



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการเปรียบเทียบความผิด
ตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๖๒

จัดทำโดย นายบุญชนะ เจริญผล
รหัส ๖๔๐๙๑๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการเปรียบเทียบความผิด ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒

นายบุญชนะ เจริญผล*

บทนำ

โทษปรับ (Fine) เป็นการลงโทษที่มุ่งประสงค์จะบังคับเอาภัยกับบรรดาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความเช็ดหลาบ กล่าวได้ว่าโทษปรับเป็นโทษที่มีผลดีในแง่ของการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และยังสามารถบรรเทาความเสียหายในทางสังคมได้โดยตรง โดยการกำหนดค่าปรับนั้นจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำความผิด ให้เหมาะสมกับความผิดในแต่ละฐานความผิดและเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดด้วย การดำเนินการในการพิจารณาเปรียบเทียบคดี จึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากการเปรียบเทียบปรับ (Penalization) เป็นรูปแบบหนึ่งของการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการกำหนดจำนวนเงินให้ผู้กระทำความผิดชำระ เนื่องจากได้กระทำความผิดและความผิดนั้นอยู่ในเงื่อนไขให้เปรียบเทียบปรับได้ ในบทความนี้จะศึกษาถึงโทษปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๔๐ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานจราจรออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทางที่เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ซึ่งเป็นคดีที่ไม่ร้ายแรง โดยสามารถทำให้ระงับคดีในชั้นของเจ้าพนักงานจราจรได้ อันเป็นความผิดต่อรัฐหรือความผิดประเภท Mala Prohibita โดยเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง อันเป็นการลงโทษผู้ขับขี่ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทางกำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าความผิดดังกล่าว “ไม่มีความเป็นอาชญากรรม” และเป็นความผิดที่รัฐบัญญัติว่าเป็นความผิด (Mala Prohibita) ซึ่งรัฐได้กำหนดให้แยกความผิดที่มีโทษเล็กน้อยนี้ ออกจากโทษทางอาญาทั่วไป กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้คดีดังกล่าวเลิกกันได้ในชั้นก่อนการพิจารณาของศาลด้วยการเปรียบเทียบคดีในชั้นของเจ้าพนักงานนี้ถือเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลอันเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้คดีอาญาเลิกกันได้ในชั้นก่อนการพิจารณาของศาล กล่าวคือ การเปรียบเทียบคดี (Settlement of the Case by the Official) โดยมีหลักว่าเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีในคดีที่ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดและผู้ต้องหานั้นต้องให้ความยินยอมในการเปรียบเทียบคดีเพื่อให้คดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ อันเป็นการบังคับโทษทางอาญาโดยฝ่ายบริหาร กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีนั้นได้เสร็จสิ้นลงในชั้นเจ้าพนักงานและเมื่อมีการเปรียบเทียบปรับแล้วทำให้สิทธิภาคีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๓) เมื่อคดีอาญาเลิกกันตามมาตรา ๓๗

* ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักประสานงานภายนอก บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน)

และเมื่อมีการเปรียบเทียบปรับข้อหาความผิดนั้นแล้วจะนำความผิดดังกล่าวมาฟ้องร้องในคดีอาญาอีกไม่ได้ถือเป็นการลงโทษซ้ำ ดังนั้น การเปรียบเทียบความผิดของเจ้าพนักงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยต้องมีความรอบคอบถูกต้อง และเป็นธรรม โดยต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับและต้องใช้อำนาจภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าการบังคับใช้กฎหมายเช่นนั้นจะเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองหลักนิติธรรมไว้ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นไปด้วยความเป็นธรรมนั้น หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องยึดตามหลักนิติธรรมเพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้และได้รับความเป็นธรรม

๑. หลักนิติธรรม

๑.๑ ความหมายของหลักนิติธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” ไว้ว่า “นิติธรรม (กฎ) น.หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย อย่างเท่าเทียมกัน (อ. rule of law) ในปัจจุบันวงการนักกฎหมายไทยได้มีความพยายามในการให้ความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” กันอย่างกว้างขวาง แต่ความหมายดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับและยุติได้ เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวความคิดที่เป็นนามธรรมและมีความพลวัตตลอดเวลา จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่ามีการให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้หลากหลาย ในที่นี้จะกล่าวถึงหลักนิติธรรมในความหมายของนักวิชาการ และหลักนิติธรรมในความหมายของภาครัฐ ดังนี้

๑.๑.๑ หลักนิติธรรมในความหมายของนักวิชาการ

หลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นหลักพื้นฐานสำคัญของประเทศที่ใช้ระบบ common law คำว่า “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ได้แพร่หลายโดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษ เอ.วี.ไดซี่ (A.V. Dicey) ตามทัศนะของไดซี่ หลักนิติธรรมแสดงออกโดยนัยสำคัญ ๓ ประการ คือ^๑

(๑) การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษ บุคคลใดตามอำเภอใจ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้น จะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (ordinary courts) ของแผ่นดิน

(๒) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าจะเขาจะอยู่ในตำแหน่งใด หรือเงื่อนไขใด ๆ ทุก ๆ คน (ไม่ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน และ

^๑ จริฎ โฆษณานนท์ , นิติปรัชญา, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ ๒๕๕๐, น. ๓๕๖

(๓) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นผลมาจาก (ได้มาจาก) คำวินิจฉัยของศาล หรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรอง คำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ

ในประเทศไทยได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความหมายของ หลักนิติธรรมไว้ อาทิเช่น

อาจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย the rule of law ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็น มนุษย์และยอมรับ นับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชน ทุกแง่ทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชน ให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดใน การตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมาย ของบ้านเมือง” โดยท่านเห็นด้วยว่า คำว่า นิติธรรมวินัย ในปัจจุบันมีความหมายกว้างกว่าในระบบ กฎหมายอังกฤษสมัยดั้งเดิม อาจารย์ธานินทร์ฯ ยังได้สรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรมว่าอย่างน้อย ควรประกอบด้วยหลักการ สำคัญ ดังนี้

- ๑) ศาลจะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน
- ๒) ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถ ที่จะพิจารณา ข้อพิพาทนั้นได้
- ๓) หลักการนั่งพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาท ภายในระยะเวลาอันสมควร
- ๔) วิธีการที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา
- ๕) วิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล
- ๖) กฎหมายที่ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม^๒

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า the rule of law ซึ่งหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจ ในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วย กฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ของบุคคลหรือ กลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย”^๓

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า “หลักนิติธรรม” หมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมาย ลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสืบ หรือที่เรียกว่า fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม^๔

^๒ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม , วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘, น.๑๓

^๓ แหล่งเดิม น.๑๔

^๔ แหล่งเดิม น.๑๕

๑.๑.๒ หลักนิติธรรมในความหมายของภาครัฐ

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรม ไว้สรุปได้ดังนี้^๕

ประการแรก หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ” สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

(๑) หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ หมายถึงผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักกฎหมายความเป็นอิสระเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยคดีต่าง ๆ โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียง เข้าข้างฝ่ายใด โดยเที่ยงธรรมตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(๒) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับ โดยเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้บังคับกับเฉพาะคนบางคน หรือกรณีบางกรณี โดยเฉพาะเจาะจงได้ เพราะกฎหมายจะต้องเป็น การวางกฎเกณฑ์กติกาสำหรับสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องให้กฎหมาย ใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักในข้อนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกกฎหมายมุ่งหมายกลั่นแกล้ง หรือลงโทษ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง อันจะทำให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการจัดการกับผู้ที่ปฏิบัติกับตน

(๓) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับชั้นใด จะต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ความมีผลใช้บังคับของกฎหมายอาจมีผลทันทีที่ประกาศใช้หรืออาจจะให้มีผลใช้บังคับ เมื่อระยะเวลาหนึ่งผ่านไปก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนรับทราบและสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไปเพื่อให้ประชาชนที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายทราบ หากไม่มีการประกาศให้ประชาชนทราบ กฎหมายนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

(๔) กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ หมายความว่า หากในขณะกระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลังจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและลงโทษมิได้

^๕ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, “หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๗), น. ๑-๑๖

(๕) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สุดในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับสิทธิต่าง ๆ ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพินิจถึงความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำไม่ได้ หลักการพื้นฐานในข้อนี้ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจรัฐรวบรัดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจับกุม คุมขัง ลงโทษ ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โดยไม่ผ่านกระบวนการต่อสู้คดีในศาล

(๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ โดยเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแตกต่างไปจากหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่าประชาชนสามารถกระทำการได้ทุกประการ หากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามมิให้กระทำไว้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว จึงไม่อาจกระทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนกระทำไป การกระทำดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย

(๗) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้ ภายใต้บริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความพยายามของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉลในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อกระทำการใด ๆ อันไม่ถูกต้องไม่ชอบธรรม ย่อมผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย หลักนิติธรรมจึงต้องมีพลวัตพัฒนาให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สำหรับการออกกฎหมายที่บัญญัติให้อภัยโทษ หรือนิรโทษกรรมแก่การกระทำความผิดใด ๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต อาจกระทำได้ หากการให้อภัยโทษหรือการนิรโทษกรรมนั้นจะนำไปสู่ความสงบสุขของบ้านเมืองนำไปสู่ความรัก ความสามัคคีของประชาชนในชาติ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักเมตตาธรรมและหลักสามัคคีธรรม

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ดังนั้น หากกฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืน ขัด หรือ แย้งกับหลักนิติธรรมดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

ประการที่สอง หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายกระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

(๑) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้น หลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจนโดยไม่จำเป็นเพราะจะทำให้สามารถตีความไปได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาโต้แย้ง โต้เถียงต่อไปในการใช้การตีความกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ากฎหมายจะต้องบัญญัติออกมาโดยไม่ให้มีการตีความเสมอไป ในบางกรณี

การบัญญัติกฎหมายอาจจำเป็นต้องใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการใช้การตีความในอนาคต เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามกาลสมัยก็ได้ อาทิ การที่กฎหมายใช้ถ้อยคำทำนองที่ว่า “ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

(๒) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง หมายความว่า การบัญญัติกฎหมาย เป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายและเนื้อหาสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับมิใช่ กฎหมายมาตราหนึ่งขัดหรือแย้งกันเองกับอีกมาตราหนึ่งทั้งที่ไม่ได้เป็นข้อยกเว้น หรือบทบัญญัติ ในตอนต้นบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่ในตอนท้ายกลับบัญญัติไว้เป็นอีกอย่างหนึ่งตรงกันข้ามกันหรือ ไม่สอดคล้องกัน เช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความสับสนและก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความกฎหมายได้

(๓) กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นจะต้องมีเหตุผล และมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้น หากการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชน แต่ไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลอันยอมรับได้ และความจำเป็นของการมีกฎหมายนั้น ๆ ได้ จะทำให้ กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขาดน้ำหนัก ปราศจากความน่าเชื่อถือ ความไม่มีเหตุผลจะทำให้ ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่เข้าใจไม่เห็นความสำคัญ ของกฎหมายฉบับนั้น และอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้

(๔) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม หมายความว่า เป้าหมายของการมีกฎหมาย ในท้ายที่สุด คือ ความเป็นธรรม ซึ่งความเป็นธรรมดังกล่าวย่อมไม่สามารถพิจารณาจากบุคคลใด บุคคลหนึ่งได้ หากแต่ต้องเป็นความเป็นธรรมของสังคมโดยภาพรวม ดังนั้น หากกฎหมาย ซึ่งเป็นเพียงวิธีการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมบัญญัติโดยไม่ได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ เพื่อความเป็นธรรมแล้วย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ดี

(๕) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือ สิทธิขั้นพื้นฐาน หมายความว่า กฎหมายที่ดีจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือ สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์

(๖) กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมานั้นจะต้องไม่เพียงแต่ สามารถสนองต่อการแก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในสมัยนั้น ๆ ได้ หากแต่ต้องสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมในอนาคตได้ด้วย ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นต้องบัญญัติให้สามารถ รองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

(๗) กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ หมายความว่า ในการบัญญัติกฎหมายโดยหลักการจะต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่มีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายตามระบอบประชาธิปไตย องค์กรหรือสถาบันอื่น จะบัญญัติกฎหมายได้ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

(๘) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล หมายความว่า กฎหมายจะต้องไม่บัญญัติให้เป็นผลร้าย หรือมีผลกระทบ ต่อสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดชอบของบุคคลกับการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นไปแล้ว และในขณะนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นผลร้าย หรือผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลไว้สำหรับ

การกระทำดังกล่าว เพราะหากให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแล้วจะทำให้บุคคลต่าง ๆ ในสังคมไม่สามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่าสิ่งที่ตนเองได้กระทำไปในปัจจุบันซึ่งชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอนาคต

(๙) **กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด** หมายความว่าบทลงโทษที่จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ละเมิดกฎหมายจะได้รับจะต้องได้สัดส่วน หรือมีความสมเหตุสมผลกับความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำ กล่าวคือ หากเป็นความผิดที่ร้ายแรงบทลงโทษที่ได้รับจะต้องรุนแรง แต่หากเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงมากบทลงโทษก็ต้องลดหลั่นลงไป การกำหนดสัดส่วนบทลงโทษให้สัมพันธ์กับความผิดนั้นจะช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วย

(๑๐) **กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย** หมายความว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้น ๆ สามารถควบคุมกิจกรรมทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อเนื่องโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์

(๑๑) **กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้** หมายความว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่ใช้บังคับกับประชาชน ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงต้องมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้ในทุกขั้นตอน เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการที่เกี่ยวข้องทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสริมสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถทราบถึงเนื้อหาสาระและกรอบเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

(๑๒) **กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์** หมายความว่า ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่โดยมีการนำคดีหรือข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ในกระบวนการยุติธรรมแล้ว และเมื่อมีคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่ง กฎหมายควรจะมีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้นมีโอกาสได้อุทธรณ์ คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้น ทั้งนี้ ตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้

(๑๓) **กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม** หมายความว่าเมื่อประชาชนมีปัญหาข้อพิพาทที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยา โดยกระบวนการยุติธรรม หรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลจะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก เช่น สามารถฟ้องคดีต่อศาลที่มีที่ตั้งอยู่ห่างไกล จนเกินสมควร สามารถฟ้องคดีเล็กน้อย ด้วยวาจาต่อศาลได้ เป็นต้น กระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินไปอย่างไม่ชักช้า เพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม เนื่องจากความล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลของคดีอันจะส่งผลต่อสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีน้อยที่สุด และเป็นไปตามกรอบเวลาที่เพียงพอสำหรับทำให้เกิดทั้งความรวดเร็วและรอบคอบในการประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม

(๑๔) **กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก** หมายความว่า การยุติข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทอันนำไปสู่คดีความนั้น นอกจากกระบวนการยุติธรรม

โดยปกติแล้วควรส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้แก่ประชาชน เพื่อจัดการกับปัญหาที่หลากหลายด้วยวิธีการที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรม และเพิ่มช่องทางในการระงับข้อพิพาท

(๑๕) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่อยู่ภายใต้อำนาจ การสั่งการ และแทรกแซงได้จากผู้บังคับบัญชา หรือผู้อื่นเพื่อให้สามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสั่งคดี การส่งคำร้อง คำขอต่าง ๆ การออกคำสั่งทางปกครอง โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

(๑๖) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม หมายความว่า นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีจะต้องบัญญัติกฎหมาย ใช้ ตีความ กฎหมายและบังคับใช้กฎหมายโดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรมด้วย ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญ ทำให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม

๑.๒ องค์ประกอบของหลักนิติธรรม^๖

แม้ว่าในปัจจุบันการให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรม อาจจะแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ตำราต่าง ๆ ก็ไม่ได้อธิบายความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้น ต้องมีลักษณะสำคัญ คือ

- ๑) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ๒) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- ๓) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- ๔) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- ๕) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- ๖) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

^๖ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, สืบค้น <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

๓) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

๔) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

๑.๓ หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีดังนี้^๗

๑.๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่อ้างถึง “หลักนิติธรรม” คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งบัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออก ให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่า...จักดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง”

๑.๓.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ที่อ้างถึง “หลักนิติธรรม” คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งบัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า “...จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อนโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม ตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

๑.๓.๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่กล่าวถึงและรับรองหลักนิติธรรมเอาไว้โดยตรง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ใน ๒ มาตรา ดังนี้

(ก) มาตรา ๓ วรรคสอง “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

(ข) มาตรา ๗๘ (๖) ยังบัญญัติให้ “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

๑.๓.๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

อ้างถึงหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓๕ (๖) ดังนี้ “คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย ฯลฯ (๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม ...”

๑.๓.๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้ ดังนี้^๘

^๗ ชาญชาญ แสงวงศ์ศักดิ์, “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ”: ความเข้าใจที่ไม่ตรงใจและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๑๕ เดือนมกราคม-เมษายน ๒๕๖๐, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ น. ๒๘-๓๕

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญไทย “หลักนิติธรรม” ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจน มีผลให้องค์กรหลักต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งรัฐสภา รัฐบาล ศาล องค์การอิสระและหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย

๒. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษปรับ

สังคมซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกหรือปัจเจกชนจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมประพฤติของสมาชิกในสังคมเพื่อให้สังคมมีความปกติสุขและความสงบเรียบร้อย หากมีการละเมิดกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นความผิดก็จะต้องมีการลงโทษ การลงโทษจึงเป็นเครื่องส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายอย่างหนึ่ง และเป็นการใช้อำนาจบังคับ (Sanction) โดยรัฐเป็นผู้กระทำตอบโต้ผู้กระทำความผิด โดยโทษปรับ (Fine) เป็นการลงโทษที่มุ่งประสงค์จะบังคับเอากับบรรดาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความเข็ดหลาบ กล่าวได้ว่าโทษปรับเป็นโทษที่มีผลดีในแง่ของการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และยังสามารถบรรเทาความเสียหายในทางสังคมได้โดยตรง โดยการกำหนดค่าปรับนั้นจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำความผิด ให้เหมาะสมกับความผิดในแต่ละฐานความผิดและเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดด้วย

๒.๑ โทษทางอาญาและวัตถุประสงค์ของการลงโทษผู้กระทำความผิด

“โทษ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานในความหมายทั่วไปจะหมายถึงความผิด ผลแห่งความผิดที่ต้องรับผลร้าย ส่วนความหมายในกฎหมายจะหมายถึงมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ การประหารชีวิต การจำคุก การกักขัง การปรับ และการริบทรัพย์สิน ตามนัยแห่งกฎหมายอาญา พิจารณาความหมายของโทษอาญาตามนัยของมาตรา ๒ จะเห็นได้ว่าการกล่าวถึง “โทษในทางอาญา” ว่าบุคคลบุคคล จักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็น

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖

โทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย^๔ เมื่อพิจารณาตามตัวบทดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายอธิบายว่าโทษทางอาญาจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ (๑) มีการกระทำความผิด (๒) การกระทำที่จะเป็นความผิดนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และ (๓) การกระทำที่จะเป็นความผิดนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและยังต้องมีบทกำหนดโทษไว้ด้วย

การลงโทษอาญานั้น เป็นการลงโทษที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าโทษอาญาควรใช้กับการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงเท่านั้น

๒.๑.๑ ประเภทของการลงโทษ

โทษทางกฎหมาย คือ มาตรการอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาเพื่อใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดและโทษยังเป็นมาตรการบังคับทางอาญาดังเดิมที่สุด และจนถึงนี้ยังไม่มีส่วนอื่นมาทดแทนโทษ โทษจะมีลักษณะรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำความผิดว่ามีความร้ายแรงและเกิดความเสียหายต่อผู้เสียหายหรือรัฐมากน้อยเพียงใด

ตามกฎหมายไทยมีการกำหนดโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ๕ ประเภท ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน อีกนัยหนึ่ง กล่าวได้ว่าการลงโทษเป็นการที่รัฐกำหนดภาวะอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นผลร้ายหรือไม่พึงปรารถนาต่อผู้กระทำความผิด โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากบุคคลนั้นได้กระทำความผิดตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่เกิดการกระทำความผิดขึ้นและได้กำหนดโทษไว้ แม้จะเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน การลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจในรัฐจักต้องกระทำเพื่อรักษาความสงบของรัฐ อีกทั้ง การลงโทษยังเป็นเครื่องมือส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายอีกประการหนึ่ง โดยจำแนกประเภทของการลงโทษได้ ๓ ประเภท ดังนี้

๑. โทษที่บังคับเอาเกี่ยวกับชีวิต ได้แก่ โทษประหารชีวิต โทษดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะตัดโอกาสในการกระทำความผิดของอาชญากรให้หมดไปจากสังคมอย่างถาวร และเป็นการทดแทนการกระทำความผิดที่บุคคลดังกล่าวได้ก่อขึ้นแก่สังคม ซึ่งโทษประหารชีวิตมักจะใช้กับผู้กระทำความผิดที่ประกอบอาชญากรรมที่มีลักษณะรุนแรง มีผลกระทบต่อความรู้อีกของสังคมค่อนข้างสูง เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิต หรือความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น

๒. โทษที่บังคับเอาเกี่ยวกับเสรีภาพ ได้แก่ โทษจำคุกและโทษกักขัง โดยโทษดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์ไปในทางแก้แค้นแทนผู้กระทำความผิดให้แก่ผู้เสียหายและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดและเป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ ระหว่างที่ผู้กระทำความผิดได้รับโทษอยู่นั้นก็จะมีมาตรการในการฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ต้องโทษรวมทั้งการฝึกอาชีพและอบรมความรู้เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อีกครั้งหนึ่ง

๓. โทษที่บังคับเอาเกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ โทษปรับ และโทษริบทรัพย์สิน ซึ่งในความผิดบางประเภทที่มีลักษณะไม่รุนแรงก็อาจบังคับใช้โทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความเช็ดหลาบ สำหรับโทษริบทรัพย์สินนั้นมุ่งประสงค์ที่จะบังคับเอาเกี่ยวกับบรรดาทรัพย์สินที่ผู้กระทำความผิดได้มาจากการกระทำความผิด โดยถือว่าทรัพย์สินเงินทองเหล่านั้นผู้กระทำความผิดมิควร

^๔ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

ได้รับ เพราะเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง ทรัพย์สินบางประเภทยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้โดยสภาพของตัวทรัพย์สินนั่นเองเป็นของที่ผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด อาวุธสงคราม เป็นต้น

๒.๑.๒ วัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิด

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในสังคม สังคมจะต้องหาวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งในการจัดการคนที่ทำผิด หรือละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมเพราะหากสังคมไม่จัดการกับคนที่ทำผิดก็เท่ากับว่าสังคมยอมรับการกระทำความผิดดังกล่าว โดยสังคมแต่ละยุคแต่ละสมัยจะมีจุดเน้นในวัตถุประสงค์ของการลงโทษและวิธีการที่จะปฏิบัติต่อคนที่ทำผิด หรือการลงโทษผู้กระทำความผิดที่แตกต่างกันไป วัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหรือการลงโทษผู้กระทำความผิดที่เกิดขึ้นในยุคต่าง ๆ ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันมีด้วยกัน ๔ ประการ ดังนี้

ประการแรก การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทน (Retribution)

มีพื้นฐานความคิดมาจากลัทธิเจตจำนงเสรีที่เรียกว่า Free Will ลัทธินี้มีความเชื่อเป็นพื้นฐานว่า มนุษย์มีเหตุผล มีอิสระภาพที่จะคิด มีเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ภายใต้ความคิดความเชื่อและการตัดสินใจของตนเอง รวมทั้งความสามารถของบุคคลในการใช้เหตุผล การกระทำสิ่งใดมนุษย์ย่อมมีเหตุผลเป็นของตนเอง ดังนั้น มนุษย์จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองที่ได้กระทำลงไป หากเป็นการกระทำที่ดี เขาย่อมได้รับผลตอบแทนที่ดี แต่หากเป็นการกระทำที่ไม่ดี หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ของสังคม เขาย่อมสมควรได้รับการตำหนิ หรือได้รับการลงโทษจากสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเขากระทำเขาย่อมสมควรถูกลงโทษ การลงโทษจึงเป็นการทดแทนการกระทำผิดของเขานั้นเอง^{๑๐}

ประการที่สอง การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence)

การลงโทษเพื่อการข่มขู่ เป็นการลงโทษเพื่อข่มขู่ผู้กระทำความผิดให้เข็ดหลาบไม่กล้าจะกระทำความผิดซ้ำอีก ทั้งยังเป็นตัวอย่างให้คนทั่วไปเห็นจะได้ไม่มีการเลียนแบบหรือเอาอย่าง สมมติฐานภายใต้วัตถุประสงค์นี้มีว่าถ้าสังคมไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่ระบบงานยุติธรรม และลงโทษผู้ผิดได้แล้วก็เท่ากับว่าสังคมนั้นได้ส่งเสริมอาชญากรรม เพราะฉะนั้นการลงโทษจึงมุ่งที่จะหยุดหรือลดอาชญากรรมมิให้เกิดขึ้น และให้มีผลยับยั้งพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายด้วย แม้ว่าการลงโทษเพื่อการข่มขู่จะเป็นสิ่งที่สามารถลดการก่ออาชญากรรมลงได้ แต่มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าการลงโทษเพื่อการข่มขู่ทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เช่น ทำให้บุคลิกภาพของบุคคลเสื่อมเสียลงไปเนื่องจากต้องไปรับโทษอยู่ร่วมกับนักโทษคนอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่ผู้ผิดนั้นได้กระทำความผิดเป็นครั้งแรกหรือโดยมิได้ตั้งใจก็ตาม นอกจากนี้ การลงโทษเพื่อการข่มขู่ไม่ได้คำนึงถึงการปรับปรุงตัวบุคคลและไม่ได้คำนึงถึงการช่วยเหลือหลังจากพ้นโทษ และหากปรากฏว่าผู้ต้องโทษสามารถแก้ไขปรับปรุงตนเองได้แล้วก็อาจปล่อยตัวผู้ผิดนั้นให้พ้นโทษก่อนกำหนดเวลาก็ได้ จะเห็นได้ว่าการลงโทษเพื่อการข่มขู่อาจใช้พร้อมไปกับการลงโทษเพื่อการแก้ไขปรับปรุงและการช่วยเหลือหลังจากพ้นโทษได้โดยไม่ขัดแย้งกันแต่อย่างใด^{๑๑}

^{๑๐} ALF ROSS On Guilt, Responsibility and Punishment London: Steven & Sons Limited ๑๙๗๕ p.๓๖ อ้างใน ญัตติวุฒินิสิตวุฒินิสิต, หน้าที่ ๖ ทฤษฎีการลงโทษ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, น.๑๒.

^{๑๑} สมยศ วัฒนภิรมย์, การรื้อการลงโทษและการรื้อการกำหนดโทษปรับ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), น.๑๙-๒๐.

ประการที่สาม การลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสการกระทำความผิด (Incapacitation)

มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษมีโอกาสกระทำความผิดซ้ำอีก แม้การลงโทษตามวัตถุประสงค์ในข้อนี้คล้ายกับวัตถุประสงค์เพื่อการข่มขู่หรือยับยั้ง และวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขในข้อที่ว่ามุ่งหมายจะไม่ให้กระทำความผิดได้กระทำความผิดซ้ำ แต่ต่างกันที่ว่าวัตถุประสงค์เพื่อการข่มขู่หรือยับยั้งมุ่งให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก ส่วนวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขมุ่งอบรมให้ผู้กระทำความผิดไม่กระทำความผิดอีกโดยสมัครใจและปรับปรุงแก้ไขให้ตัวเขาสามารถงดเว้นกระทำความผิดได้^{๑๒}

ประการที่สี่ การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข (Rehabilitation)

การลงโทษเพื่อการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดนี้ เป็นการลงโทษเพื่อวัตถุประสงค์ในอนาคตมีลักษณะคล้ายกับการลงโทษเพื่อการข่มขู่ แต่มีความแตกต่างกันการลงโทษเพื่อการแก้ไขปรับปรุงนั้นส่งผลเป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้กระทำความผิด กล่าวคือเมื่อผู้กระทำความผิดได้รับโทษแล้วจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและกลับตัวเป็นคนดี เพื่อเข้าสู่สังคมได้อีกครั้ง โดยไม่เกิดปมด้อยว่าตนได้เคยกระทำความผิดและได้รับโทษ แต่อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการลงโทษในสมัยปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยก่อน คือ มุ่งประสงค์ให้เป็นการแก้ไขปรับปรุงตัวบุคคล เพื่อให้กลับตัวเป็นคนดี และเพื่อเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากการประกอบอาชญากรรม

๒.๒ ทฤษฎีที่เกี่ยวกับโทษปรับ

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบบการลงโทษปรับที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการบังคับโทษปรับ มี ๓ ทฤษฎี ได้แก่^{๑๓}

๑. การปรับตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (Ordinary Fine)

เป็นการลงโทษปรับตามอัตราขั้นสูงสุดและขั้นต่ำสุด ที่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเป็นการกำหนดอัตราโทษปรับที่แน่นอน (Fixed Sum) กล่าวคือ จะปรับได้ไม่ต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดและต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยการกำหนดช่วงของค่าปรับดังกล่าวเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจ ซึ่งศาลจะต้องกำหนดอัตราโทษปรับดังกล่าวให้ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล

๒. การปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine)

เป็นแนวคิดในการลงโทษปรับที่กำหนดอัตราค่าปรับให้มีความสัมพันธ์กับรายได้ โดยเฉลี่ยในแต่ละวันของผู้กระทำความผิดเพื่อให้มีการลงโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพในการยับยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดอีก ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence) โดยแนวความคิดการลงโทษปรับตามวันและรายได้เป็นแนวคิดใหม่ที่นอกจากจะช่วยหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำความผิดที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ตามการลงโทษปรับแบบกำหนดอัตราแน่นอนตายตัวแล้ว ยังช่วยให้การลงโทษปรับบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

^{๑๒} เชษฐภัทร พรหมชนะ, การนำมาตราการอื่นมาใช้บังคับนอกเหนือจากการกักขังแทนค่าปรับ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), น.๑๖-๑๗.

^{๑๓} สิริกาญจน์ รัตนสุวรรณชาติ, โทษปรับ: ศึกษากรณีการใช้มาตราการอื่นมาเสริมและแทนการปรับ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), น. ๒๑-๒๔.

ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะมีฐานะทางเศรษฐกิจร่ำรวยหรือยากจนก็ตาม เพราะเป็นการคำนวณค่าปรับจากรายได้โดยเฉลี่ยในแต่ละวันของผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาถึงรายได้ของผู้กระทำความผิด ประกอบกับความร้ายแรงของความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการลงโทษปรับที่สร้างเกณฑ์มาตรฐานที่จะกำหนดจำนวนวันและกำหนดจำนวนค่าปรับเป็นเกณฑ์เดียวกันและใกล้เคียงกัน เพื่อใช้กับผู้กระทำความผิดทุกคนโดยคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคล (Individualization) หรือผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคลเป็นเกณฑ์สำคัญ จึงกล่าวได้ว่า ระบบการลงโทษปรับตามวันและรายได้เป็นระบบการลงโทษปรับที่มีความยุติธรรมทั้งต่อสังคมและต่อผู้กระทำความผิดแต่ละคน และมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบการลงโทษปรับแบบอื่น ๆ

๓. การปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด

เป็นการกำหนดอัตราโทษปรับที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใดว่าจะมีเงินเพียงพอชำระค่าปรับหรือไม่ โดยจะมีกำหนดไว้ตามกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ของสาธารณะ เช่น กำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ โดยมุ่งหมายที่จะคุ้มครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจและประเทศชาติ การกำหนดบทลงโทษที่หนักเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบไม่กล้าที่จะกระทำความผิดหรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้งอาชญากรรม (Deterrence)

๒.๓ หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับ

โทษปรับ (Fine) เป็นโทษที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของการลงโทษ กล่าวคือ เป็นการให้ผลร้ายต่อทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษ โดยผู้ถูกลงโทษจะต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนตามที่ศาลพิจารณาในความผิดนั้น ๆ โดยหลักทั่วไปการกำหนดโทษปรับต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักการลงโทษทางอาญา ดังนี้

๑. หลักความยุติธรรม

ในการที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมด้วยไม่ว่าจะเป็นความยุติธรรมต่อผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิดก็ตามในแง่ของหลักสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๑ (๒) กล่าวว่า “จะถือว่าบุคคลใดมีความผิดอาญาเพราะเหตุการณ์กระทำหรืองดเว้นการกระทำใดอันมิได้ถือว่าเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายแห่งชาติ หรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะกระทำการนั้นหาได้ไม่และจะลงโทษให้หนักไปกว่าโทษที่ใช้ในขณะกระทำความผิดหาได้ไม่” จากหลักนี้เองย่อมแสดงอยู่ในตัวว่า กฎหมายที่กำหนดโทษปรับเป็นกฎหมายอาญา จึงไม่อาจกำหนดความผิดและกำหนดโทษบุคคลใดในทางที่ขัดกับปฏิญญาสากลดังกล่าว กล่าวคือ จะออกกฎหมายที่มีโทษปรับย้อนหลังไม่ได้และที่สำคัญโทษจะต้องบังคับใช้ต่อผู้กระทำความผิดโดยองค์กร หรือกระบวนการที่เป็นกลางและได้รับมอบหมายไว้โดยเฉพาะเท่านั้น ซึ่งโดยปกติทั่วไปก็คือศาลนั่นเอง แต่หลักข้อนี้ น่าจะหมายถึงว่า เป็นการห้ามผู้เสียหายมิให้เป็นผู้ลงโทษหรือเป็นผู้บังคับคดีเองเท่านั้น แต่การลงโทษบางชนิดเช่นโทษปรับ อาจมอบให้หน่วยงานอื่นนอกจากศาลเป็นผู้บังคับได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดดังที่เรียกว่า “การเปรียบเทียบ”

๒. หลักมนุษยธรรม

นอกจากหลักความยุติธรรมแล้ว โทษทางอาญาต้องสอดคล้องกับหลักมนุษยธรรมด้วย กล่าวคือ โทษต้องไม่ทารุณโหดร้าย ไม่ว่าประเภทของโทษหรืออัตราโทษ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทแก้ไข บทที่ ๘ ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า “จะกำหนดโทษปรับให้เกินสมควรไม่ได้ (Excessive fine) และจะลงโทษอย่างทารุณโหดร้ายและวิบัติการผิดปกติไม่ได้” ที่เป็นเช่นนี้เพราะถือว่า การลงโทษปรับที่เกินสมควรจะถือเป็นเรื่องทารุณโหดร้ายหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้ากำหนดเกินสมควรเสียแล้ว ย่อมตัดโอกาสของผู้กระทำผิดไม่ให้อำนาจศาลให้ต้องรับโทษปรับ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ต้องไปรับโทษอื่นแทนและเป็นการลงโทษทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบกว้างขวางทำนองเดียวกับการเรียกประกันเกินสมควร (Excessive Bail) ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการตัดโอกาสไม่ให้มีทางได้รับประกันตัวนั่นเอง

๓. หลักความแน่นอนแต่ยืดหยุ่นของโทษ

ความแน่นอน (Certainly) คือความแน่ชัด แต่มักจะนำไปสู่หลักเกณฑ์ที่ตายตัว ซึ่งดูจะสวนทางกับความยืดหยุ่น หรือผ่อนปรน แต่ที่จริงหลักทั้งสองใช้ควบคู่กันไป เพราะความแน่นอนของโทษก็คือความชัดเจน เมื่อบุคคลใดกระทำความผิดจะต้องสามารถกำหนดโทษได้แน่นอนว่าเขาจะได้รับโทษประเภทใด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทุกคนที่ทำผิดอย่างเดียวกันจะต้องได้รับโทษเท่ากัน หากแต่หมายความว่าทุกคนที่ทำผิดอย่างเดียวกันจะต้องได้รับโทษภายในกรอบหรือระหว่างโทษนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยอีกหลายประการ การคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ นี้เองที่เรียกว่า ความยืดหยุ่น

๔. หลักการกำหนดโทษให้สมกับผู้กระทำความผิด

ในการลงโทษไม่ว่าสถานใดก็ตาม ศาลต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อีกหลายข้อ ในทางปฏิบัติไม่ว่าในประเทศใด ๆ ก็ตาม ศาลมักใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษความผิดทั่ว ๆ ไปในทางที่ไม่สูงเกินไปนักในประเทศสหรัฐอเมริกาโทษประหารชีวิตจะมีใช้น้อยในขณะที่ศาลมักลงโทษจำคุกหรือปรับ มิฉะนั้น ก็ใช้วิธีคุมประพฤติซึ่งแพร่หลายที่สุด ในประเทศไทยโทษที่ศาลนิยมใช้มากที่สุด คือโทษปรับและโทษจำคุก ส่วนโทษอื่น ๆ อยู่ในลำดับรองลงมา โดยเฉพาะ โทษกักขังนั้นใช้น้อยมากส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกักขังแทนโทษปรับ เพราะไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจศาลให้ลงโทษกักขังโดยตรง

๒.๔ วิธีการกำหนดโทษปรับ

โทษปรับเป็นโทษที่ลงแก่สถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด การกำหนดโทษปรับ ในทางกฎหมายจึงถือเป็นเรื่องนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ออกกฎหมายต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจโดยรวมด้วย เช่น การกำหนดเพดานชั้นสูงสุดของจำนวนค่าปรับ ต้องสัมพันธ์กับสภาพทางเศรษฐกิจ ค่าของเงินในประเทศ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นพอที่จะให้ศาลใช้กฎหมายนั้นกำหนดค่าปรับมากน้อยเพื่อให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งการกำหนดโทษปรับไว้ในกฎหมายเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ ๓ แนวทาง ดังนี้

๑. การกำหนดโทษปรับไว้อย่างเด็ดขาด

การกำหนดโทษปรับไว้อย่างเด็ดขาด (Definite) คือ ระบุจำนวนค่าปรับไว้ตายตัว ศาลไม่มีโอกาสใช้ดุลยพินิจในการกำหนดค่าปรับได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๙ มาตรา ๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดให้ปรับ ๔ เท่าของราคาของและค่าอากรรวมกัน เป็นต้น

๒. การกำหนดโทษปรับไว้อย่างสัมพันธ์

การกำหนดโทษปรับไว้อย่างสัมพันธ์ (Relative) หมายถึง การกำหนดกรอบของโทษปรับไว้ เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดอัตราค่าปรับภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การกำหนดชั้นสูงแต่ไม่กำหนดชั้นต่ำ หรือการกำหนดชั้นต่ำแต่ไม่กำหนดชั้นสูง ตลอดจนกำหนดทั้งชั้นสูงและชั้นต่ำก็ได้

๓. การกำหนดโทษปรับแต่ไม่ระบุอัตราโทษที่แน่นอน

การกำหนดโทษปรับแต่ไม่ระบุอัตราโทษที่แน่นอน เช่น การกำหนดโทษปรับแต่ไม่ระบุอัตราโทษไว้ว่าปรับเท่าใด กฎหมายที่จะกำหนดโทษไว้เช่นนี้มักจะเป็นโทษสถานเบา

๒.๕ การบังคับโทษปรับในประเทศไทย

โทษปรับถือเป็นโทษประเภทหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา การกำหนดโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดเป็นนโยบายทางอาญา (Criminal Policy) ประการหนึ่งที่มุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำความผิดในทางเศรษฐกิจ คือ มุ่งบังคับต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด การบังคับชำระค่าปรับ แต่ในบางกรณีอาจให้เจ้าพนักงานทางฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบังคับใช้โทษปรับ ซึ่งได้แก่การเปรียบเทียบปรับเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับใช้โทษปรับการบังคับโทษปรับในประเทศไทย จึงมีด้วยกัน ๒ กรณี คือ การกำหนดโทษปรับโดยศาล และการเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงาน ดังนี้

๑. การกำหนดโทษปรับโดยศาล

การกำหนดโทษโดยศาล มีบุคคลที่โทษปรับใช้บังคับ ดังนี้

๑. โทษปรับที่บังคับใช้ต่อบุคคลผู้กระทำความผิด เช่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘ บทบัญญัติว่า “ผู้ใดต้องโทษปรับ ผู้นั้นจะต้องชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาต่อศาล” ตามบทบัญญัติมาตรานี้ชำระเงินตามโทษปรับ คือ ผู้ต้องโทษปรับและผู้ที่ต้องโทษปรับคือผู้กระทำความผิดแต่โทษปรับไม่จำเป็นต้องใช้แก่ผู้ต้องคำพิพากษาเสมอไปเพราะอาจมีกรณีที่ต้องปรับโดยพนักงานได้ เช่น ผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามอัตราค่าปรับอย่างสูงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในคดีที่มีโทษสถานเดียว หรือผู้ต้องหาชำระค่าปรับพนักงานสอบสวนตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗

๒. โทษปรับที่บังคับใช้ต่อนิติบุคคล นิติบุคคล คือ สิ่งที่กฎหมายสมมติว่าเป็นบุคคล เพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ได้เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น หลักเรื่องนี้เป็นหลักในกฎหมายแพ่ง ซึ่งย่อมใช้ได้ ในกรณีนิติบุคคลทั้งปวงแม้แต่นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษตามกฎหมายอื่น นอกจากความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญาทางแพ่งแล้วเป็นที่ยอมรับว่านิติบุคคลก็อาจทำละเมิดได้ ในส่วนของการกระทำความผิดอาญานั้น นิติบุคคลนั้นย่อมจะรับโทษได้ แต่รับโทษจำคุกไม่ได้โดยสภาพ ในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับในกฎหมายไทยแล้วว่านิติบุคคลทำความผิดได้ กฎหมายบางฉบับถึงกับระบุชัดเจนว่าถ้านิติบุคคลนั้น ๆ ทำความผิดให้ปฏิบัติอย่างไร และถ้ากรรมการรู้เห็นด้วยให้ปฏิบัติอย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้นิติบุคคลก็ต้องรับผิดทางอาญาได้ แต่ในบรรดาโทษทางอาญาทั้ง ๕ สถานนั้น เมื่อถึงเวลาจะลงโทษจริงย่อมไม่อาจลงต่อผู้แทนของนิติบุคคลได้ เว้นแต่ บุคคลนั้นเองจะมีความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่างหาก

๒. การเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงาน

การกำหนดปรับโดยเจ้าพนักงาน เป็นการบังคับใช้โทษในทางอาญาโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการ “เปรียบเทียบปรับ” เพื่อให้คดีนั้นได้เสร็จสิ้นลง ในชั้นเจ้าพนักงาน หากเจ้าพนักงานและผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วน ซึ่งการเปรียบเทียบปรับนั้น มีผู้ให้ความเห็นว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดและชี้ขาดว่ามีความผิดแล้วจึงกำหนดโทษ ลักษณะเช่นนี้นักวิชาการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเรียกว่า เป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยฝ่ายบริหาร เหตุผลสำคัญที่ยอมให้เจ้าพนักงานมีอำนาจทำการเปรียบเทียบเช่นนี้ได้ก็เพราะว่าในกรณีความผิดอาญาเล็กน้อย หากไม่มีกระบวนการเช่นนี้คดีความทั้งหมดก็จะเข้าสู่ขั้นตอนของศาลอันทำให้เกิดภาระต่อกระบวนการยุติธรรมขึ้นโดยไม่จำเป็น ดังนั้น การเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงานจึงเป็นการถ่วงดุลหรือแบ่งเบาภาระของศาลโดยวิธีการพิจารณาหรือชี้ขาดในเบื้องต้นเสียก่อน ซึ่งหากไม่มีกระบวนการเช่นนี้ก็คงต้องใช้วิธีนำคดีไปฟ้องต่อศาลทั้งหมด ซึ่งจะทำให้เกิดภาระต่อกระบวนการยุติธรรมโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ ประโยชน์ของการเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงาน ได้แก่

๑. เป็นการช่วยลดภาระของศาล และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรม โดยการให้อำนาจเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบสามารถทำให้คดีความส่วนหนึ่งเสร็จสิ้นลง เลิกกันหรือระงับไปตั้งแต่ในชั้นเจ้าพนักงาน ไม่ต้องนำคดีมาสู่ศาล ซึ่งก่อให้เกิดภาระต่อศาลในโดยไม่จำเป็น อันอาจกระทบต่อการอำนวยความสะดวก

๒. เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ต้องหาเอง ในการดำเนินคดีในศาล

๓. เกิดประโยชน์ทางฝ่ายปกครอง ทำให้การได้ตัวผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดมารับโทษเต็มอัตราโทษในกฎหมายได้โดยง่าย

๔. การเปรียบเทียบโดยเจ้าพนักงานไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจเพราะต้องอาศัยความสมัครใจของผู้ต้องหาอยู่ด้วย ไม่ใช่อาศัยอำนาจบังคับของฝ่ายบริหารที่จะเข้าไปใช้อำนาจหน้าที่เช่นนั้นเสียเอง และหากว่ามีปัญหา เช่น ผู้ต้องไม่ยินยอม หรือยินยอม แต่อ้างว่ากระบวนการต่าง ๆ ไม่ถูกต้อง ก็สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลในที่สุดได้

บัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีอาญาที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับ คือ มาตรา ๓๗ ซึ่งสามารถแยกประเภทคดีที่เจ้าพนักงานสามารถเปรียบเทียบปรับได้ ดังนี้

(๑) คดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมายประมวลกฎหมายอาญา

คดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ คดีที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดลหุโทษ คดีความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าคดีลหุโทษ และคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(๒) คดีอาญาสามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมายอื่น

เช่น การเปรียบเทียบปรับคดีเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร ความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ได้แก่ ความผิดตามประมวลรัษฎากร กฎหมายศุลกากร และกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาทนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิโทษจำคุกหรือไม่ ก็สามารถทำการเปรียบเทียบปรับได้ และการเปรียบเทียบปรับคดีอาญา

ตามกฎหมายอื่น ได้แก่ คดีอาญาตามกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจเปรียบเทียบได้ ในกรณีที่มีกฎหมายพิเศษใดให้อำนาจเปรียบเทียบไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้ ซึ่งก็เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานอื่นที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ก็ได้แล้วแต่กรณี ดังเช่น การเปรียบเทียบปรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทความฉบับนี้

๓. การเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

กฎหมายจราจรเป็นกฎหมายที่มีหลักการและวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้ถนนหรือทางของผู้ขับขี่ คนเดินเท้า หรือคนขี่จักรยาน หรือใส่ต้อสนั้ว ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อสงวนไว้ซึ่งชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลที่ต้องเดินทางเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรจึงเป็นกฎหมายที่สำคัญยิ่งในปัจจุบันและเป็นกฎหมายใกล้ตัวที่เกี่ยวข้องกับชุมชนที่ทุกคนควรรู้และนำไปปฏิบัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และในกรณีที่ผู้ขับขี่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจราจร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทางที่เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและมีโทษปรับเจ้าพนักงานจราจรจะออกไปสั่งให้ผู้ขับขี่ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบสั่งนั้นได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด

๓.๑ วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก

กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินของผู้ขับขี่ ผู้ใช้รถใช้ถนน ตลอดจนความประสงค์ที่จะให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการใช้รถ ใช้ถนน เพื่อมิให้เกิดปัญหาการจราจรตามที่เป็นอย่างนี้ โดยกฎหมายจราจรเป็นกฎหมายที่ไม่ได้ถูกบัญญัติขึ้นโดยเหตุผลทางด้านศีลธรรม แต่ได้ถูกบัญญัติขึ้นโดยเหตุผลทางเทคนิค จึงเรียกว่ากฎหมายเทคนิค (Technical Law) การกระทำผิดตามกฎหมายจราจร จึงเป็นการกระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ความผิดตามกฎหมายจราจร เป็นความผิดที่จัดอยู่ในประเภทโดยธรรมชาติของการกระทำไม่ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาโดยแท้ (Truecrime) และมีลักษณะเป็นความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ มีลักษณะที่ไม่เป็นความผิดในตัวเอง แต่มีลักษณะเป็นกฎระเบียบที่ต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้น จะต้องรับผิด ซึ่งเรียกความผิดประเภทนี้ว่าความผิดต่อกฎระเบียบ (Regulatory Offence) ส่วนความผิดที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อความปลอดภัยในการจราจรจะมีลักษณะของการกระทำที่อาจเกิดขึ้นในสังคมได้ เรียกความผิดประเภทนี้ว่า ความผิดที่เป็นการก่ออันตราย นอกจากนี้การกระทำผิดตามกฎหมายจราจร ยังมีลักษณะของความผิดที่อาจเป็นการกระทำโดยประมาทรวมอยู่ด้วย จะได้ว่าความผิดตามกฎหมายจราจรอาจแบ่งลักษณะของความผิดเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑. ความผิดที่เป็นความผิดต่อกฎระเบียบ

ความผิดต่อกฎระเบียบเป็นส่วนหนึ่งของแบบแผนที่เป็นกฎระเบียบ คือ รวมถึงพฤติกรรม ซึ่งโดยปกติทั่วไปจะไม่ถูกพิจารณาว่าเป็นการผิดศีลธรรมและจะถูกตำหนิเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และเนื่องจากเป็นความผิดซึ่งโดยธรรมชาติไม่ใช่ความผิดอาญา จึงมีโทษไม่รุนแรง โทษจำคุก จึงไม่มีความจำเป็น ดังนั้น บทลงโทษจึงเป็นเพียงการปรับเท่านั้น หรือโทษอย่างอื่นซึ่งอาจนำมาเทียบเคียงได้กับโทษปรับ

๒. ความผิดที่เป็นความผิดที่เป็นการก่ออันตราย

วัตถุประสงค์หลักในการบัญญัติกฎหมายจราจรขึ้นมา มิใช่เพียงเพื่อความสะดวกในการจราจรเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นการบัญญัติขึ้นมาเพื่อความปลอดภัยในการจราจรด้วย ดังนั้น จึงมีการลงโทษการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดอันตรายด้วย ความผิดที่มีลักษณะก่อให้เกิดอันตราย เป็นการกระทำที่ใกล้จะก่อให้เกิดผลเป็นอันตรายต่อคุณธรรมทางกฎหมายที่บุคคลอื่นได้รับความคุ้มครอง แม้ว่าผลเป็นเพียงความเสียหายที่จะยังไม่เกิดขึ้นสามารถลงโทษได้แล้ว ดังนั้น ความผิดที่เป็นการก่ออันตรายจึงมี “ความสมควรการลงโทษ” อยู่ในตัวเองเหมือน เช่น การขับรถขณะเมาสุราเพียงเล็กน้อยก็ถือว่าเป็นความผิด หรือการขับรถฝ่าฝืนสัญญาณไฟแดง แม้ว่าการกระทำนั้นยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายก็ตาม แต่จะเห็นว่าอาจเกิดอันตรายขึ้นจากการกระทำดังกล่าวต่อบุคคลทั่วไปได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของการจราจรและคุณธรรมทางกฎหมายของส่วนรวม ด้วยเหตุนี้เองความผิดอาญาที่เป็นการก่ออันตราย จึงไม่ได้ถูกบัญญัติขึ้นมา เพื่อลงโทษการกระทำที่เกิดความเสียหาย แต่ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยในสังคม

๓. ความผิดที่เป็นการกระทำโดยประมาท

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าเป็นกฎหมายอาญาประเภทหนึ่งเพราะเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความผิดและกำหนดโทษไว้ ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดในทางอาญาของผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องพิจารณา “เจตนา” ตามมาตรา ๕๙ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายอาญา ด้วยว่าผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องมึเจตนาด้วย แต่มีบางฐานความผิดแม้ว่าผู้กระทำความผิดจะกระทำโดยประมาทก็ต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ ความผิดฐานขับรถโดยประมาท ตามมาตรา ๔๓ (๔) ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถโดยประมาทหรือน่าหวาดเสียวอันอาจเกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน” จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๓ (๔) ใช้คำว่า “อันอาจเกิด” แสดงว่าผลของการกระทำยังไม่เกิดอันตราย ผู้กระทำความผิดก็ต้องรับโทษแล้ว แม้จะเป็นการกระทำโดยประมาท

๓.๒ การเปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า

“เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานจราจร ไม่ว่าพบด้วยตนเอง หรือโดยการใช้เครื่องอุปกรณ์ หรือโดยวิธีการอื่นใดว่าผู้ขับขี่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือ

ตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทาง ที่เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและมีโทษปรับ เจ้าพนักงานจราจรจะกล่าวตักเตือนหรือออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ผู้นั้นชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบได้

ในกรณีเจ้าพนักงานจราจรที่ออกใบสั่งไม่พบตัวผู้ขับขี่ ให้ติด ผูก หรือแสดงใบสั่งไว้ที่รถที่ผู้ขับขี่สามารถเห็นได้ง่าย หากไม่สามารถติด ผูก หรือแสดงใบสั่งไว้ที่รถได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ส่งใบสั่งพร้อมด้วยพยานหลักฐานโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของเจ้าของรถ หรือผู้ครอบครองรถเพื่อให้ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดในใบสั่งนั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าพนักงานจราจรพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทาง แต่ไม่อาจทราบตัวผู้ขับขี่ด้วยโดยอนุโลม

เกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบและแบบของใบสั่งตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การเปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก เป็นการเปรียบเทียบโดยเจ้าพนักงานจราจร ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเจ้าพนักงานจราจร^{๑๔} ได้แก่ บุคคลดังต่อไปนี้

๑. หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้กำกับหรือเทียบเท่าที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

๒. ข้าราชการตำรวจซึ่งดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(ก) รองผู้กำกับการจราจร

(ข) สารวัตรจราจร

(ค) รองสารวัตรจราจร

(ง) ผู้บังคับหมู่งานจราจร

(จ) ข้าราชการตำรวจตำแหน่งอื่นซึ่งหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร

การเปรียบเทียบความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก

การเปรียบเทียบความผิดแก่ผู้ขับขี่ผู้ใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นี้ หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทางที่เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและมีโทษปรับ นั้น กฎหมายจะกำหนดโทษไว้เป็นโทษปรับ หรือจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับโทษปรับนั้นเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานจราจรพบการกระทำความผิด และจับกุมผู้กระทำความผิดไว้ และได้มีการออกใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรให้แก่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ถูกจับกุม โดยผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ถูกจับกุม จะต้องชำระค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่

^{๑๔} พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ (๓๗) และ (๓๘).

ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยเกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบและแบบของใบสั่งจะเป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

๓.๓ การกำหนดจำนวนค่าปรับที่เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

ตามประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้กำหนดจำนวนค่าปรับเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามบัญชีแนบท้ายประกาศนี้^{๑๔} จะกำหนดจำนวนเงินค่าปรับในแต่ละข้อหาหรือฐานความผิดไว้เป็นจำนวนค่าปรับที่แน่นอนตายตัว โดยแยกเป็นข้อหาความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แก่

ลักษณะ ๑ การใช้รถ แยกเป็น หมวด ๑ ลักษณะของรถที่ใช้ในทาง หมวด ๒ การใช้ไฟหรือเสียงสัญญาณของรถ หมวด ๓ การบรรทุก

ลักษณะ ๒ สัญญาณจราจรและเครื่องหมายจราจร

ลักษณะ ๓ การใช้ทางเดินรถ แยกเป็น หมวด ๑ การขับรถ หมวด ๒ การขับแข่งและผ่านชั้นหน้า หมวด ๓ การออกรถ การเลี้ยวรถ และการกลับรถ หมวด ๔ การหยุดรถและจอดรถ

ลักษณะ ๔ การใช้ทางเดินรถที่จัดเป็นช่องเดินรถประจำทาง

ลักษณะ ๕ ข้อกำหนดเกี่ยวกับความเร็วของรถ

ลักษณะ ๖ การขับรถผ่านทางร่วม ทางแยกหรือ วงเวียน

ลักษณะ ๗ รถฉุกเฉิน

ลักษณะ ๘ การลากรถหรือการจูงรถ

ลักษณะ ๑๐ รถจักรยาน

ลักษณะ ๑๑ รถบรรทุกคนโดยสาร

ลักษณะ ๑๒ รถแท็กซี่

ลักษณะ ๑๕ รถม้า เกวียน และเลื่อน

ลักษณะ ๑๖ เขตปลอดภัย

ลักษณะ ๑๗ เบ็ดเตล็ด

จากการกำหนดจำนวนค่าปรับในแต่ละฐานความผิดไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนตายตัวดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นค่าปรับที่เป็นการลงโทษปรับโดยไม่มีความยืดหยุ่นและในบางกรณีก็ไม่สามารถนำโทษปรับทางอาญาดังกล่าวมาบังคับใช้ได้กับความผิดที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นธรรมชาติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากได้มีการนำหลักนิติธรรมไปปรับใช้กับการลงโทษปรับก็จะส่งผลให้การลงโทษมีความเป็นธรรมมากขึ้น ในบทความทางวิชาการฉบับนี้ก็จะได้มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับกรณีนี้โดยนำหลักนิติธรรมไปปรับใช้

^{๑๔} ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓.

๔. หลักนิติธรรมกับการเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.

๒๕๒๒

โทษปรับ (Fine) เป็นการลงโทษที่มุ่งประสงค์จะบังคับเอาภัยบรรดาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความเข็ดหลาบ กล่าวได้ว่าโทษปรับเป็นโทษที่มีผลตีในแง่ของการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และยังสามารถบรรเทาความเสียหายในทางสังคมได้โดยตรงโดยการกำหนดค่าปรับนั้น จะต้องคำนึงถึงสัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำความผิดให้เหมาะสมกับความผิดในแต่ละฐานความผิดและเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดด้วย การดำเนินการในการพิจารณาเปรียบเทียบคดี จึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากการเปรียบเทียบปรับ (Penalization) เป็นรูปแบบหนึ่งของการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยผู้เขียนเป็นบุคคลหนึ่งที่มีความสนใจเกี่ยวกับการลงโทษปรับของเจ้าพนักงานจราจร เนื่องจากการเปรียบเทียบปรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เป็นสิ่งที่ในชีวิตประจำวันของทุกคนย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นในการเดินทางการใช้รถ การใช้ถนน และย่อมมีความเสี่ยงที่อาจตกอยู่ภายใต้บังคับการใช้โทษปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยโทษปรับถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยการกำหนดจำนวนเงินให้ผู้กระทำความผิดชำระ ดังนั้น การกำหนดจำนวนค่าปรับในแต่ละฐานความผิดไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนตายตัวตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นค่าปรับที่เป็นการลงโทษปรับโดยไม่มีควมยืดหยุ่นและในบางกรณีก็ไม่สามารถนำโทษปรับทางอาญาดังกล่าวมาบังคับใช้ได้กับความผิดที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นธรรม ดังนั้น หากได้มีการนำหลักนิติธรรมไปปรับใช้กับการลงโทษปรับก็จะส่งผลให้การลงโทษมีความเป็นธรรมมากขึ้น

ภายใต้หลักการของหลักนิติธรรมที่ว่ากฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม และกฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด รวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ นั้น เห็นได้ว่าการบังคับโทษปรับโดยการใช้ตามบัญชีมาตรฐานกำหนดโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิด หรือเรียกว่า “ยี่ต็อก” ดังกล่าว ตามที่กำหนดไว้ในประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้กำหนดจำนวนค่าปรับเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามบัญชีแนบท้ายประกาศไว้เป็นจำนวนค่าปรับที่แน่นอนตายตัวนั้น ซึ่งส่งผลทำให้การใช้โทษปรับที่แน่นอนตายตัวดังกล่าวไม่เป็นธรรม กล่าวคือ เนื่องจากบางกรณีความผิดในข้อหาหรือฐานความผิดเดียวกัน แต่มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์การกระทำความผิดที่แตกต่างกัน แต่ผู้กระทำความผิดกลับต้องถูกลงโทษปรับในอัตราค่าปรับที่ถูกกำหนดไว้แน่นอนตายตัว ซึ่งส่งผลให้อาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับโทษปรับนี้ กล่าวคือ การกำหนดโทษปรับดังกล่าวถือเป็นการกำหนดโทษที่ยังไม่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นรายๆ ไป ทั้งนี้ ในการลงโทษปรับนั้นควรต้องกำหนดจำนวนเงินให้เหมาะสมกับฐานะของผู้กระทำความผิด และอาจเป็นโทษปรับที่ไม่เสมอภาคเพราะคนยากจนเมื่อถูกปรับจะเดือดร้อนมากกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดค่าปรับไว้แน่นอนตายตัวดังกล่าวนี้มีได้ทำให้การลงโทษปรับเป็นไปตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเนื่องจากโทษปรับที่กำหนดแบบตายตัวดังที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและไม่เสมอภาคในการลงโทษ

เนื่องจากผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็จะสามารถชำระค่าปรับได้ทำให้การลงโทษปรับไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ไม่มีผลเป็นการยับยั้งการกระทำความผิด และอาจส่งผลให้ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีไม่เกรงกลัวต่อการบังคับโทษปรับและมีแนวโน้มในการกระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต ส่วนผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนซึ่งไม่สามารถชำระค่าปรับได้ก็อาจไม่มีเงินที่จะนำมาชำระค่าปรับได้ จึงจะเห็นได้ว่าการบังคับโทษปรับไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการใช้โทษปรับแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นว่าเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ควรจะต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ความหนักเบาแห่งข้อหา ฐานะของผู้กระทำความผิด เหตุบรรเทาโทษ และเหตุเพิ่มโทษประกอบกัน เพื่อพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าปรับด้วย โดยต้องพิจารณาว่าพฤติการณ์แห่งคดีมีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุที่จะบรรเทาโทษ หรือลดโทษให้กับผู้ต้องหาหรือไม่ หรือมีเหตุที่ต้องเพิ่มโทษแก่ผู้ต้องหาที่กระทำความผิดหรือไม่ เพียงใด เพื่อให้การลงโทษปรับเกิดความเป็นธรรม และเพื่อบรรลุเป้าหมายในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเช่นกัน ซึ่งเป็นบ่อเกิดของหลักที่ว่า “การกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality)” ถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมด้วย ดังนั้น การนำหลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการกำหนดโทษปรับ จึงเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะโดยเห็นควรให้มีการแก้ไขประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ดังนี้

๑. แก้ไขการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับแนบท้ายบัญชีที่แนบแนบตายตัว โดยเห็นควรกำหนดเพดานขั้นสูงของค่าปรับไว้ เพื่อให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดอัตราโทษปรับที่เหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแต่ละกรณีไป

๒. ควรกำหนดให้เจ้าพนักงานจราจรต้องมีการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงมาประกอบพฤติการณ์การกระทำความผิด ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวมีลักษณะความหนักเบาแห่งข้อหาอย่างไร และฐานะของผู้กระทำความผิดเป็นเช่นไร ทั้งนี้ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการกระทำความผิดความหนักเบาแห่งข้อหา ฐานะของผู้กระทำความผิด เหตุบรรเทาโทษ และเหตุเพิ่มโทษประกอบกันเพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าปรับด้วย และให้คำนึงถึงเหตุบรรเทาโทษ และเหตุเพิ่มโทษประกอบกันเพื่อพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าปรับด้วย

ในการนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการที่ให้เจ้าพนักงานจราจรเป็นผู้เปรียบเทียบปรับเมื่อตรวจพบความผิดก็อาจเกิดกรณีที่อาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับที่ไม่ชอบเนื่องจากอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดย่อมอยู่ที่เจ้าพนักงานจราจรผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ ซึ่งอาจเป็นการละเมิดต่อหลักนิติธรรมบนพื้นฐานแนวคิดที่ว่ากระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนได้โดยศาล และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกและด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมเป็นธรรม ซึ่งภายใต้หลักการของหลักนิติธรรมที่ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรม แล้ว เจ้าพนักงานจราจรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบปรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยตรง จึงต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

ตามกฎหมาย โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการและแทรกแซงได้จากผู้บังคับบัญชาหรือผู้อื่น เพื่อให้สามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อันจะทำให้การใช้โทษปรับตามกฎหมายว่าด้วยการจราจร เป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม นอกจากนี้หลักผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางแล้ว หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่เจ้าพนักงานจราจรต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่ ก็คือความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่และยึดหลักคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ประการหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของทุกคนและทุกวิชาชีพ เนื่องจากการขาดความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรมและจริยธรรมแล้ว ย่อมส่งผลนำมา ซึ่งการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนได้ ดังนั้น คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นไปตามและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

นอกจากนี้ ภายใต้หลักนิติธรรมที่ว่ากระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนได้โดยศาลนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลที่มีอำนาจพิจารณา คดีจราจรโดยตรง จะเป็นทางเลือกให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง โดย “ศาลจราจร” จะเป็นศาลที่เข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความเป็นธรรมและเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำ ความผิดหรือประชาชนนำข้อพิพาทเข้ามาต่อสู้ในชั้นศาล ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

๕. บทสรุป

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ถือเป็นหลักการพื้นฐานของการบังคับใช้โทษทุกประเภทรวมถึงการบังคับใช้โทษปรับด้วย เนื่องจากหลักนิติธรรมถือเป็นรากฐานที่สำคัญการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยรัฐสมัยใหม่ต้องยึดหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครอง และการออกกฎหมายที่ดีที่จะนำไปบังคับใช้กับประชาชนในรัฐ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือ สิทธิขั้นพื้นฐาน อันเป็นสากล ทั้งนี้ ปัจจุบันพบว่าหลักนิติธรรมสำหรับผู้ต้องอยู่ภายใต้บังคับโทษปรับที่มีการเปรียบเทียบความผิดได้โดยเจ้าพนักงานยังไม่มีกรกล่าวอ้างถึงหลักนิติธรรมในส่วนกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังคงให้ความสำคัญเฉพาะผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน หรือผู้ต้องขังก่อนพิจารณาคดีของศาล หรือผู้กระทำความผิดที่มีโอกาสได้ต่อสู้คดีในชั้นศาลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การใช้หลักนิติธรรมในมิติที่เกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับความผิดของเจ้าพนักงาน หรือในมิติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีจราจรโดยตรง ย่อมมีประโยชน์ต่อผู้ต้องอยู่ ภายใต้บังคับโทษปรับให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การยึดถือ “หลักนิติธรรม” เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานจราจรนั้น จึงเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยส่งเสริมและทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรของหน่วยงานของรัฐ เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยสามารถบรรลุถึงหลักนิติธรรมอย่างแท้จริงได้

บรรณานุกรม

หนังสือ

- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, “หลักนิติธรรม *The Rule of Law* ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๗.
- จริญญา โฆษณานนท์ , *นิติปรัชญา*, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ. ๒๕๕๐
- เชษฐภัทร พรหมชนะ, *การนำมาตรการอื่นมาใช้บังคับนอกเหนือจากการกักขังแทนค่าปรับ*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) , กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๖.
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- สิริกาญจน์ รัตนสุวรรณชาติ, *โทษปรับ: ศึกษากรณีการนำมาตรการอื่นมาเสริมและแทนการปรับ*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) , กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๙
- สมยศ วัฒนภิรมย์, *การรอกการลงโทษและการรอกการกำหนดโทษปรับ*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) , กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๓๖.

วารสารและบทความ

- ชาญชาญ แสงศักดิ์ , “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ”: ความเข้าใจที่ไม่ตรงใจและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ,วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๑๕ เดือนมกราคม-เมษายน ๒๕๖๐, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน, หน่วยที่ ๖ ทฤษฎีการลงโทษ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม* , วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘”
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม* สืบค้น <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431> , เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔.