

○ คำพิพากษา

(ต. ๑๘)



คดีหมายเลขดำที่ ๒๔๔๓/๒๕๖๓

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๕๕/๒๕๖๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๒๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นางสาว โซติงาม หรือจอมพันธ์ ผู้ฟ้องคดี  
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑  
ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดย  
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรถและผู้ได้รับใบอนุญาตขับขี่รถ  
ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้  
อันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔๐  
วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ  
เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ และ  
ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับ  
ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม  
๒๕๖๓ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็น  
กฎหมายที่มีโทษอาญา การลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดได้จะต้องปราศจากข้อสงสัย  
สืบเนื่องจากรูปแบบใบสั่งเดิมมีข้อความในส่วนของบันทึกผู้ต้องหาและบันทึกของพนักงาน



/สอบสวน...

สอบสวนด้านหลังใบสั่ง เมื่อผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถซึ่งได้รับใบสั่งยอมรับว่าตนเป็นผู้กระทำผิด หากไม่ประสงค์ที่จะไปพบพนักงานสอบสวนจะลงชื่อรับทราบความผิดและยอมรับชำระค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดโดยส่งใบสั่งพร้อมเงินตามจำนวนค่าปรับที่ระบุไว้ไปยังสถานที่ที่ระบุไว้ในใบสั่ง จากนั้นพนักงานสอบสวนจะส่งบันทึกการเปรียบเทียบให้พนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจให้ถูกต้องเป็นไปตามกฎหมาย หากผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถซึ่งได้รับใบสั่งปฏิเสธว่ามีได้เป็นผู้กระทำ ความผิดสามารถแจ้งปฏิเสธและส่งใบสั่งกลับไปยังผู้ออกใบสั่ง หรือในกรณีไม่ปฏิเสธภายในระยะเวลาตามกฎหมายย่อมเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่จะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อไป แต่รูปแบบใบสั่งที่กำหนดขึ้นใหม่ตามประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่ง เจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้ตัดสาระสำคัญในส่วนของการปฏิเสธการกระทำ ความผิดตามใบสั่ง บันทึกของผู้ต้องหา และบันทึกของพนักงานสอบสวน กำหนดไว้แต่เพียงวิธีการชำระค่าปรับด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ย่อมทำให้ผู้รับใบสั่งเข้าใจว่าตนมีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับเท่านั้น อันเป็นการมุ่งประสงค์จะให้เป็นไปตามบทสันนิษฐานของกฎหมายว่าเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถเป็นผู้กระทำผิดตามมาตรา ๑๔๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ อันขัดต่อหลักการพื้นฐานที่สำคัญในทางอาญา และขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสาระสำคัญดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในทางอาญาที่ประกันสิทธิของประชาชน มิให้ถูกขู่เข็ญ บังคับ หรือถูกบทสันนิษฐานกฎหมายผลักการพิสูจน์ของการเป็นผู้กระทำผิดให้ตกแก่ประชาชน จึงเป็นการออกกฎ ที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เปิดโอกาสให้โต้แย้งคัดค้าน ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตาม กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกจะถูกลงโทษโดยไม่ได้รับการพิจารณาโทษตามข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์แห่งการกระทำ รวมถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการชำระค่าปรับเป็น วิธีการบังคับตามที่กฎหมายกำหนดเป็นกรณีเฉพาะ ไม่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนการ สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงไม่มีกระบวนการหรือองค์การที่ตรวจสอบ การพิจารณากำหนดข้อหาความผิด การพิจารณาลงโทษ การตรวจสอบความถูกต้องและความชอบ ด้วยกฎหมาย ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล อาจก่อให้เกิดการอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการ ทุจริตและประพฤตินิยมชอบได้โดยง่าย และประชาชนขาดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิ ของตน นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีการเสนอกฎหมายเชื่อมโยงการชำระค่าปรับกับการ ชำระภาษีรถประจำปี โดยหากเจ้าของรถผู้ใดไม่ชำระค่าปรับ เมื่อไปชำระภาษีรถประจำปีจะได้รับ เพียงเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีชั่วคราว ๓๐ วัน เมื่อพ้น ๓๐ วัน ไม่ชำระค่าปรับและนำรถ



/ไปใช้ก็...

ไปใช้ก็จะเป็นความผิดฐานใช้รถที่ไม่ติดเครื่องหมายที่นายทะเบียนออกให้ ซึ่งหลักการการชำระภาษีรถเป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวรถ แต่การกระทำผิดกฎจราจรเป็นเรื่องของบุคคล การนำสองเรื่องมาเชื่อมโยงกันจึงไม่ถูกต้อง เป็นการบังคับทางอ้อมให้เจ้าของรถต้องยินยอมชำระค่าปรับ เห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๑๖๐ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดค่าปรับนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถไว้ ๕ เท่าของโทษปรับสูงสุดที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น หากนิติบุคคลนั้นไม่แจ้งผู้ขับขี่ให้พนักงานสอบสวนทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับใบสั่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามาตรา ๑๖๐ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออกประกาศ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีสาระสำคัญกำหนดค่าปรับจำนวนแน่นอน จึงเป็นการตัดอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานจราจรที่จะพิจารณากำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิด ต้องเปรียบเทียบปรับตามอัตราที่ประกาศกำหนดเท่านั้น จึงขัดต่อความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมกำกับการใช้รถให้เกิดความปลอดภัย สร้างเสริมวินัยจราจร และให้มีการลงโทษผู้กระทำผิดตามพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดด้วยความเป็นธรรมเสมอภาค อีกทั้งความว่า “เกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าปรับ” ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นฐานอำนาจในการออกประกาศฉบับนี้ ย่อมมีความหมายเพียงให้อำนาจกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจ เป็นการให้อำนาจกำหนดเกณฑ์หรือเหตุอันจะนำมาเป็นข้อพิจารณาที่เจ้าพนักงานจราจรจะใช้ในการกำหนดจำนวนค่าปรับ เพื่อที่จะให้การลงโทษมีความยุติธรรมเหมาะสมและเป็นธรรมแก่บุคคลรายกรณี มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดอัตราค่าปรับที่แน่นอนตายตัว ประกอบกับอัตราค่าปรับที่กำหนดไว้ท้ายประกาศดังกล่าวไม่ถูกต้องและขัดแย้งกับกฎหมายอื่น อันมีผลทำให้ผู้ขับรถไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง อีกทั้ง ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติทั้งสองฉบับมีสถานะเป็นกฎที่มีผลให้บุคคลต้องได้รับโทษ เสียสิทธิ หรือกระทบกระเทือนซึ่งสิทธิ แต่มิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย และมีการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้าน จึงมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อันไม่เป็นไปตามเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของกฎเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนการออกกฎ และขัดต่อหลักการฟังความทุกฝ่ายซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบบ



/กฎหมาย...

กฎหมายมหาชนที่ฝ่ายปกครองจะต้องนำมาใช้ประกอบในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ จึงเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

๒. ทุเลาการบังคับตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ คร.๔๘๖/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งตามรูปคดีต่อไป

ศาลมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า แม้แบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรจะตัดสาระสำคัญในส่วนของการปฏิเสธการทำความผิด แต่ก็ปรากฏข้อความเตือนหลังใบสั่งว่า “ให้สันนิษฐานว่าเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถนั้น เป็นผู้กระทำความผิดตามที่ระบุในใบสั่ง เว้นแต่ จะได้แจ้งต่อพนักงานสอบสวน ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับใบสั่งว่า ผู้อื่นเป็นผู้ขับขี่หรือแสดงหลักฐานให้พนักงานสอบสวนเชื่อได้ว่าตนเองมิได้เป็นผู้ขับขี่” อันถือได้ว่าเป็นข้อความที่แจ้งถึงสิทธิของผู้ถูกออกใบสั่งแล้วว่าสามารถปฏิเสธได้แม้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำความผิดดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๔๑/๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังได้



/บัญญัติ...

บัญญัติให้ในกรณีที่ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถผู้ใด เห็นว่าตนมิได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถนั้น ให้ทำหนังสือโต้แย้งข้อกล่าวหาภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนตามมาตรา ๑๔๑/๑ (๒) (ก) ส่งไปยังสถานที่ ที่ระบุไว้ในใบสั่งหรือสถานที่ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ การทำหนังสือโต้แย้ง ให้ใช้วิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะกำหนดวิธีการใดด้วยก็ได้ ซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมายของผู้ถูกกล่าวหาที่สามารถโต้แย้งข้อกล่าวหาได้เช่นกัน ส่วนประกาศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตาม พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ นั้น โดยที่มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้เจ้าพนักงานจราจร ไม่ว่าพบด้วย ตนเอง หรือโดยการใช้เครื่องอุปกรณ์ หรือโดยวิธีการอื่นใดว่าผู้ขับขี่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทางที่เป็น ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและมีโทษปรับ เจ้าพนักงาน จราจรจะว่ากล่าวตักเตือนหรือออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ผู้นั้นชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบก็ได้ และ มาตรา ๑๔๐ วรรคสี่ บัญญัติว่า เกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบและแบบ ของใบสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงมีผลบังคับเพียงเฉพาะเจ้าพนักงานจราจรที่เห็นว่าเป็นกรณีไม่ควรว่ากล่าว ตักเตือนแต่ควรออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ผู้นั้นชำระค่าปรับ เจ้าพนักงานผู้ออกใบสั่งย่อมมีความผูกพัน ทางกฎหมายที่จะต้องระบุจำนวนค่าปรับในใบสั่งให้เป็นไปตามประกาศข้างต้นเท่านั้น กรณี ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับใบสั่งที่จะชำระค่าปรับตามช่องทางของมาตรา ๑๔๑ (๑) หรือ (๒) แห่ง พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กล่าวคือ ไม่ตัดสิทธิผู้รับใบสั่งที่จะไปชำระค่าปรับ กับพนักงานสอบสวน และไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะเปรียบเทียบปรับ พนักงาน สอบสวนมีอำนาจตามกฎหมายอย่างไรก็คงมีอยู่อย่างนั้น ตามมาตรา ๑๔๑ (๒) อีกทั้ง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามประกาศดังกล่าวก็ไม่เกินกว่าอัตราค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๖ โดยได้รับฟัง สรุปรายข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจร



/ทางบก...

ทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ออกประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกัน คือ วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๓ โดยประกาศฉบับแรกมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ เป็นต้นไป ส่วนประกาศฉบับหลังมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ตั้งแต่วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๓) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยกำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรแบบอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติมจากประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่กำหนดให้มีแบบใบสั่ง ๒ ประเภท คือ แบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรสำหรับให้กับผู้ขับขี่ ติด ผูก หรือแสดงไว้ที่รถ กับแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรสำหรับส่งทางไปรษณีย์ ศาลได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวมสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติคํานียามคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ... บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานจราจร ไม่ว่าจะพบด้วยตนเอง หรือโดยการใช้เครื่องอุปกรณ์ หรือโดยวิธีการอื่นใดว่า ผู้ขับขี่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทาง ที่เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและมีโทษปรับ เจ้าพนักงานจราจรจะว่ากล่าวตักเตือนหรือออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ผู้นั้นชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีเจ้าพนักงานจราจรที่ออกใบสั่งไม่พบตัวผู้ขับขี่ ให้ติด ผูก หรือแสดงใบสั่งไว้ที่รถที่ผู้ขับขี่สามารถเห็นได้ง่าย หากไม่สามารถติด ผูก หรือแสดงใบสั่งไว้ที่รถได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ส่ง



ใบสั่ง...

ใบสั่งพร้อมด้วยพยานหลักฐานโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถเพื่อให้ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดในใบสั่งนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด วรรคสาม บัญญัติว่า ให้นำความในวรรคสอง มาใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าพนักงานจราจรพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือ ตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทาง แต่ไม่อาจทราบตัวผู้ขับขี่ด้วยโดยอนุโลม และ วรรคสี่ บัญญัติว่า ...แบบของใบสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ประกาศกำหนด เมื่อประกาศพิพาทดังกล่าวเป็นประกาศที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโดยอาศัย อำนาจตามความในมาตรา ๑๔๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีผลบังคับ เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสถานะ เป็นกฎหมายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และ เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกกฎหมายโดยมีกฎหมายให้อำนาจแล้ว อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจ ทางปกครองดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ นอกจากจะต้องเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์และขอบเขตที่กฎหมายแม่บทได้กำหนดไว้แล้ว กรณีจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

โดยที่ในคดีอาญานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ เมื่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมีความผิด และต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับซึ่งเป็นโทษในทางอาญาตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นความผิดอาญา ดังนั้น การดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงต้องเป็นไปภายใต้บังคับ ของมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า คดีอาญาเล็กน้อยได้ ดังต่อไปนี้ (๑)... (๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตาม ค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทาง



/ที่เป็น...

ที่เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและมีโทษปรับ นั้นชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบได้ อนึ่ง การเปรียบเทียบปรับหมายความว่า การที่ผู้กระทำผิดยินยอมชำระเงินตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดเพราะได้กระทำความผิดก่อนที่ศาลจะพิจารณาและผลการเปรียบเทียบมีผลทำให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ หรือสิทธินำคดีมาฟ้องระงับไปตามมาตรา ๓๙ แต่ทั้งนี้ ความยินยอมนั้นจะต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจหลังจากได้ทราบถึงข้อหาความผิดที่ตนได้กระทำ และจำนวนค่าปรับที่จะต้องชำระรวมถึงสิทธิที่จะสามารถไม่ปฏิบัติตามใบสั่งและโต้แย้งหรือนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลด้วย แต่จงใจสละเสียเองซึ่งสิทธิหรือโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาของศาลและยอมเข้าสู่กระบวนการเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยชำระเงินตามจำนวนที่เปรียบเทียบเพื่อให้คดีเลิกกัน คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการออกประกาศพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดให้แบบใบสั่งมีข้อความเกี่ยวกับข้อมูลผู้ขับขี่และรถ ฐานความผิดหรือข้อหาและการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการกล่าวหา ผู้ออกใบสั่งและจำนวนค่าปรับ โดยกำหนดให้ผู้ขับขี่เจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถที่ได้รับใบสั่งไปชำระค่าปรับภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับใบสั่ง และด้านหลังใบสั่งได้ระบุวิธีการชำระค่าปรับ และคำเตือน เช่น การไม่ชำระค่าปรับตามใบสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นความผิดตามมาตรา ๑๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท โดยไม่มีการระบุให้ทราบถึงสิทธิในการโต้แย้งเพื่อนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลตามกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป ทั้งที่พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๑๔๑/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (ง) วรรคสอง ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้แล้วว่า ในกรณีที่ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถผู้ใดเห็นว่า ตนมิได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถนั้น ให้ทำหนังสือโต้แย้งข้อกล่าวหาอันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนตาม (ก) ส่งไปยังสถานที่ที่ระบุไว้ในใบสั่งหรือสถานที่ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ การทำหนังสือโต้แย้งให้ใช้วิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะกำหนดวิธีการอื่นใดด้วยก็ได้ อีกทั้งมีคำเตือนว่าจะต้องชำระภายในกำหนด หากมิได้ชำระภายในกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควรอาจต้องรับผิดและต้องรับโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ตามมาตรา ๑๕๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกกระทงหนึ่ง ดังนั้น การกำหนดแบบใบสั่งโดยระบุข้อความในลักษณะดังกล่าวย่อมทำให้ผู้รับใบสั่งเข้าใจได้ว่าตนเป็นผู้มีความผิด และมีหน้าที่หรืออยู่ในบังคับต้องชำระค่าปรับตามใบสั่งดังกล่าวเท่านั้นโดยไม่อาจโต้แย้งหรือดำเนินการในประการอื่นได้ เห็นได้ว่าใบสั่งที่มีข้อความในลักษณะดังกล่าวนี้ หากได้มีการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิหรือมีโอกาสที่จะโต้แย้งและไม่อาจถือได้ว่าเป็นการยินยอมให้เปรียบเทียบโดยชอบที่จะทำให้คดีอาญาเลิกกัน นอกจากนี้



/ยังมีลักษณะ...



ยังมีลักษณะเป็นการยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความผิด ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวน ค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติคํานิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ...หรือ บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ บัญญัติคํานิยามคำว่า “เจ้าพนักงานจราจร” หมายความว่า หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรและข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ (ก) รองผู้กำกับการจราจร (ข) สารวัตรจราจร (ค) รองสารวัตรจราจร (ง) ผู้บังคับหมู่จราจร (จ) รองผู้บังคับหมู่จราจร (ฉ) ข้าราชการตำรวจตำแหน่งอื่นซึ่งหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร “หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร” หมายความว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้กำกับการ หรือเทียบเท่าที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มาตรา ๑๔๐ วรรคสี่ บัญญัติว่า เกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ... ให้เป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ประกาศกำหนด เมื่อประกาศพิพาทดังกล่าวเป็นประกาศที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโดยอาศัย อำนาจตามความในมาตรา ๑๔๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีผลบังคับ เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสถานะเป็นกฎ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และจะต้องออก โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎ เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานจราจร ... ว่า ผู้ขับขี่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น อันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทาง ที่เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งเดือนและมีโทษปรับ เจ้าพนักงานจราจรจะว่ากล่าวตักเตือนหรือออกไปสั่งให้ผู้ขับขี่ผู้นั้น ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบก็ได้ วรรคสี่ บัญญัติว่า เกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่ เปรียบเทียบ... ให้เป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด จากบทบัญญัติ



/ดังกล่าว...

ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกประกาศกำหนดเกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบได้ ซึ่งหมายถึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานจราจรในการกำหนดค่าปรับจราจรเท่านั้น หากใช้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดจำนวนค่าปรับไว้ล่วงหน้าเป็นอัตราคงที่แน่นอนตายตัวแต่อย่างใดไม่ และโดยที่มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจดุลพินิจในอันที่จะเลือกใช้มาตรการตามที่กฎหมายกำหนดว่าจะว่ากล่าวตักเตือนหรือออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ชำระค่าปรับ และในกรณีที่เลือกออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ชำระค่าปรับนั้น จะให้ชำระเป็นจำนวนเท่าใดย่อมมีอำนาจดุลพินิจที่จะกำหนดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดสำหรับใช้ในการเปรียบเทียบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศพิพาทโดยกำหนดไว้ในข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ว่า จำนวนค่าปรับเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นไปตามบัญชีแนบท้ายประกาศนี้ และวรรคสอง กำหนดว่า บรรดาประกาศข้อกำหนด หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในประกาศนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับประกาศนี้ ให้ใช้ประกาศนี้แทน และบัญชีแนบท้ายประกาศดังกล่าวได้กำหนดจำนวนค่าปรับไว้ เช่น ข้อหาหรือฐานความผิด นำรถที่ไม่อาจมองเห็นทางพ่วงแก่ความปลอดภัยมาใช้ในทางเดินรถ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง, มาตรา ๑๔๘ ปรับ ๔๐๐ บาท หรือใช้เสียงสัญญาณยาวหรือซ้ำเกินควร มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง, มาตรา ๑๔๘ ปรับ ๒๐๐ บาท หรือนำรถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ผุ่น ควน ละอองเคมี หรือเสียงเกินเกณฑ์ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด มาใช้ในทางเดินรถ มาตรา ๑๐ ทวิ, มาตรา ๑๕๒ ปรับ ๑,๐๐๐ บาท เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดจำนวนค่าปรับดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับเจ้าพนักงานจราจรใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าปรับเพื่อออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ชำระต่อไปแต่อย่างใด หากแต่มีลักษณะเป็นการกำหนดจำนวนค่าปรับไว้ล่วงหน้าเป็นอัตราคงที่แน่นอนตายตัว โดยที่เจ้าพนักงานจราจรไม่อาจใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบปรับเป็นจำนวนให้เหมาะสมและเป็นธรรมตามพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีอำนาจดุลพินิจได้ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดอัตราค่าปรับแก่ผู้กระทำความผิดแทนหรือตัดอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานจราจรในตำแหน่งอื่นกรณีจึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๔๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกประกาศดังกล่าว ดังนั้น ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่องการกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



/ส่วนข้ออ้าง...

ส่วนข้ออ้างอื่นของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเพราะไม่ทำให้ผลคำวินิจฉัยของคดีเปลี่ยนแปลงไป

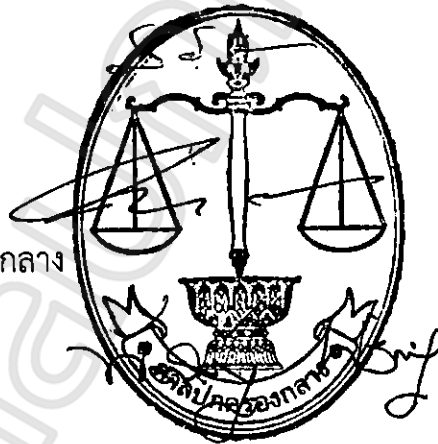
สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจออกประกาศพิพาททั้งสองฉบับ ทั้งผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

พิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกประกาศดังกล่าว และยกฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

นายสุรเชต อินจัน  
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายนิทัศน์ จุ้ยนิยม  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายนิติศักดิ์ นลินธนทรัพย์  
ตุลาการศาลปกครองกลาง



ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการผู้แถลงคดี : นางดวงฤดี ดุลยพันธ์

มีความเห็นแย้ง



/ความเห็นแย้ง...

○ ความเห็นแย้ง

คดีหมายเลขดำที่ ๒๔๔๓/๒๕๖๓

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๕๕/๒๕๖๓

ข้าพเจ้านายสุรเชต อินจับ ตุลาการศาลปกครองกลาง ตุลาการเสียงข้างน้อย ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยขององค์คณะพิจารณาพิพากษาในประเด็นที่หนึ่ง ที่วินิจฉัยว่า ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอทำความเห็นแย้ง ดังนี้

ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ (ประกาศพิพาท) เป็นประกาศที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสถานะเป็นกฎตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกกฎตามที่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ประกาศพิพาทได้กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรไว้ ๒ แบบ คือ แบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรสำหรับให้กับผู้ขับขี่ ติด ผูก หรือแสดงไว้ที่รถ และแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรสำหรับส่งทางไปรษณีย์ โดยมีรายละเอียดตามแบบแนบท้ายประกาศ แต่ได้ตัดข้อความในส่วนของการปฏิเสธการกระทำความผิด บันทึกของผู้ต้องหา และบันทึกของพนักงานสอบสวนออกไป กำหนดไว้แต่เพียงวิธีการชำระค่าปรับด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งทำให้ผู้รับใบสั่งเข้าใจว่าตนมีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับเท่านั้น โดยมุ่งประสงค์ให้เข้าบทสันนิษฐานของกฎหมายว่าเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๔๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นการขัดต่อหลักในทางอาญาที่เป็นระบบกล่าวหา และไม่เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างวินัยการใช้รถใช้ถนน กำหนดมาตรการเพื่อสร้างความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ในการจราจร รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานจราจรไว้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานจราจรในอันที่จะว่ากล่าวตักเตือน หรือออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบก็ได้



/ในกรณี...

ในกรณีที่พบว่าผู้นั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือกฎหมายอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทางที่เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและมีโทษปรับ ซึ่งการออกใบสั่งของเจ้าพนักงานจราจร มีลักษณะเป็นเพียงการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ขับขี่ หรือเจ้าของรถ หรือผู้ครอบครองรถ เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ถูกล่าวทา พร้อมแจ้งจำนวนค่าปรับเพื่อให้ชำระภายในเวลาที่กำหนดไว้ในใบสั่งเท่านั้น หากผู้ที่ได้รับใบสั่งชำระค่าปรับครบถ้วนถูกต้องแล้ว คดีย่อมเป็นอันเลิกกัน แต่หากไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานจราจรย่อมมีหน้าที่และอำนาจแจ้งเตือนการไม่ปฏิบัติตามใบสั่งไปยังผู้รับใบสั่งโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามมาตรา ๑๔๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่หากผู้ที่ได้รับใบสั่งนั้น เห็นว่าตนมิได้ฝ่าฝืนหรือมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกล่าวทา ย่อมมีสิทธิทำหนังสือโต้แย้งข้อกล่าวหาตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๔๑/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (ง) วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และถือเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานจราจรที่ต้องส่งเรื่องดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศพิพากษา กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรโดยไม่มีข้อความค่าเตือนการปฏิเสธความผิดตามใบสั่ง รวมทั้งไม่มีข้อความในส่วนบันทึกของผู้ต้องหาและพนักงานสอบสวนเช่นเดียวกับแบบใบสั่งเดิม ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยกำหนดไว้จึงมิได้ทำให้สิทธิในการปฏิเสธหรือโต้แย้งหรือแก้ข้อกล่าวหาของผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถที่ได้รับใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรนั้นต้องเสียไปแต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าแบบใบสั่งตามประกาศพิพากษาดัดข้อความการปฏิเสธการกระทำความผิด บันทึกของผู้ต้องหา และบันทึกของพนักงานสอบสวนออกไป มีผลเป็นการผลัการะการพิสูจน์ ในคดีอาญาให้แก่ฝ่ายจำเลย นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสอง ได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไว้ โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้อีกทั้งมาตรฐานในการพิสูจน์ในคดีอาญาที่ใช้การพิจารณาคดีระบบกล่าวหา ฝ่ายโจทก์ย่อมมีภาระการพิสูจน์ และศาลจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง โดยศาลจะไม่พิพากษาลงโทษจำเลยจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดเช่นนั้น หากมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ดังนั้น แม้ประกาศพิพากษาจะมีได้มีข้อความดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็มิได้มีผลเป็นการผลัการะการพิสูจน์ในคดีอาญาตามกฎหมายให้แก่ฝ่ายจำเลยแต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามาตรา ๑๖๐ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ



/จราจร...

จรรยาทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย นั้น เป็นการกล่าวอ้างว่าพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งมิใช่ ประเด็นพิพาทแห่งคดี จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า ประกาศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง กำหนดแบบใบสั่งเจ้าพนักงานจราจร พ.ศ. ๒๕๖๓ มิใช่กฎ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

(นายสุรเชต อินจัน)

ตุลาการศาลปกครองกลาง

