

บทที่ ๓

ที่มาและพัฒนาการของการคุมประพฤติ

ที่มาของการคุมประพฤติ

ได้มีความพยายามหลายครั้งที่จะย้อนกลับไปหาที่มาทางด้านกฎหมายของการคุมประพฤติในสมัยกลางและระยะต้นของกฎหมายยุโรปสมัยใหม่ อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่ถูกค้นพบในช่วงระยะเวลานี้โดยทั่วไปแล้ว จะเป็นเรื่องของการรอโทษ * (Suspension of Punishment) ที่มีเงื่อนไขให้ประพฤติด่วนยิ่งกว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการคุมประพฤติ นั่นคือเป็นเรื่องของการผสมผสานกันระหว่างการรอโทษที่มีเงื่อนไขกับการควบคุมตนเองของผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวไปในระหว่างพิจารณา เป็นที่สงสัยกันเล็กน้อยว่าไม่เคยมีกระบวนการพัฒนาทางประวัติศาสตร์อันต่อเนื่องมา เชื่อมโยงระหว่างการใช้วิธีการรอโทษอย่างมีเงื่อนไขของประเทศในภาคพื้นยุโรปกับการคุมประพฤติ การคุมประพฤติดังที่รู้จักกันในปัจจุบันมีที่มาจาก การขยายขอบเขตการใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ในทางปฏิบัติของอังกฤษ ดังนั้นการวิเคราะห์ที่มาทางด้านกฎหมายของการคุมประพฤติจะ เกี่ยวข้องในทางหลักการกับอังกฤษและอเมริกา (United Nations, in Carter and Wilkins, eds. 1976 : 82)

คำตอบของสาเหตุที่สถาบันการคุมประพฤติได้เริ่มที่อเมริกา มิใช่ในยุโรป เนื่องจากผลสะท้อนของการแผ่ขยายในการเน้นซึ่งสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในอเมริกาซึ่งนำไปสู่กระบวนการยุติธรรมที่ผิดแปลกออกไป ก่อนคริสต์-

* การรอโทษ (Suspension of Punishment) ได้แก่ การรอการกำหนดโทษ และการรอการลงโทษ

ศตวรรษที่ ๑๘ ไม่ปรากฏว่ามีการเน้นในเรื่องนี้ ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากผลกระทบจากแนวความคิดในเรื่อง Enlightenment ของ Montesquieu และปรัชญากฎหมายเรื่อง Classical Tradition ของ Beccaria ซึ่งก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านลัทธิปัจเจกนิยม และขัดขวางการพัฒนาของการคุมประพฤติในบางประเทศ แนวกฎหมายจะแสดงออกมาในรูปของการเน้นอย่างมากในเรื่องโทษและ Free Will ของผู้กระทำความผิด ผลจากการนี้ทำให้ประเทศส่วนใหญ่ทางยุโรปตะวันออกและยุโรปตะวันตกขาดการวิวัฒนาการทางบทกฎหมายคุมประพฤติทั้ง ๆ ที่สามารถจะเกิดขึ้นได้ แต่กระนั้นก็ตามประเทศเหล่านี้ก็ยังคงมีวิธีการรอกโทษ (Suspending the Punishment) เนื่องจากมีจารีตประเพณีทางประวัติศาสตร์ในเรื่องการยุติธรรมในทางป้องกัน (Preventive Justice)

การคุมประพฤติค่อนข้างที่จะได้รับการพัฒนาเป็นอย่างมากที่สุดในสหรัฐอเมริกาที่ซึ่งโครงสร้างกฎหมายได้วิวัฒนาการมาโดยรับอิทธิพลของลัทธิพอสสิทีฟหรือปรัชญาที่เน้นถึงองค์ประกอบทางส่วนตัวและทางสังคมที่มีส่วนในการกระทำผิด สำนักพอสสิทีฟเห็นว่าชีววิทยาและยีนส์ของแต่ละบุคคลถือเป็นองค์ประกอบความผิดอย่างหนึ่ง ในระบบต่าง ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดนี้ จะถือว่าการลงโทษเพื่อการข่มขู่เป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอสำหรับการยับยั้งมิให้กระทำผิดอีก และการใช้วิธีการลงโทษนั้นเป็นวิธีที่ไม่เหมาะสมอยู่ในตัวในการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ ดังนั้นการใช้วิธีการรอกโทษเฉย ๆ จะไม่มีทางบรรลุถึงความจำเป็นที่ควรจัดการกับผู้กระทำผิด โครงสร้างทางกฎหมายจำเป็นจะต้องมีซึ่งวิธีการในการตอบโต้ต่อตัวบุคคลผู้ทำผิดมิใช่เพียงต่อการกระทำของเขาเท่านั้น วิธีการคุมประพฤติสามารถรับใช้ความจำเป็นอันนี้โดยมีรูปเป็นบทบังคับ (Sanction) ในตัว (Friday 1979 : 3-4)

ในอังกฤษและอเมริกา การคุมประพฤติได้รับการวิวัฒนาการมาจากวิธีการต่าง ๆ หลายรูปแบบในเรื่องของการรอกโทษอย่างมีเงื่อนไข ทางปฏิบัติแบบต่าง ๆ

ของศาลในเรื่องนี้ได้เริ่มหรือนำมาจากวิธีการแบบต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่ก่อนแล้วโดยเป็นความพยายามที่จะใช้เพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการใช้กฎหมายเกณฑ์อันรุนแรงและทารุณของกฎหมายอาญาที่มุ่งในการปราบปรามและเข้มงวด วิธีการทางศาลของระบบแองโกล-อเมริกัน ซึ่งถูกถือกันว่าเป็นที่มาโดยตรงของการคุมประพฤติได้แก่ Benefit of Clergy, the Judicial Reprieve, the Recognizance, Provisional Release on Bail, the Provisional "filing" of a case และมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ในเรื่องการรอกำหนดโทษ หรือการรอลงโทษ (United Nations, in Carter and Wilkins, eds. 1976 : 82)

๑. Benefit of Clergy เป็นสิทธิของวัดที่จะอ้างว่าบรรดาพระจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของวัดและการลงโทษก็ต้องใช้กฎหมายของวัด แม้ว่าความผิดนั้นจะเป็นการฝ่าฝืนในทางโลก ก็ต้องเป็นเรื่องของวัดจัดการ ไม่ใช่ทางบ้านเมือง Newman (1968) อ้างว่าวัตถุประสงค์แรกของข้ออ้างนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงโทษประหารชีวิต ต่อมาปรากฏว่าฆราวาสบางคนได้ใช้ประโยชน์ในเรื่องนี้ และในที่สุดวิธีการนี้ก็ถูกยกเลิกไปในตอนกลางของคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ (Nietzel 1979 : 184 - 185) อย่างไรก็ตามก็ยังเป็นที่น่าสงสัยอย่างยิ่งว่าวิธีนี้มีอิทธิพลโดยตรงหรือไม่ต่อการพัฒนาในระยะต่อมาของการรอลงโทษ หรือของที่มาโดยตรงอื่น ๆ ของการคุมประพฤติ (United Nations, in Carter and Wilkins, eds. 1976 : 83)

๒. Judicial Reprieve เป็นการที่ศาลมีดุลพินิจในการที่จะรอกำพิพากษา (Suspend a Sentence) ไว้ชั่วคราวเมื่อคำชี้ขาดตัดสินของคณะลูกขุนไม่เป็นที่น่าพอใจหรือเมื่อคู่ความที่ถูกตัดสินลงโทษได้ยื่นคำขอภัยโทษ Newman (1968) แย้งว่าวิธีการนี้ไม่เคยมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการรอกำพิพากษาที่ไม่มีกำหนด (An Indeterminate Suspension) ดังเช่นกรณีการคุมประพฤติ

๓. Recognizance and Bail เรื่อง Recognizance นี้ได้
 รับการพัฒนาขึ้นมาในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๔ ในลักษณะ เป็นมาตรการของกระบวนการ
 ยุติธรรม ในทางป้องกันอย่างหนึ่งที่บุคคลซึ่งต้องสงสัยว่ากระทำผิดจะต้องให้หลัก
 ประกันในรูปแบบ Bond หรือ Promise ไว้กับทางบ้านเมืองว่าจะไม่กระทำ
 ความผิดใด ๆ ซ้ำอีก เท่าที่ปรากฏวิธีนี้ได้นำไปใช้ทั้งในกรณีผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำ
 ความยุ่งยาก และกรณีบุคคลที่ถูกฟ้องร้องในศาลแล้วว่าได้กระทำความผิด (Nietzel
 1979 : 185) จะก่อให้เกิดกรณีที่ทางรัฐสามารถบังคับได้ก็ต่อเมื่อเงื่อนไขที่กำหนด
 ไว้ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติตาม วิธีการนี้ได้ใช้กันอยู่ระยะหนึ่ง

ในระยะต้น ๆ การใช้วิธี Recognizance (หรือ Binding -
 Over) ก็ได้ขยายขอบข่ายไปใช้กับผู้กระทำผิดที่ถูกฟ้องร้องต่อศาล วิธีนี้ถูกใช้
 ทั้งเพื่อประกันการไปปรากฏตัวของผู้กระทำผิดต่อศาลในวันข้างหน้า เมื่อถูกเรียกตัว
 และยังถือว่าเป็นคำพิพากษา (หรือเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษา) ในคดีที่จำเลยถูก
 ตัดสินลงโทษ ต่อมาเมื่อเวลาผ่านไป Recognizance ถูกนำไปใช้เกือบจะเฉพาะ
 แต่ในกระบวนการพิจารณาความอาญาซึ่งจะใช้ในฐานะที่เป็นมาตรการของกระบวนการ
 ยุติธรรมในทางป้องกัน อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อใช้ Recognizance
 กับผู้ที่ถูกฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีอาญา Recognizance ยังไม่ได้สูญเสียรูปแบบที่
 เป็นมาตรการของกระบวนการยุติธรรมในทางป้องกัน แต่แท้จริงแล้วเป็นการก่อความ
 มั่นใจให้แก่กฎหมายในอนาคตเกี่ยวกับความประพฤติของผู้กระทำผิด หรือดังที่
 Blackstone กล่าวไว้ว่าจะต้องถูกเข้าใจว่าเป็นเรื่องการระมัดระวังต่อการ
 กระทำผิดซ้ำ ยิ่งกว่าเป็นเรื่องของความเจ็บปวดหรือการลงโทษโดยตรง

เป็นเวลานับศตวรรษที่บรรดาศาลต่าง ๆ ในอังกฤษได้ใช้วิธีการนี้เป็น
 บางโอกาสในการผูกมัดและปล่อยผู้กระทำผิดที่เล็กน้อย โดย Recognizance
 ซึ่งอาจจะไม่มีหรือไม่มีหลักประกัน (Sureties) ในทำนองที่คล้ายคลึงกับวิธีการ
 ปฏิบัติเช่นนี้สามารถพบได้ในสำนวนคดีต่าง ๆ ของบรรดาอาณานิคมในอเมริกา

ในช่วงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ วิธีนี้ได้เป็นที่ยอมรับและนำไปใช้ที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีเด็กทำผิดและคดีเล็กน้อย ซึ่งไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะลงโทษจำคุก วิธีการนี้กลายเป็นเรื่องธรรมดาสามัญใน New England (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมลรัฐแมสซาชูเซตส์) และยังถูกนำไปใช้ด้วยเช่นกัน ในเขตอำนาจศาลอื่น ๆ ในอเมริกา

วิธี Binding - Over นี้ได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางและด้วยความช่างคิดของผู้พิพากษา Peter Oxenbridge Thacher ในระหว่างระยะเวลาทำงานปี ๑๘๒๓ - ๑๘๔๓ ณ ศาล Municipal Court of Boston และวิธีการปฏิบัติที่ได้รับการพัฒนาโดยผู้พิพากษานี้ถูกถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการพัฒนาในระยะต่อมาของการคุมประพฤติของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ (United Nations, in Carter and Wilkins, eds. 1976 : 83 - 84)

Bail เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกลางของอังกฤษ โดยใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องปล่อยผู้ต้องหาก่อนที่จะมีการพิจารณาในศาลโดยมุ่งหมายที่จะตัดระยะเวลาอันยืดเยื้อในการคุมขังผู้ต้องหาก่อนที่จะเริ่มมีการพิจารณาของศาล คดีความผิดเล็กน้อยซึ่งจะมีการพิจารณาในศาลกันเพียงปีละสองครั้ง และบรรดาคดีร้ายแรงซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาตัดสินโดยศาลเคลื่อนที่ (Traveling Justices) มักจะเกิดการยืดเยื้อล่าช้ากินเวลาหลายปี ด้วยเหตุผลดังนี้ เจ้าหน้าที่ Sheriffs จึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยผู้ต้องขังโดยมีเงื่อนไขตามสัญญาที่ผู้ต้องขังเองได้ทำไว้หรือตามสัญญาที่บุคคลที่สามได้ทำไว้ นั่นคือ ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องไปปรากฏตัวที่ศาลเมื่อมีการพิจารณาคดี หากไม่ไปปรากฏตัว บุคคลที่สามจะต้องถูกจับกุม แท้จริงก็คือว่า บุคคลที่สามจะได้รับมอบอำนาจในการคุมขังผู้ถูกกล่าวหาไว้ จากจุดเริ่มแรกดังกล่าวจะเห็นได้ว่าความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในเรื่อง Bail จะเป็นลักษณะความสัมพันธ์กันในทางส่วนตัว แต่ในอเมริกาซึ่งสภาพ

ภูมิศาสตร์และสังคมก่อให้เกิดความจำเป็นในการที่จะต้องสร้างปรากฏการสำหรับวิธีนี้ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างบุคคลก็ลดน้อยลงในหมู่พวกที่ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ ๆ ยิ่งไปกว่านี้บริเวณชายแดนอันกว้างใหญ่ของอเมริกาทำให้บรรดาจำเลยทั้งหลายสามารถหลบหนีออกไปได้ ผลที่ตามมาก็คือ เกิดมีนายประกันในรูปธุรกิจ (Commercial Bailbondsman) ในอเมริกาแทนการประกันด้วยบุคคลที่สามแบบในอังกฤษ และเป็นที่น่าสนใจว่าเงื่อนไขของการประกันตัวที่ใช้ในอังกฤษสมัยก่อนมีความคล้ายอย่างมากกับเงื่อนไขบางประการดังที่ใช้ในระบบคุมประพฤติสมัยใหม่ (Nietzel 1979 : 185)

Binding - Over, Bail และที่มาของการคุมประพฤติ

ในเมื่อแท้ของ Recognizance แล้วจะเป็นมาตรการในการป้องกัน ยิ่งกว่าเป็นมาตรการในการลงโทษเพื่อจัดการกับผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่มีที่ท้าวว่าจะกระทำผิด ในตอนต้นของคริสต์ศตวรรษที่ ๑๔ ได้มีการกระตุ้นให้มีการใช้วิธีนี้เพิ่มมากขึ้นโดยถือว่าเป็นความเมตตา และโดยนัยยะวิธีนี้ก็จักเป็นหนึ่งในมาตรการที่ใช้เพื่อลดความยากลำบากในการใช้กฎหมายอาญาที่เข้มงวดรุนแรง วัตถุประสงค์ในทางการแก้ไขฟื้นฟูของมาตรการนี้ นั่นคือ การป้องกันอาชญากรรมโดยการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้เป็นสมาชิกในสังคมที่เคารพกฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่มืออยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม กิติในยุคนั้นวิธีนี้ได้ถูกนำไปใช้ด้วยความตระหนักดีมากยิ่งขึ้นในความเป็นไปได้ของการแก้ไขฟื้นฟู และควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือและการปกป้องคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในรูปแบบของการควบคุมสอดส่องกันเป็นรายบุคคล และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการปล่อยตัวในระหว่างพิจารณา เป็นที่น่าสนใจที่กล่าวไว้ว่า Recognizance จะมีเค้าความคิดของการควบคุมสอดส่องอยู่เสมอ คือ จะเกี่ยวข้องกับคำพิพากษาที่รอโดยมีเงื่อนไข และจำเป็นที่จะต้องไม่ประมาทในอันที่จะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า เงื่อนไขต่าง ๆ ที่วางไว้นั้นได้รับการปฏิบัติตาม

เป็นที่กระจ่างชัดแล้วว่า การปล่อยผู้กระทำผิดชั่วคราวโดยมีหลักประกัน (Sureties) ก็ให้มีเค้าความคิดในเรื่องการควบคุมสอดส่องไว้อย่างคล้ายคลึงกัน (โดยไม่ต้องคำนึงว่าวิธีนี้จะต้องถูกรวมใช้กับ Recognizance หรือไม่) ในแง่ของประโยชน์ทางการเงินในกรณีปล่อยผู้กระทำผิดชั่วคราว หลักประกัน (Sureties) จะช่วยทำให้เกิดความมั่นใจในการประพฤติตัวในทางดีของผู้กระทำผิดโดยที่มีการควบคุมสอดส่องกันเป็นรายบุคคลด้วย โดยการให้ความช่วยเหลือหรือการใช้สิทธิพลต่อผู้กระทำผิด การใช้อย่างรอบคอบของศาลซึ่งอิทธิพลของหลักประกัน (Sureties) ที่ได้ผลอย่างชะงัดต่อผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขไม่ว่าจะโดยวิธี Recognizance หรือ Bail นี้ได้ถูกจัดว่าเป็นพัฒนาการครั้งแรกและขั้นต้นจริง ๆ ของการคุมประพฤติ

๔. Filing of Cases วิธีการนี้ประกอบด้วยคำพิพากษาที่มีการรอกำหนดโทษ "เมื่อคดีอาญานั้นได้มีการตัดสินความผิดแล้ว และเป็นที่พอใจของศาลไม่ว่าจะโดยเหตุผลจากเหตุอันควรปราณีต่าง ๆ หรือมีปัญหากฎหมายที่คล้ายคลึงกับคดีนี้กำลังถูกพิจารณาอยู่ในศาลที่สูงกว่า หรือมีเหตุผลอื่นที่เพียงพอ ซึ่งทำให้ยังไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาในทันที" วิธีนี้จะใช้ได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากจำเลยและอัยการโจทก์ อีกทั้งคำพิพากษาที่มีการรอกำหนดโทษไว้จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขตามที่ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดไว้ การที่ศาลสั่งเก็บเข้าสำนวนด้วยวิธีนี้จะต่างกับคดีที่มีการตัดสินเสร็จแล้ว เพราะศาลมีอำนาจที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้ทุกเมื่อการร้องขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (United Nations, in Carter and Wilkins, eds. 1976 : 85 - 86)

นอกจากนี้ยังมีผู้อ้างกันว่ายังมีอีกวิธีหนึ่งซึ่งเป็นที่มาของการคุมประพฤติ คือ สิทธิขอลี้ภัยในวัด (Right of Sanctuary) วัดหรือโบสถ์คริสต์ศาสนาในประเทศตะวันตกโดยเฉพาะในอังกฤษ มีศาลพิจารณาคดีผู้กระทำผิดทางอาญาของ

ตนเอง แต่ไม่มีสิทธิลงโทษประหารชีวิต- วัตถุประสงค์ได้แต่ลงโทษแบบอื่น ๆ เช่น จำคุก
 ดังนั้น เมื่อบุคคลใดกระทำผิดกฎหมายบ้านเมือง และ เกรงว่าจะได้รับการลงโทษ
 อย่างรุนแรง เช่น โทษประหารชีวิต ก็จะไม่หลบหนีขอเข้าไปอาศัยอยู่ในวัดหรือโบสถ์
 เพื่อขอให้ดำเนินการพิจารณาคดีตามกระบวนการพิจารณาของศาลในศาสนา ซึ่งวิธี
 การดังกล่าวมานี้ก็ได้ใช้เป็นเวลาช้านาน และ เพิ่งจะยกเลิกไปเมื่อ ค.ศ. ๑๖๒๓
 (สุพจน์ สุโรจน์ ๒๕๒๕ ก : ๑๔๗)

พัฒนาการของการคุมประพฤติ

พัฒนาการของระบบคุมประพฤติต่าง ๆ ทั่วโลก อาจแบ่งได้เป็น ๒
 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประเภทที่ระบบคุมประพฤติได้พัฒนามาจากความเจริญเติบโต
 ของวิธีการต่าง ๆ ในกฎหมายคอมมอนลอว์ (อังกฤษและแมสซาชูเซตส์) และ
 ประเภทที่การคุมประพฤติเกิดจากการตรากฎหมายให้มีขึ้น (United Nations
 1951 : 27) กล่าวได้ว่าอังกฤษและอเมริกาเป็นผู้บุกเบิกงานคุมประพฤติก่อนและ
 ต่อมาได้แพร่หลายถูกนำไปเป็นแบบอย่างในการบัญญัติ เป็นกฎหมายบังคับใช้ในประเทศ
 ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่น่าประหลาดใจอย่างยิ่งที่การบุกเบิกของทั้ง ๒ ประเทศ
 เกิดขึ้นพร้อมกันคือ ในปี ๑๘๔๑

๑. พัฒนาการของการคุมประพฤติในอังกฤษ

ผู้นำแนวความคิดนี้คือ Matthew Davenport Hill ในสมัยที่
 Hill ยังเป็นทนายความ เขาเกิดความประทับใจ เมื่อครั้งที่ได้เห็นการพิจารณา
 คดีของศาล Warwickshire Quarter Sessions ในช่วงทศวรรษของปี
 ๑๘๒๐ นั่นคือ ผู้พิพากษาได้ใช้วิธีการจำคุกผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กเป็นเวลา ๑ วัน
 และปล่อยตัวไปโดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของบิดามารดาหรือนายจ้าง ความประทับใจ
 ดังกล่าวของ เขายังคงมีอยู่เรื่อยมาจนกระทั่ง เขาก้าวมาถึงจังหวัดซีวิตที่เขาสามารถ
 นำวิธีการที่เขาได้เปลี่ยนแปลงขนานใหญ่มาใช้ คือในปี ๑๘๓๔ เขาได้รับแต่งตั้งให้

เป็นผู้พิพากษาเมืองเบอร์มิงแฮม ต่อมาในปี ๑๘๔๑ เขาได้เริ่มใช้วิธีการรอโทษผู้กระทำผิดที่เป็นเด็ก และให้อยู่ภายใต้การควบคุมสอดส่องของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง Hill เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดยิ่งกว่าวิธีการลงโทษผู้กระทำผิด เขาได้ขอร้องให้พนักงานตำรวจทำการสอบถามเด็กด้วยความรอบคอบและเป็นระยะ ๆ เพื่อที่จะดูว่า เด็กที่อยู่ภายใต้ "การคุมประพฤติ" นี้ประพฤติตัวดีหรือไม่ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าจะมีการเพิกถอนหากเกิดกรณียังคงประพฤติตัวเลวต่อไป อย่างไรก็ตาม Hill จะนำความประพฤตินี้ไปประกอบการพิจารณาก็ต่อเมื่อจำเลยนั้นถูกฟ้องร้องในศาลของเขาอีกครั้งหนึ่ง (Carney 1977 : 206)

กล่าวทั่ว ๆ ไปแล้วการใช้วิธีการ "คุมประพฤติ" ของ Hill ได้ผลดีเป็นที่น่าพอใจ เมื่อระยะเวลา ๗ ปีได้ผ่านไป Hill ได้บันทึกไว้ว่า "ผู้ที่ถูกใช้วิธีการนี้ได้หลุดพ้นจากวิธทางแห่งความชั่วร้ายเป็นจำนวนมากกว่าผู้ที่ไม่ได้รับโอกาสอันเป็นประโยชน์นี้ เนื่องจากถูกลงโทษจำคุก" ต่อมา Hill ก็ได้บันทึกอีกโดยอิงประสบการณ์ ๑๗ ปีในการใช้วิธีนี้ไว้ว่า "จากจำนวน ๔๘๓ คนที่ศาลเบอร์มิงแฮมได้สั่ง "คุมประพฤติ" ไว้มีเพียง ๗๘ คนที่กลับมาศาลอีกครั้งหนึ่ง"

ระยะต่อมาไม่นานระบบคุมประพฤติในลักษณะหยาบ ๆ ก็ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยผู้พิพากษาอีกท่านชื่อ Edward William Cox ซึ่งเป็นผู้พิพากษาแห่งพอร์ตสมัธ เขาใช้วิธีการ Recognizance ในฐานะที่เป็นทางเลือกของคำพิพากษาอันหนึ่งแทนการจำคุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีเด็กกระทำผิดครั้งแรก Cox ได้ตระหนักดีอย่างเต็มที่ถึงคุณค่าของการควบคุมสอดส่องผู้กระทำผิดอย่างหยาบ ๆ โดยการใช้วิธีการให้ประกันด้วยหลักทรัพย์แก่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยโดยมี Recognizance กับมีหลักทรัพย์ประกัน อย่างไรก็ตามเขาก็ประสบความสำเร็จในการเสริมวิธีการนี้โดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สอบถามพิเศษ (Inquiry Officer) ขึ้นใน Middlesex และให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมสอดส่อง

