

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับที่แจ้ง
ทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ตอบรับตามพระราชบัญญัติ
จราจรทางบก พ.ศ. 2522

Legal Problems on Execution of Fine
Punishment Sent by Registered Mail with
Acknowledgement form According to the
Land Traffic Act, B.E. 2522

ประทีป ทับอัติตานนท์ (Pratheep Tabauttanon) ¹

จิตาภา พรยั้ง (Jidapa Pornying) ²

¹ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลแพ่ง

Assoc.Prof.Dr., Senior Justice in Civil Court

²ดร., ภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Dr., Department of Laws, Faculty of Political Science and Law,

Burapha University

E-mail: pra2499@gmail.com

Received: 10 January 2018

Revised: 27 February 2018

Accepted: 15 March 2018

บทคัดย่อ

ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่ต้องการให้ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนมีระเบียบในการใช้ทางร่วมกัน โดยให้มีโทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการควบคุมผู้กระทำความผิด ซึ่งถือเป็นความผิดที่รัฐบัญญัติว่าผิด (Mala Prohibita) แต่เนื่องจากโทษทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นความผิดลหุโทษที่มีแต่โทษปรับ ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ที่กำหนดให้โทษทางอาญาที่มีการเปรียบเทียบปรับแล้ว ให้คดีอาญาเล็กน้อยและมาตรา 39 (3) ได้บัญญัติรับว่าหากคดีอาญาเล็กน้อย สิทธิในการนำคดีอาญาฟ้องให้ระงับไป ดังนั้น การดำเนินคดีตามความผิดอาญาที่มีแต่โทษปรับในกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการที่รวบรัด ที่รัฐไม่ประสงค์ให้คดีขึ้นสู่ศาล เว้นแต่ผู้กระทำความผิดไม่ยอมเสียค่าปรับ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดในมาตรา 140 ว่า หากเจ้าพนักงานจราจรไม่พบผู้ขับขี่รถที่กระทำผิด ให้ผู้ไปส่ง หรือให้ส่งไปส่งพร้อมยานหลักฐานโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถ โดยกฎหมายสันนิษฐานว่าผู้ขับขี่นั้นเป็นผู้ขับขี่ตามมาตรา 141 วรรคห้า หากผู้ขับขี่ได้รับใบสั่งโดยชอบแล้ว ก็อาจเลือกใช้ช่องทางในการเสียค่าปรับตามมาตรา 141 (1) (2) และ (3) แต่หากไม่เข้ามารายงานตัวต่อพนักงานสอบสวนและเสียค่าปรับ กฎหมายได้บัญญัติในมาตรา 141 ทวิ ให้พนักงานสอบสวนออกหมายเรียกผู้ขับขี่มาเพื่อตักเตือนและเสียค่าปรับ หรือให้เจ้าพนักงานกรมขนส่งทางบกงดรับชำระภาษีประจำปีนั้นสำหรับรถคันดังกล่าว รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวสร้างปัญหาให้แก่ผู้ปฏิบัติ ทั้งเมื่อความผิดนั้นได้กระทำผ่านพ้นไปแล้วหนึ่งปี ซึ่งเป็นการขาดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95(5) ก็ไม่อาจบังคับใช้ได้ ทั้งมาตรา 155 ยังกำหนดเป็นความผิดอีกฐานหนึ่งว่า หากผู้ขับขี่ได้รับใบสั่งโดยชอบแล้วไม่เสียค่าปรับ ให้ลงโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท การบัญญัติกฎหมายในขั้นตอนดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าการจราจรทางบกที่มีแต่โทษปรับดังกล่าว ได้สร้างความยุ่งยากให้แก่ประชาชนและผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางอาญาในเรื่องหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัด (Limiting Principles) หลักอรรถประโยชน์ (Utilitarianism) ของซีชาร์ เบคคาเรีย และหลักเกณฑ์ว่าด้วยความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (The Pragmatic Approach) เมื่อคำนึงถึงกระบวนการดำเนินคดีอาญาในส่วนนี้ ซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบรวบรัดแล้ว จึงควรแก้ไขกฎหมายในส่วนการพิจารณาคดีอาญาดังกล่าว โดยให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องโดยไม่ต้องมีตัวผู้กระทำความผิด และให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีได้หลังจากได้ส่งหมายเรียกให้แก่ผู้ขับขี่ และหากผู้ขับขี่ไม่ปรากฏตัวในศาลก็ให้ถือว่าผู้ขับขี่ปฏิเสธ ให้ศาลมีคำพิพากษาตามรูปคดีไป โดยบังคับค่าปรับตามคำพิพากษานี้ได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29, มาตรา 29/1, มาตรา 30, มาตรา 30/1 และมาตรา 30/2 ทั้งควรยกเลิกกฎหมายที่บัญญัติในลักษณะฟุ่มเฟือยและขัดกับหลักทฤษฎีทางอาญาเสีย และทั้งนี้ให้นำมาตรการทางปกครองมาบังคับใช้ โดยกำหนดการไม่ชำระค่าปรับตามใบสั่งที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้เป็นเงื่อนไขในการไม่ต่อใบอนุญาตขับขี่และนำมาตรการทางปกครองในเรื่องบันทึกคะแนนใบอนุญาตขับขี่แทนการสั่งรับการชำระภาษีประจำปีสำหรับรถคันเกิดเหตุ

คำสำคัญ: กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก, คดีลหุโทษ, กระบวนการพิจารณา

Abstract

The legislative intent of the Land Traffic Act, B.E. 2522 (1979) is to require people using vehicles and roadways to conform to rules and regulations by which criminal penalty is to be used to control wrongdoers. This wrongdoing is considered as *mala prohibita*. However, most criminal penalties according to what are stipulated in this Act are only petty offences punishable only with fine. Furthermore, it is also stated in Section 37 of the Criminal Procedure Code that criminal cases may be settled in the case that the alleged offender paying the fine as fixed. In addition, it is also stated in Section 39 (3) that by settlement of the offence in accordance with Section 37, the right to institute a criminal prosecution is extinguished. Consequently, the procedure of criminal cases punishable only with fine as mentioned in the Criminal Procedure Code is shortened because the state does not want the cases being brought to the court except the offender refuses to pay the fine. Also, Section 140 of the Land and Traffic Act states that upon finding a traffic violation in the event of the driver is nowhere to be found, a written order shall be left on the vehicle or sent by registered mail with acknowledgement form to the domicile of the owner or possessor of the car with regard to a lawsuit that this person is the driver (Paragraph 5 in Section 141). In case that this person has rightfully received the written order, he may choose to pay the fine by any means as stipulated in Section 141 (1) (2) and (3) of the Land and Traffic Act. In case the offender refuses to report to the inquiry officer or to pay the fine, under this Act in Section 141 bis. , the inquiry officer shall issue a summon for verbal warnings and paying the fine or request the officers of the Department of Land Transportation to deny accepting of annual tax payment of the said car. The enforcement under this Act always creates problems for the enforcers. However, the law enforcement cannot be applied in case the offence has been committed exceeding one year, of which the prescription shall be precluded according to Section 95 (5) of the Criminal Code. Moreover, Section 155 states that any person who refuses to pay the fine after having rightfully received the written order shall be liable to commit another offence punishable with the fine not exceeding one thousand Baht. According, it is obvious that the provision in the procedure of enforcement to offenders of the law relating to land traffic has not only created difficulties to both the people and the enforcers but is also irrelevant to criminal theories concerning Cesare Beccaria's Limiting Principles and Utilitarianism and the pragmatic approach. Upon consideration of criminal procedure in the

above mentioned part which is regarded as summary proceeding, the amendment of the provisions of Land Traffic Act should be done in order to allow the inquiry officer to deliver the file of the case to the public prosecutor to institute a case without the offender. The Court then can deliver judgment after having sent a summon to the offender. In case the offender does not show up which can be considered as denial, the Court is able to give the sentence appropriate to the case according to Sections 29, 29/1, 30, 30/1, and 30/2 of the Criminal Code by which enforcement of judgment can be done, Finally, the legislation of provisions with redundancy and inconsistency with criminal theory principles should be cancelled.

Instead, government measures should be brought for enforcement by stipulating conditions. The condition of refusing to pay for the fine should be fixed as the condition for renewal of the driving license. Furthermore, administrative measures concerning mark deduction of the driving license should replace denying acceptance of annual tax payment of the offended car.

Keywords: Laws relating to land traffic, Petty offences, Proceedings

บทนำ

ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มีเจตนารมณ์ให้ผู้ผู้ใช้รถใช้ถนนให้มีวินัยทางจราจร เพื่อให้การใช้ถนนของบุคคลหนึ่งไม่รบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งที่ใช้ถนนร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการขับรถ การใช้ถนน สภาพรถที่ใช้ การจอดรถ การบรรทุกของบนรถนั้น การขนส่งผู้โดยสารและกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่รัฐบัญญัติให้พฤติกรรมใดว่าเป็นความผิดต่อรัฐ หรือความผิดประเภท Mala Prohibita และส่วนใหญ่ในความผิดของกฎหมายฉบับนี้เป็นความผิดลหุโทษ และกฎหมายว่าด้วยการจราจรนี้เป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยเหตุผลทางเทคนิค ความผิดดังกล่าว ไม่มีความเป็นอาชญากรรม และเป็นความผิดที่รัฐบัญญัติว่าเป็นความผิด (Mala Prohibita) ซึ่งรัฐได้กำหนดให้แยกความผิดที่มีโทษเล็กน้อยนี้ ออกจากโทษทางอาญาทั่วไป กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้คดีดังกล่าวเล็กน้อยได้ในชั้นก่อนการพิจารณาของศาล (Pretrial Diversion) โดยในชั้นของเจ้าพนักงานนี้ ถือเป็นกรอำนางกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Function) (สุขุม ทองศิริ, 2545, หน้า 21) เพื่อลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาล อันเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้คดีอาญาเล็กน้อยได้ในชั้นก่อนการพิจารณาของศาล กล่าวคือ การเปรียบเทียบคดี (Settlement of the Case by the Official) โดยมีหลักว่าเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีในคดีที่ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดและผู้ต้องหานั้นต้องให้ความยินยอมในการเปรียบเทียบคดีเพื่อให้คดีอาญาเล็กน้อยตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานสอบสวน ในการทำการเปรียบเทียบ และเมื่อผู้ต้องหาได้อำนาจชำระค่าปรับตามที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ทำให้คดีอาญาเล็กน้อย ส่งผลให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปด้วย

ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 140 กำหนดว่า “ในกรณีที่เจ้าพนักงานจราจร หรือเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ขับขี่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถนั้น และได้ออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ชำระค่าปรับ หรือหากไม่พบผู้ขับขี่ เจ้าพนักงานก็จะผูกใบสั่งไว้ที่รถ ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ส่งใบสั่งพร้อมพยานหลักฐานโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถภายในกำหนดระยะเวลาที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด โดยให้ถือว่าเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถได้รับใบสั่งนั้นเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันส่ง” โดยตามข้อสันนิษฐานในมาตรา 141 วรรคห้า ให้ถือว่าเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองเป็นผู้กระทำความผิดนั้น และมาตรา 141 บัญญัติว่า “ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถอาจเลือกปฏิบัติได้ดังนี้ (1) ชำระค่าปรับตามจำนวนที่ระบุไว้ในใบสั่งหรือตามจำนวนที่พนักงานสอบสวนแจ้งให้ทราบ ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบสั่งหรือสถานที่ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดภายในวัน เวลา ที่ระบุไว้ในใบสั่ง (2) ชำระค่าปรับตามจำนวนที่ระบุไว้ในใบสั่งโดยการส่งธนาคัตหรือการส่งตัวแลกเงินของธนาคารโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน สั่งจ่ายให้แก่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพร้อมด้วยสำเนาใบสั่งไปยังสถานที่และภายในวัน เวลา ที่ระบุไว้ในใบสั่ง.... (3) ในกรณีที่ไม่มีกรเรียกเก็บใบอนุญาตขับขี่ โดยเจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ชำระค่าปรับตามจำนวนและภายในวันที่ระบุในใบสั่ง โดยวิธีการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ บัตรเครดิต หรือวิธีการอื่น โดยผ่านธนาคารหรือหน่วยบริการรับชำระเงินได้ ทั้งนี้ ตามวิธีการและสถานที่ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด เมื่อผู้ได้รับใบสั่งได้ชำระค่าปรับครบถ้วนถูกต้องแล้ว ให้คดีเป็นอันเลิกกัน” และมาตรา 141 ทวิ บัญญัติว่า “กรณีและผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถซึ่งได้รับใบสั่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา 141 พนักงานสอบสวนมีอำนาจ (1) ออกหมายเรียกผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถให้มารายงานตัวที่พนักงานสอบสวน และให้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับและว่ากล่าวตักเตือนผู้ที่ได้รับหมายเรียกดังกล่าว (2) กรณีที่ไม่อาจส่งหมายเรียกให้แก่ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถได้ ให้แจ้งเป็นหนังสือไปยังนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก เพื่อให้นายทะเบียนแจ้งให้ผู้ติดต่อขอชำระภาษีประจำปีสำหรับรถคันนั้นไปรายงานตัวที่พนักงานสอบสวนตามหมายเรียกให้นายทะเบียนงดรับชำระภาษีประจำปีสำหรับรถคันนั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนว่าได้มีการปฏิบัติตามหมายเรียกนั้นแล้ว ซึ่งต่อมากรมขนส่งทางบกมีหนังสือเวียน ตามหนังสือกรมขนส่งทางบก ที่ คค0408/ว.10119 ลงวันที่ 30 กันยายน 2558 กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอายัดและการยกเลิกการอายัดการดำเนินการทางทะเบียน การงดหรือการยกเลิกการงดรับชำระภาษีรถว่า การแจ้งอายัดการดำเนินการทางทะเบียนหรืองดรับชำระภาษีรถจะกระทำโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายและต้องแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนดำเนินการเป็น ลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และให้กระทำได้เฉพาะดังนี้ ข้อ 1.... ข้อ 4 การแจ้งให้งดรับชำระภาษีตามมาตรา 141 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และ

ข้อ 6 การอายัดการดำเนินการทางทะเบียน ไม่รวมถึงการงดรับชำระภาษีรถ เว้นแต่กรณีการงดรับชำระภาษีรถตามหนังสือของพนักงานสอบสวนที่ดำเนินการตามมาตรา 141 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และข้อ 8(5) ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่มีโทษปรับสถานเดียว และคดีขาดอายุความเนื่องจากล่วงเลยกำหนดเวลาเกิน 1 ปี นับแต่วันที่กระทำความผิด หากปรากฏภายหลังว่ามีผู้มายื่นขอชำระภาษีรถคันที่งดรับชำระภาษีรถ ให้นายทะเบียนยกเลิกการงดรับชำระภาษีรถคันนั้น และดำเนินการรับชำระภาษีต่อไปได้ ดังนั้น มาตรการในการแทรกแซงผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เป็นลหุโทษโดยการไม่ชำระค่าปรับตามใบสั่งที่ส่งไปยังผู้ฝ่าฝืนด้วยวิธีการอายัดหรือให้งดรับชำระภาษีรถประจำปี จึงมีข้อจำกัดในด้านการแจ้งเรื่องดังกล่าวไปยังกรมขนส่งทางบกจากพนักงานสอบสวนที่เป็นหนังสือลายลักษณ์อักษร ประกอบกับเรื่องอายุความ 1 ปีในความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95(5) ที่กำหนดว่า ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาศาลภายในกำหนด 1 ปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 เดือนลงมา หรือต้องระวางโทษอย่างอื่น จึงใช้ไม่ได้ผลในการบีบบังคับให้ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถเข้าหาพนักงานสอบสวนและให้ทำการเปรียบเทียบปรับ

จุดประสงค์ของการกำหนดให้มีการส่งใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ฝ่าฝืนตามข้อกำหนดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การชำระค่าปรับทางไปรษณีย์และกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2557 นี้ ก็เพื่อให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 37 ที่กำหนดว่า คดีอาญาเล็กน้อยได้ กรณีในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว หากผู้กระทำความผิดยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นก่อนศาลพิจารณา หรือกรณีในความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว อย่างสูงไม่เกิน 10,000 บาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว หรือในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ก็ให้ถือว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 38(3) ด้วยเหตุที่ผู้ฝ่าฝืนนั้นชำระค่าปรับทางไปรษณีย์แล้วก็ยอมทำให้คดีอาญาลดลง

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีบทบัญญัติในการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนที่ไม่ยอมมารายงานตัวและเสียค่าปรับแก่เจ้าพนักงานจราจร ในมาตรา 155 อีกว่า “หากผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถซึ่งได้รับใบสั่งตามมาตรา 141 แล้วไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องระวางโทษปรับครั้งละไม่เกิน 1,000 บาท” ถึงแม้การลงโทษครั้งที่สองนี้จะเป็นการลงโทษในกรณีที่ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถที่ได้รับหมายเรียกไม่มารายงานตัวต่อพนักงานสอบสวนก็ตาม แต่ก็เป็นที่สืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดในครั้งแรก กรณีที่ผู้ฝ่าฝืนที่ได้รับหมายเรียกหรือหนังสือให้ชำระค่าปรับตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด และไม่ยอมชำระค่าปรับยอมทำให้คดีอาญาไม่เล็กน้อย พนักงานสอบสวนจึงต้องดำเนินคดีต่อไป โดยการส่งตัวผู้ฝ่าฝืนนั้นฟ้องต่อศาลโดยผ่านพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 38 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป”

ดังนั้น หากผู้ซื้อหรือเจ้าของรถซึ่งได้รับใบสั่งตามมาตรา 141 แล้วไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องระวางโทษปรับครั้งละไม่เกิน 1,000 บาท ตามมาตรา 155 และผู้นั้นก็ไม่ชำระค่าปรับอีก รัฐจะดำเนินการอย่างไร เพราะว่าการเปรียบเทียบปรับนี้ได้กระทำโดยเจ้าพนักงานหรือพนักงานสอบสวนมิใช่โดยคำสั่งศาล ดังนั้น มาตรการในการบังคับค่าปรับที่ให้อัยการฟ้องหรืออายัดสิทธิเรียกร้องของผู้ต้องหาหรือนำตัวไปกักขังตามประมวลกฎหมายอาญาจึงไม่อาจกระทำได้

จากข้อมูลของกองบังคับการตำรวจจราจร ในปี พ.ศ. 2558 (ม.ป.ป.) เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ มีการออกใบสั่งทางไปรษณีย์ถึง 1.4 ล้านฉบับ แต่มีผู้มาชำระค่าปรับเพียง 400,000 รายเท่านั้น ซึ่งในเรื่องดังกล่าวสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) กำลังพิจารณาหามาตรการในการบังคับโทษทางอาญาให้ผู้รับใบสั่งทางไปรษณีย์มาชำระค่าปรับให้มากขึ้น ซึ่งแนวคิดในการเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งโทษในกรณีนี้ผู้นั้น ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้มาเสียค่าปรับ ในความผิดอีกฐานหนึ่งนั้นไม่ถูกต้องตามแนวคิดของทฤษฎีกฎหมายอาญาในเรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัด (Limiting Principles) ที่วางหลักว่า กฎหมายอาญาไม่ควรรวมเอาไว้ซึ่งข้อห้ามที่มีจุดประสงค์เพียงเพื่อให้บุคคลเชื่อฟัง และผลของการไม่เชื่อฟังก็คือผลร้ายในทางแก้แค้นตอบแทนเท่านั้น ซึ่งขัดกับหลักของ "อรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism)" ของซีซาร์ เบคคาเรีย และหลักเกณฑ์ว่าด้วยความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (The Pragmatic Approach) ซึ่งทั้งเบคคาเรีย เบนธัม และมิลล์วางหลักการว่ากฎหมายอาญานั้นไม่ควรนำมาใช้ในกรณีใดบ้าง ทั้งมองเตสกิเออได้กล่าวไว้ใน "เจตนารมณ์ของกฎหมาย" ว่าแม้กระนั้นในสังคมทุก ๆ สังคมย่อมมีขอบเขตของพฤติกรรมบางอย่างที่กฎหมายอาญาไม่อาจควบคุมได้ และการพยายามใช้กฎหมายอาญาเพื่อควบคุมพฤติกรรมเช่นนั้น จะไม่เกิดประโยชน์อันใดเลย (อภิศริ, 2548, หน้า 54-61)

แม้โทษปรับที่เจ้าพนักงานสอบสวนกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกต้องเสีย แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติให้ดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับค่าปรับที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมชำระเหมือนกับกรณีศาลมีคำพิพากษาให้ปรับ และหากผู้นั้นไม่ยอมชำระค่าปรับ ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 มาตรา 29/1 มาตรา 30 มาตรา 30/1 และมาตรา 30/2 ก็ตาม แต่หากพิจารณาว่าคดีดังกล่าวเป็นเพียงคดีโทษที่รัฐไม่ประสงค์ให้คดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาลหากเป็นกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ชำระค่าปรับ โดยมีได้ปฏิเสธว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา ดังนั้น หากผู้ฝ่าฝืนไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนกำหนด พนักงานสอบสวนก็ต้องนำคดีนี้ขึ้นสู่ศาล ทั้งที่มูลคดีดังกล่าวไม่มีสาระสำคัญว่าผู้นั้นกระทำผิดหรือไม่ แต่กลับเป็นปัญหาว่าผู้นั้นไม่ยอมมาเสียค่าปรับ ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรการในการดำเนินคดีทางอาญาในส่วนนี้ให้ต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาทั่วไปที่ต้องให้มีตัวจำเลยปรากฏต่อหน้าศาล และการพิจารณาคดีต้องกระทำต่อหน้าจำเลย โดยให้ศาลมีอำนาจรับฟ้องคดีดังกล่าวจากพนักงานอัยการ และมีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพากษาคดีไปฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีจำเลย และเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ปรับแล้ว ก็สามารถบังคับโทษปรับได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28, มาตรา 29, มาตรา 29/1, มาตรา 30, มาตรา 30/1 และมาตรา 30/2 และควรนำมาตรการทางปกครองอื่นมาบังคับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืน ในกรณีที่รัฐ

ไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและรัฐไม่ควรกำหนดให้เป็นฐานความผิดทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนที่ไม่มารายงานตัวต่อพนักงานสอบสวน ด้วยเหตุไม่สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความผิดทางอาญา

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในส่วนนี้โดยให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีฝ่ายเดียวได้ ในลักษณะเดียวกับข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 วรรคสอง และข้อ 10 และให้ยกเลิกมาตรการลงโทษทางอาญากรณีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 140 โดยการลงโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ตามมาตรา 155 และให้ยกเลิกมาตรการอายัดการดำเนินการทางทะเบียนและงดรับชำระภาษีรถ และหากรัฐไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ให้นำมาตรการทางปกครองมาใช้ในกรณีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในส่วนที่ไม่ยอมชำระค่าปรับที่กำหนดจำนวนแน่นอนไว้แล้วโดยมิได้ต่อสู้ว่าตนมิได้กระทำความผิด โดยผ่านระบบการออกใบอนุญาตขับรถและการต่ออายุใบอนุญาตขับรถตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และมาตรการทางปกครองในการบันทึกคะแนนผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 161 ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่นำไปสู่การสั่งพักใบอนุญาตขับรถ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดทางทฤษฎีกฎหมายอาญา และเพื่อบรรลุในวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

วิธีการวิจัย

ในการศึกษาใช้วิธีการค้นคว้าทางเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตำรา บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง บทความทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลในเว็บไซต์

ผลการวิจัย

จากปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในกรณีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก จนเจ้าพนักงานจราจรจัดส่งใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถตาม มาตรา 140 วรรคหนึ่ง และวรรคห้าแล้ว กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขในการชำระเงินค่าปรับตามมาตรา 141 (1) (2) และ (3) โดยกฎหมายกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่เสียค่าปรับตามใบสั่งดังกล่าวตามมาตรา 155 โดยกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทอันเป็นโทษทางอาญา กรณีเช่นนี้เป็นการบัญญัติกฎหมายอาญาเพื่อบังคับให้บุคคลต้องเชื่อถือกฎหมายและผลของการไม่เชื่อฟังคือผลร้ายในทางแก้แค้นตอบแทนเท่านั้น ปราศจากอรรถประโยชน์ที่เป็นแก่นสารตามหลักของเบนธัม ทั้งขัดกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (The Pragmatic Approach) โดย มองเตสกีเออและฟิสเจมส์ สตีเฟน สรุปว่า ในสังคมทุกสังคมย่อมมีขอบเขตของพฤติกรรมบางอย่างที่กฎหมายอาญาไม่อาจควบคุมได้ การพยายามใช้กฎหมายอาญาเพื่อควบคุมพฤติกรรมเช่นนั้นจะไม่เกิดประโยชน์อันใด ทั้งการลงโทษพฤติกรรมที่มหาชนเห็นว่าเป็นธรรมดา

โดยมิได้คิดจะคัดค้านแต่ประการใดนั้น เท่ากับเป็นการหลอกลวงและยั่วยุให้เกิดผลสะท้อนอันไม่พึงปรารถนา โดยมาตรการทางอาญาตามมาตรา 155 ดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลทางการบังคับใช้กฎหมายได้ แยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 141 ประกอบมาตรา 141 ทวิ

แนวคิดของกฎหมายว่าด้วยการจราจรที่เป็นกฎหมายที่รัฐบัญญัติว่าผิด (Mala Prohibita) และเป็นความผิดลหุโทษ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 กำหนดให้หากมีการเปรียบเทียบปรับแล้ว คดีอาญาเล็กน้อยซึ่งมาตรา 39 (3) ก็กำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องให้ระงับไป การที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมเข้ามารายงานตัวต่อพนักงานสอบสวนและเสียค่าปรับ ยังไม่เป็นเหตุให้พนักงานสอบสวนแจ้งความผิดฐานขัดขึ้นคำบังคับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 168 ได้ ด้วยเหตุบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา ทั้งพนักงานสอบสวนจะขอให้ออกหมายจับบุคคลผู้ฝ่าฝืนนั้นก็ไม่ถนัดนัก ด้วยเหตุว่า ความผิดลหุโทษเป็นความผิดที่พนักงานสอบสวนไม่สามารถควบคุมตัวไว้ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรคสอง กระบวนการพิจารณาคดีในลักษณะดังกล่าวของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในส่วนที่ศาลในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี “คำสั่งทางอาญา (Criminal Order)” ที่ออกโดยศาลแขวงที่กำหนดค่าปรับไว้ด้วย หากจำเลยไม่ปฏิเสธคำสั่งทางอาญานั้น กฎหมายในสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นที่สุด จำเลยต้องรับผิดทั้งค่าปรับที่ปรากฏในคำสั่งทางอาญาและค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมด หากจำเลยให้การต่อสู้ ศาลจะดำเนินการพิจารณาคดีทันที ส่วนกฎหมายในมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกา กำหนดให้เจ้าพนักงานจราจรออกใบสั่ง (Traffic Citation หรือ Uniform Traffic Ticket) โดยให้ผู้นั้นไปรายงานต่อศาล และหากผู้นั้นไม่ไปศาล ตาม Missouri Revised Statutes : Chapter 300 Model Traffic Ordinance Section 300.590.1 กำหนดว่า กรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่สามารถอยู่เพื่อรับใบสั่งหรือ Uniform Traffic Ticket ภายในเวลา 5 วัน Traffic Violations Bureau จะส่งหนังสือแจ้งเจ้าของยานพาหนะนั้น และแจ้งเตือนว่าหากไม่ติดต่อมาภายใน 5 วัน เขาจะได้รับหมายจับและดำเนินคดีดังกล่าวทางศาลทันที ส่วนในสหราชอาณาจักร เจ้าพนักงานตำรวจจะออกใบสั่ง (Penalty Notice) หากผู้นั้นไม่ไปรายงานตัวเพื่อเสียค่าปรับตามจำนวนที่ปรากฏในใบสั่ง เจ้าพนักงานตำรวจจะออกหนังสือแจ้งอีกครั้ง หากไม่ชำระค่าปรับอีก ผู้นั้นจะถูกดำเนินคดีและอาจถูกลงโทษจำคุกได้โดยพนักงานอัยการจะดำเนินการส่งตัวผู้นั้นขึ้นสู่ศาลตาม The Criminal Procedure Rule 2005 Part 7: Starting a Prosecution in a Magistrates' Court

ส่วนที่มาตรา 141 (2) ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่ไม้อาจส่งหมายเรียกให้แก่ผู้ขับขี่ได้หรือเจ้าของรถได้ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งเป็นหนังสือไปยังนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก เพื่อให้นายทะเบียนแจ้งให้ผู้ติดต่อขอชำระภาษีรถยนต์ประจำปีสำหรับรถคันนั้นไปรายงานตัวที่พนักงานสอบสวนตามหมายเรียก ให้นายทะเบียนงดรับชำระภาษีประจำปีสำหรับรถคันนั้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนว่าได้มีการปฏิบัติตามหมายเรียกนั้นแล้ว”

โดยบทบัญญัตินี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 ภายใต้แนวคิดการบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยแนวทางกฎหมายมหาชน โดยตามข้อสันนิษฐานของมาตรา 140 วรรคห้า ซึ่งประเด็นสำคัญคือ การนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาได้หรือไม่ โทษทางปกครองเป็นมาตรการที่ให้ผู้ถูกลงโทษปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดและต้องอยู่ในรูปของนิติกรรมทางปกครองมิใช่รูปของคำพิพากษา และลักษณะโทษทางปกครองที่สำคัญคือ ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญา คือ การป้องปราม (Deterrence) เพื่อมิให้ผู้นั้นและบุคคลอื่นกระทำความผิดเช่นนั้นอีก ซึ่งโทษปรับเป็นโทษเล็กน้อยก็จริง แต่สร้างความทุกข์ให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางเศรษฐกิจ โดยการลงโทษทางอาญาไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการลงโทษทางปกครองแต่ประการใด ดังนั้น การที่นำโทษทางอาญาซึ่งเป็นโทษปรับมาผูกติดกับโทษทางปกครองในการลงโทษชำระค่าภาษีประจำปีสำหรับรถคันเกิดเหตุ นั้น จึงน่าจะไม่ต้องตั้งทางวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครอง ทางทฤษฎีอาญาและทฤษฎีการลงโทษทางอาญา โดยเมื่อพิจารณาจากกฎหมายของสหพันธรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส มลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรแล้วไม่พบว่ามีประเทศใด นำมาตรการดังกล่าวมาใช้แต่ประการใด

การบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 141 ประกอบมาตรา 141 ทวิ ของพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในขณะนี้ ยังไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ในส่วนโทษที่ไม่ยินยอมเสียค่าปรับได้ เพราะกฎหมายมิได้กำหนดว่าค่าปรับที่พนักงานจราจรกำหนดมานั้นเป็นที่สุดเช่นในมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ ใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจร (Traffic Citation หรือ Uniform Traffic Ticket) ที่ Traffic Violations Bureau จัดส่งไปยังเจ้าของยานพาหนะนั้น หรือในสหราชอาณาจักรที่ให้ใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจร (Penalty Notice) มีผลทันทีและหากผู้ฝ่าฝืนที่ได้รับใบสั่งนั้นไม่ปฏิบัติ เจ้าพนักงานจราจรจะส่งอีกครั้งหนึ่งหากผู้นั้นไม่ชำระค่าปรับ พนักงานอัยการจะดำเนินการส่งตัวผู้นั้นขึ้นศาลทันที ดังนั้น เมื่อคำสั่งที่ปรากฏในใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจรยังไม่ถึงที่สุดย่อมหมายถึงว่าประเทศไทยใช้ระบบรวบรัด ประกอบระบบปกติควบคู่กันซึ่งไม่ถูกต้อง ด้วยเหตุว่า แนวคิดในระบบรวบรัดทำให้กระบวนการพิจารณาทางอาญาจบสิ้นไปจากกระบวนการโดยเร็วและเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหา แต่หากผู้นั้นปฏิเสธโดยแจ้งชัด หรือผู้นั้นมิได้ปฏิเสธว่าตนมิได้กระทำความผิดตามใบสั่งดังกล่าว รัฐจึงต้องนำระบบปกติมาใช้ แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มิได้ออกแบบในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น รัฐจึงควรกำหนดมาตรการในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในส่วนนี้แยกออกจากระบบกฎหมายปกติ เพื่อมิให้ผู้ฝ่าฝืนอาศัยช่องว่างดังกล่าวในการไม่ชำระค่าปรับจนอายุความทางอาญาสิ้นสุด

2. ปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 155 การที่พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 155 ที่กำหนดโทษว่า หากผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 141 โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ซึ่งบทบัญญัติในกฎหมาย

ดังกล่าวมีตั้งแต่พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 ที่ถูกตราขึ้นบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2522 โดยไม่มีการแก้ไข แต่เมื่อพิจารณาจากมาตรา 141 ในบทบัญญัติเดิมที่กำหนดว่า “ให้ผู้ซึ่งซึ่งได้รับใบสั่งตามมาตรา 140 ไปรายงานตัว ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบสั่งนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่เวลาที่เจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบสั่งได้ส่งผ่านไปแล้วแปดชั่วโมง” ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 ในปี พ.ศ. 2535 ตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 โดยประกาศเป็นกฎหมายในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2535 โดยมีเนื้อหาสาระตรงกับที่กฎหมายบังคับใช้ในปัจจุบัน จึงเห็นว่าการไม่แก้ไขมาตรา 155 โดยเนื้อหาของข้อกฎหมายนั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในมาตรา 141 ที่แต่เดิมเป็นเรื่องการที่ผู้ฝ่าฝืนได้รับใบสั่งจากพนักงานจราจรโดยตรง และไม่ปฏิบัติตามใบสั่งนั้น แต่เมื่อกฎหมายมีการแก้ไขใหม่ในมาตรา 141 โดยเพิ่มวิธีการใช้การส่งใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับและการใช้ข้อสันนิษฐานว่า ผู้ครอบครองหรือเจ้าของรถเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น แต่บทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกลับไม่ได้รับการแก้ไข จึงทำให้เป็นการตรากฎหมายเพื่อลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมเสียค่าปรับตามมาตรา 141 ซึ่งกรณีนี้เป็นการตรากฎหมายอาญาที่ไม่ตรงกับทฤษฎีทางอาญา ในส่วนทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการกำหนดพื้นที่หรือปริมาณทางกฎหมายอาญาในเรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัด (Limiting Principles) ซึ่งทฤษฎีนี้มีแนวคิดว่าการใช้โทษทางอาญาต้องมีข้อจำกัด ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้เพื่อวัตถุประสงค์บางประการหรือในสถานการณ์ที่ไม่เหมาะสม ซึ่งหลักดังกล่าวมี ดังนี้ คือ กฎหมายอาญาไม่ควรรวมเอาไว้ซึ่งข้อห้ามที่มีจุดประสงค์เพียงเพื่อให้บุคคลเชื่อฟัง และผลของการไม่เชื่อฟังคือผลร้ายในทางแก้แค้นตอบแทนเท่านั้น แต่ลำพังข้อห้ามนั้นเองปราศจากอรรถประโยชน์ที่เป็นแก่นสาร ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 มาตรา 155 ยังคงเนื้อหาสาระในการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่เสียค่าปรับตามมาตรา 141 จึงเป็นการบัญญัติเพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษครั้งที่สองจากผลการกระทำของตนในครั้งเดียวนั่นเอง ทำนองการบัญญัติกฎหมายว่า ให้ผู้ที่ลักทรัพย์เข้ามารายงานตัวต่อพนักงานสอบสวนภายในเวลาที่กำหนดหลังจากที่ได้กระทำความผิดแล้ว หากไม่ดำเนินการเช่นนั้นจะต้องรับโทษอีกฐานหนึ่ง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายต่างประเทศที่ผู้วิจัยนำมาศึกษาเปรียบเทียบแล้ว จึงไม่พบลักษณะกฎหมายดังกล่าวดังเช่นมาตรา 155 เลย

3. ปัญหาการนำมาตรการในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาปรับใช้ในกรณีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522

มาตรการในการที่รัฐกำหนดคุณสมบัติในการออกใบอนุญาตขับรถให้แก่ประชาชนทั่วไป ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 43, มาตรา 45, มาตรา 46, มาตรา 47, มาตรา 49, มาตรา 50 และมาตรา 51 และคุณสมบัติของผู้ที่ต้องการต่อใบอนุญาตขับรถที่ปรากฏในมาตรา 53/1, มาตรา 54 และมาตรา 44 วรรคห้า ไม่ได้ระบุกรณีของผู้ที่ต้องการต่อใบอนุญาตขับรถค้างชำระค่าปรับตามใบสั่งที่เจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานส่งทางไปรษณีย์แต่อย่างใด ส่วนกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการออกใบอนุญาตขับรถและการขอต่ออายุและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตขับรถ

พ.ศ. 2548 กำหนดเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตขับรถส่วนบุคคล รถยนต์สามล้อส่วนบุคคล รถจักรยานยนต์ส่วนบุคคล และความในข้อ 8 กำหนดเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตขับรถสาธารณะ รถยนต์สามล้อสาธารณะ รถจักรยานยนต์สาธารณะ และความในข้อ 10 กำหนดเพียงว่าให้ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตขับรถต้องผ่านการอบรมและทดสอบตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามระเบียบที่อธิบดีกรมขนส่งทางบกกำหนด คือ การอบรมความรู้เกี่ยวกับการขับรถและมารยาทในการขับรถ การทดสอบความรู้ความสามารถในการขับรถและความรู้ในข้อบังคับการเดินรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก การทดสอบสมรรถภาพของร่างกาย ซึ่งอย่างน้อยต้องทำการทดสอบความสามารถของปฏิกิริยาและสายตาเท่านั้น จึงเห็นว่า รัฐมิได้ตรวจสอบประวัติของผู้ยื่นคำขอว่า เคยได้รับใบสั่งทางไปรษณีย์แล้วไม่ชำระค่าปรับหรือไม่ ตรวจสอบแต่เพียงผลคดีของผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เป็นใบอนุญาตขับรถสาธารณะตามมาตรา 47 (3) และมาตรา 49 (7) และ (8) และบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายทะเบียนในการเพิกถอนใบอนุญาตขับรถในมาตรา 53/1 วรรคสอง คือ กรณีผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับรถสาธารณะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์กรณีกระทำความผิดซ้ำในข้อเดียวกันภายในหนึ่งเดือนนับแต่ความผิดครั้งก่อนเกิดขึ้นเท่านั้น

ส่วนบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายทะเบียนในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับรถได้คราวละไม่เกินหกเดือนในมาตรา 53/1 วรรคหนึ่ง คือ ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับรถฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายทะเบียนในการเรียกใบอนุญาตขับรถมายึดไว้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี ตามมาตรา 54 คือ ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับรถต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์หรือกฎกระทรวง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดฐานขับรถหรือกระทำการใดอันน่าจะเป็นภัยต่อประชาชน หรือมีผู้กล่าวหาว่าทำลายความสงบสุขของประชาชนในถนนหรือทางหลวงโดยขู่เข็ญ คุกคาม รังแก หรือรบกวนคนขับรถด้วยกันหรือผู้โดยสารซึ่งในส่วนมาตรา 54 นี้ มีส่วนที่บัญญัติว่านายทะเบียนมีอำนาจเรียกใบอนุญาตขับรถมายึดไว้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี

ส่วนในกรณีที่ผู้ขับรถไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ที่มีคำสั่งไปสั่งทางไปรษณีย์ให้ชำระค่าปรับนั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดบัญญัติว่ากรณีที่เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เห็นผู้ได้รับใบอนุญาตขับรถได้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรทางบกในส่วนลหุโทษแล้ว จึงได้จัดส่งใบสั่งเพื่อให้ผู้นั้นชำระค่าปรับ หากผู้นั้นไม่โต้แย้งว่าการกระทำของเจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นไม่ถูกต้องจะเป็นการถึงที่สุด เหมือนในกฎหมายในสหพันธรัฐเยอรมนีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้ทำการตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่ามีการกระทำความผิดจริง หน่วยงานฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจออกคำสั่งกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง (Penance Money) สั่งให้ผู้นั้นชำระเงินให้แก่รัฐ คำสั่งดังกล่าวจะถึงที่สุด หากผู้นั้นไม่โต้แย้งคัดค้าน ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ. 1978

(Gesetz uber Ordnungswidrigkeiten หรือ OWiG) หรือความผิดเกี่ยวกับจราจรในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่พนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำ ศาลแขวงได้ยื่นฟ้องต่อศาลแขวงแล้ว หากเจ้าหน้าที่นั้นขอเสนอคดีแบบรวบรัด ศาลจะมีคำสั่งทางอาญา (Criminal Order) และกำหนดค่าปรับไว้ในคำสั่งนั้น หากจำเลยได้รับคำสั่งทางไปรษณีย์แล้วไม่ดำเนินโต้แย้งคัดค้าน กฎหมายก็ให้ถือว่าคำสั่งทางอาญานั้นถึงที่สุด (Code de la route) หรือในการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดจราจรในมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกาใน Missouri Revised Statutes 300: Chapter Traffic Ordinance Section 300.590.1 ที่เจ้าพนักงานจราจรพบว่า มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการจราจรแล้ว Traffic Violations Bureau จะทำการออกใบสั่งให้ผู้นั้นไปรายงานตัวต่อศาล พร้อมกำหนดอัตราค่าปรับในความผิดที่เกี่ยวข้อง และสำเนาใบสั่งนั้นไปที่ศาล หากผู้นั้นไม่รายงานตัวตามกำหนด ศาลจะออกหมายจับผู้นั้นให้ไปศาลเพื่อเสียค่าปรับหรือลงโทษจำคุกแล้วแต่กรณี ในขณะที่สหราชอาณาจักรใช้กฎหมายเกี่ยวกับจราจร คือ Road Traffic Regulation Act 1984 กำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาแบบรวบรัด เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจออกใบสั่งแล้ว หากผู้นั้นไม่มาเสียค่าปรับ และไม่โต้แย้งคัดค้าน ศาลอาจลงโทษปรับและจำคุกได้

ดังนั้น การที่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับรถไม่ชำระค่าปรับตามใบสั่งที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ยังฟังไม่ได้ว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับรถนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกอันจะเป็นเงื่อนไขให้นายทะเบียนสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ได้คราวละไม่เกินหกเดือน ในมาตรา 53/1 วรรคหนึ่ง

4. ปัญหาการนำมาตรการบันทึกคะแนนตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 161 วรรคสอง มาปรับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืน ตามมาตรา 161 วรรคหนึ่งกำหนดว่า “ในกรณีผู้ขับขี่ผู้ใดได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ผู้บังคับการตำรวจจราจร ผู้บังคับการตำรวจทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจสั่งยึดใบอนุญาตขับขี่ของผู้นั้นมีกำหนดครั้งละไม่เกินหกสิบวัน” วรรคสอง “ผู้สั่งยึดใบอนุญาตขับขี่ตามวรรคหนึ่งอาจบันทึกการยึดและคะแนนไว้ด้านหลังใบอนุญาตขับขี่ที่ถูกยึด และดำเนินการอบรม ทดสอบผู้ขับขี่ที่กระทำผิดซ้ำ ตั้งแต่สองครั้งภายในหนึ่งปี รวมทั้งสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ที่เสียคะแนนมากของผู้ขับขี่นั้น มีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน” วรรคสาม “การดำเนินการบันทึกคะแนน อบรม ทดสอบผู้ขับขี่ที่กระทำผิด และการพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ ให้เป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” จึงเห็นว่า มาตรการในการตัดและบันทึกคะแนนในใบอนุญาตขับขี่ของผู้กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกนี้ต้องเริ่มจากการที่ผู้นั้นถูกยึดใบขับขี่เสียก่อน ดังนั้น หากเป็นกรณีตาม มาตรา 140 ที่เจ้าพนักงานจราจรไม่อาจติดหรือผูกใบสั่งไว้ที่รถได้ และได้ส่งใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถ เมื่อเจ้าพนักงานจราจรไม่สามารถยึดใบอนุญาตขับขี่ของผู้ฝ่าฝืนได้ จึงไม่อาจตัดคะแนนและบันทึกในใบอนุญาตขับขี่ได้ มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจึงไม่อาจแก้ไขกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมชำระค่าปรับหลังจากได้รับใบสั่งทางไปรษณีย์

ขณะเดียวกันรัฐก็ยังไม่สามารถกำหนดทิศทางได้อย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร แก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกและไม่ยอมชำระค่าปรับตามช่องทางต่าง ๆ ที่ระบุในมาตรา 141 ซึ่งทั้งกฎหมายในสหพันธ์รัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกา ได้สร้างกระบวนการดำเนินการแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจราจรที่ไม่ยอมเดินทางมารายงานตัวหรือไม่ยอมชำระค่าปรับที่ได้แจ้งไว้ในใบสั่งหรือคำสั่งปกครอง (ของสหพันธ์รัฐเยอรมนี) หรือคำสั่งทางอาญา (ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส) โดยผ่านกระบวนการทางศาล

มาตรการการบังคับที่คณะมนตรีแห่งสหประชาชาติใน พ.ศ. 2522 มาตรา 161 วรรคสอง เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าพนักงานจราจรในฐานะผู้ดูแลควบคุมการประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เกิดความปลอดภัยบนถนน โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจกฎหมายอาญาหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรการตามมาตรา 161 นี้เป็นมาตรการทางปกครองโดยแท้ และเงื่อนไขการดำเนินการบังคับที่คณะมนตรีแห่งสหประชาชาติ อบรม ทดสอบผู้ขับขี่ที่กระทำผิดและการพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ เป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น หากพิจารณาถึงมาตรการทางปกครองที่พนักงานจราจรมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายในการควบคุมผู้ขับขี่โดยผ่านกระบวนการของใบอนุญาตขับขี่ การออกไปสั่งของพนักงานจราจรที่ส่งไปภูมิลำเนาของเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับนั้น และเมื่อผู้นั้นได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วไม่ชำระค่าปรับตามใบสั่งนั้น เจ้าพนักงานจราจรย่อมมีข้อมูลของผู้นั้นในข้อมูลคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานราชการ การที่ผู้นั้นไม่ชำระค่าปรับไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ย่อมทำให้เกิดคดีอาญาที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจราจรดังกล่าวไม่เล็กน้อย เจ้าพนักงานจราจรทางบกจึงต้องมีภาระในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

การที่เจ้าพนักงานจราจรใช้มาตรการทางอาญาตามมาตรา 155 ที่ลงโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท กรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมเสียค่าปรับจึงเป็นเรื่องที่รัฐออกกฎหมายอาญาอย่างฟุ่มเฟือยและทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายคลายลง แต่หากเจ้าพนักงานจราจรใช้ข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ที่แสดงว่าผู้นั้นไม่ยอมเสียค่าปรับจนขาดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 (5) ในการกำหนดให้เป็นฐานความผิดเพิ่มเติมจาก 27 ฐานในการบังคับที่คณะมนตรีแห่งสหประชาชาติ มาตรา 161 วรรคสอง และหากผู้นั้นมาชำระค่าปรับแล้วจึงให้ลบคะแนนออกไป แต่หากผู้นั้นยังคงไม่ชำระค่าปรับก็ให้คงคะแนนดังกล่าวไว้ และหากเมื่อคะแนนเกิน 60 คะแนนแล้ว ผู้นั้นจะถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับรถไม่เกิน 90 วัน และให้คะแนนดังกล่าวคงไว้ตราบเท่าที่ผู้นั้นยังไม่ชำระค่าปรับมาตรการเช่นนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายเพิ่มเติมหรือใช้มาตรการอื่นเพิ่มเติมในการดำเนินการแก่ผู้ฝ่าฝืนและไม่ชำระค่าปรับ โดยมาตรการนี้ดีกว่าและมีประสิทธิภาพดีกว่าการใช้หนังสือแจ้งกรมขนส่งทางบกให้งดการรับการเสียภาษีประจำปีของรถคันเกิดเหตุ ด้วยเหตุว่า การกระทำความผิดนี้เกิดจากคนมิใช่เกิดจากรถที่เกิดเหตุ การที่ใช้แนวคิดตามมาตรา 141 (2) ย่อมสร้างปัญหาในการบังคับใช้ด้วยเหตุกรมขนส่งทางบกเป็นหน่วยงานแยกออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่รัฐสร้างเงื่อนไขในการบังคับใช้เพื่อให้การบังคับค่าปรับมีประสิทธิภาพโดยอาศัยหน่วยงานต่างกันยอมให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน แต่หากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ดำเนินการสร้างข้อมูลสำหรับผู้ฝ่าฝืนและไม่ชำระค่าปรับ โดยให้บันทึกเป็นคะแนนเพื่อเป็นฐานในการพิจารณาสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ของผู้ผู้นั้นยอมอยู่ในวิสัยที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการได้เอง และการใช้อำนาจดังกล่าวของเจ้าพนักงานจราจรในการบันทึกคะแนนของผู้กระทำผิดซึ่งจะมีผลไปสู่การพักใช้หรือเพิกถอนการใช้ใบอนุญาต กรณีเป็นการลงโทษทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของหลักความพอสมควรแก่เหตุที่ฝ่ายปกครองไม่อาจสร้างภาระแก่ปัจเจกชนเกินสมควรที่พิเคราะห์จากมาตรการนั้นที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต้องการเป็นกรณีจำเป็นและทดแทนมาตรการทางอาญาที่ฟุ่มเฟือยและเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุ ทั้งเป็นมาตรการที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการกำหนดเงื่อนไขการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นเงื่อนไขที่รัฐเลือกที่จะไม่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น การกำหนดในการไม่ชำระค่าปรับตามใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้มีคะแนนตามมาตรา 161 วรรคสอง ในจำนวนสูงย่อมทำให้ผู้ฝ่าฝืนมีความกระตือรือร้นในการชำระค่าปรับด้วยเหตุว่าหากมีจำนวนเกิน 60 คะแนนแล้ว ผู้นั้นจะไม่สามารถขับรถได้ด้วยเหตุถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับรถนั่นเอง และเป็นมาตรการที่ดีกว่าและตั้งอยู่บนมาตรฐานของการใช้กฎหมายมหาชนด้านการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่สามารถบังคับใช้ได้และดีกว่าการใช้มาตรการทางกฎหมายอาญาดังที่มาตรา 155 บัญญัติไว้

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยดังกล่าว ทำให้เห็นว่า การบังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกในประเทศไทย เฉพาะในส่วนเกี่ยวกับการที่เจ้าพนักงานจราจรไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดตามกฎหมายจราจรได้ในขณะนั้น กฎหมายก็ให้อำนาจในการส่งใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถคันเกิดเหตุ โดยอาศัยข้อสันนิษฐานตามมาตรา 140 วรรคห้า แต่ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้โทษดังกล่าวที่เป็นโทษปรับอาจสิ้นสุดลงโดยการเปรียบเทียบปรับ ตรีบาใดที่ยังไม่มีการเปรียบเทียบปรับตามความผิดนั้น สิทธิในการดำเนินคดีอาญานั้นก็ไม่ระงับไป แต่เมื่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ได้กำหนดการดำเนินการไว้ในมาตรา 140, มาตรา 141 และมาตรา 141 ทวิ ไว้เป็นพิเศษ ทั้งยังกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนที่ไม่มาเสียค่าปรับต้องระวางโทษตามมาตรา 155 อีกด้วย จึงสร้างความยุ่งยากอันเป็นปัญหาทางกฎหมายแก่ผู้ปฏิบัติในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่เสียค่าปรับตามใบสั่งที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ โดยประเทศไทยไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาความผิดทางจราจรทางบก จึงยังต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน ซึ่งผู้ฝ่าฝืนมิได้ปฏิเสธว่าตนมิได้กระทำความผิดเพียงแต่ไม่ชำระค่าปรับเท่านั้น โดยการบังคับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 141 ประกอบมาตรา 141 ทวิ ที่กำหนดให้ผู้ได้รับใบสั่งนั้นต้องชำระค่าปรับ หากไม่ชำระค่าปรับ พนักงานสอบสวนต้องออกหมายเรียก หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้ทำหนังสือแจ้งกรมขนส่งทางบกเพื่อให้แจ้งผู้นั้นหรือผู้แทนในคราวที่ต่อภาษีรถยนต์ตามหมายเรียก และให้นายทะเบียนงดรับการชำระภาษีประจำปีสำหรับรถคันดังกล่าว

แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องอายุความทางอาญาที่มีกำหนด 1 ปี เมื่อเกินกว่า 1 ปีแล้ว คำสั่งของพนักงานสอบสวน ก็ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้น การดำเนินการในลักษณะนี้ จึงเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมเสียค่าปรับที่รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เท่านั้น แต่กลับนำมาตรการทางปกครองมาใช้ ทำให้เกิดปัญหาต่อไปว่าหากผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมเสียภาษีประจำปี ก็อาจเกิดความผิดตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ต่อไปได้อีก อันเป็นการแก้ปัญหาก็ไม่ตรงจุด ซึ่งรัฐต้องสร้างมาตรการป้องกันการกระทำผิดของประชาชน มิใช่สร้างมาตรการในการพยายามลงโทษประชาชน รัฐควรกำหนดวิธีพิจารณาความทางอาญาเฉพาะในส่วนนี้ให้ต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ศาลมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี จราจรดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องมีตัวจำเลยในการพิจารณาคดี และเมื่อศาลพิพากษาลงโทษปรับแล้ว จึงจะบังคับโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28, มาตรา 29, มาตรา 29/1, มาตรา 30, มาตรา 30/1 และมาตรา 30/2 ปัญหาก็คือ จากการบังคับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 155 อันเป็นการสร้างเงื่อนไขความผิดทางอาญาที่ขัดต่อแนวคิดและทฤษฎีทางอาญา จึงควรยกเลิกความผิดฐานนี้เสีย โดยนำมาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ในส่วนการขอรับหรือต่อใบอนุญาตขับขี่ มาใช้แทน

ปัญหาการนำมาตรการในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาปรับใช้ในกรณีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการขอรับหรือต่ออายุใบอนุญาตขับขี่ ไม่มีเงื่อนไขคุณสมบัติเรื่องการเป็นผู้ฝ่าฝืนไม่เสียค่าปรับทางจราจรทางบกส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแต่อย่างใด โดยข้อมูลดังกล่าว รัฐโดยเฉพาะสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องมีอย่างครบถ้วน ดังนั้น รัฐไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในกรณีนี้แล้ว รัฐก็อาจนำข้อมูลดังกล่าวมาบังคับใช้เป็นคุณสมบัติเพิ่มเติมในการขอต่ออายุใบขับขี่ ก็จะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ต้องกังวลเรื่องอายุความในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 (5) และปัญหาสุดท้าย คือ การนำมาตรการบันทึกคะแนนตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 161 วรรคสองมาปรับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืนตามเกณฑ์การบันทึกคะแนน ไม่ปรากฏเรื่องการฝ่าฝืนการชำระค่าปรับตามใบสั่งส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแต่อย่างใด ด้วยเหตุว่าเจ้าพนักงานจราจรไม่ได้ยึดใบขับขี่ของผู้นั้นมา แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็มีข้อมูลต่าง ๆ ของผู้ขับขี่แต่ละคนครบถ้วนแล้ว ดังนั้น หากรัฐไม่ประสงค์จะดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว ก็ควรให้เพิ่มเติมเรื่องดังกล่าวเป็นเงื่อนไขในการบันทึกคะแนนซึ่งจะมีประสิทธิภาพดีกว่าการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 155

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 141 ประกอบมาตรา 141 ทวิ

ผู้วิจัยเห็นว่า ตามมาตรา 141 กำหนดช่องทางเพื่อให้ผู้ได้รับใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเลือกที่จะชำระค่าปรับตาม (1) (2) และ (3) แต่หากผู้รับใบสั่งไม่ดำเนินการเสียค่าปรับตามกำหนด กฎหมายก็บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้พนักงานสอบสวนส่งหมายเรียกให้มารายงานตัวและให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับและว่ากล่าวตักเตือน หากไม่สามารถดำเนินการได้เช่นนั้น ให้พนักงานสอบสวนแจ้งไปยังกรมขนส่งทางบกเพื่อให้ส่งชำระภาษีประจำปีสำหรับรถยนต์คันเกิดเหตุ ซึ่งจะเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองรถ และหากผู้รับใบสั่งไม่อาจชำระภาษีประจำปีได้ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาใหม่สำหรับเจ้าพนักงานจราจรและเจ้าพนักงานขนส่งให้การทำที่ต้องดำเนินการทางอาญาหรือทางปกครองแก่ผู้รับใบสั่งที่ไม่เสียภาษีประจำปีอีกเรื่องหนึ่ง โดยในเรื่องนี้เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายจราจรในมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกา ที่ Traffic Violations Bureau ได้ส่งใบสั่งหรือ Uniform Traffic Ticket หากผู้รับใบสั่งผิดพลั้ง ศาลจะออกหมายจับผู้รับใบสั่ง หรือในสหราชอาณาจักรที่หลังจากเจ้าพนักงานจราจรส่งใบสั่งหรือ Penalty Notice และมีการเตือนแล้ว อัยการจะดำเนินคดีแก่ผู้รับใบสั่งทันที ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากแนวคิดในการดำเนินคดีลหุโทษในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว เห็นควรกำหนดมาตรการให้ศาลดำเนินคดีดังกล่าวได้ฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องมีตัวผู้กระทำความผิดในการพิจารณาคดี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดการพิจารณาคดีแบบรวบรัด โดยให้คำพิพากษาดังกล่าวมีผลใช้บังคับและผู้ปฏิบัติตามกฎหมายจะได้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนการบังคับค่าปรับ คือ มาตรา 28, มาตรา 29, มาตรา 29/1, มาตรา 30, มาตรา 30/1 และมาตรา 30/2 ได้ ทำนองเดียวกับข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 วรรคสอง และข้อ 10 ทั้งนี้ควรยกเลิกมาตรการให้กรมขนส่งทางบก งดเว้นการรับชำระค่าภาษีประจำปีสำหรับรถคันเกิดเหตุเสีย ด้วยการกระทำดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาของผู้ฝ่าฝืนได้ตามแนวคิดกฎหมายอาญา และการกระทำนั้นยังสร้างความยุ่งยากในการแก้ปัญหาทางกฎหมายเพิ่มอีกด้วย

1. ปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 155 ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้มาตรการทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่เสียค่าปรับให้ได้รับโทษทางอาญาอีกส่วนหนึ่งเป็นการตรากฎหมายที่ขัดกับหลักการของกฎหมายอาญาโดยสิ้นเชิง ทำนองตรากฎหมายให้ผู้ลักทรัพย์ต้องมารายงานตัวต่อพนักงานสอบสวน หากไม่ดำเนินการ ก็ได้รับโทษทางอาญาฐานไม่รายงานตัวต่อพนักงานสอบสวนอีกฐานความผิดหนึ่ง ซึ่งเป็นไปไม่ได้ทางปฏิบัติ ดังนั้น ไม่ว่าจะกฎหมายในประเทศใดที่ผู้วิจัยหยิบยกขึ้นมาวิเคราะห์กลับไม่มีแนวคิดเช่นนั้น ดังนั้น ควรยกเลิกมาตรา 155 เสีย โดยให้นำเอามาตรการทางปกครองมาบังคับใช้ จะเกิดผลดีและสามารถปฏิบัติได้จริง

2. ปัญหาการนำมาตรการในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาปรับใช้ในกรณีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กรณีที่รัฐไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตขับรถ ตามมาตรา 43, มาตรา 45, มาตรา 46, มาตรา 47, มาตรา 49, มาตรา 50, มาตรา 51 53/1, มาตรา 54 และมาตรา 44 วรรคห้า รวมทั้งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการออกใบอนุญาตขับรถและการขอต่ออายุและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตขับรถ พ.ศ. 2548 ก็ไม่ปรากฏเงื่อนไขของการเป็นผู้ที่ต้องไม่ติดค้างใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจรที่ส่งโดยชอบ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนการบังคับให้ชำระค่าปรับตามสิ่งที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ไม่มีประสิทธิภาพดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

3. ปัญหาการนำมาตรการบันทึกคะแนนตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 161 วรรคสอง มาปรับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืน กรณีที่รัฐไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ผู้บัญชาการตำรวจจราจร ผู้บัญชาการตำรวจทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจในการสั่งยึดใบอนุญาตขับขี่ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน และผู้สั่งยึดใบอนุญาตนั้น มีอำนาจในการบันทึกการยึดและคะแนนไว้ด้านหลังใบอนุญาตขับขี่ที่ถูกยึด ทั้งให้มีการอบรม ทดสอบ ผู้ขับขี่ที่กระทำผิดซ้ำตั้งแต่สองครั้งภายในหนึ่งปี รวมทั้งสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ที่เสียคะแนนมากของผู้ขับขี่ที่มีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน ซึ่งมาตรการในการบันทึกคะแนนทั้ง 27 ฐาน ก็ไม่ปรากฏว่า มีความผิดฐานค้างค่าปรับใบสั่งที่เจ้าพนักงานจราจรได้ส่งโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้มาตรการทางปกครองดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการแก้ไขในปัญหาการไม่เสียค่าปรับของผู้ฝ่าฝืนได้

โดยสรุปแล้ว จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับที่แจ้งทางไปรษณีย์ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ผู้วิจัยขอเสนอแนะในภาพรวมเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังนี้

1. ยกเลิกความใน มาตรา 141 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เสีย และให้บัญญัติเป็นความในวรรคสองดังนี้ “หากผู้ฝ่าฝืนนั้นไม่มารายงานตัวตามหมายเรียกนั้น ให้พนักงานสอบสวนเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อสั่งฟ้องผู้นั้น และให้ศาลรับฟ้องโดยไม่ต้องมีตัวจำเลยทั้งให้ศาลมีหมายเรียกผู้นั้นอีกครั้งหนึ่ง หากผู้นั้นไม่มาศาล ให้ศาลมีคำพิพากษาตามรูปคดี”

2. ให้ยกเลิกมาตรา 155 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

3. กรณีที่รัฐไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้เพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถ หรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตขับรถตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 รวมทั้งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการออกใบอนุญาตขับรถและการขอต่ออายุและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตขับรถ พ.ศ. 2548 ให้มีเงื่อนไขของการเป็นผู้ที่ต้องไม่ติดค้างใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจรที่ส่งโดยชอบด้วยกฎหมาย

4. กรณีที่รัฐไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้เพิ่มมาตรการในการบันทึกคะแนนให้ผู้ค้างค่าปรับที่ส่งให้แก่ผู้ฝ่าฝืนโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นฐานหนึ่งในการบันทึกคะแนนเพื่อนำไปสู่การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่

ข้อเสนอปัญหาที่อาจทำการวิจัยครั้งต่อไป

1. กรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานจราจรต้องส่งใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้แก่เจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถคันเกิดเหตุ ตามมาตรา 140 วรรคหนึ่ง เป็นการสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้ปฏิบัติทั้งเป็นการสร้างภาระทางการเงินให้แก่ผู้ปฏิบัติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด้วยเหตุในทางปฏิบัติไม่มีเจ้าพนักงานจราจรรายใดที่จัดส่งใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองรถ แต่ส่งทางไปรษณีย์ธรรมดาเท่านั้น ดังนั้น กระบวนกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่เริ่มต้นและมีผลทำให้กระบวนการต่อจากนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้ฝ่าฝืน เจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถยกกรณีดังกล่าวขึ้นต่อสูทางกฎหมายจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงควรแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องเสียเพื่อให้เป็นไปตามทางปฏิบัติ

2. ตามจำนวนค่าปรับที่ปรากฏในใบสั่งที่ถูกส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับนี้ เป็นจำนวนสูงสุดที่กฎหมายบัญญัติในฐานความผิดนั้น ซึ่งหากพิจารณาจากข้อกฎหมายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2557 ประกาศ ณ วันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2557 ได้กำหนดค่าปรับรวมทั้งสิ้น 253 ลำดับ ดังนั้น ที่เจ้าพนักงานจราจรได้กำหนดค่าปรับในอัตราสูงสุดของความผิดฐานนั้นในใบสั่ง จึงไม่ถูกต้องอันอาจนำไปสู่ความผิดฐานกระทำมิชอบโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นได้

3. จำนวนค่าปรับที่แจ้งมาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับนั้น ตามกฎหมาย Road Traffic Regulation Act 1984 ในสหราชอาณาจักร กำหนดว่า หากผู้นั้นชำระค่าปรับในเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานจราจรจะลดจำนวนค่าปรับลงร้อยละ 50 แต่หากผู้นั้นชำระเกินกำหนด กฎหมายจะเพิ่มค่าปรับอีกร้อยละ 50 ซึ่งในส่วนนี้ไม่ปรากฏตามกฎหมายของประเทศไทย แต่หากมีการบัญญัติไว้เช่นนั้น ก็อาจเป็นแรงจูงใจให้ผู้ได้รับใบสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับชำระค่าปรับให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

รายการอ้างอิง

- กองบังคับการตำรวจจราจร ในปี 2558. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2559, จาก http://thaitribune.org/contents/detail/304?content_id=19360&rand=1461309172
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478. (2478, 10 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 52. หน้า 598.
- ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499. (2499, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 73 ตอนที่ 95 ฉบับพิเศษ. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522. (2522, 29 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 96 ตอนที่ 8 ฉบับพิเศษ. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2559. (2559, 16 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนที่ 71 ก. หน้า 8.
- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522. (2522, 12 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 96 ตอนที่ 77 ฉบับพิเศษ. หน้า 22.
- ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 15 สิงหาคม 2559, จาก <http://www.supremecourt.or.th/file/criminal/khukamnod.pdf>
- สุขุม ทองศิริ. (2545). *การเปรียบเทียบคดี : ศึกษาเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ในการกำหนดความผิดที่อาจเปรียบเทียบคดีได้ตามกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2548). *ทฤษฎีอาญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Road Traffic Regulation Act 1984. (n.p). Retrieved July 10, 2016, from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/27>