

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับงานคุมประพฤติผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559¹

ดูลวาทิต ธรรมดุษฎี²

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับงานคุมประพฤติผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษ วัตถุประสงค์ของการลงโทษ วิวัฒนาการของการลงโทษ แนวคิดทางอาญาวิทยา การเลียงโทษจำคุก มาตรการลงโทษระดับกลาง มาตรการคุมความประพฤติแบบเข้ม และกฎหมายเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้ใหญ่ เพื่อนำมาวิเคราะห์และแก้ไขปัญหของการคุมประพฤติในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

งานคุมประพฤติในประเทศไทย เป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนามาจากวัตถุประสงค์ในการลงโทษ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เป็นสาเหตุของการกระทำความผิด ตั้งแต่ต้นทาง เพื่อมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ และแก้ไขต้นเหตุของการกระทำความผิดอย่างถาวร อย่างไรก็ตาม แต่เดิมผู้ที่มีสิทธิเข้ารับการคุมประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญาก่อนมีการแก้ไข มาตรา 56 จำกัดเฉพาะการกระทำความผิดที่มีโทษจำคุกและในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี และไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษเท่านั้น ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรงและไม่เป็นอันตรายต่อการคุมประพฤติในสังคม แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ถูกคุมความประพฤติและการกำหนดเงื่อนไขการคุมความประพฤติใหม่ มีขอบเขตคุณสมบัติของผู้สิทธิเข้ารับการคุมประพฤติเพิ่มขึ้นและเพิ่มเติมเงื่อนไขการคุมประพฤติของศาล ทำให้ขอบเขตและรูปแบบของการคุมประพฤติมีความเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เป็นทางเลือกในการบำบัดฟื้นฟู ได้กลายเป็นช่องทางหลักในการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากการใช้เรือนจำ และมีลักษณะเป็นมาตรการแทนการลงโทษ โดยการให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 วรรคสอง (1) ตอนท้าย การห้ามออกนอกสถานที่อยู่อาศัย หรือห้ามเข้าในสถานที่ใดในระหว่างเวลาที่ศาลกำหนด ตามมาตรา 56 วรรคสอง (6) รวมถึง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับงานคุมประพฤติผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง/3

การกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดเพื่อแก้ไข ฟันฟู หรือป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำหรือมีโอกากระทำความผิดขึ้นอีก ตามมาตรา 56 วรรคสอง (10) มีลักษณะเป็นมาตรการลงโทษระดับกลาง จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ซึ่งมีการตราขึ้นมาใหม่มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงานคุมประพฤติหรือไม่ เพียงใด และสมควรแก้ไขอย่างไรเพื่อให้การคุมประพฤติผู้ใหญ่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายเกี่ยวกับงานคุมประพฤติผู้ใหญ่อตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ที่แก้ไขใหม่ ยังมีปัญหาและช่องว่างทางกฎหมายที่สมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง โดยสรุปได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การกำหนดคุณสมบัติของพนักงานคุมประพฤติตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 มาตรา 5 ประกอบประกาศกรมคุมประพฤติ เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อเลือกสรรเป็นพนักงานราชการทั่วไป กำหนดคุณสมบัติของพนักงานคุมประพฤติไว้ไม่เหมาะสม โดยมีการเลือกสรรพนักงานคุมประพฤติจากระดับและวุฒิการศึกษาที่มีความหลากหลาย แต่ไม่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติแต่ละกลุ่มงานแยกจากกันให้ชัดเจน โดยกำหนดหน้าที่ทั้งหมดไว้ที่พนักงานคุมประพฤติตำแหน่งเดียว ทำให้เกิดปัญหาการรับบุคลากรโดยไม่มีการเล็งความสามารถให้เท่าเทียมทุกด้านการเลือกสรรบุคลากรไม่ตรงกับลักษณะการทำงาน ทำให้เกิดการขาดแคลนผู้มีความสามารถเฉพาะทางในด้านการแก้ไขบำบัดฟันฟู และการควบคุมสอดส่องติดตามจับกุมผู้ถูกคุมความประพฤติ ซึ่งทำให้การแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถดำเนินการให้เกิดสภาพบังคับตามมาตรการลงโทษระดับกลางได้

ประการที่สอง กฎหมายพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ในมาตรา 14 มาตรา 15 ไม่ได้ให้อำนาจของพนักงานคุมประพฤติในการบังคับ ควบคุมตัว หรือจับกุม ผู้ผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติไว้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และการปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 มาตรา 27 และมาตรา 32 ซึ่งกำหนดให้พนักงานคุมประพฤติต้องจัดทำรายงานต่อศาล และให้ศาลเรียกตัวผู้ถูกคุมความประพฤตินำมารับทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้านสืบหักล้างก่อน ส่งผลให้มาตรการบังคับและการลงโทษผู้ผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติเกิดความล่าช้าเป็นอุปสรรคต่อการจับกุมและการบังคับใช้กฎหมาย การทิ้งระยะก่อนจับกุมและลงโทษ ส่งผลให้ไม่สามารถนำตัวผู้ผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติมารับโทษได้ และทำให้มาตรการบังคับและการควบคุมพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติในภาพรวมได้รับความเสียหาย เนื่องจากผู้ถูกคุมความประพฤติเกิดความล่าช้า ไม่เกรงกลัวอำนาจศาล ไม่เกรงกลัวการถูกสั่งคุมประพฤติ และทำให้ผู้ถูกคุมความประพฤติดีโอกาสกระทำความผิดซ้ำในขณะที่ถูกศาลสั่งคุมความประพฤติในสังคม

ประการที่สาม การเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้ถูกคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 กำหนดเงื่อนไขให้โอกาสผู้กระทำความผิดอาญามีสิทธิได้รับการคุมประพฤติมากเกินไป ผู้ที่เคยได้รับการลงโทษจำคุกมาก่อน สามารถกลับเข้าสู่มาตรการคุมประพฤติได้อีก โดยมีได้กำหนดข้อจำกัดจำนวนครั้งที่เคยได้รับการลงโทษจำคุกหรือจำนวนครั้งที่สามารถได้รับการคุมประพฤติได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีบุคคลที่ไม่เหมาะสมเด็ดขาดเข้ามาในระบบคุมประพฤติ ทำให้ผู้ที่ไม่สมควรได้รับการคุมประพฤติดังกล่าวมีโอกาสถูกส่งคุมความประพฤติ เกิดความเสี่ยงที่จะทำให้ผู้ที่มีพฤติกรรมอาชญากรกลับเข้าสู่สังคมและกระทำความผิดซ้ำ และทำให้ปริมาณผู้ถูกคุมประพฤติเพิ่มขึ้นเกินศักยภาพในการดูแลของหน่วยงาน

ประการที่สี่ ไม่มีโทษทางอาญาสำหรับผู้ผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ ในประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ทำให้ต้องใช้วิธีการทางปกครองในการลงโทษผู้ถูกคุมความประพฤติที่ผิดเงื่อนไข ซึ่งไม่รุนแรงมากพอที่จะทำให้ผู้ถูกคุมความประพฤติปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจกำหนด เป็นเหตุให้มีการทำผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติเป็นจำนวนมาก

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับงานคุมประพฤติผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของพนักงานคุมประพฤติ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้กำหนดตำแหน่งหน้าที่เพิ่มเติมในประกาศกรมคุมประพฤติ เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อเลือกสรรเป็นพนักงานราชการทั่วไป จากเดิมที่กำหนดตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติเพียงตำแหน่งเดียว และคัดเลือกบุคลากรจากสาขาวิชา เป็นการกำหนดตำแหน่งและสาขาวิชาเฉพาะทางให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละงาน โดยเพิ่มเป็น 3 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติ ตำแหน่งนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ และตำแหน่งพนักงานสอดส่องความประพฤติ เพื่อคัดเลือกคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติ ควรเลือกสรรเฉพาะผู้ที่มีความสามารถทางด้านกฎหมาย เช่น มีความรู้ในสาขาวิชานิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ เพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่จัดทำสำนวนสืบเสาะหรือสำนวนสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติ และทำงานร่วมกับเจ้าพนักงานอื่นเพื่อดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนตำแหน่งนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ ควรเลือกสรรเฉพาะผู้ที่มีความสามารถในด้านจิตวิทยาหรือการแก้ไขฟื้นฟู เช่น มีความรู้ในสาขาจิตวิทยา สังคมวิทยา หรือมานุษยวิทยา เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้คำแนะนำ จัดกิจกรรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ถูกคุมความประพฤติ และประสานงานร่วมกับเจ้าพนักงานคุมประพฤติ เพื่อวางแผนจัดกิจกรรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแบบกลุ่มหรือรายบุคคลให้เกิดความเหมาะสม และตำแหน่งพนักงานสอดส่องความประพฤติ ควรเลือกสรรผู้ที่มีความสามารถในการควบคุมและรักษากฎหมาย ต้องมีร่างกายแข็งแรง สามารถควบคุมตัวและจับกุมผู้ผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติได้ โดยควรคัดเลือกจากบุคคลภายนอกและคัดเลือกจากหน่วยงานด้านรักษากฎหมายของรัฐ และจัดให้มีการทดสอบ

สมรรถภาพร่างกาย และประเมินความเหมาะสม ในการปฏิบัติหน้าที่ติดตามและสอดส่องความประพฤติของผู้ถูกคุมความประพฤติ

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไม่ให้อำนาจพนักงานคุมประพฤติในการบังคับ ควบคุมตัว หรือจับกุม ผู้ผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 และปัญหาความล่าช้าของมาตรการบังคับและการลงโทษผู้ผิดเงื่อนไขการคุมความประพฤติจากขั้นตอนปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 มาตรา 27 และมาตรา 32 นั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 มาตรา 27 และมาตรา 32 ให้การผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ และการกระทำผิดขึ้นใหม่ มีสภาพบังคับได้อย่างรวดเร็วและแน่นอน และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ในพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 27 ให้พนักงานคุมประพฤติ หรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวผู้ถูกคุมความประพฤติได้ โดยไม่ต้องมีหมายจับ และให้พนักงานคุมประพฤตินำตัวผู้ถูกจับไปศาลโดยเร็ว

2.2 แก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 32 ให้ศาลดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงจากพนักงานคุมประพฤติ หรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจและผู้ถูกจับกุม เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา มาตรา 57 หรือ 58 แล้วแต่กรณี โดยศาลอาจเห็นสมควรตั้งเตือนผู้กระทำความผิด และให้ดำเนินการคุมประพฤติต่อไปก็ได้ หรือให้ศาลกำหนดการลงโทษที่ยังไม่ได้กำหนดหรือลงโทษซึ่งรอไว้ หรือศาลที่พิพากษาคดีหลังกำหนดโทษที่รอการกำหนดไว้ในคดีก่อนบวกเข้ากับโทษในคดีหลัง หรือบวกโทษที่รอการลงโทษไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง และให้เพิ่มโทษจากการผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติตามมาตรา 46/1 อีกกระทงหนึ่ง”

2.3 ให้เพิ่มเติมอำนาจของพนักงานคุมประพฤติตามมาตรา 15 โดยเพิ่มเติมอนุมาตราสี่ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการจับกุมและควบคุมตัวผู้ถูกคุมความประพฤติ ในกรณีที่มีการกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกคุมความประพฤติได้ฝ่าฝืนเงื่อนไขของศาล ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ หรือกระทำความผิดขึ้นใหม่ โดยไม่ต้องมีหมายจับ

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ถูกคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 กำหนดเงื่อนไขให้โอกาสผู้กระทำความผิดอาญามีสิทธิเข้ารับการคุมประพฤติมากเกินควร ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคุมประพฤติให้เหมาะสม โดยแก้ไขคุณสมบัติผู้ถูกคุมความประพฤติตามมาตรา 56 วรรคหนึ่งใหม่ ให้มีการกำหนดเงื่อนไขตัดผู้ที่เคยได้รับการลงโทษจำคุกหรือผู้ที่ผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ ออกจาก

ระบบงานคุมประพฤติ โดยบุคคลที่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน ตามเงื่อนไขในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 (2) และ (3) ต้องเคยได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่เกินสามครั้ง และต้องไม่ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวเคยผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ

นอกจากนี้ ในคดีที่ไม่ได้มีการสืบเสาะและพินิจ ศาลควรเปิดโอกาสให้พนักงานคุมประพฤติเสนอความเห็นได้ว่าผู้ถูกคุมความประพฤติสมควรได้รับการคุมประพฤติหรือไม่ เพื่อเปิดโอกาสทบทวนคุณสมบัติของผู้ถูกคุมความประพฤติในคดีที่มีอัตราโทษต่ำหรือสูงเกินสมควรให้เหมาะสมอีกครั้ง

4. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับไม่มีโทษทางอาญาสำหรับผู้ผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ สำหรับผู้ผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ ในกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ทำให้ไม่บรรลุผลในการบังคับให้ผู้ถูกคุมความประพฤติปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 เพื่อให้งานคุมประพฤติดีมีสภาพบังคับ มีการให้ผลร้ายแก่ผู้กระทำผิด และเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้เงื่อนไขการคุมประพฤติเป็นกฎเกณฑ์ทางสังคม ผู้ถูกคุมความประพฤติและผู้ได้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตาม โดยเพิ่มเติมมาตรา 46/1 และมาตรา 46/2 ดังนี้

4.1 มาตรา 46/1 ผู้ใดเป็นผู้ถูกคุมความประพฤติ ฝ่าฝืนเงื่อนไขการคุมประพฤติของศาล หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ หรือกระทำความผิดขึ้นใหม่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.2 มาตรา 46/2 ผู้ใดขัดขืนคำสั่งของพนักงานคุมประพฤติที่สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือคำสั่งให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดตามเงื่อนไขที่ศาลหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เอกสารอ้างอิง

กรมคุมประพฤติ. “รายงานผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานด้านคุมความประพฤติ ประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2559 - 2564.” ใน รายงานประจำปี 2564, บรรณาธิการ โดย นายสุรศักดิ์ ยอสินธุ์.

กรุงเทพมหานคร: กรมคุมประพฤติ, 2564.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญามาตรา 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 9, 2547.

คณิต ฌ นคร. กฎหมายอาญามาตราความผิด. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พิมพ์ครั้งที่ 9, 2549.

นิมิต ทัพนานต์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาแนวทางการป้องกันการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขัง
ไว้ญาติ, กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2561.

อรณิตย์ บุญยรัตพันธุ์. “มาตรการทางกฎหมายในการใช้วิธีการคุมประพฤติแบบเข้ม.” วิทยานิพนธ์นิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

อังกริยา ชูตินันท์. “หลักการกำหนดความผิดอาญาและหลักการกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย.”
วารสารสุทธิปริทัศน์ 35, 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2564).