

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีการเติบโตอย่างรวดเร็วในด้านเศรษฐกิจและด้านคมนาคมบนทางหลวง¹ เนื่องจากปริมาณการจราจรโดยเฉพาะทางหลวงพิเศษ²เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วก่อนหน้านี้เมื่อปี พ.ศ. 2542 มีปริมาณจราจรผ่านด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางเฉลี่ยประมาณ 57,000 คันต่อวัน ในปี พ.ศ. 2559 มีปริมาณจราจรมากกว่า 300,000 คันต่อวัน ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด แออัดบริเวณหน้าด่านหรือสถานที่จัดเก็บค่าธรรมเนียม กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง กรมทางหลวง จึงแก้ปัญหาดังกล่าวโดยได้เพิ่มจำนวนช่องจราจรและช่องจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทาง แต่การเพิ่มจำนวนช่องจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางมีข้อจำกัดที่สำคัญด้านพื้นที่และการเวนคืนพื้นที่สำหรับการก่อสร้าง ทั้งการเพิ่มเจ้าหน้าที่บริหารจัดการการจราจรบริเวณหน้าด่านแล้วก็ตาม ก็ยังไม่เพียงพอกับการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดที่หน้าด่านสถานที่จัดเก็บค่าธรรมเนียม ทำให้เกิดสภาพการจราจรหนาแน่นไม่พอรองรับกับจำนวนผู้ใช้ทางของประชาชนที่หันมาใช้เส้นทางจราจรทางถนนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น และก่อให้เกิดมลภาวะทางจราจรบริเวณสถานที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมสะสม สำหรับทางหลวงพิเศษ กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง กรมทางหลวง ซึ่งกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองมีอำนาจหน้าที่หลายประการ ได้แก่ ดำเนินการ

¹ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535.

มาตรา 6 ทางหลวงมี 5 ประเภท คือ

- (1) ทางหลวงพิเศษ
- (2) ทางหลวงแผ่นดิน
- (3) ทางหลวงชนบท
- (4) ทางหลวงท้องถิ่น
- (5) ทางหลวงสัมปทาน

² พ.ร.บ.ทางหลวง มาตรา 7 ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษ โดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะ โดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น

จัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและจัดระบบการจราจรและระบบความปลอดภัยบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง บริหารจัดการเพื่อพัฒนาและบำรุงรักษาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง กำกับดูแลและติดตามงานเกี่ยวกับทางหลวงสัมปทาน ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย³ กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของประชาชนผู้ใช้ทางหลวงพิเศษ จึงพัฒนาค้นหาวิธีหรือรูปแบบระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางให้มีประสิทธิภาพเพื่อลดปัญหาการจราจรติดขัดหนาแน่นและอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ ซึ่งในอดีตได้ใช้วิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางแบบระบบเปิด กล่าวคือ ระบบเปิด (Opened System) เป็นระบบที่มีด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง ณ จุดทางเข้าสู่ระบบหรือจะตั้งบนทางหลักของทางหลวงพิเศษ (Barrier Type) เป็นช่วง ๆ ซึ่งผู้ใช้ทางจะต้องจ่ายหรือชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางทุกครั้งที่ผ่านมาด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางในอัตราที่กำหนด ต่อมาได้ทดลองและนำระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแบบระบบปิด (Closed System) ซึ่งเป็นระบบที่ผู้ใช้ทางต้องรับบัตร (Smart Card) ของทางหลวงพิเศษ และต้องคืนบัตรที่บริเวณทางออกเพื่อจ่ายค่าธรรมเนียมผ่านทาง ตามระยะทางที่ใช้จริง ซึ่งการดำเนินการในระบบปิดจะต้องมีด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง ทุกๆ จุดเข้า-ออก ของทุกทางแยกต่างระดับของทางหลวงพิเศษ อย่างไรก็ตามรูปแบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมทั้งสองระบบดังกล่าวก็ยังไม่สามารถรองรับได้ทันกับรถที่มีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของประชาชนผู้ใช้ทางหลวงพิเศษเป็นสำคัญ จึงพัฒนาค้นหาวิธีหรือรูปแบบระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางพร้อมทั้งทำการศึกษาวิจัยและพบว่าควรใช้ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น⁴ (M – Flow) ซึ่งระบบ (M – Flow) เป็นระบบเก็บค่าธรรมเนียมอัตโนมัติรูปแบบใหม่ทันสมัยมีประสิทธิภาพสูง รถสามารถผ่านได้สะดวกรวดเร็วโดยไม่ต้องหยุดหรือชะลอรถ ใช้ระบบเทคโนโลยีระบบปัญญาประดิษฐ์ในรูปแบบการอ่านป้ายทะเบียนรถอัตโนมัติ ร่วมกับระบบการตรวจจับรถอัตโนมัติเพื่อใช้ตรวจสอบหรือระบุตัวผู้ใช้ทาง เมื่อขับรถผ่านช่องทางระบบ M – Flow ระบบจะทำการตรวจสอบยานพาหนะและระบุตัวคนผู้ใช้ทางแล้วแจ้งประวัติการใช้บริการและยอดชำระค่าธรรมเนียมด้วยวิธีต่างๆ ตามที่ผู้ใช้ทางแจ้งความประสงค์ไว้ทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ใช้ทางต้องดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดผ่านช่องทางชำระเงินตามวิธีต่างๆดังกล่าว

³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558. ข้อ 10.

⁴ กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้รถยนต์บนทางหลวงพิเศษหมายเลข 9 สายวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ถนนกาญจนาภิเษก) ตอนบางปะอิน – บางพลี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564. ข้อ 4 (2).

ด้วยวิธีหรือรูปแบบระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) ซึ่งเป็นการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมภายหลังการให้บริการ⁵(post-Paid) นี้เอง ทำให้เกิดช่องว่างในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง เนื่องจากลักษณะช่องจราจรแบบระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) จะไม่มีไม้กั้นหรือไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยจัดเก็บในช่องจราจรเพื่อหยุดรถของผู้ใช้ทางดังกล่าว ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมแบบเดิมที่มีไม้กั้นรถของผู้ใช้ทางเพื่อให้หยุดชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางก่อนจึงจะขับขีต่อไปได้ จึงเป็นเหตุให้ผู้ใช้งานหลายฝ่านไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่านขับขีเข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) หรือกรณีผู้ใช้งานเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการใช้ยานยนต์บนทางหลวงพิเศษ ซึ่งยากต่อการที่เจ้าหน้าที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางจากผู้ใช้งานที่ละเลยฝ่านไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่านขับขีเข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) หรือกรณีผู้ใช้งานเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการใช้ยานยนต์บนทางหลวงพิเศษได้ในภายหลัง จึงเป็นเหตุให้รัฐได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับชำระเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางและค่าปรับเป็นจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายแห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ถือเป็นบทบัญญัติที่ได้กำหนดให้บุคคลใดที่ใช้ยานยนต์บนทางหลวงหรือสะพานจากถนนสายทางหรือสะพานที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามความในมาตรา 3⁶ มาตรา 4⁷ และมาตรา 5⁸ เมื่อปรากฏว่าประชาชนผู้ใช้งานหลาย

⁵ ประกาศกรมทางหลวง เรื่อง กำหนดการชำระค่าธรรมเนียมโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์บนทางหลวงพิเศษ หมายเลข 9 สายวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ถนนกาญจนาภิเษก) ตอน บางปะอิน – บางพลี พ.ศ. 2564 ข้อ 2 ขอบเขตการให้บริการ

กรมทางหลวงได้จัดให้มีการให้บริการชำระค่าธรรมเนียมโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์บนทางหลวงพิเศษด้วยระบบเก็บค่าธรรมเนียมอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M-Flow) โดยระบบดังกล่าวจะทำการตรวจจับยานยนต์ที่ผ่านช่องทางที่กรมทางหลวงกำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับระบบ M-Flow บริเวณด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและตรวจสอบข้อมูลจากป้ายทะเบียนของยานยนต์ เพื่อระบุยานยนต์คันที่มีการใช้บนทางหลวงพิเศษและจำนวนค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ พร้อมทั้งแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการ โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้ลงทะเบียนใช้บริการสามารถชำระค่าธรรมเนียมล่วงหน้าก่อนการใช้งาน (Pre - Paid) หรือภายหลังการใช้งาน (Post - Paid) ผ่านระบบการชำระเงินอัตโนมัติหรือวิธีอื่นที่กรมทางหลวงกำหนดไว้

⁶ พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง และสะพาน พ.ศ. 2497

มาตรา 3 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น เพื่อกำหนด

ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่าฝืนจับเข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) หรือกรณีผู้ใช้ทางเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการใช้ยานยนต์รับบนทางหลวงพิเศษนั้น บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ชำระค่าธรรมเนียมพร้อมค่าปรับด้วยตามความในมาตรา 7⁹ มาตรา 8¹⁰ แล้วแต่กรณี และหากพิจารณาต่อไปถึงเนื้อหาของโทษปรับตามมาตรา 7 มาตรา 8 รวมถึงมาตรา 9¹¹ กรณีประชาชนผู้ใช้ทาง

-
- (1) ทางสายใด ตอนใด หรือสะพานใด ที่ต้องเสียหรือยกเลิกค่าธรรมเนียม
 - (2) ประเภทของยานยนต์ที่ต้องเสียหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม
 - (3) อัตราค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับบนทางหลวงและสะพาน
 - (4) ระเบียบและวิธีการอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

⁷ พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับบนทางหลวง และสะพาน พ.ศ. 2497

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับบนทางหลวงและสะพานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) สั่งให้หยุดและตรวจสอบยานยนต์ที่ผ่านหรือจะผ่านทางหลวงและสะพานเพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
- (3) ออกคำสั่งให้บุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือแสดงหลักฐานเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้

⁸ พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับบนทางหลวง และสะพาน พ.ศ. 2497

มาตรา 5 บุคคลใดใช้ยานยนต์รับบนทางหลวงหรือสะพานที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมตามความในมาตรา 3 ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁹ พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับบนทางหลวง และสะพาน พ.ศ. 2497

มาตรา 7 บุคคลใดใช้ยานยนต์รับบนทางหลวงหรือสะพานโดยเจตนาหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนคำสั่งตามความในมาตรา 4 (2) มีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนสิบเท่าของอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁰ พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับบนทางหลวง และสะพาน พ.ศ. 2497

มาตรา 8 ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งตามความในมาตรา 4 (3) มีความผิดต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินสองร้อยบาท

¹¹ พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับบนทางหลวง และสะพาน พ.ศ. 2497

มาตรา 9 เมื่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้นำเงินค่าปรับตามมาตรา 7 หรือค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เปรียบเทียบตามมาตรา 8 มาชำระแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

ละเลยฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่าฝืนจับเข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) หรือกรณีผู้ใช้ทางเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางเนื่องจากการใช้ยานยนต์รับทางหลวงพิเศษแล้ว ดังนี้โทษปรับตามนัยบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 นั้น ถือเป็นโทษอาญา ซึ่งเป็นการบังคับใช้โทษไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพประชาชนอย่างร้ายแรงในการที่ต้องได้รับโทษอาญาทั้งที่การกระทำดังกล่าวมิได้มีลักษณะที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเพียงแต่เป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เท่านั้น รวมถึงเป็นการสร้างภาระให้แก่กระบวนการพิจารณาของศาลอย่างไม่จำเป็น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 77¹² ได้สร้างแนวทางในการออกกฎหมาย พัฒนากฎหมาย และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทย ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

- 1) ให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น
- 2) ให้ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่ไม่จำเป็น
- 3) ให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างสะดวก
- 4) ก่อนออกกฎหมายให้รับฟังความเห็นผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย
- 5) เมื่อใช้กฎหมายไประยะหนึ่งให้มีการทบทวนว่ากฎหมายนั้นๆ ยังมีความจำเป็นจะต้องใช้อยู่หรือควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรให้สอดคล้องกับสถานการณ์
- 6) ให้มีกฎหมายอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาติและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่สำคัญ พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีกฎหมายอาญาที่ไม่จำเป็นหลายฉบับ สาเหตุประการหนึ่งคือ เนื่องจากนักกฎหมายไทยในยุคก่อนไม่ค่อยถนัดกฎหมายมหาชน เวลาต้องการออกกฎหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามก็มักไม่รู้จักสภาพบังคับทางปกครอง รู้จักแต่โทษอาญา เช่น จำคุก ปรับ นอกจากนี้ โทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับที่มีประสิทธิผล (effective) มักจะทำให้คนเกรงกลัว สภาพดังกล่าวทำให้ประเทศไทยเกิดสภาพกฎหมายอาญาเพื่อ (over-criminalization) ความผิดอาญาไม่ได้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงจัดกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอีกหลายร้อยฉบับ สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลเสียหลายประการ คือ

- หนึ่ง ทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กฎหมายอาญาที่มากและไม่อาจบังคับได้ทำให้คนไม่เคารพกฎหมาย

- สอง คดีอาญาล้นระบบ คดีอาญาที่มากเกินไปทำให้เกิดปัญหากระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ซึ่งหมายถึงการปฏิเสธความยุติธรรม

- สาม นักโทษล้นเรือนจำ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีผู้ต้องขังทั้งสิ้น 386,902 คน ในขณะที่มีพื้นที่เรือนจำที่รองรับผู้ต้องขังได้เพียง 217,000 คน ทำให้เกิดสถานการณ์ผู้ต้องขังล้นเรือนจำกว่า 178.29% ซึ่งบรรดาผู้ต้องขังทั้งหมดนี้มากกว่า 70% เป็นผู้ต้องขังคดีอาชญากรรม

สี่ ล้นเปลืองงบประมาณของรัฐในการดำเนินคดีอาญา เพราะคดีอาญาเป็นบริการฟรีจากรัฐที่ไม่มีค่าธรรมเนียมศาลเหมือนดังคดีแพ่ง และเป็นการดำเนินคดีที่มีขั้นตอนการพิสูจน์ความจริงอย่างละเอียดที่ต้องใช้งบประมาณของรัฐตั้งแต่ขั้นสอบสวน ชั้นสั่งคดีโดยพนักงานอัยการ และการพิจารณาในชั้นศาล การดำเนินคดีอาญาเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องลงทุนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย แต่การดำเนินคดีอาญากับเรื่องที่ไม่จำเป็น ย่อมเป็นสิ่งที่สิ้นเปลืองงบประมาณ

ห้า ทำลายทรัพยากรมนุษย์ในระบบบันทึกประวัติอาชญากร ประวัติอาชญากร (criminal record) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเตือนประชาชนจากอาชญากรที่เป็นภัยต่อสังคม แต่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาที่ไม่ร้ายแรงและไม่จำเป็นกลับต้องถูกบันทึกในประวัติอาชญากรด้วย ทั้งๆ ที่บุคคลเหล่านี้ไม่มีพฤติกรรมเป็นภัยสังคม ซึ่งทำลายโอกาสในการทำงานและทำลายความสามารถของประเทศในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์¹³ ทั้งนี้รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานานและมีข้อบกพร่องบางประการ ดังนี้

¹³ ปกป้อง ศรีสนิท. (2562). *การแก้ปัญหากฎหมายอาญาที่ไม่จำเป็นด้วยการออกกฎหมายที่ไม่จำเป็น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.the101.world/legal-reform-with-more-legalization/>. [2562, 14 มิถุนายน]

- 1) บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดบทลงโทษไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
- 2) บทบัญญัติของกฎหมายนี้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์วิธีหรือรูปแบบให้บริการแบบใหม่ด้วยระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow)
- 3) ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่เฉพาะอย่างชัดเจน
- 4) บทบัญญัติของกฎหมายนี้ไม่สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- 5) บทบัญญัติของกฎหมายนี้มีการบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซ้ำซ้อนกับเจ้าหน้าที่ในองค์กรอื่น

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรให้นำการบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาแก่กรณีผู้ใช้ทางที่ละเลยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่าฝืนขับขีเข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) หรือกรณีผู้ใช้ทางเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการใช้ยานยนต์รับทางหลวงพิเศษตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 นี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ในประเทศไทยและของต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ในประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ทำการศึกษาสถานการณ์ สภาพปัญหา ข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพานตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 รวมถึงค่าปรับที่เกิดจากการศึกษาวิธีการรูปแบบ และมาตรการ ตลอดจนการศึกษาความเหมาะสมในการบังคับใช้โทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่

ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การจัดเก็บมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ก็ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในฐานะเป็นผู้ถูกอยู่ในบังคับจนเกินสมควรตามหลักการและเหตุผลในเรื่องขั้นพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การสัญจรทางถนนในประเทศไทยนั้น โดยเฉพาะทางหลวงประเภททางหลวงพิเศษนั้นเป็นทางหลวงประเภทหนึ่งที่มีประชาชนใช้สัญจรมากที่สุด จึงต้องหาวิธีการในทุกๆด้านสำหรับการบริหารจัดการเพื่อรองรับการใช้ทางหลวงของประชาชนให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว และปลอดภัยมากที่สุด ซึ่งในปัจจุบันมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหลายวิธีและวิธีหนึ่งจากวิธีการต่าง ๆ นั้น คือ ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมอัตโนมัติ โดยในช่องจราจรจะไม่มีไม้กั้น เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วกับผู้ใช้งาน แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดช่องว่างจากการบริการด้วยรูปแบบวิธีนี้ กล่าวคือ มีผู้ใช้งานบางคนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือกระทำการฝ่าฝืนระเบียบในการใช้งานขับขึ้นผ่านเข้าสถานที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ดี โดยไม่ได้มีการชำระค่าธรรมเนียมไว้ก็ดี เพื่อชำระค่าธรรมเนียมและค่าปรับแต่อย่างใด เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐโดยกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง กรมทางหลวง ได้รับความเสียหาย อีกทั้งยากต่อการที่จะนำตัวผู้ขับขึ้นมารับโทษตามกฎหมาย

ปัจจุบันประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการบังคับใช้โทษข้างต้น ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการเรียกจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับ จากการที่ผู้ใช้งานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือกระทำการฝ่าฝืนระเบียบ ทั้งทางด้านสารบัญญัติและด้านการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงนิติวิธีทางกฎหมายในหลายประการ โดยพฤติกรรมของผู้ขับขึ้นยังคงเพิกเฉยต่อการปฏิบัติยังมีการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แม้จะมีการกำหนดมาตรการอื่นอันเป็นเครื่องมือใหม่ที่ทันสมัยและปรับตามยุคเข้ามาใช้แล้วก็ตาม ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงข้อบกพร่อง โดยเฉพาะเนื้อหาตามมาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 นี้ ว่าเป็นเพราะเหตุใดการบังคับใช้กฎหมายและการบังคับใช้โทษอาญาจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือไม่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร(Documentary Research) โดยเป็นการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสาร และวารสารที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติ

กำหนดค่าเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 และหรือคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางกฎหมายจากเว็บไซต์อินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวกับบทบัญญัติทางกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงคำอธิบาย บทความ เอกสารแจกจ่ายหรือข้อคิดต่างๆ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศกับหลักกฎหมายของไทย รวมถึงคำพิพากษาของศาล แล้วนำมาวิเคราะห์ สรุปผล พร้อมเสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ในประเทศไทยและของต่างประเทศ
2. เพื่อทราบถึงแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ในประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497