

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“โทษ” หมายถึง การกระทำที่เป็นผลร้ายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับโทษ โทษจะมีลักษณะรุนแรงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำความผิดว่ามีความร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เสียหายหรือรัฐมากน้อยเพียงใด โทษจึงเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยรัฐจำเป็นต้องกำหนดโทษเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดและป้องกันสังคมจากการก่ออาชญากรรม จึงกล่าวได้ว่าโทษถูกใช้เป็นเครื่องมือในการข่มขู่บุคคลมิให้กระทำความผิด

ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยได้มีการบัญญัติประเภทของโทษไว้ในมาตรา 18 โดยได้กำหนดโทษไว้ 5 ประเภท คือ โทษประหารชีวิต โทษจำคุก โทษกักขัง โทษปรับ และโทษริบทรัพย์สิน โดยโทษประหารชีวิตเป็นโทษที่บังคับเอากับชีวิต อันเป็นโทษที่มีความมุ่งหมายเพื่อตัดโอกาสในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดเป็นการถาวรและทดแทนการกระทำความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อขึ้น โทษจำคุกและโทษกักขัง เป็นโทษที่บังคับเอากับเสรีภาพ อันเป็นโทษที่มีความมุ่งหมายเพื่อตัดโอกาสในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราวหรืออาจจะถาวรในกรณีจำคุกตลอดชีวิต และสุดท้ายโทษปรับและโทษริบทรัพย์สิน เป็นโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สิน ซึ่งมุ่งประสงค์ที่จะบังคับเอากับบรรดาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เกิดความเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดอีก โดยมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) มิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดขึ้นอีกและมีผลเป็นการยับยั้งบุคคลอื่นเพื่อไม่ให้เกิดการลอกเลียนกระทำความผิดขึ้นอีกด้วย

ในปัจจุบันพบว่าโทษปรับเป็นโทษที่ศาลนำมาใช้บังคับมากที่สุด และยังเป็นโทษที่นำไปใช้คู่กับโทษจำคุกในความผิดเกือบทุกประเภท ทั้งนี้ เพราะการลงโทษปรับเป็นวิธีการลงโทษที่สะดวก รัฐเสียค่าใช้จ่ายน้อย และไม่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้กระทำความผิด อีกทั้ง ไม่ก่อให้เกิดผลร้ายเหมือนการลงโทษจำคุก เนื่องจากโทษจำคุกนั้นกระทบต่อเสรีภาพ ทำให้ผู้ต้องโทษถูกสังคมเกลียดชังหรือถูกประณาม แต่เนื่องจากโทษปรับตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อการข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence) โดยตรงเพียงประการเดียว โทษปรับจึงไม่อาจจะตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

ในปัจจุบันตามหลักอาชญาวิทยากล่าวคือ โทษที่จะลงต่อผู้กระทำความผิดนั้น นอกจากจะต้องเป็นการ บังคับผู้กระทำความผิดให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก ยังต้องเป็นโทษที่มุ่งถึงการ แก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) เพื่อจะทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ด้วย

จากการศึกษาพบว่าระบบการลงโทษปรับในประเทศไทยในปัจจุบันใช้ระบบการกำหนด โทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System) ซึ่งให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าปรับ โดยศาล จะพิจารณาคำปรับจากความร้ายแรงของการกระทำความผิด ซึ่งระบบการลงโทษปรับของไทย ในปัจจุบันมิได้ทำให้การลงโทษเป็นไปโดยเท่าเทียม เนื่องจากโทษปรับที่กำหนดแบบตายตัวที่ไทย ใช้อยู่นั้นทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการลงโทษ กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถชำระค่าปรับได้จะไม่ได้รับผลกระทบจากการลงโทษหนักเท่าผู้ที่มิมีฐานะยากจน ทำให้ ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อการบังคับโทษปรับและมีแนวโน้มกระทำความผิดซ้ำในอนาคต ต่างกับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจน หากไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ก็จะได้รับผลกระทบจาก การลงโทษปรับอย่างรุนแรง เนื่องจากหากไม่มีเงินชำระค่าปรับก็จะถูกศาลบังคับให้ชำระค่าปรับโดยวิธีการ ยึดทรัพย์สินมาชำระค่าปรับหรือไม่ก็ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งในปัจจุบันการบังคับคดีในเรื่องการ บังคับโทษปรับหากศาลมีคำพิพากษาแล้วผู้ต้องโทษปรับ ไม่มีเงินชำระค่าปรับศาลก็จะสั่งลงโทษกักขัง แทนค่าปรับทันที เนื่องจากการยึดทรัพย์สินมาชำระค่าปรับนั้นมีขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากและไม่มี หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบโดยตรง จึงเห็นได้ว่าการบังคับคดีในการบังคับโทษปรับไม่เป็นไปตามขั้นตอน ที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 บัญญัติไว้ให้มีการสั่งกักขังแทนค่าปรับในทันทีที่ยังอยู่ในกำหนด ระยะเวลา 30 วันนับแต่ศาลมีคำพิพากษา ทำให้ผู้ต้องโทษปรับต้องสูญเสียอิสรภาพ ครอบครัวได้รับความเดือดร้อน และทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการใช้เลี้ยงดูผู้ต้องโทษ และประการสำคัญ การกักขังแทนค่าปรับนั้นเป็นการบังคับเอากับเสรีภาพของผู้กระทำความผิดจึงไม่สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของการบังคับโทษปรับที่มุ่งประสงค์บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ประกอบกับ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28 กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับต้องชำระเงินค่าปรับตามคำพิพากษาต่อศาล ทำให้ศาลมีหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีในการบังคับโทษปรับซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าอำนาจ ตุลาการเป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการบังคับคดีไม่เกี่ยวกับอำนาจตุลาการ โดยตรง จึงทำให้ไม่มีการตรวจสอบอำนาจของศาลในการบังคับคดี ซึ่งต่างจากต่างประเทศหลายประเทศที่มีการ กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่บังคับคดีอาญาไว้โดยเฉพาะหรือไม่ก็กำหนดให้พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็น เจ้าพนักงานบังคับคดีอาญา จึงทำให้มีกระบวนการในการตรวจสอบการบังคับโทษทำให้การบังคับ โทษปรับเป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

ทั้งนี้ ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย เช่น เฮอร์เมนี ไอซ์แลนด์ ได้แก้ไขปัญหारेื่องความไม่เสมอภาคของการลงโทษปรับ โดยการนำระบบปรับตามวันและรายได้ (Day Fine) มาใช้บังคับ โดยการปรับในระบบปรับตามวันและรายได้นี้จะกำหนดอัตราค่าปรับให้มีความสัมพันธ์กับรายได้โดยเฉลี่ยในแต่ละวันของผู้กระทำความผิด เพื่อให้การลงโทษปรับต่อผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพในการยับยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดอีกและช่วยให้การลงโทษปรับบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะมีฐานะร่ำรวยหรือฐานะยากจนก็สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกชนชั้น แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาใช้แก้ไขปัญหการกำหนดโทษปรับได้กับทุกประเทศ เนื่องจากในแต่ละประเทศมีระบบการชำระค่าปรับรวมถึงพื้นฐานทางระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน อย่างเช่นประเทศไทยที่ไม่สามารถนำระบบการปรับตามวันและรายได้มาใช้กับการกำหนดโทษปรับได้ เนื่องจากระบบในการคำนวณรายได้ของบุคคลในประเทศไทยยังไม่มีศักยภาพ ฐานข้อมูลในการจัดเก็บรายได้ประชากรของรัฐยังขาดประสิทธิภาพและในมุมมองแนวคิดของคนไทยยังมองว่าหากกระทำความผิดอย่างเดียวกันควรได้รับโทษเหมือนกันจึงจะยุติธรรม

แม้ในปัจจุบันจะได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อทำงานแทนค่าปรับ ตามมาตรา 30/1 ได้ก็ตาม แต่มาตรการที่ให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานแทนค่าปรับนั้นก็นำมาใช้ได้เฉพาะกับผู้ที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถชำระเงินค่าปรับได้เท่านั้น คือมาตรการดังกล่าวนี้นำมาใช้แก้ปัญหาให้กับคนที่มีฐานะยากจนแต่เพียงทางเดียว สำหรับผู้ที่มีฐานะร่ำรวยสามารถชำระค่าปรับได้ มาตรการให้ทำงานแทนค่าปรับก็มีได้มีบทบาทในการควบคุมปรับปรุงแก้ไขบุคคลดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้มาตรการให้ทำงานแทนค่าปรับของไทยไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องต่อหลักความเสมอภาคและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการให้ทำงานแทนค่าปรับ ซึ่งมุ่งที่จะแก้ไขฟื้นฟูและสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่ผู้กระทำความผิดเพื่อให้เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือสร้างคุณประโยชน์แก่สังคมและไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก จึงอาจทำให้ผู้กระทำความผิดที่ต้องโทษปรับซึ่งสามารถชำระเงินค่าปรับได้ไม่รู้สำนึกถึงการกระทำ ความผิดที่ตนเองได้ก่อขึ้นอันจะนำไปสู่การกระทำความผิดซ้ำซากต่อไป

ปัญหาที่เป็นข้อจำกัดอีกประการ ซึ่งทำให้การนำมาตรการให้ทำงานแทนค่าปรับมาใช้ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรก็คือ ปัญหาที่ศาลไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานแทนค่าปรับตามที่เห็นสมควรได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ศาลมีหน้าที่เพียงพิจารณาสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต ให้ทำงานแทนค่าปรับหรือไม่เท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิด ที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับเท่านั้นที่จะสามารถยื่นคำร้องขอเพื่อทำงานแทนค่าปรับต่อศาลได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าจำนวนเงินที่ศาลพิพากษาปรับต้องไม่เกินแปดหมื่นบาท และผู้ต้องโทษปรับนั้นต้องไม่ใช่ นิติบุคคล ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวเป็นการสร้างเงื่อนไขมากกว่าจะเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด อย่างแท้จริง ซึ่งต่างกับการสั่งให้ทำงานแทนค่าปรับในต่างประเทศที่กฎหมายเปิดกว้างให้ศาลสามารถ มีดุลพินิจปรับใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมกับผู้กระทำความผิดได้เลย โดยคำนึงถึงหลักการลงโทษ ที่เหมาะสมเป็นรายบุคคล

จากปัญหาดังกล่าวเพื่อพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เกิดความเสมอภาคในการ นำมาใช้บังคับ และตรงกับวัตถุประสงค์แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดในปัจจุบันที่มุ่งจะ แก้ไขฟื้นฟูตัวผู้กระทำความผิดให้มีจิตสำนึกที่ดีไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำ และเพื่อเป็นการพัฒนา สังคมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข จึงเห็นควรแก้ไขเรื่องมาตรการให้ทำงานแทนค่าปรับ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยแก้ไขให้มาตรการทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาชนิดหนึ่ง ซึ่งสามารถ นำมาใช้บังคับแทนโทษปรับหรือแทนโทษจำคุกกระชั้น หรือแก้ไขให้การทำงานบริการสังคมเป็น โทษอุปกรณ์หรือโทษทดแทนหรือมาตรการเสริมโทษปรับอันจะเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ศาล ในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดได้เหมาะสมขึ้นและตรงกับวัตถุประสงค์ ของการลงโทษมากกว่าการใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และยังทำให้ ศาลสามารถปรับใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมกับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีเงินชำระค่าปรับได้ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การลงโทษปรับไม่ส่งผลร้ายทำให้ผู้กระทำความผิด รู้สึกเข็ดหลาบหรือสำนึกในการกระทำความผิด โดยศาลสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมได้ทันทีโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องโทษก่อนดังเช่นที่ใช้ใน อังกฤษ ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ เกิดความเสมอภาคแก่บุคคลทุกคนขึ้น อย่างเท่าเทียมและตรงกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษอย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีของการลงโทษปรับทางอาญา
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ในการนำมาตราการให้ทำงานแทนค่าปรับมาใช้ และแนวคิดในการบังคับให้ผู้กระทำความผิดทำงานแทนค่าปรับ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบถึงการนำมาตราการให้ทำงานแทนค่าปรับมาบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนากฎหมายอาญาของไทย นำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย เพื่อพัฒนาให้การทำงานบริการสังคมมีสภาพบังคับเป็นโทษทางอาญาหรือโทษอุปกรณ์ของโทษปรับ หรือโทษทดแทนหรือมาตรการเสริมโทษปรับ

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากระบบการลงโทษปรับของประเทศไทยใช้ระบบการกำหนดโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System) ที่ให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าปรับ ซึ่งศาลจะกำหนดโทษปรับโดยพิจารณาจากความร้ายแรงของการกระทำความผิด ทำให้การบังคับใช้โทษปรับเกิดความไม่เสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างบุคคล โดยการบังคับโทษปรับจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีฐานะยากจน ซึ่งจะรุนแรงกว่าผู้ที่มีฐานะร่ำรวย เพราะหากไม่มีเงินชำระค่าปรับในทางปฏิบัติศาลจะมีคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับ โดยการบังคับโทษปรับด้วยวิธีกักขังแทนค่าปรับนี้เป็นการลงโทษที่ผิดเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับซึ่งมุ่งประสงค์ที่จะบังคับเอาภัยพิบัติของผู้กระทำความผิด และแม้กฎหมายจะกำหนดให้สามารถทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับได้ตามมาตรา 30/1 ก็ตาม แต่การให้ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็เป็นเพียงมาตรการซึ่งนำมาใช้แทนการกักขังแทนค่าปรับเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การทำงานบริการสังคมบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษมีผลเป็นการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดและนำมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดได้อย่างเสมอภาค จึงต้องพัฒนาให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาชนิดหนึ่ง หรือเป็นโทษอุปกรณ์ของโทษปรับ หรือโทษทดแทนหรือมาตรการเสริมโทษปรับ

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ทำการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับการลงโทษปรับของศาล โดยเฉพาะกรณีการกำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานแทนค่าปรับ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 โดยศึกษาถึงหลักเกณฑ์แนวทางและสภาพปัญหาในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศทั้งในประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี (Common Law) และในประเทศที่ใช้ระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เพื่อแสวงหาแนวทางและพัฒนาการทำงานแทนค่าปรับให้มีประสิทธิภาพและเกิดความเสมอภาคในการนำมาใช้บังคับ

#### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้จะทำการศึกษาจากเอกสาร โดยการค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ในรูปแบบของหนังสือทางกฎหมายและบทความทางกฎหมาย ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตในแง่ผลกระทบในทางปฏิบัติและปัญหาทางกฎหมายในการนำมาตราการให้ทำงานแทนค่าปรับมาใช้บังคับโดยนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการศึกษาและนำมาเปรียบเทียบ เพื่อสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในการนำมาบังคับใช้ต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีของการลงโทษปรับทางอาญา
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ของมาตรการให้ทำงานแทนค่าปรับและแนวคิดในการบังคับให้ผู้กระทำความผิดทำงานแทนค่าปรับ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำมาตราการให้ทำงานแทนค่าปรับมาใช้บังคับ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนามาตราการให้ทำงานแทนค่าปรับเพื่อปรับปรุง แก้ไขให้เกิดประสิทธิภาพในการนำมาบังคับใช้ และนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม