

บทที่ ๗

การคุมประพฤติผู้ใหญ่ในประเทศญี่ปุ่น

ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการคุมประพฤติของญี่ปุ่น

ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างของระบบคุมประพฤติและพักลงโทษได้ถูกวางขึ้นใหม่หมด (Ministry of Justice, Research and Training Institute 1982 : 40) ในช่วงแรกของทศวรรษระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๐-๑๙๖๐ หน่วยงานต่าง ๆ ทุกแห่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบทางการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนอันได้แก่ งานคุมประพฤติ งานพักลงโทษ และงานสงเคราะห์ภายหลังปล่อย ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่หรือเด็ก ได้ถูกรวมเข้าเป็นหน่วยงานเดียวและดำเนินงานโดยรัฐบาล (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 1) นั่นคือโดยสำนักงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (The Rehabilitation Bureau) ซึ่งเป็นหนึ่งในเจ็ดหน่วยงานหลักของกระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบในการบริหารงานแก้ไขฟื้นฟูทุกประเภททั่วประเทศ (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 8)

ตามกฎหมายญี่ปุ่นจะไม่มี ความแตกต่างทางด้านตัวอักษรของคำว่า การคุมประพฤติ และการพักลงโทษ เพราะทั้งสองคำนี้ก็คือ ผู้กระทำผิดที่ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูนอกเรือนจำ ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า Hogo-Kansatsu แปลตามตัวอักษรคือ Rehabilitating Observation (Mukai 1978 : 1) นั่นคือ การสังเกตการณ์เพื่อแก้ไขฟื้นฟู

ผู้กระทำผิดที่ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูนอกเรือนจำ มี ๕ ประเภทคือ

๑. ผู้ถูกคุมความประพฤติที่เป็นเด็ก (Juvenile Probationer) ได้แก่ เด็กที่ศาลครอบครวสั่งคุมประพฤติไว้

๒. ผู้ถูกพักลงโทษจากโรงเรียนฝึกอบรม (Training School Parolee) ได้แก่เด็กที่ได้รับการปล่อยตัวจากโรงเรียนฝึกอบรมเนื่องจากได้รับการพักลงโทษ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพักลงโทษ (Parole Board)

๓. ผู้ถูกพักลงโทษจากเรือนจำ (Prison Parolee) ได้แก่นักโทษที่ได้รับการพักลงโทษ และถูกปล่อยตัวจากเรือนจำตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพักลงโทษ

๔. ผู้ถูกคุมความประพฤติผู้ใหญ่ (Adult Probationer) ได้แก่ผู้กระทำความผิดที่ศาลอาญาสั่งคุมประพฤติไว้เนื่องจากได้รับการรอกการลงโทษ และโทษที่ถูกรอไว้ นั้นอาจเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับก็ได้

๕. ผู้ถูกพักลงโทษจากสถานแนะแนวสตรี (Guidance Home Parolee) ได้แก่ผู้ที่ได้รับการพักลงโทษและถูกปล่อยตัวตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพักลงโทษจากสถานแนะแนวสตรี อันเป็นสถานที่ควบคุมผู้เคยประกอบอาชีพค้าประเวณี

ผู้กระทำความผิดทั้ง ๕ ประเภทดังกล่าวอยู่ภายใต้การบริหารงานของสำนักงานคุมประพฤติ (Probation Office) และโดยลักษณะพื้นฐานแล้วจะไม่มี ความแตกต่างทางด้านหลักการหรือวิธีการแก้ไขผู้กระทำความผิดในแต่ละประเภท (Ono 1979 : 2)

หลักการใหญ่ตามกฎหมายในการแก้ไขผู้กระทำความผิดมี ๓ ประการคือ

๑. หลักจำเป็นและสมควร (Principle of Necessity and Appropriateness) หมายความว่า การใช้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดจะต้องใช้อย่างมีขอบเขตจำกัดทั้งด้านความจำเป็นและความสมควร

๒. หลักปัจเจกชน (Principle of Individualization) หมายความว่า จะต้องพิจารณาเรื่องอายุ อาชีพ สภาวะทางกายและทางจิต ครอบครัว เพื่อนฝูง และสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ของผู้กระทำความผิดแต่ละคน เพื่อหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดแต่ละคน เพื่อหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดนั้น ๆ นอกจากนี้กฎหมายยังบังคับต่อไปอีกว่า วิธีการแก้ไขฟื้นฟูจะต้องกระทำโดยอาศัยหลักความรู้ด้านการแพทย์ จิตวิทยา ศึกษาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และความรู้อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓. หลักพึ่งตนเอง (Principle of Self-Help) หมายความว่า การแก้ไขผู้กระทำผิดจะต้องกระทำโดยตระหนักในข้อเท็จจริงที่ว่า โดยสภาวะธรรมชาติของผู้ที่รับการแก้ไขแล้ว ผู้นั้นมีความรับผิดชอบในการช่วยเหลือตนเอง (Fujino 1977 : 2-3)

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติผู้ใหญ่

ระบบคุมประพฤติผู้ใหญ่ในญี่ปุ่นได้เริ่มใช้เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๑๙๕๔ ก่อนที่จะนำระบบนี้มาใช้ ญี่ปุ่นได้มีการดำเนินงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนในรูปแบบอื่น ๆ แล้วคือ การคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นเด็ก การพักลงโทษทัณฑ์ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและนักโทษในเรือนจำ สาเหตุที่นำระบบคุมประพฤติผู้ใหญ่มาใช้เนื่องจากผู้กระทำผิดที่ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาให้รอการลงโทษได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งบุคคลเหล่านี้เป็นจำนวนมากได้กระทำผิดขึ้นใหม่ ในช่วงระยะที่ถูกรอการลงโทษ (Nishimura 1983 : 2)

ตัวบทกฎหมายและระเบียบในการดำเนินงานคุมประพฤติดังมีหลายฉบับ คือ

๑. ประมวลกฎหมายอาญา (The Penal Code) หมวด ๔ เรื่องการรอการลงโทษ (Suspension of Execution of Sentence) มาตรา ๒๕, ๒๕-๒, ๒๖ ๒๖-๒, ๒๖-๓ และ ๒๗ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับกรณีใดบ้างที่ศาลจะสั่งรอการลงโทษ การสั่งใช้มาตรการควบคุมสอดส่อง คือการคุมประพฤติกรณีที่ถูกกฎหมายบังคับศาลให้สั่ง เพิกถอนการรอการลงโทษ กรณีที่ศาลมีสิทธิใช้ดุลพินิจในการสั่งเพิกถอนการรอการลงโทษ และผลของการสิ้นสุดระยะเวลาการรอการลงโทษโดยที่ไม่ได้ถูกเพิกถอน

๒. พระราชบัญญัติการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (The Offenders Rehabilitation Law 1949) เป็นกฎหมายแม่บทในการดำเนินงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน โดยบัญญัติถึงองค์กร หลักการ และการดำเนินงานคุมประพฤติ เด็ก งานพักลงโทษเด็กและผู้ใหญ่ รวมทั้งงานอภัยโทษ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงการคุมประพฤติผู้ใหญ่ เพราะ เริ่มใช้ระบบคุมประพฤติผู้ใหญ่ภายหลังการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ครอบคลุมไปถึงการคุมประพฤติ-

ผู้ใหญ่ด้วยในฐานะที่เป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน บทบัญญัติที่สำคัญและมี ส่วนเกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติผู้ใหญ่ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขผู้กระทำผิดแห่งชาติ (National Offenders Rehabilitation Commission) คณะกรรมการพักลงโทษประจำภาค (Regional Parole Board) และสำนักงานคุมประพฤติ (Probation Office) แม้ในกฎหมายฉบับนี้จะบัญญัติถึงมาตรการคุมประพฤติ (Probationary Supervision) ไว้ในหมวด ๓ ตอน ๒ แต่ก็เป็นการนำไปใช้บังคับกับผู้กระทำผิด ๓ ประเภท คือ ผู้ถูกคุมความประพฤติที่เป็นเด็ก ผู้ถูกพักลงโทษทั้งที่เป็นเด็กและผู้ใหญ่ สำหรับรายละเอียดของมาตรการคุมประพฤติผู้ใหญ่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายโดย เฉพาะต่างหากดังจะกล่าวต่อไป

๓. พระราชบัญญัติการคุมประพฤติบุคคลที่ศาลสั่งรอกการลงโทษ (The Law for Probationary Supervision of Persons under Suspension of Execution of Sentence 1954) ในปี ๑๙๕๓ และ ๑๙๕๔ ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา โดยในหมวดที่เกี่ยวกับการรอกการลงโทษได้เพิ่มบทบัญญัติ เกี่ยวกับการใช้มาตรการควบคุมสอดส่อง (Protective Supervision) กับบุคคลที่ได้รับการรอกการลงโทษขึ้นเป็นครั้งแรก นั่นคือ การใช้วิธีการคุมประพฤติกกับบุคคลที่ศาลอาญาได้มีคำสั่งรอกการลงโทษไว้ ส่วนในพระราชบัญญัติแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน มิได้บัญญัติถึงการคุมประพฤติผู้ใหญ่ไว้ ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดสามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างสำเร็จผลสมตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้ตราพระราชบัญญัติการคุมประพฤติบุคคลที่ถูกศาลสั่งรอกการลงโทษขึ้นในปี ๑๙๕๔ กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักการ และวิธีการควบคุมสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติขึ้นเนื่องมาจากการที่ศาลอาญาสั่งรอกการลงโทษไว้

๔. พระราชบัญญัติพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร (The Volunteer Probation Officer Law 1950) กฎหมายฉบับนี้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติ การคัดเลือกหน้าที่ ตลอดจนเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องของพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร ซึ่งปฏิบัติงานในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

๕. ระเบียบการดำเนินงานควบคุมสอดส่อง ฉบับที่ ๑๕๐ ค.ศ. ๑๙๗๔ ซึ่งออกโดยคำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และผู้อำนวยการราชทัณฑ์ โดยเป็นระเบียบในทางปฏิบัติ เพื่อให้งานควบคุมสอดส่องดำเนินไปอย่างราบรื่น และบรรลุผลสมตามเจตนารมณ์ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

หน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติผู้ใหญ่

๑. สำนักงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (The Rehabilitation Bureau) สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานแก้ไขฟื้นฟูทั่วประเทศ โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น งานธุรการทั่วไป งานสอบสวนและติดต่อ งานควบคุมสอดส่อง และงานนิรโทษกรรม

๒. คณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ (The National Offenders Rehabilitation Commission) เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่

๒.๑ ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในเรื่องเกี่ยวกับการอภัยโทษเฉพาะบุคคลหลังจากที่ได้ตรวจสอบคำขออภัยโทษจากสำนักงานคุมประพฤติ เรือนจำ หรือสำนักงานอัยการ และ

๒.๒ ทำคำตัดสินชี้ขาดในกรณีมีคำร้องเรียนเกี่ยวกับคำสั่งของคณะกรรมการพักโทษประจำภาค

๓. คณะกรรมการพักโทษประจำภาค (The Regional Parole Board) มีทั้งหมด ๘ ชุด ตั้งอยู่ตามภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวม ๘ ภาค มีหน้าที่หลักคือพิจารณาและอนุมัติให้พักโทษ

นอกจากอำนาจหน้าที่ในเรื่องการพักโทษแล้ว อำนาจของคณะกรรมการพักโทษที่เกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติผู้ใหญ่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติผู้ใหญ่โดยเฉพาะ

๔. สำนักงานคุมประพฤติ (The Probation Office) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยสังกัดอยู่ในสำนักงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มีทั้งหมด ๕๐ สำนักงาน คือ ๔๖ สำนักงานจะตั้งอยู่ในแต่ละเขต (Prefecture) ซึ่งมี ๔๖ เขต ส่วนอีก ๔ สำนักงานตั้งอยู่ที่เกาะฮอกไกโด นอกจากนี้ยังมีสำนักงานสาขาอีก ๒๖ แห่งทั่วประเทศ หน้าที่ของสำนักงานคุมประพฤตินี้ดังนี้

๔.๑ ควบคุมสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติและผู้ถูกพักลงโทษทุกระดับอายุ

๔.๒ ปรับสภาพความสัมพันธ์ในครอบครัวของผู้ต้องโทษ รวมทั้งสภาวะแวดล้อมทางสังคมก่อนที่จะได้รับการปล่อยตัวจาก เรือนจำ

๔.๓ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวจาก เรือนจำ หรือจากสถานกักขังโดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมสอดส่อง

๔.๔ สืบสวนและยื่นคำขอภัยโทษ

๔.๕ ส่งเสริมกิจกรรมทางด้านการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน

๕. พนักงานคุมประพฤติ (The Probation Officer) พนักงานคุมประพฤติในญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ พนักงานคุมประพฤติประจำศาลครอบครัว (Family Court Probation Officer) และพนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer) ทั้ง ๒ ประเภทนี้ไม่มีความเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่ายเด็ดขาดจากกันคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ พนักงานคุมประพฤติประจำศาลครอบครัวเป็นเจ้าพนักงานของศาลซึ่งอยู่ฝ่ายตุลาการ ส่วนพนักงานคุมประพฤติอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

พนักงานคุมประพฤติประจำศาลครอบครัว บางครั้งก็เรียกว่าพนักงานสืบเสาะประจำศาลครอบครัว (Family Court Investigator) เพราะตำแหน่งนี้ในภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า Kateisaibansho Chosakan ซึ่งแปลตามตัวอักษรก็จะมีความดังกล่าว หน้าที่ของเจ้าพนักงานประเภทนี้คือ สืบเสาะสภาพสังคม (Social Inquiry) และเขียน

รายงานก่อนพิพากษา (Pre-Hearing Investigation) เสนอต่อศาลครอบครัวในคดีเด็กกระทำผิด หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับครอบครัว นอกจากนี้ยังทำหน้าที่คุมประพฤติแบบพิเศษ ซึ่งเป็นของศาลครอบครัวโดยเฉพาะ เรียกว่า การคุมประพฤติทดลองหรือระยะสั้น (Tentative or Short Term Probation)

ส่วนพนักงานคุมประพฤติซึ่งสังกัดกระทรวงยุติธรรมนั้นไม่มีหน้าที่ทำการสืบเสาะ หรือเขียนรายงานสืบเสาะก่อนพิพากษา มีแต่หน้าที่ดูแลสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้รับการพักลงโทษทั้งเด็กและผู้ใหญ่ (Kikuchi 1983 : 2-3) ในปัจจุบันศาลอาญายังไม่ได้ใช้วิธีการสืบเสาะและพินิจก่อนพิพากษา (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 11) พนักงานคุมประพฤติประเภทนี้หากปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานคุมประพฤติก็จะทำหน้าที่ควบคุมสอดส่องและให้การสงเคราะห์ภายหลังปล่อยแก่ผู้กระทำผิดทั้ง ๕ ประเภทดังกล่าวมาแล้วเบื้องต้น แต่ในบางครั้งก็อาจถูกโอนไปปฏิบัติงานอยู่กับคณะกรรมการพักลงโทษโดยทำหน้าที่อื่นได้แก่ สืบเสาะและทำรายงานก่อนพิจารณาพักลงโทษ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพักลงโทษ ให้ความช่วยเหลือต่อผู้ต้องขังในการปรับตัวกลับเข้าสู่ชุมชน รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษา (Namiki 1980 : 51)

ในปี ๑๙๘๑ พนักงานคุมประพฤติที่ทำหน้าที่ควบคุมสอดส่องและให้ความสงเคราะห์ภายหลังปล่อยมีจำนวนทั้งสิ้น ๗๙๒ คน

พนักงานคุมประพฤติเป็นข้าราชการที่ทำงานเต็มเวลา กฎหมายกำหนดให้มีคุณวุฒิทางด้านใดด้านหนึ่งต่อไปนี้คือ แพทยศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา ศึกษาศาสตร์ และหรือสาขาวิชาอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขผู้กระทำผิด ในทางปฏิบัติจะคัดเลือกพนักงานคุมประพฤติจากบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ และมีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาอย่างใดอย่างหนึ่งคือ จิตวิทยา ศึกษาศาสตร์ สังคมวิทยา สังคมสงเคราะห์ กฎหมาย หรือการบริหารรัฐกิจ (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 10-11)

๖. พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร (The Volunteer Probation Officer) เป็นอาสาสมัคร เอกชนที่เข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเป็นอย่างมาก โดยมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติ และเป็นกำลังช่วยเสริมในงานคุมประพฤติ ในบางครั้งอาจทำงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการพักลงโทษประจำภาคหรือจากสำนักงานคุมประพฤติ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานคุมประพฤติคือ ให้คำแนะนำ ควบคุม สอดส่อง และให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในช่วงเวลาที่ถูกควบคุมสอดส่อง นั้น ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มาตรา ๒๐ และ ๓๔

ตามพระราชบัญญัติพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร มาตรา ๒ วรรค ๒ กำหนดว่า จำนวนพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครทั่วประเทศจะต้องไม่เกิน ๕๒,๕๐๐ คน สำหรับจำนวนจริงนั้นนับถึงเดือนเมษายน ๑๙๘๓ มีทั้งสิ้น ๔๗,๔๐๐ คน (Suzuki 1983 : 1)

และตามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครมีดังนี้

๑. เป็นผู้ที่ชุมชนไว้วางใจ และนิยมยกย่องทั้งด้านบุคลิกและความประพฤติ
๒. เป็นผู้ที่ไม่กระตือรือร้น และมีเวลาให้กับงานที่ได้รับมอบหมาย
๓. มีฐานะมั่นคงทางการเงิน
๔. มีสุขภาพดีและกระฉับกระเฉง

พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครจะอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา ๒ ปี และอาจได้รับแต่งตั้งซ้ำอีก (มาตรา ๗ พระราชบัญญัติเดียวกัน) หากการปฏิบัติงานเป็นที่น่าพอใจ จากการสำรวจของสำนักงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในปี ๑๙๘๐ ได้ความว่า ๘๗ เปอร์เซ็นต์ของพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครทั่วประเทศจะได้รับการแต่งตั้งซ้ำสองครั้ง หรือมากกว่าขึ้นไป และมีระดับอายุค่อนข้างสูง พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครที่เป็นสตรีคิดเป็น ๑๔ เปอร์เซ็นต์ของทั้งหมด สำหรับอาชีพนั้นส่วนใหญ่จะเป็นนักบวชในศาสนา และผู้ประกอบการ ชนชั้นต้น คือ กสิกรรมและการประมง (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 15-16)

เนื่องจากพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครมิใช่ข้าราชการประจำของรัฐ จึงไม่ได้รับเงินเดือน แต่มีสิทธิได้รับเงินค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนที่ได้ใช้ไปในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวง และภายในขีดจำกัดของเงินงบประมาณ (มาตรา ๑๑ กฎหมายฉบับเดียวกัน)

๗. บ้านกึ่งวิถี (Halfway House) ตั้งแต่ปี ๑๘๘๐ เป็นต้นมา บ้านกึ่งวิถีหลายแห่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยอาสาสมัครต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเอกชนหรืออยู่ในรูปองค์กร ปัจจุบันบ้านกึ่งวิถีสำหรับผู้ใหญ่และเด็กมีทั้งหมด ๑๐๕ แห่ง และดำเนินงานโดยภาคเอกชนภายใต้การควบคุมของกระทรวงยุติธรรม โดยอยู่ในความดูแลของสำนักงานคุมประพฤติ บ้านกึ่งวิถีนี้อาจให้ความช่วยเหลือแก่ผู้กระทำผิดโดยวิธีการและภายในเวลาอันจำกัดตามที่สำนักงานคุมประพฤติได้กำหนดไว้ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดประเภทของผู้กระทำผิดที่สามารถเข้ารับความช่วยเหลือจากบ้านกึ่งวิถี โดยสำนักงานคุมประพฤติจะเป็นผู้พิจารณาว่ามีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือหรือไม่

บริการส่วนใหญ่ของบ้านกึ่งวิถีจะอยู่ในรูปของการให้ที่พักและอาหาร ตลอดจนให้คำแนะนำแก่ผู้ถูกคุมความประพฤติ และผู้ถูกพักลงโทษทั้งเด็กและผู้ใหญ่ รวมทั้งผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยแล้ว (Discharged Offenders) (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 17-18)

การดำเนินงานคุมประพฤติผู้ใหญ่

ก. กระบวนการในชั้นศาล

การคุมประพฤติเป็นมาตรการที่ศาลสั่งประกอบคำพิพากษาที่มีการรอกการลงโทษคดีใดที่ศาลจะสั่งรอกการลงโทษและคุมประพฤติได้นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ตามประมวลกฎหมายอาญา หมวด ๔ ว่าด้วยการรอกการลงโทษ (Suspension of Execution of Sentence) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๕-๒ ซึ่งมีใจความดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๕ (หลักเกณฑ์ในการรอกการลงโทษ) ในกรณีที่บุคคลใดตั้งจะกล่าวต่อไปนี้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประเภทต้องทำงานหนัก หรือไม่ต้องทำงานหนัก เป็น

เวลาไม่เกิน ๓ ปี หรือต้องคำพิพากษาให้ลงโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ เยน หากมีเหตุอันควร ศาลอาจสั่งให้รอกการลงโทษไว้ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑ ปี และไม่เกิน ๕ ปี โดยนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

๑. บุคคลที่ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประเภทไม่ต้องทำงานหนัก หรือโทษอื่นที่หนักกว่า

๒. บุคคลที่แม้เคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประเภทไม่ต้องทำงานหนัก หรือโทษอื่นที่หนักกว่า แต่ไม่ได้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประเภทไม่ต้องทำงานหนัก หรือโทษอื่นที่หนักกว่าภายในระยะเวลา ๕ ปี นับจากวันที่การต้องโทษตามคำพิพากษาในคดีก่อนได้สุดสิ้นลง หรือวันที่โทษนั้นได้ถูกยกเลิก

ในกรณีที่บุคคลซึ่งต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประเภทไม่ต้องทำงานหนัก หรือโทษอื่นที่หนักกว่า และกำลังอยู่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษ ได้กระทำความผิดขึ้นอีก และถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประเภทต้องทำงานหนักหรือไม่ต้องทำงานหนัก เป็นเวลาไม่เกิน ๑ ปี ประกอบกับหากมีเหตุอันควรปราณี ก็ให้นำบทบัญญัติในวรรคก่อนมาใช้บังคับ แต่ห้ามมิให้นำบทบัญญัติในวรรคก่อนมาบังคับใช้กับบุคคลที่ถูกใช้มาตรการควบคุมสอดส่องตั้งที่บัญญัติไว้ในวรรค ๑ ของมาตรา ๒๕-๒ และได้กระทำความผิดขึ้นใหม่ภายในระยะเวลาที่ถูกควบคุมสอดส่องดังกล่าว

มาตรา ๒๕-๒ (มาตรการควบคุมสอดส่อง) ในกรณีตามวรรค ๑ ของมาตรา ก่อน บุคคลดังกล่าวอาจถูกสั่งใช้มาตรการควบคุมสอดส่องในระหว่างระยะเวลาการลงโทษ และในกรณีตามวรรค ๒ ของมาตรา ก่อน บุคคลดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมสอดส่องในระหว่างระยะเวลาการลงโทษ

จากบทบัญญัติของทั้งสองมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ศาลสั่งคุมความประพฤติ (นั่นคือการใช้มาตรการควบคุมสอดส่อง) เพราะเป็นมาตรการเพิ่มเติมในคดีที่มีการรอกการลงโทษ ดังนั้นการคัดเลือกผู้ถูกคุมความประพฤติจึงได้มาจากผู้กระทำผิดที่มีสิทธิได้รับการรอกการลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๕-๒ โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑. หลักการสั่งรอกการลงโทษ

- ๑.๑ เงื่อนไขของผู้มีสิทธิได้รับการรอกการลงโทษ
- ๑.๒ ระยะเวลาการรอกการลงโทษ
- ๑.๓ ข้อสังเกต เรื่องการสั่งรอกการลงโทษ

๒. หลักการสั่งคุมความประพฤติ

- ๒.๑ กรณีกฎหมายให้ดุลพินิจศาลในการสั่งคุมความประพฤติ
- ๒.๒ กรณีกฎหมายบังคับศาลให้สั่งคุมความประพฤติ
- ๒.๓ ระยะเวลาการคุมความประพฤติ
- ๒.๔ ข้อสังเกต เรื่องการสั่งคุมความประพฤติ

๑. หลักการสั่งรอกการลงโทษ

๑.๑ เงื่อนไขของผู้มีสิทธิได้รับการรอกการลงโทษ

ก) คดีที่กระทำผิดนั้นศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี (ไม่ว่าโทษจำคุกนั้นจะต้องทำงานหนักหรือไม่ต้องทำงานหนัก) หรือโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ เยน (มาตรา ๒๕ วรรค ๑)

ข) เป็นผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน (ไม่ว่าเป็นโทษจำคุกที่ไม่ต้องทำงานหนักหรือโทษอื่นที่หนักกว่า) หากเคยต้องโทษจำคุกมาก่อน โทษนั้นต้องล่วงเลยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี โดยนับจากรวันที่การต้องโทษนั้นได้สิ้นสุด หรือวันที่โทษนั้นถูกยกเลิก (มาตรา ๒๕ วรรค ๑)

ค) ในกรณีที่ผู้กำลังอยู่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษตามคำพิพากษาในคดีก่อน และได้กระทำผิดขึ้นใหม่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษนั้น จะมีสิทธิได้รับการรอกการลงโทษอีกก็ต่อเมื่อคดีใหม่นั้นศาลพิพากษาจำคุกไม่เกิน ๑ ปี (ไม่ว่าต้องทำงานหนักหรือไม่) และมีเหตุอันควรปรานี (มาตรา ๒๕ วรรค ๒ ตอนแรก)

ง) ต้องมีเหตุอันควร เป็นการให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาในแต่ละคดีว่ามีเหตุอันควรที่จะรอกการลงโทษได้หรือไม่

แม้กฎหมายจะให้ เป็นดุลพินิจของศาลในการสั่งรอกการลงโทษหากคดีเข้าตามเงื่อนไขดังกล่าว แต่มีข้อยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติห้าม เป็นเด็ดขาดมิให้ศาลสั่งรอกการลงโทษคือกรณีตามมาตรา ๒๕ วรรค ๒ ตอนท้าย ดังมีใจความว่า "แต่ห้ามมิให้นำบทบัญญัติในวรรคก่อนมาบังคับใช้กับบุคคลที่ถูกใช้มาตรการควบคุมสอดส่อง ดังที่บัญญัติไว้ในวรรค ๑ ของมาตรา ๒๕-๒ และได้กระทำผิดขึ้นใหม่ภายในระยะเวลาที่ถูกควบคุมสอดส่องดังกล่าว" หมายความว่า หากผู้ที่ได้รับการรอกการลงโทษและถูกคุมความประพฤติด้วยในระหว่างเวลา รอกการลงโทษดังกล่าวได้กระทำผิดขึ้นใหม่ กฎหมายห้ามศาลสั่งรอกการลงโทษให้อีก ซึ่ง เท่ากับว่าบุคคลนั้นไม่มีสิทธิได้รับการคุมประพฤติอีกต่อไป มาตรา ๒๕ วรรค ๒ ตอนท้ายนี้ จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีผลรุนแรงมาก เพราะทำให้การสั่งรอกการลงโทษที่มี การคุมประพฤติด้วยนั้นเป็นคำพิพากษาที่ค่อนข้างรุนแรงกว่าคำพิพากษาที่มีการรอกการลงโทษ แต่อย่างเดียว ดังนั้นผลที่ตามมาคือศาลมักจะสั่งรอกการลงโทษพร้อมกับคุมความประพฤติจำเลยที่ กระทำผิดในคดีร้ายแรง ซึ่งศาลเองก็ไม่แน่ใจว่าการคุมประพฤตินั้น เหมาะสมที่จะใช้กับ จำเลยจริง ตัวอย่างคือสมาชิกของขบวนการอาชญากรที่มีชื่อว่า ยาคูซา (Yakuza) ได้ถูกคุม ความประพฤติไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการยากที่จะคาดหวังได้ว่า คำแนะนำของพนักงาน คุมประพฤติสามารถแก้ไขบรรดาสมาชิกยาคูซาให้กลับตนเป็นพลเมืองดี แต่ในทางตรงข้าม ในบางคดีที่แม้ศาลเห็นควรคุมความประพฤติจำเลย เพื่อให้ได้รับคำแนะนำ และการแก้ไขจาก พนักงานคุมประพฤติ แต่ศาลจะไม่สั่งคุมประพฤติเนื่องจากเหตุผลส่วนหนึ่งที่ว่า เพื่อไม่ตัด โอกาสจำเลยในการที่จะได้รับการรอกการลงโทษอีก (Nishimura 1983 : 4-5)

๑.๒ ระยะเวลาการรอกการลงโทษ

มาตรา ๒๕ วรรค ๑ บัญญัติว่าต้องไม่น้อยกว่า ๑ ปี และไม่เกิน ๕ ปี โดยนับตั้งแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด นั่นคือหากไม่อุทธรณ์ภายในระยะเวลา ๑๔ วัน ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗๓ คำพิพากษาก็จะถึงที่สุดเมื่อครบกำหนด ๑๔ วัน และการรอกการลงโทษก็จะเริ่มมีผลทันที

๑.๓ ข้อสังเกตเรื่องการสั่งรอกการลงโทษ

ก) คดีที่ศาลจะสั่งรอกการลงโทษได้นั้น หากเป็นการลงโทษจำคุกแล้ว โทษจำคุกนั้นจะต้องไม่เกิน ๓ ปี ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการสั่งรอกการลงโทษได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากบรรดาความผิดส่วนใหญ่ในประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญา ได้บัญญัติอัตราโทษไว้ในลักษณะที่เปิดกว้างและไม่รุนแรง ดังเช่นในความผิดฐานฆ่าคนตายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๙๙ ต้องรับโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต ประเภทต้องทำงานหนักหรือจำคุกไม่น้อยกว่า ๓ ปี จะเห็นได้ว่าในความผิดฐานนี้โทษหนักสุดคือ ประหารชีวิต แต่ศาลก็สามารถลงโทษเบาที่สุดได้คือ จำคุก ๓ ปี ซึ่งหากเป็นกรณีศาลจะลงโทษจำคุก ๓ ปีแล้ว จำเลยก็เข้าเงื่อนไขที่จะได้รับการรอกการลงโทษได้ ตัวอย่างอัตราโทษในความผิดฐานอื่น ๆ เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๕ วรรค ๑ ต้องรับโทษจำคุกประเภทต้องทำงานหนักเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี ความผิดฐานข่มขืนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๗ ต้องรับโทษจำคุกประเภทต้องทำงานหนักเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี

ดังนั้น ผลที่ตามมาก็คือบรรดาผู้กระทำผิดจะได้รับการรอกการลงโทษเป็นจำนวนมาก เช่นในปี ๑๙๗๙ ผู้กระทำผิดที่ถูกพิพากษาโทษในศาลชั้นต้นมีจำนวน ๘๐,๐๔๕ คน ในจำนวนนี้จะเป็นผู้ได้รับการรอกการลงโทษ ๔๖,๐๐๐ คน ซึ่งคิดเป็น ๕๗.๕ เปอร์เซ็นต์ของทั้งหมด นับได้ว่าเป็นอัตราที่สูงมาก เพราะในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ คือในปี ๑๙๔๒ อัตราการลงโทษเพียง ๑๙.๓ เปอร์เซ็นต์ ต่อมาในปี ๑๙๖๐ ได้เพิ่มขึ้นถึง ๔๕.๔ เปอร์เซ็นต์ และเพิ่มขึ้นเรื่อยมาจนถึง ๕๗.๕ เปอร์เซ็นต์ในปี ๑๙๗๙ ดังกล่าว (Nishimura 1983 : 1-2)

ข) ไม่มีการใช้วิธีการรอกการกำหนดโทษกับผู้กระทำผิดในคดีอาญา เพราะตามประมวลกฎหมายอาญา หมวด ๔ บัญญัติไว้แต่เฉพาะเรื่องการรอกการลงโทษเท่านั้น

๒. หลักการคุ้มครองความประพฤติ

๒.๑ กรณีกฎหมายให้ดุลพินิจศาลในการคุ้มครองความประพฤติ

ตามมาตรา ๒๕-๒ ตอนแรก กฎหมายให้ศาลใช้ดุลพินิจในการคุ้มครองความประพฤติหรือไม่ก็ได้กับผู้กระทำผิดที่ศาลสั่งรอกการลงโทษไว้ตามมาตรา ๒๕ วรรค ๑ คือ การกระทำผิดที่ถูกร้องในคดีนี้ไม่ได้กระทำลงในช่วงระยะเวลาการลงโทษใด ๆ กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาว่ามีเหตุอันควรที่จะคุ้มครองความประพฤติหรือไม่

๒.๒ กรณีกฎหมายบังคับศาลให้คุ้มครอง/ความประพฤติ

ตามมาตรา ๒๕-๒ ตอนท้ายได้บังคับศาลให้ต้องคุ้มครองความประพฤติเสมอ กับบุคคลที่กระทำผิดขึ้นใหม่ในช่วงระยะเวลาการลงโทษตามคำพิพากษาในคดีก่อน และในคดีใหม่นี้เข้าเงื่อนไขที่จะรอกการลงโทษได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรค ๒ ตอนแรก

๒.๓ ระยะเวลาการคุ้มครองความประพฤติ

ระยะเวลาที่คุ้มครองความประพฤติจะเท่ากับระยะเวลาการลงโทษ เนื่องจากมาตรา ๒๕-๒ วรรค ๑ บัญญัติให้ใช้มาตรการควบคุมสอดส่องในช่วงระยะเวลาการลงโทษ

จากสถิติในปี ๑๙๘๒ รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ถูกคุ้มครองความประพฤติ และระยะเวลาในการควบคุมสอดส่องให้ดูตารางที่ ๑ และ ๒ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๗

สถิติแสดง เพศและอายุของผู้ถูกคุมความประพฤติในถิ่น

ลักษณะ	ผู้ถูกคุมความประพฤติ
จำนวนทั้งหมด	๑๐๐.๐ (๘,๒๒๓)
เพศ	
ชาย	๘๒.๕
หญิง	๑๗.๕
อายุ	
๑๕ และต่ำกว่า	
๑๖-๑๗	๒.๒
๑๘-๑๙	
๒๐-๒๒	๒๑.๒
๒๓-๒๔	๒๓.๖
๒๕-๒๙	๒๔.๗
๓๐-๓๙	
๔๐ และมากกว่า	๒๒.๕

ที่มา : สถิติประจำปีในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ตารางที่ III - 56

หมายเหตุ () แสดงจำนวนจริง

ตารางที่ ๘

สถิติแสดงระยะเวลาในการควบคุมสอดส่องในญี่ปุ่น

ระยะเวลา	ผู้ถูกคุมความประพฤติ
จำนวนทั้งหมด	๑๐๐.๐ (๘,๒๒๓)
๑ ปี หรือน้อยกว่า	๐.๑
๒ ปี หรือน้อยกว่า	๓.๕
๓ ปี หรือน้อยกว่า	๕๓.๓
๔ ปี หรือน้อยกว่า	๓๒.๓
๕ ปี หรือน้อยกว่า	๑๐.๘

ที่มา : สถิติประจำปีในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ตารางที่ III - 57

หมายเหตุ () แสดงจำนวนจริง

๒.๔ ข้อสังเกต เรื่องการสั่งคุมความประพฤติ

ก) การคุมความประพฤติผู้กระทำผิดตามมาตรา ๒๕-๒ นั้น กฎหมายบัญญัติว่าให้ใช้มาตรการควบคุมสอดส่อง (ซึ่งหมายถึงการคุมประพฤติผู้ใหญ่) กับบุคคลใด ๆ ก็ตามที่ถูกดำเนินคดีอาญาในศาลอาญา และเข้าเงื่อนไขที่จะได้รับการคุมความประพฤติ ดังนั้น ในบางคดีผู้กระทำผิดที่เป็นเด็ก คือบุคคลที่อายุต่ำกว่า ๒๐ ปี (พระราชบัญญัติเด็ก มาตรา ๕) อาจถูกสั่งคุมความประพฤติตามมาตรา ๒๕-๒ คือ ถูกคุมความประพฤติแบบผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ก็ได้ หากผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กนั้นได้ถูกฟ้องต่อศาลอาญา เนื่องจากพระราชบัญญัติเด็ก มาตรา ๒๐ ให้อำนาจแก่ศาลครอบครัว (Family Court) สั่งคืนคดีให้อัยการไปดำเนินคดีในศาลอาญา หากเห็นสมควรเมื่อพิจารณาสภาพความผิดและโทษซึ่งรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิต หรือจำคุกประ เภทต้องทำงานหนักหรือไม่ต้องทำงานหนัก

จากสถิติในปี ๑๙๘๒ ผู้ที่อายุต่ำกว่า ๒๐ ปี แต่ถูกศาลอาญาสั่งคุมความประพฤติแบบผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ เป็นจำนวน ๒.๒ เปอร์เซ็นต์จากจำนวนทั้งหมด (ดูตารางที่ ๑)

ข) เนื่องจากศาลอาญายังไม่มีการใช้วิธีการสืบเสาะและพินิจก่อนพิพากษาศาลจึงได้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวจำเลยน้อยมาก พยานหลักฐานที่พนักงานอัยการเสนอต่อศาลก็มักเป็นเรื่องสรุปประวัติการทำผิด ส่วนทางด้านจำเลยก็มักเสนอคำรับรองของญาติพี่น้องหรือนายจ้างที่อ้างว่าจำเลยเป็นพลเมืองดี และทำผิดโดยบังเอิญ ซึ่งบางครั้งก็ยากที่จะเชื่อถือได้อย่างเต็มที่ (Nishimura 1983 : 2-3) ซึ่งนับเป็นปัญหาหนึ่งของศาลในการที่จะสั่งใช้วิธีการคุมประพฤติ ในปี ๑๙๕๑ เคยมีความพยายามให้นำวิธีนี้มาใช้แต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากมีความขัดแย้งระหว่างศาลฎีกาและกระทรวงยุติธรรมว่า เจ้าหน้าที่ที่ทำการสืบเสาะและพินิจควรขึ้นอยู่กับหน่วยงานใด อีกทั้งเนติบัณฑิตยสภาก็ได้คัดค้านการใช้วิธีสืบเสาะและพินิจ โดยอ้างว่าเป็นการขัดต่อระบบวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นระบบกล่าวหา โดยระบบกล่าวหานี้ให้สิทธิจำเลยในการเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เป็นคุณแก่ตนในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขตนเอง หากนำวิธีการสืบเสาะและพินิจมาใช้ก็เท่ากับนำเอาวิธีการเสนอพยานหลักฐานแบบระบบไต่สวนเข้ามาใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขผู้กระทำผิด (Suda 1976 : 5-8)

ค) นอกจากปัญหาเรื่องไม่มีการใช้วิธีการสืบเสาะและพินิจแล้ว ยังมีข้อขัดข้องอีกเรื่องหนึ่งคือ การสั่งคุมประพฤติหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ ส่วนการดำเนินงานคุมความประพฤติผู้กระทำผิด ตามที่ศาลสั่ง เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานคุมประพฤติซึ่งขึ้นกับฝ่ายบริหาร เนื่องจากหน่วยงานทั้ง ๒ แยกจากกัน ทำให้ศาลไม่ทราบสภาพการคุมประพฤติว่ามีกระบวนการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดอย่างไร และควรสั่งคุมประพฤติดีหรือไม่ (Murase 1979 : 1-2)

ทางแก้ไขเรื่องนี้คือ ศาลชั้นต้นได้จัดให้มีการประชุมระหว่างศาลกับสำนักงานคุมประพฤติเป็นประจำทุกปี เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลซึ่งกันและกัน ในระหว่างผู้พิพากษา พนักงานคุมประพฤติ และพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร โดยมีระเบียบ

วาระการประชุม ๒ เรื่อง คือ เรื่องการคัดเลือกผู้กระทำผิดที่เหมาะสมกับการคุมประพฤติ และเรื่องความร่วมมือระหว่างศาลกับสำนักงานคุมประพฤติ (Mukai 1978 : 2)

ง) ในกรณีพิพาทศาลลงโทษปรับ ศาลก็สั่งใช้วิธีคุมประพฤติได้ แต่ในทางปฏิบัติคดีคุมประพฤติประเภทนี้มีน้อยมาก เพราะคดีที่ลงโทษปรับและศาลสั่งรอกการลงโทษมีประมาณ ๓ คดีใน ๑๐๐,๐๐๐ คดี (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 27)

จ) จากสถิติในปี ๑๙๗๘ จำนวนผู้กระทำผิดที่ศาลชั้นต้นสั่งรอกการลงโทษ และสั่งใช้การคุมประพฤติด้วยมี ๑๑ เปอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ ๕)

ตารางที่ ๕

สถิติแสดงจำนวนคดีที่ศาลสั่งรอกการลงโทษและสั่งคุมความประพฤติในญี่ปุ่น

คดีตัดสินจำคุก	๗๗,๕๕๓	๑๐๐%
สั่งรอกการลงโทษ	๔๖,๑๕๑	๖๐%
พร้อมด้วยการคุมประพฤติ	(๘,๔๗๒)	(๑๑%)
ไม่มีการคุมประพฤติ	(๓๗,๖๗๙)	(๔๙%)

ที่มา : Community-Based Treatment of Offenders in Japan ตารางที่ ๕

ข. กระบวนการชั้นสำนักงานคุมประพฤติ

การดำเนินงานคุมประพฤติผู้ใหญ่อาจแบ่งออกได้ดังหัวข้อต่อไปนี้

๑. กฎหมายซึ่งใช้เป็นหลักในการคุมประพฤติ
๒. องค์กรที่รับผิดชอบ
๓. เจือใจในการคุมความประพฤติ
๔. วิธีการควบคุมสอดส่องและมาตรฐานในการดำเนินงาน
๕. ขั้นตอนการควบคุมสอดส่องในทางปฏิบัติ
๖. ผลกระทบจากการใช้พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครและทางแก
๗. อำนาจในการออกหมาย เรียกและการจับกุมผู้ถูกคุมความประพฤติ
๑. กฎหมายซึ่งใช้เป็นหลักในการคุมประพฤติ

คือ พระราชบัญญัติการคุมประพฤติบุคคลที่ศาลสั่งรอกการลงโทษ โดยมาตรา ๑ บัญญัติว่า "กฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายที่จะกำหนด เจือใจให้ผู้ถูกศาลสั่งคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕-๒ วรรค ๑ จำต้องปฏิบัติตามในระหว่างระยะเวลาที่ถูกคุมความประพฤตินั้น อีกทั้งยังกำหนดวิธีการควบคุมสอดส่องและวางมาตรฐานในการปฏิบัติงานควบคุมสอดส่องให้เหมาะสม เป็นรายคดี เพื่อช่วยให้ผู้ถูกคุมความประพฤติสามารถแก้ไขฟื้นฟูตนเองได้อย่างรวดเร็ว

ดังนั้น เมื่อศาลสั่งรอกการลงโทษและคุมประพฤติผู้กระทำความผิดรายใด บุคคลนั้นจำต้องตกภายใต้บทบัญญัติต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้

๒. องค์กรที่รับผิดชอบ

องค์กรที่รับผิดชอบในการควบคุมสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติคือ สำนักงานคุมประพฤติที่มี เขตอำนาจเหนือท้องที่ที่ผู้ถูกคุมประพฤติมีที่พักอาศัย ในกรณีที่ผู้ถูกคุมความประพฤติไม่มีที่พักอาศัย หรือไม่ทราบว่าที่พักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด หน้าที่ในการควบคุม

สอดคล้องบุคคลดังกล่าวจะตกอยู่กับสำนักงานคุมประพฤติที่มี เขตอำนาจเหนือท้องที่ที่บุคคลนั้น
ปรากฏตัวอยู่ในปัจจุบัน หรือที่บุคคลนั้นเคยมีที่พักอาศัยหรือ เคยปรากฏตัวอยู่ เป็นครั้งสุดท้าย
(พระราชบัญญัติการคุมประพฤติฯ มาตรา ๓)

๓. เงื่อนไขในการคุมความประพฤติ

เงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในระหว่างคุมประพฤตินั้นถูกกำหนดไว้ตาม
พระราชบัญญัติการคุมประพฤติฯ มาตรา ๕ ดังต่อไปนี้คือ "บุคคลที่ถูกศาลสั่งคุมความประพฤติจะ
ต้องหาที่อยู่อาศัยอันเป็นหลักแหล่งแน่นอนทันที และแจ้งไปยังหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติ
ที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่พักอาศัยนั้น อีกทั้งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่อไปนี้ในระหว่าง
ระยะเวลาที่ถูกคุมความประพฤติ คือ

๑. ประพฤติดี

๒. แจ้งให้หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติทราบล่วงหน้าในกรณีย้าย

ที่พักอาศัย หรือในกรณีเดินทางท่องเที่ยวเป็นเวลาเกินกว่า ๑ เดือน"

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมาย พุ่ง เล็งถึงการมีที่อยู่อาศัย
อันเป็นหลักแหล่งแน่นอน เนื่องจากสภาพของการควบคุมสอดส่องซึ่งจะต้องมีการควบคุมดูแล
ความประพฤติอย่างสม่ำเสมอ หากผู้ถูกคุมความประพฤติประสบปัญหา จะได้เข้าแก้ไขช่วย
เหลือได้ทันทั่วทั้งที่ ดังนั้นหากไม่มีที่อยู่อาศัยหรือไม่ทราบว่าอยู่ที่พักอาศัยอยู่ที่ใด จึง เป็นไป
ไม่ได้ในทันทีที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้นั้น

เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ถูกศาลสั่งคุมความประพฤติจำต้องหาที่พัก
อาศัยอันเป็นหลักแหล่งแน่นอนในทันที จึงเกิดปัญหาขึ้นได้ว่าหากผู้ถูกคุมความประพฤติไม่
สามารถหาที่พักอาศัยอันเป็นหลักแหล่งแน่นอนได้จะทำอย่างไร ในเรื่องนี้สำนักงานคุม-
ประพฤติจะส่งตัวไปพักอาศัยที่บ้านกึ่งวิถี

เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินงานคุมประพฤติ พระราชบัญญัติการ
คุมประพฤติ มาตรา ๔ ได้บัญญัติถึงวิธีการปรับสภาพแวดล้อมก่อน เริ่มการควบคุมสอดส่องมีใจ

ความว่า "หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติอาจจัดให้มีการปรับสภาพแวดล้อมของผู้ที่ถูกคุมความประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕-๒ วรรค ๑ เพื่อให้การเริ่มดำเนินงานควบคุมสอดส่องเป็นไปอย่างราบรื่น และผู้ถูกคุมประพฤติจะต้องยื่นคำขอให้มีการปรับสภาพดังกล่าวก่อนที่คำพิพากษาจะถึงที่สุด" กฎหมายเจตนาให้เป็นความประสงค์ของผู้ถูกคุมความประพฤติ ในการจัดให้มีการปรับสภาพแวดล้อมของตนเอง หากผู้ถูกคุมความประพฤติรายใดต้องการ จะต้องยื่นคำขอต่อหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติก่อนที่คำพิพากษาจะถึงที่สุด นั่นคือภายในช่วงระยะเวลาอุทธรณ์ ๑๔ วัน เมื่อครบ ๑๔ วัน คำพิพากษาจะถึงที่สุด และการคุมประพฤติก็นจะมีผลบังคับทันที การปรับสภาพแวดล้อมที่ผู้ถูกคุมความประพฤติดังกล่าวมีคำขอคือ ที่พักอาศัย และงาน

เงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่มาตรา ๔ บัญญัติไว้นั้น เป็นเงื่อนไขที่ใช้กับผู้ถูกคุมความประพฤติทุกราย กฎหมายห้ามมิให้มีการเพิ่มเติมเงื่อนไขอื่นใดทั้งสิ้น (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 35) เมื่อศาลสั่งคุมความประพฤติผู้กระทำผิดรายใด เงื่อนไขดังกล่าวจะบังคับใช้กับผู้นั้นทันทีที่การคุมความประพฤติได้เริ่มขึ้น ในทางปฏิบัติพนักงานคุมประพฤติจะแจ้งเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทราบโดยมีแบบฟอร์มที่พิมพ์เงื่อนไขนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และให้ผู้ถูกคุมความประพฤติลงลายมือชื่อรับทราบ จะสังเกตได้ว่าเงื่อนไขนั้นกฎหมายบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ คือ ต้องประพฤติดี และเมื่อจะย้ายที่พักอาศัยหรือเดินทางท่องเที่ยวเกินกว่า ๑ เดือน ต้องแจ้งหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติทราบล่วงหน้า อย่างไรก็ตามในแบบฟอร์มเงื่อนไขดังกล่าวในตอนท้ายจะมีข้อชี้แนะในการปฏิบัติตามเงื่อนไข (Directions for Keeping Conditions) ซึ่งพนักงานคุมประพฤติจะเป็นผู้กำหนดข้อชี้แนะให้เหมาะสมเป็นรายคดีไป โดยพิจารณาจากบุคคล สภาพแวดล้อม และภูมิหลังของผู้ถูกคุมความประพฤติแต่ละราย เช่น ห้ามดื่มสุรารายวัน ห้ามคบเพื่อนชั่ว ให้ประกอบอาชีพที่เป็นกิจจะลักษณะ ข้อชี้แนะเหล่านี้ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่มีประโยชน์ในการแนะผู้ถูกคุมความประพฤติว่าควรประพฤติตนอย่างไร เพื่อให้เข้าเงื่อนไขข้อแรกที่ว่า ต้องประพฤติดี หากผู้ถูกคุมความประพฤติรายใดไม่ปฏิบัติตามข้อชี้แนะดังกล่าว ก็อาจถือได้ว่ามีความประพฤติไม่ดี ซึ่งเท่ากับฝ่าฝืนเงื่อนไขอันเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนการคุมประพฤติได้ (Ilagiwaru, Personal Interview)

๔. วิธีการควบคุมสอดส่องและมาตรฐานในการดำเนินงาน

ตามพระราชบัญญัติการคุมประพฤติ มาตรา ๒ บัญญัติว่า "การควบคุมสอดส่องจะต้องกระทำโดยวิธีการชี้แนะ และช่วยเหลือผู้ถูกคุมความประพฤติโดยตระหนักในข้อที่ว่า ผู้ถูกคุมความประพฤติมีความรับผิดชอบในการช่วยเหลือตนเองอยู่แล้ว และโดยวิธีการชี้นำและควบคุมสอดส่องเพื่อให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ ในการดำเนินงานดังกล่าวมานี้ จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการที่เป็นรูปแบบเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมกับแต่ละบุคคลเป็นรายคดีไป โดยพิจารณาจากอายุ ภูมิหลัง อาชีพ สภาวะทางกายและทางจิต บ้าน เพื่อน ตลอดจนจนสภาพแวดล้อมอื่น"

มาตรฐานในการดำเนินงานควบคุมสอดส่อง จะต้องแปรเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมของแต่ละคดี กฎหมายให้หลีกเลี่ยงการใช้วิธีการควบคุมสอดส่องที่เป็นรูปแบบเดียวกันกับผู้ถูกคุมความประพฤติทุกราย

ส่วนวิธีการควบคุมสอดส่องนั้น มี ๒ วิธีคือ

- ก) วิธีการชี้แนะและช่วยเหลือ (Guidance and Aid)
- ข) วิธีการชี้นำและควบคุมสอดส่อง (Leading and Supervision)
- ก) วิธีการชี้แนะและช่วยเหลือ (Guidance and Aid)

ในการใช้วิธีนี้จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ตัวผู้ถูกคุมความประพฤติมีความรับผิดชอบที่จะช่วยเหลือตนเองอยู่แล้ว อันถือเป็นข้อสำคัญอันหนึ่งในการแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งต้องได้รับความร่วมมือและมีความตั้งใจจริงที่จะปรับปรุงตนเอง ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือก็เพื่อที่จะให้ผู้ถูกคุมความประพฤติสามารถทำงานทำ ได้รับการฝึกงานวิชาชีพที่จำเป็น ได้รับการรักษาพยาบาล ตลอดจนด้านที่พักอาศัย โดยขอความช่วยเหลือเหล่านี้ได้จากองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบทางด้านสาธารณสุข สวัสดิการต่าง ๆ นอกเหนือจากนี้จะต้องมีการปรับสภาพแวดล้อมของผู้ถูกคุมความประพฤติด้วย วิธีการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ จะต้องทำโดยให้คำปรึกษาหารือ หรือจัดการติดต่อที่จำเป็นให้แก่ผู้ถูกคุมประพฤติ (พระราชบัญญัติการคุมประพฤติ มาตรา ๖ วรรค ๑)

ในกรณีที่คาดได้ว่า ผู้ถูกคุมความประพฤติอาจถูกขัดขวางจากการแก้ไขฟื้นฟู เนื่องจากต้องการความช่วยเหลืออย่างอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวในวรรคแรก ดังนั้นจึงอาจจัดให้มีการช่วยเหลือดังต่อไปนี้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับสู่ที่พักอาศัย เสื้อผ้า อาหาร การรักษาพยาบาล ที่ที่พักอาศัย หรือความช่วยเหลือที่จำเป็นอื่น ๆ (พระราชบัญญัติการคุมประพฤติ มาตรา ๖ วรรค ๒)

ในปี ๑๙๘๒ ผู้ถูกคุมความประพฤติที่ได้รับการช่วยเหลือจากสำนักงานคุมประพฤติได้แสดงไว้ในตาราง ๔

ตารางที่ ๑๐

สถิติแสดงการช่วยเหลือระหว่างถูกคุมความประพฤติ

ความช่วยเหลือของสำนักงานคุมประพฤติ					ส่งไปบ้านกึ่งวิถี
รวม	อาหาร	เสื้อผ้า	การรักษาพยาบาล	ค่าเดินทาง	
๒๗๐	๑๒๗	๒๗	๔	๑๑๒	๕๐๗

ที่มา : สถิติประจำปีในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ตารางที่ III - 58

การที่ผู้ถูกคุมความประพฤตินิ่งงานทำหรือไม่นั้น เป็นองค์ประกอบสำคัญในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ผู้นั้นมิให้กระทำผิดซ้ำอีก ข้อยืนยันในเรื่องนี้คือ ได้มีการวิจัยเกี่ยวกับอัตราว่างงานและความล้มเหลวของการคุมประพฤติ ตั้งแต่ปี ๑๙๖๐ เป็นต้นมา ผลปรากฏว่าว่างงานมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการคุมประพฤติที่ล้มเหลว (Matsumoto 1979 : 21) นั่นคือ อัตราทั้งสองจะคู่ขนานกันไป หากอัตราว่างงานสูง อัตราการคุมประพฤติที่ล้มเหลวก็จะสูงด้วยเช่นกัน (Nishikawa 1978 : 2)

ดังนั้นความช่วยเหลืออีกรูปแบบหนึ่งในด้านการทำงานทำที่สำนักงานคุม-
 ประพฤติหลายแห่งได้ดำเนินการอยู่ก็คือ รวบรวมรายชื่อนายจ้างที่มีความเต็มใจในการ
 ว่าจ้างผู้ถูกคุมความประพฤติ โดยเรียกชื่อว่า นายจ้างที่ให้ความร่วมมือ (Cooperative
 Employers) (Noda 1983 : 21) ดังนั้นพนักงานคุมประพฤติจึงสามารถขอความ
 ร่วมมือจากบรรดานายจ้างเหล่านี้ให้ทำการว่าจ้างผู้ถูกคุมความประพฤติ (Nishikawa
 1978 : 4) สำหรับจำนวนนายจ้างที่ให้ความร่วมมือรวมทั้งทั่วประเทศนับถึงวันที่ ๑
 เมษายน ๑๙๘๓ มีทั้งสิ้น ๓,๑๑๑ คน

ข) วิธีชี้นำและควบคุมสอดส่อง (Leading and Supervision)

วิธีนี้จะใช้มาตรการต่าง ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อให้ผู้ถูกคุมความประพฤติ
 ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น พิจารณาจากสภาพแท้จริงของผู้ถูกคุมความประพฤติ ตลอดจน
 จนสภาพแวดล้อม แรงจูงใจ และสาเหตุในการทำผิด เพื่อค้นหาสิ่งที่เกรงว่าจะทำให้ผู้ถูก
 คุมความประพฤติฝ่าฝืนเงื่อนไข และแจ้งให้ผู้ถูกคุมความประพฤติตระหนักไว้ อีกทั้งให้
 ข้อชี้แนะ เพื่อให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข และในขณะเดียวกันก็ใช้ความพยายามในการประคับ
 ประคองความตั้งใจของผู้ถูกคุมความประพฤติในการแก้ไขตนเอง (พระราชบัญญัติการคุม-
 ประพฤติ มาตรา ๗)

ในทางปฏิบัติการเข้าควบคุมสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติจะอยู่ใน
 ความรับผิดชอบของพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร ซึ่งหากพิจารณาจากเจตนารมณ์ของ
 กฎหมายแล้วคือ พระราชบัญญัติการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มาตรา ๒๐ พนักงานคุมประพฤติ
 อาสาสมัครมีบทบาทเพียงเป็นผู้ช่วยพนักงานคุมประพฤติเท่านั้น สาเหตุที่ทำให้พนักงานคุม-
 ประพฤติอาสาสมัครกลายเป็นผู้ควบคุมบทบาทในการดูแลสอดส่อง ก็คือในระยะเริ่มใช้ระบบ
 แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ญี่ปุ่นกำลังตกอยู่ในสภาวะผิดเคือง รัฐบาลจำเป็นต้องใช้นโยบายการเงิน
 อย่างประหยัด การดำเนินงานแก้ไขฟื้นฟูจึงเริ่มโดยงบประมาณและบุคลากรที่จำกัด นั่นคือ
 มีพนักงานคุมประพฤติเพียง ๒๒๓ คน แต่รับผิดชอบผู้ถูกคุมความประพฤติและผู้รับการพัก-
 ลงโทษทั่วประเทศทั้งหมด ๔๔,๐๐๐ ราย (Okada 1975 : 3) ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่

ได้ ในการพึ่งความช่วยเหลือจากเอกชนอาสาสมัคร และก็ไม่ใช่เป็นสิ่งแปลกใหม่เพราะในสมัยก่อนการให้ความช่วยเหลือแก่ชีพืนผู้กระทำผิดจะตกอยู่กับ เอกชนอาสาสมัครอยู่แล้ว (Okada 1975 : 4) อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากจำนวนคดีที่พนักงานคุมประพฤติรับผิดชอบ นั่นคือ พนักงานคุมประพฤติ ๑ คน ต้องรับผิดชอบประมาณ ๑๕๐ คดี จึงเป็นไปได้ที่จะให้พนักงานคุมประพฤติติดต่อและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกคุมความประพฤติอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำ (Saeki 1982 : 4)

๕. ขั้นตอนการควบคุมสอดส่องในทางปฏิบัติ

ในสภาพปัจจุบัน เมื่อศาลส่งคุมประพฤติผู้กระทำผิดรายใด ขั้นตอนในการดำเนินงานควบคุมสอดส่องจะเป็นดังนี้

๑. ผู้ถูกคุมความประพฤติจะต้องไปรายงานตัวที่สำนักงานคุมประพฤติทันที และจะได้รับการสัมภาษณ์จากพนักงานคุมประพฤติซึ่งรับผิดชอบใน เขตท้องที่ที่จะไปพักอาศัย

๒. พนักงานคุมประพฤติจะพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์และจากสำนวนคดี เพื่อค้นหาความต้องการของผู้ถูกคุมความประพฤติและค้นหาปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องให้ความสนใจและเอาใจใส่เป็นพิเศษ และต้องวางแผนการแก้ไขไว้ นอกจากนี้พนักงานคุมประพฤติจะแจ้งผู้ถูกคุมความประพฤติให้ทราบ เกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และข้อมูลต่าง ๆ ของพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครที่ได้รับมอบหมายให้ เป็นผู้ควบคุมสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติรายดังกล่าว

๓. พนักงานคุมประพฤติจะสรุปย่อคดี และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคดีไว้แล้วส่งสำเนา ๑ ฉบับทางไปรษณีย์ให้พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครมีน้อยรายที่พนักงานคุมประพฤติจะเข้าทำการควบคุมสอดส่องคดีด้วยตนเอง หลังจากมอบหมายคดีให้แก่พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครแล้ว

๔. พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครจะติดต่อกับผู้ถูกคุมความประพฤติและครอบครัวโดยวิธีการเยี่ยม เยียนซึ่งกันและกัน สัมภาษณ์พูดคุยกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วประมาณ

เดือนละ ๒ ครั้งหรือมากกว่า โดยจำนวนความถี่และแบบวิธีการติดต่อก็จะแปรเปลี่ยนไปตามความจำเป็นของแต่ละคดี

๕. พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครจะต้องส่งแบบรายงานตามปกติของความก้าวหน้า (Regular Progress Report) ของผู้ถูกคุมความประพฤติที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้แก่สำนักงานคุมประพฤติเป็นประจำทุกเดือน นอกจากนี้หากมีเหตุการณ์ผิดปกติเกิดขึ้นอันเกี่ยวกับผู้ถูกคุมความประพฤติก็จะต้องเขียนรายงานแจ้งให้ทราบนอกเหนือจากรายงานตามปกติดังกล่าว

๖. เมื่อพนักงานคุมประพฤติเห็นว่าเป็นการจำเป็น โดยพิจารณาจากรายงานของพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร หรือข้อมูลที่ได้จากตำรวจหรือจากครอบครัวของผู้ถูกคุมความประพฤติ พนักงานคุมประพฤติอาจไปเยี่ยม เยียนผู้ถูกคุมความประพฤติด้วยตนเอง หรือส่งจดหมายเรียกให้ผู้ถูกคุมความประพฤติไปพบที่สำนักงานก็ได้

อาจกล่าวได้ว่าพนักงานคุมประพฤตินับบทบาทในการควบคุมสอดส่องเพียงเป็นผู้ประสานงาน ที่ปรึกษา และควบคุมพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครเท่านั้น (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 37-38) พนักงานคุมประพฤติจะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงในคดีก็ต่อเมื่อคดีนั้นเกิดปัญหายุ่งยากในการควบคุมสอดส่อง ส่วนในกรณีปกตินั้นการติดต่อผู้ถูกคุมความประพฤติเป็นประจำและควบคุมสอดส่องเป็นหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร

จากความเป็นจริงดังนี้จึงเกิดมีแนวความคิดว่า การควบคุมสอดส่องที่แท้จริงควรเป็นหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติโดยวิชาชีพ ส่วนพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครควรมีบทบาทเป็นเพียงผู้ช่วย

อย่างไรก็ตามพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครมีข้อดีหลายประการเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานคุมประพฤติ คือ

๑. มีความเป็นท้องถิ่น เพราะทั้งพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครและผู้ถูกคุมความประพฤติต่างอาศัยอยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน จึงเป็นการสะดวกสำหรับผู้ถูกคุมความ-

ประพจน์ต่างอาศัยอยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน จึงเป็นการสะดวกสำหรับผู้ถูกคุมความประพฤติ ในการติดต่อขอคำปรึกษาหารือจากพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร อีกทั้งพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครเข้าใจชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างดีแล้ว จึงสามารถหา มาตรการที่เหมาะสมในการดูแลผู้ถูกคุมความประพฤติ

๒. ไม่มีลักษณะเจ้าพนักงาน เนื่องจากความจริงที่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ ของรัฐมักประสบปัญหาในการที่จะเข้าถึงประชาชน ดังนั้นจึงเป็นการง่ายกว่าหากให้เอกชน เป็นผู้ดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับผู้กระทำผิด เพราะจะช่วยลดความรู้สึกที่เป็น ปฏิปักษ์ของผู้กระทำผิดที่มีต่อเจ้าพนักงาน อีกทั้งเอกชนไม่ถูกผูกมัดโดยกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับในการดำเนินงาน จึงสามารถให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่ยืดหยุ่นยิ่งกว่า ข้อ สำคัญอีกประการหนึ่งคือ พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครไม่ได้ค้างจ้งตอบแทนในการทำงาน จึงสามารถสร้างอิทธิพลจิตใจผู้ถูกคุมความประพฤติได้ยิ่งกว่า

๓. ลักษณะต่อเนื่อง พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครพักอาศัยอย่างถาวร ในชุมชน จึงสามารถสร้างความสัมพันธ์อันต่อเนื่องและใกล้ชิดกับผู้ถูกคุมความประพฤติ ต่างกับกรณีของพนักงานคุมประพฤติซึ่งมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่อยู่เสมอ จึง ยากที่จะรักษาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับผู้ถูกคุมความประพฤติได้ (Hashimoto 1981 : 6-8)

๖. ผลกระทบจากการใช้พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครและทางแก้

แม้การใช้พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครในการควบคุมสอดส่องผู้ถูกคุม- ความประพฤติจะมีประโยชน์หลายประการดังกล่าว แต่การพึ่งพนักงานคุมประพฤติอาสา- สมัครจนเลยเถิดไปนั้น จะเป็นการบ่อนทำลายความเป็นผู้นำของพนักงานคุมประพฤติใน การแก้ไขบำบัดผู้ถูกคุมความประพฤติ และผลจากนี้มีความเป็นไปได้ที่อาจจะเป็นการบั่นทอน ความรับผิดชอบของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย

ในการแก้ปัญหาเพื่อที่จะให้พนักงานคุมประพฤติ เข้าควบคุมสอดส่องคดีโดย ตรง จึงได้มีการใช้มาตรการต่าง ๆ ต่อไปนี้

๑. ระบบการจำแนกประเภท (Classification System) โดยแบ่งผู้ถูกคุมความประพฤติออกเป็น ๒ กลุ่มคือ กลุ่ม A ซึ่งต้องใช้วิธีการแก้ไขเป็นพิเศษ และกลุ่ม B ใช้วิธีการแก้ไขอย่างธรรมดา พนักงานคุมประพฤติจะจัดกลุ่มหลังจากทำการสัมภาษณ์ โดยมีแบบสอบถามเพื่อจำแนกประเภท ซึ่งมี ๒๐ คำถามครอบคลุมเกี่ยวกับฐานะ ความขัดแย้ง ในครอบครัว ประวัติดู ฯลฯ หากได้คะแนนอยู่ระหว่าง ๒๐-๑๐ จะอยู่กลุ่ม A และ ๙-๑๐ จัดเข้ากลุ่ม B เมื่อครบ ๒ เดือนจะมีการจัดกลุ่มใหม่อีกครั้ง สำหรับการแก้ไขผู้ถูกคุมความประพฤติในกลุ่ม A ตามปกติหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติจะให้พนักงานคุมประพฤติทำการติดต่อกับผู้ถูกคุมความประพฤติด้วยตนเองเดือนละ ๒ ครั้ง (Matsumoto 1979 : 15-16)

๒. สำนักงานคุมประพฤติท้องถิ่น (The Local Offices) เป็นสำนักงานสาขาซึ่งเปิดดำเนินงานในเมืองใหญ่ที่ห่างไกลจากสำนักงานคุมประพฤติหลัก ช่วยให้การเข้าควบคุมคดีโดยตรงของพนักงานคุมประพฤติ เป็นไปโดยสะดวกยิ่งขึ้น จำนวนพนักงานคุมประพฤติประจำสำนักงานท้องถิ่นนี้มีตั้งแต่ ๑-๑๔ คน ปัจจุบันกำลังเพิ่มจำนวนสำนักงานท้องถิ่นให้มากขึ้น

๓. ระบบสำนักงานชั่วคราว (The Day Offices) มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับสำนักงานคุมประพฤติท้องถิ่น พนักงานคุมประพฤติจากสำนักงานคุมประพฤติหลักทุกคนจะผลัดเปลี่ยนกันออกไปเยี่ยมชุมชนท้องถิ่น และจัดให้มีชั่วโมงทำงานตามปกติตามสำนักงานเทศบาล ศาลากลาง หรือศูนย์เยาวชน ความถี่ของการออกไปในแต่ละท้องถิ่นจะต่างกันตั้งแต่สัปดาห์ละครั้งจนถึงสองเดือนต่อครั้ง โดยขึ้นกับสภาพชุมชนท้องถิ่นนั้นและจำนวนคดี ภารกิจของพนักงานคุมประพฤติเมื่อออกไปเยี่ยมชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ การสัมภาษณ์ พูดคุยกับผู้ถูกคุมความประพฤติและผู้รับการพักลงโทษ ให้คำปรึกษาแก่ครอบครัว ปรึกษาคดีกับพนักงานคุมประพฤติอาสาสมัคร ครูโรงเรียน และบรรดานายจ้าง ไปเยี่ยมบ้านผู้ถูกคุมความประพฤติ ฯลฯ (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 38-39)

๗. อำนาจในการออกหมายเรียกและการจับกุมผู้ถูกคุมความประพฤติ

ในการปฏิบัติงานควบคุมสอดส่อง คณะกรรมการพักลงโทษประจำภาคหรือหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติอาจออกหมายเรียกผู้ถูกคุมความประพฤติมาสอบถามได้ตามที่พระราชบัญญัติคุมประพฤติฯ มาตรา ๑๐ วรรค ๑ ให้อำนาจไว้ เพราะในบางครั้งอาจมีปัญหาหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับตัวผู้ถูกคุมความประพฤติ และเพื่อให้การควบคุมสอดส่องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงให้อำนาจดังกล่าวแก่คณะกรรมการพักลงโทษประจำภาคหรือหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติ

นอกจากนี้หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติอาจสั่งให้มีการจับกุมผู้ถูกคุมความประพฤติโดยมีหมายจับของศาลที่ได้ขอไว้ก่อนแล้ว เนื่องจากมีกรณีใดดังต่อไปนี้เกิดขึ้นคือ

๑. เมื่อผู้ถูกคุมความประพฤติไม่อาศัยอยู่ในที่พักอาศัยอันเป็นหลักแหล่งแน่นอน
๒. เมื่อมีข้อสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ และไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกดังที่บัญญัติไว้ในวรรคก่อน หรือเป็นที่เข้าใจว่าผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกดังกล่าว (พระราชบัญญัติการคุม-ประพฤติฯ มาตรา ๑๐ วรรค ๒)

ในเรื่องหมายจับและการจับดังกล่าวในวรรค ๒ มาตรา ๑๐ วรรค ๓ ให้นำพระราชบัญญัติการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มาตรา ๔๑ วรรค ๓-๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม นั่นคือหมายจับจะต้องออกโดยผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่คณะกรรมการพักลงโทษหรือสำนักงานคุมประพฤติที่เกี่ยวข้องตั้งอยู่ และโดยมีคำขอจากคณะกรรมการพักลงโทษประจำภาค หรือจากหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติ ในการนี้ผู้ช่วยผู้พิพากษาก็มีอำนาจในการออกหมายจับเช่นกัน ผู้ที่ทำการจับอาจเป็นพนักงานคุมประพฤติ แต่ในกรณีที่อาจประสบความยุ่งยากอาจขอให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้จับก็ได้ ผู้ถูกคุมความประพฤติที่ถูกจับตามหมายจับนี้จะต้องได้รับการปล่อยตัวภายในเวลา ๒๔ ชั่วโมงนับแต่ถูกจับ

วัตถุประสงค์ของมาตรา ๑๐ นี้ ก็เพื่อเรียกมาสอบถามเท่านั้น ส่วนกรณีต้องการจะเพิกถอนการคุมประพฤติก็จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกส่วนหนึ่งต่างหาก ตั้งจะกล่าวต่อไป

การสิ้นสุดการคุมประพฤติ

การคุมประพฤติสิ้นสุดลงโดย

๑. เมื่อครบกำหนดระยะเวลาของการลงโทษ
๒. การปล่อยก่อนครบกำหนด
๓. การเพิกถอนการลงโทษ
๔. การอภัยโทษ
๕. ความตายหรืออื่น ๆ

ตารางที่ ๕ เป็นสถิติในปี ๑๙๘๒ ซึ่งแสดงจำนวนผู้ถูกคุมความประพฤติที่การคุมประพฤติสิ้นสุดลงโดยวิธีการต่าง ๆ กัน

ตารางที่ ๑๑

สถิติการสิ้นสุดการคุมประพฤติ

รวม	ครบกำหนดเวลา		การเพิกถอน			ความตาย
	รอการลงโทษ	กรณีปล่อยก่อนกำหนด	ทำผิดซ้ำ	เคยจำคุก	ฝ่าฝืนเงื่อนไข	และอื่น ๆ
๘,๓๒๕	๕,๓๘๙	๑,๕๓๙	๒,๖๒๐	๔๒	๑๑๘	๑๕๖
(๑๐๐.๐)	(๖๔.๗)	(๒๘.๕)	(๓๑.๕)	(๐.๕)	(๑.๔)	(๑.๙)

ที่มา : สถิติประจำปีในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ตารางที่ III - 61

ก. การคุมประพฤติสิ้นสุดเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการลงโทษ

เนื่องจากการคุมประพฤติเป็นมาตรการประกอบในการรอกการลงโทษ ดังนั้นระยะเวลาที่ศาลสั่งรอกการลงโทษก็เป็นระยะเวลาเกี่ยวกับการคุมประพฤติ เมื่อระยะเวลาการลงโทษได้ผ่านพ้นไปโดยไม่มีกรเพิกถอนการรอกการลงโทษ คำพิพากษาที่มีการรอกการลงโทษไว้นั้นก็สิ้นผล (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗) นั่นคือ เมื่อคำพิพากษาลิ้นผลไม่มีการรอกการลงโทษอีกต่อไป การคุมประพฤติก็สิ้นสุดด้วย

จากตารางที่ ๕ ในปี ๑๙๘๒ ผู้ที่การรอกการลงโทษครบกำหนดมีทั้งสิ้น ๕,๓๘๙ ราย จากจำนวนรวมทั้งสิ้น ๘,๓๒๕ ราย คิดเป็น ๖๔.๗ เปอร์เซ็นต์ จากจำนวนทั้งหมด

ข. การคุมประพฤติสิ้นสุดเมื่อได้รับการปล่อยก่อนครบกำหนด

เจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้ก็คือ เนื่องจากคดีส่วนใหญ่ศาลสั่งคุมประพฤติไว้เป็นระยะเวลาานมากคือ ตั้งแต่ ๒-๔ ปี (ดูตารางที่ ๒) และปรากฏบ่อยครั้งว่าจะเป็นการไร้ประโยชน์ และมีแต่ความเสียหายหากยังคงดำเนินการควบคุมสอดส่อง และให้ความช่วยเหลือตลอดจนกระทั่งครบกำหนดระยะเวลาโดยไม่คำนึงถึงความก้าวหน้าของผู้ถูกคุมความประพฤติ ดังนั้นจึงต้องมีหนทางสำหรับปลดปล่อยจากการถูกคุมประพฤติ เมื่อผู้นั้นได้พิสูจน์ตนแล้วว่าไม่มีแนวโน้มในทางที่เป็นอันตรายต่อสังคม (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 42)

๑. เงื่อนไขในการปล่อยก่อนครบกำหนด

ตามระเบียบการดำเนินงานควบคุมสอดส่อง ซึ่งออกโดยคำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และผู้อำนวยการราชทัณฑ์ ข้อ ๖ วรรค ๔ ได้วางเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ๑) จะต้องถูกควบคุมสอดส่องมาแล้วเป็นเวลาอย่างน้อย ๑ ปี
- ๒) ผลจากการควบคุมสอดส่องจะต้องอยู่ในระดับดีเป็นเวลาอย่างน้อย ๖ เดือนติดต่อกัน

๓) ไม่มีความจำเป็นในการควบคุมสอดส่องและให้ความช่วยเหลือ

๒. องค์กรที่มีอำนาจในการสั่งให้ปล่อยก่อนครบกำหนด

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕-๒ วรรค ๒ บัญญัติว่า
"บุคคลที่อยู่ภายใต้มาตรการควบคุมสอดส่องอาจได้รับการปล่อยก่อนครบกำหนดโดยคำสั่ง
ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจ"

และตามพระราชบัญญัติการคุมประพฤติฯ มาตรา ๘ วรรค ๑ ได้
กำหนดตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจไว้ดังมีใจความว่า "การปล่อยก่อนครบกำหนดนี้
จะต้องทำโดยคำสั่งของคณะกรรมการพักลงโทษประจำภาค ซึ่งมีเขตอำนาจเหนือสำนักงาน
คุมประพฤติที่ควบคุมสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติ โดยมีคำขอจากหัวหน้าสำนักงานคุม-
ประเวตินั้น"

ตารางที่ ๖ แสดงสถิติจำนวนผู้ได้รับการปล่อยก่อนกำหนดในระยะ
สามปี คือ ปี ๑๙๘๐, ๑๙๘๑ และ ๑๙๘๒

ตารางที่ ๑๒

สถิติแสดงจำนวนผู้รับการปล่อยก่อนครบกำหนด

ปี	ผู้รับการปล่อยก่อนครบกำหนด
๑๙๘๐	๑,๗๒๑
๑๙๘๑	๑,๙๐๘
๑๙๘๒	๒,๐๓๐

ที่มา : สถิติประจำปีในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ตารางที่ III - 59

๓. ผลของการปล่อยก่อนครบกำหนด

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕-๒ วรรค ๓ บัญญัติว่า "ถือว่าบุคคลนั้นไม่อยู่ภายใต้การคุมประพฤติอีกต่อไปจนกว่าการปล่อยก่อนกำหนดจะถูกเพิกถอน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติอื่น เกี่ยวกับเงื่อนไขในมาตรา ๒๕ วรรค ๒ และมาตรา ๒๖-๒ (๒)"

เนื่องจากเงื่อนไขในมาตรา ๒๕ วรรค ๒ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามศาลรอการลงโทษให้แก่บุคคลที่กระทำผิดขึ้นใหม่ในระหว่างช่วงระยะเวลาการลงโทษที่มีการใช้วิธีการคุมประพฤติ แต่จากผลของการปล่อยก่อนกำหนด ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้ถูกคุมความประพฤติอีกต่อไป แต่ยังคงอยู่ในระยะเวลาการลงโทษ ดังนั้นหากกระทำผิดขึ้นใหม่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษซึ่งไม่มีการคุมประพฤติแล้ว ศาลก็อาจสั่งรอการลงโทษให้อีกได้ตามหลักทั่วไป

เช่นเดียวกับบทบัญญัติของมาตรา ๒๖-๒ (๒) ซึ่งเป็นเรื่องผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด และศาลอาจเพิกถอนการรอการลงโทษ หรือไม่ก็ได้ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาล ดังนั้นหากถูกปล่อยก่อนครบกำหนดผู้นั้นก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอีกต่อไป เพราะบุคคลนั้นไม่อยู่ภายใต้การคุมความประพฤติแล้ว

ดังนั้น ผลของการปล่อยก่อนครบกำหนดก็คือ ไม่มีการคุมความประพฤติผู้นั้นอีกต่อไป แต่ผู้นั้นยังคงอยู่ในระยะเวลาการลงโทษจนกว่าระยะเวลาการรอการลงโทษจะครบกำหนด ในปี ๑๙๘๒ บุคคลที่ได้รับการปล่อยก่อนครบกำหนดและไม่ได้ถูกเพิกถอนจนกระทั่งครบกำหนดระยะเวลาการลงโทษ มีจำนวน ๑,๕๓๙ ราย จากจำนวนผู้ที่ระยะเวลาการลงโทษครบกำหนดทั้งสิ้น ๕,๓๘๙ ราย โดยคิดเป็น ๒๘.๕ เปอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ ๕)

๔. การเพิกถอนการปล่อยก่อนครบกำหนด

พระราชบัญญัติการคุมประพฤติฯ มาตรา ๘ วรรค ๒ บัญญัติว่า "คณะกรรมการพักลงโทษประจำภาคอาจมีคำสั่งให้เพิกถอนการปล่อยก่อนครบกำหนดเมื่อ

ได้พิจารณาเกี่ยวกับความประพฤติแล้วเห็นสมควรที่จะให้มีการคุมประพฤติต่อไป" เพราะแม้การปล่อยก่อนครบกำหนดจะทำให้ผู้ถูกคุมความประพฤติพ้นจากการคุมประพฤติกี่ตาม แต่ก็ยังมีมาตรการในการติดตามความประพฤติของผู้ที่รับการปล่อยก่อนครบกำหนด นั่นคือตามระเบียบการดำเนินการควบคุมสอดส่อง ซึ่งออกโดยคำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและผู้อำนวยการราชทัณฑ์ ข้อ ๖ วรรค ๖ (๓) บัญญัติให้พนักงานคุมประพฤติอาสาสมัครส่งรายงานเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ที่ได้รับการปล่อยก่อนครบกำหนดดังกล่าวเป็นเวลาทุก ๖ เดือน

๕. กรณีร้องเรียนคำสั่งเพิกถอนการปล่อยก่อนครบกำหนด

พระราชบัญญัติการคุมประพฤติฯ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า "ผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งเพิกถอนการปล่อยก่อนครบกำหนดของคณะกรรมการพักลงโทษประจำภาค อาจยื่นคำขอให้ทบทวนคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๑-๒ ของพระราชบัญญัติการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่คำขอให้ทบทวนคำสั่งดังกล่าว และให้นำมาตรา ๕๑-๓ ของกฎหมายฉบับเดียวกันนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่คำขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว"

ตามบทบัญญัติของมาตรานี้ได้กำหนดขั้นตอนในการร้องเรียนไว้ดังนี้

๑. ผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งเพิกถอนการปล่อยก่อนครบกำหนดของคณะกรรมการพักลงโทษประจำภาค จะต้องยื่นคำขอให้ทบทวนคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ

๒. เมื่อมีการยื่นคำขอแล้ว คณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นโดยมีคำขอของผู้ขอให้ทบทวนหรือเห็นสมควรเองก็อาจจะให้มีการประกอบการบังคับตามคำสั่งของคณะกรรมการพักลงโทษได้ (พระราชบัญญัติการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มาตรา ๕๑)

๓. คณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ จะต้องทำคำสั่งภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันได้รับคำขอให้ทบทวนคำสั่งดังกล่าว (พระราชบัญญัติการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มาตรา ๕๑-๒)

๔. เมื่อคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติมีคำสั่ง เป็นประการใดแล้ว ผู้ที่ไม่พอใจก็อาจยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการพักลงโทษประจำภาค ห้ามมิให้เสนอคำฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการพักลงโทษประจำภาคก่อนที่คณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติจะมีคำสั่งอันเกี่ยวกับคำขอให้ทบทวนคำสั่งของคณะกรรมการพักลงโทษประจำภาค (พระราชบัญญัติการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มาตรา ๕๑-๓)

ค. การคุมประพฤติสิ้นสุดเมื่อถูกเพิกถอนการรอกการลงโทษ

การคุมประพฤติ เป็นมาตรการประกอบกรรการรอกการลงโทษ ตามกฎหมาย จะไม่มีการเพิกถอนการคุมประพฤติ เฉพาะส่วนเดียว แต่จะเป็นการ เพิกถอนการรอกการลงโทษซึ่งมีผลทำให้การคุมประพฤติสิ้นสุดลงไปด้วย

๑. ประเภทของการเพิกถอนการรอกการลงโทษ

ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติ เรื่องการ เพิกถอนการรอกการลงโทษไว้ ๒ ประเภทคือ

- ก) กรณีศาลจำต้องเพิกถอนการรอกการลงโทษ ตามมาตรา ๒๖
- ข) กรณีเป็นดุลพินิจศาลในการ เพิกถอนการรอกการลงโทษตาม

มาตรา ๒๖-๒

- ก) กรณีศาลจำต้องเพิกถอน

มาตรา ๒๖ บังคับให้ศาลจำต้อง เพิกถอนการรอกการลงโทษ

ในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

๑. เมื่อผู้ได้รับการรอกการลงโทษได้กระทำผิดขึ้นใหม่ในระหว่างระยะเวลาการรอกการลงโทษ และต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประเภทไม่ต้องทำงานหนัก หรือโทษอื่นที่หนักกว่าโดยคดีใหม่นี้ไม่ได้รับการรอกการลงโทษ

๒. เมื่อผู้ได้รับการรอกการลงโทษแล้วนั้น เกิดต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประเภทไม่ต้องทำงานหนัก หรือโทษอื่นที่หนักกว่าในความผิดอื่นที่ได้กระทำลงก่อนได้รับการรอกการลงโทษดังกล่าว และคำพิพากษาจำคุกดังกล่าวไม่มีการรอกการลงโทษ

๓. เมื่อค้นพบว่าบุคคลที่ได้รับการรอกการลงโทษนั้น เคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกประเภทไม่ต้องทำงานหนัก หรือโทษอื่นที่หนักกว่าในความผิดอื่นมาก่อนที่จะได้รับการรอกการลงโทษดังกล่าว ยกเว้นแต่ในกรณีตามมาตรา ๒๕ วรรค ๑ (๒) และมาตรา ๒๖-๒ (๓) นั่นคือตามมาตรา ๒๕ วรรค ๑ (๒) หากผู้นั้นแม้เคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่ระยะเวลาได้ล่วงเลยมาแล้วเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันครบกำหนดการต้องโทษหรือวันที่โทษนั้นได้ถูกเลิก ซึ่งตามข้อยกเว้นนี้ศาลจะเพิกถอนการรอกการลงโทษในคดีปัจจุบันไม่ได้ และอีกข้อยกเว้นหนึ่งคือ มาตรา ๒๖-๒ (๓) เป็นเรื่องที่ว่าหากค้นพบว่าผู้นั้นเคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกมาก่อน แต่คดีนั้นได้รับการรอกการลงโทษ ดังนั้นจึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บทบังคับให้ศาลเพิกถอนการรอกการลงโทษตามมาตรา ๒๖ นี้ แต่จะตกอยู่ภายใต้มาตรา ๒๖-๒ ซึ่งเป็นเรื่องให้ศาลใช้ดุลพินิจว่า สมควรจะเพิกถอนการรอกการลงโทษที่ได้รับในคดีหลังหรือไม่

จากตารางที่ ๕ ผู้ที่ถูกเพิกถอนการรอกการลงโทษในปี ๑๙๘๒ เนื่องจากทำผิดขึ้นใหม่ และต้องคำพิพากษาให้จำคุกมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๖๒๐ ราย และเนื่องจากค้นพบว่าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกมาก่อน มี ๔๒ ราย

ข) กรณีเป็นดุลพินิจของศาลในการสั่งเพิกถอน

มาตรา ๒๖-๒ ให้ศาลใช้ดุลพินิจในการเพิกถอนการรอกการลงโทษหรือไม่ก็ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. เมื่อกระทำผิดขึ้นใหม่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษ และต้องคำพิพากษาให้ลงโทษปรับ

๒. เมื่อบุคคลที่ได้รับการรอกการลงโทษ และถูกสั่งใช้มาตรการควบคุมสอดส่องตามมาตรา ๒๕-๒ วรรค ๑ นั้น ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด และมีสภาพการอันไม่เป็นคุณแก่ผู้นั้น

๓. เมื่อค้นพบมาก่อนที่จะได้รับการรอกการลงโทษ บุคคลนั้นเคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือโทษอื่นที่หนักกว่าในความผิดอื่น และได้รับการรอกการลงโทษในความผิดนั้นมาแล้ว

๒. ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้เพิกถอน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๔๙ วรรค ๑ บัญญัติให้พนักงานอัยการ เป็นผู้ยื่นคำขอให้ เพิกถอนต่อศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่จำเลยอยู่หรือที่จำเลยพักอาศัยครั้งสุดท้าย

และในมาตราเดียวกันนี้ วรรค ๒ บัญญัติวิธีการยื่นคำขอไว้เป็นพิเศษ ในกรณียื่นคำขอให้ เพิกถอนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖-๒ (๒) ซึ่งเป็นเรื่องผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการจะยื่นคำขอดังกล่าวในวรรค ๑ ได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องขอจากหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติเสียก่อน โดยในพระราชบัญญัติการคุมประพฤติฯ มาตรา ๙ ก็บัญญัติในเรื่องนี้ไว้เช่นกันดังมีใจความว่า "หากหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติ เห็นเป็นการสมควรว่า ผู้ถูกคุมความประพฤติรายใดควรถูกเพิกถอนการรอกการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖-๒ (๒) หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติจะต้องยื่นคำร้องขอ เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๔๙ วรรค ๒ ไปยังพนักงานอัยการซึ่งสังกัดอยู่ในสำนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจ เช่นเดียวกับเขตอำนาจของศาลชั้นต้น หรือศาลแขวงเหนือท้องที่ที่ผู้ถูกคุมความประพฤติปรากฏตัวหรือได้พักอาศัย"

ก่อนที่หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติจะยื่นคำร้องขอไปยังพนักงานอัยการ พระราชบัญญัติการคุมประพฤติ มาตรา ๑๑ ให้อำนาจหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติในการออกคำสั่งให้ดำเนินการสอบสวนบุคคลที่ถูกจับกุมตามหมายจับ เมื่อเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องสอบสวนเพื่อยื่นคำร้องขอตามมาตรา ๔ เมื่อออกคำสั่งให้สอบสวนดังกล่าวแล้ว บุคคลที่ถูกจับกุมตามหมายจับจะต้องถูกคุมขังไว้ในเรือนจำ หรือบ้านแรกรับ (Juvenile Classification Home) หรือสถานกักขังอื่น ๆ ที่เห็นสมควรเป็นเวลาไม่เกินกว่า ๑๐ วัน นับแต่วันถูกจับ แต่หากไม่มีความจำเป็นจะต้องปล่อยตัวผู้ถูกจับทันที แม้อยู่ในระหว่างเวลา ๑๐ วันดังกล่าว เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นคำขอไปยังศาลภายในระยะเวลา ๑๐ วันดังกล่าว ระยะเวลาคุมขังจะดำเนินต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอนั้น แต่ทั้งนี้เมื่อรวมระยะเวลาคุมขังทั้งหมดแล้วจะต้องไม่เกิน ๒๐ วัน

คำสั่งของหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติ ที่ให้ดำเนินการสอบสวนนี้ต้องห้ามอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการอุทธรณ์การกระทำของฝ่ายปกครอง (Administrative Appeal Law) ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการคุมประพฤติ มาตรา ๑๑ วรรค ๗

๓. กระบวนการเพิกถอนในชั้นศาล

เมื่อพนักงานอัยการยื่นคำขอให้เพิกถอนการรอกการลงโทษไปยังศาล ศาลจะต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอนั้นหลังจากได้ฟังความเห็นของบุคคลที่ได้รับการรอกการลงโทษหรือตัวแทนของผู้นั้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๔๙-๒ วรรค ๑)

สำหรับคำขอให้เพิกถอนการรอกการลงโทษในกรณีมีการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖-๒ (๒) นั้น อาจมีการพิจารณาคดีด้วยวาจา (Oral Proceedings) หากผู้ถูกคุมความประพฤติต้องการโดยยื่นคำขอให้มีการพิจารณาคดีด้วยวาจาดังกล่าว นอกจากนี้ผู้ถูกคุมความประพฤดียังมีสิทธิแต่งตั้งทนายได้เมื่อมีการพิจารณาคดีด้วยวาจา ส่วนทางพนักงานอัยการอาจเรียกพนักงานคุมประพฤติไปให้ความเห็นได้ โดยได้รับอนุญาตจากศาล (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๔๙-๒ วรรค ๒-๔)

เมื่อมีการพิจารณาคดีด้วยวาจา ศาลอาจมีคำสั่งขยายระยะเวลาคุมขัง ผู้ถูกคุมความประพฤติออกไปได้อีกไม่เกิน ๑๐ วัน การออกคำสั่งเกี่ยวกับคำขอให้เพิกถอน นี้จะต้องทำโดยรูปแบบเดียวกับกรณีศาลมีคำสั่งอื่น ๆ อันเนื่องจากการดำเนินกระบวนการ พิจารณาคดีอาญา เมื่อศาลสั่งเพิกถอนการรอการลงโทษที่มีการคุมประพฤติดังกล่าว ระยะเวลา ระยะเวลาคุมขังจะดำเนินต่อเนื่องไปอีกจนกว่าคำสั่งนั้นจะถึงที่สุด และระยะเวลาคุมขังทั้งหมด จะต้องนำไปคำนวณรวมไว้ในคำพิพากษาในกรณีที่มีการเพิกถอน (พระราชบัญญัติการคุม- ประพฤติฯ มาตรา ๑๑ วรรค ๔-๖)

เมื่อศาลมีคำสั่งอย่างใดเกี่ยวกับคำขอให้เพิกถอนนี้ คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๔๕-๒ วรรค ๕)

ตารางที่ ๗ แสดงจำนวนผู้ถูกคุมความประพฤติที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขและถูก เพิกถอนการรอการลงโทษซึ่ง เท่ากับถูกเพิกถอนการคุมประพฤติดำเนินไปด้วย

ตารางที่ ๑๓

สถิติแสดงจำนวนผู้ถูก เพิกถอนการคุมประพฤติ

ปี	จำนวนที่ถูก เพิกถอน
๑๙๘๐	๒๒๐
๑๙๘๑	๑๒๓
๑๙๘๒	๑๑๘

ที่มา : สถิติประจำปีในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ตารางที่ III - 60

๔. ผลของการเพิกถอน

การเพิกถอนการรอกการลงโทษซึ่งมีการคุมประพฤติดูด้วย มีผลให้การคุมประพฤตีสิ้นสุดลง และผู้ที่ถูกเพิกถอนการรอกการลงโทษจะต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาทันทีคือจะต้องรับโทษจำคุก หากคำพิพากษานั้นให้ลงโทษจำคุกหรือต้องชำระค่าปรับ หากเป็นคำพิพากษาให้ลงโทษปรับ

ง. การคุมประพฤตีสิ้นสุดเมื่อได้รับการอภัยโทษ

การอภัยโทษ (Pardons) มี ๒ ประเภทคือ

๑. การอภัยโทษทั่วไป
 ๒. การอภัยโทษเฉพาะราย
๑. การอภัยโทษทั่วไป

จะต้องทำโดยมติของคณะรัฐมนตรีเนื่องในโอกาสเฉลิมฉลองวาระสำคัญของชาติ ในการอภัยโทษทั่วไปนี้จะกำหนดประเภทของผู้กระทำผิดที่มีสิทธิได้รับการอภัยโทษไว้ และตั้งแต่ปี ๑๙๔๕ เป็นต้นมา มีการอภัยโทษประเภทนี้น้อยครั้งมาก คือเพียง ๘ ครั้งเท่านั้น

๒. การอภัยโทษเฉพาะราย

เป็นการให้เฉพาะบุคคล วิธีนี้เป็นหนทางเดียวเท่านั้นที่จะทำให้ผู้ถูกคุมความประพฤติหลุดพ้นจากการควบคุมสอดส่องโดยสิ้นเชิงก่อนครบกำหนดระยะเวลา (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 53)

กระบวนการยื่นคำขออภัยโทษเฉพาะรายของผู้ถูกคุมความประพฤติมีดังนี้

๑. ผู้ถูกคุมความประพฤติจะต้องยื่นคำขออภัยโทษด้วยตนเองที่สำนักงานคุมประพฤติ

๒. เมื่อได้รับคำขอแล้ว พนักงานคุมประพฤติจะสอบสวนภูมิหลังต่าง ๆ ของผู้ถูกคุมความประพฤติ หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติจะส่งรายงานการสอบสวนดังกล่าว พร้อมด้วยข้อเสนอแนะของหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติเอง เฉพาะในบางกรณีเป็นพิเศษ โดยส่งไปยังคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ อนึ่ง หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติก็มีอำนาจในการยื่นคำขออภัยโทษ ซึ่งเป็นดุลพินิจหากเห็นสมควรใน เมื่อตัวผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ยื่นคำขอด้วยตนเอง ไม่ว่าจะผู้นั้นจะมีเหตุผลประการใด

๓. เมื่อคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติได้พิจารณาโดยถ้วนถี่แล้ว ก็จะเสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีโดยผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

๔. คณะรัฐมนตรีจะตั้งคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติให้อภัยโทษ และสมเด็จพระจักรพรรดิจะทรงลงพระปรมาภิไธยในการอภัยโทษนั้น สำหรับตัวผู้ถูกคุมความประพฤติก็จะได้รับหนังสือรับรองการอภัยโทษดังกล่าว (Ministry of Justice, Rehabilitation Bureau 1981 : 54-55)

จ. การคุมประพฤตินั้นสิ้นสุดด้วยความตายหรืออื่น ๆ

ในกรณีความตายหรืออื่น ๆ เช่น ผู้ถูกคุมความประพฤติหลบหนีไปจนครบกำหนดระยะเวลาการลงโทษ ก็ถือว่าการคุมประพฤตินั้นสิ้นสุดลง

ในปี ๑๙๘๒ จำนวนผู้ถูกคุมความประพฤติที่การคุมประพฤตินั้นสิ้นสุดลงด้วยความตายและอื่น ๆ มีจำนวน ๑๕๖ ราย (ดูตารางที่ ๕)