ความประพฤติของผู้ถูกคุมความประพฤติทั้งหลาย

แม้ว่าระบบคุมประพฤติในลักษณะหยาบ ๆ ที่ Hill และ Cox ได้
 เริ่มขึ้นอาจจะเป็นตัวอย่างเด่น ๆ ของการคุมประพฤติในระยะต้น ๆ ของอังกฤษ
 ก็ตาม วัธีการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันนี้ก็เกิดขึ้นเช่นกัน แต่เกิดในส่วนอื่นของประเทศ
 ในตอนต้นของครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งบรรดาองค์กรอาสาสมัครเอกชนมีบทบาท
 เป็นส่วนใหญ่ในการใช้วัธีการเหล่านั้น ในปี ค.ศ. ๑๘๗๖ ได้เกิดมีก้าวสำคัญ
 ของวัธีการนี้โดยสมาคมมิชชันนารีทางศาสนาที่มีชื่อว่า Church of England
 Temperance Society ได้ทำการก่อตั้งหน่วยงานหนึ่ง เรียกว่า Police
 Court Missions โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนี้ เรียกว่า Police Court
 Missionaries จะถูกส่งไปตามศาลตำรวจต่าง ๆ ในกรุงลอนดอน (London
 Police Courts) เพื่อทำการสั่งสอนแก้ไขผู้ที่ถูกฟ้องข้อหาเมาสุราหรือกระทำ
 ความผิดอันเนื่องมาจากการดื่มสุราในทางที่ผิด ต่อมาเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ได้รับมอบ
 หมายให้ทำงานอื่น คือนอกจากช่วยคนเมาสุราดังกล่าว ยังต้องช่วยหาที่อยู่ที่เหมาะสม
 ให้แก่สตรีและเด็กผู้หญิง ช่วยหางานให้ผู้กระทำผิดทั้งเด็กและผู้ใหญ่ที่ถูกฟ้องใน
 คดีเล็กน้อย สอบสวนครอบครัวในกรณีบิดามารดาถูกฟ้องในข้อหาไม่ส่งเด็กไปโรงเรียน
 ให้ความสงเคราะห์แก่ผู้ชดสน ฯลฯ นอกจากนี้ยังต้องทำการควบคุมสอดส่องความ
 ประพฤติของผู้กระทำที่ได้รับการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไข "ดังนั้นจึงเป็นครั้งแรกที่
 การควบคุมสอดส่องได้กลายเป็นวัธีปฏิบัติของศาลที่โชคดีที่สามารถให้บริการจาก
 เจ้าหน้าที่ดังกล่าว และสำหรับวัตถุประสงค์ของการทำงานในครั้งแรกซึ่งเพื่อแก้ไข
 ผู้กระทำผิดที่เกิดจากสุราเป็นต้นเหตุ นั้น ในไม่ช้าก็พบว่าก็สามารถช่วยเหลือผู้กระทำ
 ผิดในกรณีอื่น ๆ ได้โดยวิธีเดียวกัน" ในไม่ช้าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกแต่งตั้งเพิ่ม
 ขึ้นในกรุงลอนดอน และรวมทั้งที่อื่น ส่วนองค์กรเอกชนอื่น ๆ ก็ได้เข้าร่วมในกิจการ
 นี้เช่นกัน

ในแง่กฎหมายก็มีการพัฒนาหลักกฎหมายในวิธีการคุมประพฤติของคอมมอนลว์ แทนที่จะพิพากษาลงโทษจำคุก ๑ วัน ดังที่ผู้พิพากษาของ Warwickshire และ Matthew Davenport Hill ได้ใช้ ผู้พิพากษาในกรุงลอนดอนได้ใช้วิธีการปล่อยโดยมีเงื่อนไขโดยทำประกันไว้กับเจ้าหน้าที่ (Police Court Missionary) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมสอดส่องความประพฤติ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าวิธีนี้เน้นการใช้ร่วมกับวิธี Recognizance

กล่าวโดยสรุปวิธีการคุมประพฤติที่ใช้กันก่อนมีพระราชบัญญัติออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นวิธีของผู้พิพากษา Warwickshire หรือของ Matthew Davenport Hill ยังขาดหลักกฎหมายที่เหมาะสมในเรื่องวิธีการลงโทษโดยมีเงื่อนไขและยังขาดบทบังคับตามกฎหมาย หากผู้กระทำผิดนั้นยังคงประพฤติชั่ว เว้นเสียแต่ว่าจะถูกฟ้องอีกครั้งในข้อหาใหม่ ในทำนองเดียวกันสำหรับการควบคุมสอดส่องซึ่งยังคงอยู่ในชั้นหยาบ ๆ แม้ Hill จะจัดให้มีการจดบันทึกเกี่ยวกับ "ผู้ถูกคุมความประพฤติ" และมีระบบสอบถามติดตามผลซึ่งช่วยเสริมวิธีการหยาบ ๆ ในการควบคุมสอดส่องความประพฤติโดยตรงเป็นรายบุคคล สำหรับคำพิพากษาที่ใช้วิธี Recognizance พร้อมกับมีหลักทรัพย์ประกันซึ่ง Cox นำมาใช้นั้นก็ไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความก้าวหน้านอกเหนือไปจากวิธีการลงโทษตามปกติ ซึ่งโดยพร้อมกันก็จะปล่อยตัวผู้กระทำผิดไปด้วย การที่ Cox ใช้เจ้าหน้าที่พิเศษในการควบคุมสอดส่องโดยตรงในความประพฤติของผู้กระทำผิด (เพิ่มเติมวิธีการควบคุมสอดส่องซึ่งมีการประกันด้วยหลักทรัพย์) ก็ได้แสดงให้เห็น เช่นเดียวกันในความก้าวหน้านอกเหนือจากวิธีการสอบถามติดตามผลของ Hill อย่างไรก็ตาม การนำมาใช้ในศาลซึ่งเจ้าหน้าที่ Police Court Missionaries ขององค์กรเอกชน ก็เป็นที่มาของการก่อตั้งระบบพนักงานคุมประพฤติของศาลที่เคยใช้เจ้าหน้าที่เช่นนั้น

กฎหมายที่ถือว่าเป็นกฎหมายคุมประพฤติฉบับแรกของอังกฤษคือ The Summary Jurisdiction Act of 1879 แท้จริงแล้วกฎหมายฉบับนี้จะไม่เป็นเรื่องของการคุมประพฤติตามความหมายสมัยใหม่เลย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจะเป็นเรื่องการปล่อยผู้กระทำผิดโดยมี Recognizance แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมสอดส่องผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวเลย

หลังจากที่ออกกฎหมายฉบับนี้แล้ว ทาง Howard Association (ปัจจุบันคือ Howard League for Penal Reform) ได้พยายามอย่างจริงจังให้มีระบบคุมประพฤติที่เหมาะสมตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้น กฎหมายของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ๑๘๗๘ ได้เข้ามามีอิทธิพลในอังกฤษและถูกใช้เป็นหลักเกณฑ์ของบรรดาข้อเสนอของสมาคม แต่ร่างพระราชบัญญัติ ปี ๑๘๘๑ ที่กำหนดให้มีการควบคุมสอดส่องในการคุมประพฤติด้วยนั้นไม่ผ่านสภา ต่อมาร่างพระราชบัญญัติ ปี ๑๘๘๖ ที่อนุญาตให้ปล่อยผู้กระทำผิดไปโดยมีเงื่อนไขและอยู่ภายใต้การควบคุมสอดส่องของตำรวจ สามารถผ่านสภาสามัญแต่ไม่ผ่านสภาขุนนาง ในปี ๑๘๘๗ ร่างพระราชบัญญัติใหม่ก็ได้ถูกเสนอเข้าสู่สภา ในร่างฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมสอดส่องความประพฤติของผู้กระทำผิดที่ถูกปล่อยตัวไปโดยถือแบบอย่างของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ แต่บทบัญญัตินี้ถูกคัดออกก่อนที่ร่างจะผ่านออกมาเป็นกฎหมายชื่อ Probation of First Offenders Act 1887 แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะเริ่มใช้คำว่า การคุมประพฤติในกฎหมายอังกฤษก็ตาม แต่ก็ยังคงขาดองค์ประกอบสำคัญอันหนึ่งของการคุมประพฤติในความหมายสมัยใหม่คือ การควบคุมสอดส่อง

การคุมประพฤติตามความหมายสมัยใหม่ได้ถูกบัญญัติให้เป็นบทบังคับตามกฎหมายไว้ในกฎหมายคุมประพฤติชื่อ Probation of Offenders Act 1907 กฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญอย่างมากเพราะ เป็นการเสริมสร้างให้วิธีการคุมประพฤติที่กำลังใช้กันอยู่ในทางปฏิบัติ เกิดความมั่นคงขึ้น ส่วนที่สำคัญที่สุดของกฎหมายฉบับนี้

ก็คือ การเริ่มใช้ระบบเจ้าหน้าที่แบบใหม่คือ พนักงานคุมประพฤติของศาลที่มาจาก การแต่งตั้งและได้รับเงินเดือน นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในเรื่องการควบคุมสอดส่อง ส่วนทางด้าน การบังคับใช้ กฎหมายฉบับนี้มีได้จำกัด เฉพาะกับผู้กระทำผิดครั้งแรก เท่านั้น

กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกแก้ไขเป็นบางครั้งบางคราว แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งหลัก กฎหมายเกี่ยวกับการคุมประพฤติจนกระทั่งในปี ๑๙๔๘ กฎหมายฉบับนี้ก็ได้ออกแทนที่ โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติที่ปรากฏในกฎหมายปี ๑๙๔๘ คือ Criminal Justice Act (United Nations, 1951 : 44 - 50) กฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ ๆ ในงานคุมประพฤติ นอกจากนี้ยังมีกฎข้อ บังคับเกี่ยวกับการคุมประพฤติ (Probation Rules, 1949) ซึ่งบัญญัติหลัก เกณฑ์การแต่งตั้งและหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติระดับอาวุโส เช่น การควบคุม ดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับงานแก่พนักงานคุมประพฤติ ด้านการจัดองค์กรบริหาร งาน ด้านการรายงานแก่บรรดาพนักงานคุมประพฤติและอื่น ๆ (United Nations, 1951 : 124)

ใน ค.ศ. ๑๙๗๐ ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยงานยุติธรรมซึ่งให้ศาลสั่ง คุมความประพฤติผู้กระทำความผิดได้ซึ่งหมายความว่า การคุมประพฤตินี้ได้เป็นส่วน หนึ่งของคำพิพากษาให้รอการลงโทษอีกต่อไป ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดเข้าไป ในคดีความผิดที่ไม่ร้ายแรงให้ทำงานบริการชุมชน (Community Service) เป็น รายชั่วโมงในยามที่เขาวางจากการทำงานตามปกติประมาณ ๒๐๐ ชั่วโมง เช่น การทำความสะอาดสถานที่สาธารณะ การช่วยเหลือผู้เจ็บป่วยในโรงพยาบาล เป็นต้น ประเทศอังกฤษได้ทดลองให้สำนักงานคณะกรรมการคุมประพฤติและสงเคราะห์ ภายหลังปล่อยจัดตั้งบริษัททำธุรกิจขึ้นมา เพื่อหางานและจ้างผู้ถูกคุมความประพฤติ ทำงานในระบบงานบริการชุมชนโดยมีค่าตอบแทนตามกฎหมาย โดยเฉพาะจะใช้ กับผู้ถูกคุมความประพฤติที่ไม่มีงานทำเท่าที่ได้ฟังรายงานมาก็ปรากฏว่าระบบงาน

บริการชุมชนของประเทศอังกฤษได้ผลเป็นที่น่าพอใจ (สุพจน์ สุโรจน์ ๒๕๒๕ ข :

๓ - ๔)

๒. พัฒนาการของการคุมประพฤติในอเมริกา

การคุมประพฤติในอเมริกาครั้งแรกเริ่มขึ้นในมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ในราวกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ผู้พิพากษามลรัฐนี้ได้ใช้ความพยายามเป็นอย่างยิ่งในการที่จะบริหารงานยุติธรรมอย่างมีมนุษยธรรมมากยิ่งขึ้น จึงสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมสำหรับการใช้วิธีคุมประพฤติอย่างง่าย ๆ (ประกอบด้วยการใช้วิธี Recognizance คือปล่อยตัวไปโดยมีหลักประกัน) ต่อมาในปี ๑๘๔๑ การนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้ได้เริ่มขึ้นในเมืองบอสตัน ในเดือนสิงหาคมของปีเดียวกันนี้ ช่างทำรองเท้าชื่อจอห์น ออกัสตัส ได้ไปที่ศาลในเมืองบอสตัน และตกลงใจประกันชายคนหนึ่งซึ่งถูกฟ้องข้อหาเมาสุราในที่สาธารณะ ศาลอนุญาตให้ประกันตัวและให้นำชายคนนั้นไปศาลอีกในสามสัปดาห์ต่อมา เมื่อครบกำหนดก็ได้นำชายคนนั้นไปศาล ปรากฏว่าชายคนนั้นได้แสดงให้เห็นว่าไม่เป็นคนซ้ำเมาอีกต่อไป ดังนั้นแทนที่ศาลจะลงโทษจำคุกตามอัตราโทษปกติ ศาลกลับสั่งปรับเพียง ๑ เซ็นต์ และสั่งให้เสียค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ด้วย

ออกัสตัสได้กำลังใจจากประสบการณ์นี้ จึงได้ประกันผู้กระทำผิดมากยิ่งขึ้น อีกทั้งทำการควบคุมสอดส่องและชี้แนะ เกี่ยวกับความประพฤติให้พวกนี้ในระหว่างเวลาที่รอคำพิพากษา ผู้ที่ได้รับประกันตัวไปในตอนแรก ๆ จะเป็นผู้ใหญ่ที่เป็นชายซ้ำเมา แต่ต่อมาเขาค่อยขยายการประกันตัวไปใช้กับพวกผู้หญิงซ้ำเมา และเด็กกระทำผิดด้วย และในที่สุดเขาก็ประกันตัวผู้กระทำผิดในคดีต่าง ๆ มากมายหลายประเภท ออกัสตัสได้ประกันตัวผู้กระทำผิดเป็นเวลาถึง ๑๘ ปี จนกระทั่งเขาถึงแก่กรรมในปี ๑๘๕๙ มีผู้ที่เขาช่วยประกันตัวออกไปเดือน ๒,๐๐๐ คน และประสบความสำเร็จในการคุมความประพฤติบุคคลเหล่านี้ในอัตราที่สูงมาก

ออกัสตัสได้ใช้วิธีการหลายประการซึ่งต่อมาภายหลังได้กลายเป็นลักษณะของระบบงานคุมประพฤติ ทางด้านการคัดเลือกผู้กระทำผิด เพื่อควบคุมความประพฤติ เขาเลือกเฉพาะบุคคลที่กระทำผิด เป็นครั้งแรกที่จิตใจยังไม่กระด้างจนเกินไปและมีเค้าวางจะกลับตัวได้ เขาได้ใช้ความระมัดระวังในการคัดเลือกบุคคลที่จะรับการคุมประพฤติโดยตรวจสอบประวัติความเป็นมาและนิสัยความประพฤติของแต่ละคนอย่างละเอียด เมื่อประกันผู้กระทำผิดคนใจไปคุมประพฤติแล้ว ออกัสตัสจะบันทึกความประพฤติโดยทั่วไปของบุคคลเหล่านั้นไว้ และคอยดูด้วยว่าพวกเขาไปเรียนหนังสือหรือไปทำงานหรือไม่ นอกจากนี้เขาได้ให้ที่พักอาศัยหรือจัดหาที่พักอาศัยให้ที่นั่นบ่อยครั้ง

หลังจากมรณกรรมของจอห์น ออกัสตัสแล้ว ได้มีผู้ดำเนินงานต่อจากเขา แต่การคุมประพฤติไม่ได้เป็นไปอย่างแข็งขัน

ในปี ค.ศ. ๑๘๗๘ มลรัฐแมสซาชูเซตส์ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติ เป็นครั้งแรก มีบทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติอาชีพ ความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้อยู่ที่ระบุว่า "บุคคลที่โดยเหตุผลพอจะเชื่อได้ว่าจะกลับตนได้โดยไม่ต้องถูกลงโทษ ควรจะได้รับการคุมประพฤติ" สาระสำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การคุมประพฤติใช้ได้กับผู้กระทำผิดทุกประเภท และความผิดทุกประเภท แต่ผู้กระทำผิดจะต้องมีแนวโน้มว่าจะกลับตัวได้โดยไม่ต้องถูกลงโทษ ผู้ที่แต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติคือ นายกเทศมนตรี โดยผู้บัญชาการตำรวจนครบาล เมืองบอสตันเป็นผู้ควบคุมพนักงานคุมประพฤติ (อุทัย อติแพทย์ ๒๕๑๔ ข : ๑๒ - ๑๓)

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ของพนักงานคุมประพฤติไว้ด้วย เช่น สอบสวนและทำความเข้าใจว่าควรคุมความประพฤติหรือไม่ การไปเยี่ยมเยียนผู้ถูกคุมความประพฤติ ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจเพื่อไม่ให้กระทำผิดซ้ำอีก

กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจพนักงานคุมประพฤติในการจับกุมผู้ถูกคุมความประพฤติโดยไม่ต้องมีหมายจับแต่จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจ ในกรณีนั้นศาลจะต้องนำคดีนั้นมาดำเนินการพิพากษาต่อไปหรือมีคำพิพากษาในรูปแบบอื่นตามแต่กฎหมายจะให้อำนาจไว้ (United Nations 1951 : 31 - 32)

ต่อมาโดยกฎหมายที่ออกใช้ใน ปี ค.ศ. ๑๘๘๐ ทุกเมืองในมลรัฐแมสซาชูเซตส์มีสิทธิที่จะแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติได้ แต่ทางปฏิบัติมีเพียงไม่กี่เมืองที่แต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติ อย่างไรก็ตามใน ปี ค.ศ. ๑๘๙๑ ระบบงานคุมประพฤติในมลรัฐนี้ได้กลายเป็นระบบการคุมประพฤติแบบมลรัฐเมื่อกฎหมายนี้ให้อำนาจศาลแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติแทนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และพนักงานคุมประพฤติจะต้องมีประจำทุกเมือง โดยการแต่งตั้งมอบอำนาจแทนที่จะเป็นกันเองตามอำเภอใจ ระบบงานคุมประพฤตินี้ได้ก่อตั้งขึ้นอย่างมั่นคงในศาลชั้นต้นของมลรัฐนี้ และโดยกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๘๙๘ ได้ขยายไปให้ศาลสูงมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติของตนเองได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ค.ศ. ๑๘๗๘ และ ค.ศ. ๑๘๙๘ เพียงแต่สนับสนุน มิใช่แทนที่ระบบการคุมประพฤติตามกฎหมายจารีตประเพณีที่มีอยู่ ลักษณะสำคัญในแง่กฎหมายของระบบการคุมประพฤติตามกฎหมายจารีตประเพณีก็คือ การรอกการกำหนดโทษ การให้ประกันตัวเพื่อคุมความประพฤติ และการส่งตัวผู้ถูกคุมความประพฤติกลับไปยังศาลเพื่อปล่อยพันการคุมประพฤติไป หรือเพื่อศาลมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่นในเวลาสิ้นสุดการคุมประพฤติกฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะเกี่ยวพันในเบื้องต้นกับเรื่องของการแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติ การจ่ายค่าจ้าง การควบคุมและหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ และจะช่วยให้ศาลสามารถใช้วิธีการคุมประพฤติได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (อุทัย อติแพทย์ ๒๕๑๔ - ข : ๑๓ - ๑๔) จะเห็นได้ว่าบทกฎหมายต่าง ๆ ที่ตราออกมาเกี่ยวกับการคุมประพฤตินั้น เป็นกระบวนการต่อเนื่อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างการ เจริญเติบโตและการพัฒนาของระบบคุม

ประพจน์ในมลรัฐแมสซาชูเซตส์ และการยอมรับของประชาชน ซึ่งมีแต่สถานการณ์
เช่นนี้ที่ทำให้กฎหมายคุมประพจน์ฉบับแรกของโลกสามารถตราออกมาบังคับใช้โดย
ปราศจากการโต้เถียง (United Nations 1951 : 33)

มลรัฐที่สองที่ตรากฎหมายคุมประพจน์คือมลรัฐมิสซูรี ในปี ค.ศ. ๑๘๔๗
กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะพิเศษเป็นกฎหมายอันเดียวที่มีแต่เรื่องการรอกการลงโทษเพียง
อย่างเดียวเท่านั้น และอีกทั้งยังเป็นครั้งแรกที่ศาลถูกจำกัดอำนาจในการสั่งคุมความประ-
พจน์อันเนื่องมาจากข้อกำหนดเรื่องอายุและประเภทความผิด มลรัฐแรก ๆ ที่ตรา
กฎหมายคุมประพจน์ในรูปแบบทันสมัยก็คือ มลรัฐเวอร์มอนท์ ปี ค.ศ. ๑๘๕๖ และ
มลรัฐโรด ไอส์แลนด์ ปี ค.ศ. ๑๘๕๕

การคุมประพจน์ผู้ใหญ่ได้แพร่หลายออกไปอย่างช้า ๆ จนกระทั่งถึง ปี
๑๘๖๗ ที่มลรัฐทุกแห่งรวม ๕๐ มลรัฐ และเปอร์โต ริโก ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการ
การคุมประพจน์ ซึ่งทำให้การคุมประพจน์ทั้งเด็กและผู้ใหญ่มีใช้กันในศาลและใช้กับ
ผู้กระทำผิดตามที่กฎหมายระบุไว้

การคุมประพจน์ที่สามารถดำเนินงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้น ศาล
จำเป็นจะต้องมีอำนาจที่จะรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษได้อย่างไม่มีกำหนด
มลรัฐต่าง ๆ ส่วนมากไม่ได้ทดสอบปัญหานี้ อีกทั้งไม่ได้มีการแก้ไขโดยการที่มลรัฐ
ออกกฎหมายให้อำนาจศาล แต่สำหรับรัฐบาลกลางซึ่งไม่มีกฎหมายดังกล่าว และ
บางคนเกิดสงสัยศาลรัฐบาลกลางว่าศาลรัฐบาลมีอำนาจสั่งคุม ความประพจน์หรือไม่ตาม
กฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งปรากฏว่า ในปี ค.ศ. ๑๘๑๖ ศาลฎีกาได้ตัดสิน ในคดี
Killits ว่า ศาลรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจดังกล่าวภายใต้กฎหมายจารีตประเพณี
(Smith Berlin 1979 : 103 - 104)

อุทัย อติแพทย์ (๒๕๑๙ ข : ๑๔-๑๗) อธิบายว่า "สำหรับการนำระบบคุม-
 ประพฤติไปใช้กับผู้กระทำผิดกฎหมายของรัฐบาลกลางสหรัฐ (Federal Probation)
 นั้น มีประวัติการต่อสู้ดิ้นรนเป็นเวลานานกว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติของรัฐบาล
 ในปี ค.ศ. ๑๙๒๕ อดีตผู้ช่วยหัวหน้าพนักงานคุมประพฤติคนหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า ก่อนนี้ผู้พิพากษา
 ของรัฐบาลกลางตามศาลต่าง ๆ ได้ใช้วิธีการคุมประพฤติผู้กระทำผิดด้วยการสั่งรอกการลงโทษ
 แต่กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐในขณะนั้นไม่เห็นด้วยกับการที่ศาลใช้ระบบรอกการลงโทษ
 เพราะเห็นว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารในการที่จะให้อภัยโทษ และ
 ดังนั้นการที่ศาลสั่งรอกการลงโทษจึงเป็นการขัดต่อทบบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสหรัฐ
 อเมริกา ผู้พิพากษาจำนวนหนึ่งมีความเห็นคัดค้านกับกระทรวงยุติธรรมเป็นอย่างมาก
 และข้อขัดแย้งนี้ก็ถูกนำขึ้นสู่ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. ๑๙๑๕ รัฐมนตรี
 ยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาได้เลือกคดีจากเขตศาลของมลรัฐโอไฮโอที่ผู้พิพากษาชื่อ
 จอห์น เอ็ม คิลลิทซ์ เป็นผู้สั่งรอกการลงโทษผู้กระทำผิดไว้ ๕ ปี โดยให้คุมประพฤติ
 ไว้ด้วย จำเลยเป็นผู้กระทำผิดครั้งแรก และเป็นคนหนึ่งมาจากตระกูลที่มีชื่อเสียง
 ได้สารภาพผิดว่า ได้ขโมยเงิน ๔,๗๐๐ เหรียญสหรัฐ โดยปลอมแปลงลายเซ็นเช็ค
 ของธนาคารโทเลโด จำเลยได้ใช้เงินคืนแก่ธนาคารแล้ว และธนาคารก็ไม่ตั้งใจที่
 จะฟ้องร้อง กระทรวงยุติธรรมได้อุทธรณ์ว่า ขอให้ยกเลิกคำสั่งของศาลในคดีนี้
 เพราะอยู่นอกเหนืออำนาจศาล ผู้พิพากษาคิลลิทซ์ปฏิเสธรับอุทธรณ์ กระทรวงยุติธรรม
 จึงยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาของสหรัฐ ในวันที่ ๑ มิถุนายน ๑๙๑๕ ผู้พิพากษาคิลลิทซ์ก็ยื่น
 คำแก้ฟ้องในเดือนตุลาคมศกเดียวกัน ซึ่งมีใจความสำคัญว่า ผู้พิพากษาได้ใช้อำนาจ
 สั่งรอกการลงโทษมาตลอดเวลา และเป็นมาตรการเดียวที่จะบรรเทาผลร้าย เพราะ
 รัฐบาลกลางยังไม่มีระบบการคุมประพฤติ และการสั่งรอกการลงโทษของศาลนี้
 กระทรวงยุติธรรมก็ทราบอยู่ตลอดเวลา

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๑๖ ศาลฎีกาได้ตัดสินคดีนี้ ประธานศาลฎีกา
 เสนอมติเป็นเอกฉันท์ของที่ประชุมใหญ่ว่า ผู้พิพากษาของรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจที่จะ

สั่งรอกการลงโทษโดยไม่มีกำหนดและไม่มีเหตุผลหรือสิทธิที่จะใช้วิธีการที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาอีกต่อไป ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติจึงเป็นทางออก จนกว่าจะมีกฎหมายดังกล่าวศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจสั่งรอกการลงโทษ หรือใช้วิธีการคุมประพฤติดู ๆ ในระยะที่ฟ้องร้องกันนั้น ศาลชั้นต้น ๖๐ ศาล ใน ๓๙ มลรัฐ ได้สั่งรอกการลงโทษผู้กระทำผิดประมาณ ๒,๐๐๐ คน ดังนั้นหลังจากคดีกิลลิสต์คดีแล้ว ประธานาธิบดีวิลสันจึงประกาศให้นิรโทษและอภัยโทษแก่ผู้ที่ได้รับการรอกการลงโทษเหล่านั้น เป็นบางพวก

ความพยายามที่จะเสนอร่างกฎหมายคุมประพฤติประสพอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะรัฐมนตรียุติธรรมและผู้ช่วยได้แสดงความเห็นคัดค้านการที่ศาลสั่งรอกการลงโทษ และการใช้วิธีการคุมประพฤติดู ๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๙๐ เป็นต้นมาได้มีการเสนอกฎหมายคุมประพฤติต่อสภาหลายครั้ง แต่ละครั้งได้รับการคัดค้านเป็นอันมากจนไม่อาจผ่านสภาได้ เพราะสมาชิกสภาไม่เข้าใจว่าระบบคุมประพฤติเป็นอย่างไร ผู้พิพากษาบางท่านก็เข้าใจสับสนว่าการคุมประพฤติก็นี้อาจเหมือนกับการพักการลงโทษ อย่างไรก็ตามบุคคลสำคัญที่ดำเนินงานนี้ได้แก่ ชาร์ล แอล ชูท ซึ่งได้ต่อสู้เพื่อให้ร่างกฎหมายคุมประพฤติผ่านสภาให้ได้ จนกระทั่ง ปี ค.ศ. ๑๙๒๕ กฎหมายคุมประพฤติที่เสนอโดยวุฒิสมาชิกโคพลแลนด์ก็ผ่านสภาสูง ส่วนในสภาล่างนั้นต้องเสนอกฎหมายถึง ๖ ครั้ง จึงได้รับอนุมัติจากสภาได้ ประธานาธิบดีคูลลิทซ์ ได้เซ็นผ่านกฎหมายนี้ ในวันที่ ๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๑๕ และนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ผู้พิพากษาศาลของรัฐบาลกลางก็มีโอกาสใช้วิธีการคุมประพฤติดู ๆ กับผู้กระทำผิด

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ

๑. ให้ศาลมีอำนาจสั่งคุมความประพฤติผู้กระทำผิดได้หลังจากพบว่าผู้นั้นได้ทำผิดจริงหรือสารภาพว่าได้กระทำผิดจริง โดยรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษไว้ (ยกเว้นความผิดที่มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต) โดยวางเงื่อนไขคุมความ-

ประพจน์ไว้ด้วย มีอำนาจเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขคุมความประพจน์หรือเปลี่ยนระยะเวลาคุมประพจน์ได้ แต่เมื่อรวมกับระยะเวลาเก่าแล้ว ต้องไม่เกิน ๕ ปี การปรับหรือการใช้ค่าทดแทนรวมทั้งการ เลี้ยงดูบุคคลที่ถูกคุมความประพจน์ต้อง รับผิดชอบอาจถูกกำหนด เป็นเงื่อนไขในการคุมประพจน์ด้วยก็ได้ พนักงานคุมประ พจน์จะต้องรายงานความประพจน์ของผู้ถูกคุมความประพจน์แต่ละคนให้ศาลทราบ ศาลอาจปล่อยตัวพ้นการคุมประพจน์ไป หรือพิพากษาคำ เนินคดีที่เป็นผลร้ายต่อผู้ถูก คุมความประพจน์ หรือขยาย เวลาการคุมความประพจน์ได้

๒. พนักงานคุมประพจน์มีอำนาจจับผู้ถูกคุมความประพจน์ได้โดยไม่ต้อง มีหมายจับระหว่างถูกคุมความประพจน์ ศาลอาจออกหมายจับจำเลยไปศาล ยกเลิกการ คุมประพจน์ และลงโทษที่รอไว้แล้ว

๓. กฎหมายให้อำนาจผู้พิพากษาแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคน ทำหน้าที่ พนักงานคุมประพจน์โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนและแต่งตั้งพนักงานคุมประพจน์หนึ่งคน โดยมี เงินเดือน เงินเดือนนั้นจะต้องรับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรม ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้ง เป็นพนักงานคุมประพจน์ที่มี เงิน เดือนจะต้อง เป็นผู้ทดสอบ ผ่านการแข่งขันตามกฎข้อบังคับของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้พิพากษา เป็นผู้ที่มีอำนาจที่จะถอดถอนพนักงานคุมประพจน์ในศาลของเขาได้ พนักงานคุมประ พจน์สามารถเบิกค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการทำงานในหน้าที่ได้

๔. พนักงานคุมประพจน์มีหน้าที่ที่จะต้องสอบสวนคดีที่ศาลสั่ง และเขียน เงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ถูกคุมความประพจน์ทราบ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติว่าพนักงาน คุมประพจน์สามารถใช้วิธีการใด ๆ ที่เหมาะสม แต่ไม่ขัดต่อเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ศาล กำหนดไว้ เพื่อช่วยเหลือผู้ถูกคุมความประพจน์ และเพื่อปรับปรุงความประพจน์และ อื่น ๆ ให้นั้น พนักงานคุมประพจน์จะต้องเก็บรักษาประวัติการปฏิบัติงานและบัญชี ที่ถูกต้องสมบูรณ์เกี่ยวกับเงินทั้งหมดที่เก็บรวบรวมจากผู้ถูกคุมความประพจน์ พนักงาน

คุมประพฤติจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรียุติธรรมตามคำสั่ง หรือกระทำหน้าที่อื่นใดตามที่ศาลสั่ง

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ ใน ค.ศ. ๑๙๓๐ ซึ่งให้อำนาจผู้พิพากษาคนหนึ่งแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติได้หลายคน เมื่อมีพนักงานคุมประพฤติหลายคน ก็ให้ผู้พิพากษากำหนดให้พนักงานคุมประพฤติคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติคนอื่น ๆ ผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติได้ก็จริง แต่รัฐมนตรียุติธรรมเป็นผู้กำหนดเงินเดือนและอนุมัติค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น

กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดด้วยว่า พนักงานคุมประพฤติจะต้องทำหน้าที่ควบคุมสอดส่องผู้ที่ได้รับการพักโทษด้วยตามคำสั่งของรัฐมนตรียุติธรรม นอกจากนี้ รัฐมนตรียุติธรรมยังมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของพนักงานคุมประพฤติด้วย หน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐมนตรียุติธรรมตามกฎหมายนี้ได้มอบให้ผู้ช่วยการของทบวงเรือนจำ (Bureau of Prisons) ทำหน้าที่แทน

ในปี ค.ศ. ๑๙๓๔ ได้มีกฎหมายจัดตั้งสำนักงานบริหารของศาลสหรัฐอเมริกา (The Administrative Office of the United States Courts) แต่พนักงานคุมประพฤตินี้ได้ขึ้นกับสำนักงานใหม่แห่งนี้ ยังคงขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมให้เหตุผลว่า การควบคุมสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติก็เหมือนกับการควบคุมสอดส่องผู้ถูกพักการลงโทษ ซึ่งเป็นงานบริหาร จึงควรอยู่กับกระทรวงยุติธรรม ในปี ค.ศ. ๑๙๔๐ ผู้บริหารงานคุมประพฤติได้เสนอต่อประธานศาลฎีกาผู้ซึ่งเชื่อว่าพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยศาล และอยู่ภายใต้การควบคุมของศาล จัดเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานตุลาการ อีกทั้งกฎหมายจัดตั้งสำนักงานบริหารก็มุ่งหมายให้พนักงานคุมประพฤติควรอยู่ภายใต้การบริหารของสำนักงานนี้ ต่อมาไม่นานที่ประชุมตุลาการ (The Judicial Conference) ยอมรับความเห็นนี้ งานคุมประพฤตินี้จึงโอนไปขึ้นอยู่กับสำนักงานดังกล่าว"

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ ได้มีการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมชิคาโก (The Chicago Training Center) เพื่อทำการฝึกอบรมพนักงานคุมประพฤติและทำการวิจัย นอกจากนี้ยังใช้เป็นสถานที่ประชุมของพนักงานคุมประพฤติทั่วประเทศ แม้แต่ฝ่ายบริหารต่าง ๆ ของงานคุมประพฤติ (Probation Division) คณะกรรมการพักลงโทษของรัฐ (The u.s. Board of Parole) ทบวงเรือนจำของรัฐ (The Federal Bureau of Prisons) และเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์ทหาร (Military Correctional Programs) ก็ได้ใช้สถานที่นี้เพื่อประชุมและพิจารณาวางแผนการบริหารและนโยบายกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของตน

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมงานตุลาการกลาง (The Federal Judicial Center) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ก็ได้รับโอนงานฝึกอบรมจากศูนย์ฝึกอบรมชิคาโกไปดำเนินการแทน (Meeker 1975 : 17)

ศูนย์ส่งเสริมงานตุลาการมีบทบาทสำคัญในการจัดการฝึกอบรม ทั้งในระดับปฐมนิเทศพนักงานคุมประพฤติใหม่ หรือทำการฝึกอบรมเป็นระยะ ๆ ให้แก่พนักงานคุมประพฤติเก่า เจ้าหน้าที่ที่ทำการปฐมนิเทศก็จะได้รับการคัดเลือกจากพนักงานคุมประพฤติอาวุโส และปรากฏว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก บรรดาพนักงานคุมประพฤติที่มีประสบการณ์ก็จะดำเนินการฝึกอบรมและตอบคำถามได้อย่างดีเนื่องจากมีประสบการณ์จากการทำงานทุกวัน (Smith 1975 : 36)

สำหรับการดำเนินงานนั้นปรากฏว่าทางด้านการควบคุมสอดส่องที่งานคุมประพฤติรัฐบาลกลางรับผิดชอบนี้ ได้เพิ่มจำนวนคดีขึ้นอย่างรวดเร็วคือจาก ๒๙, ๓๖๗ ราย เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๑๙๕๑ เพิ่มเป็น ๕๙, ๕๓๔ ราย เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๑๙๗๔ ส่วนทางด้านการทำรายงานสืบเสาะก็เพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วเช่นกัน

ในช่วงเวลาเดียวกันกับการควบคุมสอดส่องคือในปี ๑๙๕๑ ทำรายงาน ๒๕, ๔๔๓ ฉบับ (ในจำนวนนี้มี ๘,๓๖๗ ฉบับ ซึ่งเป็นรายงานการสืบเสาะก่อนได้รับการพักลงโทษทั้งในคดีผู้กระทำผิดที่เป็นพลเรือนและทหาร) และเพิ่มเป็น ๗๗, ๑๕๖ ฉบับในปี ๑๙๗๔

แม้ปริมาณงานจะเพิ่มมากขึ้นก็ตาม แต่คุณภาพในการดำเนินงานก็เพิ่มขึ้น ทั้งด้านวิธีแก้ไขและวิธีการฟื้นฟู นอกจากนี้ทางเลือกของศาลในการพิพากษาคดีก็ได้เพิ่มประเภทขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่องานคุมประพฤติ หน้าที่ต่าง ๆ ของพนักงานคุมประพฤติก็นำมาซึ่งการปรับปรุงให้ดีขึ้นอันเป็นผลเนื่องจากการดำเนินงานควบคุมสอดส่องทั้งด้านคุมประพฤติและพักลงโทษที่แน่นอน เด็ดขาดยิ่งขึ้น และกระบวนการเพิกถอนที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น

ในช่วงระยะเวลาที่ปริมาณคดีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนั้น ได้มีการขอเพิ่มจำนวนพนักงานคุมประพฤติ เพื่อให้เข้ามาตรฐานการรับสมัครคือ ๓๕ - ๕๐ คดีต่อพนักงานคุมประพฤติ ๑ คน แต่ไม่ได้รับอนุมัติ แต่ในที่สุดจำนวนพนักงานคุมประพฤติก็นำมาซึ่งการอนุมัติให้เพิ่มขึ้นอย่างมากในปี ๑๙๗๓ เดิมในปี ๑๙๕๐ มีพนักงานคุมประพฤติ ๓๐๓ คน แต่ในปี ๑๙๗๔ มี ๑,๑๔๘ คน ซึ่งเป็นการลดอัตราคดีจาก ๔๔ มาเป็น ๕๒ คดี ต่อพนักงานคุมประพฤติ ๑ คน (ในปี ๑๙๗๕ มีพนักงานคุมประพฤติ ๑,๔๖๘ คน) คดีเหล่านี้เป็นคดีสอดส่องทั้งสิ้น สำหรับปริมาณคดีสืบเสาะนั้นปรากฏว่า ในปี ๑๙๗๔ พนักงานคุมประพฤติได้ทำรายงานการสืบเสาะรวมทุกประเภทเป็นจำนวนมากกว่า ๗๗,๐๐๐ ฉบับ หรือเฉลี่ย ๖๗ ฉบับต่อพนักงานคุมประพฤติ ๑ คน

งานคุมประพฤติรัฐบาลกลางนี้ได้รับการสนับสนุนจากสมาคมพนักงานคุมประพฤติของรัฐบาลกลาง (The Federal Probation Officer Association) (FPOA) ซึ่งตั้งขึ้นมาเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๑๙๕๕ สมาคมนี้นับว่ามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างแข็งขันในการพัฒนางานคุมประพฤติรัฐบาลกลาง การดำเนินงานของสมาคมนี้ประกอบด้วยคณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการสามัญ

ทำหน้าที่ประจำและคณะกรรมการเฉพาะกิจ ภาระหน้าที่ของสมาคมได้แก่การวาง
มาตรฐานวิชาชีพ พิจารณาความต้องการกำลังคนเพิ่ม ยกระดับเงินเดือน เพิ่มเครื่องมือ
เครื่องใช้และขยับขยายสถานที่ทำงาน

ในช่วงระยะเวลา ๒๕ ปี นับแต่ ๑๙๕๐ - ๑๙๗๕ ภาระหน้าที่ของพนักงาน
คุมประพฤติในฐานะ เป็นหน่วยงานของคณะกรรมการพักลงโทษก็ได้รับการยอมรับอย่าง
เต็มที่ การทำรายงานการสืบเสาะก่อนการพักลงโทษและการควบคุมสอดส่องผู้รับ
การพักลงโทษก็มีมาตรฐานจนกระทั่งการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่าง
งานคุมประพฤติและงานพักลงโทษได้กลายเป็นหนึ่งในสัญลักษณ์ของระบบคุมประพฤติ
รัฐบาลกลาง

สืบเนื่องจากความเหลื่อมล้ำของคำพิพากษาที่มีต่อผู้กระทำผิดที่เป็นผู้กระทำ
ผิดประเภทเดียวกัน และความผิดที่ทำลงก็เหมือนกันจึงได้มีการจัดตั้งสถาบันมาตรฐาน
การพิพากษาขึ้น (Sentencing Institute) แห่งแรกจัดตั้งที่ Boulder
มลรัฐโคโลราโดในเดือนกรกฎาคม ๑๙๕๙ ซึ่งมีหลักการอันหนึ่งเป็นที่ยอมรับกันก็
คือ "โดยทั่วไปแล้วศาลควรใช้มาตรการคุมประพฤติในการจัดการกับผู้กระทำผิด
เว้นเสียแต่ว่ามาตรการข่มขู่จะเหมาะสมหรือเพื่อปกป้องสังคม หรือเนื่องจากหมด
หวังในการที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด"

แม้ภาระหน้าที่ใหม่ ๆ ยังคงเกิดขึ้นเรื่อย ๆ และทำลายระบบคุมประพฤติ
รัฐบาลกลาง แต่หัวใจของงานยังคงอยู่ที่การสืบเสาะพินิจ และการควบคุมสอดส่อง
(Meeker 1975 : 20 - 25)