

สรุปสาระสำคัญการสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง “บทบาทของงานคุมประพฤติในการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดซ้ำ”
โดยกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม
วันศุกร์ที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ เวลา ๘.๓๐ – ๑๖.๓๐ น. ห้องแมจิก ๓
ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพฯ

ด้วยกรมคุมประพฤติ ได้จัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทบาทของงานคุมประพฤติในการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดซ้ำ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้การปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) ของต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาคriminal offenders รวมทั้งทัศนะของผู้บริหารจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และนักวิชาการด้านอาชญาวิทยา เพื่อนำมากำหนดแนวทางการป้องกันการกระทำผิด โดยในช่วงเช้ามีการบรรยายใน ๒ เรื่อง คือ ๑. “Roles and Responsibilities of Probation Officers in the U.S.” ภาพรวมของ FBI เสนอต่อกรมคุมประพฤติ โดยคุณ John Schachnovsky Federal Bureau of Investigation (FBI) U.S. Embassy in Bangkok ๒. “International Patterns in the Use of Probation and Other Sanctions” รูปแบบสากลของงานคุมประพฤติ โดย Dr.Matti Joutsen TIJ Special Advisor และช่วงบ่ายร่วมฟังการอภิปรายในหัวข้อ “แนวทางการแก้ไขปัญหาคriminal offenders ในประเทศไทย” โดยผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยาจากหน่วยงานต่างๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

Roles and Responsibilities of Probation Officers in the U.S. ภาพรวมของ FBI เสนอต่อกรมคุมประพฤติ โดยคุณ John Schachnovsky

Federal Bureau of Investigation หรือ FBI คือสำนักงานสอบสวนกลางแห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐฯ มีภารกิจหลักคือการปกป้องและคุ้มครองประเทศสหรัฐอเมริกาจากภัยก่อการร้าย และภัยคุกคามจากต่างประเทศในทางอาชญากรรม ยึดมั่นในการบังคับใช้กฎหมายอาญาของประเทศ (federal laws) ที่อยู่นอกเหนือกฎหมายมลรัฐ (state laws) และเป็นผู้ดำเนินการด้านความยุติธรรมทางอาญาแก่องค์กรในระดับประเทศ ระดับรัฐ ระดับท้องถิ่นและหน่วยงานภาคี โดยมีภารกิจที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ต่อต้านการก่อการร้าย
- การฆ่า/สายฆ่า
- อาชญากรรมทางไซเบอร์
- การทุจริตต่อรัฐ
- สิทธิพลเมือง
- อาชญากรรมข้ามชาติ
- อาชญากรรมทางธุรกิจ
- อาชญากรรมร้ายแรง
- การสืบราชการลับ

หน่วย FBI ถูกตั้งขึ้นในปี.ศ. ๑๘๕๑ ในฐานะหน่วยงานพิเศษ ในขั้นแรกเริ่มมีเจ้าหน้าที่เพียง ๓๔ คน ซึ่งแรกก่อตั้งได้ถูกเปลี่ยนเป็น FBI ในปี.ศ. ๑๘๗๘ ในปัจจุบัน FBI มีอัตรากำลังรวม ๓๔,๗๖๘ คน แบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ๑๒,๘๙๒ คน นักวิเคราะห์ ๒,๙๙๙ คน และเจ้าหน้าที่สายสนับสนุน ๑๘,๘๗๗ คน มีงบประมาณที่ขอในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ราว ๓.๒ แสนล้านบาท หน่วยงาน FBI มีสำนักงานในประเทศสหรัฐอเมริกา ๕๖ สำนักงาน และในสถานทูตนอกประเทศอีก ๗๙ สำนักงาน

สถาบันฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของ FBI ตั้งอยู่ที่ฐานทัพอากาศ Quantico โดยมีการฝึกหลัก ๆ คือ อาวุธปืน การป้องกันตัว กฎหมาย เทคนิคการสืบสวน และการฝึกปฏิบัติ โดยทางสถาบันได้มีการเชิญเจ้าหน้าที่ตำรวจจากหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย มาเข้าหลักสูตรฝึกอบรมที่สถาบันดังกล่าวด้วย

FBI มีการทำงานในต่างประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๓ เนื่องจากในปัจจุบัน อาชญากรรมข้ามชาติมีจำนวนและความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น FBI จึงเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยข่าวกรองเพื่อต่อสู้กับอาชญากรรม และช่วยเหลือประเทศพันธมิตรในกรณีฉุกเฉินต่าง ๆ โดยวิทยากรได้พูดถึงหน้าที่ของตนเองในฐานะผู้ช่วยทูตฝ่ายกฎหมายว่ามีหน้าที่ให้คำแนะนำด้านกฎหมายและประสานความร่วมมือด้านการงานและการฝึกอบรมด้านตำรวจ

ในสหรัฐอเมริกา หน่วยงานด้านพฤตินิสัยที่นอกเหนือจากฝ่ายราชทัณฑ์ คือหน่วยงานคุมประพฤติ (probation) และหน่วยงานพักการลงโทษ (parole) โดยทั้งสองหน่วยงานทำหน้าที่คล้ายคลึงกันแต่มีระบบที่แตกต่างกัน

การคุมประพฤติ (probation) ในอเมริกานับเป็นทางเลือกแทนการจำคุก โดยผู้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดจะถูกสอดส่องในชุมชนโดยหน่วยงานคุมประพฤติในสังกัดเมืองนั้น ๆ พนักงานคุมประพฤติจะช่วยผู้กระทำความผิดด้านบำบัดยาเสพติด การเรียน หรืออาชีพ และช่วยศาลในการประเมินเกณฑ์การปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติที่ศาลสั่ง

ส่วนการพักการลงโทษ (parole) เป็นส่วนหนึ่งของโทษที่ได้รับ โดยหากผู้ถูกตัดสินให้จำคุกมีความประพฤติดีและได้รับโทษจำคุกมาไม่น้อยกว่า ๘๐% ของโทษที่ได้รับแล้ว เขาผู้นั้นมีสิทธิได้รับการพักการลงโทษ โดยศาลจะให้ออกจากคุก แต่จะมี “การสอดส่องหลังปล่อย” เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาจำคุก และต้องกลับเข้าคุกหากมีการละเมิดเงื่อนไขพักการลงโทษ

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างเจ้าหน้าที่คุมประพฤติของประเทศไทยและเจ้าหน้าที่คุมประพฤติและเจ้าหน้าที่พักการลงโทษของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ เจ้าหน้าที่ของอเมริกาเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย มีตราประจำตัว และมีอำนาจจับกุมเทียบเท่าตำรวจ ในขณะที่เจ้าหน้าที่คุมประพฤติของไทยทำได้แค่เพียงรายงานเรื่องต่าง ๆ แก่ศาลเท่านั้น ประเด็นเรื่องอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่นี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องกล่าวถึงในอนาคต ประการที่สองที่วิทยากรได้กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของสหรัฐฯ นั้นต้องคอยแบ่งแยกระหว่างหน้าที่ในฐานะนักสังคมสงเคราะห์และผู้บังคับใช้กฎหมายออกจากกัน จนบางครั้งจบลงที่เจ้าหน้าที่เน้นหนักในบทบาทของผู้บังคับใช้กฎหมายมากไป และจบลงที่การใช้ความรุนแรงในขณะที่เจ้าหน้าที่คุมประพฤติของไทยทำหน้าที่ในด้านสังคมสงเคราะห์เพียงอย่างเดียว

ในช่วงท้ายของการนำเสนอ วิทยากรกล่าวถึงข้อดีของการทำงานร่วมกันระหว่าง FBI และเจ้าหน้าที่คุมประพฤติและเจ้าหน้าที่พักการลงโทษ โดยปัจจัยหลักที่สำคัญคือ เนื่องจากทั้งเจ้าหน้าที่คุมประพฤติและเจ้าหน้าที่พักการลงโทษมีอำนาจแทบจะเทียบเท่าตำรวจ การมีสองหน่วยงานนี้ช่วยบังคับหมายจับ ยึดทรัพย์สิน และสืบค้นจะสามารถแบ่งเบาภาระงานของตำรวจลงไปได้มาก ประเด็นที่สองคือเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องคอยตรวจตราเขตดูแลของพวกเขาบ่อยครั้ง เพื่อไปตรวจสอบความประพฤติของผู้ที่ถูกลงโทษ ดังนั้นพวกเขาจะรู้จักพื้นที่เป็นอย่างดี และมีข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวน ประการสุดท้ายและเป็นประการที่สำคัญที่สุด คือการที่เจ้าหน้าที่คุมประพฤติและเจ้าหน้าที่พักการลงโทษสามารถปฏิบัติงานโดยลำพังได้ เมื่อพบเจอการละเมิดกฎหมายหรือละเมิดข้อตกลงคุมประพฤติก็สามารถจับกุมได้ทันทีแทนที่จะต้องไปส่งเรื่องให้ศาล และรอให้ศาลออกหมายจับ

ในช่วงถาม-ตอบปัญหาของวิทยากร ตัวแทนจากกรมพินิจฯ ได้ถามเรื่องการใช้ระบบคุมประพฤติและพักการลงโทษและอัตราการกระทำผิดซ้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า อัตราการกระทำผิดซ้ำของคดีระดับรัฐ คือ ๗๙% และอัตราการกระทำผิดซ้ำในคดีระดับประเทศคือราว ๒๓% แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของคดีและการเก็บข้อมูลทางสถิติด้วย

International Patterns in the Use of Probation and Other Sanctions รูปแบบสากลของงานคุม

ประพฤติ โดย Dr.Matti Joutsen

แนวคิดการลงโทษผู้กระทำผิดในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและไม่ได้มีเพียงแนวคิดการลงโทษเพียงแนวคิดเดียว ซึ่งถ้าหากถามบุคคลทั่วไปในสังคมว่าหากเกิดการกระทำผิดขึ้น ควรจะอย่างไรกับผู้กระทำผิด ความคิดเห็นแรกของคนทั่วไปในสังคมที่จะนึกถึง คือการลงโทษด้วยการจำคุก คนทั่วไปเชื่อว่าการจำคุกเป็นการลงโทษที่เหมาะสมที่สุด หากแต่ในความเป็นจริงแล้วก็อาจไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะมีการศึกษาวิจัยออกมาแล้วว่าการลงโทษผู้กระทำผิดด้วยการจำคุกไม่ใช่การลงโทษที่ได้ผลเสมอไป และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการดูแลผู้กระทำผิดโดยเปล่าประโยชน์ ในปัจจุบันจึงเริ่มมีแนวคิดในเรื่องการลดการลงโทษด้วยการจำคุกลง เพราะมีมาตรการทางเลือกอื่นๆ ที่สามารถใช้ได้ผลและใช้งบประมาณน้อยกว่า

สถิติในการใช้การลงโทษผู้กระทำผิดด้วยการจำคุกในยุโรป



- สีแดง สัดส่วนของประชากรต่อนักโทษ ๑๐๐,๐๐๐ : ๓๐๐ คน
- สีเหลือง สัดส่วนของประชากรต่อนักโทษ ๑๐๐,๐๐๐ : ๑๐๐-๓๐๐ คน
- สีเขียว สัดส่วนของประชากรต่อนักโทษ ๑๐๐,๐๐๐ : <๑๐๐ คน

ตามรายงานของ UN พบว่าการลงโทษผู้กระทำผิดด้วยการจำคุกในภูมิภาคที่มีอัตราการลดลง ได้แก่ แอฟริกา อเมริกาเหนือ ยุโรปตะวันออก และยุโรปตะวันตก ส่วนภูมิภาคที่มีการจำคุกในอัตราที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ อเมริกากลาง อเมริกาใต้ ภูมิภาคอาเซียน ยุโรปเหนือและยุโรปใต้

งานคุมประพฤติ

ปัจจุบันงานคุมประพฤติใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลกและเพิ่มมากขึ้น ในรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และมีหน่วยงานที่ดูแลงานด้านคุมประพฤติโดยเฉพาะเพิ่มมากขึ้น คือมีการแยกงานคุมประพฤติออกจากหน่วยงานอื่นอย่างชัดเจน ในทวีปยุโรปภาคธุรกิจและหน่วยงาน NGO ก็มีบทบาทและมีส่วนร่วมในงานคุมประพฤติด้วยเช่นกัน

รูปแบบการทำงานของคุมประพฤติมีการทำงานที่หลากหลาย เช่น การทำรายงานสืบเสาะข้อเท็จจริงเพื่อรายงานต่อศาลให้ได้เข้าใจภูมิหลังของผู้กระทำผิดมากขึ้น เป็นคนกลางในบทบาทงานยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นผู้ดูแลผู้กระทำผิดในงานบริการสังคม ดูแลการใช้เครื่อง EM หรือแม้กระทั่งเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือ

นักโทษที่กำลังจะได้รับการปล่อยตัวในเรื่องของการติดต่อญาติ การช่วยหางาน การจัดการศึกษา หรือเป็นรูปแบบของการดูแลสนับสนุนแบบ After Care ซึ่งงานคุ้มครองผู้เสียหายที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่ามีรูปแบบที่หลากหลายมาก รูปแบบการใช้มาตรการทางเลือกอื่นๆ

๑. การบริการสังคม เป็นส่วนหนึ่งของงานคุ้มครองผู้เสียหายที่หลายประเทศเลือกใช้รูปแบบนี้ การมีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมมีสถิติการใช้มาก โดยเฉพาะในแถบประเศยุโรป

๒. Electronic Monitoring (EM) เป็นนวัตกรรมใหม่ เพิ่งเริ่มใช้เมื่อไม่นานมานี้ แต่มีการใช้เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วในเวลาอันสั้น ซึ่งแต่ละประเทศมีเงื่อนไขการใช้แตกต่างกันไป บางประเทศใช้สำหรับผู้ต้องหาที่ได้รับประกันตัว หรือบางประเทศก็ใช้ในการพักการลงโทษ เครื่อง EM นิยมใช้อย่างมากในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไอร์แลนด์หรือฝรั่งเศส ที่มีสถิติการใช้เครื่อง EM มากกว่า ๓๐,๐๐๐ เคสต่อปี

๓. Restorative Justice (RJ) กระบวนการนี้สามารถป้องกันการกระทำผิดซ้ำได้เป็นอย่างดีและทำให้ผู้เสียหายได้รับความพึงพอใจจากการเยียวยา บางกรณี RJ ก็ใช้ในคดีที่เป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรงด้วย ไม่ใช่ใช้เพียงแต่ในคดีเล็กน้อยเท่านั้น

๔. การลงโทษที่เป็นตัวเงิน เช่น โทษการปรับ ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก

ปัจจุบันในโลกมีแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงด้านการลงโทษ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไม่ให้เกิดกลับมากระทำผิดซ้ำ แต่ละประเทศก็มีการออกนโยบาย มีการออกกฎหมายที่ให้ใช้มาตรการทางเลือกเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้เครื่อง EM การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หรือการให้ทำงานบริการสังคม เป็นต้น และอีกเหตุผลหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการลงโทษคือเหตุผลด้านงบประมาณ ทางเลือกใดที่จะสามารถใช้งบประมาณได้เหมาะสมที่สุดและเกิดประโยชน์สูงสุด แต่ละประเทศก็จะใช้ทางเลือกนั้นในการลงโทษผู้กระทำผิด และหากเราจะมองถึงจุดมุ่งหมายในการลงโทษผู้กระทำผิดแล้ว ก็มีมาตรการทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่การจำคุก ซึ่งใช้งบประมาณต่ำกว่าและได้ผลมากกว่าในการไม่ให้ผู้กระทำผิดกลับไปกระทำผิดซ้ำอีกด้วย

การอภิปรายในหัวข้อ “แนวทางการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดซ้ำในประเทศไทย” โดย

๑. ผู้เชี่ยวชาญจากศาลยุติธรรม
๒. ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานอัยการสูงสุด
๓. ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๔. นักวิชาการด้านอาชญาวิทยา

ได้มีการพูดคุยในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นของ การเฝ้าระวัง สำหรับการเฝ้าระวัง นั้นการคุ้มครองผู้เสียหายจะต้องดำเนินการกับบุคคล ๓ กลุ่มได้แก่

๑.๑ กลุ่มบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิดแต่มีแนวโน้มที่จะกระทำความผิด เพื่อไม่ให้บุคคลเหล่านั้นมากระทำความผิด

๑.๒ กลุ่มบุคคลที่กระทำความผิดแต่อัตราโทษน้อยกว่า ๕ ปี และในกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้รับโทษจำคุก

๑.๓ กลุ่มบุคคลที่พ้นโทษ โดยเฉพาะ บุคคลที่กระทำความผิดในคดีรุนแรงและอุกฉกรรจ์ ในกลุ่มนี้แบ่งผู้พ้นโทษเป็น ๓ กรณี คือ กรณีที่ ๑ ผู้พ้นโทษที่ป่วย จะต้องให้หน่วยงานด้านสุขภาพมาเข้ามาดูแลร่วมด้วย เช่น กรมสุขภาพจิต และสถานพยาบาล กรณีที่ ๒ ผู้พ้นโทษที่เป็นผู้กระทำผิดครั้งแรกและผู้พ้นโทษทั่วไป จะต้องให้โอกาสในการดำเนินชีวิต โดยเฉพาะเรื่องของ การทำงาน ซึ่งกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ จะต้องไม่ขัดแย้งกันต่อการอนุญาตให้เข้าทำงานได้ กรณีที่ ๓ ผู้พ้นโทษจากคดีรุนแรง และผู้เป็นอันตราย ซึ่งในกลุ่มนี้นอกจากจะต้องมี

การคุมประพฤติที่เข้มข้นแล้ว จำเป็นจะต้องให้หน่วยงานอื่นๆเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลด้วย เช่น ตำรวจ อัยการ อำเภอกฎหมาย คุมประพฤติ ช่วยกันสอดส่องดูแล

๒. ประเด็นของ การจำแนก ผู้ต้องหา

การจำแนก ผู้ต้องหาเป็นหัวใจสำคัญ เนื่องจาก การใช้ดุลยพินิจของศาลอาศัยข้อมูลจากการจำแนกของ พนักงานคุมประพฤติว่า ผู้ต้องหาอยู่ในกลุ่มใด มีความเสี่ยงมากน้อยแค่ไหนในการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งพนักงานคุมประพฤติจะต้องเขียนความเห็นเสนอศาลด้วย เนื่องจากมาตรการทั่วไปไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจของศาล

๓. พนักงานคุมประพฤติควรจะมีรูปแบบการทำงาน ๒ ลักษณะร่วมกัน คือ

๓.๑ การทำงานในลักษณะสงเคราะห์ช่วยเหลือลงพื้นที่สืบเสาะ

๓.๒ ผู้บังคับใช้กฎหมาย คือ มีอำนาจในการจับกุม ผู้ที่ผิดเงื่อนไขคุมประพฤติ
ทั้งนี้ในประเทศไทยการดำเนินงานทั้ง ๒ ลักษณะยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร