



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายว่าด้วยการจรรยาของประเทศไทยได้มีการตราขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2477 มีชื่อเรียกว่า "พระราชบัญญัติจรรยาของบก พุทธศักราช 2477" โดยพระราชบัญญัติจรรยาของบกฉบับนี้ได้อาศัยหลักกฎหมายว่าด้วยการจรรยาของประเทอังกฤษมาเป็นต้นแบบในการร่าง¹ สาเหตุที่มีการบัญญัติพระราชบัญญัติจรรยาของบก พ.ศ. 2477 ออกมาใช้บังคับก็ด้วยเหตุผลเพื่อจัดระเบียบในการจรรยาให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพการจรรยาจากจำนวนยานพาหนะที่เพิ่มขึ้น และเพื่อก่อให้เกิดความสะดวกและปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนน เมื่อความเจริญทางสังคมได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้การใช้รถใช้ถนนมีความสำคัญมากขึ้นและมีความจำเป็นต่อชีวิตประจำวันของมนุษย์มากขึ้น จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจรรยาจรรยาให้มีความทันสมัยเพื่อรองรับสภาพการจรรยาให้ดียิ่งขึ้นดังนั้นในปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจรรยาของบก พ.ศ. 2522² แทนพระราชบัญญัติจรรยาของบกฉบับเดิมที่ตราไว้เมื่อ พ.ศ. 2477 ด้วยเหตุผลซึ่งปรากฏในราชกิจจานุเบกษาความว่า " เนื่องมาจากการคมนาคมและการขนส่งทางบกได้เจริญก้าวหน้าขยายตัวไปทั่วประเทศ และเชื่อมโยงไปยังประเทศใกล้เคียง และจำนวนยานพาหนะ

¹ศราวณี นนัสขาว, การจรรยา : ปัญหาและการแก้ไข (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนธรรมการพิมพ์, 2525), หน้า 2.

²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 8 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 28 มกราคม พุทธศักราช 2522.

ในท้องถนนและทางหลวงได้ทวีจำนวนขึ้นเป็นลำดับประกอบกับประเทศไทยได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการจราจรทางถนนและนิรโทษกรรมว่าด้วยเครื่องหมายและสัญญาณตามถนน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกซึ่งได้ใช้บังคับมากกว่าสี่สิบปี ให้เหมาะสมกับสภาพการจราจรและจำนวนยานพาหนะที่เพิ่มขึ้น และเพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น” โดยเป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะรถที่ใช้ในทาง การใช้ไฟหรือเสียงสัญญาณของรถ การบรรทุก สัญญาณจราจรและเครื่องหมายจราจร การใช้ทางเดินรถ และได้กำหนดรายละเอียดในการขับรถ การขับแข่งและผ่านขึ้นหน้า การเลี้ยวรถ และการกลับรถ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใช้รถถือปฏิบัติเป็นไปในลักษณะเดียวกัน และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานจราจรในการควบคุม ดูแล และจัดการจราจรตลอดจนบทลงโทษและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2529 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538¹

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2477 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อความสะดวก และปลอดภัยต่อผู้ใช้ทางจราจร โดยประเภทของความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แบ่งได้ 2 ประเภท ตามหลักสากล คือ

ก. ความผิดประเภทที่เกี่ยวกับการขับเคลื่อน (Moving Violations) เช่น ขับรถด้วยความเร็วเกินอัตราที่กำหนด ขับรถฝ่าฝืนสัญญาณจราจร แข่งรถในที่คับขัน กลับรถในทางร่วมทางแยก เป็นต้น ความผิดประเภทนี้ ถือว่าเป็นความผิดร้ายแรงและเป็นสาเหตุให้เกิดอันตรายและอุบัติเหตุจราจรมากที่สุด

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 211 ลงวันที่ 19 ธันวาคม พุทธศักราช 2522.
 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 103 ตอนที่ 180 ลงวันที่ 13 ตุลาคม พุทธศักราช 2529.
 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 39 ลงวันที่ 29 มีนาคม พุทธศักราช 2535.
 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 42 ลงวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2538.

ข. ความผิดประเภทที่เกี่ยวกับการจอดรถ (Parking Violations) เช่น การจอดรถในที่ห้ามจอด หรือจอดรถไม่ชอบด้วยกฎหมายจราจร หรือฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานจราจร จอดรถเกินเวลาที่กำหนด เป็นต้น ความผิดประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง*

ทัศนคติของบุคคลในสังคมโดยทั่วไปมักถือว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายจราจร ไม่เป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรง และความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มีลักษณะเป็นความผิดเล็กน้อยที่มีระวางโทษไม่รุนแรง ส่วนใหญ่เป็นโทษปรับหรือจำคุกกระยะสั้น การกระทำความผิดจึงมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันบุคคลผู้กระทำความผิดจึงไม่อาจรู้ได้ว่าการกระทำของตนเองเป็นการกระทำที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด บทลงโทษของกฎหมายสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจราจรก็มีลักษณะที่ไม่มีความรุนแรง โทษที่ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ก็คือ โทษจำคุก โทษปรับ และโทษริรอนสิทธิในการใช้รถ ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่การลงโทษความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จะเป็นโทษปรับเสียมากกว่าอาชญากรรมด้วยเหตุผลที่ขอมร้ยกันมานานาประเทศเป็นเวลานานแล้วว่าการกระทำผิดทางคดีอาญาในคดีเล็กน้อยที่ผู้กระทำความผิดไม่สมควรจะต้องได้รับโทษจำคุก เนื่องจากโทษจำคุกที่มีระยะสั้นเกินไปไม่ได้ผลในทางปราบปรามและแก้ไขปรับปรุ่งตัวผู้กระทำความผิดเพราะระยะสั้นเกินไปซึ่งการจำคุกดังกล่าวอาจทำให้ผู้กระทำมีจิตใจแข็งกระด้างได้

สถาบันวิทยบริการ

* เป็นการแบ่งตามกฎหมาย Model Rules โดยที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำกฎหมายเอกรูปแห่งชาติสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1957 ซึ่งให้เป็นแบบสากลในการแบ่งประเภทการฝ่าฝืนกฎจราจรมาจนถึงปัจจุบัน อ้างถึงใน ฆนทลกันท์ บุนนาค, "ทัศนคติของผู้ขับขีรถยนต์และบุคคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาความสำหรับคดีจราจรขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและช่วยแก้ไขปัญหাজราจรในกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2538), หน้า 29.

เนื่องจากผู้ต้องโทษต้องเข้าไปปะปนอยู่ในสมาคมของอาชญากรทำให้ผู้นั้นกลายเป็นอาชญากรยิ่งขึ้นไปอีกและโทษปรับเป็นการลงโทษในทางทรัพย์สินที่ตีที่ลุดทางหนึ่งในการที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกกระษณะอื่นซึ่งไม่มีประโยชน์ต่อตัวผู้กระทำความผิด

หากนิเคราะห์ถึงพระราชบัญญัติจราจรทางบก น.ศ.2522 จะพบว่าความผิดโดยส่วนใหญ่มักกำหนดให้ยุติได้ในชั้นเจ้าพนักงานโดยการเปรียบเทียบทั้งนี้ตามมาตรา 145 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า "บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความผิดที่กำหนดโทษไว้ในมาตรา 157 ทวิ มาตรา 159 มาตรา 160 และมาตรา 160 ทวิ ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาผู้มีอำนาจเปรียบเทียบหรือว่ากล่าวตักเตือนได้"

ดังนั้น หากการกระทำความผิดเป็นความผิดที่เจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก น.ศ.2522 และไม่เป็นการกระทำความผิดถึงขั้นร้ายแรงตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เจ้าพนักงานตำรวจย่อมมีอำนาจจับกุม และเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก น.ศ.2522 ซึ่งมีทั้งความผิดจราจรที่ไม่ร้ายแรงและความผิดจราจรที่ร้ายแรง การที่กฎหมายได้กำหนดให้ความผิดจราจรที่ร้ายแรงให้เป็นความผิดที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้เหมือนความผิดจราจรที่ไม่ร้ายแรงย่อมอาจก่อให้เกิดปัญหาได้กล่าวคือ

วิระพล ปานษบุตร, "โทษปรับในสวีเดน," วารสารอัยการ 2 (กุมภาพันธ์ 2522) : 27-28. และดู วิระพงษ์ บุญญะภาส, อาชญากรรมในเขตเมือง, เอกสารแผ่นปลิวคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526, หน้า 5. ได้กล่าวถึงความพยายามในการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดเล็กน้อยต้องมีสภาพเป็นอาชญากร โดยมีผู้เสนอว่าการกระทำความผิดเล็กน้อยนั้นไม่ควรถือเป็นอาชญากรรม (crime) แต่ควรถือว่าเป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพสังคม (Public welfare offence) เท่านั้น

ก. ปัญหาในความเข้าใจคำว่า "ความร้ายแรงของความผิด" ขาดความชัดเจน และ เบี่ยงเบนไปจากที่ควรจะเป็น ทำให้ความผิดจรรยาบรรณที่มีลักษณะก่ออันตรายที่ถูกบัญญัติขึ้นมา เพื่อป้องกันอันตรายไม่มีการบังคับใช้อย่างแท้จริง และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายผิดพลาดได้ง่ายไม่เป็นธรรม

ข. ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการกำหนดอัตราโทษปรับที่จะลงแก่ตัวผู้กระทำความผิดเนื่องจากอัตราโทษปรับตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 นั้น มีลักษณะการกำหนดอัตราโทษปรับไว้แบบตายตัว (Fixed Sum System) มีอัตราโทษปรับขั้นต่ำและขั้นสูงห่างกันเพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับ แต่ในปัจจุบันการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการกำหนดอัตราโทษปรับที่จะลงแก่ตัวผู้กระทำความผิดนั้นยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด นับเป็นปัญหาสำคัญที่จะนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจอันเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างมิชอบหรืออย่างบิดเบือน" อีกทั้งก่อให้เกิดปัญหาความฉกฉวยและการเลือกปฏิบัติต่อตัวผู้กระทำความผิดทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกไม่ได้รับความยุติธรรม

ด้วยเหตุนี้ความสำคัญของปัญหาก็คือบทบาทของพนักงานสอบสวนในการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Function) จะมีวิธีการอย่างไรในการอยู่ภายใต้ขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นเครื่องชี้แนะเพื่อป้องกันการกระทำตามอำเภอใจหรือการกระทำที่มิชอบได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือขอบเขตของความชัดเจนและความแน่นอนในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามความร้ายแรงของความผิดตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 ต้องมิชอบเขตเพียงใดจึงจะมีความเหมาะสม นอกจากนี้ลักษณะความผิดตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 ที่มีลักษณะที่อาจก่ออันตรายซึ่งถือว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรงนั้นก็มิอัตราโทษที่ไม่เหมาะสมทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผลและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการลงโทษ

* กมลชัย รัตนสกลาววงศ์, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 174-177.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
ศาลากลางกรมมหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะของความผิดพลาดจนการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เพื่อจะได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในเรื่องนี้ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาประกอบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 โดยผู้กระทำความผิดต้องโทษปรับให้มีความชัดเจน และบรรลូវัตถุประสงค์ของกฎหมายและการลงโทษ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงการใช้อดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการลงปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในปัจจุบันว่ามีแนวทาง หรือบรรทัดฐานอย่างไร
2. เพื่อศึกษาถึงข้อดีข้อเสียตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการใช้อดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
3. เพื่อศึกษาหาแนวทางตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ให้เหมาะสม ชัดเจน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการลงโทษ

1.3 สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย

การใช้อดุลพินิจในการปรับของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในปัจจุบันไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการลงโทษก่อให้เกิดปัญหาความลึกลับ และการเลือกปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงสมควรศึกษาลักษณะการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เพื่อวิเคราะห์หาหลักเกณฑ์การใช้อดุลพินิจของเจ้าพนักงานอันจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. จะทำการศึกษาดังหลักเกณฑ์และปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
2. จะทำการศึกษาดังแนวทางในการลงโทษปรับของเจ้าพนักงานตามกฎหมายจราจรของต่างประเทศ
3. จะทำการศึกษาดังแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ตลอดจนมาตราเสริมต่าง ๆ ที่จะนำมาประกอบการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับให้มีความชัดเจน เหมาะสม และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการลงโทษ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

1. วิจัยเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ คำบรรยายกฎหมาย ตลอดจนตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ตลอดจนตำรา หนังสือ เอกสารต่าง ๆ ของต่างประเทศ
1. วิจัยภาคสนาม โดยออกแบบสอบถามพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จำนวน 100 ชุด

1.6 ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการลงโทษปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
2. ทำให้ทราบขั้นตอนต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

3. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการลงโทษปรับของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจราจรของต่างประเทศ

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปรับตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ให้มีความชัดเจนและเกิดผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการลงโทษ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย