

บทที่ 4

วิเคราะห์การนำระบบวันปรับมาใช้ในประเทศไทย

4.1 วิเคราะห์หลักกฎหมายของการบังคับใช้โทษปรับในประเทศไทยในปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่าพัฒนาการของโทษปรับตามกฎหมายไทยนั้น การปรับปรุงมีไม่บ่อยครั้งนักและไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ทำให้การกำหนดอัตราโทษปรับในปัจจุบันตามประมวลกฎหมายอาญา หรือในกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญานั้นยังขาดความยืดหยุ่นไม่สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจในสังคมปัจจุบันมีผลให้กฎหมายขาดความทันสมัยในการกำหนดอัตราโทษปรับ

ในส่วนี้จะศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายของการบังคับใช้โทษปรับในปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดว่าด้วยการบังคับใช้และแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพต่อไป

4.1.1. วิเคราะห์โทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญา

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ได้กำหนดโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดมี 5 สถาน คือ โทษประหารชีวิต โทษจำคุก โทษกักขัง โทษปรับและโทษริบทรัพย์สิน ซึ่งจะใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น¹ ทั้งนี้ พบว่าหลักที่ใช้มากที่สุดในการลงโทษผู้กระทำความผิดคือการลงโทษปรับ

ในส่วนของ การบังคับโทษปรับนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า "ผู้ใดต้องโทษปรับ ผู้นั้นจะต้องชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาต่อศาล"

¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 224/2494 วินิจฉัยว่า "พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าวที่ให้ริบทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่มีได้รู้เห็น ในการกระทำความผิดด้วยเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ"

จากมาตรา 28 พิจารณาได้ว่าโทษปรับได้แก่โทษซึ่งผู้ต้องคำพิพากษาจะต้องนำจำนวนเงินตามที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาไปชำระต่อศาล² เนื่องจากโทษปรับเป็นโทษที่ต้องให้การให้โทษที่ลงนั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด โทษปรับจึงต้องชำระเป็นเงินเสมอไป³

แต่โทษปรับไม่จำเป็นต้องปรับโดยผลของคำพิพากษาเสมอไป อาจเป็นการเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงานได้ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับในอัตราอย่างสูงแก่พนักงานสอบสวนตามที่ได้เปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 อันจะมีผลให้คดีอาญาระงับตามมาตรา 39 ได้

โทษปรับอาจเป็นโทษสำเร็จในตัวเองหรือเป็นโทษประจาน⁴ เช่น กฎหมายกำหนดให้ลงโทษปรับสถานเดียว และศาลก็ลงโทษปรับตั้งเช่นในความผิดลหุโทษ และอาจมีลักษณะเป็นโทษที่ศาลอาจกำหนดให้ลงเพิ่มแก่ผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ได้ ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 20 วางหลักซึ่งแสดงให้เห็นว่าหากโทษปรับเป็นโทษหนักแล้ว ในกรณีความผิดที่มีบทลงโทษจำคุกและปรับศาลไม่จำเป็นต้องลงโทษปรับเสมอไป ศาลอาจลงโทษจำคุกเท่านั้น เว้นแต่เป็นความผิดร้ายแรง หรือมีเหตุอื่นอันควรลงโทษทั้งจำทั้งปรับ หรือในกรณีที่ยกโทษจำคุกคงแต่โทษปรับเพียงสถานเดียวตามมาตรา 55 หรือศาลจะรอการลงโทษจำคุกไว้แต่เห็นควรให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ ซึ่งจะลงโทษปรับแทนที่จะปล่อยตัวผู้กระทำความผิดโดยไม่ได้รับโทษใดๆ โทษปรับเช่นนี้จึงเป็นโทษหนักที่ศาลให้ลงแก่ผู้กระทำความผิด ส่วนใหญ่มักเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เนื่องจากกฎหมายคงต้องการลงโทษจำคุก จึงจะสาสมความผิด แต่หากมีโทษปรับด้วยก็ทำให้รู้สึกว่าการสูญเสียทรัพย์เป็นความทุกข์เช่นกันจึงได้กำหนดโทษไว้ 2 สถาน⁵ นอกจากนี้ โทษปรับอาจเป็นโทษอุปกรณณ์กล่าวคือกำหนดโทษอื่นเป็นโทษประจานจะต้องมีโทษปรับกำกับอยู่ด้วยเสมอ เช่น หากผู้ต้องโทษปรับเคยกระทำความผิดมาแล้วก็ให้ลงโทษทั้งจำคุกและปรับ จึงเห็นได้ว่า ผู้ต้องโทษปรับ คือ ผู้กระทำความผิด และอาจต้องรับโทษอื่นด้วยนั่นเอง

² หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญาทั่วไป, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 13, 2523), หน้า 309

³ สมพร พรหมพิลาธร, "โทษปรับ," อัยการนิเทศ, ฉบับที่ 4 เล่มที่ 31 2512, หน้า 458

⁴ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1, ตอนที่ 2, หน้า 880-881

⁵ โทกเมน ภัทรภิรมย์, คำบรรยายประมวลกฎหมายอาญาแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2531, หน้า 10-11

ดังกล่าวแล้วว่า โทษปรับเป็นโทษที่ต้องการบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดซึ่งมีผลให้ผู้นั้นมีทรัพย์สินน้อยลง แม้อาจเป็นเพียงเล็กน้อยเทียบไม่ได้กับรายได้ที่อาจเพิ่มพูนขึ้นเนื่องจากการกระทำความผิดแต่ก็มีผลกระทบต่อทรัพย์สินของผู้นั้นอยู่ดีซึ่งผู้กระทำความผิดอาจมีหรือไม่มีให้บังคับก็ได้ ดังนั้นในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับเป็นคนยากจนหรือไม่มีความสามารถในการชำระค่าปรับตามคำพิพากษารวมถึงผู้กระทำความผิดที่มีความสามารถในการชำระค่าปรับแต่ไม่ยอมชำระค่าปรับตามที่ต้องโทษ ประมวลกฎหมายอาญาจึงได้บัญญัติในกรณีของการไม่ชำระปรับไว้ตามหลักมาตรา 29 ซึ่งจากบทบัญญัตินี้พิจารณาได้ว่า โดยปกติกฎหมายให้กำหนดเวลาที่จะนำเงินค่าปรับมาชำระแก่ศาลภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาไม่ว่าจะมีการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือไม่ก็ตามย่อมไม่เป็นการขัดขวางแก่การที่ศาลจะต้องบังคับคดีไปตามมาตรา 29 ซึ่งถ้าหากเป็นกรณีที่จะต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อนจึงจะบังคับคดีได้ กฎหมายย่อมกำหนดไว้โดยตรง เช่นประมวลกฎหมายอาญามาตรา 92, 98, 99, 100 เป็นต้น⁶

ดังนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาว่ามีความผิดต้องโทษปรับ ผู้ต้องโทษจะต้องเสียเงินค่าปรับต่อศาลตามมาตรา 28 ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องนำค่าปรับมาชำระภายในเวลา 30 วัน⁷ ตามมาตรา 29 แก่ผู้มีหน้าที่เก็บชำระค่าปรับคือศาลหรือเจ้าพนักงานศาลนั่นเอง หากครบกำหนด 30 วันดังกล่าวแล้ว ผู้ต้องโทษยังไม่ชำระค่าปรับ กฎหมายได้กำหนดมาตรการเสริมหรือโทษทดแทนที่เรียกว่า "Substitute Punishment" กล่าวคือ ศาลมีอำนาจมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดหรือให้มีการกักขังแทนค่าปรับได้

โทษทดแทนหรือมาตรการเสริมของการไม่ชำระค่าปรับแก่ศาลนั้น อธิบายหลักเกณฑ์ได้ ดังนี้

⁶ จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า.931

⁷ สุบัน พูลพิพัฒน์, คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2513), หน้า. 134

1. การยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับ

หากผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับได้ จึงต้องมีการเปลี่ยนโทษปรับเป็นโทษชนิดอื่นแทน เพื่อเป็นการลงโทษการกระทำความผิด โทษทดแทน (Substitute Punishment) ที่เสมอกันและใช้มากที่สุดไม่ว่าในประเทศใด ๆ ก็คือการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับ ซึ่งทรัพย์สินที่จะถูกยึดจะเป็นของผู้ต้องโทษเองหรือ ที่ผู้ต้องโทษเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของการยึดทรัพย์สินให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 251 วางหลักว่า ถ้าต้องยึดทรัพย์สินในคราวเดียวกัน สำหรับใช้ค่าธรรมเนียมศาล ค่าปรับ ค่าใช้ทรัพย์สินหรือค่าทดแทน แต่ทรัพย์สินของจำเลยไม่พอใช้ครบทุกอย่างให้นำจำนวนสุทธิของทรัพย์สินนั้นมาใช้ตามลำดับต่อไปนี้คือ ค่าธรรมเนียม ราคาทรัพย์สินหรือค่าทดแทน ค่าปรับ⁸

จากหลักกฎหมาย มาตรา 251 แสดงให้เห็นว่า ค่าปรับไม่มีบุริมสิทธิและถือว่าอยู่ในลำดับหลังหนี้ทางแพ่ง เหตุผลที่ค่าปรับอยู่ในลำดับสุดท้ายเนื่องจากกฎหมายคงเห็นว่า ยังมีอิสรภาพของจำเลยเป็นประกันอยู่ หากทรัพย์สินที่ยึดมาไม่เพียงพอชำระค่าปรับ ก็ยังสามารถกักขังผู้กระทำความผิดแทนค่าปรับได้⁹

ในกรณีที่ศาลเห็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ต้องโทษปรับจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ กฎหมายให้อำนาจศาลสองประการคือ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือศาลจะสั่งให้กักขังแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้ โดยที่กฎหมายให้อำนาจศาลเพียง 2 ประการนี้เท่านั้น ดังนั้นศาลจึงไม่มีอำนาจสั่งให้ยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมาใช้ค่าปรับก่อนครบกำหนด 30 วันนับแต่วันพิพากษา

ดังนั้น จึงมีผลว่าศาลอาจสั่งกักขังได้ทันทีตั้งแต่มีคำพิพากษาตามที่ประมวลกฎหมายอาญาเปิดช่องไว้ แต่ถ้าจะยึดทรัพย์สินศาลต้องรอให้ครบ 30 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดเสียก่อน วิธีการยึดทรัพย์สินมาใช้แทนค่าปรับ ศาลจะดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการยึดและขายทอดตลาดทุกประการ

⁸ กำหนดระยะเวลา 30 วันนี้ อาจกำหนดไว้ให้สัมพันธ์กับระยะเวลายื่นอุทธรณ์ฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 มาตรา 216 ก็ได้

⁹ สมพร พรหมพิลาธร, "โทษปรับ", หน้า 466

ในการปฏิบัติพบว่าศาลไทยมักจะไม่ใช้วิธีการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับ แต่จะใช้วิธีการกักขังแทนค่าปรับซึ่งเป็นวิธีการที่สะดวกกว่า¹⁰ เนื่องจากเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษปรับก็มักจะมีการเรียกให้ชำระค่าปรับในวันที่มีคำพิพากษานั้นเอง หากไม่ชำระค่าปรับในวันนั้นก็มักจะมีการเรียกให้ไปพลางก่อน เว้นแต่จำเลยจะขอวางหลักประกันและศาลเห็นสมควรให้วางหลักประกันได้

2. การกักขังแทนค่าปรับ

จากหลักมาตรา 29 ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดว่า หากผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่กำหนด ผู้ต้องโทษอาจถูกกักขังแทนค่าปรับได้ เป็นมาตรการเสริมหรือโทษทดแทนอีกประการหนึ่งนอกจากการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับหากผู้ต้องโทษปรับไม่สามารถชำระค่าปรับได้

มีปัญหาว่าการกักขังแทนค่าปรับตามมาตรา 29 จะเป็นอย่างเดียวกับโทษกักขังตามมาตรา 18(3) หรือไม่ ข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่ใช่ เนื่องจากว่าแม้การกักขังจะเป็นโทษชนิดหนึ่งแต่การกักขังแทนค่าปรับเป็นคนละอย่างกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นสภาพบังคับแทนโทษปรับซึ่งเป็นมาตรการเสริมไม่ใช่โทษอาญาในตัวของมันเองตามมาตรา 18 การกักขังนั้นศาลกักขังได้ในกรณีที่ศาลลงโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนและกักขังไว้ไม่เกิน 3 เดือนเท่านั้น นอกจากนี้ศาลกำหนดเวลากักขังเท่าใดจะเปลี่ยนไม่ได้เว้นแต่ศาลจะเปลี่ยนโทษกักขังเป็นโทษจำคุกในกรณีที่ผู้ต้องโทษกักขังฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของสถานที่กักขัง ส่วนกักขังแทนค่าปรับนั้นสืบเนื่องมาจากค่าปรับศาลจึงอาจกักขังได้ถึง 2 ปี การกักขังแทนค่าปรับก็สามารถยุติลงในเวลาใดก็ได้ ถ้าจำเลยนำค่าปรับมาชำระ¹¹ นอกจากนี้ยังมีผู้เห็นว่าการที่มาตรา 29 ซึ่งว่าด้วยการกักขังแทนค่าปรับไม่ให้นำวรรคสองของมาตรา 24 มาใช้แสดงให้เห็นชัดว่าโทษกักขังกับการกักขังแทนค่าปรับแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่า การกักขังแทนค่าปรับก็คือโทษ

¹⁰ อุกทิต แสตนโกติก, กฎหมายอาญา ภาค 1, (ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2525), หน้า 250

¹¹ อ่ำไพ วิจิตเวชกรรม "แรงจูงในการนับโทษต่อ", ตุลพาท, 2516, หน้า 36-37

อย่างหนึ่งเพราะถ้าไม่ใช่โทษแล้วจะระบุว่าเป็นสภาพบังคับใดก็ไม่ถนัด ข้อนี้เป็นเรื่องที่เปลี่ยนกันได้ระหว่างปรับและกักขังแทนค่าปรับเช่นเดียวกับการเปลี่ยนจากกักขังเป็นจำคุก ตามมาตรา 27¹²

การกักขังแทนค่าปรับมีลักษณะเช่นเดียวกับโทษกักขัง ผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับจะมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้ต้องโทษทุกประการ แต่จะต้องเป็นการกักขังในสถานที่ราชการเท่านั้น

เดิมในกฎหมายลักษณะอาญา จะใช้วิธีการจำคุกแทนค่าปรับเป็นการกักขังแทนค่าปรับซึ่งมีผู้วิจารณ์กันมากกว่าการจำคุกแทนค่าปรับไม่เป็นการสมควรและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การเปลี่ยนจากโทษปรับไปสู่อโทษจำคุกเป็นการทำลายวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับโดยสิ้นเชิง ในเวลาต่อมา จึงมีการแก้ไขกฎหมายให้เปลี่ยนจากโทษจำคุกแทนค่าปรับเป็นการกักขังแทนค่าปรับ เนื่องจากมีความเห็นว่าการเปลี่ยนโทษปรับเป็นโทษกักขังจะเป็นผลดีกับผู้ต้องโทษมากกว่าโทษจำคุกจึงเป็นที่มาของประมวลกฎหมายอาญามาตรา 29

ในการกักขังแทนค่าปรับนั้น เดิมเคยถืออัตรา 5 บาทต่อหนึ่งวัน ตามมาเมื่อมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2518 ได้เปลี่ยนตามอัตราค่าของเงินเป็น 20 บาทต่อหนึ่งวัน และในปี พ.ศ. 2530 ได้แก้เป็นอัตรา 70 บาทต่อหนึ่งวัน ศาลจะคิดในอัตราที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าไม่ได้เนื่องจากกฎหมายกำหนดอัตราที่แน่นอนไว้แล้ว ไม่ว่าในกรณีความผิดกระทงเดียวหรือหลายกระทงห้ามกักขังเกินกำหนดหนึ่งปี เว้นแต่ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ปรับตั้งแต่ 40,000 บาทขึ้นไป ศาลจะสั่งให้กักขังแทนค่าปรับเป็นระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปี แต่ไม่เกินสองปีก็ได้ ส่วนการคำนวณระยะเวลานั้นให้นับวันเริ่มกักขังแทนค่าปรับรวมเข้าด้วย คือพอเริ่มกักขังก็นับเป็นหนึ่งวัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงเศษชั่วโมง ในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับถูกคุมขังอยู่ก่อนมีคำพิพากษาก็ให้หักจำนวนวันที่ถูกคุมขังนั้นออกจากจำนวนเงินค่าปรับ โดยถืออัตรา 70 บาทต่อหนึ่งวันเช่นกัน แต่ถ้าผู้ต้องหาต้องคำพิพากษาให้ลงโทษทั้งจำคุกและปรับก็ให้หักจำนวนวันที่ถูกคุมขังออกจากโทษจำคุกเหลือเท่าใดจึงเอาออกมาหักกับเงินค่าปรับ เมื่อผู้ต้องโทษปรับถูกกักขังแทนค่าปรับจนครบกำหนด

¹² จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 914-915 และคำพิพากษาฎีกาที่ 403/2517 ตัดสินว่า "ผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 ในระหว่างรับโทษกักขังอยู่ได้ทำผิดข้อกำหนดตามมาตรา 27 ศาลอาจเปลี่ยนโทษกักขังเป็นโทษจำคุกได้"

แล้วก็ให้ปล่อยตัวในวันถัดจากวันที่กำหนด แต่เนื่องจากกฎหมายไม่ได้มีความประสงค์ในเรื่อง กักขังเป็นหลัก การกักขังเกิดขึ้นเนื่องจากการไม่ชำระค่าปรับเท่านั้น ฉะนั้นถ้ากักขังไปได้เท่าใด ผู้กระทำผิดนำเงินมาชำระเท่าจำนวนที่เหลืออยู่ก็ให้ปล่อยตัวไปทันทีหรือถ้าชำระบางส่วนก็ให้หักออกบางส่วน¹³

ในการกักขังแทนค่าปรับนั้น หากจะขอค่าปรับที่ชำระไปแล้วคืนโดย ขอให้กักขังตนแทนค่าปรับจะได้หรือไม่ั้น ปัญหานี้ เคยมีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยว่า ไม่สามารถทำได้ เพราะการกักขังแทนค่าปรับเป็นวิธีการกักขังที่จะกระทำเพื่อเป็นการชดใช้ค่าปรับเท่านั้น เมื่อได้มีการชำระค่าปรับถูกต้องตามคำพิพากษาแล้ว ย่อมไม่มีเหตุผลที่จะคืนค่าปรับได้ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1375/2503 วางหลักว่า "การที่ศาลพิพากษาปรับยอมหมยความว่า จำเลยผู้ต้องคำพิพากษาจะต้องนำค่าปรับมาชำระ ส่วนวิธียึดทรัพย์ใช้ค่าปรับก็ดีเป็นวิธีที่จะกระทำเพื่อเป็นการชดใช้ค่าปรับเท่านั้น เมื่อจำเลยได้นำค่าปรับมาชำระอันเป็นการถูกต้องกับคำพิพากษาแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะคืนค่าปรับให้จำเลย"

ในทางปฏิบัติศาลมักใช้การกักขังแทนค่าปรับตามมาตรา 30 เลยมมากกว่าจะใช้วิธีการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับ ซึ่งอาจดูเป็นความสะดวกของฝ่ายรัฐมากกว่า ที่จริงเมื่อศาลลงโทษปรับเล็กน้อย เช่น 500 บาท หรือ 1,000 บาท น่าจะอยู่ในวิสัยที่ยึดทรัพย์สินของผู้ต้องโทษใช้ค่าปรับได้ ไม่น่าจะใช้วิธีกักขังแทนค่าปรับ¹⁴ ถ้าทำได้เช่นนี้น่าจะสมเจตนารมณ์ของกฎหมายมากกว่า

การกักขังแทนค่าปรับยอมใช้ไม่ได้กับการลงโทษนิติบุคคล เมื่อนิติบุคคลหลักเลี้ยงไม่ชำระค่าปรับ โทษทดแทนหรือมาตรการการเสริมตามประมวลกฎหมายอาญาในขณะนี้มีประการเดียว คือ การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ ผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะมีมาตรการอย่างอื่นบังคับนิติบุคคลเพิ่มขึ้น¹⁵

¹³ อุททิศ แสนโกศิก, กฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 252

¹⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 429/2476

¹⁵ Rechard G. Fox, "Corporate Sanctions: Scope for a New Eclechcism", Law Asia (8-12 August, 1981): pp. 15-27.

นักกฎหมายในหลายประเทศเคยเสนอข้อคิดเห็นทางวิชาการว่า ในการลงโทษทางอาญาแก่นิติบุคคลนั้น การมีโทษปรับและริบทรัพย์สินเพียง 2 สถาน ซึ่งอันที่จริงอาจมีแต่โทษปรับเท่านั้นที่ใช้ได้ผลจริงจัง เพราะโทษริบทรัพย์สินอาจใช้ได้ภายในเงื่อนไขอันจำกัด สภาพเช่นนี้ย่อมทำให้นิติบุคคลไม่เช็ดหลาบหวาดกลัวเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษ ควรมีมาตรการเสริมในการลงโทษ เช่น ให้โฆษณาความผิดตนเอง เป็นต้น

4.1.2 กฎหมายอื่นที่มีโทษปรับทางอาญา

โทษปรับนั้นมิได้เป็นโทษที่กำหนดเฉพาะในประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่โทษปรับยังเป็นบทกำหนดโทษที่กฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญานั้นนำไปใช้ด้วย

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่า นอกจากบทกำหนดโทษปรับที่มีในประมวลกฎหมายอาญานั้นในกฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษทางอาญานั้น เกือบทุกฉบับจะมีการกำหนดโทษปรับรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ความรุนแรงของอัตราโทษจะมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของแต่ละฐานความผิด เช่น ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร ความผิดเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตในวงราชการ เป็นต้น ผู้เขียนพบว่า ในความผิดที่มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับนั้น ซึ่งปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ที่มีโทษทางอาญาแต่เดิมนั้น การกำหนดอัตราโทษจะเป็นสัดส่วนสัมพันธ์กันระหว่างโทษจำคุกและโทษปรับ เช่น

- ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท
- ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 4,000 บาท
- ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 6,000 บาท
- ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 8,000 บาท
- ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

แต่เริ่มมีความเปลี่ยนแปลงในช่วง พ.ศ. 2522 ความผิดตามกฎหมายพิเศษบางประเภท การกำหนดอัตราโทษปรับได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น มีการกำหนดอัตราโทษจำคุก 1 ปี แต่กำหนดโทษปรับเป็น 10,000 บาท และเริ่มมีกฎหมายที่กำหนดอัตราโทษที่ไม่ได้คำนึงถึงหลักสัดส่วนเช่นนี้เป็นหลักและโดยประโยชน์ที่ได้รับมีค่าต่างจากจำนวนค่าปรับเป็นจำนวนมาก กฎหมายบางฉบับ จึงเริ่มนำค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิดมาเป็นฐานในการกำหนดโทษปรับ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ผู้เขียนมีความเห็นว่า อัตราความรุนแรงของโทษปรับในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากมาตรฐานในการกำหนดอัตราค่าปรับแต่เดิมซึ่งให้ความสำคัญในความสัมพันธ์ของสัดส่วนระหว่างโทษจำคุกและโทษปรับ ในอนาคตมาตรฐานความเป็นสัดส่วนระหว่างโทษทั้งสองประเภทนี้อาจหมดความสำคัญลง ซึ่งอาจเนื่องมาจากการลงโทษเป็นการใช้กระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมสังคมส่วนรวม ซึ่งในภาวะปัจจุบันต้องยอมรับว่าโครงสร้างทางสังคมจะถูกกำหนดโดยระบบเศรษฐกิจ การแสวงหาผลกำไรในทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความมั่นคงและได้รับการยอมรับในสังคม ผลที่ตามมาคืออาชญากรรมจำนวนมากที่เกิดขึ้นเพราะโครงสร้างทางสังคมที่อิงกับค่านิยมที่ผิด เมื่อปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมีการขยายขอบเขตของความรุนแรงและมีผลเสียอย่างมากมายมหาศาล โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมทางธุรกิจ อาจจะทำให้เกิดความไม่เกรงกลัวต่อบทกฎหมายที่กำหนดโทษไม่รุนแรงและก้าวทันต่อระดับความเสียหายของความผิดจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการกำหนดโทษ พบว่า การเชื่อในหลักการที่ว่า การลงโทษที่รุนแรงจะทำให้ผู้กระทำความผิดหลบจำ อาจจะเป็นเหตุประการหนึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของการกำหนดอัตราโทษปรับในอนาคต แม้จะมีความคิดเห็นด้วยในการเพิ่มระดับความรุนแรงของโทษปรับให้ทันต่อภาวะการณ์ทางสังคมโดยไม่ยึดติดกับการกำหนดสัดส่วนแบบเดิม แต่ผู้เขียนเห็นว่าอย่างไรก็ตามการกำหนดอัตราค่าปรับก็ควรมีการกำหนดขึ้นโดยมีการอิงหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งซึ่งมีมาตรฐานเดียวกัน

จากผลการวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอัตราโทษกับการกระทำความผิดเพื่อต้องการข้อสรุปว่า การกำหนดอัตราโทษตามกฎหมายจะมีผลสัมพันธ์หรือทำให้เกิดความเกรงกลัวมากน้อยตามความหนักเบาของอัตราโทษหรือไม่นั้น ผลสรุปพบว่าการเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นนั้นไม่มีผลเพิ่มขึ้นหรือลดลงต่อการกระทำความผิดแต่อย่างใดและพบว่าปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกระทำผิดได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจ การศึกษา การปกครอง และ ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย¹⁶

¹⁶ สมหมาย จันทรเรือง " ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราโทษกับการกระทำความผิด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525), หน้า 26

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาระบบโทษปรับแบบตายตัวที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญานั้นเห็นว่าระบบปรับแบบตายตัวในประเทศไทยยังคงพบปัญหาและข้อบกพร่องบางประการเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบปรับตายตัว ดังที่ได้อธิบายใน บทที่ 3 ซึ่งยังไม่สามารถบรรลุถึงลักษณะที่ดีของโทษปรับมากกว่าระบบวันปรับตามที่ได้อธิบายเปรียบเทียบ

ดังนั้นเมื่อหลักการของการบัญญัติโทษปรับมีขึ้นเพื่อเป็นการลงโทษให้มีผลกระหนการเงินของผู้กระทำความผิด อัตราค่าปรับที่จะตรงตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับมากที่สุดควรมีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้กระทำความผิด จึงเป็นข้อที่ผู้เขียนจะวิเคราะห์ต่อไปว่าควรจะมีการนำระบบวันปรับซึ่งมีหลักการของโทษปรับที่ให้ความสำคัญของผู้กระทำความผิด จะมีความเหมาะสมและสามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้หรือไม่ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะทางหนึ่งในการปรับปรุงการกำหนดอัตราโทษปรับให้สอดคล้องกับสภาวะความเปลี่ยนแปลงของสังคมต่อไป

4.2 วิเคราะห์ปัญหาของโทษปรับปัจจุบันตามกฎหมายไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์หลักกฎหมายที่ใช้บังคับโทษปรับของไทยนั้นผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหามางประการเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษปรับในปัจจุบันดังต่อไปนี้

1. การกักขังแทนค่าปรับ

หากวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับ คือ การบังคับเอาภัยทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น การนำมาตราการเสริมหรือโทษทดแทนในการไม่ชำระค่าปรับโดยวิธีการกักขังแทนค่าปรับมาใช้นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของกฎหมาย การที่ศาลลงโทษปรับก็เพื่อพิจารณามั่งคั่งเอาภัยทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่หากปรากฏว่าผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับ ไม่ว่าจะโดยเหตุแห่งความยากจน หรือเหตุประการอื่นใดก็ตามทำให้ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ อันเป็นการบังคับเอาแก่เสรีภาพ ซึ่งจัดว่าเป็นโทษที่หนักกว่า ในขณะที่ผู้กระทำความผิดที่มีความสามารถในการเสียค่าปรับ ย่อมมีทางเลือกให้กฎหมายบังคับเอาภัยทรัพย์สินแทนการบังคับเอาแก่เสรีภาพ อาจจะเป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาคในผลของการกำหนดโทษระหว่างผู้กระทำความผิดที่ต่างฐานะกัน

ความมุ่งหมายของโทษปรับอีกประการหนึ่ง คือการหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้นแต่การบังคับเอาแก่เสรีภาพ โดยกักขังไว้ในสถานที่ราชการโดยใช้หลักเช่นเดียวกับผู้ต้องขังทั่วไป ในที่สุดผลของสภาพการรับโทษกักขังแทนค่าปรับ อาจไม่แตกต่างจากการลงโทษจำคุก

ในปัจจุบัน เกือบทุกประเทศยอมรับว่า การใช้มาตรการจำคุกแก่ผู้กระทำความผิดไม่บังเกิดผลดี เนื่องจากเป็นการทำลายทรัพยากรมนุษย์แล้วยังเป็นภาระต่อรัฐในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังในระยะยาวอีกด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้ องค์กรสหประชาชาติได้มีมติให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติบนหลักการว่า

“การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดนั้น การใช้เรือนจำควรเป็นมาตรการสุดท้าย ซึ่งหมายถึงว่าให้ทุกประเทศพึงพาทางลดจำนวนผู้ต้องขังลงให้มากที่สุด”

นอกจากนี้ การนำผู้กระทำความผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรมโดยการบังคับเอาแก่เสรีภาพโดยจำคุกหรือกักขังนั้น ทำให้เกิดการเรียนรู้การกระทำความผิดระหว่างกันได้ และจากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษา พบว่า ยังมีผู้ต้องขังอีกจำนวนไม่น้อยต้องหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งอธิบายได้โดยหลักการของทฤษฎีตราหน้า (LABELING THEORY)¹⁷ ซึ่งมีหลักว่า บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกมานั้นมักถูกตราหน้าจากสังคมซึ่งไม่ยอมรับคนประเภทนี้กลับมาสู่สังคมใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการคบหาสมาคมหรือการประกอบอาชีพและอาจนำไปสู่การกระทำความผิดซ้ำได้อีกต่อไป

มีเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของการกักขังแทนค่าปรับ คือ การไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับนิติบุคคลได้ ทางปฏิบัติในการบังคับเอาแก่นิติบุคคลในกรณีไม่ชำระค่าปรับ คือการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับ แต่การใช้มาตรการเสริมเช่นนี้ย่อมใช้ได้ภายในเงื่อนไขอันจำกัด ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการบังคับกรณีไม่ชำระค่าปรับในปัจจุบันยังมีไม่เพียงพอ ประเทศไทยควรมีมาตรการเสริมโทษปรับ ให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่กว้างขึ้นและมีประสิทธิภาพกว่าในปัจจุบัน เช่นการคุมประพฤตินิติบุคคล การผ่อนชำระค่าปรับ เป็นต้น

¹⁷ Enrico Ferri, Criminal Sociology, (New York: Agatton Press, 1967), pp. 134-136.

2. การบังคับเอาหลักทรัพย์คืน

การยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับนั้น ในทางปฏิบัติมีการใช้น้อย เนื่องจากมีความยุ่งยาก และไม่สะดวกเช่นเดียวกับการกักขังแทนค่าปรับ ขั้นตอนของการยึดทรัพย์สินต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และการยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับดังกล่าวก็ไม่ได้ก่อให้เกิดภูมิสิทธิในการที่จะได้รับชำระก่อนหน้าอื่นแต่อย่างใด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 251 ซึ่งกำหนดให้การยึดทรัพย์สินนั้น ให้ใช้เป็นค่าธรรมเนียมศาล ค่าราคาทรัพย์สินและค่าทดแทนก่อน เหลือจึงจะนำมาชำระเป็นค่าปรับ

ดังนั้น ปัญหาในการยึดทรัพย์สินนั้นเมื่อค่าปรับไม่ใช่หนี้ภูมิสิทธิ ผู้ต้องโทษปรับซึ่งมีฐานะการเงินไม่ดี ไม่มีเงินชำระค่าปรับ ต้องถูกยึดทรัพย์สินแทนนั้น อาจสันนิษฐานได้ว่าแม้ผู้ต้องโทษปรับอาจมีทรัพย์สินให้ยึด แต่อาจไม่มีราคาค่างวดมากนัก เมื่อนำมาคำนวณราคาตามขั้นตอนการยึดทรัพย์สินดังนี้แล้ว และต้องนำมาหักลบค่าธรรมเนียมศาล ค่าราคาทรัพย์สินและค่าทดแทนแล้ว ราคาทรัพย์สินอาจไม่เพียงพอที่จะใช้ชำระในส่วนของคุณค่าปรับ อันจะเป็นสาเหตุหนึ่งนำไปสู่การบังคับคดี โดยการกักขังแทนค่าปรับได้

การบังคับยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับในกรณีที่ดินบุคคลกระทำความผิดทางอาญานั้น ก็อาจส่งผลกระทบต่อหลายด้านด้วยกัน หากว่าที่ดินบุคคลผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด อาจเป็นกรณีที่จำนวนเงินค่าปรับนั้นสูงมาก การยึดทรัพย์สินของที่ดินบุคคลที่ไม่มีหรือมีไม่เพียงพอยอมส่งผลกระทบต่อผู้ถือหุ้น หรืออาจเป็นผลให้มีการเลิกกิจการในที่สุด ซึ่งอาจกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจได้ ในบางกรณีบริษัทอาจขาดสภาพคล่องทางการเงินเพียงชั่วคราว บริษัทอาจจะทำการปรับปรุงและฟื้นฟูตัวเองได้ แต่ไม่มีโอกาสทำเช่นนั้นเพราะมาตรการอื่นที่จะใช้แทนการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับไม่มี

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการเสริมหรือโทษทดแทนที่บังคับให้อยู่ในปัจจุบันมีเพียง 2 ประการ ก่อให้เกิดความไม่สะดวกและส่งผลกระทบต่อหลายประการ ควรมีการนำมาตรการเสริมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมาใช้บังคับเพิ่มขึ้น

3. ปัญหาการกำหนดอัตราโทษโดยไม่คำนึงความสามารถในการชำระค่าปรับ

การกำหนดจำนวนค่าปรับสูงไม่ได้ช่วยให้การกระทำความผิดฐานนั้นๆ หดไปหรือลดน้อยอย่างจริงจัง การวางโทษไม่ควรเป็นระบบที่รุนแรงเกินควร เพราะจะทำให้เป็นการทารุณ

ต่อผู้ต้องโทษเกินไปและไม่ยุติธรรมจนผู้ต้องโทษไม่อาจชำระค่าปรับได้นั้นก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจของผู้ต้องโทษตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่นบุคคลในครอบครัวย่อมได้รับผลกระทบด้วยผลของโทษปรับที่หนักเกินไปจึงอาจไม่ใช่เป็นการลงโทษต่อผู้กระทำผิดเท่านั้น การกำหนดจำนวนค่าปรับนี้ควรกำหนดให้จำนวนค่าปรับต้องสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจของบุคคลผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญเพื่อตรงตามวัตถุประสงค์การลงโทษและการบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ความไม่มีมาตรฐานในการกำหนดอัตราโทษปรับ

จากการศึกษาพบว่าอัตราโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่เริ่มใช้จนถึงปัจจุบันก็ยังมิได้เปลี่ยนแปลงแก้ไข คงใช้ในอัตราเดิมที่กำหนดโดยเป็นสัดส่วนลงโทษจำคุก เช่น โทษจำคุก ไม่เกิน 1 ปี โทษปรับเป็น 2,000 บาท นอกจากนี้ปัจจุบันโทษปรับตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจยอมให้ปรับโดยสัมพันธ์กับความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นได้มากขึ้น เช่นให้ปรับเป็นจำนวนเท่านั้นเท่าของราคาทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งความผิด หรือให้ปรับเป็นวัน เดือน ปี จนกว่าปฏิบัติให้ถูกต้อง

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าปรับจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายกำหนดอัตราโทษเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม มิฉะนั้นอัตราค่าปรับอาจขาดมาตรฐานที่จะกำหนดเป็นไปในแนวทิศทางเดียวกัน ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับไม่ว่าจะบัญญัติในบทกฎหมายใดๆ ต่างต้องการให้มีผลกระทบกระเทือนทางเงินของผู้ต้องโทษปรับทั้งสิ้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ยากที่จะสรุปได้ว่าจะนำหลักเกณฑ์ใดมาถือเป็นมาตรฐานในการวัดคุณค่ามาตรฐานของอัตราค่าปรับ แต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นบนหลักการของวัตถุประสงค์การลงโทษมากที่สุด คือการกำหนดอัตราค่าปรับโดยคำนวณจากอัตรารายได้ของผู้กระทำผิด ซึ่งน่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุดในปัจจุบัน

4.3 วิเคราะห์การนำระบบวันปรับมาใช้ในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายอาญาของไทยนั้น จะเห็นได้ว่ามิได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าปรับไว้โดยเฉพาะ ดังเช่นกฎหมายในต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ การนำระบบวันปรับมาใช้ในประเทศไทยย่อมเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องใช้ความรอบคอบเพื่อประเมินว่าจะนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่แต่อย่างใด ในส่วนนี้จะศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการรับเอาระบบวันปรับนี้มาใช้ ทั้งนี้ระบบวันปรับควรจะนำมาใช้หรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะได้พิจารณาจากหลักเกณฑ์สำคัญดังต่อไปนี้

4.3.1. หลักเกณฑ์การคำนวณรายได้

หลักการสำคัญของระบบวันปรับคือ การคำนวณรายได้หรือปริมาณเงินเป็นจำนวนวัน ซึ่งแต่ละประเทศที่ใช้ระบบวันปรับต่างพยายามที่จะกำหนดปริมาณค่าปรับในแต่ละวันให้ใกล้เคียงกับสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ต้องหาหรือจำเลยตามที่เป็นอยู่จริงในทุกวิถีทาง แต่อย่างไรก็ตามปัญหาของการคำนวณรายได้อาจยังมีอยู่และเป็นอุปสรรคประการสำคัญของประเทศที่สนใจในการนำระบบวันปรับไปทดลองใช้ สำหรับประเทศไทยหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการคำนวณรายได้ประชากรนั้น เป็นอุปสรรคประการสำคัญ เนื่องจากประเทศไทยยังขาดสถิติสภาพทางเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้ไม่แน่นอน และระบบการคำนวณรายได้ของบุคคลทั่วไปยังขาดความแม่นยำ

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เคยกำหนดคุณค่าทางเศรษฐกิจของบุคคลโดยใช้วิธีกำหนดศักดินา¹⁸ ซึ่งหมายถึงการกำหนดค่าตัวบุคคลตามชั้นวรรณะ เช่น ทาสมีศักดินา 5 ไร่ ราษฎรมีศักดินา 25 ไร่ ขุนนางผู้มีบรรดาศักดิ์ ศักดินาอาจถึง 1,000 ไร่ หรือ 2,000 ไร่ พระบรมวงศานุวงศ์ ศักดินาสุงถึง 1,000 ไร่ หรือ 10,000 ไร่ เมื่อมีการกระทำความผิดต่อบุคคลใดก็จะนำศักดินาของผู้เสียหายมาเป็นหลักในการกำหนดโทษ¹⁹ อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า

¹⁸ บัญชีของนายยอร์ช ปาดูซ์ ที่ปรึกษาการร่างกฎหมายของรัฐบาลสยามเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของรัฐบาลสยามเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127, วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2531) : หน้า 34-35

¹⁹ หลวงสุทธิวาสนฤพุมิ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 106

ระบบศักดินาเป็นระบบเก่าที่ล้าสมัยเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมในสังคมปัจจุบัน แม้ระบบศักดินาจะสามารถนำมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณรายได้ของผู้กระทำความผิดทางหนึ่งก็ตาม

สำหรับสังคมไทยปัจจุบันยังมีกลไกในการวัดอัตรารายได้ดังนี้ คืออาจใช้อัตรารายได้โดยประเมิน หรืออาจนำวิธีคำนวณรายได้เพื่อเสียภาษีอากรมาใช้ในการคำนวณอัตราค่าปรับ หากจะมีการนำระบบวันปรับมาใช้ หลักเกณฑ์การคำนวณรายได้ทั้ง 2 ประการข้างต้น จะต้องนำมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณโดยอาจแบ่งเป็นกรณีดังนี้

- การใช้อัตรารายได้โดยประเมินมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินได้ของผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาสภาพทางเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงความจริงที่สุดและมีหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรม อาจนำมาใช้ในกรณีเช่น ผู้ไม่มีรายได้ นักเรียน แม่บ้าน ผู้ว่างงาน และอาจรวมถึงผู้ที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งไม่สามารถนำเกณฑ์จากเงินได้ที่นำมาประเมินภาษีอากรมาคำนวณ โดยพิจารณาจากค่าครองชีพ ภาระค่าใช้จ่าย โดยประมาณต่อวันหรือในกรณีคนว่างงาน อาจนำค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำมาเป็นฐานในการคำนวณรายได้ เช่น ในปัจจุบันกำหนดที่ 162 บาทต่อวัน เป็นต้น หรือ การนำอัตราการกักขังแทนค่าปรับซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ที่ 70 บาทต่อวันมาเป็นฐานในการกำหนดอัตรารายได้ขั้นต่ำก็ย่อมทำได้

ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการประเมินรายได้ในการใช้ระบบวันปรับยอมเป็นอำนาจของรัฐในการกำหนดรายได้ขั้นต่ำซึ่งต้องพิจารณาจากปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคมของประชากรในปัจจุบันและรัฐต้องมีการปรับเปลี่ยนอัตรารายได้ดังกล่าวตามภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเช่นกัน

- หากเป็นกรณีบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลโดยทั่วไป วิธีการประเมินภาษีอากรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณรายได้ที่สามารถตรวจสอบได้และสามารถนำมาเป็นเกณฑ์คำนวณรายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิด เช่นในต่างประเทศ การคำนวณรายได้โดยการประเมินภาษี การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรจะต้องมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันตามแนวทางของกรมสรรพากรนั้นการคำนวณรายได้เพื่อการประเมินภาษีอากรของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจะใช้ระบบที่ผู้เสียภาษีอากรใช้วิธีประเมินตนเอง (SELF ASSESSMENT) เป็นระบบที่ใช้กันทั่วไป กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจะเป็นผู้มีหน้าที่ต้องคำนวณภาษีจากเงินได้ทั้งปีด้วยตนเอง โดยมีกรมสรรพากรเป็นผู้รับชำระภาษีและตรวจตราการเสียภาษี ว่าถูกต้องตามข้อเท็จจริงและตามเงื่อนไขของ

กฎหมายหรือไม่ ดังนั้นหากผู้เสียภาษีได้ทราบถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการเสียภาษีอย่างดีแล้ว การจัดเก็บภาษีย่อมได้ผลและมีประสิทธิภาพ²⁰

หลักการในการคำนวณรายได้เพื่อประเมินภาษีอากรในปัจจุบัน สามารถอธิบายตามประเภทบุคคลดังนี้

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

มีหลักการจัดเก็บจากเงินได้ทุกประเภท เว้นแต่เงินได้ใดเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายจึงไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ สำหรับเงินได้ที่ต้องเสียภาษีจำแนกออกเป็น 8 ประเภท ตามมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งครอบคลุมถึงเงินได้ทุกอย่าง ไม่ว่าเงินได้นั้น จะได้มาโดยน้ำพักน้ำแรงหรือเป็นเงินได้ที่ได้มาโดยไม่ต้องใช้น้ำพักน้ำแรง และรวมตลอดถึงเงินได้ที่เกิดจากการลงทุนในทรัพย์สินนั้นด้วยเว้นแต่จะมีบทยกเว้นหรือมีข้อจำกัดในการเสียภาษีไว้โดยเฉพาะ โดยกฎหมายกำหนดให้มีการหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อน เพื่อการยืดหยุ่นในการคิดคำนวณ อันจะทำให้ได้ผลลัพธ์เป็นรายได้ที่เหลือที่แท้จริงของบุคคลธรรมดา

- ภาษีเงินได้นิติบุคคล

มีหลักการจัดเก็บจากกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการหรือเนื่องจากการประกอบกิจการของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ในแต่ละรอบระยะเวลาบัญชี (ตามปกติ มีกำหนด 12 เดือน) นอกจากวิธีการจัดเก็บตามหลักการดังกล่าวแล้วยังมีวิธีการจัดเก็บโดยวิธีอื่นอีก กล่าวคือ เก็บจากยอดรายรับหรือยอดขายก่อนหักรายจ่ายใด ๆ หรือเก็บจากค่าโดยสาร ค่าระวาง จากกิจการขนส่งหรือเก็บจากการจำหน่ายเงินกำไรในต่างประเทศ ในการคิดประเมินภาษีอากรของนิติบุคคลนั้น ประมวลรัษฎากรให้นำรายจ่ายมาหักออกจากรายได้จากนั้นจึงนำรายได้ดังกล่าวมาประเมินภาษีอากร

²⁰ ประไพ อารยะรังสฤษฎ์ "การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบภาษีอากร" สรรพากรศาสตร์, ปี 44 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2540): หน้า 113

จากหลักการจัดเก็บภาษีตามที่อธิบายข้างต้น ไม่ว่าจะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะต้องยื่นแบบแสดงรายการประเมินตนเองซึ่งแตกต่างกันไปตามรายได้ของแต่ละประเภทบุคคลและเสียภาษีโดยการตรวจสอบของเจ้าพนักงานประเมิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ประเมินมีอำนาจเรียกตรวจสอบและประเมินภาษี รวมถึงเบี้ยปรับและเงินเพิ่มให้เสียภาษีให้ถูกต้อง²¹

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบเหมือนกันทั่วโลก คือ เมื่อใช้หลักการจัดเก็บแบบประเมินตนเอง (SELF ASSESSMENT) ผลที่ตามมาคือมีการหลีกเลี่ยงภาษี การโกงภาษี ในรูปแบบต่าง ๆ การแจ้งการคำนวณรายได้เท็จ เป็นปัญหาประการสำคัญ

ผู้เขียนเห็นว่า ในการจัดเก็บภาษี การฉ้อโกงภาษีสารพัดรูปแบบตลอดจนการหลีกเลี่ยงภาษีโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคประการสำคัญ ในการนำวิธีการประเมินภาษีไปใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณรายได้ในระบบวันปรับ เนื่องจากว่าในประเทศที่มีการใช้ระบบวันปรับนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและรัดกุม ตรวจสอบความถูกต้องได้ แต่หากการคำนวณรายได้ขาดมาตรการที่ควบคุมเพียงพอ ย่อมไม่สามารถตรวจสอบรายได้ที่แท้จริงของผู้กระทำคามผิดได้ อันจะเป็นเหตุให้ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของระบบวันปรับ จากที่ได้ศึกษาประเทศที่ใช้ระบบวันปรับ การใช้ระบบวันปรับอาจไม่เหมาะสมกับประเทศที่ไม่มีความแน่นอนในการคำนวณรายได้หากจะมีการนำระบบวันปรับมาทดลองใช้ในประเทศไทย โดยใช้เกณฑ์ในการคำนวณรายได้เพื่อเสียภาษีอากร ประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายและระเบียบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่ใช้ในปัจจุบัน ในอันที่จะทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเข้าสู่ระบบ และเสียภาษีโดยคำนวณจากรายได้ที่แท้จริง ตลอดจนการมีข้อมูลเพื่อการบริหารการจัดเก็บอย่างเพียงพอ จนถึงการใช้อำนาจตามหน้าที่อย่างชอบธรรมสำหรับติดตามและลงโทษผู้พยายามหลีกเลี่ยงภาษีได้ทันการ

4.3.2 อำนาจการเปิดเผยรายได้จากการประเมินภาษีอากร

เครื่องมือที่สำคัญในการคำนวณรายได้ของผู้กระทำคามผิดได้อย่างถูกต้องและแท้จริงอีกประการหนึ่ง คือ การได้อำนาจในการเปิดเผยรายได้ของกิจการจากการประเมินภาษีอากร

²¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 115

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับกำหนดว่าทุกคนมีสิทธิเสรีภาพภราดรเสมอกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิต่อกัน ตามประมวลกฎหมายอาญามีบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐานเปิดเผยความลับของผู้อื่นหรือ ตามกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505-2535 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ก็มีบทบัญญัติลงโทษผู้เปิดเผยความลับ ในกิจการนั้น ๆ โดยกำหนดโทษไว้เป็นพิเศษ

ประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษก็ได้กำหนดบทบัญญัติลงโทษแก่เจ้าพนักงาน ผู้มีหน้าที่ซึ่งได้รู้เรื่องกิจการของผู้เสียภาษีอากร หรือของผู้ที่เกี่ยวข้องห้ามมิให้นำออกแจ้งแก่ผู้ใด หรือยังให้ทราบกันไปโดยวิธีใด เว้นแต่จะมีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย²²

องค์ประกอบความผิด ตามมาตรา 10 แห่งประมวลรัษฎากรพิจารณาได้ดังนี้

1. ผู้เปิดเผยต้องเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ตามประมวลรัษฎากรกล่าวคือ ต้องเป็น ทั้งเจ้าหน้าที่พนักงานและเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ จะขาดอย่างใด อย่างหนึ่งมิได้

2. เจ้าพนักงานตามข้อ 1 ได้รู้ข้อมูลหรือเรื่องกิจการของผู้เสียภาษี หรือของผู้อื่นที่เกี่ยวข้องโดยหน้าที่ราชการของตน

3. เจ้าพนักงานตามข้อ 1 ต้องมีการกระทำดังนี้

ก. มีการเปิดเผยข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะของการประกอบกิจการ

ข. นำความตามข้อเท็จจริงออกแจ้งทั้งนี้ไม่ว่าโดยวิธีใดและไม่ว่าจะมีเจตนาหรือไม่

ค. ข้อเท็จจริงที่เปิดเผย

- ต้องเกี่ยวกับกิจการของผู้เสียภาษีหรือของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง
- ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ตนรู้มาตามหน้าที่
- ไม่ว่าผลของการเปิดเผยน่าจะเกิดความเสียหายหรือไม่

²² ศรีสออง บุญยัง, "อย่างไรเป็นการเปิดเผยกิจการของผู้เสียภาษีอากร", สรรพากรศาสตร์ ปี 43 ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2539): หน้า 49-54

- ไม่จำเป็นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นความลับ
- ไม่ว่าจะเป็ข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายได้มีการชำระภาษีไว้แล้วหรือไม่ หรือมีการชำระภาษีครบถ้วนหรือไม่
- ต้องเป็นกิจการที่ผู้เสียหายได้ประกอบจริง

อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานอาจเปิดเผยข้อเท็จจริงจากการเสียหายของบุคคลได้ หากมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นพิเศษ

ตัวอย่างเช่น

- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขอสำเนาแบบแสดงรายการ ภงด. 90 และ ภงด. 91 ปีภาษี 2534-2535 ของ นาย ส. เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กรมสรรพากรไม่อาจส่งสำเนาดังกล่าวให้ได้ เว้นแต่หาก สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ระบุมตรา 14(1) และ (2) แห่งพรบ.ดังกล่าว ซึ่งให้อำนาจกระทำไว้ในเรื่องที่ยอมา กรมสรรพากรยอมไม่ขัดข้อง

- การที่กรมสรรพากรขอข้อมูลจากธนาคารต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่เกี่ยวกับยอดรายรับของผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มและส่งไปให้หน่วยงานต่าง ๆ ของกรมสรรพากรใช้ในการตรวจสอบภาษีอากรโดยข้อมูลดังกล่าวได้จากธนาคารต่าง ๆ ไม่เป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา 10 แห่งประมวลรัษฎากร

แสดงว่าการใช้ข้อมูลของผู้ประกอบการแม้จะได้ทราบมาจากแหล่งอื่นที่มีใช้จากตัวผู้ประกอบการเองกับผู้ประกอบการนั้นมิได้นำข้อมูลของตนเองไปแจ้งให้แก่ผู้อื่น และกรมสรรพากรนำข้อมูลที่ได้รับจากธนาคารมาใช้ในการตรวจสอบภาษีไม่เป็นความผิด แม้ข้อมูลดังกล่าวมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อกรประกอบการธุรกิจบัตรเครดิตและการตรวจสอบอาจต้องเปิดเผยแหล่งข้อมูลที่ได้รับด้วย

พิจารณาจากหลักกฎหมายที่ใช้ในการเปิดเผยการตรวจสอบภาษีผู้เขียนเห็นว่า ตามแนวทางประมวลรัษฎากรของไทยนั้น โดยปกติถือเป็นสิทธิของแต่ละบุคคลเกี่ยวกับรายได้หรือกิจการการเสียหายอากรของตน ดังนั้นเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจเกี่ยวข้องกับการประเมินภาษีอากรดังกล่าวนั้น ต้องไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรายได้หรือเปิดเผยกิจการของผู้เสียหายอากร

ให้ผู้อื่นล่วงรู้มีเดะนั้นย่อมถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ต้องรับโทษตามที่กำหนดในกฎหมาย

แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการยกเว้นแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจเปิดเผยข้อเท็จจริงได้ในบางกรณีดังที่อธิบายข้างต้นนั้นผู้เขียนเห็นว่า ย่อมเป็นประโยชน์ในข้อยกเว้นดังกล่าว เพราะหากมีการพิจารณาระบบวันปรับมาใช้ โดยต้องบัญญัติกฎหมายให้อำนาจกรมสรรพากรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีอำนาจอย่างเต็มที่และอิสระในการสอบสวนข้อมูลทางการเงิน ซึ่งมาตรการในการตรวจสอบรายได้ การค้นหาข้อมูลการเปิดเผยรายได้จากการที่เสียภาษีเป็นปัจจัยประการสำคัญที่จะทำให้การคำนวณรายได้สามารถถูกตรวจสอบได้อย่างถูกต้องและชัดเจนอันจะไปสู่เป้าหมายของการลงโทษในระบบวันปรับได้

4.3.3 การกำหนดปริมาณวันปรับ

จำนวนวันปรับนั้น หมายถึงการกำหนดโทษเป็นปริมาณวันที่จะลงโทษตามความหนักเบาแห่งการกระทำความผิดที่ได้กระทำว่าสมควรจะกำหนดโทษปรับต่อผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนกี่วันปรับ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจใช้กฎหมายตามอัตราโทษที่กฎหมายกำหนด

ในประเทศที่ใช้ระบบวันปรับ จำนวนวันปรับที่กำหนด จะมีการกำหนดเพดานขั้นสูง-ขั้นต่ำไว้ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบของการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดวันปรับของศาล เช่น ในประเทศสวีเดน กำหนดปริมาณวันปรับในความผิดฐานลักทรัพย์ 1-50 วันปรับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความหนักเบาและความผิดที่ได้กระทำ

ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการนำระบบวันปรับมาใช้ในการใช้ดุลยพินิจในการลงโทษจะเปลี่ยนจากเดิมที่ผู้พิพากษาต้องใช้ดุลยพินิจกำหนดอัตราการปรับเป็นจำนวนเงินมาเป็นการใช้ดุลยพินิจกำหนดอัตราการปรับเป็นจำนวนวันปรับแทน ปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดจำนวนวันปรับนั้นไม่แตกต่างจากการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดอัตราโทษในระบบตายตัว เช่น ลักษณะผู้กระทำความผิด ความหนักเบาแห่งความผิด เหตุบรรเทาโทษ เป็นต้น อย่างไรก็ตามยังคงให้อำนาจแก่ดุลยพินิจของผู้ใช้กฎหมายเหมือนเดิมศาลย่อมมีความเป็นอิสระในการลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยเท่าที่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎหมาย

4.3.4 ภาวะการพิสูจน์รายได้

มาตรการทางกฎหมายภายในประเทศที่มุ่งที่จะควบคุมการใช้เพื่อป้องกันการหลบหลีกภาษีอากร มีอยู่หลายรูปแบบ มาตรการบางอย่างมีลักษณะกว้าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องทั่วไปและอาจจะใช้ได้กับการหลบหลีกภาษีทุกชนิด แต่มาตรการแบบนี้มีแนวโน้มที่จะใช้ไม่ได้ผลเพียงพอ และมาตรการที่มีเป้าหมายเฉพาะจึงเป็นสิ่งจำเป็น อาจจะเพื่อช่วยให้การควบคุมของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงภาวะการพิสูจน์ โดยปกติภาวะของการพิสูจน์จะอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่จัดเก็บภาษี แต่ในบางประเทศจะผลัดภาวะการพิสูจน์ให้ไปอยู่กับผู้เสียภาษี ซึ่งจะต้องจัดหาหลักฐานโดยละเอียด เพื่อจะอ้างสิทธิให้เป็นตามประโยชน์ที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายภาษี บทบัญญัติในเรื่องภาวะการพิสูจน์ จะมีส่วนช่วยป้องกันการหลบหลีกภาษีและก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้หน้าที่การพิสูจน์จะกำหนดอย่างไรขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ²³

4.3.5 บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การบังคับโทษปรับและระบบวันปรับนั้น จำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดหรือคำนวณรายได้ หัวใจหลักของการกำหนดอัตราโทษปรับในระบบนี้ ปกติหน่วยงานยุติธรรมที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีตามกฎหมายจะแบ่งเป็น ศาล อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ แต่หากเป็นการใช้ระบบวันปรับ อาจมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้นจากเดิม เช่น สรรพากรมีหน้าที่ในการคำนวณรายได้ โดยจำเป็นที่ผู้ใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นศาลหรืออัยการ จำเป็นต้องสอบถามหรือขอข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษีของบุคคลผู้กระทำผิดเพื่อพิจารณาหลักฐานทางการเงินที่แสดงถึงรายได้ทั้งหมดของผู้กระทำผิดอันถือเป็นข้อมูลที่นำเชื่อถือและตรวจสอบได้มากกว่าทางอื่น ๆ หากมีการนำระบบวันปรับมาใช้ในประเทศไทย จะพิจารณาทบทวนหน้าที่ของหน่วยงานที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องในปัจจุบัน ดังนี้

²³ เฉลิมเกียรติ ไชยวรรณ "ความหมายของการหลีกเลี่ยงภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร", สรรพากรสาส์น ปี 44 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2540) : หน้า 161-169

1. ในด้านของศาล

ในกรณีที่นำระบบโทษปรับตามวันมาบังคับใช้ ศาลจำเป็นต้องตรวจสอบอย่างละเอียดถึงสถานภาพที่แท้จริงของผู้กระทำผิด ครอบครัวของผู้กระทำผิดตลอดจนองค์ประกอบอื่น ๆ ที่จะมีอิทธิพลต่อสถานภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวนี้ ศาลต้องพุ่งเป้าไปที่ความสามารถทางการเงินของผู้กระทำผิดเป็นหลัก แทนหลักกำหนดโทษโดยใช้ดุลยพินิจที่คำนึงถึงความหนักเบาของผู้กระทำผิด ซึ่งการใช้ดุลยพินิจในเรื่องความหนักเบาของความผิดนั้น จะมีผลต่อการเสนอขึ้นมา แล้วจึงจะมาพิจารณาว่าโทษของผู้ต้องหาหนักเบาเพียงใดสมควรถูกปรับกี่วัน หรือ ผู้กระทำผิดต้องเสียค่าปรับวันละเท่าใด ซึ่งการตรวจสอบความสามารถทางการเงินนี้ เป็นที่ยอมรับว่าศาลจะต้องเสียเวลามาก และย่อมเป็นการแน่นอนที่ศาลหรืออัยการ หรือ ตำรวจ ผู้รวบรวมข้อมูลสำนวน อาจไม่มีเวลาเพียงพอที่จะตรวจสอบสภาพที่แท้จริงและความสามารถในการชำระค่าปรับได้ของผู้กระทำผิด ในทางปฏิบัติในประเทศที่มีการใช้ระบบวันปรับนั้นศาลจะฟังข้อมูลที่ผู้กระทำผิดให้กับพนักงานสอบสวน ในชั้นสอบสวนวันแต่มีเหตุสงสัยศาลอาจให้ทำการตรวจสอบใหม่ได้ ซึ่งวิธีการนี้การลงโทษปรับผู้ต้องหาแต่ละรายอาจคลาดเคลื่อนได้โดยเฉพาะในประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีที่ไม่รัดกุมและยังขาดประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาถึงระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน ที่มีลักษณะค่อนข้างไปทางระบบไต่สวนแต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติของศาลไทย ศาลกลับวางตัวเป็นกลางไม่ทำหน้าที่ค้นหาความจริงในคดีด้วยตนเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของศาลเองเกิดความคลาดเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทหน้าที่ในการค้นหาความจริงในชั้นพิจารณา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วศาลมักเข้าใจว่าศาลเป็นคนกลางในการรับฟังพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัดเท่านั้น โดยไม่สืบพยานด้วยตนเอง ดังที่มาตรา 229 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้ "ศาลเป็นผู้สืบพยาน" อันแสดงให้เห็นว่าศาลต้องแสดงบทบาทอย่างกระตือรือร้นในการสืบพยานหลักฐานต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ศาลยังเข้าใจคลาดเคลื่อนถึงการมีองค์คณะผู้พิพากษา (forum) ว่าเป็นเพียงรูปแบบของการพิจารณาคดีเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่แท้จริงแล้วการมีองค์คณะขึ้นมาก็เพื่อเป็นการช่วยกันสืบพยานและเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการรับฟังพยานหลักฐานนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้นการพิจารณาคดีในศาลสูง ไม่ว่าจะเป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาก็เป็นการพิจารณาจากสำนวนเป็นหลักโดยไม่เคยมีการนั่งพิจารณาคดีเลย จำเป็นที่ศาลจะต้องพิจารณาทบทวนในการพิจารณาคดี เพื่อประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม

2. บทบาทของอัยการ

เนื่องจากอัยการจะเป็นผู้มีหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ ในการใช้ดุลยพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ในคดีเท่านั้นโดยไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาเลย เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องโดยเด็ดขาด เว้นแต่จะขอให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากมีการนำระบบวันปรับมาใช้ อัยการควรมีบทบาทในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งจะเป็นการกลั่นกรองข้อมูลสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนอีกข้อหนึ่ง ทั้งนี้พบว่า ในประเทศที่ใช้ระบบวันปรับ เช่น สวีเดน บทบาทของอัยการในการพิจารณาคดีมีผลดีต่อกระบวนการพิจารณาคดีที่รวดเร็วและรวบรัดอันเป็นการลดภาระศาลในการพิจารณาคดีด้วย

3. บทบาทของพนักงานสอบสวน

ความเข้าใจของพนักงานสอบสวนในการทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ปัจจุบันยังมีความคลาดเคลื่อน กล่าวคือพนักงานสอบสวนจะทำหน้าที่หาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นหลัก (ไม่ใช่ค้นหาความจริงทั้งหมดเกี่ยวกับคดี) แม้กระทั่งระเบียบกรมตำรวจเกี่ยวกับคดีก็ยังคงกำหนดให้พนักงานสอบสวนหาแต่พยานหลักฐานที่จะเอาผิดแก่ผู้ต้องหาเท่านั้น

ซึ่งหากพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะเห็นว่าได้บัญญัติให้ "พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะหาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกลกล่าวหา..."หรือตามมาตรา 98 (1) ที่บัญญัติว่า ".....เจ้าพนักงานผู้ค้นมีอำนาจยึดสิ่งของใด ๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อเป็นประโยชน์หรือยืนยันผู้ต้องหาหรือจำเลย..." ฯลฯ

ปัญหาจึงน่าจะต้องพิจารณาว่าหากมีการนำระบบวันปรับมาใช้ พนักงานตำรวจจะสามารถตรวจสอบความสามารถทางการเงิน ข้อมูลต่าง ๆ จะถูกรวบรวมอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เนื่องจากหากเป็นการรวบรวมข้อมูลของนิติบุคคล ยังอาจไม่ยุ่งยากนักเพราะอาจพิจารณาจากงบการเงินเป็นหลัก แต่ในกรณีของบุคคลธรรมดาย่อมไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายและอาจมีผลให้เกิดความล่าช้าในคดีได้ หากมีคดีเป็นจำนวนมาก

4. กรมสรรพากร

เป็นหน่วยงานที่สำคัญที่มีส่วนในการคำนวณรายได้จากการใช้หลักเกณฑ์ในการประเมินภาษีอากรมาประเมินรายได้ของผู้ต้องโทษปรับ หากการจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถทำการตรวจสอบได้ชัดเจน ย่อมเป็นการลดภาระในการสอบสวนความถูกต้องแท้จริงของอัตรารายได้และมีส่วนทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว

5. หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการคำนวณรายได้โดยการประเมินรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรนั้น อาจจำเป็นต้องมีการตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่อำนาจในการประเมินรายได้ ในกรณีที่ไม่สามารถใช้การประเมินรายได้ของกรมสรรพากรมาเป็นเกณฑ์ เช่น นักเรียน แม่บ้าน คนว่างงาน เป็นต้น

4.4. แนวทางและผลกระทบในการนำระบบวันปรับมาใช้ในประเทศไทย

4.4.1 แนวทางการบังคับใช้

จากคดีได้ศึกษาหลักเกณฑ์และข้อจำกัดทางกฎหมาย และทางปฏิบัติบางประเภท ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางของการบังคับใช้ระบบวันปรับในประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาถึงบุคคลที่กฎหมายควรใช้บังคับ เพื่อประสิทธิภาพในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการสอบสวนความสามารถทางการเงิน การพิจารณาคดี เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ความเหมาะสมในการนำระบบวันปรับมาใช้ในประเทศไทย มีแนวทางดังนี้

1. ประเภทบุคคล

หากพิจารณาในแง่ของการนำระบบวันปรับมาใช้กับบุคคลธรรมดา จะพบว่าปัจจุบันประเทศไทยยังขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงาน ความไม่สมดุลทางด้านเศรษฐกิจ เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องตระหนักว่าแม้ระบบวันปรับจะเป็นระบบที่มีคุณค่าเป็นการลงโทษตามฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของบุคคลผู้กระทำความผิดกฎหมายเพื่อความเสมอภาค

ระหว่างบุคคลต่างฐานะกันแต่การนำระบบดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยกับบุคคลธรรมดา อาจไม่ได้ผลตามที่คาดหวังไว้หากมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคตามที่อ้างถึงข้างต้น

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า สำหรับการนำระบบวันปรับมาใช้กับความผิดของนิติบุคคลนั้นแม้จะเป็นเรื่องยาก แต่ย่อมนำมาใช้ได้ง่ายกว่า จะนำไปใช้กับประเภทบุคคลธรรมดา ทั้งนี้เนื่องจากหากเป็นรูปแบบของบุคคลประเภทนิติบุคคลนั้น การพิจารณารายได้ อาจพิจารณาจากงบการเงิน ซึ่งต้องมีการการยื่นแสดงต่อกระทรวงพาณิชย์ทุกปี จะสามารถตรวจสอบได้ง่ายกว่า นอกจากนี้ การที่ลงโทษปรับแบบตายตัวที่ใช้อยู่ในกฎหมายปัจจุบันพบว่ามีอัตราค่อนข้างต่ำไม่ทันสมัยต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ ทำให้บริษัทต่าง ๆ ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและแสวงหากำไรจากการละเมิดกฎหมาย เนื่องจากผลประโยชน์ที่บริษัทจะได้รับมีค่ามากกว่าค่าปรับที่บริษัทจะต้องเสียไปเป็นจำนวนมาก

2. ประเภทความผิด

จากการศึกษาพบว่า ระบบวันปรับเป็นการลงโทษทางเศรษฐกิจของผู้ต้องโทษปรับได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางในการนำระบบวันปรับมาใช้ นั้น ควรนำมาใช้กับฐานความผิดที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรือในฐานความผิดที่ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำผิดมีมูลค่าเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับจำนวนค่าปรับที่มีมูลค่าน้อยกว่ามากเนื่องจากการกำหนดโทษปรับแบบตายตัวนั่นเอง เช่น ฐานความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4.4.2 ผลกระทบจากการนำระบบวันปรับมาใช้ในประเทศไทย

การนำระบบวันปรับมาใช้ในประเทศไทยนั้น ในงานวิจัยนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาถึงผลกระทบของการนำระบบวันปรับมาใช้อธิบายได้ดังนี้

1. ในด้านของศาล

การที่นำระบบวันปรับมาใช้ นั้นย่อมเป็นการเพิ่มภาระแก่ศาลเนื่องจากศาลจะต้องตรวจสอบฐานะทางการเงินของผู้ต้องโทษปรับ และใช้ดุลยพินิจในการกำหนดค่าปรับต่อวัน อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีได้ การนำระบบวันปรับมาใช้ย่อมเกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ การที่ศาลกำหนดโทษโดยกำหนดอัตราค่าปรับต่อวันของผู้กระทำความผิด

ตามฐานะที่แท้จริงย่อมเป็นหลักประกันข้อหนึ่งว่า ผู้กระทำความผิดสามารถชำระค่าปรับได้ทำให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการลงโทษได้ตามที่เห็นสมควรและยุติธรรมเป็นคดี ๆ ไป ไม่ต้องเลี้ยงโทษปรับไปลงโทษกักขังแทน หากศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่มีความสามารถในการชำระค่าปรับตามที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อเป็นการบรรลุนิติวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

2. ในด้านของผู้กระทำผิด

การนำระบบวันปรับมาใช้ั้น การช่วยบรรเทาปัญหาในการที่ผู้ต้องโทษปรับไม่ต้องถูกบังคับโทษอื่นแทนโทษปรับ คือไม่ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ สมตามความมุ่งหมายของการมีโทษปรับที่มีขึ้นเพื่อต้องการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกระยะสั้น ผลของความเดือดร้อนจากการลงโทษ ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษที่เสมอภาคกัน ทางด้านครอบครัวของผู้กระทำความผิด การนำระบบวันปรับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิด ไปประกอบอาชีพหาเลี้ยงครอบครัวของตนเองได้ รวมทั้งประกอบการทำงานตามปกติได้ เป็นการแก้ปัญหาทางสังคม และส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้นด้วย โดยไม่ได้ทำให้ความมุ่งหมายของการลงโทษปรับเปลี่ยนไปแต่อย่างใด เพราะผู้กระทำความผิดก็ยังคงรับโทษอยู่

3. ในด้านสังคม

ประชาชนในสังคม จะไม่รู้สึกว่ามีผู้ต้องโทษปรับถูกลบปล่อยตัวไปโดยปราศจากการรับโทษ อีกทั้งยังทำให้ผู้ต้องโทษรู้สึกถึงความผิดที่กระทำในทุกครั้งที่ชำระค่าปรับ อันเป็นการลงโทษที่ได้ผลดีทางหนึ่ง

4. ในด้านเศรษฐกิจ

การนำระบบวันปรับมาใช้ทำให้รัฐไม่ต้องกังวลว่าเมื่อลงโทษปรับไปแล้วจะบังคับโทษปรับไม่ได้จะทำให้การบังคับโทษปรับบรรลุเป้าหมาย รัฐยังได้รับชำระค่าปรับครบถ้วนเหมือนเดิม ทั้งยังไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการที่จะต้องนำผู้ต้องโทษปรับไปกักขังแทนโทษปรับ ซึ่งนอกจากจะไม่สอดคล้องตามความมุ่งหมายตามคำพิพากษาแล้วยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อการนี้ด้วย

5. ในด้านนิติบุคคล

เป็นมาตรการที่เสริมการลงโทษปรับนิติบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะสามารถ บังคับค่าปรับกับนิติบุคคลได้ มากกว่าที่จะยึดทรัพย์ของนิติบุคคลมาแทนค่าปรับ การดำเนิน กิจการของบริษัทย่อมดำเนินต่อไปได้และตรงตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

6. ในด้านของรัฐ

เป็นผลดีในการแก้ปัญหาการจัดเก็บค่าปรับได้ยาก อันจะนำมาซึ่งผลดีต่อเศรษฐกิจของ รัฐ กล่าวคือ รัฐไม่ต้องขาดรายได้และยังเกิดประสิทธิภาพในการลงโทษอีกด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย