

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ : ศึกษากรณีความผิดลหุโทษ¹

ปริญญา เชิดชู²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับกรณีความผิดลหุโทษ โทษปรับเป็นวิธีการลงโทษทางอาญาวิธีหนึ่งที่ศาลในนานาอารยประเทศใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด โดยการบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การลงโทษปรับนี้มักใช้สำหรับคดีความผิดอาญาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมมากนัก กล่าวคือความผิดอาญาเล็กน้อยที่จำเลยไม่สมควรได้รับโทษ ถึงขั้นจำคุก หรือสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลซึ่งไม่สามารถจะนำการลงโทษโดยวิธีการประหารชีวิต จำคุก หรือกักขังมาใช้บังคับได้ การลงโทษปรับนั้นย่อมก่อให้เกิดผลดีกว่าการลงโทษจำคุกในระยะสั้น เนื่องด้วยการลงโทษปรับนั้นเป็นวิธีการลงโทษที่สะดวกสบาย เสียค่าใช้จ่ายน้อย ทำให้เกิดรายได้เข้ารัฐ ซึ่งต่างจากโทษจำคุกที่ไม่เพียงแต่ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูนักโทษแล้ว การจำคุกยังได้สร้างมลทินให้กับผู้ที่ต้องจำคุกขึ้นมา ซึ่งมลทินนี้เองเป็นสิ่งที่ทำให้เขาถูกสังคมรอบข้างประณาม เมื่อพ้นจากคุกมาแล้วบุคคลเหล่านี้มักจะไม่สามารถหางานทำได้ ทำให้พวกเขาตกเป็นภาระของสังคม ทำให้พวกเขากลับคืนเข้าสู่สังคมลำบาก ด้วยเหตุนี้การพัฒนากระบวนการกำหนดโทษปรับให้ก้าวหน้าไปตามยุคสมัยเพื่อให้โทษปรับมีส่วนช่วยในการยับยั้งการกระทำความผิดควบคู่ไปกับโทษอื่นๆ ได้นั้นจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง

ระบบการกำหนดโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยนั้น จะเป็นการกำหนดโทษปรับแบบตายตัว (Fixed-Sum หรือ Ordinary Fine) กล่าวคืออาชญาเฉพาะอัตราโทษปรับขั้นสูง หรือระบุทั้งอัตราโทษปรับขั้นต่ำสุดและขั้นสูงสุด ซึ่งการกำหนดอัตราโทษปรับดังกล่าวนี้ล้วนเป็นการกำหนดอัตราโทษปรับที่แน่นอนตายตัว โดยเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดอัตราโทษปรับ ซึ่งในส่วนนี้ยังคงมีปัญหาในการขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดอัตราโทษปรับให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละราย กล่าวคือมิได้มีการคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดเท่าที่ควร ซึ่งให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าปรับ โดยศาล จะพิจารณากำหนดค่าปรับจากความร้ายแรงของการกระทำความผิด ซึ่งระบบการลงโทษปรับของไทยในปัจจุบันมิได้ทำให้การลงโทษเป็นไปโดยเท่าเทียม เนื่องจากโทษปรับที่กำหนดแบบตายตัวที่ไทยใช้อยู่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการลงโทษ กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดที่มี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ : ศึกษากรณีความผิดลหุโทษ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือรองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณ และรองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ก้องเบญจกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถชำระค่าปรับได้จะไม่ได้รับผลกระทบจากการลงโทษหนักเท่าผู้ที่ฐานะยากจน ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อการบังคับโทษปรับและมีแนวโน้มกระทำความผิดซ้ำในอนาคต ต่างกับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจน หากไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ก็จะได้รับผลกระทบจากการลงโทษปรับอย่างรุนแรง เนื่องจากหากไม่มีเงินชำระค่าปรับก็จะถูกศาลบังคับใช้ค่าปรับโดยวิธีการ ยึดทรัพย์สินมาชำระค่าปรับหรือไม่ก็ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งในปัจจุบันการบังคับคดีในเรื่องการบังคับโทษปรับหากศาลมีคำพิพากษาแล้วผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับศาลก็จะสั่งลงโทษกักขังแทนค่าปรับทันที

ปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทยมีมายาวนาน ความร่ำรวยหรือความยากจนย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลไม่เท่าเทียมกัน ไม่เว้นแม้ในกระบวนการยุติธรรม ในความผิดในลักษณะคดีที่เท่าเทียมกัน คนจนกลับเป็นผู้ที่ได้รับผลของการกระทำที่รุนแรงกว่า เพราะจำนวนค่าปรับสำหรับการกระทำความผิดอย่างเดียวกันมีจำนวนเท่ากันก็ตาม แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบ ถึงผลของการปรับระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับผู้มีฐานะยากจนจะได้รับผลกระทบมากกว่า ซึ่งไม่ต่างจากการถูกลงโทษที่รุนแรงกว่า หากไม่มีเงินชำระค่าปรับ ผลที่ตามมาคือการต้องโทษกักขังแทน และผลของคดีก็ไม่ได้กระทบแต่ตัวผู้กระทำความผิดแต่เพียงผู้เดียว แต่อาจจะกระทบถึงบุคคลในครอบครัวด้วยเช่นกัน การกำหนดบทลงโทษที่ไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ของผู้ต้องโทษปรับนั้นก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาพความเป็นอยู่ ย่อมส่งกระทบโดยตรงต่อประเทศชาติโดยรวม

ต่อมาได้มีแนวความคิดที่จะนำวิธีการทำงานบริการสังคมมาใช้เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งให้กับผู้กระทำความผิดที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษปรับ แต่ไม่มีเงินเสียค่าปรับ ทั้งนี้เนื่องจากโทษปรับมุ่งหมายที่จะลงโทษทางเศรษฐกิจแก่ผู้กระทำความผิด แต่กรณีผู้กระทำความผิดมีฐานะยากจนไม่มีเงินเสียค่าปรับ กฎหมายได้กำหนดให้กักขังผู้กระทำความผิดแทน ซึ่งโทษกักขังเป็นโทษที่รุนแรงกว่าโทษปรับ นอกจากจากนี้การที่กฎหมายกำหนดโทษปรับไว้ตามลักษณะฐานความผิด แม้จะดูเหมือนเป็นธรรม เพราะจำนวนเงินที่ศาลปรับสำหรับการกระทำความผิดอย่างเดียวกันมีจำนวนเท่ากันก็ตาม แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบถึงผลของการปรับระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับผู้มีฐานะยากจนแล้ว ผู้มีฐานะยากจนย่อมถูกกระทบมากกว่าซึ่งไม่ต่างจากการถูกลงโทษที่หนักกว่าเพราะฐานะทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับดังกล่าวมาใช้ จึงเป็นประโยชน์กับสังคมมากกว่า แต่ยังมีประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับประเภทของบุคคลที่จะทำงานบริการสังคม ผู้กระทำความผิดที่สามารถได้รับการแก้ไขฟื้นฟูโดยการให้ทำงานบริการสังคมตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย ได้แก่ บุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการทำงานบริการสังคมแทนการชำระค่าปรับ หรือทำงานบริการสังคมในฐานะที่เป็นเงื่อนไขในการคุมประพฤติกรณีศาลสั่งให้รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ แต่จากสภาพเศรษฐกิจและสังคมใน

ปัจจุบันส่งผลให้ความผิดที่ได้กระทำขึ้นส่วนมากกระทำโดยนิติบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดทางเศรษฐกิจอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมส่วนรวมเป็นอย่างมาก

2. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่รับผิดชอบดูแลงานบริการสังคม บุคลากรและองค์กรที่จะรับผิดชอบการดำเนินงานบริการสังคมถือเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากในทางปฏิบัติเมื่อศาลจะมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมศาลจะสั่งให้เจ้าพนักงานคุมประพฤติสืบเสาะลักษณะหรือพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่าสมควรให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมหรือไม่ ต่อมาเมื่อศาลสั่งอนุญาตให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมแล้วหน่วยงานหลักที่ต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีการทำงานบริการสังคมก็คือกรมคุมประพฤติอีก นอกจากนี้ที่ดังกล่าวเจ้าพนักงานคุมประเวดียังต้องคอยติดตามดูแลการดำเนินงานบริการสังคมดังกล่าวและทำการรายงานให้ศาลทราบ จะเห็นได้ว่าภารกิจของงานคุมประพฤติต้องควบคุมดูแลผู้ทำงานบริการสังคมทุกระยะประกอบกับศาลเริ่มบังคับใช้มาตรการทำงานบริการสังคมมากขึ้นทำให้บุคลากรของหน่วยงานที่มีอยู่ไม่เพียงพอกับจำนวนงาน จึงควรมีการตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานบริการสังคมโดยตรง

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับที่ให้อำนาจศาลเท่านั้น บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยในปัจจุบันกำหนดให้ศาลเท่านั้นที่สามารถสั่งให้ใช้มาตรการทำงานบริการสังคมได้ เนื่องจากการนำมาตราการบริการสังคมมาใช้นอกจากจะเกิดผลดีต่อผู้กระทำความผิดให้มีความรับผิดชอบจำคุกหรือกักขัง การใช้มาตรการดังกล่าวยังก่อให้เกิดผลดีต่อสังคมส่วนรวมทั้งจากผลงานที่ผู้ต้องโทษกระทำรวมทั้งความรู้สึกที่ดีของคนในสังคมต่อผู้กระทำความผิด อันถือเป็นการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับตนเป็นคนดีของสังคม ดังนั้นจึงสมควรนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ร่วมกับการใช้อำนาจเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ต้องถูกเปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหลักการเกี่ยวกับอำนาจการเปรียบเทียบปรับ เป็นการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาคดีเล็กๆ น้อยๆ ออกจากการพิจารณาขององค์กรตุลาการเพื่อเป็นการลดภาระและงบประมาณในการพิจารณาคดีของศาล

จากการศึกษาค้นคว้าการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับกรณีความผิดละเมิด ผู้ศึกษาพบว่าไม่มีข้อเสนอแนะดังนี้คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับประเภทของบุคคลที่จะทำงานบริการสังคม

เห็นควรมีกฎหมายให้ผู้ต้องโทษปรับที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ศาลจะมีคำสั่งหรือกำหนดให้ผู้แทนนิติบุคคลผู้กระทำการแทนนิติบุคคล ในฐานะความผิดละเมิดที่ศาลได้พิพากษาลงโทษแล้วนั้นต้องทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ด้วย นอกเหนือจากการชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาล

2. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่รับผิดชอบดูแลงานบริการสังคม

นอกจากปัจจัยในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะทำงานแล้ว สิ่งที่ควรพิจารณาอีกด้านคือ องค์กรที่จะควบคุมการดำเนินการบริการสังคม โดยในปัจจุบันหน่วยงานที่ดูแลงานด้านบริการสังคมของประเทศไทย

ได้แก่ กรมคุมประพฤติเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งเห็นว่าทรัพยากรด้านบุคคลของกรมคุมประพฤติไม่เพียงพอ กับการกิจของกรม สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรที่รับดูแลผู้ทำงานบริการสังคม โดยควร ก่อตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลงานบริการสังคมโดยเฉพาะ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของศาลถึงความเหมาะสมที่จะให้ผู้กระทำความผิด หุ โทษนั้นทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์นั้น ศาลจะมีคำสั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการ สืบเสาะและพินิจเกี่ยวกับประวัติกับพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเสียก่อนและทำรายงานรวมถึงความเห็น เสนอต่อศาล เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาในการมีคำสั่งให้ที่ผู้กระทำความผิดนั้นทำงานบริการ สังคมหรือสาธารณประโยชน์ต่อไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับให้อำนาจศาล

เห็นควรนำมาตรการทำงานบริการสังคมแทนการชำระค่าปรับมาใช้ร่วมกับการให้อำนาจ เปรียบเทียบปรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ที่ต้องถูกเปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งหลักการเกี่ยวกับอำนาจการเปรียบเทียบปรับ เป็น การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาคดีเล็กๆ น้อยๆ นอกจากการพิจารณาขององค์กรตุลาการ เพื่อเป็นการลดภาระและงบประมาณในการพิจารณาคดีของศาลภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย