

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับในคดีอาญา*

วรรณพร มะลิลา**

บทนำ

ประมวลกฎหมายอาญาของไทยได้บัญญัติในส่วนของโทษไว้ในมาตรา 18 โดยกำหนดประเภทของโทษไว้ 5 ประเภทคือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน ซึ่งการลงโทษปรับเป็นโทษที่มุ่งบังคับเอาทรัพย์สินมีวัตถุประสงคเพื่อบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเป็นการลงโทษที่เป็นมาตรการในการควบคุมการกระทำความผิดของบุคคลในสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความหลาบจำไม่กล้ากลับมากระทำความผิดซ้ำอีก มีผลในทางยับยั้งและข่มขู่มิให้เกิดมีการลอกเลียนแบบ ทั้งนี้จะเห็นว่าโทษปรับในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมิได้มีผลเป็นมาตรการทางเลือกเพื่อทดแทนการใช้โทษจำคุก แต่โทษปรับกลับมีบทบาทเป็นมาตรการเสริมมาตรการลงโทษหรือใช้ควบคู่ไปกับโทษจำคุก ซึ่งส่วนหนึ่งก็มาจากความเชื่อที่ว่าความโทษปรับไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการกระทำความผิด อีกทั้งโทษปรับในปัจจุบันมีลักษณะที่ชัดเจนตายตัวโดยมิได้คำนึงถึงภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งมีการปรับกับค่าของเงินเมื่อเวลาที่ผ่านมาทำให้ค่าปรับที่มีไว้มิได้มีผลในการป้องกัน แก้อาย และฟื้นฟู นั้นมีค่าลดลงและความสามารถในการป้องกันการกระทำความผิดก็ลดน้อยลงไปด้วย จากการศึกษาพบว่าการบังคับโทษปรับในคดีอาญาของประเทศไทยไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ต้องโทษปรับในการนำตัวไปกักขังแทนค่าปรับ ปัญหาเหล่านี้เกิดจากการกำหนดอัตราค่าปรับที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและค่าของเงินซึ่งลดลงในปัจจุบัน การที่กฎหมายกำหนดมาตรการบังคับในกรณีผู้ถูกลงโทษปรับไม่ชำระค่าปรับที่ใช้บังคับและที่มีสภาพบังคับได้จริงในปัจจุบันมีเพียง การกักขังแทนค่าปรับ เหตุผลที่สำคัญที่ทำให้มาตรการอื่นขาดสภาพบังคับใช้ได้จริงคือการขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการบังคับโทษปรับให้มีประสิทธิภาพ

* บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับในคดีอาญา” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ปีการศึกษา 2559.

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.

การกำหนดอัตราโทษปรับให้เหมาะสม

จากการวิเคราะห์พบว่าความไม่เหมาะสมของอัตราโทษปรับตามกฎหมายไทยเกิดจากการกำหนดค่าปรับที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความลักลั่นกันของอัตราโทษปรับในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าโทษปรับที่กำหนดไว้ในความผิดต่าง ๆ ส่วนใหญ่นั้นจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติและใช้บังคับเป็นระยะเวลาช้านาน โทษปรับเป็นโทษที่ระบุอัตราค่าปรับไว้ตายตัว การกำหนดโทษปรับมิได้คำนึงถึงภาวะเงินเฟ้อที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเมื่อเวลาผ่านไปค่าของเงินลดลงทำให้มูลค่าของการปรับลดลงไปด้วยและแม้ว่าจะเวลาจะผ่านไป แต่ในกฎหมายบางฉบับ ค่าปรับยังอยู่ในระดับเดิม มูลค่าของค่าปรับจึงต่ำลงเมื่อเวลาผ่านไปคงดูคล้ายกับว่าคนทำผิดในลักษณะความรุนแรงเหมือนเดิมในปี 2500 กับคนทำผิดใน ปี 2559 ในปัจจุบันได้รับโทษปรับที่เบาลง การลงโทษปรับในประเทศไทยแบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ

- 1) การลงโทษปรับที่มีอัตราต่ำสุด สูงสุด
- 2) การลงโทษปรับตามจำนวนเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด
- 3) การลงโทษปรับจะเป็นการลงโทษปรับตลอดระยะเวลาที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย

1. ปัญหาด้านการในการบังคับโทษปรับในประเทศไทย

ปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทยมีมายาวนาน ความร่ำรวยหรือความยากจนย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลไม่เท่าเทียมกัน ไม่เว้นแม้ในกระบวนการยุติธรรม ในความผิดในลักษณะคดีที่เท่าเทียมกัน คนจนกลับเป็นผู้ที่ได้รับผลของการกระทำที่รุนแรงกว่า เพราะจำนวนค่าปรับสำหรับการกระทำความผิดอย่างเดียวกันมีจำนวนเท่ากันก็ตาม แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบถึงผลของการปรับระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับ ผู้มีฐานะยากจนจะได้รับผลกระทบมากกว่า ซึ่งไม่ต่างจากการถูกลงโทษที่รุนแรงกว่า หากไม่มีเงินชำระค่าปรับ ผลที่ตามมาคือการต้องโทษกักขังแทน และผลของคดีก็ไม่ได้กระทบแต่ตัวผู้กระทำความผิดแต่เพียงผู้เดียว แต่อาจจะกระทบถึงบุคคลในครอบครัวด้วยเช่นกัน การกำหนดบทลงโทษที่ไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ของผู้ต้องโทษปรับนั้นก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาพความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อม ย่อมส่งกระทบโดยตรงต่อประเทศชาติโดยรวม

เมื่อโทษปรับเป็นโทษที่มุ่งประสงค์ต่อทรัพย์สิน หรือตัวเงินจากผู้กระทำความผิดเข้าสู่รัฐ เมื่อเทียบกับโทษจำคุกแล้วย่อมมีข้อดีกว่าหลายประการ คือโทษปรับไม่มีต้นทุนการบริหารจัดการสูงเท่าโทษจำคุกไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านลบต่อตัวผู้กระทำความผิดและครอบครัว ไม่เป็นตราบาปติดตัว จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่กฎหมายให้ความสำคัญกับการนำโทษปรับมาใช้แทนโทษจำคุกให้มากที่สุดเท่าที่จะกฎหมายจะเอื้ออำนวย โดยเฉพาะความผิดเล็กน้อย ความผิดลหุโทษ แต่การนำโทษปรับมาใช้จะมีผลดีแต่เพียงอย่างเดียว แต่โทษปรับกลับมีผลเสียอย่างมากเมื่อไม่สามารถบังคับได้

จริงในบางกรณี และจะเห็นว่าเมื่อระบบค่าปรับของประเทศไทยมีปัญหาในการกำหนดอัตราค่าปรับที่มีอัตราค่าปรับแบบตายตัวไม่มีความยืดหยุ่น ไม่คำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อที่ปรับตัวสูงขึ้นทำให้ค่าปรับมีมูลค่าไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และอัตราโทษปรับไม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระค่าปรับ ประสิทธิภาพในการบังคับค่าโทษปรับจึงมีปัญหาที่สามารถแบ่งออกได้เป็นสามประเด็น

1.1 ปัญหาในการยึดทรัพย์สินมาชำระค่าปรับ

หากผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับได้จึงต้องมีการเปลี่ยนโทษปรับเป็นโทษชนิดอื่นแทน เพื่อเป็นการลงโทษการกระทำความผิดโทษทดแทน (Substitute Punishment) ที่เสมอภาคและใช้กันมากที่สุดไม่ว่าจะในประเทศใด ๆ คือ การยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับ ซึ่งทรัพย์สินที่จะถูกยึดจะเป็นของผู้ต้องโทษเองหรือที่ผู้ต้องโทษเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ในส่วนของการยึดทรัพย์สินให้ดำเนินตามประมวลอาญา มาตรา 29/1 ในกรณีและผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งให้ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อใช้ค่าปรับการบังคับคดีตามวรรคหนึ่งให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมโดยให้เจ้าพนักงานศาลที่ได้รับแต่งตั้งและพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีและให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับและขายทอดตลาดตามที่ได้รับแจ้งจากศาลหรือพนักงานอัยการ

ทั้งนี้ มิให้หน่วยงานของรัฐเรียกค่าฤชาธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากผู้ดำเนินการบังคับคดีการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับโดยพนักงานอัยการเพื่อการบังคับคดีตามวรรคสองให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุดทบทบัญญัติมาตรานี้ไม่กระทบต่อการที่ศาลจะมีคำสั่งตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 251 วางหลักว่า ถ้าต้องยึดทรัพย์สินหรือค่าสินไหมทดแทนแต่ทรัพย์สินของจำเลยไม่พอใช้ครบทุกอย่างให้นำจำนวนสุทธิของทรัพย์สินนั้นมาใช้ตามลำดับดังต่อไปนี้ คือ ค่าธรรมเนียม ราคาทรัพย์สินหรือค่าสินไหมทดแทน ค่าปรับ จากหลักกฎหมายมาตรา 251 แสดงให้เห็นว่าค่าปรับไม่มีบุริมสิทธิและถือว่าอยู่ในลำดับหลังหนี้ทางแพ่ง เหตุผลที่ค่าปรับอยู่ในลำดับสุดท้ายเนื่องจากกฎหมายคงเห็นว่ายังมีอิสรภาพของจำเลยเป็นประกันอยู่หากทรัพย์สินที่ยึดมาไม่เพียงพอชำระค่าปรับก็ยังสามารถกักขังผู้กระทำความผิดแทนค่าปรับได้

ในกรณีที่ศาลมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าผู้ต้องโทษปรับจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับกฎหมายให้อำนาจศาลสองประการคือ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือศาลจะสั่งให้กักขังแทนค่าปรับไปพลางก่อนได้ โดยที่กฎหมายให้อำนาจศาลเพียง 2 ประการนี้เท่านั้น ดังนั้นศาลจึงไม่มีอำนาจสั่งให้ยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมาใช้ค่าปรับก่อนครบกำหนด 30 วัน นับแต่พิพากษา จึงมีผลว่าศาลอาจสั่ง

กักขังได้ทันทีตั้งแต่มีคำพิพากษาตามที่ประมวลกฎหมายอาญาเปิดช่องไว้แต่ถ้าจะยึดทรัพย์สิน ศาลต้องรอให้ครบ 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดเสียก่อน วิธีการยึดทรัพย์สินมาใช้แทนค่าปรับ ศาลจะดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการยึดและขายทอดตลาด ในทางปฏิบัติพบว่าศาลไทยมักจะไม่ใช้การยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับแต่จะใช้วิธีการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งเป็นวิธีการที่สะดวกกว่า เนื่องจากศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษปรับก็มักจะมีการเรียกให้ชำระค่าปรับในวันที่มีคำพิพากษานั้นเอง หากไม่ชำระค่าปรับในวันนั้นก็มักจะกักขังแทนค่าปรับไปพลางก่อน เว้นแต่จำเลยจะขอวางหลักประกันและศาลเห็นสมควรให้วางหลักประกัน

วิธีการยึดทรัพย์สินของผู้ต้องโทษเพื่อใช้แทนค่าปรับ เป็นวิธีการบังคับค่าปรับที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนดโทษที่ต้องการลงโทษทางทรัพย์สินมากที่สุดเพราะเป็นมาตรการที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้ต้องโทษโดยตรง แต่เนื่องจากการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับเป็นวิธีการที่ยุ้งยาก เพราะต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกับการยึดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งคือ จะต้องมีส่วนนำชี้และนำยึด ศาลจึงใช้วิธีการกักขังแทนค่าปรับ ดังนั้นการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับ ส่วนใหญ่จะมีการนำมาใช้กับโทษปรับชนิดบุคคลเท่านั้น เนื่องจากโดยสภาพไม่อาจบังคับค่าปรับโดยการกักขังแทนค่าปรับได้

1.2 ปัญหาการบังคับโทษปรับกับบุคคลธรรมดา

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 บัญญัติว่า “ผู้ใดต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับหรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ถ้าศาลเห็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับศาลจะสั่งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้ การเปลี่ยนโทษปรับเป็นโทษกักขังจึงเป็นการทำลายวัตถุประสงค์ของโทษปรับโดยสิ้นเชิง ประมวลกฎหมายอาญามีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 เมื่อจำเลยไม่ชำระค่าปรับอาจถูกกักขังแทนค่าปรับได้ ซึ่งมาตรการกักขังแทนค่าปรับมิใช่การบังคับเอากับทรัพย์สินของจำเลยแต่เป็นการบังคับเอากับเสรีภาพ ซึ่งมองในแง่หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ด้วย จึงมีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์หรือไม่ว่า การที่ศาลเลือกที่มีคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับไปพลางก่อนแทนที่จะเลือกวิธีอื่นซึ่งแม้จะยุ่งยากมากกว่าก็ตามเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของจำเลยเกินสมควรเหตุหรือไม่

