังกล่าวซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในลักษณะเหนือกว่าบุคคลทั่วไป ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ให้ชัดเจน เพราะถือว่าการใช้อำนาจรัฐในทางที่จะกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เป็นข้อยกเว้นของหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะต้องให้ประชาชนของสิทธิคือบุคคลทั่วไปเป็นส่วนสำคัญ

3. ปัญหาเรื่องการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติ

ปัญหานี้เป็นปัญหาในทางสังคมนโยบาย ที่นำมาสู่ปัญหาทางกฎหมายเพราะลักษณะงานของอาสาสมัคร ไม่ใช่การบังคับบัญชาหรือควบคุมแต่เป็นลักษณะของการสมัครใจหรือเรียกได้ว่าปราศจากการบังคับของรัฐ²⁷ ดังนั้นหากว่ามีการควบคุมจะขัดต่อหลักการดังกล่าวหรือไม่ กรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าการควบคุมอาสาสมัครคุมประพฤติ เป็นเรื่องของการกำกับดูแลให้อาสาสมัครคุมประพฤติจะต้องปฏิบัติตาม ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยมีระเบียบวินัยในการวางตนและการครองตนในระหว่างการปฏิบัติงาน ไม่ใช่การควบคุมบังคับบัญชา ในลักษณะของความสัมพันธ์แบบข้าราชการกับรัฐหรือรัฐบาล ดังนั้นการควบคุมในแง่จึงหมายความว่า เป็นการกำหนดกรอบวินัยและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน ในการช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการพักการลงโทษเท่านั้น

ดังนั้น ในระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมไว้ใน หมวด 3 เรื่องการรักษา ระเบียบวินัยและจรรยาธรรม²⁸ ข้อ 10-16 เป็นกรอบควบคุมการปฏิบัติของอาสาสมัครคุมประพฤติของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นหมวดหมู่ และมีเนื้อหาในการควบคุมการปฏิบัติงานของตัวอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ทั้งในเรื่องของการ

²⁷ เสาวนีย์ เสนาสุ, งานอาสาสมัครและกิจกรรมเยาวชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2532), หน้า 10.

²⁸ โปรดดูระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528. (ในภาคผนวก)

ปฏิบัติงาน การครองตนในการปฏิบัติงานตลอดจนความประพฤติและคุณธรรม รวมทั้งเมตตาธรรมในการปฏิบัติงาน และ เมื่อพิจารณาระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 พบว่าไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องการควบคุมอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ไว้ให้ชัดเจนเท่าใดนัก มีเพียงในข้อ 6 ที่ระบุถึงการห้ามรายงานเท็จหรือปกปิดความจริง²⁹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในส่วนการควบคุมอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ยังมีน้อย ไม่ครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติได้ครบถ้วนและตรงตามสถานการณ์ของการปฏิบัติงานในปัจจุบัน จากผลการศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติพบว่าอาสาสมัครคุมประพฤติเข้ามาปฏิบัติงาน โดยมีเหตุผลจูงใจที่แตกต่างกัน³⁰ มีอาสาสมัครคุมประพฤติจำนวนมาก ที่อาสาเข้ามาเพื่อหวังผลตอบแทนบางประการ ในหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการมุ่งจะแสวงหาประโยชน์ โดยไม่ให้ความสำคัญต่อหน้าที่ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดอย่างเต็มที่ จึงเกิดผลเสียมากกว่าผลดี

กรณีดังกล่าวมีหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ตามประมวลกฎหมายอาญามีหลักการควบคุมอาสาสมัครที่เข้ามาทำงาน หรือเข้ามาเป็นตัวแทนของเด็กและเยาวชน จะต้องผ่านการตรวจสอบประวัติในทางอาญาว่าเคยต้องโทษทัณฑ์ใด ๆ มาก่อนหรือไม่ ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมือด้วย และบัญญัติหลักกฎหมายว่าอาสาสมัครต้องไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ เกี่ยวข้องในคดีหรือในการฟ้องร้องคดี หรือในการกระทำความผิดนั้น ซึ่งถือว่าเป็นหลักในการควบคุมการปฏิบัติงานของอาสาสมัครที่ไม่ให้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ใด ๆ ในคดี หรือในมลรัฐเวอร์จิเนียมีการกำกับดูแลอาสาสมัครที่เข้ามาปฏิบัติงานให้รัฐ โดยการ ใช้สัญญาหรือข้อตกลงระหว่างรัฐกับอาสาสมัคร เป็นสิ่งที่คอยผูกพันและกำกับดูแลควบคุมอาสาสมัครให้ปฏิบัติงานในกรอบอำนาจหน้าที่ตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ๆ

²⁹โปรดดูระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2535. (ในภาคผนวก)

³⁰ขุนารถ ภูมิประดิษฐ์, "ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติในงานราชทัณฑ์: ศึกษาเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2529), หน้า 35-36.

ซึ่งในมลรัฐวอชิงตันก็มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวเรียกว่า Written Master Agreement เป็นสิ่งที่คอยควบคุมให้อาสาสมัครปฏิบัติงานไปตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ตามที่ระบุในข้อตกลงหรือสัญญาดังกล่าว การควบคุมตามหลักกฎหมายของมลรัฐดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการควบคุมโดยอาศัยความสมัครใจ เข้ามาผูกพันในการที่จะอุทิศเวลาหรือการให้บริการแก่รัฐหรือสังคม โดยเป็นข้อตกลงหรือสัญญาเฉพาะบุคคลระหว่างอาสาสมัครกับรัฐ ซึ่งไม่ต้องมีการควบคุมโดยหลักเกณฑ์ของกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง แต่ในประเทศญี่ปุ่นตามกฎหมายว่าด้วยอาสาสมัครคนประพัตติ มีหลักกฎหมายเป็นแนวทางในการควบคุมอาสาสมัครคนประพัตติเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่า อาสาสมัครคนประพัตติทุกคนต้องมีจิตสำนึกในหน้าที่ และมีความพยายามที่จะปรับปรุงตัวเองให้เป็นคนมีศีลธรรม มีทัศนคติอันกว้างไกล หมั่นหาความรู้ และเทคนิคที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประสบความสำเร็จ ในการปฏิบัติงานด้วยทัศนคติที่ดี และอาสาสมัครคนประพัตติต้องเอาใจใส่ข่าวสารที่เป็นความลับและเกี่ยวข้องกับบุคคลิกภาพของคนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการรักษาเกียรติยศของตนเองด้วย เมื่อพิจารณาระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคนประพัตติ พ.ศ. 2533 พบว่ายังมีข้อกำหนดดังกล่าวนี้้อยมาก ไม่เพียงพอต่อการควบคุมกรอบการปฏิบัติของอาสาสมัครคนประพัตติ ให้อยู่ในระเบียบวินัยและศีลธรรมอันดีได้อย่างแน่นอน กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญเพราะอาสาสมัครคนประพัตติคือแม่แบบของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ถือว่าเป็นแม่แบบในการปฏิบัติตนของผู้กระทำผิดในชุมชนและมีบทบาทอย่างมากในการควบคุมสังคมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ดังนั้นการกำกับดูแลให้อยู่ในกรอบของความประพัตติอันดีงามจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

4. ปัญหาเรื่องสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันในทางกฎหมายโดยตรงกับระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคนประพัตติ พ.ศ. 2533 เพราะยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครคนประพัตติในการดำเนินการพักการลงโทษอยู่น้อยมาก และเรื่องสิทธิประโยชน์เป็นเรื่องที่จะต้องมีการรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งในหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในมลรัฐต่าง ๆ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครที่เข้ามาช่วยเหลือทางราชการให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการปฏิบัติงานดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าเช่าบ้าน ค่าอาหาร และในมลรัฐวอชิงตันยังได้บัญญัติหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์ครอบคลุมถึงคู่สมรสและบุตรของอาสาสมัครด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอาสามัครคุมประพฤติของประเทศไทยปัจจุบันก็มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของอาสามัคร เช่นกัน โดยเป็นการให้สิทธิประโยชน์ในเรื่องของค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการยกย่องชมเชยอาสามัครที่ให้บริการดี และเผยแพร่สู่สาธารณชน³¹ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสามัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 หมวด 4 เรื่องสิทธิและประโยชน์อย่างอื่นของอาสามัครคุมประพฤติ ข้อ 17 - 20 ได้บัญญัติรับรองสิทธิประโยชน์ของอาสามัครคุมประพฤติไว้ชัดเจนแล้ว³² แต่เมื่อพิจารณาระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสามัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 โดยรวมแล้ว จะเห็นว่าการบัญญัติรับรองสิทธิไม่ได้จัดเป็นหมวดหมู่ เหมือนระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสามัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 แต่ก็มีบทบัญญัติในเรื่องสิทธิประโยชน์ของอาสามัครคุมประพฤติอยู่เช่นกันและเป็นการระบุอย่างกว้าง ๆ³³ เฉพาะในเรื่องการชมเชย ค่าพาหนะ ในการติดต่องาน และเงินทดแทนกรณีบาดเจ็บหรือเสียชีวิตในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2497 มาตรา 4 บัญญัติว่า "ผู้ใดได้รับอันตรายหรือถูกประทุษร้ายจนพิการ เสียแขนหรือขา หูหนวกทั้งสองข้าง ตาบอดหรือได้รับการป่วยเจ็บซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรองได้ตรวจแล้ว และแสดงว่าถึงทุพพลภาพไม่สามารถจะใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ เพราะเหตุ

- (1) ช่วยเหลือราชการ
- (2) ปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ

³¹ โปรดดูกฎหมายอาสามัครคุมประพฤติของญี่ปุ่น มาตรา 11 (2) และมาตรา 13.

(ในภาคผนวก)

³² โปรดดูระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสามัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 หมวด 4 ข้อ 17-20. (ในภาคผนวก)

³³ โปรดดูระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสามัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 ข้อ 7, 8 และ 9. (ในภาคผนวก)

(3) ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือช่วยเหลือบุคคลอื่นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือ

(4) ปฏิบัติการตามหน้าที่มนุษยธรรม ใน เมื่อการปฏิบัติการณ์นั้น ไม่ขัดกับคำสั่ง โดยชอบของเจ้าพนักงาน

ให้ผู้นั้นได้รับเงินสงเคราะห์ เว้นแต่การได้รับอันตราย หรือได้รับการป่วยเจ็บ หรือการถูกประทุษร้ายนั้น เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจากความผิดของตนเอง"

ส่วนสิทธิอย่างอื่นที่สำคัญและเป็นเกียรติอย่างยิ่ง รวมทั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานอาสา หรืองานสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ มีความต้องการให้เป็นเกียรติเนื่องจากการปฏิบัติงานคือ สิทธิในการได้รับพิจารณาคัดเลือกและเสนอชื่อเพื่อขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ตามระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งถือว่าเป็นเกียรติอย่างสูงของผู้ปฏิบัติงาน อันจะเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานต่อไป เพราะความเป็นอาสาสมัครคุณสมบัติของทั้งสองหน่วยงาน มีคุณค่าเทียบเท่ากัน ในทางสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการควบคุมสังคมให้สงบเรียบร้อยโดยการช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีเหมือน ๆ กัน ดังนั้นจึงควรบัญญัติสิทธิดังกล่าวไว้ให้แน่นอนชัดเจน อย่างเช่นในระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 หมวด 4 ข้อ 19 เพราะหากไม่มีบทบัญญัติรับรองไว้แล้วอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ก็ไม่อาจที่จะขอรับรองหรือใช้สิทธิ ในการได้รับพิจารณาคัดเลือกและเสนอชื่อเพื่อขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ตามระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ได้ เหมือนเช่นอาสาสมัครคุมประพฤติในสังกัดของกระทรวงยุติธรรมที่บัญญัติสิทธิดังกล่าวไว้ชัดเจน เพื่อให้เป็นขวัญและกำลังใจของอาสาสมัครคุมประพฤติผู้ปฏิบัติงานให้แก่ทางราชการ โดยความเสียสละ

5. ปัญหาเรื่องการคุ้มครองกันความรับผิดในทางแพ่ง

ตามที่ ได้มีการศึกษาแล้วว่าความคุ้มครองกันความรับผิดทางแพ่ง ของอาสาสมัครผู้ปฏิบัติงานให้รัฐ เป็นสิ่งที่สำคัญ และถือว่าเป็นทั้งหลักประกันในการทำงาน และเป็นสิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งตามกฎหมายของอาสาสมัครผู้ปฏิบัติงานให้ทางราชการ ซึ่งในหลักกฎหมายของต่างประเทศได้มีบัญญัติไว้ชัดเจนแน่นอน เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบวิเคราะห์กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้

อาสาสมัครในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นอาสาสมัครตามพระราชบัญญัติจราจร พ.ศ. 2522 การใช้อาสาสมัครเพื่อส่งเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนทั่วไปของกรมประชาสัมพันธ์ หรือการใช้อาสาสมัครรักษาดินแดน ตามพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2479 ไม่ปรากฏว่ามีหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองความรับผิดชอบในทางแพ่งของผู้ปฏิบัติงานที่เป็นอาสาสมัครไว้แต่อย่างใด และในส่วนของกฎหมายทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีเพียงหลักเกณฑ์ที่อาจถือได้ว่าเป็นความคุ้มครองความรับผิดชอบในกรณีของการจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 398 เท่านั้น และในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติทั้งของกรมราชทัณฑ์และอาสาสมัครคุมประพฤติของกระทรวงยุติธรรม ไม่ปรากฏว่ามีหลักกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองความรับผิดชอบในทางแพ่งจากการปฏิบัติงานไว้แต่อย่างใด จึงควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้ เพื่อให้เป็นหลักประกันความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติและเพื่อให้เป็นขวัญ และกำลังใจ ในการปฏิบัติงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีต่อไป เพราะหากไม่มีบทบัญญัติเพิ่มเติมถึงข้อยกเว้นความรับผิดชอบในทางแพ่งในกรณีของการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะไม่มีบทยกเว้นความรับผิดในการละเมิดของอาสาสมัครคุมประพฤติในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เพราะหลักในเรื่องนิรโทษกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่อาจจะนำมาใช้กับอาสาสมัครคุมประพฤติหรืออาสาสมัครอื่น ๆ ทั่วไปได้ เนื่องจากการเป็นอาสาสมัครไม่ใช่การกระทำตามคำสั่งของทางราชการ ดังนั้นจึงไม่มีบทคุ้มครองการกระทำตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักในเรื่องนิรโทษกรรมในการกระทำอันเป็นละเมิด³⁴

ซึ่งในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อาสาสมัครที่ปฏิบัติหน้าที่ที่อาจกระทำประการใด ให้มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลได้ และหากไม่มีบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดไว้ อาสาสมัครต้องรับผิดในทางแพ่งเป็นการส่วนตัวในเรื่องละเมิดได้ เพราะแม้ว่าจะเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงเองก็ยังไม่ได้รับการยกเว้น นอกจาก

³⁴ โปรดดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 449.

กรณีนิติโทษกรรมหรือมีกฎหมายยกเว้นความรับผิดชอบไว้ ดังเช่นกฎหมายล้มละลายจะต้องบัญญัติยกเว้นความรับผิดทางแพ่งในการกระทำหน้าที่โดยชอบของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไว้เป็นพิเศษเฉพาะ³⁵ ซึ่งในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนมากที่สุด ก็ยังมีบทยกเว้นความผิดให้แก่อาสาสมัครที่ทำงานให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นงานอะไร เรียกว่าความคุ้มกันจากความรับผิด (Immunity from liability) ซึ่งมีทั้งการบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับอาสาสมัครโดยเป็นเรื่องของการให้ความคุ้มกันความรับผิดในทางแพ่งโดยเฉพาะหรืออาจจะอยู่ในรูปแบบการจัดการหลักประกันความรับผิดให้แก่อาสาสมัครผู้ปฏิบัติงาน ดังเช่นประมวลกฎหมายของมลรัฐจอร์เจีย แต่ส่วนมากแล้วจะบัญญัติไว้เป็นหลักกฎหมายเรื่องความคุ้มกันความรับผิดในทางแพ่งของอาสาสมัครไว้เป็นเรื่องพิเศษโดยเฉพาะว่าไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งในการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย เว้นแต่จะเป็นการกระทำที่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การเข้าเสี่ยงภัยเอง หรือการจงใจกระทำผิดของอาสาสมัครเอง กรณีดังกล่าวดูเหมือนจะเป็นปัญหาในทางนโยบายของรัฐแต่ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายด้วยในแง่ของควมมีอยู่ และการรับรองและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายให้แก่อาสาสมัคร

แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ

จากการที่ได้ศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่ปรากฏในระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 โดยเปรียบเทียบกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 กฎหมายว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับ

³⁵ ปรีชา พานิชวงศ์, กฎหมายล้มละลาย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2529), หน้า 324-326.

กฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัครในการคุมประพฤติและ พักการลงโทษ พบว่าการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษในประเทศไทยมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ซึ่งจะได้นำเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย

1.1 แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไข ในเรื่องสถานะภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เนื่องจากปัญหาเกิดจากสถานะภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติ เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการพักการลงโทษตามความเป็นจริง เท่านั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดว่า เป็นผู้ที่ถูกกฎหมายให้ช่วย หรือเป็นผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมาย อันจะได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา การคุ้มครองการปฏิบัติงานจึงน้อยและอาสาสมัครคุมประพฤติเองรู้สึกว่าการปฏิบัติงานกับผู้ต้องโทษต่าง ๆ ตัวของอาสาสมัครคุมประพฤติอาจจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย จึงเห็นสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสถานะของอาสาสมัครคุมประพฤติ เพื่อเป็นการเพิ่มความคุ้มครองการปฏิบัติงานตามกฎหมาย³⁶ แนวทางการแก้ไขคือ ต้องมีบทบัญญัติในเรื่องของสถานะภาพให้ชัดเจนแน่นอน ซึ่งในการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้เห็นว่า สถานะภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติควรเป็น "ผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์" เพื่อเป็นผู้ที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งถือว่าอาสาสมัครเป็นผู้ซึ่งต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และความเป็นผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติ ถือว่าเป็นอิสระจากการบังคับหรือการสั่งการของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อยู่ในการกำกับดูแล (Supervision) ของคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งเมื่อมีการรับรองตามกฎหมายทำให้ตัวของอาสาสมัครคุมประพฤติเองมีความรู้สึกมั่นใจในการปฏิบัติงาน และเป็นอิสระจากการควบคุมและสั่งการของรัฐ

นอกจากนี้ในส่วนของการแต่งตั้งอาสาสมัครคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ เห็นควรให้มีการบัญญัติให้ชัดเจนว่าผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติ เพื่อให้

³⁶ เชื้อชาย โปธกกลิ่น, "อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม: บทบาทในการควบคุมสังคม", หน้า 84.

สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็น "ผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์" โดยอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติ ควรที่จะบัญญัติให้ชัดเจนในกฎหมายแม่บท เพื่อให้ผลในการ เป็นหลัก เกณฑ์ที่แน่นอน เพราะ เป็น เรื่อง เกี่ยวพันกับสถานการณ์บุคคลซึ่งมีผลที่อาจจะกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลได้ และ เห็นควรกำหนดให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นผู้ มีอำนาจ ในการแต่งตั้งและการถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เพราะ เป็นผู้ ใช้อำนาจ ในการบริหารและบังคับบัญชา ในกรมราชทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และ ในส่วนของการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติ เห็นควร ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์โดยเฉพาะ โดยแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิของกรมราชทัณฑ์ และส่วนหนึ่งมาจากการคัดเลือกของอาสาสมัครคุมประพฤติเอง เป็นรูปแบบของคณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ โดยให้มอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์โดยเฉพาะ

1.2 แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เห็นควร ให้มีการปรับปรุงให้เหมาะสม โดยเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไว้ให้ชัดเจน และอยู่ในกรอบของการปฏิบัติงานที่อาสาสมัครคุมประพฤติจะพึงกระทำ เช่น การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในบทบาทของการควบคุมสั่งคุมด้วย อันได้แก่ การส่งเคราะห์ตามสมควร ด้วยการให้การศึกษาหรือการช่วยเหลือในการจัดหางาน เป็นต้น โดยการให้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งการช่วยเหลือสอดคล้องดูแลผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักโทษและการแก้ไขฟื้นฟูบุคคลดังกล่าว โดยให้เพิ่มเติมกฎหมาย ในลักษณะของกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทที่มีผล เป็นกฎหมายชัดเจนแน่นอน ไม่ใช้การกำหนดไว้เพียง เป็นระเบียบปฏิบัติภายใน ซึ่งในทางวิชาการไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับ ในทางที่จะกระทบต่อสิทธิและ เสรีภาพบุคคลได้ แม้ว่าจะ เป็นการกระทำในลักษณะของประโยชน์ของมหาชนก็ตาม

1.3 แนวทางแก้ไขและปรับปรุงกฎหมาย ในเรื่องการควบคุมอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ กรณีดังกล่าว เป็นปัญหา เรื่องแบบวิธีการบัญญัติ ซึ่งในส่วนของระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดเป็นหมวดหมู่ไว้ในเรื่อง การรักษาระเบียบวินัยและจรรยาบรรณ หมวด 3 ข้อ 10-16 เพื่อเป็นกรอบควบคุมการปฏิบัติของอาสาสมัครคุมประพฤติของกระทรวงยุติธรรม ดังนั้น เห็นควรที่กรม

ราชทัณฑ์จะได้กำหนดระเบียบเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและเพิ่มการควบคุมมากกว่าเดิม เพื่อให้อาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ต้องปฏิบัติงานอยู่ในกรอบกฎหมาย และศีลธรรม มรรยาท และมีเมตตาธรรมในการปฏิบัติงาน ไม่ใช่การแสวงหาผลประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ หากมีการควบคุมเพิ่มเติมขึ้นมาจากเดิมที่มีเพียงการรักษาความลับ ก็จะมีผล ทำให้การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดบรรลุผลอย่างแท้จริง เพราะได้แม่แบบที่มีคุณภาพเป็นหลักในการดำเนินการ และในแง่คิดว่าอาสาสมัครคุมประพฤติคือผู้มีส่วนในการควบคุมสังคม³⁷ ดังนั้นผู้แสดงบทบาทดังกล่าวจึงต้องมีการควบคุมระเบียบวินัยและความประพฤติในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย และเห็นควรบัญญัติอำนาจในการตรวจสอบประวัติของอาสาสมัครคุมประพฤติไว้ เพื่อให้ได้คนที่มีความประพฤติดีอย่างแท้จริง ที่จะมาเป็นแบบแก่ผู้กระทำผิดในการปรับปรุงตนเองให้เป็นคนดีต่อไป ซึ่งมีหลักของประเทศสหรัฐอเมริกา ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียตามประมวลกฎหมายอาญา มีบทบัญญัติให้อำนาจในการตรวจสอบประวัติของอาสาสมัครทุกคนที่มาปฏิบัติงานให้แก่รัฐ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานกับเด็กและเยาวชน จะต้องมีการตรวจสอบเช็คประวัติการกระทำผิดอาญาไว้ด้วยเพื่อการควบคุมอาสาสมัคร และเมื่อได้ศึกษาเรื่องการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติของประเทศสิงคโปร์ พบว่ามีความเข้มงวดในเรื่องระเบียบวินัยของอาสาสมัครคุมประพฤตินั้นมาก³⁸ ดังนั้นอาสาสมัครคุมประพฤติกรมราชทัณฑ์ก็ควรที่จะมีบทบัญญัติว่าด้วยระเบียบวินัยและการรักษาความประพฤติ ในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ไว้เป็นกฎหมายหรือระเบียบต่างหาก และควรจะมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการตรวจสอบประวัติการกระทำผิดในทางอาญาของอาสาสมัครไว้ด้วย และใน

³⁷ เชื้อชาย โพรซ์กลัน, "อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม: บทบาทในการควบคุมสังคม", หน้า 62.

³⁸ วนิดา เจียงไพศาลกุล, "ปัญหาในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีอาสาสมัครคุมประพฤติ จังหวัดอุบลราชธานี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 36-47.

ส่วนของการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติ ควรจะมีคณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์โดยเฉพาะ นอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์แล้ว ควรจะให้มีความอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติในเรื่องต่าง ๆ ด้วย เช่น การเสนอเรื่อง ในการแต่งตั้งหรือถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติ เพื่อให้ผู้มีความอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนดำเนินการ โดยคณะกรรมการควรจะมา จากตัวแทนของหน่วยงานในงานบริหารงานยุติธรรมของประเทศ เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ และตัวแทนของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์เอง ในส่วนหนึ่ง เพื่อร่วมเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่ง จะเป็นการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติเท่านั้น ไม่ใช่การบังคับบัญชาหรือการสั่งการ

1.4 แนวทางแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายในเรื่องสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหาสิทธิประโยชน์เป็นปัญหาทางสังคมและนโยบาย แต่ก็เกี่ยวพันถึงปัญหากฎหมายในแง่ความมีอยู่ของสิทธิ เพื่อให้ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งเรื่องสิทธิประโยชน์นี้ เป็นเรื่องของขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือในตัวระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ยังไม่ระบุชัดเจนเรื่องสิทธิประโยชน์ โดยเฉพาะในกรณีสิทธิการได้รับพิจารณาคัดเลือกและเสนอชื่อเพื่อขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเกียรติอย่างสูงของผู้ปฏิบัติงานอันจะเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานต่อไปนั้น น่าจะมีการบัญญัติไว้ให้ชัดเจนแน่นอนดังในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2528 ทั้งนี้เพื่อสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างอาสาสมัครคุมประพฤติที่ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ถือว่าเป็นการปฏิบัติงานที่คล้ายกันหรือในแนวเดียวกัน โดยที่อำนาจในการเสนอขอรับพระราชทานเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยระดับกรม จะเป็นผู้พิจารณานำเสนอต่อไปยังต้นสังกัดคือกระทรวง เสนอต่อไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตรวจสอบและพิจารณากลับกรอกก่อนจะนำเสนอลงคณะกรรมการพิจารณาการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสายสะพายหรือชั้นต่ำกว่าสายสะพายประจำปี ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งนั้นการเสนอชื่อจึงเป็นอำนาจของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล ในเรื่องของการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ โดยเฉพาะ

1.5 แนวทางแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องของการให้ความคุ้มกันความรับผิดชอบในทางแพ่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวในประเทศไทยยังไม่มีหลักกฎหมายที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มกันความรับผิดชอบในทางแพ่งในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครไว้ ว่าจะ เป็นอาสาสมัคร ในงานหรือหน่วยงานของรัฐประเภทใดก็ตาม ดังนั้นจึงควรที่จะบัญญัติหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มกันหรือยกเว้นความรับผิดชอบในทางแพ่งของอาสาสมัครผู้ปฏิบัติงานให้แก่ทางราชการ โดยให้เป็นบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองความรับผิดชอบในทางแพ่ง ให้แก่อาสาสมัครที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้เกิดความเสียหายทางแพ่งแก่บุคคลอื่น โดยมีข้อยกเว้นของการคุ้มครองความรับผิดชอบว่า ความรับผิดชอบนั้น ถ้าเกิดจากอาสาสมัครปฏิบัติงานในหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือการเข้าเสี่ยงภัย หรือการจงใจกระทำผิดของอาสาสมัครเอง จะไม่ได้รับการคุ้มกันความคุ้มกันหรือยกเว้นความรับผิดชอบในทางแพ่งแต่อย่างใด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครคุมประพฤติที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในการสอดส่องดูแลและควบคุมความประพฤติของผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขของการคุมความประพฤติ จึงอาจจะการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพบุคคลได้ ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นด้วยความเรียบร้อย และเป็นผลดีต่อทางราชการ ตลอดจนชุมชนหรือสังคม ถือว่าเป็นขั้วและกำลังใจในการปฏิบัติงานด้วย จึงควรจะมีบทบัญญัติที่ยกเว้นความรับผิดชอบในทางแพ่ง ของอาสาสมัครคุมประพฤติที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ไว้ โดยต้องไม่ใช่ความรับผิดชอบที่เกิดจากการจงใจกระทำละเมิด หรือการจงใจเข้าเสี่ยงภัยเอง หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของอาสาสมัคร ดังเช่นในหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่สามารถยึดถือเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

2. หลักการและ เหตุผลของการปรับปรุงกฎหมาย

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวทาง ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์แล้ว เพื่อให้การใช้อาสาสมัครคุมประพฤติได้มีการพัฒนา และเป็นที่ยอมรับของประชาชน ในบทบาทของผู้แก้ไขฟื้นฟูและปรับปรุงผู้กระทำผิด โดยเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างชุมชนสังคมกับผู้กระทำผิด และเป็นบทบาทของผู้ควบคุมสังคมที่ไม่เป็นทางการ โดยอาสาสมัครคุมประพฤติจะอยู่ในฐานะที่เสี่ยงผู้ใกล้ชิดของนักโทษเด็ดขาด ที่ได้รับการพักการลงโทษ พักการกักกันหรือได้รับลดวันต้องโทษ ซึ่งบทบาทดังกล่าวเป็นหน้าที่สำคัญ มีผลในการช่วยป้องกันสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึง

ต้องกำหนดให้เป็นกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งมีหลักการในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังนี้

2.1 หลักการในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติในการพักการลงโทษ โดยทั่วไปแล้วหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครจะเป็นลักษณะของความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครต่าง ๆ ซึ่งอาสาสมัครคุมประพฤติก็เป็นเช่นกัน แต่ที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในลักษณะให้มีการควบคุมและคุ้มครองมากยิ่งขึ้น เนื่องจากบทบัญญัติเดิมยังไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการใช้และการปฏิบัติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางสังคมและนโยบาย อันนำมาสู่ปัญหาในทางกฎหมายด้วย การปรับปรุงให้บทบัญญัติมีความชัดเจนแน่นอน และมีการเพิ่มเติมในส่วนที่ยังไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐหรือยังไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน จึงต้องกระทำโดยเร่งด่วน อนึ่งหลักการในการปรับปรุงจะต้องไม่เป็นเพียงการบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจของบุคคลในการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น แต่จะต้องพัฒนาคุณภาพการให้บริการของรัฐ³⁹ เป็นสำคัญและ เมื่อรัฐมีขีดจำกัดในเรื่องต่าง ๆ ก็ควรที่จะหันมาส่งเสริมการใช้อำนาจรัฐโดยภาคเอกชนบ้าง โดยให้มีการควบคุมและคุ้มครองการใช้อำนาจรัฐให้ชัดเจนและแน่นอน รวมทั้งให้มีการควบคุมในเรื่องของระเบียบวินัย มรรยาท และความประพฤติด้วย และหลักการสำคัญคือการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวไม่ควรจะให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ไปทำการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในทางที่อาจจะกระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพของประชาชน แต่ควรจะเป็นการปรับปรุงในลักษณะของกฎหมายที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่ง เป็นการใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาในการบังคับใช้และเกิดผลลัพธ์ในทางที่น่ากลัว⁴⁰ เพราะฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาจจะใช้อำนาจในการออกกฎหมายในลำดับรองจนเป็นการใช้อำนาจรัฐที่เกินขอบเขต เพราะไม่มีการตรวจ

³⁹ พัทยา บวรวัฒนา, การปฏิรูประบบราชการ เปรียบเทียบ: สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 96.

⁴⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, หน้า 304-305.

สอบตามลำดับขั้นตอนดัง เช่นการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา

2.2 เหตุผลในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติ ในการพักการลงโทษ เนื่องจากการใช้ระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ยังมีจุดที่จะต้องพิจารณาในปัญหาทางกฎหมายจากการใช้ระเบียบดังกล่าว ปัญหาที่สำคัญคือ สถานภาพทางกฎหมายของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติรับรองว่ามีสถานภาพใด และในตัวของระเบียบกรมราชทัณฑ์เองก็ไม่ระบุชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งอาสาสมัครคุมประพฤติ ทำให้เกิดปัญหาต่อมาว่า การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายในระเบียบดังกล่าว ว่าจะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างไร ซึ่งมีผลไปถึงเรื่องของสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และเมื่อมีการปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้อำนาจรัฐในการสืบเสาะพินิจและสอดส่องดูแลควบคุมความประพฤติของผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ หรือปล่อยตัวก่อนครบกำหนดโทษในกรณีต่าง ๆ ที่นำหลักเกณฑ์ในเรื่องการพักการลงโทษมาใช้โดยอนุโลมนั้น ต้องมีการติดต่อพบปะประชาชน รวมทั้งกระทำการในลักษณะที่อาจจะกระทบกระเทือน ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ตามกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องมีบทบัญญัติที่ชัดเจนแน่นอนกำหนดในเรื่องของระเบียบวินัยรวมทั้งมรรยาทและความประพฤติ ตลอดจนประวัติส่วนตัว เพื่อให้เป็นแนวทางหรือเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกฎหมายและศีลธรรม หรือเรียกได้ว่าเป็นมาตรฐานในทางจริยธรรมของอาสาสมัครคุมประพฤติก็ได้

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาปัญหาหลักคือ เรื่องสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติ พบว่างานอาสาสมัครคุมประพฤติเป็นการช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติ ในการสืบเสาะข้อเท็จจริงก่อนการอนุมัติการพักการลงโทษ และการสอดส่องดูแลควบคุมความประพฤติของผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวตามหลักเกณฑ์เรื่องการพักการลงโทษนั้น เป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐที่อาจจะกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ และการทำงานของอาสาสมัครคุมประพฤติ คือการควบคุมดูแลแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นคนดี และใช้ชีวิตในสังคมต่อไปได้นั้น เป็นหน้าที่สำคัญไม่ใช่งานต่ำต้อยไร้อำนาจ⁴¹ แต่หากมีความสำคัญเป็นถึงงานป้องกันสังคมเลยทีเดียว การกระทำดังกล่าวต้องคลุกคลีอยู่กับผู้ได้ชื่อว่าเป็นอาชญากร ซึ่งสังคมไทยยังยึดติดในค่านิยม แนวทางที่จะแก้ไขได้ต้องใช้อาสาสมัคร เข้ามามีบทบาทในการเชื่อมโยงสังคมกับผู้กระทำผิด โดยเป็นทั้งผู้ประสานงานและแสดงบทบาทในการควบคุมพฤติกรรม

ของผู้กระทำผิดในระหว่างการใช้ชีวิตหลังปล่อยตัว⁴¹ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ก็มุ่งเน้นในการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติเป็นนโยบายหลักอยู่แล้ว⁴² ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นควรที่จะให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์โดยมีบทบัญญัติกำหนดสถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติและระบุนโยบายในการแต่งตั้งและถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติให้ชัดเจน แน่นนอน รวมทั้งในเรื่องสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม และเรื่องการรักษาความวินัยและความประพฤติ ตลอดจนประวัติส่วนตัวด้วย เพราะแม้ว่าในส่วนของกรมราชทัณฑ์จะมีพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 แต่ก็ยังเป็นบทกฎหมายที่บังคับใช้เฉพาะข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในเรือนจำ หรืออยู่ในทัณฑสถานเท่านั้น ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานควบคุมความประพฤตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการปล่อยตัวไปแต่อย่างใด⁴³

3. รูปแบบของการปรับปรุงกฎหมาย

จากการที่ได้ศึกษามาแล้วว่า สถานภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ควรจะมีสถานภาพเป็นผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ จะต้องให้กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นผู้กำหนดแต่งตั้งใหม่อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนตามกฎหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าวในเรื่องการปล่อยตัวผู้ต้องขังเด็ดขาดออกไปก่อนครบกำหนดโทษที่ได้รับตามคำพิพากษาโดยการพักการลงโทษ หรือนำเอาหลักเกณฑ์การพักการลงโทษมาใช้โดยอนุโลม ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 และพระราช

⁴¹ มนต์รี จันทรปรรณิก, "งานราชทัณฑ์ในสหรัฐอเมริกา" วารสารราชทัณฑ์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 3-4 ปี 2536: 49-54.

⁴² กมล ประจวบเหมาะ, "การประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายกรมราชทัณฑ์ ประจำปี 2536-2537 และนโยบายปี 2538" วารสารราชทัณฑ์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 2-3 ปี 2537: 12-22.

⁴³ โปรดดูพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 มาตรา 4.

บัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2523 และกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ดังนั้นรูปแบบในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาสารักษาคูประพฤติของกรมราชทัณฑ์ จึงควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุง ดังต่อไปนี้

3.1 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสถานภาพ ของอาสารักษาคูประพฤติของกรมราชทัณฑ์ รวมทั้งอำนาจในการแต่งตั้งอาสารักษาคูประพฤติ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และการจำกัดอำนาจของอาสารักษาคูประพฤติ ควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

3.1.1 การแก้ไขปรับปรุงในเรื่องสถานภาพ และขอบอำนาจหน้าที่ของอาสารักษาคูประพฤติ ควรที่จะแก้ไขปรับปรุงในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 43 ซึ่งเดิมบัญญัติว่า

"นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษตาม มาตรา 32 (5) หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6) หรือ (8) และถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้นต้องปฏิบัติตนโดยเคร่งครัด ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใด นักโทษเด็ดขาดนั้นอาจถูกจับมาอีกโดยมีต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก และนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และให้ผู้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) หรือการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32(6) หรือ (8) สั่งถอนการพักการลงโทษหรือถอนการลดวันต้องโทษจำคุกที่ยังเหลืออยู่ และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้"

ซึ่งมาตราดังกล่าว มีหลักเกณฑ์เรื่องการปฏิบัติตนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของนักโทษเด็ดขาด จึงควรที่จะเพิ่มเติมเป็นข้อความในวรรคสอง ว่า

"การดำเนินการในขั้นตอนก่อนการอนุมัติให้ปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาด ตามความในมาตรา 32 (5), (6) และ (8) หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขการคุมความประพฤตินักโทษเด็ดขาดตามความในวรรคแรกนั้น ให้อาสารักษาคูประพฤติที่ได้รับแต่งตั้งและมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ เป็นผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ เฉพาะในส่วนที่ได้รับแต่งตั้งและมอบหมายให้ปฏิบัติ สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอาสารักษาคูประพฤติ ให้ระบุโดยแจ้งชัดไว้ในกฎกระทรวง"

และให้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 4 เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติที่

แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ข้างต้น และเป็นการกำหนดคำนิยามของคำว่าอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอน จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 4 โดยเพิ่มความเป็น (9) ในส่วนที่เกี่ยวกับคำนิยาม ว่า

"ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น...

(9) "อาสาสมัครคุมประพฤติ" หมายความว่า ผู้ซึ่งผ่านการอบรมตามหลักสูตรอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์และได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีกรมราชทัณฑ์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ และให้เป็นผู้ช่วยเหลือนักงานคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ในการคุมความประพฤตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษตามกฎหมาย หรืองานอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย"

3.1.2 การแก้ไขปรับปรุงในเรื่องการแต่งตั้ง และถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติ ควรที่จะแก้ไขปรับปรุงในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 43 โดยให้เพิ่มเติมเป็นข้อความในวรรคสาม ว่า

"ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีอำนาจ ในการแต่งตั้ง ถอดถอนและมอบหมายหน้าที่ให้อาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือนักงานคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ รายละเอียดให้เป็นไปตามกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวข้อง"

3.1.3 การแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องของคณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เห็นควรให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็น ในการแต่งตั้ง ถอดถอนอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ตลอดจนการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้คณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ได้แก่ ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนจากกระทรวงยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิของกรมราชทัณฑ์ และตัวแทนจากอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์เอง ทั้งนี้รายละเอียดของคณะกรรมการกำกับดูแลอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ ควรที่จะกำหนดเป็นรายละเอียดในเรื่องอำนาจหน้าที่ การคัดเลือก ตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ ไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยดังเช่นในรายละเอียดเรื่องคณะกรรมการพักการลงโทษที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความ

ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 นอกจากนั้นควรแก้ไขเพิ่มเติมความหมายของคณะกรรมการกำกับดูแลอาสารักษาคูประพฤตินี้ไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ในส่วนของมาตรา 4 ที่เกี่ยวกับคำนิยาม โดยเพิ่มความว่า

"ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น...

(10) "คณะกรรมการกำกับดูแลอาสารักษาคูประพฤตินี้" หมายความว่า คณะกรรมการ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็น ในการแต่งตั้ง หรือถอดถอนอาสารักษาคูประพฤตินี้ของกรมราชทัณฑ์ และให้มีอำนาจในการกำกับดูแลอาสารักษาคูประพฤตินี้ของกรมราชทัณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้ตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง"

3.1.4 การปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดอำนาจในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตามมาตรา 43 คือ อำนาจในการจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับ ในกรณีที่นักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักโทษปฏิบัติผิดเงื่อนไขสำหรับความประพฤติตน โดยเห็นควรให้จำกัดอำนาจดังกล่าวไว้เฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจเท่านั้น และควรจะกำหนดเงื่อนไขของการจำกัดอำนาจในการจับกุมไว้ด้วย และห้ามมิให้อาสารักษาคูประพฤตินี้มีอำนาจจับกุมดังกล่าวโดยเด็ดขาด โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 43 โดยเพิ่มความเป็นวรรคท้ายหรือวรรคห้า ว่า

"การจับกุมตัวนักโทษโดยไม่ต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก ตามความในวรรคแรกนั้น เฉพาะเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ มีอำนาจจับกุมตัวโดยไม่ต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุก แต่ทั้งนี้จะต้องมีเหตุอันสมควรแก่กรณีว่า นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน หรือมีแนวโน้มว่าจะไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใด อาสารักษาคูประพฤตินี้ หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่มีอำนาจในการจับกุมไม่ว่ากรณีใด"

3.2 การปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับ การคุ้มครองความรับผิดชอบของอาสารักษาคู ในทางแพ่งในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ โดยเห็นควรให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมหลักกฎหมายเกี่ยวกับ การให้ความคุ้มกันในเรื่องของความรับผิดทางแพ่ง ในกรณีที่อาสารักษาคูปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ แล้วเกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือผู้ถูกคุมประพฤติเอง โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายหลักแม่บทคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้มีผล เป็นกฎหมายที่เป็นหลัก ในการที่จะก้าวล่วงไปในสิทธิ เสรีภาพของบุคคลได้ โดยเห็นควรให้ปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ในมาตรา 43 โดย

เพิ่มเติมเป็นวรรคสี่ ว่า

"ในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น อาสาสมัครคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น เว้นแต่ความเสียหายนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของอาสาสมัครคุมประพฤติ หรือการเข้าเสี่ยงภัยของอาสาสมัครคุมประพฤติเอง หรือการกระทำผิดโดยจงใจของอาสาสมัครคุมประพฤติ"

3.3 การปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครคุมประพฤติ ควรจะมีการปรับปรุงเพิ่มเติมในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ โดยเห็นควรให้จัดทำร่างระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยสิทธิประโยชน์ของอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 25... ให้เป็นระเบียบเฉพาะ เรื่องของสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ โดยให้เพิ่มขึ้นจากที่ระบุในระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ พ.ศ. 2533 และ 2535 โดยเฉพาะ เรื่องสิทธิในการได้รับพิจารณาคัดเลือกและเสนอชื่อเพื่อขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามระเบียบว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สิทธิประโยชน์ เรื่องการเดินทาง ค่าอาหาร ค่าที่พักในระหว่างการปฏิบัติงาน และเห็นควรให้สิทธิประโยชน์แก่คู่สมรสหรือบุตรของอาสาสมัครคุมประพฤติ เพิ่มเติมขึ้นมาอีกด้วย

3.4 การปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมระเบียบวินัย และความประพฤติของอาสาสมัคร เห็นควรให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม โดยเห็นควรให้จัดทำร่างระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการรักษาวินัยและความประพฤติของอาสาสมัครคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. . โดยบัญญัติให้เป็นระเบียบเฉพาะ เรื่องของการรักษาความสามัคคีของหน่วยงาน การรักษาความลับทางราชการ ความลับของผู้ถูกคุมประพฤติ การเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ การรักษาความประพฤติให้เป็นตัวอย่างแก่ผู้ถูกคุมประพฤติและรวมไปถึง เรื่องการ เน้น ให้เป็นผู้มีคุณธรรมและ เมตตาธรรมด้วย โดยให้มีการตรวจสอบประวัติการกระทำผิดอาญาหรือประวัติการต้องโทษของอาสาสมัครคุมประพฤติด้วย เพื่อจะได้กลั่นกรองบุคคลที่มีคุณภาพและประวัติดีงามจริง ๆ มาช่วยแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และ เป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะรับบทบาท ในการควบคุมสังคม ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการอีกด้วย