

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ แทนค่าปรับในประเทศไทย¹

ปิยวรรณ พันช่วงค์²

การกำหนดโทษปรับในประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาตั้งแต่จะเห็นได้จากมีธรรมเนียมให้ผู้พิพากษาเอาค่าปรับเป็นเงินเดือนหรือค่าตอบแทนการทำงาน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้นำมาบรรจุไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 กำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจของศาล โดยหากผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับให้ศาลมีอำนาจยึดทรัพย์สินหรือสั่งให้จำคุกแทนค่าปรับได้ ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญาหลายครั้งจนกระทั่งมีประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 โดยในส่วนของการจำคุกแทนค่าปรับนั้น ได้มีการแก้ไขเป็นการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งในทางปฏิบัติของศาลการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าปรับศาลจะกำหนดโทษปรับโดยพิจารณาจากความร้ายแรงของการกระทำความผิด ทำให้การบังคับใช้โทษปรับเกิดความไม่เสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลโดยการบังคับโทษปรับจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีฐานะยากจนรุนแรงกว่าผู้ที่มีฐานะร่ำรวยเพราะหากไม่มีเงินชำระค่าปรับ ในทางปฏิบัติศาลจะมีคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับซึ่งยังคงปฏิบัติทำนองเดียวกันกับการจำคุกแทนค่าปรับ ศาลจะสั่งกักขังผู้กระทำความผิดทันทีในกรณีที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับและยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติสืบต่อเรื่อยมา โดยมีได้บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดก่อนซึ่งวิธีกักขังแทนค่าปรับนี้เป็นการลงโทษที่ผิดเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับที่มุ่งประสงค์จะบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดโดยตรง

ในปัจจุบันพบว่าโทษปรับเป็นโทษที่ศาลนำมาใช้บังคับมากที่สุด และยังเป็นโทษที่นำไปใช้กับโทษจำคุกในความผิดทุกประเภท ทั้งนี้ เพราะการลงโทษปรับเป็นวิธีการลงโทษ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับของประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์รัล เล็งวิทยา และรองศาสตราจารย์จุฑพร วงศ์ทองวรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดเชียงใหม่) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ที่สะดวกรัฐเสียค่าใช้จ่ายน้อย และไม่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้กระทำความผิด อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดผลร้ายเหมือนการลงโทษจำคุกและกักขัง เนื่องจากโทษจำคุกและกักขังนั้นกระทบต่อเสรีภาพ ทำให้ผู้ต้องโทษถูกสังคมเกลียดชังหรือถูกประณาม แต่เนื่องจากโทษปรับตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อการข่มขู่ หรือยับยั้ง (Deterrence) เพียงประการเดียว โทษปรับจึงไม่อาจจะตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

ระบบการลงโทษปรับของประเทศไทยในปัจจุบันใช้ระบบการกำหนดโทษปรับแบบตายตัว (Fixe Sum System) ซึ่งให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าปรับ โดยศาลจะพิจารณาคำหนดค่าปรับจากความร้ายแรงของการกระทำความผิด ซึ่งระบบการลงโทษปรับของประเทศไทยในปัจจุบันมิได้ทำให้การลงโทษเป็นไปโดยเท่าเทียม เนื่องจากโทษปรับที่กำหนดแบบตายตัวที่ประเทศไทยใช้อยู่่นั้นทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการลงโทษ กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะร่ำรวยซึ่งสามารถชำระค่าปรับได้จะไม่ได้รับผลกระทบจากการลงโทษปรับเท่าผู้ที่มิมีฐานะยากจน ทำให้ผู้กระทำความผิดฐานะร่ำรวยไม่เกรงกลัวต่อการบังคับโทษปรับและมีแนวโน้มที่จะหลบหนีมากระทำความผิดซ้ำในอนาคตต่างกับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจน หากไม่สามารถชำระค่าปรับได้ก็จะได้รับผลกระทบจากการลงโทษปรับอย่างรุนแรง เนื่องจากหากไม่มีเงินชำระค่าปรับก็จะถูกศาลบังคับให้ชำระค่าปรับโดยวิธีการยึดทรัพย์มาชำระค่าปรับ หรือถูกกักขังแทนค่าปรับ หรือทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ หากถูกกักขังแทนค่าปรับผู้ต้องโทษปรับต้องสูญเสียอิสรภาพ ครอบครัวได้รับความเดือดร้อน และทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการใช้เลี้ยงดูผู้ต้องโทษปรับเกิดปัญหาคนล้นคุกด้วยเหตุนี้จึงได้มีการใช้มาตรการทางเลือกโดยนำการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับมาใช้กับผู้ต้องโทษที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ ซึ่งได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 และมาตรา 30/2 ว่าด้วยการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและประการสำคัญการกักขังแทนค่าปรับนั้นเป็นการบังคับกับเอกับเสรีภาพของผู้กระทำความผิดจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการบังคับโทษปรับที่มุ่งประสงค์บังคับเอาภัยกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับของประเทศไทยพบว่ามีประเด็นปัญหาทางกฎหมายอีกมากมายที่สมควรจะได้รับการศึกษาค้นคว้าเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขและสร้างความเชื่อมั่นใน

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง คือ ปัญหากรณีที่ศาลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่แจ้งสิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 30/1 กล่าวคือ ผู้ต้องโทษปรับซึ่งมิใช่ชนิดบุคคลและไม่มีเงินชำระค่าปรับอาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดีเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ หรือถ้าความปรากฏแก่ศาลในขณะที่พิพากษาคดีว่าผู้ต้องโทษปรับรายใด อยู่ในเกณฑ์ที่จะทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับตามมาตรานี้ได้ ซึ่งโดยทางปฏิบัติแล้วศาลมักจะให้ผู้ต้องโทษปรับยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับจึงทำให้เกิดปัญหาว่าการพิจารณาคดีของศาลในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่มีการแจ้งถึงสิทธิในการยื่นคำร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับให้แก่ผู้ต้องโทษปรับทราบ ซึ่งผู้ต้องโทษปรับส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงสิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องโทษปรับ

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาการแสดงสถานะทางการเงินก่อนที่ศาลจะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ต้องโทษปรับได้รับอนุญาตในการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับโดยผ่านกระบวนการสืบเสาะและพินิจจากพนักงานคุมประพฤติ กล่าวคือ เมื่อศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับนั้นจะต้องทราบถึงสถานะทางการเงินและความสามารถในการทำงานซึ่งจะได้นำไปประกอบการพิจารณาว่างานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ประเภทใดเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องโทษปรับ อีกทั้งในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้สืบเสาะในระหว่างรอฟังคำพิพากษานั้น ก็ไม่ได้มีรายละเอียดเพียงพอที่ศาลจะนำมาประกอบการพิจารณาได้

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาอำนาจพนักงานคุมประพฤติในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภทการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ.2559 มาตรา 14 กล่าวคือ จากการที่ผู้ต้องโทษปรับได้มีการเขียนคำร้อง(บส.1) ในการขอทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและเลือกประเภทการทำงานด้วยตนเอง ซึ่งบางคราวอาจจะไม่มีเจ้าหน้าที่คอยชี้แจงหรือไม่เข้าใจแบบคำร้อง(บส.1)

จึงเลือกด้วยตนเองโดยที่ตนเองไม่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ เมื่อมาพบพนักงานคุมประพฤติเพื่อรับทราบเงื่อนไขการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับแล้วนั้น ปรากฏว่าประเภทงานที่เลือกผู้ต้องโทษปรับไม่สามารถทำได้จริงจึงเกิดปัญหาตามมา และตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ มาตรา 14 มิได้มีการให้อำนาจพนักงานคุมประพฤติในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภทงาน

ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาผู้ต้องโทษปรับได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.2563 กล่าวคือ เมื่อมีการพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2563 มาตรา 5 ผู้ต้องโทษดังต่อไปนี้ ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไปผู้ต้องกักขัง ผู้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ ผู้ได้รับการปล่อยตัวคุมประพฤติ จากการได้รับพระราชทานอภัยโทษทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงการชำระค่าปรับเกิดขึ้น เนื่องจากผู้ต้องโทษปรับบางรายมีรายได้เพียงพอที่จะชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาลแต่พอทราบถึงการพระราชทานอภัยโทษกลับไม่ชำระค่าปรับและเขียนคำร้องขอทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ หรือขอกักขังแทนค่าปรับเพื่อรอการพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเมื่อเข้าเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษก็ได้รับการปล่อยตัว หรือไม่ต้องทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ และไม่ต้องชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาลจึงเป็นการหลีกเลี่ยงการชำระค่าปรับ

จากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับของประเทศไทย ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพื่อให้การทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

ปัญหากรณีศาลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่แจ้งสิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันและแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและการเปลี่ยนสถานที่กักขัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ข้อ 5 ในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาปรับ หากผู้ต้องโทษปรับมิได้ร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับในขณะพิพากษาคดี ให้ศาลสอบถามว่าผู้ต้องโทษปรับ

มีเงินชำระค่าปรับหรือไม่ และแจ้งให้ทราบถึงสิทธิที่จะขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ

สำหรับปัญหาการแสดงสถานะทางการเงินก่อนที่ศาลจะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ต้องโทษปรับได้รับอนุญาตในการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับโดยผ่านกระบวนการสืบเสาะและพินิจจากพนักงานคุมประพฤติ ผู้ศึกษาเสนอแนวทางในการแก้ไขโดยแก้ไขพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 มาตรา 30 ศาลมีอำนาจให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะและพินิจเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหาการศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม สภาพความผิด การรู้สึก ความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น เหตุอันอันควรปรานี และเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับจำเลย แล้วทำรายงานและความเห็นให้ศาลเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษา หรือเพื่อประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษได้

ต่อมาปัญหาอำนาจพนักงานคุมประพฤติในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภทการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ ตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ มาตรา 14 ผู้ศึกษาเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยแก้ไขพระราชบัญญัติคุมประพฤติ มาตรา 14 ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการตามที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นและโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ จัดให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำงาน บริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ และการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ รวมทั้งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภทของการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับตามที่พนักงานคุมประพฤติเห็นสมควรและแจ้งให้ศาลที่มีคำสั่งอนุญาตทราบโดยเร็ว

สำหรับปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาผู้ต้องโทษปรับได้รับพระราชทานอภัยโทษ ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.2563 ผู้ศึกษาเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยแก้ไขพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2563 มาตรา 5 ว่า ผู้ต้องโทษปรับ ดังต่อไปนี้ ให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป

- (1) ผู้ต้องกักขัง ที่ถูกกักขังมาแล้วครึ่งหนึ่งของคำพิพากษาปรับ
- (2) ผู้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ ที่ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับมาแล้วครึ่งหนึ่งของคำสั่งศาล
- (3) ผู้ได้รับการปล่อยตัวคุมประพฤติ

เอกสารอ้างอิง

กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการหน่วยงานภาคี
การทำงานบริการสังคมจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่ : สำนักงานคุมประพฤติภาค 5 กรมคุม
ประพฤติ กระทรวงยุติธรรม.

กรมคุมประพฤติและสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. คู่มือแนวทางการปฏิบัติงาน
สืบเสาะและพินิจผู้กระทำผิดหญิง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่ง
ประเทศไทย. 2559.

กระทรวงยุติธรรม. คู่มือการปฏิบัติงานการสืบเสาะและพินิจผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ตามประมวล
กฎหมายอาญามาตรา 56. กรุงเทพมหานคร : กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม. 2558.

กองพัฒนาการคุมประพฤติ กรมคุมประพฤติ. “หนังสือที่ ขธ 0303/ว 526 แนวทางการปฏิบัติ
ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2563 สำหรับผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวคุม
ความประพฤติ.” 25 สิงหาคม 2563.

กานดา ปานดำ. “การบังคับโทษปรับ: ศึกษากรณีบังคับให้ทำงานแทนค่าปรับ.” วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557.

พวงแก้ว เชื้อเชย. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการหน่วยงานภาคี การทำงานบริการ
สังคมจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: สำนักงานคุมประพฤติภาค 5 กรมคุมประพฤติ กระทรวง
ยุติธรรม.

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. “มาตรการใหม่ของการคุมประพฤติผู้ใหญ่: การให้ผู้คุมความประพฤติทา
งานบริการสังคมหรือสาธารณะประโยชน์.” จุลสาร อ.ส.ค. สัมพันธ์, (2534): 4.