

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาของการทำงานแทนค่าปรับในประเทศไทย กับแนวคิด การบังคับให้ทำงานแทนค่าปรับ

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการและแนวคิด เกี่ยวกับการทำงานแทนค่าปรับ โดยใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมหรือการให้ทำงานสาธารณประโยชน์ที่ได้วิวัฒนาการมาจากทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา ที่มุ่งเน้นถึงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ ซึ่งเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงโทษด้วยการให้ทำงานบริการสังคม อันเป็นแนวความคิดตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory) และหลักการลงโทษให้เหมาะสมเป็นรายบุคคล (Individualization) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีได้มุ่งเน้นแต่เพียงการให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลร้ายจากการลงโทษเท่านั้น แต่ยังพิจารณาถึงประโยชน์จากการลงโทษและความเหมาะสมที่ผู้กระทำความผิดได้รับด้วย โดยการที่จะลงโทษด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่จะต้องพิจารณาถึงตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาถึงประเภทและลักษณะของความผิดตลอดจนพฤติการณ์อื่นๆ ประกอบด้วย

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีการนำมามาตรการที่ให้ผู้กระทำความผิดทำงานแทนค่าปรับ โดยการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์มาใช้ในประมวลกฎหมายอาญา และในกฎหมายอื่นๆ ตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ในบทนี้จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์การทำงานแทนค่าปรับในประเทศไทย วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการกำหนดและการบังคับใช้โทษปรับ และการทำงานแทนค่าปรับที่ประเทศไทยใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งวิเคราะห์และเปรียบเทียบให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ของการทำงานแทนค่าปรับในต่างประเทศว่ามีหลักเกณฑ์และแนวทางในการบังคับใช้อย่างไร ตลอดจนการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับให้มีการทำงานแทนค่าปรับในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาและเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการดังกล่าวต่อไป

4.1 หลักเกณฑ์ของการทำงานแทนค่าปรับในประเทศไทย

เนื่องจากการกำหนดตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยเป็นระบบการกำหนดอัตราโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System) โดยให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจกำหนดอัตราโทษปรับภายในระวางโทษปรับที่กฎหมายกำหนด โดยศาลจะกำหนดค่าปรับที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดให้สัมพันธ์กับความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยมีได้พิจารณาถึงความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด ทำให้เกิดปัญหาและขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดอัตราค่าปรับให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละราย เนื่องจากศาลไม่ได้พิจารณาถึงพื้นฐานทางเศรษฐกิจและฐานะความเป็นอยู่ของผู้กระทำความผิดแต่ละรายว่ามีความสามารถในการชำระค่าปรับได้หรือไม่ จึงทำให้วิธีบังคับค่าปรับที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 ยังมีมาตรการที่ตอบสนองวัตถุประสงค์การบังคับโทษปรับได้ เพราะการยึดทรัพย์เพื่อใช้ค่าปรับนั้น แม้จะเป็นมาตรการที่ตรงกับเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับที่เป็นการลงโทษทางทรัพย์สินก็ตาม แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติศาลจะสั่งลงโทษยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับเฉพาะกับผู้ต้องโทษปรับที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยมีได้นำมาใช้กับผู้ต้องโทษปรับที่เป็นบุคคลธรรมดา จึงทำให้มาตรการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับนี้ไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ส่วนการกักขังแทนค่าปรับนั้น เดิมที่กำหนดให้มีมาตรการนี้ก็เพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ต้องโทษปรับนำเงินมาชำระค่าปรับเท่านั้น แต่ปัจจุบันกลายเป็นว่าเมื่อผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับในวันที่ศาลพิพากษาลงโทษปรับ ศาลก็จะสั่งกักขังแทนค่าปรับในทันที อันเป็นการไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของการกำหนดวิธีการบังคับค่าปรับของกฎหมาย ประกอบกับการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญามีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อแก้ไขให้ผู้นั้นสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดี ดังนั้น โทษที่ผู้กระทำความผิดควรจะได้รับจึงต้องมีความเหมาะสมกับสภาพความผิด

ซึ่งในปัจจุบันนี้มีผู้ต้องโทษปรับถูกกักขังแทนค่าปรับเป็นจำนวนมาก อันทำให้ผู้ต้องโทษต้องสูญเสียอิสรภาพโดยไม่สมควร ทำให้บุคคลในครอบครัวต้องเดือดร้อนและรัฐต้องรับภาระในการดูแลเพิ่มขึ้น จึงสมควรปรับเปลี่ยนมาตรการลงโทษ โดยกำหนดมาตรการให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้อีกทางหนึ่ง และในกรณีที่ต้องถูกกักขังอยู่นั้น บุคคลดังกล่าวสมควรได้รับความคุ้มครองมิให้ต้องถูกเปลี่ยนโทษจากกักขังเป็นจำคุก อันเป็นโทษที่หนักยิ่งกว่า รวมทั้งมิให้ต้องถูกคุมขังรวมกับผู้ต้องหาในคดีอาญาที่มีอัตราโทษสูง ประกอบกับสมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราเงินในการกักขังแทนค่าปรับให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน นอกจากนี้สมควรเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการ

รอกำหนดโทษหรือรอกำหนดโทษมากขึ้น¹ จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 ที่ได้บัญญัติหลักการใหม่เกี่ยวกับกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับ โดยกฎหมายบัญญัติให้มีการขอทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์ แทนค่าปรับไว้ในมาตรา 30/1 – 30/3

มาตรา 30/1 กฎหมายบัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่ศาลพิพากษาปรับไม่เกินแปดหมื่นบาท ผู้ต้องโทษปรับซึ่งมิใช่ติดคุกและไม่มีเงินชำระค่าปรับอาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดีเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ

การพิจารณาคำร้องตามวรรคแรก เมื่อศาลได้พิจารณาถึงฐานะการเงิน ประวัติและสภาพความผิดของผู้ต้องโทษปรับแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ได้ ทั้งนี้ ภายใต้การดูแลของพนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสังคมการกุศลสาธารณะ หรือสาธารณประโยชน์ที่ยินยอมรับดูแล

กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ ให้ศาลกำหนดลักษณะหรือประเภทของงาน ผู้ดูแลการทำงาน วันเริ่มทำงาน ระยะเวลาทำงาน และจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเพศ อายุ ประวัติ การนับถือศาสนา ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม หรือสภาพความผิดของผู้ต้องโทษปรับประกอบด้วย และศาลจะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผู้ต้องโทษปรับปฏิบัติเพื่อแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีกก็ได้

ถ้าภายหลังความปรากฏแก่ศาลว่าพฤติการณ์เกี่ยวกับการทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์ของผู้ต้องโทษปรับได้เปลี่ยนแปลงไป ศาลอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่กำหนดไว้นั้นก็ได้ตามที่เห็นสมควร

ในการกำหนดระยะเวลาการทำงานแทนค่าปรับตามวรรคสาม ให้นับทบัญญัติมาตรา 30 มาใช้บังคับโดยอนุโลมและในกรณีที่ศาลมิได้กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานติดต่อกันไป การทำงานดังกล่าวต้องอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาสองปีนับแต่วันเริ่มทำงานตามที่ศาลกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานตามวรรคสาม ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันสำหรับงานบริการสังคมหรืองานสาธารณประโยชน์แต่ละประเภทได้ตามที่เห็นสมควร”

¹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545.

มาตรา 30/2 กฎหมายบัญญัติไว้ว่า

“ถ้าภายหลังศาลมีคำสั่งอนุญาตตามมาตรา 30/1 แล้ว ความปรากฏแก่ศาลเองหรือความปรากฏตามคำแถลงของโจทก์หรือเจ้าพนักงานว่าผู้ต้องโทษปรับมีเงินพอชำระค่าปรับได้ในเวลาที่ยื่นคำร้องตามมาตรา 30/1 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือเงื่อนไขที่ศาลกำหนด ศาลจะเพิกถอนคำสั่งอนุญาตดังกล่าวและปรับ หรือกักขังแทนค่าปรับ โดยให้หักจำนวนวันที่ทำงานมาแล้วออกจากจำนวนเงินค่าปรับก็ได้

ในระหว่างการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ หากผู้ต้องโทษปรับไม่ประสงค์ทำงานดังกล่าวต่อไป อาจขอเปลี่ยนเป็นรับโทษปรับ หรือกักขังแทนค่าปรับก็ได้ ในกรณีนี้ ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำร้อง โดยให้หักจำนวนวันที่ทำงานมาแล้วออกจากจำนวนค่าปรับ”

มาตรา 30/3 กฎหมายบัญญัติไว้ว่า

“คำสั่งศาลตามมาตรา 30/1 และมาตรา 30/2 ให้เป็นที่สุด”

จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับนั้น ถือเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ที่ไม่มีความพร้อมชำระค่าปรับ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการแทนโทษปรับ โดยมีแนวคิดในการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับและหลักเกณฑ์การทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ดังนี้

4.1.1 แนวคิดการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ

การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมตามมาตรา 30/1 นั้น สืบเนื่องมาจากการลงโทษปรับทางอาญาซึ่งเป็นโทษที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางทรัพย์สินและเมื่อผู้ต้องโทษชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่ศาลกำหนดแล้ว ก็ถือว่าผู้ต้องโทษได้รับโทษเสร็จสิ้นแล้ว แต่ในกรณีผู้ต้องโทษไม่สามารถชำระค่าปรับ และเพื่อให้เกิดสภาพบังคับในการลงโทษตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา จึงต้องมีการนำมาตรการอื่นมาใช้บังคับ และส่วนมากแล้วศาลมักใช้วิธีการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งมาตรการนี้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่นเดียวกับโทษจำคุก ถือเป็นวิธีการจำคุกในระยะสั้น ซึ่งไม่ได้ส่งผลดีต่อผู้กระทำความผิดต่อครอบครัวและต่อผู้เสียหาย หรือชุมชนและสังคม เกิดปัญหาความแออัดสถานที่คุมขัง และส่งผลในการบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รัฐต้องเสียงบประมาณดูแลบุคคลเหล่านี้ และด้วยการจำคุกในระยะเวลาอันสั้น ไม่ได้ส่งผลดีต่อการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำความผิดเท่าที่ควร อีกทั้ง วิธีการบังคับค่าปรับที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 ยังไม่เป็นมาตรการที่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์การกำหนดโทษปรับได้ เพราะการยึดทรัพย์เพื่อใช้ค่าปรับนั้น

แม้จะเป็นมาตรการที่ตรงกับเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับที่เป็นการลงโทษทางทรัพย์สินก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมักจะนำมาใช้บังคับกับเฉพาะผู้ต้องโทษปรับที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น สำหรับการกักขังแทนค่าปรับนั้นเมื่อศาลมีคำสั่งลงโทษปรับ หากผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับในวันที่ศาลมีคำพิพากษา ในทางปฏิบัติศาลก็จะมีการสั่งให้กักขังผู้ต้องโทษปรับแทนค่าปรับโดยทันที ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการกำหนดวิธีการบังคับค่าปรับอันมุ่งจะลงโทษผู้กระทำความผิดในทางทรัพย์สิน

เมื่อประมวลสภาพปัญหาต่างๆ เหล่านี้แล้ว จึงมีแนวความคิดที่จะกำหนดมาตรการให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ สามารถที่จะร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ แทนที่จะนำไปกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2546 ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการให้ผู้ต้องโทษปรับ ร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ได้² ทั้งนี้ มาตรการให้ผู้กระทำความผิดทำงานแทนค่าปรับนี้ถือเป็นมาตรการที่มีประโยชน์สอดคล้องกับหลักอาชญาวิทยาที่มุ่งเน้นถึงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำความผิดให้เห็นคุณค่าของตนเองและสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้ โดยมาตรการนี้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมอยู่ตลอดเวลา

4.1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมาย

พิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายอาญาในเนื้อหาของมาตรา 30/1 แล้ว วัตถุประสงค์ของการให้ผู้ต้องโทษปรับร้องขอทำงานบริการสังคมนั้น ถือเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลทั่วไป มิใช่นิติบุคคล บริษัท ห้างร้าน ซึ่งถูกศาลพิพากษาลงโทษปรับไม่เกิน 80,000 บาท แต่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ สามารถยื่นร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับต่อศาลได้ โดยไม่ต้องถูกนำตัวไปกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งการกักขังหนึ่งวัน เทียบกับค่าปรับในอัตราวันละ 200 บาท ซึ่งสามารถแยกอธิบายหลักการ ได้ดังนี้

1) ขั้นตอนการยื่นคำร้อง ผู้ที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องได้ต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามวรรคแรกคือ เป็นบุคคลทั่วไปมิใช่นิติบุคคล บริษัท ห้างร้าน ซึ่งถูกศาลพิพากษาลงโทษปรับไม่เกิน 80,000 บาท แต่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ จึงสามารถยื่นคำร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับต่อศาลได้ ผู้ต้องโทษปรับต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดีเพื่อขอทำงานบริการสังคม โดยเจ้าหน้าที่ศาลจะให้กรอกคำร้องขอทำงานบริการสังคมเพื่อยื่นต่อศาล

² เศรษฐภัทร พรหมชนะ, เล่มเดิม, หน้า 83.

2) หลักการพิจารณาของศาลพิจารณาจากฐานะการเงิน รายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินต่างๆ ประวัติและสภาพความผิด ความรุนแรงของการกระทำความผิด เจตนา ตลอดจนความเสียหายที่เกิดขึ้น (ความผิดที่ไม่อนุญาต เช่น ท้อ โกงประชาชน ค้ายาเสพติด การฟอกเงิน ฯลฯ) ประวัติส่วนตัว เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ ครอบครัว นิติย สุขภาพ สภาพแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ หากเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับก็ได้ ซึ่งในกรณีที่มิมีคำสั่งอนุญาต ศาลจะกำหนดลักษณะหรือประเภทของงาน ผู้ดูแลการทำงาน วันเริ่มทำงาน ระยะเวลาทำงานและจำนวนชั่วโมง ที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันในคำสั่งด้วย โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของพนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสังคมการกุศลสาธารณะ หรือสาธารณประโยชน์ที่ยินยอมรับดูแลก็ได้ และในกรณีที่ศาลไม่ได้กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานติดต่อกันไป การทำงานบริการสังคมต้องอยู่ภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันเริ่มทำงานตามที่ศาลกำหนด

3) ผู้ดูแลให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคม ศาลจะมีคำสั่งแจ้งให้สำนักงานคุมประพฤติ เป็นผู้ดูแลการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ซึ่งพนักงานคุมประพฤติสามารถจัดให้ทำงานและดูแลเอง หรือส่งต่อไปทำงานบริการสังคมยังหน่วยงานภาคี เช่น วัด โรงเรียนก็ได้ นอกจากนี้ศาลสามารถมีคำสั่งแจ้งให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ เป็นผู้ดูแลได้ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน องค์กรส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสังคม หรือการกุศล

เมื่อพนักงานคุมประพฤติ หรือหน่วยงานที่ยินยอมรับดูแลการทำงานบริการสังคมของผู้ต้องโทษปรับ เมื่อพนักงานคุมประพฤติได้รับคำสั่งศาลแล้วจะต้องดำเนินการทำความเข้าใจกับผู้ต้องโทษปรับเกี่ยวกับข้อกำหนดของศาล และจัดทำกำหนดการนัดการทำงานบริการสังคม เพื่อให้ผู้ต้องโทษปรับได้ทราบว่าต้องทำงานเมื่อใด พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานรองรับที่จะส่งผู้ต้องโทษปรับไปทำงานบริการสังคมด้วย ซึ่งในการทำงานบริการสังคมของผู้ต้องโทษปรับนี้ หน่วยงานรองรับจะต้องให้ผู้ต้องโทษปรับลงเวลาทำงาน และลงลายมือชื่อไว้ทุกครั้ง และในการทำงานจะมีผู้ดูแลด้วย โดยผู้ดูแลอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรองรับ หรืออาสาสมัครคุมประพฤติก็ได้ และเมื่อผู้ต้องโทษปรับทำงานครบถ้วน ตามจำนวนชั่วโมงที่กำหนดแล้ว หน่วยงานรองรับจะส่งเอกสารรายงานผลให้แก่พนักงานคุมประพฤติ หรือหน่วยงานที่ยินยอมรับดูแล เพื่อนำไปรายงานให้ศาลทราบต่อไป

ถ้าภายหลังปรากฏว่าผู้ต้องโทษปรับมีเงินพอชำระค่าปรับ ผู้ต้องโทษปรับสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอยุติการทำงานได้ ซึ่งศาลจะหักจำนวนวันที่ได้ทำงานมาแล้วออกจากจำนวนเงินค่าปรับ

ถ้าหากภายหลังมีการผิดเงื่อนไข คือไม่ทำงานบริการสังคมตามที่ศาลกำหนด คือถ้าผู้ต้องโทษปรับที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับแล้วไม่ยอมทำงาน ศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งอนุญาต และหากไม่ชำระค่าปรับก็จะต้องถูกนำตัวกลับไปกักขังแทนค่าปรับ

4) การกำหนดระยะเวลาทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ สำหรับแนวปฏิบัติในการมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือคำสั่งให้ทำงานสาธารณประโยชน์นั้น ให้ยึดถือตามระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมง ที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันและแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ และเปลี่ยนสถานที่กักขัง พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2546 เป็นต้นไป โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องจำนวนชั่วโมงที่ถือว่าเป็นการทำงานหนึ่งวันไว้ดังนี้³

(ก) การทำงานช่วยเหลือดูแลอำนวยความสะดวก หรือให้ความบันเทิงแก่คนพิการ คนชรา เด็กกำพร้าหรือผู้ป่วยในสถานสงเคราะห์หรือสถานพยาบาล งานวิชาการหรืองานบริการ ด้านการศึกษา เช่น การสอนหนังสือ การค้นคว้าวิจัย หรือการแปลเอกสาร เป็นต้น จำนวน 2 ชั่วโมง เป็นการทำงานหนึ่งวัน

(ข) การทำงานวิชาชีพ งานช่างฝีมือ หรืองานที่จะต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ เช่น งานช่างฝีมือเครื่องดนตรี ก่อสร้าง คอมพิวเตอร์ หรือวิชาชีพอย่างอื่น เป็นต้น จำนวน 3 ชั่วโมง เป็นการทำงานหนึ่งวัน

(ค) การทำงานบริการสังคม หรือบำเพ็ญสาธารณประโยชน์อื่นที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญหรืองานอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ เช่น งานทำความสะอาด หรือพัฒนาสถานที่สาธารณะ งานปลูกป่า หรือดูแลสวนป่า หรือสวนสาธารณะ งานจราจร เป็นต้น จำนวน 4 ชั่วโมงเป็นการทำงานหนึ่งวัน

ในกรณีที่มิเหตุอันสมควร ศาลอาจกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานให้ลดน้อยลงได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาการทำงานของผู้ต้องโทษปรับในแต่ละวัน ไม่ควรกำหนดให้เกินวันละ 6 ชั่วโมง การกำหนดระยะเวลา สถานที่ และประเภทของการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ ศาลควรพิจารณาด้วยว่าการทำงานนั้น ต้องไม่ก่อความเสียหายแก่สังคมหรือบุคคลอื่น และต้องไม่ก่อให้เกิดภาระเกินสมควรแก่ผู้ต้องโทษปรับ ทั้งนี้ให้พิจารณาจากวิถีชีวิต การดำรงชีพ การศึกษาเล่าเรียน ความรับผิดชอบต่อครอบครัว ภาระทางและความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน ความเป็นผู้ป่วยเจ็บหรือ

³ ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและการเปลี่ยนสถานที่กักขัง พ.ศ. 2546 ข้อ 3, ข้อ 7, ข้อ 8, ข้อ 11.

เป็นโรคติดต่อร้ายแรง การติดเชื้อเสียดหรือสุราเรื้อรัง ประวัติในการกระทำความผิดทางเพศ พฤติกรรมในทางก้าวร้าวรุนแรง ปัญหาทางอารมณ์ หรือความบกพร่องทางจิตของผู้ต้องโทษปรับด้วย

นอกจากนี้ เมื่อศาลได้สั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ ศาลอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องโทษปรับปฏิบัติเพื่อแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีกก็ได้ เช่น การให้เข้าร่วมโครงการฝึกอบรมทางศีลธรรมหรือฝึกวินัย หรือโครงการอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร การให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติได้อันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันอีก หรือการห้ามเสพสิ่งเสพติดทุกชนิด เป็นต้น

4.2 วิเคราะห์ปัญหาของการบังคับโทษปรับและการทำงานแทนค่าปรับในประเทศไทย

การทำงานแทนค่าปรับที่ใช้อยู่ในประเทศไทยก็คือ การทำงานบริการสังคมหรือการทำงานสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 30/1 ซึ่งการทำงานบริการสังคมในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นมาจากการนำเอาเงื่อนไขหนึ่งของการคุมความประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 มาปรับใช้ และได้รับการพัฒนาเรื่อยมาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งได้มีการนำมาเป็นแนวคิดในการกำหนดให้เป็นมาตรการแทนโทษปรับในเวลาต่อมา ด้วยจุดประสงค์เพื่อเป็นการชดเชยและเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและสังคม ทั้งยังเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดไปในตัว แต่อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้วการใช้วิธีการให้จำเลยทำงานแทนค่าปรับ โดยการทำงานบริการสังคมดังกล่าวในประเทศไทยอาจยังไม่เป็นกิจจะลักษณะ และยังไม่เต็มรูปแบบที่จะใช้อย่างโทษทางอาญาเหมือนในต่างประเทศ อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานชัดเจนในกฎหมายไทย เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับจำนวนชั่วโมงที่จะให้จำเลยทำงานบริการสังคม และหลักเกณฑ์ประกอบอื่นๆ ซึ่งวิเคราะห์ได้ดังนี้

4.2.1 ปัญหาของการบังคับโทษในประเทศไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์หลักกฎหมายที่ใช้บังคับโทษปรับของไทยนั้นสามารถวิเคราะห์ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษปรับในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการกักขังแทนค่าปรับ

หากวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ คือ การบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น การนำมาตรการเสริมหรือโทษทดแทนในการไม่ชำระค่าปรับโดยวิธีการกักขังแทนค่าปรับมาใช้นั้น เห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนเจตนารมณ์ของกฎหมาย การที่ศาลลงโทษปรับก็เพื่อพิจารณาบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่หากปรากฏว่าผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับ ไม่ว่าโดยเหตุแห่งความยากจนหรือ

เหตุประการอื่นใดก็ตามทำให้ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ อันเป็นการบังคับเอาแก่เสรีภาพ ซึ่งจัดว่าเป็นโทษที่หนักกว่า ในขณะที่ผู้กระทำความผิดที่มีความสามารถในการเสียค่าปรับย่อมมีทางเลือกให้กฎหมายบังคับเอาเท่ากับทรัพย์สินแทนการบังคับเอาแก่เสรีภาพ อาจจะเป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาคในผลของการกำหนดโทษระหว่างผู้กระทำความผิดที่ต่างฐานะกัน

ความมุ่งหมายของโทษปรับอีกประการหนึ่ง คือการหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้นแต่การบังคับเอาแก่เสรีภาพโดยกักขังไว้ในสถานที่ราชการโดยใช้หลักเช่นเดียวกับผู้ต้องขังทั่วไปในที่สุดผลของสภาพการรับโทษกักขังแทนค่าปรับอาจไม่แตกต่างจากการลงโทษจำคุก

ในปัจจุบันเกือบทุกประเทศยอมรับว่า การใช้มาตรการจำคุกแก่ผู้กระทำความผิดไม่บังเกิดผลดี เนื่องจากการเป็นทนายทนายกรรมมนุษย์แล้วยังเป็นภาระต่อรัฐในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังในระยะยาวอีกด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้องค์กรสหประชาชาติได้มีมติให้ประเทศสมาชิกลงไปปฏิบัติบนหลักการว่า

“การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดนั้นการใช้เรือนจำควรเป็นมาตรการสุดท้าย ซึ่งหมายถึงว่าให้ทุกประเทศพิจารณาทางลดจำนวนผู้ต้องขังลงให้มากที่สุด”

นอกจากนี้ การนำผู้กระทำความผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรมโดยการบังคับเอาแก่เสรีภาพโดยจำคุกหรือกักขังนั้น ทำให้เกิดการเรียนรู้การกระทำความผิดระหว่างกันได้ และจากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษาพบว่ายังมีผู้ต้องขังอีกจำนวนไม่น้อยต้องหวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งอธิบายได้โดยหลักการของทฤษฎีตราหน้า (Labeling Theory) ซึ่งมีหลักว่าบุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมานั้น มักถูกตราหน้าจากสังคมซึ่งไม่ยอมรับคนประเภทนี้กลับมาสู่สังคมใหม่ไม่ว่าจะเป็นการคบหาสมาคมหรือการประกอบอาชีพและอาจนำไปสู่การกระทำความผิดซ้ำได้อีกต่อไป

มีเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของการกักขังแทนค่าปรับ คือ การไม่สามารถนำมาบังคับใช้แก่นิติบุคคลได้ ทางปฏิบัติในการบังคับเอาแก่นิติบุคคลในกรณีไม่ชำระค่าปรับคือการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับ แต่การใช้มาตรการเสริมเช่นนี้ย่อมใช้ได้ภายในเงื่อนไขอันจำกัด ซึ่งเห็นได้ว่ามาตรการบังคับกรณีไม่ชำระค่าปรับในปัจจุบันยังมีไม่เพียงพอ ประเทศไทยควรมีมาตรการเสริมสำหรับโทษปรับให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่กว้างขึ้นและมีประสิทธิภาพกว่าในปัจจุบัน เช่น การคุมประพฤติรวมทั้งการผ่อนชำระค่าปรับ และการทำงานบริการสังคมและงานสาธารณประโยชน์ของนิติบุคคลด้วย เป็นต้น

2) ปัญหาการกำหนดอัตราโทษโดยไม่คำนึงความสามารถในการชำระค่าปรับ

การกำหนดจำนวนค่าปรับสูงไม่ได้ช่วยให้การกระทำความผิดฐานนั้นๆ หดไปหรือลดน้อยอย่างจริงจัง การวางโทษไม่ควรเป็นระบบที่รุนแรงเกินควร เพราะจะทำให้เป็นการทารุณต่อผู้ต้องโทษเกินไปและไม่ยุติธรรมจนผู้ต้องโทษไม่อาจชำระค่าปรับได้นั้น ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจของผู้ต้องโทษตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น บุคคลในครอบครัวย่อมได้รับผลกระทบด้วยผลของโทษปรับที่หนักเกินไป จึงอาจไม่ใช่เป็นการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดเท่านั้น การกำหนดจำนวนค่าปรับนี้ควรกำหนดให้จำนวนค่าปรับสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจของบุคคลผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ เพื่อตรงตามวัตถุประสงค์การลงโทษและการบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ปัญหาความไม่มีมาตรฐานในการกำหนดอัตราโทษปรับ

จากการศึกษาพบว่าอัตราโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่เริ่มใช้จนถึงปัจจุบันก็ยังมีได้เปลี่ยนแปลงแก้ไข คงใช้ในอัตราเดิมที่กำหนดโดยเป็นสัดส่วนกับโทษจำคุก นอกจากนี้ปัจจุบันโทษปรับตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจยอมให้ปรับโดยสัมพันธ์กับความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น เช่น ให้ปรับเป็นจำนวนเงินเท่านั้น ปรับเท่าราคาของทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งความผิด หรือให้ปรับเป็นวัน เดือน ปี จนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

ซึ่งเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับไม่ว่าจะบัญญัติในบทกฎหมายใดๆ ต่างต้องการให้มีผลกระทบกระเทือนทางเงินของผู้ต้องโทษปรับทั้งสิ้น แม้ยากที่จะสรุปได้ว่าจะนำหลักเกณฑ์ใดมาถือเป็นมาตรฐานในการวัดคุณค่ามาตรฐานของอัตราค่าปรับ แต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นบนหลักการของวัตถุประสงค์การลงโทษมากที่สุด คือการกำหนดอัตราค่าปรับโดยคำนวณจากอัตรารายได้ของผู้กระทำความผิด ซึ่งน่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุดในปัจจุบัน

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการทำงานแทนค่าปรับในประเทศไทย

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นคนดีน่าจะใช้ไม่ได้ผลกับการลงโทษปรับ ในบรรดาทฤษฎีทั้งหลายของการลงโทษ การลงโทษปรับเข้ากันได้ดีที่สุดกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) เพราะจะทำให้ผู้กระทำความผิดยับยั้งชั่งใจไม่กล้าทำผิดอีก โดยเฉพาะหากใช้ในสภาพเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดสถานภาพทางสังคม ดังนั้นการลงโทษปรับที่สอดคล้องเหมาะสมกับจุดอ่อนของผู้กระทำความผิดย่อมก่อให้เกิดผลในทางป้องปรามได้อย่างดีที่สุดและถ้าจะหยิบยกปัจจัยความแตกต่างระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด 2 คน มาเป็นตัวแปรแล้ว สมมติฐานที่ว่าผู้กระทำความผิดแต่ละคนมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน

คนยากจนอาจได้รับผลกระทบกระเทือนมากกว่าคนร่ำรวยในการลงโทษปรับเท่ากัน ในความผิดฐานเดียวกัน ในขณะที่คนร่ำรวยอาจไม่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการลงโทษ ซึ่งไม่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือสำนึกในการลงโทษ

จอร์จ รูสซ (Gorge Rusche) และออตโต เคิร์ชไฮเมอร์ (Otto Kirchheimer) นักอาชญาวิทยาได้ให้ความเห็นว่า “การลงโทษปรับเป็นวิธีการปฏิบัติที่มีประโยชน์สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจสังคมแบบอุตสาหกรรมและผู้มีรายได้อาจจะเสียค่าปรับได้ จะมีผลเสียแต่เฉพาะกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคนร่ำรวย และคนชั้นสูงเท่านั้น” ซึ่งอธิบายความหมายได้ว่าโทษปรับอาจไม่ส่งผลร้ายในการลงโทษในผู้กระทำความผิดบางประเภท เช่น คนร่ำรวยหรือบุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายค่าปรับ โดยไม่กระทบกระเทือนในผลของโทษแต่อย่างใด อาจนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคในการลงโทษระหว่างผู้ต้องโทษปรับ ที่มีฐานะต่างกัน เช่น เมื่อปรับคนยากจน 1,000 บาท จะดูเป็นโทษที่รุนแรงเมื่อเทียบกับปรับคนร่ำรวยในอัตราเดียวกัน

นับแต่ได้มีการนำมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยอาศัยการให้ทำงานแทนค่าปรับ โดยการทำงานบริการสังคมมาใช้ในประเทศไทย โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2533 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน จำนวนผู้ถูกคุมประพฤติที่ศาลมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมนับว่ายังมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ถูกคุมประพฤติทั้งหมด เงื่อนไขการทำงานบริการสังคมโดยผู้กระทำความผิดยังคงเป็นเรื่องใหม่ ถึงแม้จะได้มีระเบียบและแนวทางในการปฏิบัติของศาลที่ได้มีการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นแล้วก็ตาม และถึงแม้ว่ากฎหมายในปัจจุบันจะเปิดโอกาสให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขอทำงานแทนค่าปรับ โดยหักค่าปรับออกจากการทำงานแทนค่าปรับ ในอัตราวันละ 200 บาท ได้ก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าวก็ยังคงมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ข้อจำกัดด้านอัตราค่าปรับซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่ศาลสั่งลงโทษปรับไม่เกิน 80,000 บาท และจะต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับร้องขอต่อศาลเท่านั้นศาลจึงจะสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับสามารถทำงานแทนค่าปรับได้ ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดได้อย่างเต็มที่ คำสั่งให้ทำงานแทนค่าปรับจึงมิได้มีประสิทธิภาพในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้อย่างเช่นที่นานาอารยประเทศได้ใช้กัน และประการสำคัญคือการบังคับโทษปรับในประเทศไทยมิได้มุ่งถึงการลงโทษเพื่อการปรับปรุงแก้ไข (Rehabilitation) อันเป็นหลักการลงโทษที่นานาประเทศต่างยึดเป็นหลักสำคัญเท่าที่ควร และนอกจากนี้ผู้กระทำความผิดหลายรายก็ไม่ทราบว่า มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานแทนค่าปรับจึงไม่ได้ร้องขอเข้ามาเพื่อขอทำงานแทนค่าปรับ ตามมาตรา 30/1

