

บทที่ 4

วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายจราจร

1. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกิดจากตัวบทกฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายจราจรให้มีประสิทธิภาพนั้น กฎหมายจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายจราจรอันเนื่องมาจากตัวบทกฎหมายนั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1 กฎหมายมีหลายฉบับ

ตามที่กล่าวได้ไว้ในบทที่แล้วเกี่ยวกับกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการจราจรที่สำคัญมีหลายฉบับ ตามกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวได้มีการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ข้อกำหนด บ้าย เครื่องหมายสัญญาณจราจรเป็นจำนวนมาก หากเจ้าพนักงานไม่ได้มีการติดตามกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ดังกล่าวก็จะมีผลทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายจราจรอย่างได้ผล

นอกจากนั้นการกระทำผิดบางอย่างที่เกี่ยวกับการจราจรที่อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุ ซึ่งส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุการจราจร ก็ยังต้องนำกฎหมายอื่นมารวมใช้ด้วยทำให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และผู้ปฏิบัติเกิดความยุ่งยาก สับสน การปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายจึงอาจจะถูกละเลย ผลที่เกิดขึ้นคือ จะมีผู้ใช้รถใช้ถนนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้น¹ ตัวอย่างเช่น

1) ในกรณีที่ถูกขับชื้อดโดยสารเสพติดออกฤทธิ์ ในกลุ่มแอมเฟตามีน ซึ่งจะมี ความผิดตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ

¹ พรศักดิ์ ดุรงค์วิบูลย์, เอกสารวิจัยเรื่อง บทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการจราจร ในเขตกรุงเทพมหานคร เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2533-2534, หน้า 24-25.

(1) มาตรา 62 ตีรี้ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

(2) มาตรา 43 ทวี แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2535 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ มีกำหนด ไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่

(3) มาตรา 102 (3 ตีรี้) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2535 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

สำนักงาน ป.ป.ส. ได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

(1) ในกรณีที่ผู้ขับขี่โดยสารเสฟวัตถุออกฤทธิ์ ในกลุ่มแอมเฟตามีน ซึ่งมีความผิดตามกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว ถ้าเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 เปรียบเทียบตามที่กฎหมายให้อ่านใจไว้แล้ว จะสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมายอีกสองฉบับได้หรือไม่

(2) เนื่องจากกฎหมายทั้งสามฉบับกำหนดโทษไว้ต่างกัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 มีโทษปรับสถานเดียว เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจพบผู้ขับขี่รถโดยสารเสฟวัตถุออกฤทธิ์ในกลุ่มแอมเฟตามีนจะเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาเลิกกันได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) เห็นว่า โดยที่การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำอันเป็นกรรมเดียวแต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท มาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด กรณีนี้ผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษตามมาตรา 106 ตีรี้ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2518 อันเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดและเป็นความผิดที่เปรียบเทียบไม่ได้ ดังนั้น ตามปัญหาที่หารือเมื่อเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการเปรียบเทียบผู้ขับขี่รถโดยสารซึ่งเสฟวัตถุออกฤทธิ์ในกลุ่มแอมเฟตามีนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 อันเป็นกฎหมายบทที่มีโทษเบาที่สุด จึงไม่มีผลให้คดีอาญาในความผิดตามมาตรา 62 ตีรี้ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2518 และคดีอาญาในความผิดตามมาตรา 43 ทวี แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 อันเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักกว่าความผิดตามมาตรา 102 (3 ตีรี้)

แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 เลิกกันตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และโดยเฉพะอย่างยิ่งความผิดตามมาตรา 62 ตีร่ แห่ง พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2518 และความผิดตามมาตรา 43 ทวิ ซึ่งมีโทษ ตามมาตรา 157 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เป็นความผิดที่เปรียบเทียบไม่ได้ สิทธิหน้าที่อาญามาฟ้องในความผิดตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 จึงไม่ระงับไปตามมาตรา 39 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นจึงอาจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกได้²

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายโดยการบัญญัติกฎหมาย ในต่างสถานที่นี้ ผู้บัญญัติกฎหมายควรจะใช้ความระมัดระวัง การบัญญัติกฎหมายซ้ำและกำหนดโทษเป็นพิเศษ เพราะหากกฎหมายที่เป็นความผิดหลักได้บัญญัติไว้แล้ว กฎหมายปลีกย่อยไม่ควรบัญญัติความผิดนั้นซ้ำอีก จะเกิดปัญหาการใช้กฎหมายในทางปฏิบัติขึ้น ดังนั้นเมื่อพบลักษณะการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้ประสานงานกัน³

1.2. การไม่บังคับการตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดไว้โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติตามข้อบัญญัติแห่งความผิดนั้นไว้ในกฎกระทรวง ระเบียบ หรือข้อกำหนดของอธิบดี หรือจะให้ผลใช้บังคับในพื้นที่ใดให้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายในความผิดนั้นสามารถทำได้ อย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ต้องออกกฎกระทรวง หรือระเบียบ หรือข้อกำหนดเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ใช้บังคับให้เกิดความสมบูรณ์ของกฎหมาย แต่ปรากฏว่าได้มีการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และข้อกำหนดเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งความผิดไว้บ้าง แต่ยังคงมีความผิดและข้อกำหนดที่สำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นที่ยังมิได้กำหนดและประกาศใช้ ดังต่อไปนี้

² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกเรื่องการดำเนินคดีแก่ผู้ขับซิ่งโดยสารซึ่งเสพวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (ตอบข้อหารือตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ส. ที่ นร.1504 (5)/3736 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2536)

³ จิตติ เจริญจำ, 'คดีกรรมเดียววางบทเปรียบเทียบแล้วยังฟ้องได้อีก,' วารสารอัยการ 17 (มิถุนายน 2537) : 81.

1) ข้อกำหนดอธิบดีกรมตำรวจ เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์การบันทึกคะแนน
อบรม ทดสอบผู้ขับขี่ที่กระทำผิดและการพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ (มาตรา 161)

2) ข้อกำหนดอธิบดีกรมตำรวจ เรื่องการกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ (มาตรา 140)

การไม่ออกข้อกำหนดตามที่กฎหมายกำหนดย่อมส่งผลให้บทบัญญัติของ
กฎหมายนั้นไม่สามารถใช้บังคับได้ อาทิเช่น ข้อกำหนดอธิบดีกรมตำรวจ เรื่องการกำหนด
หลักเกณฑ์การบันทึกคะแนน อบรม ทดสอบผู้ขับขี่ที่กระทำผิดและการพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ ซึ่ง
ยังมีได้มีการประกาศใช้ ซึ่งมาตรการบันทึกคะแนน อบรม ทดสอบผู้ขับขี่ที่กระทำผิดและการพัก
ใช้ใบอนุญาตนั้น เป็นมาตรการเสริมที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายจราจรมีประสิทธิภาพมาก
ยิ่งขึ้น เนื่องจากมาตรการโทษปรับแต่เพียงอย่างเดียวนั้นไม่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวในการบังคับ
โทษได้

1.3. การออกกฎกระทรวงโดยปราศจากอำนาจ

ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มีบทบัญญัติที่กำหนดความผิด
ไว้โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติตามข้อบัญญัติแห่งความผิดนั้นไว้ใน
กฎกระทรวง ระเบียบ หรือข้อกำหนดของอธิบดีดังที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติและ
การบังคับใช้กฎหมายในความผิดนั้นสามารถทำได้อย่างสมบูรณ์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีอำนาจ
ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ต้องออกกฎกระทรวง แต่ปรากฏว่าได้มีการออกกฎกระทรวงโดย
ปราศจากอำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2522) ออกมาโดยอาศัยอำนาจ
ตามความในมาตรา 5 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งในมาตรา
5 เป็นเรื่องของการบัญญัติถึงผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวง อันได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย ส่วนในมาตรา 18 เป็นการบัญญัติว่า การบรรทุกคน สัตว์ หรือสิ่งของชนิดหรือประเภท
ใด ในลักษณะใดของรถโรงเรียน รถบรรทุก หรือรถบรรทุกคนโดยสาร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การออกกฎกระทรวงนี้ควรเป็นเรื่องของรถโรงเรียน รถบรรทุก
หรือรถบรรทุกคนโดยสารเท่านั้น การกำหนดเลยไปถึงการบรรทุกของหรือคนของรถจักรยานยนต์
รถจักรยาน รถที่ใช้คนลากเข็น รถม้า เกวียน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2522) ข้อ 3⁴ นั้น

⁴ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2522)

ข้อ 3 ให้บรรทุกของหรือคนไม่รวมผู้ขับขี่ได้ไม่เกินอัตรา ดังต่อไปนี้

(1) รถจักรยานยนต์ ให้บรรทุกของไม่เกิน 50 กิโลกรัม หรือบรรทุกคนไม่เกินจำนวนที่นั่ง แต่ให้
นั่งซ้อนท้ายได้เพียงคนเดียว

จึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะทำได้ เพราะบทบัญญัติในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มิได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้นกฎกระทรวงในข้อ 3 นี้ไม่น่าจะมีผลใช้บังคับตามกฎหมายได้ เพราะเป็นการออกมาโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย

1.4. กระบวนการพิจารณาล่าช้า

โดยพื้นฐานของความผิดจราจร หลาย ๆ ประเทศได้แยกความผิดจราจรนี้ให้ สันสภาพการเป็นความผิดอาญา เช่น เยอรมัน ทั้งนี้เพราะกฎหมายจราจรบัญญัติขึ้นเพื่อ ประโยชน์ในทางปกครอง บริหาร โดยการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับให้เกิด ความสะดวก และปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน การกระทำความผิดกฎหมายจราจรจึงอยู่นอก เหนือความรู้สึกร่วมในเรื่องความผิดกฎหมายศีลธรรม โดยจัดการกระทำผิดดังกล่าวเป็นลักษณะของ "การกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ" เท่านั้น จึงเป็นผลให้การดำเนินการต่อผู้กระทำผิดไม่จำเป็นต้องใช้ โทษ และกระบวนการทางอาญามายังบังคับเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงผล เสียในการเข้ามาสู่กระบวนการทางอาญา เช่น การเกิดตราบาป (stigma) แก่ผู้กระทำผิด และ ภาระการพิจารณาของศาล โดยกำหนดกระบวนการพิสูจน์ความผิดขึ้นเฉพาะเพื่อประสงค์ให้เกิด ความรวดเร็ว ประหยัด สะดวก และยุติธรรม

แต่สำหรับกฎหมายไทย ไม่ได้แยกความผิดจราจรออกไปจากกฎหมายอาญา เนื่องมาจากแนวความคิดในการร่างกฎหมายจราจรของนักกฎหมายไทย ที่นำแนวความคิดของ ประเทศอังกฤษมาใช้ ประกอบกับลักษณะของสังคมไทยที่ประชาชนขาดสำนึกในการปฏิบัติตาม กฎหมายด้วยตนเอง ดังนั้นเพื่อให้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมีผลบังคับใช้ให้ประชาชนปฏิบัติตาม จึง ต้องอาศัยบทลงโทษทางอาญามาใช้เป็นบทบังคับ จึงทำให้กฎหมายจราจรเป็นกฎหมายอาญา แต่นักกฎหมายไทยก็ได้แก้ปัญหาในเรื่องของการดำเนินการสำหรับคดีเล็กน้อย เช่น คดีจราจร โดยการปรับปรุงองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การลดขั้นตอนในกระบวนการพิจารณา โดยการ จัดตั้งศาลแขวงเพื่อพิจารณาคดีเล็กน้อย โดยกำหนดวิธีพิจารณาความขึ้นเป็นพิเศษที่มุ่งให้เกิด ความรวดเร็วในการพิจารณาคดี (speedy trial) โดยเร่งรัดการดำเนินการตั้งแต่ชั้นเจ้าพนักงานเร่ง

(2) รถจักรยานยนต์ที่มีพ่วงข้าง ให้บรรทุกของได้ไม่เกิน 150 กิโลกรัม หรือบรรทุกคนไม่เกิน จำนวนที่นั่ง

(3) รถจักรยานสองล้อ ให้บรรทุกของอย่างเดียวไม่เกิน 30 กิโลกรัม

(4) รถจักรยานตั้งแต่สามล้อขึ้นไป สำหรับบรรทุกของให้บรรทุกของอย่างเดียวไม่เกิน 150

กิโลกรัม เป็นต้น

รัดการฟ้องคดี ที่สามารถฟ้องด้วยวาจาได้ และศาลพิจารณาพิพากษาโดยบันทึกไว้โดยย่อ จึงเป็นการลดรูปแบบที่เป็นทางการลดลง และสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหามากยิ่งขึ้น⁵

กระบวนการในการดำเนินการพิจารณาคดีในศาลแขวงเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายจรรยาบรรณ แม้จะได้มีการนำวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีความอาญาในศาลแขวง พ.ศ.2499 มาใช้ กล่าวคือ นำวิธีพิจารณาคดีด้วยวาจามาใช้ แต่ก็มีรูปแบบและขั้นตอนที่ยุ่งยาก เป็นเหตุให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าไม่สะดวกและรวดเร็ว ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่าย เมื่อเทียบกับค่าปรับที่ต้องชำระ⁶

การกำหนดให้มีการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งปกติก็มีแต่เพียงพยานหลักฐานจับกุมโดยพนักงานสอบสวนก่อน แล้วส่งให้พนักงานอัยการตรวจสอบสำนวนแล้วจึงนำคดีสู่การพิจารณาของศาล จึงเป็นการใช้ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่มากเกินไปสำหรับคดีจรรยาบรรณ และแม้ว่าตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความอาญาในศาลแขวง จะลดรูปแบบที่เป็นทางการลงโดยมีวิธีพิจารณาของศาลที่ไม่เคร่งครัดแล้วก็ตาม แต่พบว่า การเปิดโอกาสให้มีการเลื่อนคดีและให้มีการสืบพยานเต็มรูปแบบในกรณีที่ถูกกล่าวหาปฏิเสธข้อกล่าวหา แม้จะเป็นผลดีต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ให้มีการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดได้อย่างที่สุด ซึ่งเหมาะสมกับลักษณะของคดีอาญาเล็กน้อย แต่สำหรับคดีจรรยาบรรณ หากให้มีการเลื่อนคดี และต้องมีการสืบพยานแบบเต็มแล้ว ก็ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของความรวดเร็วที่ต้องการเป็นพิเศษ⁷

1.5. กฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

ตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 ถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไข ปรับปรุงมาโดยตลอดก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครที่มีสภาพการจราจรที่ติดขัดอย่างมาก โดยเฉพาะในชั่วโมงเร่งด่วน ช่วงเช้า-เย็น เช่น กรณีที่ผู้ขับขี่ไม่มีใบอนุญาตขับขี่หรือไม่นำใบอนุญาตขับขี่ติดตัวมาในขณะที่ขับขี่ เมื่อผู้ขับขี่นั้นทำการฝ่าฝืนกฎหมายจรรยาบรรณอื่นอีก เช่น ขับรถฝ่าฝืน

⁵ มณฑลทัฬหี บุณนาค, 'ทัศนะของผู้ขับรถยนต์และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาความ สำหรับคดีจรรยาบรรณขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและช่วยแก้ไขปัญหารถจราจรในกรุงเทพมหานคร,' หน้า 169-170.

⁶ อธิธิ มุสิกะพงษ์, 'การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย,' หน้า 95-101.

⁷ มณฑลทัฬหี บุณนาค, 'ทัศนะของผู้ขับรถยนต์และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาความ สำหรับคดีจรรยาบรรณขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและช่วยแก้ไขปัญหารถจราจรในกรุงเทพมหานคร,' หน้า 171-172.

สัญญาอนุญาตจรรยาหรือเครื่องหมายจรรยาและเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรพบเห็นการกระทำนั้น กฎหมายให้อำนาจที่จะว่ากล่าวตักเตือนหรือออกใบสั่งก็ได้ หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร จะออกใบสั่งให้กับผู้ขับขี่ที่กระทำผิดนั้น ตามกฎหมายเมื่อออกใบสั่งแล้วให้เรียกเก็บใบอนุญาต ขับขี่ไว้ ซึ่งในกรณีนั้นในเมื่อผู้ขับขี่ไม่มีใบอนุญาตขับขี่ที่อยู่ในขณะนั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรนั้น มีวิธีปฏิบัติได้ 2 วิธี คือ

1. ออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่นั้นไป โดยไม่ต้องยึดใบอนุญาตขับขี่
2. นำตัวผู้ขับขี่นั้นมาพบพนักงานสอบสวนที่สถานีตำรวจ เพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

ตามกรณีวิธีที่ 1 นั้น หากเป็นรถยนต์ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร และตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ก็สามารถที่จะบันทึกข้อมูลเข้าระบบคอมพิวเตอร์ได้ หากเป็นรถที่จดทะเบียนต่างจังหวัด หรือรถที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 การออกใบสั่งวิธีนี้ก็ไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องใช้วิธีที่ 2 โดยนำตัวผู้กระทำความผิดนั้นนำส่งพนักงานสอบสวนยังสถานีตำรวจเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วการที่จะนำผู้กระทำความผิดมายังสถานีตำรวจในชั่วโมงเร่งด่วนนั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรไม่ค่อยจะดำเนินการ มักจะว่ากล่าวตักเตือนเท่านั้น ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ

2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกิดจากเจ้าพนักงาน

การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานอย่างเข้มงวด และสม่ำเสมอมีผลทำให้ ผู้ใช้รถใช้ถนนปฏิบัติตามกฎหมายจราจรมากยิ่งขึ้น แต่การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานก็ ยังประสบปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาปัญหา ได้ ดังนี้

2.1. ปัญหาในการออกใบสั่ง

การออกใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจรที่ขาดมาตรการการบังคับอย่างจริงจัง มีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรขาดประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิผล ทำให้ผู้ขับขี่ขาดวินัยและไม่เคารพกฎจราจรมากยิ่งขึ้น การออกใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจรหรือ

พนักงานเจ้าหน้าที่ในปัจจุบันยังขาดมาตรการบังคับที่มีประสิทธิภาพ สามารถพิจารณาปัญหาได้ ดังนี้

2.1.1 การเปรียบเทียบปรับ

ในกรณีที่ผู้ขับขี่รู้จักหรือสนิทสนมกับตำรวจชั้นผู้ใหญ่ สารวัตร จราจร รองสารวัตรจราจร หรือตำรวจฝ่ายอื่น ๆ ผู้ขับขี่ก็สามารถที่จะเสียค่าปรับในอัตราขั้นต่ำ หรือในกรณีที่ผู้ขับขี่ไม่รู้จักกับตำรวจชั้นผู้ใหญ่ บางครั้งก็อาจขอความเมตตาจากพนักงานสอบสวนโดยขอเสียค่าปรับในอัตราขั้นต่ำ (100 บาท) เพราะเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการเปรียบเทียบปรับดังกล่าว

อนึ่ง โดยที่พนักงานสอบสวนมิใช่ตำรวจผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ตามระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยหลักเกณฑ์ แบบหรือวิธีปฏิบัติในการขอรับเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรทางบก รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ พ.ศ. 2537 จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินรางวัลตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรทางบก รถยนต์และรถจักรยานยนต์ พ.ศ. 2537 จึงอาจเปรียบเทียบปรับตามดุลพินิจของตนเพื่อให้การเปรียบเทียบปรับนั้นเสร็จลงโดยรวดเร็ว อีกทั้งพนักงานสอบสวนมีงานทางด้านสอบสวนซึ่งเป็นงานที่สำคัญอยู่เป็นจำนวนมาก

2.1.2 การไม่มารายงานตัวชำระค่าปรับภายในกำหนด

ตารางที่ 5 สถิติผลการจับกุมโดยการออกหนังสือคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร
ในกรณีพบตัวผู้กระทำความผิด³

ปี พ.ศ.	จับกุมพบตัว	มารายงานตัว	คิดเป็นร้อยละ
2537	1,370,762	861,528	62.85
2538	1,109,342	657,542	59.27
2539	1,387,960	779,139	56.14

³ งานที่ 1 กองกำกับการ 3 กองบังคับการตำรวจจราจร

ตารางที่ 6 สถิติผลการจับกุมโดยการออกหนังสือคำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร
ในกรณีไม่พบตัวผู้กระทำผิด⁹

ปี พ.ศ.	จับกุมพบตัว	มารายงานตัว	คิดเป็นร้อยละ
2530	601,631	3,452	0.57
2531	551,716	95,515	17.31
2532	855,609	179,176	20.94
2533	654,609	154,525	23.59
2534	736,796	194,751	26.43
2535	521,661	217,157	41.62
2536	438,840	197,732	45.05
2537	511,859	148,650	29.04
2538	468,085	254,977	54.47
2539	938,611	394,286	42.01

จากสถิติข้างต้นเห็นได้ว่า ในแต่ละปีมีผู้กระทำผิดกฎหมายจราจรจำนวนมาก แต่ผู้ที่มีรายงานตัวและยินยอมชำระค่าปรับไม่เกินร้อยละ 62.85 สำหรับกรณีที่พบตัวผู้กระทำผิด และไม่เกินร้อยละ 45.05 สำหรับกรณีไม่พบตัวผู้กระทำผิด นั่นย่อมแสดงถึงการไม่เคารพกติกาของสังคม การที่ผู้กระทำผิดบางส่วนไม่มารายงานตัว หลีกเลี่ยงการลงโทษ หรือการไม่ได้รับการลงโทษนั้น จะทำให้ผู้กระทำผิดไม่มีความเข็ดหลาบ หลาบจำ ไม่เกรงกลัวกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย และอาจเป็นเหตุให้ผู้อื่นกระทำผิดมากขึ้น¹⁰

ผลเสียจากการที่ผู้รับใบสั่งไม่มารายงานตัวเพื่อชำระค่าปรับ

⁹งานที่ 1 กองกำกับการ 3 กองบังคับการตำรวจจราจร

¹⁰มณฑลทัฬหี บุนนาค, ทัศนะของผู้ขับรถยนต์และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาความ สำหรับคดีจราจรขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและช่วยแก้ไขปัญหารถจราจรในกรุงเทพมหานคร, หน้า 7.

1. รัฐเกิดการสูญเสียในด้านที่เกี่ยวกับใบสั่งนี้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านงบประมาณ สำหรับใบสั่งเล่มหนึ่งนั้น กองบังคับการตำรวจจราจรต้องใช้งบประมาณในการพิมพ์ถึงราคาเล่มละ 38 บาท โดยมีจำนวน 25 ใบต่อหนึ่งเล่ม เฉลี่ยราคาเท่ากับ 1.50 บาทต่อหนึ่งใบ

ตารางที่ 7 รัฐสูญเสียเงินในการพิมพ์ใบสั่ง

ปี พ.ศ.	ไม่มารายงานตัว	รัฐสูญเสียเงิน
2537	872,443	1,308,664.50
2538	664,908	997,362
2539	1,153,146	1,729,719

จากตารางจะเห็นได้ว่ารัฐสูญเสียเงินในการพิมพ์ใบสั่งในแต่ละปีเป็นจำนวนเงินที่มากโดยมิได้อะไรตอบแทน

2. ในทางกลับกัน หากสามารถบังคับใช้กฎหมายสำหรับใบสั่งดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว โดยมีผู้มาเสียค่าปรับทั้งหมดคิดเฉลี่ยว่าใบสั่ง 1 ใบจะได้รับเงินค่าปรับ 100 บาทแล้ว

ตารางที่ 8 รัฐควรได้รายได้เพิ่มขึ้นจากการมารายงานตัว

ปี พ.ศ.	ไม่มารายงานตัว	รัฐสูญเสียเงิน
2537	872,443	87,244,300
2538	664,908	66,498,800
2539	1,153,146	115,314,600

จากตารางจะเห็นได้ว่า หากรัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายสำหรับใบสั่งอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ในแต่ละปีรัฐขาดรายได้เป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2539 รัฐขาดรายได้ถึง 115,314,600 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มาก หากการบังคับใช้กฎหมายยังประสบปัญหาเช่นนี้ รัฐย่อมสูญเสียรายได้ที่ควรได้รับมากขึ้น

3. ความสูญเสียที่ไม่สามารถวัดเป็นค่าตัวเงินได้ เช่น ความสูญเสียกำลังงาน เวลา ความอ่อนเพลียที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องออกตรวจจับผิดกฎหมาย ทั้งยังเป็นการสูญเสียด้านกำลังใจ และขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. ที่สำคัญที่สุดของผลเสียก็คือ การที่ผู้กระทำผิดนั้นขาดความเกรงกลัวกฎหมาย ซึ่งสามารถวัดความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายจรรยาจรได้ จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหายจรรยาจรได้ถึงตัวต้นเหตุจริง และยอมก่อให้เกิดทัศนคติในทางไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เมื่อผู้กระทำผิดขาดความเกรงกลัวกฎหมาย การฝ่าฝืนกฎจรรยาจรก็จะมีแนวโน้มมากขึ้น ก็จะเป็นผลทำให้การจรรยาจรติดขัด เกิดความไม่เป็นระเบียบบนผิวจรรยาจร และก่อให้เกิดอุบัติเหตุเพิ่มมากขึ้น เพราะกฎจรรยาจรนั้นกำหนดขึ้นมาบนพื้นฐานของความปลอดภัยเป็นหลัก ดังนั้นความสูญเสียต่าง ๆ ก็จะเพิ่มขึ้นมาอีกเป็นลำดับ¹¹

2.1.3 กำหนดอายุความ

หากรถคันใดไม่ได้มาต่อทะเบียนรถและชำระภาษีประจำปีภายใน 1 ปีนับแต่ที่ได้รับใบสั่งก็จะมีผลทำให้ความผิดตามที่ได้รับใบสั่งนั้นเป็นอันขาดอายุความ เนื่องจากความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ส่วนใหญ่เป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิดภายในหนึ่งปีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 หากรถยนต์คันใดไม่ได้มาต่อทะเบียนรถและชำระภาษีประจำปีภายในอายุความ ทางงานที่ 1 กก. 3 บก.จจร. ก็จะทำการลบข้อมูลจากเครื่องคอมพิวเตอร์ออกเสีย เมื่อผู้กระทำผิดมาต่อทะเบียนรถและชำระภาษีประจำปีภายหลัง ก็จะไม่มีการมีข้อมูลว่าบุคคลผู้นั้นได้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการจราจร

2.1.4 การออกใบสั่งไม่ชัดเจน

ปัญหาการออกใบสั่งที่ไม่ชัดเจน ย่อมมีผลทำให้ไม่สามารถติดตามตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เหตุที่พบเป็นประจำในการออกใบสั่งในกรณีนี้คือ

2.1.4.1 เขียนชื่อ ชื่อสกุล ผู้ถูกจับ หวัดอ่านไม่ออก

2.1.4.2 หมายเลขทะเบียน หมวดอักษรเขียนไม่ชัดเจน เช่น ๖-๐, ก-ค, ข-ง-บ

2.1.4.3 หมายเลขเขียนไม่ชัดเจน เช่น 3-5-8, 0-6

¹¹ โกวิท ภูพานิช, เอกสารวิจัยเรื่อง การบริหารงานจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร, หน้า 93.

2.1.4.4 วัน เดือน ปี เวลาที่เกิดเหตุ เขียนไม่ชัด

2.1.4.5 ข้อหาไม่ถูกต้อง หรือข้อหาที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเป็น

ความผิด

ข้อบกพร่องในการเขียนใบสั่งมีผลทำให้ไม่สามารถบันทึกข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ได้ เนื่องจาก งานที่ 1 กก.3 บก.จร. จะนำสำเนาใบสั่งที่ข้อมูลครบถ้วน ถูกต้อง ชัดเจน บันทึกข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ เนื่องจากการบกพร่องในการเขียนใบสั่ง ทำให้ไม่สามารถบันทึกข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ได้ ผู้ที่กระทำผิดที่เข้าใจถึงปัญหาดังกล่าวนี้จึงไม่มารายงานตัว ณ สถานที่ตามใบสั่งเป็นจำนวนมากในบางปี ซึ่งจะต้องชี้แจงให้เจ้าพนักงานจราจรทราบถึงปัญหาดังกล่าว เพื่อที่จะได้ออกใบสั่งที่ชัดเจน ถูกต้อง และสามารถบันทึกข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ได้

2.1.5 ระบบคอมพิวเตอร์

เนื่องจากระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่อง ซึ่งทำให้ไม่สามารถติดตามตัวผู้ขับขี่ที่กระทำผิดกฎจราจรได้ ด้วยสาเหตุหลายประการดังนี้

2.1.5.1 ในกรณีที่รถที่กระทำผิดที่ไม่สามารถพบตัวผู้ขับขี่ ซึ่งได้จดทะเบียนไว้ในต่างจังหวัด ระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้อยู่เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น ยังมิได้มีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์กับจังหวัดอื่น ๆ ดังนั้น การต่อทะเบียนรถและเสียภาษีประจำปีจึงไม่สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากไม่มีข้อมูลของรถคันดังกล่าวที่ได้กระทำผิดในเขตกรุงเทพมหานคร เพราะการประสานระหว่างหน่วยงานในกรณีที่ยังไม่มีคอมพิวเตอร์นี้ยังมิได้มีการประสานงานกันเท่าที่ควร ซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไข เพื่อให้ผู้ขับขี่ที่กระทำผิดได้รับโทษโดยเท่าเทียมกัน

2.1.5.2 ในกรณีที่รถที่กระทำผิดที่ยังไม่ได้จดทะเบียน ระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้อยู่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นรถของผู้ใด เนื่องจากไม่มีข้อมูลของรถคันดังกล่าว

2.1.5.3 ใบสั่งที่ออกให้กับผู้ขับขี่รถที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 นั้น ทางงานที่ 1 กก. 3 บก.จร. ก็ไม่สามารถนำสำเนาใบสั่งที่มีข้อมูลครบถ้วน ถูกต้องบันทึกข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ได้ เนื่องจากกรมตำรวจยังไม่ได้ประสานงานกับกรมการขนส่งทางบกในข้อมูลของรถที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522

จากการสอบถามของมณฑลทัณฑ์ บุนนาค เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจจราจรในการออกใบสั่งหรือการจับกุมผู้กระทำผิดจราจรในปัจจุบันตามอำนาจหน้าที่ที่

กฎหมายกำหนด พบว่า ผู้ขับขีรถยนต์ส่วนบุคคลส่วนใหญ่เคยกระทำผิด (ร้อยละ 82.6) ในจำนวนนี้เคยถูกเจ้าหน้าที่เรียก จับกุม หรือให้ใบสั่งถึงร้อยละ 87.4 จากประสบการณ์ดังกล่าวส่วนใหญ่คิดว่าได้กระทำผิดจริงบ้าง และไม่ได้กระทำผิดจริงหรือไม่มีเหตุอันควรบ้าง (ร้อยละ 50.8) และเห็นว่ากระทำผิดจริงในจำนวนมากพอสมควร (ร้อยละ 46.5) แต่ผู้ขับขีรถยนต์ส่วนใหญ่ก็ยังปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไปชำระค่าปรับตามกฎหมายภายใน 7 วัน (ร้อยละ 79.3) จะมีกลุ่มที่ไม่ชำระค่าปรับหรือหลีกเลี่ยงการชำระค่าปรับตามกฎหมาย ได้แก่ การขอเจ้าหน้าที่ชำระค่าปรับหรือถูกเจ้าหน้าที่แนะนำให้ชำระค่าปรับ ณ ที่จับกุม ประมาณร้อยละ 6.7 มีจุดน่าสนใจในกลุ่มผู้ที่เชื่อว่าไม่ได้กระทำผิดหรือไม่มีเหตุอันควร แต่ต้องยอมรับสารภาพในจำนวนถึงร้อยละ 57.8 เพราะเหตุที่ไม่อยากไปโรงพัก เสียเวลา หรือไม่สามารถโต้แย้งเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมได้ ย่อมแสดงถึงการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน

สำหรับประสบการณ์ในการกระทำผิดของผู้มีอาชีพขับขีรถยนต์ พบว่าส่วนใหญ่เคยกระทำผิด (ร้อยละ 96.2) ในจำนวนนี้เคยถูกเจ้าหน้าที่เรียก จับกุมหรือให้ใบสั่งถึงร้อยละ 96.9 จากประสบการณ์ดังกล่าวส่วนใหญ่คิดว่า ได้กระทำผิดจริงบ้าง และไม่ได้กระทำผิดจริงหรือไม่มีเหตุอันควรบ้าง (ร้อยละ 65.9) ผู้มีอาชีพขับขีรถยนต์ส่วนใหญ่มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยไปชำระค่าปรับภายใน 7 วัน (ร้อยละ 52.5) จะมีกลุ่มที่ไม่ชำระค่าปรับหรือหลีกเลี่ยงการชำระค่าปรับตามกฎหมาย โดยการขอเจ้าหน้าที่ชำระค่าปรับหรือถูกเจ้าหน้าที่แนะนำให้ชำระค่าปรับ ณ ที่จับกุมมากพอสมควร (ร้อยละ 37.7) และพบว่าในกลุ่มผู้ที่เชื่อว่าไม่ได้กระทำผิด หรือไม่มีเหตุอันควร มีจำนวนผู้ต้องยอมรับสารภาพเพื่อไม่ให้เสียเวลาในการประกอบอาชีพถึงร้อยละ 80.5

การปฏิบัติภายหลังจับกุม พบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายในจำนวนมาก แต่ก็ยังมีอีกเป็นจำนวนมากพอสมควรที่พยายามหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการร่วมมือกันทุจริตระหว่างผู้กระทำผิดและเจ้าหน้าที่ที่จะให้การกระทำผิดเสร็จสิ้นในที่จับกุม เพื่อไม่ให้เสียเวลาในการไปชำระค่าปรับที่สถานีตำรวจ นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ที่ถูกเรียก จับกุม หรือได้รับใบสั่งจากเจ้าหน้าที่จำนวนมากที่เชื่อว่าตนไม่ได้กระทำผิด แต่จำเป็นที่จะต้องรับสารภาพ เพราะไม่กล้าโต้เถียงกับเจ้าหน้าที่ เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงสภาพการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานในปัจจุบัน¹²

¹²มณฑลทัฬหี บุนนาค, 'ทัศนะของผู้ขับขีรถยนต์และบุคลากรในระบบราชการยุติธรรมต่อการกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาความ สำหรับคดีจราจรขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและช่วยแก้ไขปัญหารถจราจรในกรุงเทพมหานคร,' หน้า 181-182.

2.2. การขาดการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชา

การขาดการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชามีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น ปัญหาในเรื่องการตรวจสอบการออกไปสั่ง เมื่อผู้ขับที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายจราจร เจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำการออกไปสั่ง ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายดังนี้

- 2.2.1 เพื่อควบคุมการใช้ใบสั่งให้เป็นระบบ
- 2.2.2 เพื่อตรวจสอบจำนวนการใช้ใบสั่งและการติดตามดำเนินคดี
- 2.2.3 เพื่อป้องกันการนำใบสั่งไปใช้ในทางที่ผิด หรือส่งไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ
- 2.2.4 เพื่อการติดตามและประเมินผลผู้กระทำผิด รวมทั้งการใช้ระบบคะแนน

อีกทั้งตามระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยระเบียบการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์จัดระบบใบสั่งผู้กระทำผิดกฎหมายจราจร (ฉบับที่) 2 พ.ศ.2532 ตามข้อ 312 (1) ของบทที่ 3 ลักษณะ 9 แห่งประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติของแต่ละสถานี ดังนี้

ข้อ 2 แต่ละสถานีตำรวจนครบาลจะต้องรวบรวมสำเนาใบสั่ง (สีเหลือง) ส่งแผนกสถิติและวิจัย กองบังคับการตำรวจจราจรทุกวัน ทุกชุดอย่าให้ข้ามหมายเลข แม้แต่ใบที่ชำรุดหรือไม่ได้ใช้ก็ให้รวมนำส่งด้วย โดยขีดคร่อมและหมายเหตุว่าไม่ได้ใช้เพราะเหตุใด เพื่อป้องกันใบสั่งข้ามหมายเลขหรือใบสั่งหายไปจากจำนวนที่จ่ายให้ ให้สารวัตรจราจรเป็นผู้รวบรวมสำเนาใบสั่ง เว้นแต่สถานีตำรวจใดที่ไม่ได้แยกสายงานไว้ ก็ให้สารวัตรเป็นผู้รวบรวมส่งไปยังแผนกสถิติและวิจัย กองบังคับการตำรวจจราจรโดยตรง ไม่ต้องผ่านผู้บังคับบัญชา

แต่ปรากฏว่า สารวัตรจราจรบางห้องที่ไม่ได้เป็นผู้รวบรวมสำเนาใบสั่งส่งแผนกสถิติและวิจัย กองบังคับการตำรวจจราจรให้ครบทุกแผน ทำให้ตำรวจจราจรบางนายประพฤติมิชอบได้โดยออกไปสั่งเพื่อประโยชน์ของตนเอง ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 9 และตารางที่ 10 ว่าใบสั่งที่ไม่ได้นำส่งนี้มีเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 9 สถิติการเบิกใบสั่งเฉพาะ บก.จร.
ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ถึง ธันวาคม 2539¹³

เดือน	เบิกใบสั่ง (เล่ม)	จับกุม	ใบสั่งที่ไม่ได้นำส่ง(ใบ)
กรกฎาคม	2,150	39,622	14,128
สิงหาคม	2,350	50,867	7,883
กันยายน	2,050	44,852	6,398
ตุลาคม	1,500	24,484	13,016
พฤศจิกายน	1,230	21,282	9,468
ธันวาคม	1,950	31,210	17,540

ตารางที่ 10 สถิติการเบิกใบสั่งเฉพาะเจ้าพนักงานจราจรของสถานีตำรวจนครบาล
ในกรุงเทพมหานครตั้งแต่เดือน กรกฎาคม ถึง ธันวาคม 2539¹⁴

เดือน	เบิกใบสั่ง (เล่ม)	จับกุม	ใบสั่งที่ไม่ได้นำส่ง(ใบ)
กรกฎาคม	10,050	168,817	82,433
สิงหาคม	11,640	223,722	67,278
กันยายน	9,950	188,787	59,963
ตุลาคม	6,910	151,939	20,811
พฤศจิกายน	8,530	151,960	61,290
ธันวาคม	10,020	157,267	93,233

¹³งานที่ 1 กองกำกับการ 3 กองบังคับการตำรวจจราจร

¹⁴งานที่ 1 กองกำกับการ 3 กองบังคับการตำรวจจราจร

2.3 การรับสินน้ำใจ

การบังคับใช้กฎหมายของตำรวจจราจรในระดับชั้นประทวน ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นผู้มีรายได้น้อย รายได้ไม่พอกับรายจ่ายของครอบครัว ประกอบกับการกระทำผิดของผู้ขับขี่เป็นความผิดที่เกิดขึ้นอยู่เสมอและเกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการกระทำความผิดที่สาธารณชนไม่ได้ให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญต่อการกระทำความผิดดังกล่าว ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ตำรวจจราจรนั้นมีโอกาสที่จะทำการจับกุมผู้ขับขี่ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการทุ่มจับหรือที่เรียกว่า “ตักดีไก่” โดยปกติทั่วไปผู้กระทำความผิดกฎจราจรก็มักจะเป็นผู้เสนอสินน้ำใจให้แก่ตำรวจจราจร เพราะการเสนอสินน้ำใจให้แก่ตำรวจจราจรนั้น หากเปรียบเทียบกับสิ่งที่ต้องนำไปส่งเพื่อไปเปรียบเทียบปรับที่สถานีตำรวจที่กำหนดแล้ว ผู้ขับขี่ผู้นั้นจะต้องเสียเวลา และเสียค่าปรับที่สูงกว่า และการตรวจสอบในการออกใบสั่งของผู้บังคับบัญชามิได้มีการกระทำอย่างเข้มงวดทำให้ตำรวจจราจรบางนายออกใบสั่งเพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้

จากการสัมภาษณ์ของสำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าการให้สินน้ำใจเพื่อตอบแทนแก่ตำรวจจราจรในการที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมายถือเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ทำให้ประชาชนขาดความตระหนักในผลร้ายหรือโทษที่จะได้รับตามกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่ตรวจสอบได้ยาก เพราะเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายและสมยอมกันทั้งสองฝ่าย แต่เมื่อได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ขับขี่จำนวน 500 คนในเขตกรุงเทพมหานครปรากฏว่ามีผู้ทราบว่ามี การให้สินน้ำใจถึงร้อยละ 93.20 มีเพียงร้อยละ 3.80 ที่ไม่เคยทราบว่ามี การให้สินน้ำใจ และในจำนวนผู้ที่ทราบว่ามี การให้สินน้ำใจนี้เคยให้ด้วยตนเองถึงร้อยละ 33.90 หรือกล่าวได้ว่าผู้ขับขี่รถในกรุงเทพมหานครทุก ๆ ร้อยคนจะเคยให้สินน้ำใจแก่ตำรวจถึง 33 คน และอีกร้อยละ 46.14 เคยเห็นว่ามี การให้สินน้ำใจตำรวจ และร้อยละ 19.96 เคยได้ยินจากคำบอกเล่าว่ามี การให้สินน้ำใจแก่ตำรวจ¹⁵

2.4. การไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มงวด

ตำรวจจราจรบางคนยังปฏิบัติหน้าที่ไม่เข้มแข็งพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นนโยบายของผู้บริหารยิ่งกว่าการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับใช้กฎหมายให้เป็นกฎหมาย (Law is law)

¹⁵ สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 2 ฉบับแก้ไข การศึกษาผลกระทบในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เสนอ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (ตุลาคม 2539), หน้า 21.

อาทิเช่น กรณีรถจักรยานยนต์รับจ้าง เจ้าหน้าที่ตำรวจบางท้องที่มีผลประโยชน์จากธุรกิจการเดินรถจักรยานยนต์รับจ้าง ทำให้ละเลยหรือไม่เข้มงวดในการกวดขันจับกุมผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างที่ปฏิบัติผิดกฎจราจร หรือถ้ามีการกวดขันจับกุมผู้กระทำความผิดกฎจราจร ที่เป็นผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างที่สังกัดอยู่ในคิวรถในท้องที่ที่รับผิดชอบ ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างก็จะเสียค่าปรับไม่มาก โดยส่วนใหญ่หัวหน้าคิวเป็นผู้ไปเสียค่าปรับ และรับใบอนุญาตขับซึ่งกลับคืนมาให้ผู้ขับขี่ ทำให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างเป็นจำนวนมากละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎจราจร¹⁶

จากการสัมภาษณ์ของสำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถึงการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของตำรวจพบว่าตำรวจเกือบครึ่งเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่สม่ำเสมอของตำรวจก่อให้เกิดปัญหาการไม่เคารพกฎหมายมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 40.34¹⁷ การที่เจ้าพนักงานจราจรไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจัง ก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

1) ทำให้เกิดมีอภิสิทธิ์ชนบนท้องถนน

ประเภทแรก คือ เหล่าบรรดารถจักรยานยนต์ทั้งหลายที่ถึงแม้จะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจรบกวนน้อยกว่าคนอื่น ๆ แต่ก็ดูจะมีอภิสิทธิ์เป็นอย่างมาก เพราะผู้ขับขี่จักรยานยนต์เหล่านี้ไม่ต้องติดไฟแดง สามารถสวนทางที่กำหนดให้รถเดินทางเดียวก็ได้ และสามารถจะวิ่งอยู่บนส่วนไหนของถนนก็ได้ จะอยู่ซ้ายสุด ขวาสุด ตรงกลางได้ทั้งสิ้น ผู้ขับขี่รถยนต์ที่อยู่ช่องซ้ายสุดเปิดไฟเลี้ยวเพื่อเลี้ยวเข้าซอยหรือเลี้ยวซ้ายที่สี่แยกจะต้องคอยระมัดระวังรถจักรยานยนต์ที่อยู่ซ้ายกว่ายิ่งกว่าแซงขึ้นหน้าไป หรือไม่ก็เลี้ยวซ้ายตีคู่ไปด้วย ทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง

ประเภทที่สอง คือ พวกกวดยานที่ไม่ได้จดทะเบียนทั้งหลาย เช่น รถชาเล้ง รถเข็น จักรยาน ที่สามารถฝ่าฝืนกฎจราจรได้ตลอด เช่น วิ่งทางฝั่งขวาของถนนก็ได้ เป็นต้น

ประเภทที่สาม คือ พวกที่ใช้อำนาจหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวบอกให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ควบคุมสัญญาณไฟจราจรตามสี่แยกต่าง ๆ เปิดไฟให้ตามที่ตัวเองต้องการ เช่น ตัวเองกำลังติดอยู่หลัง ๆ ก็วิงวอนให้เจ้าหน้าที่ควบคุมไฟเปิดไฟเขียวให้เร็ว ๆ และนาน ๆ เพื่อให้ตัวเองผ่านได้เร็ว

2) ก่อให้เกิดผู้ขับรถที่เอาเปรียบคนอื่นและกีดขวางการจราจร

¹⁶ ศักดิ์ชัย ประโยชน์วนิช, “จักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพฯ ธุรกิจพันล้านกับมาตรการควบคุม,” *CHULALONGKORN REVIEW* 20 (กรกฎาคม - กันยายน 2536) : 62.

¹⁷ สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 2 ฉบับแก้ไข การศึกษากลยุทธ์ในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ, หน้า 2-29.

ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่ากรณีขึ้นสะพานลอยข้ามสี่แยก เป็นกรณีที่ได้เห็น การเอาเปรียบของคนกรุงเทพฯ มากที่สุด เพราะสะพานลอยในกรุงเทพฯ มักมีจำนวนช่องทาง น้อยกว่าบนถนน ทำให้เกิดภาวะคอขวด ผู้ขับขี่รถยนต์จำนวนมากจะไม่ยอมต่อแถว แต่จะขอ แชนจ์ออกไปแล้วไปเบียดเข้าเมื่อใกล้จะถึงทางขึ้นสะพานลอย ทำให้ผู้ขับขี่เหล่านั้นไปได้เร็วกว่า คนอื่น ๆ แต่ความเร็วโดยเฉลี่ยของรถที่วิ่งผ่านเส้นทางนั้นลดลง

อีกกรณีหนึ่ง เช่น ที่ทางแยกกลางจากทางด่วน ถ้ารถเกิดติดลงจากทางด่วน ได้ช้าแทนที่จะต่อแถวกันก็จะเพิ่มแถวกันเองจนในที่สุดก็ขวางช่องทางตรง ทำให้รถตรงไปได้ช้า หรือบางกรณีไปไม่ได้เลย หรือในกรณีที่ต้องการเปลี่ยนช่องทางหลายคนเมื่อยังเข้าไม่ได้ก็หยุดรอ หน้าตาเฉย แม้ว่ารถในช่องทางตัวเองจะไปได้แล้วก็ไม่ยอมไป เพราะจะรอเข้าอีกช่องทางหนึ่ง ทำ ให้รถด้านหลังไปไม่ได้

ในกรณีเหล่านี้แม้ว่าจะมีเจ้าพนักงานจราจรจับผู้ที่ประพฤติเช่นในกรณี ข้างต้นบ้างเหมือนกัน แต่ก็น้อยเต็มที จนขณะนี้ทำกันต่อหน้าต่อตาที่ไม่มีใครว่าอะไร ทั้งที่เป็น การเอาเปรียบอย่างน่าเกลียดที่สุดก็ตาม

3) เป็นการสร้างนิสัยที่ผิด ๆ ให้กับผู้ขับขี่

การที่เจ้าพนักงานจราจรไม่กล้าจับผู้กระทำผิดกฎจราจรในหลาย ๆ กรณี เพราะกลัวจะทำให้เกิดขบวนการจราจร ทำให้รถติดมากขึ้น แล้วจะต้องถูกตำหนิจากผู้บังคับ บัญชา การทำเช่นนี้เป็นการเก็บปัญหาสะสมไว้ไม่ให้เกิดขึ้นในระยะสั้น แต่เป็นปัญหาที่วิฤตใน ระยะยาว เพราะเป็นการสร้างนิสัยผิด ๆ ให้กับผู้ขับขี่ จนในที่สุดการทำผิดกฎก็กลายเป็นเรื่อง ธรรมดาจนเป็นเรื่องถูกไปหมด ซึ่งขณะนี้ก็แทบจะเป็นอย่างนั้นแล้ว¹⁸

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการให้การศึกษาแก่เจ้าพนักงานจราจร

แต่เดิมกรมตำรวจได้ให้การศึกษาเกี่ยวกับจราจรกับตำรวจที่ทำหน้าที่ตำรวจ จราจรให้มีความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจราจร โดยกรมตำรวจได้มอบหมายให้กองบังคับการ ตำรวจจราจร (บก.จร.) รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำสถานีตำรวจนครบาลต่าง ๆ ในสังกัด กองบัญชาการตำรวจนครบาลรับไปดำเนินการ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรม ตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2535 มาตรา 10 กำหนดให้ บก.จร.มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้และคำแนะนำด้านการจราจร

¹⁸ ทรัพย์สิน สุตะบุตร, “ตำรวจช่วยลดปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ ได้ ถ้าจะทำ!” วัฏจักร (24 ธันวาคม 2539) : 8.

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ บก.จร. ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2539 โดยมีได้กำหนดให้ บก.จร. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้และคำแนะนำด้านการจราจรแก่ตำรวจจราจรต่อไป ดังนั้น การให้การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับจราจร จึงเป็นหน้าที่ของสถานีตำรวจนครบาลต่าง ๆ นั้น ซึ่งสารวัตรจราจรประจำสถานีตำรวจนครบาลนั้น ๆ จะทำหน้าที่อบรมความรู้เกี่ยวกับการจราจร และดำเนินการให้รองสารวัตรจราจรและเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรรู้สภาพพื้นที่ แผนการจราจร สภาพปัญหาจราจร กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ฝึกอบรมให้รองสารวัตรจราจรและเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรมีความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ ระเบียบวินัย เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่โดยการจัดฝึกอบรมเองหรือขอรับการสนับสนุนจากบุคคล หรือหน่วยงานอื่น ดังนั้น เมื่อ บก.จร.มิได้มีหน้าที่ในการฝึกอบรมให้ความรู้และคำแนะนำด้านการจราจรอีกต่อไป จึงเป็นหน้าที่ของสารวัตรจราจรที่จะต้องฝึกอบรมรองสารวัตรจราจรและตำรวจจราจรเอง

จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ที่กรมตำรวจได้มอบหมายให้สถานีตำรวจนครบาลต่าง ๆ ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาลนำไปดำเนินการนั้น นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่เหล่านี้ดูเหมือนว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้ได้นำไปปฏิบัติหรือไม่อย่างไร นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวมิได้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะงานจราจรเท่านั้น ยังมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบด้านอื่น ๆ อีก เช่นอำนาจหน้าที่ตามระเบียบการตำรวจที่เกี่ยวกับคดีและไม่เกี่ยวกับคดี เหล่านี้ ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการเพิ่มมากขึ้น อย่างเช่น สารวัตรจราจรตามสถานีตำรวจนครบาลต่าง ๆ นอกจากจะทำหน้าที่ทางด้านการศึกษาเกี่ยวกับการจราจรแล้ว ยังจะต้องทำหน้าที่ในการวางแผนงานจราจร พิจารณาจัดและหมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจราจรตามความเหมาะสม พิจารณาวินิจฉัยสั่งการในงานจราจรที่เป็นปัญหา ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จราจร ให้คำแนะนำตลอดจนปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จราจร ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร เป็นต้น นอกจากนั้น สารวัตรจราจรยังจะต้องทำหน้าที่จับกุมคนร้ายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งทำหน้าที่อื่น ๆ ภายในสถานีตำรวจตามที่สารวัตรใหญ่มอบหมายให้²⁰

จากการสัมภาษณ์ของสำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการจราจรนั้นถือว่าเป็นงานที่จำเป็นต้องใช้ทักษะหรือความชำนาญด้าน

²⁰ โกวิท ภูพานิช, เอกสารวิจัยเรื่อง การบริหารงานจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร, หน้า 43-45.

การคิด ด้านมนุษยสัมพันธ์และด้านเทคนิค จึงจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมจากความรู้เดิมที่มี ซึ่งปรากฏว่าตำรวจผู้ถูกสัมภาษณ์มากกว่าครึ่งได้รับการฝึกอบรมชั่วคราวระยะเวลาสั้นๆ ไม่ถึงหนึ่งเดือน คิดเป็นร้อยละ 52.67 และร้อยละ 35.33 ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมเลย มีเพียงร้อยละ 12.00 ที่ได้รับการฝึกอบรมในระยะเวลามากกว่า 1 เดือนแต่ไม่ถึง 1 ปี จึงนับว่าการได้รับการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการจราจรใช้ระยะเวลาดูแลค่อนข้างน้อย ซึ่งสอดคล้องกับการประเมินตนเองของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประเมินว่าตนเองมีความรู้ใน พระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับการจราจร 4 พระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มีความรู้คิดเป็นร้อยละ 78.33 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มีความรู้เพียงร้อยละ 15.67 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มีความรู้เพียงร้อยละ 6.00 ในขณะที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด พ.ศ. 2522 เป็น พระราชบัญญัติที่ตำรวจคิดว่าตนเองมีความรู้น้อยมาก²⁰

นอกจากนี้ความก้าวหน้าในอาชีพราชการของตำรวจในสายงานจราจรนั้น นับว่ากรมตำรวจยังให้ความสำคัญน้อย ซึ่งจากสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่มีปัญหาการจราจรในชั้นวิกฤตนั้น ตำรวจจราจรจะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาจราจร รวมทั้งจัดระบบควบคุมและอำนวยความสะดวกในเขตรับผิดชอบของตนให้มีการสิ้นไหลให้ดีที่สุด ซึ่งจะเห็นว่าจะต้องใช้ความรู้ความสามารถและระยะเวลาในการศึกษาทั้งด้านทฤษฎีและภาคปฏิบัติในพื้นที่จริงพอสมควร ซึ่งในปัจจุบันนี้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในสายงานจราจรในระดับผู้บังคับบัญชานั้น ไม่ได้เติบโตมาจากสายงานจราจรโดยตรง มักจะมาเพื่อรอตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งผู้บังคับบัญชาบางท่านไม่เคยปฏิบัติงานด้านการจราจรมาเลย เมื่อมาทำหน้าที่ควบคุม อำนาจการ ด้านการจราจรในบางครั้งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้

2.4 ปัญหาเงินรางวัลในการจับกุมผู้กระทำความผิด

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเรื่องการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรทางบก รถยนต์และรถจักรยานยนต์ พ.ศ. 2537 นี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า

1. ทำให้ตำรวจชั้นประทวนบางนายประพฤติมิชอบได้ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีว่า“ตีไก่” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติหน้าที่ขาดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต แม้จะได้รับเงินรางวัลทุกเดือน ก็มีได้หมายความว่าไม่รับสินน้ำใจจากผู้ใช้

²⁰ สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 2 ฉบับแก้ไข การศึกษากลยุทธ์ในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ, หน้า 25-26.

รถใช้ถนน เนื่องจากเป็นทางช่องทางที่หาเงินทองได้เพิ่มอีกอันเป็นผลดีต่อตนเอง อีกทั้งผู้ขับขี่ที่กระทำผิดโดยมากมักจะเป็นผู้เสนอสินน้ำใจดังกล่าวไว้ เนื่องจากว่าเป็นจำนวนเงินที่จะต้องเสีย น้อยกว่าเมื่อจะต้องไปเสียค่าปรับ ณ สถานีดำรวจที่กำหนดไว้ในใบสั่ง

2. ทำให้ตำรวจชั้นประทวนบางนายไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มงวด และจริงจัง เพราะเงินรางวัลจากรณี จ่ายให้กับตำรวจผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรทุกคนเท่ากัน ตำรวจที่จับได้น้อยก็ได้เท่ากับตำรวจที่จับได้มาก ฉะนั้นอาจเกิดความขึ้นได้ว่าไม่จำเป็นต้องจับ เพราะจับแล้วอาจจะต้องเผชิญกับผู้มีอิทธิพล ผู้ที่คุ้นเคยกับตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ตนเองต้องถูกต่อว่าจากผู้บังคับบัญชาได้

3. การขาดการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาในการที่เอาจริงเอาจังกับการรับสินน้ำใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร ซึ่งสมควรที่จะได้มีการแก้ไขระเบียบดังกล่าว จึงอาจจะมีผลทำให้เกิดการประพฤติที่มีขอบขึ้นเป็นจำนวนมากขึ้นได้

2.5 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

โดยที่พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่แก่พนักงานสอบสวน ซึ่งมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ หากพนักงานสอบสวนดำเนินการอย่างจริงจัง แต่ปรากฏว่ายังคงมีปัญหาที่ก่อให้เกิดการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ประสิทธิผล ซึ่งสามารถแยกพิจารณาปัญหาได้ดังนี้

2.5.1. อำนาจในการเปรียบเทียบปรับ

โดยที่พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 145 ได้ให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนสามารถใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ได้ แต่การให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้น ยังขาดความเหมาะสมและไม่เกิดผลในการยับยั้งการกระทำความผิดได้ อันมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ดังนี้

2.5.1.1 กระบวนการในการเปรียบเทียบปรับโดยพนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับนั้น แม้ว่าจะมีผลดีในด้านที่แบ่งเบาภาระของศาลในการช่วยกลั่นกรองคดีที่มีความผิดเล็กน้อย และทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถเสียค่าปรับได้ทันทีโดยไม่ต้องมาศาล การเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายได้มีการให้อำนาจแก่เจ้า

พนักงานสอบสวนในการใช้ดุลพินิจมากเกินไป ไม่มีการกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจน โดยสามารถเปรียบเทียบปรับความผิดจรรยาที่ร้ายแรงด้วย เช่น ความผิดตามมาตรา 43 (4) ฐานขับรถโดยประมาทหรือนำหวาดเสียว ความผิดตามมาตรา 100 ฐานผู้ขับขี่ที่แท็กซี่ทอดทิ้งผู้โดยสารระหว่างทางซึ่งมีโทษจำคุกด้วย ซึ่งอาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดและการบังคับใช้กฎหมายที่ผิดพลาด ไม่เป็นธรรม เช่น การเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดในจำนวนที่ไม่เท่ากัน ทั้ง ๆ ที่เป็นการผิดในข้อหาเดียวกันและมีพฤติการณ์แห่งคดีที่เหมือนกัน หรือมีการใช้อภิสิทธิ์ในการชำระค่าปรับ เป็นต้น²¹

2.5.1.2 ความผิดบางฐานตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 นั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายและผลกระทบที่รุนแรงต่อสังคมไม่ว่าจะเป็นทางด้านความปลอดภัยในการจราจร ความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนในสังคม ดังจะเห็นได้จากสถิติอุบัติเหตุการจราจรที่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่ตามกฎหมายก็ยังคงกำหนดวิธีการดำเนินการ และการลงโทษในลักษณะเดียวกับความผิดจรรยาไม่ร้ายแรง โดยการให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการเปรียบเทียบปรับ เช่น ความผิดตามมาตรา 20 ฐานทำให้สิ่งของที่บรรทุกหล่นบนทางเดินรถ ความผิดตามมาตรา 67 ฐานขับซิ่งเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ความผิดมาตรา 43 (4) ฐานขับรถโดยประมาทและนำหวาดเสียว อันอาจเกิดอันตรายแก่บุคคลหรือสิ่งของ เป็นต้น จึงควรที่จะพิจารณากำหนดฐานความผิดดังกล่าวเสียใหม่ และกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมต่อไป นอกจากนั้นยังจะต้องนำมาตรการในการยึดใบอนุญาต หรือการเพิกถอนมาใช้บังคับอย่างจริงจัง

การใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการเปรียบเทียบปรับได้ทั้งความผิดที่ร้ายแรงและความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยมีได้มีการแบ่งแยกถึงลักษณะความผิดที่เป็นการก่อให้เกิดอันตรายอันเป็นความผิดร้ายแรงไว้อย่างชัดเจน ทำให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเปรียบเทียบปรับ จึงต้องกำหนดลักษณะของความร้ายแรงของความผิดตามที่เห็นสมควร โดยใช้ดุลพินิจว่าความผิดใดร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง การที่กำหนดให้ความผิดที่ร้ายแรงสามารถดำเนินการเปรียบเทียบได้เหมือนความผิดที่ไม่ร้ายแรงย่อมก่อให้เกิดปัญหาในความเข้าใจคำว่า "ความร้ายแรงของความผิด" ขาดความชัดเจนและเบี่ยงเบนไปจากที่ควรจะเป็น ทำให้ความผิดร้ายแรงที่มีลักษณะอาจก่ออันตรายที่ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันอันตรายไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง มีผลทำให้ความเคารพกฎหมายของประชาชนลดลงเป็นการสร้างนิสัยละเมิดกฎหมายให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น ทำให้การดำเนินการกับความผิดจรรยาที่ร้ายแรงให้มีประสิทธิภาพเป็นไปได้ยาก เท่ากับว่าการบัญญัติกฎหมายเป็นเพียงการหลอกลวง และก่อให้เกิด

²¹ อานนท์ วินุสยส์สวัสดิ์, การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในกาปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522, หน้า 49.

เกิดความเข้าใจผิดว่าปัญหาอันเกิดจากการกระทำต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายที่นำมาบัญญัติเป็นความผิดได้รับการแก้ไขหรือป้องกันแล้ว ทั้ง ๆ ที่ไม่สามารถจะดำเนินการได้ในด้านความเป็นจริงดังจะเห็นได้จากสถิติในการกระทำความผิดและอุบัติเหตุจากการจราจรที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี²²

จากปัญหาที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 อย่างกว้างขวางดังกล่าวทำให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับการจราจรในปัจจุบันก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและการเลื่อมใสศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรม จึงสมควรที่จะแก้ไขหาวิธีการในการบัญญัติกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีให้มีความเหมาะสมกับลักษณะความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ต่อไป²³

2.5.2. อำนาจในการออกหมายเรียก

ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 141 ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนออกหมายเรียกผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถมารายงานตัว ก่อให้เกิดปัญหาค้างคั่งดังนี้

2.5.2.1 เนื่องจากใบสั่งที่ออกไปแล้ว ผู้ขับขี่ไม่มารายงานตัวมีจำนวนมาก ทำให้เกินขีดความสามารถของพนักงานสอบสวนที่จะออกหมายเรียกให้ผู้ขับขี่มารายงานตัวได้ ในการพิมพ์หมายเรียกต้องใช้เวลามากกว่า 7 วัน บางครั้งเป็นเดือน ซึ่งเกิดจากปัญหาที่ต้องรับงานมาก โดยในเดือนหนึ่งมีใบสั่งที่ออกให้แก่ผู้กระทำผิดถึง 2-4 หมื่นใบ จึงมีผลทำให้ผู้กระทำผิดขาดความเกรงกลัว เพราะหมายเรียกไม่สามารถออกมาได้อย่างรวดเร็ว และเจ็บปละนภายใน 7 วัน จึงแสดงถึงการขาดประสิทธิภาพการบังคับบัญชาตามกฎหมายของตำรวจได้²⁴

ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 9 การเปรียบเทียบคดีอาญา บทที่ 3 การเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก ข้อ 312 (1) ได้วางระเบียบไว้ดังนี้

ข้อ 7 เมื่อรับใบสั่งไปครบ 15 วันแล้ว ปรากฏว่าผู้รับใบสั่งยังไม่มารายงานตัว ณ สถานที่ตามใบสั่ง ให้ศูนย์ข่าวสารข้อสนเทศ กรมตำรวจ พิมพ์หมาย

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-79.

²³ อานนท์ วัลย์สวัสดิ์, การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522, หน้า 50-51.

²⁴ ไกวิท ภูพานิช, เอกสารวิจัยเรื่อง การบริหารงานจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร, หน้า 87-88.

เรียกตัวเจ้าของรถหรือผู้ขับขี่ให้กองบังคับการตำรวจจราจร แยกส่งสถานีตำรวจนครบาลท้องที่ที่เกิดเหตุดำเนินการส่งหมายเรียกต่อไป

ในทางปฏิบัติศูนย์ข่าวสารข้อสนเทศฯ กรมตำรวจ ไม่ได้พิมพ์หมายเรียกตัวเจ้าของรถหรือผู้ขับขี่ให้กองบังคับการตำรวจจราจร แยกส่งสถานีตำรวจนครบาลท้องที่ที่เกิดเหตุดำเนินการแต่อย่างใด เนื่องจากได้มีการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์จัดระบบใบสั่งผู้กระทำผิดกฎหมายจราจรแล้ว ทำให้ไม่มีการออกหมายเรียกเจ้าของรถหรือผู้ขับขี่แต่ประการใด ซึ่งส่งผลให้เจ้าของรถหรือผู้ขับขี่ที่กระทำผิดละเลยที่จะชำระค่าปรับตามใบสั่งมากขึ้น เพราะสามารถไปชำระค่าปรับเมื่อต่อทะเบียนรถและชำระภาษีประจำปีได้ หรือหากใบสั่งนั้นไม่มีการบันทึกลงคอมพิวเตอร์ก็จะทำให้เจ้าของรถหรือผู้ขับขี่ไม่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย

ปัญหาในทางปฏิบัติและดำเนินการตามกระบวนการใบสั่ง รวมทั้งการออกหมายเรียกนี้มีผลส่วนหนึ่งทำให้ผู้กระทำผิดขาดความเกรงกลัว เพราะการดำเนินการยังมีข้อบกพร่องอยู่เรื่อย ๆ และเพิ่มมากขึ้นโดยไม่มีความเกรงกลัวต่อการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ

3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกิดจากมาตรการโทษ

ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เป็นความผิดที่เกี่ยวกับข้อห้าม (Mala prohibita) อันเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง ดังนั้นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในความผิดฐานต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นโทษปรับเสียส่วนมากยังขาดความเหมาะสม และไม่เกิดผลในการยับยั้งการกระทำความผิดได้ อันมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมาตรการโทษและมาตรการเสริมยังมีข้อบกพร่องดังต่อไปนี้

3.1 โทษปรับ

อัตราโทษตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 สำหรับความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามอันเป็นความผิดเล็กน้อยและความผิดที่เป็นการกระทำที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ซึ่งถือเป็นความผิดจราจรร้ายแรงนั้นในปัจจุบันยังไม่มี ความเหมาะสม ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากอัตราโทษปรับดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 ซึ่งค่าของเงินได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว เช่น

3.1.1.1 ความผิดตามมาตรา 6 วรรคแรก ฐานนำรถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงอาจก่อให้เกิดอันตรายมาใช้มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

3.1.1.2 ความผิดตามมาตรา 20 ฐานขบขันหรือบทรทุกคน สัตว์หรือสิ่งของโดยไม่มีสิ่งป้องกันอันตราย มีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท เป็นต้น

จะเห็นว่าอัตราโทษปรับจำนวนเงิน 500 บาทในปัจจุบันค่าของเงิน 500 บาทได้ลดลงไปมากและถือว่าเป็นเงินเพียงเล็กน้อยไม่อาจทำให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวได้ ดังนั้นควรมีการกำหนดอัตราโทษปรับของความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามและความผิดที่ร้ายแรงเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมอันจะทำให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับในการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกเกรงกลัวในการที่จะกระทำความผิด²⁵

ดังนั้น การลงโทษปรับผู้กระทำความผิดในความผิดประเภทเดียวกันและถูกปรับในจำนวนเท่า ๆ กัน ผู้กระทำผิดที่มีฐานะการเงินดีกว่าย่อมได้รับผลกระทบน้อยกว่าผู้กระทำผิดที่มีฐานะยากจน ทำให้ผู้กระทำผิดที่มีฐานะดีไม่เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย การลงโทษปรับจึงได้ผลสมบูรณ์ในการป้องกันเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น จึงควรนำมาตรการทางการปกครองมาใช้ เพื่อป้องกันแก้ไขให้ผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เรียนรู้ที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมและเพื่อให้ผู้กระทำผิดได้ใช้ความระมัดระวังหรือหลีกเลี่ยงในการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายในการจราจรมากกว่าเดิม ดังนั้นการลงโทษปรับอันเป็นการข่มขู่ปราบปรามเพียงอย่างเดียวไม่สามารถป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับจราจรของผู้ที่มีฐานะการเงินที่ดีได้²⁶

3.2. มาตรการเสริม

มาตรการโทษต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต ขบขัน การสั่งพักใช้ใบอนุญาต ขบขัน หรือการบันทึกคะแนน ยังไม่ได้มีการนำมาใช้อย่างจริงจัง เพราะการบันทึกคะแนน อบรม ทดสอบผู้ขบขันที่กระทำและการพักใช้ใบอนุญาต ขบขันต้องเป็นไปตามที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในขณะนี้ยังไม่ได้มีการประกาศกำหนดเรื่อง การบันทึกคะแนน อบรม ทดสอบผู้ขบขันและการใช้ใบอนุญาต ขบขันบังคับใช้แต่อย่างใด ทำให้มาตรการดังกล่าวไม่ผลในทางปฏิบัติ

อนึ่ง แม้ว่าจะได้มีการเพิกถอนใบอนุญาต ขบขันหรือการสั่งพักใช้ใบอนุญาต ขบขันโดยศาลแล้ว แต่ก็ไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบว่าได้มีการบังคับโทษดังกล่าวจริงหรือไม่ เช่น

²⁵ อานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์, การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522. หน้า 83-84.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

ศาลสั่งพักใช้ใบอนุญาตฉบับที่ 3 เดือน ก็ไม่มีมาตรการใดที่จะไปตรวจสอบว่าผู้นั้นจะไม่ซ้ำที่อีก ทำให้การบังคับโทษไม่มีประสิทธิภาพ

4. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกิดจากหน่วยงาน

การบังคับใช้กฎหมายจราจรนั้นมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบอยู่มากกว่า 1 หน่วยงาน คือ

1. กรุงเทพมหานครรับผิดชอบในฐานะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น เป็นการกระจายอำนาจในด้านนโยบายและการเงินแยกออกมาจากรัฐบาล

2. กรมตำรวจ ในฐานะทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายจราจรโดยตรง ซึ่งมีหน่วยปฏิบัติการ 2 หน่วย คือ

2.1 สน. ท้องที่ต่าง ๆ ในฐานะเป็นเจ้าของพื้นที่จึงเป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก

2.2 บก.จร. ในฐานะหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น เพื่อดูแลกิจการในด้านจราจรโดยเฉพาะ แต่มีบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนกิจการด้านการจราจรของตำรวจท้องที่เท่านั้น

3. กรมการขนส่งทางบก มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตฉบับที่ให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตฉบับที่ เป็นต้น

4.1. ตำรวจจราจร

จากที่ได้กล่าวมาในบทที่แล้วว่า โครงสร้างของตำรวจจราจรในปัจจุบัน แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ

1) ตำรวจจราจรประจำสถานีตำรวจต่าง ๆ

2) ตำรวจจราจรของกองบังคับการตำรวจจราจร

ทั้ง 2 ส่วนนี้มีสายการบังคับบัญชาอยู่ที่กองบัญชาการตำรวจนครบาล ในการพิจารณาถึงศักยภาพด้านแผน นโยบาย และการปฏิบัติของตำรวจจราจรนั้น เนื่องจากภาระหน้าที่ของสถานีตำรวจแต่ละท้องที่นั้น นอกจากงานด้านจราจรแล้วยังมีงานในด้านอื่นอีก เช่นงานสอบสวน งานปราบปรามอาชญากรรม งานมวลชนสัมพันธ์ เป็นต้น ดังนั้นงานด้านจราจรจึงเป็นงานเพียงด้านหนึ่งของสถานีตำรวจ ซึ่งแต่ละแห่งจัดอันดับความสำคัญของงานด้านจราจรไว้ในลำดับท้าย ๆ ทำให้ศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายจราจรยังไม่ดีเท่าที่ควร

4.1.1 การประสานงาน

ในส่วนของการทำงานระหว่างสถานีตำรวจท้องที่ต่าง ๆ กับกองบังคับการตำรวจจราจร (บก. จร.) นั้นก็ยังมีปัญหาในการประสานงาน เนื่องจากสถานีตำรวจท้องที่นั้นจะมีสายการบังคับบัญชาตรงไปยัง กองบังคับการ (บก.น.) คือ กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครเหนือ (บก.น. เหนือ), กองบังคับการตำรวจนครบาลพระนครใต้ (บก.น. ใต้) และ กองบังคับการตำรวจนครบาลธนบุรี (บก.น. ธน) ส่วน บก.จร. นั้นเป็นหน่วยงานอิสระอีกหน่วยงานหนึ่ง โดย บก. ทั้งหลายนี้ต่างมีผู้บังคับบัญชาที่เป็นอิสระออกจากกัน ในด้านการประสานงานนั้นก็เช่นกันในระดับ บก. เท่านั้น เนื่องจากยังคงถือเรื่องระดับชั้น (ระบบอาวุโส) กันอยู่ จึงทำให้เกิดช่องว่างในการประสานงานระหว่างสถานีตำรวจท้องที่กับ บก.จร. เพราะต่างก็ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน แม้ว่า บก. ทั้งหลายจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองบัญชาการตำรวจนครบาล (บข.น.) แต่ในทางปฏิบัติ บข.น. จะดูแลในระดับนโยบายเท่านั้น เช่น ในกรณีของการปรับตามใบสั่ง โดยปกติแล้วทั้ง บก.จร. และ สน. ท้องที่ ต่างก็มีอำนาจในการออกใบสั่งได้ทั้งคู่ แต่ส่วนในเรื่องของการปรับนั้นทาง บข.น. มีนโยบายจะให้ทางสถานีตำรวจท้องที่ที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเป็นผู้ปรับ กล่าวคือ ในกรณีที่สถานีตำรวจท้องที่เป็นผู้ออกใบสั่งก็จะส่งไปปรับที่ท้องที่นั้น ๆ แต่ในกรณีที่ บก.จร. เป็นผู้ออกใบสั่ง บก.จร. จะส่งใบสั่งดังกล่าวไปยัง สน. ท้องที่เพื่อทำการเปรียบเทียบปรับ แม้ว่าทาง บก.จร. เองก็มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว บก.จร. ก็จะไม่ปรับเองและในกรณีที่ใบสั่งของ บก.จร. ส่งไปเปรียบเทียบปรับที่ สน. ก็มักจะเกิดปัญหาความไม่สอดคล้องประสานกันระหว่าง บก.จร. และ สน. ซึ่งมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอยู่

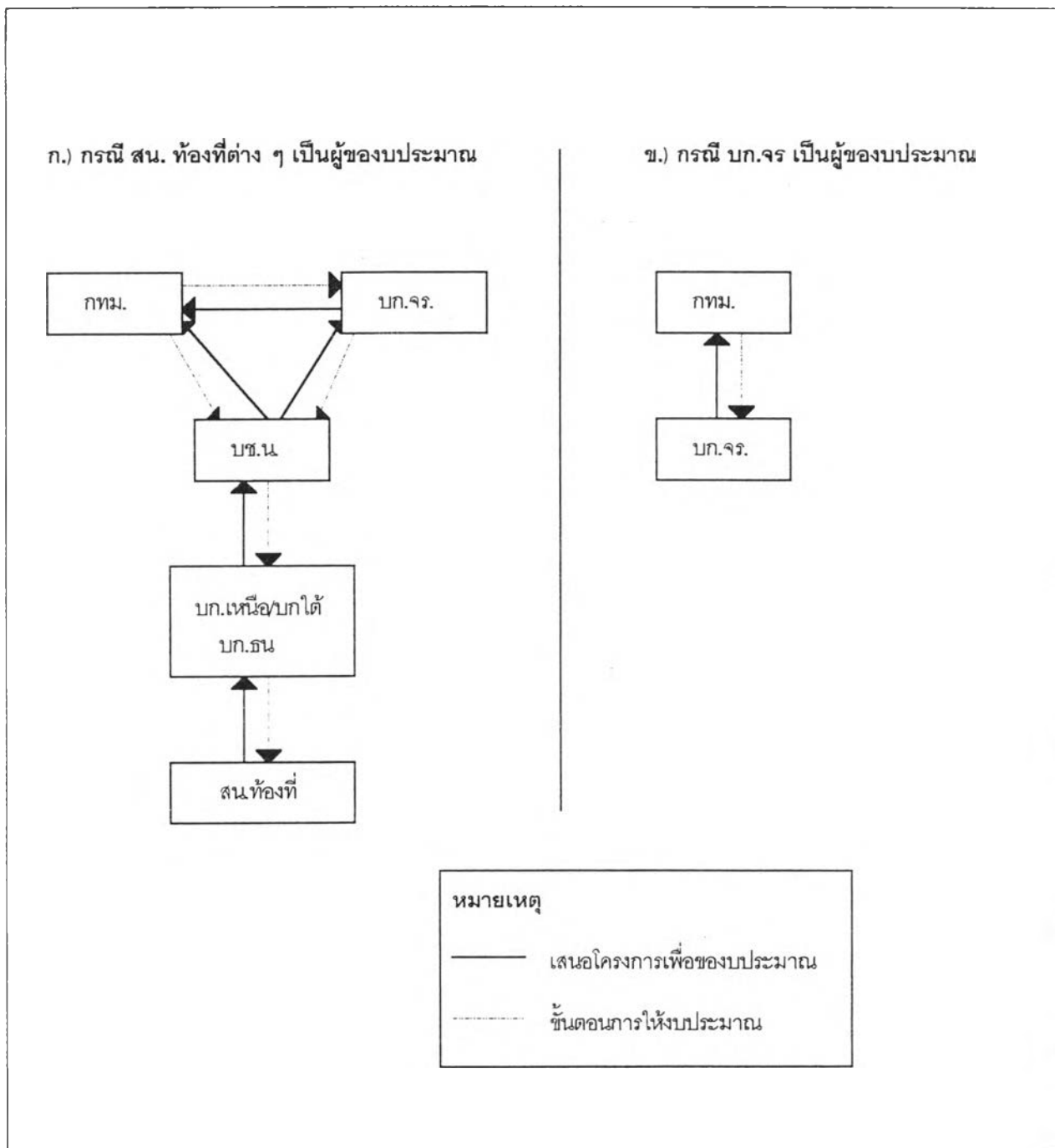
4.1.2 นโยบายของสถานีตำรวจ

ในกรณีของสถานีตำรวจในท้องที่ต่าง ๆ ปัจจุบันสถานีภาพงานด้านจราจรของสถานีตำรวจนับว่าเป็นงานที่ทาง สน. ให้ความสำคัญเป็นลำดับหลัง เนื่องจากภารกิจของ สน. มีทั้งงานทางด้านการปราบปราม การสอบสวน การสอดส่องดูแล ติดตามจับกุมคนร้าย ซึ่งภาระเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นงานที่มีผลกระทบต่อประชาชน บางคดีนับเป็นคดีสะเทือนขวัญประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่งานด้านจราจรนั้นจริงอยู่แม้จะมีผลกระทบต่อประชาชนในแง่ของคุณภาพชีวิต แต่ความรุนแรงที่มีผลกระทบต่อประชาชนเมื่อเทียบกับความรุนแรงของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นแล้วทาง สน. จะให้ความสำคัญแก่คดีอาชญากรรมมากกว่า ประกอบกับกำลังเจ้าหน้าที่ของแต่ละ สน. มีอยู่จำนวนจำกัด ดังนั้นเมื่อนโยบายของ สน. ให้ความสำคัญแก่งานอื่น

มากกว่างานจรรยากระตมอัตรากำลังไปปฏิบัติงานด้านสืบสวนสอบสวน งานปราบปรามและอื่น ๆ จึงทำให้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานทางด้านจรรยาจะมีจำนวนไม่เพียงพอ²⁷

²⁷ สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ "การศึกษา
กฎหมายเกี่ยวกับการจรรยาที่ควรปรับปรุง, หน้า 2-49-2-54.

4.1.3 การขอขบประมาณ



ตารางที่ 11 ขั้นตอนการขอขบประมาณของเจ้าพนักงานจราจรจากกรุงเทพมหานคร²⁸

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-58.

จากภาพจะเห็นได้ว่างบประมาณด้านกิจการจราจรของเจ้าพนักงานจราจรนั้น โดยหลักแล้วจะได้รับมาจาก 2 ทาง คือ

(1) งบประมาณของกรมตำรวจ

งบประมาณที่กรมตำรวจจัดสรรแบ่งให้แต่ละกองกำกับการ เพื่อกระจายไปยังสถานีตำรวจท้องที่ต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจในทุก ๆ ด้าน

ดังกล่าวแล้วว่า การจัดลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อจัดสรรงบประมาณของแต่ละสถานีตำรวจนั้น กิจการด้านจราจรจะถูกจัดไว้ในลำดับท้าย ๆ เนื่องจากภารกิจของสถานีตำรวจมีอยู่หลายด้าน ดังนั้นจึงให้ความสำคัญกับกิจการด้านสอบสวน สืบสวนมากกว่า จะมียกเว้นก็แต่ในส่วนของกองบังคับการตำรวจจราจร (บก.จร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านการจราจรโดยตรง ที่จะให้ความสำคัญกับงานด้านจราจรเป็นหลักอยู่แล้ว

(2) งบประมาณของกรุงเทพมหานคร

โดยหลักแล้วทางสถานีตำรวจและ บก.จร. นอกจากจะได้รับงบประมาณจากกรมตำรวจโดยตรงแล้ว ทางตำรวจยังได้รับงบประมาณเฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการจราจรจากกรุงเทพมหานครอีกทางหนึ่งด้วย ในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดกิจการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องที่ ซึ่งกิจการจราจรถือเป็นภาระหน้าที่หนึ่งด้วย ในการที่ตำรวจจะของบประมาณจากทางกรุงเทพมหานครนั้นสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. สถานีตำรวจท้องที่เป็นผู้ขอ

จากภาพจะเห็นได้ว่าโดยหลักการแล้ว หากสถานีตำรวจท้องที่ประสงค์จะของบประมาณเพื่อใช้ในกิจการจราจรจากกรุงเทพมหานครแล้ว สน.ท้องที่จะต้องเขียนโครงการเพื่อขออนุมัติ โดยผ่านขึ้นไปยังกองบังคับการ (บก.) ที่ตนสังกัดอยู่คือ บก.น.เหนือ หรือ บก.น.ใต้ หรือ บก.น.ธน. จากนั้น บก.น.เหนือ หรือ บก.น.ใต้ หรือ บก.น.ธน. ก็จะส่งเรื่องผ่านขึ้นไปยัง บช.น. ในฐานะที่ บช.น.เป็นผู้บังคับบัญชาอีกทีหนึ่ง จากนั้น บช.น. ก็อาจส่งโครงการดังกล่าวตรงไปยัง กทม. เลยหรือ อาจส่งผ่านมาให้กับทาง บก.จร. ก่อนแล้วจึงให้ บก.จร. เป็นผู้ส่งเรื่องต่อไปยัง กทม. อีกทีหนึ่งในฐานะที่ บก.จร. มีความคุ้นเคยติดต่อกับทาง กทม. โดยตรงเป็นประจำอยู่แล้วเพื่อให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่าทาง สน. ท้องที่ไม่เคยเสนอขอของงบประมาณจากทาง กทม. เลย ซึ่งสาเหตุที่ สน. ไม่ดำเนินการขอ อาจเป็นเพราะทาง

สน. ท้องที่ต่าง ๆ นั้นไม่มีความชำนาญในการวางแผนและร่างข้อเสนอโครงการเพื่อขอขบ
 ประมาณก็ได้ ดังนั้นทาง กทม. ในฐานะผู้ให้ขบประมาณก็จะถือว่าเมื่อผู้ปฏิบัติไม่เสนอเรื่องมาว่า
 ต้องการอะไร ทาง กทม. ในฐานะเจ้าของท้องถิ่นและเป็นเจ้าของขบประมาณก็ไม่อาจทราบ
 ความต้องการ จึงไม่มีการให้ขบประมาณในส่วนนี้ อย่างไรก็ตามแม้ทางสน.ท้องที่จะไม่เคยขอขบ
 ประมาณจาก กทม. เลย แต่ในกรณีเป็นวัสดุ ครุภัณฑ์เล็ก ๆ น้อย ๆ ที่มีความจำเป็น เช่น เสื่อ
 สะท้อนแสง, เสื่อกันฝน, ไฟฉาย บางครั้ง บก.จร. จะเป็นผู้ดำเนินการขอขบประมาณมาให้แก่ สน.
 ต่าง ๆ ด้วย

2. บก.จร. เป็นผู้ขอ

ในกรณีที่ บก.จร. เป็นผู้ขอขบประมาณจากกรุงเทพมหานคร จาก
 ภาพจะเห็นว่าทาง บก.จร. จะติดต่อกับทาง กทม. โดยตรงซึ่งโดยหลักแล้วในฐานะที่ บก.จร. อยู่
 ภายใต้การบังคับบัญชาของ บช.น. ทาง บก.จร. เมื่อเสนอเรื่องผ่านไปยัง บช.น. แล้ว แต่ได้มีการ
 ประสานงานทางปฏิบัติกับกรุงเทพมหานครโดยตรง เนื่องจากการติดต่อขอขบประมาณของ
 บก.จร. กับ กทม. นั้นได้กระทำกันมาเป็นเวลานาน แต่นโยบายที่จะให้สน.ท้องที่ดำเนินการขอขบ
 ประมาณจาก กทม. โดยผ่านขั้นตอนตามที่กล่าวข้างต้นคือ ผ่านชั้นสุดท้าย ที่บช.น. เป็นหลักการ
 ที่เพิ่งจะมีมาไม่นานนี้ ดังนั้นในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ติดต่อกับ กทม. ซึ่งเป็นทางปฏิบัติที่ทำกัน
 มาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดความชำนาญและคุ้นเคย จึงยังคงให้มีการติดต่อกันโดยตรงต่อไป

การขอขบประมาณจากกรุงเทพมหานครนั้น จะได้มาทั้งในรูปของวัสดุ
 ครุภัณฑ์ และในรูปของเงินขบประมาณ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย
 และค่าครุภัณฑ์ ซึ่งขบประมาณของทาง กทม. ที่นำมาจัดสรรให้ นั้นจะได้มาจากการจัดเก็บภาษี
 ในการต่อทะเบียนรถ และเงินส่วนแบ่งจากค่าปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522
 โดยให้ กทม. จัดแบ่งให้แก่ทางตำรวจจราจรไม่เกิน 20% ของเงินรายได้ดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติ
 ในปัจจุบัน กทม. จัดแบ่งให้แก่ตำรวจเพื่อใช้จ่ายในกิจการจราจรเพียงจำนวน 3% เท่านั้น ซึ่งเล็ก
 น้อยมากไม่เพียงพอในการใช้จ่าย³⁰

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-58-2-60.

4.2. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตจราจรและเครื่องหมายจราจร ซึ่งมีความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน เนื่องจากสัญญาอนุญาตจราจรและเครื่องหมายจราจรที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ขับขี่สามารถปฏิบัติตามได้โดยง่าย หากไม่ปฏิบัติตามก็ไม่สามารถอ้างได้ว่าไม่มีเครื่องหมายจราจรหรือสัญญาอนุญาตจราจร ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.2.1 การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาอนุญาตจราจร

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาอนุญาตจราจร หรือเครื่องหมายจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ³¹ ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่ามีเครื่องหมายห้ามจอดรถอยู่บนท้องถนนเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการจอดรถบนถนนย่อมมีผลกระทบต่อจราจรได้ ฉะนั้นในบางท้องที่จึงมีเครื่องหมายห้ามจอดรถ เฉพาะในช่วงเวลาเร่งด่วน คือ 6.00 น. - 9.00 น. และ 16.00 น. -19.00 น. แต่ด้วยเหตุที่ปริมาณรถยนต์บนท้องถนนนั้นมีจำนวนมาก การจอดรถในช่วงเวลาที่ได้รับอนุญาตนั้น จึงส่งผลกระทบต่อจราจรด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ตำรวจจราจรบางท้องที่จึงได้นำสีมาพ่นทับข้อว่าที่ห้ามจอดในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อให้ผู้ขับขี่เกิดความเข้าใจว่า เครื่องหมายห้ามจอดรถดังกล่าวเป็นเครื่องหมายห้ามจอดตลอดเวลา การพ่นสีทับบนเครื่องหมายจราจรดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เพราะการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเครื่องหมายจราจรเป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ ดังนั้นหากเกิดการโต้เถียงกันขึ้น เช่น ผู้ขับขี่จอดรถบนถนนเวลา 9.30 น. แล้วตำรวจจราจรออกไปสั่งให้กับผู้ขับขี่ซึ่งผู้ขับขี่จะสามารถโต้เถียงได้ว่า เครื่องหมายห้ามจอดรถดังกล่าวห้ามเฉพาะเวลา 6.00 น. - 9.00 น. เมื่อผู้ขับขี่จอดรถในเวลา 9.30 น. ตำรวจจราจรก็ไม่สามารถออกไปสั่งให้ได้ ดังนั้นตำรวจจราจรท้องที่ที่จะต้องแจ้งยังอธิบดีกรมตำรวจเพื่อขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเครื่องหมายจราจรดังกล่าว

ในบางครั้งในการกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายจราจร นั้น กระทำโดยไม่ถูกต้อง เช่น สน.ท้องที่ได้นำเครื่องหมายห้ามจอดไปติดตั้งในทางโดยไม่

³¹ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522

มาตรา 27 สัญญาอนุญาตจราจรหรือเครื่องหมายจราจรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีเหตุอันสมควรให้อธิบดีมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มีประกาศของเจ้าพนักงานจราจรรองรับให้ถนนสายนั้นห้ามจอดแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าถูกต้องหรือไม่ หากมีการจับกุมผู้ขับรถที่ฝ่าฝืนป้ายดังกล่าวนั้น

4.2.2 ความชัดเจนของเครื่องหมายจราจร

สัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรที่ชัดเจน ย่อมทำให้ผู้ขับขี่สามารถปฏิบัติตามได้โดยถูกต้อง หากผู้ขับขี่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรก็ไม่มีข้ออ้างว่า ไม่มีเครื่องหมายจราจรอยู่ แต่ในทางปฏิบัติขณะนี้ได้มีการติดตั้งเครื่องหมายจราจรโดยผิดกฎหมาย อาทิเช่น การกักรถที่ทางร่วมทางแยกจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีเครื่องหมายจราจรให้กักรถในบริเวณดังกล่าวได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในบางท้องที่มีการติดป้ายห้ามกักรถทางร่วมทางแยกไว้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเข้าใจที่ผิดแก่ผู้ขับขี่ได้ ทำให้ผู้ขับขี่เข้าใจว่าทางร่วมทางแยกใดที่ไม่มีป้ายห้ามกักรถ ผู้ขับขี่ก็สามารถกักรถได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานได้ เนื่องจากหากวันใดที่เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการจับกุมผู้ขับขี่ที่กักรถทางร่วมทางแยกโดยไม่มีเครื่องหมายจราจรให้กักรถได้ ก็จะทำให้เกิดการโต้เถียงกันขึ้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ

4.2.3 การติดตั้งเครื่องหมายจราจร

การติดตั้งเครื่องหมายจราจรหรือสัญญาณจราจรนั้นเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งที่ตำรวจจราจรเป็นเพียงหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ แต่จะต้องรับการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับการจัดการจราจรส่วนหนึ่งมาจากกรุงเทพมหานคร เป็นเหตุให้บางครั้งการดำเนินการไม่คล่องตัวเท่าที่ควร เช่น กรณีการติดตั้งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจร ในกรณีที่ทางตำรวจเห็นว่าควรมีการติดตั้งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในจุดใด ทางตำรวจไม่อาจจะดำเนินการเองได้จะต้องแจ้งไปยังกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นผู้ดำเนินการติดตั้งให้ ซึ่งในบางครั้งก็มีอุปสรรคในการประสานงานทำให้โครงการต้องล่าช้าออกไป ทำให้เกิดปัญหาในการโต้เถียงกับผู้ขับขี่ได้ว่าเส้นทางดังกล่าวมีสัญญาณจราจรอย่างไร

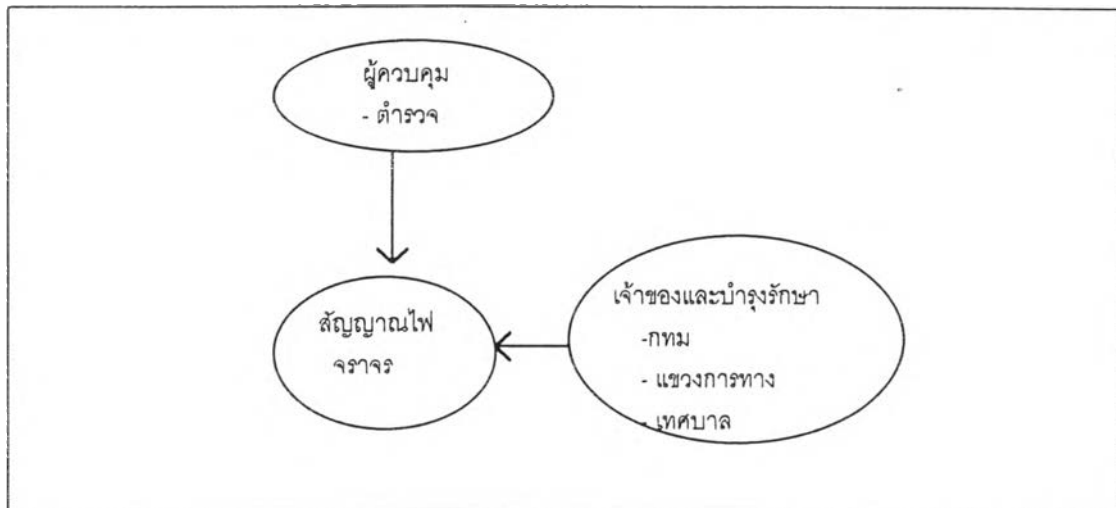
ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องกัน ก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

ละหน่วยงานต่างออกคำสั่งมาโดยคำสั่งเหล่านั้นอาจจะขัดหรือแย้งกันเอง จะทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติได้และส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพได้

2. ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในพื้นที่แผนกประสานงานในพื้นที่ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบมากกว่า 1 หน่วยงานนั้น นอกจากจะมีปัญหาในแง่เอกภาพของการบังคับบัญชาแล้ว ก็ยังอาจมีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบได้ซึ่งความซ้ำซ้อนของความรับผิดชอบจะส่งผลได้ 2 ทาง คือ ทางแรก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะแย่งกันปฏิบัติงาน หรือทางที่สองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเกี่ยงกันปฏิบัติงานซึ่งทั้ง 2 กรณีล้วนแต่ไม่ก่อผลดีในการปฏิบัติงานทั้งสิ้น ผลของความซ้ำซ้อนนี้ ยังมีผลมาถึงเรื่องการประสานงานของหน่วยงานดังกล่าวอีกด้วย เพราะหน่วยงานแม้จะมีความซ้ำซ้อนในหน้าที่ความรับผิดชอบแต่หากมีการประสานงานที่ดีแล้วก็ยังอาจแก้ไขปัญหาไปได้ แต่หากการประสานงานไม่ดีการแก้ไขปัญหานั้นนอกจากจะเป็นไปได้ยากแล้ว ยังอาจเป็นการเพิ่มพูนปัญหาในการประสานงานเพิ่มอีกประการหนึ่งด้วย ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามที่กล่าวมานี้อาจยกตัวอย่างให้เห็นชัดได้ ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1

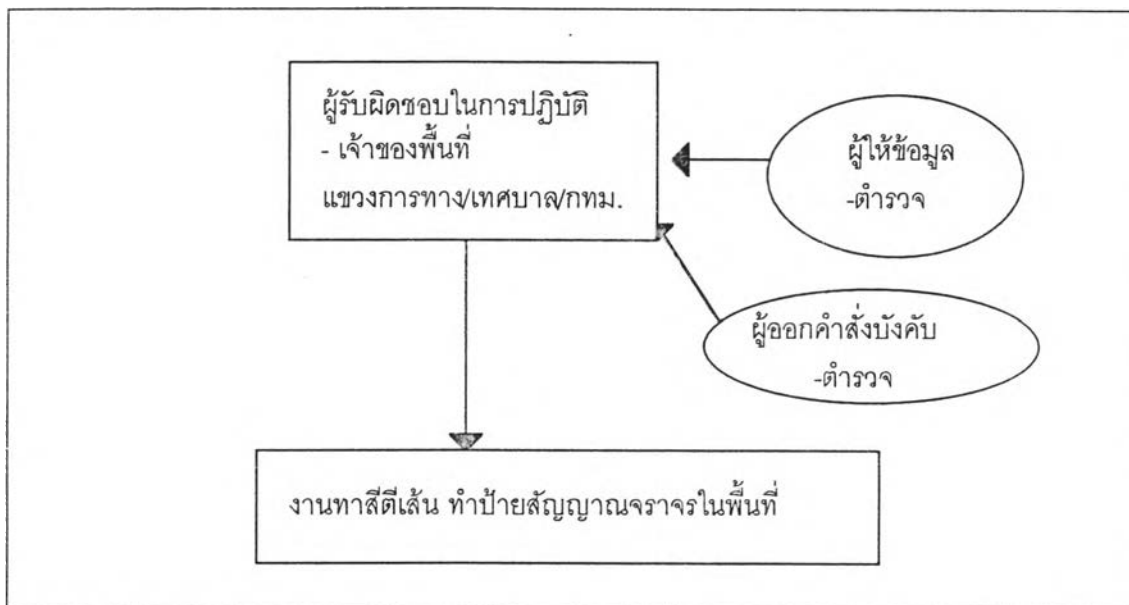


ในตัวอย่างแรกนี้เป็นปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบใน 1 พื้นที่ ที่เห็นได้อย่างชัดเจน จะเห็นว่าบนสัญญาณไฟ 1 แห่งนั้น มีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ถึง 2 หน่วยงาน เช่น ในกรณี กทม. ในสัญญาณไฟ 1 จุดนั้น มีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องคือ

1. กทม. ในฐานะผู้เป็นเจ้าของและเป็นผู้ติดตั้งบำรุงรักษา ซ่อมแซม
2. ตำรวจจราจร ในฐานะผู้ปฏิบัติการในการควบคุม

ในกรณีที่ทางตำรวจเห็นว่าสัญญาณไฟดังกล่าวตั้งระบบอัตโนมัติไว้ไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน เช่นนี้ทางตำรวจแม้จะมีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถในการติดตั้งระบบใหม่ก็ไม่สามารถกระทำได้ด้วยตนเอง โดยทางตำรวจจะต้องแจ้งให้ทางเจ้าของสัญญาณไฟนั้นมาดำเนินการติดตั้งใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพในปัจจุบัน หากการประสานงานไม่ดีพอแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาว่า ทาง กทม. อาจดำเนินการล่าช้ามาก ทำให้ตำรวจต้องมีภาระมากขึ้นในการจัดการจราจรให้ได้ตามแผนวัตถุประสงค์ เป็นต้น

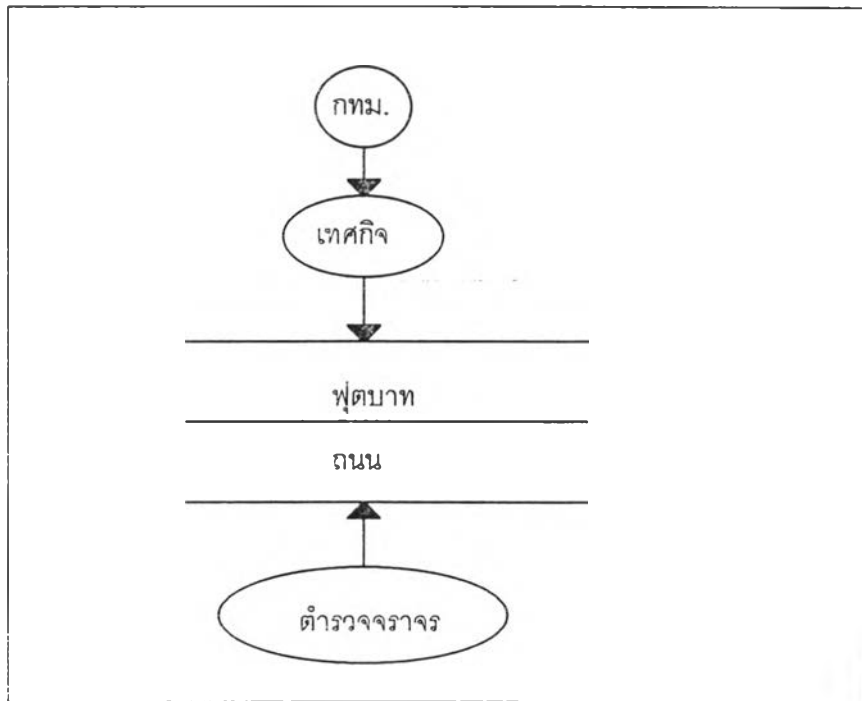
ตัวอย่างที่ 2



ในตัวอย่างที่ 2 นี้ แสดงให้เห็นถึงกรณีเป็นงานทาสี ดีเส้น ทำป้ายสัญญาณจราจรต่าง ๆ ปกติแล้วผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะเป็นหน่วยงานเจ้าของพื้นที่นั้น แต่เนื่องจากว่าผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จริง คือ ตำรวจจราจร ซึ่งมีความรู้ความชำนาญ เข้าใจสภาพปัญหา และทราบแนวทางแก้ไขอย่างดี ดังนั้นในการดำเนินงานในส่วนนี้ เจ้าของพื้นที่จะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ เพื่อรับทราบข้อมูลในการนำมาจัดทำให้เหมาะสม ในกรณีนี้หากการประสานงานไม่ดีพอ เช่น ในกรณีที่ทาง กทม. จะดำเนินการทาสี ดีเส้นถนน สายหนึ่ง แต่ขาดการประสานงานกับตำรวจจราจรผู้ปฏิบัติ ก็อาจจะไม่ทราบว่าถนนดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงการเดินรถในถนนนั้นเป็นแบบเดินรถทางเดียวไปแล้ว และยังคงทาสี ดีเส้นเป็นแบบ Two Way อยู่ เช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ขับขี่ และส่งผลกระทบต่อการทำงานและการบังคับใช้กฎหมายได้

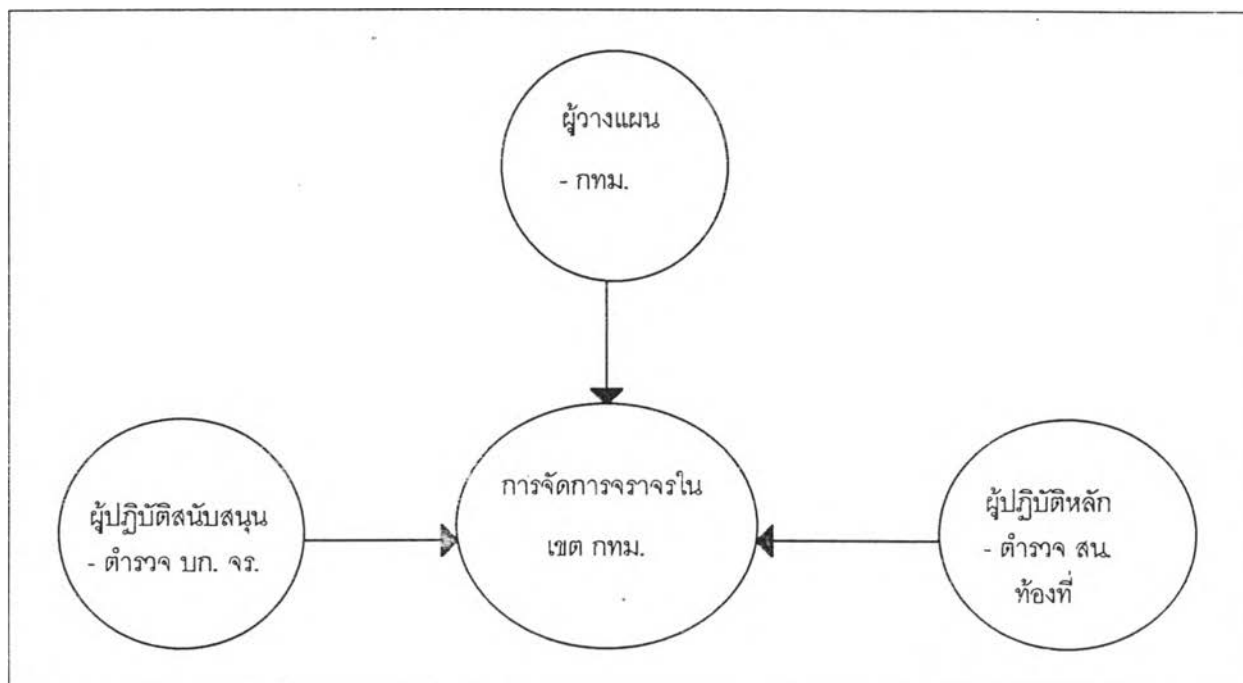
นอกจากนี้ การออกคำสั่งใช้บังคับ เช่น ออกคำสั่งให้เดินรถทางเดียว หรือการบังคับใช้ป้ายสัญญาณห้ามจอด หรือป้ายสัญญาณอื่น ๆ ทางกรุงเทพมหานครก็มีหน้าที่เพียงปฏิบัติการทางด้านการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์และติดตั้ง แต่การบังคับใช้นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจจราจร ดังนั้นในจุดนี้หากการประสานงานไม่มีประสิทธิภาพก็อาจมีปัญหาก็ได้ เช่น ทาง กทม. แจ้งให้ทางตำรวจจราจรประกาศคำสั่งให้ใช้บังคับ แต่ทางตำรวจจราจรเกิดไม่เห็นชอบในหลักการดังกล่าว ทางตำรวจก็อาจปฏิเสธการประกาศใช้คำสั่งดังกล่าวได้เช่นกัน หรือทางตำรวจอาจเก็บเรื่องไว้เฉย ๆ ไม่ดำเนินการไปตามที่ กทม. ขอมาก็ได้ ดังนั้นเป็นต้น

ตัวอย่างที่ 3



จากภาพนี้จะเห็นว่าหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องนั้น ไม่ได้ทับซ้อนกันเสียทีเดียว เพราะดูแลพื้นที่คนละจุด แต่เป็นพื้นที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งปัญหาที่เกิดมากคืออำนาจหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบนี้มีการแบ่งกันอย่างเด็ดขาดหรือไม่ ในกรณีที่พักค้า แม่ค้า วางหาบเร่ แผงลอยไว้บนฟุตบอล ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม คือ เทศกิจ ซึ่งสังกัดอยู่ในกทม. แต่ในกรณีที่วางหาบเร่ดังกล่าวไว้บนถนน เช่นนี้ความจริงเทศกิจไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพราะพื้นที่ถนนนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ ดังนั้นจึงเกิดความลักลั่นกันขึ้นในขณะที่มีการจับกุมว่าผู้จับ จับไปโดยมีอำนาจหรือไม่ หรือในกรณี รถที่จอดเอาล้อด้านซ้ายอยู่บนฟุตบอลแล้วล้อด้านขวาอยู่บนถนน เช่นนี้อำนาจหน้าที่ในการจับกุมเป็นของใคร จะต้องแยกดำเนินการเป็น 2 หน่วยงานหรือไม่ เช่นนี้ยังเป็นปัญหาที่ไม่ชัดเจน

ตัวอย่างที่ 4



จากภาพจะเห็นว่าจัดการจราจรในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานครนั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึง 3 หน่วยงานคือ

1. กรุงเทพมหานครในฐานะผู้วางแผนจัดระเบียบกิจการภายในท้องถิ่น
2. สถานีตำรวจท้องที่ในฐานะผู้ปฏิบัติงานหลักในการจัดระเบียบการจราจร
3. บก.จร. ในฐานะผู้ปฏิบัติงานฝ่ายสนับสนุน

โดยหลักแล้วการดำเนินงานของหน่วยงาน ทั้ง 3 นี้ จะต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด การปฏิบัติงานจึงจะสำเร็จสมดังวัตถุประสงค์ได้ เพราะในขณะที่กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับนโยบายการจราจร ตำรวจจราจรก็มีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติการ หากขาดการประสานงานที่ดีแล้ว การปฏิบัติงานของตำรวจก็จะกระทำไปโดยปราศจากแผนการ มีแต่เพียงการปฏิบัติการไปตามอำนาจของกฎหมายเท่านั้น ในทางกลับกันการวางแผนของ กทม. ก็ไม่สามารถเป็นจริงได้ เพราะขาดหน่วยงานปฏิบัติ

ตามตัวอย่างปัญหาที่ 4 นี้ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 กำหนดว่าผู้มีอำนาจในการกำหนดเปลี่ยนเส้นทางนั้น คือ "เจ้าพนักงานจราจร" โดยได้นิยามคำว่า "เจ้าพนักงานจราจร" ไว้ว่าหมายความถึง

1. ผู้บังคับการตำรวจจราจร
2. ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล

3. อธิปไตยกรมตำรวจ

ปรากฏข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า การเปลี่ยนเส้นทางต่าง ๆ มักกำหนดออกมาจาก สน.ท้องที่นั้น ๆ โดยไม่ได้ขออนุมัติไปยัง บก.จร. เลย สน. ต่าง ๆ กระทำการไปโดยอาศัยอำนาจผู้บังคับบัญชาและการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบเท่านั้น ดังนั้นจึงเกิดกรณีน่าสงสัยว่า หากเกิดมีการฟ้องร้องกันขึ้นเนื่องจากเกิดความเสียหายอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แล้วใครจะเป็นผู้ชนะคดี

ปัญหาการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายจราจรนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อันมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพได้ นอกจากนี้ในกระบวนการยุติธรรมได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. กระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ตำรวจ อัยการและราชทัณฑ์
2. กระบวนการยุติธรรมฝ่ายตุลาการ

กระบวนการยุติธรรมทั้ง 2 ส่วนนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายด้วยกัน ซึ่งได้มีการให้อำนาจทั้ง 2 ฝ่ายให้ใช้อำนาจร่วมกัน ดังเช่น พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 มาตรา 5 บัญญัติว่า

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนั้นให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการงานตามหน้าที่ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย”

การที่มาตรา 5 ดังกล่าวได้บัญญัติเช่นนี้ ก็โดยประสงค์ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดูแลกระบวนการยุติธรรมในส่วนของฝ่ายบริหาร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบดูแลกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับศาลโดยตรง

บทบัญญัติของกฎหมายที่ประสงค์ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนของตนลักษณะเดียวกันกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ 2477 โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกหลายฉบับ เช่น มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 ซึ่งการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวในทางปฏิบัติได้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสับสนในเรื่องความรับผิดชอบของกระทรวงทั้งสองชั้น เช่น กรณีที่กระทรวงยุติธรรมได้เสนอโครงการปรับปรุง

ระบบการจรรยาโดยนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งโครงการดังกล่าวมีระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือ

มาตรการระยะสั้น จะมีการเสนอรัฐมนตรีให้มิตติว่า คดีตามพระราชบัญญัติ จรรยาทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งปกติให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้นั้น ก็ได้มีการ เปรียบเทียบปรับ แต่ให้นำผู้ต้องหาไปสู่ศาล (แผนกจรรยา) ที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิด ความเข็ดหลาบมิกล้ากระทำผิดอีก อันจะช่วยแก้ไขปัญหายุทธการในอนาคต

มาตรการระยะยาว จะมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจรรยาทางบก พ.ศ. 2522 ในอนาคต การเสนอโครงการดังกล่าว กระทรวงยุติธรรมกระทำโดยมีเจตนาที่ต่อส่วนรวม แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาติดตตามมาหลายประการ เช่น การจัดตั้งศาลจรรยาดังกล่าว นอกจากจะมีข้อพิจารณาว่าเป็นการแก้ไขปัญหาการจรรยาอย่างแท้จริงหรือไม่ แล้วยังมีผลต่อการดำเนินคดี อาญาของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอย่างมาก เพราะมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่จะ ออกมาทำให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบนั้นขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37,38 และมาตรา 144 รวมทั้งจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับพนักงานสอบสวน จนไม่อาจปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่จะออกมาเช่นนั้น เพราะไม่มีอัตรากำลังเพียงพอในการ นำผู้ต้องหาคดีจรรยาเล็ก ๆ น้อย ๆ ไปศาล การแก้ไขปัญหายุทธการเป็นเรื่องนโยบายและอยู่ใน ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง เพราะกระทรวงมหาดไทยอยู่ในฐานที่ทราบดีที่สุดว่าปัญหาการจรรยาเกิดจากอะไร ควรแก้ไขอย่างไร และมีหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดที่เกี่ยวข้อง กับการจรรยา อาทิ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กองบังคับการตำรวจจรรยา กองบัญชา การตำรวจนครบาล กรุงเทพมหานคร ฯลฯ อันจะร่วมประชุมปรึกษาหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว อยู่แล้ว

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติจรรยาทางบก พ.ศ.2522 บัญญัติให้รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้แต่ผู้เดียว

ปัญหาเรื่องการแบ่งแยกของเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างสองกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นเรื่องสมควรได้รับการพิจารณากำหนดให้ชัดเจนทั้งสองฝ่าย เพราะมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาโดยตรง³²

³² กุลพล พลวัน, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษอาญาในประเทศไทย," วารสารกฎหมาย 3 (ตุลาคม 2534) : 14-15.