

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และของต่างประเทศ

โทษปรับถือเป็นโทษ ทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18(4) ที่ไม่ได้บังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยตรง ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงิน ชำระค่าปรับ อาจถูกยึดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระค่าปรับได้ และเมื่อปรับแล้วค่าปรับต้องตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องมาจากความคิดที่ว่า ระบบความยุติธรรมโดยรัฐ ซึ่งรัฐได้เข้ามาเป็นผู้เสียหาย หรือรัฐเข้ามา เป็นผู้จัดการแทนผู้เสียหาย ปัจจุบัน โทษปรับเป็นที่นิยม และได้ผลดีกว่าโทษจำคุกในระยะสั้น เนื่องจากโทษจำคุกในระยะสั้นไม่ก่อให้เกิดความเจ็บปวด ในทางตรงกันข้าม โทษจำคุกในระยะสั้น อาจทำให้จิตใจแข็งกระด้าง และเกิดปมด้อย เนื่องจากเข้าไปอยู่ในกลุ่มผู้กระทำความผิด และคิดว่าตนเป็นผู้มีประวัติไม่ดี จึงไม่คิดที่จะเป็นคนดีต่อไป ในขณะที่เดียวกันโทษปรับก็อาจจะมีผลกระทบต่อผู้มีฐานะยากจน ซึ่งไม่มีเงินมาชำระค่าปรับก็อาจถูกจำคุก หรือกักขัง แทนโทษปรับโดยเฉพาะโทษปรับในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งในปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วในภาคพื้นยุโรปได้มีการปรับปรุงและพัฒนาโทษปรับให้มีความเหมาะสม หลายประการ ผู้มีฐานะยากจน หรือมีรายได้น้อยก็มีความ สามารถเสียค่าปรับได้ หรืออาจให้ทำงานบริการสังคม หรือบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ ในส่วนของการเปรียบเทียบปรับของไทย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 นั้น เป็นการเปรียบเทียบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบ ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์หรือ มาตรฐาน ในการกำหนดอัตราเปรียบเทียบในแต่ละ กระธงความผิดว่ามีอัตราเท่าใด ทำให้มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานหลายประการ

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ ดักเตือน สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยเคร่งครัด หากมีการฝ่าฝืนมีอำนาจจับกุมมีกระทำความผิดที่ไม่เชื่อฟัง คำดักเตือนและดำเนินคดีต่อไปได้ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจาก พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้ ทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานไม่มากก็น้อย ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น อีกทั้งเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่มีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวสมควรที่จะ ปรับปรุงกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถูกเปรียบเทียบปรับหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาด้านอำนาจสอบสวนและการเปรียบเทียบ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล ปลัดสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอ สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา และผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 48 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวัน แล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายใน กำหนดเวลาดังกล่าวให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป

มาตรา 50 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น และ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุม และมีอำนาจเปรียบเทียบได้ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีฐานะ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวน ไม่มีอำนาจสอบสวน และไม่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 2 (6)และมาตรา 2 (11) การที่กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการสอบสวน มีแต่อำนาจในการเปรียบเทียบเท่านั้น ฉะนั้น หากผู้ต้องหาไม่ยินยอมชำระค่าปรับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องไป ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน จากนั้น พนักงานสอบสวนก็จะดำเนินการสอบสวนต่อไปและส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงาน อัยการเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เจ้าพนักงาน ท้องถิ่น หรือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งไม่มี อำนาจสอบสวน ตลอดจนส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการโดยตรง ส่งผลให้อำนาจ ในการบังคับและชำระค่าปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เกิดความล่าช้าและเสียเวลา เนื่องจากพนักงานสอบสวนมีคดีที่ จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่จำนวนมากอยู่แล้วและพนักงานสอบสวนเห็นว่าการฝ่าฝืนตามกฎหมาย รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นเรื่องเล็กน้อยมีแต่อัตราโทษ ปรับ ก็มักจะเจรจาไกล่เกลี่ยให้ชำระค่าปรับจะได้ไม่ต้องเสียเวลาขึ้นศาล

นอกจากจะเสียเวลา และเกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีแล้ว สิ่งของที่ได้จากการจับกุม ของผู้กระทำความผิด หากเป็นของสด หรือผลไม้ ก็อาจเน่าเสีย ทำให้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการพิจารณาคดีแต่ละคดีใช้เวลานานหลายวัน ปัญหาเหล่านี้ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเสียหาย น่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งเป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อจะได้สอบสวนและส่งสำนวนการสอบสวนให้ พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลต่อไปได้รวดเร็วขึ้น

2. ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมาย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ อันเป็นการรับรองผลการกระทำได้ แต่ตามบทบัญญัติของกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ยังไม่มีความชัดเจนหลายประการ คือ ปัญหาเงินค่าปรับ ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีโทษจำคุก ปัญหาบทกำหนดโทษของเจ้าพนักงานตามมาตรา 59 และปัญหาการขาดระเบียบกฎหมายในเรื่องของกลาง ผู้ศึกษาขอยกปัญหาขึ้นวิเคราะห์ ดังนี้

2.1 ปัญหาเงินค่าปรับไม่ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในเรื่องเงินค่าปรับไม่ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งวัตถุประสงค์ของการเปรียบเทียบปรับก็เพื่อเป็นรายได้ให้กับรัฐ แต่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 บัญญัติไว้ไม่เหมาะสมทำให้รัฐซึ่งหมายถึงราชการส่วนท้องถิ่น ขาดรายได้ที่จะนำเงินไปพัฒนาให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป โดยเฉพาะในมาตรา 48 วรรคสามของพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า

ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งกึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่งและมาตรา 49 ระบุว่า ภายใต้งบบังคับ มาตรา 48 วรรคสาม ค่าธรรมเนียมและค่าปรับซึ่งเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึงว่า ถ้าไม่มีผู้แจ้งเงินส่วนนั้น ก็จะตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ถ้ามีผู้แจ้งและมีผู้จับกุมแล้วราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้รับเงินค่าปรับ ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง ตามวัตถุประสงค์ของการเปรียบเทียบปรับ และจากแนวความคิดที่ว่าระบบความยุติธรรมโดย รัฐ ซึ่งรัฐเข้ามาเป็นผู้เสียหาย การที่เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมแล้วนำเงินมาแบ่งปันกันเองในลักษณะแบ่งปันผลประโยชน์ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ต่อประชาชน และต่อประเทศชาติแต่อย่างใด บทบัญญัติในมาตรา 48 และมาตรา 49 บัญญัติไว้ไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง น่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม โดยราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้จากการเปรียบเทียบส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นของผู้แจ้งและพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรผู้จับกุม

ในเรื่องค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับ ได้มีหนังสือหาหรือจากจังหวัดภูเก็ตที่ กค 6016 / 2017 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2535 เรื่อง หาหรือวิธีการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ .ศ.2535 มาตรา 48 วรรคสาม มาตรา 49 ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือตอบข้อหาหรือของจังหวัดภูเก็ต ที่ มท 0313/ว 20854 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2535 ความว่า “เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับในกรณีที่มีผู้แจ้งความนำจับ ตามมาตรา 48 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ.2535 จะต้องจ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับกึ่งหนึ่งและผู้จับอีกกึ่งหนึ่ง โดยไม่ต้องนำเข้า เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และกรณีที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับเงินค่าปรับ ให้ตก เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นกึ่งหนึ่งตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว”

ผู้ศึกษาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลและเป็นผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ แต่งตั้งให้มีอำนาจเปรียบเทียบ ปรับ ตามคำสั่งเทศบาลเมืองสัตหีบ ที่ 486/2551 เรื่อง แต่งตั้งเจ้า พนักงานผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ .ศ.2535 ตั้ง ณ วันที่ 28 ตุลาคม 2551 ลงชื่อ นายณรงค์ บุญบรรเจิดศรี นายกเทศมนตรีเมืองสัตหีบ (ดูภาคผนวก) จากการปฏิบัติงานตามคำสั่งดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทาง ปกครอง ก็พบว่าส่วนมากเงินค่าปรับไม่ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นมีอยู่เพียงเล็กน้อยที่เงิน ค่าปรับตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับพ่อค้า แม่ค้า หาบเร่ แผงลอยที่กระทำความผิดซึ่งหน้า บทบัญญัติในมาตรา 48 วรรคสามและมาตรา 49 น่าจะมี การแก้ไขให้เหมาะสม ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.2 ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีโทษจำคุก

ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีโทษจำคุก ประชาชนมีความรู้สึกไม่เกรงกลัว และ กระทำความผิดซ้ำ ซึ่ง บทบัญญัติ ทุกมาตราในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ .ศ.2535 มีแต่ระวางโทษปรับขั้น สูง แต่ไม่มีระวางโทษจำคุก ความผิดบางประการก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม เช่น การทิ้งสิ่งปฏิกูล มูล ฝอย อูจจาระ หรือ สารเคมี ลงในทางน้ำ ความผิดเหล่านี้หากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ เทศกิจได้ทำการจับและปรับผู้กระทำความผิด หากเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนก็จะรู้สึกเดือดร้อน แต่หาก เป็นผู้มีฐานะดี ย่อมไม่รู้สึกเกรงกลัว หรือเข็ดหลาบ อีกทั้งผลตอบแทนหรือผลประโยชน์ที่ได้รับ คຸ້ມคຸ້ມกับค่าปรับที่เสียไป ย่อมทำให้ผู้ประกอบการหรือ ผู้ประกอบธุรกิจไม่รู้สึกเกรงกลัว และ กระทำความผิดซ้ำ เช่น ผู้ประกอบธุรกิจทิ้งวัสดุก่อสร้างอิฐหิน ปูน ทราช ลงในทางน้ำตาม มาตรา 23 แต่ถูกจับและเสียค่าปรับเล็กน้อย ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่น ต้องเสียงบประมาณในการ

บุรณะซ่อมแซม หรือ ปรับปรุงสภาพธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถยับยั้งหรือป้องกัน
ผู้กระทำความผิดได้ จึงน่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี เฉพาะ
ความผิดที่มีระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทซึ่งเป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่
และมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ได้แก่ ความผิดดังต่อไปนี้คือ

(1) มาตรา 13 เจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราช สิ่งปฏิกูล มูล
ฝอยหรือสิ่งอื่นใดต้องจัดให้รถนั้นอยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลสัตว์ หรือ สิ่งดังกล่าวตกลง
รั่วไหล ปลิว ฟุ้งกระจายลงบนถนนในระหว่างที่ไ้รถนั้น รวมทั้งต้องป้องกันมิให้น้ำมันจากรถ
รั่วไหลลงบนถนน

(2) มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วางหรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการ
กระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศ กำหนดด้วยความเห็นชอบ
ของเจ้าพนักงานจราจร

(3) มาตรา 23 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราชหรือเศษวัตถุ
ก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลง
ในทางน้ำ

(4) มาตรา 30 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระ หรือปัสสาวะจากอาคาร
หรือยานพาหนะลงในทางน้ำ

(5) มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใด
ลงบนถนนหรือในทางน้ำ

(6) มาตรา 34 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคาร หรือ
ยานพาหนะลงในที่สาธารณะหรือในสถานสาธารณะ

2.3 ปัญหาบทกำหนดโทษของเจ้าพนักงานตามมาตรา 59

มาตรา 59 พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่
ปฏิบัติตามมาตรา 51 ต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความนั้น

ปัญหาบทกำหนดโทษของพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงาน
เจ้าหน้าที่ ผู้ใดไม่รับแจ้งความของประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติรักษา
ความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ตามมาตรา 51 ต้องระวางโทษ
เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดที่มีการแจ้งความนั้น เห็นว่า ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะพนักงานสอบสวน
เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย การที่พนักงาน
เจ้าหน้าที่ไม่รับแจ้งความย่อมมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตาม

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะให้มีความผิดเช่นเดียวกับบุคคลที่กระทำความผิดนั้น ซึ่งเป็นความผิดคนละกระทง ย่อมไม่ชอบด้วยประการทั้งปวงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ ” ซึ่งความผิดลักษณะนี้มีคำพิพากษาศาลฎีกาเทียบเคียงไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4436/2531 จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงและเป็นเจ้าพนักงานสอบสวนในคดีนี้ได้รับแจ้งความว่ามีคนร้ายลักทรัพย์ไป แต่ไม่ยอมลงรับแจ้งความในประจำวันเป็นหลักฐานทั้งเมื่อจับคนร้ายมาได้ จำเลยกลับปล่อยไปเสียถือว่าจำเลยปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อจะช่วยเหลือคนร้ายมิให้ต้องรับโทษการกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 200 วรรคแรก

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่รับแจ้งความของผู้เสียหายหรือประชาชน ย่อมมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่ประชาชนผู้พบเห็น ซึ่งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 4 แล้ว การที่บทบัญญัติในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กำหนดให้ พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่รับแจ้งความของประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความนั้น ซึ่งความผิดนั้นมีแต่ระวางโทษปรับนั้นไม่น่าจะถูกต้องและไม่ถูกหลักของการร่างกฎหมาย เพื่อมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตบทบัญญัติ มาตรา 59 นี้ น่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หากกระทำความผิดต้องระวางโทษตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพและให้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ในมาตรา 50 ให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

2.4 ปัญหาการขาดระเบียบกฎหมายในเรื่องของกลาง

ปัญหาการขาดระเบียบกฎหมายในเรื่องของกลางทำให้ สิ่งของที่ไต่จากการจับกุมผู้กระทำความผิด อาทิ เช่น รถยนต์ รถเงิน ล้อเลื่อน กระจาด รมบังแดด แบนเตอร์รถยนต์ ตะกร้า ฯลฯ ตกค้างอยู่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก บางรายการที่เป็นของสด ก็เน่าเปื่อย บุคณา และส่งกลิ่นเหม็น เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่มาไถ่ถอน หรือจ่ายเงินค่าเปรียบเทียบปรับ ซึ่งอาจ

เห็นว่าค่าเปรียบเทียบปรับมีมูลค่าสูงกว่าสิ่งของที่ถูกยึด จึงไม่คิดจะมาไถ่ถอนและบางคนก็ไม่กล้ามาจ่ายค่าเปรียบเทียบปรับ เนื่องจากได้มีการทะเลาะวิวาทและใช้คำพูดหยาบคายต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจทำให้คิดว่าจะถูกแจ้งความดำเนินคดี จึงไม่มาจ่ายเงินค่าเปรียบเทียบปรับและรับสิ่งของที่ถูกยึดกลับไป ทำให้มีสิ่งของที่ถูกยึดมามีจำนวนมากเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และชำระไปตามสภาพและตามกาลเวลาไม่ต่างอะไรกับขยะกองหนึ่ง ซึ่งไม่มีมูลค่าไม่สามารถจำหน่ายหรือขายทอดตลาดให้ได้ราคา สืบเนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือหนังสือสั่งการระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการมีไว้ซึ่งของกลาง การเก็บรักษา สถานที่เก็บ การจำหน่ายของกลาง การขายทอดตลาด หลักการจำหน่ายของนำสด เสียง่ายและอายุความการมารับคืนของกลาง ในทางปฏิบัติของราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการมีไว้ซึ่งของกลาง และการขายทอดตลาดจึงต้องอาศัยอ้างอิงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1327 ดังนี้

มาตรา 1327 ภายในบังคับ แห่งกฎหมายอาญา กรรมสิทธิ์แห่งสิ่งใด ๆ ซึ่งได้ใช้ในการกระทำผิดหรือได้มา โดยการกระทำผิด หรือเกี่ยวกับ การกระทำผิดโดยประการอื่น และได้ส่งไว้ในความรักษาของกรมในรัฐบาลนั้น ท่านว่าตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาภายในหนึ่งปีนับแต่วันส่งหรือถ้าได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้วนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดแต่ถ้าไม่ทราบตัวเจ้าของท่านให้ผ่อนเวลาออกไปเป็นห้าปี

ถ้าทรัพย์สิน เป็นของเสียง่ายหรือถ้าหนึ่งงห้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่าย จะเป็นเกินส่วน กับค่าของทรัพย์สินนั้นไซ้รว่าท่านว่า กรมในรัฐบาลจะจัดให้เอาออกขายทอดตลาดก่อนถึงกำหนด ก็ได้แต่ก่อนที่จะขายให้จัดการตามสมควรเพื่อบันที่รายการอันเป็นเครื่องให้บุคคลผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินนั้นอาจทราบว่าเป็นทรัพย์สินของตนและพิสูจน์สิทธิได้ เมื่อขายแล้วได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ถือไว้แทนตัวทรัพย์สิน

ฉะนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เห็นว่าควรจะมีระเบียบกฎหมายกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเก็บรักษาสถานที่เก็บ การจำหน่ายของกลาง การขายทอดตลาด หลักการจำหน่ายของนำสด เสียง่ายและอายุความการมารับคืนของกลางเพื่อมารองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ปัญหาด้านตัวเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 จะต้องอาศัยเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้บังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้บ้านเมืองเกิด ความสงบ

พนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ (วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์, 2548, หน้า 56) ซึ่งมาตรานี้เป็น เรื่องที่เจ้าพนักงานมีเจตนามาแต่แรก ที่จะกระทำทุจริตโดยใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ เช่น กรณีผู้อื่นที่มีได้กระทำความผิดหรือไม่มีความผิดเกิดขึ้น แต่เจ้าพนักงานไปแกล้งกล่าวหาว่าเขา ทำผิดแล้วเรียกร้องให้ผู้นั้นมอบทรัพย์สินให้ เพื่ อจะไม่จับกุม หรือแกล้งจับแล้วเรียกเอาทรัพย์สิน เพื่อปล่อยตัวไป ส่วนความผิดตามมาตรา 149 เป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานงานเริ่มต้นใช้อำนาจหน้าที่ใน ตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยชอบแล้วกลับทุจริตภายหลัง เช่น กรณีผู้ถูกจับกระทำความผิดจริงเจ้า พนักงานได้จับกุมตามอำนาจหน้าที่แล้ว วัลเรียกหรือรับทรัพย์สินแล้วปล่อยตัวไป ซึ่งผู้วิจัยขอยก คำ พิพากษาศาลฎีกาที่ได้มีคำพิพากษาเปรียบเทียบกับกรกระทำของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3155/2531 (ประชุมใหญ่) จำเลยทั้งสองเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมี อำนาจสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิด ได้จับกุมผู้กระทำความผิดฐานเล่นการพนันสลากกินรวบพร้อม ของกลางแล้วไม่นำส่งสถานีตำรวจ กลับพาไปที่ป้ายรถโดยสารประจำทางในหมู่บ้านโดยไม่มี เหตุผลและความจำเป็นและให้ผู้จับกุมโทรศัพท์ติดต่อกับบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มาตกลงกันที่ป้าย รถโดยสารประจำทางและรอเป็นเวลานาน เมื่อพาผู้ถูก จับไปสถานีตำรวจ จำเลยเข้าไปแจ้งต่อ เจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น ไม่ได้มอบบันทึกการจับกุมและของกลางให้ ทั้งไม่นำผู้ต้องหาเข้าไปด้วย แสดงว่าเป็นเพียงแผนการของจำเลยให้ผู้ต้องหาหลบหนีและหาทางตกลงกับจำเลย จำเลยไม่มีเจตนาจะ มอบผู้ต้องหาให้แก่พนักงานสอบสวนจริงจึง พฤติการณ์ของจำเลยถือได้ว่าเป็นการเรียกทรัพย์สิน จากผู้ต้องหาแล้ว เพียงแต่ยังไม่ได้กำหนดจำนวนเงินและฝ่ายผู้ต้องหายังไม่ตอบตกลงเท่านั้น การ กระทำของจำเลยผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1749/2545 พฤติการณ์ที่จำเลยจับกุมผู้เสียหายในข้อหาลักทรัพย์ ของ ส. แล้วให้ผู้เสียหายลงลายมือชื่อในบันทึกการจับกุมจากนั้นนำผู้เสียหายไปควบคุมไว้ที่ สถานีตำรวจประมาณ 30 นาที จึงเรียกร้องเอาเงินจากผู้เสียหาย เพื่อแลกเปลี่ยนกับการปล่อยตัวไม่ ดำเนินคดีโดยนำผู้เสียหายมาโทรศัพท์หาภริยาผู้เสียหาย ต่อมาเมื่อจำเลยได้รับเงินจากผู้เสียหายแล้ว จึงปล่อยผู้เสียหายไปนั้นเป็นกรณีไม่กระทำการในตำแหน่งโดยมิชอบด้วยหน้าที่จำเลยมีความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

จะเห็นได้ว่าหากเจ้าหน้าที่เทศกิจ ทำการจับกุมพ่อค้าแม่ค้าที่กระทำความผิดแล้วมาเรียก ทรัพย์สิน เพื่อแลกกับการได้ปล่อยตัวไป จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ด้วยเช่นกัน เพราะเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นเจ้าพนักงานนั่นเอง

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจ ไม่มีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานราคาในการเปรียบเทียบของแต่ละฐานความผิด มีผู้กล่าวว่าดุลพินิจ เป็นสิ่งที่ชั่วร้าย (Evil) แต่ก็เป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น (Necessity Evil) จึงมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับคำว่า “อำเภอใจ” (Arbitraire) อย่างยิ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานและมีการกระทบกระทั่งกับผู้กระทำความผิดอยู่เป็นประจำย่อมมีการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดได้ การเปรียบเทียบความผิดแต่ละครั้งถึงแม้กระทำความผิดเหมือนกันแต่อัตราค่าปรับไม่เท่ากัน ทำให้เสียความยุติธรรมเป็นอย่างยิ่งหากเป็นการเปรียบเทียบโดย ผู้พิพากษา ซึ่งมีความรู้ความสามารถมีประสบการณ์และมีความเป็นกลางแล้ว การใช้ดุลพินิจก็จะไม่ถูกครหาว่าใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง ในการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองนั้นฝ่ายปกครองต้องยึดถือตัวบทกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดเป็นหลักในการทำงาน ซึ่งทำให้ดูเหมือนหนึ่งว่า ฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพใด ๆ ในการคิดแต่ในความเป็นจริงแล้ว แม้กฎหมายเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่ในระบบบทกฎหมายปกครองก็ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีเสรีภาพ ในการดำเนินการบางเรื่อง โดยผ่านกลไกในการทำงานของฝ่ายปกครอง คือ กระบวนการคิด ซึ่งได้แก่ อำนาจดุลพินิจ (Pouvoir discrétionnaire) ซึ่งในทฤษฎีกฎหมายปกครองแล้ว สามารถจำแนกอำนาจดุลพินิจออกได้เป็นสองประเภทด้วยกันคือ อำนาจดุลพินิจ (Pouvoir discrétionnaire) และอำนาจผูกพัน (Pouvoir Lié) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 314)

ก. อำนาจผูกพัน (Pouvoir Lié) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบทบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้ เช่น เมื่อปรากฏว่าฝ่ายชายและหญิง ซึ่งยื่น คำร้องขอจดทะเบียนสมรสมีคุณสมบัติ และปฏิบัติตามเงื่อนไขการสมรสตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ครบถ้วน นายทะเบียนครอบครัวจะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้จริงแล้วก็คือหน้าที่นั่นเอง แต่ที่เราเรียกอำนาจผูกพันก็ด้วยเหตุผลที่ว่าคำวินิจฉัยสั่งการเป็นผลมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนนี้ เป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับเท่านั้นเอง

ข. อำนาจดุลพินิจ (Pouvoir discrétionnaire) เป็นปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากไม่ว่าในระบบกฎหมาย ลาดักษณ์อักษร (Civil Law) หรือในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งเป็นที่ตระหนักกันทั่วไปว่า อำนาจดุลพินิจมีความจำเป็นที่จะนำไปสู่การบรรลุถึง ความสงบเรียบร้อยของสังคมและทำให้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) บังเกิดผล

ในทางปฏิบัติที่แท้จริงแต่ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองเป็นอิสระจากข้อจำกัดทุกอย่างในการใช้ดุลพินิจ อำนาจดุลพินิจไม่ได้หมายความว่า กระทำได้ตามอำเภอใจ แต่อำนาจดุลพินิจต้องใช้อย่างสุจริต (Good Faith) โดยมีจุดมุ่งหมายตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายและภายใต้ข้อจำกัดโดยกฎหมายหรือปัจจัยอื่นที่ให้อำนาจนั้น

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่เทศกิจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตามที่กล่าวมาแล้ว น่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องด้วยการกำหนดอัตราเปรียบเทียบปรับไว้อย่างชัดเจน โดยแยกแต่ละฐานความผิดเพื่อให้เจ้าหน้าที่เทศกิจหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่

ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นหมายถึงผู้ใดบ้างหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิใช่ข้าราชการประจำ แต่เป็นนักการเมืองท้องถิ่น หรือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง ส่วนมากไม่ได้จบการศึกษาด้านกฎหมายมาโดยตรง มักจะจบการศึกษาด้านอื่น หรือมีการศึกษาระดับประถม หรือมัธยม ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ไว้ได้ อันจะส่งผลให้การดำเนินงานไม่เป็นที่น่าพอใจตามความมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของกฎหมายอีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่เข้าใจถ้อยคำและความหมายของกฎหมาย ตลอดจนวิธีการในการจับกุม การเจรจาและการดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องตามกฎหมาย

ตลอดจนไม่มีการฝึกอบรมให้ปฏิบัติหน้าที่ก่อนที่จะออกไปปฏิบัติหน้าที่และไม่มีการวางแผนปฏิบัติที่ชัดเจนทำให้ไม่สามารถให้คำอธิบายกับประชาชนผู้ฝ่าฝืนกฎหมายให้เกิดความเข้าใจ โดยรู้สำนึกในสิ่งที่ทำว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดและเป็นปัญหาของสังคมก่อให้เกิดมลภาวะที่เป็นพิษตามมาอีกมากมาย เช่น การทิ้งขยะ สิ่งปฏิกูลมูลฝอย อุจจาระ ปัสสาวะหรือสารเคมีลงบนถนนหรือทางน้ำ หากเกิดมีน้ำท่วมขัง ดังที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ที่กรุงเทพมหานคร ทำให้น้ำเน่าเสียมีกลิ่นเหม็นและเป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นอย่างยิ่ง ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรว่า ควรจัดให้มีการฝึกอบรมสัมมนาเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งทั้งหมด โดยวิทยากรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายและเคยปฏิบัติงานด้านนี้ และเป็นผู้มีจิตวิทยาสูงในการเจรจากับผู้กระทำความผิดซึ่งส่วนมากจะเป็นกลุ่มพ่อค้า แม่ค้า ผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้การบังคับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4. ปัญหาด้านอื่น ๆ

4.1 บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อหลักความเชื่อทางศาสนา

ปัญหาเรื่องความแตกต่างทางด้านถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ความเชื่อทางศาสนา โดยเฉพาะคนไทยที่นับถือศาสนาอิสลามใน 4 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 30 มาตรา 32 ได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคไว้ดังนี้

มาตรา 4 สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าแหล่งกำเนิด เพศหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 บางมาตราเป็นปัญหา และอุปสรรค ในการปฏิบัติงาน เช่น ในมาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยสัตว์นำสัตว์หรือจูงสัตว์ไปตามถนนหรือปล่อยให้สัตว์ถ่ายมูลบนถนน หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่เทศกิจพบเห็น และทำการจับกุมเปรียบเทียบปรับย่อมเป็นปัญหาทางการเมืองตามมา เพราะประเพณีวัฒนธรรมการเลี้ยงสัตว์ของคนไทยมุสลิม จะปล่อยให้ สัตว์หากินไปเรื่อย ๆ ตาม

ชุมชนเมือง ชุมชนหมู่บ้าน และสัตว์เหล่านี้ก็จะ กีดขวางการจราจร จร มีการถ่ายมูลลงบนถนน ก่อให้เกิดความสกปรก สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาและปฏิบัติงานยากและในมาตรา 29 ที่ห้ามถ่ายอุจจาระ หรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ ซึ่งมีหลัก ความเชื่อทางศาสนาที่เชื่อกันว่า การถ่ายอุจจาระทับกันหรือซ้อนกันเป็นบาป ฉะนั้นหากมีการกระทำความ ผิดดังกล่าวแล้ว น่าจะมีการ ยกเว้น ความผิดโดยแก้ไข กฎหมายในบางมาตราที่ขัดต่อความเชื่อทางศาสนา ประเพณี และ วัฒนธรรม โดยให้มีผลบังคับใช้เฉพาะมาตราที่ไม่ขัดต่อหลักความเชื่อทางศาสนา ประเพณี วัฒนธรรมและให้มีผลบังคับใช้โดยยกเว้นเฉพาะ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น

4.2 ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการหรือสภาพบังคับ (Sanction) อันเป็น มาตรการหรือสภาพบังคับทางอาญา

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง พบการกระทำที่ฝ่าฝืน กฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้นพร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการ กระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย และเมื่อจับกุมมาแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้า พนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับ ตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้วให้ถือว่าคดี ลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 37

การเปรียบเทียบปรับดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่งตั้ง และ ของพนักงานสอบสวนเป็นเอ กสิทธิ์ ของการใช้อำนาจบังคับในทางอาญา ตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยไม่ ต้องส่งพนักงานสอบสวนและไม่ถูกดำเนินคดีในชั้นศาล

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดที่ถูกจับกุม หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งก็จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี โดยส่งเรื่องให้พนักงาน สอบสวนดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป การหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งมี 2 กรณี คือ หลีกเลี่ยงไม่ยินยอมชำระค่าเปรียบเทียบปรับ และ กรณี สั่งให้ดำเนินการลงล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ผู้ศึกษาเห็นว่า การเปรียบเทียบปรับและการสั่งให้ผู้กระทำความผิดจัดการ ทรัพย์สิน กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปนั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก เนื่องจากการเปรียบเทียบปรับนั้น ผู้ที่ดำเนินการคือ เจ้าหน้าที่เทศกิจ จ ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะดำเนินการเปรียบเทียบปรับในอัตราที่สูง จนผู้กระทำความผิด ซึ่งมีรายได้น้อย ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ หรืออาจจะมีภาระและวิเวทกันมาก่อนทำให้ไม่กล้ามาเสียค่าปรับเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีอาญาข้อหาอื่น เช่น คุกคามเจ้าพนักงาน านหรือบางรายเห็นว่าสิ่งของมีมูลค่าน้อย แล้วถูกเปรียบเทียบสูง ก็ไม่มาเสียค่าปรับ

สำหรับผู้เจ้าหน้าที่เทศกิจซึ่งให้ลบล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏ แต่ชัดเจน หลีกเลียงไม่ดำเนินการจนต้องถูกดำเนินคดีนั้น ส่วนมากจะเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเป็นญาติ ผู้นำชุมชน ซึ่งรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้ทำให้เจ้าหน้าที่เทศกิจปฏิบัติงานยากสมควรที่จะกำหนดให้มีมาตรการในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป

วิเคราะห์การเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายของต่างประเทศ

1. การบังคับใช้โทษปรับของประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)

1.1 การบังคับใช้โทษปรับของประเทศสหรัฐอเมริกา

การบังคับใช้โทษของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้กฎหมายที่เรียกว่า US Code Title 18 ส่วนหลักเกณฑ์การกำหนดโทษปรับซึ่งเป็นโทษที่ลงโทษ ได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลรูปแบบการกำหนดโทษปรับใช้แบบตายตัว (Fixed Sum System) เพื่อให้ศาลได้พิจารณา กำหนดโทษปรับได้ไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยอื่นประกอบ เช่น รายได้ฐานะความเป็นอยู่ สภาพแวดล้อมประวัติและลักษณะนิสัย และเมื่อผู้ที่ถูกลงโทษปรับแล้วจะต้องชำระค่าปรับแก่ศาลทันที ซึ่งหากผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ศาลจะให้ผ่อนชำระค่าปรับเป็นงวดได้ หรือจะยกหนี้ให้แต่บทส่วนได้

ในกรณีมีหนี้ค้างชำระค่าปรับ หลังจากศาลมีคำพิพากษาไปแล้วเป็นระยะไม่เกิน 10 วัน พนักงานอัยการจะมีหน้าที่เก็บเงินค่าปรับที่ ค้างชำระหรือค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้แก่ผู้เสียหายตามที่ปรากฏในคำพิพากษา นอกจากนั้นก็ยังมีมาตรการอื่นแทนการลงโทษปรับ ที่เรียกว่า โทษระดับกลางได้แก่ การคุมประพฤติแบบเข้ม การกักขังในบ้าน การสอดส่องโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์การทำงานบริการสังคม

ผู้ศึกษาเห็นว่า ข้อดีของการบังคับใช้โทษปรับประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

ก. ศาลสามารถกำหนดค่าปรับได้โดยเท่าเทียมและเสมอภาคไม่ต้องใช้ดุลพินิจ

ข. การใช้ดุลพินิจกรณีเป็นประโยชน์แก่ผู้กระทำความผิด โดยให้ผ่อนชำระหรือยกหนี้บางส่วนให้สามารถทำได้

ค. การใช้มาตรการอื่นแทน การลงโทษปรับ เช่น การคุมประพฤติ การทำงานบริการสังคม จะได้รับประโยชน์ต่อสังคมมาก เป็นการลงโทษเชิงสร้างสรรค์ส่วนข้อเสียของการบังคับใช้โทษปรับนี้ คือ การที่กฎหมายกำหนดอัตราค่าปรับไว้อย่างชัดเจนย่อมทำให้ดูเหมือนเป็นมาตรการที่ตึงเกินไปสำหรับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ก็ไม่มีผลกระทบและไม่รู้ความผิดในสิ่งที่ได้กระทำ ไม่มีส่วนร่วมในการรักษาความสะอาดของสังคมแต่อย่างใด

1.2 การบังคับใช้โทษปรับของประเทศสหราชอาณาจักร

การบังคับใช้โทษปรับในประเทศสหราชอาณาจักรได้พัฒนามาจากระบบการกำหนดโทษแบบตายตัว (Fixed Sum System) ซึ่งพิจารณาลักษณะของผู้กระทำความผิดเป็นหลักและไม่ได้คำนึงถึงวิธีการของผู้กระทำความผิด มาเป็นระบบการปรับหน่วย (Unit Fine System) ซึ่งมีที่มาจากความคิดที่ว่าผู้มีฐานะทางการเงินดี สมควรก็ต้องจ่ายค่าปรับมากกว่าผู้ที่มีฐานะทางการเงินต่ำในความผิดอย่างเดียวกัน โดยระบบปรับปรุงเป็นอย่างนี้ ศาลแยกความผิดออกเป็น 10 ระดับ โดยแต่ละระดับมีอัตราค่าปรับเพิ่มขึ้นแบบทวีคูณ โดยการคำนวณจากรายได้ของผู้กระทำความผิด และเมื่อศาลลงโทษปรับแล้ว ผู้ต้องโทษปรับจะต้องนำเงินมาชำระต่อศาล ซึ่งศาลจะเป็นผู้ดำเนินการในการบังคับค่าปรับ

ส่วนมาตรการอื่นในก การลงโทษปรับ ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกที่นำเอามาตรการลงโทษทางสังคม (Community Penalties) กับผู้กระทำความผิดเหตุผลเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจของผู้กระทำความผิด โดยกำหนดให้ต้องทำงานบริการสังคมและชุมชน

ผู้ศึกษาเห็นว่า ข้อดี ของการเปรียบเทียบปรับของประเทศสหราชอาณาจักร มีดังนี้

ก. ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบได้อย่างเหมาะสมโดยเข้าถึงฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด ในความผิดอย่างเดียวกัน ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะเสียค่าปรับสูงกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ ทำให้ความสามารถในการชำระค่าปรับเป็นไปอย่างมีกฎเกณฑ์

ข. การนำเอามาตรการลงโทษทางสังคม มาใช้กับผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจของผู้กระทำความผิดได้ผลดีมาก เนื่องจากการจำคุกระยะสั้นไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดและปรับแก้ลักษณะนิสัยได้ กลับเพิ่มนิสัยที่ไม่ดี และเรียนรู้สิ่งที่ไม่ดีจาก

คุกออกไปอีก ซึ่งต่อมามีหลายประเทศนำเอาวิธีการทำงานบริการสังคมและชุมชนไปปรับใช้ และก่อให้เกิดผลดีมากกว่าการจำคุกหรือการปรับ

สำหรับข้อเสีย คือ การเปรียบเทียบปรับโดยไม่มีโทษจำคุกทำให้ผู้ที่กระทำความผิดบ่อยครั้งและมีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะไม่ได้ ได้รับความเดือดร้อน และ ไม่รู้สำนึกในความผิด เนื่องจากไม่มีความเกรงกลัวกฎหมาย

2. การบังคับใช้โทษปรับของประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

2.1 การบังคับใช้โทษปรับของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการแบ่งประเภท ความผิดอาญาไว้ อย่างเป็นระบบที่เรียกว่า การแบ่งประเภทความผิดระบบไตรภาค โดยได้แบ่งประเภทความผิด ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ความผิดอุกฉุกฎโทษหรือความผิดมหันตโทษ (Les Crimes)
2. ความผิดมัชฌิมโทษหรือ มัชฌิมโทษ(Les Delists)และ
3. ความผิดหลุโทษ (Les Contraventions) ซึ่งการพิจารณาโทษปรับจะพบว่า อยู่ในความผิด มัชฌิมโทษและความผิดหลุโทษ เท่านั้นจะไม่มีอยู่ในความผิดอุกฉุกฎโทษ หรือ ความผิดมหันตโทษ

ในส่วนของการลงโทษชำระค่าปรับ เดิมจะใช้วิธีนำรายได้ทั้งหมดของผู้กระทำความผิดมากำหนดในรูปร้อยละและนำออกมาแบ่งเป็นส่วน ๆ เพื่อนำส่วนหนึ่งมาใช้ในการชำระค่าปรับ โดยอาจใช้วิธีการคำนวณในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายอาญาใหม่ ทำให้มีการลงโทษปรับใช้ระบบการปรับรายวัน ซึ่งศาลจะกำหนดค่าปรับโดยพิจารณาเปรียบเทียบกับรายได้รายวันของผู้กระทำความผิด

สำหรับมาตรการอื่น แทนการลงโทษปรับ บันั้นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้นำแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการทำงานบริการสังคมมาใช้เป็นมาตรการเสริมและแทนการปรับด้วย โดยมี ความประสงค์เพื่อช่วยฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ต้องโทษให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ง่ายขึ้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า ข้อดี ของโทษปรับของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีดังนี้

ก. การบัญญัติโทษปรับไว้ในประเภทของกฎหมาย ประเภทมัชฌิมโทษ และประเภทความผิดหลุโทษเท่านั้น ทำให้ทราบว่า การแบ่งประเภทกฎหมายเป็นระบบไม่ปนเปเหมือนการบัญญัติกฎหมายของไทย

ข. มีการนำโทษปรับรายวันมาใช้ โดยศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดจำนวนค่าปรับในแต่ละวันโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจและภาระความรับผิดชอบของจำเลย และการ

กำหนดจำนวนวันที่จะต้องรับโทษปรับ ต้องดูจากพฤติการณ์แวดล้อมแห่งการกระทำความผิด แต่ต้องไม่เกิน สามร้อยหกสิบวัน

ค. มีการนำโทษทำงานบริการสาธารณะมาใช้ เช่นเดียวกับโทษปรับรายวัน แต่กฎหมายจะบัญญัติไว้ห้ามลงโทษการทำงานบริการสาธารณะพร้อมกับโทษจำคุก หรือ โทษปรับ หรือโทษปรับรายวัน

สำหรับข้อเสนอนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เกี่ยวกับโทษปรับนั้น เห็นว่าจำนวนวันสูงสุดที่จะปรับได้ไม่เกินสามร้อยหกสิบวันและปรับไม่เกิน 300 ยูโรต่อหนึ่งวัน นั้นมีจำนวนวันปรับมากเกินไปทำให้ผู้ถูกปรับเสียค่าปรับในจำนวนสูงมาก ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการนำโทษการทำงานบริการสาธารณะมาสลับใช้กับการลงโทษปรับจะช่วยลดความเดือดร้อนทางการเงินและสังคมจะได้ประโยชน์มากกว่า

2.2 การบังคับใช้โทษปรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ปัจจุบันระบบการลงโทษของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้นโดยได้นำหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญกับอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนผสมผสานเข้าด้วยกันในการกำหนดโทษทางอาญา โดยรัฐธรรมนูญเยอรมนีได้ห้ามการลงโทษประหารชีวิต ระบบการลงโทษตามกฎหมาย จำกัดอยู่แต่การจำคุกและปรับเท่านั้นโดยอนุญาตให้มีการจำคุกตลอดชีวิตได้เฉพาะอาชญากรรมที่ร้ายแรงเท่านั้น

สำหรับการบังคับใช้โทษปรับ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เลือกใช้ระบบวันปรับซึ่งเป็นระบบของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย โดยอัตราค่าปรับ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการคือ ลักษณะความรุนแรงของการกระทำ และ อัตรารายได้ของผู้กระทำความผิด ซึ่งนับว่ามีความเหมาะสมอย่างยิ่ง โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าปรับเป็นรายวัน โดยคำนึงถึงสภาพส่วนตัว และสถานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด ส่วนการกำหนดปริมาณวันปรับนั้น ต้องนำมาพิจารณาประกอบกับลักษณะความหนักเบา ของการกระทำที่เป็นความผิดโดยคำนึงถึงแรงจูงใจในการกระทำความผิด วิธีการที่ใช้ในการกระทำความผิดตลอดผิด โดยคำนึงถึงแรงจูงใจในการกระทำความผิดวิธีการที่ใช้ในการกระทำความผิดนั้นรุนแรงขึ้นหรือลดลงประกอบกัน

จากผลของการนำระบบการลงโทษระบบวันปรับมาใช้ ทำให้ เกิดผลดีขึ้นอย่างมากเห็นได้จาก ค.ศ.1982 การลงโทษทั้งหมดเป็นการลงโทษจำคุกร้อยละ 76.8 เป็นการลงโทษปรับ ร้อยละ 22.2 ต่อมาใน ค.ศ.1992 การลงโทษจำคุกเหลือเพียงร้อยละ 6.9 การคุมประพฤติร้อยละ 11.1 แต่การลงโทษปรับเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 75.2 จึงถือว่า ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประสบความสำเร็จอย่างมากในการบังคับใช้โทษแบบระบบวันปรับ

เปรียบเทียบการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และการเปรียบเทียบปรับของ กฎหมายต่างประเทศ

การเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่งตั้งและพนักงานสอบสวน เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ หากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมเสียค่าปรับจึงให้ฟ้องร้องดำเนินคดี อันเป็นหลักการตามพระราชบัญญัตินี้ และ อีกหลาย ๆ พระราชบัญญัติของไทยที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับ การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ต้องดำเนินคดีต่อศาลก็จะทำให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เสียเวลาในการประกอบอาชีพ แต่ขณะเดียวกันก็มีปัญหาตามมาหลายประการ เช่น การใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ต้องมีการปรับปรุงเข้าไปแก้ไขให้มีความเหมาะสมต่อไป ในที่นี้ผู้ศึกษา ขอเปรียบเทียบการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กับการเปรียบเทียบปรับของต่างประเทศ เพื่อศึกษาหาข้อดี และข้อเสียแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของไทยดังหัวข้อต่อไปนี้

1. การกำหนดโทษปรับ

กรณีประเทศไทย การกำหนดโทษปรับเป็นการเปรียบเทียบตามที่กฎหมายกำหนดตามอัตราขั้นสูงสุดที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นการกำหนดอัตราโทษปรับที่ไม่แน่นอน (Non Fixed sum) กล่าวคือจะปรับไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด การปรับลักษณะนี้เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบปรับโดยขึ้นอยู่กับความหนักเบาของความผิด

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนดโทษปรับ การลงโทษปรับจะต้องคำนึงถึงหลักความสามารถในการชำระค่าปรับของจำเลย ฐานะความเป็นอยู่ สภาพแวดล้อม ประวัติและลักษณะนิสัยประกอบการพิจารณา และการกำหนดโทษปรับของศาลแยกเป็นการลงโทษปรับในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดาและผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล การกำหนดโทษปรับในประเทศไทยใช้รูปแบบการกำหนดโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System) เนื่องจากตามกฎหมาย US Code Title 18 ได้กำหนดอัตราค่าปรับในความผิดต่าง ๆ อย่างชัดเจน

กรณีประเทศสหราชอาณาจักร การกำหนดโทษปรับ ในประเทศสหราชอาณาจักรในปัจจุบันพัฒนามาจากระบบการกำหนดโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System) ซึ่งพิจารณาจากลักษณะของผู้กระทำความผิดเป็นหลักและไม่ได้คำนึงถึงวิธีการของผู้กระทำความผิด มาเป็นระบบการปรับเป็นหน่วย (Unit Fine System) ซึ่งเป็นระบบที่มีรากฐานมาจากแนวความคิดที่ว่าผู้มีฐานะทางการเงินดีสมควรจะต้องจ่ายค่าปรับมากกว่าผู้ที่มีฐานะการเงินต่ำในความคิดอย่างเดียวกัน โดยระบบปรับเป็นหน่วยนี้ ศาลแยกความผิดออกเป็น 10 ระดับ โดยแต่ละระดับมีอัตราค่าปรับที่เพิ่มขึ้นแบบทวีคูณ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ผู้กระทำความผิดที่มีรายได้น้อยจะเสียค่าปรับในอัตราที่ต่ำลงตามส่วน และทำให้การบังคับชำระค่าปรับทำได้อย่างสมเหตุสมผลด้วย ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งในการกำหนดโทษปรับของประเทศสหราชอาณาจักร คือการใช้ดุลพินิจของศาล นอกจากจะต้องคำนึงถึงรายได้ ที่แท้จริงแล้ว ศาลยังต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมแห่งข้อหาและประวัติของผู้กระทำความผิดประกอบกัน และที่สำคัญที่สุดศาลจะต้องคำนึงว่าผู้กระทำความผิดสามารถชำระค่าปรับได้หรือไม่ประกอบกันเสมอ

กรณีประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส การกำหนดโทษปรับของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการแบ่งประเภทความผิดอาญาไว้อย่างเป็นระบบเรียกว่า การแบ่งประเภทความผิดแบบระบบไตรภาค โดยได้แบ่งประเภทของความผิดออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ความผิดอุกฤษฏ์โทษหรือความผิดมหันตโทษ (Les Crimes)
2. ความผิดมิชฌิมโทษหรือมิชฌิมโทษ (Les Delists)
3. ความผิดลหุโทษ (Les Contraventions) ซึ่งการพิจารณาจะพบว่าโทษปรับนั้นจะมีอยู่เฉพาะในความผิดมิชฌิมโทษและความผิดลหุโทษเท่านั้น จะไม่มีอยู่ในประเภทความผิดอุกฤษฏ์โทษหรือความผิดมหันตโทษ

กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การกำหนดโทษปรับ ระบบการลงโทษในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้นโดยได้นำหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (German Constitutional Law) กับอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The European Convention of Human Rights) ผสมผสานเข้าด้วยกันในการพิจารณากำหนดโทษทางอาญา โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมนีได้ห้ามการลงโทษประหารชีวิต จากโครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดผลของการบังคับใช้โทษในประมวลกฎหมายอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในส่วนที่ 3 ว่าด้วยการลงโทษ แยกการลงโทษออกเป็น 2 ระบบคือ

1. ระบบการลงโทษ และ
2. มาตรการฟื้นฟูแก้ไขและความปลอดภัย

ซึ่งระบบการลงโทษจะจำกัดอยู่แค่การจำคุกและการปรับเท่านั้น โดยได้รับอนุญาตให้มีการจำคุกตลอดชีวิตได้แต่จะกระทำได้เพียงแต่อาชญากรรมที่ร้ายแรงเท่านั้น ส่วนมาตรการแก้ไขฟื้นฟูและความปลอดภัยได้มีการดำเนินการ 2 มาตรการ คือ มาตรการกักขังและมาตรการเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่รถยนต์

2. การบังคับโทษปรับ

กรณีประเทศไทย การบังคับค่าปรับ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้ง ได้ทำการจับกุมผู้กระทำความผิดและทำการเปรียบเทียบ หากผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันหากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมเสียค่าปรับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งก็จะมีการแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีต่อไป

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา การบังคับโทษปรับ ผู้ที่ถูกพิพากษาลงโทษปรับ รวมทั้งการให้คืนทรัพย์สิน จะต้องชำระค่าปรับแก่ศาลในทันที เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลอาจกำหนดวันชำระหรือกำหนดให้ผ่อนชำระค่าปรับเป็นงวดได้ นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วการบังคับโทษปรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ยังได้มีวิธีการเยียวยาให้แก่จำเลยที่ไม่อาจชำระค่าปรับได้โดยใช้วิธีชดเชยให้บางส่วนหรือแต่บางส่วน หรือเลื่อนการชำระค่าปรับออกไป แต่หากเป็นกรณีที่จำเลยมีเจตนาไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะมีคำสั่งให้ชำระค่าปรับเพิ่มเติม โดยกำหนดค่าปรับได้ไม่เกิน 2 เท่าของจำนวนค่าปรับที่ยังคงค้างชำระอยู่หรือไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือศาลอาจลงโทษจำคุกจำเลยแต่ทั้งนี้ไม่เกิน 1 ปีหรือทั้ง ปรับทั้งจำคุก

กรณีประเทศสหราชอาณาจักรการบังคับค่าปรับ เมื่อศาลลงโทษปรับแล้ว โดยหลักผู้ต้องโทษปรับต้องนำเงินมาชำระต่อศาล แต่หากผู้กระทำความผิดเป็นเด็กอายุระหว่าง 10-15 ปี ศาลสั่งให้บิดามารดาชำระค่าปรับแทนได้ หากไม่ชำระค่าปรับเลยศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้บังคับค่าปรับจากทรัพย์สินอื่น หรืออาจผ่อนชำระค่าปรับได้และหากบังคับโดยทางอื่นไม่ได้ก็อาจสั่งกักขังได้ แต่ผู้นั้นต้องมีอายุกว่า 18 ปี แต่ถ้าผู้นั้น มีอายุกว่า 18 ปีแต่ไม่เกิน 20 ปี ศาลมีอำนาจใช้การกักขังแทนค่าปรับได้จะใช้โทษจำคุกไม่ได้

กรณีประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส การบังคับชำระค่าปรับสำหรับรูปแบบของการลงโทษปรับ จะพิจารณาจากรายได้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของผู้กระทำความผิดโดยจะนำรายได้ดังกล่าวมาคำนวณในรูปร้อยละ และนำมาแบ่งออกเป็นส่วน ๆ เพื่อนำส่วนหนึ่งมาใช้ในการชำระค่าปรับ โดยอาจใช้วิธีการคำนวณในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เป็นรายเดือนหรือรายปี ต่อมาได้มีการบัญญัติประมวลกฎหมายอาญาใหม่ใน ค.ศ.1983 ทำให้การลงโทษปรับมีระบบวิธีอื่นคือการปรับรายวัน ซึ่งศาลจะ

กำหนดค่าปรับโดยพิจารณาเปรียบเทียบกับรายได้รายวันของผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตามการกำหนดโทษปรับขั้นสูงจะต้องไม่เกิน 360 วันและการกำหนดค่าปรับรายวันจะต้องพิจารณาจากความสามารถของผู้ถูกปรับโดยอัตราค่าปรับจะต้องไม่เกินจำนวนเงิน 2,000 ฟรังก์

กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสำหรับการบังคับใช้โทษปรับ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เลือกใช้ระบบวันปรับ ซึ่งเป็นระบบของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย โดยการคำนวณอัตราค่าปรับผันแปรตามเหตุปัจจัยที่สำคัญสองประการคือ ลักษณะความรุนแรงของการกระทำและอัตรารายได้ของผู้กระทำความผิด การคิดค่าปรับโดยพิจารณาถึงปัจจัยสองส่วนนี้ ทำให้การปรับดำเนินไปในทิศทางที่เหมาะสม สำหรับระบบรายวันปรับนั้นจะมีลักษณะทำให้ศาลต้องกำหนดอัตราค่าปรับเป็นรายวัน โดยต่ำกว่า 5 วัน หากกฎหมายมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นและไม่เกินกว่า 360 วันและจำนวนอัตรารายวันต้องถูกระบุไว้ในคำตัดสิน นอกจากนั้น ศาลยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจกำหนดระยะเวลาในการชำระค่าปรับได้ ถ้าผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับได้ทันที แต่หากผู้กระทำความผิดนัดชำระค่าปรับกฎหมายกำหนดให้มีการเปลี่ยนโทษปรับเป็นจำคุกได้ของผู้กระทำความผิด โดยให้อัตราค่าปรับรายวันหนึ่งวันเท่ากับการจำคุกหนึ่งวัน สำหรับการกำหนดปริมาณวันปรับซึ่งจะควบคู่ไปกับการกำหนดอัตราค่าปรับรายวันศาลจะเป็นผู้พิจารณาจากปัจจัยหลาย ๆ อย่าง ปัจจุบันประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประสบความสำเร็จอย่างมากในการบังคับใช้โทษปรับแบบระบบวันปรับ

การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษปรับ

กรณีประเทศไทย การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษปรับ เนื่องจากการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งนั้นมีเพียงการเปรียบเทียบปรับเท่านั้น ไม่ใช่องค์กรศาลจึงไม่มีอำนาจอื่น เช่น การสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม การกักขัง การคุมความประพฤติหรือ สั่งจำคุก แต่มีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุง สิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตามให้คดีเป็นอันเลิกกัน

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษปรับ นอกจากโทษปรับและโทษจำคุกแล้ว ยังมีรูปแบบการลงโทษที่เกิดขึ้นใหม่และใช้อย่างแพร่หลาย ที่ เรียกว่า “โทษระดับกลาง” (Intermediate Punishment) ได้แก่

การคุมประพฤติแบบเข้ม (Intensive Supervision Probation: ISP) การกักขังในบ้าน (House arrest) การสอดส่องโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) บ้านกึ่งวิถี (Half-Way House) และศูนย์เลี้ยงโทษจำคุก (Diversion Center) การชดเชยความเสียหาย (Restitution)

กรณีประเทศสหราชอาณาจักร การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษปรับ ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกที่น่าเอามาตรการลงโทษทางสังคม (Community Penalties) กับผู้กระทำความผิด เหตุผลก็เนื่องมาจากประสบปัญหา กโทษสั้นคุก โดยผู้กระทำความผิดอาญาประเภทลหุโทษ ถึง 1 ใน 3 และเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจของผู้กระทำความผิด โดยกำหนดให้ต้องทำงานบริการสังคมและชุมชน ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและผลกระทบจากการจำคุกระยะสั้นไม่สามารถยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นอีก เนื่องจากผู้ต้องโทษจำคุกระยะสั้น จะหวนกลับไปกระทำความผิดขึ้นอีกภายในระยะเวลาเพียง 2 ปีหลังจากที่พ้นโทษไปแล้ว

กรณีประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษปรับ มาตรการเสริมใช้แทนการปรับของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สำหรับความผิดมิชฌิมโทษหรือมิชฌยโทษ อันได้แก่ การลงโทษบุคคลธรรมดาโดยการห้าม การริบ การลบด่าง หรือการถอนสิทธิ คำสั่งให้รักษาพยาบาล หรือการกำหนดหน้าที่ให้กระทำ ห้ามเคลื่อนย้ายหรือการริบวัตถุสิ่งของ ปิดสถานประกอบการ และคำสั่งให้ปิดประกาศ คำวินิจฉัยของศาล หรือเผยแพร่ โดยสื่อหนังสือพิมพ์ หรือวิธีการสื่อสารวิทยุโทรทัศน์แล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการทำงานบริการสังคมมาใช้เป็นมาตรการเสริมและแทนการปรับด้วย ลดความหวาดกลัวและความวิตกกังวลของประชาชน

กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษปรับ หลักการตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีหลักสำคัญ ก็จะไม่นำเอาการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน ศาลเยาวชนจะนำมาตรการอื่นมาใช้แทนการลงโทษทางอาญา 3 มาตรการ เช่น การให้บริการสังคม การกักขังระยะสั้นและการจำคุกเยาวชน

องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับโทษปรับ

กรณีประเทศไทย เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนเป็นผู้เก็บเงินค่าปรับจากผู้กระทำความผิด ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดถูกฟ้องดำเนินคดีศาลจะเป็นผู้เก็บเงินค่าปรับ ตามคำพิพากษา

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับโทษปรับในประเทศสหรัฐอเมริกา หลังศาลได้ทำคำพิพากษาไปแล้วเป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 วัน ศาลจะต้องส่งสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งทำหน้าที่เก็บเงินค่าปรับ โดยพนักงานอัยการรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าปรับที่ค้างชำระหรือสินไหมทดแทนที่จ่ายให้แก่ผู้เสียหายตามที่ปรากฏในคำพิพากษา

กรณีประเทศสหราชอาณาจักร องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับโทษปรับในประเทศสหราชอาณาจักรเจ้าหน้าที่ของศาลจะเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องการลงโทษโดยเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการจัดการเกี่ยวกับค่าปรับหรือจัดว่าผู้กระทำความผิดควรรับภาระในการถูกปรับอย่างไร รวมถึงเป็นผู้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการบังคับค่าปรับ

กรณีประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อสิ้นสุดการพิจารณาคดีในการปฏิบัติจะมีผู้ทำหน้าที่บังคับโทษ ซึ่งจะเป็นผู้พิพากษาผู้พิพากษาในชั้นศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่หรือผู้พิพากษาในชั้นศาลที่มีคำพิพากษาแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาบังคับโทษซึ่งมีหน้าที่บังคับโทษต่าง ๆ ให้เป็นไปตามคำพิพากษา

จากการศึกษาเรื่องการบังคับ เปรียบเทียบ ของประเทศต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) อย่างประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบการกำหนดโทษปรับเป็นระบบแบบตายตัว หรือ Fixed sum System ซึ่งศาลจะเป็นผู้พิจารณากำหนดค่าปรับแบบพิศดัดตราโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ของผู้กระทำความผิดภายใต้กฎหมายกำหนด เช่น รายได้ความสามารถในการหารายได้ ภาระที่เกิดจากค่าปรับที่มีต่อจำเลย เป็นต้น ซึ่งระบบโทษปรับแบบตายตัวนี้มีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่ทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น การปรับในอัตราเดียวกันในความคิดเดียวกันอาจไม่ยุติธรรมสำหรับผู้กระทำความผิดซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับโทษปรับทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาหันมาสนใจการบังคับโทษปรับแบบระบบวันปรับ หรือ Day Fine System ซึ่งเป็นระบบที่นิยมใช้กันมากในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย

สำหรับประเทศสหราชอาณาจักรอันเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) นั้นมีการบังคับโทษปรับแบบระบบการปรับเป็นหน่วย (Units Fine System) โดยผู้กระทำความผิดซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะต้องจ่ายค่าปรับมากกว่าผู้ที่มีฐานะยากจนในความคิดอย่างเดียวกันทำให้การปรับเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลทั้งนี้ก็เป็นไปตามดุลพินิจของศาล ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้โทษปรับ หากเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่อาจชำระค่าปรับได้จะไปใช้มาตรการบริการสังคมแทนโดยให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมแทนการปรับ ซึ่งเป็นประเทศแรกที่นำเอารูปแบบการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมมาใช้

ส่วนการบังคับโทษปรับในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Code Law) ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งทั้งสองประเทศมีการบังคับโทษปรับแบบระบบวันปรับ (Day Fine) เช่นเดียวกัน โดยระบบวันปรับเป็นระบบการลงโทษปรับที่ไม่กำหนดแน่นอนตายตัว โดยอัตราค่าปรับจะกำหนดจากปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ ปริมาณเงินซึ่งจะแปรตามสภาพเศรษฐกิจของผู้ต้องโทษปรับโดยคิดคำนวณจากรายได้ต่อวันของผู้ต้องโทษแต่ละรายและปริมาณวันปรับ ซึ่งกำหนดตามความหนักเบาของความผิดที่ได้กระทำ ซึ่งจุดหมายของการบังคับโทษปรับแบบระบบรายวันปรับ คือ การแก้ปัญหาการจำคุกระยะสั้นอันเนื่องมาจากการผิดนัดชำระค่าปรับ ซึ่งมีประสิทธิภาพอย่างมากโดยเฉพาะในประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีมีการลดการลงโทษจำคุกลงเป็นอย่างมากและมาใช้ในการลงโทษระบบวันปรับแทน

ในประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย การเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 อนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง นายกเทศมนตรี สำหรับเขตเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่มีหน้าที่และมีบุคลากรปฏิบัติงานด้านรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่เห็นเป็นรูปธรรมมีอยู่ 3 หน่วยงาน คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเต็มที่ สืบเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแต่อาคารสำนักงาน ไม่มีพื้นที่ปฏิบัติการ หน้าที่หลักคือการให้การอนุเคราะห์แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือส่วนราชการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณและสิ่งของต่าง ๆ ในส่วนขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ซึ่งมีขนาดองค์กรขนาดเล็ก ประชากรน้อย งบประมาณน้อย และส่วนมากจะอยู่ในเขตชนบท ซึ่งแทบจะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ประกอบกับโครงสร้างของกรอบอัตรากำลังในรูปแบบขององค์การบริหาร ส่วนตำบลไม่มีระบุไว้ ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ที่มีความจำเป็นก็สามารถขอเพิ่มอัตรากำลังและขอใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการจับกุมและทำการเปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะมอบหมายหรือแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่เทศกิจขึ้นปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งผลจากการเปรียบเทียบปรับโดยใช้ดุลพินิจ ทำให้มีปัญหาตามมา เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบปรับที่แน่นอนไม่เหมือนองค์กรศาลซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและมีประสิทธิภาพในการใช้ดุลพินิจ ด้วยเหตุนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ จึงมีการใช้อำนาจในทางที่ผิด ๆ และมักถูกร้องเรียนหรือถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอยู่เป็นประจำ ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อไป ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นควรนำมาตราต่าง ๆ มาปรับใช้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ดังนี้

1. การกำหนดโทษปรับ ซึ่งใช้การลงโทษปรับตามกฎหมายกำหนดแบบตายตัวคล้ายกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วควรที่จะเพิ่มระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี สำหรับความผิดที่ก่อให้เกิดอันตรายและทำให้ระบบนิเวศน์เสียหาย ซึ่งเห็นได้จากการทิ้งขยะ สิ่งปฏิกูลมูลฝอย น้ำโสโครกลงบนถนน หรือทางน้ำ เมื่อเกิดน้ำท่วมขัง โดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครก่อให้เกิดเชื้อโรค เป็นอันตรายต่อสุขภาพร้ายแรง การกำหนดโทษดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวมากกว่าโทษปรับสถานเดียว อัตราโทษดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลแขวง การพิจารณาคดีรวดเร็วไม่ล่าช้าและเกิดความยุติธรรม

2. การทำงานบริการสังคม เป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นการลงโทษเชิงสร้างสรรค์และได้ประโยชน์มากเป็นที่นิยมและสามารถแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้เป็นอย่างดี ชุมชนหรือท้องถิ่นได้รับประโยชน์มากกว่าโทษปรับเป็น เงินที่แน่นอนตายตัวประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกที่นำเอาระบบการทำงานบริการสังคมมาใช้ ซึ่งการทำงานบริการสังคมนี้ เมื่อผู้กระทำความผิดถูกฟ้องต่อศาลแล้ว หากศาลเห็นว่าควรลดโทษไม่ต้องจำคุก ให้ทำงานบริการสังคมโดยกำหนดจำนวนวันหรือจำนวนชั่วโมงที่ทำแล้วให้ส่งเรื่องให้เจ้า พนักงานท้องถิ่นทราบ และให้ผู้กระทำความผิดมารายงานตัวต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดประเภทของงานบริการสังคมให้ผู้กระทำความผิดทำเมื่อครบจำนวนวันหรือจำนวนชั่วโมงแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรายงานให้ศาลทราบต่อไป ซึ่งแนวทางการลงโทษลักษณะนี้เป็นที่ นิยมและให้ผลดีกว่าการลงโทษจำคุกในระยะสั้นเพราะการลงโทษจำคุกเป็นเสมือนตราบาปผู้กระทำความผิดอาจกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกเพราะคิดว่าตนไม่มีคุณค่าในสังคมและไม่ใช้คนดี

3. การเปรียบเทียบปรับตามรายได้ (Day Fine) ซึ่งเป็นที่นิยมและใช้ใช้ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การเปรียบเทียบปรับลักษณะนี้เหมาะสมเป็นธรรมชาติ ได้รับความนิยมนอกจากผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี ก็สามารถชำระค่าปรับได้

ไม่ทำให้ครอบครัวต้องเดือดร้อนและสามารถผ่อนชำระค่าปรับได้ โดยเมื่อผู้กระทำความผิดถูกฟ้องต่อศาลแล้ว ศาลจะเป็นผู้กำหนดค่าปรับโดยดูจากอาชีพ รายได้ ฐานะความเป็นอยู่ แล้วจึงกำหนดค่าปรับและให้มีการผ่อนชำระค่าปรับได้หากค่าเปรียบเทียบปรับมีอัตราสูง

4. การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่เทศกิจไม่มีหลักเกณฑ์หรืออัตราเปรียบเทียบที่ชัดเจน ทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติงานมาก และป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าพนักงาน ผู้ศึกษาจึงขอเสนออัตราการเปรียบเทียบปรับของแต่ละฐานความผิด เพื่อให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ให้เป็นแนวทางเดียวกัน โดยยกเว้นความผิดรุนแรงและมีระวาง โทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งได้เสนอให้มีการวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีและ เป็นดุลพินิจของศาล ในการพิจารณาพิพากษา ตามตารางท้ายภาคผนวก