

มาตรการเสริมโทษทางอาญา: ศึกษากรณี การให้ทำงานบริการสังคม

พรรณิภา พลศิลป์*

รศ.ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล**

บทคัดย่อ

การลงโทษทางอาญา เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อตัวผู้กระทำผิดในเรื่องของสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำผิด แต่จะลงโทษอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพความผิด และตัวผู้กระทำผิดเป็นสิ่งที่ค่อนข้างยาก ดังนั้น การพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ด้วยวัตถุประสงค์ของการลงโทษในปัจจุบันที่มุ่งเน้นถึงการลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูและปรับปรุงพฤติกรรมเพื่อให้ผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติ แต่ด้วยโทษที่เป็นโทษหลักซึ่งนิยมนำมาปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดอย่างโทษจำคุก หรือโทษปรับ ไม่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษในกรณีดังกล่าว และไม่อาจนำมาใช้ได้กับความผิดทุกประเภท จึงได้เกิดรูปแบบการลงโทษด้วยวิธีใหม่ๆ อย่างเช่น การคุมประพฤติ การลงโทษโดยชุมชน การจำคุกในวันหยุด การปรับรายวัน เป็นต้น และมาตรการทำงานบริการสังคม (The Community Service Order) ก็เป็นมาตรการลงโทษแนวใหม่อีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะกำหนดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการแก่สังคม ชุมชน หรือองค์การสาธารณกุศล โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีการควบคุมตัวในเรือนจำหรือสถานที่กักขัง และการลงโทษด้วยมาตรการดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยมีส่วนช่วยสร้างจิตสำนึกให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อเป็นการชดเชยความผิดที่ได้กระทำ เพื่อเป็นการทดแทนให้แก่เหยื่อ และ

เพื่อเป็นการลงโทษโดยถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลในเรื่องของร่างกายและเวลา ในประมวลกฎหมายอาญาของไทย ได้นำมาบัญญัติไว้ในกรณีเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการคุมประพฤติตาม มาตรา 56 มีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกกระยะสั้น และกรณีนำมาใช้เป็นมาตรการแทนโทษปรับเพื่อหลีกเลี่ยงการนำผู้ต้องโทษปรับไปกักขังแทนค่าปรับตาม มาตรา 30/1

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงมาตรการทำงานบริการสังคม โดยผู้เขียนจะทำการศึกษา วิเคราะห์ถึงการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว ในประมวลกฎหมายอาญา ว่ามีหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้ อย่างไรมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการพัฒนาให้การทำงานบริการสังคมสามารถนำมาใช้ในลักษณะของโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law คือประเทศฝรั่งเศส และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law คือ ประเทศอังกฤษ เป็นกรณีศึกษาการบังคับใช้มาตรการทำงานบริการสังคม ในรูปแบบและหลักเกณฑ์ในลักษณะที่เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง ซึ่งใช้เป็นโทษแทนที่หรือเป็นโทษเสริมและด้วยประเภทของโทษที่มีความหลากหลาย สามารถใช้แทนโทษหลักอย่างเช่น โทษจำคุกและโทษปรับได้ เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกกระยะสั้น หรือการกักขังกรณีไม่สามารถบังคับค่าปรับได้ ศาลจึงสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้อย่างเหมาะสมกับสภาพ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ความผิดและตัวผู้กระทำความผิด ทำให้การลงโทษด้วยวิธีการดังกล่าวนอกจากจะเป็นผลร้ายกับตัวผู้กระทำความผิดแล้ว ยังเกิดประโยชน์ในด้านการแก้ไขฟื้นฟู ปรับปรุงพฤติกรรมผู้กระทำความผิด และสังคมได้รับรู้ถึงค่าของการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งยังส่งผลดีในด้านการบริหารงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

จากการศึกษาพบว่า ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยมีประเภทของโทษที่จำกัด มีการนำการทำงานบริการสังคมมาใช้ในการเป็นหนึ่งส่วนของเงื่อนไขการคุมประพฤติ เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกกระยะสั้นเท่านั้น ศาลไม่อาจเลือกใช้บังคับในลักษณะของโทษได้ และในกรณีผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการนำตัวผู้ต้องโทษปรับไปกักขังแทนค่าปรับ จึงให้ผู้ต้องโทษปรับร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วศาลจะสั่งให้กักขังแทนค่าปรับเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่นานาประเทศได้พัฒนาให้มาตรการดังกล่าว เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งและสามารถใช้ควบคู่กับโทษเสริมประเภทอื่นๆ ได้ หรือเป็นโทษแทนที่โทษจำคุกและสามารถใช้ควบคู่กับการรอการลงโทษโดยไม่ผูกติดกับการคุมประพฤติ เป็นเงื่อนไขของการสั่งชะลอฟ้อง เป็นมาตรการใช้แทนโทษปรับ หรือเป็นเงื่อนไขของการพักการลงโทษจำคุกเป็นต้น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าววิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสีย เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาให้การทำงานบริการสังคมมีลักษณะเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งและสามารถปรับใช้กับกฎหมายของไทยได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการลงโทษต่อไป

1. บทนำ

การพัฒนากฎหมายเพื่อให้มีกลไกที่เพียงพอ มารองรับการลงโทษผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมนั้น ในปัจจุบันนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง จากแนวคิดที่ว่า การลงโทษนั้น นอกจากจะเป็นผลร้ายต่อตัวผู้กระทำความผิดแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านอื่นๆ ได้อีกหรือไม่ จึงเกิดแนวคิดในเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูและปรับปรุงพฤติกรรมผู้ต้องโทษ และได้ดำเนินการให้ทำงานบริการสังคม (The Community Service Order) มาเป็นการลงโทษอีก รูปแบบหนึ่ง ซึ่งจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการลงโทษด้วย

วิธีการดังกล่าว ก็เพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิด อันเป็นสาระสำคัญที่จะได้รับประโยชน์จากการลงโทษ และประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงโทษด้วยการให้ทำงานบริการสังคมนั้น มีดังนี้

1) ประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิด เนื่องด้วยการทำงานบริการแก่ชุมชนเป็นการฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่ดีกับสังคม ทั้งเป็นการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกโดยไม่จำเป็น เพื่อมิให้ผู้ต้องโทษในคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือกรณีต้องโทษกักขัง หรือกรณีที่ไม่มีความเสี่ยงปรับ ต้องถูกนำตัวเข้าเรือนจำ ช่วยให้รู้จักรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม ไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ทั้งการลงโทษดังกล่าวไม่กระทบต่อเวลางานปกติของผู้ต้องโทษด้วย

2) ประโยชน์ต่อผู้เสียหายและสังคม กล่าวคือ สามารถรับรู้ถึงการลงโทษได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งเล็งเห็นถึงคุณค่าในสภาพบังคับของตัวบทกฎหมาย

3) ประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กล่าวคือ เป็นทางเลือกหนึ่งของการพิพากษาคดีที่ได้ประโยชน์มากกว่าทางเลือกอื่นๆ โดยศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลได้ช่วยแก้ไขปัญหาคriminalแออัดในเรือนจำหรือสถานที่กักขังลดภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ต้องโทษในเรือนจำ

4) ประโยชน์ต่อการปรับเปลี่ยนความเชื่อของคนในสังคม ให้เห็นว่าการลงโทษนั้นมีทางเลือกที่หลากหลาย โดยไม่ยึดติดกับโทษจำคุกเพียงอย่างเดียว

กฎหมายอาญาของไทยได้นำการทำงานบริการสังคม มาบังคับใช้ในสองกรณี คือ กรณีเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการคุมประพฤติ ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 56 เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกกระยะสั้น ซึ่งพบว่า มาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์และประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สามารถช่วยลดจำนวนคนเข้าคุกและทำให้ผู้กระทำความผิดได้ฝึกฝนทักษะไปในตัวด้วย แต่การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ ต้องเป็นการสั่งประกอบการรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษโดยจะสั่งคุมประพฤติด้วยก็ได้เท่านั้น ไม่อาจนำมาใช้ในลักษณะของโทษได้ และยังพบปัญหาความขัดแย้งในด้านแนวคิด ซึ่งบุคคลในสังคมไม่ยอมรับและไม่เห็นด้วยกับการให้โอกาสผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม เพราะเชื่อว่าการลงโทษคือการนำเอาผู้กระทำความผิดไปจำคุกเท่านั้นโดยไม่ได้นำ

ว่าเป็นโทษเพียงเล็กน้อย ส่วนกรณีที่สอง คือการร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ภายใต้เงื่อนไขมาตรา 30/1 ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อชำระค่าปรับแล้วถือว่าโทษเป็นอันเสร็จสิ้นไป แต่ในกรณีไม่มีเงินชำระค่าปรับ และเพื่อให้เกิดสภาพบังคับในการลงโทษจึงให้ศาลสามารถสั่งกักขังแทนค่าปรับได้ จึงเกิดหลักเกณฑ์ที่ให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ ร้องขอทำงานบริการสังคมแทน ซึ่งศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมในลักษณะของโทษได้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขชั้นทางสังคมและฐานะทางการเงิน โดยต้องได้รับความยินยอมและสมัครใจจากผู้กระทำผิดก่อน จึงกลายเป็นว่าผู้ที่ไม่ได้มีเงินชำระค่าปรับก็จะยอมถูกกักขังแทนค่าปรับ หรือร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับผู้ที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับแล้วโทษก็เสร็จสิ้นไป หรืออาจกล่าวได้ว่าเกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องด้วยประเภทของโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 ได้กำหนดประเภทของโทษที่เป็นโทษหลักไว้ คือ ประหารชีวิต จำคุก และปรับ สำหรับโทษข้างเคียง คือ กักขัง และริบทรัพย์สิน ซึ่งมีประเภทของโทษค่อนข้างจำกัด จึงทำให้ในการพิพากษาคดีศาลไม่สามารถเลือกใช้โทษที่เหมาะสมกับสภาพความผิดและตัวผู้กระทำผิดได้ และโทษที่ศาลเลือกใช้เป็นส่วนใหญ่นั้นคือโทษจำคุกและปรับ ดังนั้นการพัฒนารูปแบบโทษทางอาญาจึงมีความสำคัญ เพราะประเภทของโทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้เท่าที่ควร และไม่สามารถนำมาใช้กับความผิดทุกประเภท และด้วยกฎหมายอาญาของไทย ได้มีการนำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้ แต่เพียงขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น ไม่อาจนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ และไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจน จึงควรมีการพัฒนาให้การทำงานบริการสังคมนั้น สามารถนำมาบังคับใช้ในลักษณะของโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง โดยให้เป็นมาตรการเสริมแทนโทษจำคุก หรือเป็นมาตรการเสริมโทษปรับ นอกเหนือจากประเภทของโทษทางอาญาที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

2. แนวคิดการให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคม

แนวคิดและวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไม่ใช่การมุ่งลงโทษต่อผู้กระทำผิด ตามความผิดที่ได้ก่อขึ้นเท่านั้น แต่จะเป็นการลงโทษที่จะมีผลในการแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ อันเป็นสาเหตุของการกระทำความผิด และเมื่อสามารถแก้ไขพัฒนาตนเองได้แล้วก็จะส่งกลับเข้าสู่สังคมปกติต่อไป ทั้งนี้ตามแนวคิดของทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory) ถือว่าการลงโทษก่อให้เกิดผลดี โดยเชื่อว่าการลงโทษไม่ควรจะพิจารณาถึงความร้ายแรงอันเกิดจากความน่าตำหนิของผู้ในในอดีต แต่ควรพิจารณาถึงผลดีที่ตามมาจากการลงโทษ ดังนั้น การลงโทษจะกระทำได้เฉพาะแต่ในกรณีที่แก้ไขผู้กระทำผิด หรือตักเตือนมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างเท่านั้น

ทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานบริการสังคมนั้น เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากแนวคิดของการลงโทษอันเป็นการรับเอาแนวคิดของทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้ง เพื่อเป็นการชดเชยความผิด และทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดผสมผสานเข้าด้วยกัน รูปแบบและวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดมุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจ โดยวิธีการสร้างจิตสำนึกให้เกิดรับผิดชอบต่อผู้อื่นและสังคมด้วยการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์วิธีการดังกล่าวเป็นการลดจุดตึงเครียดของการลงโทษที่มีความมุ่งหมายแก้แค้นผู้กระทำผิด มาเป็นวิธีการแก้ไขฟื้นฟูในรายซึ่งสามารถแก้ไขได้ ให้ได้รับการพัฒนาพฤติกรรมและจิตใจจนสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ ซึ่งในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมสามารถจำแนกออกเป็น 3 แนวคิด ดังนี้

1) การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) แนวคิดนี้ถือว่าการให้โอกาสผู้กระทำผิดได้รับใช้สังคม ด้วยการมอบหมายงานให้ทำ จึงเกิดความรู้สึกว่าตนเองยังมีคุณค่าต่อสังคม เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้ฝึกหัด เรียนรู้ ทดสอบและพัฒนาความมีวินัย ความรับผิดชอบ ความพอใจ ความรักในงาน สมาธิ ทักษะในการประกอบอาชีพและสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคล ก่อให้เกิดผลดีทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ

2) การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการชดใช้หรือทดแทนความผิดแก่ผู้เสียหายและสังคมในคดีอาญาทั่วไป (Restitution) แนวคิดนี้ถือว่าการชดใช้ค่าเสียหายเป็นความรับผิดชอบของผู้กระทำผิดต่อความเสียหาย ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาและกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้แล้ว ยังช่วยให้ผู้กระทำผิดได้เห็นคุณค่าของตนเอง และรู้จักเคารพในบรรทัดฐานของสังคม และพัฒนาความรู้สึกผิดชอบต่อสังคมและศีลธรรม

3) การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการลงโทษ (Punishment) แนวคิดนี้เห็นว่าการให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมเป็นการลงโทษอย่างหนึ่ง เพียงแต่รูปแบบหรือลักษณะการลงโทษแตกต่างจากมาตรการลงโทษอื่นๆ เช่น การลงโทษจำคุกจะทำให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียอิสรภาพ และการลงโทษปรับจะทำให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียทรัพย์สินตามจำนวนที่ศาลสั่งปรับ ส่วนการทำงานบริการสังคมจะทำให้สูญเสียเวลาว่างและเวลาพักผ่อนส่วนตัว รวมทั้งต้องเหน็ดเหนื่อยจากการทำงาน

อย่างไรก็ตาม การลงโทษที่ทำให้เกิดผลเป็นการแก้ไขฟื้นฟูหรือปรับปรุงพฤติกรรม ผู้กระทำผิด ต้องพิจารณาตัวผู้กระทำผิดเป็นสำคัญว่าสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ด้วยวิธีการและระยะเวลาที่กำหนดที่เหมาะสม รวมทั้งสภาพจิตใจและสิ่งแวดล้อมของผู้กระทำผิด และเหมาะสมกับสภาพแห่งความผิด

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดในต่างประเทศกับประเทศไทย

การนำมาตรการทำงานบริการสังคมมาปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดนั้น ในแต่ละประเทศจะมีการนำมาใช้ในลักษณะที่ต่างกัน แต่มีแนวคิดพื้นฐานที่มาจากการเห็นถึงประโยชน์ที่ได้จากการลงโทษด้วยวิธีการดังกล่าว จึงได้มีการพัฒนาและนำมาใช้ในหลายแนวทางด้วยกัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทำงานบริการสังคม แต่ละประเทศต่างก็มีกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Code Penal) ค.ศ. 1993 มาตรา 131-3(4) ในส่วนของเรื่องโทษ และกำหนดให้เป็นโทษทางอาญา

ในลำดับชั้นของความผิดมีขมิ้มโทษ หรือโทษระดับกลาง ในประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่สองฉบับ คือ พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจศาลอาญา (The Power of Criminal Court Act 1973) เป็นกฎหมายหลัก และมีพระราชบัญญัติการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม (Criminal Justice Act 1972, section 15-19) เป็นกฎหมายที่วางแนวปฏิบัติสำหรับศาลในการมีอำนาจกำหนดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคม และจัดให้เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง หรือเรียกว่าประเภทของการลงโทษโดยชุมชน หรือใช้เป็นมาตรการทางเลือกแทนการบังคับโทษปรับในบางกรณี หรือในกรณีประเทศนิวซีแลนด์จะมีพระราชบัญญัติบริการสังคม (The Community Service Order Act 1979) ขึ้นมาโดยเฉพาะ

สำหรับประเทศไทยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ประมวลกฎหมายอาญา ในมาตรา 56 และมาตรา 30/1 ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้มาตรการบริการสังคมขึ้นโดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานคุมประพฤติใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 และในกรณีการร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับจะมีกำหนดไว้ในระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ และการเปลี่ยนสถานที่กักขัง พ.ศ. 2546 ซึ่งศาลไม่มีอำนาจสั่งให้ทำงานในลักษณะของโทษได้

2) สถานะทางกฎหมาย ในประเทศอังกฤษ เดิมเป็นเพียงมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุก แต่ต่อมาพัฒนาเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งในตัวเอง ต่อมา The Criminal Justice Act 1991 ได้ทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่ามาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งในตัวเอง ในกลุ่มที่เรียกว่าการลงโทษในชุมชน (Community sentence) ซึ่งจะใช้ได้ต่อเมื่อความผิดนั้นมีระดับความร้ายแรงพอที่จะใช้โทษประเภทนี้ได้ และจากการที่ได้เปลี่ยนชื่อเรียกจาก The Community Service Order เป็น The Community Punishment Order เป็นการยืนยันโดยชัดแจ้งมากขึ้นว่าตามกฎหมายอังกฤษ ถือว่ามาตรการดังกล่าวเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งและอาจใช้ผสมกับการลงโทษประเภทอื่นๆ บางประเภทได้ด้วย

และศาลอาจกำหนดให้ทำงานบริการสังคมแทนในกรณีที่ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับนั้นได้ ส่วนในประเทศฝรั่งเศส ก็ได้มีการพัฒนาให้การทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งเช่นกัน

สำหรับประเทศไทย จะมีสถานะทางกฎหมายคือ ไม่ได้นำมาใช้ในลักษณะที่เป็นโทษทางอาญาในตัวเอง จะนำมาใช้ในกรณีประกอบการสั่งคุมประพฤติในกรณีศาลสั่งรื้อการลงโทษหรือกำหนดโทษ และนำมาใช้เป็นทางเลือกในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับหรือแทนการถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ก็ต้องด้วยความยินยอมหรือความสมัครใจของผู้ต้องโทษปรับก่อนด้วยการร้องขอทำงานแทนต่อศาลที่พิพากษาคดี โดยที่ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับได้โดยไม่ต้องมีคำร้องขอดังกล่าว

3) รูปแบบของมาตรการทำงานบริการสังคม ซึ่งแต่ละประเทศมีการนำมาใช้ที่แตกต่างกัน ในประเทศฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นการลงโทษแทนการลงโทษหนัก ดังนั้นกฎหมายจะห้ามการลงโทษการทำงานบริการสังคมพร้อมกับโทษอื่นๆ ในคราวเดียวกัน และการสั่งเช่นนี้ถือว่าเป็นคำพิพากษาหลัก ในประเทศอังกฤษศาลอาจจะกำหนดให้ทำงานบริการสังคมพร้อมกับโทษเสริมประเภทอื่นๆ ด้วยก็ได้ เช่น พร้อมกับมีคำสั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย

สำหรับประเทศไทย นำมาใช้ผูกติดกับเงื่อนไขการคุมประพฤติโดยศาลจะมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมเพียงอย่างเดียว หรือในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับโดยไม่ได้มีการสั่งให้ปฏิบัติพร้อมกับเงื่อนไขอื่นๆ หรือพร้อมกับการลงโทษประเภทอื่นแต่อย่างใด

4) การกำหนดเงื่อนไข ในหลายประเทศกำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไข ประเทศอังกฤษ ศาลจะเป็นผู้กำหนดให้จำเลยทำงานบริการสังคมตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด เช่น สั่งให้ทำงานใกล้ที่พักอาศัย หรือกำหนดเวลาการทำงานให้ไม่กระทบกับเวลาปกติของผู้ต้องโทษ โดยก่อนที่ศาลจะใช้คำสั่งดังกล่าว ต้องมีการพิจารณารายงานสืบเสาะเกี่ยวกับตัวจำเลยประกอบการลงโทษด้วย ในประเทศฝรั่งเศส จะมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาบังคับโทษในการพิจารณาถึงความเหมาะสม เป็นผู้กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้บังคับมาตรการดังกล่าว

ส่วนการกำหนดเงื่อนไขของประเทศไทย ก็กำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาประกอบกับรายงานการสืบเสาะและพินิจของพนักงานคุมประพฤติ และส่วนใหญ่พบว่าไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประเทศใด การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวต้องผ่านกระบวนการทางศาล และสำหรับการคัดเลือกหรือจัดวางบุคคลให้เหมาะสมกับงานนั้นให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานคุมประพฤติ

5) การกำหนดระยะเวลาการทำงาน จากประสบการณ์ของหลายประเทศที่นำวิธีการดังกล่าวมาใช้ มีจุดที่เหมาะสมที่แตกต่างกัน พบว่าประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส กฎหมายจะกำหนดระยะเวลายาวขึ้นสูงขั้นต่ำเอาไว้ซึ่งจุดที่เหมาะสมจะอยู่ที่ต้องไม่ต่ำกว่า 40 ชั่วโมง และจะต้องไม่เกิน 240 ชั่วโมง เพราะหากต่ำเกินไปอาจไม่ทำให้เกิดผลในทางการแก้ไขฟื้นฟู และหากสูงเกินไปก็อาจกลายเป็นภาระหนักของตัวผู้ต้องโทษเองและต่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการกำหนดระยะเวลาการทำงานบริการสังคมของกฎหมายไทยนั้น พบว่ายังไม่มีกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาการทำงานขึ้นสูงหรือขั้นต่ำไว้เช่นต่างประเทศ เพียงแต่กำหนดว่าทำงานกี่ชั่วโมงถือเป็นหนึ่งวัน ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน และพบว่าระยะเวลาทำงานบริการสังคมจะอยู่ที่ 10-40 ชั่วโมง จึงมีข้อที่ต้องพิจารณาว่าระยะเวลาการทำงานดังกล่าวสั้นเกินไป หรือเหมาะสมแล้วหรือไม่เพียงใด ที่จะให้เกิดผลเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

6) การบังคับใช้ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งจะมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้พิพากษาบังคับโทษและมีหน่วยงานบริการสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานของศาล มีสมาคมอาสาสมัครที่เป็นความร่วมมือจากเอกชน ในทางปฏิบัติผู้พิพากษาบังคับโทษ จะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมในการเปลี่ยนโทษ หากเห็นสมควร ผู้พิพากษาบังคับโทษจะเป็นผู้ร้องขอให้ศาลที่พิพากษาคดีเปลี่ยนโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนเป็นมาตรการบริการสังคมแทน หรือรื้อการลงโทษพร้อมกับการใช้มาตรการทำงานบริการสังคม โดยไม่ต้องสั่งคุมประพฤติ ในประเทศอังกฤษจะอยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงานคุมประพฤติ และจะมีเจ้าหน้าที่งานบริการสาธารณะทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลการทำงานบริการสาธารณะ โดยต้องเป็นคดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกในคดีเล็กน้อย และศาลจะ

สั่งคุมประพฤติด้วยหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ ศาลอาจสั่งให้ทำงานบริการสังคมได้เลยหรืออาจสั่งคุมประพฤติโดยกำหนดให้ทำงานบริการสังคมด้วยก็ได้ หรือสั่งในกรณีที่ต้องโทษปรับผิดนัดไม่ชำระค่าปรับ ซึ่งผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างการบังคับใช้ในการตัดสินคดีของศาลอังกฤษ คือ ในคดีของ Jon Paul Collins, R v. (1997) EWCA Crim 3131 (2th December, 1997) คดีดังกล่าวจำเลยได้ให้การรับสารภาพในข้อหาลักทรัพย์ ศาลของประเทศอังกฤษได้ตัดสินให้จำเลยทำงานบริการสังคมแทนโทษจำคุกเป็นเวลา 140 ชั่วโมง

ในประเทศไทยศาลจะแจ้งให้สำนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ดูแลทั้งการทำงานภายใต้เงื่อนไขคุมประพฤติและในกรณีทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับและศาลสามารถมีคำสั่งแจ้งให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ เป็นผู้ดูแลได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าสำนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ดูแลควบคุมเป็นหลักเพียงหน่วยงานเดียว การมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่นๆ หรือประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง กล่าวคือยังไม่มีการพัฒนาอาสาสมัครคุมประพฤติหรือเครือข่ายชุมชนซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศให้สามารถจัดการ หรือคอยดูแลการทำงานบริการสังคมในพื้นที่โดยลำพังได้

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันแนวคิดการลงโทษทางอาญานั้น จำเป็นต้องมีประเภทของโทษที่หลากหลายให้สามารถเลือกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดได้อย่างเหมาะสม เพราะขอบเขตที่จำกัดของโทษในอดีตทำให้เห็นว่าโทษในบางประเภทยังไม่สามารถนำมาใช้ได้ทุกกรณี ทำให้ความมุ่งหมายหรือผลที่ได้จากการลงโทษนั้น ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสหรือในหลายๆ ประเทศ ต่างได้มีแนวคิดในการพัฒนาประเภทของโทษให้มีความหลากหลาย โดยได้มีการนำเอาการทำงานบริการสังคมมากำหนดในกฎหมายของตนในลักษณะที่เป็นโทษแทนที่โทษจำคุกหรือโทษปรับ หรือใช้ในกรณีเป็นโทษเสริม ด้วยมาตรการลงโทษทางอาญาที่หลากหลาย ส่งผลดีในด้านที่ไม่จำต้องนำคนไปเข้าคุกโดยไม่จำเป็น เพราะมีมาตรการลงโทษที่สามารถเป็นกลไกรองรับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยที่รัฐไม่จำต้องเสียงบประมาณในการสร้างอาคารสถานที่สำหรับรองรับ

ในการกักขังผู้ต้องโทษ แต่ควรหามาตรการที่เป็นการลงโทษโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะลดจำนวนคนเข้าคุกมากกว่า

ในการบังคับใช้มาตรการทำงานบริการสังคมนั้นไม่จะเป็นกฎหมายของประเทศใดพบว่าต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการลงโทษและเพื่อเป็นการชดเชย และเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ให้กลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติ ต่างมีแนวทางในการพัฒนาในการปรับใช้ให้เหมาะสมกับกฎหมายของตนเพื่อนำมาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบและแพร่หลาย ด้วยการเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการลงโทษด้วยวิธีดังกล่าว ในนานาประเทศได้มีการพัฒนาและนำมาใช้อย่างกว้างขวาง แม้จะมีหลักการทางกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไป พอสรุปได้เป็น 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 คือ ใช้เป็นมาตรการทางเลือกแทนการลงโทษจำคุก เป็นเงื่อนไขของการรอกการลงโทษจำคุก เป็นเงื่อนไขของการคุมประพฤติ เป็นเงื่อนไขของการสั่งชะลอฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ

แนวทางที่ 2 คือ มีการพัฒนาเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งในตนเอง โดยที่สามารถใช้มาตรการดังกล่าวผสมกับโทษทางอาญาประเภทอื่น ๆ

แนวทางที่ 3 คือ เป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษปรับ เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการพักการลงโทษจำคุก

สำหรับกฎหมายของไทยนั้น ยังไม่ได้มีการพัฒนาให้มาตรการดังกล่าวนี้สามารถนำมาใช้ในลักษณะของโทษได้ เพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการคุมประพฤติเท่านั้น และในกรณีเป็นโทษปรับก็ต้องได้รับความยินยอมหรือความสมัครใจจากผู้ต้องโทษก่อน โดยที่ศาลไม่อาจสั่งในลักษณะของโทษได้ จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคิดกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ทำให้มีแนวคิดในการพัฒนาการทำงานบริการสังคมที่มีใช้อยู่ในกฎหมายของไทยนั้นได้นำมาบังคับใช้ในลักษณะของการเป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญา ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ควรมีการบัญญัติมาตรการเสริมเพื่อเป็นทางเลือกในการลงโทษเพิ่มเติม โดยการให้ทำงานบริการสังคม ซึ่งเป็นวิธีการลงโทษแนวใหม่ที่มีความหลากหลายเหมาะสมกับการทำความผิดแต่ละประเภท ทั้งเป็นการมุ่งเน้นหลักในเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความ

ผิดให้กลับคืนสู่สังคมได้ อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของสังคม ในขณะที่เดียวกันก็สามารถรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าโดยถือว่าผู้กระทำความผิดที่ร้ายแรงมากเท่านั้นที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าสู่ระบบเรือนจำ

2) ควรกำหนดให้เป็นมาตรการเสริมแทนโทษจำคุกระยะสั้น นอกเหนือจากการใช้เป็นเงื่อนไขของการคุมประพฤติ ตามมาตรา 56 โดยเพิ่มการทำงานบริการสังคมให้เป็นโทษทางเลือกแทนโทษจำคุกและกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมในลักษณะของโทษได้ หรือมีการใช้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติเพียงอย่างเดียว ซึ่งใช้ในกรณีที่เป็นคดีในความผิดเล็กน้อย หรือประมาท หรือลหุโทษ และควรใช้โทษกักขังในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคดีต้องโทษสั้นเรือนจำ ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้มากกว่าการนำเขาไปกักขังไว้

3) ควรกำหนดให้เป็นมาตรการเสริมแทนโทษปรับ เพราะวิธีการบังคับค่าปรับนั้นมักเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ต้องโทษไม่เงินชำระค่าปรับ ก็จะต้องถูกลงโทษกักขังแทนค่าปรับนั้น หรือร้องขอทำงานบริการ

สังคมแทน ดังนั้นจึงเสนอว่าหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่อาจบังคับค่าปรับได้ หรือศาลเห็นว่าไม่สมควรให้ปรับ ก็ให้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งให้ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับนั้นได้ โดยพิจารณาสภาพความผิดประกอบ หากร้ายแรงหรือส่งผลกระทบต่อสาธารณชนเป็นอย่างมาก เห็นควรไม่อนุญาตให้ทำงานแทนค่าปรับ ศาลก็อาจจะใช้ดุลพินิจสั่งให้กักขังแทนค่าปรับก็ได้เมื่อมีข้อสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ แต่หากเป็นความผิดในคดีเล็กน้อยและศาลเห็นว่าไม่อาจบังคับค่าปรับได้ หรือศาลเห็นว่าไม่สมควรปรับ ก็สั่งให้ทำงานบริการสังคมแทนก็ได้ โดยไม่ต้องรอให้มีคำร้องขอจากจำเลยก่อน

4) ควรมีการร่างกฎหมายที่ว่าด้วยการทำงานบริการสังคมโดยเฉพาะ และมีการกำหนดกรอบระยะเวลาทำงานขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ให้เหมาะสมสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด รวมทั้งกำหนดรูปแบบและลักษณะของงานให้เป็นหมวดหมู่ว่าเหมาะสมกับความสภาพความผิดประเภทใด ให้มีความชัดเจนและเป็นระบบเพื่อให้สามารถรองรับกับการนำมามาตรการทำงานบริการสังคมมาบังคับใช้ต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- คณิต ฒ นคร. (2547). กฎหมายอาญาทั่วไป.
(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
ณรงค์ ใจหาญ. (2543). กฎหมายอาญาวาด้วยโทษ
และวิธีการเพื่อความปลอดภัย.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
ประเสริฐ เมฆมณี. (2523). หลักทฤษฎีวิทยา.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บทความ

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2552, เมษายน-มิถุนายน).
“มาตรการให้ทำงานบริการสังคม.”
วารสารอัยการ, ปีที่ 22, ฉบับที่ 251.
หน้า 12-37.
อุททิศ แสนโกศิก. (2515). “หลักกฎหมายอาญา:
การลงโทษ.” อุททิศสุสรณ์. หน้า 1.

รายงานการวิจัย

- ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2549). ศึกษาความเป็น
ไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการ
นำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา.
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- เกษม มูลจันทร์. (2550, 24 มกราคม). การทำงาน
บริการสังคมในงานคุมประพฤติ. สืบค้นเมื่อ
20 พฤศจิกายน 2551, จาก [http://www.
probation.go.th/](http://www.probation.go.th/).

ภาษาต่างประเทศ

ELECTRONIC SOURCE

- Jon Paul Collins, R v. (1997) EWCA Crim 3131
(2th December, 1997). สืบค้นเมื่อ 11
มกราคม 2553, จาก [http://www.bailii.
org/](http://www.bailii.org/).