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จากการศึกษายังพบว่าการทำงานแทนค่าปรับในประเทศไทยยังมีอุปสรรค และปัญหาในการดำเนินงานในโครงการที่ให้ผู้กระทำความผิดทำงานแทนค่าปรับก็คือ ความคิดของคนในสังคม (ที่ยังไม่ยอมรับผู้ที่กระทำความผิดเข้าสู่สังคมอย่างสนิทใจ) เป็นจำนวนมากที่ไม่ยอมรับ หรือไม่เห็นด้วย ขาดความไว้วางใจที่จะให้โอกาสผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมแทนการลงโทษกักขังแทนค่าปรับ ทั้งนี้ เพราะบุคคลเหล่านี้ยังคงมีความเชื่อและเห็นด้วยกับการลงโทษผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีเพื่อแก้แค้นตอบแทนการกระทำความผิด และเชยความเสียหายอย่างสาสมกับความผิดของตนเองที่ได้ก่อขึ้น ผู้เสียหายยังมีความโกรธแค้น และต้องการให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยชีวิตหรือทรัพย์สินจะเป็นการสาสมกว่าการทำงานบริการสังคมหรือบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ และมีบุคคลบางส่วนยังคงมีความเชื่อตามแนวความคิดที่ให้ผู้กระทำความผิดควรออกไปจากสังคมตามหลักการลงโทษเพื่อการป้องกัน โดยตั้งข้อรังเกียจไม่ปรารถนาจะให้ผู้กระทำความผิดมาใช้ชีวิตร่วมในสังคม โดยมีได้ค่านึงว่าเป็นผู้กระทำความผิดในคดีที่มีอัตราโทษเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

จากปัญหาของการทำงานแทนค่าปรับในประเทศไทยดังกล่าว จึงเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องพัฒนามาตรการให้ทำงานบริการสังคม หรือการให้ทำงานแทนค่าปรับ ตามมาตรา 30/1 ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการนำศักยภาพของมาตรการดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากกว่าที่ใช้อยู่ในประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน โดยการกำหนดให้มาตรการทำงานบริการสังคมเป็นโทษชนิดหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกำหนดให้มาตรการทำงานบริการสังคมเป็นโทษอุปกรณ์ของโทษปรับ หรือกำหนดให้มาตรการทำงานบริการสังคมเป็นโทษทดแทนหรือโทษเสริมโทษปรับ ตามมาตรา 29 แทนที่การกักขังแทนค่าปรับ เนื่องจากมาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้นนอกจากจะเป็นมาตรการที่มีผลเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดแล้วยังเป็นมาตรการการลงโทษที่มีผลในการยับยั้งและฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในความผิดที่ถูกลงโทษจำคุกระยะสั้นหรือโทษปรับและสอดคล้องกับหลักการลงโทษที่เหมาะสมเป็นรายบุคคล

4.3 วิเคราะห์และเปรียบเทียบการทำงานแทนค่าปรับในต่างประเทศกับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า อังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) นั้น ใช้ระบบในการกำหนดโทษปรับแบบระบบการปรับเป็นหน่วย (Units – Fine System) โดยผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะต้องจ่ายค่าปรับมากกว่าผู้ที่มีฐานะยากจนในความผิดอย่างเดียวกันและในระบบเดียวกัน ทำให้การปรับเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล ทั้งนี้ เป็นไปตามดุลพินิจของศาล โดยในการบังคับโทษปรับทางอาญาของอังกฤษนั้น ศาลจะคำนึงถึงความสามารถในการชำระค่าปรับเป็นสำคัญ ดังนั้น หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่อาจชำระค่าปรับได้ศาลจะ

พิจารณาถึงพฤติกรรมประกอบการพิจารณาความผิด รวมทั้งประวัติของผู้กระทำความผิด เพื่อพิจารณาว่าสมควรจะลงโทษจำคุกตามที่กำหนดโทษไว้หรือไม่ ซึ่งหากเห็นว่าสมควรบรรเทาโทษให้ ก็น่าหลีกเลี่ยงโดยการใช้มาตรการลงโทษทางสังคม (Community Penalties) แทน ซึ่งการใช้มาตรการ ลงโทษทางสังคมถือเป็นการสร้างจิตสำนึกให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมและต่อผู้อื่นในการทำงาน บริการสาธารณะ และยังเป็นการพัฒนาพฤติกรรมและจิตใจผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับคืนสู่ สังคมและยังช่วยให้สังคมปลอดภัยจากอาชญากรรมอีกทางหนึ่งด้วย

จึงเห็นได้ว่ากฎหมายอังกฤษเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการปรับและมีการเปลี่ยนแปลง มาตรการบังคับโทษปรับจากเดิมที่ให้จำคุกแทนค่าปรับเป็นการให้ทำงานบริการสังคม หรือทำงาน แทนค่าปรับ กล่าวคือ ศาลสามารถนำมาตราการบริการสังคมมาใช้แทนโทษปรับได้หากศาลเห็นว่า เหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดและเป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยไม่ต้องถามความยินยอมจาก ผู้กระทำความผิด ซึ่งทำให้ไม่ต้องถูกจำคุกแทนค่าปรับ ส่วนการกำหนดโทษปรับที่ไม่ใช่โทษปรับที่ กำหนดไว้เป็นระวางโทษปรับในความผิด summary ศาลมีอำนาจกำหนดโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะ ทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดประกอบ แต่ไม่ถึงขั้นปรับแบบ day fine ซึ่งใช้ในกฎหมายเยอรมัน

ส่วนสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่นเดียวกับอังกฤษ มีระบบการกำหนดโทษปรับเป็นระบบแบบตายตัว หรือ Fixed sum System ซึ่งศาลจะเป็น ผู้พิจารณากำหนดค่าปรับแบบพิคัดอัตรา โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ของผู้กระทำความผิดภายใต้ กฎหมายกำหนด เช่น รายได้ ความสามารถในการหารายได้ ภาระที่เกิดจากค่าปรับที่มีต่อจำเลยเป็นต้น ซึ่งระบบโทษปรับแบบตายตัวนี้มีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่ทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร อาทิเช่น การปรับในอัตราเดียวกันในความผิดเดียวกันอาจไม่ยุติธรรมสำหรับผู้กระทำ ความผิดซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับโทษปรับ หรือการลงโทษจำคุกแทนค่าปรับ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ จึงทำให้สหรัฐอเมริกาหันมาสนใจการบังคับโทษปรับแบบปรับตามวันและรายได้ (Day Fine) ซึ่งเป็นระบบที่นิยมใช้กันมากในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย

มาตรการทำงานบริการสังคมนั้นถือเป็นทางเลือกแทนการลงโทษปรับตามกฎหมายของ สหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติควบคุมอาชญากรรม (Comprehensive Crime Control Act 1984) การนำมาตรการทำงานบริการสังคมมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมต้องอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ เนื่องจากมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันคุ้มครองมิให้จำเลยถูกบังคับใช้แรงงาน โดยไม่สมัครใจ โดยศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขในการทำงานบริการสังคมให้เหมาะสมกับ ผู้กระทำความผิดแต่ละรายได้

ฉะนั้น ในคดีที่ศาลพิพากษาให้ชำระค่าปรับแล้วหากพิจารณาได้ว่าจำเลยอยู่ในฐานะที่จะชำระค่าปรับได้ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นเป็นการเหมาะสมศาลสามารถใช้มาตรการทำงานบริการสังคมเป็นทางเลือกในการชดเชยความเสียหายสำหรับผู้กระทำผิดที่ยากจน หรือผู้ที่มีฐานะร่ำรวยมาก จนกระทั่งการกำหนดให้ชดเชยค่าเสียหายด้วยเงินไม่มีผลทั้งในเชิงลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้ การทำงานบริการสังคมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐ อย่างไรก็ตามในสหรัฐอเมริกา มาตรการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์มิใช่เป็นเพียงมาตรการแทนโทษปรับแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นมาตรการบังคับซึ่งกำหนดเป็นโทษควบคู่ไปกับการลงโทษปรับ หรือทำงานบริการสังคมหรือลงโทษปรับอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย

ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) อันได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งฝรั่งเศสใช้ระบบการลงโทษปรับโดยพิจารณาจากรายได้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของผู้กระทำผิด โดยจะมีการนำรายได้ดังกล่าวมากำหนดในรูปแบบร้อยละ และนำรายได้มาแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพื่อนำส่วนหนึ่งมาใช้ในการชำระค่าปรับ ส่วนเยอรมนีมีการบังคับโทษปรับแบบระบบปรับตามวันและรายได้ ซึ่งระบบปรับตามวันและรายได้เป็นระบบการลงโทษปรับที่ไม่กำหนดแน่นอนตายตัว โดยอัตราค่าปรับจะกำหนดจากปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ ปริมาณเงินซึ่งจะแปรตามสภาพเศรษฐกิจของผู้ต้องโทษปรับ โดยคิดคำนวณจากรายได้ต่อวันของผู้ต้องโทษแต่ละรายและปริมาณวันปรับซึ่งกำหนดตามความหนักเบาของความผิดที่ได้กระทำ จากการศึกษาพบว่าการบังคับโทษปรับแบบระบบปรับตามวันและรายได้ นั้นมีความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการจำคุกระยะสั้น อันเนื่องมาจากการผิดนัดชำระค่าปรับซึ่งมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก โดยในเยอรมนีมีการลดการลงโทษจำคุกลงเป็นอย่างมากและหันมาใช้การลงโทษปรับแบบระบบปรับตามวันและรายได้แทน ซึ่งสัมฤทธิ์ผลจากการบังคับใช้โทษปรับแบบระบบปรับตามวันและรายได้ นั้น พบว่าผู้กระทำผิดที่ได้รับการลงโทษปรับจะหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำน้อยกว่าผู้กระทำผิดที่ได้รับการลงโทษจำคุก ซึ่งสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการป้องปรามอาชญากรรมได้

สำหรับการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับในฝรั่งเศสนั้น จะให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไข โดยจะมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาบังคับโทษในการพิจารณาถึงความเหมาะสมและเป็นผู้กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้บังคับมาตรการบริการสังคม ซึ่งการสั่งให้ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับในฝรั่งเศสยังคงต้องได้รับความยินยอมจากผู้กระทำผิดก่อน ทั้งนี้ผู้กระทำผิดสามารถปฏิเสธไม่ยอมรับมาตรการบริการสังคมได้

ส่วนเยอรมนีในรัฐบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา (EGStGB) มาตรา 293 ได้บัญญัติทางเลือกของการกักขังแทนค่าปรับไว้ว่าการบังคับคดีในส่วนของของการกักขังแทนค่าปรับสามารถแทนที่ได้ด้วยการทำงานบริการสังคม (การทำงานนอกที่คุมขัง) ได้ โดยผู้กระทำความผิดสามารถที่จะทำงานบริการสังคมเป็นเวลา 6 ชั่วโมง เพื่อทดแทนการที่จะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับหนึ่งวัน และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ทำงานบริการสังคมแล้ว การกักขังแทนค่าปรับก็เป็นอันระงับไป

จากการศึกษาเรื่องการบังคับโทษปรับของประเทศต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศต่างก็นำเอามาตรการการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ มาเป็นโทษทดแทนหรือใช้เป็นมาตรการเสริม หรือกำหนดให้เป็นโทษทางเลือก เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี เป็นต้น เพื่อให้ศาลนำมาใช้นอกเหนือจากโทษจำคุกหรือโทษปรับ ซึ่งมีผลให้ผู้กระทำความผิดได้รับการฟื้นฟู ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา และใช้เพื่อป้องกันสังคม โดยการให้ผู้กระทำความผิดทำงานแทนค่าปรับนั้น แต่ละประเทศก็มีรายละเอียดที่แตกต่างกันบ้างในเรื่องความยินยอมของผู้กระทำความผิด ระดับอายุของผู้กระทำความผิด เป็นต้น แต่ทุกประเทศต่างก็กำหนดให้การส่งหรือกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดทำงานแทนค่าปรับเป็นดุลพินิจของศาลโดยแท้จริง โดยศาลจะพิจารณาจากความเหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดและพิจารณาถึงประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ ทั้งนี้ อังกฤษเป็นประเทศแรกที้นำเอารูปแบบการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมมาใช้

ส่วนประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยนั้น ไทยใช้ระบบการกำหนดโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System) โดยให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าปรับ กล่าวคือศาลจะปรับได้ไม่ต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดและจะต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดโดยศาลจะต้องกำหนดอัตราค่าปรับให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดโดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด

สำหรับการให้ทำงานแทนค่าปรับในไทยนั้น แม้ประเทศไทยจะรับเอามาตรการให้ทำงานแทนค่าปรับมาใช้เช่นนานาอารยประเทศก็ตาม แต่การทำงานแทนค่าปรับของไทยจะเปิดโอกาสให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับเท่านั้นที่จะสามารถทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับได้ โดยต้องร้องขอต่อศาลเพื่อขอทำงานแทนค่าปรับ ซึ่งจะหักค่าปรับออกจากการทำงานแทนค่าปรับในอัตราวันละ 200 บาท โดยวิธีการดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ข้อจำกัดด้านอัตราค่าปรับซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่ศาลสั่งลงโทษปรับไม่เกิน 80,000 บาท และจะต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับซึ่งไม่มีเงินชำระค่าปรับร้องขอต่อศาลเท่านั้น ศาลจึงจะสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับสามารถทำงานแทนค่าปรับได้ อันจะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดได้อย่างเต็มที่ดังเช่นที่กฎหมายในต่างประเทศนำมาใช้ เนื่องจากในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ เยอรมนี เป็นต้น กฎหมายเปิดโอกาส

ให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับโดยพิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิด ความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด และพฤติการณ์ของผู้กระทำความผิด มาประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษ คำสั่งให้ทำงานแทนค่าปรับของไทยจึงยังไม่มีประสิทธิภาพ ในทางนำมาบังคับใช้เท่าที่ควร ยังไม่มีผลเป็นการยับยั้งและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้อย่างเต็ม ประสิทธิภาพดังเช่นที่นานาประเทศได้ใช้กัน และนอกจากนี้ผู้กระทำความผิดหลายรายก็ไม่ทราบ ว่ามีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับให้การทำงานแทนค่าปรับจึงไม่ได้ร้องขอเข้ามาเพื่อขอทำงานแทนค่าปรับ ตามมาตรา 30/1 ทำให้ต้องเสียสิทธิดังกล่าวไป

จากการศึกษาพบว่าการใช้มาตรการให้ทำงานแทนค่าปรับของไทยจะแตกต่างจากอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งประเทศเหล่านี้จะกำหนดให้มาตรการการทำงานบริการ สังคมหรือทำงานบริการสาธารณะเป็นโทษชนิดหนึ่ง โดยเปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจ พิจารณาสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานแทนค่าปรับได้เองโดยไม่ต้องมีการยื่นคำร้องขอเข้ามา และแม้ ผู้ต้องโทษปรับจะมีเงินชำระค่าปรับหากศาลเห็นว่าการลงโทษด้วยการให้ทำงานแทนค่าปรับนั้นเป็น การเหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดและสามารถแก้ไขปรับปรุงมิให้ผู้กระทำความผิดหวนกลับไป กระทำความผิดซ้ำอีก ศาลก็จะใช้มาตรการให้ทำงานแทนค่าปรับโดยการทำงานบริการสังคมหรือ ทำงานสาธารณประโยชน์แทนการลงโทษปรับ เช่น ในอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งต่างจาก การพิจารณาสั่งให้ทำงานแทนค่าปรับของไทย เนื่องจากมาตรการให้ทำงานบริการสังคมหรือ สาธารณประโยชน์แทนค่าปรับของไทย มิได้มีสภาพบังคับเป็นโทษทางอาญาหรือเป็นโทษอุปกรณ์ หรือโทษทดแทนหรือโทษเสริมแทนโทษปรับหรือโทษจำคุกกระยะสั้น เป็นแต่เพียงมาตรการ ที่นำมาใช้แทนการกักขังแทนค่าปรับในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับต่อศาลเท่านั้น

4.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับให้ทำงานแทนค่าปรับ

เหตุผลในการบัญญัติมาตรา 30/1 ก็เพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้กระทำความผิดซึ่งไม่มีเงิน ชำระค่าปรับทำงานแทนค่าปรับ เนื่องจากในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญามีหลักการสำคัญ ประการหนึ่งคือ เพื่อแก้ไขให้ผู้ผู้นั้นสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดี ดังนั้น โทษที่ผู้กระทำความผิด ควรจะได้รับจึงต้องมีความเหมาะสมกับสภาพความผิด อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในปัจจุบันมีผู้ได้รับ โทษปรับต้องถูกกักขังแทนค่าปรับเป็นจำนวนมากขึ้น ซึ่งผู้รับโทษนั้น ๆ ต้องสูญเสียอิสรภาพ โดยไม่สมควร ทำให้บุคคลในครอบครัวต้องเดือดร้อนและรัฐต้องรับภาระในการดูแลเพิ่มมากขึ้น จึงเห็นเป็นการสมควรปรับเปลี่ยนมาตรการลงโทษเสียใหม่ โดยกำหนดมาตรการให้ผู้ต้องโทษปรับ ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้อีกทางหนึ่ง และในกรณีที่อาจ

ต้องถูกกักขังอยู่นั้นบุคคลดังกล่าวสมควรได้รับความคุ้มครองมิให้ต้องถูกเปลี่ยนโทษจากกักขังเป็นจำคุก อันเป็นโทษที่หนักยิ่งกว่า รวมทั้งมิให้ต้องถูกคุมขังร่วมกับผู้ต้องหาในคดีอาญาที่มีอัตราโทษสูง”⁴

จากเหตุผลดังกล่าวตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับอาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอทำงานแทนค่าปรับได้ โดยมาตรการให้ทำงานแทนค่าปรับนี้ เป็นมาตรการการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในความผิดเล็กน้อยหรือความผิดลหุโทษที่มีประโยชน์ต่อสังคมและต่อตัวผู้กระทำความผิดมากกว่าการปรับหรือการกักขังแทนค่าปรับ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่การทำงานแทนค่าปรับนี้ใช้แก้ปัญหาได้เฉพาะผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับเท่านั้น แต่กับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี การให้ทำงานแทนค่าปรับไม่อาจนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาค และสะท้อนให้เห็นว่าระบบการลงโทษของประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพ มิได้มุ่งถึงการลงโทษเพื่อการปรับปรุงแก้ไข (Rehabilitation) ผู้กระทำความผิดเพื่อให้กลับเข้าสู่สังคมได้อย่างแท้จริง

ฉะนั้น เพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมต่อตัวผู้กระทำความผิด ตามหลักการลงโทษให้เหมาะสมกับตัวบุคคล (Individualization) และเน้นถึงการยับยั้งการกระทำความผิดและมุ่งแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่มีโทษปรับหรือโทษจำคุกกระยะสั้น จึงเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องพัฒนามาตรการให้ทำงานบริการสังคม หรือการให้ทำงานแทนค่าปรับ ให้มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งขึ้น โดยการนำศักยภาพของมาตรการดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากกว่าที่ใช้อยู่ในประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน โดยการกำหนดให้ทำงานบริการสังคมมีผลบังคับเป็นโทษชนิดหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกำหนดให้มาตรการทำงานบริการสังคมเป็นโทษอุปกรณ์ หรือโทษทดแทนหรือโทษเสริมโทษปรับ ตามมาตรา 29 แทนที่การกักขังแทนค่าปรับ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวคือ ในการพิจารณากำหนดโทษปรับของศาลนอกจากศาลจะพิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดแล้ว ศาลยังต้องพิจารณาถึงความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด และพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดว่าการลงโทษนั้นๆ สามารถแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคมอันเป็นการคืนคนดีให้แก่สังคมได้หรือไม่ โดยแยกเป็นหัวข้อเพื่อการศึกษาดังนี้

⁴ คณิต ณ นคร. (2553). *ประมวลกฎหมายอาญา : หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ*. หน้า 207-208.

4.4.1 แนวคิดในการกำหนดให้การทำงานเป็นโทษทางอาญา

เนื่องจาก “โทษ” เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาเพื่อใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด โทษจึงหมายถึง การกระทำที่เป็นผลร้ายหรือก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับโทษ โดยโทษจะมีลักษณะรุนแรงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำความผิดว่ามีความร้ายแรงและเกิดความเสียหายต่อผู้เสียหายหรือต่อรัฐมากน้อยเพียงใด ซึ่งตามกฎหมายไทยมีการกำหนดเรื่องโทษทางอาญาไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 อันได้แก่ โทษประหารชีวิต โทษจำคุก โทษกักขัง โทษปรับและโทษริบทรัพย์สิน ซึ่งมีทั้งหมด 5 ประเภท โดยแบ่งประเภทโทษที่บังคับเอากับชีวิตคือ โทษประหารชีวิต โทษที่บังคับเอากับเสรีภาพ คือ โทษจำคุก และโทษกักขัง และสุดท้ายโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สิน คือ โทษปรับและโทษริบทรัพย์สิน วิธีการอื่นที่กำหนดคนนอกเหนือไปจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 18 นั้น จึงมิใช่โทษทางอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนการให้ทำงานบริการสังคมตามประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30/1 และมาตรา 56 นั้น เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งอันมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในความผิดที่มีโทษจำคุกกระยะสั้นหรือในความผิดที่ศาลสั่งลงโทษปรับและผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับ เท่านั้น

ดังนั้น จึงมีแนวคิดว่าหากมีการกำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาอีกประเภทหนึ่งที่สามารถใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดได้จะก่อให้เกิดผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาคอขวดของมาตรา 30/1 และมาตรา 56 ทั้งยังเป็นการเพิ่มทางเลือกให้ศาลในการใช้ดุลพินิจเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิดและตัวผู้กระทำความผิดนั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องติดกับเงื่อนไขของจำนวนเงินซึ่งต้องโทษปรับ หรือเงื่อนไขของการคุมประพฤติแต่อย่างใด และยังช่วยแก้ปัญหาเรื่องคนล้นคุกที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้เนื่องจากการทำงานบริการสังคมเป็นการลงโทษที่มุ่งเน้นแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยไม่ส่งตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำแต่ยังคงปล่อยให้ผู้กระทำความผิดใช้ชีวิตอยู่ในสังคมที่เคยอยู่อาศัย จึงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ถูกตราหน้าว่าเป็นคนคุก ทั้งนี้การทำงานบริการสังคมยังทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกเจ็บปวดและเห็นถึงคุณค่าของตนเองจึงมีความเป็นไปได้สูงที่ผู้กระทำความผิดจะไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก

ดังนั้น หากกำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาเพิ่มขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 เมื่อมีการจัดเรียงลำดับชั้นของโทษตามความเป็นผลร้ายต่อตัวผู้กระทำความผิด การทำงานบริการสังคมจึงควรเป็นโทษทางอาญาที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าโทษจำคุก โทษกักขังและโทษปรับ เนื่องจากการทำงานบริการสังคมส่งผลต่อเวลาว่างของผู้กระทำความผิด จึงมีลักษณะที่เบากว่าโทษทั้งสามประการข้างต้น แนวคิดในการ

กำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่งนั้นจะช่วยลดข้อจำกัดของการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งมีโทษจำคุกกระชั้นสั้นหรือโทษปรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้กว้างและเหมาะสมกับความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำลงไปมากกว่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

4.4.2 แนวคิดในการกำหนดให้การทำงานเป็นโทษอุปกรณ์ของโทษปรับ

แนวคิดในการกำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษอุปกรณ์ของโทษปรับนี้ กล่าวคือ นอกจากศาลจะใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษปรับผู้กระทำความผิดแล้ว ในคดีเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งศาลเห็นว่าเป็นการสมควรและเป็นการเหมาะสมในการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมเพื่อแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมหรือความประพฤติของผู้กระทำความผิด ศาลยังสามารถใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมควบคู่ไปกับการสั่งลงโทษปรับได้ โดยถือว่ามิโทษปรับเป็นโทษประธาน และโทษให้ทำงานบริการสังคมนั้นเป็นโทษอุปกรณ์ โดยในการกำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษอุปกรณ์ของโทษปรับนี้ จะช่วยให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเลือกใช้โทษในการลงต่อผู้กระทำความผิดได้กว้างขึ้นและเหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดมากกว่าการสั่งลงโทษปรับแต่เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเลือกกว่าในการกระทำความผิดในรายนั้นๆ ศาลจะพิจารณากำหนดโทษโดยลงเพียงโทษปรับ ประการเดียวหรือลงทั้งโทษปรับและโทษให้ทำงานบริการสังคมด้วย โดยเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงตัวผู้กระทำความผิดและพฤตินิสัยของผู้กระทำความผิดว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีความสามารถในการชำระค่าปรับได้หรือไม่ มีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไร อายุ เพศ การศึกษา พฤติกรรม และประวัติของตัวผู้กระทำความผิดมาประกอบในการพิจารณากำหนดโทษที่จะลงกับผู้กระทำความผิดอันจะทำให้การลงโทษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษมากขึ้น คือ นอกจากการลงโทษจะเป็นการทดแทนความผิดและข่มขู่ยับยั้งให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดแล้วการลงโทษยังเป็นการแก้ไขฟื้นฟูตัวผู้กระทำความผิดอีกด้วย เนื่องจากในคดีเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งศาลสั่งลงโทษปรับนั้นมิได้มีวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่เป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมแต่อย่างใด ในที่สุดแล้วเมื่อมีการชำระค่าปรับหรือพ้นจากโทษกักขังแทนค่าปรับบุคคลดังกล่าวก็ต้องกลับเข้ามาใช้ชีวิตในสังคมเช่นเดิม จึงเห็นว่าจะเป็นการดีกว่าหากเน้นถึงระบบของการลงโทษที่มุ่งแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดดังกล่าวด้วย เพื่อประโยชน์ต่อตัวผู้กระทำความผิดและบุคคลทุกคนที่อยู่ร่วมกันในสังคม

ดังนั้น แนวคิดในการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาโดยกำหนดให้การลงโทษให้ทำงานบริการสังคมเป็นอุปกรณ์ของโทษปรับ แทนการลงโทษกักขังแทนค่าปรับในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับอันเป็นการลงโทษที่มุ่งต่อเสรีภาพของผู้กระทำความผิด จึงมีประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยมากกว่าระบบซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในการลงโทษปรับตามมาตรา 29 นั้น นอกจากศาลจะพิจารณาแต่เฉพาะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ซึ่งหากผู้กระทำความผิดไม่มีเงินมาชำระค่าปรับศาลก็จะพิจารณากักขังแทนค่าปรับและกระบวนการให้ทำงานแทนค่าปรับก็จะเกิดขึ้นภายหลังโดยการร้องขอของผู้กระทำความผิดภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตรา 30/1 อันมีข้อจำกัดมากมายนั้น การแก้ไขกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งลงโทษโดยพิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิดและพิจารณาถึงความสามารถในการชำระค่าปรับและพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดมากำหนดโทษที่จะลงต่อผู้กระทำความผิดจึงเป็นการลงโทษที่เหมาะสมต่อตัวผู้กระทำความผิดมากกว่า ทั้งยังสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษในความผิดเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งมีโทษจำคุกระยะสั้น ที่นานาประเทศใช้กันด้วย ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ในการกำหนดโทษปรับซึ่งจะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น นอกจากศาลจะพิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิดแล้วศาลยังต้องพิจารณาถึงความสามารถในการชำระของผู้กระทำความผิดด้วยและถึงแม้ว่าผู้กระทำความผิดจะมีฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งมีเงินชำระค่าปรับ หากศาลพิจารณาเห็นว่า การลงโทษปรับแต่เพียงอย่างเดียวจะไม่ส่งผลต่อผู้กระทำความผิดทำให้รู้สึกเข็ดหลาบศาลก็จะลงโทษด้วยการสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมเพิ่มอีกสถานหนึ่งด้วย

4.4.3 แนวคิดในการกำหนดให้การทำงานเป็นโทษทดแทนหรือมาตรการเสริมโทษปรับ

โทษทดแทนหรือมาตรการเสริม (Substitute Punishment) ของการชำระค่าปรับ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 คือ การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันกรณีที่ศาลสั่งลงโทษปรับบุคคลธรรมดา หากผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินมาชำระค่าปรับศาลก็จะใช้โทษทดแทนหรือมาตรการเสริมโทษปรับโดยการลงโทษกักขังผู้กระทำความผิดแทนค่าปรับทันที ซึ่งจะเห็นได้ว่าโทษกักขังแทนค่าปรับนี้วัตถุประสงค์ของการลงโทษกักขัง คือ การบังคับเอาภัยเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ส่วนการลงโทษปรับนั้นวัตถุประสงค์ของการลงโทษ คือ การบังคับเอาภัยทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ซึ่งเห็นได้ว่าการสั่งลงโทษกักขังนั้นรุนแรงกว่าการสั่งลงโทษปรับ ดังนั้น การใช้โทษทดแทนหรือมาตรการเสริมโทษแทนโทษปรับด้วยการกักขังแทนค่าปรับจึงเป็นการใช้โทษแทนที่ไม่ยุติธรรมและไม่เหมาะสมต่อการนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดซึ่งต้องโทษปรับ

จากปัญหาดังกล่าวนี้นำให้เกิดแนวความคิดในการในการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษทดแทนหรือมาตรการเสริม (Substitute Punishment) โทษปรับ เนื่องจากมาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้นมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษ คือการบังคับ เอากับเวลาว่างของผู้กระทำความผิด อันอยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าการลงโทษปรับซึ่งมีวัตถุประสงค์ ของการลงโทษเพื่อบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด อีกทั้ง การให้ทำงานบริการสังคมนั้น ยังมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดเห็นถึงคุณค่าของตนเอง ให้ความเคารพต่อสังคมหลายจำไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำ ทั้งยังเป็นการลงโทษที่ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณรายจ่ายของรัฐอย่างเช่นการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งรัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังและยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดหาสถานที่กักขัง ทั้งยังทำให้ผู้กระทำความผิดมีมลทินติดตัวว่าเป็นคนคุก จากคุณสมบัติประโยชน์ของการให้ทำงานบริการ สังคมดังกล่าวมานั้น จึงเกิดแนวความคิดว่าการนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมาเป็นโทษทดแทน หรือมาตรการเสริมโทษปรับแทนการกักขังแทนค่าปรับน่าจะเกิดประโยชน์กว่าการสั่งลงโทษปรับ แล้วเมื่อผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับแล้วจึงมีคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับหรือเมื่อผู้ต้องโทษ ปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับแล้วจึงยื่นคำร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทน ค่าปรับ ตามมาตร 30/1 เนื่องจากการขอทำงานแทนค่าปรับตามมาตรา 30/1 นั้น เป็นเพียงมาตรการที่ นำมาใช้แทนการกักขังแทนค่าปรับเท่านั้น โดยมีข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ ศาลจะหยิบยก มาตรการดังกล่าวเพื่อสั่งให้ผู้กระทำความผิดแทนค่าปรับโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอมาในชั้นศาล ไม่ได้ และกรณีที่จะขอทำงานแทนค่าปรับได้นั้นต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระ ค่าปรับและจำนวนเงินค่าปรับต้องไม่เกิน 80,000 บาท เท่านั้น จึงเห็นได้ว่าตามกฎหมายไทยนั้น มิได้มีการนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดดังเช่นที่ นานาประเทศใช้บังคับกันอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้โทษเกิดประสิทธิภาพและ การลงโทษเหมาะสมต่อตัวผู้กระทำความผิดและเป็นประโยชน์สังคมเนื่องจากการลงโทษในการกระทำ ความผิดเล็กๆ น้อยๆ นั้น มิได้เป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม และเพื่อให้การลงโทษมุ่งถึง วัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดอันตรงกับหลักอาชญาวิทยาในปัจจุบัน จึงเกิด แนวความคิดในการกำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษทดแทนหรือมาตรการเสริม (Substitute Punishment) โทษปรับ โดยให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเลือกการกำหนดโทษให้เหมาะกับ ผู้กระทำความผิดโดยพิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิด ความสามารถในการชำระค่าปรับ และพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด แล้วพิจารณากำหนดโทษที่จะลงกับผู้กระทำความผิดว่าในการ กระทำความผิดนั้นๆ ผู้กระทำความผิดสมควรรับโทษโดยเสริมโทษให้ทำงานบริการสังคมไปด้วย หรือรับเพียงโทษปรับหรือลงโทษทดแทนโดยการให้ทำงานบริการสังคมอย่างเดียวอย่างหนึ่ง