

ย้อนรอยคุมประพฤติอดีตเพื่ออนาคต

โดย นายสมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์
ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการแก้ไขฟื้นฟูและกิจกรรมชุมชน
กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม

บทนำ

ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุมประพฤติของบ้านเราส่วนใหญ่ปฏิบัติงานไปในแต่ละวัน โดยไม่ได้ใส่ใจในงานที่เราทำไปทุกวันนี้ นั่นอาศัยพื้นฐานทางแนวคิด ทฤษฎีหรือปรัชญาใดบ้างซึ่งจากผลการศึกษาก็พบว่าพนักงานคุมประพฤติโดยทั่วไปในประเทศอื่น ๆ ก็มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากประเทศเรามากนัก บทความต่อไปนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบทิศทางของงานคุมประพฤติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ว่าทิศทางการทำงานคุมประพฤตินั้นผู้ปฏิบัติอาศัยแนวคิด ทฤษฎีและปรัชญาใดบ้างและมีกลยุทธ์ในการพัฒนางานอย่างไร โดยในตอนแรกจะย้อนรอยแนวคิดทฤษฎีและปรัชญาของงานคุมประพฤติในยุคต้นติดตามด้วยยุคเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของงานคุมประพฤติที่มีผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจของอเมริกาในปี ค.ศ. 1970, 1980, และ 1990 ซึ่งในการแก้ไขวิกฤตดังกล่าวองค์กรสหประชาชาติและ American Probation and Parole Association หรือ APPA ซึ่งอาจพอถือได้ว่าเป็นตัวแทนของการคุมประพฤติและการพักโทษของประเทศสหรัฐ¹ ได้เสนอทางออกสำหรับงานคุมประพฤติไว้หลายแนวทางที่ผู้เขียนจะใช้เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์แนวความคิดและทิศทางของงานคุมประพฤติในอนาคตจากนั้นจะตามด้วยการวิเคราะห์งานคุมประพฤติของประเทศไทย เพื่อตรวจสอบแนวคิดและหลักปรัชญาที่งานคุมประพฤติของเราใช้อยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

¹ ระบบการปกครองของอเมริกาที่แยกเป็นแต่ละรัฐทำให้แต่ละรัฐมีกฎหมายของตนเองในส่วนที่กฎหมายของรัฐบาลกลางยอมให้รัฐแต่ละรัฐบัญญัติกฎหมายของตนได้ ทำให้ระบบการคุมประพฤติและการพักโทษในแต่ละรัฐแตกต่างกันยากที่จะทำให้เป็นเอกภาพทั้งประเทศได้ เช่นงานคุมประพฤติในบางรัฐสังกัดศาลยุติธรรม ในขณะที่บางรัฐสังกัดฝ่ายปกครอง บางรัฐคุมประพฤติและการพักโทษแยกสังกัด ในขณะที่บางรัฐอยู่ในสังกัดเดียวกัน บางรัฐคุมประพฤติเด็กและผู้ใหญ่อยู่ในสังกัดเดียวกัน ในขณะที่บางรัฐแยกกัน เป็นต้น ตามประวัติศาสตร์การคุมประพฤติของประเทศนี้จึงมีหน่วยงานหนึ่งซึ่งทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นตัวแทนของระบบการคุมประพฤติและการพักโทษคือ American Probation and Parole Association หรือ APPA

งานคุมประพฤติในยุคต้น (ค.ศ. 1841-ค.ศ. 1960)

การคุมประพฤติ (Probation) นำมาใช้ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1841 เมื่อ Augustus ช่างทำรองเท้าผู้มีอันจะกินได้ร้องขอต่อศาลแห่งเมือง Boston ขอให้ปล่อยชายขี้เมาผู้หนึ่งในข้อหาเมาสุราในที่สาธารณะจากการที่จะต้องถูกคุมขัง Augustus ได้นำชายขี้เมาไปไว้ที่บ้านเพื่อให้การฟื้นฟูโดยได้รับอนุญาตจากศาล และอีก 3 สัปดาห์ หลังจากนั้นได้พาชายคนนี้กลับมาพบศาลอีกครั้งด้วยอาการที่เป็นปกติ

ปรัชญา “การแก้ไขฟื้นฟู” (Rehabilitation) ได้ถูกนำมาใช้ในงานคุมประพฤติมาโดยตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1841 และได้รับความนิยมสูงสุด² ในปี 1960 ซึ่งเป็นยุคที่วิธีการคุมประพฤติประสบความสำเร็จสูงสุดในการให้การแก้ไขฟื้นฟูด้วยวิธี “การช่วยเหลือสงเคราะห์” แก่ผู้กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้พนักงานคุมประพฤติได้รับการ “ยอมรับ” ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่สุดของระบบยุติธรรมทางอาญาและได้รับการกล่าวขานว่าเป็น “ยุคกระบวนทัศน์สวัสดิการสังคมเฟื่องฟู” (The Paradigm of the Welfarist Approach)

“ปรัชญา” ที่พนักงานคุมประพฤติใช้ในขณะนั้นคือการ **“แก้ไขฟื้นฟู”** (Whitehead 1990:6) ด้วยวิธีการสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย³ (Social case work) วิธีการแก้ไขฟื้นฟูในขณะนั้นพนักงานคุมประพฤติจะใช้วิธีการของการให้บริการแบบ **“สังคมสงเคราะห์เฉพาะราย”** (Social case work) หลักการปฏิบัติงานของพนักงาน

² Whitehead, P. (1990) *Community Supervision for Offenders*. Brookfield, Hong Kong, Singapore, Sydney: Avebury Gower Publishing, p:6

³ การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (Social case work) เป็นทฤษฎีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่อาศัยกระบวนการสังคมสงเคราะห์ เน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การพัฒนาศักยภาพ ความสามารถในการปรับตัวเข้ากับสังคม เป็นวิธีที่อาศัยกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เพื่ออธิบายกระบวนการตั้งแต่ขั้นตรวจหาสาเหตุการกระทำผิด การวิเคราะห์ข้อมูล การวางแผนและการลงมือแก้ไขซึ่งทั้งสามขั้นตอนนั้นแม้จะเขียนแยกอธิบายเป็นขั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติทุกขั้นตอนต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กัน เทคนิคที่ควรนำมาใช้กับวิธีการนี้ได้แก่ การเปลี่ยนสภาพแวดล้อม การสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้กระทำผิด และการให้คำปรึกษาที่ชัดเจน (Abadinsky:1987,234-250 โดยศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์ ในหนังสือ “รวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด” พ.ศ. 2546 หน้า 5-6)

คุมประพฤติ ในยุคนี้จะเน้นการใช้ “*กระบวนการสวัสดิการสังคม*” เข้าจัดการกับ “ปัญหาสังคม” โดยมีเป้าหมายเพื่อ

- การแก้ไขฟื้นฟู
- การปรับพื้นฐานใหม่ให้กับผู้กระทำผิด
- การให้การสงเคราะห์เฉพาะราย (Individualized social-case work)
- และการปรับตัวเข้ากับชุมชน

พนักงานคุมประพฤติในยุคนั้น(ก่อนนั้นจนปีค.ศ.1960) มองว่าอาชญากรรมมีปัญหามาจาก “*ครอบครัว*” และ “*จากตัวของผู้กระทำผิดแต่ละคน*” และเกิด “*จากชุมชนที่ขาดระเบียบและห่างไกลสวัสดิการ*” วิธีการคุมประพฤติจึงพัฒนาโปรแกรมไปในทิศทางที่มุ่ง “*ควบคุม*” อาชญากรรมด้วยมาตรการ “*แทรกแซงทางสังคม*” ที่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและหลักเหตุผล ที่ต้องใช้ “*ผู้ชำนาญการ*” ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้าน “*เทคนิคทางสังคมสงเคราะห์*” “*ความรู้ทางอาชญาวิทยา*” และ “*การฝึกฝนทางคลินิก*” เพื่อจัดการกับอาชญากรรม จนทำให้พนักงานคุมประพฤติพัฒนาตนเองเป็น “*ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นมืออาชีพ*” และทำให้เกิดการขยายบริการทางสังคมให้กับผู้รับบริการเป็นรายบุคคล และเกิดการขยาย “*เครือข่าย*” การบริการทางสังคมออกไปอย่างมากมายซึ่งก็ได้รับการยอมรับจากสังคมโดยรวม ในบริบทของความ เป็นมืออาชีพผมมองว่า “*ปัญหาสังคม*” อันได้แก่ “*ปัญหาอาชญากรรม พฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ปัญหาครอบครัวที่แตกแยก*” เหล่านี้เป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขด้วย “*วิธีการทางสังคม*” โดย “*ผู้มีความเชี่ยวชาญอย่างมืออาชีพ*” ที่ต้องได้รับ “*การฝึกฝน*” มาเป็นอย่างดีเท่านั้น ⁴

⁴ Garland, D. (1997) Probation and the Reconfiguration of Crime Control. In: R. Burnett (ed.) *The Probation Service: Responding to Change*. Proceedings of the Probation Studies Unit First Colloquium. Oxford: Centre for Criminological Research, p:3

ยุควิกฤตของการคุมประพฤติ: ความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง

Martinson⁵ ได้เขียนหนังสือชื่อ *Effectiveness of Correctional Treatment* โดย Martinson ได้ทำการวิจัยจากเอกสารสิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูระหว่าง ค.ศ. 1945-1967 จำนวน 231 ชิ้นเพื่อค้นหาประสิทธิผลของการแก้ไขฟื้นฟูที่มีผลต่อการลดการกระทำผิดซ้ำแล้วสรุปออกมาว่าการแก้ไขฟื้นฟูไม่มีประสิทธิผล (Nothing works) ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากมาย จากผลการวิจัยทำให้เกิดความเคลือบไหวและเกิด “แนวคิด” ที่สนับสนุนแนวคิดของ Martinson⁶ โดยสนับสนุนให้ศาลใช้วิธีการ “ขัดขวางยับยั้ง” (Deterrence) เอากับพฤติกรรมของผู้กระทำผิดด้วยการคุมขัง หลักปรัชญาการแก้แค้นทดแทนจึงได้ครอบงำหลักการทำความเข้าใจพิพากษาของศาลทำให้ระยะเวลาการต้องโทษจะยาวกว่าที่ผ่านมาถึง ๔ เท่า⁷ หลักการตัดสิทธิ์ได้นำมาใช้เป็นมาตรการปรามประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับอาชญากรรม เช่นการค้ายาเสพติด โดยมีข้อสมมุติฐานว่าประชาชนจะคำนึงถึงสิทธิที่จะถูกตัด ก่อนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำผิด การตัดสิทธิ์ ทำให้สิทธิที่จะเข้าถึงบริการของรัฐหมดไปซึ่งเชื่อว่าจะทำให้คนเกิดความกลัวไม่กล้ากระทำผิด

⁵ Howells, Kevin, Andrew Day, Mitch Byrne, Jack White, Kart Hart,, and Josie Nakos.1999. “Rehabilitative Strategies for Preventing Re-offending”. South Australia: University of South Australia, Forensic and Applied Research Group

⁶ Martinson ทำการวิจัยจากเอกสารสิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูระหว่าง ค.ศ. 1945-1967 จำนวน 231 ชิ้นเพื่อค้นหาประสิทธิผลของการแก้ไขฟื้นฟูที่มีผลต่อการลดการกระทำผิดซ้ำแล้วสรุปออกมาว่าการแก้ไขฟื้นฟูไม่มีประสิทธิผล (Nothing works) ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากมายจนต่อมา Thornton ได้ทำการวิจัยใหม่ในปี.ศ. 1987 และคัดค้าน บทสรุปของ Martinson และจากปี 1967 เป็นต้นมามีผู้พยายามวิจัยในเรื่องเดียวกันนี้โดยใช้วิธีวิจัยที่เรียกว่า Meta-analysis หรือ Quantitative review คือการวิจัยที่ตรวจสอบจากหลักฐานที่ยืนยันผลเช่นเดียวกันเป็นจำนวนมากและกว้างขวางโดยยึดผลในเชิงปริมาณ (Izzo&Ross,1990) การวิจัยครั้งนั้นทำโดย Kevin Howells กับพวก วิจัยจากเอกสารจำนวน 1,500 ชิ้น ผลการวิจัยพบว่า “กลุ่มผู้กระทำผิดที่ผ่านโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูจะมีอัตราการกระทำผิดซ้ำต่ำกว่ากลุ่มที่ไม่ได้รับการแก้ไขฟื้นฟู และการแก้ไขฟื้นฟูบางโปรแกรมยังมีประสิทธิภาพดีกว่าอีกโปรแกรม ต่อมา Lipsey (1995) ทำการวิจัยทำนองเดียวกันยืนยันว่าโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูเกือบ ร้อยละ 65 ที่มีผลในทางบวกต่อการลดการกระทำผิดซ้ำ

⁷ Petersilia, Joan. 2000. “When Prisoners Return to the Community: Political, Economic and Social Consequences.” *Sentencing and Corrections*, 9: 1-7.

จนปลายปี 1970 และตอนต้นปี 1980 ซึ่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา และได้เกิดแนวคิด “Justice Model” ขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดเช่นเดียวกับหลักปรัชญาของ “Just Deserts” เข้ามาแทนที่แนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูและการสังคนสงเคราะห์ เพื่อเป็นการตัดโอกาสของผู้กระทำผิดไม่ให้มีโอกาสที่จะกระทำผิดอีก มาตรการ Deterrence ได้กลายเป็นทางเลือกใหม่แทนการลงโทษจำคุก⁸ นักทฤษฎีที่สนับสนุนการแก้แค้นทดแทนหลายคนพยายามตอบคำถามเกี่ยวกับการล้างมลทินให้กับผู้กระทำผิดด้วยการลงโทษ⁹ โดยอธิบายถึงทฤษฎี “The Just Deserts Model” ว่า จะลงโทษให้เหมาะสมกับอาชญากรรมได้อย่างไร มีสาระว่าเมื่อใดผู้กระทำผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อการลงโทษได้ครบถ้วนแล้วเมื่อนั้นก็ถือว่าสังคมได้รับการชดใช้ มลทินความมัวหมองถือว่าได้รับการชำระล้างให้สะอาด อย่างไรก็ตามนักทฤษฎีแก้แค้นทดแทนเหล่านั้น ได้พยายามอธิบายแนวความคิดเกี่ยวกับ “Collateral penalties” หรือ “โทษที่มีผลสืบเนื่อง” จากสภาพโดยธรรมชาติของการลงโทษด้วยการแก้แค้นทดแทน ในขณะที่สังคมอเมริกาเรียกหามาตรการใหม่ๆที่จะเพิ่มการข่มขู่ยับยั้งเป็นการทั่วไปของวิธีการลงโทษ

แนวความคิดเรื่องการลงโทษที่เป็นเสมือนการสร้างตราบาป ก็ยังมีอิทธิพลต่อแนวคำพิพากษาของศาลใน ปี ค.ศ. 1980 โทษสืบเนื่องที่เป็นผลพวงของการแก้แค้นทดแทนได้ถูกออกแบบมาเพื่อการยับยั้งผู้คนโดยรวมให้ไม่กล้ากระทำผิด โดยมีเป้าหมายให้มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจในการที่จะกระทำผิด ด้วยการตัดสิทธิ์ผู้นั้นและ/หรือครอบครัวในสิทธิ์ด้านที่อยู่อาศัย ห้ามการทำงานบางประเภท และสถานภาพในชุมชนนั้นๆ ด้วยโทษสืบเนื่องเหล่านี้ทำให้ผู้กระทำผิดต้องชำระมลทินของตนให้

⁸ Erwin, B.S. (1990) Old and New Tools for the Modern Probation Officer. *Crime and Delinquency* 36(1): 61-74.

⁹ Von, Hirsch, Andrew. 1976. *Doing Justice: The Choice of Punishments*. Hill & Wang: New York, N.Y., Morris, Norvel & Michael Tonry. 1990. *Between Prison and Probation: Intermediate Punishments in a Rational Sentencing System*. Oxford University Press: New York, N.Y.

สะอาด ปัญหานี้มีความสำคัญที่ต้องการการรื้อถอนเพื่อสร้างสมดุลให้กับความต้องการของสังคมกับโครงสร้างของการลงโทษที่มีผลจากนโยบายทางการเมือง

ต่อมาพนักงานคุมประพฤติ ในสหรัฐอเมริกาก็ต้องพบกับวิกฤตซ้ำอีกครั้งหนึ่ง เมื่อผลการวิจัยที่สำรวจในกลางปี 1980 โดย The RAND Corporation เปิดเผยออกมาว่าผู้ถูกคุมความประพฤติของประเทศสหรัฐอเมริกาถูกจับใหม่เกือบร้อยละ 65 ในความผิดรุนแรงและความผิดระดับกลาง และร้อยละ 51 ถูกศาลตัดสินว่ามีความผิดในคดีใหม่ระหว่างที่อยู่ในการดูแลของพนักงานคุมประพฤติ ในช่วงนี้พนักงานคุมประพฤติในสหรัฐอเมริกาต้องรับงานหนักในบางรัฐเช่นในแคลิฟอร์เนียสัดส่วนคดี/พนักงานคุมประพฤติหนึ่งคนเท่ากับ 500/1

ปีค.ศ. 1990 ปรากฏการแก้ไขฟื้นฟูถูกทำลายครั้งใหญ่จนพนักงานคุมประพฤติจำเป็นต้องพัฒนาหลักการแนวคิดในการปฏิบัติงานและปรับเปลี่ยนบทบาทของตนใหม่อย่างขนานใหญ่ เป็นการ **“รวมเอาปรัชญาดั้งเดิมเกี่ยวกับวิธีการจัดการกับผู้กระทำผิดด้วยวิธีต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน”** โดยอาศัยเทคนิคการ **“ควบคุมความเสี่ยง”** (Risk control)¹⁰ เป็น **“แกน”**ของการจัดการกับผู้กระทำผิด เพื่อเป็นกลยุทธ์ในการลดอาชญากรรมและลดการกระทำผิดซ้ำ จากกระแสของสังคมที่เรียกร้องให้รัฐใช้มาตรการ **“ขัดขวางยับยั้ง”** (Deterrence) กับผู้กระทำผิดเป็นผลให้รัฐลดการสนับสนุนสวัสดิการแก่ผู้กระทำผิดลง

เมื่อเผชิญกับวิกฤตรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในยุโรปและอเมริกาต่างพยายามที่จะพัฒนางานคุมประพฤติเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมผ่านทางองค์กร **“ที่ไม่ใช่ภาครัฐ”** มากขึ้นโดยผ่านทางประชาชน เช่น **“การป้องกันอาชญากรรม”** (Crime prevention) **“การทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนกับชุมชน”** (Partnerships) **“การทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง”** (Community mobilization) และ **“กระบวนการยุติธรรมเชิง**

¹⁰ The Reinventing Probation Council, 2000. Transforming Probation through Leadership: “The “Broken Windows” Model, Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute and the Robert A. Fox Leadership Program at the University of Pennsylvania, U.S.A.

สมานฉันท์” (Restorative justice) สำหรับวิธีการคุมประพฤติในสายตาของสังคมได้พัฒนาเป็นรูปแบบของการ “ควบคุม” (Control model) ไปตามกระแสดังกล่าวปรัชญาการคุมประพฤติเบี่ยงเบนจากการ “แก้ไขฟื้นฟู” เป็นการ “ขัดขวางยับยั้ง” (Deterrence) การที่จะกระทำผิดอีก

การพัฒนาและปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน

การถูกโจมตีเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของการคุมประพฤติครั้งนั้นทำให้ผู้ปฏิบัติในงานคุมประพฤติต้องปรับตัวเองตลอดเวลาในช่วงเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมาจบ”จนปัจจุบัน”มาตรการต่างๆเกี่ยวกับวิธีการคุมประพฤติได้รับการคิดค้นพัฒนาไปใน “ทิศทางที่เข้มงวดจริงจังมากกว่าเดิม” (Tough and Intrusive) โดยในช่วง 10 ปีหลังปรัชญา “การควบคุมอาชญากรรม” เป็นทางเลือกที่เป็นไปได้จริงในการลงโทษ¹¹ ได้รับการยอมรับว่ามี “ความสำคัญ” ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากขึ้น การคุมประพฤติแม้จะได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากกับการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ก็ตาม แต่ในการถกเถียงและโต้แย้งกัน ถึงปรัชญาของการคุมประพฤติ วิธีการคุมประพฤติที่พัฒนาตนเองตลอดเวลา ก็ยังคงพิสูจน์ให้เห็นว่า “เป็นมาตรการจัดการกับอาชญากรรมโดยไม่ใช้เรือนจำที่ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ “ประหยัดกว่าเรือนจำ” สำหรับความผิดที่มีระดับที่ไม่รุนแรงมากนัก

บทบาทขององค์การสหประชาชาติกับการพัฒนางานคุมประพฤติ

ในอารัมภบทของ “คู่มือการปฏิบัติงานคุมประพฤติสำหรับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติ” ขององค์การสหประชาชาติแห่งภาคพื้นยุโรป (UNICRI) ปีค.ศ.1998 ได้กล่าวถึงสถานการณ์ของงานคุมประพฤติทั่วโลกและแสดงถึงความห่วงใยในหลายประเด็นเช่น วิกฤตงบประมาณ วิกฤติศรัทธา วิกฤตการบริหาร วิกฤตการปฏิบัติ มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงานคุมประพฤติที่แคบๆเฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้นและมีประโยชน์

¹¹ Klaus,F.Jon, Handbook on Probation Services : “Guidelines for Practitioners and Managers”,UN.Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI),1998,p.12

หนึ่งที่สะดุดความสนใจมากคือ “การคุมประพฤติเมื่อเปรียบเทียบกับระดับนานาชาติ ประเทศแล้วดูเหมือนจะหยุดนิ่งไม่มีการเคลื่อนไหว (Static)”

องค์การสหประชาชาติให้การรับรองว่ามาตรการคุมประพฤตินี้ยังเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดอย่างมีมนุษยธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการ “กำหนดนโยบายทางอาญา” ของรัฐเมื่อรัฐต้องพบกับภาวะวิกฤตนักโทษล้นเรือนจำ

ในคู่มือดังกล่าวสหประชาชาติได้นำเอามาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติงานคุมประพฤติตามปฏิญญากรุงโตเกียว (Tokyo Rules) ที่ร่างในปี 1988 และรับรองโดยมติของสหประชาชาติจากผลการประชุมครั้งที่ 8 ปี 1990 ว่าด้วยเรื่องมาตรการการป้องกันอาชญากรรมและการแก้ไขฟื้นฟู บรรลุไว้เป็นกรอบคำแนะนำในการปฏิบัติและการบริหารงานคุมประพฤติ และที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการเรียกร้องศรัทธาในงานคุมประพฤติได้แนะนำมาตรการใหม่ๆเกี่ยวกับงานคุมประพฤติที่จะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันอาชญากรรมและต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไว้หลายมาตรการดังนี้

- การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยในคดีอาญา
- คำสั่งให้ทำงานบริการสาธารณะ
- การป้องกันอาชญากรรม
- สิทธิของเหยื่ออาชญากรรม การให้บริการและการชดเชยความเสียหาย
- กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และทางเลือกอื่นๆ¹²

¹² องค์การสหประชาชาติได้ให้คำแนะนำในการนำเอากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับงานคุมประพฤติ ในคู่มือการปฏิบัติงานคุมประพฤติปี 1998 ทั้งๆที่ขณะนั้นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยความเห็นของบรรดาชาติสมาชิกยังไม่มีบทสรุปที่เห็นเป็นยุติร่วมกันเกี่ยวกับ “หลักการสำคัญ” (Core principles) ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และหลักการสำคัญ คำจำกัดความ และหลักปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพิ่งจะเป็นมติที่สมบูรณของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติที่ E/CN.15/2002/L.2/Rev.1, 18 April 2002 แต่ตามคู่มือดังกล่าวองค์การสหประชาชาติได้ให้คำแนะนำไว้ “ล่วงหน้า” นั้นย่อมแสดงให้เห็นแล้วว่าองค์การสหประชาชาติได้เล็งเห็น “ประโยชน์” ของกลวิธีดังกล่าวมานานแล้วว่าการดำเนินงานคุมประพฤติที่นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปใช้มีผลดีอย่างไรต่อการป้องกันอาชญากรรมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (ผู้เขียน)

ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับงานคุมประพฤติในปัจจุบันของประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากสภาพการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลประจำรัฐแต่ละรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นทำให้ระบบของกระบวนการยุติธรรมมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐและในแต่ละท้องถิ่น ทำให้ระบบคุมประพฤติขาดเอกภาพ ในปี 1997 “สมาคมการคุมประพฤติและการพักโทษแห่งสหรัฐอเมริกา” (American Probation and Parole Association หรือ APPA) จึงทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนที่ฉายภาพของงานในกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูและการพักโทษทั้งหมดของสหรัฐ ซึ่งทำให้งานคุมประพฤติดูเสมือนมีเอกภาพขึ้นมา APPA ได้จัดให้มีการประชุมของผู้นำชั้นแนวหน้าทั้งหลายของกรมคุมประพฤติ ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อร่วมกันค้นหาคำตอบที่จะทำให้งานคุมประพฤติเป็น**องค์กรที่สร้างสรรค์**สำหรับระบบยุติธรรมทางอาญาโดยขณะนั้นเป็นช่วงวิกฤตของระบบคุมประพฤติของสหรัฐซึ่งภาพวิกฤตมีดังนี้

“ สาธารณะชนขาดความไว้วางใจในระบบยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้อง ความสามารถในการให้ความคุ้มครองความปลอดภัย การกระทำผิดซ้ำของผู้ที่อยู่ภายใต้การคุมประพฤติมีอัตราที่สูงขึ้นอย่างที่ไม่สามารถจะยอมรับได้ การบังคับเงื่อนไขการคุมประพฤติไม่ประสบผลสำเร็จในการส่งเสริมความปลอดภัยสาธารณะ ไม่สามารถจัดให้ผู้กระทำผิดได้รับการบำบัดที่จะทำให้ผู้กระทำผิดสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างปกติสุขและผู้กระทำผิดเกือบครึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแต่การบังคับเงื่อนไขไม่เป็นไปตามกฎและไม่มีประสิทธิภาพ และจำนวนผู้กระทำผิดที่เข้ามาสู่ระบบการคุมประพฤติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแต่การสนับสนุนทางการเงินยังเหมือนเดิมและมีแนวโน้มลดลง ทำให้การจ้างพนักงานได้น้อยไม่สอดคล้องกับภาระงานที่เพิ่มขึ้นมาก”

คณะผู้นำดังกล่าวได้รวมตัวกันเป็น “**สภาการสร้างสรรค์งานคุมประพฤติ**” (the Reinventing Probation Council) สภานี้ได้พิมพ์หนังสือออกมาเล่มหนึ่ง “สรุปผลการประชุม” ให้ชื่อว่า “**การเปลี่ยนโฉมหน้างานคุมประพฤติโดยอาศัยภาวะความ**

เป็นผู้นำ” หรือ Transforming Probation through Leadership: the “Broken Windows” Model¹³

“Broken Windows” เป็นคำที่ยืมมาจากหนังสือชื่อ “Fixing Broken Windows” แต่งโดย James Wilson กับ George Kelling ข้อสมมุติฐานของหนังสือคือ ภาพของหน้าต่างที่แตกเป็นสัญลักษณ์หนึ่งในหลายรูปแบบของความไร้ระเบียบในสังคม ถ้าหากเราซ่อมแซมหน้าต่างที่แตกก็เท่ากับเราแก้ปัญหาเล็กๆน้อยๆก่อนที่ปัญหานั้นจะลุกลามใหญ่โตเป็นปัญหาใหญ่ที่ยากจะแก้ไขได้ หนังสือดังกล่าวเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ปัญหาเล็กๆน้อยๆนั้นหนังสือนี้ได้แนะนำกรรมคุณประพฤติกและการพักโทษทั้งหลายที่เป็นสมาชิกให้ใช้**หลักการและแนวคิดสองประการ**ในการพัฒนางานคุณประพฤติก

หลักการแรก คือ “ยุติธรรมชุมชน” และ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ในรูปแบบการทำงานร่วมกันแบบเป็นหุ้นส่วนร่วมกับเหยื่ออาชญากรรม ชุมชน และผู้กระทำผิดที่เน้นให้เกิด “**สภาวะสมดุลย์**”(Balanced approach) ระหว่างการคุ้มครองสังคม(Community protection) การให้ผู้กระทำผิดรับผิดชอบต่อการกระทำของตน (Accountability) และการเสริมศักยภาพ (Competency development)ให้กับผู้กระทำผิด จนผู้กระทำผิดสามารถแก้ไขฟื้นฟูและปรับปรุงตนเองได้(Balanced approach)

หลักการที่สอง คือ**หลักการ แนวคิด และวิธีการจัดการกับผู้กระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ** สำหรับการจัดการกับผู้กระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในเบื้องต้นต้องจำแนกผู้กระทำผิดเสียก่อนว่าผู้กระทำผิดเป็นผู้ที่มีความเสี่ยง ความจำเป็น และความต้องการอยู่ในระดับใด ระหว่าง มีความเสี่ยง/ความต้องการ **ต่ำ สูง และสูงสุด** ซึ่งวิธีการจัดการกับกลุ่มเสี่ยงต่ำควรใช้ทรัพยากรอันได้แก่ เวลา กำลังคนและอื่นๆให้น้อยกว่ากลุ่มอื่นที่เสี่ยงมากกว่าซึ่งอาจให้ชุมชนสอดส่องดูแลแทนได้ทั้งหมดสำหรับกลุ่มเสี่ยงสูงสุดก็ควรใช้เรือนจำแต่ถึงอย่างไรก็ตามเมื่อผู้กระทำผิดต้องคืนสู่ชุมชนก็คงไม่พ้นชุมชนที่ต้องสานสัมพันธ์ให้การดูแลอีกต่อไป สำหรับกลุ่มเสี่ยงสูงนั้นนับว่าเป็นกลุ่มที่ระบบคุณความประพฤติต้องให้ความสำคัญสูงสุดสาเหตุของการกระทำผิดสำหรับ

กลุ่มนี้อาจเป็น**สาเหตุที่เก๋ยาก** (Static factors) เช่น ลักษณะเฉพาะของครอบครัวที่กระทำผิดจนติดเป็นกรรมพันธุ์ การมีประวัติการกระทำผิด ระดับสติปัญญาเป็นต้น และสาเหตุกระทำผิดอีกประเภทหนึ่งที่เป็น**สาเหตุที่สามารถแก้ไขได้คือ “ตัวแปรพลวัต”** (Dynamic factors) เช่น**ทัศนคติต่อต้านสังคม ทัศนคติที่ถูกชักจูงได้ง่าย การมีทัศนคติไปในทางที่ผิด การติดยาเสพติด การขาดความอบอุ่นฯ** เหล่านี้สามารถพลวัตเปลี่ยนแปลงได้ โดยส่วนหลักการ “Interventions” หรือการเข้าจัดการที่มีประสิทธิภาพมีคำแนะนำไว้ดังนี้ (Gendreau, P.1996)

- โปรแกรมควรมีลักษณะเกี่ยวกับพฤติกรรม มีความเข้มครอบคลุมพฤติกรรมประจำวันร้อยละ 40-70 เป็นระยะเวลา 3-9 เดือน ใช้กฎเงื่อนไขด้วยสภาพที่ ผลักดันให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ รวมถึงการมีรายได้ตามสมควร การมีแบบอย่างที่ดี และการเปลี่ยนลักษณะกระบวนการคิด (Cognitive behavior)
- ต้องสอดคล้องกับความเสถียร/ความจำเป็นและความต้องการ ที่เป็น Criminogenic needs
- ต้องให้สอดคล้องกันระหว่างลักษณะของผู้กระทำผิด ผู้ให้การบำบัดฟื้นฟู และลักษณะของโปรแกรมที่ต้องให้ผู้กระทำผิดเรียนรู้ทักษะทางสังคมเชิงบวก
- การแก้ไขฟื้นฟูต้องมุ่งมั่นแน่วแน่แต่เป็นธรรมชาติเพื่อให้ พฤติกรรมของผู้กระทำผิดเปลี่ยนไปในทางบวก ความแน่วแน่ต้องใกล้เคียงกับการ **ลงโทษ**อย่างน้อย 1 ใน 4 ส่วน
- ผู้ทำการบำบัดต้องผ่านการฝึกฝนภายใต้การกำกับตรวจสอบและการบำบัดต้องเป็นไปในทางที่สร้างสรรค์
- การแก้ไขฟื้นฟูควรกระทำในสถานที่ที่จะช่วยให้เกิดการ เพิ่มพลังทางบวกกับพฤติกรรมของผู้กระทำผิด
- มาตรการป้องกันการหวนกลับไปกระทำผิดหรือการหวนกลับไปเสพยา ภายหลังการบำบัดต้องเตรียมให้พร้อมไว้

- บริการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนสงเคราะห์หลังการบำบัดต้องให้บริการอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ในหนังสือดังกล่าว “สภาการสร้างสรรค์งานคุมประพฤติ” (The Reinventing Probation Council, 2000) ได้แนะนำกลยุทธ์ในการพัฒนางานคุมประพฤติไว้ดังนี้

- มุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของชุมชนเป็นลำดับแรก
- คุมประพฤติผู้กระทำผิดในชุมชนไม่ใช่คอยตั้งรับรายงานตัวที่สำนักงาน
- จัดสรรทรัพยากรอย่างมีเหตุผล
- บังคับเงื่อนไขอย่างเข้มแข็งและตอบสนองต่อการฝ่าฝืนอย่างรวดเร็ว
- พัฒนาการทำงานร่วมกันแบบเป็นหุ้นส่วนกับชุมชน
- พัฒนาตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่อาศัยข้อมูลขั้นพื้นฐาน
- ปลูกฝังและพัฒนาความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง

สถานการณ์งานคุมประพฤติที่เป็นผู้ใหญ่ของประเทศไทย

สำหรับงานคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่เริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2522 หรือ ค.ศ. 1979 เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการเกิดวิกฤตของงานคุมประพฤติในสหรัฐอเมริกา (1970-1980) ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนปรัชญาการคุมประพฤตินใหม่เป็นการมุ่งควบคุมอาชญากรรมในทำนองที่เข้มงวดมากขึ้น (More tough and intrusive) ตั้งแต่เปิดดำเนินการจนปัจจุบันงานคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ของไทยยึดมั่นในหลักปรัชญาเกี่ยวกับ “การแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) และหลักการสังคมสงเคราะห์ (Social work)” เช่นเดียวกันกับอเมริกา ก่อนเกิดวิกฤตคุมประพฤติ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันกรมคุมประพฤตินมีบทบาทและหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ของกรมคุมประพฤติมีลักษณะเหมือนการเปลี่ยนแปลงงานคุมประพฤติในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1970-1980 ซึ่งแต่เดิมกรมคุมประพฤติรับผิดชอบในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเฉพาะที่เป็นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ก็ต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น โดยต้องรับผิดชอบในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดทั้งหมดที่ใช้วิธีการแก้ไขฟื้นฟู “ผู้กระทำผิด

ในชุมชน” (Community-based) ทั้งหมดอันประกอบด้วย “การคุ้มครองผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ตามภารกิจเดิม การคุ้มครองผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนที่ต้องใช้ความระมัดระวังด้วยความละเอียดอ่อนในการให้การดูแล การคุ้มครองผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักโทษและได้รับการลดวันต้องโทษที่ผู้กระทำผิดมีระดับความเสี่ยงสูง การคุ้มครองผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ได้ยากและมีความซับซ้อนมากที่สุด การสงเคราะห์ภายหลังปล่อย (Aftercare) ซึ่งเป็นงานใหม่ การจัดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสาธารณะแทนค่าปรับ และการคุ้มครองผู้พ้นโทษระยะล่อการฟ้อง” แต่หากเมื่อประเมินวิธีการทำงาน พนักงานคุ้มครองผู้กระทำผิดยังคงก้าวเดินเช่นที่เคยก้าวเดินมาเมื่อหลายปีที่ผ่านมา ด้วยวิธีการที่ไม่ต่างจากแบบเดิมมากนัก โดยมีข้อที่น่าสังเกตดังนี้

ลักษณะการปฏิบัติงานสืบเสาะและพินิจ หรือ Presentence Investigation Report

การปฏิบัติต่อเหยื่ออาชญากรรม พนักงานคุ้มครองผู้กระทำผิดยังมองว่าเหยื่ออาชญากรรมเป็น “พยานปากหนึ่ง” ที่พนักงานคุ้มครองผู้กระทำผิดต้องสอบถามเพื่อให้ทราบถึงพฤติการณ์แห่งคดีที่เกิดขึ้นความเสียหายที่ได้รับและมีการชดเชยค่าเสียหายหรือไม่อย่างไรพร้อมทั้งความประสงค์และความเห็นว่าจะดำเนินการอย่างไรกับผู้กระทำผิดแล้วนำข้อเท็จจริงและความเห็นดังกล่าวรวมทั้งข้อเท็จจริงและความเห็นของพยานอื่นมาวิเคราะห์ในรายงานการสืบเสาะและพินิจเพื่อประกอบดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาของศาล โดยพนักงานคุ้มครองผู้กระทำผิดจะหลีกเลี่ยงไม่ให้เหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดเผชิญหน้ากันเพื่อการเจรจา (Dialogue Driven) กันโดยตรงด้วยความช่วยเหลือของคนกลางเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเจรจาระหว่างกัน เนื่องจากการกลัวถูกรังเรียนเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีตและกลายเป็นการถ่ายทอดสัญญาณนี้ออกไปจนกลายเป็นวัฒนธรรมองค์กรก็ว่าได้

ในคดีสืบเสาะและพินิจแม้พนักงานคุ้มครองผู้กระทำผิดจะได้สอบถามบิดามารดาญาติผู้ใกล้ชิดกับจำเลย รวมทั้งผู้คุ้นเคยหรือผู้รู้จักกับผู้กระทำผิดแต่การสอบถามก็ “มีวัตถุประสงค์” เพียง “ตรวจสอบข้อเท็จจริง” (Fact finding) ที่เรียกกันในงานคุ้มครองผู้กระทำผิดว่า “การขังน้ำหนักพยาน” ซึ่งจะเป็นลักษณะ “การสอบถามแบบแยกส่วน” เพราะการมุ่ง

ให้ได้ข้อเท็จจริงการ “แยกสอบ” ปากกาคำจึงเป็นความจำเป็น¹⁴ การมุ่งแต่พิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยมีความเชื่อว่าข้อเท็จจริงจะสามารถทำให้การเสนอมাত্রการ (Interventions) ได้สอดคล้องกับผู้กระทำผิดอย่างถูกต้องที่สุด จึงเป็นระบบที่คอยจับผิดไม่ได้สร้างความไว้วางใจหรือความเชื่อมั่นศรัทธาว่างานคุมประพฤติเป็นงานสร้างความสมานสามัคคีเพื่อคืนคนดีสู่สังคมซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายทุกภาคส่วน อันจะยังผลให้สังคมมีความมั่นคงและปลอดภัย แต่กลับมีลักษณะเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่พนักงานคุมประพฤติในฐานะเป็น “ตัวแทนของรัฐ” ที่ตั้งเอาปัญหาทุกอย่างเข้ามาเป็นภาระของรัฐจนทำให้รัฐและประชาชนเกิดความเคียดชังว่าปัญหาทุกอย่างต้องแก้โดยรัฐและรัฐเท่านั้นที่เป็นมืออาชีพสำหรับปัญหาทุกปัญหาซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของ ระบบ “การแก้แค้นทดแทนโดยแท้”

ในการเสนอความเห็นของพนักงานคุมประพฤติเกี่ยวกับวิธีการที่จะจัดการกับจำเลยด้วยมาตรการใดจึงจะเหมาะสม และหากเห็นว่า(จากข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบถามพยาน)ควรให้โอกาสในการกลับตัวอีกครั้งหนึ่งและสมควรให้คุณความประพฤติไว้พนักงานคุมประพฤติ “เพียงคนเดียว”¹⁵ จะใช้ดุลพินิจภายใต้ข้อสมมติฐานของตน “เพียงลำพัง” แม้จะมีหัวหน้างานคอยกรองงาน ผู้กรองงานก็จะอาศัยเพียงข้อมูลที่มีการเสนอขึ้นมาตามลำดับและดำเนินการทบทวนการซึ่งนำนักพยานทำนองเดียวกันแล้วจบลงที่การใช้ดุลพินิจเช่นเดียวกันกับเจ้าของสำนวน แล้วผู้กรองงานก็จะชี้ออกมาว่าเห็นด้วยหรือควรแก้ไขอย่างไร เช่น อาจจะมีการให้สอบเพิ่มเติมบ้างเมื่อข้อมูลไม่เพียงพอต่อการชี้ไปในทางใดทางหนึ่งเช่นพบประวัติการกระทำผิดแต่ไม่ทราบผลคดีเป็นต้น

การสอบพยานที่มุ่งให้ได้ข้อเท็จจริงน่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้องหากไม่ทำให้เกิดความรู้สึกที่เป็นปรปักษ์เกิดขึ้นในหมู่พยานด้วยตนเอง หากตรวจดูว่าพยานใดบ้างที่พนักงานคุมประพฤติดสอบถามปรากฏว่ามีตั้งแต่ประจักษ์พยาน และพยานพฤติเหตุ

¹⁴ คู่มือการปฏิบัติงานการสืบเสาะและพินิจ(ฉบับปรับปรุงใหม่พ.ศ. 2544) หน้าที่ 35 และแนวทางการซึ่งนำนักพยานหน้าที่ 65-66 การสอบจำเลยร่วมให้แยกสอบ แต่พยานอื่นไม่ได้วางแนวทางไว้ว่าต้องแยกสอบหรือไม่แต่เน้นที่การซึ่งนำนักพยานเป็นสำคัญ

¹⁵ คู่มือการปฏิบัติงานการสืบเสาะและพินิจ(ฉบับปรับปรุงใหม่พ.ศ. 2544) หน้าที่ 66-88

แวดล้อมได้แก่บิดามารดาญาติพี่น้อง เพื่อนใกล้ชิด เพื่อนบ้านครูอาจารย์ ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา เป็นที่น่าเสียดายที่งานสืบเสาะสอบถามพยานที่มุ่งเพียงข้อเท็จจริงแต่ไม่ได้มุ่งสร้างความสามัคคีเพื่อสร้างสายสัมพันธ์ที่เข้มแข็งในชุมชน จึงอาจสร้างความแคลงใจในหมู่พยานด้วยกัน ว่าพยานคนอื่นให้ถ้อยคำอย่างไร จึงเกิดปัญหา **“ที่พยานไม่ค่อยเต็มใจให้ความร่วมมือ”** และมีคำแนะนำให้พนักงานคุมประพฤติ **“สามารถ¹⁶ บันทึกได้เองถึงผลการสอบถามพยาน”** โดยให้ **“ระบุเหตุผลที่พยานไม่ยินยอมลงชื่อไว้ด้วย”** จึงเกิดแนวปฏิบัติให้ใช้วิธีเรียกพยานมาสอบที่สำนักงานซึ่งเป็นการ **“สร้างภาระ”** ให้กับประชาชน แต่ที่ส่งผลร้ายมากกว่านั้นคือเกิดกำแพงกันระหว่างกันในหมู่ประชาชนในชุมชน เพราะประชาชนในชุมชนส่วนหนึ่งที่เป็นญาติหรือผู้ใกล้ชิดกับคู่กรณี จึงเท่ากับส่งเสริมความเป็นปรปักษ์สร้างความแตกแยกในชุมชน

ที่น่าเสียดายที่สุดคือ **“ประสบการณ์ของพยานและผู้ใกล้ชิดของแต่ละฝ่าย และบุคคลสำคัญในชุมชน”** ที่ให้ถ้อยคำ **“ถูกละเอียด”** ไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ พนักงานคุมประพฤติไม่ได้นำบุคคลสำคัญ (Key Person) เหล่านั้นมาทำงานร่วมกัน ภายใต้บรรยากาศที่มีแต่ความไว้วางใจและความความเชื่อมั่นศรัทธาเพื่อร่วมกันถกปัญหานั้นอย่างเปิดเผย ภายใต้กติกาที่คิดร่วมกันว่า เหตุแห่งปัญหาเกิดได้อย่างไร จะป้องกันอย่างไร ผู้กระทำผิดจะต้องรับผิดชอบอะไรอย่างไร ผู้เกี่ยวข้องของผู้สนับสนุน และบุคคลสำคัญในชุมชนจะป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเช่นนั้นอีกได้อย่างไร ด้วยวิธีใด ใครบ้างที่จะต้องช่วยกันรับผิดชอบ ผู้กระทำผิดต้องปรับตัวเองอย่างไรใครจะคอยกำกับดูแลช่วยเหลือในชุมชนและจะประสานกับสำนักงานคุมประพฤติ และบริการที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร

งานสืบเสาะและพินิจดังกล่าวเป็นงานสืบเสาะตามคำสั่งศาลก่อนการพิพากษาคดีแต่วิธีการนี้กรมคุมประพฤติได้นำไปประยุกต์ใช้กับงานสืบเสาะข้อเท็จจริงเพื่อการพัก/ลดโทษ(Parole) ในงานตรวจพิสูจน์ตาม พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดโทษแบบบังคับรักษา พ.ศ. 2545 ซึ่งจะให้ผลลัพธ์ที่ไม่ต่างกัน

¹⁶ คู่มือการปฏิบัติงานการสืบเสาะและพินิจ(ฉบับปรับปรุงใหม่พ.ศ. 2544) หน้า 55

ลักษณะการปฏิบัติงานควบคุมและสอดส่อง หรือ Supervision

ผู้กระทำผิดที่ได้รับการควบคุมและสอดส่องเรียกว่า “ผู้ถูกคุมความประพฤติ” (Probationer) ผู้ถูกคุมความประพฤติเข้ามาสู่งานคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติจากหลายช่องทางได้แก่การคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 การคุมประพฤติเด็ก การคุมประพฤติในระบบพัก/ลดโทษ (Parole) การคุมประพฤติจากระบบการบังคับรักษา การกำกับดูแลการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ การคุมประพฤติในชั้นชะลอฟ้อง และการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภายหลังปล่อย (Aftercare) ซึ่งทั้งหมดนั้นเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 กรกฎาคม 2544

ผู้ถูกคุมความประพฤติที่ผ่านเข้ามาทางช่องทางมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายอาญามีทั้งที่ผ่านการสืบเสาะและพินิจตามคำสั่งศาล และที่ศาลมีคำสั่งให้คุมความประพฤติโดย “ไม่มีกร¹⁷สืบเสาะและพินิจ” ผู้ถูกคุมความประพฤติที่เป็นเด็กและเยาวชนที่มาจากสถานพินิจหรือในจังหวัดที่มีศาลเยาวชนและครอบครัวจะผ่านการสืบเสาะและพินิจก่อนโดยกรมพินิจและคุ้มครองเด็ก แต่สำหรับเด็กและเยาวชนในจังหวัดที่ยังไม่มีศาลเยาวชนและครอบครัว หรือแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว เด็กและเยาวชนจะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ผู้ถูกคุมความประพฤติจากระบบพัก/ลดโทษ (Parole) จะผ่านการสืบเสาะข้อเท็จจริงก่อนปล่อย รวมทั้งผู้ถูกคุมความประพฤติจากระบบบังคับรักษา

แนวทางการควบคุมและสอดส่องกำหนดให้ผู้ถูกคุมความประพฤติต้องผ่านการสัมภาษณ์ (Interview) การประเมินความเสี่ยงความจำเป็นและความต้องการ (Risk/needs assessment) การปฐมนิเทศน์ (Orientation) จัดทำแผนการแก้ไขฟื้นฟู และแผนการควบคุมและสอดส่อง (Treatment and Supervision Plan) ดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและการควบคุมและสอดส่องตามแผนการนั้น การส่งต่อคดีให้กับอาสาสมัครคุมประพฤติ และการติดตามประเมินผล

¹⁷ คดีที่ผ่านการสืบเสาะฯ พนักงานคุมประพฤติ จะได้รับข้อมูลรับเข้า (Input) จากพยานผู้ใกล้ชิดและพยานแวดล้อมอื่นๆที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนควบคุมฯ และแผนการฟื้นฟูฯ ได้ดีกว่าการไม่มีข้อมูลประเภทนี้ และจากการตรวจสอบจากคู่มือการปฏิบัติงานควบคุมและสอดส่องและกิจกรรมชุมชน กรมคุมประพฤติ พ.ศ. 2545 หน้า 17-28 พบว่าการแสวงหาข้อมูลเป็นการได้จากการ “สัมภาษณ์ผู้กระทำผิด” เท่านั้น

แนวทางการบริหารจัดการคดี (Case management) ได้มีการวางแนวทางไว้เพื่อกำกับแต่ละคดีไม่ให้ล่าช้าด้วยมาตรฐานกำหนดระยะเวลา ได้แนะนำแนวทางใหม่ๆ เช่นการรับรายงานตัวเป็นกลุ่ม การรับรายงานตัวในชุมชน เปิดโอกาสให้แต่ละสำนักงานบริหารจัดการคดีแบบเป็นเขต (Area management) หรือ แบบรวมคดีไว้ที่ศูนย์กลาง (Pool) ก็ได้

สภาพปัญหาที่พบเนื่องจากการประเมินความเสี่ยงความจำเป็นและความต้องการเพ็ญนำมาใช้ยังมีอุปสรรคอยู่มากซึ่งแต่เดิมพนักงานคุมประพฤติจะใช้วิธี “การประเมินจากการสัมภาษณ์” (Interviewed assessment) และจากการ “สังเกตในขณะทำงาน” (Observation assessment) การประเมินตามแบบใหม่ยังต้องการเวลาพัฒนา

สำหรับการวางแผนการแก้ไขฟื้นฟู และแผนการควบคุมและสอดส่อง (Treatment and Supervision Plan) ยังเป็นการวางแผน **“จากข้างบนโดยพนักงานคุมประพฤติเจ้าของคดี”**¹⁸ เพียงลำพัง จะเห็นได้จากการเสนอเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติในคดีสืบเสาะและพินิจดังกล่าวแล้วแนวปฏิบัติเช่นนั้นก็เกิดในคดีควบคุมและสอดส่องเช่นกัน ปัญหาตรงช่วงการประเมินและการวางแผนนี้ **“มีความสำคัญที่สุดในงานคุมประพฤติ”** เพราะจะทำให้คดีแต่ละคดี **“ดำเนินต่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ”** การวางแผนที่ขาดการมีส่วนร่วมจะขาดพลังสนับสนุนซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การแก้ไขฟื้นฟูและการควบคุมและสอดส่องที่จะตามมา ทำให้พนักงานคุมประพฤติต้องทำงานแบบตั้งรับ (Reactive) ตามลำพัง

สถานการณ์อื่นๆที่เป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงานคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่

นอกจากนั้น สำนักงานคุมประพฤตินี้ **“ข้อจำกัดอื่นๆหลายประการ”** ตั้งแต่ขนาดอัตรากำลัง และงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณคดี ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตของกรมคุมประพฤติเมื่อสิ้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 (นับจากมกราคม 2546) กรมคุมประพฤติมีอัตรากำลังข้าราชการตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติที่ตัวมีอยู่จริง 868 คน

¹⁸ คู่มือการปฏิบัติงานควบคุมและสอดส่องและกิจกรรมชุมชน กรมคุมประพฤติ พ.ศ. 2545 หน้า 31-

และที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว 1,000 คน มีคดีสืบเสาะและพินิจก่อนศาลพิพากษา คดีสืบเสาะข้อเท็จจริง(กรณีพัก/ลด) และสืบเสาะข้อเท็จจริงในการตรวจพิสูจน์ตาม พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพ ฯ 2545 รวมทั้งสิ้น 82,689 คดี และคดีควบคุมและสอดส่องที่มาจากทุกช่องทาง 164,935 คดีหากเฉลี่ยต่อพนักงานคุมประพฤติทั้งหมดไม่ยกเว้นตำแหน่งบริหารสำหรับคดีสืบเสาะเฉลี่ยคนละ 4.4 คดี/คน/เดือนนับถึงตุลาคม 10 เดือน และคดีควบคุมและสอดส่องเฉลี่ยคนละ 8.8 คดี/คน/เดือนหรือ 88 คดี/ปี (ซึ่งเกณฑ์มาตรฐาน ก.พ. ให้พนักงานคุมประพฤติหนึ่งคนรับคดีสืบเสาะเฉลี่ย 5.5 คดี/เดือนส่วนคดีควบคุมและสอดส่องในแต่ละช่วงเวลาไม่เกิน 50 คดี/ช่วงเวลาหนึ่งๆ ข้อมูลจากคู่มือตุลาการเกี่ยวกับงานคุมประพฤติ พ.ศ. 2540)และกับผู้กระทำผิดที่มีความจำเป็นและความต้องการที่หลากหลายมากขึ้นและซับซ้อนมากขึ้นกว่าที่ผ่านมาจากเมื่อ 22 ปีก่อน และที่สำคัญอย่างยิ่งคือในแต่ละจังหวัด **“มีสำนักงานคุมประพฤติเพียงสำนักงานเดียว”** เป็นส่วนใหญ่ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ที่ตัวอำเภอเมืองในแต่ละจังหวัด ตรงกันข้ามกับผู้ถูกคุมความประพฤติที่เข้ามาสู่งานคุมประพฤติจากทุกช่องทาง ที่มีที่อยู่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในทุกหนแห่ง การคุมประพฤติที่ทำการ **“แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน”** (Community Based) ที่ต้องอาศัย **“เงื่อนไข”** เป็นเครื่องมือไม่ว่าเงื่อนไขที่กำหนดโดยศาล คณะกรรมการพักโทษ คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545 หรือเงื่อนไขที่กำหนดในชั้นชะลอการฟ้อง(ในอนาคต) จะบังคับเงื่อนไขได้อย่างไรให้ได้ **“อย่างสม่ำเสมอ(Consistent) และรวดเร็ว(Fast tracking) เพื่อให้การควบคุมและสอดส่อง การแก้ไขฟื้นฟู และการสงเคราะห์ได้อย่างต่อเนื่อง”** (Continuum of care)

หากจะทำงานคุมประพฤติตามแนวคิดเดิมที่ว่าปัญหาทุกปัญหาต้องดำเนินการ **“แก้ไขโดยรัฐ”** (State Based) และ **“ด้วยมืออาชีพ”** นั้นหมายความว่าเราจะต้องมีพนักงานคุมประพฤติในทุกตำบล ทุกหมู่บ้านทุกอำเภอ และอยู่อย่างใกล้ชิดกับผู้กระทำผิดตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อให้การบังคับเงื่อนไขเป็นไปได้ **“อย่างสม่ำเสมอ (Consistent) รวดเร็ว (Fast tracking) และเพื่อให้การควบคุมและสอดส่อง การแก้ไขฟื้นฟู**

และการสงเคราะห์กระทำได้อย่างต่อเนื่อง” (Continuum of care)¹⁹ การแก้ไข ข้อขัดข้องประการนี้จะทำอย่างไร

ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันหรืออาจจะสำคัญที่สุดก็ได้ คือ กลุ่มผู้กระทำผิดส่วนใหญ่ที่เข้ามาสู่ระบบงานคุมประพฤติจากทุกช่องทางส่วนใหญ่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด สูงถึงกว่าร้อยละ 60 ซึ่งลักษณะโดยเฉพาะของผู้ติดยาเสพติด มีสาเหตุแห่งการกระทำผิดที่เป็น Criminogenic Needs ที่แก้ไขได้ยากอย่างยิ่ง และโปรแกรมการบำบัดผู้ติดยาเสพติดที่มีข้อจำกัดในการพัฒนาของประเทศไทย ที่ยังไม่พอเพียงต่อการแก้ปัญหาให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพนักงานคุมประพฤติที่ไม่ได้รับการพัฒนามาเพื่อแก้ปัญหายาเสพติดโดยเฉพาะ ยิ่งเป็นการเพิ่มความท้าทายของกรมคุมประพฤติยิ่งขึ้น

งานกิจกรรมชุมชน(Community Affairs)

เป็นงานที่เกิดขึ้นโดยวิสัยทัศน์พร้อมการก่อตั้งและพัฒนางานคุมประพฤติขึ้นมา เริ่มต้นมาพร้อมๆกับการเปิดดำเนินงานคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ โดยการ จัดตั้งมูลนิธิแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด กระทรวงยุติธรรม การทำงานบริการ สาธารณะตามคำสั่งศาล และการทำงานบริการสาธารณะโดยความสมัครใจ การ ประสานความร่วมมือในการแก้ไขฟื้นฟูและการสงเคราะห์ การส่งต่อขอรับการ สงเคราะห์ การนำเอาอาสาสมัครเข้ามาใช้ในงานคุมประพฤติตั้งแต่ พ.ศ. 2529 การ พัฒนาองค์กรอาสาสมัครในระดับอำเภอ/จังหวัดและระดับประเทศในเวลาต่อมา

¹⁹ การบังคับเงื่อนไขที่มีประสิทธิภาพต่อการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ(Harrell Cavanaugh, 1996) ต้องมีลักษณะดังนี้

- (1) เงื่อนไขนั้นต้องให้ผู้กระทำผิดนั้นเข้าใจอย่างชัดเจนเสียตั้งแต่ต้นว่าเงื่อนไขนั้นๆคาดหวังอะไรจากผู้กระทำผิด
- (2) เมื่อมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการเข้าจัดการต้องให้ผู้กระทำผิดทราบล่วงหน้าถึงความชัดเจน และขนาดของความรับผิดชอบที่ต้องได้รับเช่นต้องได้รับโทษที่รอไว้เป็นต้น
- (3) การเข้าจัดการเมื่อมีการละเมิดเงื่อนไขควรให้มีลักษณะก้าวหน้าเช่นผิดเงื่อนไขครั้งแรก กับครั้งที่สอง การผิดเงื่อนไขครั้งที่สองจะได้รับผลตอบแทนหนักกว่าเป็นต้น

ภาพแนวโน้มของงานคุ้มครองประเพณีของไทยในอนาคต

ในปัจจุบันภาพของCommunity-Basedมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในเชิงนโยบาย ดังปรากฏภาพจากหลายๆโครงการของกรมคุ้มครองประเพณีได้แก่

- การทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนในลักษณะพหุภาคีกับภาครัฐทุกภาคส่วนตาม พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษพ.ศ.2545
- การเตรียมการสร้างและพัฒนาศูนย์ประสานงานอาสาสมัครให้เป็นเครือข่าย ยุติธรรมชุมชน
- การให้เหยื่ออาชญากรรมได้เข้ามาเล่าประสบการณ์ถึงความเสียหายและความสูญเสียที่ตนได้รับ จะมีอิทธิพลอย่างมากต่อจิตสำนึกของผู้กระทำผิดโดย ประมาทเป็นต้นแต่ถึงอย่างไรก็ตามระดับการมีส่วนร่วมของเหยื่ออาชญากรรม ยังอยู่ในวงจำกัดเกินไป
- โครงการทดลองพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพื่อแก้ปัญหายาเสพติดเป็น โครงการทดลอง 3 ปีโดยได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงานสร้างเสริมสุขภาพ (สสส).โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการทดลองแสวงหารูปแบบในการ แก้ปัญหายาเสพติดให้โทษและปัญหาอาชญากรรมอื่นๆโดยชุมชนและเพื่อ ชุมชนแบบยั่งยืน โดยใช้หลักปรัชญาของ **กระบวนการยุติธรรมชุมชน และ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์** เป็นกลยุทธ์ สำหรับทิศทางเพื่อรองรับภาระกิจใหม่ ของกรมคุ้มครองประเพณีที่สามารถชดเชยขนาดของอัตรากำลังและปัญหา บประมาณได้ปรากฏแล้วในวิสัยทัศน์และพันธกิจของกรมคุ้มครองประเพณีในช่วง 10ปีข้างหน้าจึงทำให้มั่นใจได้ว่ากรมคุ้มครองประเพณีกำลังเดินทางไปทิศทางที่ ถูกต้องแล้วแต่ต้องเร่งให้เร็วขึ้น

แต่ภาพในทางปฏิบัติพบว่าเนื่องจากปัญหาข้อจำกัดดังกล่าวแล้วทำให้พนักงาน คุ้มครองประเพณีต้องเสียเวลาไปกับงานกระดาษในสำนักงาน มีเวลาให้กับผู้กระทำผิดครั้ง หนึ่งๆไม่มากนัก แม้จะพยายามใช้อาสาสมัครคุ้มครองประเพณีก็ตาม ก็ขึ้นอยู่กับ องค์ประกอบหลายๆส่วนและที่สำคัญอย่างยิ่งคือทัศนคติของผู้ปฏิบัติที่มีต่ออาสาสมัคร ความเชื่อในเรื่องชุมชน ซึ่งการทำงานร่วมกันดังกล่าวต้องอาศัยความไว้วางใจ ความ

เชื่อมั่นศรัทธาที่มีต่อกัน “เวลา” เป็นปัจจัยหนึ่งที่ไม่เอื้ออำนวยทำให้พนักงานคุมประพฤติเห็นว่าอาสาสมัครเป็นภาระ ยิ่งกว่าที่จะเป็นพลัง รวมทั้งวิธีการทำงานโดยทุกอย่างมาจากภาครัฐ (State Based) ดังกล่าวแล้ว ภาพดังกล่าวจึงยังเป็นภาพที่เลื่อนลอยในอนาคตโดยยังมีภาพเก่าๆ คือภาพ “ยึดติดสำนักงานแบบตั้งรับ (Office Based)

สรุป

งานคุมประพฤติกำลังถูกท้าทายว่าจะเป็นส่วนหลักในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยไม่ใช่เรือนจำได้อย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่คำตอบนี้ไม่มีใครที่จะตอบแทนเราได้ นอกจากเราชาวคุมประพฤติเท่านั้น “เราจะทำให้ผู้กระทำผิดในความดูแลของเราได้รับการแก้ไขฟื้นฟู เราจะเพิ่มความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยการดึงสมาชิกชุมชนมาทำงานร่วมกันเพื่อการควบคุมและสอดส่องและแก้ไขฟื้นฟูผู้ถูกคุมความประพฤติในชุมชนของพวกเขาเอง เราจะทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นส่วนหนึ่งกับหน่วยงานทั้งหลายทั้งในและนอกกระบวนการยุติธรรมทางอาญาร่วมกับทุกภาคส่วน และพวกเราจะทดลองวิธีการใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเราจะเรียกวิธีการนี้อย่างไร คือ Problem-Solving Probation, Community-Focused Probation หรือ Broken-Windows Probation วิธีการเหล่านี้ล้วนสามารถเปลี่ยนทัศนคติของชุมชนจากที่เคยเป็นลบต่อระบบยุติธรรมทางอาญา ให้เป็นความพึงพอใจและความเชื่อมั่นศรัทธาว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถลดปัญหาอาชญากรรมได้อย่างแท้จริง และสุดท้ายจะทำให้งานคุมประพฤติได้รับการยกระดับขึ้นให้มีความสำคัญเฉกเช่นที่ John Augustus เคยสร้างไว้ในอดีตเมื่อ 160 ปีก่อน”