



มาตรการเสริมโทษทางอาญา: ศึกษากรณีการให้ทำงานบริการสังคม

พรรณีภา พลศิลป์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2553

**Additional Measure on Criminal Punishment: Case Study  
of Community Service Order**

**Pannipa Ponsin**

เลขทะเบียน.....	0218871
วันลงทะเบียน.....	- 2 พ.ย. 2554
เลขเรียกหนังสือ.....	กท 364.63
	พ 277 ส
	[ 2553 ]
	ก

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School, Dhurakij Pundit University**

**2010**

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นกร เป็นอย่างสูงที่รับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ อีกทั้งยังได้ให้การชี้แนะที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และท่านอาจารย์ประธาน จุฬารोजनाมนตรี ที่รับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาที่มีคุณค่าในการปรับปรุงแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน และให้การแนะนำ ให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำ และปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าว จนสำเร็จเรียบร้อยด้วยความเมตตาเป็นอย่างสูง

ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่เป็นอย่างสูงที่คอยให้กำลังใจเป็นอย่างดีเสมอมา ส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จนสำเร็จการศึกษา และขอขอบคุณ คุณณัฐกร นวลทอง ซึ่งเป็นกำลังใจที่ดีมาโดยตลอด ส่งเสริมและสนับสนุนในการศึกษา ช่วยเหลือในการสืบค้นข้อมูลจนสำเร็จได้ด้วยดี และสุดท้ายผู้เขียนขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนในการให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา คำแนะนำและช่วยเหลือในการสืบค้นข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนที่มีได้เอ่ยนามมาในที่นี้ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี จึงขอแสดงความขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

พรรณนิภา พลศิลป์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง.....	๘
บทที่	
<b>1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
<b>2 แนวคิดการลงโทษทางอาญาเกี่ยวกับการให้ทำงานบริการสังคม.....</b>	<b>10</b>
2.1 แนวคิดการลงโทษทางอาญา.....	10
2.1.1 ความหมายและลักษณะของโทษ.....	11
2.1.2 ทฤษฎีการลงโทษทางอาญา.....	14
2.2 แนวคิดทฤษฎีอรรถประโยชน์.....	18
2.3 แนวคิดการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม.....	21
2.3.1 วิวัฒนาการของการทำงานบริการสังคม.....	21
2.3.2 ประวัติความเป็นมา.....	24
2.3.3 ความหมาย.....	30
2.3.4 วัตถุประสงค์และลักษณะของงานบริการสังคม.....	31
2.3.5 หลักเกณฑ์การทำงานบริการสังคม.....	33
2.4 แนวคิดการทำงานบริการสังคมกับโทษทางอาญา.....	35
2.4.1 เหตุผลทางกฎหมาย.....	35
2.4.2 เหตุผลทางปรัชญา.....	37
2.4.3 เหตุผลทางสังคมและจิตวิทยา.....	38

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>3 การทำงานบริการสังคมในฐานะโทษทางอาญาในต่างประเทศ .....</b>	<b>39</b>
3.1 กฎหมายประเทศฝรั่งเศส .....	39
3.1.1 แนวคิดการลงโทษทางอาญา .....	39
3.1.2 วิวัฒนาการของการทำงานบริการสังคม .....	43
3.1.3 หลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมาย .....	44
3.2 กฎหมายประเทศอังกฤษ .....	51
3.2.1 แนวคิดการลงโทษทางอาญา .....	51
3.2.2 วิวัฒนาการของการทำงานบริการสังคม .....	56
3.2.3 หลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมาย .....	58
3.3 สถานะทางกฎหมาย .....	64
3.4 การทำงานบริการสังคมกับเรื่องสิทธิมนุษยชน .....	66
<b>4 การนำมาใช้เป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญาในประเทศไทย .....</b>	<b>69</b>
4.1 แนวคิดการทำงานบริการสังคมในประเทศไทย .....	69
4.2 วิเคราะห์การทำงานบริการสังคมในประเทศไทย .....	70
4.2.1 ภายใต้ง่อนไขการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 .....	70
4.2.2 การทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 .....	75
4.3 วิเคราะห์ปัญหาการทำงานบริการสังคมในประเทศไทย .....	79
4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดในต่างประเทศกับประเทศไทย .....	84
4.5 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสีย .....	93
4.5.1 การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำ .....	93
4.5.2 การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ .....	95
4.6 การกำหนดให้เป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญา .....	98
4.6.1 กรณีเป็นมาตรการเสริมโทษจำคุกระยะสั้น .....	98
4.6.2 กรณีเป็นมาตรการเสริมโทษปรับ .....	102

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	107
5.1 บทสรุป.....	107
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	111
บรรณานุกรม.....	114
ภาคผนวก.....	120
ประวัติผู้เขียน.....	131

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 (ต.ค. 50 - ก.ย. 51).....	75
4.2 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดจำนวนชั่วโมง ให้ทำงานบริการสังคม .....	89

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการเสริมโทษทางอาญา: ศึกษากรณีการให้ทำงานบริการสังคม
ชื่อผู้เขียน	พรรณิภา พลศิลป์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

### บทคัดย่อ

การลงโทษทางอาญา เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อตัวผู้กระทำผิดในเรื่องของสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำผิด แต่จะลงโทษอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพความผิด และตัวผู้กระทำผิดเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก ดังนั้น การพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ด้วยวัตถุประสงค์ประสงค์ของการลงโทษในปัจจุบันที่มุ่งเน้นถึงการลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูและปรับปรุงพฤติกรรมเพื่อให้ผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติ แต่ด้วยโทษที่เป็นโทษหลักซึ่งนิยมนำมาปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดอย่างโทษจำคุกหรือโทษปรับ ไม่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษในกรณีดังกล่าว และไม่อาจนำมาใช้ได้กับความผิดทุกประเภท จึงได้เกิดรูปแบบการลงโทษด้วยวิธีใหม่ๆ อย่างเช่น การคุมประพฤติ การลงโทษโดยชุมชน การจำคุกในวันหยุด การปรับรายวัน เป็นต้น และมาตรการทำงานบริการสังคม (The Community Service Order) ก็เป็นมาตรการลงโทษแนวใหม่อีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะกำหนดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการแก่สังคม ชุมชน หรือองค์การสาธารณกุศล โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีการควบคุมตัวในเรือนจำหรือสถานที่กักขัง และการลงโทษด้วยมาตรการดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่มีส่วนช่วยสร้างจิตสำนึกให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อเป็นการชดใช้ความผิดที่ได้กระทำ เพื่อเป็นการทดแทนให้แก่เหยื่อ และเพื่อเป็นการลงโทษโดยถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลในเรื่องของร่างกายและเวลา ในประมวลกฎหมายอาญาของไทย ได้นำมาบัญญัติไว้ในกรณีเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการคุมประพฤติตาม มาตรา 56 ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกกระชั้น และกรณีนำมาใช้เป็นมาตรการแทนโทษปรับเพื่อหลีกเลี่ยงการนำผู้ต้องโทษปรับ ไปกักขังแทนค่าปรับตาม มาตรา 30/1

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงมาตรการทำงานบริการสังคม โดยผู้เขียนจะทำการศึกษา วิเคราะห์ถึงการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในประมวลกฎหมายอาญา ว่ามีหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้อย่างไร มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการ

พัฒนาให้การทำงานบริการสังคมสามารถนำมาใช้ในลักษณะของโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law คือประเทศฝรั่งเศส และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law คือ ประเทศอังกฤษ เป็นกรณีศึกษาการบังคับใช้มาตรการทำงานบริการสังคม ในรูปแบบและหลักเกณฑ์ในลักษณะที่เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง ซึ่งใช้เป็นโทษแทนที่หรือเป็นโทษเสริม และด้วยประเภทของโทษที่มีความหลากหลาย สามารถใช้แทนโทษหลักอย่างเช่น โทษจำคุกและโทษปรับได้ เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น หรือการกักขังกรณีไม่สามารถบังคับค่าปรับได้ ศาลจึงสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้อย่างเหมาะสมกับสภาพความผิดและตัวผู้กระทำผิด ทำให้การลงโทษด้วยวิธีการดังกล่าว นอกจากจะเป็นผลร้ายกับตัวผู้กระทำความผิดแล้ว ยังเกิดประโยชน์ในด้านการแก้ไขฟื้นฟู ปรับปรุงพฤติกรรมผู้กระทำผิด สังคมและผู้เสียหายได้รับรู้ถึงค่าของการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งยังส่งผลดีในด้านการบริหารงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

จากการศึกษาพบว่า ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยมีประเภทของโทษที่จำกัด มีการนำการทำงานบริการสังคมมาใช้ในกรณีเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการคุมประพฤติ เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้นเท่านั้น ศาลไม่อาจเลือกใช้บังคับในลักษณะของโทษได้ และในกรณีผู้ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการนำตัวผู้ต้องโทษปรับไปกักขังแทนค่าปรับ จึงให้ผู้ต้องโทษปรับร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วศาลจะสั่งให้กักขังแทนค่าปรับเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่นานาประเทศได้พัฒนาให้มาตรการดังกล่าว เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งและสามารถใช้ควบคู่กับโทษเสริมประเภทอื่นๆ ได้ หรือเป็นโทษแทนที่โทษจำคุกและสามารถใช้ควบคู่กับการรอลงโทษโดยไม่ผูกติดกับการคุมประพฤติ เป็นเงื่อนไขของการสั่งชะลอฟ้อง เป็นมาตรการใช้แทนโทษปรับ หรือเป็นเงื่อนไขของการพักการลงโทษจำคุก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว วิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสีย เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาให้การทำงานบริการสังคมมีลักษณะเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งและสามารถปรับใช้กับกฎหมายของไทยได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการลงโทษต่อไป

Thesis Title	Additional Measure on Criminal Punishment: Case Study of Community Service Order
Author	Pannipa Ponsin
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Surasak Likasitwatanakul
Department	Law
Academic Year	2010

### ABSTRACT

Criminal punishment is an issue affecting the wrongdoer's right and liberty in life, body and asset. Difficulty is the suitability of punishment deserving for the offence and the wrongdoer itself. Consequently, the development of appropriate solutions for treatment to the wrongdoer also becomes important. The objective of punishment in the present time focuses on behavioral rehabilitation and improvement so that the wrongdoer can return to normally live in the society. However, main punishments often taken to treat the wrongdoer as imprisonment or fine cannot respond to the above mentioned objective and cannot be applied to all kinds of offences. New punishment formats such as probation, punishment by community, imprisonment on holidays, daily fine etc. are created. Furthermore, the community service order is another new punishment format determining the wrongdoer to provide services to society, community or public charity organization without remuneration and restraint in prison or place of confinement in the set period. This punishment measure is to rehabilitate and remedy the wrongdoer and create consciousness on social responsibility to compensate for the committed offence, to compensate the victim and to punish the wrongdoer by limiting individual's rights and liberty in terms of labor and time. Thailand's Criminal Code also stipulates this objective as a condition of probation according to Section 56 in order to avoid a short-term imprisonment punishment and as a measure in place of fine to avoid taking those with fine punishment for detainment in place of fine pay according to Section 30/1.

This research has the objectives to study the community service order. The researcher has studied, and analyzed the enforcement of such measure in the Criminal Code in terms of the enforcement rules and the legal institutions. The other objective is to seek for approaches of the

community service development for future application as a kind of criminal punishment. The researcher has studied and compared foreign laws in the country using the civil laws as France and that using the common law as the United Kingdom as a case study of the enforcement of community service order. The punishment is a format and a rule of the criminal punishment, which can be a replacing punishment or an additional punishment. With the variety of punishment characteristics, it can be used as a major punishment such as imprisonment or fine in order to avoid a short-term imprisonment or the detainment in case the fine punishment cannot be enforced. The court, then, can suitably consider the punishment to deserve for the offence and the wrongdoer. This also punishes the wrongdoer and beneficially rehabilitates and improves the wrongdoer's behaviors. The community and the wrongdoer will acknowledge the value of law enforcement and this will be beneficial for the administration of justice.

From the study, it was found that Thailand's Criminal Code stipulated limited types of punishment. The community service order is applied as a part of probation conditions to avoid a short-term imprisonment. The court cannot choose to enforce it as a punishment. Theoretically, as for the case the convict with fine punishment does not have money to pay the fine, to avoid taking the convict to be imprisoned, the convict is to provide community services. However, practically, the court mostly orders an imprisonment punishment in stead of fine pay whereas most countries have developed such measure as a kind of criminal punishment which can be used together with other additional punishment or which can be used to replace the imprisonment punishment and used together with the suspension of punishment without waiting for the probation period as a condition of a charge suspension. It is used in place of fine punishment or a condition of imprisonment suspension. Consequently, the enforcement concept and rules of such measure should be studied to analyze the advantages and the disadvantages to seek for the development of community service order as a kind of criminal punishment and to be suitably adapted to the laws of Thailand for the most beneficial punishment in the future.

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การลงโทษทางอาญานั้นถือเป็นเครื่องมือตอบโต้การก่ออาชญากรรม และเป็นเครื่องส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม ด้วยประสงค์จะอยู่ร่วมกันอย่างสงบ<sup>1</sup> สังคมในสมัยดั้งเดิมนั้นมุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นการแก้แค้นแก้สังคม หรือสนองผลกรรมของผู้กระทำความผิดโดยใช้วิธีการลงโทษอย่างทรมาณเพื่อให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำ ผู้กระทำความผิดจะถูกลงโทษด้วยวิธีการที่รุนแรง เช่น การแขวนคอ ตอกเล็บ บีบขมับ เป็นต้น ถ้ากระทำความผิดเพียงเล็กน้อยก็จะถูกลงโทษโดยการตัดนิ้ว ตัดแขน ตัดขา เข็ม่น โขย แต่ต่อมาแนวความคิดในการลงโทษได้ถูกวิวัฒนาการด้วยแนวคิดที่ว่าวิธีการลงโทษในสมัยก่อนโหดร้าย กระทำการลงโทษอย่างรุนแรงไร้มนุษยธรรม แม้ผู้กระทำความผิดได้กระทำผิดเพียงเล็กน้อยก็อาจถูกลงโทษอย่างหนัก ในยุคสมัยต่อมาจึงได้มีการยกเลิกวิธีการลงโทษที่รุนแรงและทรมาณ โดยได้มีการนำเอาวิธีการป้องกันสังคมด้วยการกักตัวผู้กระทำความผิดไว้ในเรือนจำให้พ้นไปจากสังคม วิธีการนี้จะไม่ใช่ความรุนแรงให้ผู้กระทำความผิดถึงแก่ชีวิต ดังนั้นรูปแบบการลงโทษผู้กระทำความผิดในยุคสมัยต่อมา กระบวนการยุติธรรมในประเทศต่างๆ ได้เปลี่ยนมาใช้การลงโทษด้วยวิธีการตัดอวัยวะโดยการจำคุกผู้กระทำความผิดไว้ในทัณฑสถาน เพื่อที่จะให้พ้นไปจากสังคม

ในปัจจุบันสังคมได้มีการมองผู้กระทำความผิดในภาพพจน์ที่เปลี่ยนไปจากทัศนคติเดิมที่ว่า อาชญากรเป็นคนชั่วร้ายไม่ควรให้อภัยกลับกลายเป็นว่า อาชญากรเป็นผู้ที่ต้องประสบกับความโศกเศร้าเป็นผู้ป่วยของสังคม ที่จะต้องเยียวยาแก้ไขมากกว่าการลงโทษเพื่อแก้แค้นแต่เพียงอย่างเดียว จึงเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษที่เรียกว่า ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไข (Rehabilitation Theory) เป็นวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยใช้วิธีการอบรมและแก้ไขนิสัยของผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล<sup>2</sup> ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้คิดค้นวิธีการเพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุก จึงทำให้เกิดมาตรการลงโทษด้วยวิธีใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรอกการลงอาญา โดยมีการคุมประพฤติ การ

<sup>1</sup> นวลจันทร์ ทิศนชัยกุล. (2532). การคุมประพฤติและการพักการลงโทษ. หน้า 11.

<sup>2</sup> เสมอแฉ เสนเนียม. (2536). มาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยอาศัยการบริหารสังคม.

มอบตัวผู้กระทำความผิดให้อยู่ในความดูแลของบุคคลหนึ่งที่เหมาะสม การควบคุมตัวไว้ที่บ้าน การควบคุมตัวที่สถานควบคุมชุมชน การฝึกแบบค่ายทหาร (Boot Camp) การทำงานบริการสังคม การจำคุกในวันหยุด การใช้วิธีเบี่ยงเบนไปจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion) เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงการลงโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายของไทยนั้น มีหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ซึ่งได้กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดไว้ 5 ลักษณะ คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน โทษที่มีการใช้เป็นหลักในฐานะความผิดแต่ละฐานเป็นจำนวนมากและมีความหลากหลายในอัตราโทษ คือ โทษจำคุก และโทษปรับ และเนื่องด้วยประเภทของโทษที่ค่อนข้างจำกัดประกอบกับการใช้ดุลพินิจในการเลือกการลงโทษของผู้พิพากษา โดยเฉพาะดุลพินิจในการเลือกใช้วิธีการลงโทษแบบต่างๆ หรือการใช้มาตรการเลี้ยงโทษจำคุก จึงเป็นผลให้มีการนำโทษจำคุกและโทษปรับมาใช้เป็นจำนวนมาก แม้ในปัจจุบันจะมีการใช้มาตรการรอกการลงโทษทางอาญาโดยการคุมประพฤติมากขึ้น แต่โทษจำคุกก็ยังเป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย จึงมีผู้กระทำความผิดอีกจำนวนมากที่ไม่สมควรจะใช้โทษจำคุก ที่หลงเข้ามาในระบบเรือนจำ เพียงเพราะกฎหมายไทยยังขาดมาตรการที่เป็นทางเลือกอื่นๆ โดยเฉพาะมาตรการที่เป็นทางเลือกแทนการจำคุกอื่นๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้ยังไม่ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาความแออัดในเรือนจำและปัญหาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในเรือนจำอันเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาและการแก้ไขปัญหานี้ ส่วนการลงโทษปรับนั้น จะมีข้อจำกัดอยู่ที่ว่าในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีฐานะทางเศรษฐกิจดีสามารถชำระค่าปรับโดยมิได้รับผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ แต่ในขณะที่ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนไม่สามารถชำระค่าปรับได้ และมีได้มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการชำระค่าปรับ ซึ่งจะนำไปสู่การถูกลงโทษจำคุกหรือถูกกักขังแทนค่าปรับ แม้ว่าปัจจุบันกฎหมายอาญาจะเปิดโอกาสให้ผู้ต้องโทษที่ไม่สามารถชำระค่าปรับ ร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับได้ แต่เมื่อพิจารณาแล้วก็จะอาจจะไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของการลงโทษปรับ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามาตรการลงโทษทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นอาจไม่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบันนานาประเทศต่างได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีความหลากหลาย ส่งผลให้ศาลสามารถเลือกใช้วิธีการดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลไป โดยมุ่งเน้นถึงการลงโทษและการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดไปพร้อมๆ กัน ดังนั้นการมีมาตรการในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่หลากหลาย และมีความเหมาะสมนั้น จึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม และเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้กระทำความผิดเอง ในวิวัฒนาการของการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด การไม่ใช้ระบบเรือนจำ (Non – Institutional Treatment) ภายใต้วัดดูประสงค์ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำ

ความคิด นับเป็นมาตรการหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่า มีประสิทธิภาพในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด โดยการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่ไม่ใช่อาชญากร ให้ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และปรับตัวที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของสังคม จนสามารถดำเนินชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้เป็นปกติและไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำขึ้น เมื่อเทียบกับวิธีการที่ใช้เรือนจำ<sup>3</sup> และจากการศึกษาพบว่ามาตรการให้ทำงานบริการสังคม (The Community Service order) เป็นมาตรการซึ่งนิยมในนานาประเทศ อาจจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไปแต่ก็ได้มีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้กันอย่างแพร่หลายพอสมควร มีทั้งกรณีที่กำหนดให้เป็นโทษประเภทหนึ่งในตัวเอง หรือบางกรณีเป็นเพียงมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุก หรือใช้แทนการบังคับโทษปรับ ซึ่งมาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทนให้แก่ชุมชน องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรหรือผู้เสียหาย ซึ่งจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการลงโทษโดยใช้มาตรการดังกล่าวก็เพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิด อันถือเป็นสาระสำคัญที่จะได้รับประโยชน์จากการลงโทษ วิธีการก็โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมตามประเภทงาน และมีกำหนดระยะเวลา เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่สังคม พร้อมทั้งปรับปรุงพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด โดยที่ผู้นั้นไม่ต้องถูกควบคุมตัวในเรือนจำหรือสถานที่กักขัง

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงโทษโดยใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้น จากการศึกษาค้นคว้าก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายๆ ด้าน ดังนี้

1) ประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิด กล่าวคือผู้กระทำความผิดมีโอกาสที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ตนก่อขึ้นนั้นด้วยการทำงานบริการแก่ชุมชน อันเป็นการฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่ดีกับสังคมโดยอาจเปรียบได้กับการปรับทางร่างกายและเวลา<sup>4</sup> ในการพักผ่อน เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกในระยะสั้น มิให้ผู้กระทำความผิดในคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ หรือกรณีต้องโทษกักขังหรือกรณีที่ไม่มีความเสียหายที่ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ ไม่ต้องเข้าสู่ระบบเรือนจำ ทั้งมีส่วนช่วยให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม กลับตัวเป็นคนดี และรู้สำนึกผิด เป็นไปตามความมุ่งหมายในการที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ปกติโดยไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกตามแนวคิดของทฤษฎีอรรถประโยชน์ และในกรณีที่ผู้กระทำ

<sup>3</sup> มาตรการลงโทษระดับกลาง: อีกทางเลือกของการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probation.go.th/>.

<sup>4</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2552, เมษายน - มิถุนายน). “มาตรการให้ทำงานบริการสังคม.” วารสารอัยการ, 22, 251. หน้า 24-27.

ความผิดมีงานประจำอยู่ก็อาจให้ทำงานบริการสังคมในช่วงเวลาที่เลิกงาน หรือในวันหยุดสุดสัปดาห์ได้ซึ่งไม่กระทบต่อเวลางานปกติของผู้ต้องโทษ

2) ประโยชน์ในด้านของผู้เสียหายและสังคม กล่าวคือจะส่งผลให้ผู้เสียหายและสังคมได้รับการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายโดยการให้บริการของผู้กระทำความผิด และเล็งเห็นถึงค่าสภาพบังคับของตัวบทกฎหมาย ที่แม้ผู้เสียหายจะมีได้โต้ตอบด้วยตนเอง<sup>5</sup> แต่ก็สามารถรับรู้ถึงการลงโทษได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจจะส่งผลให้ผู้เสียหายและสังคมรู้สึกพึงพอใจบ้าง และน่าจะดีกว่าการนำเอาผู้กระทำความผิดไปกักขังไว้ หรือเพียงแต่จ่ายค่าปรับแล้วโทษก็เป็นอันเสร็จสิ้นไป

3) ประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นประโยชน์ของกระบวนการยุติธรรมในการที่จะลงโทษและเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิดไปในตัวโดยไม่ต้องนำเขาไปคุมขังในเรือนจำ และประโยชน์ที่เห็นได้ชัดเจนคือ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจอันเป็นทางเลือกของการพิพากษาคดีที่ได้ประโยชน์มากกว่าทางเลือกอื่นๆ โดยสามารถเลือกใช้ดุลพินิจในการลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นเฉพาะรายบุคคล ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดกรอบการลงโทษในรูปแบบเดิมที่มุ่งถึงสัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยมิได้พิจารณาถึงปัจจัยในด้านอื่นๆ ของผู้กระทำความผิดด้วย ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือประโยชน์ต่อหน่วยงานราชทัณฑ์ เป็นการแก้ไขปัญหาคความแออัดในสถานกักขัง รวมทั้งส่วนของการควบคุมตัวผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับไว้ในสถานที่กักขังของนักโทษ หรือในเรือนจำ ช่วยแก้ไขปัญหาคต่อเนื่องในการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษกักขัง ช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่าย และลดภาระการเลี้ยงดูผู้ต้องโทษกักขัง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถไปปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจที่สำคัญได้เต็มที่ขึ้น เช่น การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในเรือนจำ

4) ประโยชน์ในด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนความเชื่อของคนในสังคมว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด ควรมีทางเลือกที่หลากหลาย และเหมาะสม โดยไม่ได้ยึดติดกับโทษจำคุกเพียงอย่างเดียว

ด้วยมาตรการลงโทษทางอาญาที่หลากหลาย ส่งผลดีในด้านที่ไม่จำเป็นต้องนำคนไปเข้าคุกโดยไม่จำเป็น เพราะมีมาตรการลงโทษที่สามารถเป็นกลไกรองรับการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเสียงบประมาณในการสร้างอาคารสถานที่สำหรับรองรับในการกักขังผู้ต้องโทษ แต่ควรมีมาตรการที่เป็นทางเลือก โดยมิจุดมุ่งหมายที่จะลดจำนวนคนเข้าคุกมากกว่า

<sup>5</sup> เชนจูภัทร พรหมชนะ. (2546). การนำมาตรการอื่นมาใช้บังคับค่าปรับนอกเหนือจากการกักขังแทนค่าปรับ. หน้า 93.

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในต่างประเทศนั้นให้ความสำคัญกับมาตรการดังกล่าว และมีแนวทางในการพัฒนาและนำมาใช้อย่างกว้างขวาง แม้จะมีหลักการทางกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป พอสรุปได้เป็น 3 แนวทาง<sup>6</sup> ดังนี้

แนวทางที่ 1 คือ ใช้เป็นเพียงมาตรการทางเลือกหนึ่งแทนการลงโทษจำคุก เป็นเงื่อนไขของการรอกการลงโทษจำคุก เป็นเงื่อนไขของการคุมความประพฤติ เป็นเงื่อนไขของการสั่งชะลอฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ

แนวทางที่ 2 คือ มีการพัฒนาเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งในตนเอง โดยที่สามารถใช้มาตรการดังกล่าวผสมกับโทษทางอาญาประเภทอื่น

แนวทางที่ 3 คือ เป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษปรับ เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการพักการลงโทษจำคุก

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยนั้น ก็มีมาตรการให้ทำงานบริการสังคมเช่นกัน โดยมีการนำมาใช้ภายใต้หลักกฎหมายอาญา คือ ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติตามมาตรา 56 และในกรณีของการร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับตามมาตรา 30/1

หลักเกณฑ์การให้ทำงานบริการสังคมภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 56 นั้น ศาลอาจกำหนดให้ในคดีที่มีการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษนั้นทำงานบริการสังคมโดยเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการคุมประพฤติ ซึ่งจำกัดเฉพาะคดีที่ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี โดยจำเลยในฐานะ “ผู้ถูกคุมความประพฤติ” จะต้องไปทำงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหรือแสวงหากำไร โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ใดๆ ตามจำนวนชั่วโมงที่ศาลจะกำหนด เช่น ศาลพิพากษาให้รอกการลงโทษจำเลย 1 ปี โดยให้คุมประพฤติและให้จำเลยไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติทุก 2 เดือนต่อครั้ง ภายในกำหนดระยะเวลาการลงโทษ โดยให้ทำงานบริการสังคม 40 ชั่วโมง เป็นต้น ซึ่งพบว่ามาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์และประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สามารถช่วยลดจำนวนคนเข้าคุกอันเป็นการเลี่ยงโทษจำคุกกระชั้น และทำให้ผู้กระทำความผิดได้ฝึกฝนทักษะไปในตัวด้วย แต่การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ ต้องเป็นการสั่งประกอบกรรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ โดยจะสั่งคุมประพฤติด้วยก็ได้เท่านั้น ซึ่งไม่อาจนำมาใช้ในลักษณะของโทษได้ และยังพบปัญหาความขัดแย้งในทางด้านแนวคิด ซึ่งบุคคลในสังคมจำนวนไม่น้อยที่ไม่ยอมรับและไม่เห็นด้วยกับการให้โอกาสผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม เพราะเชื่อว่ากรรอกการลงโทษ คือ การนำเอาผู้กระทำความผิดไปจำคุกเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงว่าเป็นอัตราโทษเพียงเล็กน้อย

<sup>6</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 21.

สำหรับการกักขังแทนค่าปรับนั้น เป็นการร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ภายใต้เงื่อนไขของ มาตรา 30/1 อันเป็นผลสืบเนื่องจากการลงโทษปรับซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อชำระค่าปรับแล้วก็ถือว่าโทษเป็นอันเสร็จสิ้นไป แต่ในกรณีไม่มีเงินชำระค่าปรับ และเพื่อให้เกิดสภาพบังคับในการลงโทษ จึงมีการนำมาตรการอื่นมาใช้ เช่น ศาลอาจจะสั่งกักขังแทนค่าปรับก็ได้ ซึ่งเป็นโทษที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลเช่นเดียวกับโทษจำคุกซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ ที่มุ่งเน้นจะลงโทษแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด จึงเกิดหลักเกณฑ์ที่จะให้ผู้ต้องโทษปรับ ร้องขอต่อศาลที่จะทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับในกรณีที่ผู้นั้นไม่มีเงินชำระค่าปรับ ซึ่งโทษปรับนั้นเมื่อคู่มือแล้วอาจจะเป็นกรรม เพราะการกระทำความผิดอย่างเดียวกันก็ต้องถูกลงโทษปรับ ในจำนวนเท่ากัน แต่ผลร้ายจะกระทบมากกว่าสำหรับผู้มีฐานะยากจน ซึ่งก็อาจจะกลายเป็นโทษที่รุนแรงได้ ด้วยหลักการและเหตุผลของการนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมาใช้ตามประมวลกฎหมายอาญานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่ผู้ต้องโทษปรับ เพื่อให้เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือสร้างคุณประโยชน์แก่สังคม แต่การใช้นี้ศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมในลักษณะของโทษได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของชนชั้นทางสังคม และฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด โดยต้องได้รับความยินยอมและสมัครใจจากผู้กระทำความผิดก่อน ซึ่งกลายเป็นว่าผู้ต้องโทษปรับส่วนใหญ่ที่มีฐานะยากจน ยอมถูกกักขังแทนที่จะนำค่าปรับไปชำระ ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการกำหนดวิธีการบังคับค่าปรับ ในขณะเดียวกันผู้กระทำความผิดที่มีเงินชำระค่าปรับแล้วโทษก็เป็นอันเสร็จไปโดยที่มาตรการดังกล่าวนี้ไม่สามารถนำไปใช้บังคับกับคนกลุ่มหลังนี้ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าเกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายและระเบียบที่กำหนดมาตรการให้ทำงานบริการสังคม เช่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2547 มาตรา 45 ซึ่งกำหนดว่า “ห้ามมิให้เด็กชื้อหรือเสพสุราหรือ บุหรี่หรือเข้าไปในสถานที่เฉพาะเพื่อการจำหน่ายหรือเสพสุราหรือบุหรี่ หากฝ่าฝืนให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบถามเด็กเพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและมีหนังสือเรียกผู้ปกครองมาร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือว่ากล่าวตักเตือน ให้ทำทัณฑ์บนหรือมีข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลา ในการจัดให้เด็กทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์” หรือตามระเบียบคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดว่าด้วยการพิสูจน์ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด การควบคุมตัว และการปฏิบัติต่อผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์และผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2546 ข้อ 21 (2) กำหนดเงื่อนไขให้ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดทำงานบริการสังคมตามความเหมาะสมกับผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด”

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงโทษ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการใช้มาตรการดังกล่าวภายใต้หลักกฎหมายอาญานั้น ก็พบว่าการใช้วิธีการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมในประเทศไทยยังไม่มีการนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบที่จะใช้อย่างโทษทางอาญาเหมือนในต่างประเทศ อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานชัดเจนในกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวจึงส่งผลให้ไม่มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ผู้เขียนจึงเห็นว่าน่าจะมีการพัฒนาเพื่อให้เป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อศาลเห็นว่ากลงโทษด้วยมาตรการอื่นๆ ไม่เหมาะสมกับจำเลยรายใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษจำคุกระยะสั้น หรือในกรณีที่ศาลจะลงโทษปรับจำเลย แต่พิจารณาแล้วเห็นว่าจำเลยเป็นคนยากจน ไม่มีเงินชำระค่าปรับ หรือแม้แต่กรณีที่จำเลยเป็นบุคคลที่มีฐานะร่ำรวยการลงโทษปรับอาจจะไม่ส่งผลร้ายให้จำเลยรู้สึกเข็ดหลาบหรือสำนึกในการกระทำความผิดของตนเอง ศาลก็สามารถสั่งให้ทำงานบริการสังคมได้ โดยศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงตัวผู้กระทำความผิด และความร้ายแรงของการกระทำความผิดได้ตามความเหมาะสมเป็นรายบุคคลไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของมาตรการให้ทำงานบริการสังคม

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงการนำมาตราการให้ทำงานบริการสังคมมาบังคับใช้ต่อผู้กระทำความผิดตามกฎหมายของไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนากฎหมายอาญาของไทย อันนำไปสู่การพัฒนาให้เป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง โดยที่ศาลสามารถสั่งให้ทำงานบริการสังคมได้ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมเฉพาะรายบุคคล อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดในปัจจุบันนั้น ได้เน้นถึงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคมได้อย่างปกติ แนวทางในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในปัจจุบันจึงมีการพัฒนามากขึ้นโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงโทษจึงได้มีการศึกษาและนำมาตราการลงโทษอื่นๆ ที่มีความหลากหลายโดยคำนึงถึงการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษ มาเป็นทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำความผิด มีการใช้มาตรการเลี้ยงโทษจำคุกกับผู้กระทำความผิดโดยพลั้งพลาดหรือในคดีเล็กน้อย เช่น มาตรการจำคุกในวันหยุด การควบคุมตัวที่บ้าน การให้ทำงานบริการสังคม แต่เมื่อได้ศึกษาถึงมาตรการที่ให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมนั้น พบว่ามีแนวคิดพื้นฐานที่ไม่ต่างไปจากลักษณะของโทษ คือ เพื่อ

เป็นการลงโทษ (Punishment) เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) เพื่อเป็นการชดใช้ความผิด (Reparation) และนอกจากนี้ยังมีประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมในหลายด้าน โดยเฉพาะรัฐบาล เพราะการที่นำคนไปเข้าคุกโดยไม่จำเป็นนั้น รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้ และสามารถช่วยลดปัญหาคนล้นคุกได้ และในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อตัวผู้กระทำความผิดโดยมาตรการให้ทำงานบริการสังคมทำให้เขาสามารถรู้สึกถึงคุณค่าในตัวเองว่าสามารถทำคุณประโยชน์ต่อชุมชนได้ โดยอาศัยความรู้ความชำนาญหรือทักษะความสามารถของตน ผู้กระทำความผิดเองก็อาจจะได้คิดว่าสังคมไม่ได้ต่อต้านเขา หากแต่พร้อมที่จะให้อภัยเขาเพียงแต่กลับตนเป็นคนดีและทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมอันเป็นการฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้กระทำความผิดกับสังคมได้เป็นอย่างดี อันเป็นประโยชน์ทางด้านการป้องกันการกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก รวมทั้งผู้เสียหายและสังคมก็รับรู้ถึงการลงโทษที่มีผลตอบแทนออกมาอย่างเป็นรูปธรรม ผู้เสียหายและสังคมได้รู้ว่าได้มีการลงโทษผู้นั้นตามความเหมาะสมแล้วโดยมิได้มีการปล่อยตัวไปเฉยๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายของการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมแล้ว โดยหลักก็คือเพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดนั้นด้วยวิธีการที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

ในขณะที่นานาประเทศต่างได้มีการนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมาใช้อย่างแพร่หลาย มีการพัฒนาและส่งเสริมการใช้มาตรการดังกล่าวไปในแนวทางต่างๆ กัน โดยเฉพาะเล็งเห็นถึงประโยชน์สูงสุดที่ทุกฝ่ายจะได้รับ สำหรับประเทศไทยก็มีมาตรการดังกล่าวบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดเช่นกัน แต่ต้องใช้ภายใต้เงื่อนไขของหลักกฎหมาย ซึ่งทำให้ศาลไม่สามารถที่จะเลือกใช้มาตรการดังกล่าวมาลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างเต็มรูปแบบ และด้วยประเภทของโทษที่มีค่อนข้างจำกัดในกฎหมายไทยจึงเกิดปัญหาในด้านการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ดังนั้น จึงเกิดสมมติฐานขึ้นว่าหากมีการศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการให้ทำงานบริการสังคมแล้ว น่าจะเกิดแนวทางในการพัฒนาให้มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นมาตรการเสริมโทษจำคุกอันเป็นการเลี้ยงโทษจำคุกกระยะสั้นนอกเหนือจากการเป็นเงื่อนไขการคุมประพฤติ โดยควรมานำโทษจำคุกมาใช้ในกรณีที่เป็นจริง ๆ เท่านั้น หรือบุคคลนั้นสมควรจะถูกตัดออกจากสังคมเพื่อรู้สึกปลอดภัย หรือเป็นมาตรการเสริมโทษปรับเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการกักขังแทนค่าปรับ โดยการกักขังแทนค่าปรับนั้นควรมานำมาใช้กับสภาพความผิดที่มีความร้ายแรงและมีผลกระทบต่อสาธารณสุขโดยรวมตามความจำเป็นเท่านั้น โดยให้มีกฎหมายและหน่วยงานที่เป็นกลไกรองรับในการบังคับใช้ที่ชัดเจน เพื่อให้มีการนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบและแพร่หลายมากขึ้น และมีการพิจารณาถึงตัวผู้กระทำความผิด รวมทั้งความร้ายแรงของการกระทำความผิดเป็นสำคัญ เพื่อความเหมาะสมในการนำมาบังคับใช้

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้ได้กำหนดขอบเขตไว้โดยศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการคุมประพฤติและ การทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ โดยศึกษาถึงหลักเกณฑ์และสภาพปัญหาในการบังคับใช้ โดยเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศในหลักเกณฑ์ของการใช้มาตรการดังกล่าว ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนามาตรการดังกล่าวให้เป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญา อันนำมาสู่การเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมาย และนำมาปรับใช้กับกฎหมายไทยให้เหมาะสมต่อไป

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร รวมทั้งค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากตำรา หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ ผลงานทางวิชาการและเอกสารรายงานการวิจัยอื่นๆ รวมทั้งเอกสารของต่างประเทศ และค้นคว้าหาข้อมูลทางเว็บไซต์ เป็นต้น เพื่อนำมาวิเคราะห์และประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของมาตรการให้ทำงานบริการสังคม
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงรูปแบบของมาตรการให้ทำงานบริการสังคมในกฎหมายของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
- 1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม
- 1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนามาตรการดังกล่าว เพื่อการแก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมาย และเพื่อการนำมาปรับใช้กับกฎหมายไทยได้อย่างเหมาะสมต่อไป

## บทที่ 2

### แนวคิดการลงโทษทางอาญาเกี่ยวกับการให้ทำงานบริการสังคม

เนื่องจากความผิดเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งของสังคม<sup>1</sup> ฉะนั้นสังคมจึงจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคม เพื่อให้สังคมมีความปกติสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งแต่เดิมในสังคมยุคแรกๆ นั้น การลงโทษต่อผู้กระทำความผิดมีลักษณะเป็นการลงโทษ โดยการแก้แค้นส่วนตัวที่รุนแรง เช่น ฆ่าผู้กระทำความผิดหรือขับไล่ออกจากชุมชน และในสมัยต่อมาการลงโทษที่รุนแรงก็ลดลงมาและวิวัฒนาการมาเป็นระบบการลงโทษโดยรัฐในปัจจุบัน<sup>2</sup> ซึ่งใช้กฎหมายเพื่อบังคับคนในสังคม เมื่อมีการทำผิดกฎหมายก็จะต้องมีการลงโทษ โดยเป็นเชิงการบังคับของรัฐ อันเป็นมาตรการบังคับทางอาญา ดังนี้ จึงควรศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิดที่มีความหมาย ความเป็นมา หลักเกณฑ์ และวัตถุประสงค์ของการลงโทษ รวมทั้งศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการให้ทำงานบริการสังคมที่มีบังคับใช้อยู่ในประเทศไทย และในต่างประเทศ โดยจะศึกษาถึง ความหมาย รูปแบบ และแนวทางปฏิบัติ เพื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาพัฒนาและปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

#### 2.1 แนวคิดการลงโทษทางอาญา

กฎหมายต่างๆ ในสังคมนั้น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีไว้เพื่อเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมเกิดความสงบสุข เมื่อปรากฏว่ามีคนในสังคมฝ่าฝืนกฎหมายนั้นและก่อให้เกิดความไม่ปกติสุขแก่คนในสังคมหรือส่วนรวมแล้ว ก็จะต้องได้รับการลงโทษจากกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นในสังคมนั้นรู้สึกเกรงกลัวหรือไม่กล้าที่จะกระทำความผิดอีก และเพื่อให้ผู้กระทำความผิดตระหนักว่าสังคมไม่ยอมรับการกระทำเช่นนั้น ซึ่งแนวคิดหรือทฤษฎีในการลงโทษนั้น มีความหลากหลายและแตกต่างกัน และในแต่ละทฤษฎีนั้นจะมีวัตถุประสงค์ที่ตอบสนองต่อการลงโทษที่แตกต่างกันออกไปเช่นเดียวกัน

<sup>1</sup> จิตติ ดิงศภัทย์ ก (2515). คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 1. หน้า 6.

<sup>2</sup> จิตติ ดิงศภัทย์ ข (2525). กฎหมายอาญาภาค 1. หน้า 8.

### 2.1.1 ความหมายและลักษณะของโทษ

โทษนั้นอาจมีที่มาจากจารีตประเพณี ศีลธรรม หรือข้อตกลงของสังคมในการอยู่ร่วมกัน หรือที่เรียกว่ากฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นและกำหนดรูปแบบของการลงโทษไว้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขของสังคม การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม โดยโทษสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ความหมาย คือ

#### 1) ความหมายของโทษโดยทั่วไป

“โทษ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานในความหมายทั่วไปจะหมายถึง ความผิด ผลแห่งความผิดที่ต้องรับผลร้าย<sup>3</sup> ส่วนความหมายในทางกฎหมายจะหมายถึง มาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ การประหารชีวิต การจำคุก การกักขัง การปรับ และการริบทรัพย์สิน

ดังนั้น ความหมายของคำว่า “โทษ” ที่ใช้กันโดยทั่วไป ได้แก่ การปฏิบัติอย่างใดที่ทำให้ผู้ที่ได้รับการปฏิบัตินั้นต้องประสบผลร้ายเนื่องมาจากการที่ผู้นั้น ได้ฝ่าฝืนแนวปฏิบัติ<sup>4</sup>

#### 2) ความหมายของโทษในทางกฎหมาย

ความหมายของโทษในทางกฎหมายนั้นมิใช่ให้ความหมายไว้ ในที่นี้จะยกขึ้นมาเป็นกรณีสังเกตดังนี้

Herbert L. Packer ได้วิเคราะห์ความคิดของนักปรัชญาในอดีตจำนวนมากและให้คำจำกัดความของคำว่า “โทษ” ซึ่งอาจสรุปความหมายได้ว่า หมายถึง การใช้กฎหมายทำให้ผู้ที่ต้องรับโทษต้องประสบความยากลำบากหรือเหตุการณ์รูปแบบอื่นๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นสถานะที่ไม่พึงปรารถนา ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามผลแห่งการกระทำความผิด ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นความผิดโดยกฎหมาย<sup>5</sup>

Sue Titus Reid ได้ให้ความหมายของโทษในทางกฎหมายว่า หมายถึง โทษที่ลงโดยอำนาจของรัฐ โดยทางบทบัญญัติของกฎหมายหลังจากที่ศาลพบว่าจำเลยมีความผิด

ในการลงโทษจะรวมถึง การบริการสังคมหรือการทำงานชดใช้ความเสียหาย การคุมประพฤติ ทั้งนี้จะอยู่ภายใต้หรือไม่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ข้อจำกัดที่กำหนดเอาไว้ ได้แก่ การกักบริเวณ การกักขัง การได้รับการบำบัด เช่น กรณีการบำบัด

<sup>3</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2542). หน้า 547.

<sup>4</sup> อุททิศ แสนโกศิก. (2515). “หลักกฎหมายอาญา: การลงโทษ.” อุททิศนุสรณ์. หน้า 1.

<sup>5</sup> Herbert L. Packer. (1968). *The Limits of the Criminal Sanction*. p. 21. (อ้างถึงใน เชษฐภักดิ์ พรหมชนะ, 2546: 7).

เกี่ยวกับยาเสพติดหรือตามบทบัญญัติอื่น ๆ<sup>6</sup>

จากแนวความคิดข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความหมายของ โทษในทางกฎหมาย คือ ผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้รับ เนื่องจากกระทำการที่กฎหมายที่ใช้ในขณะนั้นบัญญัติว่าเป็นความผิดและผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้รับคือ โทษที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการให้ผลร้ายและรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ดำเนินการให้ผลร้ายหรือให้โทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ โดยการรับโทษ ดังกล่าวตกทอดแทนกันมิได้<sup>7</sup>

### 3) ความหมายของโทษในทางอาญา

จากความหมายของโทษโดยทั่วไป รวมทั้งความหมายของโทษในทางกฎหมาย ทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงความหมายและลักษณะสำคัญของโทษในทางอาญาได้ ดังนี้

“โทษอาญา” คือ ผลร้ายซึ่งผู้กระทำความผิดได้รับเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา โดยที่ผู้ซึ่งมีอำนาจให้ผลร้ายจะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้รับนั้น เป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการตอบแทนนี้จะมีลักษณะตามที่ผู้กระทำความผิดนั้น<sup>8</sup> ดังเช่นมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดอาญาตาม มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดประเภทของโทษทางอาญาไว้ คือ การประหารชีวิต การจำคุก การกักขัง การปรับ และการริบทรัพย์สิน

การให้ความหมายของกฎหมายอาญาเพียงว่า “กฎหมายอาญาคือบรรดากฎหมายทั้งหลายที่บัญญัติถึงความผิดอาญาและกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วยนั้น” ไม่มีความสมบูรณ์พอ เพราะนิยามนี้ได้กล่าวถึงมาตรการบังคับทางอาญาเฉพาะ “โทษ” เพียงอย่างเดียว ในขณะที่มาตรการบังคับทางอาญามีหลายมาตรการ ยิ่งกว่านั้นนิยามนี้ยังไม่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่าง “ความผิดอาญา” กับ “มาตรการบังคับทางอาญา” อีกด้วย

“มาตรการบังคับทางอาญา” ที่เป็นมาตรการบังคับทางอาญาหลักของกฎหมายอาญาเดิมที่มีเพียงอย่างเดียว คือ “โทษ” แต่ตามกฎหมายปัจจุบัน “วิธีการเพื่อความปลอดภัย” ก็เป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่เป็นมาตรการบังคับทางอาญาหลักอีกมาตรการหนึ่ง กฎหมายอาญาในปัจจุบันจึงเป็นกฎหมายอาญาที่มีมาตรการบังคับทางอาญาที่เป็นมาตรการบังคับทางอาญาหลักสองมาตรการ หรือเป็น “กฎหมายอาญาคู่ขนาน” (Zweispuriges Strafrecht) ฉะนั้น เมื่อความผิดอาญา

<sup>6</sup> Sue Titus Reid. (2000). *Crime and Criminology*. p. 65. (อ้างถึงใน เชษฐภัทร พรหมชนะ, 2546: 7).

<sup>7</sup> อุททิศ แสนโกสิก. หน้าเดิม.

<sup>8</sup> สหธน รัตนไพจิตร. (2527). ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา. หน้า 10.

เกิดขึ้นรัฐจึงอาจใช้ “โทษ” หรือ “วิธีการเพื่อความปลอดภัย” อย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ หรืออาจใช้ทั้ง “โทษ” หรือ “วิธีการเพื่อความปลอดภัย” ควบคู่กันไปได้<sup>9</sup>

จากความหมายและวิเคราะห์ลักษณะของโทษในทางอาญา สามารถพิจารณาได้ดังนี้<sup>10</sup>  
คือ

1) พิจารณาจากลักษณะของโทษเป็นบทบังคับ การบังคับต้องเป็นผลร้ายที่กระทำต่อร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิของผู้ถูกลงโทษ

2) พิจารณาจากการใช้โทษ อันแยกออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ

(1) ผู้มีอำนาจใช้โทษ ซึ่งหมายถึงองค์กรหรือบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) ผู้ถูกลงโทษ บุคคลผู้ซึ่งจะถูกลงโทษจะต้องเป็นผู้ที่กระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือเป็นบทบัญญัติที่กฎหมายอาญาบัญญัติว่าเป็นความผิด ผู้นั้นก็จะได้รับโทษทางกฎหมาย

3) พิจารณาจากธรรมชาติ (nature) ลักษณะธรรมชาติ หมายถึง การที่ผู้กระทำความผิดและบรรทัดฐานของสังคม คือ กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญา จึงต้องได้รับโทษทางอาญา การได้รับโทษดังกล่าวนี้ จึงเป็นการตอบแทนการกระทำซึ่งผิดกฎหมายและการตอบแทนนี้จะมีลักษณะเป็นการตำหนิผู้กระทำความผิดในตัว

การลงโทษเป็นเครื่องมือส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการประกอบอาชญากรรม การลงโทษทางอาญาจึงเป็นการลงโทษที่มุ่งบังคับต่อตัวบุคคลต่อทรัพย์สิน ชื่อเสียงและเกียรติยศอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการเคารพหลักมนุษยธรรมเป็นหลัก ทั้งนี้จากการศึกษาได้พบว่า แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับโทษมีความหลากหลายแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของสังคมแต่ละยุคสมัย โดยปรากฏตามวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกันไป<sup>11</sup> แม้ปัจจุบันทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษจะมีการพัฒนาให้มีความหลากหลายเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ทั้งนี้เพื่อหาวิธีการหรือรูปแบบในการลงโทษที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์มากที่สุด สูงสุด ผู้กระทำความผิดยังคงมีอยู่อีกหลายทฤษฎีด้วยกัน นักคิดทั้งหลายต่างก็ยังคงพยายามสร้างสรรค์แนวความคิดของตนจากทฤษฎีหลักเหล่านี้เป็นนานาทัศนะที่หลากหลายออกไปอีกมากมาย เพื่อพัฒนาการลงโทษให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

อย่างไรก็ดี ระบบการลงโทษในปัจจุบันมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดในการลงโทษเพื่อตอบแทนความผิดแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะเห็นว่าสภาพแวดล้อมทั้งในทางเศรษฐกิจ

<sup>9</sup> คณิต ฌ นคร ก (2547). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. หน้า 31 – 32.

<sup>10</sup> แหล่งเดิม.

<sup>11</sup> เศรษฐภัทร พรหมชนะ. เล่มเดิม. หน้า 10.

สังคม และการเมือง มีความสัมพันธ์ต่อการตัดสินใจในการกระทำความผิดของผู้ต้องโทษ ดังนั้นระบบการลงโทษจึงมิได้มุ่งใช้โทษเป็นวิธีการเดียวที่ใช้ต่อผู้กระทำความผิด แต่จะประกอบด้วยมาตรการ 3 ประการประกอบกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของอาชญากรรมและอาชญากร มาตรการทั้งสาม<sup>12</sup> คือ

- 1) การลงโทษที่เหมาะสมกับความผิด
- 2) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจเป็นการแก้ไขจิตใจ การบำบัด รักษา หรือการฝึกอบรม
- 3) การป้องกัน ซึ่งรวมถึงการป้องกันสังคม

ดังนั้น ในบางครั้ง การที่จะกำหนดมาตรการอย่างหนึ่งเป็นโทษหรือไม่ จึงแล้วแต่ความคิดเห็นของผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งบางกรณีผลที่ประสงค์ของบทบังคับอาจแตกต่างกันไปจากผลที่ควรเป็นตามการแบ่งแยกประเภท ทั้งนี้คือ ผลของบทบังคับที่ถือเป็นการลงโทษ ควรจะเพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าได้รับผลร้ายดังกล่าวข้างต้น แต่ในบางกรณีผลของการลงโทษกลับมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์อย่างอื่นแตกต่างไปจากนั้น และในทางกลับกันมาตรการที่ถือว่าไม่ใช่โทษกลับมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันกับการลงโทษก็มี<sup>13</sup>

### 2.1.2 ทฤษฎีการลงโทษทางอาญา

จากการศึกษาพบว่าแนวความคิดในเรื่องการกระทำความผิดและการลงโทษนั้น เป็นสิ่งที่มียุติในสังคมดั้งเดิมมาแล้ว เพราะความคิดที่ว่าเมื่อมีใครกระทำความผิดก็ควรจะต้องถูกลงโทษ แต่จะลงโทษด้วยวิธีอย่างไรนั้นย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมและยุคสมัย ซึ่งแนวความคิดและทฤษฎีการลงโทษทางอาญาก็พัฒนาขึ้นเป็นลำดับ ในปัจจุบันจึงได้ก่อให้เกิดมาตรการลงโทษทางอาญาต่างๆ ที่มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเพื่อที่จะให้เขากลับคืนสู่สังคมได้ต่อไป

ฉะนั้น ในการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องพิจารณาถึงทฤษฎีในการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งแต่ละทฤษฎีจะสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกันไป<sup>14</sup> สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

<sup>12</sup> ฌรงค์ ใจหาญ. (2543). กฎหมายอาญาวาดด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย. หน้า 15.

<sup>13</sup> อุททิศ แสนโกสติก. เล่มเดิม. หน้า 5.

<sup>14</sup> ฌรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2549). ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา. หน้า 4 - 8.

1) ทฤษฎีทดแทน (Retributive) การทดแทนเป็นวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุดอย่างหนึ่ง เป็นทฤษฎีที่เริ่มต้นมาจากความสำนึกของมนุษย์ที่จะตอบสนองต่อการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้แต่ละคนได้รับผลแห่งกรรมของตนในลักษณะของการแก้แค้น คือ ถ้าความผิดที่กระทำลงก่อให้เกิดผลร้ายแรงเพียงใด โทษที่จะได้รับก็รุนแรงเพียงนั้น ซึ่งเป็นการลงโทษที่ชดเชยและให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ตามหลัก “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” (an eye for an eye, a tooth for a tooth)<sup>15</sup> ปัจจุบันทฤษฎีนี้ยังคงใช้อยู่ในกฎหมายอาญาของหลายประเทศ แต่การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนก็ได้หมายความเพียงแก่ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” เท่านั้น แต่หมายความถึงการลงโทษนั้นทำได้พอเหมาะสม จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อให้สาสมหรือเพื่อทดแทนต่างกับการลงโทษเพื่อการแก้แค้น กล่าวคือ การลงโทษเพื่อให้สาสมตั้งอยู่บนกฎของศีลธรรมและความยุติธรรม ดังนั้นจึงพิจารณาว่าการลงโทษนั้นยุติธรรมหรือได้สัดส่วนกับความผิดหรือไม่ แต่การลงโทษเพื่อแก้แค้นนั้นเป็นการสนองตอบสัญชาตญาณที่รู้สึกโกรธเคือง เมื่อมีการกระทำความผิด ดังนั้นการลงโทษเพื่อแก้แค้นจึงตั้งอยู่บนอารมณ์ของผู้ลงโทษเป็นหลัก<sup>16</sup> การลงโทษตามทฤษฎีทดแทนนี้จึงมีหลักการว่า ผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษเพราะเขาได้กระทำผิด และต้องรับผิดชอบการกระทำของตนเอง โทษต้องเหมาะสมกับความรับผิดชอบ (Culpability) ความรับผิดชอบมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับผลร้ายของการกระทำเจตนา ไม่เจตนา หรือประมาท แรงจูงใจ พฤติการณ์แวดล้อม เหตุเพิ่มโทษ ลดโทษ และเหตุบรรเทาโทษ กฎหมายอาญาจึงบัญญัติโทษขั้นสูง ขั้นต่ำ ซึ่งทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น และศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมหรือตามสมควร<sup>17</sup>

2) ทฤษฎีข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) แนวคิดทฤษฎีนี้เห็นว่า การลงโทษที่จะมีผลต่อการข่มขู่ได้นั้น ผู้ลงโทษต้องกำหนดโทษให้สูงจนทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะบุคคลกระทำการจะคำนึงถึงผลดีและผลเสียที่ตามมา หากการกระทำความผิด ได้ผลดีมากกว่าโทษที่ได้รับ ผู้นั้นจะกระทำความผิด แต่ถ้าโทษที่ได้รับมากกว่าผลที่ได้จากการกระทำความผิด ผู้กระทำก็จะไม่กระทำความผิด การข่มขู่มีสองลักษณะ คือ การข่มขู่โดยเฉพาะ หมายถึง การลงโทษเป็นการข่มขู่ผู้ถูกลงโทษเอง มิให้กระทำความผิดอีก ส่วนการลงโทษผู้กระทำความผิดมีผลเป็นการข่มขู่โดยทั่วไป คือ ทำให้ประชาชนเห็นการลงโทษและกลัวไม่กล้าจะกระทำความผิดนั้นด้วย

<sup>15</sup> นัทธี จิตสว่าง. (2540). หลักทฤษฎีอาญา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์. หน้า 24.

<sup>16</sup> Johannes Andenaes. (1965). *The General Part of The Criminal Law of Norway*. p. 57. (อ้างถึงใน สหชน รัตน์ไพจิตร, 2527: 37).

<sup>17</sup> ประธาน วัฒนาวณิชย์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาญาวิทยา. หน้า 360 - 361.

แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีนี้ Plato กล่าวว่าไว้ว่า ผู้ที่พยายามลงโทษโดยมีเหตุผลย่อมไม่ลงโทษเพียงเนื่องจากว่าได้มีการกระทำความผิดขึ้นเท่านั้น เพราะสิ่งใดที่เกิดขึ้นแล้วไม่อาจแก้ไขให้กลับเป็นดังเดิมได้ แต่เขาย่อมลงโทษโดยคำนึงถึงอนาคต เพื่อให้ทั้งผู้ที่กระทำความผิดเองและผู้ที่รู้เห็นว่าผู้กระทำความผิดถูกลงโทษไม่กระทำความผิดขึ้นอีก

ในสมัยก่อนมุ่งเน้นตามทฤษฎีนี้มาก กล่าวคือมักมีการลงโทษในที่สาธารณะ แต่ปัจจุบันไม่ได้รับความนิยมเพราะเชื่อว่าจะทำให้ผู้ที่พบเห็นเกิดความคุ้นเคยกับความรุนแรง

3) ทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟู (Reformation and Rehabilitation) ทฤษฎีนี้เน้นการปฏิบัติต่อตัวผู้กระทำความผิดโดยตรง โดยกำหนดให้การลงโทษมีวิธีการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนนิสัยหรือปรับปรุงพฤติกรรมให้สามารถเข้ากับสังคมได้ ซึ่งหากปรับปรุงผู้กระทำความผิดได้ ผู้นั้นจะไม่ก่อให้เกิดการกระทำความผิดอีกต่อไป ดังนั้น การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงเป็นการแก้ไขโดยพิจารณาลักษณะเฉพาะของผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล โดยเน้นการบำบัดรักษา แทนการลงโทษเพื่อให้เกิดความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน ดังเช่นการลงโทษโดยการข่มขู่หรือการทดแทน ดังนั้นวิธีการบำบัดผู้กระทำความผิดจึงไม่เน้นการลงโทษในเรือนจำ แต่อาจให้ผู้นั้นอยู่ในสังคมและใช้มาตรการคุมประพฤติหรือการบำบัดทางกายภาพหรือจิตใจแทนได้ มาตรการเหล่านี้ทำให้เกิดวิธีการลงโทษโดยชุมชน (Community Sentence) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรการในการแก้ไขบำบัดและฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่เป็นอันตรายต่อสังคมแทนการนำเข้าไปกักขังในเรือนจำ และตามแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวก็มีวิธีการในการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำความผิด พอสรุปได้ดังนี้

(1) การหลีกเลี่ยงการนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่ระบบเรือนจำ เช่น ใช้บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ โดยจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติด้วยหรือไม่ก็ได้ การร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ซึ่งเป็นวิธีที่มีแนวคิดเพื่อหลีกเลี่ยงการกักขังแทนค่าปรับ การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดโดยวิธีการบังคับรักษา เป็นต้น

(2) การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องโทษในระหว่างคุมขัง กล่าวคือ ในระหว่างต้องโทษนั้นก็มีวิธีการในการแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ต้องโทษ โดยใช้ระบบเรือนจำ ด้วยวิธีการซึ่งอาจได้แก่ การฝึกหัดอาชีพในระหว่างถูกคุมขัง การให้การศึกษาโดยทั่วไป การอบรมทางศาสนาและศีลธรรม การให้ออกทำงานบริการสาธารณะในระหว่างต้องโทษ

(3) การให้ความช่วยเหลือหลังจากพ้นโทษ เช่น การให้คำแนะนำในการดำเนินชีวิต การให้ที่พักอาศัยชั่วคราวภายหลังพ้นโทษ การเข้ารับการศึกษาอบรมในด้านอาชีพ หรือในด้านอื่นๆ เพื่อการปรับตัวเข้าสู่สังคม การให้ความสนับสนุนแหล่งประกอบอาชีพ เพื่อให้สังคมยอมรับในตัวเขาอันจะเป็นการป้องกันการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำได้อีกไม่มากนักย่อย

4) ทฤษฎีตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Incapacitation) การลงโทษตามทฤษฎีนี้ เห็นว่าการลงโทษควรมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษมีโอกาสกระทำความผิดซ้ำอีก ดังนั้นระหว่างที่ผู้นั้นได้รับโทษ สังคมจะปลอดภัยจากการกระทำความผิดของผู้นั้น แม้การลงโทษตามทฤษฎีนี้คล้ายกับทฤษฎีข่มขู่ยับยั้ง แต่ทฤษฎีนี้มุ่งคุ้มครองและป้องกันสังคม โดยการนำเอาวิธีลงโทษจำคุกมาใช้ เพราะโทษจำคุกย่อมทำให้ผู้ที่ถูกจำคุกอยู่ออกไปประกอบ อาชญากรรมหรือก่อความเดือดร้อนให้สังคมไม่ได้อีก อย่างน้อยก็เป็นการชั่วคราวระหว่างที่ถูกคุมขัง และได้นำมาใช้กับผู้กระทำความผิดเกือบทุกประเภทตั้งแต่จำคุกระยะสั้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต หรือแม้กระทั่งโทษประหารชีวิต วิธีการลงโทษที่จะป้องกันสังคมนี้ได้ถูกนำไปใช้กับอาชญากรที่กระทำความผิดติดนิสัย (Habitual offenders) และอาชญากรวิกลจริต (Abnormal offenders) แนวคิดนี้จึงมุ่งเน้นที่ประโยชน์สุขของสังคมให้ปลอดภัยต่อการกระทำความผิด และเน้นการควบคุมผู้ที่เป็นอันตรายต่อสังคม โดยใช้มาตรการควบคุมอย่างเข้มงวดเพื่อให้สังคมปลอดภัย

5) ทฤษฎีเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย (Restitution) แนวความคิดในการลงโทษ เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายนี้มีผลมาจากแนวความคิดในเรื่อง Victimology ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญของผู้เสียหายหรือเหยื่อในคดีอาญาที่จะได้รับการคุ้มครองและเยียวยาใน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งแต่เดิมแนวคิดในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับผู้กระทำความผิดเท่านั้น ส่วนผู้เสียหายมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย หากจะเรียกร้องความเสียหายต้องไปดำเนินการในคดีแพ่งต่างหาก ในทฤษฎีที่เป็นแนวคิดในการเยียวยาความเสียหาย ให้แก่ผู้เสียหายนี้ ทำให้การกำหนดโทษของศาลจะต้องคำนึงถึงความพอใจที่ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิด หากผู้เสียหายได้รับการชดเชยก็จะได้รับโทษน้อยลง หรือในบางกรณีศาลจะมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย หรือผู้เสียหายอาจได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากการกระทำความผิดโดยรัฐ เช่นกรณีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เป็นต้น

6) ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ทฤษฎีนี้พัฒนามาจากแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ตามข้อ 5 แต่มีข้อแตกต่างตรงที่แนวความคิดในทฤษฎีนี้มุ่งเน้นการประนีประนอมยอมความกันในคดีอาญาของฝ่ายผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด โดยเน้นการที่จะมีการสื่อสารทำความเข้าใจเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้มีความตระหนักถึงผลเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย และต้องดำเนินการเพื่อทำให้ผู้เสียหายได้รับสิ่งที่เขาสูญเสียคืนมา ซึ่งอาจไม่ใช่การชดเชยด้วยเงินแต่อาจเป็นการขอโทษ หรือทำงานชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายให้ทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีความเข้าใจที่ดีต่อกัน และอยู่กันได้อย่างสมานฉันท์ไม่ก่อให้เกิดข้อพิพาทต่อไป อันเป็นการลดความขัดแย้งซึ่งเป็นปัญหา

ที่จะนำไปสู่การกระทำความผิดซ้ำ แนวความคิดนี้นำมาใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชน โดยใช้กระบวนการประชุมครอบครัว (Family group conference) และให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนมีความตระหนักในผลเสียหายที่ตนก่อให้เกิดขึ้นและพยายามเยียวยาความเสียหายนั้น ส่วนในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา และอเมริกาใต้ ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการลงโทษในชุมชนสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ด้วย

จากทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษในแต่ละทฤษฎีมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ละทฤษฎีไม่สามารถที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์ทางสังคมที่แปรเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ของแต่ละยุคสมัยได้ทั้งหมด จึงทำให้แต่ละประเทศไม่มีการใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง เพื่อเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เด็ดขาดตายตัว แต่จะมีการใช้ทฤษฎีร่วมกันหรือโดยเน้นหนักไปทางทฤษฎีการลงโทษทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นไปตามสภาพการณ์และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม

การลงโทษหรือการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิด จะต้องกระทำเพื่อให้เกิดความรู้สึกต่อทั้งผู้กระทำความผิดและบุคคลทั่วไป กล่าวคือ การลงโทษจึงควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นด้วยว่า ถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นนั้นเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็น “การป้องกันทั่วไป” (General prevention) และการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Special prevention) ด้วย กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขากลับสู่สังคมได้<sup>18</sup> ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้มุ่งเน้นถึงการให้โอกาสผู้กระทำผิด โดยวิธีการลงโทษที่เหมาะสมสภาพความผิดและตัวผู้กระทำผิดเอง เพื่อให้เขากลับตัวเป็นคนดีและกลับเข้ามาใช้ชีวิตในสังคมได้ และเมื่อสังคมให้การต้อนรับเขา ก็จะเป็นการป้องกันการกลับมากระทำผิดซ้ำได้อีกทางหนึ่ง

## 2.2 แนวคิดทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory)

ตามแนวคิดในปัจจุบัน วัตถุประสงค์ของการลงโทษจะแตกต่างกันไปตามค่านิยมของสังคม ความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง และปฏิกิริยาของชุมชนที่มีต่ออาชญากรรมต่างยุคต่างสมัยกัน จากเดิมที่มีลักษณะทารุณโหดร้าย ตอบแทนแก่คนผู้กระทำความผิด ชูขวัญผู้กระทำความผิด และผู้อื่นให้เกรงกลัวต่อการลงโทษ แต่ในปัจจุบัน ได้เน้นหลักการป้องกันภัยของสังคม กับการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดให้กลับมาประพฤติตนเป็นคนดี

<sup>18</sup> คณิศ ฌ นคร ข (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 402.

โดยที่การลงโทษเป็นการทำให้ได้รับผลร้าย จึงทำให้มีลักษณะไปในทางลบ(negative) แม้ลักษณะเช่นนี้จะลดน้อยลงในปัจจุบัน โดยนำเอาการอบรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมาใช้ประกอบ แต่เจตนาจะให้ได้รับผลร้ายก็ยังคงเป็นสาระสำคัญของการลงโทษอยู่ จึงมีปัญหว่า การลงโทษกระทำไปเพื่อประโยชน์อะไร ปัญหานี้มีผลไม่แต่เฉพาะในทางทฤษฎีหรือทางปรัชญาเท่านั้น แต่ย่อมมีผลต่อการบัญญัติกฎหมายอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดด้วย<sup>19</sup> ซึ่งได้มีทฤษฎีต่างๆ อธิบายถึงเหตุผลที่มีการลงโทษและวัตถุประสงค์ของการลงโทษ และไม่ว่าจะพิจารณาจากทฤษฎีหรือวัตถุประสงค์ในการลงโทษย่อมจะมีผลต่อผู้กระทำความผิดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ซึ่งแต่ละทฤษฎีจะสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกัน

ทฤษฎีการลงโทษโดยรัฐในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 2 ทฤษฎีใหญ่ๆ คือ<sup>20</sup> ทฤษฎีทดแทน (Retributive theory) และทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory) การแบ่งแยกความแตกต่างของทฤษฎีทั้งสองนี้ เคยมีผู้เสนอว่า ทฤษฎีทดแทนเป็นทฤษฎีที่มองในอดีต โดยลงโทษเพื่อทดแทนสิ่งที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำแล้ว ในขณะที่ทฤษฎีอรรถประโยชน์เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับอนาคต โดยมุ่งที่ผลของการลงโทษ ซึ่งทฤษฎีอรรถประโยชน์ถือว่าการลงโทษก่อให้เกิดผลดี รากฐานของแนวคิดตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ เชื่อว่าการแก้แค้นหรือลงโทษบุคคลไม่ควรจะพิจารณาถึงความร้ายแรงอันเกิดจากความน่าคำหนิของผู้นั้นในอดีต แต่ควรพิจารณาถึงผลดีที่สุดที่ตามมาจากการลงโทษ ดังนั้น การลงโทษจะกระทำได้เฉพาะแต่ในกรณีที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิด หรือตัดเตือนมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำความผิด

การลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ก่อให้เกิดผลดี ดังนี้

- 1) เพื่อข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence)
- 2) เพื่อตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิด (incapacitation)
- 3) เพื่อแก้ไขและฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิด (reformation and rehabilitation)

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิดตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าผู้กระทำความผิดสามารถเปลี่ยนแปลงได้ภายใต้การบำบัดดูแลที่เหมาะสม นักอาชญาวิทยาในสมัยแรกๆ จะกล่าวถึงการสำนึกบาปและเน้นถึงการเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับทางศาสนาเป็นพื้นฐานเบื้องต้น การที่อาชญากรจะต้องถูกเก็บตัวอยู่ในสถานที่จองจำอย่างโดดเดี่ยว ดังนั้นพวกเขาจึงไม่สามารถที่จะถูกชักจูงโดยผู้อื่น และมีเวลาเข้ารับการรักษาแก้ไขฟื้นฟูในสิ่งที่ได้กระทำลงไป วิธีการสมัยใหม่จะมีการจัดโปรแกรมการรักษา การอบรมภายในเรือนจำควบคู่ไปกับโครงการ

<sup>19</sup> คณิต วัฒนกร ก (2547). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. หน้า 365.

<sup>20</sup> ณรงค์ ใจหาญ. เล่มเดิม. หน้า 20.

กลับตัวกลับใจที่จัดขึ้นสำหรับเยาวชนและผู้อื่นที่ไม่จำเป็นต้องได้รับโทษจำคุกระยะสั้น<sup>21</sup> ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าวิธีการลงโทษที่ทำให้เกิดผลดีเป็นการแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิดอาชกรรมกระทำได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับลักษณะและพื้นฐานทางจิตใจของผู้กระทำความผิดการลงโทษตามความมุ่งหมายนี้จึงมีลักษณะเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล (Individualization) และมุ่งเน้นที่การบำบัดรักษา (Treatment) แทนการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้ได้รับการเจ็บปวดทรมาน(Punishment)

การลงโทษผู้กระทำความผิด โดยวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิด มีความจำเป็นต้องใช้วิธีการที่หลากหลายและเฉพาะเป็นรายไป เพราะสาเหตุของการที่บุคคลกระทำความผิด แม้ว่าจะเป็นกรกระทำผิดฐานเดียวกัน แต่อาจมีสาเหตุที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพจิตใจและสภาพแวดล้อมของผู้นั้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยการบำบัดแก้ไขเฉพาะราย โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญทั้งด้านสังคม จิตวิทยา และทัณฑ์วิทยา และต้องใช้เวลาตลอดจนงบประมาณที่เหมาะสม แต่ในปัจจุบันนี้เรือนจำมีสภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นคุก การขาดบุคลากรและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในเรื่องแนวคิดอาชญาวิทยา จิตวิทยา และสังคมสงเคราะห์ รวมถึงงบประมาณในการจัดการ ไม่เพียงพอต่อการดูแลผู้ต้องโทษเฉพาะรายนั้น ทำให้การแก้ไขบำบัดผู้กระทำความผิดไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควร<sup>22</sup> ไม่อาจป้องกันการกลับมากระทำผิดซ้ำได้อีก ทั้งไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาในเรื่องคนล้นคุกได้ จึงส่งผลให้ระบบการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในเรือนจำไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

แนวคิดของทฤษฎีที่เกี่ยวกับการให้ทำงานบริการสังคมนั้น มาจากแนวคิดของการลงโทษที่นำเอาข้อดีของทฤษฎีการลงโทษทั้งหลายมารวมเข้าด้วยกัน โดยมีรูปแบบและวิธีการที่มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการสร้างให้รู้ผิดชอบที่จะต้องมีต่อผู้อื่นและสังคมด้วยการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ โดยให้สังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ในรายซึ่งเห็นว่าสามารถแก้ไขได้ให้ได้รับการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาพฤติกรรมและจิตใจจนสามารถกลับเข้ามาใช้ชีวิตในสังคมได้ ป้องกันการหวนกลับมากระทำผิดซ้ำ และเพื่อป้องกันอาชญากรรมในสังคมได้อีกทางหนึ่ง

<sup>21</sup> Sue Titus Reid. (2000). *Crime and Criminology*. p. 66. (อ้างถึงใน เชษฐภัทร พรหมชนะ, 2546: 17).

<sup>22</sup> ประเสริฐ เมฆมณี. (2523). *หลักทัณฑ์วิทยา*. หน้า 24.

### 2.3 แนวคิดการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม

แนวความคิดของการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมนี้ได้เริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1972 รัฐสภาอังกฤษได้บัญญัติกฎหมายให้อำนาจศาลใช้วิธีการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจผู้กระทำความผิดโดยสั่งให้ทำงานบริการให้แก่สังคมหรือชุมชน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากในประเทศอังกฤษและเวลส์ต้องเผชิญกับปัญหานักโทษล้นคุก ซึ่งจากการสำรวจของสำนักงานโฮม-ออฟฟิต (Home office)<sup>23</sup> พบว่า 1 ใน 3 ของผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นผู้กระทำความผิดประเภทโทษหรือความผิดเล็กน้อยที่ต้องรับโทษจำคุกในระยะสั้น เมื่อดำเนินถึงความเหมาะสมและผล กระทบจากการจำคุกในระยะสั้นต่อผู้กระทำความผิดประเภทนี้แล้ว พบว่าการลงโทษด้วยวิธีจำคุกไม่มีประสิทธิภาพที่จะยับยั้ง ไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก กล่าวคือ ประมาณครึ่งหนึ่งของผู้ต้องโทษที่เป็นผู้ใหญ่จะหวนกลับไปกระทำความผิดขึ้นอีกภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี หลังจากที่พ้นโทษไปแล้ว ซึ่งรัฐเองก็ต้องสูญเสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะควบคุมคนเหล่านั้นไว้ในเรือนจำ<sup>24</sup> คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยระบบการลงโทษ (The Advisory Council on the Penal System) ได้ค้นหาทางเลือกอื่นที่เหมาะสมแทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำ วิธีการหนึ่งก็คือ การสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม (Community Service by Order) โดยมีความเชื่อว่ามาตรการดังกล่าวจะช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำได้ในที่สุด<sup>25</sup>

#### 2.3.1 วิวัฒนาการของการทำงานบริการสังคม

การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากการใช้แรงงานทาสให้ไปทำงานในอาณานิคมของอังกฤษ<sup>26</sup> ซึ่งเป็นวิธีที่ถือปฏิบัติกันมาช้านานในสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 ได้มีการส่งผู้กระทำความผิดที่มีจิตใจชั่วร้าย หรือกระทำความผิดร้ายแรงมาก ลักษณะต่างๆ ไปเป็นทาสใช้งานหนักในหน้าที่พลกรรเชียงสำหรับเรือเดินทะเล ต่อมาในยุคที่

<sup>23</sup> สำนักงานโฮม-ออฟฟิต (Home office) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลมีหน้าที่ควบคุมการบริหารส่วนท้องถิ่น ตำรวจ และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐในอังกฤษและเวลส์ โดยมีรัฐมนตรีหรือที่เรียกว่า Home Secretary หรือ Secretary of State for Home Affairs เป็นผู้บริหารสูงสุด หน่วยงานเทียบเท่ากระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย.

<sup>24</sup> ชาลนรงค์ ชาญลิจิต. (2530). การศึกษาระบบการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขัง: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานในเขตกรุงเทพมหานคร. หน้า 28-29.

<sup>25</sup> สิริกาญจน์ รัตนสุวรรณชาติ. (2549). โทษปรับ: ศึกษากรณีการใช้มาตรการอื่นมาเสริมและแทนการปรับ. หน้า 70.

<sup>26</sup> Ken Pease and William McWilliams. Loc.cit. (อ้างถึงใน เศรษฐภัทร พรหมชนะ, 2546: 42).

อังกฤษแสวงหาอาณานิคม อังกฤษได้ตรากฎหมายว่าด้วยการส่งตัวผู้กระทำความผิดไปต่างแดน (The First Modern Legalization of Transportation) กำหนดให้ส่งผู้กระทำความผิดประเภททุจริต คดโกง คนจรจัด หัวขโมย และบุคคลจำพวกภิกษจาร ไปอยู่ในดินแดน ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ระหว่างการเดินทางมีการลงโทษผู้กระทำความผิดแบบทรมาน<sup>27</sup> วิธีการนี้ชาวอังกฤษรู้สึกต่อต้าน และคัดค้านกันอย่างมากร ต่อมาในปี ค.ศ. 1821 อังกฤษได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการลงโทษให้นักโทษทำงานหนัก (Hard Labour) ทดแทนการส่งผู้กระทำความผิดไปต่างแดน แต่วิธีการลงโทษนี้ได้ถูกยกเลิกไปในที่สุด

ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น ซึ่งกระทำโดยการรวมตัวของนักทฤษฎีวิทยาในกลุ่มประเทศยุโรป เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการลงโทษ หรือที่เรียกว่า ปฎิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแนวความคิดแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะหลักการลงโทษต่อเสรีภาพ ต่างมีความเห็นพ้องต้องกันว่ารูปแบบและวิธีการลงโทษไม่ควรมีลักษณะเป็นการทรมาน โหดร้าย หรือมีสภาพความเลวร้ายเกินความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงแก้ไขตัวบุคคลผู้กระทำความผิดไม่อาจบรรลุผลได้ หากการลงโทษมีลักษณะทรมาน โหดร้าย ความเคียดแค้นชิงชังต่อสังคม นักทฤษฎีวิทยาทั้งหลายจึงเห็นควรให้ยกเลิกการลงโทษในลักษณะเป็นการทรมาน โดยการนำรูปแบบและวิธีการลงโทษที่มีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างมีมนุษยธรรมมาใช้ ทดแทนการลงโทษแบบดั้งเดิม

แนวความคิดการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมได้เป็นที่รู้จักแพร่หลายทั่วประเทศอังกฤษและเวลส์ ความสำเร็จที่ประเทศอังกฤษประสบอยู่ทำให้บรรดาผู้เกี่ยวข้องในสหรัฐอเมริกาสนใจ และนำมาพิจารณาประยุกต์ใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีของสหรัฐอเมริกา โดยในปี ค.ศ. 1891 มลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐเวอร์จิเนีย รัฐโอไฮโอ และ โคลัมเบีย ได้มีการพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด ซึ่งกระทำความผิดในฐานความผิดต่างๆ กัน ทำงานเพื่อสาธารณะประโยชน์บนถนนและตามตรอกซอกซอยทั้งในเมืองใหญ่ๆ และหมู่บ้านเล็กๆ ตามแต่กรณี

ต่อมาศาลมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาได้พัฒนารูปแบบการทำงานบริการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการคุมประพฤติ ในคดีที่ศาลมีคำสั่งให้รอกการลงโทษจำคุก รวมทั้งคดีที่ศาลมีคำสั่งรอกการลงโทษปรับ โดยนำเงื่อนไขบริการสังคมมาประยุกต์ใช้กับการคุมประพฤตินิติบุคคล ซึ่งรูปแบบความผิดที่นิติบุคคลกระทำนั้นมักประกอบอาชญากรรมในรูปของอาชญากรรมทางธุรกิจ (Business Crime) เป็นคดีความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เช่น อาชญากรรมคอเช็ดขาว

<sup>27</sup> ประเสริฐ เมฆมณี. (2523). หลักทฤษฎีวิทยา. หน้า 68.

(White Collar Crime) อาชญากรรมซึ่งกระทำโดยห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (Corporate Crime) และเป็นอาชญากรรมทางการพาณิชย์ (Commercial Crime) ให้ได้รับการลงโทษด้วยการทำงานบริการสังคมแทนการลงโทษปรับ ซึ่งความผิดประเภทนี้ไม่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมมากนัก ต่างกับอาชญากรรมธรรมดาที่มักจะเป็นเหตุการณ์สร้างความสะเทือนขวัญและอารมณ์ของประชาชนอย่างเห็นได้ชัด ผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและสังคมการลงโทษปรับแต่เพียงสถานเดียว ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลดหรือยับยั้งคดีประเภทนี้ลงไปได้ จึงได้เกิดแนวความคิด นำผู้กระทำความผิดมาทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ เพื่อเป็นการชดเชยความผิดของตนเองต่อสังคม ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา นอกจากจะดำเนินการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมแล้ว ยังมีการนำเอามาตรการทดแทนให้กับเหยื่ออาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ มาใช้ควบคู่กันด้วย เช่น การชดใช้ค่าเสียหาย (Restitution) การทดแทนค่าเสียหาย (Compensation) สังคมได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เช่น ประเทศเดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์<sup>28</sup> หรือแม้แต่บางประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ได้นำแนวความคิดมาใช้ในรูปแบบของ “โครงการผู้ถูกคุมความประพฤติผู้ใหญ่ช่วยงานบริการสังคม”<sup>29</sup>

ส่วนในกลุ่มประเทศสังคมนิยม เช่น ประเทศรัสเซียกับประเทศจีนมีมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยให้ใช้แรงงาน หรือที่เรียกว่า Rehabilitation Through labour พื้นฐานทางแนวความคิด ปรัชญา และรูปแบบวิธีการแตกต่างกับแนวความคิดของการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม มาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยใช้แรงงานนี้ เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดประเภทคดีความผิดที่มีอัตราโทษต่ำ เช่น ความผิดฐานลักเล็กขโมยน้อย ดินยาเสพติด ค่าประเวณี เป็นต้น ผู้กระทำความผิดเหล่านี้จะถูกส่งไปเข้ารับการฝึกอบรมในสถานควบคุมตัวหรือที่เรียกว่า Camp เพื่อฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจตลอดระยะเวลาที่อยู่ในสถานควบคุมตัวจะถูกบังคับใช้แรงงาน โดยการให้ทำงานหนัก (Hard Labour)<sup>30</sup> โดยวิธีนี้จะทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกเกรงกลัวและทำให้ผู้อื่นไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่างหรือคิดที่จะทำผิดอีก สภาพความเป็นอยู่จะคล้ายๆ กับนักโทษที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ

<sup>28</sup> Joe Hudson and Burt Galaway. (1990). **Community Service: Toward Program Definition.** p.3 (อ้างถึงใน เสมอแฉ เสนเนียม, 2536: 23).

<sup>29</sup> จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2531). รายงานการฝึกอบรมหลักสูตร **Study of Rehabilitation Program for Offenders ณ ประเทศสิงคโปร์.**

<sup>30</sup> Horold J. Berman. (1973). **Justice in the U.S.S. R.** p. 239 - 274. (อ้างถึงใน เสมอแฉ เสนเนียม, 2536: 23).

สำหรับแนวความคิดการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นจากการคุมความประพฤติ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชนให้กลับตนเป็นพลเมืองดีมีประโยชน์ต่อสังคม เป็นการให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้แก้ไขปรับปรุงตนเอง โดยให้มีอิสรภาพภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติที่มุ่งให้ผู้กระทำความผิดได้สำนึกตน ตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม ทั้งยังเป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกซึ่งมีผลกระทบต่อจำเลยและผู้ที่ต้องพึ่งพาอาศัยจำเลย มิให้มีผลทัศนคติตัวกลายเป็นคนที่ไม่พึงปรารถนาของสังคม การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดจึงเป็นภารกิจหลักของการคุมประพฤตินอกเหนือไป จากการรายงานข้อมูลของจำเลยต่อศาลและการควบคุมสอดส่องให้จำเลยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการนำเอาวิธีการคุมความประพฤติผู้ใหญ่มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชนเรื่อยมา ดังเช่น การให้ผู้ถูกคุมประพฤติทำงานบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแบบหนึ่ง แต่วิธีการนี้ยังไม่แพร่หลายนัก ดังเช่นเมื่อปี พ.ศ. 2528 ศาลจังหวัดอุบลราชธานีเห็นด้วยกับข้อเสนอของเจ้าพนักงานคุมประพฤติและมีคำสั่งให้จำเลยคดีวังราวทรัพย์ เข้ามามีส่วนร่วมในการบำเพ็ญประโยชน์ช่วยเหลือสาธารณชนหรือชุมชนของจำเลย ตามแต่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติจะเห็นสมควร เพื่อเป็นวิถีทางในการริเริ่มฝึกหัดการทำงานของจำเลยและจะช่วยเสริมสร้างลักษณะนิสัยที่ดีงามให้เกิดขึ้น ทั้งยังเป็นการชี้แนะให้จำเลยได้เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือสร้างคุณประโยชน์ให้กับสังคมตามคำสั่งและความสามารถอีกด้วย<sup>31</sup>

### 2.3.2 ประวัติความเป็นมา

มาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้น มีความแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาคของโลก และมีความเป็นมาแตกต่างกัน อาจเป็นด้วยโครงสร้างทางกฎหมายของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน การนำมามาตรการดังกล่าวมาใช้ จึงต้องขึ้นอยู่กับ โครงสร้างทางกฎหมาย แล้วแต่ความเหมาะสมของการนำมาใช้ แต่อาจกล่าวได้ว่าแต่ละประเทศต่างเห็นถึงประโยชน์ และความสำคัญของมาตรการให้ทำงานบริการสังคม จึงต่างมีแนวคิดในการพัฒนามาตรการดังกล่าวเพื่อนำมาใช้ให้เหมาะสมกับ โครงสร้างทางกฎหมายของตน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นประวัติและความเป็นมาของ มาตรการให้ทำงานบริการสังคมของแต่ละภูมิภาค จึงมีชื่อเหมือนและแตกต่างกัน<sup>32</sup> ดังนี้

<sup>31</sup> เสมอแฉ เสนเนียม, เล่มเดิม, หน้า 24.

<sup>32</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, เล่มเดิม, หน้า 14-22.

1) ทวีปยุโรป ในอังกฤษ มาตรการให้ทำงานบริการสังคม มาจากการกำหนดของหน่วยงานราชทัณฑ์ในปี ค.ศ. 1553 โดยใช้กับผู้กระทำความผิดที่เป็นคนจรจัดในลักษณะของการใช้แรงงานหนักเพื่อลดปัญหาผู้กระทำความผิดที่มีชีวิตที่เลือนลอย หรือไม่รู้จักรักการทำประโยชน์ใดๆ ต่อมาได้มีการพัฒนาโดยลำดับจนยกเลิกการใช้แรงงานหนัก และในปี ค.ศ. 1970 สภาที่ปรึกษาว่าด้วยระบบการลงโทษทางอาญา (The Advisory Council on the Penal System) ได้เผยแพร่รายงานเรื่อง “โทษที่ไม่มีการควบคุมตัวและกึ่งควบคุมตัว” (Non-custodial and Semi-custodial penalties) ซึ่งเสนอว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการลงโทษใหม่ๆ ที่ไม่มีการควบคุมตัว โดยเฉพาะมาตรการให้ทำงานบริการสังคม หลังจากนั้นมาตรการให้ทำงานบริการสังคมก็ได้รับการบัญญัติใน The Criminal Justice Act 1972, section 15-19 ซึ่งมีการทดลองใช้มาตรการนี้ในพื้นที่นำร่อง 6 พื้นที่ของสำนักงานคุมประพฤติ และได้มีการขยายการใช้บังคับไปในพื้นที่อื่นๆ เพิ่มเติม จนกระทั่งครบทุกพื้นที่ในปี ค.ศ. 1979 โดยมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง จนจัดเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนการบังคับโทษปรับในบางกรณี นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยของอังกฤษได้จัดให้มีมาตรฐานแห่งชาติเพื่อการควบคุมดูแลผู้กระทำความผิดในชุมชน (The National Standards for the Supervision of Offenders in the Community 2000) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการมาตรการให้ทำงานบริการสังคมนี้ด้วย

ในเนเธอร์แลนด์ มาตรการให้ทำงานบริการสังคมมีความเป็นมาจากความพยายามที่จะลดการใช้โทษจำคุกระยะสั้น (short-term imprisonment) โดยในปี ค.ศ. 1971 ศาลแขวงในเมือง Arnhem ได้วางแนวทางการพัฒนามาตรการทางเลือกซึ่งในคดีหนึ่ง จำเลยสามคนที่กระทำความผิดอย่างชัดแจ้งตาม The penal code, section 141 ได้รับการรอการลงโทษจำคุกโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องทำงานชดใช้ในวันหยุดสุดสัปดาห์โดยไม่มีค่าตอบแทนใดๆ เป็นระยะเวลาสามเดือน ในสถานพยาบาล หรือสถานสงเคราะห์คนพิการ คำสั่งดังกล่าวได้นำไปสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ในทางกฎหมายว่า อาจเป็นการกำหนดเงื่อนไขของการรอการลงโทษเกิดเลยไปกว่าที่กฎหมายอนุญาต ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1974 คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการทางเลือกของการลงโทษทางอาญา จึงได้ทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลเกี่ยวกับการใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากระบบการลงโทษทางอาญา ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อที่จะลดการใช้โทษจำคุกนั้นลง ต่อมาในปี ค.ศ. 1978 คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอให้ใช้โครงการนำร่องเกี่ยวกับมาตรการให้ทำงานบริการสังคม และต่อมาในปี ค.ศ. 1981 โครงการนำร่องดังกล่าวก็ได้เริ่มต้นขึ้นและมีการพัฒนาเรื่อยมาจนมีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องมาตรการให้ทำงานบริการสังคมลงใน The Penal Code, sections 22b-22j ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายหลัก คือเพื่อลดการใช้โทษจำคุกระยะสั้น (จำคุกไม่เกิน 6 เดือน) และทางปฏิบัติได้มีการใช้เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการชะลอการฟ้องด้วย

ในฝรั่งเศส มาตรการให้ทำงานบริการสังคม ได้รับการรับรองในกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1983 โดยสืบเนื่องจากความต้องการที่จะลดปัญหาปริมาณนักโทษซึ่งล้นเรือนจำ ประกอบกับปรากฏว่าโครงการนำร่องในเรื่องนี้ทั้งในฝรั่งเศสและประเทศอื่นๆ ประสบผลสำเร็จ

ในเคนมาร์ก ได้ใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคม เป็นทางเลือกที่ใช้แทนการลงโทษจำคุก ซึ่งริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1982 และได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายรับรองอย่างเป็นทางการจะลักษณะในอีก 10 ปีต่อมา ซึ่งได้มีการพัฒนาเรื่อยมา และต่อมามีการใช้ผสมระหว่างมาตรการนี้กับโทษกักขังระยะสั้นหรือโทษปรับด้วย

2) ทวีปเอเชีย ประเทศที่ใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมมีอยู่หลายประเทศเช่นกัน ในพูจี การให้ทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุก ผู้กระทำความผิดที่ถูกศาลสั่งให้ทำงานบริการสังคมจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานสวัสดิการสังคม ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมการสวัสดิการสังคมได้มีโครงการนำร่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 ในลักษณะให้เป็นมาตรการทางเลือก ซึ่งเจ้าหน้าที่จะสัมภาษณ์ผู้กระทำความผิดเพื่อตรวจสอบก่อนว่ามีความเหมาะสมที่จะให้ทำงานบริการสังคมหรือไม่ และควรเป็นงานประเภทใด

ในศรีลังกา ได้มีการริเริ่มใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมโดยเป็นโครงการนำร่องที่เป็นไปตาม Administration of Justice Law No. 44 of 1973 ซึ่งมีการบัญญัติขึ้นต่อมาใน The Code of Criminal Procedure Act of 1978, section 18 ด้วย ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ศาลในกรณีซึ่งอาจพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลย หรือในกรณีซึ่งอาจสั่งกักขังจำเลยที่ไม่ชำระค่าปรับนั้น อาจมีคำสั่งให้จำเลยทำงานบริการสังคมในสถานที่ของรัฐหรือสถานที่ซึ่งรัฐให้การสนับสนุนแทนได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการบังคับการเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น”

ฮ่องกง การให้ทำงานบริการสังคม มีบทบัญญัติกำหนดไว้ใน The Community Service Order Ordinance, Chapter 378 โดยโครงการนำร่องได้จัดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 ในท้องที่ 3 แห่ง ผู้กระทำความผิดที่จะมีการใช้มาตรการนี้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งจะเป็นผู้ให้คำปรึกษาและขอแนะนำตลอดจนจัดรายการของงานที่จะให้ผู้กระทำความผิดทำ ปัจจุบันมาตรการให้ทำงานบริการสังคมได้ใช้ทั่วไปในฮ่องกงแล้ว

3) กลุ่มประเทศสังคมนิยม มาตรการให้ทำงานบริการสังคม เริ่มต้นในรูปของการใช้แรงงานแบบแก้ไขและอบรม (reformative-educative labor) ซึ่งใช้ในสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1918 ซึ่งหลังจากนั้นก็มีการนำไปใช้ในประเทศฮังการี โดยมีการบัญญัติลงใน Hungarian Penal Law ในปี ค.ศ. 1950 การใช้แรงงานแบบแก้ไขและอบรมนี้จะกำหนดให้ใช้ได้ ในกรณีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูง 5 ปี แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงว่าสถานะทางสังคมของผู้กระทำผิดและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดนั้นได้บ่งชี้ว่าไม่สมควรลงโทษผู้นั้นถึงขั้นจำคุก หลังจากนั้นได้มีการ

ปรับปรุงมาตรการนี้เรื่อยมา จนกระทั่งต่อมาในปี ค.ศ. 1987 ประเทศฮังการีก็ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ใหม่ โดยเปลี่ยนเป็นการใช้แรงงานแบบแก้ไขและอบรมแบบใหม่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับมาตรการให้ทำงานบริการสังคมของประเทศอื่นๆ ซึ่งหลังจากที่ลักษณะงานเบาลง โดยสภาพจึงเท่ากับว่าผู้กระทำความผิดได้รับโทษเบาลง อีกทั้งเป็นผลดีสำหรับผู้กระทำความผิดในแง่ที่ว่าไม่มีประวัติการต้องโทษจำคุกติดตัว

4) กลุ่มประเทศลาตินอเมริกาและคาริบเบียนในประเทศคิวบา ในอดีตการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งประยุกต์มาจากสมัยโบราณนั้น ได้มีการบัญญัติรองรับในกฎหมาย มาตรการนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อว่า “การทำงานเพื่อการปรับปรุงแก้ไขความประพฤติโดยไม่มีการควบคุมตัว” (correctional work without confinement) ซึ่งบัญญัติไว้ใน The Criminal Code (Cuba), Article 33 โดยกำหนดให้ใช้ในกรณีที่มีความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปีและตัวผู้กระทำความผิดมีความเหมาะสมที่จะให้ใช้มาตรการนี้ได้ ในประเทศอื่นๆ ในกลุ่มลาตินอเมริกาก็ได้พัฒนาในทางที่ไม่ยอมรับให้มีการใช้มาตรการบังคับใช้แรงงานหนัก ดังนั้นมาตรการให้ทำงานบริการสังคมจึงได้เข้ามาแทนที่ โดยในกฎหมายอาญาของประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกาหลายประเทศได้บัญญัติรับรองมาตรการให้ทำงานบริการสังคมอย่างชัดเจน เช่น The Criminal Code (Brazil), Article 46, The Criminal Code (Colombia), Article 48, The Criminal Code of Costa Rica, Article 55 และ The Criminal Code (Mexico), Article 27 เป็นต้น

5) ทวีปแอฟริกา แต่เดิมในแอฟริกาไม่มีเรือนจำ จนกระทั่งกลุ่มประเทศยุโรปได้รุกเข้าไปยึดครองแอฟริกา โดยก่อนที่ประเทศต่างๆ ในแอฟริกาจะตกเป็นอาณานิคมของประเทศในยุโรปนั้น แอฟริกาปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดทางอาญาโดยวิธีการจัดการภายในชุมชนท้องถิ่น

ประเทศต่างๆ ในทวีปแอฟริกาได้กำหนดให้มีมาตรการให้ทำงานบริการสังคมโดยดำเนินตามแบบอย่างของประเทศในกลุ่มยุโรป ในซิมบับเว มาตรการให้ทำงานบริการสังคม มีลักษณะเป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุก ซึ่งเริ่มขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติม The Criminal Procedure and Evidence Act และ The Penal Code chapter 9: 0 7 ในปี ค.ศ. 1992 โดยสืบเนื่องมาจากการที่สังคมของประเทศซิมบับเวได้ตระหนักว่าโทษจำคุกไม่ใช่หนทางในการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด จึงได้พยายามที่จะนำมาตรการทางเลือกอื่นซึ่งไม่มีการควบคุมตัวนั้นมาใช้แทนโทษจำคุก ปัจจุบันมาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งของระบบการลงโทษทางอาญาในประเทศซิมบับเว โดยร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรการให้ทำงานบริการสังคมได้ผ่านเป็นกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1992 และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยมาตรการให้ทำงานบริการสังคม ในปี ค.ศ. 1992 นั้นเองซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม

6) สหรัฐอเมริกา มาตรการให้ทำงานบริการสังคมได้เริ่มขึ้นในพื้นที่สองฟากฝั่งของ แอตแลนติกตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 สำหรับโครงการให้ทำงานบริการสังคมในความหมายแบบ สมัยใหม่ได้เริ่มขึ้นจากในเมืองอลาแบมา รัฐแคลิฟอร์เนีย เมื่อปี ค.ศ. 1966 โดยกำหนดให้ผู้กระทำ ความผิดเกี่ยวกับจรรยาบรรณ ทำงานให้แก่ชุมชน โดยไม่มีค่าตอบแทน การพัฒนามาตรการให้ทำงาน บริการสังคมของสหรัฐอเมริกา ได้รับการผลักดันโดยเฉพาะเจาะจงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1976 โดยฝ่าย บริหารการบังคับใช้กฎหมาย ได้ให้ทุนสนับสนุนโครงการการใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคม กรณีผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ สองปีต่อมา สำนักงานป้องกันการกระทำความผิดของเยาวชน ได้จัดการสนับสนุนให้มีการใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมสำหรับกรณีผู้กระทำความผิดที่เป็น เยาวชนใน 85 เมืองและในมลรัฐต่างๆ ปัจจุบัน โครงการมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมีในมลรัฐ ส่วนใหญ่และบางมลรัฐก็กำหนดให้เป็นภาคบังคับด้วย เช่น ในมลรัฐฟลอริดาและจอร์เจีย เป็นต้น การใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมในสหรัฐอเมริกา อาจมีแนวคิดแตกต่างจากในอังกฤษตรงที่ แม้กฎหมาย ได้กำหนดให้ศาลอาจสั่งให้จำเลยทำงานบริการสังคมได้ ในกรณีความผิดประเภท ต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติก็มักจะมีการใช้สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีการศึกษาสูง เยาวชนและผู้ที่ กระทำความผิดครั้งแรกและเป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ และไม่ค่อยปรากฏว่าใช้กับกรณีผู้กระทำความผิดที่ร้ายแรง

กล่าวโดยสรุป การทำงานบริการสังคมในแต่ละประเทศอาจมีรูปแบบ วิธีการ และ กระบวนการและจำนวนชั่วโมงในการทำงานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิด หรือความเชื่อ พื้นฐานเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคม ซึ่งในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมใน ประเทศต่างๆ สามารถจำแนกออกเป็น 3 แนวคิด<sup>33</sup> ดังนี้

1) การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) แนวคิดนี้ถือว่าการ ให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดได้รับใช้สังคมด้วยการมอบหมายงานให้ผู้กระทำความผิดเกิด ความรู้สึกว่าตนเองยังมีคุณค่าต่อสังคม ทั้งการทำงานจะช่วยเสริมสร้างประสบการณ์และเปิด โอกาสให้ผู้กระทำผิดได้มีเวทีสำหรับฝึกหัด เรียนรู้ ทดลอง ทดสอบและพัฒนาความมีวินัย ความ รับผิดชอบ ความพอใจ ความรักในงาน สมานทิ ทักษะในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีทั้ง ทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ

2) การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการชดใช้หรือทดแทนความผิดแก่ผู้เสียหายและ สังคมในคดีอาญาทั่วไป (Restitution) แนวคิดนี้ถือว่าการชดใช้ค่าเสียหาย เป็นความรับผิดชอบของ ผู้กระทำความผิดต่อความเสียหาย ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาและ

<sup>33</sup> เกษม มูลจันทร์. (2550, 24 มกราคม). การทำงานบริการสังคมในงานคุมประพฤติ. สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2551, จาก [www.probation.go.th/](http://www.probation.go.th/).

กลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้แล้ว ยังช่วยให้ผู้กระทำความผิดได้เห็นคุณค่าของตนเอง และรู้จักเคารพในบรรทัดฐานของสังคม รวมทั้งได้พัฒนาความรู้สึกผิดชอบต่อสังคมและศีลธรรม ซึ่งรูปแบบของการชดใช้ค่าเสียหายในปัจจุบันมีรูปแบบที่สำคัญ 3 ประการ คือ การชดใช้ด้วยเงิน การชดใช้ด้วยการบริการ โดยตรงแก่ผู้เสียหาย เช่น การขอขมา หรือทำงานให้แก่ผู้เสียหาย และการชดใช้ด้วยการให้บริการแก่สังคมหรือชุมชน เช่น ดูแลเด็ก ทำความสะอาดในหน่วยงาน หรือองค์กรสาธารณกุศล เป็นต้น

3) การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการลงโทษ (Punishment) แนวคิดนี้เห็นว่าการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมเป็นการลงโทษอย่างหนึ่ง เพียงแต่รูปแบบหรือลักษณะการลงโทษจะแตกต่างจากมาตรการลงโทษอื่นๆ เช่น การลงโทษจำคุกจะทำให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียอิสรภาพ และการลงโทษปรับ จะทำให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียทรัพย์สินตามจำนวนที่ศาลสั่งปรับ เป็นต้น ส่วนการทำงานบริการสังคมจะทำให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียเวลาว่างและเวลาพักผ่อนส่วนตัว รวมทั้งต้องเหน็ดเหนื่อยจากการทำงาน ดังนั้น ในกรณีที่ศาลเห็นว่า การลงโทษด้วยมาตรการอื่นๆ ไม่เหมาะสมกับจำเลยรายใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษจำคุกระยะสั้น หรือในกรณีที่ศาลจะลงโทษปรับจำเลย แต่พิจารณาแล้วเห็นว่าจำเลยเป็นบุคคลยากจน ไม่มีเงินชำระค่าปรับ หรือแม้แต่แต่กรณีที่จำเลยเป็นบุคคลร่ำรวย การลงโทษปรับจะไม่มีผลให้จำเลยรู้สึกเจ็บท้อหรือสำนึกในการกระทำความผิดของตน ในกรณีต่างๆ ดังกล่าวนี้ ศาลอาจใช้วิธีการสั่งให้จำเลยไปทำงานบริการสังคมเพื่อทดแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้น หรือแทนการลงโทษปรับก็ได้

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการทำงานบริการสังคมได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในลักษณะต่างๆ ที่แตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายทางอาญา หรือระบอบการทางศาลของแต่ละประเทศว่าจะนำไปใช้แบบใด

และจากการศึกษาพัฒนาการของการใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมอาจกล่าวได้ว่า มาตรการให้ทำงานบริการสังคมมีพัฒนาการใน 3 แนวทาง<sup>34</sup> กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง ได้แก่ ในกลุ่มประเทศสังคมนิยมบางประเทศและกลุ่มประเทศในลาตินอเมริกา ซึ่งเริ่มต้นจากการกำหนดให้มีมาตรการบังคับใช้แรงงานหนัก หรือการใช้แรงงานเพื่อแก้ไขและอบรม ซึ่งกำหนดให้ผู้กระทำความผิดชดใช้กลับคืนแก่สังคม โดยการทำงานที่เป็นการใช้แรงงานหนักให้แก่รัฐหรือสาธารณะ ต่อมารูปแบบของการใช้แรงงานหนักได้มีการพัฒนาเป็นการทำงานบริการสังคมซึ่งมีลักษณะเป็นโทษที่เบากว่าและใช้สำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง

แนวทางที่สอง ได้แก่ บางประเทศในยุโรป เอเชียและแอฟริกา ซึ่งกำหนดให้มีมาตรการให้ทำงานบริการสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดปัญหาปริมาณนักโทษล้นเรือนจำ โดย

<sup>34</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. หน้าเดิม.

ตระหนักว่าการต้องโทษจำคุกนั้นก่อผลร้ายแก่นักโทษในแง่ของการมีตราบาปหรือมลทินร้ายแรงติดตัวอันทำให้ประสบปัญหาในการกลับคืนสู่สังคมเมื่อพ้นโทษ ดังนั้นจึงได้จัดให้มีมาตรการให้ทำงานบริการสังคมซึ่งมีทั้งกรณีที่กำหนดให้เป็นโทษประเภทใหม่ประเภทหนึ่งในตัวเองและกรณีที่เป็นเพียงมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุกซึ่งมักจะมีการจัดเป็นโครงการนาร่องในบางพื้นที่ก่อน แล้วจึงมีการพัฒนาขยายไปใช้ทั่วประเทศภายหลังจากประเมินแล้วว่ามิมีประสิทธิภาพ และในบางประเทศได้ขยายไปใช้แทนการบังคับโทษปรับ หรือใช้เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการชะลอการฟ้องอันเป็นมาตรการทางเลือกที่ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลด้วย

แนวทางที่สาม ได้แก่ ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีแนวโน้มจากทางปฏิบัติที่ผ่านมาว่ามักจะใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมกับผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงโดยเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเฉพาะกลุ่ม ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาพิจารณาเห็นว่าโทษจำคุกไม่เหมาะสมกับผู้นั้น

อย่างไรก็ดี มาตรการให้ทำงานบริการสังคมในแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะมีความคิดพื้นฐานและประวัติความเป็นมาแตกต่างกัน แต่ถือว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดและส่งผลกระทบโยชน์ให้เกิดขึ้น ในภาพรวมต่อการบริหารงานของกระบวนการยุติธรรม

### 2.3.3 ความหมาย

นักกฎหมายและนักอาชญาวิทยาต่างได้ให้ความหมายของการทำงานบริการสังคมโดยผู้กระทำความผิด<sup>35</sup> ดังนี้

การทำงานบริการสังคม (Community Service Orders) หมายถึง มาตรการการลงโทษผู้กระทำความผิดแนวใหม่รูปหนึ่ง ที่ศาลสั่งให้ใช้วิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขให้ทำงานบริการสังคมแทนวิธีการจำคุก

การทำงานบริการสังคม (Community Service Orders) หมายถึง การที่ผู้กระทำความผิดทำงานที่เป็นการให้บริการแก่ชุมชน หรือองค์การสาธารณกุศลโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้าง ในช่วงเวลาตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนด

การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการที่ศาลสั่งให้จำเลยหรือผู้กระทำความผิดที่ได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษและกำหนดเงื่อนไข เพื่อคุ้มครองประพฤติไว้ ทำงานชดเชยการกระทำผิดของตนเอง ที่ได้ล่วงละเมิดต่อสังคมนอกเหนือจากเงื่อนไขการรายงานตัว

<sup>35</sup> Warren Young. (1979). *Community Service Orders*. p.9. (อ้างถึงใน เสมอแซ แสนเนียม, 2536: 29-30).

ตามปกติ เพื่อเป็นมาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจของผู้ถูกคุมความประพฤติ โดยสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งให้รู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ทั้งยังเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อผู้ถูกคุมความประพฤติให้ประชาชนและสังคมยอมรับว่า เขารู้สึกในการกระทำผิดแล้วและยังทำประโยชน์ต่อผู้อื่นได้<sup>36</sup>

### 2.3.4 วัตถุประสงค์และลักษณะของงานบริการสังคม

จากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมโดยคำนึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดนั้น มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และลักษณะของงานบริการสังคม เพราะเป็นการให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ความเสียหายให้แก่ชุมชนและสังคมโดยตรง โดยเป็นการลงโทษทางด้านร่างกายและเวลาอีกทั้งสังคมสามารถรับรู้ได้ถึงการใช้ความเสียหายด้วยวิธีดังกล่าวซึ่งการให้ทำงานบริการสังคมนั้นมีวัตถุประสงค์และลักษณะดังต่อไปนี้

#### 1) วัตถุประสงค์การให้ทำงานบริการสังคม

การทำงานบริการสังคมเป็นการให้ผู้กระทำความผิดทำงานที่เป็นการให้บริการแก่สังคม ชุมชน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งเงื่อนไขของการทำงานบริการสังคม มีวัตถุประสงค์ และลักษณะของงาน<sup>37</sup> ดังนี้

- (1) เพื่อกระตุ้นให้ผู้ถูกคุมความประพฤติ ตระหนักถึงความรับผิดชอบของตนเอง ขณะที่เป็นผู้ถูกคุมความประพฤติ และมีจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่นและสังคมมากขึ้น
- (2) เพื่อให้ผู้ถูกคุมความประพฤติได้พัฒนาตนเองในด้านความรู้ ทักษะ ความสนใจ ความมีวินัยตลอดจนการรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์
- (3) เพื่อให้ผู้ถูกคุมความประพฤติเกิดความภาคภูมิใจ และสร้างภาพพจน์ที่ดีสำหรับตนเองว่ายังมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อสังคม
- (4) เพื่อให้ผู้ถูกคุมความประพฤติ ได้ชดเชยความเสียหายที่ก่อขึ้นด้วยการทำงานเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่นและสังคม

<sup>36</sup> อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (2534, 1 ตุลาคม - มกราคม). “มาตรการใหม่ของการคุมประพฤติผู้ใหญ่: การให้ผู้คุมความประพฤติทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์.” *จุลสาร อ.ส.ก.สัมพันธ์*, 3, หน้า 4.

<sup>37</sup> กฤตศิลป์ กนกนาก. (2533, พฤศจิกายน - ธันวาคม). “มาตรการคุมประพฤติ, เงื่อนไขคุมประพฤติ และมาตรการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม.” *ดุลพินิจ*, เล่มที่ 6, ปีที่ 37, หน้า 42-43.

(5) เพื่อให้ผู้ถูกคุมความประพฤติ สามารถกลับคืนสู่สังคมและอยู่ร่วมกันกับบุคคลอื่นได้อย่างปกติสุขเหมือนบุคคลทั่วไป เพราะสังคมยอมรับว่าผู้ถูกคุมความประพฤติมีความสำนึกตนและยังทำคุณประโยชน์ต่อผู้อื่น

(6) เพื่อเป็นการนำมาตรการอื่นมาใช้แทนวิธีการลงโทษ โดยการจำกัดเสรีภาพ จำกัดเวลาพักผ่อนส่วนตัว และบังคับให้ผู้ใช้เพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์แก่สังคม ซึ่งถือว่าเป็นวิธีตอบแทนการละเมิดกฎหมายวิธีหนึ่ง

## 2) ลักษณะของงานบริการสังคม

ลักษณะของงานบริการสังคมนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นการให้บริการสังคม ชุมชน องค์กรการกุศล หรือ องค์กรสาธารณประโยชน์ร่วมไปถึงสถานศึกษาและสถานพยาบาลด้วย โดยผู้นั้นจะไม่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนใดๆ อย่างไรก็ตามงานบริการสังคมที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำแทนโทษทางอาญานั้นจะต้องให้สอดคล้องกับสภาพของผู้กระทำความผิดด้วย ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายในการแก้ไข และรู้สึกสำนึกถึงความผิดที่ตนกระทำ เมื่อพิจารณาตามแนวทางปฏิบัติของสำนักงานควบคุมความประพฤติแล้ว การทำงานบริการสังคมสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การทำงานบริการสังคมแบบเฉพาะราย คือ จัดให้ผู้กระทำความผิดซึ่งทำงานบริการสังคมแทนโทษปรับแต่ละคนที่ได้รับการพิจารณาแล้วว่า ควรได้รับการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมใดเป็นพิเศษ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงผู้ที่ร่วมกระทำความผิดด้วยกันได้ทำงานชิ้นใดชิ้นหนึ่งร่วมกันจนแล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่สมควรอีกด้วย รูปแบบและวิธีการทำงานบริการสังคมเฉพาะนี้ จึงเหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดที่ต้องการระยะเวลาในการฟื้นฟูค่อนข้างมาก

(2) การทำงานบริการสังคมแบบเป็นกลุ่มหรือบำเพ็ญประโยชน์แบบกลุ่ม เป็นการจัดให้ผู้กระทำความผิดจำนวนมากกว่า 1 คน ร่วมกันทำงานบริการสังคม หรือบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม หรือชุมชน เช่น การทำงานพัฒนาทำความสะอาดศาสนสถาน โรงเรียน ศาลาประชาคม สวนสาธารณะ หรือสถานที่สาธารณะอื่นๆ รูปแบบและวิธีการทำงานบริการสังคมเป็นกลุ่ม จึงเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดที่ควรได้รับการฟื้นฟูระยะสั้นหรือผู้กระทำความผิดที่ไม่สามารถให้ทำงานเฉพาะรายได้ เนื่องจากอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เข้าทำงาน เช่น ผู้ที่คิดยาเสพติด เป็นต้น

รูปแบบของการทำงานบริการสังคมที่เหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิด ก็เป็นสิ่งสำคัญในการใช้มาตรการดังกล่าวลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) การทำงานบริการสังคมที่อาศัยความรู้เฉพาะ หมายความว่าผู้ทำงานบริการสังคมมีความรู้ในอาชีพหรือวิชาชีพเป็นการเฉพาะ ดังนั้นรูปแบบของการทำงานบริการสังคมอาจเป็นการสอนหนังสือในสถานศึกษา การทำงานในห้องสมุด การช่วยงานให้การบริการข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการศึกษา

2) การทำงานบริการสังคมที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะ หมายความว่าตัวผู้ทำงานบริการสังคมอาจไม่ได้มีความรู้ในวิชาชีพด้านใดด้านหนึ่งพิเศษ เพราะฉะนั้นการทำงานบริการสังคมจึงมีลักษณะเป็นงานบริการเป็นส่วนใหญ่ เช่น การขับรถพยาบาลให้กับสถานพยาบาลของรัฐ บุรณะดูแลสถานที่สาธารณะ ดูแลความปลอดภัยด้านการจราจร รวมตลอดไปถึงการรณรงค์ให้แก่องค์กรที่บำเพ็ญประโยชน์ เป็นต้น

### 2.3.5 หลักเกณฑ์การทำงานบริการสังคม

หลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้น ในแต่ละประเทศที่มีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ต่างก็จะมีหลักการทางกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม และในหลายประเทศต่างก็มีประสบการณ์ ในการส่งเสริมการให้ทำงานบริการสังคมในแนวทางต่างๆ กัน ไปแต่ก็มีวัตถุประสงค์ที่ไปในทิศทางเดียวกันและการที่จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้กับผู้กระทำความคิดได้นั้น ต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ทำงานบริการสังคม การทำงานบริการสังคมนั้น เหมาะกับผู้กระทำคิดที่มีปัญหาในด้านการขาดความสำนึกรับผิดชอบ ต่อตนเองและผู้อื่น ผู้ที่ไม่สามารถแสดงบทบาท หรืออารมณ์ที่เหมาะสม รวมทั้งผู้ที่ขาดความเอาใจใส่ หรือขาดทักษะในการทำงานอาชีพ ทั้งนี้เพราะการให้ผู้กระทำความคิดทำงานบริการสังคมจะช่วยให้เกิดการเรียนรู้จากประสบการณ์จริงจากการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน สังคม หรือผู้เสียหาย ซึ่งเป็นการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีทั้งต่อตนเองและต่อบุคคลอื่น ช่วยในการเรียนรู้ให้มีมนุษยสัมพันธ์ในการทำงาน การแก้ไขปัญหาขณะทำงาน สำหรับผู้ที่ยังไม่มีอาชีพ ก็สามารถให้เข้ารับการศึกษา และจัดให้ทำงานที่อาจเป็นอาชีพต่อไปได้ โดยมีแนวทางในการพิจารณาจัดให้ทำงานบริการสังคม<sup>38</sup> ดังนี้

1) พิจารณาจากฐานความผิด เจ็บใจ หรือคำสั่งของศาล รวมทั้งพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

2) พิจารณาลักษณะของแต่ละบุคคล เช่น นิสัย ความประพฤติ ความสนใจ ความรู้ ทักษะ ความสามารถทั่วไป และความสามารถพิเศษ รวมทั้งการศึกษาและการประกอบอาชีพ

<sup>38</sup> กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 27-35.

3) งานที่จัดให้ทำจะต้องไม่เป็งานที่เสี่ยงภัย เช่น การทำงานในที่สูง หรือเกี่ยวข้องกับเครื่องจักรหรือสารเคมีที่เป็นอันตราย

4) รายงานการสืบเสาะทางสังคม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจุดเริ่มต้นประการแรกของการจะใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคม คือ ต้องมีรายงานการสืบเสาะทางสังคม

5) ความยินยอมของผู้กระทำความผิด ในเรื่องของการให้ความยินยอมนั้นมีแนวคิดมาจาก การที่ต้องการจะหลีกเลี่ยงปัญหาข้อโต้แย้งว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งแต่เดิมอาจต้องได้รับความยินยอมจากผู้กระทำความผิดก่อน แต่ในปัจจุบันหลายประเทศก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ใหม่ว่าไม่ต้องได้รับความยินยอมของผู้กระทำความผิดก่อน

พิจารณาตามกฎมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (The United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures: The Tokyo Rules 190) ข้อ 3.4 กำหนดว่า “การใช้มาตรการไม่ควบคุมตัวในขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดีหรือเพื่อแทนการดำเนินคดีในศาลตามปกติ นั้น พึงได้รับความยินยอมของผู้กระทำความผิดนั้นก่อน” แต่เมื่อพิจารณาแล้วกฎดังกล่าวไม่ได้ใช้บังคับกับกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาล ดังนั้นศาลจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องได้รับความยินยอมจากจำเลยในกรณีที่จะมีคำพิพากษาให้จำเลยทำงานบริการสังคม

6) อัตราจำนวนชั่วโมงที่จะให้ทำงานบริการสังคม ด้วยวัตถุประสงค์หลักของมาตรการให้ทำงานบริการสังคม เป็นไปเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาให้ทำงานจึงต้องคำนึงถึงระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการดังกล่าว ถ้ากำหนดระยะเวลาทำงานที่ต่ำเกินไปก็อาจจะไม่มีผลในทางแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด แต่ถ้ามีการกำหนดให้มีอัตราจำนวนชั่วโมงสูงสุดไว้นั้นจะเป็นการเปิดทางให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดจำนวนชั่วโมง ที่จะให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมนั้นได้อย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงทั้งลักษณะของการกระทำความผิด และตัวผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ดี ยังขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศด้วย ทั้งนี้การกำหนดจำนวนชั่วโมงที่สูงเกินไป อาจสร้างภาระทั้งแก่ผู้กระทำความผิดและพนักงานคุมประพฤติมากเกินความจำเป็น แต่อย่างน้อยที่สุดจำนวนชั่วโมงที่ศาลกำหนดให้ทำงานบริการสังคม ควรสะท้อนถึงระดับความร้ายแรงของโทษที่ผู้กระทำความผิดนั้นสมควรจะได้รับ โดยทั่วไปแล้ว ศาลซึ่งกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมจะกำหนดเพียงจำนวนชั่วโมงที่ผู้กระทำความผิดต้องทำงานบริการสังคมนั้น ประเภทของงานบริการสังคมที่ต้องทำ จะเป็นเรื่องที่พนักงานคุมประพฤติจะกำหนดให้เหมาะสมกับข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดและปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ที่จะรองรับการทำงานบริการสังคมนั้น

7) พิจารณาคุณสมบัติของผู้ทำงานบริการสังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการ

พิจารณาความถึงคุณสมบัติ ต้องคำนึงความเหมาะสมของสุขภาพ ร่างกาย จิตใจ และภาวะทางเศรษฐกิจของผู้ทำงานบริการสังคมประกอบด้วย เพื่อให้การทำงานบริการสังคมมีผลกระทบต่อช่วงเวลาของการประกอบอาชีพ และต่อหน้าที่ในการเลี้ยงดูหรือความรับผิดชอบต่อครอบครัวของผู้ทำงานบริการสังคม โดยต้องมีการพิจารณาเป็นรายกรณีโดยพิจารณาทั้งความสามารถและความเหมาะสมของบุคคลนั้นต่อการทำงานแต่ละประเภท

สำหรับหน่วยงานที่ให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมนั้น โดยหลักแล้วต้องเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองใด และต้องคำนึงถึงสุขภาพอนามัยอีกทั้งความปลอดภัยของผู้ทำงานบริการสังคมด้วย

#### 2.4 แนวคิดการทำงานบริการสังคมกับโทษทางอาญา

การที่ผู้กระทำความผิดยินยอมทำงานที่เป็นการให้บริการแก่สังคมชุมชนหรือองค์กรสาธารณกุศล โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดนี้ มีข้อโต้แย้งว่าจะเป็นการลงโทษหรือเป็นโทษทางอาญาหรือไม่อย่างไรในเรื่องนี้ได้มีผู้เกี่ยวข้อง ได้ให้ทัศนะและเหตุผลด้านต่างๆ<sup>39</sup> ดังต่อไปนี้

##### 2.4.1 เหตุผลทางกฎหมาย

หลักสากลเป็นที่รับรองกันทั่วไปว่า ไม่มีความผิดและไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย (Nullum Crimean Nulla poena Sine lege) ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันว่า โทษทางอาญาจะต้องเป็นวิธีการที่กฎหมายบัญญัติขึ้น หากกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าเป็นโทษ วิธีการที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดนั้นก็ไม่ใช่โทษ ทั้งนี้จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ที่นำวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด สามารถเลือกใช้แทนคำพิพากษาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด (Sentencing Alternative) ซึ่งมีใช่เป็นโทษทางอาญา เช่น พระราชบัญญัติบริการสังคม (Community Service Orders Act, 1979) ของประเทศนิวซีแลนด์ ในข้อ 4 กำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือปรับ หากศาลเห็นสมควรว่าผู้กระทำความผิดยังไม่ควรที่จะต้องถูกลงโทษจำคุกหรือปรับให้ศาลกำหนดคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมแทนการลงโทษ หรือแม้แต่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S.C มาตรา 3563 (a) (2)) กำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นเงื่อนไขหนึ่งเพื่อคุมความประพฤติผู้กระทำความผิด

<sup>39</sup> เสมอแซ เสนเนียม. เล่มเดิม. หน้า 31-35.

ศาสตราจารย์เฟรเดริก เอเลน เจ้าพนักงานคุมประพฤติและศาสตราจารย์เจน เอดคัม อาจารย์ในมหาวิทยาลัยอินดินนอยส์ ให้ทัศนะว่า “วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยอาศัยการบริการสังคม เป็นมาตรการกึ่งกลาง (Middle-Ground Sanction) ระหว่างการจำคุกและการคุมประพฤติ<sup>40</sup>

ส่วนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาของประเทศไทย ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายอาญา พุทธศักราช 2499 มาตรา 18 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดไว้ 5 ประเภท คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน

วิธีการอื่นที่กำหนดคนนอกเหนือไปจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 18 จึงมิใช่โทษทางอาญา วิธีการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นผลจากการพิจารณาของศาลว่า ผู้กระทำความผิดมีความผิดจริง สมควรที่จะได้รับการลงโทษ และมีการกำหนดโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิด แล้วแต่ให้รอการลงโทษ โดยมีกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้เมื่อศาลคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพแวดล้อมอื่นๆ ของผู้กระทำความผิดแล้วเห็นว่า ยังไม่เป็นการสมควรที่จะให้ผู้กระทำความผิด ต้องมีประสบการณ์หรือใช้ชีวิตในทัณฑสถาน แต่การที่ศาลมีคำสั่งให้รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษนี้ ผู้กระทำความผิดจะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการคุมประพฤติ และการควบคุมดูแลของพนักงานคุมประพฤติ ดังนั้น การให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการทางกฎหมายอีกวิธีหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดอันเป็นเงื่อนไข เพื่อคุมความประพฤติผู้กระทำความผิด จึงมิใช่โทษทางอาญา

แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างเงื่อนไขบริการสังคมกับโทษทางอาญาที่เด่นชัดอีกประการหนึ่งก็คือ ก่อนที่ศาลจะกำหนดเงื่อนไขบริการสังคมได้นั้นต้องสอบถามความยินยอมจากผู้ถูกคุมความประพฤติ หากมีผู้ถูกคุมความประพฤติไม่ยินยอมที่จะทำงานบริการสังคม ศาลหรือเจ้าพนักงานคุมประพฤติก้อาจบังคับได้ ซึ่งแตกต่างกับโทษทางอาญา โทษทางอาญามีสภาพบังคับเด็ดขาดไม่ต้องอาศัยความยินยอมจากผู้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่า เงื่อนไขบริการสังคมมิได้มีสภาพบังคับเลย กฎหมายในหลายประเทศ เช่น พระราชบัญญัติบริการสังคม (Community Service Order Act) ของประเทศนิวซีแลนด์ ถ้าจำเลยละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อเงื่อนไขบริการสังคมกฎหมายกำหนดให้จำเลยชำระค่าปรับไม่เกิน 250 เหรียญ หรือพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจศาลอาญา (The power of Criminal Court 1973) ของประเทศอังกฤษ ถ้าจำเลยละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อเงื่อนไขบริการสังคม กฎหมายกำหนดให้จำเลยชำระค่าปรับอย่างน้อย 50 ปอนด์ คือนำโทษปรับมาใช้บังคับจำเลยให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ส่วนกฎหมายอาญาของประเทศไทยนั้น มิได้นำโทษทางอาญา

<sup>40</sup> G.Frederick Allen and Harvey Treger. (1990). **Community Service Orders in Federal**

**Probation: Perceptions of Probationers and Host Agencies.** p.8. (อ้างถึงใน เสมอแซ เสมอเนียม, 2536: 32).

มาเป็นสภาพบังคับของเงื่อนไข หากผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดศาลจะกำหนดการลงโทษที่ยังไม่ได้กำหนดหรือลงโทษซึ่งรอไว้นั้นก็ได้ ฉะนั้นสภาพบังคับของเงื่อนไขบริการสังคม ก็คือ การนำเอาโทษทางอาญาที่กำหนดไว้เดิมมาลงโทษจำเลยเสมือนหนึ่งมิได้นำเอาเงื่อนไขบริการสังคมมาใช้ ซึ่งเป็นการกลับไปสู่จุดเดิมก่อนนำเอาวิธีการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมมาใช้

#### 2.4.2 เหตุผลทางปรัชญา

การลงโทษ เป็นเครื่องส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายในอันที่จะตอบสนองความต้องการของสังคม เพื่อจุดประสงค์ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสงบในสังคมการลงโทษจึงมีวัตถุประสงค์

- 1) เพื่อยับยั้งการกระทำ (Deterrent)
- 2) เพื่อเป็นการแก้แค้น (Retribution)
- 3) เพื่อเป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Removal from Society)
- 4) เพื่อเป็นการป้องกันอาชญากรรม (Prevention of Crimes)
- 5) เพื่อเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิด (Rehabilitation)

ส่วนการทำงานบริการสังคม เป็นการให้ผู้กระทำความผิดทำงานที่เป็นการให้บริการแก่สังคม ชุมชน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์

- 1) เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) การทำงานที่เป็นประโยชน์ให้แก่สังคมจะมีส่วนช่วยสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำความผิดให้รู้จักรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม และเป็นการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์เพื่อเป็นการเสริมสร้างความสามารถ ทักษะในการทำงาน
- 2) เพื่อชดใช้ความผิดที่ได้กระทำ (Restitution) เป็นการชดใช้ความผิดที่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่สังคม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้ชดใช้บรรเทาความเสียหาย
- 3) เพื่อเป็นการทดแทน (Reparation) ให้แก่เหยื่ออาชญากรรม
- 4) เพื่อเป็นการลงโทษ (Punishment) การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษ ในที่นี้ หมายถึง การถูกจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลในการใช้เวลาทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ปรัชญาในการลงโทษผู้กระทำความผิดกับปรัชญาในการทำงานบริการสังคมแตกต่างกันตรงที่การทำงานบริการสังคม เป็นวิธีการที่มุ่งแก้ไขผู้กระทำความผิด การทำงานบริการสังคมจะมีส่วนช่วยสร้างจิตสำนึกให้รู้จักรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมและสังคมก็จะได้รับประโยชน์จากการทำงานของผู้กระทำความผิด อันเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งช่วยชดเชยความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดกับสังคม

### 2.4.3 เหตุผลทางสังคมและจิตวิทยา

นักสังคมวิทยา W.H. Pearce O.B.E. ได้ให้ทัศนะการทำงานบริการสังคมว่า โครงการบริการชุมชนโดยผู้กระทำผิดโครงการนี้เป็นโครงการใหม่ ซึ่งศาลใช้เป็นการลงโทษโดยไม่จำคุกสำหรับผู้กระทำผิดผู้ใหญ่ ซึ่งมีความผิดถึงขั้นจำคุกภายใต้โครงการบริการชุมชนนี้ศาลอาจเลือกที่จะสั่งผู้กระทำผิด ซึ่งควรได้รับโทษขั้นจำคุกให้อยู่ในภาวะการใช้เวลาว่าง (แต่ไม่ใช่ให้ขาดเสรีภาพโดยสิ้นเชิง) ให้เป็นประโยชน์ในการสร้างสรรค์<sup>41</sup>

การจำกัดเวลาพักผ่อนส่วนตัวของผู้กระทำผิด ด้วยการให้ทำงานบริการสาธารณประโยชน์ เป็นการใช้เวลาสร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่สังคมและเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้ผู้กระทำผิดคบหาสมาคมหรือการประพาศใดอันอาจนำไปสู่การกระทำผิดในทำนองเดียวกันนั้นอีก กระบวนการควบคุมสอดส่องและแก้ไขฟื้นฟูของผู้ถูกคุมความประพฤติสามารถนำมาใช้เพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิดทั้งทางด้านสังคมและจิตวิทยา กล่าวคือ เป็นการแก้ไขและให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดที่ไม่ใช่อาชญากร โดยนิষัยให้เปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสังคมเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติ พนักงานคุมประพฤติจะใช้หลักจิตวิทยาและสังคมสงเคราะห์ เป็นแนวทางในการแนะนำช่วยเหลือเพื่อให้ผู้กระทำผิดช่วยเหลือตนเองได้ตามสมควร

<sup>41</sup> สำนักงานคุมประพฤติกลาง กระทรวงยุติธรรม. (2527). การคุมประพฤติผู้ใหญ่: ทฤษฎีและแนวปฏิบัติ. หน้า 127.

## บทที่ 3

### การทำงานบริการสังคมในฐานะโทษทางอาญาในต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับโทษทางอาญาแล้ว ในบทนี้จะศึกษาถึงโทษรูปแบบ และหลักเกณฑ์การลงโทษผู้กระทำความผิด โดยให้ทำงานบริการสังคมของกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ โดยที่ศาลสามารถใช้เป็นทางเลือกหนึ่งของการลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งรูปแบบการลงโทษนี้สามารถนำมาพัฒนาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับกฎหมายของไทยต่อไปได้

#### 3.1 กฎหมายประเทศฝรั่งเศส

โทษทางอาญาในกฎหมายฝรั่งเศสนั้นมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ทั้งในเรื่องของแนวคิด และวัตถุประสงค์ในการลงโทษ ประเภทของโทษ และการกำหนดชั้นของโทษ และมีการนำมาตรการทำงานบริการสังคมมาใช้เป็นมาตรการเสริมหรือโทษแทนที่ ซึ่งมีแนวคิดและหลักเกณฑ์ดังนี้

##### 3.1.1 แนวคิดการลงโทษทางอาญา

เดิมการกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส<sup>1</sup> มีลักษณะเดียวกับโทษที่กำหนดไว้ในประเทศต่างๆ กล่าวคือ มีโทษประหารชีวิตจำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สินและประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งในทวีปยุโรปที่ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดในการลงโทษของซีชาร์เบ็ค คาเรีย มีการออกกฎหมายมาเพื่อยกเลิกการลงโทษที่มีลักษณะของการทรมานและทารุณ โหดร้ายได้ยกเลิกการลงโทษที่กระทำต่อเนื้อต่อร่างกายโดยตรง คือ การล่ามโซ่ การตีตรวน การตัดข้อมือ และได้ยกเลิกการริบทรัพย์สินทั้งหมดของผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นโทษที่ลงควบคู่ไปกับโทษจำคุกและยกเลิกการบังคับให้ทำงานและการเนรเทศ

นอกจากนี้ การลงโทษจะต้องเคารพหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาระหว่างประเทศหรือระดับภูมิภาคว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย ประเทศฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลจากกฎหมายระหว่างประเทศทั้งที่เป็นกลไกของสหประชาชาติและกลไกระดับภูมิภาค เช่น ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and

<sup>1</sup> ฌอร์ฌ์ ไจฮาญ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 160 - 183.

Political Rights 1996) และอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1950 (European Convention on Human Rights 1950) ซึ่งวางหลักการห้ามการลงโทษประหารชีวิต การห้ามการลงโทษที่ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า หรือที่เป็นการบังคับใช้แรงงาน ทำให้ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศหนึ่งซึ่งยกเลิกโทษประหารชีวิตไปเมื่อปี พ.ศ. 1981 ดังนั้น โทษอาญาสูงสุดในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด คือ โทษจำคุกตลอดชีวิตหรือกักขังตลอดชีวิต

ประเภทความผิดที่ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- 1) ความผิดอุกฤษฏ์โทษ (les crimes)
- 2) ความผิดมัชฌิมโทษ (les delits)
- 3) ความผิดลหุโทษ (les contraventions)

คุณลักษณะของการแบ่งประเภทความผิดอาญาในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส นอกจากจะทำให้สามารถจัดกลุ่มประเภทความผิด ตามความร้ายแรงของโทษ อย่างเป็นระบบแล้ว ยังมีความสัมพันธ์อย่างสอดคล้องกับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมอาญา ตั้งแต่ชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล

การแบ่งกลุ่มประเภทความผิดแบบไตรภาคดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษากฎหมายอาญาฝรั่งเศสสามารถทราบทันทีที่ดูอัตราโทษสำหรับความผิดฐานใดฐานหนึ่งว่า ความผิดฐานนั้น จะจัดอยู่ในกลุ่มประเภทความผิดอุกฤษฏ์โทษ มัชฌิมโทษ หรือลหุโทษ และสามารถทราบได้ทันทีว่าการดำเนินคดีดังกล่าวจะเริ่มต้นที่ใคร และมีกระบวนการดำเนินคดีอย่างไร ศาลไหนเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นๆ และมีกระบวนการพิจารณาคดีในศาลอย่างไร

1) ความผิดอุกฤษฏ์โทษ (Les Crimes) ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1993 มาตรา 131-1 ได้แก่ ความผิดที่มีบทระวางโทษดังต่อไปนี้

- (1) จำคุกตลอดชีวิตหรือกักขังตลอดชีวิต
- (2) จำคุกหรือกักขังสามสิบปี
- (3) จำคุกหรือกักขังยี่สิบปี
- (4) จำคุกหรือกักขังสิบห้าปี

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 131-2 บัญญัติไว้ว่า แม้ศาลจะลงโทษจำคุกและกักขัง สำหรับความผิดอุกฤษฏ์โทษแล้ว ก็ไม่ห้ามในการที่จะลงโทษปรับหรือโทษเสริมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131-10

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 131-10 ได้กำหนดโทษเสริมสำหรับความผิดอุกฤษฏ์โทษหรือความผิดมหัศจรรย์โทษไว้ โดยเป็นโทษสำหรับบุคคลธรรมดา ได้แก่ โทษดังต่อไปนี้

- (1) การห้าม การริบ การลบล้าง หรือการถอนสิทธิ
- (2) คำสั่งให้รักษาพยาบาล หรือการกำหนดหน้าที่ให้กระทำ
- (3) ห้ามเคลื่อนย้าย หรือการริบวัตถุสิ่งของ
- (4) ปิดสถานประกอบการ
- (5) ให้ปิดประกาศคำวินิจฉัยของศาลหรือเผยแพร่ โดยสื่อหนังสือพิมพ์ หรือวิธีการสื่อสารวิทยุโทรทัศน์

2) ความผิดมัจฉิมโทษหรือมัจฉิมโทษ (Les Delits) การแบ่งประเภทของความผิดที่จัดอยู่ในกลุ่มของความผิดมัจฉิมโทษในกฎหมายฝรั่งเศสนั้น เป็นภาพสะท้อนความผสมผสานและความหลากหลายของแนวคิดและทฤษฎีการลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์ในการข่มขู่ยับยั้งการกระทำผิด การฟื้นฟูแก้ไข (Rehabilitation) และการกลับคืนเข้าสู่สังคม (Reintegration) ของผู้กระทำความผิด ชื่อในภาษาฝรั่งเศสสำหรับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดมัจฉิมโทษนั้นใช้ชื่อว่า “Les peines correctionnelles” ซึ่งมีความหมายของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเพื่อกลับคืนเข้าสู่สังคมหรืออาจเปรียบเทียบกับภาษาอังกฤษว่า “Reformative Punishment” ดังนั้นการกำหนดโทษและลำดับชั้นของโทษที่ใช้สำหรับความผิดมัจฉิมโทษจึงมีความหลากหลายและแทนกันได้ ทั้งนี้เพื่อสนองความหลากหลายของวัตถุประสงค์ในการลงโทษและให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดซึ่งมีภูมิหลังแตกต่างกัน

ประเภทของโทษอาญาที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดมัจฉิมโทษนั้น ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1993 มาตรา 131-3 ซึ่งจัดลำดับประเภทของโทษที่จะลงแก่บุคคลธรรมดาไว้ดังนี้<sup>2</sup>

- (1) โทษจำคุก
- (2) โทษปรับ
- (3) โทษปรับรายวัน
- (4) โทษการทำงานบริการสาธารณะ
- (5) โทษห้ามหรือจำกัดสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131-6
- (6) โทษเสริมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131-10

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสได้กำหนดชั้นของโทษจำคุกไว้โดยมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่โทษจำคุกสิบปี และมีอัตราโทษจำคุกต่ำสุดสองเดือน สำหรับฐานความผิดที่อยู่ในกลุ่มของความผิดมัจฉิมโทษ ตัวอย่างมีดังนี้

<sup>2</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 168 - 176.

ความผิดที่ระวางโทษจำคุกห้าปี เช่น ความผิดที่กระทำโดยความประมาทเลินเล่อของผู้ควบคุมยานยนต์ภาคพื้นดินเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย (มาตรา 221-6-1) ความผิดฐานประทุษร้ายต่อผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถประกอบการทำงานตามปกติได้ เป็นเวลาเกินกว่าแปดวันตามมาตรา 222-11

ความผิดที่มีระวางโทษจำคุกสองปี เช่น ความผิดฐานประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่สามารถประกอบการทำงานตามปกติได้เป็นเวลาเกินกว่าสามเดือนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 222-19

ตัวอย่างของความผิดที่กำหนดโทษปรับไว้เป็นส่วนเดียวกับโทษจำคุก เช่น ความผิดฐานพราดเด็กผู้เยาว์ไปจากผู้ใช้อำนาจปกครอง มาตรา 227-7 ความผิดฐานเปลือยหรือเปิดเผยร่างกายต่อหน้าธารกำนัล มาตรา 222-32 ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสกำหนดโทษจำคุกไว้หนึ่งปีและโทษปรับ 15,000 ยูโร

เห็นได้ว่าโทษสำหรับความผิดมัชฌิมโทษหรือมัชยโทษนั้น จะมีโทษหลักคือโทษจำคุกและโทษปรับ และมีโทษทางเลือก (Les Peines Alternatives) หรือโทษแทนที่ (Les Peines De Substitution) ซึ่งได้แก่ โทษปรับรายวัน โทษการทำงานบริการสาธารณะ โทษห้ามหรือจำกัดสิทธิ และโทษเสริม (Les Peines Complementaries) ตามมาตรา 131-10 ข้างต้น โดยโทษปรับถือเป็นโทษหลักของการกำหนดความผิดในชั้นมัชฌิมโทษหรือมัชยโทษ โดยกรณีบุคคลธรรมดากระทำความผิดโทษปรับอาจใช้เป็นโทษที่แทนการจำคุกได้ในกรณีความผิดเล็กน้อย ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น

โทษทางเลือกสำหรับความผิดมัชฌิมโทษ (Les peines correctionnelles alternatives) โทษทางเลือกเกิดขึ้นมาตั้งแต่ครั้งที่มีการออกรัฐบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้โทษประเภทนี้ในการลงโทษแทนโทษจำคุกระยะสั้น โทษทางเลือกจึงเป็นโทษที่มีรูปแบบพิเศษจากโทษหลักอันเป็นโทษดั้งเดิมทั่วไป รูปแบบของโทษประเภทนี้ คือ การห้ามหรือการจำกัดสิทธิต่างๆ ของผู้กระทำความผิดต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1983 ได้มีการบัญญัติประเภทของโทษทางเลือกให้สมบูรณ์ โดยแก้ไขเพิ่มเติมโทษใหม่ๆ เข้าไปอีก คือ การทำงานบริการสาธารณะและโทษปรับรายวัน

เนื่องจากโทษของการทำงานบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้เป็นการแทนการลงโทษหนัก ดังนั้น นอกจากประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 131-9 วรรคแรกจะห้ามการลงโทษการทำงานบริการสาธารณะพร้อมกับโทษจำคุกแล้วยังห้ามการลงโทษการทำงานบริการสาธารณะพร้อมกับการลงโทษอื่นๆ ในคราวเดียวกันอีกด้วย

(1) โทษห้ามหรือจำกัดสิทธิของผู้กระทำความผิด

(2) โทษปรับ

(3) โทษปรับรายวัน

ระยะเวลาของโทษการทำงานบริการสาธารณะนั้นกำหนดไว้ว่าจะต่ำกว่าสี่สิบ ชั่วโมงไม่ได้ แต่ห้ามเกินกว่าสองร้อยชั่วโมง ระยะเวลาการทำงานดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในกรอบเวลาที่กำหนด

สำหรับโทษปรับนั้นถือเป็นโทษหลักโทษหนึ่งที่สามารถใช้ลงแก่ผู้กระทำความผิด อุกฤษ์โทษและความผิดมัชฌิมโทษที่เป็นบุคคลธรรมดาได้ โทษปรับอาจใช้เป็นโทษแทนที่โทษจำคุกได้ในกรณีที่ความผิดที่กระทำลงเป็นความผิดเล็กน้อย การลงโทษจำคุกระยะสั้นจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ดังนั้นโทษปรับจึงเป็นโทษทางเลือกประเภทหนึ่งสำหรับโทษจำคุก

การบังคับโทษปรับในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาล กฎหมายได้กำหนดมาตรการบังคับเอา กับเนื้อตัวร่างกาย (la contrainte par corps) ของผู้ต้องโทษปรับได้ มาตรการดังกล่าวคือการจำกัดเสรีภาพของจำเลยเป็นเวลาตั้งแต่ 5 วัน - 4 เดือน ระยะเวลาดังกล่าวขึ้นอยู่กับจำนวนเงินค่าปรับที่จำเลยไม่ชำระ

การบังคับเอา กับเนื้อตัวร่างกายในกรณีไม่ชำระโทษปรับนี้ ไม่สามารถทำได้ในกรณีที่ผู้ต้องโทษอยู่ในฐานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฝรั่งเศส มาตรา 752 มาตรการดังกล่าวนี้มีลักษณะทางอาญา โดยศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่ามาตรการดังกล่าวมีฐานะเป็นมาตรการบังคับเอา กับโทษทางทรัพย์สินแต่ไม่ใช่โทษทางอาญา

3) ความผิดลหุโทษ (Les Contraventions) ซึ่งเป็นความผิดที่ได้กำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อรักษาความมีวินัยของส่วนรวม ซึ่งส่วนมากมักเป็นความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง และเป็นความผิดที่เกิดจากข้อห้าม (Mala Prohibita) โดยได้กำหนดโทษสำหรับความผิดลหุโทษไว้ 2 ประเภทด้วยกัน คือ

(1) โทษปรับ

(2) โทษที่ห้ามหรือจำกัดสิทธิบางประการ

### 3.1.2 วิวัฒนาการของการทำงานบริการสังคม

มาตรการบริการสังคมในประเทศฝรั่งเศส (Le travail d'intérêt général (TIG))<sup>3</sup> เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบัญญัติ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1983 ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Code pénal) ในส่วนของเรื่องโทษ

<sup>3</sup> Jean-Marie PICQUART. *Le Travail d'intérêt général: l'expérience française*. p. 1 - 10. (อ้างถึงใน เชษฐภัทร พรหมชนะ, 2546: 61 - 68).

ประเทศฝรั่งเศสได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการบริการสังคมมาจากระบบกฎหมาย anglo-saxon โดยเฉพาะกฎหมายของประเทศแคนาดา การนำมาตรการบริการสังคมมาใช้ในประเทศฝรั่งเศสเกิดจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1) ในช่วงระหว่างของปี ค.ศ. 1975 - ค.ศ. 1981 ได้มีจำนวนนักโทษเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ รัฐบาลสังคมนิยมในขณะนั้นจึงแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎหมายอภัยโทษ เพื่อลดจำนวนนักโทษลง แต่การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ สามารถแก้ไขปัญหาได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นจึงมีแนวความคิดที่จะนำมาตรการบริการสังคมมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างยั่งยืน

2) ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการรณรงค์ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการกระทำผิดทางอาญาซึ่งได้ถูกกำหนดเป็นนโยบายทางการเมือง โดยได้จัดตั้งเป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งเป็นความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญาและเสริมสร้างระบบการป้องกันอาชญากรรม ภายใต้แนวความคิดว่าการรณรงค์ป้องกันอาชญากรรมมิใช่หน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ของทุกคนในสังคม นอกจากนั้น การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ยังมีความประสงค์เพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ต้องโทษให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ง่ายขึ้น ลดความหวาดกลัวและความวิตกกังวลของประชาชน ตลอดจนเป็นการเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนที่เชื่อกันว่าการลงโทษคือการจำคุกอย่างเดียว

### 3.1.3 หลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมาย

มาตรการบริการสังคมเป็น โทษที่มาแทนการลงโทษจำคุกในระยะสั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้กับบุคคลที่มีอายุเกิน 16 ปี

ในปี ค.ศ. 1984 ผู้พิพากษาจะใช้วิธีการในลักษณะที่เป็นทางเลือกในการลงโทษ ซึ่งตรงกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการให้ใช้โทษจำคุกเฉพาะกรณีที่ทำเป็น หรือกรณีที่จำเลยปฏิเสธไม่ยอมรับมาตรการบริการสังคม

ในช่วง ปี ค.ศ. 1994 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองของฝรั่งเศส โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายอาญา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับหลักการใช้มาตรการบริการสังคม จากเดิมศาลจะใช้มาตรการบริการสังคมในลักษณะที่เป็นทางเลือกของศาล ต่อมาศาลจะใช้มาตรการลงโทษจำคุกได้เฉพาะกรณีที่ทำเป็นเท่านั้น และต้องอธิบายเหตุผลประกอบการพิจารณาลงโทษจำคุกด้วย หลังการเปลี่ยนแปลงหลักการใช้ดุลยพินิจของศาลดังกล่าวมาแล้วปรากฏ

ว่าในช่วงปี ค.ศ. 1984-1994 อัตราการลงโทษจำคุกและจำนวนนักโทษในเรือนจำมีแนวโน้มที่จะลดจำนวนลง แต่จากการศึกษาพบว่า การลงโทษจำคุกนั้นมีระยะเวลาเฉลี่ยนานขึ้น

นอกจากนั้น จากการศึกษาพบว่า มีแนวโน้มที่ศาลจะใช้มาตรการลงโทษอย่างอื่นแทนโทษจำคุกกับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่มากขึ้น โดยเฉพาะการใช้มาตรการบริการสังคมแทนโทษจำคุก แต่ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชน ศาลมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้วิธีการให้ผู้กระทำความผิดเข้ารับการอบรมแทนการบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นวิธีใช้ได้ดีกว่าเยาวชนมากกว่า โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

#### 1) การกำหนดเงื่อนไขให้ทำงานบริการสังคม

การให้ทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการที่จะใช้ในขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฝรั่งเศส โดยจะใช้กับคดีอาญาที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ การกระทำความผิดในคดีเล็กๆ น้อยๆ ที่มีการทำซ้ำแล้วซ้ำอีก หรือความผิดปานกลาง ความผิดเกี่ยวกับการจราจรหรือการคมนาคม เป็นที่น่าสังเกตว่าส่วนใหญ่ศาลอุทธรณ์จะเป็นผู้นำวิธีการดังกล่าวมาใช้มากกว่าศาลชั้นต้น ซึ่งศาลจะพิพากษาเมื่อสิ้นสุดการพิจารณาคดี

โดยในทางปฏิบัตินั้น จะมีผู้ทำหน้าที่บังคับโทษ (Le juge de l'application des peines (JAP)) ซึ่งจะเป็นผู้พิพากษาในศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่หรือผู้พิพากษาในศาลที่มีคำพิพากษาแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาบังคับโทษ ผู้พิพากษาบังคับโทษจะตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ต้องโทษเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการปรับเปลี่ยนโทษ หากพิจารณาแล้วสมควรจะได้รับการเปลี่ยนโทษ ผู้พิพากษาบังคับโทษจะเป็นผู้ร้องขอให้ศาลเปลี่ยนโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนเป็นมาตรการบริการสังคม ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หรือรอการลงโทษพร้อมกับการใช้มาตรการบริการสังคม ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 132-54

ในการเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นมาตรการบริการสังคมนั้นตามมาตรา 131-22 แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสได้กำหนดว่า ผู้พิพากษาบังคับโทษจะเป็นผู้กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้บังคับมาตรการบริการสังคม โดยจะมีการกำหนดระยะเวลาการทำงานเป็นเวลา 40-240 ชั่วโมง ภายในระยะเวลาไม่เกิน 18 เดือน โดยไม่มีค่าตอบแทน และภายใต้ข้อจำกัดตามที่ศาลกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ต้องโทษได้ทำงานบริการสังคมเสร็จสมบูรณ์ โดยระยะเวลาดังกล่าวอาจระงับหยุดลงได้ในกรณีที่ผู้ต้องโทษประสบปัญหาที่ร้ายแรงและเร่งด่วน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ

ตามมาตรา 132-55 ภายในระยะเวลาดังกล่าวนั้นผู้พิพากษาจะกำหนดให้ ผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติตามมาตรการควบคุมดังต่อไปนี้

(1) ในเวลาที่ผู้พิพากษาเรียกให้ผู้กระทำความผิดปรากฏตัว ผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติตามโดยให้มารายงานตัวต่อผู้พิพากษาบังคับโทษ หรือเจ้าหน้าที่ควบคุมที่ได้รับมอบหมาย

(2) ผู้ที่ทำการบริการสังคมจะต้องตรวจร่างกาย ก่อนที่จะมีการปฏิบัติหน้าที่ตามโทษที่ได้รับ เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบผู้ที่ทำการบริการสังคมว่าเป็นผู้ที่มีสุขภาพแข็งแรง และไม่เป็นพาหนะของเชื้อโรคไปยังผู้อื่น เป็นการยืนยันรับรองทางการแพทย์ว่าเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่จะทำการบริการสังคม

(3) ผู้ที่ทำการบริการสังคม จะต้องชี้แจงเหตุผลของการเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนสถานที่พักอาศัยอันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสังคมตามวิธีการที่กำหนด

(4) ผู้ที่ทำการบริการสังคมจะต้องขออนุญาตล่วงหน้าต่อผู้พิพากษาบังคับโทษ สำหรับการเดินทางอันอาจจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการให้บริการสังคม

(5) ผู้ที่ทำการบริการสังคมจะต้องให้เจ้าหน้าที่เข้าตรวจเยี่ยมและตรวจสอบข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโทษของผู้เข้ารับทำการบริการสังคม นอกจากนี้ ผู้ที่ทำการบริการสังคมอาจจะต้องปฏิบัติตามหรือมีหน้าที่พิเศษที่ศาลจะกำหนดในแต่ละรายไป

ตามมาตรา 131-36 กำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของการทำงานบริการสังคม ดังนี้

(1) เงื่อนไขของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาจะจัดทำลำดับรายการหน้าที่ของงานบริการสังคมต่อจำเลย เพื่อที่จะให้จำเลยปฏิบัติงานบริการสังคม ในลำดับรายการงานบริการสังคมของแต่ละท้องถิ่นนั้น จะกำหนดแตกต่างกันออกไปตามแต่ละท้องถิ่นและตามเขตอำนาจของผู้พิพากษา

(2) เงื่อนไขที่จะกำหนดให้จำเลยที่เป็นลูกจ้างสามารถที่จะทำงานบริการสังคมควบคู่ไปในช่วงระยะเวลาทำงานปกติ

เนื่องจากโทษของการทำงานบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้เป็นการแทนการลงโทษหนัก ดังนั้น นอกจากประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 131-9 วรรคแรก จะมีการห้ามการลงโทษการทำงานบริการสาธารณะพร้อมกับโทษจำคุกแล้ว ยังห้ามการลงโทษการทำงานบริการสาธารณะพร้อมกับการลงโทษอื่นๆ ในคราวเดียวกันอีกด้วย ดังนี้

(1) โทษห้ามหรือจำกัดสิทธิของผู้กระทำความผิด

(2) โทษปรับ

(3) โทษปรับรายวัน

2) การกำหนดระยะเวลาทำงาน

ระยะเวลาของโทษการทำงานบริการสาธารณะนั้นกำหนดไว้ว่าจะต่ำกว่าสี่สิบ ชั่วโมงไม่ได้ แต่ห้ามเกินกว่าสองร้อยชั่วโมง ระยะเวลาการทำงานดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในกรอบเวลาที่กำหนด

ในการเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นมาตรการบริการสังคมนั้น มาตรา 131-22 แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสได้กำหนดว่า ผู้พิพากษาบังคับโทษจะเป็นผู้กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้บังคับมาตรการบริการสังคม โดยจะมีการกำหนดระยะเวลาการทำงานเป็นเวลา 40-240 ชั่วโมง และภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 18 เดือน โดยไม่มีค่าตอบแทน และภายใต้ข้อจำกัดตามที่ศาลกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ต้องโทษได้ทำงานบริการสังคมเสร็จสมบูรณ์ โดยระยะเวลาดังกล่าวอาจสะดุดหยุดลงได้ ในกรณีที่ผู้ต้องโทษประสบปัญหาที่ร้ายแรงและเร่งด่วน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ

โดยจะถือเป็นคำพิพากษาหลัก เช่น ต้องทำงาน 200 ชั่วโมงให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ถ้าไม่ปฏิบัติให้ครบถ้วนก็จะต้องถูกดำเนินคดีต่อไป โดยจะใช้ควบคู่กับการรอลงโทษ แต่ต่างจากการคุมความประพฤติ คือไม่มีเงื่อนไขอื่นๆ ที่ต้องปฏิบัติ

3) รูปแบบของงานบริการสังคมลักษณะงานบริการสังคมส่วนใหญ่จะเป็นการทำงานในด้านการรักษาสัตว์เลี้ยงเนื่องจากการเป็นการทำงานที่มีความเสี่ยงน้อย

ตามมาตรา 13-23 ในบางกรณีอาจจะมีกรณีที่การทำงานบริการสังคมจะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดหรือกฎระเบียบแห่งกฎหมายในเรื่องต่อไปนี้

- (1) งานกลางคืน
- (2) ความสะอาด
- (3) ความปลอดภัย
- (4) งานของสตรีและงานของเด็ก

เพื่อให้สอดคล้องกับงานประเภทนี้ การทำงานบริการสังคมอาจจะกำหนดให้สามารถทำงานปกติและทำงานบริการสังคมด้วยก็ได้ ในกรณีที่ตัวจำเลยประกอบวิชาชีพอยู่จะทำงานบริการสังคมหลังจากงานปกติของตนเอง

#### 4) การบริหารจัดการ

ในการบริหารจัดการในการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมนั้น ในเรื่องการควบคุมให้ผู้ต้องโทษปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของการใช้มาตรการบริการสังคมนั้นจะมีผู้พิพากษาบังคับโทษ หรือหน่วยงานคุมประพฤติ หรือกรณีผู้ต้องโทษเป็นเด็ก ผู้ควบคุมจะเป็นผู้พิพากษาคดีเด็ก เป็นผู้ดูแลควบคุม

องค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับมาตรการบริการสังคมของประเทศฝรั่งเศส

(1) องค์กรศาล หลักการของมาตรการบริการสังคมนี้สอดคล้องกับหลักการของการพิพากษาของศาลคดีเด็กและเยาวชน แต่ก็สามารถใช้หลักการนี้กับบุคคล ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วได้เช่นกัน โดยในระยะแรกได้มีการนำมาตรการบริการสังคมมาใช้กับผู้กระทำความผิดอาญาเป็นครั้งแรก และเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง เพื่อที่ไม่ให้บุคคลเหล่านั้นต้องถูกลงโทษจำคุก เนื่องจากการใช้โทษจำคุกลงโทษผู้กระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียว อาจไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดได้ ประกอบกับโทษจำคุกอาจไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้สึกสำนึกในการกระทำความผิดของตน และการนำผู้กระทำความผิดลงโทษไปจำคุกปะปนกับนักโทษที่มีความผิดร้ายแรงนั้นอาจเป็นการไม่เหมาะสม ศาลจึงต้องใช้มาตรการลงโทษจำคุกในกรณีที่เป็นจริง ๆ เท่านั้น

บุคคลากรของศาลที่มีบทบาทในมาตรการบริการสังคมที่สำคัญคือผู้พิพากษาบังคับโทษ (Le juge de l'application des peines (JAP)) ซึ่งเป็นผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ โดยบทบาทของผู้พิพากษาบังคับโทษจะไม่ใช่กับกรณีทั่วไป แต่จะมีการตั้งผู้พิพากษาบังคับโทษเฉพาะบางกรณีเท่านั้น โดยการตั้งผู้พิพากษาบังคับโทษมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ การกระตุ้นให้ผู้ต้องโทษปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ และการแก้ไขพฤติกรรมของนักโทษ โดยการให้ความช่วยเหลือในด้านการประกอบอาชีพและการแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องโทษ เพื่อให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข

ผู้พิพากษาบังคับโทษเป็นผู้พิพากษาอาชีพ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักจากที่ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาแล้ว โดยมีหน้าที่ดูแลพฤติกรรมของผู้ต้องโทษ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ต้องโทษ สำหรับการแต่งตั้งผู้พิพากษาบังคับโทษครั้งแรกเริ่มขึ้น เมื่อปี ค.ศ. 1958

ภาระหน้าที่ของผู้พิพากษาบังคับโทษนั้นจะมีองค์กร Service Pe'nitentiaire d'insertion et de probation เป็นองค์กรผู้ที่มีความสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาบังคับโทษ ซึ่งในขณะนี้ มีแนวคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวในระดับจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อให้บริการสังคมได้อย่างทั่วถึง

ในชั้นต้นผู้พิพากษาบังคับโทษมีหน้าที่ควบคุม ติดตามหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการบริการสังคมของผู้ต้องโทษ โดยผู้พิพากษาบังคับโทษจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ให้ผู้ชำนาญการด้านสังคมและการศึกษาไปดำเนินการ และในชั้นที่สุดผู้พิพากษาบังคับโทษจะเป็นผู้พิจารณาว่าควรปล่อยตัวผู้ต้องโทษนั้นไป โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขอย่างไรหรือไม่ โดยผู้พิพากษาบังคับโทษจะมีคณะที่ปรึกษาเป็นคณะกรรมการผู้บังคับโทษ ประกอบด้วยหัวหน้าสถานราชทัณฑ์ อัยการ แพทย์ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และนักศึกษา

ในบางกรณี ผู้พิพากษามีอำนาจเสนอแนะกรณีการร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อพิจารณาสั่งการให้มีการปล่อยนักโทษในคดีอาญาที่มีโทษหนักได้

ผู้พิพากษาบังคับโทษมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษได้ โดยมีจุดประสงค์ให้ผู้ต้องโทษสามารถใช้ชีวิตประจำวันได้เช่นเดิม เช่น สามารถทำงานปกติได้ สามารถดูแลครอบครัวได้ ในขณะเดียวกันก็ต้องจัดให้มีมาตรการฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ต้องโทษ เพื่อให้เกิดผลดีต่อสังคมส่วนรวม โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษนั้นต้องพิจารณาจากประวัติและพฤติกรรมของผู้ต้องโทษ ความหนักเบาของโทษที่ได้รับตามคำพิพากษาเป็นหลัก และเมื่อผู้พิพากษาพิจารณาแล้วอาจเห็นสมควรให้มีการปล่อยตัวผู้ต้องโทษโดยมีเงื่อนไข เช่น อาจให้ไปทำงานได้ตามปกติแต่กำหนดให้กลับเข้าที่คุมขังภายหลังเวลาเลิกงาน เป็นต้น ซึ่งหากผู้ต้องโทษละเมิดกฎเกณฑ์ที่ได้วางไว้ก็จะมีการพิจารณาลงโทษผู้ต้องโทษนั้นอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้ ผู้พิพากษาบังคับโทษมีหน้าที่ต้องไปเยี่ยมเรือนจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังรายงานเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในเรือนจำ

ในการใช้มาตรการบริการสังคม ศาลไม่เพียงแต่เป็นผู้วางหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ผู้ต้องโทษต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่ศาลจะต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทเข้าไปประสานกับองค์กรที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว และเป็นผู้ที่จะต้องแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการใช้มาตรการบังคับโทษ เพื่อให้กลไกการบังคับโทษดำเนินการไปได้ด้วยดี

(2) หน่วยงานบริการสังคมของศาล หน่วยงานบริการสังคมของศาลนั้นจะทำหน้าที่ในกรณีที่ผู้ต้องโทษเป็นเยาวชน โดยหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นผู้ประสานงานกับผู้พิพากษาที่มีอำนาจ เพื่อให้ความรู้แก่ผู้ต้องโทษให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ และจะเป็นหน่วยงานที่จะคัดเลือกสถานที่ที่ผู้ต้องโทษจะเข้าไปปฏิบัติงานบริการสังคม เพื่อให้มาตรการบริการสังคมเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

(3) สมาคมอาสาสมัคร สมาคมอาสาสมัครถือเป็นองค์กรเอกชนที่มีส่วนช่วยให้การแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องโทษ เพื่อให้มีการเรียนรู้และพัฒนาพฤติกรรมของผู้ต้องโทษ เพื่อให้กลับเข้าสู่สังคม

ในประเทศฝรั่งเศส สมาคมอาสาสมัครที่มีการดำเนินการที่เกี่ยวกับการรับผู้ต้องโทษเข้าไปทำงานบริการสังคมได้นั้นจะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลตรวจสอบคุณสมบัติของสมาคมอาสาสมัครนั้นๆ โดยคำร้องต้องแนบเอกสารของสมาคม เพื่อให้ศาลพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ผู้ต้องโทษเข้าทำงานบริการสังคมในสมาคมนั้นหรือไม่ เช่น ใบบรรองการก่อตั้งสมาคม ข้อบังคับของสมาคม สถานที่ก่อตั้งของสมาคม รายงานและการดำเนินการของสมาคม รายชื่อผู้บริหารและสมาชิกของสมาคม เป็นต้น

จากการวิเคราะห์โดยเจ้าหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมระหว่างเมืองปรากฏว่า มาตรการบริการสังคมนั้นเป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานของรัฐ และองค์กรหรือสมาคมของเอกชน เพื่อผลักดันให้มาตรการนี้บรรลุวัตถุประสงค์ แต่ยังไม่มีการศึกษาอย่างจริงจังว่า มาตรการบริการสังคมจะมีผลทำให้ผู้ต้องโทษไม่กระทำความผิดซ้ำอีก แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีสถิติในการชี้วัดว่าบุคคลเหล่านั้นจะกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างดีหรือไม่ อย่างไรก็ตามได้มีการเสนอแนะกลไกและวิธีการส่งเสริมเพื่อให้มาตรการบริการสังคมเกิดประสิทธิภาพ ดังนี้

ก. มาตรการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยต้องมีการประกาศ เผยแพร่ และทำความเข้าใจระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันในการปฏิบัติงาน เพื่อผลักดันให้มาตรการบริการสังคมเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ข. การบังคับใช้มาตรการบริการสังคมจะเกิดประสิทธิภาพเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ต้องโทษ ในการให้ความร่วมมือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และการร่วมกันแก้ไขปัญหและการวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกันของผู้ต้องโทษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### 5) หลักประกันความปลอดภัย

ตามมาตรา 131-24 หน่วยงานที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานบริการสังคมจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการทำงานบริการสังคมในการเดินทางและค่าอาหารแก่ผู้ที่ทำงานบริการสังคม และหน่วยงานนั้นๆ จะต้องจัดทำประกันภัยเพื่อความรับผิดชอบในกรณีที่ผู้ทำงานบริการสังคมทำให้เกิดความเสียหาย

รัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นอันเกิดจากกรณีที่ผู้ทำการบริการสังคมปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสังคม

เมื่อรัฐดำเนินการจ่ายค่าเสียหายแล้ว สามารถสวมสิทธิในฐานะเรียกร้องความเสียหายมาไล่เบี้ยเอาจากผู้ทำการบริการสังคม

#### 6) กรณีผิดเงื่อนไขหรือข้อกำหนด

ในกรณีการทำผิดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดของมาตรการให้ทำงานบริการสังคม กล่าวคือ ถ้าผู้ต้องโทษไม่ทำงานบริการสังคมให้ครบถ้วนตามที่กำหนด จะมีผลให้ถูกดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับว่าพนักงานอัยการจะดำเนินคดีหรือไม่ เพราะถือเป็นความผิดใหม่จากการกระทำผิดข้อกำหนดดังกล่าว

ตามมาตรา 434-42 แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสได้กำหนดโทษให้ผู้นั้นต้องรับโทษจำคุก 2 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 ฟรังก์ ในกรณีที่ผู้ต้องโทษเปลี่ยนที่อยู่หรือเปลี่ยนภูมิลำเนา

ผู้ต้องโทษต้องแจ้งผู้พิพากษาให้ทราบทุกกรณี หากผู้รับโทษไม่ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ หรือกรณีมาตรการบริการสังคมไม่ประสบผลสำเร็จ

### 3.2 กฎหมายประเทศอังกฤษ

สำหรับประเทศอังกฤษนั้น ได้มีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการกำหนดโทษตลอดมา โดยมีการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์สถิติของคำพิพากษาของศาลเพื่อประเมินและวิเคราะห์แนวโน้มในการกำหนดโทษของความผิดและการใช้มาตรการลงโทษที่มีอยู่ในกฎหมาย และประสิทธิภาพในการบริหารงานยุติธรรมและกระบวนการแก้ไขบำบัดผู้กระทำความผิด โดยได้มีการทำวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการของการกำหนดโทษ เพื่อค้นหามาตรการให้การลงโทษสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับต่อสังคมว่ากระบวนการยุติธรรม มีความสามารถในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และป้องกันสังคมให้พ้นจากการกระทำความผิดอาชญากรรม

#### 3.2.1 แนวคิดการลงโทษทางอาญา

กฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษของศาลในปัจจุบันมีด้วยกัน สามฉบับคือ The Criminal Justice Act 1991 กฎหมายนี้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดโทษของศาล โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ในการพิจารณาว่าโทษที่ร้ายแรงควรได้รับการลงโทษร้ายแรงตามสัดส่วน กฎหมายฉบับที่สอง คือ The Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000 โดยประมวลมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายอาญาให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้การบังคับโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับความผิดและผู้กระทำความผิดและในท้ายที่สุดมีการปรับปรุงกระบวนการกำหนดโทษฉบับล่าสุด ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่แก้ไขหลักเกณฑ์การลงโทษและดุลพินิจในการกำหนดโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายสองฉบับ และมีผลใช้ทั่วสหราชอาณาจักร โดยขยายหลักเกณฑ์บางเรื่องไปใช้กับความผิดในไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์ด้วยกฎหมายฉบับที่สาม คือ The Criminal Justice Act 2003 (CJA 2003)<sup>4</sup> โดยถือเป็นกฎหมายหลักที่มีอยู่ในปัจจุบันในการกำหนดโทษที่มีในอังกฤษ

ประเภทของโทษตามกฎหมายอังกฤษตาม The Criminal Justice Act 1991 และ The Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000 สามารถแยกประเภทของโทษทางอาญาออกได้ถึง 23 ประเภท ตัวอย่างเช่น

<sup>4</sup> Criminal Justice Act 2003. (อ้างถึงใน เชษฐภัทร พรหมชนะ, 2546: 41 - 45).

<sup>5</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 74.

1) โทษจำคุกนำมาใช้กับความผิด Common Law ทุกความผิด ส่วนความผิดที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติกฎหมาย จะลงโทษจำคุกได้ต่อเมื่อกฎหมายนั้นๆ ได้ระบุให้มีโทษจำคุก (Imprisonment Offence) เช่น ความผิดฐานฆ่าคนโดยเจตนา (Murder) เป็นความผิดที่กำหนดโทษแน่นอนไว้ในกฎหมาย คือ จำคุกตลอดชีวิต

2) โทษอาญาประเภทการลงโทษจำคุก เป็นคำสั่งของศาลที่จะไม่ให้บังคับโทษจำคุกภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกิน 2 ปี และอาจมีการดำเนินการระหว่างการรอการลงโทษได้ ความผิดที่ศาลจะสั่งรอการลงโทษเป็นความผิดที่สามารถจำคุกได้ ยกเว้นความผิดที่กำหนดโทษแน่นอนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น จำคุกตลอดชีวิต

3) คำสั่งให้ลงโทษโดยชุมชน (Community Punishment Order) เป็นมาตรการที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 ของ The Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000 เดิม ซึ่งเป็นคำสั่งให้ทำงานบริการสาธารณะ (Community Service Order) มาตรการนี้นำมาใช้กับผู้กระทำความผิดที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ซึ่งได้กระทำความผิดที่สามารถลงโทษจำคุกในทุกคดี ยกเว้นความผิดที่กำหนดไว้แน่นอนตามกฎหมาย ผู้ต้องคำสั่งตามมาตรานี้จะต้องทำงานบริการสาธารณะในชุมชน โดยไม่ได้รับค่าแรงเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 40 ชั่วโมงแต่ไม่เกิน 240 ชั่วโมง ทั้งนี้ชุมชนที่ผู้นั้นจะเข้าไปทำงานต้องพร้อมและจัดให้ผู้นั้นทำงานบริการสาธารณะ ในกรณีที่ผู้นั้นฝ่าฝืนคำสั่งให้ลงโทษโดยชุมชน อาจถูกปรับไม่เกิน 1,000 ปอนด์ หรืออาจใช้ทำงานสาธารณะอย่างอื่น หรือรับโทษจำคุกในความผิดที่ได้กระทำใหม่ระหว่างที่ทำงานบริการสาธารณะเพื่อชุมชนนั้น

4) คำสั่งให้ฟื้นฟูและลงโทษโดยชุมชน (Community Punishment and Rehabilitation Order) เป็นคำสั่งที่ศาลสั่งโดยรวมคำสั่งตามข้อ 3 และ ข้อ 4 เข้าด้วยกันเรียกว่า Combination Order เข้าด้วยกัน ปัจจุบันกำหนดคำสั่งให้ฟื้นฟูและลงโทษโดยชุมชนโดยผู้ได้รับคำสั่งจะต้องอยู่ในการคุมประพฤติของเจ้าพนักงานคุมประพฤติและต้องทำงานบริการสาธารณะในชุมชน คำสั่งนี้ศาลนำมาใช้กับความผิดที่มีโทษจำคุก ยกเว้นความผิดที่กำหนดโทษไว้แน่นอนตามกฎหมาย

การกำหนดโทษตาม CJA 1991 และ PCC(s)A 2000 มีหลักเกณฑ์ คือ ศาลจะเลือกที่จะใช้การลงโทษในชุมชนหรือการลงโทษโดยการจำคุกในเรือนจำ ซึ่งหากเป็นการลงโทษจำคุกในเรือนจำหรือกักขังจะต้องเป็นโทษที่ร้ายแรง และมีลักษณะที่จำเป็นต้องจำคุกหรือกักขัง เพื่อป้องกันอันตรายที่ผู้นั้นจะก่อให้เกิดขึ้นต่อสังคม เช่น เป็นความผิดที่ใช้กำลังประทุษร้าย (Violent Offences) หรือเป็นความผิดเกี่ยวกับเพศที่จำเป็นต้องลงโทษจำคุก หรือเป็นความผิดที่ได้กระทำซ้ำ

ตัวอย่างของการลงโทษจำคุกที่กำหนดไว้ตายตัวในกฎหมาย เช่น โทษจำคุกตลอดชีวิต สำหรับความผิดบางประเภท ตาม PCC(s)A 2000 ที่กระทำความผิดซ้ำในความผิดฐาน พยายามฆ่า หรือ ทำร้ายร่างกายบาดเจ็บสาหัส หรือลักทรัพย์โดยการวางเพลิง เป็นต้น

แนวความคิดในการลงโทษตามกฎหมายอังกฤษนี้ การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงไม่ได้กำหนดโทษตามสัดส่วนของความร้ายแรง ที่ผู้กระทำความผิดในฐานะที่ฟ้องแต่ต้องนำความผิดที่เคยต้องโทษซ้ำ เพื่อประเมินถึงที่น่าจะเป็นอันตรายที่นั่นจะก่อให้เกิดการกระทำ ความผิดขึ้นอีกในสังคมด้วย หากมีประวัติการกระทำความผิดซ้ำมากผู้กระทำความผิดนั้นก็ควรได้รับโทษที่จำกัด เสรีภาพมากขึ้นกว่าคนที่ไม่มีประวัติหรือไม่เคยมีประวัติการกระทำความผิดมาก่อน

แนวคิดในการลงโทษ โดยพิจารณาถึงความเสี่ยงของผู้กระทำความผิดในการก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมนี้ ทำให้ CJA 2003 กำหนดมาตรการให้ศาลออกคำสั่งหรือใช้มาตรการทางอาญา เพื่อดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดที่มีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคม เพื่อให้อยู่ใน ความควบคุมและมีมาตรการอื่นๆ เพื่อใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ เช่น การ ควบคุมการเดินทางของผู้กระทำความผิดฐานค้าหญิงและเด็ก และเน้นการลงโทษจำคุกหรือกักขัง เป็นหลัก มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บันทึกประวัติการกระทำความผิดระดับชาติ เพื่อติดตาม ประวัติของผู้ที่เป็นบุคคลที่เป็นอันตรายและมีแนวโน้มในการกระทำความผิด เป็นต้น ดังนั้น แนวคิดในการกำหนดโทษของอังกฤษในปัจจุบัน โดยเฉพาะ CJA 2003 จึงเน้นการป้องกันสังคม ให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิดที่ร้ายแรงและผู้กระทำความผิดที่เป็นอันตราย ซึ่งตรงกับแนวคิด ในทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianisms) ในด้านเน้นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Incapacitation) และการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิด (Deterrence) โดยถือความ ปลอดภัยของสังคมเป็นหลัก และใช้มาตรการควบคุมประกอบกับการออกคำสั่ง เพื่อให้ปรับปรุง พฤติกรรมหรือห้ามการกระทำบางอย่างที่เป็นอันตราย เพื่อควบคุมอาชญากรรมมากขึ้นซึ่งมี วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามที่กำหนดไว้ใน CJA 2003 s. 142 (1) มี 5 ประการ<sup>6</sup> คือ

- 1) ลงโทษผู้กระทำความผิด
- 2) ลดจำนวนอาชญากรรม
- 3) แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด
- 4) เพื่อป้องกันสังคม
- 5) เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้ชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

พัฒนาการของการกำหนดโทษตามกฎหมายอังกฤษ หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง แนวคิดในการลงโทษตามกฎหมายอังกฤษเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) ผู้กระทำความผิดจึงต้องได้รับการแก้ไขฟื้นฟู ดังนั้น จึงมีมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายในเรื่อง การบำบัดฟื้นฟูในชุมชน (Community Punishment) เพื่อนำเข้ามาใช้เป็นทางเลือกในการหลีกเลี่ยง

<sup>6</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 102.

ไม่ลงโทษจำคุกหรือกักขัง และมีการพัฒนากระบวนการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1962 ในปี ค.ศ. 1972 ได้นำเสนอให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทำงานบริการสาธารณะในชุมชนได้ใน อังกฤษและเวลส์ โดยกำหนดให้มี คำสั่งให้ทำงานบริการสาธารณะ และการรอลงโทษและให้อำนาจศาลที่จะสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ประเภทของโทษตาม The Criminal Justice Act 2003 (CJA 2003) โทษที่กำหนดไว้ใน CJA 2003 ได้ปรับเปลี่ยนไปจากโทษที่กำหนดไว้ใน CJA 1991 และ PCDC (s) A 2000 บางประการ เพื่อให้สามารถลงโทษจำคุกหรือกักขังได้มากกว่าเดิม และมีมาตรการในการจำคุกหรือกักขังและกำหนดเงื่อนไขการที่ต้องปฏิบัติด้วย อีกทั้งมีมาตรการที่ศาลจะสามารถสั่งให้ จำคุกหรือกักขังผ่อนส่ง หรือกักขังในวันสุดสัปดาห์ได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่เน้นการจำกัดเสรีภาพในร่างกายมากขึ้นและให้ศาลมีทางเลือกในการสั่ง โดยไม่ต้องใช้เรือนจำเป็นสถานที่ในการควบคุม ซึ่งเป็นการบริหารกระบวนการลงโทษที่เพิ่มประสิทธิภาพและยังคงรักษาความปลอดภัยให้กับสังคม มาตรการลงโทษเพื่อให้ศาลเลือกใช้ กำหนดไว้เช่นเดียวกับ มาตรการที่มีอยู่เดิม แต่มีเงื่อนไขในการนำมาใช้ที่แตกต่างจากเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการควบคุมอาชญากรรม และการป้องกันสังคมให้ปลอดภัย และป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิด กระทำความผิดซ้ำ ลักษณะของโทษ<sup>7</sup> จึงแยกออกได้ดังนี้

1) โทษจำกัดเสรีภาพให้อยู่ในสถานที่ควบคุมตามกฎหมาย (Custodial Sentence) ซึ่งได้แก่ โทษจำคุก (Imprisonment) และโทษกักขัง (Detention) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการรอลงโทษ (Suspended Sentence) และการลงโทษจำคุกผ่อนส่งหรือสุดสัปดาห์ (Intermittent Custody) ด้วย

2) โทษที่ศาลออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษในชุมชน (Community Orders) ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งแก่ผู้กระทำความผิดที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป โดยอาจสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ตัวอย่างเช่น (มาตรา 177)

- (1) สั่งให้ทำงานโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน (Unpaid Work Requirement)
- (2) สั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (Activity Requirement)
- (3) สั่งให้เข้าโปรแกรม (Programmer Requirement)

3) คำสั่งให้ลงโทษโดยชุมชนหรือการกำหนดเงื่อนไขหลังปล่อย ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือกักขังไปได้ระยะหนึ่งและมีการบังคับโทษนอกเรือนจำหรือสถานที่กักขัง ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติให้นำไปปฏิบัติเมื่อเข้าสู่สังคมแล้วแต่ยังไม่ครบเวลาให้ลงโทษจำคุกหรือกักขังตามคำพิพากษา หรือการกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติระหว่างรอลงโทษ เงื่อนไขที่กำหนดเหล่านี้กำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ การฟื้นฟูจิตใจ

<sup>7</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 81-85.

หรือแก้ไขผู้กระทำความผิดบางประเภทหรือการป้องกันสังคม ซึ่งประเทศอังกฤษได้กำหนดเงื่อนไขหลังการปล่อยไว้ถึง 13 ข้อ ตัวอย่างเช่น

(1) คำสั่งให้ทำงานโดยไม่จ่ายค่าแรง (Unpaid Work Requirement) หมายถึง คำสั่งที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องทำงานโดยไม่ได้รับค่าแรง โดยศาลจะต้องกำหนดไว้แน่นอนในคำสั่งว่าจะให้ทำงานเป็นจำนวนเท่าใด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 40 ชั่วโมงและไม่เกิน 300 ชั่วโมง ทั้งนี้ต้องสอบถามความเห็นของเจ้าพนักงานคุมประพฤติ ว่าผู้กระทำความผิดควรได้รับการสั่งให้ทำงานโดยไม่จ่ายค่าแรงหรือไม่ โดยผู้ได้รับคำสั่งจะต้องดำเนินการภายในเวลาไม่เกิน 12 เดือน

(2) คำสั่งกำหนดให้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง (Activity Requirement) ซึ่งการกระทำที่กำหนดนี้อาจเป็นการกระทำที่เป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายก็ได้

(3) คำสั่งกำหนดให้ใช้เครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัวผู้ต้องโทษ (Electronic Monitoring Requirement) เป็นคำสั่งให้ใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์เพื่อควบคุมผู้กระทำความผิดภายในเวลาที่กำหนด

สำหรับข้อจำกัดในการกำหนดโทษจำคุกนั้น ในความคิดที่ศาลเห็นว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรง ศาลจะลงโทษจำคุกหรือกักขังไม่ได้ เว้นแต่ศาลจะเห็นว่า การปรับหรือการลงโทษโดยชุมชนยังไม่เหมาะสม ศาลจึงจะลงโทษจำคุกหรือกักขัง ในกรณีที่ศาลกำหนดการลงโทษโดยชุมชนให้แก่ผู้กระทำความผิดแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดไม่ประสงค์จะยอมรับเงื่อนไขในการปฏิบัติ ศาลมีอำนาจกำหนดโทษจำคุกได้

อนึ่ง ต้องมีรายงานสืบเสาะก่อนการกำหนดโทษ และการกำหนดเงื่อนไขอื่นๆ ประกอบการพิจารณาของศาลตาม CJA 2003 s. 156 กำหนดว่า ศาลจะต้องพิจารณารายงานก่อนการกำหนดโทษ ซึ่งสืบเสาะเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของการกระทำความผิดและความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่ได้กระทำ รวมถึงเหตุเพิ่มโทษหรือเหตุลดโทษและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิด ซึ่งการพิจารณาข้อมูลเหล่านี้กฎหมายกำหนดให้ศาลต้องดำเนินการก่อนที่จะมีคำสั่งให้จำคุกหรือลงโทษโดยชุมชน เว้นแต่ศาลจะมีความเห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องมีรายงานก่อนการกำหนดโทษ

สำหรับโทษปรับนั้น มาตรการที่กำหนดไว้ใน CJA 2003 มีการปรับปรุงวิธีการบังคับค่าปรับในกรณีที่ผู้นั้นไม่มีเงินเสียค่าปรับหรือหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 300-301 ซึ่งใช้กับการชำระค่าปรับทั้งศาล Magistrate และศาล Crown Court ที่จะไม่ใช้การลงโทษจำคุกแทนค่าปรับ โดยอาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>8</sup> ดังนี้

<sup>8</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 97.

1) สั่งให้ทำงานบริการโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน ตามมาตรา 199 หรือสั่งห้ามออกนอกสถานที่ Curfew Order ตามมาตรา 204 แทนการชำระค่าปรับ หรืออาจขยายเวลาในการชำระค่าปรับให้แก่ผู้กระทำความผิดได้ในเวลาที่คิดว่าเขามีเงินที่จะชำระได้ หรือใช้ผ่อนชำระค่าปรับ

2) ในกรณีที่มีคำสั่งให้ทำงานโดยไม่จ่ายค่าตอบแทนหรือการสั่งห้ามออกนอกสถานที่แล้วหากผู้นั้นฝ่าฝืน การบังคับกรณีฝ่าฝืนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

3) สั่งเพิกถอนใบอนุญาตขับรถ

กล่าวโดยสรุป ได้ว่าสำหรับกระบวนการกำหนดโทษ ประเทศอังกฤษได้ให้ดุลพินิจแก่ศาลที่จะกำหนดโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดไว้อย่างกว้างและมีพัฒนาการที่ให้ศาลเลือกใช้มาตรการทางอาญา จำคุก หรือกักขังผู้กระทำความผิดในเรือนจำหรือสถานกักขังสำหรับเด็ก ซึ่งเรียกว่า Custodial Sentence ส่วนโทษอีกประเภทหนึ่งเป็นโทษที่ไม่ต้องถูกจำกัดเสรีภาพในเรือนจำหรือสถานกักขัง แต่ให้ผู้ต้องโทษกลับเข้าสู่สังคมภายใต้การดูแลของเจ้าพนักงานคุมประพฤติหรือเจ้าพนักงานอื่น หรือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดภายใต้การควบคุมของ Secretary of State โทษประเภทนี้เรียกว่า Community Sentence โดยก่อนศาลจะมีการกำหนดโทษจะต้องมีกระบวนการพิจารณาที่เรียกว่า Sentencing Process ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะทราบรายงานการสืบเสาะพฤติการณ์ของความผิด และสภาพแวดล้อมของจำเลย (Pre-Sentence Report) หลังจากที่มีคำวินิจฉัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว ซึ่งกระบวนการดังกล่าวใช้ทั้งกรณีที่เป็นกรณีการดำเนินคดีในศาล Magistrate และศาล Crown Court โดยศาลจะแจ้งข้อมูลที่ได้รับการสืบเสาะให้จำเลยได้ทราบ และให้จำเลยได้มีโอกาสดูข้อเท็จจริงที่สืบเสาะมา หลังจากนั้นจึงกำหนดดุลพินิจในการกำหนดโทษให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องจำคุกหรือกักขังผู้นั้นไว้ในเรือนจำหรือสถานกักขัง หากไม่จำเป็นก็จะใช้มาตรการลงโทษในชุมชน โดยกำหนดเงื่อนไขในการลงโทษให้เหมาะสมกับสภาพของความผิดและผู้กระทำความผิด ตลอดจนเยียวยาความเสียหายและป้องกันสังคมมิให้ได้รับอันตรายซ้ำจากผู้กระทำความผิดอีก

### 3.2.2 วิวัฒนาการของการทำงานบริการสังคม

ในประเทศอังกฤษมีการใช้มาตรการลงโทษทางสังคม (Community Penalties) กับผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูและจิตใจของผู้กระทำความผิด โดยการกำหนดให้ทำงานบริการแก่สังคมและชุมชน ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่น่าเอารูปแบบการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมมาใช้ ทั้งนี้เพราะในปี ค.ศ. 1072 รัฐสภาอังกฤษได้บัญญัติกฎหมายให้อำนาจศาลใช้วิธีการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจผู้กระทำความผิด โดยสั่งให้ทำงานบริการแก่สังคมหรือชุมชน เหตุผลก็เนื่องมาจากในขณะนั้น ประเทศอังกฤษและเวลส์ต้อง

เผชิญกับปัญหานักโทษล้นคุก จากการสำรวจข้อมูลของกระทรวงมหาดไทย (Home Office) พบว่า 1 ใน 3 ของผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นผู้กระทำความผิดอาญา ประเภทหุโทษหรือความผิดเล็กน้อยที่ต้องรับโทษจำคุกในระยะสั้น อย่างไรก็ตามเมื่อคำนึงถึงความเหมาะสม และผลกระทบจากการจำคุกระยะสั้นที่ไม่มีประสิทธิภาพในการที่จะยับยั้ง ไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีก กล่าวคือ ประมาณครึ่งหนึ่งของผู้ต้องโทษจำคุกระยะสั้น ที่เป็นผู้ใหญ่จะหวนกลับไปกระทำความผิดขึ้นอีกภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี หลังจากที่พ้นโทษไปแล้ว ซึ่งรัฐเองก็ต้องสูญเสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะควบคุมคนเหล่านี้ไว้ในเรือนจำ<sup>9</sup> ในที่สุดคณะกรรมการที่ปรึกษาระบบการลงโทษ (The Adversary Council on The Penal System) ได้พยายามหาทางเลือกที่เหมาะสมแทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำและวิธีการหนึ่ง ก็คือการสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม (Community Service by Order) โดยเชื่อว่ามาตรการดังกล่าว อาจจะช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำได้ในที่สุด

โดยในระยะแรกอังกฤษได้นำมาทดลองใช้ใน 5 เขตพื้นที่ซึ่งได้แก่ เมืองลอนดอน (London) เมืองนอตติงแฮม (Nottinghamshire) เมืองเดอร์แฮม (Durham) เมืองเคนท์ (Kent) เมืองแลนคาเชียร์ (Lancashire) เมื่อประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหานักโทษล้นเรือนจำจึงได้มีการขยายการบังคับใช้ไปสู่เมืองต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษ

ความหมายของมาตรการบริการสังคม คือ “การทำงานบริการสังคม” หมายถึง การให้ผู้กระทำความผิดทำงานที่เป็นการให้บริการแก่สังคม ชุมชน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งเงื่อนไขการทำงานบริการสังคม มีวัตถุประสงค์ ดังนี้<sup>1)</sup> เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (rehabilitation) การทำงานที่เป็นประโยชน์ให้แก่สังคมจะมีส่วนช่วยสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำความผิดให้รู้จักรับผิดชอบตนเองและสังคมและเป็นการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ รวมทั้งเสริมสร้างความสามารถและทักษะในการทำงาน

2) เพื่อชดเชยความผิดที่ได้กระทำ (restitution) เป็นการชดเชยความผิดที่เขาได้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่สังคม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้ชดเชยบรรเทาความเสียหาย

3) เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหาย (reparation)

4) เพื่อเป็นการลงโทษ (punishment) ด้วยการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคล เพื่อให้ใช้เวลาในการทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขการควบคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิด

<sup>9</sup> Ken Pease and William Mc Williams. (1980). *Community Service by order*. p.1. (อ้างถึงใน สิริกาญจน์ รัตนสุวรรณชาติ, 2549: 70).

### 3.2.3 หลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมาย

หลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการทำงานบริการสังคมของประเทศอังกฤษนั้นมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเอามาตรการบริการสังคมมาใช้กับผู้กระทำความผิดที่สำคัญมีอยู่ 2 ฉบับ คือ

1) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจศาลอาญา ค.ศ. 1973 (The Power of Criminal Courts Act 1973) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจศาลอาญาในการจัดให้ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกศาลสั่งคุมประพฤติให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ให้กับชุมชนหรือสังคมโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน โดยมีหลักการสำคัญ คือ

(1) เมื่อบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปี หรือกว่า 16 ปี ถูกพิพากษาว่ากระทำความผิดอาญา ก่อนที่ศาลจะทำคำพิพากษา ศาลจะให้จำเลยทำงานบริการสังคม ซึ่งเป็นคำสั่งให้จำเลยทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ จำนวนชั่วโมงที่บุคคลจะต้องทำงานบริการสังคมตามคำสั่งศาลจะมีจำนวนชั่วโมงไม่น้อยกว่า 40 ชั่วโมง และไม่เกินกว่า 240 ชั่วโมง

(2) ศาลจะไม่ทำคำสั่งให้จำเลยทำงานบริการสังคม เว้นแต่ศาลจะได้ไต่สวนและรับฟังความเห็นจากเจ้าหน้าที่คุมประพฤติ (Probation officer) ว่าจำเลยเป็นบุคคลที่เหมาะสมที่จะทำงานบริการสังคมภายใต้คำสั่งศาลได้ และศาลจะไม่ทำคำสั่งให้จำเลยทำงานบริการสังคม เว้นแต่ความจะปรากฏเป็นที่พอใจแก่ศาล ว่าจำเลยสามารถทำงานบริการสังคม ภายใต้การสั่งการของเจ้าหน้าที่ โดยศาลจะกำหนดให้จำเลยทำงานบริการสังคมในบริการใกล้ที่พักอาศัย หรือใกล้ภูมิลำเนาของจำเลย

(3) เมื่อศาลทำคำสั่งให้จำเลยทำงานบริการสังคมในความผิดตั้งแต่ 2 ฐานความผิดขึ้นไป ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดจริงในฐานความผิดที่ฟ้องต่อศาล ศาลอาจกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานให้จำเลยโดยชั่วโมง ที่ให้จำเลยทำงานจะต้องสอดคล้องกับคำสั่งศาล และจำนวนชั่วโมงทำงานบริการสังคมที่ศาลสั่ง เมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่เกิน 240 ชั่วโมง

(4) ก่อนที่ศาลจะทำคำสั่งให้จำเลยทำงานบริการสังคม ศาลต้องอธิบายให้จำเลยฟังในเรื่องดังต่อไปนี้

ก. วัตถุประสงค์และผลของคำสั่ง โดยเฉพาะสิ่งที่ต้องทำตามคำสั่ง

ข. ผลที่จะเกิดขึ้นเมื่อจำเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลและศาลมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งว่าจำเลยได้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่หรือเจ้าหน้าที่ดูแลการทำงานของจำเลยหรือไม่

(5) งานที่กำหนดให้จำเลยทำงานเพื่อบริการสังคมจะต้องเป็นงานที่ทำเสร็จภายในระยะเวลา 12 เดือน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งและคำสั่งดังกล่าวจะมีผลบังคับจนกว่าจำเลยได้ทำงานบริการสังคมจนครบตามที่ศาลกำหนด เว้นแต่จะมีการยกเลิกคำสั่งศาลและคำสั่งทำงานบริการ

สังคมต้องไม่ขัดกับหลักของศาสนา และไม่ขัดกับเวลาทำงานปกติที่จำเลยทำงานหรือไปโรงเรียน หรืออยู่สถาบันการศึกษา

2) พระราชบัญญัติการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม ค.ศ. 1972 (Criminal Justice Act 1972) เป็นกฎหมายที่วางแนวปฏิบัติสำหรับศาลและกระทรวงมหาดไทย (Home Office)

สำหรับระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานภายใต้โครงการบริการสังคม ผู้รับผิดชอบคือ “Secretary of State” โดยจะมีอำนาจตราพระราชกำหนด กฎ และระเบียบ สำหรับการปฏิบัติงานและจัดให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำงานบริการสังคม

ซึ่งการให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมของประเทศอังกฤษนั้น มีรายละเอียด ดังนี้

(1) การกำหนดเงื่อนไขให้ทำงานบริการสังคม

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจศาลอาญา มาตรา 14(1) กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ที่มีสิทธิได้รับเลือกให้ทำงานบริการสังคม คือ

ก. จะต้องเป็นผู้กระทำผิดที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 17 ปีบริบูรณ์ และต้องคำพิพากษาของศาลให้ลงโทษจำคุก แต่ศาลรอการกำหนดโทษ และศาลเห็นสมควรให้จำเลยทำงานบริการสังคมแทนการลงโทษจำคุก

ข. ต้องสอบถามความยินยอมจากผู้กระทำผิด

ในการใช้มาตรการทำงานบริการสังคมของประเทศอังกฤษนั้น ต้องเป็นคดีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกจำเลย และเป็นโทษจำคุกในคดีเล็กน้อยๆ (Minor Offences) ทั้งนี้ศาลจะสั่งให้คุมประพฤติจำเลยด้วยหรือไม่ก็ได้ ศาลจะนำวิธีการทำงานบริการสังคมแทนการลงโทษจำคุกมาใช้ได้โดยไม่ผูกติดกับเงื่อนไขการคุมความประพฤติ กล่าวคือ ศาลอาจจะสั่งให้ทำงานบริการสังคมได้เลย หรืออาจสั่งให้คุมประพฤติจำเลยโดยศาลจะกำหนดเงื่อนไขการลงโทษด้วยการทำงานบริการสังคมควบคู่ไปด้วย และให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขหนึ่ง ของการสั่งคุมความประพฤติก็ได้<sup>10</sup>

จากการศึกษาค้นคว้าในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำพิพากษาของศาลประเทศอังกฤษเกี่ยวกับการสั่งให้ทำงานบริการสังคม ดังนี้

ในคดี Jon Paul Collins, R v. (1997) EWCA Crim 3131 (2<sup>th</sup> December, 1997) คดีดังกล่าวจำเลยได้ให้การรับสารภาพในข้อหาลักทรัพย์ ศาลของประเทศอังกฤษได้ตัดสินให้จำเลยทำงานบริการสังคมแทนโทษจำคุก เป็นเวลา 200 ชั่วโมง<sup>11</sup>

<sup>10</sup> สิริกาญจน์ รัตนสุวรรณชาติ. เล่มเดิม. หน้า 72 - 73.

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

ในคดี Terry Mark Hammon, R v. (1997) EWCA Crim 3413 (19<sup>th</sup> December, 1997) คดีดังกล่าวจำเลยได้ให้การรับสารภาพในข้อหาทะเลาะวิวาท ศาลของประเทศอังกฤษได้ตัดสินให้จำเลยทำงานบริการสังคมเป็นเวลา 140 ชั่วโมง<sup>12</sup>

ตัวอย่างจากการบังคับโทษปรับของประเทศอังกฤษภายใต้กฎหมาย The Crime (Sentences) Act 1997 กรณีเป็นการลงโทษเมื่อผู้กระทำความผิด ผิดนัดไม่ชำระค่าปรับ โดยจะกำหนดจำนวนวันให้ผู้ต้องโทษปรับที่ผิดนัดทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์

มาตรการบริการสังคมเป็นมาตรการที่ให้อำนาจศาลในการจัดให้ผู้กระทำความผิดที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ซึ่งศาลมีคำสั่งให้คุมประพฤติ ให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แก่ชุมชนหรือสังคม โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 40 ชั่วโมงและไม่เกิน 240 ชั่วโมงและจะต้องทำงานให้เสร็จสิ้นภายใน 12 เดือน ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะต้องโทษตามคำพิพากษาให้จำคุกหรือไม่ก็ตาม<sup>13</sup> โดยที่ก่อนมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคม ศาลจะต้องอธิบายให้ผู้กระทำความผิดทราบถึงกรณีดังนี้ด้วย

- ก. อธิบายถึงวัตถุประสงค์และผลรวมทั้งเงื่อนไขของคำสั่งดังกล่าว
- ข. ผลที่เกิดขึ้นในภายหลังหากผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว
- ค. ศาลมีอำนาจทบทวนคำสั่งได้ตามคำขอของผู้กระทำความผิด หรือเจ้าหน้าที่คุมประพฤติ

อย่างไรก็ตาม ศาลจะไม่สามารถออกคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมโดยปราศจากความยินยอมจากผู้กระทำความผิด และจะต้องพิจารณารายงานของพนักงานคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์เกี่ยวกับผู้กระทำความผิด รวมทั้งพฤติการณ์อื่นๆ ของผู้กระทำความผิดประกอบด้วย และอาจขอข้อมูลเพิ่มเติมจากพนักงานคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์อีกจนกว่าจะเป็นที่พอใจว่าผู้กระทำความผิด เป็นบุคคลที่เหมาะสมที่จะทำงานตามคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลกำหนดคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมแก่ผู้กระทำความผิดสองรายขึ้นไป ศาลจะกำหนดชั่วโมงการทำงานของผู้กระทำความผิดทั้งหมดรวมกันในคำสั่งเลยก็ได้ แต่จะต้องไม่เกินอัตราสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีภายใต้เงื่อนไขว่าต้องได้รับความยินยอมจากจำเลยนั้น แต่เดิมจำเลยต้องให้ความยินยอมต่อการทำงานบริการสังคม ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาล แต่อย่างไรก็ดี กฎหมาย

<sup>12</sup> Terry Mark Hammon, R v. (1997) EWCA Crim 3413 (19<sup>th</sup> December, 1997). สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2553, จาก <http://www.bailii.org/>.

<sup>13</sup> The Power of Criminal Courts Act 1973, Section 14 (I).

The Crime (Sentences) Act 1997 มาตรา 38 (2) (b) ได้ยกเลิกหลักเรื่องความยินยอมดังกล่าว<sup>14</sup> ปัจจุบันเมื่อศาลทำคำสั่งให้จำเลยทำงานบริการสังคมแล้วจึงไม่ต้องรับความยินยอมจากจำเลยอีก และไม่ว่าศาลใดจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ทำงานบริการสังคม กระบวนการบังคับตามคำสั่งศาลจะดำเนินการโดยศาลแขวงที่จำเลยมีภูมิลำเนา และจำเลยก็มีหน้าที่ทำงานบริการสังคมที่เมืองที่ศาลแขวง จำเลยมีภูมิลำเนา ถ้าบุคคลได้รับคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมแล้ว ละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล เจ้าหน้าที่คุมประพฤติจะส่งข้อมูลของบุคคลดังกล่าว ไปยังศาลแขวงที่มีเขตอำนาจเหนือบุคคลนั้น เพื่อให้ศาลออกหมายเรียกผู้กระทำความผิดมาชี้แจงต่อศาล เมื่อผู้กระทำความผิดมาศาลจะถามว่าเขาจะทำตามหรือปฏิเสธไม่ทำตามคำสั่งศาล ถ้าผู้กระทำความผิดปฏิเสธข้อกล่าวหาศาลทำได้เพียงตัดสินว่า บุคคลนั้นละเมิดต่อศาล

สำหรับการกำหนดประเภทของงานที่ถือเป็นงานบริการสังคมนั้น ศาลจะกำหนดโดยคำนึงถึงสถานภาพ การทำงาน ความถนัด ประสบการณ์ คุณสมบัติ และความสนใจ ซึ่งมักจะเป็นการทำงานร่วมกันกับส่วนสังคมสงเคราะห์ และในคำสั่งให้ทำงานบริการสังคม ศาลมักจะกำหนดเขตพื้นที่ทำงานบริการสังคมในเขตที่อยู่อาศัยหรือคาดว่าจะอาศัย และส่งสำเนาคำสั่งศาลให้พนักงานคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบคำสั่งศาล ทั้งนี้ผู้กระทำความผิดมีหน้าที่รายงานการทำงานให้พนักงานคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบเกี่ยวกับระยะเวลาการทำงาน สถานที่ทำงาน การทำงาน และหากย้ายที่อยู่จะต้องแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบทันทีเช่นกัน เพื่อความสะดวกในการติดตามผลของการทำงานบริการสังคม อย่างไรก็ตาม หากสามารถแสดงให้เห็นและไว้วางใจได้ว่าสามารถทำงานได้ด้วยตนเอง ศาลก็อาจพิจารณาให้ทำงานตามความเหมาะสมได้

#### (2) กำหนดระยะเวลาทำงาน

สำหรับระยะเวลาในการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม จะต้องทำงานบริการให้แก่ชุมชนและสังคม โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ จะต้องไม่ต่ำกว่า 40 ชั่วโมง และไม่เกิน 240 ชั่วโมง ผู้กระทำความผิดที่อยู่ภายใต้คำสั่งให้ทำงานบริการสังคม จะต้องปฏิบัติตามบริการสังคมตามจำนวนชั่วโมง ภายใต้คำแนะนำของพนักงานคุมประพฤติ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องรายงานการทำงานและแจ้งการย้ายที่อยู่ให้ทราบด้วย อย่างไรก็ตาม คำสั่งของพนักงานคุมประพฤติ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเชื่อทางศาสนา โดยที่ระยะเวลาการปฏิบัติตามคำสั่ง 12 เดือน จะนับตั้งแต่วันที่เริ่มต้นได้รับคำสั่ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการยกเลิกคำสั่ง ซึ่งคำสั่งจะมีผลใช้บังคับไปจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนด ทั้งนี้ the Secretary of State สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทาง สำหรับปฏิบัติตามคำสั่ง

<sup>14</sup> กรกฎ ทองชะโชค. (2547). การใช้มาตรการอื่นก่อนการลงโทษกักขังแทนค่าปรับ. หน้า 39 - 40.

บริการสังคม เช่น การกำหนดชั่วโมงทำงานในแต่ละวัน การจ่ายค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายใต้คำสั่ง การจัดทำรายงานและบันทึกการทำงานของผู้กระทำความผิด

### 3) รูปแบบของงานบริการสังคม

งานบริการสังคมส่วนใหญ่จะเป็นประเภทงานที่กำลังต้องการคนทำและเป็นงานใช้แรงงาน ซึ่งประกอบไปด้วยงานต่างๆ เช่น การทำสวน การทำงานในครัว อาหารที่ปรุงเพื่อแจกจ่ายคนยากไร้ การจัดและตกแต่งสถานศึกษาทั้งหลาย การทำความสะอาด ขี่จักรยานและสภาพแวดล้อม กำแพงฝาผนัง การทำสินค้าเพื่อขายในร้านการกุศล ผู้กระทำความผิดส่วนหนึ่งนั้น ทำให้โทษของตนเสร็จสิ้นลงด้วยการทำงานและการทำงานฝีมือทางเครื่องไม้ การคิดคำนวณ และการเย็บปักถักร้อย การให้ผู้กระทำความผิด ซึ่งมีโทษปรับ และผัดผ่อนไม่ชำระค่าปรับ มาทำงานบริการสังคมหรือบริการสาธารณประโยชน์ เช่นเดียวกับการถูกลงโทษอย่างหนึ่ง ซึ่งคำพิพากษาลงโทษด้านชุมชนนั้นสามารถทำให้ผู้กระทำความผิดฝึกทักษะได้ ทำให้พัฒนาระเบียบวินัยส่วนตัวได้ และทำให้สร้างสิ่งชดเชยต่อชุมชนสำหรับเหตุร้ายที่ยังเกิดขึ้นแล้วนั้นได้ ผู้กระทำความผิดที่รับคำสั่งลงโทษด้านชุมชนจะต้องรักษาข้อกำหนดทั้งหมด ปฏิบัติตามคำแนะนำนั้น การไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ หมายถึงการกลับคืนสู่ศาลอีกครั้ง

### 4) การบริหารจัดการ

มาตรการนี้จะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานคุมประพฤติ (probation office) ซึ่งขึ้นอยู่กับ Home Office โดยมีเจ้าพนักงานคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งงานคุมประพฤติและบริการสังคม นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับงานบริการสาธารณะ ทำหน้าที่สอดส่องดูแลการทำงาน ของผู้ถูกคุมประพฤติภายใต้การควบคุมของ คณะกรรมการคุมประพฤติและบริการสังคม ส่วนท้องถิ่น และทำหน้าที่กำหนดขอบเขต ลักษณะงาน และวิธีการทำงาน รวมทั้งการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น

ในทางปฏิบัติ การบริหารโครงการบริการสังคมในประเทศอังกฤษ การบริหารงานจะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานคุมประพฤติ (probation Service) ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย เจ้าพนักงานคุมประพฤติ (Probation officer) จะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งงานคุมประพฤติและรับผิดชอบงานบริการสังคม และนอกจากนี้ยังมี “เจ้าหน้าที่งานบริการสาธารณะ” (Community Service Organizer) จะทำหน้าที่สอดส่องดูแล การทำงานของผู้ถูกคุมความประพฤติ ภายใต้การควบคุม ของคณะกรรมการคุมประพฤติ และสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดในท้องถิ่น (The Local Probation and After-Care Committee) จะมีหน้าที่กำหนดขอบเขต และวิธีการทำงานที่จะให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำ โดยจะร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่อาสาสมัครใน

ท้องถิ่น สำหรับองค์กรที่ผู้กระทำความผิดไปทำงานบริการสังคมนั้น มีหน้าที่กรอกเอกสารรับรองการทำงาน และส่งคืนให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้ควบคุมดูแลผลการทำงานบริการสังคม โดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะไม่ใช่พนักงานคุมประพฤติ ทุกสัปดาห์เอกสารดังกล่าว จะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการเข้าทำงาน จำนวนชั่วโมงที่ทำงาน และความเห็นที่มีต่อการทำงานของผู้กระทำความผิด จะมีการบันทึกไว้ในแฟ้มประวัติแยกตามรายบุคคล

นอกจากนี้ คณะกรรมการคุมประพฤติ (Probation committee) จะต้องทำความเข้าใจกับบุคคลที่ได้รับคำสั่งบริการสังคมเกี่ยวกับเขตพื้นที่ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้กระทำความผิดและทางการปฏิบัติของผู้กระทำความผิดเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยง โดยไม่มีเหตุผลจากการทำงานและหากผู้กระทำความผิดไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้ศาลมีอำนาจแก้ไขและยกเลิกคำสั่งได้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) เหตุผลที่ต้องการยกเลิกอันเนื่องมาจากความสะดวกสบายของเพื่อนบ้าน

(2) บุคคลที่อยู่ภายใต้คำสั่งบริการสังคมทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 60 ชั่วโมง และต้องเป็นการทำงานแบบกลุ่มมาแล้วไม่น้อยกว่า 21 ชั่วโมง เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะไม่เหมาะสมที่จะทำงานแบบกลุ่ม หรือจะเป็นการแตกแยก หรือพบว่า บุคคลดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาในการเดินทาง เพื่อไปทำงานตามคำสั่งบริการสังคมเกินกว่า 2 ชั่วโมง เป็นต้น

5) หลักประกันความปลอดภัย

ในประเทศอังกฤษ หรือกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น นิวซีแลนด์ ได้มีหลักประกันความปลอดภัยของผู้ทำงานบริการสังคม โดยจัดให้มีการประกันภัยกับบริษัทประกันภัย ในอันตรายหรือความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้นกับตัวผู้ถูกคุมความประพฤติ หรือบุคคลภายนอก

6) กรณีผิดเงื่อนไขหรือข้อกำหนด

ในกรณีที่ทำผิดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดของคำสั่งในการใช้มาตรการทำงานบริการสังคม โดยไม่ยอมทำงานบริการสังคม หรือทำไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดต่างๆ ที่ศาลกำหนดไว้ให้ทำงานบริการสังคม ซึ่งผู้กระทำความผิด อาจจะต้องถูกเรียกให้ไปยังศาล และศาลนั้นอาจมีการกำหนดโทษใหม่ให้แทนการให้ทำงานบริการสังคม แต่อย่างไรก็ดี การบังคับใช้มาตรการดังกล่าว ในทางปฏิบัติจะมีความยืดหยุ่น โดยกำหนดให้มีการออกหนังสือเตือน ไปยังจำเลยก่อนว่าการทำผิดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่ศาลกำหนดไว้ และอาจจะนำไปสู่ผลร้ายในทางกฎหมายต่อไป และยังมี การใช้วิธีการที่ไปเยี่ยมเยียนผู้ทำงานบริการสังคมนั้น โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบ จะไปพบจำเลยถึงที่บ้านพัก หรือที่อยู่อาศัย เพื่อถามไถ่ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการกดดันจำเลยไปในตัว ให้ต้องทำตามข้อกำหนด

### 3.3 สถานะทางกฎหมาย

สำหรับในเรื่องสถานะทางกฎหมายของมาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้น ได้มีการกำหนดแนวทางที่แตกต่างกันไป เช่น ในอังกฤษเดิม มาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นเพียงมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุก แต่ต่อมาพัฒนาเป็นโทษประเภทหนึ่งในตัวเอง กล่าวคือ เดิมตาม The Powers of the Criminal Courts Act 1973 ได้บัญญัติให้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้นจะนำมาใช้ได้ต่อเมื่อความผิดนั้น มีอัตราโทษจำคุก ทั้งนี้ได้มีความพยายามในทางปฏิบัติที่จะวางแนวทางภายใน อย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับการเทียบส่วน ระหว่างระยะเวลาของโทษจำคุกกับระยะเวลาที่ให้ทำงานบริการสังคม เพื่อศาลจะได้กำหนดระยะเวลา ที่ให้ทำงานบริการสังคมนั้นได้อย่างเหมาะสม ต่อมา The Criminal Justice Act 1991 ได้ทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่ามาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งในตัวเอง ในกลุ่มที่เรียกว่าการลงโทษอยู่ในชุมชน (Community sentence) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่าโทษประเภทนี้ มีที่มาเทียบเคียงได้กับโทษจำคุก ดังนั้น จึงใช้ได้ต่อเมื่อความผิดนั้นมีระดับความร้ายแรง พอที่จะใช้โทษประเภทนี้ และกฎหมายอังกฤษไม่ถือว่ามาตรการให้ทำงานบริการสังคม เป็นเพียงมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุกอีกต่อไป การที่ต่อมา The Criminal Justice and Court Services Act 2000, section 44 มีการเปลี่ยนชื่อเรียกของมาตรการให้ทำงานบริการสังคมจาก The Community Service Order เป็น The Community Punishment Order เป็นการยืนยัน โดยชัดเจนมากขึ้นว่าตามกฎหมายอังกฤษ ถือว่ามาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งและอาจใช้ผสมกับการลงโทษประเภทอื่นๆ บางประเภทได้ด้วย อย่างไรก็ดี ตาม The Crime (Sentences) Act 1997, section 35 กำหนดว่าศาลอาจจะกำหนดให้ทำงานบริการสังคมแทนในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับนั้นได้ ในฝรั่งเศส และเดนมาร์ก ได้มีการพัฒนามาตรการให้ทำงานบริการสังคม จนเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งเช่นกัน

ในเนเธอร์แลนด์ มาตรการให้ทำงานบริการสังคมไม่ได้เป็นโทษทางอาญาในตัวเอง แต่ใช้เป็นเงื่อนไขของการรอกการลงโทษจำคุกหรือการคุมประพฤติ และอาจนำไปใช้เป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนการบังคับโทษปรับหรือการกักขังแทนค่าปรับนั้นได้ นอกจากนี้ยังสามารถใช้เป็นส่วนประกอบของคำสั่งชะลอการฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง โดยมีเงื่อนไขได้ด้วย

ในฟินแลนด์ เดิมมาตรการให้ทำงานบริการสังคมจะนำมาใช้ได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่หากไม่ใช้มาตรการนี้แล้วจำเลยจะต้องถูกพิพากษาให้จำคุกมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 8 เดือน กำลังจะขยายเป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุกในกรณีความผิดที่ร้ายแรงด้วย

ในซาร์ฮออสเตรเลีย มาตรการให้ทำงานบริการสังคม เป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุกกับใช้เป็นมาตรการทางเลือกในกรณีผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับด้วย และกำลังจะ

พัฒนาให้เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งในตัวเอง ในบางประเทศ เช่น ลักเซมเบิร์ก และนอร์เวย์ มีการใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคม เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการพักการลงโทษจำคุก ในอิตาลี มาตรการให้ทำงานบริการสังคม ถูกใช้เพื่อแทนการลงโทษปรับ ตามเงื่อนไขและอัตราที่กฎหมายกำหนด และในบางประเทศ เช่น เยอรมนี และสวิสเซอร์แลนด์ มีการใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมแทนการกักขังกรณีผู้กระทำความผิด ไม่มีเงินพอที่จะชำระค่าปรับ

ในฮ่องกง ซึ่งมาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นเพียงมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุก มีหลักเกณฑ์ว่าอาชญากรรมที่ร้ายแรงมากประเภทฆ่าผู้อื่น ข่มขืนกระทำชำเรา วางเพลิง ทำร้ายร่างกายผู้อื่นถึงขั้นอันตรายสาหัส และความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดร้ายแรง จัดเป็นความผิดที่ไม่สมควรให้ใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคม ในซิมบับเว ซึ่งมาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นเพียงมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุกเช่นกัน ก็กำหนดว่ามาตรการให้ทำงานบริการสังคมไม่อาจใช้กับความผิดที่จะมีการลงโทษจำคุกมากกว่า 12 เดือน ดังนั้น ความผิดที่ร้ายแรงประเภทฆ่าผู้อื่น ข่มขืน กระทำชำเรา ปล้นทรัพย์โดยมีอาวุธปืน ลักขโมย เป็นต้น ล้วนแต่ไม่อาจใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมกับผู้กระทำความผิดประเภทนั้นได้

จากการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ของประเทศต่างๆ ดังกล่าว พบว่า มาตรการให้ทำงานบริการสังคมมีการใช้แนวทางต่างๆ จำแนกได้เป็น 3 แนวทาง<sup>15</sup> กล่าวคือ

แนวทางที่ 1 ได้จำกัดการใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมโดยใช้เป็นเพียงมาตรการทางเลือกแทนการลงโทษจำคุกหรือเป็นเงื่อนไขของการรอกการลงโทษจำคุก การคุมประพฤติ การชะลอการฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้อง

แนวทางที่ 2 มีการพัฒนามาเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งในตัวเอง โดยที่สามารถใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคม ผสมกับโทษทางอาญาประเภทอื่น หรือผสมกับการคุมประพฤติได้ด้วย

แนวทางที่ 3 ใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเช่น ใช้เป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษปรับหรือเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการพักการลงโทษจำคุก

อย่างไรก็ดี ในประเทศส่วนใหญ่ได้มีความพยายามที่จะขยายการใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคมให้มากขึ้น โดยเหตุผลที่เห็นว่าเป็นมาตรการที่มีประโยชน์อย่างหลากหลายและมีภาพลักษณ์ในเชิงบวก

<sup>15</sup> กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 27 - 30.

### 3.4 การทำงานบริการสังคมกับเรื่องสิทธิมนุษยชน

ตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ ได้มีประเด็นเกี่ยวข้องกับมาตรการให้ทำงานบริการสังคมอันควรนำมาพิจารณา<sup>16</sup> ดังนี้

1) ตามกติกาประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ 8 (3) (a) บัญญัติว่า “บุคคลใดจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับให้ใช้แรงงานมิได้” อย่างไรก็ตามในข้อ 8 (3) (b) บัญญัติว่า “บทบัญญัติในข้อ 8 (3) (a) ไม่ได้ห้ามการกำหนดให้ทำงานหนัก ตามคำพิพากษาของศาลที่มีอำนาจลงโทษ ในประเทศที่ถือว่าการจำคุกและการทำงานหนักเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง” และข้อ 8 (3) (c) บัญญัติว่า “โดยวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติดังกล่าว คำว่า บังคับให้ใช้แรงงาน ไม่รวมถึงงาน ซึ่งมีได้กล่าวถึงในข้อ 8 (3) (b) ซึ่งบุคคลผู้อยู่ภายใต้การคุมขัง ตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย หรือในระหว่างได้รับการปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขต้องทำงานนั้น” ซึ่งมาตรการให้ทำงานบริการสังคม ในนานาประเทศในปัจจุบันดังกล่าว มีทั้งกรณีที่อยู่ในข้อยกเว้นตามข้อ 8 (3) (b) และตามข้อ 8 (3) (c) ดังนั้นโดยหลักการแล้วจึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2) ตามอนุสัญญาของสภายุโรป เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ในข้อ 4 ก็มีหลักการในทำนองเดียวกัน กับตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง ละสิทธิทางการเมือง ข้อ 8 ดังกล่าว โดยในข้อ 4 (2) ของอนุสัญญาของสภายุโรปดังกล่าวบัญญัติว่า “ไม่มีผู้ใดจะอาจถูกบังคับให้ใช้แรงงาน” และในข้อ 4 (3) (a) ของอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้กำหนดว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ใช้กับ “งานใดๆ ที่กำหนดให้ทำตามปกติในระหว่างถูกคุมขังที่เป็นไปโดยชอบตามข้อ 5 ของอนุสัญญานี้หรือในระหว่างที่ได้รับการปล่อยตัวจากการคุมขังดังกล่าวโดยมีเงื่อนไข”

อย่างไรก็ดี ก็ได้มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป ในประเด็นว่า มาตรการให้ทำงานบริการสังคม จะขัดหรือแย้งกับหลักการตามอนุสัญญาดังกล่าวหรือไม่ ในคดี De Wilde, Ooms and Versyp v Belgium<sup>17</sup> ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้ตีความข้อยกเว้นดังกล่าวว่า หมายถึงงานซึ่งมุ่ง โดยตรงเพื่อการบำบัดฟื้นฟูนักโทษ และต่อมาในคดี Van der ussele Belgium<sup>18</sup> ศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป ได้ตีความในทางที่ยืดหยุ่นมากขึ้น ว่าความหมายของการบังคับใช้แรงงานนั้น น่าจะปรับเปลี่ยนได้ และควรตีความให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันในสังคมประชาธิปไตย โดยในทางปฏิบัติ หลักเกณฑ์เรื่องมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมิได้ขัดหรือแย้ง

<sup>16</sup> กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 22 - 24.

<sup>17</sup> (1971) 1 EHRR 373. (อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, 2552: 23).

<sup>18</sup> (1983) 6 EHRR 163. (อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์, 2552: 23).

กับหลักการตามอนุสัญญาดังกล่าว ว่าการให้ทำงานบริการสังคมนั้น เป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุก และเป็นที่ยอมรับกันได้ว่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ต่อมาการพัฒนาของการใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคม ได้รับการสนับสนุนโดยมติที่ 76 (10) ของคณะมนตรีแห่งสภายุโรปและในปี ค.ศ. 1986 สภายุโรปได้กล่าวถึงมาตรการให้ทำงานบริการสังคมว่าเป็นมาตรการทางเลือกที่สำคัญ ซึ่งกำหนดในกฎหมายอาญาของประเทศต่างๆ ในยุโรปในรอบสิบปีที่ผ่านมา และดูเหมือนมีพัฒนาการมากที่สุด ในบรรดามาตรการทางอาญาทั้งหลายอันเป็นการลดทอนความหวังมากที่สุด แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายด้วย

3) ตามกฎมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures: Tokyo Rules 1990) ในเนื้อหาของข้อที่ 8.2 ก็ได้สนับสนุนการนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมาใช้ โดยกำหนดว่า “หน่วยงานทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการทางอาญาพึงพิจารณานำเอามาตรการดังต่อไปนี้มาใช้ได้แก่ การให้ทำงานบริการสังคม เป็นต้น

4) ตามหลักการพื้นฐาน ของสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนิน โครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญา หรือที่เรียกว่า (Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmed in Criminal Matters 2002) ในข้อ 1.3 ได้มีกำหนดไว้ว่า “ผลในทางสมานฉันท์ หมายถึง ข้อตกลงที่บรรลุผล ของวิธีการเชิงสมานฉันท์ โดยผลในทางสมานฉันท์ จะรวมถึงการตอบสนอง และการปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ การฟื้นฟูเหยื่อ การแก้ไขซ่อมแซมความเสียหาย และการทำงานบริการสังคม ซึ่งมุ่งหมายให้บรรลุถึงความต้องการ และความรับผิดชอบของบุคคลและโดยรวมของคู่อริ และเพื่อให้ผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดได้กลับคืนมามีความสัมพันธ์ใหม่ที่ดีต่อกัน”

5) ตามกฎมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารกระบวนการยุติธรรมคดีของเยาวชน หรือกฎหมาย (The United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice: Beijing Rules 1985) ข้อ 18.1 ได้กำหนดว่า “พึงมีมาตรการที่หลากหลายให้มากที่สุด ให้กับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชน เพื่อเป็นทางเลือกที่ยืดหยุ่น อันเป็นการหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุกและการคุมขังในสถานที่คุมขัง มาตรการต่างๆ ที่กฎหมายควรเปิดช่องไว้ให้มีการนำมาใช้ได้นั้นอาจเป็นการใช้หลายวิธีควบคู่กันก็ได้ ซึ่งได้แก่ มาตรการดังต่อไปนี้...การให้ทำงานบริการสังคม...”

จากการศึกษามาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นการลงโทษอันมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ และนำไปใช้กับความผิดในคดีเล็กน้อยๆ อีกทั้งวิธีการลงโทษที่คำนึงถึงว่า เมื่อลงโทษผู้กระทำความผิดไปแล้วจะได้รับประโยชน์อะไรจากการลงโทษนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจากลักษณะและวิธีการในการลงโทษดังกล่าวนี้ มีความเหมาะสมใน

การบังคับใช้กับประเภทความคิดที่ไม่ร้ายแรงมากนัก และยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ได้เป็นการขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะได้มีการบังคับใช้ที่กล่าวมาข้างต้นกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่เป็นการลงโทษทางอาญา โดยการบังคับให้ใช้แรงงานหรืออาจจะเป็นงานใดๆ ที่กำหนดให้ทำในระหว่างถูกคุมขังที่เป็นไปโดยชอบ อันมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการบำบัด แก่ไข หรือฟื้นฟูผู้กระทำความผิดนั้น ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และจากการสนับสนุนจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวในหลายๆ ประเทศจึงได้นำมากำหนดไว้ในกฎหมายของตนเพื่อให้เป็นโทษทางอาญาอีกประเภทหนึ่ง

## บทที่ 4

### การนำมาใช้เป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญาในประเทศไทย

เมื่อศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษอาญา และการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งที่ศาลอาจนำมาใช้เป็นทางเลือก ในการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยในต่างประเทศนั้น ได้นำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างกว้างขวาง และเป็นอิสระโดยถือเป็นโทษทางเลือกอย่างหนึ่ง ที่ศาลสามารถเลือกใช้ให้เหมาะสมกับความผิดและตัวผู้กระทำความผิดได้ ดังนั้นในบทนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ ถึงการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม ในประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ รวมทั้งวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียของการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงความเหมาะสม ในการนำมาปรับใช้ กับกฎหมายของไทยอันนำไปสู่การพัฒนากฎหมายของประเทศไทยต่อไป

#### 4.1 แนวคิดการทำงานบริการสังคมในประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการเริ่มต้นใช้วิธีการที่ให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมประกอบใน มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน ด้วยวิธีการคุมประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 โดยอาศัยข้อเสนอแนะของพนักงานคุมประพฤติ ที่ทำความเข้าใจในรายงานสืบเสาะและ พินิจเสนอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่ง ให้จำเลยทำงานเพื่อสาธารณะหรือเพื่อชุมชน ต่อมาภายหลัง การกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม จึงเป็นที่รู้จักและยอมรับอย่างแพร่หลายจนกระทั่ง ได้มีกฎหมายรองรับ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 เพื่อให้ศาลสามารถ กำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติ ให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดบริการสังคม หรือ สาธารณประโยชน์ เป็นเงื่อนไขหนึ่งด้วย

การจัดให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำงานบริการสังคม จึงกลายเป็นภารกิจของพนักงาน คุมประพฤติ และกรมคุมประพฤติควบคู่กับงานคุมประพฤติเรื่อยมา และมีวิวัฒนาการมาตามลำดับ ในวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ในระบบงานคุมประพฤติ และได้พัฒนาตามสภาพ ปัญหาของสังคม เช่น มีการกำหนดให้ทำงานบริการสังคมตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ คดียาเสพติด พ.ศ. 2545 และการนำมาใช้เป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันอุบัติเหตุการจราจร โดย ศาลส่วนใหญ่ก็มีคำสั่งให้คุมความประพฤติจำเลยในคดีขับรถขณะเมาสุราและต้องทำงานบริการ สังคมควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้จากการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ก่อให้เกิดแนวทาง

ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ประกอบกับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ตามกรอบแนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 มาตรา 30/1 เรื่องการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ<sup>1</sup> เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกสำหรับผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ และในปัจจุบันได้มีการนำแนวคิดดังกล่าว มาปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 12

#### 4.2 วิเคราะห์การทำงานบริการสังคมในประเทศไทย

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการและแนวคิด เกี่ยวกับมาตรการให้ทำงานบริการสังคมที่ได้วิวัฒนาการมาจากทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา ที่มุ่งเน้นถึงการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ ซึ่งเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากลงโทษ ด้วยการให้ทำงานบริการสังคม อันเป็นแนวความคิดตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีได้มุ่งเน้นถึงเพียงการให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลร้ายจากการลงโทษเท่านั้นต้องพิจารณาถึงประโยชน์จากการลงโทษด้วย โดยที่การจะลงโทษด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะต้องพิจารณาถึงตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น ต้องพิจารณาถึงประเภทและลักษณะของความผิดตลอดจนพฤติการณ์อื่นๆ ประกอบด้วย

อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้มีการนำมาตราการที่ให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมมาใช้ในประมวลกฎหมายอาญา และในกฎหมายอื่นๆ ตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและปัญหาในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว ในประเทศไทยว่ามีแนวความคิดและหลักการอย่างไร รวมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการกำหนดและการบังคับใช้ และข้อดีข้อเสียเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาแนวทางในการพัฒนามาตรการดังกล่าว

##### 4.2.1 ภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56

การทำงานบริการสังคมนั้น อาจกล่าวได้ว่าเริ่มต้นมาจากมาตรา 56 ซึ่งมีแนวคิดและหลักเกณฑ์อยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญา และในการบังคับใช้ก็ได้พบปัญหาต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไป

<sup>1</sup> มาตรการลงโทษระดับกลาง: อีกทางเลือกของการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probaton/>.

### 1) แนวคิดการนำมาเป็นเงื่อนไขของการคุมประพฤติ

การทำงานบริการสังคมได้ถูกนำมาใช้กับผู้กระทำผิด ตั้งแต่เริ่มมีการนำวิธีการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่มาใช้ในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2522 แต่ยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2530 จึงได้กำหนดไว้ในโครงการส่งเสริมบทบาทและความร่วมมือของชุมชนในงานคุมประพฤติผู้ใหญ่ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2532 ได้มีแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ให้ศาลกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำผิด ทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่เจ้าพนักงาน และผู้กระทำผิดเห็นสมควรทำให้มีการสั่งให้ทำงานบริการสังคมเพิ่มขึ้น ต่อเนื่อง บุคคลที่ได้ถูกลงโทษโดยการให้ทำงานบริการสังคมส่วนใหญ่ จะเห็นประโยชน์จากการทำงาน โดยมีความรู้สึกภาคภูมิใจและเห็นคุณค่าตนเอง และบางคน แม้ว่าจะทำงานครบตามคำสั่งศาลแล้ว ก็ยังเสนอตัวช่วยทำงานบริการสังคมด้วยความสมัครใจต่อไปอีก และได้มีการพัฒนามาตลอด แต่ก็พบปัญหาในด้านต่างๆ แต่พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการนี้อาจก่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมาก เพราะการทำงานบริการสังคมภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤตินั้น ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทำให้เห็นการลงโทษที่เป็นรูปธรรม สามารถช่วยในเรื่องการลดคนเข้าคุก หลีกเลียงการลงโทษจำคุกระยะสั้น ทั้งยังทำให้ผู้กระทำความผิดได้ฝึกฝนไปในตัว<sup>2</sup>

การทำงานบริการสังคม หรือ การบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ (Community service) ในความรับผิดชอบของกรมคุมประพฤติ หมายถึง การที่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติกำหนดให้ผู้กระทำผิดในคดีอาญาต้องทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม หรือผู้เสียหาย โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนภายใต้ความยินยอม หรือคำร้องขอทำงานบริการสังคมของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ยังสามารถกำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นวิธีการหนึ่ง ในระหว่างการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

### 2) หลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้น เพื่อเป็นแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดนั้น เห็นได้จากการที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ให้ศาลเป็นผู้กำหนดให้เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการคุมความประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 และตามความเห็นของ พนักงานคุมประพฤติ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขผู้กระทำผิด

ตามมาตรา 56 เป็นบทบัญญัติที่ยอมรับเอาแนวคิดในการลงโทษที่มุ่งเน้นถึงการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยพิจารณาถึงลักษณะของตัวบุคคลและลักษณะของความร้ายแรงของการกระทำความผิดอย่างชัดเจน โดยเป็นการให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจในการกำหนด

<sup>2</sup> เสมอแจะ เสนเนียม. เล่มเดิม. หน้า 24-27.

มาตรการหรือเงื่อนไขในการคุ้มครองความประพฤติ เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟู โดยหลีกเลี่ยงโทษจำคุก ระยะสั้น สำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงแล้ว สามารถแยกอธิบายหลักการ<sup>3</sup> ได้ดังนี้

(1) โทษทางอาญาตามกฎหมายไทยนั้น มี 5 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับและริบทรัพย์สิน จำเลยต้องกระทำความผิดที่มีโทษจำคุก ถ้าเป็นความผิดที่มีแต่โทษปรับ ก็จะใช้การคุ้มครองประพฤติไม่ได้

(2) ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี กำหนดโทษจำคุกสามปีนั้นไม่ถือเกณฑ์ กำหนดในชั้นแรก ถือเอาเกณฑ์ในที่สุดถ้ามีการลดโทษก็คิดเมื่อลดแล้ว เพราะมาตรา 56 ระบุว่า “คดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี” โดยไม่คำนึงว่า โทษจำคุกนั้นกฎหมายกำหนดโทษชั้นสูงหรือชั้นต่ำไว้ก็มี ความสำคัญอยู่ที่ว่าเมื่อศาลจะลงโทษจำคุกจริงๆ ต้องไม่เกินสามปี

ความผิดหลายกระทง หากศาลพิพากษาลงโทษจำคุกแต่ละกระทงไม่เกินสามปี ศาลรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษได้

(3) จำเลยไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อนี้ก็เพราะเห็นว่าบุคคลที่ไม่มีจิตใจชั่วร้าย เมื่อมาทำความผิดครั้งแรก ก็ควรจะได้รับพิจารณา เป็นพิเศษถึงสาเหตุการกระทำความผิด และความรุนแรงของการกระทำว่า ควรจะได้รับพิจารณารอโทษหรือไม่ คนที่เคยต้องโทษจำคุกมาแล้ว ย่อมไม่ได้รับผลตามความประสงค์ของกฎหมาย ส่วนโทษที่กระทำโดยประมาทและลหุโทษ ไม่สอดคล้องความร้ายแรงแห่งนิสัยของผู้กระทำผิด

ตามมาตรา 56 บัญญัติว่า “ไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน” ซึ่งหมายความว่าผู้นั้นจะต้องได้รับโทษจำคุกจริง ถ้าเคยรับโทษจำคุก แต่ศาลให้รอการลงโทษไว้ก็ไม่ถือว่าเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน ถ้าเคยรับโทษจำคุกมาแล้วแม้จะล่วงเลยมาเป็นเวลานานก็ถือว่าเคยรับโทษจำคุกมาก่อน

(4) ศาลรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษ ตามที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นแล้วว่าการที่ศาลจะสั่งใช้มาตรการคุ้มครองประพฤตินั้น ศาลจะต้องพิพากษารอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษเสียก่อนตามมาตรา 56 ใช้คำว่า “ศาลเห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แล้วปล่อยตัวไป” แสดงให้เห็นว่าดุลพินิจของศาลในเรื่องนี้กว้างขวางมาก กฎหมายประสงค์จะให้ศาลใช้ความละเอียด และสุขุมในการที่จะไม่ลงโทษจำเลยในทันทีนั้น แต่มิได้หมายความว่า ผู้ที่ไม่เคยต้องโทษเลยก็อาจจะรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษเสมอไป

<sup>3</sup> กฤตศิลป์ กนกนาก. (2533, ธันวาคม). “การให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำงานบริการสังคม: นวัตกรรมของงานคุ้มครองประพฤตินั้น” บทบัญญัติ, เล่มที่ 46, ตอนที่ 4, หน้า 32 - 34.

(5) ข้อเท็จจริงที่ศาลจะนำมาประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับตัวจำเลย ได้แก่

- ก. ความจำเป็นในการเสริมสร้างจิตสำนึก ความรับผิดชอบ และวินัย
- ข. ความพร้อมด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา
- ค. สวัสดิภาพ และความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน
- ง. อายุของผู้กระทำผิดควรมีอายุตั้งแต่ 15 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี
- จ. ลักษณะงานจะต้องเกิดประโยชน์ต่อชุมชน สังคม มิใช่ต่อบุคคล หรือองค์กรที่แสวงหารายได้หรือผลเชิงพาณิชย์
- ฉ. ผู้กระทำผิดต้องยินยอม

(6) การกำหนดเงื่อนไข ศาลจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไข เพื่อควบคุมพฤติกรรมของจำเลยให้ประพฤติดีเป็นคนดี การจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไร ศาลจะพิจารณาถึงการกำหนดความผิดพฤติกรรมบุคคล และรายละเอียดเกี่ยวกับตัวจำเลยดังกล่าวข้างต้น มาประกอบด้วย ซึ่งหากศาลต้องการทราบข้อมูลของจำเลย เพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาพิพากษา วางโทษที่เหมาะสมแก่จำเลย ศาลก็จะมีคำสั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะและพินิจ แต่กฎหมายก็ไม่ได้บังคับให้ทำการสืบเสาะทุกคดี จึงเป็นดุลพินิจอิสระของศาล เมื่อได้รับคำสั่งจากศาลแล้ว พนักงานคุมประพฤติจะทำการสืบเสาะ และประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพกาย ภาวะแห่งจิต นิสัย การประกอบอาชีพและข้อมูลอื่นๆ เกี่ยวกับจำเลย โดยการสอบถามจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เมื่อศาลได้อ่านรายงานของพนักงานคุมประพฤติแล้ว และเห็นสมควรให้รอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ โดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อควบคุมความประพฤติจำเลยไว้ ขั้นตอนต่อไปพนักงานคุมประพฤติจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลช่วยเหลือจำเลยให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด อย่างไรก็ตามเงื่อนไขเพื่อควบคุมความประพฤติ ตามที่บัญญัติในมาตรา 56 ศาลอาจกำหนดข้อเดียวหรือหลายข้อก็ได้ ซึ่งแล้วแต่ดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาถึงลักษณะการทำความผิดของจำเลยเป็นรายๆ ไป

สำหรับการกำหนดประเภทและลักษณะการทำงานบริการสังคมที่เป็นเงื่อนไขการคุมประพฤติ จากการศึกษาพบว่าเงื่อนไขการคุมความประพฤติ และการทำงานบริการสังคม แทนค่าปรับ สามารถกำหนดได้ในลักษณะเดียวกัน

ภายหลังที่ศาลพิพากษาโดยการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษแล้วเมื่อศาลสั่งใช้มาตรการคุมประพฤติ พนักงานคุมประพฤตินี้หน้าที่สอดส่องควบคุม ผู้ถูกคุมประพฤติต่อไปหากฝ่าฝืนหรือผู้กระทำความผิด ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขศาลอาจตัดเตือนผู้กระทำความผิด หรือจะกำหนดการลงโทษที่ยังไม่ได้กำหนดหรือลงโทษ

อนึ่ง หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งหรือการขอไม่ทำงานบริการสังคม มีผลคือ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเพิกถอนเงื่อนไขการคุ้มครองประพฤติก และลงโทษจำคุกที่รอการลงโทษจำคุกไว้ หรือมีคำสั่งอื่น เช่น ให้นำตัวไปกักขังแทนค่าปรับ

(7) การกำหนดระยะเวลาทำงานบริการสังคม จากการศึกษาพบว่าการทำงานบริการสังคมเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูทัศนคติ และพฤติกรรม หรือ เพื่อเพิ่มทักษะภายใต้เงื่อนไขการคุ้มครองความประพฤติตามมาตรา 56 นั้น จะอยู่ระหว่าง 10-40 ชั่วโมง แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณา กำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานบริการสังคม ที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ ที่นำวิธีการทำงานบริการสังคมมาใช้ นั้น มีจุดเหมาะสมที่แตกต่างกัน เช่น ในประเทศอังกฤษและอเมริกา พบว่าการทำงานบริการสังคมที่ได้ผลอยู่ระหว่าง 50-200 ชั่วโมง หากน้อยกว่านี้เวลาจะไม่เพียงพอที่จะพัฒนาความรู้สึกรู้ผิดรู้ชอบของผู้กระทำความผิด และไม่คุ้มกับการลงทุนเตรียมการล่วงหน้า ถ้าทำงานเกินกว่า 200 ชั่วโมง กลับจะประสบความสำเร็จลดลง

อย่างไรก็ตามการกำหนดระยะเวลา การทำงานบริการสังคม ของผู้ถูกคุมความประพฤติในประเทศไทย ยังไม่สามารถกำหนดแน่นอนได้ว่า เท่าใดจึงจะเหมาะสม และเนื่องจากการทำงานบริการสังคมมีทั้งทำเป็นกลุ่ม และรายเฉพาะ เวลาที่เหมาะสมจึงกำหนดไว้ว่าอย่างน้อย ไม่ต่ำกว่า 6 ชั่วโมง และไม่เกิน 200 ชั่วโมง เพื่อให้สอดคล้องกับโอกาสและความสามารถในการจัดกิจกรรมบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ของสำนักงานคุมประพฤติแต่ละแห่ง ดังตัวอย่างคำพิพากษาของศาลฎีกา ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2426/2550 ความผิดเกี่ยวกับปลอมเอกสาร แจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความอันเป็นเท็จ ให้หรืออ้างเอกสารปลอม ซึ่งในส่วนของโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 3 ปี และคุมความประพฤติของจำเลยที่ 1 และที่ 2 ไว้ 2 ปี และให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติปีละ 3 ครั้ง ภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปี กับให้ จำเลยที่ 1 และที่ 2 กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ตามที่พนักงานคุมประพฤติและจำเลยเห็นสมควรมีกำหนด 30 ชั่วโมง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2643/2550 ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ในส่วนของโทษจำคุกของจำเลยให้รอการลงโทษไว้ 2 ปี และคุมความประพฤติจำเลยไว้ 1 ปี โดยกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติให้จำเลยไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติทุก 3 เดือนต่อครั้ง กับให้จำเลยกระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ตามที่พนักงานคุมประพฤติและจำเลยเห็นสมควรมีกำหนด 20 ชั่วโมง<sup>4</sup>

<sup>4</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา. (2550). เล่มที่ 6. หน้า 36 - 50.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2281/2551 บุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินซึ่งอยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ศาลสั่งคุ้มครองความประพฤติของจำเลยไว้มีกำหนด 2 ปี โดยกำหนดเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติให้จำเลยไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติปีละ 3 ครั้ง กับให้จำเลยละเว้นการประพฤติได้อันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดทำนองนี้อีก และให้จำเลยกระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและจำเลยเห็นสมควรเป็นเวลา 30 ชั่วโมง<sup>5</sup> จากสถิติรายงานสรุปผลการจัดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมที่กรมคุมประพฤติได้จัดทำ มีดังนี้

ตารางที่ 4.1 รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 (ต.ค. 50 - ก.ย. 51)<sup>6</sup>

การจัดให้ทำงานบริการสังคม	จำนวนครั้ง	ผู้เข้าร่วม/ราย	จำนวนชั่วโมง
1. การจัดให้ทำงานแบบรายบุคคล	1,119	72,750	395,549
2. การจัดให้ทำงานในหน่วยงานภาคี	5,492	41,060	399,196
รวมทั้งสิ้น	6,610	113,810	749,745
ประเมินมูลค่าจากการทำงาน รวมทั้งสิ้น 16,093,586.25 บาท คำนวณจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อ้างอิงจากประกาศคณะกรรมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มิถุนายน 2551 โดยเฉลี่ยวันละ 161.96 บาท หากทำงานวันละ 8 ชั่วโมง คิดเป็นค่าตอบแทนชั่วโมงละ 20.25 บาท			

พิจารณาจากสถิติดังกล่าว เห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่จะจัดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมแบบกลุ่มมากกว่าแบบรายบุคคล แต่อัตราระยะเวลาการงานนั้น การจัดให้ทำงานแบบรายบุคคลจะได้จำนวนชั่วโมงการทำงานบริการสังคมที่สูงกว่า

#### 4.2.2 การทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1

การให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับนั้น ถือเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการแทนโทษปรับ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยมีแนวคิดและหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

##### 1) แนวคิดการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ

<sup>5</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา. (2551). เล่มที่ 6. หน้า 52 - 55.

<sup>6</sup> รายงานสรุปผลการจัดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553, จาก <http://www.probation.go.th/>.

การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมตามมาตรา 30/1 นั้น สืบเนื่องมาจากการลงโทษปรับทางอาญา ซึ่งเป็นโทษที่กำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางทรัพย์สินและเมื่อผู้ต้องโทษชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่ศาลกำหนดแล้ว ก็ถือว่าผู้ต้องโทษได้รับโทษเสร็จสิ้นแล้ว แต่ในกรณีผู้ต้องโทษไม่สามารถชำระค่าปรับ และเพื่อให้เกิดสภาพบังคับในการลงโทษตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา จึงต้องมีการนำมาตรการอื่นมาใช้บังคับ และส่วนมากแล้วศาลมักใช้วิธีการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งมาตรการนี้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่นเดียวกับโทษจำคุก ถือเป็นกักขังในระบอบสัน ซึ่งไม่ได้ส่งผลดีต่อตัวผู้กระทำความผิดและครอบครัว ต่อผู้เสียหาย หรือชุมชนและสังคม เกิดปัญหาความแออัดสถานที่คุมขัง และส่งผลในการบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รัฐต้องเสียบประมาณดูแลบุคคลเหล่านี้ และด้วยการจำคุกในระยะเวลาอันสั้น ไม่ได้ส่งผลดีต่อการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำความผิดเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ก็มีเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมอยู่ตลอดเวลา

สืบเนื่องจากปัญหาวิธีการบังคับค่าปรับที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 ยังไม่เป็นมาตรการที่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์การกำหนดโทษปรับได้ เพราะการยึดทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับนั้น แม้จะเป็นมาตรการที่ตรงกับเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับ ที่เป็นการลงโทษทรัพย์สินก็ตาม แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติ มักจะนำมาใช้บังคับกับเฉพาะผู้ต้องโทษปรับ ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยไม่ค่อยได้นำมาใช้กับผู้ต้องโทษปรับที่เป็นบุคคลธรรมดา จึงทำให้มาตรการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับนี้ไม่มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ สำหรับการกักขังแทนค่าปรับนั้น เดิมที่กำหนดให้มีมาตรการนี้ก็เพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ต้องโทษนำค่าปรับมาชำระเท่านั้น แต่ปัจจุบันกลายเป็นว่าผู้ต้องโทษปรับยอมถูกกักขังแทนที่การนำค่าปรับไปชำระ ซึ่งเป็นการไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการกำหนดวิธีการบังคับค่าปรับ ประกอบกับการนำผู้ต้องโทษปรับไปกักขัง ได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในแง่ของตัวผู้ต้องโทษปรับเองที่ต้องตกอยู่สภาวะแวดล้อม ที่ไม่ดีหรือต่อครอบครัวของผู้ต้องโทษที่ขาดผู้ดูแล หรือในแง่ของรัฐที่ต้องรับภาระในการดูแลผู้ถูกกักขังมากขึ้น เมื่อประมวลสภาพปัญหาต่างๆ เหล่านี้แล้ว จึงมีแนวความคิดที่กำหนดมาตรการให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ สามารถที่จะร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ แทนที่จะนำไปกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2546 ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการให้ผู้ต้องโทษปรับร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์<sup>7</sup> โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ตามกฎหมาย

<sup>7</sup> เศรษฐภัทร พรหมชนะ. เล่มเดิม. หน้า 83.

## 2) หลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมาย

พิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายอาญาในเนื้อหาของมาตรา 30/1 แล้ว วัตถุประสงค์ของการให้ผู้ต้องโทษปรับร้องขอทำงานบริการสังคมนั้น ถือเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลทั่วไป มิใช่นิติบุคคล บริษัท ห้างร้าน ซึ่งถูกศาลพิพากษาลงโทษปรับไม่เกิน 80,000 บาท แต่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ สามารถยื่นคำร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับต่อศาลได้ โดยไม่ต้องถูกนำตัวไปกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งการกักขัง 1 วัน เทียบกับค่าปรับในอัตราวันละ 200 บาท และสามารถแยกอธิบายหลักการได้ดังนี้

(1) ขั้นตอนการยื่นคำร้อง ผู้ที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องได้ต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามวรรคแรก คือ เป็นบุคคลทั่วไปมิใช่นิติบุคคล บริษัท ห้างร้าน ซึ่งถูกศาลพิพากษาลงโทษปรับไม่เกิน 80,000 บาท แต่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ จึงสามารถยื่นคำร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับต่อศาลได้ ผู้ต้องโทษปรับต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดีเพื่อขอทำงานบริการสังคม โดยเจ้าหน้าที่ศาลจะให้กรอกคำร้องขอทำงานบริการสังคมเพื่อยื่นต่อศาล

(2) หลักการพิจารณาของศาลพิจารณาจาก ฐานะการเงิน รายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินต่างๆ ประวัติและสภาพความผิด ความรุนแรงของการ กระทำความผิด เจตนา ตลอดจนความเสียหายที่เกิดขึ้น (ความผิดที่ไม่อนุญาต เช่น ล้อโกงประชาชน ค้ายาเสพติด การฟอกเงิน ฯลฯ) ประวัติส่วนตัว เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ ครอบครัว นิสัย สุขภาพ สภาพแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ หากเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับก็ได้ ซึ่งในกรณีที่มีคำสั่งอนุญาต ศาลจะกำหนดลักษณะหรือประเภทของงาน ผู้ดูแลการทำงาน วันเริ่มทำงาน ระยะเวลาทำงานและจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันในคำสั่งด้วย โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของพนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ การบริการสังคม การกุศลสาธารณะ หรือสาธารณประโยชน์ที่ยินยอมรับดูแลก็ได้ และในกรณีที่ศาลไม่ได้กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานติดต่อกันไป การทำงานบริการสังคมต้องอยู่ภายในกำหนดระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันเริ่มทำงานตามที่ศาลกำหนด

(3) ผู้ดูแลให้ผู้ต้องโทษปรับ ทำงานบริการสังคม ศาลจะมีคำสั่งแจ้งให้สำนักงานคุมประพฤติ เป็นผู้ดูแลการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ซึ่งพนักงานคุมประพฤติสามารถจัดให้ทำงานและดูแลเอง หรือส่งต่อไปทำงานบริการสังคมยังหน่วยงานภาคี เช่น วัด โรงเรียนก็ได้ นอกจากนี้ศาลสามารถมีคำสั่งแจ้งให้หน่วยงาน องค์กรอื่นๆ เป็นผู้ดูแลได้ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน องค์กรส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสังคม หรือการกุศล

เมื่อพนักงานคุมประพฤติ หรือหน่วยงานที่ยินยอมรับดูแลการทำงานบริการสังคมของผู้ต้องโทษปรับ เมื่อพนักงานคุมประพฤติได้รับคำสั่งศาลแล้วจะต้องดำเนินการทำความเข้าใจ

เข้าใจกับผู้ต้องโทษปรับเกี่ยวกับข้อกำหนดของศาล และจัดทำกำหนดการนัดการทำงานบริการสังคม เพื่อให้ผู้ต้องโทษปรับได้ทราบว่าต้องทำงานเมื่อใด พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานรองรับที่จะส่งผู้ต้องโทษปรับ ไปทำงานบริการสังคมด้วย ซึ่งในการทำงานบริการสังคมของผู้ต้องโทษปรับนี้หน่วยงานรองรับ จะต้องให้ผู้ต้องโทษปรับลงเวลาทำงาน และลงลายมือชื่อไว้ทุกครั้ง และในการทำงานจะมีผู้ดูแลด้วย โดยผู้ดูแลอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรองรับ หรืออาสาสมัครคุมประพฤติก็ได้ และเมื่อผู้ต้องโทษปรับทำงานครบถ้วน ตามจำนวนชั่วโมงที่กำหนดแล้วหน่วยงานรองรับ จะส่งเอกสารรายงานผลให้แก่พนักงานคุมประพฤติ หรือหน่วยงานที่ยินยอมรับดูแล เพื่อนำไปรายงานให้ศาลทราบต่อไป

ถ้าภายหลังปรากฏว่าผู้ต้องโทษปรับมีเงินพอชำระค่าปรับ ผู้ต้องโทษปรับสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอยุติการทำงานได้ ซึ่งศาลจะหักจำนวนวัน ที่ได้ทำงานมาแล้วออกจากจำนวนเงินค่าปรับ<sup>8</sup>

ถ้าหากภายหลังมีการผิดเงื่อนไข คือ ไม่ทำงานบริการสังคมตามที่ศาลกำหนด คือ ถ้าผู้ต้องโทษปรับที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับแล้ว ไม่ยอมทำงาน ศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งอนุญาต และหากไม่ชำระค่าปรับก็ต้องถูกนำตัวกลับไปกักขังแทนค่าปรับ

(4) การกำหนดระยะเวลาทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ สำหรับแนวปฏิบัติในการมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือคำสั่งให้ทำงานสาธารณประโยชน์นั้น ให้ยึดถือตามระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมง ที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันและแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ และเปลี่ยนสถานที่กักขัง พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2546 เป็นต้นไป โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องจำนวนชั่วโมงที่ถือว่าเป็นการทำงานหนึ่งวันไว้ดังนี้<sup>8</sup>

ก. การทำงานช่วยเหลือดูแลอำนวยความสะดวก หรือให้ความบันเทิงแก่คนพิการ คนชรา เด็กกำพร้าหรือผู้ป่วยในสถานสงเคราะห์หรือสถานพยาบาล งานวิชาการหรืองานบริการด้านการศึกษา เช่น การสอนหนังสือ การค้นคว้าวิจัย หรือการแปลเอกสาร เป็นต้น จำนวน 2 ชั่วโมง เป็นการทำงานหนึ่งวัน

<sup>8</sup> ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและการเปลี่ยนสถานที่กักขัง พ.ศ. 2546 ข้อ 3, ข้อ 7, ข้อ 8, ข้อ 11.

ข. การทำงานวิชาชีพ งานช่างฝีมือ หรืองานที่จะต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ เช่น งานช่างฝีมือเครื่องยนต์ ก่อสร้าง คอมพิวเตอร์ หรือวิชาชีพอย่างอื่น เป็นต้น จำนวน 3 ชั่วโมง เป็นการทำงานหนึ่งวัน

ค. การทำงานบริการสังคม หรือบำเพ็ญสาธารณประโยชน์อื่นที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ หรืองานอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ เช่นงานทำความสะอาด หรือพัฒนาสถานที่ สาธารณะ งานปลูกป่า หรือดูแลสวนป่า หรือสวนสาธารณะ งานจราจร เป็นต้น จำนวน 4 ชั่วโมง เป็นการทำงานหนึ่งวัน

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานให้ลดน้อยลงได้ ทั้งนี้ระยะเวลาการทำงานของผู้ต้องโทษปรับในแต่ละวันไม่ควรกำหนดให้เกินวันละ 6 ชั่วโมง การกำหนดระยะเวลา สถานที่ และประเภทของการทำงานบริการสังคมหรือทำงาน สาธารณประโยชน์ ศาลควรพิจารณาด้วยว่าการทำงานนั้น ต้องไม่ก่อความเสียหายแก่สังคมหรือ บุคคลอื่น และต้องไม่ก่อให้เกิดภาระเกินสมควรแก่ผู้ต้องโทษปรับ ทั้งนี้ให้พิจารณาจากวิถีชีวิต การ ดำรงชีพ การศึกษาเล่าเรียน ความรับผิดชอบต่อครอบครัว ระยะทางและความสะดวกในการ เดินทางไปทำงาน ความเป็นผู้ป่วยเจ็บหรือเป็น โรคติดต่ออย่างร้ายแรง การติดยาเสพติดหรือสุรา เรื้อรัง ประวัติในการกระทำความผิดทางเพศ พฤติกรรมในทางก้าวร้าวรุนแรงปัญหาทางอารมณ์ หรือความบกพร่องทางจิตของผู้ต้องโทษปรับด้วย

นอกจากนี้ เมื่อศาลได้สั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมหรือทำงาน สาธารณประโยชน์ ศาลอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องโทษปรับปฏิบัติ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิ ให้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีกก็ได้ เช่น การให้เข้าร่วม โครงการฝึกอบรมทางศีลธรรมหรือฝึกวินัย หรือโครงการอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร การให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติดังกล่าว นำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันอีก หรือการห้ามเสพสิ่งเสพติดทุกชนิด เป็นต้น

#### 4.3 วิเคราะห์ปัญหาการทำงานบริการสังคมในประเทศไทย

การทำงานบริการสังคมในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นมาจากการนำมาเป็นเงื่อนไขหนึ่ง ของการคุมความประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 และได้รับการพัฒนาเรื่อยมา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และได้มีการนำมาเป็นแนวคิดใน การกำหนดให้เป็นมาตรการแทนโทษปรับในเวลาต่อมา ด้วยจุดประสงค์เพื่อเป็นการชดใช้และ เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและสังคม ทั้งยังเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดไปในตัว แต่อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้วการใช้วิธีการให้จำเลยทำงานบริการสังคมดังกล่าว ในประเทศไทย อาจยังไม่เป็นกิจจะลักษณะ และยังไม่เต็มรูปแบบที่จะใช้อย่าง โทษทางอาญาเหมือนในต่างประเทศ

อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานชัดเจนในกฎหมายไทย เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับจำนวนชั่วโมงที่จะให้จำเลยทำงานบริการสังคม และหลักเกณฑ์ประกอบอื่นๆ ซึ่งวิเคราะห์ได้ดังนี้

1) ปัญหาในกรณีที่น่ามาใช้เป็น “มาตรการแทนโทษจำคุกระยะสั้น” อันเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการคุมความประพฤติ โดยต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตรา 56 จากการศึกษาพบว่า มาตรการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประโยชน์และประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สามารถช่วยลดจำนวนคนเข้าคุก เพราะเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยไม่มีการควบคุมตัว และทำให้ผู้กระทำความผิดได้ฝึกฝนทักษะในตัวเอง แต่การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ โดยทั่วไปต้องเป็นการส่งประกอบการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ซึ่งก็ต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 56 กล่าวคือ ต้องเป็นโทษจำคุกไม่เกินสามปี และไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยต้องโทษจำคุกมาก่อนแต่ต้องเป็นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ โดยศาลจะส่งคุมความประพฤติด้วยก็ได้ เท่านั้น ซึ่งไม่อาจนำมาใช้ในลักษณะของโทษได้ ในขณะที่นานาประเทศต่างก็พัฒนาไปสู่การแยกมาตรการทำงานบริการสังคมออกเป็นกฎหมายเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง เช่น ในประเทศอังกฤษถือว่ามาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งและอาจใช้ผสมกับการลงโทษประเภทอื่นๆ บางประเภทได้ ในประเทศฝรั่งเศส จะใช้ควบคู่กับการรอการลงโทษ แต่ต่างจากการคุมประพฤติคือไม่มีเงื่อนไขอื่นๆ ให้ต้องปฏิบัติ และเนื่องด้วยการผูกติดไว้ให้เป็นเงื่อนไขการคุมประพฤติ ทำให้การทำงานบริการสังคมกลายเป็นภารกิจรองของสำนักงานคุมประพฤติ เมื่อเปรียบเทียบกับงานสืบเสาะสอดส่องซึ่งเป็น ภารกิจหลัก เมื่อประสบปัญหาการขาดอัตรากำลัง และคดีความล้นมือทำให้งานบริการสังคมไม่ได้รับการสนใจปรับปรุงแก้ไขเท่าที่ควร

2) ปัญหาในกรณีที่น่ามาใช้เป็น “มาตรการการแทนการลงโทษปรับ” ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงอัตราผู้ต้องโทษปรับ ที่ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ เข้ามาสู่เรือนจำ แต่อย่างไรก็ดี การใช้มาตรการนี้แต่เพียงมาตรการเดียว อาจมิใช่การดำเนินการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ ที่จะเป็นการยับยั้งหรือข่มขู่ให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว ที่จะไม่กระทำความผิดอีกในภายหน้า เพราะจะเป็นลักษณะเดียวกับโทษปรับ ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อชำระค่าปรับแล้ว ก็ถือว่าโทษเป็นอันเสร็จสิ้นไป แต่ในกรณีไม่มีเงินชำระค่าปรับ และเพื่อให้เกิดสภาพบังคับในการลงโทษ จึงมีการนำมาตรการอื่นมาใช้ เช่น ศาลอาจจะสั่งกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งเป็นโทษที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลเช่นเดียวกับโทษจำคุก จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ ที่มุ่งจะลงโทษแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด

เมื่อพิจารณาถึงโทษปรับแล้วควิวินิจฉัยจะเป็นธรรมเพราะกระทำความผิดอย่างเดียวกันก็ต้องถูกลงโทษปรับในจำนวนเท่ากัน แต่ผลร้ายจากการลงโทษจะกระทบมากกว่าสำหรับผู้มีฐานะยากจนซึ่งก็อาจจะกลายเป็นโทษที่รุนแรงได้ เมื่อได้ศึกษาถึงหลักการและเหตุผลในการนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมาใช้นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่ผู้ต้องโทษปรับ

เพื่อให้เข้ามาจับตาทช่วยเหลือสร้างคุณประโยชน์แก่สังคม แต่ก็เช่นเดียวกับการใช้ภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติ เพราะศาล ไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคม ในลักษณะของโทษได้ในกรณีที่กระทำความผิดอย่างเดียวกัน ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขฐานะทางการเงิน ชั้นทางสังคมของผู้กระทำความผิด โดยต้องได้รับความยินยอมและสมัครใจจากผู้กระทำความผิดก่อน โดยการยื่นคำร้องขอทำงานบริการสังคมต่อศาลชั้นต้น ซึ่งกลายเป็นว่าผู้ต้องโทษปรับส่วนใหญ่ที่มีฐานะยากจนยอมถูกกักขังแทนค่าปรับ หรือร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ แทนการนำเงินไปชำระค่าปรับ ซึ่งไม่ตรงตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของการกำหนดวิธีการบังคับค่าปรับ และอาจไม่มีความรู้สึกเกรงกลัวต่อโทษที่ได้รับแทนการเสียค่าปรับ ในขณะเดียวกัน ผู้กระทำความผิดที่มีเงินชำระค่าปรับ เมื่อชำระค่าปรับแล้วโทษก็เป็นอันเสร็จสิ้นไป โดยที่มาตรการดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับคนกลุ่มหลังนี้ได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

3) ปัญหาความขัดแย้งทางด้านแนวความคิด อุปสรรคและปัญหาในการใช้มาตรการดังกล่าว ยังพบว่ามีบุคคลในสังคมอีกจำนวนไม่น้อย ที่ไม่ยอมรับแนวคิดในการให้โอกาสผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมแทนการลงโทษจำคุก ทั้งนี้เพราะยังมีความเชื่อและทัศนคติในการลงโทษผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีเพื่อแก้แค้นตอบแทน เพราะยังมีความโกรธแค้นและต้องการให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยชีวิตหรือทรัพย์สิน จึงจะเป็นการสาสมกับความผิด และยังมีบุคคลบางส่วนยังคงมีความเชื่อตามแนวคิดที่ตัดผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมตามหลักการลงโทษเพื่อป้องกันเพื่อไม่ให้คนสังคมรู้สึกปลอดภัย โดยไม่ยอมรับในการที่จะให้ผู้กระทำความผิดมาใช้ชีวิตร่วมในสังคม โดยมีได้คำหนึ่งว่าเป็นผู้กระทำความผิดในคดีที่มีอัตราโทษเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

4) ปัญหาในการกำหนดระยะเวลาทำงานบริการสังคม เนื่องจากปัญหาการกำหนดระยะเวลาให้ทำงานบริการสังคม ยังไม่สามารถหาจุดที่เหมาะสมได้ว่ากำหนดระยะเวลาเท่าใดจึงจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้ แต่ทั้งนี้ ในการที่จะนำการทำงานบริการสังคมมาใช้เป็น วิธีการชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่อหรือชุมชน จะต้องบริหารจัดการรูปแบบการทำงานบริการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำประชาชาติว่าด้วยมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดนอกเรือนจำ (UN Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures) (The Tokyo Rules) หรืออย่างน้อยควรมีการกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานให้สูงเพียงพอ จะชดเชยความเสียหายหรือเหมาะสมกับความผิด คือระหว่าง 40-240 ชั่วโมง ภายในระยะเวลา 12 เดือน<sup>9</sup>

<sup>9</sup> จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. การทำงานบริการสังคม: วิธีการเชิงสมานฉันท์ที่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักนำมาใช้. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probation.go.th/>.

แต่สำหรับประเทศไทยพบว่าจำนวนชั่วโมงการทำงานบริการสังคมที่เหมาะสม เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูทัศนคติและพฤติกรรม หรือ เพื่อเพิ่มทักษะจะอยู่ระหว่าง 10-40 ชั่วโมง<sup>10</sup> และจากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างขึ้นมา นั้น จะเห็นได้ว่าศาลจะสั่งคุมประพฤติ และให้ทำงานบริการสังคมในระยะเวลาที่ไม่สูงจาก 30 ชั่วโมง

ถ้าเป็นกรณีการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ จำนวนชั่วโมงขึ้นอยู่กับจำนวนเงินค่าปรับ และลักษณะงานที่จัดให้ทำ ทั้งนี้ได้กำหนดไว้ในระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมฯ พ.ศ. 2546 ข้อ 3 โดยกำหนดว่าการทำงานประเภทใดเป็นจำนวนกี่ชั่วโมงจึงจะถือเป็นหนึ่งวัน แต่ก็เป็นคนละเรื่องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรณีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคม นั้นจะกำหนดจำนวนชั่วโมงขั้นสูงสุดได้กี่ชั่วโมงและขั้นต่ำสุดได้กี่ชั่วโมง และโดยทั่วไปความผิดประเภทใดควรให้ทำงานบริการสังคม ในจำนวนชั่วโมงเท่าใด ซึ่งประเด็นเหล่านี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกฎหมายไทย

จึงมีข้อน่าคิดว่าการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ให้ทำงาน ภายในระยะเวลา 10-40 ชั่วโมง หรือขึ้นอยู่กับจำนวนเงินค่าปรับนั้น มีความเหมาะสมอันจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและเป็นการชดใช้ความเสียหายให้แก่ชุมชน ด้วยวิธีการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ เห็นตัวอย่างได้จากกรณีของอาจารย์สถาบันนี้คำที่ตีทำร้ายร่างกายภรรยาจนเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย ศาลสั่งให้ทำงานบริการสังคม โดยการให้สอนหนังสือให้แก่ผู้ต้องโทษในเรือนจำ เป็นเวลา 40 ชั่วโมง<sup>11</sup> ปรากฏว่าสังคมโดยเฉพาะกลุ่มสตรีมีปฏิกิริยาในทางเห็นแย้งเป็นจำนวนมาก อาจจะเป็นเพราะกำหนดระยะเวลาให้ทำงานนั้นต่ำเกินไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถ้าหากศาลสั่งเป็นให้ทำงานบริการสังคม 400 ชั่วโมง ปฏิกิริยาจากสังคมในด้านความเห็นแย้งอาจจะลดน้อยลง

5) ปัญหาในทางปฏิบัติ ในกรณีที่น่ามาใช้โดยผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขคุมประพฤติ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือ ศาลนิยมสั่งให้ทำงานบริการสังคมเป็นจำนวนมาก แต่ระยะเวลาในการทำงานจำนวนชั่วโมงไม่สูงนัก พิจารณาได้จากสถิติของกรมคุมประพฤติในปีงบประมาณ 2551 เปรียบเทียบจำนวนผู้เข้าร่วมกับอัตราชั่วโมง ดังนี้

การจัดให้ทำงานบริการสังคมแบบรายบุคคล จำนวน 72,750 ราย คิดเป็นจำนวน ชั่วโมง 395,549 ชั่วโมง

<sup>10</sup> กลุ่มงานบริการสังคม กองกิจการชุมชนและบริการสังคม กรมคุมประพฤติ. การทำงานบริการสังคม สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probation.go.th/>.

<sup>11</sup> รายงานการสัมมนาทางวิชาการ. (2551, 24 เมษายน). การพัฒนาโทษในประมวลกฎหมายอาญา ไทย. หน้า 23. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.moj.go.th/>.

การจัดให้ทำงานบริการสังคมในหน่วยงานภาคี (แบบรายบุคคล) จำนวน 41,060 ราย คิดเป็นจำนวนชั่วโมง 399,196 ชั่วโมง

จากสถิติดังกล่าวนี้ เปรียบเทียบแล้วเห็นได้ว่าศาลจะสั่งให้ทำงานแบบกลุ่มมากกว่าให้ทำงานเป็นแบบเฉพาะราย ดังนั้นจึงส่งผลให้จำนวนชั่วโมงในการทำงานแบบกลุ่มนั้นมีระยะเวลาต่างจากการให้ทำงานแบบเฉพาะราย ที่มีจำนวนชั่วโมงทำงานที่สูงกว่า และอาจด้วยเหตุที่ว่าปริมาณคดีที่ให้ทำงานบริการสังคมจำนวนมาก เจ้าหน้าที่จึงใช้วิธีการทำงานบริการสังคมแบบกลุ่มแทน จึงทำให้มีปริมาณของผู้เข้าร่วมกิจกรรมบริการสังคมจำนวนมาก ซึ่งอาจจะส่งผลดีในด้านการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานคุมประพฤติ และด้วยการจัดให้ทำงานแบบกลุ่มจะผลดีในด้านการทำงานได้แล้วเสร็จได้ในจำนวนมากๆ ในคราวเดียวกัน และถือว่าเป็นการทำงานที่เสร็จและครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ศาลได้กำหนดเท่านั้น แต่ก็มีปัญหาตามมาหลายประการ เช่น สำนักงานคุมประพฤติบางแห่ง มักเกิดปัญหาในด้านการขาดแคลนอุปกรณ์การทำงานบริการสังคม และเรื่องอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากจำนวนผู้เข้าร่วมมีมากกว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลจึงทำให้การควบคุมดูแลการทำงานไม่ทั่วถึง และการกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานให้เหมาะสมนั้นเป็นไปได้ยาก รวมทั้งเกิดปัญหาคนล้นงาน

สำหรับในเรื่องอัตราค่าจ้าง ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการดำเนินงานมีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเริ่มต้นสืบเสาะและพินิจ ทำรายงานเสนอศาล ปฐมนิเทศและทำความเข้าใจกับผู้ถูกคุมความประพฤติ ซึ่งแจ้งวัตถุประสงค์ของการทำงานบริการสังคม อธิบายลักษณะงาน ตอบข้อซักถามของผู้ถูกคุมความประพฤติและประชาชน ติดตามประเมินผลและรายงานให้ศาลทราบถึงผลการดำเนินงาน และปัจจุบันยังรับหน้าที่การคุมประพฤติผู้ต้องโทษจำคุกที่ได้รับการพักโทษโดยปล่อยตัวก่อนกำหนดตามหมายศาล เหล่านี้เป็นภาระหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติทั้งสิ้น โดยไม่ได้มีการจัดองค์กรอื่นรองรับและสนับสนุนในด้านการใช้มาตรการดังกล่าวอย่างชัดเจน ด้วยปริมาณงานที่มีมากเช่นนี้ อาจจะส่งผลให้ประสิทธิภาพของงานที่ออกมานั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ในส่วนของบทบาทการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครคุมประพฤติ และเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ในการดำเนินงานเกี่ยวกับงานบริการสังคมนั้น ยังมีบทบาทหรือการเข้ามามีส่วนร่วมไม่มากนัก อาจเป็นเพราะการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและกำหนดกรอบภารกิจยังไม่ชัดเจนหรือไม่เหมาะสมกับศักยภาพของบุคคล

ในด้านการติดตามและประเมินผล ปรากฏว่าในทางปฏิบัตินี้มีสำนักงานบางแห่งที่ไม่ได้ส่งรายงานผลการปฏิบัติงานให้กรมคุมประพฤติ ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนกลางทราบเพื่อจะได้ทราบผลสำเร็จหรือความล้มเหลว รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน สาเหตุหนึ่งอาจจะมาจากด้วยภารกิจหลักที่เป็นการคอยสอดส่องดูแล และสืบเสาะพินิจผู้ถูกคุมความประพฤติ

เป็นหลัก และมีภารกิจเกี่ยวกับการคอยควบคุมดูแลการทำงานบริการสังคมรวมทั้งงานด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นปริมาณงานที่มากกว่าอัตรากำลัง

#### 4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดในต่างประเทศกับประเทศไทย

การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมในต่างประเทศและประเทศไทยต่างมีแนวคิดมาจากการไม่เห็นถึงประโยชน์ของการลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะการจำคุกระยะสั้น และต่างหาทางเลือกอื่นแทนวิธีการจองจำ (Alternative to imprisonment) โดยนำมามาตรการไม่ควบคุมตัวมาปฏิบัติแทน (Non-Custodial Treatment) ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดทำประโยชน์ต่อสังคมด้วยการทำงานบริการสังคม ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการใช้มาตรการทำงานบริการสังคมประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษกับประเทศไทยดังนี้

##### 1) หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทำงานบริการสังคม แต่ละประเทศต่างก็มีกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Code penal) ค.ศ. 1993 มาตรา 131-3 (4) ในส่วนของเรื่องโทษ และจะเห็นได้ชัดเจนในการกำหนดให้เป็นโทษในลำดับขั้นของโทษสำหรับความผิดมหัศจรรย์โทษ และได้มีการพัฒนามาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง

ในประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการให้ทำงานบริการสังคม อยู่ 2 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจศาลอาญา (The Power of Criminal Court Act 1973) เป็นกฎหมายหลัก และมีพระราชบัญญัติการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม (Criminal Justice Act 1972, section 15-19) เป็นกฎหมายที่วางแนวปฏิบัติสำหรับศาลและสำนักงาน Home-office โดยที่ประเทศอังกฤษมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง จนจัดเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนการบังคับโทษปรับในบางกรณี หรือในประเทศนิวซีแลนด์จะมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อการทำงานบริการสังคม โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติบริการสังคม (The Community Service Orders Act 1979)

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น ในเรื่องของอายุของผู้กระทำความผิด ระยะเวลาในการทำงานบริการสังคม ส่วนประเภทของโทษที่จะนำมาใช้กับเงื่อนไขการบริการสังคมของแต่ละประเทศนั้นก็แตกต่างกัน บางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากจะนำมาใช้แทนการลงโทษจำคุกในระยะสั้นแล้ว ยังสามารถนำมาใช้กับโทษปรับได้ด้วย ยังผลทำให้ประเภทคดีที่มีโทษปรับเพียงเล็กน้อย เช่น คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือคดีเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรลดน้อยลงไปได้บ้าง

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะนำมาใช้กับคดีอาญาที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ การกระทำความผิดในคดีเล็กน้อย ที่มีการทำซ้ำแล้วซ้ำอีก หรือความผิดปานกลางความผิดเกี่ยวกับการจราจรหรือการคมนาคม โดยจะมีผู้พิพากษาบังคับโทษเป็นผู้ร้องขอให้ศาลเปลี่ยนโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน เป็นมาตรการทำงานบริการสังคม และในประเทศอังกฤษ คดีที่ศาลจะมีคำสั่งให้จำเลยทำงานบริการสังคมได้นั้น คือ คดีที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยในคดีความผิดเพียงเล็กน้อย เช่นกัน ทั้งนี้ศาลจะสั่งให้คุมประพฤติจำเลยด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลจะนำวิธีการทำงานบริการสังคม ทดแทนการลงโทษจำคุกโดยไม่ผูกติดกับการคุมประพฤติ ศาลอาจจะใช้เป็นมาตรการเดี่ยวเลยก็ได้

สำหรับประเทศไทยกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์กำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการทำงานบริการสังคม ก็คือ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการคุมประพฤติ ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้มาตรการบริการสังคมขึ้นมาโดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานคุมประพฤดียังคงใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 ซึ่งเงื่อนไขที่จะกำหนดให้ทำงานบริการสังคมได้นั้น ศาลต้องกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี ส่วนคดีที่มีโทษอย่างอื่น เช่น กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน พิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 ไม่เปิดช่องให้ศาลสั่งให้รอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษได้

การที่กฎหมายผูกโยงมาตรการทำงานบริการสังคมไว้เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการคุมประพฤตินับว่าเป็นลักษณะเฉพาะ ที่มีความแตกต่างจากนานาประเทศ ที่ต่างก็พัฒนาไปสู่การแยกมาตรการทำงานบริการสังคมออกเป็นกฎหมายเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง เช่น อังกฤษจะใช้ “หน่วยงานบริการสังคม” ซึ่งแยกต่างหากจาก “หน่วยงานคุมประพฤติ” โดยยังสังกัดอยู่ในกลุ่มงานสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเช่นเดียวกัน และมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด โดยรับคดีจากการที่ศาลมีคำสั่งโดยตรงไปยังหน่วยงานบริการสังคมทางหนึ่ง และรับคดีที่พนักงานคุมประพฤติเสนอต่อศาลและศาลสั่งให้ทำงานบริการสังคม ซึ่งสำนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ติดต่อประสานงานมาให้ดำเนินการต่ออีกทางหนึ่ง หน่วยงานเฉพาะดังกล่าวจึงสามารถพัฒนากระบวนการงานให้มีความหลากหลายเพื่อรองรับการบริการได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

ส่วนกรณีการนำมาใช้แทนการกักขังแทนโทษปรับ นั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 30/1 ซึ่งวางหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ได้ โดยศาลจะคำนึงถึงฐานะทางการเงินของผู้ต้องโทษปรับเป็นสำคัญ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการทำงานบริการสังคมมาพัฒนาให้เป็นมาตรการเสริมและแทนการปรับด้วย แต่ก็ยังใช้การ

บังคับกับเนื้อตัวร่างกาย โดยการกักขังไว้ตามกำหนดระยะเวลา ในกรณีที่มิใช่ชำระค่าปรับเป็นหลัก อยู่ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษแม้ว่าศาลจะสามารถลงโทษปรับได้กับการกระทำความผิดทุกประเภท ยกเว้นความผิดฐานฆ่า หรือความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ลงโทษเป็นอย่างอื่น แต่โดยที่ในการบังคับโทษปรับทางอาญาของประเทศอังกฤษ ศาลจะคำนึงถึงความสามารถในการชำระค่าปรับเป็นสำคัญ ดังนั้น หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่อาจบังคับค่าปรับได้ ศาลจะพิจารณาถึงพฤติการณ์ประกอบการพิจารณาความผิด รวมทั้งประวัติของผู้กระทำความผิด เพื่อพิจารณาว่าสมควรจะลงโทษจำคุกตามที่กำหนดโทษไว้หรือไม่ ซึ่งหากเห็นว่าสมควรบรรเทาโทษให้ก็อาจหลีกเลี่ยงโดยการใช้มาตรการลงโทษทางสังคม (Community penalties) โดยให้ทำงานบริการสาธารณะแทน

## 2) สถานะทางกฎหมาย

ในประเทศอังกฤษ เดิมมาตรการให้ทำงานบริการสังคม เป็นเพียงมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนโทษจำคุก แต่ต่อมาพัฒนาเป็นโทษประเภทหนึ่งในตัวเอง ต่อมา The Criminal Justice Act 1991 ได้ทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่ามาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งในตัวเอง ในกลุ่มที่เรียกว่าการลงโทษในชุมชน (Community sentence) ซึ่งจะใช้ได้ต่อเมื่อความผิดนั้นมีระดับความร้ายแรงพอที่จะใช้โทษประเภทนี้ และจากการที่ได้เปลี่ยนชื่อเรียกจาก The Community Service Order เป็น The Community Punishment Order เป็นการยืนยัน โดยชัดเจนมากขึ้นว่าตามกฎหมายอังกฤษ ถือว่ามาตรการให้ทำงานบริการสังคมเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งและอาจใช้ผสมกับการลงโทษประเภทอื่นๆ บางประเภทได้ด้วย และศาลอาจกำหนดให้ทำงานบริการสังคมแทนในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับนั้นได้

ในประเทศฝรั่งเศส เดนมาร์ก ได้มีการพัฒนามาตรการให้ทำงานบริการสังคมจนเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งเช่นกัน

สำหรับประเทศไทย มาตรการให้ทำงานบริการสังคมไม่ได้นำมาใช้ในลักษณะที่เป็นโทษทางอาญาในตัวเอง จะนำมาใช้ในกรณีที่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 56 แล้วศาลจะพิจารณาให้รอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษ โดยสั่งคุมประพฤติและกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติ อันเป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น และนำไปใช้เป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนการบังคับโทษปรับหรือการกักขังแทนค่าปรับ ตามมาตรา 30/1 เช่นกัน

## 3) รูปแบบของมาตรการทำงานบริการสังคม

ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การให้ทำงานบริการสังคมของประเทศนั้น แต่ละประเทศจะมีกรนำมาใช้ที่แตกต่างกัน เช่น อาจะสั่งให้ทำงานบริการสังคมเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขอื่นๆ ประกอบด้วยก็ได้ ในประเทศอังกฤษ ได้มีการนำมาใช้ในลักษณะโทษเพียงอย่างเดียว

และศาลอาจจะกำหนดเงื่อนไขบริการสังคมพร้อมกับเงื่อนไขอื่นๆ ด้วยก็ได้ เช่น คำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย (Compensation) คำสั่งให้ทำงานชดใช้ความผิด (restitution) หรือคำสั่งห้ามมิให้ขับรถ (disqualification from driving) และนอกจากจะเป็นมาตรการทางเลือกแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้นแล้ว ยังเป็นวิธีการหนึ่งที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดแทนวิธีการอันมีอาจจะนำมาบังคับใช้ เช่น กรณีที่ผู้ถูกคุมความประพฤติฝ่าฝืนข้อกำหนดในคำสั่งคุมความประพฤติ ศาลอาจจะกำหนดเงื่อนไขให้ทำงานบริการสังคมแทนที่จะกำหนดเงื่อนไขเป็นอย่างอื่น

ประเทศฝรั่งเศส การทำงานบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นการลงโทษแทนการลงโทษหนัก ดังนั้นประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสจะห้ามการลงโทษการทำงานบริการสังคมพร้อมกับโทษจำคุก และยังห้ามการลงโทษการทำงานบริการสังคมพร้อมกับการลงโทษอื่นๆ ในคราวเดียวกันอีก คือ โทษห้ามหรือจำกัดสิทธิของผู้กระทำความผิด โทษปรับ และโทษปรับรายวัน การสั่งให้ทำงานบริการสังคมนั้น ถือเป็นคำพิพากษาหลัก เช่น ต้องทำงาน 200 ชั่วโมงให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ถ้าไม่ปฏิบัติให้ครบถ้วนก็ต้องถูกดำเนินคดีต่อไป และในกรณีเปลี่ยนคำพิพากษาลงโทษจำคุกที่ต่ำกว่า 6 เดือน เป็นการรอกการลงโทษและให้ทำงานบริการสังคม เป็นการใช้ควบคู่กับการรอกการลงโทษ แต่ต่างจากการคุมความประพฤติ คือ ไม่มีเงื่อนไขอื่นๆ ที่ต้องปฏิบัติ

สำหรับประเทศไทย นำมาใช้โดยผูกติดกับเงื่อนไขการคุมประพฤติ ตัวอย่างเช่น ศาลพิพากษาให้รอกการลงโทษจำเลย 1 ปี โดยให้คุมประพฤติ ตามมาตรา 56(1) และให้จำเลยไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติทุก 2 เดือนต่อครั้ง ภายในกำหนดระยะเวลาการลงโทษ โดยให้ทำงานบริการสังคม 50 ชั่วโมง ศาลจะมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมเพียงอย่างเดียว หรือกรณีที่ศาลสั่งทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ โดยไม่ได้มีการสั่งให้ปฏิบัติพร้อมกับเงื่อนไขอื่นๆ หรือพร้อมกับการลงโทษประเภทอื่นแต่อย่างใด

#### 4) การพิจารณาเพื่อคัดเลือกตัวบุคคล

การพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลของประเทศฝรั่งเศสนั้น ในทางปฏิบัติจะมีผู้ทำหน้าที่บังคับโทษ ซึ่งผู้พิพากษาบังคับโทษจะเป็นผู้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ต้องโทษเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการปรับเปลี่ยนโทษ หากพิจารณาแล้วสมควรจะได้รับการเปลี่ยนโทษผู้พิพากษาบังคับโทษจะเป็นผู้ร้องขอให้ศาลเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นมาตรการบริการสังคม หรือให้รอกการลงโทษพร้อมกับการใช้มาตรการบริการสังคม สำหรับในการควบคุมให้ผู้ต้องโทษปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของการใช้มาตรการบริการสังคมนั้น จะมีผู้พิพากษาบังคับโทษและหน่วยงานคุมประพฤติ เป็นผู้ดูแลควบคุม

ในประเทศอังกฤษ ผู้กระทำความผิดจะต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกจากเจ้าพนักงานคุมประพฤติ โดยพนักงานคุมประพฤติต้องทำรายงานการสืบเสาะเพื่อทำรายงานเสนอแนะ (Recommendation) ต่อศาล ในการคัดเลือกผู้ถูกคุมความประพฤติจะมีการจัดแบ่งคุณลักษณะของผู้กระทำความผิดว่า เป็นผู้ที่ไม่เหมาะสมทำงานบริการสังคม และ เป็นผู้ที่เหมาะสมทำงานบริการสังคม การพิจารณาต้องพิจารณาทั้งความสามารถและความเหมาะสมเป็นรายกรณีๆ ไป และในกรณีของผู้ที่ติดยาเสพติดหรือเป็นโรคสุราเรื้อรัง หรือผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน บุคคลเหล่านี้สามารถถูกคัดเลือกให้ทำงานบริการสังคมได้

ส่วนการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าร่วม โครงการให้ผู้ถูกคุมความประพฤติของประเทศไทยนั้นมีหลักเกณฑ์คล้ายๆ กับนานาประเทศ คือพนักงานคุมประพฤติจะเป็นผู้เสนอรายงานการสืบเสาะทางสังคมแก่ศาลเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจเลือกใช้ให้เหมาะสม แต่ยังมีผู้กระทำความผิดบางประเภทที่ยังถูกจำกัดมิให้ทำงานบริการสังคม เช่น เป็นโรคติดต่อ หรือบกพร่องทางจิต

ผู้ที่ถูกจำกัดมิให้ทำงานเหล่านี้ก็จะมีหลักเกณฑ์คล้ายๆ กับต่างประเทศ เพราะเกรงว่าบุคคลเหล่านี้จะทำอันตรายต่อสังคม และสังคมยังไม่มั่นใจว่าจะปลอดภัย และอาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน จึงควรให้บุคคลเหล่านี้ได้รับการบำบัดรักษาในสถานที่ และตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด จะเหมาะสมมากกว่า จะให้มาทำงานบริการสังคม สำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนนั้น ได้มีการกำหนดให้ใช้มาตรการดังกล่าวเช่นกัน แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว เห็นว่าเด็กและเยาวชนควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมโดยการฝึกอบรมเพื่อปรับเปลี่ยนนิสัยจะเหมาะสมมากกว่า

การคัดเลือกหน่วยงานและองค์กรที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด ต่างมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน โดยพิจารณาจากหน่วยงานหรือองค์กรที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองใดเป็นหลัก

ส่วนประเภทของงานบริการสังคม กฎหมายคงเปิดกว้างให้อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าพนักงานคุมประพฤติ ที่จะต้องศึกษาเลือกงานบริการสังคมให้เหมาะสมกับผู้ถูกคุมความประพฤติแต่ละราย ในการคัดเลือกหน่วยงาน และกำหนดประเภทงาน นั้นมีหลักเกณฑ์คล้ายกัน ทั้งนี้พนักงานคุมประพฤติจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจคัดเลือกหน่วยงานและประเภทงานให้เหมาะสมเป็นรายๆ ไป

5) การกำหนดระยะเวลาทำงานบริการสังคม จากประสบการณ์ของหลายประเทศที่นำวิธีการดังกล่าวมาใช้มีจุดที่เหมาะสมที่แตกต่างกัน จากการเปรียบเทียบในการกำหนดจำนวนชั่วโมงของการทำงานของแต่ละประเทศ<sup>12</sup> เป็นดังนี้

<sup>12</sup> The Community Punishment Order. สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.Penalreform.org/>.

ตารางที่ 4.2 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดจำนวนชั่วโมงให้ทำงานบริการสังคม

ประเทศ	จำนวนชั่วโมง	
	ต่ำสุด	สูงสุด
ฝรั่งเศส	40	240
อังกฤษและเวลส์	40	240
สกอตแลนด์	40	240
เดนมาร์ก	40	240
สวีเดน	40	240
สหรัฐอเมริกา	70	500
เนเธอร์แลนด์	-	240
รัฐเซาธ์ออสเตรเลีย	-	500
แอฟริกา	50	-

ทั้งนี้จากการเปรียบเทียบพบว่ากฎหมายจะกำหนดเพียงระยะเวลาขั้นสูงและขั้นต่ำเอาไว้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติคงปล่อยให้คลอบคลุมของศาล และพนักงานคุมประพฤติตามความเหมาะสมเป็นรายคดี

สำหรับการกำหนดระยะเวลาการทำงานบริการสังคมของกฎหมายไทยนั้น จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 มิได้กำหนดระยะเวลาการทำงานขั้นสูงหรือขั้นต่ำเอาไว้ เพียงแต่มีการกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติไว้ใน ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและการเปลี่ยนสถานที่กักขัง พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันเท่านั้น คงเปิดกว้างให้เป็นดุลยพินิจของพนักงานคุมประพฤติและศาล ซึ่งจากการศึกษาเอกสารของกรมคุมประพฤตินั้นพบว่า ระยะเวลาการทำงานบริการสังคมที่เหมาะสมควรเป็น 10-40 ชั่วโมง

ในระยะเวลาห้าปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2543-2547 ศาลมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมเฉลี่ยปีละ 70,370.2 คดี หากจัดให้ทำงานเฉลี่ยคดีละ 10 ชั่วโมง ตามวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูซึ่งจำนวนชั่วโมงอยู่ระหว่าง 10-40 ชั่วโมง กรมคุมประพฤติต้องควบคุมการทำงานให้เป็นไปตาม

เดือนไขเฉลี่ยปีละ 703,702 ชั่วโมง หากเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษที่ต้องควบคุมการทำงานให้ เป็นไปตามเดือนไขเฉลี่ยปีละประมาณ 8,000,000 ชั่วโมง ซึ่งสูงกว่าประเทศไทยถึง 11.3 เท่า<sup>13</sup>

#### 6) การกำหนดเดือนไข

การกำหนดเดือนไขให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมนั้น กฎหมายในหลายประเทศ กำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการกำหนดเดือนไข เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะมีการแต่งตั้งผู้ พิพากษาบังคับโทษในการพิจารณาถึงความเหมาะสม เป็นผู้กำหนดวิธีการและระยะเวลาในการใช้ บังคับมาตรการบริการสังคม และในประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกัน ศาลจะเป็นผู้กำหนดให้จำเลย ทำงานบริการสังคมใกล้ที่พักอาศัย หรือใกล้ภูมิลำเนาของจำเลย โดยก่อนที่ศาลจะใช้คำสั่งดังกล่าว ต้องมีการพิจารณารายงานสืบเสาะเกี่ยวกับตัวจำเลยประกอบการลงโทษด้วย

ส่วนการกำหนดเดือนไขของประเทศไทย ก็กำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจโดย พิจารณาประกอบกับรายงานการสืบเสาะและพินิจของพนักงานคุมประพฤติ และพบว่าส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายของประเทศใด การกำหนดเดือนไขให้ทำงานบริการสังคมจะต้องผ่าน กระบวนการทางศาล เพื่อให้ศาลใช้ดุลยพินิจถ่วงถองให้รอบคอบจนกว่าจะแน่ใจว่าผู้กระทำ ความผิดจะไม่ไปทำอันตรายหรือก่อความเดือดร้อนต่อสังคม สำหรับการคัดเลือกหรือจัดวางบุคคล ให้เหมาะสมกับการทำงานนั้นให้อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งเสมือนหนึ่งเป็น การแบ่งอำนาจให้ฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของศาล

#### 7) หลักประกันความปลอดภัย

หลักประกันความปลอดภัยในกรณีที่ถูกคุมความประพฤติทำความเสียหายแก่ บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น อันเนื่องมาจากการทำงานบริการสังคม ในประเทศฝรั่งเศสรัฐ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นอันเกิดจากกรณีที่ผู้ทำงานบริการ สังคมปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อรัฐดำเนินการจ่ายค่าเสียหายแล้ว สามารถสวมสิทธิในฐานะเรียกร้อง ความเสียหายมาไล่เบี้ยกับผู้ทำงานบริการสังคมได้

ในประเทศอังกฤษ ได้มีหลักประกันความปลอดภัย โดยจัดให้มีการประกันภัยกับ บริษัทประกันภัยในภัยอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับตัวผู้ถูกคุมความประพฤติหรือ บุคคลภายนอก

สำหรับประเทศไทย ไม่พบว่ามีหลักประกันความปลอดภัยให้กับผู้ทำงานบริการ สังคมและความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลภายนอก

<sup>13</sup> สมมติ เอี่ยมอนุพงษ์. แนวทางการพัฒนางานบริการสังคม. สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2552, จาก

### 8) การทำผิดเงื่อนไข

ในการทำผิดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดของมาตรการให้ทำงานบริการสังคมนั้น ในประเทศฝรั่งเศส ถ้าผู้ต้องโทษไม่ทำงานบริการสังคมให้ครบถ้วนตามที่กำหนด จะมีผลให้ถูกดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับว่าพนักงานอัยการจะดำเนินคดีหรือไม่ เพราะถือเป็นความผิดใหม่จากการกระทำผิดข้อกำหนดดังกล่าว

ในประเทศอังกฤษ ถ้าจำเลยไม่ทำงานบริการสังคมหรือไม่ครบถ้วนตามที่ศาลกำหนดอาจจะถูกเรียกให้ไปยังศาลซึ่งศาลอาจกำหนดโทษใหม่ให้แทน แต่อย่างไรก็ดี การบังคับในทางปฏิบัติจะมีการยืดหยุ่น โดยกำหนดให้มีการออกหนังสือเตือนไปยังจำเลยก่อนว่าการทำผิดข้อกำหนดจะนำไปสู่ผลร้ายในทางกฎหมายต่อไป และยังมีการใช้วิธีการเยี่ยมเยียน โดยเจ้าหน้าที่จะไปพบจำเลยถึงที่บ้านพักเพื่อถามไถ่ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือหรือแก้ไขซึ่งถือเป็นการกดดันจำเลยไปในตัวให้ต้องทำตามข้อกำหนด

สำหรับประเทศไทย การฝ่าฝืนคำสั่งหรือการขอไม่ทำงานบริการสังคมนั้น ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจ เพิกถอนเงื่อนไขการคุมความประพฤติและลงโทษจำคุก ที่รอการลงโทษจำคุกไว้ หรือมีคำสั่งอื่น เช่น ให้นำตัวไปกักขังแทนค่าปรับ

### 9) การบังคับใช้

สำหรับการบริหารจัดการมาตรการให้ทำงานบริการสังคมในนานาประเทศที่ประสบความสำเร็จ จะต้องอาศัยความร่วมมือและการสนับสนุนขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งการมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็นอย่างมาก

ในประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรที่มีความเกี่ยวข้อง คือบุคลากรของศาล หรือ “ผู้พิพากษาบังคับโทษ” และจะมีองค์กรที่ให้ความสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาบังคับโทษ และมีแนวคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวในระดับจังหวัดทุกจังหวัด และจะมี “หน่วยงานบริการสังคม” ของศาลคอยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับผู้พิพากษาเพื่อให้ความรู้แก่ผู้ต้องโทษให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเป็นหน่วยงานที่จะคัดเลือกสถานที่ที่ผู้ต้องโทษจะเข้าไปปฏิบัติงาน และมี “สมาคมอาสาสมัคร” ถือเป็นองค์กรเอกชนที่เข้ามามีส่วนช่วยให้การแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องโทษเพื่อให้กลับเข้าสู่สังคม

ในประเทศอังกฤษ จะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานคุมประพฤติ (probation Service) เจ้าพนักงานคุมประพฤติ (Probation officer) จะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งงานคุมประพฤติและงานบริการสังคม นอกจากนี้ยังมี “เจ้าหน้าที่งานบริการสาธารณะ” (Community Service Organizer) จะทำหน้าที่สอดส่องดูแลการทำงานของผู้ถูกคุมความประพฤติภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการคุมประพฤติและสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดในท้องถิ่น (The Local Probation and After-Care

Committee) สำหรับองค์กรที่ผู้กระทำความผิดไปทำงานบริการสังคมนั้นมีหน้าที่กรอกเอกสารรับรองการทำงานและส่งคืนให้เจ้าหน้าที่ ทุกสัปดาห์เอกสารดังกล่าวจะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการเข้าทำงาน จำนวนชั่วโมงที่ทำงาน และความเห็นที่มีต่อการทำงานของผู้กระทำความผิด

สำหรับประเทศไทยศาลจะมีคำสั่งแจ้งให้สำนักงานคุมประพฤติ เป็นผู้ดูแลทั้งการทำงานบริการสังคมภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติ และการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ซึ่งพนักงานคุมประพฤติ สามารถจัดให้ทำงานและดูแลเอง หรือส่งต่อไปทำงานบริการสังคมยังหน่วยงานภาคี เช่น วัด โรงเรียนก็ได้ นอกจากนี้ศาลสามารถมีคำสั่งแจ้งให้หน่วยงาน องค์กรอื่นๆ เป็นผู้ดูแลได้ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน องค์กรส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสังคม หรือ การกุศล แต่ในทางปฏิบัติพบว่าสำนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ดูแลควบคุมการทำงานบริการสังคม เป็นหลักเพียงหน่วยงานเดียว การมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่นๆ หรือประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง กล่าวคือยังไม่มีการพัฒนาอาสาสมัครคุมประพฤติ และเครือข่ายชุมชน ซึ่งปัจจุบันกรมคุมประพฤติมีอยู่ทั่วประเทศให้สามารถจัดการ หรือคอยดูแลการทำงานบริการสังคมในพื้นที่ได้

ข้อมูลในปี 2547 กรมคุมประพฤติของไทยมีสัดส่วนระหว่างอัตรากำลังต่อปริมาณงานเท่ากับ 305,390 : 3,704 หรือ 1 : 82 แต่สัดส่วนในปีเดียวกันนี้ระบบคุมประพฤติของอังกฤษต้องทำรายงานสืบเสาะทุกประเภท 246,053 คดี และควบคุมผู้กระทำความผิดให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ 209,470 คดี มีอัตรากำลังทั้งสิ้นประมาณ 19,000 คน สัดส่วนระหว่างอัตรากำลังต่อปริมาณงานเท่ากับ 1 : 24 ซึ่งต่ำกว่าประเทศไทยเกือบ 4 เท่าตัว<sup>14</sup>

#### 10) ความยินยอมของผู้กระทำความผิด

ในประเทศอังกฤษเดิมได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าก่อนที่ศาลจะกำหนดให้ทำงานบริการสังคมนั้นจะต้องสอบถามความยินยอมของจำเลยก่อนทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาข้อโต้แย้งว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และในปัจจุบันการใช้มาตรการดังกล่าว ไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้กระทำความผิดในการจะใช้มาตรการให้ทำงานบริการสังคม ซึ่งในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่สมัครใจที่จะทำงานบริการสังคม ก็เป็นแต่เพียงอาจส่งผลในทางปฏิบัติ ในเวลาต่อมาว่าผู้กระทำความผิดนั้นอาจทำงานบริการสังคมไม่ครบถ้วนตามที่กำหนด ซึ่งก็เป็นเรื่องที่จะดำเนินการกันไป ในทางบังคับโทษนั้น

<sup>14</sup> สมาติ เอี่ยมอนุพงษ์. แนวทางการพัฒนางานบริการสังคม. สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2552, จาก

สำหรับประเทศฝรั่งเศส ยังคงต้องได้รับความยินยอมจากผู้กระทำความผิดก่อน โดยจำเลยสามารถปฏิเสธไม่ยอมรับมาตรการบริการสังคม

ประเทศไทยนั้น ในเรื่องของยินยอมของผู้กระทำผิดแล้วกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 (1) ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “...หรือจัดให้กระทำการกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่เจ้าพนักงานและผู้กระทำผิดเห็นสมควร” ศาลย่อมไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยปราศจากความสมัครใจได้ หากพิจารณาถึงเจตนาของการทำงานบริการสังคมจะเห็นได้ว่าเป็นวิธีการที่มุ่งจะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และเห็นได้ชัดเจนในกรณีของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 ที่ผู้ต้องหาต้องเป็นฝ่ายยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ

#### 4.5 วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสีย

เนื่องด้วยแต่ละประเทศต่างประสบปัญหาคนล้นคุก จึงได้มีการคิดค้นวิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เป็นการหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุกโดยไม่จำเป็น และต่างเห็นถึงผลเสียในกรณีที่เป็นความผิดในคดีเล็กๆ น้อยๆ หรือเป็นการจำคุกในระยะสั้น แต่ต้องนำบุคคลเหล่านั้นมาขังรวมไว้ปะปนกับอาชญากร ซึ่งผู้กระทำผิดประเภทนี้ควรจะได้รับการปฏิบัติ ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและเป็นช่องทางที่สามารถแก้ไขฟื้นฟูหรือปรับปรุงพฤติกรรม เพื่อให้เขาสามารถกลับเข้ามาอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษต่างประสบปัญหาคนล้นคุกเช่นเดียวกัน จึงได้มีการพัฒนารูปแบบการลงโทษที่มีความหลากหลายเพื่อสามารถเลือกใช้กับผู้กระทำผิดได้อย่างเหมาะสม และมีแนวคิดในการใช้โทษจำคุกเท่าที่จำเป็นสำหรับอาชญากรร้ายแรง ทั้งนี้เพื่อให้สังคมรู้สึกปลอดภัยเท่านั้น ในประเทศอังกฤษนั้นมีแนวคิดในการเลี่ยงโทษจำคุกหรือกักขังโดยการกำหนดประเภทโทษให้เป็นการลงโทษโดยชุมชน ดังนั้นในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงได้ศึกษาเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อเสียของการใช้ระบบเรือนจำ และการใช้มาตรการลงโทษในรูปแบบของการให้ทำงานบริการสังคมแก่ผู้กระทำผิด

##### 4.5.1 การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำ (Custodial treatment)

การลงโทษโดยการจำคุกเป็นการลงโทษทางอาญาสถานหนึ่งที่น่าิยมใช้ในกระบวนการยุติธรรม และปฏิเสธไม่ได้ว่าการลงโทษด้วยวิธีการดังกล่าว ได้ให้ประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษหรือไม่ ซึ่งในงานสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง นักโทษล้นคุกวิกฤตสังคมไทย ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า ผู้ต้องขังทั่วประเทศเกินอัตราที่เรือนจำจะรองรับได้ถึง 50,000 คน ต้องมีการทบทวนอย่างจริงจังถึงมาตรการลงโทษทางอาญา ซึ่งประเทศไทยเน้นการจำคุกมากเกินไป ทำให้

จำนวนผู้ต้องขังสูงเป็นอันดับ 4 ของทวีปเอเชีย รองจากประเทศคาซัคสถาน ใต้หวัน และสิงคโปร์ ต้องใช้งบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายของนักโทษประมาณ 16,000 ต่อคนต่อปี จำแนกผู้ต้องขังในเรือนจำพบเป็นผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดี ถึง 28 % ต้องโทษจำคุกต่ำกว่า 5 ปี คิดเป็น 55% แนวทางในการแก้ไขปัญหาต้องเลือกใช้โทษอื่นที่ไม่ใช่โทษจำคุก เช่น การคุมประพฤติอย่างเข้มข้น จำกัดบริเวณ หรือควบคุมด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การทำงานบริการสังคม และการลงโทษปรับที่เหมาะสมกับความผิด และในแต่ละเดือนมีนักโทษส่งเข้าเรือนจำถึง 20,000 คน<sup>15</sup> ด้วยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ต่างระดมแนวคิดในการที่จะลดการใช้โทษจำคุกและหาแนวทางในการใช้มาตรการอื่นทดแทน เพราะการใช้โทษจำคุกที่เกินความจำเป็นนั้น ก่อให้เกิดปัญหาค้างที่กล่าวแล้วข้างต้น และยังส่งผลเสียอีกหลายประการ ดังนี้

#### (1) ผลเสียต่อตัวผู้ต้องโทษ

เมื่อสภาพภายในเรือนจำนั้นมีความแออัด จึงก่อให้เกิดผลเสียตามมาทั้งในด้านที่ไม่เหมาะสมแก่การปรับปรุงพฤติกรรมผู้กระทำความผิดทั้งส่งผลเสียต่อสุขภาพ อนามัย สุขภาพจิต การดูแลควบคุมของเจ้าหน้าที่ไม่ทั่วถึง และปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินชีวิตในเรือนจำอาจไม่เพียงพอ ทั้งอาจเป็นแหล่งเรียนรู้พฤติกรรมของผู้ต้องโทษด้วยกัน และหากเป็นโทษจำคุกในระยะสั้นก็จะส่งผลกระทบต่อตัวผู้ต้องขังอย่างเห็นได้ชัด เพราะระยะเวลาดังกล่าววิธีการในการปรับปรุงพฤติกรรมก็อาจจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งยังทำให้ผู้ต้องโทษมีประวัติติดตัว ส่งผลให้สังคมอาจปฏิเสธการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสังคม และส่งผลกระทบต่อบุคคลในครอบครัวที่เขาต้องมีภาระเลี้ยงดู จึงอาจก่อให้เกิดการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกได้

#### (2) ผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม

จากสถิติของผู้ต้องขังทั่วประเทศสำรวจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2553<sup>16</sup> พบว่าประเทศไทยมีผู้ต้องโทษจำคุก ซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาด รวมทั้งหมด 158,877 คน และจากการสำรวจครั้งล่าสุดถึงสถิติผู้ต้องขังโลกฉบับที่ 7<sup>17</sup> จากการสำรวจพบว่าแนวโน้มผู้ต้องขังทั่วโลกยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยขณะนี้ผู้ต้องขังอยู่ในเรือนจำทั่วโลกมากกว่า 9.25 ล้านคน เป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้นจากจำนวนประมาณการในการสำรวจครั้งที่ 6 พบว่าประเทศไทยมีจำนวนผู้ต้องขังสูงเป็นลำดับที่ 7 ของโลก ซึ่งประเทศที่มีผู้ต้องขังมากที่สุดคือ สหรัฐอเมริกา และรองลงมาคือจีน รัสเซีย บราซิล

<sup>15</sup> มติชน. (2552, 24 มิถุนายน). “นักโทษล้นคุกวิกฤตสังคมไทย.” มติชน. หน้า 12.

<sup>16</sup> สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553, จาก <http://www.correct.go.th/>.

<sup>17</sup> จิตติภรณ์ ฉันทโรจน์ศิริ. (2550). สถิติผู้ต้องขังโลก. วารสารราชทัณฑ์, ปีที่ 56. ฉบับที่ 2.

อินเดีย เม็กซิโก และไทย ตามลำดับ โดยทั้งนี้เปรียบเทียบอัตราส่วนผู้ต้องขังต่อจำนวนประชากร 100,000 คนของแต่ละประเทศ

จากปัญหาดังกล่าวอาจเป็นเพราะมีการใช้โทษจำคุกมากเกินไป จึงส่งผลให้ปริมาณคนเข้าคุกมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับโทษทางอาญานั้นไม่มีความหลากหลายมากพอที่จะเป็นมาตรการรองรับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ดังนั้นรัฐต้องใช้งบประมาณในการเป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ต้องโทษในเรือนจำ รวมทั้งต้องใช้งบประมาณในการก่อสร้างอาคารสถานที่เพื่อรองรับผู้ต้องโทษจำคุกที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แม้กรมราชทัณฑ์จะมีแนวคิดในการปล่อยคนออกจากเรือนจำ เช่น การพักการลงโทษ ซึ่งก็ช่วยลดปริมาณคนในคุกได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้ ทั้งอาจก่อให้เกิดความสงสัยในสังคมต่อกระบวนการยุติธรรมได้ว่า เหตุใดผู้ต้องขังได้รับโทษในระยะเวลาสั้นๆ ก็ได้รับการปล่อยตัวและโทษที่เขาได้รับเหมาะสมกับความผิดที่เขาได้ก่อขึ้นหรือไม่

### (3) ผลเสียต่อเหยื่อและสังคม

การที่ผู้ต้องขังถูกปิดกั้นจากสังคมด้วยกำแพงนั้น การแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน ไม่ได้เป็นที่รับรู้หรือแสดงออกให้สังคมได้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม เพราะผู้ต้องโทษจะถูกกั้นออกจากเหยื่อและสังคมโดยปริยาย มิได้รับรู้ถึงเรื่องราวภายในเรือนจำ ซึ่งเหยื่อและสังคมอาจได้รับประโยชน์ในด้านความรู้สึกปลอดภัย ในขณะที่ผู้กระทำผิดอยู่ในเรือนจำระยะเวลาหนึ่ง แต่เหยื่อและสังคมก็เสียประโยชน์จากการที่ผู้กระทำผิดไม่สามารถชดใช้ความเสียหายแก่ตนโดยตรงได้ ถึงแม้ว่ารัฐจะจัดให้มีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย แต่ก็เป็นเพียงการที่รัฐเอาเงินภาษีของประชาชน ไปชดใช้ให้กับเหยื่อ และจะเป็นความผิดในบางประเภทเท่านั้น และอาจทำให้ผู้กระทำผิดไม่ตระหนักถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของตนแต่อย่างใด

#### 4.5.2 การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (Non-custodial treatment)

แนวคิดการลงโทษผู้กระทำผิด โดยไม่ต้องมีการควบคุมตัวนี้ สืบเนื่องมาจากปัญหาความแออัดในสถานที่กักขัง กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงเริ่มมองหาแนวทางหรือวิธีการอื่นๆ ที่จะนำมาใช้แทนโทษจำคุก การให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์นั้น ถือเป็นทางเลือก โดยไม่ต้องมีการควบคุมตัว แต่ยังคงมีความมุ่งหมายให้เป็นการลงโทษ เป็นการชดใช้แก่เหยื่อและสังคม และเป็นทางเลือกที่เห็นถึงผลเสียที่เกิดขึ้นของการใช้เรือนจำเป็นหลักในการลงโทษผู้กระทำผิด โดยเฉพาะโทษจำคุกระยะสั้น จึงเกิดแนวคิดในการใช้มาตรการลงโทษอื่นๆ แทนการใช้เรือนจำ ซึ่งวิธีการดังกล่าวส่งผลดีในหลายประการ ดังต่อไปนี้

### 1) ข้อดีต่อผู้กระทำความผิด

(1) เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์แล้ว เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกในระยะสั้น เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดในคดีความผิดเพียงเล็กน้อย หรือกรณีต้องโทษกักขัง หรือกรณีที่ไม่มีเงินเสี้ยค่าปรับที่ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับไม่ต้องเข้าสู่ระบบเรือนจำ มีมลทินติดตัวกลายเป็นคนไม่พึงปรารถนาของสังคม

(2) ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความสำนึกต่อพฤติกรรมของคนที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่สังคม ที่ตนต้องดำเนินการบางประการที่จะต้องชดใช้ให้แก่สังคม ผู้กระทำความผิดมีโอกาสที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้นด้วยการทำงานบริการสังคมแก่ชุมชน อันเป็นการฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่ดีกับสังคม โดยอาจเปรียบได้กับการปรับทางแรงงานและเวลาและในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีงานประจำอยู่ ก็อาจให้ทำงานบริการสังคมในช่วงเวลาที่เลิกงาน หรือในวันหยุดสุดสัปดาห์ได้ซึ่งไม่กระทบต่อเวลางานปกติ<sup>18</sup> ทั้งไม่กระทบต่อครอบครัวที่เขามีภาระต้องเลี้ยงดู

(3) เป็นการช่วยให้ผู้กระทำความผิดได้รับประสบการณ์จากสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ และให้ผู้กระทำความผิดได้ตระหนักถึงคุณค่าของการทำงานบริการสังคม ซึ่งเป็นไปตามความมุ่งหมายในการที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ปกติ และการทำงานบริการสังคมมิใช่การมุ่งเน้นปมด้อยปัญหาของผู้กระทำความผิด แต่เพื่อเป็นการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีของผู้กระทำความผิดให้ปรากฏออกมาในรูปของการให้บริการผู้อื่นหรือสังคม และประการสำคัญต่อผู้กระทำความผิด คือ ให้ผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นคนดีและรู้สึกสำนึกผิด เพราะการทำงานบริการสังคมจะมีส่วนช่วยให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม เป็นการป้องกันการหวงกับบนกระทำผิดซ้ำ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการลงโทษตามแนวคิดของทฤษฎีอรรถประโยชน์

### 2) ข้อดีที่มีต่อผู้เสียหายและรวมถึงสังคม

(1) การทำงานบริการสังคมส่งผลต่อผู้เสียหายและสังคมให้ได้รับการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำความผิดของผู้นั้น และให้เห็นถึงค่าบังคับของตัวบทกฎหมายที่แม้ผู้เสียหายจะมีได้ดำเนินการโต้ตอบด้วยตนเอง<sup>19</sup> อันเป็นการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่สามารถมองเห็นถึงการลงโทษได้อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ผู้เสียหายรู้สึกพึงพอใจบ้าง

<sup>18</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 25.

<sup>19</sup> เศรษฐภัทร พรหมชนะ. เล่มเดิม. หน้า 93.

จากการที่ได้ตอบโต้ต่อการกระทำผิด โดยที่ผู้กระทำผิดไม่สามารถหลบหนีความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่ได้กระทำไป

(2) สังคมจะได้รับประโยชน์จากผลงานของผู้กระทำผิดโดยตรง เช่น การให้บริการของผู้กระทำผิด อีกทั้งการทำงานบริการสังคมของผู้กระทำผิดปรากฏผลงานให้เห็นเป็นรูปธรรมต่อชุมชนและสังคม ซึ่งดีกว่าการนำเอาผู้กระทำผิดไปกักขังไว้ หรือเพียงแต่จ่ายค่าปรับแล้วโทษก็เป็นอันเสร็จสิ้นไป

### 3) ข้อดีที่มีต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

(1) กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ซึ่งการที่ให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมนั้น ประโยชน์ที่มีต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เห็นได้ชัดเจน คือ ศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อันเป็นทางเลือกของการพิพากษาคดีที่ได้ประโยชน์มากกว่าทางเลือกอื่นๆ และศาลสามารถกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติอื่นใด เพื่อที่จะแก้ไขฟื้นฟู ทดแทนความเสียหายที่ก่อขึ้นให้กลับคืนสู่สังคม อีกทั้งสามารถใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำผิดเป็นเฉพาะรายบุคคล มิใช่ต้องอยู่กับกรอบการลงโทษในรูปแบบเดิม ที่มุ่งถึงสัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำผิด โดยมิได้พิจารณาถึงปัจจัยในด้านอื่นๆ ของผู้กระทำผิดด้วย

(2) เป็นประโยชน์ของกระบวนการยุติธรรมในการที่จะลงโทษและเป็นการแก้ไขผู้กระทำผิดไปในตัวโดยไม่ต้องนำเข้าไปไว้ในเรือนจำ และเป็นวิธีการที่ประหยัดโดยที่รัฐไม่ต้องเสียงบประมาณในการเลี้ยงดูบุคคลเหล่านั้น

(3) สำหรับข้อดีที่มีต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ ราชทัณฑ์ ข้อดีที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดกล่าวคือ เป็นการช่วยแก้ไขปัญหาความแออัดในเรือนจำหรือในสถานกักขัง รวมทั้งส่วนของการคุมตัวผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับไว้ในสถานที่กักขังของนักโทษหรือในเรือนจำให้น้อยลง อันเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาคือเรื่อง ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณ ค่าใช้จ่าย และลดภาระการเลี้ยงดูผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับ เป็นการช่วยลดภาระงานของราชทัณฑ์ได้อีกส่วนหนึ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สามารถไปปฏิบัติหน้าที่ในภาระงานที่มีหน้าที่หลักได้เต็มที่ยิ่งขึ้น เช่น การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในเรือนจำ

(4) ข้อดีในเชิงการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ อาจเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติแบบเดิมของคนในสังคมว่าการลงโทษคือการจำคุกเท่านั้น ให้เปลี่ยนทัศนคติ

ใหม่ว่าการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ควรมีทางเลือกที่หลากหลายและเหมาะสม โดยไม่ได้ยึดติดกับโทษจำคุก<sup>20</sup> เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม มีผลดีค่อนข้างเด่นชัด แต่การนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ยังมีข้อเสียอยู่บ้าง ถึงแม้ว่าเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมได้ถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการลงโทษวิธีหนึ่งแทนการเลือกลงโทษจำคุกในระยะสั้น โดยการจำกัดเสรีภาพ จำกัดเวลาพักผ่อนส่วนตัว ให้ผู้กระทำความผิดใช้เวลาว่างเพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่สังคมก็ตาม แต่เนื่องจากวิธีการดังกล่าวศาลต้องปล่อยผู้กระทำความผิดออกมาสู่โลกภายนอกให้ใช้ชีวิตเหมือนคนธรรมดาในสังคม ดังนั้นก่อนปล่อยตัวบุคคลดังกล่าว จึงต้องมีกระบวนการที่สามารถสร้างความมั่นใจแก่ชุมชนว่าผู้กระทำความผิดจะไม่สร้างความเดือดร้อน ทำให้สาธารณะเกิดความหวาดระแวงหรือเกรงกลัวว่าบุคคลนั้นจะกระทำความผิดขึ้นอีก ทั้งสังคมยังมีความเชื่อว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการจำคุกนั้น ทำให้สังคมรู้สึกปลอดภัยและยังไม่รู้สึกว่าการลงโทษโดยการให้ทำงานบริการสังคมนั้น ไม่ใช่การลงโทษเพราะคิดว่าผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษที่รุนแรงกว่านี้ โดยไม่ได้คำนึงถึงลักษณะของการกระทำความผิดและสภาพของผู้กระทำความผิด

#### 4.6 การกำหนดให้เป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญา

เนื่องจากการทำงานบริการสังคม ยังไม่เป็นที่แพร่หลายสำหรับสังคมไทย ซึ่งแนวทางในการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยให้ทำงานบริการสังคมมาบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดบางประเภทนั้น ยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ดังนั้นจากการศึกษาถึงผลดีและผลเสียระหว่างการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยใช้เรือนจำ และการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยใช้การทำงานบริการสังคม นั้นพบว่า การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมมีผลดีค่อนข้างชัดเจน ผู้เขียนจึงได้นำเสนอแนวคิดในการใช้มาตรการการทำงานบริการสังคมกับผู้กระทำความผิดในบางประเภท ในลักษณะที่เป็นมาตรการเสริมทางอาญา โดยนำมาใช้ให้แพร่หลายมากขึ้นในลักษณะของโทษทางอาญา โดยอาศัยหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวที่มีใช้บังคับในประเทศไทยและต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสม ในการนำมาใช้ในลักษณะที่เป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญา รายละเอียดมีดังนี้

<sup>20</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 26.

#### 4.6.1 กรณีเป็นมาตรการเสริมโทษจำคุกระยะสั้น

จากการศึกษาโทษทางอาญาของไทยนั้น พบว่าประมวลกฎหมายอาญาของไทยได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดไว้ในขอบเขตที่จำกัด ตามมาตรา 18 ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท คือ โทษประหารชีวิต โทษจำคุก โทษกักขัง โทษปรับ และโทษริบทรัพย์สิน และแยกเป็น โทษหลัก (Hauptstrafe) คือ โทษประหารชีวิต โทษจำคุก และโทษปรับ ส่วนโทษอื่นๆ นั้นเป็นโทษข้างเคียง (Nebenstrafe) ความแตกต่างระหว่างโทษหลักกับโทษข้างเคียงอยู่ที่ว่า โทษหลักเป็นโทษที่ใช้ลงได้โดยตนเอง แต่การลงโทษข้างเคียงจะกระทำได้อต่อเมื่อได้มีการพิพากษาลงโทษหลักแล้ว หรือมิฉะนั้นการลงโทษข้างเคียงจะกระทำได้อเมื่อกรณีมีความเกี่ยวข้องกับการใช้โทษหลัก<sup>21</sup>

ด้วยเหตุที่ประเภทของโทษมีขอบเขตจำกัด และมีโทษเสริมหรือโทษข้างเคียงคือ โทษกักขังและริบทรัพย์สินเท่านั้น ศาลจึงไม่สามารถเลือกใช้ให้เหมาะสมได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายอาญาของไทย น่าจะมีการกำหนดประเภทของโทษข้างเคียงให้มีความหลากหลายเพื่อศาลจะสามารถเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมกับประเภทของโทษและตัวบุคคลเป็นรายๆ ไป

จากการวิเคราะห์ตามมาตรา 56 ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการนำการทำงานบริการสังคมมาเป็นเงื่อนไขประกอบการลดโทษหรือการกำหนดโทษ โดยให้คุ้มครองความประพฤติและกำหนดให้ทำงานบริการสังคม ด้วยการดำเนินการดังกล่าวภายใต้ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ทำให้สังคมได้ประจักษ์ถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าว ซึ่งพิจารณาจากสถิติล่าสุด มีการนำมาใช้กับผู้กระทำผิดถึง 113,810 ราย คิดเป็นจำนวนชั่วโมง 749,745 ชั่วโมง คิดเป็นมูลค่าจากการทำงานถึง 16,093,586.25 บาท และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบว่าหากนำบุคคลเหล่านี้ไปจำคุกหรือกักขังในระยะสั้น อาจไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์จากการลงโทษ เท่าที่สังคมจะได้รับตามมูลค่าของการให้ทำงานบริการสังคม

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าน่าจะนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้กับกฎหมายไทย โดยมีการนำมาใช้ในลักษณะของโทษ เพราะเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลทางปรัชญาของการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้กับผู้กระทำความผิด ก็พบว่ามิ่ววัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เพื่อลดใช้ความผิดที่ได้กระทำต่อสังคม เพื่อเป็นการทดแทนให้แก่เหยื่ออาชญากรรม และเพื่อเป็นการลงโทษ ซึ่งไม่ได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากการลงโทษทางอาญา ที่กฎหมายของไทยได้บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อเสียของการลงโทษผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำ กับการสั่งให้ทำงานบริการสังคมตามข้อที่ 4.5 เห็นได้ชัดเจนว่าการให้ทำงานบริการสังคม

<sup>21</sup> คณิต ฌ นคร กเล่มเดิม. หน้า 365.

นั้นมีประโยชน์มากกว่าการนำผู้กระทำความผิดไปจำคุกในระยะสั้น และการใช้เรือนจำนั้นก็เชื่อว่าจะมีแต่ข้อเสีย แต่พบว่าให้ผลดีในด้านที่ว่าสังคมรู้สึกถึงความปลอดภัยจากการนำผู้กระทำความผิดนั้นแยกออกจากสังคม และจะเกิดประโยชน์สูงสุดในกรณีที่บุคคลนั้น เหมาะสมหรือสมควรได้รับโทษจำคุก และมีความจำเป็นที่จะต้องใช้การกักขังกับบุคคลนั้นจริงๆ เนื่องด้วยเหตุตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

การนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมาเป็นมาตรการเสริมโทษจำคุกระยะสั้นนั้น มีข้อที่ต้องพิจารณา คือ ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยนั้น มีโทษที่ลงแก่ร่างกาย ได้แก่ โทษจำคุก และโทษกักขัง สำหรับโทษจำคุกนั้นมีทั้งโทษจำคุกตลอดชีวิตและโทษจำคุกที่มีกำหนดระยะเวลาในการจำคุก ส่วนโทษกักขังมีทั้งโทษกักขังแทนโทษจำคุก และโทษกักขังแทนค่าปรับ สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

- 1) การกักขังแทนโทษจำคุก มาตรา 23
- 2) การกักขังแทนค่าปรับกรณีไม่ชำระค่าปรับตามมาตรา 29
- 3) การกักขังกรณีขัดขึ้นคำพิพากษาให้รับทรัพย์สิน ตามมาตรา 37
- 4) การกักขังกรณีไม่ยอมทำทัณฑ์บนหรือหาประกันไม่ได้ เมื่อศาลสั่งทำทัณฑ์บน ตามมาตรา 46 วรรคสอง หรือไม่ชำระเงินตามศาลสั่งเมื่อกระทำความผิดทัณฑ์บน ตามมาตรา 47

1) การกักขังแทนโทษจำคุก มีหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิด มีระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน ซึ่งศาลอาจเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นกักขัง ได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่แม้ผู้กระทำความผิดจะไม่ต้องถูกจำคุกในเรือนจำ แต่ลักษณะของการกักขังนั้น ก็ยังเป็นการจำกัดเสรีภาพในร่างกายของผู้กระทำความผิดอยู่ เพียงแต่เบากว่าโทษจำคุก และแตกต่างกันตรงสถานที่ที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพ แต่ในทางปฏิบัติโดยสภาพ เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการและวิธีการในการปฏิบัติผู้ต้องโทษกักขังแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกัน<sup>22</sup> ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอเสนอว่า หากมีมาตรการทางเลือกอื่นๆ มาเป็นมาตรการเสริมในกรณีดังกล่าวนั้น อาจจะช่วยในการแก้ไขปัญหในเรื่องของโทษกักขังไม่มากนัก โดยให้ศาลมีทางเลือกในการลงโทษอันเป็นการหลีกเลี่ยง การนำเอาผู้กระทำความผิดไปจำกัดเสรีภาพ ถึงแม้จะเป็นระยะเวลาอันสั้น และไม่ใช้การจำคุกในเรือนจำก็ตาม

โดยในการนำมาใช้เป็นมาตรการเสริมโทษกักขังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะนำเอาหลักเกณฑ์ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมาปรับใช้กับของไทย สำหรับโทษกักขังนั้น ควรจะยกเลิกไปหรือควรใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่ควรมีมาตรการลงโทษในรูปแบบอื่นๆ มารองรับ

<sup>22</sup> รุจิรา พงกษยาชีวะ และนัทธี จิตสว่าง. (2540). การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดตามกฎหมายราชทัณฑ์ (หน่วยที่ 5). หน้า 271.

ก่อนและหากผู้กระทำผิด ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจึงให้ศาลสั่งลงโทษกักขังแทน และขอเสนอให้นำมาตรการให้ทำงานบริการสังคม มาใช้ในลักษณะของโทษ โดยเทียบเคียงได้กับโทษกักขัง โดยให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคม แทนที่จะสั่งให้นำตัวไปกักขัง โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้ของประเทศฝรั่งเศส ที่ผู้พิพากษาบังคับโทษสามารถร้องขอให้ศาลเปลี่ยนโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนเป็นให้จำเลยทำงานบริการสังคม และจากการศึกษาตัวอย่างคำพิพากษาของศาลประเทศอังกฤษ ก็มีการนำมาใช้ในลักษณะที่คล้ายกัน คือ เป็นคดีที่มีโทษจำคุก และเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงแล้วศาลสามารถสั่งให้ทำงานบริการสังคมแทนการสั่งจำคุก ซึ่งควรมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ควรนำมาใช้กับผู้กระทำผิดที่มีความผิดที่มีโทษจำคุก ที่เป็นผู้ใหญ่ และหลักเกณฑ์ในฐานความผิด หรือประเภทของคดีที่ควรนำมาใช้ ก็ควรยึดหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 ถือเป็นความผิดในคดีเล็กน้อย หรือความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และควรเป็นอัตราโทษจำคุกที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกไม่สูงมากนัก โดยอาจจะเป็นโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือแล้วแต่ความเหมาะสม และทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษจะไม่นำมาใช้กับคดีที่เป็นความผิดร้ายแรง หรือความผิดที่มีผลกระทบต่อสาธารณสุข

(2) ในกระบวนการกำหนดโทษนั้น ประเทศอังกฤษได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องมีรายงานสืบเสาะพฤติกรรมของความผิด และสภาพแวดล้อมของจำเลย (Pre-Sentence Report) ก่อนการกำหนดโทษ ซึ่งการพิจารณาข้อมูลเหล่านี้ก็ถูกกำหนดให้ศาลต้องดำเนินการก่อนที่จะมีคำสั่งให้จำคุกหรือลงโทษโดยชุมชน ในความผิดที่ศาลเห็นว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรง ศาลจะลงโทษจำคุกหรือกักขังไม่ได้เว้นแต่ศาลจะเห็นว่า การลงโทษโดยชุมชนไม่เหมาะสม ศาลจึงจะลงโทษจำคุกหรือกักขัง

ดังนั้นในกระบวนการกำหนดโทษนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรยึดแนวทางของประเทศอังกฤษ โดยที่หากกฎหมายไทยจะนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมาใช้เป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญา โดยเฉพาะโทษจำคุก ก็ควรให้ศาลได้พิจารณาข้อมูลเหล่านี้ โดยอาจจะให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคุมประพฤติ ซึ่งมีภารกิจหลักในด้านนี้อยู่แล้ว เป็นผู้สืบเสาะรายงานเกี่ยวกับตัวจำเลยว่าเหมาะสมหรือมีโอกาที่จะกลับตัวเป็นคนดีได้หรือไม่ โดยใช้การทำงานบริการสังคมเป็นการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟู แล้วให้ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณา หากเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง ไม่สมควรลงโทษจำคุกหรือกักขัง ก็ให้ศาลสั่งให้จำเลยทำงานบริการสังคมนั้นแทนโทษจำคุกหรือกักขัง

ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอว่าควรแก้ไข ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 23 โดยความเพิ่มเติมดังนี้

“ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ภายหลังจากที่ศาลได้พิจารณารายงานสืบเสาะพฤติการณ์ของความผิด และสภาพแวดล้อมของจำเลยแล้ว ศาลจะใช้ดุลพินิจเห็นควรสั่งให้ผู้นั้นทำงานสาธารณประโยชน์หรือทำงานบริการสังคมแทนโทษจำคุก หรือสั่งให้ลงโทษกักขังไม่เกินหกเดือนแทนโทษจำคุกนั้นก็ได้”

2) สำหรับกรณีการกักขังกรณีขัดขึ้นคำพิพากษาให้ริบทรัพย์สิน ตามมาตรา 37 หรือกักขังในกรณีที่ไม่ยอมทำทัณฑ์บนหรือหาประกันไม่ได้ เมื่อศาลสั่งทำทัณฑ์บน ตามมาตรา 46 วรรคสอง หรือไม่ชำระเงินตามศาลสั่ง เมื่อกระทำความผิดทัณฑ์บน ตามมาตรา 47 ก็เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถ้านำเอาหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวในข้างต้น มาปรับใช้กับกรณีการกักขังตามมาตรา 37 หรือมาตรา 46 และมาตรา 47 ได้อย่างเหมาะสม ก็จะนำก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้มากกว่า เพราะการกักขังบุคคลนั้นไว้ก็อาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร เพราะผู้ถูกกักขังไม่สามารถประกอบอาชีพเพื่อหาเงินมาจ่ายค่าประกันได้ ทั้งยังมีผลกระทบในหลายด้านต่อผู้ต้องโทษ เช่น ภาระทางครอบครัว หรือแม้กระทั่งการขาดรายได้ไป แต่ถ้าหากให้เขาทำงานบริการสังคม โดยกำหนดระยะเวลา นอกเหนือเวลาทำงาน หรือทำให้เขาสูญเสียเวลาพักผ่อนไปบ้าง ซึ่งก็เป็นดุลพินิจของศาลในการพิจารณาถึงความเหมาะสม โดยอาจจะเป็นการเร่งรัดอีกทางหนึ่ง เพื่อให้เขายอมทำทัณฑ์บนหรือยังสามารถหารายได้มาจ่ายค่าประกันได้อีกด้วย ซึ่งอาจจะมีผลดีมากกว่านำบุคคลเหล่านี้ไปกักขังไว้ โดยอาจจะให้มาตรการทำงานบริการสังคมเป็นทางเลือกที่ศาลสามารถเลือกใช้เพื่อเป็นการบังคับหรือเร่งรัดให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษา แทนการที่จะไปลงโทษกับเสรีภาพของจำเลย และพิจารณาสภาพความร้ายแรงของความผิดประกอบด้วย หากศาลเห็นว่าไม่สมควรให้ทำงานบริการสังคม ก็อาจจะสั่งให้กักขังแทน ตามหลักเกณฑ์ของมาตราดังกล่าวข้างต้น

#### 4.6.2 กรณีเป็นมาตรการเสริมโทษปรับ

การบังคับโทษปรับของโทษนั้น โดยหลักเมื่อชำระค่าปรับแล้วก็ถือว่าโทษเป็นอันเสร็จสิ้นไป แต่ในกรณีไม่มีเงินชำระค่าปรับ และเพื่อให้เกิดสภาพบังคับในการลงโทษ จึงมีการนำมาตรการอื่นมาใช้ เช่น ศาลอาจสั่งให้กักขังแทนค่าปรับ หรือ ผู้ต้องโทษปรับร้องขอทำงานบริการสังคม ซึ่งโทษปรับเมื่อคูผิวเงินแล้วอาจจะเป็นกรรม เพราะการกระทำอย่างเดียวกันก็ต้องถูกลงโทษปรับในจำนวนที่เท่ากัน แต่ผลร้ายจากการลงโทษกลับมีต่อผู้ต้องโทษปรับที่มีฐานะยากจน

ผู้เขียนได้ศึกษาถึงกรณีการนำมาตรการทำงานบริการสังคมมาใช้แทนโทษปรับ หรือการกักขังแทนค่าปรับนั้น พบว่าด้วยหลักการและเหตุผลตามประมวลกฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่ผู้ต้องโทษปรับ เพื่อให้เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือสร้างคุณประโยชน์แก่สังคม และเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้คนถูกกักขังแทนค่าปรับ

การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้แทนโทษปรับในประเทศไทยนั้น พบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติที่ส่วนใหญ่แล้วศาลจะสั่งให้กักขังแทนค่าปรับเป็นส่วนใหญ่ และสำหรับการร้องขอทำงานบริการสังคมนั้น ก็เป็นส่วนน้อยหรือแทบจะไม่มีการร้องขอจากผู้ต้องโทษปรับ อาจเป็นเพราะการไม่ทราบถึงสิทธินั้น หรืออาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของการให้ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ โดยคิดว่าเป็นการประจานทำให้เขาเกิดความอับอายจึงยอมรับวิธีการกักขังแทนค่าปรับเป็นส่วนใหญ่ จากการศึกษาข้อมูลจากรายงานแสดงประเภทผู้เข้าร่วมกิจกรรม และประเภทกิจกรรมต่างๆ ที่จัดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม<sup>23</sup> ตัวอย่างเช่น

- 1) การทำงานบริการสังคมในเขตของศาลอาญา เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2551 ให้ทาสีจรรยาและทำความสะอาด บริเวณหน้าศาลอาญาถึงหน้าสำนักงานคุมประพฤติประจำศาลอาญา โดยเป็นการคุมประพฤติ จำนวน 10 ราย แทนค่าปรับ 0 ราย
- 2) ในเขตของศาลแขวงพระนครใต้ วันที่ 14 ธันวาคม 2550 เคนณรงค์ บริเวณวัดราชสิงขร ทำเทียบเรือ โดยเป็นการคุมประพฤติ จำนวน 46 ราย แทนค่าปรับ 0 ราย
- 3) ในเขตศาลมีนบุรี วันที่ 12 ธันวาคม 2550 พัฒนาทำความสะอาด บริเวณวัดสุทธิสะอาด เขตคลองสามวา โดยเป็นการคุมประพฤติ จำนวน 83 ราย แทนค่าปรับ 0 ราย

จากข้อมูลดังกล่าว อาจสะท้อนให้เห็นถึงการใช้มาตรการทำงานบริการสังคมแทนการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีการนำมาใช้ หรือมีก็น้อยมาก หรืออาจเป็นเพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว ศาลอาจจะใช้วิธีการสั่งให้กักขังแทนค่าปรับก็ได้

จากการศึกษามาตรการกักขังแทนค่าปรับแล้ว ผู้เขียนเห็นว่านอกจากจะไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของการลงโทษแล้ว ยังมีผลกระทบในด้านอื่นๆ ดังนี้

- 1) สิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับนั้น โดยสภาพของการกักขังนั้นเป็นมาตรการที่จะควบคุมตัวบุคคลไว้ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง ซึ่งได้แก่ เรือนจำ เพื่อที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้นั้นไว้ แต่เนื่องจากผู้ที่ถูกกักขังแทนค่าปรับนั้น แท้จริงแล้วมิใช่ผู้ที่ถูกลงโทษกักขัง หากเป็นผู้ที่ถูกลงโทษปรับที่มุ่งหมายโดยตรง จะเอาทรัพย์สินของผู้นั้นมาชำระตามจำนวนที่ศาลกำหนด แต่ผู้ต้องโทษดังกล่าวไม่มีความสามารถที่จะนำเงินมาชำระให้แก่ศาล หรือเป็นกรณีที่ผู้ต้องโทษหลีกเลี่ยงที่จะไม่ชำระค่าปรับ ซึ่งศาลมักจะใช้การกักขังแทนค่าปรับ เพราะเห็นว่ามีความสะดวกกว่า แต่การที่ศาลสั่งดังกล่าว เป็นเหตุให้บุคคลต้องสูญเสียเสรีภาพโดยไม่สมควร และไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของการลงโทษ

<sup>23</sup> รายงานแสดงประเภทผู้เข้าร่วมกิจกรรม และประเภทกิจกรรมต่างๆ ที่จัดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probaion.go.th/>.

2) ภาระที่รัฐจะต้องดูแลรับผิดชอบ มาตรการดังกล่าวจะส่งผลตามมาที่รัฐจะต้องรับผิดชอบดูแลอีกหลายประการ กล่าวคือ เมื่อผู้ต้องโทษปรับถูกกักขังแทนค่าปรับเป็นจำนวนมาก รัฐย่อมจะต้องรับภาระในการควบคุมดูแลผู้ถูกกักขังเพิ่มมากขึ้น และผลที่ตามมา ได้แก่ ปัญหาในเรื่องสถานที่กักขัง ซึ่งปัจจุบันรัฐก็ประสบปัญหานักโทษล้นคุก อีกทั้งยังต้องดูแล เพราะผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับนั้น การที่จะกักขังไว้รวมอยู่กับนักโทษหรือผู้ต้องหาทั่วไปย่อมไม่เหมาะสมที่อาจมีผลกระทบต่อจิตใจและความปลอดภัยของผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับ และการที่จะใช้สถานีดำรงเป็นสถานที่กักขัง ย่อมเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการดูแลผู้ถูกกักขังอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการดำเนินการดังกล่าวอีกเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสถานที่ บุคลากร สวัสดิการ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้วย

3) ผลกระทบจากการถูกจำคุกในระยะสั้น ทุกประเทศส่วนใหญ่ประสบปัญหาที่มีผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประเทศต้องประสบปัญหานักโทษล้นคุก แต่เนื่องจากส่วนใหญ่ผู้ต้องขังในเรือนจำจะเป็นผู้ซึ่งกระทำผิดในคดีเล็กน้อยหรือลหุโทษ ซึ่งต้องรับโทษจำคุกระยะสั้นๆ และเมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมแล้วผลกระทบด้านต่างๆ แล้วการจำคุกระยะสั้นนั้น มิใช่เพียงแต่มิได้ส่งผลที่จะยับยั้งหรือแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดนั้น จะไม่กระทำความผิดขึ้นอีกครั้ง ซ้ำยังทำให้เกิดการถ่ายทอดหรือเรียนรู้พฤติกรรมต่างๆ จากนักโทษในคุกด้วยกัน และอาจทำให้ผู้นั้นต้องสูญเสียคุณค่าในตนเอง ไป เนื่องจากได้รับการตราหน้าจากสังคมว่าเป็นคนขี้คุก แม้ว่าจะถูกศาลลงโทษเพียงปรับก็ตาม

4) ปัญหาด้านความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหลักเกณฑ์ของการทำงานบริการสังคมแทนการกักขังแทนค่าปรับนั้น คนที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับก็จะถูกกักขังแทนค่าปรับและในกรณีนี้ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีก็จะร้องขอทำงานบริการสังคมแทนเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีฐานะทางเศรษฐกิจดีมีเงินชำระค่าปรับก็จะไม่ได้รับผลกระทบอะไรจากการถูกลงโทษ และบุคคลเหล่านี้ก็คงจะไม่ร้องขอทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ดังนั้น มาตรการทำงานบริการสังคมก็จะไม่สามารถใช้บังคับได้กับบุคคลที่มีฐานะทางการเงิน ย่อมส่งผลให้ไม่มีความเสมอภาคกันในการบังคับใช้กฎหมายอันเกิดจากความแตกต่างทางฐานะทางการเงินนั่นเอง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการบังคับโทษปรับ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 29 ซึ่งข้อที่ควรพิจารณา คือ ผู้เขียนเห็นว่าหากจะมีการนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคมมาใช้แทนโทษปรับกรณีผู้ต้องโทษไม่ชำระค่าปรับ นั้นควรยึดหลักเกณฑ์ตามประเทศอังกฤษ แต่โดยที่ในการบังคับโทษปรับทางอาญาของประเทศอังกฤษ ศาลจะคำนึงถึงความสามารถในการชำระค่าปรับเป็นสำคัญ ดังนั้น หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่อาจบังคับ

ค่าปรับได้ ศาลจะพิจารณาถึงพฤติการณ์ประกอบการพิจารณาความผิด รวมทั้งประวัติของผู้กระทำความผิด เพื่อพิจารณาว่าสมควรจะลงโทษจำคุกตามที่กำหนดโทษไว้หรือไม่ ซึ่งหากเห็นว่าสมควรบรรเทาโทษให้ก็อาจหลีกเลี่ยงโดย ให้ทำงานบริการสาธารณะแทนพฤติการณ์ประกอบการพิจารณาความผิด รวมทั้งประวัติของผู้กระทำความผิด เพื่อพิจารณาว่าสมควรจะให้ทำงานบริการสังคมแทนโทษปรับหรือไม่ ก่อนการสั่งให้กักขังแทนค่าปรับ

ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอว่าควรแก้ไข ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 ในวรรคแรก โดยความเพิ่มเติมดังนี้

“ผู้ใดต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ หรือหากศาลเห็นว่าไม่สมควรให้ปรับ ก็ให้สั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมแทนการปรับก็ได้ แต่เมื่อศาลพิจารณาถึงสภาพความผิด และศาลเห็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้” ส่วนหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็ให้คงไว้ตามหลักเกณฑ์เดิม

ส่วนกรณีการร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับนั้น จากการศึกษาระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและการเปลี่ยนสถานที่กักขัง พ.ศ. 2546 ข้อ 6 ซึ่งได้กำหนดสภาพความผิดที่ไม่ควรอนุญาตให้ทำงานแทนค่าปรับไว้ เช่น ความผิดที่ได้กระทำไปด้วยเจตนาร้ายหรือทุจริตฉ้อฉล อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขส่วนรวม หรือความผิดที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะลงโทษในทางทรัพย์สินต่อผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้ผู้นั้นได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิด เช่น ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดสภาพความผิดที่ไม่ควรอนุญาตให้ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความรุนแรงของการกระทำความผิด ความเสียหายที่เกิดขึ้น อาจมีจำนวนมหาศาล หรือมีผลกระทบต่อสาธารณสุข เพราะหากปล่อยให้ไปทำงานอาจก่อนความเสียหายให้กับสังคมได้ และอาจเป็นหนทางให้ผู้ต้องโทษปรับหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าปรับและหาประโยชน์จากเงินที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากเป็นความผิดเหล่านี้ศาลก็อาจจะใช้ดุลพินิจสั่งให้กักขังแทนค่าปรับไปเลยก็ได้ หากมีข้อสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ

ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอว่าควรแก้ไข ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 ในวรรคแรก โดยความเพิ่มเติมดังนี้

“ในกรณีที่ศาลพิพากษาปรับไม่เกินแปดหมื่นบาท ผู้ต้องโทษปรับซึ่งมิใช่นิติบุคคลและไม่มีเงินชำระค่าปรับ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่อาจบังคับค่าปรับได้ และพิจารณาถึงสภาพ

ความผิดรวมทั้งประวัติของผู้กระทำความผิด จะเห็นสมควรสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงาน  
สาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ได้” ส่วนการพิจารณาหลักเกณฑ์ประกอบอื่นๆ ก็ให้เป็นไป  
ตามเดิม



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การลงโทษทางอาญานั้นเป็นการลงโทษที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษนั้น นอกจากจะต้องเป็นผลร้ายต่อตัวผู้กระทำความผิดแล้ว สิ่งที่จะต้องตามมาคือเมื่อลงโทษแล้วจะได้รับประโยชน์อย่างไรจากการลงโทษนั้น หรือควรจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมและต่อตัวผู้กระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมได้อย่างปกติ แต่ในการที่จะใช้โทษทางอาญาให้มีความเหมาะสมระหว่างความผิดและโทษ รวมถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้โทษนั้น อาจจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก และในขณะเดียวการลงโทษนั้น ไม่ควรเป็นอุปสรรคในการกลับตัวเป็นคนดีหรือกลับเข้าสู่สังคม ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาการกำหนดวิธีการลงโทษทางอาญา ที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่มีความหลากหลาย เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกฝ่าย

มาตรการให้ทำงานบริการสังคม (Community Service Orders) นับว่าเป็นมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดในรูปแบบใหม่อีกวิธีหนึ่ง ที่ให้ผู้กระทำความผิดทำงานที่เป็นการให้บริการแก่ชุมชนหรือบำเพ็ญสาธารณประโยชน์โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้าง ภายในระยะเวลาที่กำหนด จากการศึกษาพบว่าในหลายประเทศต่างมีการพัฒนารูปแบบการทำงานบริการสังคม เพื่อใช้เป็นมาตรการลงโทษทางอาญา โดยจะมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการบังคับใช้ที่แตกต่างกันไปแล้วแต่ความเหมาะสม ซึ่งส่วนใหญ่จะนำมาใช้ในลักษณะที่เป็นโทษแทนที่ หรือเป็นโทษทางเลือก โดยจะนิยมนำมาใช้แทนโทษจำคุกที่เป็นคดีในความผิดเล็กๆ น้อยๆ หรือความผิดที่เกิดจากความประมาทหรือความผิดลหุโทษ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่ระบบเรือนจำ เพราะการใช้โทษจำคุกเพียงอย่างเดียวกับความผิดประเภทนี้อาจไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากเรือนจำนั้นจะเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดที่ต้องโทษจำคุกที่เป็นระยะเวลายาวนาน อันเป็นการกั้นเขาออกจากสังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อทำให้สังคมรู้สึกปลอดภัย แต่ในกรณีที่เป็นผู้กระทำความผิดที่ไม่ได้เป็นอาชญากรและมีแนวโน้มที่จะสามารถแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของเขาได้แล้ว ก็ควรลงโทษด้วยมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพความผิด เพื่อให้เขาสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ โดยการบังคับใช้นั้นสามารถเลือกใช้ให้เหมาะสมกับตัวบุคคล เพราะรูปแบบของงานบริการสังคมนั้นมีความหลากหลายทั้งที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้านหรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นงานที่ต้องใช้แรงกาย เช่น งานพัฒนา

หรือทำความสะอาดสถานที่ในที่สาธารณะหรืองานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ หรือทักษะเฉพาะด้าน เช่น การสอนหนังสือ หรือให้ความรู้แก่บุคคลทั่วไป แล้วแต่ความเหมาะสมซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วศาลจะเป็นผู้พิจารณาหรือใช้ดุลพินิจในการเลือกใช้ให้เหมาะสม โดยการพิจารณาจากรายงานสืบเสาะพฤติกรรม สิ่งแวดล้อม หรือสภาพความผิด จากการรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง

จากวัตถุประสงค์ของการลงโทษด้วยการให้ทำงานบริการสังคมนั้น ก็เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูด้วยการสร้างประโยชน์ให้แก่สังคม ซึ่งจะมีส่วนช่วยสร้างจิตสำนึกของผู้กระทำผิดให้รู้จักรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม และเพื่อชดใช้ความผิดที่ได้กระทำให้เกิดความเสียหาย รวมทั้งเป็นการทดแทนให้แก่เหยื่อ และประการสุดท้ายเพื่อเป็นการลงโทษ กล่าวคือ เป็นการถูกกำจัดเสรีภาพส่วนบุคคลในการใช้เวลาส่วนตัวเพื่อทำงานให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งเห็นได้ว่าวิธีการลงโทษดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นต่อตัวผู้กระทำความผิดเองที่สามารถฝึกฝนทักษะในการทำงาน ทั้งยังเป็นการรักษาทรัพยากรบุคคลที่ยังสามารถใช้ความรู้ความสามารถของตนเองให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้ แทนที่จะนำเขาไปกักขังไว้ในเรือนจำ และเหยื่อที่ได้รับความเสียหายหรือสังคมเองก็สามารถรับรู้ถึงการลงโทษได้อย่างเป็นรูปธรรม และรัฐก็ไม่ต้องเสียงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้ด้วย ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นไว้ว่ากระบวนการยุติธรรมควรจะหามาตรการรองรับที่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด แทนที่จะต้องเสียงบประมาณในการสร้างอาคารสถานที่เพื่อเป็นที่รองรับในการกักขังบุคคลเหล่านี้ ซึ่งมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับและไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอนล้นคุกในระยะยาวได้

ในประมวลกฎหมายอาญาของไทย ได้นำเอามาตรการทำงานบริการสังคมมาใช้ในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการคุมประพฤติวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น และนำมาใช้ในกรณีที่ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับจึงร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับ

จากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในกรณีเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในการสั่งคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 นั้น ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในกรณีเป็นการหลีกเลี่ยงการนำคนเข้าคุก ทั้งยังช่วยลดปริมาณคนในคุก ช่วยแก้ไขปัญหาคอนล้นคุกในเรือนจำเพราะเป็นวิธีการลงโทษโดยไม่มี การควบคุมตัว แต่ศาลก็ไม่อาจบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในลักษณะของโทษได้ เพราะต้องเป็นการสั่งในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่ศาลให้หรือการลงโทษไว้แล้วสั่งให้คุมประพฤติ แล้วจึงจะสั่งให้ทำงานบริการสังคมภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในขณะที่ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดมาตรการดังกล่าวให้เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งอีกทั้งอาจใช้ควบคู่กับการลงโทษประเภทอื่นๆ ได้อีกด้วย หรือใช้ควบคู่กับการรอกการลงโทษ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติ และเนื่องด้วยการผูกติดกับการ

เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการคุ้มครองคดีนี้เอง ทำให้การทำงานบริการสังคมกลายเป็นภารกิจรองของสำนักงานคุ้มครองคดีเมื่อเปรียบเทียบกับงานสืบเสาะและสอดส่องซึ่งเป็นภารกิจหลัก ทำให้มาตรการดังกล่าวไม่ค่อยได้รับความสนใจปรับปรุงแก้ไขเท่าที่ควร

สำหรับกรณีนำมาใช้เป็นมาตรการแทนการลงโทษปรับ วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงกรณีที่ต้องโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับที่จะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับเข้ามาสู่เรือนจำ เนื่องจากปัญหาในการบังคับโทษปรับนั้น อาจมองว่าเป็นธรรม เพราะความผิดอย่างเดียวกันก็ต้องถูกลงโทษปรับในจำนวนเท่ากัน แต่ผลร้ายจากการลงโทษปรับจะกระทบกับผู้ต้องโทษที่มีฐานะยากจนเมื่อไม่มีเงินชำระค่าปรับ ก็อาจจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับหรือไม่ก็ต้องร้องขอทำงานบริการสังคมแทน แต่ในกรณีผู้ต้องโทษปรับในคดีความผิดอย่างเดียวกันที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เมื่อนำเงินมาชำระค่าปรับแล้ว โทษนั้นก็สิ้นอันเสร็จสิ้นไป จึงเห็นได้ว่าการนำมามาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้ในกรณีนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขฐานะทางการเงิน หรือชนชั้นทางสังคมของผู้กระทำความผิด ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1 และการที่ศาลจะนำมาบังคับใช้นั้น ต้องได้รับความยินยอมและสมัครใจจากผู้กระทำความผิดก่อน โดยการยื่นคำร้องขอทำงานบริการสังคมต่อศาลชั้นต้น ซึ่งกลายเป็นว่าผู้ต้องโทษปรับส่วนใหญ่ที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับก็จะยอมถูกกักขังแทนหรือเลือกวิธีที่จะร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับนั้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่าส่วนใหญ่แล้วศาลก็มักจะเลือกใช้วิธีการสั่งให้กักขังแทนค่าปรับ อาจเป็นเพราะผู้ต้องโทษปรับไม่ทราบถึงสิทธิในการร้องขอดังกล่าว หรืออาจเป็นเพราะไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของการทำงานบริการสังคม เพราะเห็นว่าวิธีการดังกล่าวนั้น เป็นการประจานตัวเองต่อสังคมทำให้เกิดความรู้สึกอับอาย ซึ่งการกักขังแทนค่าปรับนั้น จากการศึกษาพบว่ามีความเสียหายในหลายๆ ด้านและเป็นวิธีการที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกำหนดวิธีการบังคับค่าปรับ

สำหรับการยอมรับวิธีการลงโทษดังกล่าว พบว่าคนในสังคมยังมีความขัดแย้งทางด้านแนวคิด เพราะยังยึดติดกับความคิดที่ว่า การลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นการลงโทษที่มีผลกระทบต่อชีวิต หรือเสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเท่านั้นจึงจะสาสมกับความผิด และสังคมจึงจะรู้สึกว่าการลงโทษในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่อาจไม่ได้คำนึงถึงว่าเป็นความผิดในคดีที่มีอัตราโทษเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และควรให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นช่องทางให้เขาสามารถแก้ไขหรือปรับปรุงพฤติกรรม เพื่อการกลับเข้ามาสู่สังคมได้อย่างปกติ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อพิจารณาต่อไปอีกว่า การหาจุดที่เหมาะสมในเรื่องของระยะเวลาที่เหมาะสมอันจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดนั้น ควรเป็นระยะเวลาเท่าใด จากการศึกษากฎหมายของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสนั้น จะมีการกำหนดระยะเวลาในการทำงานไว้ว่าไม่ควรต่ำกว่า 40 ชั่วโมง และไม่ควรงูเกิน 240 ชั่วโมง เพราะหากระยะเวลาดำเนินไปก็อาจจะไม่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขพฤติกรรมของผู้

ต้องโทษ หรือหากสูงเกินไปก็อาจจะเป็นภาระให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และอาจกลายเป็นโทษที่รุนแรงเกินไปสำหรับผู้ต้องโทษเอง แต่สำหรับกฎหมายของไทย ไม่ได้กำหนดระยะเวลาชั้นสูงหรือชั้นต่ำไว้ และพบว่าส่วนใหญ่แล้วศาลจะมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมในระยะเวลาระหว่าง 10-40 ชั่วโมงเท่านั้น และตามระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ พ.ศ. 2546 ข้อ 3 ได้กำหนดว่าการทำงานประเภทใด เป็นจำนวนกี่ชั่วโมงจึงจะถือเป็นหนึ่งวัน แต่ก็เป็นคนละเรื่องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า การมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมนั้น จะต้องกำหนดระยะเวลาชั้นสูงชั้นต่ำได้กี่ชั่วโมง และความผิดประเภทใดควรให้ทำงานบริการสังคมในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ยังไม่มีกำหนดที่ชัดเจนไว้ในกฎหมายของไทย

จากปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรการทำงานบริการสังคมนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในกฎหมายของไทยนั้น ศาลไม่อาจสั่งในลักษณะของโทษได้ ในขณะที่วิธีการนี้มีการใช้อย่างแพร่หลายในต่างประเทศในลักษณะที่เป็นโทษอย่างหนึ่ง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะนำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศไทย โดยนำมาใช้กับลักษณะของความผิดที่เป็นคดีเล็กๆ น้อยๆ กระทำผิดที่ไม่รุนแรงถึงขนาดต้องนำตัวไปไว้ในคุก หรือกระทำความผิดเนื่องจากมีเหตุจำเป็น หรือกระทำความผิดด้วยความพลั้งพลาด ประมาทเลินเล่อ รวมทั้งเป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งเป็นโทษจำคุกระยะสั้น โดยบุคคลดังกล่าวนั้นไม่มีจิตใจชั่วร้ายอย่างแท้จริง หากได้รับโอกาสให้เขามีการแก้ไขฟื้นฟูจิตใจหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ก็อาจจะกลับตัวเป็นคนดี เพื่อการใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุขต่อไป ซึ่งวิธีการให้ทำงานบริการสังคมนั้น สำหรับผู้ที่ไม่มีเจตนาเป็นโจรแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสม สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่มีความหลากหลายได้ เพราะถือว่าเป็นการลงโทษและเป็นการแก้ไขฟื้นฟูโดยสังคมไปในตัวด้วย แต่กฎหมายของไทยยังมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ ยังคงบังคับใช้อยู่ในข้อจำกัดของกฎหมาย คือ ภายใต้งบเงื่อนไขการรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษและศาลสั่งคุมประพฤติโดยให้ทำงานบริการสังคม และการร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับเท่านั้น และยังพบว่ามาตรการทำงานบริการสังคมนั้นมีผลดีที่ค่อนข้างชัดเจน เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ซึ่งเป็นแนวคิดสมัยใหม่ที่มุ่งฟื้นฟูผู้กระทำความผิดทั้งทางด้านจิตใจและร่างกาย ที่นานาประเทศต่างให้ความสำคัญ และมีแนวทางในการพัฒนาเพื่อนำมาใช้ในลักษณะของโทษ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรนำมาเป็นมาตรการเสริมโทษทางอาญา โดยเฉพาะเป็นมาตรการเสริมโทษจำคุกอันเป็นการเลี้ยงโทษจำคุกระยะสั้นนอกเหนือจากการใช้เป็นเงื่อนไขการคุมประพฤติ ควรนำโทษจำคุกมาใช้ในกรณีที่ทำเป็นจริงๆ เท่านั้น หรือบุคคลนั้นสมควรจะถูกตัดออกจากสังคมเพื่อให้รู้สึกปลอดภัย และนำมาใช้เป็นมาตรการเสริมแทนโทษปรับ โดยการกักขังแทนค่าปรับนั้นควรนำมาใช้

กับสภาพความผิดที่มีความร้ายแรง และมีผลกระทบต่อสาธารณสุขโดยรวมตามความจำเป็นเท่านั้น และมีกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมแยกออกมากเป็นสัดส่วนและชัดเจน ทั้งมีหน่วยงานที่เป็นกลไกรองรับในการบังคับใช้ที่มีหน้าที่ในเรื่องนี้ โดยเฉพาะเพื่อให้มีการนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบและแพร่หลายมากขึ้น และมีกระบวนการในการพิจารณาลงโทษก่อนการกำหนดให้ทำงาน โดยพิจารณาถึงตัวผู้กระทำความผิด จากรายงานสืบเสาะพฤติกรรม และภาพของความผิดเป็นสำคัญ เพื่อความเหมาะสมในการนำมาบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากกฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือในการจัดการกับผู้กระทำความผิด แต่การจะบังคับใช้กฎหมายอย่างไรให้มีประสิทธิภาพนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก และการพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่เหมาะสมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ จากการศึกษาแนวคิดและการบังคับใช้มาตรการทำงานบริการสังคม ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในประเทศไทยดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าการพัฒนาในเรื่องโทษทางอาญาของกฎหมายของไทยในปัจจุบัน ก็น่าจะมีความจำเป็นมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1) เนื่องจากแนวคิดในเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เป็นหลักสำคัญในการนำมาพิจารณาประกอบการลงโทษผู้กระทำความผิดในปัจจุบัน แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องของโทษในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 จึงทำให้การลงโทษผู้กระทำความผิดเล็กน้อย หรือความผิดที่ไม่ร้ายแรง หรือไม่เป็นอันตรายต่อสังคมโดยรวมนั้น เป็นเรื่องยากในการจะหาวิธีการลงโทษที่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิด ดังนั้นการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้มีกลไกที่เพียงพอรองรับการลงโทษที่เหมาะสมกับลักษณะและฐานความผิดของผู้กระทำความผิด โดยอาจจะเป็นการเพิ่มมาตรการเสริมโทษทางอาญา เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดได้ หากมีการบัญญัติมาตรการเสริมเพื่อเป็นทางเลือกในการลงโทษเพิ่มเติม โดยการให้ทำงานบริการสังคม ซึ่งเป็นวิธีการลงโทษแนวใหม่ที่มีความหลากหลายเหมาะสมกับการกระทำความผิดแต่ละประเภท ทั้งเป็นการมุ่งเน้นหลักในเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคมได้ อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของสังคม ในขณะที่เดียวกันก็สามารถรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า โดยถือว่าผู้กระทำความผิดที่ร้ายแรงมากเท่านั้นที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าสู่ระบบเรือนจำ

2) ควรกำหนดให้เป็นมาตรการเสริมแทนโทษจำคุกระยะสั้น นอกเหนือจากการเป็นเงื่อนไขของการคุมประพฤติ ตามมาตรา 56 ซึ่งการจะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในลักษณะของโทษแล้ว เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยเพิ่มการทำงานบริการสังคมให้เป็นโทษ

ทางเลือกแทนโทษจำคุก เพราะต่างประเทศได้มีการพัฒนารูปแบบของการลงโทษให้มีความหลากหลายที่สามารถใช้แทนที่กันได้ หรือสามารถใช้เป็นมาตรการเสริมควบคู่กับการลงโทษในรูปแบบอื่นได้อีกด้วย โดยเฉพาะโทษจำคุกระยะสั้น ควรจะมีการนำมาใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และควรจะนำมาตรการให้ทำงานบริการสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบการลงโทษที่ไม่ต้องมีการควบคุมตัวมาบังคับใช้ โดยกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมในลักษณะของโทษได้ หรือมีการใช้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติเพียงอย่างเดียว ซึ่งนอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาผู้ต้องโทษล้นเรือนจำแล้ว ยังช่วยในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้มากกว่าการนำเขาไปกักขังไว้

3) ควรกำหนดให้เป็นมาตรการเสริมแทนโทษปรับ เนื่องจากปัญหาของการบังคับโทษปรับหากมีการกำหนดให้การทำงานบริการสังคม เป็นทางเลือกหนึ่งในการลงโทษแทนการกักขังแทนค่าปรับในกรณีที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ โดยพิจารณาระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและการเปลี่ยนสถานที่กักขัง พ.ศ. 2546 ข้อ 6 ซึ่งได้กำหนดสภาพความผิดที่ไม่ควรอนุญาตให้ทำงานแทนค่าปรับไว้ ดังนั้นหากเป็นความผิดที่กำหนดไว้ไม่ให้ศาลอนุญาตให้ทำงานแทนค่าปรับแล้ว ศาลก็อาจจะใช้ดุลพินิจสั่งให้กักขังแทนค่าปรับก็ได้ หากมีข้อสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ แต่หากเป็นประเภทของความผิดที่ไม่ได้อยู่ในข้อจำกัดนี้แล้ว เมื่อศาลเห็นว่าไม่อาจบังคับค่าปรับได้ หรือศาลเห็นว่าไม่สมควรให้ปรับ ก็สามารถสั่งให้ทำงานบริการสังคมแทนก็ได้ โดยไม่ต้องรอให้มีคำร้องขอจากจำเลยก่อน

4) ควรมีการร่างกฎหมายที่ว่าด้วยการทำงานบริการสังคม โดยมีการกำหนดรูปแบบและลักษณะของงาน ให้เป็นหมวดหมู่ที่เหมาะสมกับสภาพของความผิด และลักษณะของผู้กระทำความผิด หรือให้มีความชัดเจน และเป็นระบบเพื่อให้สามารถรองรับกับการนำการทำงานบริการสังคมมาใช้ ควรจัดทำเป็นโครงการนำร่องในบางกลุ่มบางพื้นที่เพื่อประเมินถึงสภาพปัญหา และอุปสรรคแล้วนำผลการประเมินดังกล่าวมาแก้ไขหรือยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5) ในกระบวนการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมนั้น ผู้เขียนเห็นว่ารายงานการสืบเสาะถึงพฤติการณ์แห่งความผิด และสภาพแวดล้อมของตัวจำเลยเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมคุมประพฤติ หากพิจารณาแล้วบุคคลนั้นไม่เหมาะสมกับการทำงานบริการสังคม ก็ให้ส่งลงโทษในรูปแบบอื่นๆ ต่อไป แต่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรง และตัวจำเลยมีโอกาที่จะปรับปรุงพฤติกรรมของตน ก็ให้ศาลสั่งให้ทำงานบริการสังคม และควรมีการ

พิจารณาข้อมูลเหล่านั้นก่อนการกำหนดโทษไม่ว่าจะเป็นการใช้แทนโทษจำคุกระยะสั้น หรือกรณีที่ใช้เป็นมาตรการเสริมแทนโทษปรับ เว้นแต่ศาลจะเห็นว่ารายงานสืบเสาะนั้นไม่จำเป็น

6) ควรให้หน่วยงานอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ที่สามารถควบคุมดูแลให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมได้ล้าพัง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นหน้าที่ของกรมคุมประพฤติเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายกว้างขึ้น และควรมีการมอบหมายหน้าที่ การกิจอย่างเหมาะสมแก่อาสาสมัครคุมประพฤติ เพื่อให้มีการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งในส่วนผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับชุมชนในพื้นที่ได้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก และสร้างความเชื่อมั่นต่อการใช้กระบวนการลงโทษในวิธีการดังกล่าวต่อสังคมได้อย่างแท้จริง



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- คณิต ฌ นคร. (2547). **กฎหมายอาญาทั่วไป**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2549). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิตติ ดิงศภัทย์. (2515). **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 ตอน 1**. กรุงเทพฯ: แสงทอง  
การพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2525). **กฎหมายอาญา ภาค 1**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง  
เนติบัณฑิตยสถาน.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2543). **กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย**. กรุงเทพฯ:  
วิญญูชน.
- นัทธี จิตสว่าง. (2540). **หลักทฤษฎีอาญา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์**. กรมราชทัณฑ์.
- นวลจันทร์ ทศนชัยกุล. (2532). **การคุมประพฤติและการพักการลงโทษ**. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองธรรม  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ประธาน วัฒนวานิชย์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาญาวิทยา**. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.
- ประเสริฐ เมฆมณี. (2523). **หลักทฤษฎีอาญา**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2542). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.
- รุจิรา พงกษยาชีวะ และนัทธี จิตสว่าง. (2540). **การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย  
ราชทัณฑ์ (หน่วยที่ 5)**.
- สำนักงานคุมประพฤติกลาง กระทรวงยุติธรรม. (2527). **การคุมประพฤติผู้ใหญ่: ทฤษฎีและ  
แนวปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2533). **แนวทางการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ซึ่งแก้ไขใหม่**.  
กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2525). **กฎหมายอาญา ภาค 1**. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ  
กองวิชาการ กรมอัยการ.

## บทความ

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2552, เมษายน - มิถุนายน). “มาตรการให้ทำงานบริการสังคม.” วารสาร  
 อัยการ, 22, 251. หน้า 12 - 37.
- กฤตศิลป์ กนกนาค. (2533, ธันวาคม). “การให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำงานบริการสังคม:  
 นวัตกรรมของงานคุมประพฤติ.” บทบัณฑิต, เล่ม 46, ตอน 4. หน้า 34.
- \_\_\_\_\_. (2533, พฤศจิกายน - ธันวาคม). “มาตรการคุมประพฤติ เงื่อนไขคุมประพฤติและ  
 มาตรการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม.” ดุลพาห 6. หน้า 37 - 52.
- ไกรฤกษ์ เกษมสันต์. (2545). “การทำงานบริการสังคมหลีกเลี่ยงการกักขังแทนค่าปรับ  
 ทางเลือกใหม่ของคนยากจน.” รหัส 45, สมัยที่ 54. สำนักอบรมศึกษา กฎหมาย  
 แห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 48.
- จิตติภรณ์ ฉันทโรจน์ศิริ. (2550). “สถิติผู้ต้องขังโลก.” วารสารราชทัณฑ์, ปีที่ 56, ฉบับที่ 2.  
 หน้า 70-71.
- นักโทษล้นคุกวิกฤตสังคมไทย. (2552, 24 มิถุนายน). มติชน. หน้า 12.
- ประเสริฐ จันทรวุฒ. (2515, 1 มิถุนายน). “วิธีการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกในระยะสั้น.”  
 วารสารนิติศาสตร์. หน้า 126 - 127.
- สหชน รัตนไพจิตร. (2524). “ทฤษฎีการลงโทษ: การนิติบัญญัติ.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 12,  
 ฉบับที่ 2. หน้า 78.
- อุททิศ แสนโกสิก. (2513, พฤษภาคม). “วัตถุประสงค์ของการลงโทษ.” บทบัณฑิต. หน้า 29.
- \_\_\_\_\_. (2515). “หลักกฎหมายอาญา: การลงโทษ.” อุททิศานุสรณ์. กรุงเทพฯ:  
 กรมสรรพสามิต
- อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (2534, 1 ตุลาคม - มกราคม). “มาตรการใหม่ของงานคุมประพฤติผู้ใหญ่:  
 การให้ผู้คุมความประพฤติทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์.” จุลสาร อ.ส.ค.  
 สัมพันธ์, 3. หน้า 4.

## รายงานการวิจัย

- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2531). รายงานการฝึกอบรมหลักสูตร Study of Rehabilitation Program  
 for Offenders ณ ประเทศสิงคโปร์.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2549). ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้  
ในประมวลกฎหมายอาญา. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### วิทยานิพนธ์

กรกฎ ทองชะ โขค. (2547). การใช้มาตรการอื่นก่อนการลงโทษกักขังแทนค่าปรับ. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

เชษฐภัทร พรหมชนะ. (2546). การนำมาตรการอื่นมาใช้บังคับค่าปรับนอกเหนือจากการกักขัง  
แทนค่าปรับ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาญณรงค์ ชาญลิจิต. (2530). การศึกษาระบบการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขัง: ศึกษาเฉพาะ  
กรณีผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
โท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสมอแห แซนเนียม. (2536). มาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยอาศัยการบริการสังคม.

วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สิริกาญจน์ รัตนสุวรรณชาติ. (2549). โทษปรับ: ศึกษากรณีการใช้มาตรการอื่นมาเสริมและแทน  
การปรับ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.

สหชน รัตน์ไพจิตร. (2527). ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัย  
ใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์.  
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กลุ่มงานบริการสังคม กองกิจการชุมชนและบริการสังคม กรมคุมประพฤติ. การทำงานบริการ  
สังคม. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probation.go.th/>.

เกษม มูลจันทร์. (2550, 24 มกราคม). การทำงานบริการสังคมในงานคุมประพฤติ. สืบค้นเมื่อ  
20 พฤศจิกายน 2551, จาก <http://www.probation.go.th/>.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. การทำงานบริการสังคม: วิธีการเชิงสมานฉันท์ที่กระบวนกรยุติธรรม  
กระแสหลักนำมาใช้. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probation.go.th/>.

มาตรการลงโทษระดับกลาง: อีกทางเลือกของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probation.go.th/>.

รายงานแสดงประเภทผู้เข้าร่วมกิจกรรม และประเภทกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคม. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probation.go.th/>.

รายงานการสัมมนาทางวิชาการ. (2551, 24 เมษายน). การพัฒนาโทษในประมวลกฎหมายอาญาไทย. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.moj.go.th/>.

รายงานสรุปผลการจัดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553, จาก <http://www.probation.go.th/>.

สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2553, จาก <http://www.correct.go.th/>.

สมาธิ เอี่ยมอนุพงษ์. แนวทางการพัฒนางานบริการสังคม. สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.probation.go.th/>.

## ภาษาต่างประเทศ

## BOOKS

Allen G. Frederrick and Harvey Treger. (1990). **Community Service Orders in Federal Probation : Perceptions of Probationer and Host Agencies.** p. 8.

Harold J. Berman . (1973). **Justice in the U.S.S.R.,** London: Oxford University Press. p. 239-274.

Herbert L. Packer. (1968). **The Limits of the Criminal Sanction.** California: Stanford University Press. p. 21.

Jean-Marie PICQUART. **Le Travail d'intérêt général: l'expérience français.** p. 1 - 10.

Joe Hudson and Burt Galaway. (1990). **Community Service Toward Program Definition.** Federal Probation. p. 3.

Johannes Andenaes. (1965). **The General Part of the Criminal Law of Norway.** p. 57.

Kan Pease and William Mcwilliam. (1980). **Community Service by Order.** Academic press Ltd. p. 1.

Sue Titus Reid. (2000). **Crime and Criminology.** The McGraw – Hill Companies, Inc. p. 65.

Warren young. (1979). **Community Service Orders**. London: Macmillan & co. p. 9.

#### ELECTRONIC SOURCES

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

Terry Mark Hammon, R v. (1997) EWCA Crim 3413 (19<sup>th</sup> ebruary, 1997). สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2553, จาก <http://www.bailii.org/>.

The Community Punishment Order. สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.penalreform.org/>.

ด

พ

ภาคผนวก

ค



พระราชบัญญัติ

วิธีการดำเนินการคุ้มครองความประพฤติ

ตามประมวลกฎหมายอาญา

พ.ศ. 2522

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 14 มีนาคม 2522

เป็นปีที่ 34 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการคุ้มครองความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา

จึงทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุ้มครองความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2522”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติหรือซึ่งขัดแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “พนักงานคุมประพฤติ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

“ศาล” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง และถอดถอน พนักงานคุมประพฤติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ให้พนักงานคุมประพฤตินี้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สืบเสาะและพินิจเรื่องอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของจำเลย ตลอดจนสภาพความผิดและเหตุอื่นอันควรปรานีตามที่ศาลสั่ง เพื่อรายงานต่อศาล

(2) ส่งตัวจำเลยให้แพทย์ตรวจเกี่ยวกับสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ

(3) ทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับความสามารถของจำเลยว่าจะปรับปรุงแก้ไขหรือฟื้นฟูตนเองได้เพียงใดหรือไม่ ตลอดจนความต้องการของจำเลยเกี่ยวกับวิธีการควบคุมประพฤติ

(4) สอดส่อง สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ และตักเตือนผู้ถูกคุมความประพฤติในเรื่อง ความประพฤติและการประกอบอาชีพ

(5) สอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด

(6) ทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับความประพฤติ การประกอบอาชีพและ พฤติการณ์ของผู้ถูกคุมความประพฤติเพื่อเสนอต่อศาล

(7) ทำหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการคุมความประพฤติตามที่เห็นสมควร

มาตรา 7 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานคุมประพฤตินี้อำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) เข้าไปในสถานที่ที่จำเลยหรือผู้ถูกคุมความประพฤติอาศัยหรือทำงานหรือมีความเกี่ยวข้องกับด้วยในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และสอบถามบุคคลซึ่งอยู่ใน สถานที่นั้นเกี่ยวกับกรณีทีระบุไว้ในมาตรา 6

ในกรณีมีความจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องเข้าไปในสถานที่ดังกล่าวในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ ตกถึงพระอาทิตย์ขึ้น พนักงานคุมประพฤติทำได้ต่อเมื่อมีคำสั่งของศาล

(2) เรียกบุคคลที่สามารถให้ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับกรณีทีระบุไว้ในมาตรา 6 มาพบและ สอบถามหรือปฏิญาณตน และให้ถ้อยคำ

(3) สั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองส่งวัตถุหรือเอกสาร อันจะใช้เป็นพยานหลักฐาน เกี่ยวกับกรณีทีระบุไว้ในมาตรา 6

มาตรา 8 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 6 (1) หรือ (2) พนักงานคุมประพฤติอาจร้องขอต่อศาลเพื่อส่งตัวจำเลยมาให้พนักงานคุมประพฤติได้

มาตรา 9 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานคุมประพฤติแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัว ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 10 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานคุมประพฤติเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 11 ในคดีไม่ปรากฏว่าจำเลยได้รับโทษจำคุกมาก่อนหรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่ว่าจะเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานคุมประพฤตีสืบเสาะและพินิจ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพและสิ่งแวดล้อมของจำเลย ตลอดจนสภาพความผิดและเหตุอื่นอันควรปรานี พร้อมทั้งความเห็นมาตรา 6(3) แล้วรายงานต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาได้

เมื่อศาลได้รับรายงานและความเห็นตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นสมควรศาลมีอำนาจเรียกพนักงานคุมประพฤติหรือจำเลยมาสอบถาม หรือสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะและพินิจข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้

มาตรา 12 เมื่อศาลสั่งให้พนักงานคุมประพฤตีสืบเสาะและพินิจข้อเท็จจริงตามมาตรา 11 ให้พนักงานคุมประพฤตีสืบเสาะและพินิจโดยไม่ช้า และให้ทำรายงานพร้อมกับความเห็นเสนอต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลสั่ง แต่ถ้าไม่อาจทำให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ดังกล่าวศาลจะอนุญาตให้ขยายเวลาต่อไปอีกเท่าที่จำเป็นแต่ไม่เกินสามสิบวันก็ได้

มาตรา 13 ศาลมีอำนาจที่จะรับฟังรายงานและความเห็นของพนักงานคุมประพฤติตามมาตรา 11 โดยไม่ต้องมีพยานบุคคลประกอบแต่ถ้าศาลจะใช้รายงานและความเห็นเช่นว่านั้นเป็นผลร้ายแก่จำเลยให้ศาลแจ้งข้อความที่เป็นผลร้ายนั้นให้จำเลยทราบ เมื่อจำเลยคัดค้านพนักงานคุมประพฤตีสืบเสาะและพินิจนำพยานหลักฐานเข้าสืบประกอบรายงานและความเห็นก่อนและจำเลยมีสิทธิที่จะนำพยานหลักฐานมาสืบหักล้างได้

มาตรา 14 ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด แต่ให้รอการกำหนดโทษไว้หรือกำหนดโทษแต่ให้รอการลงโทษไว้และกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติจำเลยตามประมวล

กฎหมายอาญา ให้ศาลแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบ เพื่อดำเนินการคุมความประพฤติตามที่ศาลกำหนด

มาตรา 15 ถ้าผู้คุมความประพฤติไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติตามที่ศาลกำหนดหรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องแก่การคุมความประพฤติของผู้คุมความประพฤติเปลี่ยนแปลงไปให้พนักงานคุมความประพฤติทำรายงานเสนอให้ศาลทราบโดยไม่ชักช้า แต่ถ้ารายงานนั้นเป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกคุมความประพฤติให้ศาลเรียกผู้คุมความประพฤติมาเพื่อแจ้งข้อความที่เป็นผลร้ายนั้นให้ทราบในกรณีเช่นนี้ผู้ถูกคุมความประพฤตินี้มีสิทธิที่จะคัดค้านและนำพยานหลักฐานมาหักล้างได้ และให้นำมาตรา 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าผู้ถูกคุมความประพฤติขัดขืนไม่มาศาลตามหมายเรียกหรือตามนัด หรือจงใจไม่รับหมายเรียกหรือได้หนีไป หรือมีเหตุผลอันควรสงสัยว่าจะหลบหนีศาลมีอำนาจออกหมายจับผู้คุมความประพฤติเพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา 16 ในกรณีที่มีคำขอหรือคำแถลงตามมาตรา 536 วรรคสาม หรือมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ศาลมีอำนาจเรียกพนักงานคุมความประพฤติมาสอบถามหรือให้การเพื่อประกอบการพิจารณาตามคำขอหรือคำแถลงนั้นได้

มาตรา 17 ในกรณีที่ศาลเห็นว่าพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องแก่การควบคุมความประพฤติของผู้คุมความประพฤติได้เปลี่ยนแปลงไป หรือผู้ถูกควบคุมความประพฤติไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติตามที่ศาลกำหนดและศาลได้มีคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้ศาลแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบ และหากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นผลร้ายแก่ผู้คุมความประพฤติมากขึ้น ผู้คุมความประพฤตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

มาตรา 18 วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้

มาตรา 19 ผู้ใดเป็นเจ้าของหรือครอบครองสถานที่ที่จำเลยหรือผู้คุมความประพฤติอาศัย หรือทำการงานหรือมีความเกี่ยวข้องด้วยขัดขืน ไม่ยอมให้พนักงานคุมประพฤติเข้าไปในสถานที่นั้น หรือไม่ยอมตอบคำถามของพนักงานคุมประพฤติตามมาตรา 7 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

มาตรา 20 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานคุมประพฤติ โดยไม่มาพบพนักงานคุมประพฤติหรือ ไม่ยอมสาบานหรือปฏิญาณตนหรือมิยอมให้อภัยคำตามมาตรา 7 (2) หรือไม่ยอมส่งวัตถุหรือเอกสารตามมาตรา 7(3) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 21 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และได้ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของผู้อื่นเพราะการปฏิบัติตามตำแหน่งหน้าที่นำความลับนั้นไปเปิดเผยนอกอำนาจหน้าที่ของตนโดยประการที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 22 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้



ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

ว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้  
ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและการเปลี่ยนสถานที่กักขัง

พ.ศ. ๒๕๔๖

โดยให้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๔ วรรคสาม และมาตรา ๓๐/๑ แก้ไขเพิ่มเติม  
โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้  
ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับใน  
กรณีที่ผู้นั้นไม่มีเงินชำระค่าปรับ และให้ประธานศาลฎีกากำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานของผู้  
ต้องโทษปรับที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีให้แก่ผู้ต้องโทษ  
ปรับ เพื่อให้เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือสร้างคุณประโยชน์แก่สังคม และกำหนดให้ศาลมีอาจ  
เปลี่ยนแปลงสถานที่กักขังผู้ต้องโทษกักขังหรือผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับ หากมีเหตุตามที่กฎหมาย  
บัญญัติ อันเป็นมาตรการในการคุ้มครองสวัสดิภาพความปลอดภัยให้แก่ผู้ต้องโทษกักขังหรือผู้ถูก  
กักขังแทนค่าปรับ

เพื่อกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และเพื่อให้การทำงานบริการ  
สังคมหรือทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและการเปลี่ยนสถานที่  
กักขังตามคำสั่งศาลเป็นไปโดยเรียบร้อย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐/๑ วรรคหก แห่ง  
ประมวลกฎหมายอาญาและมาตรา ๕ แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประธานศาลฎีกาออกระเบียบ  
ไว้ดังนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๑. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการกำหนด  
จำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคม

ข้อ ๒. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นไป

## หมวด ๒

### จำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน

ข้อ ๓. เพื่อประโยชน์ในการกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับตามมาตรา ๓๐/๑ วรรคหก แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้ถือว่า

๓.๑. การทำงานช่วยเหลือดูแลอำนวยความสะดวกหรือให้ความบันเทิงแก่คนพิการคนชรา เด็กกำพร้าหรือผู้ป่วยในสถานสงเคราะห์หรือสถานพยาบาล งานวิชาการหรืองานบริการด้านการศึกษา เช่น การสอนหนังสือ การค้นคว้าวิจัย หรือการแปลเอกสาร เป็นต้น จำนวน ๒ ชั่วโมง เป็นการงานหนึ่งวัน

๓.๒ การทำงานวิชาชีพ งานช่างฝีมือหรืองานที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ เช่น งานช่างฝีมือเครื่องยนต์ ก่อสร้าง คอมพิวเตอร์หรือวิชาชีพอย่างอื่น เป็นต้น จำนวน ๑ ชั่วโมง เป็นการงานหนึ่งวัน

๓.๓ การทำงานบริการสังคมหรือบำเพ็ญสาธารณประโยชน์อื่นที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญหรืองานอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ เช่น งานทำความสะอาดหรือพัฒนาสถานที่สาธารณะ งานปลูกป่า หรือดูแลสวนป่าหรือสวนสาธารณะ งานจราจร เป็นต้น จำนวน ๔ ชั่วโมง เป็นการงานหนึ่งวัน

ในกรณีมีเหตุอันสมควร ศาลอาจกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานตามวรรคหนึ่งให้ลดน้อยลงได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงหลักเกณฑ์ตามข้อ ๓ และให้ระบุเหตุผลไว้โดยชัดแจ้งด้วย

## หมวด ๓

### แนวปฏิบัติในการมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์

ข้อ ๔. ผู้ต้องโทษปรับซึ่งไม่มีเงินชำระค่าปรับอาจร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดี โดยระบุรายละเอียดและประวัติของผู้ร้องตามแบบพิมพ์ที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบนี้

ข้อ ๕. ในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาปรับไม่เกินแปดหมื่นบาท ศาลอาจสอบถามว่าผู้ต้องโทษ มีเงินชำระค่าปรับหรือไม่ และแจ้งให้ทราบถึงสิทธิที่จะขอทำงานบริการสังคมหรือทำงาน สาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้

ให้ศาลจัดให้มีการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกในการจัดทำและยื่นคำร้องตามข้อ ๔ ด้วย

ข้อ ๖. ในการพิจารณาว่าสมควรให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมหรือทำงาน สาธารณประโยชน์แทนค่าปรับหรือไม่ ศาลควรคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดจากมาตรการบริการ สังคมและสาธารณประโยชน์ให้มาก และพึงให้ความสำคัญแก่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับฐานะการเงินประวัติ และสภาพความผิดของผู้ต้องโทษปรับ และเพื่อการนี้ ศาลอาจสอบถามหรือไต่สวนข้อเท็จจริง เพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาครบถ้วน รวมทั้งอาจขอความร่วมมือจากพนักงาน อัยการหรือหน่วยงานอื่นในการสืบเสาะหาข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ฐานะการเงินของผู้ต้องโทษปรับ ให้พิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ภาระ หนี้สินต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้นั้นมีเงินพอที่จะชำระค่าปรับ ได้ในเวลาที่ยื่นคำร้อง หรือไม่

ประวัติของผู้ต้องโทษปรับให้พิจารณาถึงประวัติการกระทำความผิด การศึกษาอาชีพ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ครอบครัวยุทธศาสตร์และสภาพแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลส่วนบุคคลประการอื่น

สภาพความผิด ให้พิจารณาถึงความหนักเบาแห่งข้อหา ความรุนแรงของการกระทำ ความผิด สภาพทางจิตใจ การกระทำความผิดโดยเจตนาหรือประมาท ความเสียหายที่เกิดจากการ กระทำความผิด สภาพความผิดที่ไม่ควรอนุญาตให้ทำงานแทนค่าปรับ ได้แก่ ความผิดที่ได้กระทำ ไปด้วยเจตนาร้ายหรือทุจริตฉ้อฉล อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขส่วนรวม หรือความผิดที่ กฎหมายมุ่งประสงค์จะลงโทษในทางทรัพย์สินต่อผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้ผู้นั้นได้รับประโยชน์จาก การกระทำความผิด เช่น ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด ความผิด เกี่ยวกับการฟอกเงิน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ความผิดตาม กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการสถาบันการเงิน หรือความผิดตามกฎหมายศุลกากร เป็นต้น

ข้อ ๗. กำหนดระยะเวลา สถานที่ และประเภทของการทำงานบริการสังคมหรือการทำงาน สาธารณประโยชน์ นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐/๑ วรรคสาม แห่งประมวล กฎหมายอาญาแล้ว ศาลควรพิจารณาด้วยว่าการทำงานนั้นต้องไม่ก่อความเสียหายแก่สังคมหรือ บุคคลอื่น และต้องไม่ก่อให้เกิดภาระเกินสมควรแก่ผู้ต้องโทษปรับ ทั้งนี้ ให้พิจารณาจากวิถีชีวิต

การดำรงชีพ การศึกษาเล่าเรียน ความรับผิดชอบต่อครอบครัว ระยะทางและความสะดวกในการเดินทางไปทำงาน ความเป็นผู้ป่วยเจ็บหรือเป็นโรคติดต่ออย่างร้ายแรง การติดยาเสพติดหรือสุราเรื้อรัง ประวัติในการกระทำผิดทางเพศ พฤติกรรมในทางก้าวร้าวรุนแรง ปัญหาทางอารมณ์หรือความบกพร่องทางจิตของผู้ต้องโทษปรับด้วย

ข้อ ๘. ระยะเวลาการทำงานของผู้ต้องโทษปรับในแต่ละวัน ไม่ควรกำหนดให้เกินวันละ ๖ ชั่วโมง โดยพิจารณาจากลักษณะหรือประเภท และความเหมาะสมของงาน ความจำเป็นของผู้ต้องโทษปรับ รวมถึงปัจจัยแวดล้อมอื่นประกอบด้วย

เมื่อผู้ต้องโทษปรับทำงานครบจำนวนชั่วโมงที่กำหนดไว้ตามข้อ ๗ ก็ให้ถือว่าได้ทำงานหนึ่งวัน และให้นับเช่นนั้นไปจนครบจำนวนชั่วโมงที่ได้ทำงานทั้งหมดรวมกัน

ข้อ ๙. ศาลจะกำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานติดต่อกันทุกวันหรือไม่ก็ได้ แต่ควรกำหนดให้ทำงานอย่างน้อยสัปดาห์ละ ๑ วัน และไม่เกิน ๕ วันในแต่ละสัปดาห์ เว้นแต่มีพฤติการณ์พิเศษตามคำร้องขอของผู้ต้องโทษปรับ ศาลอาจกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่นก็ได้

ข้อ ๑๐. ให้สำนักงานศาลยุติธรรมติดต่อประสานงานกับกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน องค์กรส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ องค์กรซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสังคม การกุศลสาธารณะหรือสาธารณประโยชน์ เช่น องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับเด็ก หน่วยงานบริการข่าวสาร บริการสุขภาพ หน่วยงานควบคุมป้องกันอัคคีภัย ควบคุมมลภาวะ บรรเทาสาธารณภัย ดูแลรักษาหรือทำความสะอาด ดูแลรักษาสวนสาธารณะ จราจร หน่วยงานจัดทำโครงการฝึกอบรมหรือฝึกหัดงานแก่เยาวชน สถานศึกษา หรือโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่ดูแลรักษาคนพิการ เด็ก คนชรา เป็นต้น เพื่อให้รับเป็นผู้ดูแลการทำงาน รวมทั้งให้จัดระบบการติดต่อประสานงานระหว่างศาลกับหน่วยงานดังกล่าว และกำหนดประเภทและลักษณะการทำงาน เพื่อให้ศาลนำมาตรการการทำงานบริการสังคมและสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ข้อ ๑๑. เมื่อได้สั่งให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ศาลอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องโทษปรับปฏิบัติเพื่อแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีกก็ได้ เช่น

๑๑.๑ การเข้าร่วมโครงการฝึกอบรมทางศีลธรรมหรือฝึกวินัย หรือโครงการอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร

๑๑.๒ การละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติดื้ออันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันอีก

๑๑.๓ การห้ามเสพสิ่งเสพติดทุกชนิด

ข้อ ๑๒. เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ทำงานแทนค่าปรับ ให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังผู้ที่ยินยอมรับดูแล และให้แจ้งด้วยว่าเมื่อการทำงานเสร็จสิ้นลงหรือมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปให้ผู้ดูแลรายงานเกี่ยวกับการทำงานให้ศาลทราบด้วย

#### หมวด ๔

#### แนวปฏิบัติในการส่งเปลี่ยนสถานที่กักขัง

ข้อ ๑๓. ในการใช้ดุลพินิจเปลี่ยนสถานที่กักขังตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายอาญา ศาลอาจขอความร่วมมือจากกระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ หรือหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ในการสืบเสาะหาข้อมูลเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจ รวมทั้งความร่วมมือในการจัดหาสถานที่กักขังที่เหมาะสมและผู้ที่ยินยอมรับควบคุมดูแลก็ได้

ข้อ ๑๔. เพื่อให้การปฏิบัติตามระเบียบนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ศาลอาจกำหนดแนวทางปฏิบัติของแต่ละศาลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ เช่น ระบบการประสานงานกับหน่วยงานตามข้อ ๑๐ เป็นต้น

ข้อ ๑๕. ในกรณีที่ต้องมีวิธีการใดในทางธุรการเพื่อให้การปฏิบัติตามระเบียบนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้กำหนดวิธีการนั้น

ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๖

(นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ)

ประธานศาลฎีกา

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

พรรณิภา พลศิลป์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ปีการศึกษา 2547

เนติบัณฑิตยไทย สมัยที่ 59 พ.ศ. 2549