

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับตามคำพิพากษา มาใช้บังคับในคดีอาญา

ปัญหาโทษปรับในกระบวนการยุติธรรมทุกวันนี้ยังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงระบบ การปฏิบัติงานบังคับโทษปรับโดยการนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการชำระค่าปรับของผู้ต้องโทษ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และแนวทางการบังคับโทษปรับของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณี ที่ผู้ต้องโทษหลีกเลี่ยงหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่ในบทนี้จะทำการวิเคราะห์เฉพาะกรณี ที่จำเลยต้องการปฏิบัติตามคำพิพากษาแต่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ทันตามเวลาที่ศาลกำหนดไว้ สาเหตุ อาจเนื่องมาจากจำเลยไม่มีเงินชำระค่าปรับในจำนวนมากหรืออาจจะมีแต่ยังไม่ครบถ้วนตามที่ศาล ได้กำหนดโทษไว้ ดังนั้นประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิเคราะห์เรื่องนี้คือทำให้เห็นว่าการนำ มาตรการผ่อนชำระค่าปรับมาช่วยแก้ปัญหาให้กับจำเลยในกรณีที่ต้องโทษปรับแล้วหาเงินมาชำระ ค่าปรับไม่ทันตามกำหนด ทั้งยังเป็นการช่วยปรับปรุงระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ เกี่ยวกับการบังคับโทษโดยการนำปัญหาดังกล่าวต่อไปนี้มาวิเคราะห์และชี้ให้เห็นเพื่อเป็นแนวทาง ในการแก้ไขปัญหานั้นต่อไป

4.1 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับโทษปรับในประเทศไทย

4.1.1 ปัญหาความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ

การลงโทษปรับทางอาญามีปัญหาเกี่ยวกับความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการ ลงโทษบางประการ ซึ่งปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนได้วิเคราะห์จากทฤษฎีและวัตถุประสงค์ของการ ลงโทษ สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน พบว่า การลงโทษปรับโดยทั่วไปจะเป็นการลงโทษ เพื่อเป็นการข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence) เพื่อข่มขู่ผู้กระทำความผิดให้เจ็ดหลาบไม่กล้ากระทำ ความผิดซ้ำอีก อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลโดยรวมขึ้นอีก ส่วนวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ แค้นทดแทน (Retribution) นั้น แทบจะไม่มีอยู่เลยในการลงโทษปรับ เนื่องจากการลงโทษปรับเป็น การลงโทษในเชิงทรัพย์สิน ไม่ได้กระทบต่อชีวิตร่างกายและเสรีภาพใดๆ ของผู้กระทำความผิด การลงโทษจึงไม่ได้มุ่งที่จะแก้แค้นทดแทน หรือกระทำให้สาสมกับความผิด แต่เป็นการลงโทษเพื่อ ต้องการให้ผู้กระทำความผิดเสียความเสียหายมากกว่า และไม่ต้องการให้มีการกระทำความผิด ซ้ำขึ้นอีกในอนาคต และแนวโน้มในปัจจุบันที่นานาประเทศต่างให้ความสำคัญต่อการบังคับใช้

โทษทางอาญา คือ การลงโทษเพื่อการปรับปรุงแก้ไข (Rehabilitation) ซึ่งเป็นการลงโทษเพื่อวัตถุประสงค์ในอนาคต มีลักษณะคล้ายกับการลงโทษเพื่อการข่มขู่ แต่มีความแตกต่างกันตรงที่การลงโทษเพื่อการแก้ไขปรับปรุงนั้น ส่งผลเป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำความผิดได้รับโทษแล้วจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและกลับตัวเป็นคนดี เพื่อเข้าสู่สังคมได้อีกครั้งโดยไม่เกิดปมด้อยว่าตนได้เคยกระทำความผิดและได้รับโทษ การลงโทษในลักษณะดังกล่าวมักใช้มาตรการหลักเพื่อการจำคุกเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการใช้วิธคุมความประพฤติ การทำงานบริการสังคม หรือการฝึกอาชีพ

จากการศึกษาในมิติเกี่ยวกับความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษกับการบังคับโทษปรับในปัจจุบันพบว่า การลงโทษปรับไม่สอดคล้องและตรงตามวัตถุประสงค์การลงโทษเพื่อการข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence) แต่ประการใด เนื่องจากการลงโทษปรับกับบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มักไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เป็นการข่มขู่หรือยับยั้งเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก เหตุเพราะการลงโทษปรับแม้ว่ากระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่หากมิได้สร้างความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้นั้นแต่อย่างใด ในบางครั้งผู้กระทำความผิดจึงยอมที่จะเสียค่าปรับแต่โดยดี เนื่องจากเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับแล้ว ผลประโยชน์อาจมีมากกว่าค่าปรับที่ต้องเสียอยู่มาก จึงอาจกล่าวได้ว่าโทษปรับมิได้สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ในขณะที่เดียวกันโทษปรับกลับสร้างความลำบากแก่ผู้ยากจนหรือผู้มีปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่เป็นชนชั้นกลางรวมทั้งชนชั้นล่างหรือที่เรียกว่าชนชั้นกรรมาชีพซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และสำหรับผู้ต้องโทษที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ไม่มีเงินมาชำระค่าปรับ การบังคับโทษปรับอาจทำให้ผู้นั้นต้องถูกใช้มาตรการเสริมและแทนการปรับอื่นๆ ซึ่งได้แก่ การยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับและการกักขังแทนค่าปรับ โดยเฉพาะการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งเป็นการลงโทษที่มุ่งเอาตัวเสรีภาพของบุคคลผู้ต้องโทษปรับ อันเป็นบังคับโทษปรับที่ผิดประเภท กล่าวคือ ความผิดที่จะกำหนดโทษปรับมักจะเป็นความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง ซึ่งต่างจากการลงโทษจำคุกหรือกักขัง ซึ่งมักจะเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงกว่าความผิดที่ต้องใช้โทษปรับ แต่มาตรการที่นำมาบังคับใช้แก่กรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับไม่ชำระค่าปรับกลับใช้มาตรการยึดทรัพย์สินหรือกักขังแทนค่าปรับ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าโทษกักขังเป็นโทษที่บังคับกับเสรีภาพในขณะที่โทษปรับเป็นโทษบังคับกับทรัพย์สิน ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเมื่อโทษปรับเริ่มต้นที่ศาลใช้ลงแก่ผู้กระทำความผิดคือโทษปรับ ซึ่งมุ่งหมายบังคับเอาตัวทรัพย์สิน แต่พอผู้ต้องโทษปรับไม่สามารถชำระค่าปรับได้เพราะมีฐานะยากจนหรือกรณีที่ผู้ต้องโทษขัดขืนไม่ยอมชำระค่าปรับก็กลับนำเอาการลงโทษกักขังซึ่งมุ่งกระทำต่อเสรีภาพมาใช้เท่ากับเป็นการซ้ำเติมบุคคลที่มีฐานะยากจนให้มีสภาพแวดล้อมเลวร้ายลงไปอีก และมีได้กระทบ

ต่อผู้ขึ้นแต่ยังกระทบต่อบุคคลในครอบครัวของผู้ขึ้นด้วย มาตราการกักขังแทนค่าปรับจึงถูกมองว่า กระบวนการยุติธรรมเข้มแข็งเกินขนาดจน ในขณะที่การลงโทษนั้นไม่สามารถใช้เป็นการข่มขู่ผู้มีฐานะดีทางสังคมได้ และในบางความผิดพลาดอาจมีเจตนาหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น โดยเฉพาะการลงโทษปรับในความผิดเล็กๆ น้อยๆ หรือความผิดลหุโทษ แต่การที่ต้องมาบังคับโทษปรับด้วย มาตราการกักขังแทนค่าปรับนั้น จึงเท่ากับเป็นการทำให้ผู้ต้องโทษปรับถูกบังคับเอาเกินเสรีภาพและถูกจำคุกในระยะสั้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกักขังแทนค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับโทษปรับที่ผิดวัตถุประสงค์และผิดประเภท แม้ว่ากฎหมายปัจจุบันจะเปิดโอกาสให้ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อทำงานบริการสังคมหรือบริการสาธารณะโดยหักค่าปรับออกจากการทำงานบริการสังคมในอัตราวันละ 200 บาทได้ก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าวก็มีข้อจำกัดบางประการ คือ ข้อจำกัดด้านอัตราค่าปรับจะต้องเป็นกรณีที่ศาลลงโทษปรับไม่เกิน 80,000 บาท และจะต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับร้องขอต่อศาลเท่านั้น และในประการสำคัญ คือ นอกจากมาตรการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับแล้ว การบังคับโทษปรับของประเทศไทยไม่มุ่งเน้นการการลงโทษเพื่อการปรับปรุงแก้ไข (Rehabilitation) อันเป็นหลักการลงโทษที่นานาประเทศต่างยึดเป็นหลักสำคัญเท่าที่ควร

ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากมีการนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับมาบังคับใช้ในประเทศไทย จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการบังคับโทษปรับ ทำให้การบังคับโทษปรับถูกต้องและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษอย่างที่สุด

4.1.2 ปัญหาด้านประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

ตามที่ได้กล่าวมาตอนต้นว่า ก่อนที่จะได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นการปรับปรุงให้สามารถนำวิธีการบริการสังคมหรือทำงานสาธารณะประโยชน์มาใช้บังคับแทนค่าปรับ สำหรับผู้ต้องโทษที่ไม่อาจชำระค่าปรับได้นั้น มาตราการดังกล่าวก็เป็นเพียงมาตรการเสริมที่นำมาใช้บังคับแทนการที่ผู้ต้องโทษปรับไม่สามารถชำระค่าปรับได้ และศาลก็ไม่ต้องการที่จะใช้มาตรการกักขังผู้ต้องโทษปรับนั้น แทนการชำระค่าปรับ ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้บังคับอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30 ก่อนที่จะมีการนำมาตรการบริการสังคมหรือทำงานสาธารณะประโยชน์มาใช้ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 นี้

แต่ด้วยเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในการลงโทษปรับนั้นก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดใช้ทรัพย์สินทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้กระทำความผิดแก่ผู้เสียหายและสังคม เพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกถึงการกระทำของตนที่จะมีความเกรงกลัวไม่กระทำความผิดใน

เรื่องนั้นอีก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นแท้จริงแล้วเกิดจากกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษปรับผู้กระทำความผิดแล้ว ผู้กระทำความผิดที่ฟ้องโทษปรับไม่อาจชำระค่าปรับได้ อันมีเหตุผลมาจากหลายประการ เช่น การกำหนดโทษปรับตามกฎหมายไทยจะพิจารณาจากสัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำความผิดโดยไม่คำนึงถึงหรือพิจารณาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด รวมถึงฐานะความเป็นอยู่ของผู้กระทำความผิดที่สามารถชำระค่าปรับได้หรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมาเคยมีการนำมาตรการบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์มาใช้ นั่น ตามมาตรา 29 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับแทนการลงโทษปรับ ได้แก่ การยึดทรัพย์หรือการกักขังแทนค่าปรับ โดยตามบทบัญญัตินี้จะกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดมาตรการได้ แต่เท่าที่ผ่านมาศาลมักจะใช้วิธีการกักขังแทนค่าปรับมากกว่าการยึดทรัพย์สินของจำเลยมาชำระค่าปรับ เนื่องจากสะดวกรวดเร็วและไม่เป็นภาระต่อศาล แต่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายในการลงโทษปรับนั้นเป็นไปเพื่อทดแทนความเสียหายของสังคมหรือส่วนรวมที่ผู้กระทำความผิดก่อขึ้น และมีผลเป็นการยับยั้งหรือข่มขู่ผู้กระทำความผิดและบุคคลอื่นให้มีความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด โดยมุ่งที่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด แต่การใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับมิใช่การบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้นั้นกลับเป็นการบังคับเอาแก่เสรีภาพของผู้นั้นแทน ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับโทษจำคุกอันเป็นโทษหนักกว่าการบังคับเอาแก่ทรัพย์สิน และเนื่องด้วยการลงโทษปรับเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อใช้กับการกระทำความผิดที่เป็นความผิดเล็กน้อยหรือความผิดลหุโทษที่จะไม่ลงโทษจำคุกแก่บุคคลดังกล่าวหากไม่จำเป็น โดยที่หากจะลงโทษจำคุกเป็นการลงโทษจำคุกกระชั้น เพื่อที่จะมิให้ไปคลุกคลีอยู่กับผู้กระทำความผิดบางประเภทในเรือนจำโดยเฉพาะผู้กระทำความผิดร้ายแรงหรืออุกฉกรรจ์ แต่เมื่อการเปลี่ยนโทษจากโทษปรับมาเป็นโทษกักขังแล้ว ก็เท่ากับเป็นการลดล้างความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับเสียทั้งหมด ซึ่งโดยบทบัญญัติของกฎหมายนั้นแท้จริงแล้วยังมีมาตรการยึดทรัพย์สินมาเพื่อชำระค่าปรับอยู่อีกประการหนึ่งที่เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับ รวมทั้งโดยปัจจุบันก็มีมาตรการให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ ถึงแม้จะไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของโทษปรับเท่าใดนัก แต่ก็ยังไม่เป็นข้อกำหนดที่เป็นการลดล้างความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของโทษปรับทั้งหมดโดยสิ้นเชิง ดังนั้น มาตรการกักขังแทนค่าปรับนั้นอาจเป็นมาตรการที่ศาลจะนำมาใช้ท้ายที่สุดเมื่อไม่สามารถนำมาตรการอื่นมาใช้ให้เหมาะสมแก่ผู้ต้องโทษนั้นแล้ว

สำหรับการนำโทษกักขังมาใช้บังคับแทนโทษปรับนั้นจะไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับแล้วยังมีผลกระทบในด้านอื่นๆ ดังนี้

1. สิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับ

โดยสภาพของการกักขังนั้นเป็นมาตรการที่ควบคุมตัวบุคคลไว้ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง ซึ่งในที่นี้ได้แก่ เรือนจำ เพื่อที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้นั้นไว้ แต่เนื่องจากผู้ที่ถูกกักขังแทนค่าปรับนั้น แท้จริงแล้วมิใช่ผู้ที่ถูกลงโทษกักขัง หากเป็นผู้ที่ถูกลงโทษปรับที่มุ่งหมายโดยตรงจะเอาทรัพย์สินของผู้นั้นมาชำระตามจำนวนที่ศาลกำหนด คำเนิการชดใช้ความเสียหายของสังคม หรือส่วนรวมที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของผู้ต้องโทษนั้น แต่ผู้ต้องโทษดังกล่าวไม่มีความสามารถที่จะนำเงินมาชำระให้แก่ศาล หรือเป็นกรณีที่ผู้ต้องโทษหลีกเลี่ยงที่จะไม่ชำระค่าปรับ แต่เนื่องด้วยบทบัญญัติในมาตรา 29 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะเลือกใช้มาตรการยึดทรัพย์สินมาชำระแทนค่าปรับหรือการกักขังแทนค่าปรับก็ได้ ซึ่งศาลมักจะใช้กรณีกักขังแทนค่าปรับ เพราะเห็นว่ามีความสะดวกกว่า แต่การที่ศาลสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้บุคคลต้องสูญเสียเสรีภาพโดยไม่สมควร และไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับ แม้ว่าปัจจุบันจะมีมาตรการให้ผู้ต้องโทษสามารถร้องขอต่อศาล เพื่อทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวก็ทำให้ผู้ต้องโทษนั้นต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบางประการและชั่วระยะเวลาหนึ่งตามที่ศาลกำหนด และมาตรการดังกล่าวในต่างประเทศนั้นมิใช่มาตรการหลักที่นำมาใช้ลงโทษแทนการลงโทษปรับ แต่เป็นมาตรการเสริมที่จะนำมาใช้คู่เคียงไปกับมาตรการลงโทษอื่นๆ เพื่อเป็นการแก้ไขและยับยั้งให้ผู้กระทำความผิดนั้นเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิดอีก และเพื่อฟื้นฟูผู้กระทำความผิดนั้นให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมปกติ ดังเช่น ในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนีที่ได้ศึกษามา นอกจากนั้น ในการกักขังผู้ต้องโทษส่วนใหญ่จะเป็นเรือนจำหรือสถานจำคุก ถ้าเป็นการกักขังรวมไปกับผู้กระทำความผิดประเภทอื่น โดยเฉพาะผู้กระทำความผิดร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อจิตใจของผู้ต้องโทษ รวมทั้งความปลอดภัยที่จะต้องอยู่รวมกับผู้กระทำความผิดอื่นๆ ดังเป็นปัญหาที่รัฐจะต้องดูแลรับภาระต่อไปด้วย

2. ภาระที่รัฐต้องดูแลรับผิดชอบ

เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เป็นดุลพินิจแก่ศาลที่จะเลือกใช้มาตรการใดก็ได้แล้ว และส่วนใหญ่ศาลก็จะใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับ ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีมาตรการที่ผู้ต้องโทษจะยื่นคำร้องต่อศาลขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับก็ตาม แต่ก็มีได้เป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่สั่งให้ใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับแต่อย่างใด และเมื่อศาลมักจะสั่งให้ใช้การกักขังแทนค่าปรับแล้ว มาตรการดังกล่าวจะส่งผลตามมาที่รัฐจะต้องรับผิดชอบดูแลอีกหลายประการ กล่าวคือ เมื่อผู้ต้องโทษปรับถูกกักขังแทนค่าปรับเป็นจำนวนมาก รัฐย่อมจะต้องรับภาระในการควบคุมดูแลผู้ถูกกักขังเพิ่มมากขึ้น และผลที่ตามมาได้แก่

ปัญหาในเรื่องสถานที่กักขัง ซึ่งปัจจุบันรัฐก็ประสบปัญหานักโทษล้นคุกที่จัดต้องดูแล เพราะการกักขังผู้ต้องโทษปรับซึ่งถูกกักขังแทนค่าปรับนั้น การที่จะกักขังไว้รวมอยู่กับนักโทษหรือผู้ต้องหาทั่วไปย่อมไม่เหมาะสมที่อาจมีผลกระทบต่อจิตใจและความปลอดภัยของผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับนั้น และการที่จะใช้สถานีดำรงเป็นสถานที่กักขัง ย่อมเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ดำรงในการดูแลผู้ถูกกักขังอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการดำเนินการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสถานที่ บุคลากร สวัสดิการ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้วย ซึ่งการใช้มาตรการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ รัฐก็จะต้องรับผิดชอบในลักษณะเดียวกันทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งย่อมเป็นภาระแก่รัฐที่จะดูแลอย่างมากด้วย

3. ปัญหาอื่นๆ

(ก) การกำหนดค่าปรับ ในการกำหนดค่าปรับโดยศาลนั้นตามระบบกฎหมายไทยศาลจะพัฒนาจากสัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด และไม่มีกำหนดกรอบดุลพินิจของศาลไว้ในกฎหมายที่จะทำให้การกำหนดค่าปรับจริงให้ได้สัดส่วนกับสภาพทางเศรษฐกิจและปัจจัยอื่นๆ ของผู้กระทำความผิด เช่น ทรัพย์สิน รายได้ ภาระค่าใช้จ่าย ครอบครัว หนี้สิน เป็นต้น ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี จะมีการวางกรอบกำหนดให้ศาลคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ของผู้กระทำความผิดด้วยในการกำหนดค่าปรับ

(ข) โทษปรับตามกฎหมายอื่นๆ โทษปรับนั้นนอกจากที่กำหนดไว้ในการกระทำความผิดอาญาแล้ว ยังมีกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นๆ อีกด้วย แต่ก็มีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ในลักษณะเดียวกัน เพื่อการยับยั้ง ช่มชู้ และให้เกิดความเกรงกลัวที่จะไม่กระทำความผิดอีก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความเกรงกลัวแก่การลงโทษในลักษณะนี้เท่าใดนัก เนื่องด้วยผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีที่ยอมเสียค่าปรับเพราะผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นคุ้มค่ากว่าจำนวนเงินค่าปรับที่เสียไป แต่ความผิดนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมและส่วนรวมที่ยังผลให้รัฐต้องเข้ามาดูแลรับผิดชอบและสิ้นเปลืองงบประมาณในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

4.1.3 ปัญหาด้านหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การบังคับค่าปรับไม่ได้เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานใด ไม่ว่าจะเป็นศาล พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานบังคับคดี และราชทัณฑ์ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานที่กล่าวมา ล้วนแต่มีภารกิจหลักค่อนข้างมาก กล่าวคือ ศาลมีภารกิจหลักในการพิจารณาและพิพากษาคดี พนักงานอัยการมีภารกิจหลักในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และเมื่อสั่งฟ้องแล้วก็จะติดตามดำเนินคดีในศาล รวมทั้งการอุทธรณ์ฎีกาต่อไปจนถึงที่สุด เจ้าพนักงานบังคับคดีมีภารกิจหลักในการบังคับ

คดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและในคดีล้มละลาย ส่วนราชทัณฑ์ก็มีภารกิจหลักในการดูแลผู้ต้องโทษ

ปัญหาด้านหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายนี้ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบังคับโทษปรับระหว่างศาลกับพนักงานอัยการ ทั้งนี้มีข้อพิจารณาเป็น 2 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

1) แนวปฏิบัติที่ถือว่าการบังคับโทษปรับอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะดำเนินการให้ได้

ตามที่หนังสือ¹ อส. 0017/15202 ลงวันที่ 15 กันยายน 2548 เรื่องหารือแนวทางปฏิบัติในการบังคับคดีแก่นิติบุคคลในคดีอาญา เรื่องจำเลยไม่ชำระค่าปรับ ความว่า

“ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งว่า ศาลจังหวัดปราจีนบุรีได้มีคำพิพากษาลงโทษปรับนิติบุคคล ซึ่งได้กระทำความผิดอาญา แต่นิติบุคคลดังกล่าวไม่ยอมชำระค่าปรับ ศาลจังหวัดปราจีนบุรีจึงขอให้อัยการจังหวัดปราจีนบุรีดำเนินการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 ซึ่งสำนักงานอัยการเขต 2 เห็นพ้องกับสำนักงานอัยการจังหวัดปราจีนบุรีว่าพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ร้องขอให้บังคับกรณีนี้ได้ แต่เนื่องจากกรณีเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการ จึงขอหารือสำนักงานอัยการสูงสุด ตามละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 245 บัญญัติว่า “...เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ให้บังคับคดีโดยไม่ชักช้า” และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 บัญญัติว่า “ผู้ใดต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันศาลพิพากษาผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์ใช้ค่าปรับ...” ฉะนั้น เมื่อศาลลงโทษปรับจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนิติบุคคลแล้ว จำเลยที่ 1 ไม่นำเงินมาชำระค่าปรับ จึงเป็นกรณีที่จะต้องมีการบังคับคดีโดยยึดทรัพย์ของจำเลยที่ 1 มาใช้ค่าปรับตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 233 ศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีมิได้มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการบังคับคดีเอง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 โดยเหตุนี้ในคดีนี้ศาลจังหวัดปราจีนบุรีจึงขอให้พนักงานอัยการจังหวัดปราจีนบุรีดำเนินการบังคับคดีแก่จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนิติบุคคลแม้ในการประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีได้บัญญัติเรื่องการบังคับคดีเช่นในกรณีของคดีนี้ แต่ในมาตรา 15 ก็ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ ซึ่งในประมวล

¹ thaimarshals.moj.go.th/download/03/03.pdf

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ก็บัญญัติว่า คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ซึ่งกรณีนี้อาจเทียบได้กับพนักงานอัยการจังหวัดปราจีนบุรีซึ่งเป็นโจทก์ในคดี ประกอบกับพนักงานอัยการมีฐานะเป็น “ทนายแผ่นดิน” ซึ่งต้องรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินหรือของรัฐ ดังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6 ที่ว่า “ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล” ฉะนั้น เมื่อศาลขอให้พนักงานอัยการดำเนินการบังคับคดี พนักงานอัยการจึงชอบที่จะดำเนินการบังคับคดีตามที่ศาลแจ้งขอมา มิฉะนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในคดีนี้ จะไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินการบังคับคดีให้ซึ่งจะทำให้ผลประโยชน์ของรัฐได้รับความเสียหาย เพราะไม่ได้คำปรับเป็นของรัฐตามคำพิพากษาของศาล

เนื่องจากคดีนี้สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดปราจีนบุรี เป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ จึงให้พนักงานอัยการจังหวัดปราจีนบุรีร้องขอต่อศาลจังหวัดปราจีนบุรี เพื่อให้ออกกฎหมายบังคับคดีแก่จำเลยที่ 1 โดยขอให้เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดปราจีนบุรีเป็นผู้สืบหาหลักฐานและนำยึดตามคำสั่งศาลต่อไป ความเห็นของอัยการจังหวัดปราจีนบุรี และอธิบดีอัยการเขต 2 ชอบแล้ว”

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือเวียนที่ อส. 0017/ ว. 361 ลงวันที่ 15 กันยายน 2548 เรื่องแนวปฏิบัติในการบังคับคดีแก่นิติบุคคลในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 ความว่า “ด้วยศาลจังหวัดปราจีนบุรีได้มีคำพิพากษาในคดีอาญา หมายเลขแดงที่ 798/2546 ให้ลงโทษปรับนิติบุคคล แต่นิติบุคคลดังกล่าวไม่ยอมชำระค่าปรับ ศาลจังหวัดปราจีนบุรีจึงขอให้อัยการจังหวัดปราจีนบุรีดำเนินการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 29 สำนักงานอัยการเขต 2 จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติต่อสำนักงานอัยการสูงสุดว่าเป็นกรณีอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะดำเนินการให้ได้หรือไม่

สำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้พนักงานอัยการเป็นโจทก์ในคดี ประกอบกับพนักงานอัยการมีฐานะเป็น “ทนายแผ่นดิน” ซึ่งต้องรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินหรือของรัฐ ดังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6 ที่ว่า “ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล” ฉะนั้น เมื่อศาลขอให้พนักงานอัยการดำเนินการบังคับคดี พนักงานอัยการจึงชอบที่จะดำเนินการบังคับคดีตามที่ศาลแจ้งขอมา มิฉะนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในคดีนี้ จะไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินการบังคับคดีให้ ซึ่งจะทำให้ผลประโยชน์ของรัฐได้รับความเสียหาย เพราะไม่ได้คำปรับเป็นของรัฐตามคำพิพากษาของศาล”

2) กรณียังไม่มีแนวทางการปฏิบัติของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่พนักงานอัยการไม่ได้เป็นโจทก์

ตามหนังสือ ศย. 301.013/40261 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่องขอหารือการบังคับคดีกรณีราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องกันเอง ซึ่งจำเลยเป็นนิติบุคคลและจำเลยไม่ชำระค่าปรับตามคำพิพากษา โดยมีใจความว่า ด้วยศาลจังหวัดพระโขนงได้ส่งหมายบังคับคดีพร้อมคำพิพากษาในคดีอาญาที่ราษฎรฟ้องกันเอง ซึ่งจำเลยเป็นนิติบุคคล และศาลได้พิพากษาลงโทษปรับ แต่จำเลยไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาไปให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 7 (พระโขนง) เพื่อดำเนินการบังคับคดียึดทรัพย์สินของจำเลย (โดยศาลจังหวัดพระโขนงได้ออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการยึด อาศัยทรัพย์สินของจำเลยและได้ส่งหมายไปยังเจ้าพนักงานบังคับคดีอาญา ระบุว่า “โจทก์ หรือผู้แทนโจทก์” เป็นผู้นำยึด โดยขอให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการยึดทรัพย์ใช้ค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29) แต่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 7 (พระโขนง) เห็นว่า กรณีดังกล่าวยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่พนักงานอัยการไม่ได้เป็นโจทก์ จึงได้ดำเนินการเสนอขอหารือต่ออัยการสูงสุด ซึ่งต่อมอัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พนักงานอัยการไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการบังคับคดีอาญาที่เอกชนฟ้องกันเอง เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยอ้างคำพิพากษาของ อส. ที่ 43/2532 และส่งหมายบังคับคดีพร้อมคำพิพากษาในคดีที่พนักงานอัยการไม่ได้เป็นโจทก์คืนศาลจังหวัดพระโขนง พร้อมขอเสนอจัดประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวต่อไป

ศาลจังหวัดพระโขนงเห็นว่า ที่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 7 ได้แย้งว่า พนักงานอัยการไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการบังคับคดีอาญาที่เอกชนฟ้องกันเอง เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยอ้างคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมอัยการ (ปัจจุบันคืออัยการสูงสุด) ที่ 43/2532 ส่วนอำนาจการสำนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดพระโขนงอ้างว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยอ้างหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 0017/ว361 ลงวันที่ 15 กันยายน 2548 ซึ่งเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง จึงมีข้อแตกต่างกัน ดังนั้น จึงมีปัญหาว่า คดีอาญาที่ราษฎรฟ้องกันเองซึ่งจำเลยเป็นนิติบุคคล และศาลได้พิพากษาลงโทษปรับ แต่จำเลยไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา เป็นอำนาจหน้าที่ของใครที่จะบังคับคดียึดทรัพย์สินของจำเลยและขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมจัดประชุมร่วมกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อหาข้อยุติตามข้อเสนอของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 7

ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการบังคับค่าปรับ ปัญหาดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีเมื่อศาลสั่งปรับบุคคลใดแล้วและพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วันที่ต้องโทษต้องนำเงินมาชำระค่าปรับแล้ว ไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่โดยตรงในการติดตามระยะเวลาดังกล่าวแล้วแจ้งต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งใช้มาตรการ

ยึดทรัพย์แทนค่าปรับ หรือมาตรการกักขังแทนค่าปรับต่อไป และเมื่อศาลสั่งใช้มาตรการยึดทรัพย์แทนค่าปรับแล้วออกหมายบังคับคดีไปยังกรมบังคับคดี ขั้นตอนการบังคับค่าปรับจะเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากกรมบังคับคดีก็มีภารกิจหลักในการบังคับคดีแพ่งและคดีล้มละลายเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว บุคลากรและงบประมาณต่างๆ ก็มีอยู่จำกัด จึงทำให้ไม่มีเวลา หรือมีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะดำเนินการในส่วนของการบังคับค่าปรับทางอาญา ทำให้การบังคับโทษปรับไม่มีประสิทธิภาพและรัฐต้องสูญเสียเงินค่าปรับเป็นจำนวนมากไปโดยไม่สมควร

นอกจากนี้ ยังพบว่าปัญหาเกี่ยวกับการติดตามสืบทรัพย์ของผู้ต้องโทษปรับ กล่าวคือการขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่สืบทรัพย์ของผู้ต้องโทษปรับเพื่อแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดทรัพย์แทนค่าปรับ เนื่องจากในการยึดทรัพย์นั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 บัญญัติว่า “...เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะยึดทรัพย์หรืออายัดหรือขายบรรดาทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา...” หน้าที่ในการสืบทรัพย์ของจำเลยจึงเป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งเมื่อสืบทรัพย์ของจำเลยได้แล้วก็แถลงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์ ดังนั้นการยึดทรัพย์ใช้แทนค่าปรับ จึงเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องทำการติดตามและสืบทรัพย์ของผู้ต้องโทษปรับ เพื่อแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบแล้วทำการยึดทรัพย์ต่อไปตามขั้นตอน ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานอัยการไม่ได้ดำเนินการในส่วนนี้แต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีกำหนดให้เป็นหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรกำหนดให้มีหน่วยงานบังคับคดีอาญาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักและมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล รวมถึงการบังคับค่าปรับในทางอาญาด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

4.1.4 วิเคราะห์ปัญหาสภาพการบังคับใช้โทษปรับ

ด้วยปัญหาดังกล่าวมาข้างต้นเนื่องจากโทษปรับเป็นโทษที่รัฐต้องการบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด และเมื่อศาลได้กำหนดจำนวนค่าปรับแล้ว ก็ต้องมีการบังคับค่าปรับต่อผู้กระทำความผิด แต่การลงโทษปรับมิใช่วิธีการลงโทษที่สมบูรณ์ในทุกกรณี เพราะไม่เพียงการสั่งให้บุคคลต้องจ่ายค่าปรับเท่านั้น แต่กระบวนการลงโทษปรับยังต้องพิจารณาถึงการบังคับใช้ให้ได้มาซึ่งค่าปรับ ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับสภาพของการบังคับใช้โทษปรับที่เกิดขึ้น ทั้งในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย คือความเหมาะสมในการลงโทษทางการเงิน ซึ่งผู้กระทำความผิดที่มีโทษปรับจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาที่ตามมาคือการไม่สามารถบังคับค่าปรับได้ในจำนวนที่ศาลพิพากษาได้ แม้ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาก็จะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจน ให้พิจารณาถึงรายได้และความสามารถของผู้กระทำความผิดแล้วแต่ก็ไม่สามารถจะบังคับจำนวนค่าปรับเป็นเงินก้อนเดียวได้ทุกกรณีไป ทำให้ผู้ต้องถูกส่งตัวไปจำคุก

หรือกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งผู้เขียนมองว่าเป็นปัญหาของสังคมอย่างหนึ่ง เพราะอย่างน้อยที่สุดในคดีที่มีการถูกปรับ มักจะเป็นโทษที่มีลักษณะโทษเบา เป็นการกระทำความผิดที่ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ร้ายแรง ดังนั้น ถ้าหากว่าบุคคลใดที่ถูกจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งผู้รับโทษปรับต้องสูญเสียอิสรภาพโดยไม่สมควร² แต่อย่างน้อยที่สุดทางสังคมก็เป็นที่รับรู้กันว่า ครอบครัวของผู้ถูกกักขังอาจจะมองในลักษณะว่าเป็นเหมือนบุคคลที่กระทำความผิดร้ายแรง สิ่งเหล่านี้อาจจะเกิดผลกระทบต่อทางสังคมและครอบครัวเขาได้ และการให้เขาไปอยู่ในสถานที่กักขัง เขาอาจจะเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอีก วัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับเพื่อข่มขู่จึงสามารถใช้ได้ในกรณีดังกล่าว แต่หากผ่านไปสักระยะก็อาจกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกได้ เพราะอาจไม่ได้แก้ไขฟื้นฟูจิตใจและเขาอาจไปเรียนรู้หรือเลียนแบบบุคคลที่มีความประพฤติไม่ดีในสถานจำคุกหรือกักขัง และในที่สุดก็กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ดังนั้น มาตรการในการลงโทษแนวใหม่จึงนำมาใช้กับการลงโทษทางอาญามากขึ้น โดยมุ่งแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดรายบุคคลให้สามารถกลับตัวเป็นคนดีได้ ซึ่งอาจทำได้หลายวิธีและเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้นโดยหันมาใช้วิธีการอย่างอื่นแทน เนื่องจากระยะเวลาที่อยู่ในสถานที่จำคุกหรือกักขังน้อยเกินไป ไม่สามารถเปลี่ยนนิสัยผู้กระทำความผิดให้กลายเป็นคนดีได้ รวมถึงรัฐบาลไม่ต้องไปแบกรับภาระจะต้องจัดค่าอาหาร จะต้องจัดค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจำคุกหรือกักขัง ทั้งๆ ที่แท้ที่จริงเป็นเพียงโทษปรับที่เพียงบังคับเขา กับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยรัฐบาลมิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ ซึ่งมีได้ลงโทษปรับเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขแต่อย่างใด เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือชุมชนมิได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงเพียงแต่มุ่งลงโทษในทางทรัพย์สินและเพื่อทดแทนและข่มขู่

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติเมื่อศาลพิพากษาลงโทษปรับผู้ใด ก็มักมีการชำระค่าปรับกันในวันนั้นเอง ถ้าไม่จ่ายค่าปรับในวันนั้นก็มักกักขังแทนค่าปรับหรืออาจกล่าวได้ว่า ถ้าไม่ชำระค่าปรับในวันนั้น ก็มักจะกักขังแทนค่าปรับไปพลางก่อนเลยในทุกคดี หากจะพิจารณาถึงบทบัญญัติกฎหมาย มาตรา 29 ประมวลกฎหมายอาญา ผู้ต้องโทษปรับยังมีเวลาที่จะนำเงินค่าปรับมาชำระแก่ศาลภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ดังนั้น ในระหว่างที่ยังไม่ครบกำหนด 30 วันดังกล่าว แม้จะยังไม่ชำระค่าปรับก็ยังไม่ถือว่าผิดนัดชำระค่าปรับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ทางปฏิบัติไม่ตรงกับหลักกฎหมาย และเมื่อครบกำหนด 30 วันดังกล่าวแล้ว หากยังไม่ชำระศาลมีอำนาจเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ คือ ยึดทรัพย์สินของผู้นั้นมาขายทอดตลาดแล้วเอาเงินที่ได้มาชำระค่าปรับ หรือกักขังผู้นั้นแทนค่าปรับ แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่ได้ใช้วิธียึดทรัพย์สินมาใช้ค่าปรับ แต่มักจะใช้วิธีกักขังแทนค่าปรับ เพราะเป็นวิธีการที่สะดวกมีหน่วยงานที่จะบังคับโทษกักขังได้อยู่แล้ว ดังนั้น ใน

² ไพฑูรย์ มงคลหัตถี. (2546). “โทษกักขังตามกฎหมายใหม่.” *วารสารราชทัณฑ์*, 51(1). หน้า 84-85.

เรื่องการบังคับโทษปรับควรบัญญัติกฎหมายในเรื่องการบังคับโทษปรับไว้ โดยเฉพาะ และให้มีหน่วยงานในการบังคับโทษปรับโดยชัดเจน

ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา มีมาตรการเสริมในการจะบังคับค่าปรับ ซึ่งถือเป็นมาตรการแทนการบังคับค่าปรับ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการการผ่อนชำระค่าปรับหรือ มาตรการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ก่อนจะนำตัวผู้ต้องโทษปรับไปจำคุกแทนค่าปรับ ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็เห็นว่าจำเลยที่เป็นคนยากจนก็ไม่ต้องส่งไปจำคุกเพียงเพราะเขาไม่มีเงินจ่ายค่าปรับ ซึ่งศาลฎีกาได้กล่าวว่า ไม่มีความยุติธรรมที่เท่าเทียมกันเลย ตรงไปตรงมาที่การพิจารณาตัดสินคดีจะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่เขาสามารถจ่ายได้ ส่วนการบังคับโทษปรับในประเทศอังกฤษ เจ้าหน้าที่ของศาลที่เป็นผู้บังคับ ไม่ว่าในกรณียึดทรัพย์สินมาใช้ค่าปรับหรือกรณีติดตามค่าปรับในกรณีศาลอนุญาตให้ผ่อนชำระค่าปรับ ซึ่งแตกต่างกับการบังคับโทษปรับในประเทศสหรัฐอเมริกา การบังคับโทษปรับเป็นหน้าที่ของอัยการซึ่งจะมีหน้าที่ในการยึดทรัพย์สินมาใช้ค่าปรับหรือติดตามค่าปรับในกรณีศาลอนุญาตให้ผ่อนชำระค่าปรับ ส่วนในประเทศไทยในการบังคับทรัพย์สินหรือยึดทรัพย์สินมาใช้ค่าปรับ ยังไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้สืบทรัพย์สินหรือนำซึ่งในสิ่งที่ท่านผู้รู้ได้ให้ความเห็นว่า หากจะต้องใช้วิธีการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องดำเนินการ ในคดีอาญาคงจะต้องเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องแจ้งทรัพย์สินในรายละเอียดให้ศาลสั่งให้ไปยึด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หน้าที่บังคับคดีเกี่ยวกับค่าปรับนี้ เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ ในเมื่ออัยการมีหน้าที่ดำเนินคดีในศาลแทนรัฐ ทางสำนักงานอัยการก็ต้องทำหน้าที่ในเรื่องนี้ ซึ่งปัจจุบันนี้ทางสำนักงานอัยการยังไม่มีโครงการที่จะทำงานในหน้าที่นี้เลย คงปล่อยให้ศาลบังคับคดีไปโดยวิธีกักขังแทนค่าปรับ หรือให้ผู้ต้องโทษปรับร้องขอเพื่อทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ

หากเป็นกรณีศาลอนุญาตให้ผ่อนชำระค่าปรับ หน่วยงานที่รับชำระค่าปรับและติดตามทวงถาม ก็ควรเป็นสำนักงานอัยการอันเนื่องมาจากโทษปรับเป็นโทษทางอาญาและพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องคดีอาญาแทนรัฐอยู่แล้ว และหากต่อมามีการผัดผ่อน หน้าที่ในการร้องขอให้ศาลออกหมายจับ เพื่อนำตัวมาใช้วิธีการสุดท้าย คือ การกักขังแทนค่าปรับก็ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เพราะถือว่าผู้ต้องโทษขัดต่อคำพิพากษาที่อนุญาตให้ผู้กระทำความผิดผ่อนชำระค่าปรับ เช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกาสำนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่รับชำระค่าปรับ และติดตามทวงถามค่าปรับกรณีศาลอนุญาตให้ผ่อนชำระค่าปรับเป็นงวดๆ ในกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของศาลยุติธรรมไม่อาจกระทำได้ เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 กำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงาน

อิสระ และไม่มีบทบัญญัติให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบังคับคดี³ ซึ่งถือว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 275 ที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ ดังนั้น หน้าที่ในการบังคับค่าปรับในประเทศไทยจึงไม่อาจเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรมได้เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ แต่ในส่วนที่ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ทั้งในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานคุมประพฤติ ในการดูแลบุคคลเหล่านี้ โดยควบคุมตามเงื่อนไขที่ศาลสั่ง ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตาม⁴ ก็จะรายงานให้ศาลพิจารณาลงโทษตามปกติต่อไป

จากแนวความคิดนี้ ต่อไปทางสำนักงานอัยการสูงสุดควรจะต้องมีหน้าที่เพิ่มขึ้น คือตั้งกองบังคับคดีตามคำพิพากษา ในการติดตามค่าปรับตามคำพิพากษาของแต่ละเรื่องให้เกิดผลบังคับได้ตามกฎหมายที่ได้มีวัตถุประสงค์นั้น โดยอาศัยนิติกรที่มีอยู่เป็นเครื่องมือ ซึ่งอาจทำให้รัฐได้เพิ่มประสิทธิภาพเกี่ยวกับการบังคับคดีขึ้นอย่างจริงจัง

มาตรการในการให้ผ่อนชำระค่าปรับ หรือมาตรการในการให้ทำงานบริการสังคม ซึ่งเป็นแนวทางในการลดจำนวนผู้ต้องขังในภาวะคนล้นคุก และแยกผู้กระทำความผิดเล็กน้อย หรือกระทำความผิดครั้งแรกออกจากผู้กระทำความผิดโดยสันดาน รวมทั้งให้โอกาสคนจนผู้ยากไร้ได้อยู่ในสังคม มีโอกาสประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองและครอบครัว เพื่อมิให้เกิดปัญหาครอบครัวล่มสลาย ซึ่งอาจกลายเป็นภาระสังคม และหากนำวิธีการทำงานบริการสังคมมาบังคับใช้กับผู้ที่มิสามารถแสวงหาลูกจ้าง ก็จะสามารถสร้างสำนึกให้บุคคลเหล่านี้รู้จักความรับผิดชอบต่อส่วนรวม หรือชุมชน แล้วป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้กระทำความผิดซ้ำ เพราะการจ่ายค่าปรับแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้เขาเข็ดหลาบแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนเห็นว่ามาตรการในการผ่อนชำระค่าปรับ ยังเป็นมาตรการที่ลงโทษเพื่อเป็นการทดแทน และข่มขู่ ยังใช้ได้ผลอยู่เพียงแต่ให้โอกาสผู้ที่มีฐานะยากจน ขยายระยะเวลาในการชำระค่าปรับ และเขาก็ยังรับผิดชอบเพิ่มจำนวนค่าปรับอยู่ ซึ่งแตกต่างจากมาตรการในการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ ที่มุ่งเพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิด กระทำความผิดเล็กๆ น้อยๆ ตามประมวลกฎหมายอาญาอันมิโทษปรับ อาจเกิดจากความพลั้งพลาด มิได้กระทำโดยเจตนา ทั้งมาตรการที่นำมาแทนก็ควรไม่หลีกเลี่ยงไปจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ แต่มาตรการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ก็ควร

³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2543 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2543.

⁴ “ทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับลดจำนวนประชากรคุกเปิดโอกาสผู้ต้องโทษคนยากไร้”

นำไปเป็นมาตรการบังคับมิใช่มาตรการแทนการลงโทษปรับแต่อย่างใด ซึ่งหรือหากจะพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายในการลงโทษปรับก็เพื่อจะบังคับเอากับทรัพย์สิน เมื่อจะบังคับโทษปรับก็ควรใช้มาตรการที่จะบังคับเอากับทรัพย์สินให้ได้ก่อน มาตรการที่เห็นได้ชัดคือ มาตรการในการผ่อนชำระค่าปรับโดยการแบ่งการชำระค่าปรับเป็นงวดๆ ซึ่งถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดที่มีงานทำได้กลับไปทำงานหาเงินมาผ่อนชำระค่าปรับ แต่ถ้ามีการผิดนัดก็ควรใช้มาตรการสุดท้ายคือ การกักขังแทนค่าปรับต่อไปตามลำดับ

4.2 แนวคิดและความจำเป็นในการนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับตามคำพิพากษามาบังคับใช้ในประเทศไทย

4.2.1 การนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับมาใช้แทนโทษจำคุกกระยะสั้น

การกักขังแทนค่าปรับเป็นการจำคุกกระยะสั้น⁵ ซึ่งถือเป็น มาตรการหนึ่งที่น่ามาใช้แทนการบังคับโทษปรับและได้มีการศึกษาในเรื่องนี้โดยวิทยานิพนธ์ของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตเรื่อง การใช้มาตรการอื่นมาเสริมและแทนการปรับ ที่ได้กล่าวถึงโทษจำคุกกระยะสั้นนี้เป็นโทษที่บังคับเอากับเสรีภาพของผู้ฝ่าฝืนไม่ชำระค่าปรับคือ การจำคุกแทนค่าปรับหรือการจำคุกกระยะสั้น ต่อมาในการประชุมร่างประมวลกฎหมายอาญาล่าสุดปัจจุบันเห็นว่า การจำคุกแทนค่าปรับเป็นการไม่สมควร เนื่องจากโทษปรับเป็นการบังคับเอากับทรัพย์สินและมีขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการจำคุกกระยะสั้น ทำให้ผู้ต้องโทษถูกตราหน้าจากสังคมว่าเป็นคนขี้คุก นาวาเอกหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ประธานในที่ประชุมเห็นว่า การเปลี่ยนโทษปรับมาเป็นโทษกักขังจะเป็นผลดีกับผู้ต้องโทษมากกว่าโทษจำคุก เช่น ในการกระทำความผิดครั้งต่อไปยังอาจรอการลงอาญาได้ ประกอบกับระดับการกระทำความผิดที่สมควรได้รับโทษจำคุกแตกต่างกับโทษปรับอย่างสิ้นเชิง จึงมีความเห็นให้เปลี่ยนจากการจำคุกแทนค่าปรับมาเป็นการกักขังแทนค่าปรับเนื่องจากเป็นโทษที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่จะทำให้ผู้ต้องโทษกลับตนเป็นคนดีได้⁶ เพราะทำให้พนักงานราชทัณฑ์มีโอกาสพิจารณาผู้ต้องโทษเป็นรายบุคคลว่าการปฏิบัติ (Treatment) ในเรือนจำหรือสถานที่ยกขังได้ทำให้ผู้ต้องโทษกลับตนเป็นคนดีได้หรือไม่ นั่นคือดูจากการพิจารณาผลการปฏิบัติจากนักโทษเป็นรายคนไป

การกักขังแทนค่าปรับเป็นโทษทดแทนหรือมาตรการเสริม (Substitute Punishment) ของการไม่ชำระค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นวิธีการเร่งรัดค่าปรับเท่านั้น มิใช่โทษ

⁵ สิริกาญจน์ รัตนสุวรรณชาติ. (2549). โทษปรับ: ศึกษากรณีการใช้มาตรการอื่นมาเสริมและแทนการปรับ. หน้า 87.

⁶ หุตุต แสงอุทัย. (2554). กฎหมายอาญาภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 21) . หน้า 188.

ปรับหรือโทษอาญาอย่างอื่นแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะความมุ่งประสงค์ของกฎหมายที่ให้ลงโทษปรับก็คือเงิน การกักขังแทนค่าปรับจะพึงทำได้ต่อเมื่อไม่มีทางจะได้เงินค่าปรับ

จากบทบัญญัติในมาตรา 29 แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกักขังแทนค่าปรับเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง คือ เมื่อผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษาและได้ถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับแล้วไม่พอชำระหรือไม่มีทรัพย์สินให้ยึดมาใช้ค่าปรับได้
กรณีที่สอง คือ เมื่อศาลพิพากษาให้ผู้ต้องโทษปรับแล้ว แต่ศาลเห็นควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะเรียกประกันหรือจะส่งกักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้

เมื่อเห็นขั้นตอนการดำเนินการยึดทรัพย์สินของจำเลยแล้วก็ยังเห็นปัญหาอีกปัญหานึง คือ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญายังไม่ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานใดเข้ามาบังคับโทษปรับโดยตรงและระยะเวลาที่จะสามารถบังคับคดีได้โดยสำเร็จบริบูรณ์นั้นต้องใช้เวลาอันกว่าจะขายทรัพย์ที่ยึดมาได้ และการที่ผู้ต้องโทษปรับไม่มีทรัพย์สินที่จะใช้ประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงดูครอบครัวในระหว่างที่รอการบังคับคดีให้เสร็จสิ้นลงทั้งรอคอยว่าทรัพย์สินที่เหลือจากการขายทอดตลาดจะยังคงพอที่จะเป็นทุนหาเลี้ยงครอบครัวได้หรือไม่ จากการใช้มาตรการการยึดทรัพย์ของจำเลยจะทำให้เห็นผลกระทบที่สามารถแยกเป็นข้อได้ดังต่อไปนี้

1. การบังคับค่าปรับเอากับทรัพย์สินของจำเลยโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยทำให้จำเลยไม่มีทรัพย์สินในการใช้ประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว
2. บุคคลที่เคยได้รับการเลี้ยงดูจากจำเลยในกรณีที่จำเลยเป็นหัวหน้าครอบครัวจะได้รับผลกระทบโดยตรงเนื่องจากอาจจะอยู่ในการอุปการะเลี้ยงดูจากรายได้ของจำเลยเช่น บุตร หรือ ภรรยาของจำเลย และอาจสืบเนื่องไปถึงการศึกษาของบุตรที่อยู่ในระหว่างการศึกษา
3. ในทางสภาวะจิตใจของจำเลยอาจจะได้รับผลกระทบกับความรู้สึกที่ตนเองต้องสูญเสียทรัพย์สินที่เคยหาได้มา และความภาคภูมิใจในการสร้างฐานะของตนเองจนอาจจะกลายเป็นโรคที่เกี่ยวกับสภาวะจิตได้
4. ในทางสังคมจากการที่จำเลยได้รับการยอมรับต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยสภาพที่ว่าจำเลยเป็นบุคคลที่ไม่มีทรัพย์สินใดเหลืออยู่จนเป็นที่ถูกเหยียดหยามของเพื่อนฝูงในสังคม
5. ในฐานะทางเศรษฐกิจการที่จำเลยถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินถือว่าเป็นผลกระทบที่ใหญ่มาก เนื่องจากสถาบันการเงินต่างๆ จะไม่ยอมปล่อยเงินทุนหรือให้เครดิตแก่จำเลยเพราะการที่จำเลยต้องการให้คนที่ไม่มีทรัพย์สินหรือมีความสามารถที่จะผ่อนชำระหนี้เงินให้กับสถาบันการเงินได้จึงทำให้จำเลยหมดโอกาสที่จะสร้างอาชีพ

จากผลกระทบที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจเป็นผลที่เห็นได้ชัดเจนมากที่สุดแต่มิใช่ว่าจะเกิดผลกระทบเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินของจำเลยเพียงแค่นี้ไม่ สิ่งที่ตามมาภายหลังจากการบังคับโทษปรับเอาทรัพย์สินของจำเลยยังไม่มาปรากฏแน่ชัดมากในช่วงแรกๆ แต่ปรากฏผลที่ชัดเจนในระยะยาวซึ่งนั่นหมายความว่าจำเลยจะสามารถสร้างฐานะทางการเงินขึ้นมาใหม่ได้หรือไม่ หากไม่ได้รัฐจะต้องเป็นผู้เข้ามาบรรเทาความเสียหายจากการบังคับคดีที่เกิดความเสียหายเป็นระยะยาวเช่นนี้ได้มากน้อยเพียงใด เช่นนี้หากเมื่อเปรียบเทียบกับโทษจำคุกที่จำกัดความเสียหายหรือจำกัดเสรีภาพภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่แน่นอนเช่น หากต้องโทษจำคุกเป็นเวลา 5 ปี เมื่อพ้นโทษมาจำเลยยังคงใช้ชีวิตและยังคงมีทรัพย์สินเท่าเดิม การดำเนินงานใดก็ยังคงมีทรัพย์สินที่เป็นทุนหาเลี้ยงครอบครัวต่อไปได้ แต่โทษยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับนั้นหากเกิดในสถานะที่เศรษฐกิจไม่ดีจะเกิดผลในระยะยาวกับสถานะทางการเงินของจำเลยได้ การบังคับโทษของรัฐจึงควรคำนึงถึงชีวิตความเป็นอยู่ สภาพทางการเงิน รวมถึงผลกระทบต่อบุคคลในครอบครัวของเป็นอย่างมาก ดังนั้นการใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับจึงควรได้รับการพิจารณามั่งคั่งใช้แทนการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับโดยพิจารณาได้จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

4.2.2 ผลกระทบในการบังคับโทษปรับเอาทรัพย์สินของผู้ต้องโทษ

กรณีที่มีการยึดทรัพย์สินของจำเลยเพื่อใช้แทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 นั้น ถึงแม้จะมีได้น้อยมากในการบังคับโทษปรับของประเทศไทย แต่ก็ยังคงอยู่และเกิดขึ้นได้ โดยที่ผู้ดำเนินการบังคับคดีนั้นยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ และรับผิดชอบ ทั้งยังเป็นมาตรการตามกฎหมายที่ให้อำนาจศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจ ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของจำเลย เพื่อนำเงินมาชำระค่าปรับ ผลจากมาตรการดังกล่าวได้รับการวิเคราะห์ให้เห็นในบทนี้ เนื่องจากว่าเมื่อมีการวิเคราะห์แล้วจะให้เห็นถึงประโยชน์ของการใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับมาใช้บังคับแทนการยึดทรัพย์สินของจำเลย ซึ่งโดยหลักการแล้วก่อนที่จะมีการออกคำสั่งยึดทรัพย์สินของจำเลยควรคำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจของจำเลยก่อน ทั้งควรหามาตรการอื่นที่สามารถทำให้จำเลยสามารถหาเงินมาชำระค่าปรับได้ และรัฐเองก็ได้รับประโยชน์จากการใช้มาตรการดังกล่าวนี้ เพราะรัฐจะมีรายได้จากเงินจำนวนดังกล่าวโดยไม่กระทบถึงสถานะทางการเงินของจำเลย เหตุนี้เพราะการบังคับเอาทรัพย์สินของจำเลย ผลกระทบที่เกิดขึ้นได้เกิดเฉพาะแต่จำเลยอย่างเดียว ครอบครัว และสมาชิกในครอบครัวจะได้รับผลจากวิธีนี้ด้วย ครอบครัวอาจไม่มีเครื่องมือหรือเครื่องมือในการประกอบอาชีพเพื่อหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในครอบครัว ผลจากการใช้มาตรการยึดทรัพย์สินนั้นมิใช่เป็นการบังคับโทษเอาแก่ผู้กระทำความผิดเพียงคนเดียว แต่การบังคับโทษดังกล่าวถือเสมือนบังคับโทษเอาแก่สมาชิกในครอบครัวของผู้ต้องโทษด้วย ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ในการลงโทษอย่างเห็นได้ชัด บุคคลที่มีได้กระทำความผิดไม่ควรได้รับผลกระทบจากการ

ยึดทรัพย์ของจำเลยจะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับค่าปรับโดยการยึดทรัพย์สินของผู้ต้องโทษมาชำระค่าปรับตามกฎหมายของประเทศไทยนั้นได้มีมาตรการ คือ 1). มาตรการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1) การยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับ

กรณีที่ผู้ต้องโทษไม่มีเงินชำระค่าปรับแล้ว มาตรการทางกฎหมายในการบังคับเอาค่าปรับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดคือ การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับถือเป็นวิธีการเร่งรัดค่าปรับเท่านั้น มิใช่โทษปรับหรือโทษอาญาอย่างอื่นแต่อย่างใด⁶ โดยในมาตราดังกล่าวเปิดช่องให้ตีความได้ว่า เมื่อผู้ถูกปรับมิได้ชำระค่าปรับภายในสามสิบวัน ศาลจะต้องยึดทรัพย์สินของผู้นั้นมาขายทอดตลาดเอาเงินใช้ค่าปรับก่อนทั้งนี้เพราะความมุ่งประสงค์ของกฎหมายที่ให้ลงโทษปรับก็คือเงิน

เห็นได้ว่า การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับเป็นมาตรการทางเลือกให้ศาลนำมาใช้บังคับกับบุคคลที่ต้องชำระค่าปรับต่อศาลและจะกระทำได้เมื่อพ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษาไปแล้ว ถ้าผู้ต้องโทษไม่ชำระค่าปรับและไม่ให้ประกันการชำระค่าปรับในวันที่ศาลพิพากษาอันเป็นเหตุให้ศาลกักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนนั้น ถ้าการกักขังนั้นได้ทำไปครบ 30 วัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษาแล้วหรือยังไม่ครบกำหนดวันกักขัง เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องโทษปรับมีทรัพย์สินพอที่จะยึดมาใช้ค่าปรับที่ยังเหลืออยู่จากการกักขังได้ ศาลจะยึดทรัพย์สินของผู้นั้นมาใช้ค่าปรับที่ยังเหลืออยู่ได้โดยคงหรือไม่กักขังต่อไป เพราะกฎหมายมิได้ห้ามว่าถ้ามีการกักขังแทนค่าปรับอยู่แล้วจะยึดทรัพย์มาใช้ค่าปรับที่ยังเหลืออยู่มิได้⁷ และในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับมีทรัพย์สินที่จะยึดมาขายทอดตลาดเอามาชำระค่าปรับได้อยู่ เช่นนี้ผู้ต้องโทษปรับจะขอให้กักขังแทนค่าปรับต่อไปจนครบจำนวนค่าปรับโดยไม่ยินยอมให้ศาลยึดทรัพย์ไม่ได้ เพราะโดยหลักการแล้วการที่ศาลวางโทษปรับเป็นเงินจำนวนหนึ่งนั้นย่อมเป็นความประสงค์ของกฎหมายที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา⁸ และหากจำเลยมีพฤติการณ์จะไม่ชำระค่าปรับ ศาลสามารถใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับไปพลาง

⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1087/2479 จำเลยต้องคำพิพากษาให้ปรับ แต่ไม่ชำระค่าปรับ ศาลจึงออกหมายแจ้งโทษให้จำแทนไว้ ระหว่างนั้นปรากฏว่าจำเลยมีทรัพย์พอจะยึดขายเอาเงินใช้ค่าปรับได้ ดังนั้นเมื่อโจทก์ร้องขอศาลมีอำนาจสั่งปล่อยตัวจำเลยไป และจัดการยึดทรัพย์ของจำเลยขายทอดตลาดเอาเงินใช้ค่าปรับได้ (ดูระบบสืบค้นคำพิพากษาและคำสั่งคำร้องศาลฎีกา สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2551, จาก <http://www.deka2007.supremecourt.or.th/deka/web/searchlist.jsp>)

⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 429/2476 เมื่อศาลพิพากษาวางโทษปรับจำเลยเป็นเงินเท่าใด ท่านว่าเป็นความประสงค์ของกฎหมายที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น การจำคุกแทนเงินค่าปรับจะพึงกระทำต่อเมื่อไม่มีการใช้เงินค่าปรับ (ดู ธรรมสาร เล่มที่ 17 หน้า 575)

ก่อนเพื่อให้จำเลยนำเงินมาชำระค่าปรับ และเมื่อกักขังแทนค่าปรับไปพลางก่อนจนครบกำหนด 30 วันแล้ว ศาลย่อมมีอำนาจสั่งให้ยึดทรัพย์สินของจำเลยเพื่อใช้ค่าปรับได้⁹

การยึดทรัพย์สินและการขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับนั้น หากเป็นการยึดเพื่อใช้ค่าอื่นๆ รวมอยู่ด้วยแล้ว การนำเงินสุทธิตามชำระค่าปรับและค่าอื่นๆ เหล่านั้นต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 251 บัญญัติว่า “ถ้าต้องยึดทรัพย์สินในคราวเดียวกัน สำหรับใช้ค่าธรรมเนียมศาล ค่าปรับ ค่าใช้ทรัพย์ หรือค่าทดแทน แต่ทรัพย์สินของจำเลยไม่พอใช้ครบทุกอย่าง ให้นำเงินสุทธิของทรัพย์สินนั้นใช้ตามลำดับดังต่อไปนี้

- (1) ค่าธรรมเนียม
- (2) ราคาทรัพย์สินหรือค่าทดแทน
- (3) ค่าปรับ

ดังนั้น การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 251 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ การยึดทรัพย์สินในกรณีนี้จำกัดเฉพาะแต่การยึดเท่าที่จำเป็นเพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นมาชำระค่าธรรมเนียมศาล ราคาทรัพย์สิน หรือค่าทดแทน และค่าปรับที่จำเลยค้างชำระตามคำพิพากษา ซึ่งได้กำหนดลำดับการชำระเงินในการบังคับคดีไว้แล้ว แสดงว่าค่าปรับไม่มีบุริมสิทธิและมาในลำดับหลังหนี้ทางแพ่ง 11 และเหตุผลที่ให้เอาค่าปรับเป็นอันดับสุดท้ายเนื่องจากกฎหมายเห็นว่ายังมีอิสรภาพของจำเลยเป็นประกันอยู่ ถ้าเงินที่เหลือไม่พอชำระค่าปรับก็ให้กักขังแทนค่าปรับจนกว่าจะครบ

สำหรับขั้นตอนและวิธีการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำวิธีการยึดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ประกอบกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการบังคับคดีในกรณีการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ ไว้ดังนี้

⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3287/2534 จำเลยต้องคำพิพากษาศาลฎีกาให้ลงโทษปรับ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้จำเลยชำระค่าปรับภายใน 30 วัน แต่เนื่องจากค่าปรับมีจำนวนสูงมาก กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าจำเลยจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ จึงให้กักขังจำเลยแทนค่าปรับไปพลางก่อน ดังนี้ เป็นเรื่องที่ศาลชั้นต้นใช้มาตราการกักขังแทนค่าปรับไปพลางก่อน เพื่อให้จำเลยนำเงินมาชำระค่าปรับ มิใช่เป็นกรณีที่ศาลชั้นต้นให้กักขังจำเลยแทนค่าปรับเสียทีเดียว เมื่อศาลชั้นต้นสั่งให้กักขังจำเลยจนครบกำหนด 30 วันแล้ว จำเลยก็ยังไม่ชำระค่าปรับ เช่นนี้แสดงว่าจำเลยฝ่าฝืนไม่ชำระค่าปรับ ศาลชั้นต้นย่อมมีอำนาจสั่งให้ยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับได้ ไม่เป็นการผิดเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 (ระบบสืบค้นคำพิพากษาและคำสั่งคำร้องศาลฎีกา สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2551, จาก <http://www.deka2007.supremecourt.or.th/deka/web/searchlist.jsp>)

ข้อ 49/4 ในคดีอาญาซึ่งจำเลยไม่ชำระค่าปรับตามคำพิพากษา เมื่อศาลส่งหมายบังคับคดีมายังกรมบังคับคดี หรือสำนักงานบังคับคดีจังหวัด ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าวดำเนินการตามหมายบังคับคดีนั้น และให้นำหมวด 2 แห่งระเบียบนี้มาใช้บังคับคดีโดยอนุโลม

ข้อ 49/5 เงินค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี ให้เบิกจากงบประมาณของกรมบังคับคดี

ข้อ 49/6 ถ้าหมายบังคับคดีของศาลมิได้กำหนดผู้นำยึดที่ดี หรือกำหนดผู้นำยึดที่ดี ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการโดยมิชักช้า หากไม่สามารถทำการยึดด้วยประการใดๆ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานให้ศาลทราบโดยเร็ว

1) ขั้นตอนการยึดทรัพย์

(1) ศาลออกหมายบังคับคดีหรือคำสั่งศาลตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดทรัพย์สิน

(2) เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอตั้งจำนวนยึดทรัพย์ พร้อมทั้งแถลงขอนำยึดทรัพย์โดยนำส่งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น โฉนดที่ดิน สัญญาจำนอง แผนที่การไป ภาพถ่ายทรัพย์ที่ยึด ภูมิสำเนาจำเลยไม่เกิน 1 เดือน และวางเงินค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ถ้าเป็นการยึดอสังหาริมทรัพย์จำนวน 2,500 บาท แต่หากเป็นกรณียึดสังหาริมทรัพย์จำนวน 1,500 บาท

(3) เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาคำขอยึดทรัพย์ หากไม่มีเหตุขัดข้องในการยึดทรัพย์ เช่น จำเลยถูกพิทักษ์ทรัพย์หรืออยู่ระหว่างฟื้นฟูกิจการตามกฎหมาย หรือทรัพย์นั้นมีเจ้าหนี้อื่น นำยึดไว้แล้ว เป็นต้น เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะดำเนินการยึดทรัพย์ต่อไป

(4) เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์แล้วจะต้องแจ้งการยึดให้กับผู้มีส่วนได้เสียในคดีทราบ เช่น เจ้าของทรัพย์ที่ยึด ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม ผู้รับจำนอง เป็นต้น และจะต้องแจ้งการยึดให้นายทะเบียนทราบเพื่อบันทึกการยึดไว้ในสารบัญญัตการจดทะเบียนและระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง

(5) หากทรัพย์ที่ยึดมีทุนทรัพย์เกิน 5 ล้านบาท หรือมีเหตุอื่นอันสมควร เช่น กรณีราคาประเมินของเจ้าพนักงานที่ดินกับราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีแตกต่างกันมาก จะต้องดำเนินการส่งให้สำนักงานวางทรัพย์ประเมินราคาอีกครั้ง

(6) เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการแจ้งการยึดทรัพย์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกรายทราบโดยชอบแล้ว ก็ให้รายงานศาลทราบและขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์นั้นต่อไป

2) ขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์สิน

(1) ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินได้แล้ว

(2) เจ้าพนักงานบังคับคดีตรวจสำนวนแล้วดำเนินการร่างประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินและจัดพิมพ์เป็นประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(3) เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งกำหนดวันขายให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกรายทราบ โดยการส่งประกาศขายทอดตลาดไปยังภูมิลำเนาหรือที่อยู่ทำให้ไว้กับเจ้าพนักงานบังคับคดี ตลอดจนปิดประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ ณ สถานที่ขายทอดตลาด ที่ตั้งทรัพย์สิน ที่ชุมชน และสถานที่ราชการอันสมควรด้วย

(4) เมื่อถึงกำหนดวันขาย เจ้าพนักงานบังคับคดีนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด โดยวิธีประมูลขายทอดตลาด เมื่อมีผู้ให้ราคาสูงสุดและไม่มีผู้ใดคัดค้านราคา เจ้าพนักงานบังคับคดีจะนับสามพร้อมเคาะไม้ขายทอดตลาดให้กับผู้ที่เสนอราคาสูงสุดไป แต่ถ้ามีเหตุตามกฎหมายหรือเหตุอื่นๆ เช่น คดีมีร้องขัดทรัพย์สิน ศาลมีคำสั่งให้งดการบังคับคดี เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของการขายทอดตลาด คดีมีการถอนการยึดทรัพย์สินหรือถอนการบังคับคดี เป็นต้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องงดการขายไว้เพื่อรอผลการพิจารณาของศาลต่อไป

(5) ในกรณีที่มีการขายได้ ถ้าเป็นการขายสังหาริมทรัพย์ เมื่อผู้ซื้อได้ชำระราคาคงถ้วน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะส่งมอบทรัพย์สินให้ผู้ซื้อทันที ส่วนการขายอสังหาริมทรัพย์เมื่อผู้ซื้อได้ชำระราคาคงถ้วน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้แจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้ซื้อต่อไป

(6) เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะรอให้พ้นกำหนดระยะเวลาร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินก่อน เมื่อพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีจะได้จัดทำบัญชีแสดงรายการรับ-จ่ายเงินในคดี เสร็จแล้วแจ้งให้คู่ความมารับเงินต่อไป และต้องรายงานศาลทราบด้วย

จะเห็นได้ว่าการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับเป็นมาตรการที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำผิดโดยตรงแต่ยังไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของโทษปรับที่ต้องการบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับ แต่การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับดังกล่าวประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้บัญญัติวิธีการไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำการบังคับคดีแฝงในเรื่องการยึดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม คือ จะต้องมีส่วนนำชี้และนำยึด ประกอบกับเจ้าพนักงานบังคับคดีกรมบังคับคดีในปัจจุบันไม่ใช่เจ้าพนักงานของศาลอีกต่อไป ทำให้การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับจะต้องมีเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรือผู้แทนในการดำเนินการประสานงานกับเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดให้หน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบในการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและ

หน้าที่บังคับคดีเกี่ยวกับค่าปรับนี้เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ โดยปกติแล้วอัยการมีหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐ อัยการจึงควรที่จะเป็นผู้ดำเนินการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับโดยเจ้าทรัพย์สินในรายละเอียดให้ศาลตั้งไปยึดทรัพย์และเป็นผู้นำชี้และนำยึด จึงควรตั้งกองยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ ซึ่งจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาโดยอาศัยนิติกรที่มีอยู่เป็นเครื่องมือ และเป็นการเพิ่มกองบังคับคดีตามคำพิพากษาในส่วนของงานอัยการ ซึ่งทำให้รัฐได้เพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับคดีอย่างจริงจัง¹⁰

ส่วนใหญ่การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับนำมาใช้ในกรณีที่นิติบุคคลต้องโทษปรับเท่านั้น เนื่องจากไม่สามารถกักขังแทนค่าปรับได้ และต้องยอมรับว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมาไม่น่าจะมีศาลไหนใช้มาตรการติดตามยึดทรัพย์สินของจำเลยเพื่อชำระค่าปรับหรือถ้ามีก็น่าจะน้อยมาก โดยหากจำเลยไม่ยอมชำระค่าปรับส่วนใหญ่ศาลมักจะใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับทันที โดยไม่ทำการตรวจสอบก่อนว่าจำเลยมีทรัพย์สินให้ยึดหรือไม่อย่างไร เหตุผลน่าจะเป็นเพราะว่าการตรวจสอบติดตามเพื่อยึดทรัพย์สินจำเลยนั้น ในทางปฏิบัติขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและใช้เวลาค่อนข้างมาก อีกทั้งไม่มีระเบียบกฎหมายกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน นอกจากนั้นเมื่อยึดทรัพย์มาแล้วก็ต้องมีขั้นตอนในเรื่องการขายอีก ซึ่งกว่าจะยึดและขายทรัพย์สินได้เงินมา คดีส่วนใหญ่จำเลยคงถูกกักขังครบกำหนดเพียงพอแก่ค่าปรับแล้ว¹¹ นอกจากนี้แม้สามารถยึดทรัพย์สินได้แต่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินดังกล่าวก็ไม่ได้เอามาชำระเป็นค่าปรับในทันที เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 251 กำหนดให้ชำระค่าปรับเป็นลำดับสุดท้าย และจากความไม่คล่องตัวในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากค่าปรับเป็นจำนวนมาก ทำให้ศาลเลือกใช้การกักขังแทนค่าปรับไปทันทีและทำให้รัฐต้องมีการดูแลผู้ต้องขังมากขึ้น

4.2.3 ข้อดีและข้อเสียในการใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับในประเทศไทย

ภายหลังที่นำมาตราการผ่อนชำระค่าปรับมาใช้บังคับแล้วก็จะเกิดผลที่เป็นทั้งข้อดีและข้อเสียที่จะทำให้เป็นปัญหาหรือผลกระทบต่อมาตรการนี้ต่อการบังคับโทษปรับตามกฎหมาย การนำเสนอข้อดีและข้อเสียของมาตรการนี้เพื่อผู้เขียนเองต้องการให้มีการวิเคราะห์และกำหนดเป็นแนวทางในการนำมาตราการมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับได้อย่างเป็นธรรมกับผู้ต้องโทษ พร้อมทั้งแก้ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับหน่วยงานบังคับโทษปรับด้วยจึงแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี

¹⁰ ธรณ เจริญน้ำ. (2538, พฤศจิกายน). “ฎีกาวิเคราะห์: ลักษณะการกักขังแทนค่าปรับไปพลางก่อนเป็นอย่างไร.” *อัยการ*, 18(213). หน้า 40-46.

¹¹ โสิต สุตานันท์. (2548, กันยายน). “การขอลปล่อยชั่วคราวเพื่อหาเงินชำระค่าปรับ.” *บทบัญญัติ*, 61(3). หน้า 69.

1. ข้อดีของมาตรการผ่อนชำระค่าปรับ

(1) มาตรการผ่อนชำระค่าปรับเป็นการกำหนดโทษที่ดีกว่าการจำคุก โดยเฉพาะที่เป็นกรณีการจำคุกระยะสั้น ซึ่งใช้ลงโทษในความผิดที่ไม่รุนแรงมากนัก การผ่อนชำระค่าปรับน่าจะทดแทนการลงโทษที่กระทำต่อร่างกาย เสรีภาพของผู้กระทำความผิด โดยมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดเช็ดหลาบ ไม่ว่าในด้านการปราบปรามหรือข่มขู่ หรือแม้ว่าการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่ในทางตรงกันข้ามการลงโทษจำคุกระยะสั้นอาจมีผลร้ายในแง่ทำให้ผู้ต้องโทษมีจิตใจที่แข็งกระด้าง เนื่องจากเข้าไปอยู่ในวงสังคมของผู้กระทำความผิดที่ต้องโทษจำคุกด้วยกัน ซึ่งอาจส่งผลร้ายตามมาในด้านความชินชากับสภาพสังคมในเรือนจำที่เลวร้าย รวมถึงการเริ่มกระบวนการเรียนรู้การประกอบอาชญากรรมประเภทต่างๆ ด้วย การใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกโดยสิ้นเชิง ผู้ต้องโทษจะไม่ถูกบังคับเข้ากับสภาพให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษแต่อย่างใด เช่นนี้จึงช่วยลดปัญหาความขัดแย้งทางวิชาการเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับที่ผิดวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ทั้งนี้การใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับนั้น เป็นการบังคับโทษที่พัฒนาไปได้ทันกับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากว่าพื้นฐานของบุคคลในสังคมทุกวันนี้ เริ่มมีความเท่าเทียมกันในเรื่องของสถานะทางการเงิน เพราะรัฐเริ่มจัดหาสวัสดิการให้แก่ประชาชนทำให้ประชาชนมีรายได้เข้ามาเพิ่มขึ้น เท่ากับเป็นการเพิ่มความสามารถในการรับโทษตามคำพิพากษาของศาล เกี่ยวกับการปรับที่เป็นตัวเงิน ส่งผลดีในการที่รัฐจะได้รับค่าปรับเต็มตามจำนวน โดยที่ผู้ต้องโทษหลบหนีการบังคับโทษเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐอีกทางหนึ่งนั่นเอง

(2) มาตรการผ่อนชำระค่าปรับสามารถบังคับโทษปรับได้เฉพาะเจาะจงตัวผู้กระทำความผิด โดยการบังคับผ่อนชำระค่าปรับนั้นมีผลกระทบเฉพาะแต่ตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น และสามารถพิจารณากำหนดความเหมาะสมกับฐานะทางการเงินของผู้ต้องโทษให้สามารถคำนวณเงินค่าปรับเป็นงวดๆ จะมากหรือน้อยแล้วแต่รายได้ต่อเดือนที่จะแบ่งจ่ายได้ โดยไม่กระทบถึงรายจ่ายในส่วนอื่นของครอบครัวผู้ต้องโทษ เช่น หากว่าผู้ต้องโทษมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี หรือมีฐานะยากจนก็กำหนดให้ผ่อนชำระค่าปรับให้น้อยได้ตามกำลังทรัพย์ และหากว่าผู้ต้องโทษมีฐานะดีก็อาจให้มีการผ่อนชำระมากขึ้นตามลำดับ

(3) การใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับยังถือว่าเป็นการให้โอกาสผู้ต้องโทษมีเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยไม่จำเป็นต้องหนีคดีให้มีผลติดตัว เนื่องจากว่ายังมีโอกาสกลับเข้าสู่สังคมและทำงานต่อไปได้และไม่เป็นการกดดันให้เกิดสภาวะทางจิตจนต้องคิดหาหนทางนำเงินมาชำระค่าปรับให้ทันเวลา โดยการหาเงินในวิธีที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นการลดอาชญากรรมในสังคมได้ระดับหนึ่งด้วย

(4) การใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับเป็นการหารายได้เข้ารัฐโดยลดการเสี่ยงในการที่ผู้ต้องโทษจะไม่ชำระค่าปรับแล้วยอมถูกกักขังแทนค่าปรับซึ่งการกักขังแทนค่าปรับเป็นการเพิ่มภาระให้กับรัฐ แต่มาตรการผ่อนชำระค่าปรับเป็นการหารายได้เข้ารัฐ ทั้งเป็นการที่รัฐไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการอื่นมาเสริมแทนการปรับ เนื่องจากมาตรการอื่นที่นำมาใช้เสริมแทนการปรับนั้นเป็นการก่อภาระหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น เปลืองงบประมาณในการบังคับโทษปรับตามมาตรการเหล่านี้ เช่น การกักขังแทนค่าปรับนอกจากเงินที่ต้องเลี้ยงดูผู้ต้องโทษกักขังแล้ว กรณีที่ศาลลงโทษยึดทรัพย์สินเพื่อใช้แทนค่าปรับรัฐก็ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในส่วนปลีกย่อย ทั้งต้องมีหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในส่วนนี้ ซึ่งปัจจุบันนี้หน่วยงานในการบังคับคดีอาญาที่เกี่ยวกับโทษปรับของประเทศไทยเรายังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง ตรงจุดนี้จึงเกิดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันอย่างมาก ซึ่งมาตรการผ่อนชำระค่าปรับนี้จะสามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้อย่างชัดเจน

(5) การผ่อนชำระค่าปรับเป็นแนวทางที่มีการนำมาปรับใช้ได้หลายๆ ประเทศ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วยังไม่เห็นปัญหาที่แน่ชัดจึงน่าจะสามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้

(6) ช่วยแก้ไขปัญหความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับซึ่งถ้าหากมีการใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับในคดีใดคดีหนึ่งเกิดขึ้นแล้ว โดยปกติศาลก็จะมีการแต่งตั้งพนักงานบังคับคดีหรือให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการรับชำระเงินค่าปรับนั้น หมายถึงว่าศาลจะต้องกำหนดวิธีในการชำระค่าปรับให้แก่ผู้ต้องโทษและการแต่งตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานปัจจุบันประเทศไทยเรายังไม่มีหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการบังคับคดี

2. ข้อเสียของมาตรการผ่อนชำระค่าปรับ

(1) ข้อเสียของมาตรการผ่อนชำระค่าปรับนั้นสิ่งที่จะต้องนำมาวิเคราะห์มีเพียงกรณีเดียวคือการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่จะต้องเข้ามารับผิดชอบในการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษามาชำระกับเจ้าหน้าที่ให้ครบถ้วนตามแบบและวิธีการในทางปฏิบัติที่จะต้องเป็นไปกฎหมายให้ถูกต้องเท่านั้น

การศึกษาถึงข้อดีของมาตรการผ่อนชำระค่าปรับในหัวข้อนี้จะส่งผลให้มีการแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีการนำมาตรการอื่นมาบังคับใช้แทนค่าปรับ โดยจะพิจารณาได้ว่าหากใช้มาตรการใดแล้วเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นก็จะสามารถนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับได้ โดยไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งจะทำให้เห็นช่องทางการกำหนดรูปแบบของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ก็คือการทำให้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับออกมามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจในการอนุญาต

ให้ผู้ต้องโทษผ่อนชำระค่าปรับได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยไม่จำเป็นต้องเทียบเคียงเข้ากับเหล่าคำพิพากษาศาล ซึ่งยังไม่เป็นบรรทัดฐานที่ชัดเจนมากนัก และในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับโทษปรับของศาลในคดีต่อๆ ไป ก็ไม่ถือเป็นแนวปฏิบัติการ เนื่องจากกฎหมายไทยเป็นการใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) คือ กฎหมายลายลักษณ์อักษร การจะถือเอาแนวปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีก่อน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1579/21 มาเป็นแนวปฏิบัติในคดีหลังทำได้ยาก จำเป็นจะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมายืนยันใช้ให้แน่นอน จึงจะทำให้การพิพากษาโทษปรับในคดีที่มีโทษทางอาญาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับโทษทางอาญา ในกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับหลักสากลในต่างประเทศ เพื่อเป็นมาตรฐานและความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องโทษปรับต่อไป

4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับตามคำพิพากษามาใช้บังคับในประเทศไทย

การดำเนินการเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับเพื่อหาองค์ประกอบที่ต้องเข้ามารับผิดชอบทั้งในด้านรูปแบบและแนวทางปฏิบัติ ด้านมาตรการบังคับ ด้านสังคม ในขณะนี้ของประเทศไทยยังอยู่ในระหว่างการแก้ไขและศึกษาหาวิธีที่มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งสามารถนำมาปรับใช้ได้จริงและเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ข้อที่ควรได้รับการพิจารณามากที่สุดเกี่ยวกับกฎหมายบังคับโทษปรับคือความเป็นธรรมกับผู้ต้องโทษเมื่อมีการบังคับโทษกับทั้งการหาช่องทางที่ลดอุปสรรคในการทำงานของหน่วยงานรัฐ และรวมไปถึงการพิจารณาโทษของศาลด้วย โดยแนวทางการจะพิจารณาไปในแต่ละด้านดังนี้

4.3.1 ด้านรูปแบบและแนวทางปฏิบัติ

แนวทางการแก้ไขด้านรูปแบบและแนวปฏิบัติของการใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับคือการบัญญัติกฎหมายออกกฎระเบียบและข้อบังคับมาเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการผ่อนชำระค่าปรับ กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นพนักงานตำรวจ อัยการ และการพิจารณาคดีของศาล โดยทั้งหมดนี้จะต้องถูกเสนอออกมาเป็นโครงสร้างในการบังคับโทษปรับโดยใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับเริ่มจากบทบัญญัติกฎหมายออกมาเป็นกฎเกณฑ์ในการพิจารณาโทษปรับแก่จำเลย คือการได้พิจารณาความเหมาะสมในการให้จำเลยผ่อนชำระค่าปรับเป็นงวดๆ ในส่วนที่อาจจะใช้กฎเกณฑ์ตามมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาเป็นตัวกำหนดอัตราการผ่อนชำระมาเป็นรูปแบบของการใช้ดุลพินิจให้จำเลยผ่อนชำระค่าปรับได้เนื่องจาก ป.อ.มาตรา 56 น่าจะเป็นกฎหมายที่พอจะใช้เทียบเคียงสร้างเป็นรูปแบบในการบัญญัติกฎหมายในเรื่องมาตรการผ่อนชำระค่าปรับตามคำพิพากษามาใช้ในคดีอาญาได้ การที่จะนำ

กฎหมายมาตรา 4 มาใช้อย่างกฎหมายนั้นจะต้องลดหลั่นรองลงมาตามลำดับ¹² หากไม่มีบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายก็ให้วินิจฉัยคดีโดยเทียบเคียงบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งไม่ใช่จะนำสิ่งต่างๆ ที่บัญญัติไว้นั้นมาใช้ปะปนกันไป¹³ กรณีนี้เป็นเพียงความเห็นว่าการใช้ดุลพินิจรอการลงโทษสามารถนำมาเป็นเป็นแนวในการกำหนดมาตรการการผ่อนชำระค่าปรับให้แก่จำเลยได้ จึงพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 56 ที่บัญญัติว่า

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกและในคดีนั้นศาล จะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อนหรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความ ผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึง ถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัยอาชีพและสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควรศาลจะพิพากษาว่า ผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการ ลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลา ที่ศาลจะได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดย จะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้

เงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดนั้น ศาลอาจกำหนดข้อเดียวหรือหลายข้อ ดังต่อไปนี้

1. ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานที่ศาลระบุไว้เป็นครั้งคราว เพื่อเจ้าพนักงานจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือหรือดักเตือนตาม ที่เห็นสมควรในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพหรือจัดให้ กระทำกิจกรรมบริการสังคม หรือสาธารณประโยชน์ตามที่ เจ้า พนักงานและผู้กระทำความผิดเห็นสมควร
2. ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
3. ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติดนอานำไป สู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันอีก
4. ให้ไปรับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติดให้โทษ ความ บกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ หรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด

¹² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 ที่กำหนดให้ใช้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนถ้าไม่มีจึงให้นาจาริตประเพณีแห่งท้องถิ่นมาใช้และถัดมาให้ใช้บทกฎหมายใกล้เคียงอย่างอื่นมาใช้ ถ้าไม่มีจึงนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้

¹³ ไพจิต ปุณณพินธ์. (2545). การใช้กฎหมายกับปัญหาในทางปฏิบัติที่ได้จากประสบการณ์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 4.

5. เงื่อนไขอื่นๆ ตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดเพื่อแก้ไข พื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำหรือมีโอกาสดำเนินการผิดซ้ำอีก

เงื่อนไขตามที่ศาลได้กำหนดตามความในวรรคก่อนนั้น ถ้าภายหลังความปรากฏแก่ศาลตามคำขอของผู้กระทำความผิด ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้นั้น ผู้อนุบาลของผู้นั้น พนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานว่า พฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลอาจ แก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดเสียก็ได้ หรือจะกำหนด เงื่อนไขข้อใด ตามที่กล่าวในวรรคก่อนที่ศาลยังมิได้กำหนดไว้ เพิ่มเติมขึ้นอีกก็ได้

จะเห็นได้ว่าการดึงเอาเงื่อนไขการรอกการลงโทษตามมาตรา 56 มาเป็นกฎเกณฑ์ในการกำหนดอัตราผ่อนชำระค่าปรับสามารถนำมาปรับใช้กันได้ เนื่องจากทั้ง 2 กรณีมีวัตถุประสงค์หรือมีความมุ่งหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษเช่นเดียวกัน คือผู้ต้องโทษไม่จำเป็นต้องถูกบังคับหรือรับโทษเต็มอัตราโทษในขณะนั้นทำให้ผู้ต้องโทษยังมีเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาและมีโอกาสที่จะสามารถปรับตัวเป็นคนดีได้ ดังนั้นจึงต้องมีการศึกษาถึงรูปแบบของกฎหมายกับการใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับว่าสามารถบัญญัติข้อกำหนดและสามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้สอดคล้องกันหรือไม่ และทั้งนี้รูปแบบของมาตรการที่จะต้องไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรของหน่วยงานยุติธรรม

ในส่วนของแนวทางปฏิบัตินั้นจะไม่เกิดปัญหาหากมีการกำหนดรูปแบบที่เป็นกฎหมายออกมาถูกต้อง เนื่องจากแนวทางปฏิบัตินั้นจะต้องกระทำตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่สุด การปฏิบัติงานในด้านการพิจารณาคดีของศาล หากมีการกำหนดรูปแบบในการใช้ดุลพินิจของศาลให้มีการผ่อนชำระค่าปรับได้ โดยใช้เงื่อนไขเช่นเดียวกับการรอกการลงโทษตามมาตรา 56 ก็จะมีผลดีดังต่อไปนี้คือ

1. ในด้านของศาล จะเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางและเหมาะสมกับผู้ต้องโทษที่มีฐานะยากจน โดยที่หากกฎหมายบัญญัติเงื่อนไขการใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับคือ พิจารณาถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษา อบรม สุขภาพ อาชีพ ฯลฯ ตามเงื่อนไขของมาตรา 56 ศาลจะสามารถใช้ดุลพินิจตามรูปแบบและหลักเกณฑ์ของกฎหมายได้อย่างถูกต้องและจะเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้การพิจารณาคดีต่อไปได้การมีรูปแบบของกฎหมายที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นนี้จะช่วยให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รวมทั้งการใช้กฎหมายของศาลที่จะพิจารณาคดีจะช่วยลดความตึงเครียดในทางปฏิบัติ ทั้งยังช่วยลดข้อโต้เถียงของจำเลยนั้น หมายถึงจะต้องทำให้จำเลยเห็นว่าทุกอย่างได้ดำเนินการไปอย่างชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย การใช้ดุลพินิจให้จำเลยผ่อนชำระค่าปรับของศาลได้ปฏิบัติตามกฎหมายและรัฐเองซึ่งได้รายได้จากค่าปรับจากผู้ต้องโทษซึ่งเป็นประชาชนนั้นได้กระทำตามกฎหมายและ

อาศัยอำนาจตามกฎหมายมาใช้รัฐจะเป็นฝ่ายเรียกค่าปรับโดยไม่มีกฎเกณฑ์หรือรูปแบบใดๆ มารองรับการใช้อำนาจตรงจุดนี้ไม่

2. ด้านครอบครัวของผู้ต้องโทษ การใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดกลับไปประกอบอาชีพหาเลี้ยงครอบครัวของตนได้ตามปกติ อันจะไม่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ

3. การมีรูปแบบของมาตรการผ่อนชำระค่าปรับนั้นจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดมาตรการในรูปแบบที่ชัดเจนในแต่ละชั้น ถ้าเป็นกรณีการบังคับโทษปรับกรณีศาลอนุญาตให้มีการผ่อนชำระค่าปรับได้ เช่นนี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานบังคับคดีอาญา และการบังคับใช้กรณีเป็นองค์กรที่ต้องเข้ามารับผิดชอบในกรณีนี้โดยไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ศาลหรือกรมบังคับคดี เป็นการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่ชัดเจนจึงเป็นการช่วยแก้ปัญหาในทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้

4.3.2 ด้านมาตรการบังคับ

แนวทางการแก้ไขและการนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับในด้านมาตรการบังคับคดี การสร้างหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับชำระค่าปรับในกรณีที่ศาลอนุญาตให้ผู้ต้องโทษสามารถผ่อนชำระค่าปรับโดยศาลเองได้มีการใช้ดุลพินิจที่ผ่านขั้นตอนด้านรูปแบบที่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง ทั้งนี้อาจมีการแต่งตั้งหน่วยงานหรือสำนักงานบังคับคดีอาญาให้มีอำนาจหน้าที่รับชำระค่าปรับจากจำเลยในแต่ละงวดตามกำหนดวัน และระยะเวลาที่ศาลกำหนดรวมถึงการบังคับคดีอาญาต่างๆ ไป โดยพิจารณาโครงสร้างของหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบด้านมาตรการบังคับในการผ่อนชำระค่าปรับ และเพื่อให้มาตรการบังคับเกิดขึ้นได้จริงในกรณีที่จำเลยไม่ผ่อนชำระค่าปรับหรือผิดนัดชำระค่าปรับงวดใดงวดหนึ่งหน่วยงานนี้ก็จะมีความอำนาจหรือให้มาตรการบังคับกับผู้ต้องโทษได้

ดังนั้นเพื่อให้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับสามารถมีผลบังคับใช้ได้จริงและมีอำนาจบังคับเอากับจำเลยโดยมีเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบจึงเห็นควรให้การจัดตั้งสำนักงานบังคับคดีอาญาดังกล่าวขึ้น และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีการใช้มาตรการบังคับโดยเจ้าพนักงานเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจจึงจำเป็นที่จะต้องมียोगค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ และเมื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานบังคับคดีอาญาและกรมบังคับใช้กฎหมายซึ่งในคดีกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดตั้งได้เกิดขึ้นและนำมาตรการการผ่อนชำระค่าปรับมาบัญญัติใช้ให้เป็นหน้าที่อีกข้อหนึ่งขององค์กรเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพจึงควรจัดตั้งและพิจารณาฐานะของสำนักงานบังคับคดีอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย ขึ้นเป็นหน่วยงานซึ่งมีอำนาจดังต่อไปนี้

1. ยกฐานะของสำนักงานบังคับคดีอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย¹ ขึ้นเป็นหน่วยงานในระดับกรม เนื่องจากการเป็นเพียงหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องในการบังคับค่าปรับ

2. ควรกำหนดโครงสร้างของ “การบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย” ให้มีหน้าที่และภารกิจหลักดังต่อไปนี้²

- (1) ดำเนินการติดตามจับกุมตัวผู้กระทำความผิดตามหมายจับหรือคำสั่งศาล
- (2) ดำเนินการคุ้มครองและให้ความปลอดภัยแก่พยานและผู้ต้องหาในคดีอาญาคำคัญ ตุลาการ และบุคคลสำคัญ รวมถึงสมาชิกในครอบครัวและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้ยึดหรืออายัด
- (4) ดำเนินการบังคับโทษปรับทางอาญาตามกฎหมายหรือคำสั่งศาล
- (5) ดำเนินการรับและส่งตัวนักโทษหรือผู้ต้องขังในคดีอาญา
- (6) ดำเนินการเรียกคืนเงินที่ชดใช้ให้กับผู้เสียหายจากผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด
- (7) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนด้านยุทธวิธี
- (8) จัดให้มีการศึกษา ฝึกอบรมและพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน
- (9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3. ควรกำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกับ marshal ของหน่วยงาน U.S. marshals Service

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับคดี ซึ่งกำหนดให้หน้าที่ในการบังคับโทษปรับด้วยการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมาย

¹ วรยมล เพ็งดิษฐ์. (2552). *การบังคับโทษปรับ: ศึกษากรณีอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบังคับคดีอาญา*. หน้า 127.

² สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2550). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย*. หน้า 2.

วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(14) ที่บัญญัติให้ “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายถึง เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของกลุ่มความในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การกำหนดโทษให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดีอาญา และบังคับใช้กฎหมาย มีอำนาจในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าปรับได้นั้น จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ อันหมายถึง การตราพระราชบัญญัติเพื่อรับรองการปฏิบัติการบังคับคดีอาญา และบังคับใช้กฎหมาย โดยมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีอาญา และบังคับใช้กฎหมายอาญา ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องบัญญัติไว้ก็คือ อำนาจในการบังคับโทษปรับตามกฎหมายหรือคำสั่งศาล ได้แก่ อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ประสานข้อมูลเกี่ยวกับการชำระค่าปรับของจำเลยหรือผู้ต้องขังกับสำนักงานศาลยุติธรรม
- 2) ร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดี กรณีจำเลยหรือผู้ต้องขังไม่ชำระค่าปรับ หรือชำระค่าปรับไม่ครบจำนวน
- 3) ดำเนินการตรวจสอบและสืบทรัพย์ เพื่อรวบรวมข้อมูลด้านทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับ
- 4) ดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน เก็บรักษา และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับ
- 5) เมื่อได้รับชำระค่าปรับแล้วให้นำส่งศาลเป็นรายได้แผ่นดิน
- 6) ดำเนินการบังคับโทษปรับในกรณีผ่อนชำระค่าปรับแล้วมีการผิดนัดไม่ชำระค่าปรับตามแผนนโยบายขององค์กร โดยเฉพาะมีหน้าที่รับชำระเงินแต่ละงวดที่ผู้ต้องโทษนำมาผ่อนชำระตามที่ศาลกำหนดมาในคำพิพากษาพร้อมทั้งการออกใบเสร็จรับเงินค่าปรับที่จำเลยชำระไปรวมทั้งกรณีติดตามบังคับโทษปรับโดยใช้มาตรการอื่นมาบังคับเอาคืนกับทรัพย์สินของผู้ต้องโทษ กรณีที่ผู้ต้องโทษผิดนัดไม่ชำระค่าปรับ

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าปรับต้องดำเนินการแก้ไขโดยให้มีผลใช้ได้กับการบังคับค่าปรับในคดีอาญาทุกประเภท ไม่เฉพาะเพียงคดีที่มี

ความสำคัญเป็นพิเศษ และหน่วยงานบังคับโทษปรับควรเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดีอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำสั่ง ซึ่งในขณะนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการจัดตั้ง “สำนักงานบังคับคดีอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย” ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินงานแก้ไขปัญหาในการกึ่งเพื่อดูแลให้มีการปฏิบัติและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีระบบอำนวยความสะดวกที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม (ซึ่งปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้ว) รวมทั้งทำหน้าที่สนับสนุนการสืบจับบุคคลตามหมายจับหรือคำสั่งศาลหรือตามที่กฎหมายกำหนด การคุ้มครองและให้ความปลอดภัยแก่พยานในคดีอาญาสำคัญ รวมถึงสมาชิกในครอบครัวและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดอาญา หรือตามที่กฎหมายกำหนด ให้ยึดหรืออายัด การบังคับโทษปรับตามกฎหมายหรือคำสั่งศาล การส่งตัวนักโทษหรือผู้ต้องขังในคดีสำคัญ การตรวจสอบข้อมูลบุคคลตามหมายจับโดยใช้เครื่องมือเทคโนโลยี การวางระบบหรือพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ การเรียกให้คืนเงินจากผู้กระทำความผิด หรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือหน่วยงานผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐได้จ่ายหรือชดเชยแก่ผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการติดตาม ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยภารกิจส่วนหนึ่งของหน่วยงานดังกล่าวคือ การบังคับโทษปรับตามกฎหมายหรือคำสั่งศาลนั่นเอง ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับหน่วยงาน The U.S. Marshals Service ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ หากการจัดตั้งสำนักงานบังคับคดีอาญาดังกล่าวจัดตั้งขึ้นได้จริงตามข้อเสนอแนะดังกล่าว และก็จะสามารถเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบังคับโทษปรับในกรณีที่ผู้ต้องโทษได้รับอนุญาตจากศาลให้ใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับ กรณีเช่นนี้ทำให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเข้ามาดำเนินการและมีการประสานงานระหว่างศาลและงานด้านบังคับคดี ซึ่งจะส่งผลให้การใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับนำมาใช้ได้จริง และบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรจึงจะทำให้การใช้มาตรการผ่อนชำระค่าปรับมีผลใช้บังคับได้ในประเทศไทย

4.3.3 การนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับตามคำพิพากษามาใช้บังคับในคดีอาญา

แนวคิดและความจำเป็นในการนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับมาใช้ในประเทศไทยนั้น เหตุผลหลักๆ มาจากแนวความคิดที่ว่า โทษปรับเป็นโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สิน ถ้าผู้ต้องโทษปรับเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็ไม่เกิดปัญหาในการชำระค่าปรับแต่ผู้ต้องโทษปรับเป็นผู้มีปัญหาทางเศรษฐกิจไม่สามารถชำระค่าปรับได้ แล้วก็ต้องถูกดำเนินมาตรการทางด้านเสรีภาพก็กักขังแทนค่าปรับ จึงดูเหมือนว่าจะเป็นการซ้ำเติมผู้ยากจนให้ได้รับความยากลำบากมากขึ้น และการกักขังแทนค่าปรับรัฐจะไม่ได้รับประโยชน์จากการชำระค่าปรับ ซ้ำร้ายยังเกิดภาระใน

การแสวงหาสถานที่กักขัง และยังก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาเช่น การที่ผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับซึ่งเป็นหญิงถูกเจ้าหน้าที่รัฐข่มขืนในสถานกักขังนอกจากนั้น มาตรการอื่นนอกจากการกักขังแทนค่าปรับ คือ การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับในกรณีที่ผู้ต้องโทษไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ก็คงเป็นเหตุผลในตัวแล้วว่าการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับยิ่งก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ต้องโทษเป็นทวีคูณ ยิ่งไปกว่านั้นยังเกิดปัญหาในการบังคับโทษในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ ทั้งในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติอีกด้วย ดังนั้น แนวความผิดในการกำหนดมาตรการผ่อนชำระค่าปรับมาใช้บังคับจึงถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อการบังคับใช้เป็นมาตรการเสริมและแทนการบังคับโทษปรับนอกเหนือไปจากการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและการกักขังแทนค่าปรับ

ดังนั้น แนวคิดของการนำมาตรการผ่อนชำระค่าปรับมาใช้บังคับนั้น จึงอยู่ที่ความมุ่งหมายในการลงโทษปรับ ซึ่งเป็นการมุ่งบังคับโทษต่อทรัพย์สิน ความผิดที่อยู่ในระดับของการบังคับโทษต่อทรัพย์สินนั้นจะอยู่ต่างระดับกับการบังคับโทษต่อเสรีภาพคือโทษกักขังซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกักขังแทนค่าปรับ ไม่ต้องตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับกล่าวคือ ถ้าวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับคือการบังคับคดีเอาตัวทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดและเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น การบังคับค่าปรับโดยการนำวิธีการกักขังแทนค่าปรับมาใช้นั้น จึงไม่ถูกต้องตรงกับวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษปรับ เพราะระดับของการกระทำความผิดที่ถูกบังคับโทษปรับนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน เนื่องจากโทษกักขังเป็นโทษที่บังคับเอาตัวเสรีภาพของผู้กระทำความผิด แม้ว่าการกักขังแทนค่าปรับตามมาตรา 29 นั้นผู้ต้องโทษดังกล่าวไม่ใช่เป็นนักโทษกักขังตามมาตรา 18(3) เพราะการกักขังแทนค่าปรับตามมาตรา 29 เป็นมาตรการบังคับในเมื่อไม่ชำระค่าปรับ จึงไม่ใช่โทษทางอาญาในตัวของมันเองเหมือนกับโทษกักขังตามมาตรา 18(3) เพราะโทษกักขังตามมาตรา 18(3) ศาลกักขังได้ในกรณีที่ศาลลงโทษจำคุกได้ไม่เกิน 3 เดือน และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกระยะสั้นศาลกักขังไว้ได้ไม่เกิน 3 เดือน นอกจากนี้โทษกักขังตามมาตรา 18(3) นั้น ศาลกำหนดเวลากักขังเท่าใดก็จะเปลี่ยนไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลจะเปลี่ยนโทษกักขังกับเป็นโทษจำคุกในกรณีที่ผู้ต้องโทษฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของสถานที่กักขัง ส่วนการกักขังแทนค่าปรับนั้นศาลอาจกักขังได้นาน 2 ปี และก็สามารถยุติลงในเวลาใดก็ได้ถ้าจำเลยนำค่าปรับมาชำระยิ่งไปกว่านั้นการบังคับตามมาตรา 29 กฎหมายก็ได้วางหลักเกณฑ์ไม่ให้นำเอาวรรคสองของมาตรา 24 มาใช้บังคับ จึงยังเป็นการเน้นว่าการกักขังแทนค่าปรับตามมาตรา 29 แตกต่างจากโทษกักขังตามมาตรา 18(3) อย่างชัดเจน แต่แม้จุดมุ่งหมายในการใช้โทษกักขังจะแตกต่างกัน แต่สภาพของการถูกจำกัดเสรีภาพด้วยการกักขังจะมีลักษณะเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้นในทางปฏิบัติการกักขังแทนค่าปรับมีลักษณะเช่นเดียวกับโทษกักขัง กล่าวคือ ผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับจะมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้ต้องโทษกักขังทุกประการ

จากการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับโทษปรับ จึงอาจสรุปได้ว่า การบังคับโทษปรับในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ การบังคับโทษปรับโดยการกักขังแทนค่าปรับเป็นการลงโทษที่ผิดเจตนารมณ์แต่ดั้งเดิมของการบังคับโทษปรับและการกำหนดค่าปรับของประเทศไทยในปัจจุบันก็ไม่อาจสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้กระทำความผิดต่างฐานะได้ และในประการสุดท้ายการลงโทษปรับและการบังคับโทษปรับยังมีมาตรการที่ไม่เพียงพอและเหมาะสมกับนิติบุคคลที่กระทำความผิด จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงมาตรการผ่อนชำระค่าปรับมาใช้บังคับเพื่อความเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน

ในต่างประเทศการบังคับโทษปรับของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เป็นอีกมาตรการหนึ่งซึ่งได้กำหนดเป็นกฎหมายไว้อย่างแน่นอน คือ มาตรการในการให้ศาลใช้ดุลพินิจโดยอนุญาตให้ผู้ต้องโทษปรับผ่อนชำระค่าปรับได้ โดยกำหนดให้ชำระค่าปรับเป็นงวดๆ ในจำนวนแน่นอน ตามเวลาที่อาจอยู่ภายใต้เงื่อนไขใดๆ ก็ได้ โดยมีต้องชำระค่าปรับในทันที มาตรการในการบังคับค่าปรับดังกล่าวมีความแตกต่างกับของไทย ซึ่งยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างแน่นอนให้ผู้ต้องโทษปรับได้ หากผู้ต้องโทษไม่มีทรัพย์สินอันจะถูกบังคับยึดทรัพย์แทนค่าปรับได้ ผู้ต้องโทษปรับก็จะถูกกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของคำพิพากษาของศาล ดังเช่นคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่กล่าวไว้ว่า¹⁴ “วิธีการลงโทษอย่างที่ผมพูดหลายครั้งเรื่องการกักขังแทนค่าปรับ ดูเหมือนเป็นธรรมแต่ไม่เป็นธรรม บางคนกินอาหารมื้อหนึ่ง 4-5 หมื่นบาท บาทคนพันบาท ไม่มีติดครอบครัวยังโดนกักขัง ซึ่งหนักกว่าโทษจำคุกเสียอีก โทษจำคุกบอกแค่จำคุกไป 30 วัน แต่ปรากฏว่ากักขังแทนค่าปรับโดน 6 เดือน” จากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี เห็นได้ว่าวิธีการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็มีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด และเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับสังคม ซึ่งการลงโทษปรับกับความผิดเล็กน้อยดูเหมือนจะเป็นธรรมกว่าที่จะไปลงโทษจำคุกเขา แต่เมื่อไปลงโทษแก่คนที่มีฐานะยากจน เขาก็จะถูกกักขังแทนค่าปรับ ความเป็นธรรมก็ไม่สามารถใช้กับคนกลุ่มนี้ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การลงโทษปรับเป็นการที่กฎหมายมุ่งบังคับเอากับทรัพย์สินเป็นตัวเงินจากผู้กระทำความผิด ฐานะเศรษฐกิจของผู้ต้องโทษปรับแต่ละคน จึงไม่เท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับการลงโทษที่บังคับกับเนื้อตัวร่างกาย เช่น การลงโทษประหารชีวิต จำคุก หรือกักขัง ซึ่งหากฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ต้องโทษเหล่านี้ ไม่เท่าเทียมกันแต่ผลที่จะบังคับโทษ หรือวิธีการ

¹⁴ บำรุง ดันจิตดิวัฒน์. (2546, พฤษภาคม-สิงหาคม). “การสร้างความสะดวกและความเป็นธรรมทางกฎหมายสำหรับคนจนในสังคมไทย.” ปาฐกถาของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร. เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2546. วารสารกฎหมายเพื่อชีวิต, 2(2). หน้า 4-5.

บังคับโทษกับผู้ต้องโทษเหล่านี้เท่าเทียมกัน เพราะการบังคับโทษเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกายฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ต้องโทษเหล่านี้ไม่มีเหตุมาขัดขวางกระบวนการยุติธรรมที่จะบังคับโทษได้กรณีโทษจำคุก ถ้ากระทำความผิดเหมือนกันถึงโทษเท่ากัน ซึ่งแตกต่างจากโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สิน เช่นโทษปรับนี้ ความสามารถที่จะชำระค่าปรับบางรายที่ฐานะทางการเงินไม่ดี หรือกล่าวได้ว่าเป็นผู้ยากจนก็ไม่สามารถที่จะชำระค่าปรับได้ทันที ซึ่งอาจเป็นผลให้ต้องถูกกักขัง หากยังเป็นเช่นนั้นต่อไป เท่ากับว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือของศาลที่มุ่งประสงค์ที่จะลงโทษปรับต่อผู้ต้องโทษปรับไม่ สามารถบรรลุผลได้

การเข้าไม่ถึงความยุติธรรม โดยกระบวนการยุติธรรมที่สังคมกำหนดขึ้น สำหรับคนยากจนแล้วจึงเป็นเรื่องที่สร้างความกดดัน ความผิดหวัง ความขัดแย้ง โกรธเคืองสังคมให้บังเกิดขึ้น ไม่ว่าเพราะยากจนจึงถูกเอาเปรียบ เพราะยากจนจึงถูกตราหน้าว่าประกอบอาชญากรรมทำให้บ้านเมืองไม่สงบสุข หรือยากจนตกเป็นเป้าหมายอคติและการเลือกปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเพราะยากจนจึงไม่สามารถซื้ออิสรภาพชั่วคราวให้ตัวเองและไม่สามารถซื้อตัวเองออกจากการกักขังไว้ในคุกตารางเพียงเพราะ การถูกลงโทษปรับ เพื่อนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดินแก่รัฐ หรือแม้แต่กระนั้น ถ้าคนกระทำความผิด ก็เอาเงินส่วนหนึ่งหรือเอาทรัพย์สินเล็กน้อยของเขาไปให้ทางราชการก็เลิกกันไปดังเช่น คำกล่าวของ¹⁵ นายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ได้เคยกล่าวไว้ว่า ถ้าผู้กระทำความผิดจน ก็ต้องเอาไปจำคุก อิสรภาพต่างๆ ที่โทษนั้นบางทีควรเป็นโทษแค่โทษปรับ เพราะเป็นโทษเบา เช่น ประมาท แต่กลับกลายเป็นต้องไปติดคุก เป็นการกักขังแทนค่าปรับอยู่หลายๆ วัน หรือเป็นเดือน เอาไปติดคุกอย่างนี้ใครได้อะไร อย่างไรหรือไม่ แล้วทำไมไม่ให้คนจนผ่อนส่งได้ละ โดยให้เขาไปทำงานแล้วมาผ่อนส่งให้รัฐแทนที่จะให้เอาเขาไปขังซึ่งไม่มีใครได้อะไรจากการนี้

ดังนั้น วิธีการในการผ่อนชำระค่าปรับ ตามประมวลกฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ศึกษาไปแล้วในบทที่ 3 จึงได้นำมาหยิบยกมาใช้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว และเพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษกักขังแทนค่าปรับ เพราะทำให้คนจนที่ไม่มีความสามารถจะเสียค่าปรับต้องสูญเสียเสรีภาพทั้งที่โทษเดิมแห่งความผิดนั้นมีได้หนักหนาถึงขั้นต้องจองจำและยังเกิดขึ้นสืบเนื่องจากนโยบายทางอาญาของรัฐที่มุ่งเน้นการลงโทษปรับ โดยไม่มีมาตรการลักษณะอื่นที่มาทดแทนกรณีที่ไม่สามารถบังคับโทษปรับได้ ทำให้สถานที่กักขังเต็มไปด้วยคนจนขณะที่ผู้กระทำความผิดรายใหญ่ที่มีฐานะอิทธิพลกลับหลุดรอดไปได้ ในประเทศอังกฤษและสหรัฐ

¹⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2546). *กระบวนการยุติธรรมกับความยากจน: ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อคนจน*. หน้า 34-37.

อเมริกา จึงได้มีความพยายามและเปลี่ยนแปลง ยกเลิกการลงโทษจำคุกระยะสั้นนี้ออกไป โดยการนำระบบการลงโทษปรับมาใช้ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า โทษปรับนั้นเหมาะสมที่จะใช้แทนโทษจำคุกระยะสั้น¹⁶ ทั้งยังเป็นโทษที่มีผลในทางทดแทน และข่มขู่ผู้กระทำความผิดได้มากกว่า เพราะการบังคับโทษปรับเอากับผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกในการกระทำความผิดของตนในทุกครั้งที่ถูกบังคับค่าปรับ โดยเฉพาะวิธีการผ่อนชำระค่าปรับ จะเป็นประโยชน์มาก เช่น กรณีถูกจับมีปิ่นแก้วไว้ในครอบครอง เพราะผู้กระทำความผิดเป็นชาวบ้านมีปิ่นแก้วไว้เพื่อล่าสัตว์ ศาลพิพากษาปรับ 500 บาท ชาวบ้านเตรียมเงินไม่ทัน ไม่มีเงินติดตัวก็ถูกกักขังแทน หากศาลสามารถใช้ดุลพินิจให้ผู้ต้องโทษผ่อนผันค่าปรับได้ ชาวบ้านซึ่งมีอาชีพทำไร่ ทำสวน ก็อาจจะกลับไปหาเงินได้ทัน เพื่อมาผ่อนชำระค่าปรับ และแต่ละครั้งที่ผู้ต้องโทษปรับ เดินทางมาศาลเพื่อชำระค่าปรับผู้ต้องโทษจะรู้สึกถึงความยากลำบากในการต้องทำงานหาเงินมาชำระค่าปรับในแต่ละงวด ซึ่งทำให้เห็นว่าจะต้องรับผิดชอบกับการกระทำความผิดของตน โดยเฉพาะคนยากจน ผลกระทบมิได้มีเฉพาะผู้ต้องโทษปรับเหล่านี้ แต่อาจจะกระทบกระเทือนไปถึงบุคคลในครอบครัว ทำให้วัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับเพื่อการข่มขู่ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความกลัวที่จะกระทำความผิดในครั้งต่อไป แต่อาจจะตรงกันกับบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และได้กระทำความผิดซ้ำ การถูกลงโทษปรับเขาก็สามารถจ่ายค่าปรับได้ โทษที่เขาได้รับก็เสร็จสิ้นไป แต่หากศาลสามารถใช้ดุลพินิจให้บุคคลเหล่านี้ ยืดระยะเวลาความรับผิดชอบของโทษปรับไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง แม้ว่าจำนวนเงินค่าปรับจะมีจำนวนไม่มาก แต่หากคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเขาต้องเดินทางมาศาลเพื่อชำระค่าปรับ จะทำให้เห็นถึงความรับผิดชอบของบุคคลเหล่านี้ ว่าโทษปรับเขาไม่สามารถซื้อความผิดที่เขากระทำลงได้ในทันทีที่ศาลพิพากษา เพราะแม้เขาจะมีเงินมากพอจะชำระค่าปรับ ไม่เกรงกลัวต่อการชำระค่าปรับ แต่หากคนกลุ่มนี้ต้องมีผ่อนชำระค่าปรับ และต้องเดินทางมาศาลเพื่อจ่ายค่าปรับเป็นงวดๆ ความสำนึกในความผิดของตนก็จะมีมากขึ้น เพราะเห็นว่าตนต้องรับผิดชอบกับการกระทำความผิดของตนไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง

¹⁶ กรกฎ ทองชะโฮก. (2547). การใช้มาตรการอื่นก่อนการลงโทษกักขังแทนค่าปรับ.