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับในปัจจุบันนั้นแม้ว่า ได้มีการปรับปรุงอัตราการกักขังแทนค่าปรับต่อวัน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม การนำเอาแนวคิดแบบทุนนิยมมาใช้กับ กระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ การคิดอัตราค่าต้องโทษเป็นแรงงาน เมื่อกระทำความผิดจึงต้องจ่าย คืนให้กับการประกอบอาชีพกรรมของตนด้วยการถูกกักขัง คนจนไม่มีเงินจ่ายค่าปรับจึงต้องยินยอม จ่ายคืนให้กับการกระทำความผิดของตนด้วยการยอมให้กักขังแทนค่าปรับ ขณะที่คนร่ำรวยมีเงินจ่าย ค่าปรับไม่ต้องประสบปัญหาเรื่องนี้แต่อย่างไร วิธีการนับได้ว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ที่ เพิ่มช่องว่างระหว่างคนกับคนจนกับคนร่ำรวยและยิ่งกลายเป็นการกำหนดมาตรการรองรับความไม่ เท่าเทียมกันของสังคมได้ มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

จากข้อมูลของกรมราชทัณฑ์ ผู้รับผิดชอบในการดูแลผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับได้ ทำการศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณของกรมราชทัณฑ์ จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายต่อผู้ต้องโทษกักขัง (Unit Cost) ปี พ.ศ.2549 คิดเป็นรายคนโดยเฉลี่ยคนละ 12,440 บาท ต่อคนต่อปีและในปี พ.ศ.2550 คิด เป็น คนละ 16,450 บาทต่อคนต่อปี คิดเป็นอัตราส่วนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 32 % โดยเฉลี่ย และ เพิ่มขึ้นในทุกปี จากข้อมูลสถิติกรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องโทษกักขังทุกเขต ในปีพ.ศ.2558 มีผู้ต้องโทษ กักขังทั้งสิ้น 2,100 คน แบ่งเป็นผู้ต้องโทษชาย 1,831 คน ผู้ต้องโทษหญิง 269 คน หากคิดค่าใช้จ่าย ในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งนอกจากรัฐก็ไม่ได้รับเงินค่าปรับแล้วยังต้องสูญเสียงบประมาณไปอย่าง ลื่นเปลืองในการดูแลผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับในปริมาณที่สูงมากอีกด้วย อีกทั้งการกักขังแทนค่าปรับยัง เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิต ซึ่งในการลงโทษปรับนั้นมีวัตถุประสงค์ต่อทรัพย์สินมิใช่ต่อ เสรีภาพของผู้กระทำผิดแต่อย่างใด และการที่ศาลใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับก็มีใช้จะสามารถ ป้องปรามผู้กระทำความผิดได้โดยตรง จากข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นอยู่ เสมอ รัฐยังคงต้องแบกรับภาระในการจัดหาสถานที่กักขังเพิ่มขึ้น งบประมาณในการดูแลมากขึ้น แม้ การแก้ไขกฎหมายกำหนดให้คิดโทษกักขังแทนค่าปรับในอัตรา 500 บาทต่อวัน แต่เมื่อเทียบกับ ค่าอาหารและค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ต้องโทษกักขังแล้วอาจมีจำนวนใกล้เคียงหรืออาจมากกว่า 500 บาท จึงไม่เกิดประโยชน์ต่อรัฐแต่ประการใด และผลที่ตามมาไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องที่กักขังที่ กฎหมายแก้ไขใหม่ให้จัดให้ผู้ต้องโทษกักขังไว้ในสถานที่อันมิใช่เรือนจำ สถานีตำรวจ หรือสถานที่ ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน รัฐก็ย่อมมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดำเนินการดังกล่าวอีกเป็น จำนวนมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องสถานที่ บุคลากร สวัสดิการ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาแล้วทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติพบว่า มาตรการกักขังแทนค่าปรับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มีความไม่เหมาะสมในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การกักขังแทนค่าปรับอาจไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษ เนื่องจากความมุ่งหมายในการลงโทษปรับนั้นเป็นการมุ่งบังคับโทษต่อทรัพย์สินของผู้กระทำผิดมิใช่ต่อเสรีภาพ

2) ระบบการกำหนดโทษปรับตามลักษณะความผิดโดยไม่พิจารณาถึงฐานะผู้กระทำผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในระบบยุติธรรม

3) เกิดผลเสียต่อผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับ เนื่องจากไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงดูครอบครัวได้เพราะอาจต้องออกจากงาน หรือเกิดปัญหาสังคมเนื่องจากครอบครัวขาดหัวหน้าครอบครัวดูแล และอาจส่งผลเสียต่อบุคคลอื่นที่ไม่ผู้กระทำผิด ที่ต้องมาขวนขวายหาเงินค่าปรับมาชำระแทน

4) ทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม เนื่องจากเมื่อผู้ต้องโทษปรับถูกกักขังแทนค่าปรับและต้องออกจากงาน ทำให้นายจ้างต้องหาลูกจ้างใหม่ เสียค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมลูกจ้างใหม่ เกิดปัญหาการว่างงาน การไม่ยอมรับเข้าทำงาน สร้างความบีบคั้นให้แก่ผู้ถูกกักขังให้ต้องกลับไปกระทำผิดซ้ำได้ หรือกลับไปรวมตัวกับผู้ต้องหารายอื่นที่ต้องโทษจำคุกและถูกส่งไปกักขังแทนค่าปรับร่วมกันก่ออาชญากรรมร้ายแรงได้

5) รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการดูแลเลี้ยงดูเลี้ยงดูผู้ต้องกักขังแทนค่าปรับ และการสร้างสถานกักขังเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับจำนวนผู้ต้องกักขัง

อย่างไรก็ตามแม้มาตรการกักขังแทนค่าปรับจะเป็นการบังคับโทษปรับที่มีสภาพบังคับเบาว่าการจำคุกแทนค่าปรับ แต่มาตรการกักขังแทนค่าปรับจะยังคงเห็นว่าเป็นไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันในหลายประเด็น แต่หากให้ปล่อยตัวไปก่อน หากผู้นั้นไม่ชำระค่าปรับก็จะเป็นข้อยุ่งยากในการตามตัวผู้ต้องโทษปรับ หรือจับผู้นั้นมาบังคับคดีไม่ได้เป็นการสร้างภาระให้กับเจ้าพนักงานตำรวจที่ต้องติดตามตัวจำเลยมารับโทษปรับตามคำสั่งศาล สำหรับการให้ประกันตัวแทนการสั่งขังแทนค่าปรับศาลก็ไม่อาจรู้ได้ว่าผู้ต้องโทษปรับนั้นพร้อมที่จะยื่นหลักประกันแทนหรือไม่ เพราะอาจเป็นการเพิ่มภาระแก่บุคคลอื่น ส่วนการให้จำเลยทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับตามมาตรา 30/1 ก็มีข้อจำกัดที่จำเลยจะต้องทำคำร้องยื่นขอต่อศาล ทั้งในกรณีต้องคำพิพากษาปรับไม่เกินสองแสนบาทเพราะส่วนใหญ่หากศาลจะสั่งให้บริการสังคมก็เฉพาะแต่ก็เป็นกรณีต้องโทษจำคุกและให้รอการลงโทษเป็นส่วนใหญ่ ส่วนมาตรการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับก็มีความยุ่งยากมีกระบวนการซับซ้อนหลายขั้นตอน ทั้งยังใช้งบประมาณ เวลา และบุคลากร ซึ่งในกระบวนการยุติธรรมของไทยยังไม่ได้มีหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในเรื่องของการบังคับค่าปรับที่เป็นรูปธรรม หน่วยงานบังคับค่าปรับของกระทรวงยุติธรรมยังไม่มีความเป็นรูปธรรม ไม่สามารถทำงานที่ครอบคลุมพื้นที่ได้ทั่วถึง ศาลเพียงแต่จัดตั้งงานบังคับคดีนายประกันขึ้นเพื่อติดตามยึดทรัพย์สินบังคับค่าปรับจากนายประกันเท่านั้น แต่มิได้มีการจัดตั้งหน่วยงานในการบังคับเอากับทรัพย์สินหรืออายัด

ทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับแต่อย่างไร ดังนั้น การใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับในทันทีก็ดูเป็นวิธีการบังคับโทษปรับที่ได้ผลในการบังคับคดี หากจะใช้ดุลพินิจในการวัดความสามารถของจำเลยในการชำระค่าปรับเป็นสำคัญ ฐานข้อมูลของรัฐเกี่ยวกับรายได้ประชากรยังไม่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ทำให้ศาลไม่อาจใช้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเงินของจำเลยมาพิจารณากำหนดโทษปรับให้เหมาะสมเพื่ออนุญาตให้ขยายระยะเวลาการชำระค่าปรับหรือการผ่อนชำระค่าปรับเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าปรับและเป็นไปตามความมุ่งหมายของการลงโทษปรับที่ต้องการบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ส่วนการจำกัดเสรีภาพของผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นการจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับจะนำมาใช้ต่อเมื่อจำเลยผิดนัดไม่ชำระค่าปรับแล้วเท่านั้น

หากพิจารณาในแง่การบังคับคดีแล้ว แม้การกักขังแทนค่าปรับอาจส่งผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมมากกว่า แต่การกักขังแทนค่าปรับก็ยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษา เนื่องจากตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่อเนื่องในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่สามารถชำระค่าปรับได้ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติศาลมีความจำเป็นและเหตุผลที่จะต้องใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับโดยมิได้ใช้มาตรการอื่น เป็นวิธีที่ง่ายกว่าในทางปฏิบัติและ เป็นมาตรการที่ได้ผลในเชิงการบังคับคดี จึงทำให้ศาลพิจารณาใช้มาตรการกักขังแทนค่าปรับโดยมิได้ใช้ มาตรการยึดทรัพย์สินชำระค่าปรับ และหากศาลเห็นว่าหากผู้ต้องหาไม่ชำระค่าปรับจะเป็นข้อยุ่งยากในการติดตามตัวผู้ต้องหาชำระค่าปรับ มาตรการลงโทษปรับก็จะล้มเหลวได้

1.3 ปัญหาการบังคับโทษปรับกับนิติบุคคล

การบังคับโทษปรับนิติบุคคลนั้น เพราะกฎหมายนั้นได้สมมติสภาพของนิติบุคคลว่าเป็นบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่บางอย่างโดยสภาพจะถึงมีพึงได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น นิติบุคคลสามารถทำนิติกรรมทางแพ่งได้ ทำละเมิดได้เช่นกัน นิติบุคคลนอกจากจะมีสิทธิต่าง ๆ ได้แล้วยังมีหน้าที่หรือความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน ในส่วนของการกระทำความผิดอาญานั้น มีปัญหาในทางทฤษฎีว่านิติบุคคลกระทำความผิดทางอาญาได้หรือไม่ เนื่องจากความรับผิดชอบทางอาญาจะต้องมีการกระทำ มีองค์ประกอบความผิดทั้งภายในและภายนอก ส่วนมากนักนิติศาสตร์จะมองว่าในความรับผิดชอบของนิติบุคคลในทางอาญานั้น ส่วนมากยังมองว่านิติบุคคลไม่มีความรับผิดชอบในทางอาญา เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตนไม่มีจิตใจเป็นของตนเองโดยสภาพจึงกระทำความผิดโดยเจตนาอย่างบุคคลธรรมดาไม่ได้ ประกอบกับนิติบุคคลมีสิทธิและหน้าที่ภายในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เฉพาะนั้นนิติบุคคลก็ไม่อาจกำหนดวัตถุประสงค์ที่มีความผิดทางอาญาไม่ได้ และการลงโทษก็เป็นเรื่องของโทษเป็นสิ่งเฉพาะตัว และเมื่อพิเคราะห์โทษปรับก็เป็นโทษที่ลงแก่บุคคลธรรมดาที่ประกอบกันเป็นนิติบุคคลนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตามมีผู้เห็นว่า นิติบุคคลต้องรับผิดชอบทางอาญา เนื่องจากนิติบุคคลอาจมีการกระทำความผิดหรือมีเจตนากระทำความผิดโดยผ่านผู้แทนนิติบุคคล ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 70 และแม้ว่านิติบุคคลจะมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดทางอาญาแต่อย่างไรก็ดี การกระทำนอกวัตถุประสงค์ย่อมต่างกับการกระทำความผิดวัตถุประสงค์ แม้การลงโทษนิติบุคคลจะเป็นการขัดกับหลักกว่าโทษเป็นสิ่งเฉพาะตัว แต่ก็ควรเป็นที่สิ่งที่จะต้องกระทำ เพราะบุคคลเป็นผู้มีสิทธิควบคุมการกระทำของนิติบุคคล ที่ควรเพิ่มความเคร่งครัดในการควบคุมนิติบุคคลให้อยู่ในกรอบของวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ โทษที่จะบังคับกับนิติบุคคลได้หรือการบังคับโทษปรับและริบทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 65-67 ซึ่งปัจจุบันทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับในกฎหมายไทยว่านิติบุคคลทำผิดอาญาได้และการลงโทษอาญาแก่นิติบุคคลจึงต้องลงเท่าที่สภาพของไทยจะเปิดช่องให้ลงได้ตามความเป็นจริงและเป็นธรรม

แนวคิดและหลักเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับแก่จำเลยซึ่งเป็นนิติบุคคลนั้น โทษปรับ (Fine) เป็นการลงโทษที่มุ่งประสงค์จะบังคับเอาภัยบรรดาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เกิดความเข็ดหลาบไม่ว่าจะโดยการชำระเงินต่อรัฐหรือการทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน และกรณีนิติบุคคลที่ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญาโดยสภาพบังคับของโทษที่ใช้ได้กับนิติบุคคลมีเพียงโทษปรับและริบทรัพย์สินเท่านั้น การลงโทษปรับมีเจตนารมณ์หรือตามความมุ่งหมายที่จะบังคับเอาภัยทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมาชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายและสังคม ซึ่งโดยส่วนใหญ่การกระทำความผิดนั้นไม่ถึงขั้นที่จะกระทำความผิดร้ายแรง อย่างไรก็ตามการบังคับใช้โทษปรับได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบังคับทางอาญาไม่มีประสิทธิภาพ นั้น

ดังนั้น การศึกษาถึงลักษณะโทษที่เหมาะสมกับการลงโทษปรับของนิติบุคคลนั้น ได้สัดส่วนเหมาะสมกับความผิดหรือไม่ เพราะการลงโทษปรับที่ไม่เหมาะสมแก่ฐานะของผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะความผิดที่เกิดความเสียหายมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงการลงโทษปรับเพียงหลักหมื่นบาทย่อมไม่มีผลป้องกันปราบปรามการกระทำผิดของนิติบุคคลได้ มาตรการการลงโทษนิติบุคคลจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น และประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติในเรื่องการลงโทษนิติบุคคลไว้อย่างชัดเจน จึงมีความพยายามในการหาแนวทางการปรับใช้รูปแบบในการลงโทษนิติบุคคลที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการวิเคราะห์ดังกล่าว โทษที่นิติบุคคลได้รับเป็นโทษปรับสถานเดียว เมื่อนิติบุคคลถูกลงโทษปรับ มาตรการยึดทรัพย์สินของผู้ต้องโทษเพื่อใช้แทนค่าปรับเป็นวิธีการบังคับค่าปรับที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนดโทษปรับที่ต้องการลงโทษทางทรัพย์สินมากที่สุด เพราะเป็นมาตรการที่บังคับกับทรัพย์สินโดยตรง แต่เนื่องจากการยึดทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับเป็นวิธีการที่ยุ้งยาก เพราะต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกับการยึดทรัพย์ขายทอดตลาด ดังนั้น การยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับส่วนใหญ่จะมีการนำมาใช้กับโทษปรับนิติบุคคลเท่านั้น เนื่องจากโดยสภาพแห่งความเป็น

นิติบุคคล จึงไม่อาจนำมาตรการกักขังแทนค่าปรับมาบังคับใช้กับนิติบุคคลได้ ซึ่งโทษปรับดังกล่าวยังเป็นปัญหาในการบังคับชำระค่าปรับกับจำเลย แม้นิติบุคคลจะกระทำผิดที่มีโทษทางอาญา แต่เมื่อนิติบุคคลไม่มีตัวตน ฉะนั้นโทษของนิติบุคคลจึงมีเฉพาะโทษปรับเท่านั้น ความผิดอื่นไม่ว่าจะเป็นโทษประหารชีวิต โทษจำคุก หรือโทษกักขัง ย่อมจะใช้บังคับกับนิติบุคคลไม่ได้

หากนิติบุคคลไม่ชำระค่าปรับตามคำพิพากษา ศาลก็ไม่สามารถกักขังนิติบุคคลแทนค่าปรับได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30 มิได้มีบทบัญญัติให้สามารถบังคับแก่นิติบุคคลให้เป็นไปตาม คำพิพากษาได้ และโดยสภาพก็ไม่สามารถถูกบังคับให้กักขังแทนค่าปรับได้ดังเช่นบุคคลธรรมดากระทำผิดอาญามาตรา 29 ดังนั้นปัญหาด้านนิติบัญญัติของไทยที่เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคลขาดกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน ในประมวลกฎหมายอาญาภายใต้เงื่อนไขข้ออย่างไรบ้างที่นิติบุคคลจะต้องมีความรับผิดทางอาญา และควรมีการกำหนดโทษสำหรับการลงโทษนิติบุคคลโดยตรง โดยต้องคำนึงถึงผลร้ายที่นิติบุคคลจะต้องรับผิด หลักเกณฑ์ในด้านนิติบัญญัติที่มีความชัดเจนแล้ว การบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจนด้วย โดยศาลต้องคำนึงถึงหลักทางนิติวิธี (Juristic method) ของระบบกฎหมายไทยซึ่งระบบ Civil law ซึ่งอาจให้มีแนวทางให้อำนาจศาลในการที่จะเพิ่มมาตรการในการเรียกผู้มีอำนาจในนิติบุคคลมาเจรจาไต่สวนการไม่ชำระค่าปรับ การเปิดโอกาสให้ชี้แจงเหตุขัดข้อง หรือทำข้อตกลงการผ่อนชำระ เงื่อนไขการการผ่อนชำระ และสามารถกำหนดบทลงโทษแก่ตัวแทนนิติบุคคลที่จงใจทำผิดวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลจนเป็นเห็นให้ศาลมีคำพิพากษาที่ว่าศาลจะปรับใช้กฎหมายจะต้องปรับใช้แต่เฉพาะที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

2. ปัญหาการนำมาตรการอย่างอื่นมาใช้บังคับแทนค่าปรับ

เนื่องจากวิธีการบังคับคดีค่าปรับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 29 ยังไม่เป็นมาตรการที่สามารถตอบสนองการกำหนดโทษปรับได้ เพราะการยึดทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับแม้จะเป็นมาตรการการลงโทษที่ตรงกับเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับที่ต้องการบังคับเอากับทรัพย์สิน แต่วิธีการนี้มักจะนำไปใช้กับผู้ต้องโทษปรับที่เป็นนิติบุคคลมากกว่าที่จะนำมาใช้กับบุคคลธรรมดา เพราะการยึดทรัพย์มียุ่งยากมากในเรื่องของวิธีปฏิบัติ จึงทำให้มาตรการยึดทรัพย์สินมาใช้ค่าปรับจึงยังไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ส่วนการกักขังแทนค่าปรับนั้น นั้นเป็นมาตรการเพื่อเป็นการบังคับผู้ต้องโทษให้มาชำระค่าปรับเท่านั้น แต่ปัจจุบันกลับกลายเป็นว่าผู้ต้องโทษปรับยอมที่จะถูกกักขังแทนค่าปรับมากกว่าที่จะนำเงินมาชำระค่าปรับ ประกอบกับการนำผู้ต้องโทษปรับไปกักขังยังส่งผลกระทบต่อครอบครัวของผู้ต้องโทษที่ขาดคนดูแล หรือในแง่ของรัฐที่ต้องรับภาระในการดูแลผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับมากขึ้นในทุกปี เมื่อประมวลสภาพปัญหาต่าง ๆ แล้วจึงมีแนวความคิดการนำมาตรการอื่นมาบังคับใช้แทนเมื่อจำเลยไม่ชำระค่าปรับ อาทิเช่น

การให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับอาจยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดี เพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 30/1 กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาโทษปรับ ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่ใช่นิติบุคคลและไม่มีเงินพอที่จะชำระค่าปรับ สามารถยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดีขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ หรือถ้าความปรากฏแก่ศาลในขณะที่พิพากษาคดีว่าผู้ต้องโทษปรับรายใดอยู่เกณฑ์ที่จะทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ตามมาตรานี้ได้ และถ้าผู้ต้องโทษปรับยินยอม ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ได้ การพิจารณาคำร้องตามวรรคแรก ซึ่งศาลจะพิจารณาถึงฐานะการเงิน ประวัติสภาพของผู้ต้องโทษปรับ หากเห็นสมควรศาลจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับได้ ซึ่งในกรณีที่มิคำสั่งอนุญาตศาลจะกำหนดลักษณะหรือประเภทของงานผู้ดูแลการทำงาน วันเริ่มทำงาน ระยะเวลาทำงาน และจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันในคำสั่งด้วย โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของพนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสังคม การกุศลสาธารณะหรือสาธารณประโยชน์ที่ยินยอมรับผิดชอบก็ได้ และในกรณีที่ศาลไม่ได้กำหนดให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานติดต่อกันไปการทำงานบริการสังคมต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่เริ่มทำงานตามที่ศาลกำหนด สำหรับการกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานนั้นให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวันสำหรับงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แต่ละประเภทได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อพนักงานคุมประพฤติหรือหน่วยงานที่ยินยอมรับผิดชอบดูแลการทำงานบริการสังคมของผู้ต้องโทษปรับได้รับคำสั่งศาลแล้วจะต้องดำเนินการทำความเข้าใจกับผู้ต้องโทษปรับเกี่ยวกับข้อกำหนดของศาลและจัดทำกำหนดการนัดทำงานบริการสังคมเพื่อให้ผู้ต้องโทษปรับได้ทราบว่าจะต้องทำงานเมื่อใด พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานรับรองที่จะส่งต้องโทษปรับไปทำงานบริการสังคมด้วยซึ่งในการทำงานบริการสังคมของผู้ต้องโทษปรับ หน่วยงานรองรับจะต้องให้ผู้ต้องโทษปรับลงเวลาทำงานและลงลายมือชื่อไว้ทุกครั้งและในการทำงานจะมีผู้ดูแลด้วยโดยผู้ดูแลอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรองรับหรืออาสาสมัครคุมประพฤติก็ได้ และเมื่อผู้ต้องโทษปรับทำงานครบถ้วนตามจำนวนชั่วโมงที่กำหนดแล้วหน่วยงานรองรับจะส่งเอกสารรายงานผลให้แก่พนักงานคุมประพฤติหรือหน่วยงานที่ยินยอมรับผิดชอบเพื่อนำไปรายงานให้ศาลทราบต่อไป

3. ปัญหาการขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการบังคับค่าปรับ

จากการศึกษาเรื่องของโทษปรับตามที่ได้ศึกษาพบว่า โทษปรับถือเป็นโทษที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ปัญหาการจำคุกระยะสั้น เป็นโทษลำดับที่สี่ ในบทบัญญัติของการ

ลงโทษตามกฎหมาย แต่จะเห็นว่าการบังคับโทษปรับกลับไม่ได้เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานใดเลยไม่ว่าจะเป็นศาล พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานบังคับคดีและราชทัณฑ์ เนื่องจากหน่วยเหล่านี้ต่างมีภาระค่อนข้างมากโดยพนักงานอัยการมีภารกิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง และติดตามการดำเนินคดีในศาลจนคดีถึงที่สุด ศาลมีภารกิจหลักในการพิจารณาและพิพากษาคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีมีภารกิจในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและในคดีล้มละลาย ส่วนราชทัณฑ์มีภารกิจหลักในการดูแลผู้ต้องโทษ

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานข้างต้น กลับไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษา และปัญหาด้านหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายยังคงถกเถียงกันอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบังคับโทษปรับระหว่างศาลกับพนักงานอัยการ ทั้งนี้อาจพิจารณาเป็นสองแนวทางด้วยกัน คือ

หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีได้บัญญัติเรื่องการบังคับคดี แต่ในมาตรา 15 ก็ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่จะพอใช้บังคับได้ ซึ่งในมาตรา 271 บัญญัติว่า คู่ความหรือบุคคลที่เป็นฝ่ายชนะ หรือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ จึงอาจถือว่าในคดีอาญาแผ่นดินพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดิน จึงต้องมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินหรือของรัฐ และในบัญญัติในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ ในมาตรา 6 ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล” ฉะนั้นเมื่อศาลขอให้พนักงานอัยการดำเนินการบังคับคดี พนักงานอัยการจึงชอบที่จะดำเนินการบังคับตามที่ศาลแจ้งขอมา มิฉะนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในคดีนี้จะไม่มีความจำเป็นที่ของรัฐบาลได้ดำเนินการบังคับคดีให้ อันจะทำให้ผลประโยชน์ของรัฐได้รับความเสียหายเพราะไม่ได้ค่าปรับเป็นของรัฐตามคำพิพากษาของศาล แต่หากเป็นกรณีคดีอาญาที่ราษฎรฟ้องกันเองซึ่งจำเลยเป็นนิติบุคคล และศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษปรับ จำเลยไม่ชำระค่าปรับ และศาลส่งเรื่องไปให้อัยการเพื่อดำเนินการบังคับให้จำเลยชำระค่าปรับ จึงมีประเด็นอยู่ที่ว่าเมื่อพนักงานอัยการมิได้เป็นผู้สั่งฟ้อง จึงไม่อาจถือได้ว่าพนักงานอัยการเป็นโจทก์ผู้มีอำนาจนำชี้ให้เจ้าพนักงานบังคับไปยึดทรัพย์ได้หรือไม่

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ชัดเจนในกรณีศาลสั่งปรับบุคคลใดแล้วและพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วันของผู้ต้องโทษต้องนำเงินมาชำระค่าปรับ ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่โดยตรงในการติดตามระยะเวลาดังกล่าวมาแจ้งต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งยึดทรัพย์แทนค่าปรับ หรือมาตรการกักขังแทนค่าปรับต่อไปและเมื่อศาลมีคำสั่งให้ใช้มาตรการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับแล้วออกหมายบังคับคดีไปยังกรมบังคับคดี ขั้นตอนการบังคับคดีเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากกรมบังคับคดีมีภารกิจหลักในการบังคับคดีแพ่งและคดีล้มละลายเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว บุคลากรงบประมาณที่จำกัด จึงทำให้ไม่มีเวลาและเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอในการดำเนินการในส่วนของการบังคับ

ค่าปรับทางอาญา ทำให้การบังคับคดีโทษปรับไม่มีประสิทธิภาพและรัฐต้องสูญเสียเงินค่าปรับเป็นจำนวนมากไปโดยไม่สมควร อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับกับสิทธิ์ของผู้ต้องโทษปรับ กล่าวคือการขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่สิทธิ์ของผู้ต้องโทษปรับเพื่อแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 283 วางหลักไว้ว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะยึดและอายัดหรือขายบรรดาทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอ้างว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา หน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินของจำเลยจึงเป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งเมื่อสืบทรัพย์สินโจทก์แล้วก็แถลงต่อศาลขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์สิน ดังนั้นการยึดทรัพย์สินจึงเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องทำการติดตามและสืบทรัพย์สินของผู้ต้องโทษนั้น เพื่อแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบแล้วทำการยึดทรัพย์สินต่อไปตามขั้นตอน แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติพนักงานอัยการไม่ได้ดำเนินการในส่วนนี้เนื่องจากไม่มีกำหนดให้เป็นหน้าที่อย่างชัดเจนใน กฎหมาย จึงมีการกำหนดให้มีหน่วยงานบังคับคดีอาญาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาล ยกเว้นการบังคับโทษปรับในคดีมาตรการป้องกันและปรามยาเสพติดที่มีบทบัญญัติ แนวทาง และวิธีการในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติดฯ ที่ได้มีการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และแนวทางการปฏิบัติ ของ ป.ป.ส ในการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษาของศาลในคดียาเสพติดให้โทษ ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยสำนักงาน ป.ป.ส มีหน้าที่ในการประสานงานกับพนักงานอัยการเกี่ยวกับออกหมายบังคับคดี ดำเนินการสืบสวน ตรวจสอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ ประสานงานกับกรมบังคับคดี และดำเนินการอื่น ๆ เช่น การชำระเงินทดรองค่าใช้จ่าย การนำยึดทรัพย์สิน ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและให้อำนาจไว้

นอกจากนี้ ในส่วนของสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งได้มีจัดให้มีส่วนงานบังคับค่าปรับนายประกันขึ้นในศาลทั่วประเทศทำหน้าที่คล้ายกับ ป.ป.ส แต่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับค่าปรับนายประกันตั้งแต่ติดตาม สืบสวน ในการยึดทรัพย์สินของนายประกันที่ทำสัญญาประกันตัวจำเลยไว้กับทรัพย์สินและได้มีการวางหลักประกันไม่ว่าเป็นในรูปของทรัพย์สิน หรือตำแหน่ง และดำเนินการจนถึงการยึดทรัพย์สินออกขายทอดตลาด ซึ่งส่วนงานบังคับคดีนายประกันนี้มีจัดตั้งอยู่สำนักงานศาลยุติธรรมทั่วประเทศ มีสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ หากศาลจะเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ บุคคลากร ในการดำเนินการบังคับคดีโทษปรับตามคำพิพากษาเมื่อจำเลยไม่ชำระค่าปรับ โดยทำงานเทียบเคียงกับงานบังคับคดีนายประกันภายในระเบียบวิธีปฏิบัติที่มีรูปแบบเดียวกัน เพราะหากประเทศไทยสามารถยึดทรัพย์สินของผู้โทษปรับมากกว่าที่จะนำตัวไปกักขังแทนค่าปรับ รัฐสามารถนำเงินค่าปรับที่บังคับได้มาดำเนินการบริหารจัดการส่วนงานบังคับคดีโทษปรับ และรัฐยังไม่ต้องเสียงบประมาณจำนวนมากในการดูแลผู้ต้องโทษปรับอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากผลของการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาดังนี้

มาตรา 18 กำหนดให้การทำงานบริการสังคมและการบริการสาธารณประโยชน์เป็นโทษอีกประเภทหนึ่ง โดยให้เป็นโทษในลำดับรองจากโทษปรับ และกำหนดให้การทำงานบริการสาธารณประโยชน์เป็นมาตรการสำหรับใช้ในกรณีที่ต้องโทษไม่ชำระค่าปรับด้วย

มาตรา 24 กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิพากษาหรือสั่งกักขังผู้กระทำความผิดในที่พักอาศัยของผู้นั้นเอง หรือในที่พักอาศัยของผู้อื่นที่ยินยอมรับผู้นั้นไว้ และอาจนำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring : EM) มาใช้ในการควบคุมด้วยก็ได้ ในการนี้ให้บุคคลในครอบครัวของผู้กระทำความผิด และชุมชนเป็นผู้ช่วยควบคุมดูแลอีกระดับหนึ่งด้วย

มาตรา 30/2 ให้การบริการสังคมเป็นดุลพินิจศาลในการสั่งให้จำเลยปฏิบัติโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องโทษปรับ โดยแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบฝ่ายตุลาการว่าด้วยชั่วโมงการทำงานบริการสาธารณะ โดยเพิ่มบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่งกำหนดความผิดฐานยื่นคำขอทำงานบริการสังคมหรืองานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับโดยไม่สุจริตและไม่ทำงานบริการสังคมหรืองานสาธารณประโยชน์ตามที่ได้อำนาจศาลไว้

เพิ่มเติมมาตรา 30/4 กรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลและศาลมีคำพิพากษาให้ต้องโทษปรับ และเพื่อให้การลงโทษที่เหมาะสม ศาลสามารถที่จะพิจารณาถึงฐานะการเงิน ประวัติความเป็นมาและสภาพความรับผิดชอบของผู้ต้องโทษ และหากสมควรศาลมีอำนาจคิดคำนวณค่าปรับให้เหมาะสมกับผลประโยชน์ในการกระทำความผิด โดยเป็นอัตราที่อาจจะสูงการปรับบุคคลธรรมดาก็ได้

2. ควรบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษปรับในคดีอาญาชั้นฉบับหนึ่ง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) ให้มีคณะกรรมการจัดทำดัชนีค่าปรับ มีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตราค่าปรับโดยพิจารณาจากลักษณะและความรุนแรงของการกระทำความผิดในระดับต่าง ๆ

2) เมื่อศาลพิจารณาลงโทษปรับบุคคลใดแล้ว บุคคลนั้นต้องชำระค่าปรับตามจำนวนและภายในเวลาที่ศาลกำหนด

ถ้าผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับ ให้ศาลใช้การยึดทรัพย์เป็นมาตรการแรก ส่วนการกักขังแทนค่าปรับ ให้ศาลใช้เป็นมาตรการรองลงไป

3) ในการที่ศาลกำหนดโทษปรับ ศาลอาจพิจารณากำหนดค่าปรับที่ผันแปรตามจำนวนวันที่กระทำความผิดและรายได้ของผู้กระทำความผิด (Day Fine) ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร และศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจขยายระยะเวลาชำระค่าปรับให้แก่ผู้ต้องโทษปรับที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ภายใน

เวลาที่ศาลกำหนด โดยพิจารณาจากประวัติส่วนตัว การทำงานสถานะการเงินตลอดจนความหนักเบา แห่งการกระทำความผิดของบุคคลนั้น

4) ในกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษปรับนิติบุคคล ควรนำระบบการปรับตามรายวันและ รายได้ของผู้กระทำความผิด (Day Fine) มาใช้ในประเทศไทยในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิด เพื่อส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมกันจากการลงโทษ และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความเหมาะสมและหากนิติบุคคลนั้นไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลมีอำนาจเรียกผู้แทนของนิติบุคคลนั้นมาชี้แจงเหตุที่นิติบุคคลนั้นไม่สามารถชำระค่าปรับตามคำพิพากษาได้ในกรณี ศาลมีอำนาจผ่อนผันหรือขยายเวลาการชำระค่าปรับให้แก่นิติบุคคลนั้นได้ตามที่ศาลเห็นสมควร

5) กำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บังคับโทษปรับในคดีอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

บรรณานุกรม

กานดา ปานดำ. การบังคับโทษปรับ : ศึกษากรณีบังคับให้ทำงานแทนค่าปรับ. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาหมาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2557.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2544.

คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2543.

เชษฐภัทร พรหมชนะ. การนำมาตราการอื่นมาใช้บังคับค่าปรับนอกเหนือจากการกักขังแทนค่าปรับ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2546.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. หลักกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

พิรุฬห์ โตศุกลวรรณ. การลงโทษปรับทางอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531

วนิดา ไชยชนตรดี. ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมผู้ต้องขังกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. [ออนไลน์]. 2548. เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=703> [9 มกราคม 2559].

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน: มาตรการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย. วารสารนิติศาสตร์ 2 (มิถุนายน 2543): 184 – 199.

- สกุรัตน์ ทิพย์บุญทรัพย์. การบังคับคดีอาญา: ศึกษาการบังคับโทษปรับ. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2551.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. หลักความเสมอภาค. วารสารนิติศาสตร์ 2 (มิถุนายน 2543): 161 –170.
- สมพร พรหมกิตาธร. โทษปรับ. วารสารอัยการนิเทศ. 31, 4 (2512) : 455-465.
- สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. ระบบการลงโทษตามกฎหมายเยอรมัน ตอนที่ 1 [ออนไลน์]. 2549.
เข้าถึงได้จาก: <http://www.Library.coj.go.th/> [22 พฤษภาคม 2558].
- สุวรรณ ทองเนื้อแข็ง. การบังคับโทษ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะ
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
โครงการพัฒนามาตรการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและมาตรการกักขังแทนค่าปรับตาม
ประมวลกฎหมายอาญา. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. พ.ศ. 2551.
- หยุด แสงอุทัย. กฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2544.
- อิสรกุล อุณหเกตุ. ระบบค่าปรับทางอาญา. ชุดหนังสือในโครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูป
ประเทศไทย คณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: เบนโท, 2556.
- Black, Henry Campbell. **Black 's Law Dictionary fifth edition.** St.Paul Minn: West
Publishing Co., 1979.
- Packer, Herbert L. **The Limits of the Criminal Sanction.** California: Stanford University
Press, 1986.
- Sutherland, Edwin H. and Donald R. Cressey. **Principle of Criminology.** 7th ed. New
York : J.B. Lippincott Company, 1996.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
ประมวลกฎหมายอาญา.
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.
ประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และกำหนดหน้าที่ความ
รับผิดชอบของหน่วยงานในสำนักงานยุติธรรม พ.ศ. 2559
แนวทางการปฏิบัติงานบังคับคดีนายประกัน พ.ศ.2559.