



### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ในปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นและแก้ไขได้ยากของเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ที่พระราชอาณาจักร - คือ จำนวนผู้ต้องขังเกินอัตราความจุตามปกติของเรือนจำ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการอบรมแก้ไขปรุงแต่งจิตใจเพื่อมิให้ผู้ต้องขังกระทำซ้ำอีกและกลับสู่สังคมได้ สาเหตุใหญ่ ๆ เนื่องจากนโยบายการลงโทษในเวลาที่ผ่านมามุ่งไปในเรื่องการใช้โทษจำคุกเป็นสำคัญ หากพิจารณาจากจำนวนผู้ต้องขังประเภทเด็ดขาดและต้องขังระหว่างอุทธรณ์-ฎีกาในปี พ.ศ. 2527 ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้นเป็นจำนวน 68,731 คนแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ต้องโทษจำคุกต่ำกว่า 2 ปี มีถึง 28,462 คน คิดเป็นร้อยละ 41.41<sup>1</sup> หากได้มีการนำแนวความคิดในการลงโทษผู้ต้องขังซึ่งกระทำคามผิดไม่ร้ายแรงและต้องโทษจำคุกระยะสั้นเหล่านี้ โดยไม่นำตัวมาคุมขังไว้ในเรือนจำดังเช่นที่นานาอารยประเทศถือปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ ย่อมจะช่วยระบายความแออัดขัดเขียดของเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ได้เป็นอย่างมาก อันจะมีผลให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากปัญหาการแออัดขัดเขียดของผู้ต้องโทษในเรือนจำ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการอบรมแก้ไขเพื่อที่จะมิให้ผู้ต้องโทษได้กระทำความผิดซ้ำและต้องกลับเข้ามาอยู่ในเรือนจำอีก นักนิติศาสตร์ทั้งหลายได้นำปัญหาเหล่านี้มาขบคิดเพื่อที่จะหาวิธีการแก้ไข มิให้เกิดการจำคุกผู้ต้องหาในเรือนจำมากขึ้น โดยเฉพาะการจำคุกผู้ต้องหาที่กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง หรือกระทำความผิดโดยประมาท ซึ่งเราเรียกกันว่า "การลงโทษจำคุกระยะสั้น"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, รายงานประจำปี 2527, (โรงพิมพ์ราชทัณฑ์, กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528) ตารางที่ 4

<sup>2</sup> ประเสริฐ จันทรวุฒ, "วิธีการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกในระยะสั้น", นิติศาสตร์ เล่มที่ 4 ตอน 1 มิถุนายน 2515

ในระยะเวลาต่อมา ก็ได้มีการคิดนวัตกรรมการแก้ไข เพื่อที่จะลดจำนวนผู้ต้องโทษในเรือนจำ โดยการคิดค้นวิธีการที่เรียกว่า "หลักการชลอการฟ้อง" (Suspension of Prosecution) ซึ่งเป็นวิธีการที่พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจจะชลอการฟ้องผู้กระทำความผิดไว้ก่อน แม้ว่าคดีนั้นจะมีหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องร้องได้ก็ตาม หากเชื่อว่าการกระทำดังกล่าวจะเกิดประโยชน์ต่อสังคม และตัวผู้กระทำความผิดเอง ส่วนอีกวิธีการหนึ่งที่น่าสนใจมาก ได้แก่ การรอกการลงโทษจำคุก หรือการรอกการลงอาญา (Suspended Sentences of Imprisonment) ซึ่งเป็นอำนาจของศาลที่จะใช้ดุลพินิจที่จะใช้หรือไม่ใช้ โดยพิจารณาจากอัตราโทษที่ผู้ต้องโทษจะได้รับ และประเภทของโทษรวมทั้งคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และยังมีวิธีการแก้ไขอีกวิธีหนึ่งคือ การลงโทษปรับ (Fines) ซึ่งเชื่อกันว่า สามารถนำมาแทนโทษจำคุกได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความคิดที่ว่า การลงโทษจำคุกควรใช้เป็นมาตรการสุดท้ายในการลงโทษ

ในการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ผู้ลงโทษควรคำนึงถึงทฤษฎีการลงโทษ เช่น การลงโทษที่เป็นการแก้แค้นทดแทน การลงโทษที่เป็นการข่มขู่ เพื่อมิให้กระทำความผิดอีก และการลงโทษที่เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสังคมและเพื่อประโยชน์ของผู้กระทำความผิดด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การลงโทษต้องแสดงให้เห็นว่า ผู้กระทำความผิดได้รับโทษสาสมกับความผิดที่ได้กระทำ มิใช่ปล่อยไปโดยไม่ได้รับโทษ และเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รู้สึกเสียบ้างว่าขึ้นชื่อว่าอาชญากรรมแล้ว ไม่เคยให้คุณแก่ใคร (Crime dose not pay)<sup>3</sup> โทษปรับเป็นโทษที่ใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งนักนิติศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่า เป็นโทษที่เหมาะสมกว่าโทษอื่น ดังจะกล่าวถึงผลดีของโทษปรับต่อไปนี้<sup>4</sup>

<sup>3</sup> วิชาญ เครื่องงาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ", กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 209

<sup>4</sup> โทเม็น ภักธรภิรมย์, "โทษปรับ", บทบัญญัติ, ปีที่ 16, ตอน 3, กันยายน 2516, หน้า 457.

โทษปรับถือกันว่าเป็นโทษที่ตีกว่าโทษจำคุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษจำคุกระยะสั้นซึ่ง นักอาชญาวิทยามีความเห็นพ้องต้องกันว่า ไม่ได้ผลในทางปราบปราม เพราะผู้ถูกลงโทษไม่ เข็ดหลาบ ไม่ได้ผลในทางแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิด เพราะระยะสั้นเกินไป โทษจำคุกทำให้ ผู้ต้องโทษมีจิตใจแข็งกระด้าง การจำคุกทำให้ผู้ต้องโทษเข้าไปปะปนอยู่ในสมาคมของอาชญากร ทำให้ผู้นั้นกลายเป็นอาชญากรยิ่งขึ้นไปอีก

โทษจำคุกมักจะทำให้ผู้ถูกลงโทษเสียคน เมื่อพ้นโทษมาแล้วมักจะ เข้าสังคมไม่ได้หรือ เข้าได้ยาก เช่น ไปสมัครทำงานที่ไหนนายจ้างก็รังเกียจ แต่โทษปรับไม่เป็นเช่นนั้น ผู้ที่ถูกลงโทษ ปรับ ไม่ได้ถือว่าเสียหายมากนักยังเข้าสังคมได้ ผู้ที่รับโทษจำคุกเข้าหลาย ๆ ครั้งก็ชิน ไม่ได้ผลใน การลงโทษ จึงต้องมีกฎหมายให้กักกันต่อไปอีก แต่โทษปรับนี้ผู้ถูกลงโทษไม่มีทางชินกับมันได้ ถูกปรับทีไร เจ็บทุกครั้ง และถูกปรับไม่กี่ครั้งก็เข็ด

โทษปรับสามารถแบ่งแยกให้เหมาะสมกับตัวผู้ถูกลงโทษได้ทุกชั้น คือ คนจนก็ปรับน้อย ถ้าฐานะดีก็ปรับให้แรง สำหรับความผิดที่ผู้กระทำได้กระทำไปด้วยความโง่แล้ว โทษปรับเหมาะ สมที่สุด เช่น ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ไปลักทรัพย์คนอื่นมาเพราะอยากได้ของเขา ถ้าถูกลงโทษ ปรับ ก็ต้องเอาทรัพย์ของตัวจ่ายไปแทนที่จะได้มากกลับต้องเสียทรัพย์ไปอย่างนี้ เป็นการแก่นิสัยโลก ที่ตรงจุดที่สุด

โทษปรับนี้ถ้าตัดสินผิดไป ภายหลังมีหลักฐานว่าผู้นั้นไม่ผิด ก็มีทางแก้ไขได้โดยคืนค่าปรับ ำให้ แต่โทษจำคุกนั้น ตัดคุกแล้วคืนไม่ได้ จะคิดค่าทดแทนให้ก็ไม่คุ้ม วิธีการแก้ไขนั้นมิในทางแถบ ประเทศในยุโรป แต่ของไทยเราต้องไปแก้ไขคำพิพากษาโดยวิถีทางอื่น เช่น การนิรโทษกรรม เป็นต้น

๑ วิจารณ์ บัญญาภาส, อาชญากรรมในเขตเมือง, เอกสารแผ่นปลิวคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 5 เอกสารนี้กล่าวถึงความพยายามในการป้องกันมิให้ ผู้กระทำความผิดเล็กน้อยต้องมีสภาพเป็นอาชญากร โดยมีผู้เสนอว่าการกระทำความผิดเล็กน้อยนั้นไม่ควร ถือว่าเป็นอาชญากรรม (crime) แต่ควรถือว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับสวัสดิภาพสังคม (Public welfare offence) เท่านั้น

โทษปรับมีผลดีในทางเศรษฐกิจ รัฐไม่ต้องขาดรายได้และเสียกำลังงานของชาติไป เพราะการเอาคนไปขัง ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสร้างที่คุมขัง เสียค่าควบคุม ค่าเลี้ยงดูผู้ต้องขัง ตรงกันข้าม โทษปรับ รัฐกลับได้ค่าปรับมาเข้างบประมาณแผ่นดิน ซึ่งในปีหนึ่งมีจำนวนไม่ใช่น้อย

โทษปรับ เป็นทางเลือกในกรณีจะลงโทษสถานอื่นไม่ได้ เช่น ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ย่อมจะลงโทษได้ เพียงแต่โทษปรับ เท่านั้น

เมื่อได้กล่าวถึงส่วนดีของโทษปรับแล้ว โดยทั่ว ๆ ไป โทษที่ขังแก่ผู้กระทำความผิดมักจะมี ข้อเสียอยู่บ้างในตัวของมันเอง ดังเช่นส่วนเสียของโทษปรับซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้

ส่วนใหญ่ตำหนิกันว่าโทษปรับไม่เสมอภาค คนจนถูกปรับแล้วเดือดร้อนมาก แต่คนฐานะดี ไม่รู้สึกอะไร โทษปรับไม่เข้ากับหลักที่ว่า การลงโทษต้องเป็นการเฉพาะตัวบุคคล เพราะโทษปรับ ทำให้ครอบครัวผู้ถูกปรับต้องเดือดร้อนไปด้วย

การลงโทษปรับ มักจะเก็บค่าปรับไม่ได้ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ถูกลงโทษหรือต้องเปลี่ยนไป เป็นโทษอย่างอื่น ซึ่งไม่ใช่ความประสงค์ของคำพิพากษา

1.2 ความสำคัญของปัญหา

ดังกล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันคดีที่เกิดจากการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงหรือเป็นการ กระทำความผิดโดยประมาท สังคมมักไม่ถือว่าเป็นที่น่ารังเกียจและอาจให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิด นั้นได้ อีกประการหนึ่งการที่จะนำผู้กระทำความผิดที่ศาลลงโทษเพียงระยะเวลาจำคุกอันสั้นไป จำคุกไว้ใน เรือนจำนั้น ทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียกำลังของชาติและอาจทำให้ครอบครัวของผู้กระทำความผิดเกิดการแตกแยก ซึ่งจะเป็นปัญหาในสังคมต่อไป ประมวลกฎหมายอาญามาตราปัจจุบันได้บัญญัติวิธีการแก้ไขไว้ในมาตรา 55 ความว่า "ถ้าโทษจำคุกที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับ มีกำหนด เวลาเพียงสามเดือนหรือน้อยกว่า ศาลจะกำหนดโทษจำคุกให้น้อยลงอีกก็ได้ หรือถ้าโทษจำคุกที่ ผู้กระทำความผิดจะต้องรับ มีกำหนด เวลาเพียงสามเดือนหรือน้อยกว่าและมีโทษปรับด้วย ศาลจะ กำหนดโทษจำคุกให้น้อยลง หรือจะยกโทษจำคุกเสีย คงให้ปรับแต่อย่างเดียวก็ได้"

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะพบว่าศาลจะใช้ดุลพินิจลงโทษผู้กระทำความผิดโดยลงโทษปรับ สถานเดียวได้ต่อเมื่อโทษจำคุกในความผิดนั้นมีกำหนด เวลาเพียงสามเดือนและมีโทษปรับด้วย โดย ปกติแล้วศาลจะใช้ดุลพินิจลงโทษปรับอย่างเดียวไม่ได้ เพราะประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 20 ได้บัญญัติไว้ว่า "บรรดาความผิดที่กฎหมายกำหนดให้ลงโทษนั้นจำคุกและปรับด้วยนั้น ถ้าศาลเห็น

สมควรจะลงแต่โทษจำคุกก็ได้" แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดบทกำหนดโทษไว้ให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษปรับสถานเดียวได้ในขอบเขตจำกัด

อีกประการหนึ่ง อัตราโทษปรับในประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่เริ่มใช้จนถึงปัจจุบันก็ยังมิได้เปลี่ยนแปลงแก้ไข ยังคงใช้ในอัตราเดิมที่กำหนดโดยเป็นสัดส่วนกับโทษจำคุก คือ โทษจำคุก 1 ปี โทษปรับก็เป็น 2,000 บาท ถ้าโทษจำคุกเพิ่มเป็น 3 ปี โทษปรับก็เพิ่มเป็น 6,000 บาท ดังนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในความผิดบางฐานความผิด ศาลควรจะใช้โทษปรับมากกว่าโทษจำคุก แต่ศาลก็ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเกินกว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติไว้ เช่น ฐานความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์ ดังเช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดฐานชิงทรัพย์ ความผิดฐานยักยอกทรัพย์ เป็นต้น ผู้กระทำความผิดดังกล่าวอาจกระทำไปด้วยความโลภในทรัพย์ของผู้อื่น ดังนั้นการลงโทษจึงควรจะลงโทษเพื่อให้ผู้กระทำความผิดสำนึกได้ว่าไม่ควรที่จะกระทำผิดอีก โดยการลงโทษเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้เสียทรัพย์บ้างเป็นการตอบแทน ซึ่งอาจจะตรงกับหลักการลงโทษแบบ "ตาต่อตา ฟันต่อฟัน" (Loi du Talion) ซึ่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28. ได้บัญญัติไว้ความว่า "ผู้ใดต้องโทษปรับ ผู้นั้นจะต้องชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาต่อศาล" ซึ่งจะเห็นได้ว่า เมื่อผู้กระทำความผิดถูกลงโทษปรับ ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับเป็นเงิน จะใช้วิธีการอื่นชำระไม่ได้ ดังมีคำพิพากษาฎีกาที่ 429/2476 วินิจฉัยว่า "เมื่อใดคำพิพากษาวางโทษปรับเป็นเงิน ย่อมเป็นความประสงค์ของกฎหมายที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา การจำคุกแทนเงินค่าปรับจะพึงทำต่อเมื่อไม่มีทางจะได้เงินค่าปรับ"

จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าต้องชำระค่าปรับเป็นเงินก่อน หากไม่ชำระหรือไม่มีเงินจะชำระ จึงจะใช้มาตรการอื่น ดังที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ความว่า "ผู้ใดต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ หรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ถ้าศาลเห็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้" ความในวรรคสองของมาตรา 24 "มิให้นำมาซึ่งบังคับแก่การกักขังแทนค่าปรับ"

อีกประการหนึ่ง โทษปรับสามารถลดอัตราคดีมิให้ขึ้นสู่ศาลได้ โดยการมอบอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเปรียบเทียบในคดีลหุโทษ หรือคดีเล็กน้อย ๆ ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37

จากความสำเร็จและผลดีของโทษปรับดังกล่าวนี้เอง ทำให้มีการใช้โทษปรับในปัจจุบันค่อนข้างมาก จากรายงานประจำปี พ.ศ. 2530 ของกรมอัยการ กล่าวว่า ในปี 2530 มีการลงโทษปรับอย่างเดียว ถึง 272,285 คน และมีการเปรียบเทียบ 775,690 เรื่อง ซึ่งอัยการเห็นชอบ 775,638 เรื่อง<sup>๑</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า โทษปรับ เป็น เรื่องที่น่าสนใจควรแก่การศึกษาทั้งในเชิงทฤษฎีและการบังคับใช้

1.3 วัตถุประสงค์ และขอบเขตของการศึกษา

ในการวิจัยทำวิทยานิพนธ์ ในหัวข้อ "การลงโทษปรับทางอาญา" นี้ มีวัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาว่า การลงโทษปรับตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อแทนโทษจำคุกระยะสั้นนั้น มีขอบเขตและหลักเกณฑ์แค่ไหน และเหมาะสมกับสภาวะ เศรษฐกิจในปัจจุบันเพียงใด โดยจะวิเคราะห์ถึงโทษปรับตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้ศาลใช้ดุลพินิจในการวางโทษ และโทษปรับที่เจ้าพนักงานอื่นมีอำนาจใช้ในการลงโทษปรับ
2. ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษปรับ เพื่อนำมาใช้กับความผิดที่เหมาะสม ตลอดจนวิธีการบังคับโทษปรับ เพื่อให้ได้มาซึ่งค่าปรับ และไม่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน
3. ศึกษามาตรการอื่น ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อใช้แทนโทษจำคุกระยะสั้น หรือเพื่อให้โทษปรับได้ผลสมความมุ่งหมาย

1.4 วิธีการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาโดยทั่วไป เป็นการวิจัย เอกสารโดยค้นคว้าศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรากฎหมายและ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับเรื่องโทษปรับทางอาญา ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นของประเทศไทยหรือต่างประเทศ ซึ่งจะนำมาประกอบความคิดเห็นของนักกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้วินิจฉัยปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้แล้ว

---

<sup>๑</sup> รายงานประจำปี 2530 ของกรมอัยการ, หน้า 80-81

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอในวิทยานิพนธ์อาจนำไปใช้ เป็นข้อมูลในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประมวล  
กฎหมายอาญาในส่วนของโทษปรับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย