

TDRI

รายงานที่ตีอาร์ไอ

ฉบับที่ **213**
มิถุนายน
2567

การปฏิรูประบบค่าปรับในกฎหมายไทย
เพื่อประสิทธิภาพในการลงโทษ
และความเป็นธรรมในสังคม

บรรณาธิการเรื่อง

เชมภัทร ทฤษฎีคุณ

ฉัตรทริตา นภาธนาพงศ์

กองบรรณาธิการ

วัฒนา กาญจนานิจ

ผกาพรรณ สุริยะวรรณ

บุญใจ ภักธเมธาวรรณกุล

ผู้เขียน

คณะทำงาน Day-fine

ออกแบบ

KANITP.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ดีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ดีอาร์ไอ” มีโอกาสได้รับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายสัปดาห์และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมาพร้อมทั้งยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้่านทั่วไปเช่นเดิม





การปฏิรูประบบค่าปรับ ในกฎหมายไทยเพื่อ ประสิทธิภาพในการลงโทษ และความเป็นธรรมในสังคม¹



1. บทนำ

การลงโทษเป็นกระบวนการที่รัฐนำมาใช้เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องปรามและตอบแทนพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ที่ได้ทำให้เกิดขึ้นในสังคม ทั้งนี้ วิธีการลงโทษอาจทำได้หลายลักษณะ ในการลงโทษทางอาญามีบทลงโทษเป็นการประหารชีวิต จำคุก ปรับ กักขัง และริบทรัพย์สิน แต่เมื่อมีการนำโทษทางอาญามาใช้มากขึ้นจนกลายเป็นสภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ รัฐก็ได้เริ่มมีนโยบายในการนำโทษในลักษณะอื่นมาทดแทนโทษทางอาญา อาทิ โทษปรับทางปกครอง หรือมาตรการลงโทษทางแพ่ง (ปรับเงิน) สภาพดังกล่าวสะท้อนบทบาทของการลงโทษปรับในฐานะมาตรการลงโทษสำคัญของรัฐไทย

ที่ผ่านมาการใช้โทษปรับของประเทศไทยนั้นใช้วิธีการกำหนดอัตราโทษปรับเป็นจำนวนแน่นอนไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรม พบว่าโทษปรับในระบบกฎหมายไทยนั้นมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการปรับ เนื่องจากโทษปรับที่กำหนดไว้ในกฎหมายมีความลักลั่นไม่เท่ากัน และสร้างความไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกลงโทษ เนื่องจากการลงโทษปรับไม่ได้คำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำความผิดมาประกอบ ทำให้ผู้ที่มีรายได้น้อยได้รับผลกระทบจากการลงโทษมากกว่าผู้ที่มีรายได้สูง ด้วยเหตุนี้การปฏิรูประบบค่าปรับในกฎหมายไทยจึงเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในลักษณะดังกล่าว

บทความฉบับนี้ จึงเขียนขึ้นเพื่อศึกษาสภาพปัญหาเบื้องต้นและแนวทางในการแก้ไขปัญหาของระบบโทษปรับในปัจจุบัน โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

¹ เรียบเรียงจากผลสรุปการศึกษาของคณะทำงานพิจารณาศึกษาและจัดทำข้อเสนอในการเสนอระบบการคิดค่าปรับตามสถานะทางเศรษฐกิจ (day-fine system) โดยมีผู้ศึกษาประกอบด้วย อัครวิณ สุทธิวิเชียรโชติ, ศศ.ดร.อานนท์ มาเภา, แก้วสิรินธร แก้วอัมพร, กฤตยา อารีรักษ์, เขมภัทร กฤษภักดิ์, และ อัครทริภา นการนาพวงศ์ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร.

(1) ภาพรวมของระบบการลงโทษปรับของประเทศไทย

(2) ความล้าหลังของโทษปรับที่ไม่เท่ากันและความไม่เป็นธรรมของโทษปรับ

(3) การถอดบทเรียนระบบค่าปรับของต่างประเทศ

(4) ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต

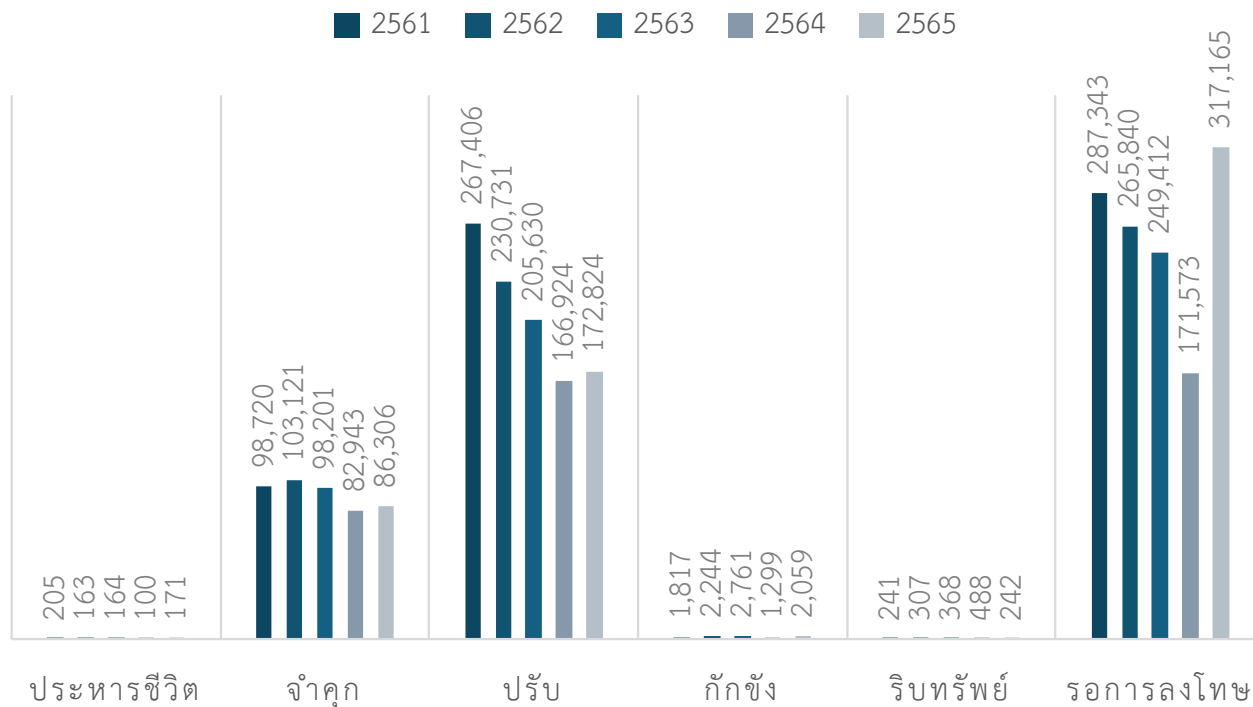
2. ภาพรวมของระบบการลงโทษปรับของประเทศไทย

การลงโทษเป็นกระบวนการที่รัฐนำมาใช้เพื่อลงโทษพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ รวมถึงป้องปราม (deterrence) พฤติกรรมการกระทำไม่ให้เกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้จากสถิติของสำนักงานศาลยุติธรรมในช่วงปี 2561 – 2565 พบว่าในการลงโทษของศาลชั้นต้น

ทั่วประเทศ หากไม่นับรวมการรอลงโทษแล้ว “โทษปรับ” เป็นบทลงโทษหลักที่มีการนำมาใช้ในปัจจุบันและเป็นโทษที่มีการนำมาใช้มากกว่าโทษจำคุกและการกักขัง ตามภาพที่ 1 ทั้งนี้ สถิติดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสถิติการลงโทษปรับ ซึ่งยังไม่รวมสถิติการลงโทษปรับที่เกิดขึ้นในกรณีของฝ่ายปกครอง อาทิ การปรับทางปกครอง

การลงโทษปรับของประเทศไทยในปัจจุบันมีวิธีการลงโทษหลายลักษณะ อาทิ การลงโทษปรับทางอาญา การลงโทษปรับทางปกครอง มาตรการลงโทษปรับทางแพ่ง และการปรับเป็นพินัย โดยรูปแบบการลงโทษนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ดังปรากฏตามตารางที่ 1

ภาพที่ 1 แสดงสถิติการลงโทษของศาลชั้นต้นทั่วประเทศในช่วงปี 2561 – 2565



ที่มา: รวบรวมจากสถิติของสำนักงานศาลยุติธรรม

ตารางที่ 1: การลงโทษปรับในกฎหมายฉบับต่างๆ ในปัจจุบัน

กฎหมายที่กำหนดโทษปรับ	จำนวน (ฉบับ)
การลงโทษปรับทางอาญา	388
การลงโทษปรับทางปกครอง	6
มาตรการลงโทษปรับทางแพ่ง	2
การปรับเป็นพินัย	171

หมายเหตุ: จำนวนกฎหมายที่ทำการสำรวจทั้งสิ้น 428 ฉบับ โดยจำนวนโทษปรับแต่ละประเภทอาจซ้ำซ้อนกัน ข้อมูลเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2567 ที่มา: E-Public Law (2567), “Law Index Dashboard,” E-Public Law, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2567; เข้าจาก <https://epubliclaw.com/data-stories/law-index-dashboard/>

สำหรับรูปแบบของการลงโทษปรับมีความแตกต่างกันออกไปตามวิธีการใช้บังคับและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อตัวผู้กระทำความผิด และผลกระทบต่อสังคม ตัวอย่างเช่น การลงโทษปรับรูปแบบตายตัว ซึ่งเป็นการลงโทษปรับที่กฎหมายจะระบุถึงอัตราค่าปรับไว้ในจำนวนคงที่ และศาลไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับได้ โดยการกำหนดโทษปรับรูปแบบนี้ส่วนใหญ่จะกำหนดในความผิดที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ของสาธารณะ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ความผิดฐานนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษีจะถูกปรับเป็นเงิน 4 เท่าของราคาของ หรือการลงโทษปรับตลอดระยะเวลาที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นการลงโทษปรับตลอดระยะเวลาที่ยังไม่มีการยุติการกระทำความผิดนั้น โดยกำหนดไว้เป็นการปรับรายวันหรือรายเดือน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดฐานความผิดฐานครอบครองอาคารเกินจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนด จะมีโทษปรับ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมีการกระทำนั้นเกิด

นอกจากนี้ โทษปรับเป็นโทษที่ลงแก่สถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้ทำความผิด การกำหนดโทษปรับจึงเป็นเรื่องนโยบายทางอาญา (criminal policy) ที่ฝ่าย

นิติบัญญัติต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจโดยรวม อาทิ การกำหนดเพดานขั้นสูงสุดของค่าปรับที่ต้องสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ ค่าของเงินในประเทศ รวมถึงต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอกับการปรับใช้ดุลพินิจของศาล และกำหนดอัตราค่าปรับให้สูงต่ำเพื่อให้เหมาะสมกับผู้ทำความผิด (กฤตยา อารีรักษ์, 2560, หน้า 59)

อย่างไรก็ดี การกำหนดบทลงโทษในปัจจุบันนั้น มีปัญหาเรื่องความลักลั่นของโทษปรับที่ไม่เท่ากันและความไม่เป็นธรรมของโทษปรับ ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3. ความลักลั่นของโทษปรับที่ไม่เท่ากันและความไม่เป็นธรรมของโทษปรับ

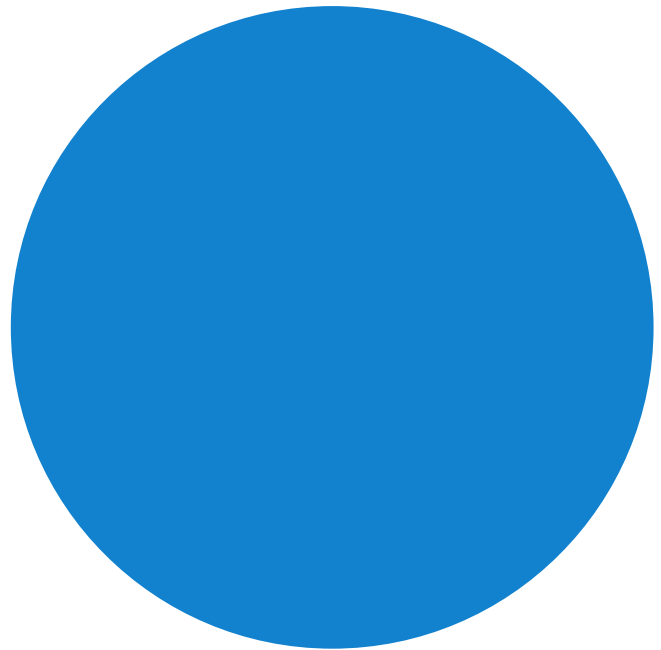
สาระสำคัญของการลงโทษปรับอยู่ที่อัตราโทษปรับที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งสะท้อนความสำเร็จในการลงโทษและการป้องปรามการกระทำความผิดของผู้ทำความผิด อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะของการกำหนดโทษปรับของประเทศไทยที่มีการกล่าวถึงในหัวข้อก่อนแล้ว ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับโทษปรับ 2 ประการคือ (1) ความลักลั่นของโทษปรับที่ไม่เท่ากัน และ (2) ความไม่เป็นธรรมของโทษปรับ

เมื่อเปรียบเทียบอัตราโทษปรับที่เป็นตัวเงินกับอัตราเงินเฟ้อแล้ว จะพบว่าค่าปรับที่แท้จริงในปัจจุบันมีมูลค่าต่ำกว่าค่าปรับที่เป็นตัวเงินค่อนข้างมาก เช่น ค่าปรับ 2,000 บาท ในกฎหมายที่ออกเมื่อปี 2499 มีมูลค่าแท้จริงในปัจจุบันประมาณ 225 บาทเท่านั้น (อิสร์กุล อุณหเกตุ, 2556) (ภาพที่ 2) ผลของการที่มูลค่าของค่าปรับลดลงกว่ามูลค่าแท้จริง ทำให้ผลในการป้องปรามการกระทำความผิดลดลง สิ่งนี้ส่งสัญญาณให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องร่วมกันดำเนินการเพื่อแก้ไขอัตราโทษปรับให้สอดคล้องกับปัจจุบันมากขึ้น ดังเช่นในกรณีของประมวลกฎหมายอาญาที่มีการแก้ไขอัตราโทษใหม่ในปี พ.ศ. 2558 เพื่อกำหนดอัตราโทษปรับใหม่

อย่างไรก็ดี กลไกการแก้ไขอัตราโทษดังกล่าวก็มีความยุ่งยาก เนื่องจากต้องการเสนอให้แก้ไขโทษอยู่เสมอ รวมถึงว่ากฎหมายจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาออกมาอัตราโทษที่กำหนดไว้อาจจะไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพการผ่านกฎหมายอาจทำได้ยาก

3.2 ความไม่เป็นธรรมของโทษปรับ

นอกเหนือจากปัญหาเรื่องความลักลั่นของโทษปรับที่ไม่เท่ากันแล้ว ระบบการกำหนดโทษปรับในปัจจุบันยังสร้างปัญหาความไม่เป็นธรรมของโทษปรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความปลอดภัยในสังคมระหว่างผู้มีรายได้มากกับผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากค่าปรับเป็นวิธีการลงโทษของรัฐต่อพฤติกรรมที่สังคมเห็นว่าไม่เหมาะสม การกำหนดอัตราค่าปรับจึงมีแนวโน้มที่จะกำหนดไว้สูงเพื่อสร้างความเหลื่อมล้ำไม่ให้เกิดพฤติกรรมในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก อย่างไรก็ตาม การลงโทษปรับนั้นสัมพันธ์กับสถานะทางเศรษฐกิจของบุคคลโดยตรง กล่าวคือ อัตราค่าปรับที่สูงอาจส่งผลกระทบต่อผู้ทำความผิดที่มีรายได้สูงระดับหนึ่ง แต่อาจส่งผลต่อ



ผู้มีรายได้ได้น้อยมากกว่า เนื่องจากค่าปรับอาจส่งผลต่อการดำรงชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะเมื่อกฎหมายกำหนดอัตราค่าปรับแบบคงที่ ทำให้ในทางปฏิบัติผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการปรับลดโทษปรับให้สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจของบุคคลได้น้อย

เมื่อจำแนกลักษณะความผิดออกเป็นความผิดที่เป็นความผิดโดยตัวเอง (mala in se) ซึ่งเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับสามัญสำนึกของบุคคล อาทิ ความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ และความผิดที่รัฐกำหนดให้เป็นความผิด (mala prohibita) ซึ่งเป็นความผิดที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อป้องกันการละเมิดระเบียบของสังคม (public order) แล้ว จะพบว่าในกลุ่มความผิดประเภทหลังนั้นเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน และมีการนำโทษปรับมาใช้เพื่อลงโทษการฝ่าฝืนดังกล่าว (ตารางที่ 2) การกำหนดอัตราโทษปรับในลักษณะความผิดประเภทนี้ไว้สูงจึงอาจเป็นการเอื้อให้ผู้มีรายได้สูงกระทำความผิด โดยเฉพาะเมื่อเห็นว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการละเมิดกฎหมายสูงกว่าต้นทุนที่จะต้องเสียไปในขณะที่คนมีรายได้ได้น้อยมีต้นทุนที่สูงกว่าในการละเมิดกฎหมาย เนื่องจากการลงโทษปรับกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจโดยตรง

ตารางที่ 2: ตัวอย่างกลุ่มความผิดที่มีโทษต่ำ-สูงจนเกินไป

รายละเอียดคดี	โทษ
คดีที่มีโทษต่ำเกินไป	
คดีมาแล้วจับจนทำให้ผู้อื่น “ถึงแก่ความตาย”	จำคุก 3-10 ปี ปรับตั้งแต่ 60,000-200,000 บาท และเพิกถอนใบอนุญาตขับรถ
คดีการลักลอบจัดเก็บสารอันตราย	แล้วแต่ชนิดของวัตถุเคมี โดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 2-10 ปี ปรับไม่เกิน 200,000-1,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
คดีที่มีโทษสูงเกินไป	
คดีปรับร้านขายของชำเพราะขายสินค้าหมดอายุ	โทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท
คดีประมงผิดกฎหมายและทำลายทรัพยากรชายฝั่ง	โทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
คดีชาวบ้านที่ตัดไม้เพื่อใช้ในการดำรงชีวิต	โทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
คดีร้านอาหารในตลาดนัดขนาดเล็กที่ไม่มีใบอนุญาต	โทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
คดีโรงแรมขนาดเล็กที่มีใบอนุญาตไม่ครบ	โทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

หมายเหตุ: คดีที่มีโทษต่ำ-สูงเกินไปนี้พิจารณาจากพฤติการณ์ของการฝ่าฝืนกฎหมาย

ที่มา: คณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับได้แล้ว การไม่สามารถชำระค่าปรับได้นำไปสู่การลงโทษจำคุกแทนค่าปรับ ที่นำไปสู่ปัญหาความแออัดในเรือนจำและคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม

ที่ผ่านมาได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาค่าปรับไม่เป็นธรรมในการลงโทษปรับบ้าง อาทิ การกำหนดแนวปฏิบัติของศาลในการพิจารณาลงโทษโดยคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจของจำเลย การอนุญาตให้ผ่อนชำระค่าปรับ และการออกกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เพื่อเปิดให้ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวสามารถดำเนินการด้วยมาตรการลงโทษปรับโดยคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำความผิด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2567) แต่มาตรการต่างๆ เหล่านี้ยังคงมีข้อจำกัดในการนำมาบังคับใช้ รวมถึงไม่ได้คำนึงถึงการลงโทษปรับที่ครอบคลุมกฎหมายทุกฉบับ อาทิ การปรับเป็นพินัยไม่รวมถึงความผิดที่มีทั้งโทษจำคุกและโทษ

ปรับ รวมถึงไม่ครอบคลุมถึงความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา

จากสภาพปัญหาความลักลั่นของโทษปรับที่ไม่เท่ากันและความไม่เป็นธรรมของโทษปรับนี้ ได้นำมาสู่การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการหาแนวทางที่จะนำมาใช้ทดแทนระบบการลงโทษปรับในปัจจุบัน ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

4. การออกแบบระบบค่าปรับของต่างประเทศ

การแก้ไขปัญหาระบบค่าปรับของประเทศไทยต้องตอบสนองต่อประเด็นปัญหาหลัก 2 ประการคือ ความลักลั่นของโทษปรับที่ไม่เท่ากัน และความไม่เป็นธรรมของโทษปรับ อนึ่ง การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอาจทำได้ด้วยหลายวิธีการ ตัวอย่างเช่น การจัดทำดัชนีค่าปรับผ่านการจำแนกระดับหรือหมวดหมู่ ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในประเทศสหราชอาณาจักร โดยกำหนดมาตราส่วนค่าปรับมาตรฐาน (standard scale)

ให้สอดคล้องกับระดับของความผิด หรือการกำหนดอัตราค่าปรับแบบแปรผัน (variable fine system) หรือที่รู้จักในชื่อของ Day-fine system ที่ใช้วิธีการกำหนดหน่วยความผิด มาพิจารณาพร้อมกับรายได้ต่อวันของผู้ทำความผิดเพื่อคำนวณหาอัตราค่าปรับที่เหมาะสม (อิสร์กุล อุณหะเทศ, 2556) ทั้งนี้ ในการถอดบทเรียนครั้งนี้ ผู้เขียนเลือกศึกษาหลักการของระบบอัตราค่าปรับแบบแปรผัน เนื่องจากระบบดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อปัญหาความลักลั่นของอัตราค่าปรับ และปัญหาความไม่เป็นธรรมในการลงโทษปรับได้

หลักการทำงานของระบบค่าปรับแบบแปรผันจะใช้วิธีการระบุจำนวนหน่วยความผิดซึ่งแปรผันตามระดับความร้ายแรงของความผิด โดยความผิดที่มีความร้ายแรงมากจะมีหน่วยความร้ายแรงสูง และระดับความร้ายแรงจะลดหลั่นกันลงไป (สมยศ วงษ์ดี, 2563) ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาคความลักลั่นของการกำหนดโทษ นอกจากพิจารณาระดับความร้ายแรงแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาประกอบการกำหนดโทษคือ สถานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำความผิด โดยวิธีการคำนวณค่าปรับภายใต้ระบบค่าปรับที่แปรผันตามรายได้ต่อวันอาจเขียนเป็นสูตรการคำนวณได้ (อิสร์กุล อุณหะเทศ, 2556) ดังนี้

$$\text{ค่าปรับ} = \text{จำนวนหน่วยความผิด (วันปรับ)} \times \text{รายได้สุทธิของผู้ทำความผิด}$$

การนำปัจจัยด้านสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำความผิดมาพิจารณาประกอบนี้ สามารถช่วยชดเชยระบบการกำหนดอัตราค่าปรับที่ใช้ในปัจจุบันของประเทศไทยได้ โดยทำให้เห็นถึงความเป็นธรรม (fairness) ที่แตกต่างกันระหว่างคนในแต่ละระดับสถานะทางเศรษฐกิจ (ณัฐพงษ์ เรื่องปัญหาอาญา, 2565) ซึ่งตอบสนองต่อเป้าหมายของหลักการลงโทษที่ต้องการให้ระดับของผู้ทำความผิดร้ายแรงที่แตกต่างกันได้รับบทลงโทษที่แตกต่างกัน (กฤตยา อารีรักษ์, 2560)

นอกจากค่าปรับที่แปรผันไปตามสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำความผิดจะสร้างความเป็นธรรม จากการลงโทษคน ณ ระดับสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันแล้ว ระบบค่าปรับแบบแปรผันนี้ยังสามารถแก้ไขปัญหาค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามเงินเฟ้อได้ เนื่องจากรายได้สุทธิต่อวันของผู้ทำความผิดย่อมสะท้อนค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไปในตัวเอง (อิสร์กุล อุณหะเทศ, 2556)

ในด้านการป้องปรามการกระทำความผิดอาจจะมีข้อถกเถียงว่า การกำหนดอัตราค่าปรับแบบแปรผันอาจกระทบต่อเป้าหมายของโทษปรับที่ต้องการสร้างความกลัวและยับยั้งการทำความผิด ซึ่งเป็นข้อดีของการกำหนดโทษปรับแบบชัดเจนแน่นอน ซึ่งผู้กระทำความผิดอาจเล็งเห็นผลร้ายที่เกิดขึ้นได้เป็นจำนวนแน่นอน แต่โทษปรับในลักษณะดังกล่าวโดยเฉพาะในกรณีที่มีอัตราโทษสูงอาจจะเสี่ยงต่อการทำให้ประชาชนไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ซึ่งก็อาจทำให้ท้ายที่สุดผู้ถูกลงโทษไม่สามารถที่จะชำระค่าปรับได้ การสร้างความกลัวและยับยั้งการทำความผิดก็อาจไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน (กฤตยา อารีรักษ์, 2560)

ระบบการกำหนดอัตราค่าปรับแบบแปรผันนี้ในแต่ละประเทศอาจมีลักษณะการนำไปใช้ที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทของสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ

กรณีศึกษาของประเทศฟินแลนด์

ในกรณีของประเทศฟินแลนด์ได้มีการนำระบบการกำหนดอัตราค่าปรับแบบแปรผันมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Rikoslaki; Penal Code) ตั้งแต่ปี 1921 เนื่องมาจากความต้องการสร้างระบบการกำหนดอัตราค่าปรับที่เป็นธรรม (Lahti, 2021, p. 24) ประกอบกับการประสมกับภาวะเงินเฟ้อ (สมยศ วงษ์ดี, 2563, หน้า 77) โดยนำมาใช้กับความผิดเล็กน้อย อาทิ ความผิดเกี่ยวกับจรรยาบรรณ การกระทำความผิดฐานมึนเมา หรือการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ โดย

เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาโทษปรับตามจำนวนค่าปรับที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการปรับในจำนวนที่แน่นอน (flat fine) ทั้งนี้ พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าผู้ทำความผิดจะไม่สามารถชำระค่าปรับตามที่กำหนดได้หรือไม่ ในกรณีที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ อัยการจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ ผู้พิพากษาสั่งลงโทษจำคุกแทนการชำระค่าปรับ (Parker, 1993, pp. 49-51) ซึ่งในชั้นการพิจารณาของศาล ผู้พิพากษาจะต้องพิจารณากำหนดจำนวนค่าปรับต่อไป

ตามประมวลกฎหมายอาญา ในชั้นการพิจารณาของศาล ผู้พิพากษาจะพิจารณาจำนวนค่าปรับตามความร้ายแรงของการทำความผิดและสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ผู้พิพากษาจะพิจารณารายได้ต่อวัน (day income) หลังหักภาษีของผู้ทำความผิดมาคูณกับจำนวนหน่วยความผิด (วันปรับ) (amount of day) ตามระดับความร้ายแรงของการทำความผิด โดยกฎหมายกำหนดจำนวนหน่วยความผิดให้ผู้พิพากษาลงโทษปรับได้ตั้งแต่ 1 วันปรับ แต่ไม่เกิน 120 วันปรับ และในกรณีที่กระทำความผิดหลายกระทงรวมกันไม่เกิน 240 วันปรับ โดยผลลัพธ์ของการคูณดังกล่าวคือ ค่าปรับที่ต้องชำระ

การพิจารณารายได้ต่อวันนั้นผู้ทำความผิดมีหน้าที่ต้องแสดงรายได้ต่อผู้พิพากษา โดยในการพิจารณาคำนวณรายได้ต่อวันของผู้ทำความผิดจะพิจารณาจากข้อมูลและรายได้ที่ผู้ทำความผิดชำระภาษีครั้งล่าสุด ในจำนวนค่าปรับไม่เกิน 1 ใน 60 ส่วนของรายได้เฉลี่ยของผู้ทำความผิดต่อเดือน โดยหักภาษีและค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้กับรัฐตามกฎหมายที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ และหักค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเพื่อการดำรงชีวิต รวมถึงในกรณีที่จำเป็นศาลอาจจะมีการนำข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ มาใช้พิจารณาประกอบเพื่อให้ได้ข้อมูลรายได้ต่อวัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาสสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ได้ และหากตรวจพบว่ารายได้ที่แสดงเป็นเท็จก็จะถูกลงโทษฐานแสดงรายได้

เป็นเท็จเพื่อให้ได้รับค่าปรับต่ำกว่าความเป็นจริง (Lahti, 2021, pp. 27-28)

ทั้งนี้ ระบบการกำหนดอัตราค่าปรับแบบแปรผันของฟินแลนด์นี้ได้กลายมาเป็นตัวอย่างของประเทศอื่นๆ ในแถบสแกนดิเนเวีย และภาคพื้นทวีปยุโรปอื่นๆ ต่อมา

กรณีศึกษาของประเทศเยอรมนี

ในกรณีของเยอรมนีมีการนำระบบการกำหนดอัตราค่าปรับแบบแปรผันมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาโดยสมบูรณ์ในปี 1975 (Albrecht, 2021, p. 85) โดยแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (Strafgesetzbuch: StGB; Criminal Code)ให้นำหลักการลงโทษปรับมาใช้แทนการจำคุกระยะสั้นและให้คำนวณโทษปรับเป็นแบบรายวัน (per diem basis) (สมยศ วงษ์ดี, 2563, หน้า 86)

ในการคิดค่าปรับจะพิจารณาจากตัวแปรสำคัญ 2 ประการคือ (1) จำนวนหน่วยวันปรับการลงโทษ โดยประมวลกฎหมายอาญากำหนดหน่วยไว้ตั้งแต่ 5 – 360 วันปรับ โดยศาลมีดุลพินิจที่จะลดหน่วยวันปรับให้ต่ำกว่า 5 วันปรับได้ และในกรณีที่กระทำความผิดหลายกระทงรวมกันไม่เกิน 720 วันปรับ และ (2) ในการพิจารณาหน่วยวันปรับให้พิจารณาจากสภาพแวดล้อมส่วนบุคคลและสภาพแวดล้อมทางการเงิน (รวมถึงทรัพย์สินต่างๆ) ของผู้ทำความผิด โดยคิดค่าเฉลี่ยรายได้สุทธิตามความเป็นจริงของผู้ทำความผิดใน 1 วัน โดยค่าปรับแต่ละหน่วยวันปรับจะต้องกำหนดเป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 1 ยูโร และไม่เกิน 30,000 ยูโร การกำหนดหน่วยวันปรับในลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้ทำความผิดฐานเดียวกันได้รับการกำหนดมูลค่าวันปรับที่แตกต่างกันออกไป (สมยศ วงษ์ดี, 2563, หน้า 88-91)

ในการรวบรวมข้อมูลมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำความผิดในเยอรมนี เริ่มต้นจากการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยจะสอบสวนโดยละเอียดเกี่ยวกับสภาพการประกอบอาชีพ การทำงาน ความเป็นอยู่ และรายได้เพื่อนำมาใช้เป็น

ข้อมูลประกอบการทำสำนวนคดีและนำข้อมูลมาให้กับศาลเพื่อใช้ในการเตรียมประเมินฐานะทางการเงินของผู้ทำความผิด โดยศาลเยอรมนีมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการชำระภาษีของผู้ทำความผิดโดยตรงซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่แม่นยำในการพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำความผิด (สมยศ วงษ์ดี, 2563, หน้า 92-93)

กรณีศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา มีการบังคับใช้โทษปรับแบบแปรผันทั้งในขั้นก่อนการพิจารณาคดี (pre-trial) และชั้นการพิจารณาคดีของศาล (trial) โดยส่วนใหญ่ศาลมีการนำวิธีการปรับดังกล่าวมาใช้ในการกระทำความผิดเล็กน้อย (misdemeanors) และความผิดที่เกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจ (economics crimes) อาทิ ความผิดเกี่ยวกับการต่อต้านการผูกขาด (antitrust) (กฤตยา อารีรักษ์, 2560, หน้า 155) โดยระบบการกำหนดโทษปรับของแบบแปรผันนี้มีการนำมาใช้ในกฎหมายระดับมลรัฐ อาทิ รัฐแอริโซนา คอนเนตทิคัต ไอโอวา นิวยอร์ก และวอชิงตัน (Cole, Smith, & Dejong, 2017, p. 632)

ในการคิดค่าปรับในชั้นการพิจารณาคดีของศาล ผู้พิพากษาจะลงโทษผู้ทำความผิดด้วยจำนวนหน่วยวันปรับตามความร้ายแรงของการกระทำความผิดเช่นเดียวกันกับประเทศอื่นๆ โดยศาลจะไม่พิจารณาถึงเจตนาในการทำความผิดของผู้ทำความผิดนั้น นอกจากนี้ ผู้พิพากษาจะกำหนดรายได้สุทธิต่อวันของผู้ทำความผิดโดยพิจารณารายได้จากการหักค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีวิตและภาระค่าใช้จ่ายอื่นของผู้ทำความผิดและผู้ซึ่งต้องพิจารณาฐานะทางการเงินของผู้ทำความผิดด้วย หลังจากนั้น ศาลจะคำนวณค่าปรับโดยนำจำนวนหน่วยวันปรับมาคูณกับรายได้สุทธิต่อวันเพื่อให้ได้ค่าปรับที่ต้องชำระ ทั้งนี้ การกำหนดหน่วยวันปรับ (day-fine unit) ของสหรัฐอเมริกานั้นไม่ได้มีการกำหนดหน่วยวันปรับไว้แน่นอน แต่จากการศึกษาพบว่าการพยายามกำหนดหน่วยวันปรับโดยเทียบเคียงกับ

ความรุนแรงของประเภทคดีต่างๆ โดยมีหน่วยวันปรับตั้งแต่ 5 – 120 วันปรับ โดยคดีที่มีความรุนแรงไม่มากจะอยู่ที่ 5 วันปรับ และคดีที่มีความรุนแรงสูงสุดอยู่ที่ 120 วันปรับ (พิชยนต์ นิพาสพงษ์, 2542, หน้า 75-76)

ข้อสังเกตประการหนึ่งของระบบการปรับแบบแปรผันในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การให้ความสำคัญกับผู้ทำความผิดที่ยากจนและผู้ที่ไม่มียาได้ หรือคนกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ อาทิ ในกรณีผู้ทำความผิดเป็นคนไม่ประกอบอาชีพหรือไม่มีรายได้ การคำนวณรายได้สุทธิของผู้ทำความผิดนั้นศาลจะนำรายได้ของคู่สมรสหรือบุคคลที่เป็นผู้ดูแลมาเป็นฐานในการคำนวณรายได้สุทธิของผู้ทำความผิด (Tuner & Petersilia, 1996, p. 8)

อย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานการจัดเก็บภาษีไม่มีอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลฐานะทางการเงินและการชำระภาษีของผู้ทำความผิดต่อศาลเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาคดี รวมถึงกฎหมายของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐก็ไม่อนุญาตให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลฐานะทางการเงินของผู้ทำความผิด (สมยศ วงษ์ดี, 2563, หน้า 100-101) แต่ศาลยังคงมีอำนาจในการสอบสวนถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ถูกลงโทษก่อนจะมีการดำเนินการลงโทษ รวมถึงตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและให้ผู้ทำความผิดนำเอกสารภาษีมาแสดงต่อศาล (พิชยนต์ นิพาสพงษ์, 2542, หน้า 32)

จากการถอดบทเรียนของประเทศต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักการของการกำหนดอัตราค่าปรับแบบแปรผันในต่างประเทศนั้นมีลักษณะร่วมคล้ายๆ กัน คือ การคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจ และการกำหนดความร้ายแรงของโทษโดยพิจารณาหน่วยปรับเป็นวันในลักษณะเดียวกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันที่สำคัญ 2 ประเด็น (ตารางที่ 3) ดังนี้

ประเด็นแรก ระบบค่าปรับตามรายได้ทั้งสามประเทศเริ่มต้นจากแนวคิดพื้นฐานต่างกัน โดยฟินแลนด์เน้นการบังคับใช้กับความผิดที่ไม่รุนแรง ซึ่งสามารถยุติได้ในชั้นพนักงานอัยการ โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้น

สู่การพิจารณาของศาล แนวคิดดังกล่าวทำให้จำนวนหน่วยในการปรับ (วันปรับ) ของฟินแลนด์ไม่สูงมากนัก คือ อยู่ระหว่าง 1 – 120 วันปรับ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการทำความผิด ในขณะที่เยอรมนีและสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มจะใช้ระบบค่าปรับดังกล่าวให้รวมถึงคดีที่มีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อเป็นทางเลือกแทนการตัดสินลงโทษจำคุก รวมถึงการลงโทษอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ จึงกำหนดหน่วยการลงโทษไว้สูงถึง 360 วันปรับ²

ประเด็นที่สอง การคำนวณรายได้สุทธิของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ทำความผิดและวิธีการประเมินของผู้ทำความผิดในแต่ละประเทศ

5. ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต

การกำหนดอัตราโทษปรับในจำนวนที่แน่นอนแบบของไทยในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพในการลงโทษ เนื่องมาจากความลักลั่นในการกำหนดโทษปรับที่ไม่เท่ากัน ทั้งกฎหมายในกรณีของกฎหมายที่ออกมาภายในปีเดียวกันและกฎหมายที่ออกมาต่างวาระสมัยกัน ทำให้อัตราโทษปรับมีความลักลั่นกันสูง ประกอบกับโทษปรับที่กำหนดไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนจึงไม่คงทนต่อสภาวะเงินเฟ้อ และอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ปัญหาความไม่เป็นธรรมของโทษปรับ เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดโทษปรับที่กำหนดไว้เป็นจำนวนแน่นอน ทำให้การลงโทษปรับขาดความคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำความผิด ซึ่งเป็นการละเลยต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ผู้มีความร่ำรวยได้สูงอาจจะไม่ได้รับผลกระทบต่ออัตราโทษปรับ ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาว่าประโยชน์ที่ได้จากการฝ่าฝืนกฎหมาย สูงกว่าก็อาจทำให้ผู้ทำความผิดตัดสินใจเลือกที่จะฝ่าฝืนกฎหมาย กลายเป็นการซ้ำเติมปัญหาประสิทธิภาพใน

การลงโทษปรับ สภาพดังกล่าวแตกต่างจากกรณีของผู้ทำความผิดที่มีรายได้ต่ำที่จะได้รับผลกระทบจากการลงโทษปรับมากกว่า เนื่องจากโทษปรับที่สูงจะกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจมากกว่า

เมื่อพิจารณาบทเรียนระบบค่าปรับของต่างประเทศแล้ว พบว่าการนำระบบการกำหนดอัตราโทษปรับแบบแปรผันมาใช้ สามารถช่วยแก้ไขปัญหาลักษณะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการลงโทษและความเป็นธรรมในสังคมได้ อนึ่ง จากบทเรียนของต่างประเทศ พบว่าการนำระบบการกำหนดอัตราโทษปรับแบบแปรผันมาใช้จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยสำคัญ 4 ปัจจัยประกอบกัน ได้แก่

- (1) การกำหนดขอบเขตของการนำระบบการปรับแบบแปรผันมาใช้ เพื่อกำหนดขอบเขตของการนำระบบโทษปรับไปใช้ เนื่องจากกรณีศึกษาของต่างประเทศ พบว่ามีการนำระบบการกำหนดอัตราโทษปรับแบบแปรผันนั้นมาใช้ทั้งกับความผิดที่มีความรุนแรงต่ำ จนถึงที่มีความรุนแรงสูงชัน หรือความผิดทางเศรษฐกิจ
- (2) การกำหนดหน่วยการลงโทษ โดยกำหนดอัตราค่าปรับไว้ตามระดับความร้ายแรง เพื่อกำหนดฐานความผิดแต่ละประเภท และกำหนดอัตราหน่วยการลงโทษปรับให้สอดคล้องกับระดับความร้ายแรงที่กำหนดไว้
- (3) การกำหนดปัจจัยทางสถานะทางเศรษฐกิจที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาว่าครอบคลุมถึงปัจจัยใดบ้าง และจะนำข้อมูลในลักษณะใดมาประกอบประกอบการพิจารณารายได้สุทธิ ทั้งนี้ อาจจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการต้องปฏิบัติตามกฎหมายอาญา ภาษี และค่าธรรมเนียม
- (4) การกำหนดแนวทางในการนำข้อมูลมาใช้ประกอบการพิจารณา โดยอาจจะต้องมีกฎหมายอนุญาตให้ผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าถึงและนำข้อมูลมาใช้พิจารณา กำหนดรายได้สุทธิได้

² ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาอาจจะไม่ได้กำหนดระดับของวันปรับเอาไว้สูงแบบเยอรมนีโดยอยู่ระหว่าง 5 – 120 วัน แต่ก็มีแนวโน้มจะนำไปใช้กับคดีที่มีความรุนแรงสูงเช่นกัน.

ตารางที่ 3: สรุปตารางเปรียบเทียบระบบ Day-fine ของต่างประเทศ

ประเด็น	ฟินแลนด์	เยอรมนี	สหรัฐอเมริกา
1. ปีที่เริ่มใช้	ค.ศ. 1921	ค.ศ. 1975	ค.ศ. 1988
2. หน่วยวันปรับ	1-120 วัน	5-360 วัน	5-120 วัน
3. ประเภทความผิด	ความผิดเล็กน้อย อาทิ ความผิดเกี่ยวกับจราจร การกระทำความผิดฐานมึนเมา หรือการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์	ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา โดยนำมาใช้แทนโทษจำคุกระยะสั้น	การกระทำความผิดเล็กน้อย (misdemeanors) และ ความผิดที่เกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจ (economics crimes)
4. การพิสูจน์สถานะมีปัจจัยใดบ้าง	พิจารณาจากข้อมูลและรายได้ที่ผู้ทำความผิดชำระภาษีครั้งล่าสุด หักภาษี / ค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้กับรัฐและค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเพื่อการดำรงชีวิต	พิจารณาจากสภาพการประกอบอาชีพ การทำงาน ความเป็นอยู่ และรายได้	ศาลมีอำนาจในการสอบสวนถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ถูกลงโทษก่อนจะมีการดำเนินการลงโทษ
5. การเข้าถึงข้อมูล	เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาสามารถเข้าถึงข้อมูลและรายได้ที่ผู้ทำความผิดชำระภาษีครั้งล่าสุด	ศาลไม่มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการชำระภาษีของผู้ทำความผิดโดยตรง ต้องได้รับข้อมูลจากผลการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ	- หน่วยงานการจัดเก็บภาษีไม่มีอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลสถานะทางการเงินและการชำระภาษี - ศาลมีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและให้ผู้ทำความผิดนำเอกสารภาษีมาแสดงต่อศาล

ที่มา: คณะผู้วิจัย

ดังนี้ เมื่อพิจารณาบทเรียนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดอัตราโทษปรับของไทยจึงต้องพิจารณาปัจจัยทั้ง 4 ประการประกอบกันดังนี้

ประการแรก การนำโทษปรับแบบแปรผันมาใช้ในการปรับทุก ๆ ฐานความผิดในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่มีการกำหนดบทลงโทษและยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ย้อนหลังไปได้ถึงปี 2445 ในจำนวนนี้มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับโทษปรับถึง 428 ฉบับ ทำให้ความลึกลับของโทษปรับมีสูง การกำหนดขอบเขตของการนำระบบการปรับแบบแปรผันมาใช้ในการปรับทุกลักษณะไม่ว่าจะเป็นการปรับตามความผิดอาญา การปรับทางปกครอง มาตรการลงโทษทางแพ่ง และการปรับเป็นพินัย เพื่อให้ระบบการปรับมีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ การนำระบบการกำหนดอัตราปรับ

แบบแปรผันนี้ควรจะนำไปใช้ทั้งกับการกระทำความผิดของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เนื่องจากการกระทำความผิดในเรื่องหนึ่งผู้ทำความผิดอาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ การแบ่งแยกระบบการลงโทษให้แตกต่างระหว่างประเภทของบุคคลอาจจะทำให้เกิดความลึกลับในการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะอื่นแทน นอกจากนี้ ระบบการกำหนดอัตราปรับแบบแปรผันอาจจะช่วยเพิ่มความสามารถในการลงโทษผู้ทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล โดยการนำผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากการฝ่าฝืนกฎหมายคืนจากผู้ทำความผิด

ประการที่สอง การกำหนดหน่วยการลงโทษเพื่อกำหนดระดับ (scale) ความรุนแรงของความผิดจากระดับที่มีความรุนแรงต่ำไปสู่ระดับความรุนแรงสูง เพื่อที่จะนำไปใช้ในการกำหนดหน่วยการลงโทษ (unit)

หรือหน่วยวันปรับ (day-fine unit) ที่จะนำมาใช้เป็นตัวในการคำนวณการลงโทษผู้กระทำความผิด และกำหนดค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษโดยคำนวณค่าปรับจากต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้ทำความผิด

ประการที่สาม การกำหนดปัจจัยสถานะทางเศรษฐกิจที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาค่าปรับ โดยอาจจะต้องมีการกำหนดปัจจัยที่จะนำมาใช้ในการพิจารณารายได้สุทธิของผู้กระทำความผิดว่าจะใช้ข้อมูลใดบ้างมาประกอบการพิจารณา โดยข้อมูลที่อาจนำมาใช้อาจมีรายได้สุทธิที่คำนวณจากภาษี การหักค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง และการหักค่าใช้จ่ายของบุคคลที่ต้องอุปการะดูแล อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในกรณีของรายได้สุทธิที่นำมาคำนวณภาษี จะไม่นำการยกเว้นภาษี/ส่วนลดหย่อนภาษีที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล อาทิ การออม เงินบริจาค หรือปัจจัยอื่นๆ มาพิจารณาหรือไม่ เนื่องจากส่วนลดหย่อนเหล่านี้ทำให้รายได้ที่แท้จริงถูกบิดเบือน

ประการที่สี่ การกำหนดแนวทางในการนำข้อมูลมาใช้ประกอบการพิจารณา นอกจากข้อมูลที่ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องแสดงกับผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ในการพิจารณาค่าปรับจะสามารถใช้ข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ มาพิจารณาประกอบและตรวจสอบความถูกต้องของรายได้ ได้หรือไม่ เนื่องจากปัญหาสำคัญของไทยที่แตกต่างจากบริบทของประเทศตัวอย่างที่ศึกษาคือ ขนาดเศรษฐกิจนอกระบบของไทยมีขนาดใหญ่ ทำให้ยังมีกลุ่มคนและธุรกิจจำนวนมากที่ยังคงอยู่นอกระบบภาษี ซึ่งมีตั้งแต่การไม่ยื่นภาษีเลย การยื่นแบบปกปิดรายได้บางส่วน ไปจนถึงการโยกย้ายกำไรระหว่างบริษัทในเครือ (สรวิศ มา, 2566) จากการศึกษาของ (อิริภัทร มุกิตาเจริญ, 2565) พบว่าในปี 2562 มีกำลังแรงงานอยู่ 39 ล้านคน แต่มีคนอยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพียง 10 ล้านคน และมีเพียง 4 ล้านคนที่ต้องเสียภาษีจริง ๆ ซึ่งคิดสัดส่วนเป็นร้อยละ 10 ของกำลังแรงงานเท่านั้น สภาพดังกล่าวทำให้การพิจารณาปัจจัยสถานะทางเศรษฐกิจอาจจะมีความยุ่งยาก

ในกรณีนี้จึงอาจจะต้องมีการพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของบุคคลจากปัจจัยอื่นๆ มาประกอบ อาทิ ค่าจ้างขั้นต่ำที่มีการประกันไว้ในแต่ละจังหวัด และสถานะความยากจนจากบัตรสวัสดิการของภาครัฐ

ทั้งนี้ ในการดำเนินการปฏิรูประบบค่าปรับให้รองรับการกำหนดค่าปรับแบบแปรผันได้นั้น ผู้วิจัยเสนอให้เริ่มต้นปฏิรูประบบค่าปรับโดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก การกำหนดขอบเขตการนำระบบกำหนดอัตราค่าปรับแบบแปรผันมาใช้ แม้ว่าเป้าหมายสูงสุดจะเป็นการนำระบบกำหนดอัตราค่าปรับแบบแปรผันมาใช้ในการปรับทุกๆ ประเภทและทุกๆ ลักษณะความผิด อย่างไรก็ตาม ในขั้นต้นนี้หากในการทดลองใช้ระบบอาจจะเลือกนำเฉพาะความผิดบางลักษณะมาปรับใช้กับระบบการปรับแบบแปรผัน อาจเลือกความผิดที่มีผลกระทบเป็นการทั่วไปกับประชาชนและประสิทธิภาพของโทษ โดยนำมาใช้กับในกลุ่มต่างๆ ได้แก่

- (1) ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นความผิดเล็กน้อย เนื่องจากความผิดประเภทนี้ไม่ได้มีความรุนแรงมาก
- (2) ความผิดตามกฎหมายจราจร เนื่องจากความผิดประเภทนี้เป็นความผิดที่ประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มจะกระทำความผิดได้ในชีวิตประจำวัน เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็นต้น
- (3) ความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม เนื่องจากความผิดประเภทนี้ผู้กระทำความผิดอาจจะดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายโดยเล็งเห็นผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมายทำให้เกิดผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่จะเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมาย ตัวอย่างของกฎหมายประเภทนี้ เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 160 ตรี กำหนดว่า ผู้ใดขับขี่ในขณะเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือปรับไม่เกิน 360 หน่วยวันปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ของผู้นั้นมีกำหนดไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่

ทั้งนี้ กฎหมายอาจเปิดให้สามารถกำหนดประเภทและความผิดที่อาจจะนำระบบการปรับแบบแปรผันมาใช้ได้ในอนาคต โดยอาจจะออกกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาเพื่อเปลี่ยนฐานความผิดนั้นมาเป็นใช้ระบบการปรับแบบแปรผัน

ขั้นตอนที่สอง การกำหนดหน่วยการลงโทษมาใช้แทนที่การกำหนดค่าปรับต่ำสุดและสูงสุดสำหรับแต่ละฐานความผิด โดยการกำหนดหน่วยการลงโทษพิจารณาจากความร้ายแรงของการทำความผิดจากโทษจำคุก เช่น การกำหนดโทษจำคุก 1 เดือนเท่ากับหน่วยการลงโทษ 30 วันปรับ โทษจำคุก 6 เดือนเท่ากับหน่วยการลงโทษ 180 วันปรับ โทษจำคุก 1 ปี เท่ากับหน่วยลงโทษ 360 วันปรับ (อิสร์กุล อุณหเกตุ, 2556, หน้า 45) ส่วนกรณีที่ไม่ใช่โทษจำคุกอาจจะปรับเพียง 5 วันปรับหนึ่ง ในการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอาจจะต้องมีการศึกษาและรวบรวมรายการของกฎหมายทั้งหมดว่ามีความผิดที่มีโทษปรับในลักษณะใดบ้าง เพื่อที่จะประมวลออกมาในรูปแบบของมาตราส่วนค่าปรับมาตรฐานว่าความผิดแต่ละฐานจะอยู่ในระดับความรุนแรงของความผิดจากระดับใด แล้วออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดวิธีการแก้ไขโทษปรับทั้งหมด

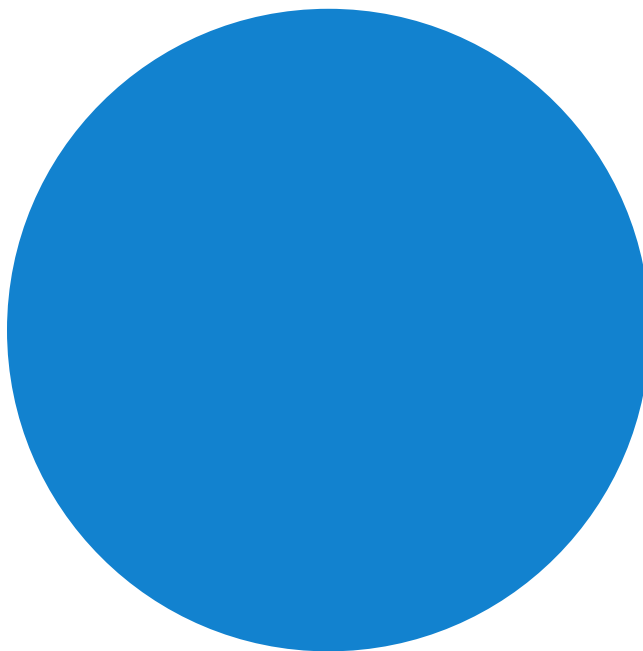
ขั้นตอนที่สาม กำหนดค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษ โดยคำนวณจากต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้ทำความผิดจากโทษจำคุก หากผู้ทำความผิดได้รับค่าจ้างเท่าค่าแรงขั้นต่ำ 400 บาทต่อวัน และทำงานทั้งสิ้น 240 วันในแต่ละปี ต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการได้รับโทษจำคุกอย่างต่อเนื่องจะเท่ากับ 96,000 บาทต่อปี

ดังนั้น ค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษเริ่มต้นจะเท่ากับ 263 บาทต่อหน่วย

ขั้นตอนที่สี่ การสร้างกลไกในการเข้าถึงข้อมูล ในกรณีนี้อาจจะต้องมีการระบุไว้ในกฎหมายเพื่อสร้างกลไกในการเข้าถึงข้อมูลภาษี สิทธิสวัสดิการ หรือภาระทางการเงินเพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์สถานะทางเศรษฐกิจที่นอกเหนือจากค่าให้การของผู้ทำความผิดรวมถึงอาจจะต้องมีการกำหนดฐานความผิดสำหรับกรณีแสดงสถานะทางเศรษฐกิจที่เป็นเท็จ

ขั้นตอนสุดท้าย การสร้างกลไกในการปรับเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ เพื่อแก้ไขค่าปรับที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามเงินเฟ้อ โดยจะต้องมีการประกาศกฎหมายลำดับรองเพื่อเปลี่ยนค่าปรับต่อหน่วยการลงโทษทุกปีเพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของค่าปรับ โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายใหม่ อย่างไรก็ตาม อาจจะต้องมีการพิจารณาเพิ่มเติมว่ากลไกดังกล่าวจะทำในลักษณะอย่างไร

- Albrecht, H.-J. (2021). Day Fines in Germany. In F. M. Kantorowicz-Reznichenko E, Day Fines in Europe: Assessing Income-Based Sanctions in Criminal Justice Systems (pp. 85-121). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cole, G. F., Smith, C. E., & Dejong, C. (2017). The American System of Criminal Justice. Boston: Cengage.
- Lahti, R. (2021). Day Fines in Finland. In F. M. Kantorowicz-Reznichenko E, Day Fines in Europe: Assessing Income-Based Sanctions in Criminal Justice Systems (pp. 24-43). Cambridge: Cambridge University Press.
- Parker, L. C. (1993). Finnish Criminal Justice: An America Perspective. Maryland: University Press of America.
- Tuner, S., & Petersilia, J. (1996). Day Fines Four U.S. Jurisdictions. Washington: The National Institute of Justice.
- กฤตยา อารีรักษ์. (2560). ความเหมาะสมในการนำ day fine มาใช้กับประเทศไทย. ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตร ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ. (18 มีนาคม 2565). Day-fine ไม่ใช่แค่เรื่องของค่าปรับ. เข้าถึงได้จาก คณะก้าวหน้า: <https://progressivemovement.in.th/article/common-school/6860/#11>
- พิชยนต์ นิพาสพงษ์. (2542). โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (day fine). วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ วงษ์ดี. (2563). การนำระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมของไทย. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรวิศ มา. (30 มิถุนายน 2566). รัฐไทยรายได้ภาษีน้อย เก็บเพิ่มไม่ได้แปลว่าเศรษฐกิจจะพัง. เข้าถึงได้จาก The 101.World: <https://www.the101.world/thai-government-tax-revenue/>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (14 มีนาคม 2567). บันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการการพัฒนากฎหมาย การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อิทธิกร มุกิตาเจริญ. (2565). สร้างความแข็งแกร่งให้ระบบภาษีไทย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อิสร์กุล อุณหเกตุ. (2556). ระบบค่าปรับทางอาญา. กรุงเทพฯ: เป้นไท.



**สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)**

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง
กรุงเทพฯ 10310

**Thailand Development
Research Institute (TDRI)**

565 Soi Ramkhamhaeng 39
Wangthonglang, Bangkok 10310 Thailand

Tel. 02-718-5460 ext. 473, 474

Fax. 02-718-5461-2

Website: <http://tdri.or.th>

Twitter: https://twitter.com/TDRI_thailand

Facebook: <https://www.facebook.com/tdri.thailand>