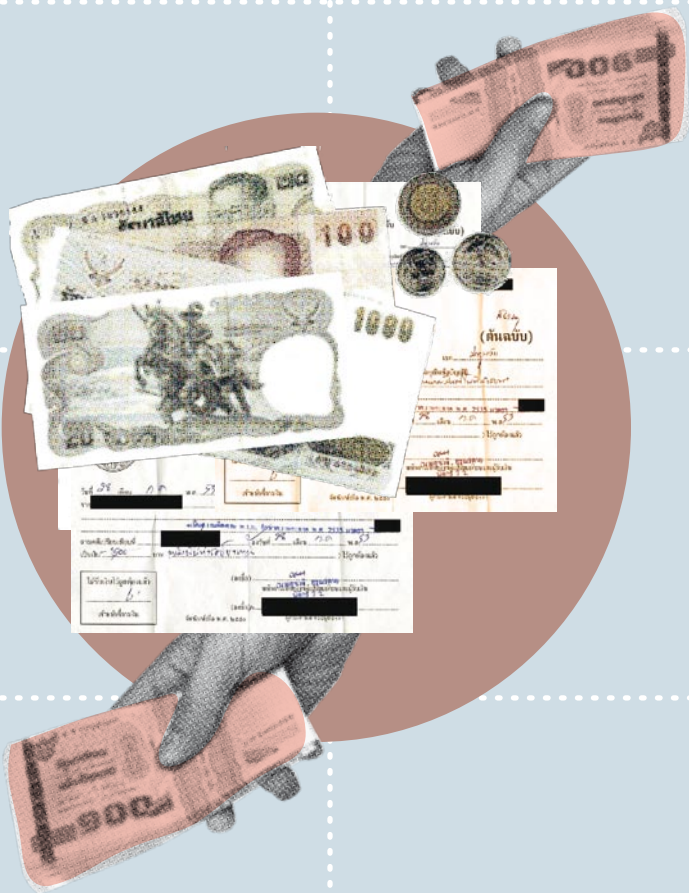


ชุดหนังสือ การสำรวจจรรยาบรรณความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

## ระบบค่าปรับทางอาญา

อีสรี่กุล อุดมเขตต์





ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

ระบบค่าปรับทางอาญา

อิสรกุล อุนหนเขต

## ระบบค่าปรับทางอาญา

อิสร์กุล อุณหเทศ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

อิสร์กุล อุณหเทศ.

ระบบค่าปรับทางอาญา.-- กรุงเทพฯ : เบนโท, 2556.

56 หน้า.

1. ค่าปรับ. I. ชื่อเรื่อง.

364.68

ISBN 978-616-329-013-7

**ที่ปรึกษา:** สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ยุวดี คาดการณ์ไกล

**บรรณาธิการสำนักพิมพ์:** อธิคม คุณาวุฒิ

**บรรณาธิการเล่ม:** อาทิตย์ เคนมี

**บรรณาธิการศิลปกรรม:** ณขวัญ ศรีอรุณทัตย์

**ออกแบบปก:** จันจิรา แก้วตา

**พิสูจน์อักษร:** ศิริบุญ วงษ์ชื่น

**บรรณาธิการโครงการ:** ปกป้อง จันวิทย์

**กองบรรณาธิการโครงการ:** สกลฤทธิ์ จันทรัพย์่ม

ภัทชา ด้วงกลัด ตะวัน มานะกุล

หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ  
การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย  
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป  
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

**จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย**

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น  
สถาบันบวรศาสตร์คุณธรรม ซอยติวานนท์ 14 ถนนติวานนท์  
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000  
โทรศัพท์ 0 2965 9531-3 โทรสาร 0 2965 9534  
[www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)  
[www.v-reform.org](http://www.v-reform.org)

๑

บทนำ

๑

‘โทษปรับ’ เป็นโทษอาญาฐานหนึ่งซึ่งใช้ลงโทษผู้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา นอกเหนือไปจากโทษปรับในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว โทษปรับนี้ยังบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วย เช่น ประมวลรัษฎากร หรือพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ทั้งนี้ ในปี 2553 ศาลชั้นต้นในกรุงเทพฯ และศาลในภาค 1-9 ตัดสินลงโทษจำเลยโดยการปรับอย่างเดียว 219,339 คดี และลงโทษโดยทั้งจำทั้งปรับ 30,918 คดี คิดเป็นร้อยละ 35.5 และร้อยละ 5.0 ของคดีที่มีการตัดสินลงโทษทั้งหมดตามลำดับ (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2554)

เมื่อเปรียบเทียบโทษปรับกับโทษจำคุกแล้ว โทษปรับมีข้อดีกว่าหลายประการ *ประการแรก* การใช้โทษปรับมีต้นทุนในการบริหารจัดการต่ำกว่าโทษจำคุก รวมถึงการคุมประพฤติและการกักบริเวณ *ประการที่สอง* สังคมไม่ต้องสูญเสียทรัพยากรมนุษย์จากแรงงานที่ต้องโทษจำคุก และ *ประการที่สาม* โทษปรับไม่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบ หรือ ‘ตราบาป’ (Social Stigma) แก่ผู้กระทำผิดเหมือนโทษจำคุก ดังนั้น การใช้โทษปรับแทนโทษจำคุก โดยเฉพาะในกรณีที่มีได้เป็นความผิดออกจากรัจ จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ควรพิจารณาเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย (สมเกียรติ, ธรรม และทรงพล, 2554)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของการใช้โทษปรับในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในปัจจุบัน คือ วิธี

การกำหนดค่าปรับในกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั้นไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ในกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้ลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ กฎหมายที่กำหนดบทลงโทษในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความลักลั่นกันระหว่างกฎหมายที่ออกต่างเวลากัน โดยกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังมักกำหนดค่าปรับไว้สูงกว่า แม้จะกำหนดโทษจำคุกไว้ไม่ต่างกัน ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 269/5 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี 2547 บัญญัติว่า “ผู้ให้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ของผู้อื่นโดยมิชอบต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ขณะที่มาตราอื่น ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 เช่น มาตรา 117 วรรค 3 มาตรา 140 วรรคแรก ฯลฯ ซึ่งกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีเท่ากันนั้น กำหนดโทษปรับไว้ไม่เกิน 1 หมื่นบาทเท่านั้น เป็นต้น

นอกจากนี้ โทษปรับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ มักเป็นโทษปรับที่ระบุจำนวนเงินค่าปรับไว้ชัดเจน การกำหนดโทษปรับโดยมิได้คำนึงถึงเงินเพื่อทำให้ค่าปรับที่แท้จริงเมื่อปรับด้วยเงินเพื่อ (Inflation-adjusted Fines) มีค่าลดลงเมื่อเวลาผ่านไป ด้วยเหตุนี้ ผลในการป้องปรามการกระทำผิด (Deterrence) จึงลดลงตามไปด้วย และมักนำไปสู่การลงโทษด้วยการจำคุกเป็นหลัก โดยในปี 2550 ประเทศไทยมีนักโทษในเรือนจำ 165,316 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนนักโทษ 253 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคน ซึ่งสูงกว่า



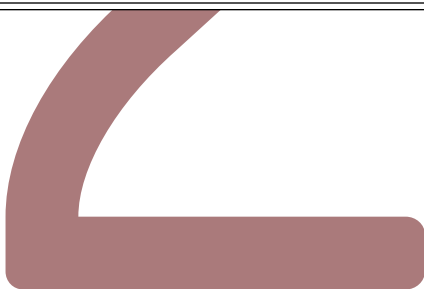
ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ จำนวนนักโทษดังกล่าวนี้มากเกินกว่าความสามารถที่เรือนจำจะรองรับได้ ทำให้นักโทษต้องอยู่กันอย่างแออัด และเป็นแรงกดดันต่อการเพิ่มงบประมาณเพื่อเพิ่มความสามารถของเรือนจำในการรองรับนักโทษ (สมเกียรติ, ธรรม และทรงพล, 2554)

จากปัญหาทั้งสองประการข้างต้น ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบค่าปรับ เพื่อลดความล้าสมัยของค่าปรับในกฎหมายฉบับต่าง ๆ และเพื่อให้สามารถปรับเพิ่มค่าปรับตามการเปลี่ยนแปลงของเงินเฟ้อ และรักษามูลค่าที่แท้จริงของค่าปรับไว้

ในงานศึกษานี้ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรก คือ บทนำ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนที่สอง กล่าวถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบค่าปรับทางอาญาในประเทศไทย ส่วนที่สาม กล่าวถึงประสบการณ์และบทเรียนจากต่างประเทศว่าด้วยการสร้างระบบค่าปรับ และ ส่วนสุดท้าย เป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบค่าปรับทางอาญาในประเทศไทย



สภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบค่าปรับ  
ทางอาญาในประเทศไทย



ผู้ทำการศึกษารวบรวมโทษปรับทางอาญาจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ ทั้งประมวลกฎหมายอาญา รวมไปถึงพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ รวมทั้งสิ้น 46 ฉบับ (ดูภาคผนวก)<sup>1</sup> ซึ่งประกอบด้วยข้อบทที่มีโทษปรับทางอาญาจำนวน 1,132<sup>2</sup> มาตรา เพื่อใช้ศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบค่าปรับทางอาญาในประเทศไทย โดยเนื้อหาในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนย่อย ส่วนแรก กล่าวถึงภาพรวมของโทษปรับทางอาญา ส่วนที่สอง เป็นการอธิบายปัญหาเกี่ยวกับความลักลั่นระหว่างค่าปรับในกฎหมายที่ออกต่างเวลากัน และ ส่วนสุดท้าย เป็นการอธิบายปัญหาเกี่ยวกับโทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจนโดยมิได้คำนึงถึงเงินเพื่อ

## 2.1 ภาพรวมของโทษปรับทางอาญาในประเทศไทย

จากการรวบรวมโทษปรับทางอาญาจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ ทั้งประมวลกฎหมายอาญา รวมไปถึงพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ รวมทั้งสิ้น 46 ฉบับ พบว่า

---

1 การเลือกกฎหมายดังกล่าวอ้างอิงจากการจำแนกข้อหาที่ขึ้นสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้นตามรายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักร (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2554) โดยในปี 2553 นั้น กฎหมายที่เลือกมาทำการศึกษาดังกล่าวครอบคลุมคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น 616,986 คดี คิดเป็นประมาณร้อยละ 96.9 ของจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นทั้งหมด

2 กรณีที่ในแต่ละวรรคของมาตรามีการกำหนดโทษต่างกัน ผู้ทำการศึกษาจะนับแยกแต่ละวรรคออกเป็นหนึ่งมาตรา

รูปแบบการบัญญัติโทษปรับทางอาญาสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ โทษปรับที่ใช้ทดแทนโทษจำคุก โทษปรับที่ใช้ควบคู่กับโทษจำคุก และโทษปรับเพียงอย่างเดียว

#### (1) โทษปรับที่ใช้ทดแทนโทษจำคุก

ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เลือกมาทำการศึกษา นั้น รูปแบบหลักของโทษปรับ คือ โทษปรับที่ใช้ทดแทนโทษจำคุก โดยใช้คำว่า ‘หรือ’ ในการบัญญัติโทษ เช่น มาตรา 117 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “ผู้ใดยุยงหรือจัดให้เกิดการร่วมกันหยุดงาน การร่วมกันปิดงานงดจ้าง หรือการร่วมกันไม่ยอมค้าขาย หรือติดต่อทางธุรกิจกับบุคคลใด ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน *ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ*” ในฐานะความผิดที่กฎหมายบัญญัติโทษไว้เช่นนี้ โทษปรับจึงถือเป็นโทษที่ใช้ทดแทน (Substitution) โทษจำคุก

โทษปรับที่ใช้ทดแทนโทษจำคุกอาจเป็นได้ทั้งโทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจน หรือเป็นค่าปรับตามจำนวนเท่าของความผิด เช่น มาตรา 27 ตรี วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร บัญญัติว่า “ห้ามมิให้เรือขนถ่ายสิ่งของใด ๆ ในทะเลนอกเขตท่าโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้านายเรือ หรือบุคคลใดฝ่าฝืน มีความผิด *ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี*

หรือปรับเป็นเงินสามเท่าของราคาของ หรือปรับเป็นเงินหนึ่งแสนบาทแล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า หรือทั้งจำทั้งปรับ”

## (2) โทษปรับที่ใช้ควบคู่กับโทษจำคุก

ในบางฐานความผิดนั้น กฎหมายอาญาบัญญัติให้ใช้โทษปรับควบคู่ไปกับโทษจำคุก โดยใช้คำว่า ‘และ’ ในการบัญญัติโทษ เช่น มาตรา 135/4 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความยอมรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท” ในฐานความผิดที่กฎหมายบัญญัติโทษไว้เช่นนี้ โทษปรับจึงถือเป็นโทษที่ใช้ควบคู่หรือประกอบกับ (Complement) โทษจำคุก

โทษปรับที่ใช้ควบคู่กับโทษจำคุกอาจเป็นได้ทั้งโทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจน หรือเป็นค่าปรับตามจำนวนเท่าของความผิด เช่น มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติไฟฟ้ บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับตามจำนวนไฟของกลางเป็นเงินสี่เท่าของราคาไฟที่กรรมสรรพสามิตขายในประเภทเดียวกัน แต่ในกรณีทำไฟต้องไม่ต่ำกว่าสองพันบาท”

## (3) โทษปรับเพียงอย่างเดียว

นอกเหนือไปจากการใช้โทษปรับเพื่อทดแทนหรือเพื่อควบคุมไปกับโทษจำคุกแล้ว ในบางฐานความผิดนั้น กฎหมายอาญาบัญญัติให้ใช้โทษปรับเพียงอย่างเดียว มาตรา 3 ทศ แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานประเมิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามความในมาตรา 3 ฉ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

เช่นเดียวกันกับการใช้โทษปรับเพื่อทดแทนหรือเพื่อควบคุมไปกับโทษจำคุก โทษปรับบางฐานความผิดอาจมิได้เป็นโทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับชัดเจน แต่เป็นค่าปรับตามจำนวนเท่าของความผิด เช่น มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร บัญญัติว่า “ของใดปรากฏว่าได้เก็บไว้ในคลังสินค้า และเป็นของยังมีได้ตรวจและส่งมอบถูกต้อง ถ้าผู้ปกครองคลังสินค้าไม่แสดงของนั้นในเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรร้องขอไซ้ ท่านว่าผู้ปกครองคลังสินค้านั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับครั้งหนึ่ง ๆ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท สำหรับหีบห่อหนึ่ง ๆ ที่ไม่ได้แสดง นอกจากค่าภาษีที่ต้องเสียสำหรับของนั้น”

ข้อสังเกตเบื้องต้นของการใช้โทษปรับในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในปัจจุบันจากการศึกษากฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นมี 2 ประการ ดังนี้

*ประการแรก* เมื่อพิจารณาแยกตามรูปแบบการ

บัญญัติโทษปรับทางอาญาแล้วจะพบว่า กฎหมายจำนวนประมาณ 500 มาตรา หรือประมาณร้อยละ 44 ของโทษปรับที่ทำการศึกษากำหนดให้ลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ กฎหมายที่กำหนดบทลงโทษในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความลักลั่นระหว่างกฎหมายที่ออกต่างเวลากัน โดยกฎหมายที่ตราขึ้นทีหลังมักกำหนดค่าปรับไว้สูงกว่า แม้จะกำหนดโทษจำคุกไว้ไม่ต่างกัน ซึ่งผู้ทำการศึกษาก็ได้อธิบายเพิ่มเติมต่อไปในหัวข้อ 2.2

*ประการที่สอง* โทษปรับทางอาญาจำนวน 1,086 มาตรา หรือประมาณร้อยละ 96 ของโทษปรับที่ทำการศึกษาเป็นโทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจน การกำหนดค่าปรับโดยมิได้คำนึงถึงเงินเพื่อทำให้ค่าปรับที่แท้จริงเมื่อปรับด้วยเงินเฟ้อ (Inflation-adjusted Fines) มีค่าลดลงเมื่อเวลาผ่านไป ด้วยเหตุนี้ ผลในการป้องปรามการกระทำผิด (Deterrence) จึงลดลงตามไปด้วย และมักนำไปสู่การลงโทษด้วยการจำคุกเป็นหลัก ซึ่งผู้ทำการศึกษาก็ได้อธิบายเพิ่มเติมต่อไปในหัวข้อ 2.3

## ตารางที่ 1 สรุปจำนวนมาตราในกฎหมายที่มีโทษปรับทางอาญา

ที่มา: รวบรวมโดยผู้ทำการศึกษา

| รูปแบบการบัญญัติโทษปรับทางอาญา        | จำนวนมาตรา |
|---------------------------------------|------------|
| โทษปรับที่ใช้ทดแทนโทษจำคุก            |            |
| ✓ โทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจน | 488        |
| ✓ ค่าปรับตามจำนวนเท่าของความผิด       | 15         |
| โทษปรับที่ใช้ควบคู่กับโทษจำคุก        |            |
| ✓ โทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจน | 217        |
| ✓ ค่าปรับตามจำนวนเท่าของความผิด       | 10         |
| โทษปรับเพียงอย่างเดียว                |            |
| ✓ โทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจน | 381        |
| ✓ ค่าปรับตามจำนวนเท่าของความผิด       | 21         |

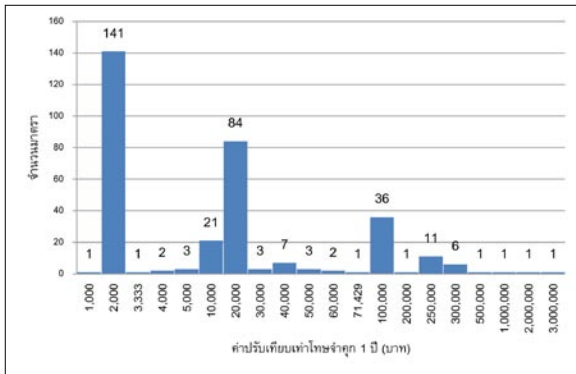
### 2.2 ปัญหาเกี่ยวกับความลักลั่นระหว่างโทษปรับในกฎหมายที่ออกต่างเวลากัน

ปัญหาเรื่องความลักลั่นระหว่างโทษปรับในกฎหมายที่ออกต่างเวลากัน เกิดขึ้นเนื่องจากการกำหนดค่าปรับในกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั้นไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้ค่าปรับมีการกระจายตัวสูง โดยค่าปรับที่เป็นตัวเงิน (Nominal Fine) เทียบเท่าโทษจำคุก 1 ปี มีค่าตั้งแต่ 1,000-3,000,000 บาท (ดูภาพที่ 1 และตารางที่ 2) แม้กระทั่งค่าปรับที่ออกในปีเดียวกันก็อาจมีค่าแตกต่างกันมาก เช่น ในปี 2550 ค่าปรับที่เป็นตัวเงินเทียบเท่าโทษจำคุก 1 ปี มีค่าตั้งแต่ 2,000-3,000,000 บาท (ดูภาพที่ 2)

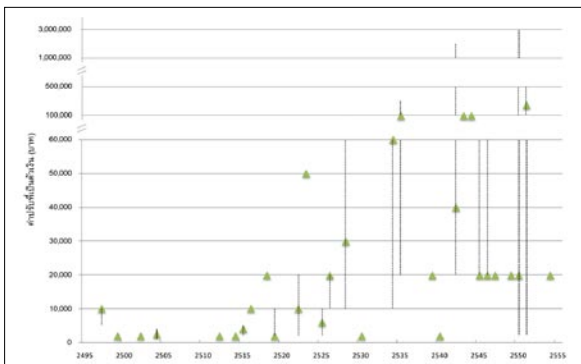


### 2.3 ปัญหาเกี่ยวกับโทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจนโดยมิได้คำนึงถึงเงินเฟ้อ

ภาพที่ 1 การกระจายตัวของค่าปรับที่เป็นตัวเงินในกฎหมายฉบับต่าง ๆ



ภาพที่ 2 ค่ามัธยฐาน และพิสัยของค่าปรับที่เป็นตัวเงิน (Fominal Fine) เทียบเท่าโทษจำคุก 1 ปีของกฎหมายที่ออกในปีต่างๆ



## ตารางที่ 2 เปรียบเทียบค่าปรับต่ำสุดและสูงสุดของ กฎหมายที่กำหนดโทษจำคุกไว้เท่ากัน

ที่มา: รวบรวมโดยผู้ทำการศึกษา

| โทษ<br>จำคุก    | ค่าปรับต่ำสุด                      |                          | กฎหมาย   |                             |
|-----------------|------------------------------------|--------------------------|--|-----------------------------|
|                 | กฎหมาย                             | โทษปรับ                  | กฎหมาย   | โทษปรับ                     |
| ไม่เกิน<br>1 ปี | ประมวล<br>กฎหมายอาญา<br>หลายมาตรา  | ไม่เกิน<br>2,000<br>บาท  | พ.ร.บ.น้ำมันเชื้อเพลิง<br>• มาตรา 35   | ไม่เกิน<br>3,000,000<br>บาท |
| ไม่เกิน<br>2 ปี | พ.ร.บ.การพนัน<br>• มาตรา 14<br>(2) | ไม่เกิน<br>2,000<br>บาท  | พ.ร.บ.หลักทรัพย์<br>• มาตรา 281/1 วรรคสอง<br>• มาตรา 281/10<br>• มาตรา 285 ทวิ วรรคสี่<br>• มาตรา 285 ตริ วรรคสอง<br>• มาตรา 286 ทวิ วรรคสอง<br>พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยว<br>• มาตรา 80<br>• มาตรา 84<br>พ.ร.บ.ฟอกเงิน<br>• มาตรา 63 | ไม่เกิน<br>500,000<br>บาท   |
| ไม่เกิน<br>3 ปี | ประมวล<br>กฎหมายอาญา<br>หลายมาตรา  | ไม่เกิน<br>6,000<br>บาท  | พ.ร.บ.แข่งขันทางการค้า<br>มาตรา 51   | ไม่เกิน<br>6,000,000<br>บาท |
| ไม่เกิน<br>4 ปี | ประมวล<br>กฎหมายอาญา<br>มาตรา 139  | ไม่เกิน<br>8,000<br>บาท  | พ.ร.บ.โรงงาน<br>มาตรา 50 วรรคสอง<br>มาตรา 52 วรรคสอง   | ไม่เกิน<br>400,000<br>บาท   |
| ไม่เกิน<br>5 ปี | ประมวล<br>กฎหมายอาญา<br>หลายมาตรา  | ไม่เกิน<br>10,000<br>บาท | พ.ร.บ.จัดแจ้งการพิมพ์<br>มาตรา 26  | ไม่เกิน<br>5,000,000<br>บาท |

โทษปรับทางอาญาจำนวน 1,086 มาตรา หรือ ประมวลร้อยละ 96 ของโทษปรับที่ทำการศึกษา เป็นโทษปรับที่ระบุจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจน การกำหนดค่าปรับโดยมิได้คำนึงถึงเงินเพื่อทำให้ค่าปรับที่แท้จริงเมื่อปรับด้วยเงินเพื่อมีค่าลดลงเมื่อเวลาผ่านไป โดยเฉพาะกฎหมายที่มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานาน เช่น ประมวลกฎหมายอาญาที่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี 2499 หรือเกินกว่า 50 ปีมาแล้ว เป็นต้น

ผู้ทำการศึกษาสำรวจโทษปรับทางอาญาในกฎหมายฉบับต่าง ๆ พบว่า ค่าปรับทางอาญาในกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นภายหลังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นตามเวลา โดยค่ามาตรฐานของค่าปรับที่เป็นตัวเงิน (Nominal Fine) เทียบเท่าโทษจำคุก 1 ปี<sup>3</sup> เพิ่มขึ้นจาก 2,000 บาทในปี 2499 เป็น 20,000 บาทในปัจจุบัน (ดูภาพที่ 2) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าค่าปรับดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเพิ่มสูงขึ้น แต่ในกฎหมายบางฉบับค่าปรับยังคงอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ ค่าปรับในกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นก่อน กลับมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วยแต่อย่างใด

---

3 เนื่องจากในแต่ละปีอาจมีการออกกฎหมายที่มีโทษปรับทางอาญามากกว่า 1 ฉบับ ผู้ทำการศึกษาจึงใช้ค่ามัธยฐานเพื่อเป็นค่ากลางสำหรับค่าปรับในปีนั้นๆ

ผู้ทำการศึกษาใช้ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP deflator)<sup>4</sup> เพื่อปรับค่าปรับที่เป็นตัวเงินในกฎหมายฉบับต่างๆ ให้เป็นค่าปรับที่แท้จริง (Real Fine) เมื่อเปรียบเทียบค่าปรับที่เป็นตัวเงินกับค่าปรับที่แท้จริง พบว่า ค่าปรับที่แท้จริงในปัจจุบันมีมูลค่าต่ำกว่าค่าปรับที่เป็นตัวเงินค่อนข้างมาก เช่น ค่าปรับ 2,000 บาทในกฎหมายที่ออกเมื่อปี 2499 มีมูลค่าที่แท้จริงในปัจจุบันประมาณ 225 บาทเท่านั้น โดยวิธีการคำนวณค่าปรับที่แท้จริง มีสูตรการคำนวณดังนี้

$$\text{ค่าปรับที่แท้จริง (real GDP)} = \frac{\text{ค่าปรับที่เป็นตัวเงิน (nominal GDP)}}{\text{GDP deflator}}$$

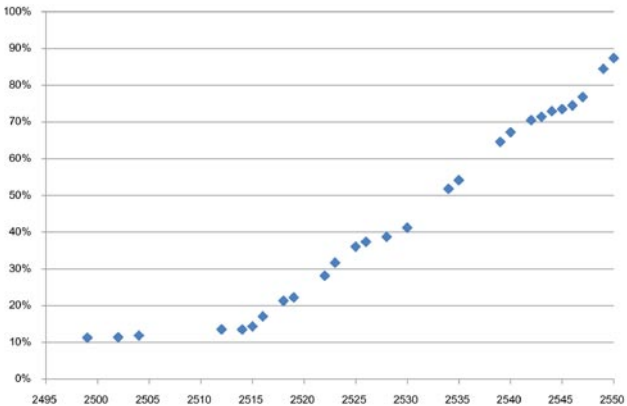
เพื่อเปรียบเทียบค่าปรับที่เป็นตัวเงินกับค่าปรับที่แท้จริงในปัจจุบันให้เห็นภาพชัดเจน ผู้ทำการศึกษาจึงเปรียบเทียบค่าปรับที่แท้จริงในปัจจุบันให้เป็นสัดส่วนร้อยละของค่าปรับที่เป็นตัวเงิน (ดูภาพที่ 3) พบว่า ค่าปรับที่แท้จริงในปัจจุบันของกฎหมายที่ออกก่อนปี 2535 มีมูลค่าคิดเป็นสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 10-50 ของค่าปรับที่เป็นตัวเงินเท่านั้น การบังคับใช้โทษปรับในกฎหมายเหล่านี้จึงเป็นไปอย่างไม่มี

---

4 เช่นเดียวกับกับงานของ สมเกียรติ, ธราธร และทรงพล (2554) งานศึกษานี้ใช้ GDP deflator ในการคำนวณแทนที่จะเป็นดัชนีราคาผู้บริโภค ซึ่งมีความเหมาะสมกว่าในทางทฤษฎี เนื่องจากข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภคในประเทศไทยมิได้มีอนุกรมที่ยาวเพียงพอเท่ากับ GDP deflator

ประสิทธิภาพ เนื่องจากผลของเงินเพื่อทำให้ค่าปรับที่แท้จริงต่ำลงทุก ๆ ปี ผลในการป้องปรามการกระทำผิด (Deterrence) จึงลดลงจากช่วงเวลาที่ยกกฎหมาย และมักนำไปสู่การลงโทษด้วยการจำคุกเป็นหลัก

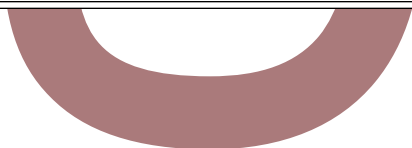
ภาพที่ 3 สัดส่วนร้อยละของค่าปรับที่แท้จริงในปัจจุบันเมื่อเทียบกับค่าปรับที่เป็นตัวเงินของกฎหมายที่ออกในปีต่างๆ



เนื้อหาในส่วนต่อไป ผู้ทำการศึกษาจะทบทวนประสบการณ์และบทเรียนจากต่างประเทศว่าด้วยการสร้างระบบค่าปรับ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิรูประบบค่าปรับในประเทศไทย



ประสบการณ์และบทเรียนจากต่างประเทศ  
ว่าด้วยการสร้างระบบค่าปรับ



การแก้ไขปัญหาใจกลางของระบบค่าปรับในประเทศไทยประกอบด้วยประเด็นหลัก 2 ประเด็น *ประเด็นแรก* คือ จะแก้ไขปัญหาค่าปรับความลักลั่นของค่าปรับในแต่ละฐานความผิดได้อย่างไร และ *ประเด็นที่สอง* จะแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อได้อย่างไร คำตอบต่อปัญหาทั้งสองประเด็นดังกล่าว คือ การปฏิรูประบบค่าปรับซึ่งสามารถกระทำได้ 2 แนวทาง คือ การใช้ระบบมาตรฐานค่าปรับ (Standard Fine System) หรือ การใช้ระบบค่าปรับแบบแปรผัน (Variable Fine System)

เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงประสบการณ์และบทเรียนว่าด้วยการสร้างระบบค่าปรับจาก 3 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และเยอรมนี โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนย่อย *ส่วนแรก* กล่าวถึงระบบมาตรฐานค่าปรับ *ส่วนที่สอง* กล่าวถึงระบบค่าปรับแบบแปรผัน และ *ส่วนสุดท้าย* เป็นการอภิปรายเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของระบบค่าปรับทั้งสองดังกล่าว

### 3.1 ระบบมาตรฐานค่าปรับ (Standard Fine System)

ระบบมาตรฐานค่าปรับเป็นระบบที่ใช้กันโดยทั่วไปในนานาประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ และเบลเยียม เป็นต้น การสร้างระบบมาตรฐานค่าปรับอาจกระทำได้ 2 วิธี *วิธีแรก* เป็นการจัดทำดัชนีค่าปรับผ่านการจำแนกระดับ (Level) หรือหมวดหมู่

(Category)<sup>5</sup> และ วิธีที่สอง เป็นกำหนดหน่วยการลงโทษ (Penalty Unit) สูงสุดสำหรับแต่ละฐานความผิด แทนที่การกำหนดค่าปรับสูงสุด

- การจัดทำดัชนีค่าปรับผ่านการจำแนกระดับหรือหมวดหมู่

ตัวอย่างของระบบมาตรฐานค่าปรับที่ใช้การจัดทำดัชนีค่าปรับผ่านการจำแนกระดับหรือหมวดหมู่ คือมาตราส่วนค่าปรับมาตรฐาน (Standard Scale) ในกฎหมายของสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบค่าปรับในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1970 ถึงช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1980

การปฏิรูประบบค่าปรับของสหราชอาณาจักรเริ่มต้นขึ้นจากการออกพระราชบัญญัติกฎหมายอาญา ค.ศ. 1977 (Criminal Law Act 1977) ซึ่งนับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโทษปรับทางอาญาคั้งใหญ่ มาตรา 30 และ 31 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดให้มีการแก้ไขค่าปรับสำหรับความผิดฐานต่าง ๆ จำนวนมาก โดยกระทำเป็นรายมาตรา ซึ่งปรากฏอยู่ในตารางรายการ (Schedules) ที่ 1 และ 6 แห่งพระราชบัญญัติ

---

5 ในกรณีของประเทศไทยนั้น ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มีการจัดกลุ่มค่าปรับสำหรับความผิดฐานต่างๆ เช่นกัน แต่กำหนดไว้เฉพาะสำหรับความผิดลหุโทษ ที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เท่านั้น



ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมค่าปรับดังกล่าว ระบบค่าปรับของสหราชอาณาจักรเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบค่าปรับมาตรฐานจากการออกพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1982 (Criminal Justice Act 1982) ระบบดังกล่าวเป็นการจัดทำดัชนีค่าปรับสำหรับความผิดแต่ละฐานความผิดตามระดับความรุนแรง<sup>6</sup> เพื่อใช้แทนที่การกำหนดค่าปรับสูงสุด โดยหลักการสร้างระบบมาตรฐานค่าปรับมาตรฐานภายใต้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อาจสรุปได้ 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

*ขั้นตอนแรก* กำหนดระดับมาตราส่วนค่าปรับไว้ 5 ระดับ และกำหนดค่าปรับที่เป็นตัวเงินสูงสุดสำหรับแต่ละระดับ ดังนี้

| ระดับมาตราส่วนค่าปรับ | จำนวนค่าปรับ |
|-----------------------|--------------|
| 1                     | 25 ปอนด์     |
| 2                     | 50 ปอนด์     |
| 3                     | 200 ปอนด์    |
| 4                     | 500 ปอนด์    |
| 5                     | 500 ปอนด์    |

<sup>6</sup> ฐานความผิดที่อยู่ภายใต้มาตราส่วนค่าปรับมาตรฐานนี้กำหนดไว้เฉพาะฐานความผิดซึ่งสามารถพิจารณาคดีโดยรวบรัดได้ (Summary Offences) เท่านั้น

ค่าปรับสูงสุดสำหรับความผิดแต่ละระดับนี้ถูกออกแบบมาเพื่อสะท้อนระดับความรุนแรงของความผิด กล่าวคือ ความผิดลหุโทษ (Minor Offences) จะถูกจัดไว้ในระดับต่ำสุด (ระดับที่ 1) และความผิดที่รุนแรงที่สุดเท่าที่ยังควรใช้โทษปรับจะถูกจัดไว้ในระดับสูงสุด (ระดับที่ 5) โดยการจัดทำดัชนีค่าปรับนี้วัดระดับความรุนแรงของความผิดจากจำนวนค่าปรับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่กำหนดความผิดนั้นๆ

*ขั้นตอนที่สอง* สำหรับค่าปรับที่ยังมิได้รับการแก้ไขภายใต้พระราชบัญญัติกฎหมายอาญา ค.ศ. 1977 (Criminal Law Act 1977) หรือในกฎหมายฉบับอื่นที่ออกหลังจากนั้น ให้ปรับเพิ่มค่าปรับนั้นๆ ให้อยู่สูงขึ้นจากเดิมหนึ่งระดับ เช่น หากค่าปรับเท่ากับ 400 ปอนด์หรือมากกว่า แต่ไม่เกิน 500 ปอนด์ (ระดับที่ 4) ให้เพิ่มค่าปรับเป็น 1,000 ปอนด์ (ระดับที่ 5)

*ขั้นตอนที่สาม* เมื่อกำหนดระดับมาตราส่วนค่าปรับ และค่าปรับที่เป็นตัวเงินสำหรับแต่ละระดับแล้ว จึงแทนที่การกำหนดค่าปรับสูงสุดด้วยระดับมาตราส่วนค่าปรับ และใช้ระดับมาตราส่วนค่าปรับนี้เป็นดัชนีอ้างอิงค่าปรับสำหรับฐานความผิดนั้นๆ

*ขั้นตอนสุดท้าย* สร้างกลไกในการปรับปรุงจำนวนค่าปรับ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อ

นั้น โดยกำหนดให้รัฐมนตรี (Secretary of the States)<sup>7</sup> มีอำนาจในการออกคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนค่าปรับในแต่ละระดับตามการเปลี่ยนแปลงมูลค่าเงิน

การปรับเพิ่มจำนวนค่าปรับภายใต้ระบบมาตราส่วนค่าปรับมาตรฐานของสหราชอาณาจักรนี้เกิดขึ้น 2 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1984 และ 1991 โดยการปรับเพิ่มจำนวนค่าปรับครั้งแรกเกิดขึ้นจากการออกคำสั่งการลงโทษทางอาญาและอื่นๆ (เพิ่มโทษ) ค.ศ. 1984 (Criminal Penalties etc. (Increase) Order 1984) โดยแก้ไขจำนวนค่าปรับสูงสุดในแต่ละระดับ ดังนี้

| ระดับมาตราส่วนค่าปรับ | จำนวนค่าปรับ |
|-----------------------|--------------|
| 1                     | 50 ปอนด์     |
| 2                     | 100 ปอนด์    |
| 3                     | 400 ปอนด์    |
| 4                     | 1,000 ปอนด์  |
| 5                     | 2,000 ปอนด์  |

7 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคือรัฐมนตรีกระทรวงใด แต่จากการออกคำสั่งการลงโทษทางอาญาและอื่นๆ (เพิ่มโทษ) ค.ศ. 1984 (Criminal Penalties etc. (Increase) Order 1984) นั้นประกาศโดย Leon Brittan ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น

ขณะที่การปรับเพิ่มจำนวนค่าปรับครั้งที่สอง เกิดขึ้นจากการออกพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1991 (Criminal Justice Act 1991) โดยกำหนดให้มีการแก้ไขจำนวนค่าปรับสูงสุดสำหรับแต่ละระดับ ดังนี้

| ระดับมาตราส่วนค่าปรับ | จำนวนค่าปรับ |
|-----------------------|--------------|
| 1                     | 200 ปอนด์    |
| 2                     | 500 ปอนด์    |
| 3                     | 1,000 ปอนด์  |
| 4                     | 2,500 ปอนด์  |
| 5                     | 5,000 ปอนด์  |

- การกำหนดหน่วยการลงโทษ

โทษปรับในกฎหมายอาญาของออสเตรเลีย เป็นตัวอย่างของระบบมาตรฐานค่าปรับที่ใช้การกำหนดหน่วยการลงโทษ (Denalty Unit) การกำหนดหน่วยการลงโทษเริ่มต้นขึ้นครั้งแรกในรัฐวิกตอเรีย เมื่อปี ค.ศ. 1981 ผ่านการออกพระราชบัญญัติการลงโทษและการตัดสินลงโทษ ค.ศ. 1981 (Penalties and Sentences Act 1981) และถูกนำไปใช้ในรัฐแทสเมเนียในเวลาต่อมา

ในปี ค.ศ. 1988 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งออสเตรเลีย (Australian Law Reform Commission) เสนอรายงานว่าด้วยการตัดสินลงโทษ (Report on Sentencing)

โดยระบุว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการใช้โทษปรับ คือ ผลของเงินเพื่อทำให้มูลค่าของค่าปรับลดลง ทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมค่าปรับในกฎหมายฉบับต่างๆ อยู่เสมอ คณะกรรมการชุดดังกล่าวเห็นว่า การกำหนดหน่วยการลงโทษจะทำให้การแก้ไขโทษปรับง่ายขึ้น เนื่องจากสามารถกระทำได้โดยการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษเพียงฉบับเดียว จึงเสนอให้นำระบบหน่วยการลงโทษที่ใช้อยู่ในรัฐวิกตอเรียและรัฐแทสเมเนีย มาใช้กับทั้งในสหพันธรัฐและมณฑลนครหลวงออสเตรเลีย (Australian Capital Territory) รายงานฉบับดังกล่าวนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางอาญา ค.ศ. 1992 (Crimes Legislation Amendment Act 1992) เพื่อบังคับใช้ในเครือรัฐออสเตรเลีย ก่อนที่จะเริ่มออกกฎหมายเพื่อใช้ในแต่ละรัฐ

การกำหนดหน่วยลงโทษนี้เป็นการแทนที่การกำหนดค่าปรับสูงสุดสำหรับแต่ละฐานความผิดด้วยการระบุจำนวนหน่วยการลงโทษ ซึ่งแปรผันไปตามระดับความร้ายแรงของความผิด และกำหนดมาตรฐานค่าปรับสำหรับความผิดต่อหน่วยการลงโทษ ซึ่งวิธีการคำนวณค่าปรับภายใต้ระบบมาตรฐานค่าปรับที่ใช้การกำหนดหน่วยการลงโทษอาจเขียนเป็นสูตรการคำนวณได้ ดังนี้

$$\text{ค่าปรับ} = \text{จำนวนหน่วยการลงโทษ} \times \text{ค่าปรับสำหรับความผิดต่อหน่วย}$$

วิธีการกำหนดหน่วยลงโทษของรัฐวิคตอเรียและของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นมีความแตกต่างกัน โดยการกำหนดหน่วยการลงโทษภายใต้พระราชบัญญัติการลงโทษและการตัดสินลงโทษ ค.ศ. 1981 ของรัฐวิคตอเรียนั้น ใช้วิธีการเทียบความร้ายแรงของการกระทำผิดจากโทษจำคุก โดยกำหนดให้โทษจำคุก 1 เดือนเท่ากับหน่วยการลงโทษ 5 หน่วย โทษจำคุก 6 เดือนเท่ากับหน่วยการลงโทษ 25 หน่วย ฯลฯ และกำหนดค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษไว้เท่ากับ 100 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

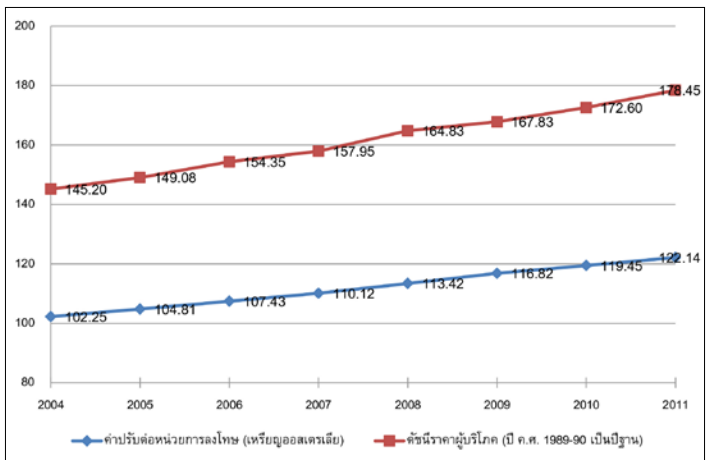
ขณะที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางอาญา ค.ศ. 1992 ของเครือรัฐออสเตรเลียใช้วิธีการเทียบความร้ายแรงของการกระทำผิดจากค่าปรับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่กำหนดความผิดนั้น ๆ โดยกำหนดมาตรฐานค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษเริ่มต้นไว้เท่ากับ 100 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และนำไปหารจำนวนค่าปรับในแต่ละฐานความผิดเพื่อแปลงเป็นจำนวนหน่วยการลงโทษ เช่น ฐานความผิดที่กำหนดค่าปรับไว้เท่ากับ 1,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย จะมีหน่วยการลงโทษเท่ากับ 10 หน่วย เป็นต้น

แม้ว่าค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษจะสามารถนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อได้ แต่การออกกฎหมายเพื่อแก้ไขค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษ

กลับไม่เกิดขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 เมื่อรัฐวิคตอเรีย ออกพระราชบัญญัติหน่วยเงิน ค.ศ. 2004 (Monetary Units Act 2004) เพื่อสร้างกลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Treasurer) ประกาศค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษภายในวันที่ 1 มิถุนายน ของทุกปี กลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัตินี้ ทำให้ มูลค่าที่แท้จริงของค่าปรับยังคงรักษามูลค่าเดิมไว้เมื่อเวลา ผ่านไป โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อแก้ไขค่าปรับต่อ หน่วยการลงโทษ (ดูภาพที่ 4)

ภาพที่ 4 เปรียบเทียบค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษของรัฐวิคตอเรีย กับดัชนีราคาผู้บริโภค ช่วงปี ค.ศ. 2004-2011

ที่มา: เว็บไซต์สำนักงานสถิติแห่งออสเตรเลีย (Australian Bureau of Statistics) และเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษารัฐวิคตอเรีย (Victoria Government Gazette)



### 3.2 ระบบค่าปรับแบบแปรผัน (variable fine system)

ระบบค่าปรับแบบแปรผันเป็นระบบที่แตกต่างไปจากระบบมาตรฐานค่าปรับ เนื่องจากมิได้มีการกำหนดจำนวนค่าปรับไว้ชัดเจนดังเช่นในระบบมาตรฐานค่าปรับ หากแต่ใช้วิธีการกำหนดโทษเป็นหน่วยความผิด และนำรายได้ของผู้กระทำความผิดมาใช้คำนวณค่าปรับควบคู่ไปด้วย การนำรายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิดมาใช้ในการคำนวณนี้ทำให้ระบบค่าปรับแบบแปรผันรู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ ‘ระบบค่าปรับ ตามรายได้’ (Day-fine System) ระบบค่าปรับดังกล่าวเริ่มต้นใช้ในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ได้แก่ ฟินแลนด์ สวีเดน และเดนมาร์ก ตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และแพร่หลายในประเทศแถบยุโรปในเวลาต่อมา

ระบบค่าปรับแบบแปรผันมีส่วนคล้ายคลึงกับระบบมาตรฐานค่าปรับที่ใช้การกำหนดหน่วยการลงโทษที่ได้กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ระบบค่าปรับแบบแปรผันใช้วิธีการระบุจำนวนหน่วยความผิดซึ่งแปรผันไปตามระดับความร้ายแรงของความผิด แต่ส่วนที่แตกต่างออกไปก็คือ แทนที่จะกำหนดค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษให้เป็นมาตรฐานดังเช่นระบบมาตรฐานค่าปรับที่ใช้การกำหนดหน่วยการลงโทษ ระบบดังกล่าวใช้วิธีการนำรายได้ของผู้กระทำความผิดมาใช้คำนวณค่าปรับ ค่าปรับจึงแปรผันไปตามฐานะทางเศรษฐกิจของ



ผู้กระทำความผิด ซึ่งวิธีการคำนวณค่าปรับภายใต้ระบบ  
ค่าปรับที่แปรผันตามรายได้ต่อวันของผู้กระทำความผิด อาจ  
เขียนเป็นสูตรการคำนวณได้ ดังนี้

$$\text{ค่าปรับ} = \text{จำนวนหน่วยความผิด (วัน)} \times \text{รายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำความผิด}$$

ค่าปรับที่แปรผันไปตามฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดนี้มีจุดเด่นตรงที่สามารถสร้างความเป็นธรรม (Fairness) ในการลงโทษคนที่มีระดับรายได้ต่าง ๆ กันได้ดีกว่าระบบค่าปรับแบบอื่น ๆ และป้องปรามการกระทำความผิดของคนทุกระดับรายได้อย่างเท่าเทียมกัน<sup>8</sup> ตัวอย่างของระบบค่าปรับแบบแปรผันที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ ระบบค่าปรับตามรายได้ของเยอรมนี รากฐานของการใช้ระบบค่าปรับตามรายได้ในเยอรมนีเริ่มต้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในปี ค.ศ. 1962 โดยอนุญาตให้ใช้โทษปรับในการลงโทษแทนการจำคุกระยะสั้นได้ โดยการให้โทษปรับนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนวณค่าปรับรายวัน

การปฏิรูประบบกฎหมายดังกล่าวปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนจากการผ่านรัฐบัญญัติการปฏิรูปกฎหมายอาญา

<sup>8</sup> ดูรายละเอียดใน สมเกียรติ และสุนทร (2554)

(Criminal Law Reform Act) 2 ฉบับในปี ค.ศ. 1969 โดยรัฐบัญญัติฉบับแรกเป็นการกำหนดให้ศาลสามารถใช้โทษปรับทดแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้นได้ ขณะที่รัฐบัญญัติฉบับต่อมาวางกรอบสำหรับศาลในการคำนวณค่าปรับรายวัน โดยเปิดช่องให้ศาลแต่ละแห่งสามารถพัฒนาแนวทางในการกำหนดจำนวนวันปรับและการออกแบบวิธีการคำนวณค่าปรับรายวันได้เอง รัฐบัญญัติทั้งสองฉบับนำไปสู่การใช้ระบบค่าปรับตามรายได้โดยสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1975

แม้ว่าหลักการของระบบค่าปรับตามรายได้ในเยอรมนีจะคล้ายคลึงกับในประเทศต้นแบบ เช่น สวีเดน แต่วิธีการใช้ระบบค่าปรับดังกล่าวในทั้งสองประเทศมีความแตกต่างสำคัญที่สมควรกล่าวถึง 2 ประเด็น ดังนี้

*ประเด็นแรก* ระบบค่าปรับตามรายได้ในทั้งสองประเทศเริ่มต้นจากแนวคิดพื้นฐานที่ต่างกัน โดยสวีเดนใช้โทษปรับตามรายได้กับการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรงนัก ซึ่งสามารถยุติได้ในชั้นพนักงานอัยการ โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นสู่ศาล แนวคิดดังกล่าวทำให้จำนวนวันปรับไม่มากนัก คืออยู่ระหว่าง 1-120 วัน (180 วัน สำหรับการกระทำความผิดซ้ำ) ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำความผิด ขณะที่เยอรมนีใช้โทษปรับตามรายได้กับการกระทำความผิดที่มี

ความรุนแรงมากขึ้น เพื่อเป็นทางเลือกแทนการตัดสินลงโทษจำคุก จำนวนวันปรับจึงอาจสูงถึง 360 วัน

*ประเด็นที่สอง* การคำนวณรายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำความผิดในสวีเดนนั้นมีความซับซ้อน<sup>9</sup> มากกว่าในเยอรมนี เนื่องจากศาลสามารถเข้าถึงข้อมูลรายได้และการจ่ายภาษีของผู้กระทำความผิดได้ ในเยอรมนีนั้นศาลจะใช้การประมาณการรายได้สุทธิจากรายงานข้อมูลผู้กระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการซักถาม

การบังคับใช้ระบบค่าปรับตามรายได้เพื่อทดแทนการลงโทษด้วยการจำคุกในทั้งสองประเทศค่อนข้างประสบความสำเร็จ โดยในสวีเดนนั้นการลงโทษด้วยการปรับคิดเป็นสัดส่วนประมาณครึ่งหนึ่งของการลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งในคดีความผิดต่อทรัพย์สินและความผิดต่อบุคคล ขณะที่ในเยอรมนีคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 3 ใน 4 ของการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีความผิดต่อทรัพย์สิน และประมาณ 2 ใน 3 ในคดีความผิดต่อบุคคล (Hillsman, 1990)

---

9 เช่น หากผู้กระทำความผิดมีสถานภาพสมรส จะหักรายได้สุทธิที่นำมาคำนวณออกร้อยละ 20 แต่หากคู่สมรสของผู้กระทำความผิดมีงานทำ จะบวกเพิ่มรายได้ของคู่สมรสร้อยละ 20 เข้ากับรายได้สุทธิเป็นต้น

### ตารางที่ 3 เปรียบเทียบระบบค่าปรับตามรายได้ของ สวีเดนและเยอรมนี

ที่มา: สรุปจาก Hillsman (1990)

|   | สวีเดน  | เยอรมนี  |
|---|---|--|
| ปีที่เริ่มต้นใช้                                    | ค.ศ. 1931   | ค.ศ. 1975  |
| แนวคิดพื้นฐาน                                       | ใช้กับการกระทำ<br>ความผิดที่ไม่รุนแรงนัก<br>ซึ่งสามารถยุติได้ใน<br>ชั้นพนักงานอัยการ โดย<br>ไม่จำเป็นต้องขึ้นสู่ศาล | ใช้กับการกระทำความผิด<br>ที่มีความรุนแรงมากขึ้น<br>เพื่อเป็นทางเลือกแทน<br>การตัดสินลงโทษจำคุก                                 |
| จำนวนวันปรับ  | 1-120 วัน (180 วัน<br>สำหรับการกระทำ<br>ความผิดซ้ำ)   | 5-360 วัน  |
| การคำนวณรายได้<br>สุทธิต่อวันของ<br>ผู้กระทำความผิด | มีวิธีการคำนวณที่ซับซ้อน<br>เนื่องจากศาลสามารถ<br>เข้าถึงข้อมูลรายได้และ<br>การจ่ายภาษีของ<br>ผู้กระทำความผิดได้    | ใช้การประมาณการ<br>รายได้สุทธิ จากรายงาน<br>ข้อมูลผู้กระทำความผิด<br>ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ<br>และการซักถามโดย<br>ผู้พิพากษาในศาล |
| สัดส่วนการลงโทษ<br>ผู้กระทำความผิด<br>ด้วยการปรับ   | ประมาณครึ่งหนึ่งของ<br>ผู้กระทำความผิด ทั้งใน<br>คดีความผิดต่อทรัพย์สิน<br>และความผิดต่อบุคคล                       | ประมาณ 3 ใน 4 ของ<br>ผู้กระทำความผิดในคดี<br>ความผิดต่อทรัพย์สิน<br>และประมาณ 2 ใน 3<br>ในคดีความผิดต่อบุคคล                   |

นอกจากค่าปรับที่แปรผันไปตามฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดนี้ จะสามารถสร้างความเป็นธรรมในการลงโทษคนที่มึ่ระดับรายได้ต่าง ๆ กันดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ระบบค่าปรับแปรผันนี้ยังสามารถแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อได้ เนื่องจากรายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำความผิดย่อมสะท้อนค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไปในตัวมันเอง

### 3.3 วิวาทะว่าด้วยระบบมาตรฐานค่าปรับกับระบบค่าปรับแบบแปรผัน

ระบบมาตรฐานค่าปรับและระบบค่าปรับแบบแปรผันที่กล่าวมาข้างต้น ต่างสามารถนำมาปรับใช้เพื่อการปฏิรูประบบโทษปรับในประเทศไทยได้ เนื้อหาในส่วนนี้จะเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของระบบค่าปรับดังกล่าวในประเด็นปัญหาหลัก 2 ประเด็น ได้แก่ การแก้ไขปัญหาคความลักลั่นของค่าปรับในแต่ละฐานความผิด และการแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อ เพื่อนำข้อค้นพบดังกล่าวไปสู่ข้อเสนอในการปฏิรูประบบโทษปรับในประเทศไทยในเนื้อหาส่วนต่อไป

- การแก้ไขปัญหาคความลักลั่นของค่าปรับในแต่ละฐานความผิด

การจัดทำดัชนีค่าปรับ โดยวัดระดับความรุนแรงของความผิดจากจำนวนค่าปรับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่กำหนด

ความผิดนั้นๆ เป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกที่สุด จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สหราชอาณาจักรเลือกใช้วิธีการดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาค่าปรับ ทำให้ค่าปรับสำหรับความผิดฐานต่าง ๆ ถูกจัดกลุ่มให้เหลือเพียง 5 กลุ่มตามระดับความรุนแรงของความผิด ซึ่งง่ายต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าปรับตามเงินเฟ้อ อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวสามารถกระทำได้นี้เนื่องจากสหราชอาณาจักรมีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษปรับทางอาญาครั้งใหญ่ก่อนหน้าการจัดทำดัชนีค่าปรับแล้ว การจัดทำดัชนีค่าปรับโดยไม่มีการตรวจชำระค่าปรับที่มีอยู่เดิมอาจไม่ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวเนื่องจากมิได้คำนึงถึงมูลค่าที่แท้จริงในปัจจุบันของค่าปรับ

ตัวอย่างหนึ่งของวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ ข้อเสนอในการจัดทำดัชนีค่าปรับของไอร์แลนด์ ตามรายงานว่าด้วยการจัดทำดัชนีค่าปรับ (Report on the Indexation of Fines) ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Commission) ซึ่งเผยแพร่เมื่อปี ค.ศ. 1991 (Law Reform Commission of Ireland, 1991) โครงร่างข้อเสนอดังกล่าวเป็นการจัดทำดัชนีค่าปรับซึ่งมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยวัดระดับความรุนแรงของความผิดจากจำนวนค่าปรับที่จำแนกตามช่วงเวลาที่ยอกกฎหมาย

## ตารางที่ 4 โครงร่างข้อเสนอการจัดทำดัชนีค่าปรับของไอร์แลนด์ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ที่มา: Law Reform Commission of Ireland (1991)

| ปี ค.ศ.<br>ที่ออกกฎหมาย | หมวด A<br>(ไม่เกิน 100<br>ปอนด์) | หมวด B<br>(ไม่เกิน 500 ปอนด์) | หมวด C<br>(ไม่เกิน 1,500<br>ปอนด์) |
|-------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| 1980-                   | 100 ปอนด์<br>หรือน้อยกว่า        | 100-500 ปอนด์                 | มากกว่า 500 ปอนด์                  |
| 1975-1979               | 50 ปอนด์<br>หรือน้อยกว่า         | 50-250 ปอนด์                  | มากกว่า 250 ปอนด์                  |
| 1965-1974               | 25 ปอนด์<br>หรือน้อยกว่า         | 25-125 ปอนด์                  | มากกว่า 125 ปอนด์                  |
| 1945-1964               | 10 ปอนด์<br>หรือน้อยกว่า         | 10-50 ปอนด์                   | มากกว่า 50 ปอนด์                   |
| 1915-1944               | 5 ปอนด์<br>หรือน้อยกว่า          | 5-25 ปอนด์                    | มากกว่า 25 ปอนด์                   |
| -1914                   | 2 ปอนด์<br>หรือน้อยกว่า          | 2-10 ปอนด์                    | มากกว่า 10 ปอนด์                   |

ขณะที่ระบบมาตรฐานค่าปรับที่ใช้การกำหนดหน่วยการลงโทษและระบบค่าปรับแบบแปรผัน สามารถแก้ไขปัญหาความลักลั่นของค่าปรับ โดยการระบุจำนวนหน่วยความผิดซึ่งแปรผันไปตามระดับความร้ายแรงของความผิด วิธีการนี้อาจยุ่งยากและซับซ้อนกว่าการจัดทำดัชนีค่าปรับ แต่เหมาะสมกว่าในกรณีที่ค่าปรับในกฎหมายฉบับต่างๆ นั้นไม่ได้รับการตรวจชำระมาเป็นเวลานาน

การกำหนดหน่วยการลงโทษอาจทำได้ 2 วิธี ได้แก่

(1) เทียบความร้ายแรงของการกระทำความผิดจากโทษจำคุก

หรือ (2) แปลงจำนวนค่าปรับในแต่ละฐานความผิดให้เป็นจำนวนหน่วยการลงโทษ ในช่วงการเริ่มต้นปฏิรูประบบค่าปรับนั้น การกำหนดหน่วยการลงโทษด้วยวิธีเทียบความร้ายแรงของการกระทำความผิดจากโทษจำคุกเป็นวิธีที่เหมาะสมกว่าวิธีแปลงจำนวนค่าปรับในแต่ละฐานความผิด เพราะวิธีแปลงจำนวนค่าปรับในแต่ละฐานความผิดให้เป็นจำนวนหน่วยการลงโทษ ดังเช่นที่ใช้ในเครือรัฐออสเตรเลียนั้น สามารถกระทำได้เนื่องจากมีมาตรฐานค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษที่ใช้ในรัฐวิคตอเรียเป็นค่าปรับอ้างอิงอยู่ก่อนแล้ว

- การแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อ

ระบบโทษปรับแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อในระบบค่าปรับข้างต้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่ (1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าปรับ (2) การสร้างกลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ และ (3) กลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติตามรายได้

การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าปรับดังเช่นในระบบมาตรฐานค่าปรับของสหราชอาณาจักร มีจุดอ่อนสำคัญตรงที่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปตามดุลพินิจของผู้มีอำนาจเท่านั้น โดยเฉพาะเมื่อมิได้มีการกำหนดคาบเวลาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง จำนวนค่าปรับ




จึงมิได้สะท้อนมูลค่าในปัจจุบันอย่างแท้จริง

ขณะที่การสร้างกลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ ดังเช่นระบบค่าปรับของรัฐวิศตอเรีย น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่า เนื่องจากกลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัตินี้ทำให้มูลค่าที่แท้จริงของค่าปรับยังคงรักษามูลค่าเดิมไว้เมื่อเวลาผ่านไป โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อแก้ไขค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษ แต่หากเลือกการปฏิรูปโดยการสร้างระบบค่าปรับตามรายได้ ระบบดังกล่าวจะเป็นกลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ เนื่องจากรายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำผิดย่อมสะท้อนค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไปในตัวเอง

### ตารางที่ 5 เปรียบเทียบระบบมาตรฐานค่าปรับกับระบบค่าปรับแบบแปรผัน

| ปัญหา/<br>ระบบค่าปรับ                                   | ระบบมาตรฐานค่าปรับ   | ระบบค่าปรับแบบแปรผัน   |
|---|--|--|
| ปัญหาความ<br>ลักลั่นของค่าปรับ<br>ในแต่ละฐานความ<br>ผิด | การจัดทำดัชนีค่าปรับ<br>ผ่านการจำแนกระดับ<br>หรือหมวดหมู่  | ใช้การกำหนดหน่วยการ<br>ลงโทษ หรือจำนวนวัน<br>ปรับสูงสุดสำหรับแต่ละ<br>ฐานความผิด แทนที่การ<br>กำหนดค่าปรับสูงสุด |
| ปัญหาค่าปรับที่ไม่<br>เปลี่ยนแปลงตาม<br>เงินเพื่อ       | <ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับเพิ่มค่าปรับในแต่ละหมวดหมู่ หรือ</li> <li>ปรับเพิ่มค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษ</li> </ul> | ค่าปรับจะเปลี่ยนแปลงไปตามรายได้ของผู้กระทำผิดโดยอัตโนมัติ จึงไม่จำเป็นต้องปรับเพิ่มค่าปรับ                       |



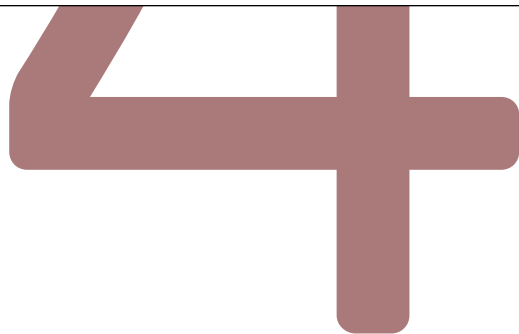
---

---

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบค่าปรับ  
ทางอาญาในประเทศไทย

---

---



จากประสบการณ์และบทเรียนจากต่างประเทศว่า ด้วยการสร้างระบบค่าปรับที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปทางเลือกในการปฏิรูประบบโทษปรับทางอาญาในประเทศไทยได้ ดังนี้

(1) มาตรการส่วนค่าปรับมาตรฐานของสหราชอาณาจักร

(2) ระบบการกำหนดหน่วยการลงโทษของออสเตรเลีย

2.1) ระบบการกำหนดหน่วยการลงโทษของรัฐวิคตอเรีย

2.2) ระบบการกำหนดหน่วยการลงโทษของเครือรัฐออสเตรเลีย

(3) ระบบค่าปรับตามรายได้

สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาให้เหลือเท่าที่จำเป็น (Decriminalization)<sup>10</sup> การปฏิรูประบบค่าปรับทางอาญาเป็นขั้นตอนต่อมา เพื่อสร้างเสริมให้สามารถใช้โทษปรับเพื่อเป็นทางเลือกในการลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแนวทางในการปฏิรูประบบโทษปรับทางอาญาอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน (ดูภาพที่ 4) ดังนี้

<sup>10</sup> ดูรายละเอียดใน สมเกียรติ, อิสร์กุล และทรงพล (2554)

**ขั้นตอนแรก** เป็นขั้นตอนการเลือกวิธีการแก้ไขปัญหาค่าปรับที่มีความลักลั่นของค่าปรับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ระหว่างการจัดทำดัชนีค่าปรับ ดังเช่นในกรณีของสหราชอาณาจักร หรือใช้การกำหนดหน่วยการลงโทษ

**ขั้นตอนที่สอง** ในกรณีที่เลือกการกำหนดหน่วยการลงโทษนั้น ขั้นตอนต่อมา คือ การเลือกวิธีการกำหนดหน่วยการลงโทษสำหรับความผิดฐานต่าง ๆ ระหว่างวิธีการเทียบความร้ายแรงของการกระทำความผิดจากโทษจำคุก ดังเช่นกรณีของรัฐวิคตอเรีย หรือวิธีการแปลงจำนวนค่าปรับในแต่ละฐานความผิดให้เป็นจำนวนหน่วยการลงโทษ ดังเช่นกรณีของเครือรัฐออสเตรเลีย

**ขั้นตอนที่สาม** เมื่อกำหนดหน่วยการลงโทษสำหรับความผิดฐานต่าง ๆ แล้ว ขั้นตอนต่อมา คือ การเลือกว่าจะใช้โทษปรับตามรายได้หรือไม่ หากใช้โทษปรับตามรายได้ ค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษจะแปรผันไปตามรายได้ของผู้กระทำความผิด แต่หากไม่ใช้โทษปรับตามรายได้ จะต้องกำหนดมาตรฐานค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษ

**ขั้นตอนสุดท้าย** ในกรณีที่มิได้ใช้โทษปรับตามรายได้ ทั้งกรณีการจัดทำดัชนีค่าปรับ และกรณีการกำหนดหน่วยการลงโทษ จำเป็นที่จะต้องมีการปรับเพิ่มค่าปรับ ซึ่ง

อาจเป็นไปได้ทั้งการให้อำนาจหน้าที่ในการออกประกาศแก้ไขเพิ่มเติมค่าปรับ ดังเช่นในกรณีของสหราชอาณาจักร หรือ การสร้างกลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ ดังเช่นกรณีของรัฐวิกตอเรีย

ภาพที่ 4 ทางเลือกในการปฏิรูประบบโทษปรับทางอาญา



จากข้อดี-ข้อเสียที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่ 3.3 ข้างต้น ผู้ทำการศึกษาเห็นว่า ระบบค่าปรับตามรายได้น่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด เนื่องจากระบบดังกล่าวช่วยสร้างความเป็นธรรมในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีระดับรายได้ต่างกัน ทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาค่าปรับในแต่ละฐานความผิด และปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อได้ อย่างไรก็ตาม การนำระบบค่าปรับตามรายได้มาใช้เพื่อปฏิรูประบบโทษปรับในประเทศไทยในปัจจุบัน อาจประสบปัญหาสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการประมาณการรายได้ของผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ<sup>11</sup> ดังนั้น ผู้ทำการศึกษาจึงเสนอให้เริ่มต้นปฏิรูประบบค่าปรับโดยใช้วิธีการกำหนดหน่วยการลงโทษ (ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบค่าปรับตามรายได้ในอนาคต) โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก นำวิธีการกำหนดหน่วยการลงโทษมาใช้แทนที่การกำหนดค่าปรับสูงสุดสำหรับแต่ละฐานความผิด เพื่อแก้ไขปัญหาค่าปรับในแต่ละฐานความผิด ซึ่งผู้ทำการศึกษาเห็นว่า วิธีการกำหนดหน่วยการลงโทษน่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าการจัดทำดัชนีค่าปรับ เนื่องจากค่าปรับในกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั้นไม่ได้รับ

11 ดูรายละเอียดใน สมเกียรติ และสุนทร (2554)

การตรวจชำระมาเป็นเวลานาน

ขั้นตอนที่สอง กำหนดหน่วยการลงโทษ โดยใช้วิธีการเทียบความร้ายแรงของการกระทำความผิดจากโทษจำคุก ซึ่งวิธีการดังกล่าวน่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าวิธีการแปลงจำนวนค่าปรับในแต่ละฐานความผิดให้เป็นจำนวนหน่วยการลงโทษ เนื่องจากยังไม่มีมาตรฐานค่าปรับต่อหน่วยที่สามารถใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงสำหรับประเทศไทยได้

ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดหน่วยการลงโทษสามารถปรับใช้ได้กับระบบค่าปรับตามรายได้ในอนาคต อาจกำหนดหน่วยการลงโทษเป็นจำนวนวันปรับ โดยเทียบความร้ายแรงของการกระทำความผิดจากโทษจำคุก เช่น กำหนดให้โทษจำคุก 1 เดือนเท่ากับหน่วยการลงโทษ 30 วันปรับ โทษจำคุก 6 เดือนเท่ากับหน่วยการลงโทษ 180 วันปรับ โทษจำคุก 1 ปีเท่ากับหน่วยการลงโทษ 360 วันปรับ ฯลฯ

ตัวอย่างเช่น มาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า “ผู้ใดทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กาย หรือจิตใจของผู้อื่นนั้น ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จะถูกแก้ไขเป็น “ผู้ใดทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กาย หรือจิตใจของผู้อื่นนั้น ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือปรับไม่เกิน

## 720 หน่วยวันปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ” เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นมิได้หมายความว่า การกำหนดหน่วยการลงโทษนั้นจำเป็นจะต้องแก้ไขโทษปรับในกฎหมายต่างๆ ทีละมาตรา ทีละฉบับ หากแต่สามารถออกพระราชบัญญัติเพียงฉบับเดียวเพื่อกำหนดวิธีการแก้ไขโทษปรับทั้งหมดได้

**ขั้นตอนที่สาม** กำหนดค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษ โดยคำนวณค่าปรับจากต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้กระทำความผิดจากโทษจำคุก หากผู้กระทำความผิดได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำที่ 300 บาทต่อวัน และทำงานทั้งสิ้น 240 วันในแต่ละปี ต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการได้รับโทษจำคุกอย่างน้อยจะเท่ากับ 72,000 บาทต่อปี ดังนั้น ค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษจะเท่ากับ 200 บาทต่อหน่วย

ค่าปรับที่กำหนดขึ้นจะต้องมีมูลค่าอย่างน้อยเท่ากับค่าปรับที่แท้จริงในปีที่ออกกฎหมาย ทั้งนี้ โทษปรับจำนวนประมาณ 1 ใน 3 ของโทษปรับที่เลือกมาทำการศึกษา นั้นเป็นโทษปรับที่บัญญัติตั้งแต่ปี 2499 โดยมีค่าปรับที่เป็นตัวเงินเทียบเท่าโทษจำคุก 1 ปีอยู่ที่ 2,000 บาท เมื่อปรับค่าปรับที่เป็นตัวเงินดังกล่าวให้เป็นค่าปรับที่แท้จริงโดยใช้ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้วจะพบว่า ค่าปรับที่แท้จริงเท่ากับประมาณ 18,000 บาท ดังนั้น ค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษอย่างน้อยที่สุดควรจะเท่ากับ 50 บาท



ต่อหน่วย จากวิธีการคำนวณข้างต้น ผู้ทำการศึกษาเสนอให้กำหนดค่าปรับต่อหน่วยการลงทะเบียนเริ่มต้นที่ 200 บาทต่อหน่วย หรืออย่างน้อยที่สุดต้องไม่ต่ำกว่า 50 บาทต่อหน่วย

นอกจากนี้ จากการกำหนดค่าปรับต่อหน่วยการลงทะเบียนข้างต้นจะพบว่า โทษปรับจำนวนประมาณ 1 ใน 6 ของโทษปรับที่เลือกมาทำการศึกษานั้น จะมีค่าปรับที่ลดลงกว่าค่าปรับในปัจจุบัน ซึ่งอาจจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไข หรือกำหนดให้เป็นข้อยกเว้น

*ขั้นตอนสุดท้าย* สร้างกลไกการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีประกาศค่าปรับต่อหน่วยการลงทะเบียนทุกปี ใกล้เคียงกับค่าปรับที่แท้จริงของค่าปรับ ยังคงรักษามูลค่าเดิมไว้เมื่อเวลาผ่านไป โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อแก้ไขค่าปรับต่อหน่วยการลงทะเบียน

แนวทางการปฏิรูประบบค่าปรับในงานศึกษานี้ เป็นข้อเสนอเบื้องต้นในการแก้ไขปัญหาของโทษปรับที่ใช้ทดแทนโทษจำคุกเท่านั้น ขณะที่โทษปรับที่ใช้ควบคู่กับโทษจำคุก และโทษปรับเพียงอย่างเดียวก็ควรใช้แนวทางการปฏิรูปดังกล่าวเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบค่าปรับเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่านั้น โดยในขั้นตอนก่อนการปฏิรูประบบค่าปรับนั้น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในส่วนอื่นๆ มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาให้เหลือเท่าที่จำเป็น (Decriminalization) ขณะที่ในขั้นตอนหลังจากการปฏิรูประบบค่าปรับนั้น สิ่งที่ต้องคิดและหาแนวทางในการปฏิรูปต่อไป คือ การสร้างระบบการจัดเก็บค่าปรับที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสร้างมาตรการทางเลือกในการลงโทษอย่างอื่นนอกเหนือไปจากมาตรการกักขัง ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่สามารถจ่ายค่าปรับได้



---

---

เอกสารอ้างอิง

---

---

Hillsman, Sally T. (1990), *“Fines and day fines”*, in Tonry, Michael and Norval Morris (eds.). *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 12., Chicago, IL: University of Chicago Press.

The Law Reform Commission of Ireland (1991), *“Report on the Indexation of Fines”*.

The Law Reform Commission of Ireland (2002), *“Report on the Indexation of Fines: A Review of Developments”*.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ธรราร รัตนนฤมิตรศรี และทรงพล สงวนจิตร (2554), *“ปัญหาของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย”*, บทที่ 2, ใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย*, รายงานฉบับสมบูรณ์เล่มที่ 1, โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์, นำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, อิศร์กุล อุดมเทตุ และทรงพล สงวนจิตร (2554), *“ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”*, บทที่ 4, ใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย*, รายงานฉบับสมบูรณ์เล่มที่ 1, โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์, นำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และสุนทร ตันมันทอง (2554), *“การใช้โทษปรับในการลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญา”*, บทที่ 5, ใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย*, รายงานฉบับสมบูรณ์เล่มที่ 1, โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์, นำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สำนักงานศาลยุติธรรม (2554), *รายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2553*, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

---

---

## ภาคผนวก: รายชื่อกฎหมายที่นำมาศึกษา

---

---

1. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 21 ฉบับ (ปีล่าสุด 2551)
2. พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 37 ฉบับ (ปีล่าสุด 2552)
3. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 20 ฉบับ (ปีล่าสุด 2548)
4. พระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 4 ฉบับ (ปีล่าสุด

2543)

5. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 7 ฉบับ (ปีล่าสุด 2534)
6. พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 8 ฉบับ (ปีล่าสุด 2505)
7. พระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. 2486 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ฉบับ (ปีล่าสุด 2534)
8. พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ฉบับ (ปีล่าสุด 2554)
9. พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 4 ฉบับ (ปีล่าสุด 2516)
10. พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475
11. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 4 ฉบับ (ปีล่าสุด 2551)
12. พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 4 ฉบับ (ปีล่าสุด 2551)
13. พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 9 ฉบับ (ปีล่าสุด 2543)

14. พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 และ  
พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ฉบับ (ปีล่าสุด 2497)
15. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี  
พ.ศ. 2539
16. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.  
แก้ไขเพิ่มเติมรวม 5 ฉบับ (ปีล่าสุด 2545)
17. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.  
แก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ฉบับ (ปีล่าสุด 2542)
18. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.  
2551
19. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค  
พ.ศ. 2534
20. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
21. พระราชบัญญัติมาตราขังตวงวัด พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.  
แก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ฉบับ (ปีล่าสุด 2549)
22. พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550
23. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ.  
แก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ฉบับ (ปีล่าสุด 2550)
24. พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
25. พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน  
พ.ศ. 2523 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ฉบับ (ปี  
ล่าสุด 2535)
26. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และ พ.ร.บ.



- แก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ฉบับ (ปีล่าสุด 2542)
27. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
28. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 7 ฉบับ (ปีล่าสุด 2525)
29. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ฉบับ (ปีล่าสุด 2528)
30. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
31. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ฉบับ (ปีล่าสุด 2528)
32. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 5 ฉบับ (ปีล่าสุด 2545)
33. พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. 2514
34. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 11 ฉบับ (ปีล่าสุด 2550)
35. พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 8 ฉบับ (ปีล่าสุด 2551)
36. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ฉบับ (ปีล่าสุด 2549)
37. พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 15 ฉบับ (ปีล่าสุด 2551)
38. พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ฉบับ (ปีล่าสุด 2550)

39. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 12 ฉบับ (ปีล่าสุด 2551)
40. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 4 ฉบับ (ปีล่าสุด 2550)
41. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
42. พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 4 ฉบับ (ปีล่าสุด 2546)
43. พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 7 ฉบับ (ปีล่าสุด 2550)
44. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
45. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ฉบับ (ปีล่าสุด 2552)
46. พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ฉบับ (ปีล่าสุด 2551)



ISBN-13: 978-6163290137



9 786163 290137

