

ปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมน้ำหนักยานพาหนะ
ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

PROBLEMS OF PROVIDING THE LEGAL MEASURE TO CONTROL THE WEIGHT
OF VEHICLE UNDER THE LAW ON HIGHWAY*

ตรีเพชร จิตรมहिมา**

ชิน เดชภีรัตนมงคล***

1. บทนำ

ปัญหาการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เกิดจากการขนส่งมีจำนวนมากขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการบรรทุกสิ่งของในการขนส่งนั้น ผู้ประกอบการต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการประกอบการ ทำให้การบรรทุกสินค้าในแต่ละเที่ยวมักมีจำนวนเต็มคันรถ (Full Truck Load) เพื่อให้คนมีอายุการใช้งานตามระยะเวลาที่เหมาะสมและเกิดความปลอดภัยต่อผู้ใช้รถและใช้ถนนในการสัญจร จึงมีการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมิให้รถบรรทุกน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (Highways Act B.E. 2535 (1992)) จึงกำหนดให้อำนาจผู้ว่าการทางหลวง (Highway Director) ประกาศกำหนดเกณฑ์อัตราการบรรทุกน้ำหนักยานพาหนะบนทางหลวง โดยออกประกาศ เรื่อง ห้ามใช้ยานพาหนะที่มีน้ำหนักน้ำหนักบรรทุกหรือน้ำหนักลงเพลาเกินกว่าที่ได้กำหนด หรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหาย เคนบนทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน ประกาศ ณ วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2548 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61 ประกาศดังกล่าวจึงมีผลเป็นการกำหนดพิสัยน้ำหนักรถบรรทุก (Truck Weight Rating) ตามกฎหมาย และหากผู้ใดฝ่าฝืนบรรทุกน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจะต้องรับโทษทางอาญา (Criminal Penalty) มีระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 73/2) ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้เกิดความสงบเรียบร้อย (Public Order) ในสังคมและการให้บริการสาธารณะของรัฐ (Public Service of State) ในด้านการจราจร ซึ่งรัฐนำงบประมาณจากภาษีของประชาชนมาใช้ดำเนินการ เพื่อให้ได้ประโยชน์

*บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่อง บทบาทอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

**ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และที่ปรึกษาสารนิพนธ์

*** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

อย่างต่อเนื่องและเกิดความคุ้มค่ากับการใช้จ่ายของภาครัฐ (Public Sector) ที่มีปัญหาในการใช้งบประมาณแต่ละปีหลายพันล้านบาทเพื่อซ่อมบำรุงถนนที่เสียหายจากการบรรทุกน้ำหนักเกินอัตรา แต่การลงโทษตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 กลับมีความยุ่งยากเนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน (State Agencies) ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและความสับสนต่อการใช้งบประมาณเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทางหลวง อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดแต่เพียงลงโทษหรือระวางโทษทางอาญานั้นยังไม่อาจแก้ไขหรือป้องกันมิให้รถบรรทุกทำการบรรทุกน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเพียงพอหรือเต็มประสิทธิภาพ เพราะการกำหนดบทลงโทษดังกล่าวเป็นเพียงการลงโทษเฉพาะผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า โดยกรณีนี้จะเป็นการดำเนินการได้แต่เพียงผู้ขับขี่เท่านั้น แต่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับประโยชน์จากการบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราคือ ผู้ประกอบการขนส่งหรือนายจ้างซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างที่ถือเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิดนั้น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดให้ต้องรับโทษแต่ประการใด เมื่อผู้ขับขี่ถูกจับกุมแล้วกลับปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ประกอบการขนส่งหรือนายจ้างเพียงแต่ถูกบังคับให้ชำระค่าปรับตามที่ศาลพิพากษาลงโทษปรับเท่านั้น ซึ่งต่อมาอาจใช้วิธีการเปลี่ยนตัวผู้ขับขี่และให้ผู้ขับขี่ขับรถบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราอีก การกระทำเช่นนี้จะก่อให้เกิดการกระทำความผิดเช่นเดิมอีก ทำให้การใช้งบประมาณ (Law Enforcement) ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ขาดประสิทธิผลและภาพประสิทธิผล เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้งบประมาณนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ การกำหนดแต่เพียงโทษทางอาญาไม่ได้ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งหรือนายจ้างเกรงกลัวแต่อย่างใด โดยการกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทถือเป็นโทษปรับที่ไม่ได้สัดส่วนจากการกระทำความผิด ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งหรือนายจ้างยังคงใช้ให้ผู้ขับขี่กระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง เพราะการบรรทุกน้ำหนักเกินอัตรามาจากเหตุจูงใจในทางเศรษฐกิจ (Economic Incentive) เป็นสำคัญ โดยผู้ประกอบการต้องการลดต้นทุนของการขนส่ง (Cost Savings) เพื่อแข่งขันในตลาดและได้ผลกำไรที่มากขึ้น ซึ่งผู้ประกอบการถือเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากการกระทำความผิด แต่กลับไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบจากบทลงโทษที่กำหนดไว้ หากจะนำมาตรการเยียวยาความเสียหาย (Measure of Remedy for Damage) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) ก็อาจมีปัญหาระหว่างการกระทำความผิดและผลของความเสียหายอันเกิดแก่ทางหลวง การใช้ดุลพินิจ (Discretionary) กำหนดค่าสินไหมทดแทนอาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีปัจจัยอื่นประกอบอยู่หลายประการ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)) มาตรา 77 ยังได้บัญญัติถึงหลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งการยกเลิกกฎหมายเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นการยกเลิก

กฎหมายทั้งฉบับพร้อมกันหลายฉบับ โดยการตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น หรือเป็นการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วเห็นสมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง ทั้งนี้ การยกเลิกกฎหมายและการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน ถือเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายสูงสุดภายในประเทศที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย และมีความประสงค์ให้ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือใช้บังคับไม่ได้ ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ มาตรา 77 วรรคท้าย ยังบัญญัติให้รัฐกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง จึงมีผลทำให้ฐานความผิดอาญาที่ถูกกำหนดขึ้นในระบบกฎหมายไทยที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่ต่ำกว่าไม่อาจขัดหรือแย้งได้ ดังนั้น หากฐานความผิดอาญาตามกฎหมายฉบับใดก็ตามที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 แล้วกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

2. แนวคิด วิวัฒนาการกฎหมายควบคุมน้ำน้หนักยานพาหนะ และความหมายเกี่ยวกับการควบคุมน้ำน้หนักยานพาหนะ

เนื่องจากอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) การขนส่งโดยรถบรรทุกจึงได้รับความนิยมผู้ประกอบการขนส่งหรือนายจ้างยอมแสวงหากำไรจากการขนส่งโดยการบรรทุกให้มากขึ้นเพื่อลดต้นทุนของการขนส่งลง อีกทั้งยังก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการขนส่งหรือนายจ้างโดยมีการตัดราคาค่าขนส่งด้วยวิธีการลดต้นทุนค่าขนส่งต่อเที่ยวโดยอาศัยการบรรทุกสินค้าให้ได้จำนวนมากขึ้นต่อเที่ยวการขนส่ง อันก่อให้เกิดปัญหาการบรรทุกน้ำน้หนักเกินกว่าเกณฑ์หรือพิกัดของการบรรทุกที่กฎหมายกำหนดไว้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมน้ำน้หนักยานพาหนะ

2.1.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมน้ำน้หนักยานพาหนะ

ใน พ.ศ. 2482 ประเทศไทยมีความต้องการการส่งเสริมและพัฒนาการเมือง (Political Development) จึงได้ออกกฎหมายทางหลวงฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับทางหลวงให้เหมาะสมสอดคล้องกับการพัฒนาของประเทศยุคใช้บังคับเรื่อยมา และด้วยความเจริญของด้านการขนส่งทำให้รถบรรทุก เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งสินค้าของประเทศไทยใน พ.ศ. 2535 จึงได้มีการประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

ต่อมาใน พ.ศ. 2549 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 โดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยบัญญัติแบ่งประเภททางหลวงออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท ทางหลวงท้องถิ่น และทางหลวงสัมปทาน และส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุม

น้ำหนักรบรรทุกนั้นได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 61 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษสำหรับการใช้ยานพาหนะบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราตามมาตรา 73/2 กล่าวคือ ให้มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.1.2 ความเสียหายและผลกระทบอันเกิดจากการบรรทุกน้ำหนักเกินอัตรา

เมื่อการบรรทุกน้ำหนักยานพาหนะเกิดอัตราว่าที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางหลวง อันถือเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)¹ ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ทั้งยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ต่อผู้ใช้รถใช้ถนน จากสาเหตุดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายเพื่อควบคุมน้ำหนักยานพาหนะบนทางหลวง ซึ่งยานพาหนะตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2534 (มาตรา 4) กรมทางหลวงได้กำหนดรูปแบบและน้ำหนักรถบรรทุกตามประกาศผู้อำนวยการทางหลวง ซึ่งประกอบด้วยยานพาหนะชนิดรถเดี่ยว (Single Unit) จำนวน 4 ประเภท ยานพาหนะชนิดรถลากจูงและรถกึ่งพ่วง (Semi Trailer) จำนวน 26 ประเภท และยานพาหนะชนิดรถลากจูงและรถกึ่งพ่วง (Full Trailer) จำนวน 14 ประเภท²

2.2 การดำเนินมาตรการควบคุมเกี่ยวกับการควบคุมยานพาหนะโดยเจ้าพนักงานทางหลวง

2.2.1 ความหมายของเจ้าพนักงานทางหลวง

เมื่อพิจารณาประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานทางหลวงสำหรับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน ข้อ 2 และในส่วนนี้จะได้พิจารณาถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการป้องกันการบรรทุกน้ำหนักเกินพิกัดที่กฎหมายกำหนดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะบนทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงชนบท คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 5

2.2.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานทางหลวง

เจ้าพนักงานทางหลวงสำหรับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทานที่ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศฉบับนี้ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานทางหลวงเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 24

¹ ชมภูงูช หุ่นนาค. (2560). การบริการสาธารณะใหม่เพื่อรับใช้พลเมือง. *วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์*, 19 (1). หน้า 135.

² กรมทางหลวง. (2548). ประกาศผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ผู้อำนวยการทางหลวงแผ่นดินและผู้อำนวยการทางหลวงสัมปทาน เรื่อง ห้ามใช้ยานพาหนะที่มีน้ำหนัก น้ำหนักรบรรทุกหรือน้ำหนักลงเพลากินกว่าที่ได้กำหนดหรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหายเดินบนทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 122 (ตอนพิเศษ 150), หน้า 19-25.

2.2.3 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานทางหลวง

การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทางหลวง โดยมีรูปแบบการปฏิบัติงานในการชั่งน้ำหนักปรากฏให้เห็นอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่

(ก) ด้านตรวจชั่งน้ำหนักแบบถาวร หรือด้านชั่งน้ำหนักแบบสถิต (Static Weigh Station)

เป็นรูปแบบการตรวจชั่งน้ำหนักด้วยตราชั่งแบบสถิตอันเป็นเทคโนโลยีการตรวจชั่งน้ำหนักรถบรรทุกโดยเครื่องชั่งน้ำหนักที่ติดตั้งอยู่ใต้พื้นถนนในสถานี รถบรรทุกที่จะวิ่งเข้ามาในสถานีแล้วหยุดบนเครื่องชั่งน้ำหนักเพื่ออ่านค่าน้ำหนักรถบรรทุก

(ข) ด้านตรวจชั่งน้ำหนักแบบเคลื่อนที่ (Portable Weigh Station) เป็นรูปแบบการตรวจชั่งน้ำหนักโดยการตั้งด่านเพื่อตรวจสอบยานพาหนะที่วิ่งอยู่ตามพื้นที่หรือจุดต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้

(ค) ด้านตรวจชั่งน้ำหนักลูกข่าย (Virtual Weigh Station)

ระบบตรวจสอบน้ำหนักยานพาหนะขณะเคลื่อนที่ (Weigh in Motion) เป็นระบบตรวจสอบน้ำหนักยานพาหนะที่สามารถตรวจสอบน้ำหนักยานพาหนะเกี่ยวกับจำนวนเพลลา ระยะห่างระหว่างเพลลา และค่าน้ำหนักบรรทุกรวมของยานพาหนะขณะกำลังเคลื่อนที่บนทางหลวง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะ

2.3.1 บุคคลผู้เกี่ยวข้องของในการกระทำความผิดบรรทุกน้ำหนักเกินอัตรา

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 73/2 มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษบุคคลใดก็ตามที่ขับขี่ยานพาหนะบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราบนทางหลวงและเมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบยานพาหนะที่มีบรรทุกน้ำหนักบรรทุกเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมากที่สุดก็คือผู้ควบคุมยานพาหนะบรรทุกน้ำหนักเกินอัตรา ซึ่งถือเป็นผู้กระทำความผิดโดยตรง เนื่องจากผู้ขับขี่ยานพาหนะได้กระทำการขับขี่ยานพาหนะโดยรู้ว่าขณะนั้นควบคุมยานพาหนะนั้นมีน้ำหนักเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดและได้กระทำความผิดนั้น โดยการควบคุมยานพาหนะฝ่าฝืนพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 อันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาตามมาตรา 73/2 บุคคลผู้ควบคุมยานพาหนะจึงต้องมีความผิดตามกฎหมายนั่นเอง ซึ่งการกำหนดโทษอาญาให้สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิดอาญาแต่ละฐานตามความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม³ รวมไปถึงผู้ประกอบการขนส่งหรือนายจ้างที่ใช้อยานพาหนะบรรทุกน้ำหนัก และผู้ถือกรรมสิทธิ์ยานพาหนะบรรทุกน้ำหนัก

³ Graeme Newman. (1978). *The Punishment Response*. Philadelphia: J.B. Lippincott Company. pp. 163.

2.3.2 การระวางโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในกรณีบรรทุกน้ำหนักเกินอัตรา

กฎหมายอาญาแผ่นดิน (Criminal Offense) เป็นกฎหมายที่มีโทษหรือสภาพบังคับทางอาญาที่ใช้บังคับโดยรัฐ (Offizialklage/Public Prosecution) กำหนดว่าเป็นความผิด (*mala prohibita*)⁴ จะมีผลกระทบต่อสิทธิ หรือเสรีภาพของประชาชนโดยตรง การลงโทษจึงต้องได้สัดส่วนกับความผิด (Proportionality of Punishment) โดยผู้กระทำความผิดควรจะได้รับเท่ากับความเสียหายที่เขาได้กระทำลงจากการกระทำความผิดนั้น⁶ ประกอบกับความร้ายแรงของความเสียหายในทางการกระทำ และผลต่อสังคมอันเกิดจากการกระทำความผิดนั้น⁷ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะกำหนดว่าการกระทำใดหรือไม่กระทำการอย่างใดเป็นความผิดและมีโทษจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ลำพังการให้เหตุผลเพียงว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์และเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องของสังคมนั้นย่อมไม่เพียงพอต่อ การยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังคงเป็นหลักเกณฑ์ที่กว้างเกินไป และเป็นการเปิดโอกาสให้นำกฎหมายอาญามาใช้ควบคุมกับพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์และเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ของสังคมได้กับทุกพฤติกรรมซึ่งในท้ายที่สุดจะส่งผลเสียต่อสังคมมากกว่าผลดีเป็นความจริงอยู่บ้างที่ปัญหาบางปัญหา มีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมนั้น มีหลายปัญหาและมีความหลากหลายแตกต่างกันออกไป ปัญหาหลายปัญหาหากพิจารณากันจริงๆ แล้ว อาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายอาญาดำเนิน

2.4 มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะบนทางหลวงในต่างประเทศ

2.4.1 การควบคุมน้ำหนักยานพาหนะตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

กฎหมายของรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาที่ควบคุมเกี่ยวกับน้ำหนักบรรทุกที่ใช้บังคับในขณะนั้น ได้แก่ Federal Aid Highway Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดควบคุมน้ำหนักบรรทุกของยานพาหนะที่สัญจรผ่านระบบทางหลวงระหว่างรัฐ (Interstate Highway System) เท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายของรัฐบาลกลางไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตสำหรับการบรรทุกน้ำหนัก

⁴ ความผิดตามที่กฎหมายกำหนด (*mala prohibita*) หมายถึง การกระทำความชั่วเพราะสิ่งนั้นสังคมห้ามไม่ให้กระทำ (Evil because Prohibited) ความผิดเช่นนี้ไม่สามารถมองเห็นหรือรู้สึกรู้ว่าเป็นความชั่วร้ายในตัวเอง แต่ที่เป็นความผิดก็เพราะกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้าม

⁵ ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม. (2564). *หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 18.

⁶ อุทิศ แสตน โกติก. (2525). *กฎหมายอาญา ภาค 1*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกองวิชาการกรมอัยการ. หน้า 20.

⁷ ณรงค์ ใจหาญ. (2543). *กฎหมายอาญาวาด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 23

เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การออกใบอนุญาตสำหรับการบรรทุกน้ำหนักเกินจึงเป็นอำนาจของแต่ละรัฐที่จะกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการออกใบอนุญาตเพื่อใช้บังคับภายในรัฐของตน

ทั้งนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมน้ำหนักบรรทุกของยานพาหนะที่ออกโดยรัฐบาลกลางนั้นมิได้กำหนดมาตรการบังคับสำหรับกรณีที่ยานพาหนะที่สัญจรบนทางหลวงระหว่างรัฐมีน้ำหนักบรรทุกหรือน้ำหนักลงเพลากินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยการมาตรการบังคับหรือบทลงโทษสำหรับยานพาหนะที่มีน้ำหนักบรรทุกหรือน้ำหนักลงเพลากินกว่าที่กฎหมายกำหนดจะไปเป็นตามกฎเกณฑ์ภายในของแต่ละรัฐ และเป็นอำนาจของหน่วยงานของแต่ละรัฐในการใช้บังคับกฎหมาย

2.4.2 การควบคุมน้ำหนักยานพาหนะตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สำหรับกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมน้ำหนักบรรทุกนั้น แตกต่างจากสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ แม้ว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะแบ่งส่วนราชการออกเป็นรัฐบาลกลางคือหรือรัฐบาลสหพันธ์รัฐ (Federal Government) และรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ (State Government) เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่รูปแบบของกฎหมายที่ควบคุมน้ำหนักบรรทุกนั้นจะแตกต่างกัน โดยรัฐบาลกลางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะดำเนินการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการคมนาคมขนส่งและยานพาหนะในประเทศทั้งหมด ส่วนรัฐบาลของแต่ละรัฐมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดการภายในรัฐนั้น ๆ เช่น การจัดเก็บภาษี เป็นต้น

3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำหนัก

3.1 การพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะของราชอาณาจักรไทย

การพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับงานทางเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2455 หลังจากการก่อตั้งกรมทางหลวงได้ห้าปีมีการจัดทำเอกสารหนึ่งฉบับเรียกว่า สมุดคู่มือในการสร้างและบำรุงทาง หรือ Instruction Manual For Highway ซึ่งเป็นเรื่องวิชาการเกี่ยวกับการสำรวจ การออกแบบก่อสร้างและบำรุงรักษาทางถือเป็นตำราด้านงานทางฉบับแรกของไทย และใน พ.ศ. 2478 มีการออกตำรางานทางเล่มใหม่ชื่อว่า “กฎการทาง พุทธศักราช 2478” โดยในภาค 2 ว่าด้วยมาตรฐานหรือข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะต้องใช้ในการคำนวณออกแบบสะพาน (Highway Bridge Loading) รวมถึงการคำนึงถึงการควบคุมอัตราน้ำหนักบรรทุกของยานพาหนะบนทางหลวงด้วย แต่อย่างไรก็ดีกฎการทางนั้นยังไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย⁸

3.1.1 มาตรการในการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมน้ำหนักรถบรรทุกที่สัญจรไปมาบนทางหลวงในยุคแรกเริ่มก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายทางหลวงนั้นปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช 2473

⁸ วิจารณ์ หอมเย็น. (2559). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากยานพาหนะบรรทุกน้ำหนักเกินอัตรา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 14.

ซึ่งมีการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่กระทำการกำหนดพิกัดน้ำหนักของรถบรรทุกได้ ตามมาตรา 10 และ มาตรา 14 กำหนดห้ามมิให้รถยนต์บรรทุกน้ำหนักเกินอัตราตามกฎหมายที่เสนาคือออกตามความใน มาตรา 38 (6) สัญจรบนถนนและทางหลวง อีกทั้งกำหนดมาตรการลงโทษปรับไว้แก่ผู้ฝ่าฝืนกฎ ดังกล่าวในมาตรา 35 อีกด้วย โดยเกณฑ์อัตราการบรรทุกน้ำหนักยานพาหนะเป็นไปตามกฎหมายที่ กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ข้อ 1 ออกตามความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช 2473

3.1.2 วิธีการในการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

ใน พ.ศ. 2482 ประเทศไทยได้ออกกฎหมายทางหลวงฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับทางหลวงให้เหมาะสมสอดคล้องกับการพัฒนา ของประเทศ โดยได้กำหนดให้มีการควบคุมน้ำหนักบรรทุกของยานพาหนะบนทางหลวงไว้ อีกทั้ง ยังกำหนดให้แยกประเภทของทางหลวงตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ก่อสร้างและบำรุงรักษา ด้วยการแบ่งประเภททางหลวงเป็น ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท ทางหลวง เทศบาล และทางหลวงสัมปทาน (Concession Highway) ทั้งยังระบุเนื้อหาแบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการสร้างทางหลวง และส่วนที่ 2 ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้าง หรือขยายทางหลวง ซึ่งกำหนดมาตรฐานงานทางและการบำรุงรักษาทางหลวงอันเป็นส่วนสำคัญ ปรากฏอยู่ในส่วนที่ 1 หมวดที่ 3 การรักษาทางหลวงมีบทบัญญัติ (Stipulate) ให้ควบคุมน้ำหนักการบรรทุก ของยานพาหนะปรากฏตามมาตรา 33

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทาง บกและกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก

3.2.1 มาตรการควบคุมและจัดระเบียบการขนส่งตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 แบ่งประเภทรถบรรทุกออกเป็น 2 ประเภท คือการประกอบการขนส่งประจำทางกับการประกอบการขนส่งไม่ประจำทาง โดยการประกอบการขนส่ง จะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ซึ่งการออกไปอนุญาตประกอบการขนส่งตามมาตรา 31 และ มาตรา 32 นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ จำนวนรถที่จะต้องใช้ประกอบการขนส่ง เกณฑ์น้ำหนักบรรทุกและวิธีการบรรทุก ซึ่งมีการวางมาตรการ ในการกำกับดูแลการบรรทุกน้ำหนักของยานพาหนะ โดยผู้ประกอบการขนส่งจะต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง เช่น จำนวนรถ ลักษณะชนิด ขนาดของรถ และ เครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่ง เกณฑ์น้ำหนักบรรทุก อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าวมี วัตถุประสงค์ที่สำคัญซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้รถที่ใช้ในการขนส่งจะต้องมีสภาพมั่นคง แข็งแรง มีอุปกรณ์และส่วนควบถูกต้อง โดยผ่านการตรวจสภาพจากพนักงานตรวจสภาพรถ ก่อนที่จะนำรถนั้นไปจดทะเบียนและเสียภาษี

รถยนต์ เพื่อความปลอดภัยในการใช้รถและการเดินทาง โดยมีได้เป็นไปเพื่อความมุ่งหมายในการรักษา สภาพถนนหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการบรรทุกหนักอันจะทำให้ถนนเสียหายแต่อย่างใด⁹

3.3.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากการฝ่าฝืนการควบคุมน้ำหนักและป้องกัน การบรรทุกน้ำหนักยานพาหนะเกินอัตราตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Sanctions) คือหลักความรับผิดชอบทางละเมิดเมื่อมีความเสียหายก็ ต้องมีการชดเชยเยียวยาเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากความเสียหายโดยไม่ต้องพิจารณาการกระทำ นั้นว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือพิจารณาว่าความเสียหายจะต้องมาจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในความเสียหายที่มาจากกระทำของบุคคล อื่น¹⁰ ผู้ที่ฝ่าฝืน บรรทุกหนักเกินพิกัดที่กฎหมายกำหนดนั้นจะต้องรับโทษทางอาญาตามที่ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ของการลงโทษเป็นไปตาม ประมวลกฎหมายอาญา ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม การฝ่าฝืนบรรทุกน้ำหนักเกินพิกัดที่ กฎหมายกำหนดนั้นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อถนนหรือทางหลวงอันถือเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน ความเสียหายดังกล่าวนำไปสู่การสิ้นเปลืองงบประมาณที่รัฐจะต้องนำมาใช้ในการซ่อมแซม บำรุง รักษาถนน ซึ่งหากพิจารณาตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า การฝ่าฝืนบรรทุกน้ำหนักเกินพิกัด ที่กฎหมายกำหนดนั้นอาจเข้าลักษณะของการกระทำละเมิด กล่าวคือ เป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายนั่นเอง โดยผู้ที่กระทำละเมิดนั้นจะต้องชดใช้ (Recover) ความเสียหาย ที่ตนก่อให้เกิดขึ้นจากการกระทำผิดหรือการกระทำที่มีขอบของตน

4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะ

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะตามที่กฎหมายกำหนด

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคาการบรรทุกเกินกว่าพิกัด ที่กฎหมายกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นน่าจะเกิดจากข้อจำกัดและอุปสรรคของการปรับใช้ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษ และการเรียกค่าเสียหายจากผู้ฝ่าฝืนบรรทุกหนัก เกินกว่าพิกัดที่กฎหมายกำหนดโดยสามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาได้ ดังนี้

4.1.1 หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและการกำหนดโทษในทาง อาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁹ กรมการขนส่งทางบก. (2546). *คู่มือการปฏิบัติงานสถานีขนส่งผู้โดยสาร*. กรุงเทพฯ: องค์การรับส่งสินค้าและ พัสดุภัณฑ์. หน้า 6.

¹⁰ วารี นาสกุล. (2554). *อธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ตามสมควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินตติ้ง. หน้า 17.

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ในส่วนของกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นสามารถอธิบายได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนั้นได้กำหนดให้รัฐมีภาระหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. รัฐจะต้องยกเลิกความผิดอาญา (Decriminalization) ที่หมกความจำเป็นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน

2. รัฐจะต้องถูกจำกัดอำนาจในการกำหนดความอาญา (Criminalization) โดยจำกัดไว้อยู่แต่เฉพาะการกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น และเมื่อบทบัญญัติหลักเกณฑ์การกำหนดความผิดอาญาดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงที่สุดที่ว่าด้วยระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐแล้ว จึงมีผลทำให้ฐานความผิดอาญาที่ถูกกำหนดขึ้นในระบบกฎหมายไทยที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าไม่อาจขัดหรือแย้งได้ ดังนั้น หากฐานความผิดอาญาตามกฎหมายฉบับใดก็ตามที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 แล้วกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้¹¹

4.1.2 การระวางโทษในทางอาญา

การนำมาตรการลงโทษจำคุกมาใช้บังคับยังมีปัญหาความไม่สอดคล้องกับการกระทำ ความผิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับยานพาหนะที่มีน้ำหนักบรรทุกเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 73/2 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 กำหนดให้บุคคลใดตามที่ฝ่าฝืนประกาศผู้อำนวยการทางหลวงเกี่ยวกับการห้ามใช้ยานพาหนะบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราบนทางหลวงอาจต้องรับโทษจำคุกสำหรับการกระทำ ความผิดนั้นย่อมหมายถึงเฉพาะบุคคลผู้กรำทำความผิดโดยตรงคือบุคคลผู้ควบคุมยานพาหนะบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราบนทางหลวง

มาตรการลงโทษจำคุกจึงเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็นสำหรับการดำเนินคดีความผิดกรณีใช้ยานพาหนะบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราในประเทศไทย เนื่องจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการบรรทุกน้ำหนักยานพาหนะเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการใช้บังคับโทษทางอาญา และศาลก็มักจะไม่ได้ตัดสินให้ลงโทษจำคุก ส่งผลให้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ทางหลวงต้องเสียหายอย่างต่อเนื่องโดยไม่มี ความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ยังมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย และมีความประสงค์ให้ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย

¹¹ ศิสรณ์ ลิขิตวิทย์วาท. (2561). การกำหนดความผิดอาญาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 : ศึกษากรณีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้ เชื้อก พ.ศ. 2534. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 11 (3). หน้า 2 - 3.

ที่หมดความจำเป็น ใช้บังคับไม่ได้ หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และมาตรา 77 วรรคท้าย ให้รัฐกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

4.1.3 มาตรการการเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง

ปัญหาของการนำหลักกฎหมายละเมิดมาปรับใช้เกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อถนนกรณีบรรทุกน้ำหนักเกินนั้นอยู่ที่ลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบรรทุกน้ำหนักเกินนั้นไม่ใช่เป็นการพังทลายของผิวถนนแบบฉับพลัน หรือการเกิดความเสียหายที่ทำให้เห็นอย่างเห็นรูปธรรมทันทีเมื่อรถบรรทุกได้วิ่งบนถนนทางหลวง แต่เป็นความเสียหายที่ค่อย ๆ สะสมอยู่ในผิวถนนและโครงสร้างถนน อันเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นทุกครั้งที่รถบรรทุกน้ำหนักเกินวิ่งผ่าน เมื่อความเสียหายสะสมนี้มีปริมาณมากขึ้นถนนก็จะเสื่อมสภาพและเสียหายพังทลายในที่สุดด้วยลักษณะของความเสียหายที่ไม่ปรากฏให้เห็นในทันทีเป็นรูปธรรมนี้เองที่เป็นข้อจำกัดที่สำคัญ ดังนั้นความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นต่อถนนหลวงนั้นจึงตกเป็นภาระทั้งหมดแก่รัฐที่ต้องรับผิดชอบนั่นเอง

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการใช้บังคับกฎหมายของเจ้าพนักงานทางหลวง

กรณีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 รวมทั้งการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนความในมาตรา 61 เจ้าพนักงานทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 23 ในเขตทางหลวงที่รับผิดชอบและเฉพาะที่เป็นการฝ่าฝืนประกาศผู้อำนวยการทางหลวงห้ามใช้ยานพาหนะบนทางหลวงโดยที่ยานพาหนะนั้นมีน้ำหนักบรรทุกหรือน้ำหนักลงเพลาเกินกว่าที่กำหนด หรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหาย

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การใช้บังคับกฎหมายขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล อย่างมีนัยสำคัญ เพราะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาในสังคมได้ เนื่องจากบทกำหนดโทษทางอาญาไม่ได้ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งหรือนายจ้างเกรงกลัวแต่อย่างใด แต่เป็นผู้ควบคุมยานพาหนะที่เป็นฝ่ายเกรงกลัว เพราะโทษทางอาญามีผลต่อผู้ควบคุมยานพาหนะที่เป็นผู้กระทำความผิดเท่านั้น ทั้งที่การบรรทุกน้ำหนักเกินมาจากเหตุจูงใจในทางเศรษฐกิจ (Economic Incentive) เป็นสำคัญ โดยผู้ประกอบการต้องการลดต้นทุนของการขนส่ง (Cost Savings) เพื่อแข่งขันในตลาดและได้ผลกำไรที่มากขึ้น ถือเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากการกระทำความผิด แต่กลับไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบจากบทลงโทษที่กำหนดไว้ ซึ่งท้ายที่สุดหากผู้ควบคุมยานพาหนะที่กระทำความผิดถูกจับ ผู้ประกอบการขนส่งหรือนายจ้างก็ยังสามารถหาลูกจ้างมาควบคุมยานพาหนะแทนได้นั่นเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางอาญาเพื่อป้องปรามมิให้กระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งเจ้าพนักงานทางหลวง

ไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวได้ ต้องอาศัยบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมในการใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องกระทำการสอบสวนเพื่อส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการยุติธรรมก็ใช้เวลานานทำให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งในการดำเนินการสอบสวนอาจถูกแทรกแซงไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมืองหรือจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการลงโทษทางอาญาที่อยู่ปลายทางของกระบวนการยุติธรรมจึงแทบไม่เกิดขึ้นเลย ดังนั้น หากบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายใช้บังคับกฎหมายเพื่อกำหนดคดีกับผู้กระทำความผิด โดยได้คำนึงถึงความเหมาะสมและมีวัตถุประสงค์ไปในทางเยียวยาความเสียหาย ความยุติธรรมจึงจะเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและภาครัฐก็จะได้นำค่าปรับจากความเสียหายในส่วนนี้มาเป็นงบประมาณในการบำรุงรักษาทางหลวงที่เสียหายจากการกระทำความคิดได้ทันที

สาเหตุหลักที่ทำให้ทางหลวงเสียหายและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยานพาหนะบรรทุกน้ำหนักเกินอัตรานั้น คือการได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดที่มีความคุ้มค่าและมีอัตราโทษปรับที่น้อย การลงโทษจำคุกก็เป็นเพียงแค่ลูกจ้างที่เป็นผู้ขับขี่ ซึ่งส่วนใหญ่ศาลก็ตัดสินให้รอการลงโทษ ประกอบกับตัวผู้ประกอบการหรือนายจ้างก็เพียงแค่เปลี่ยนตัวผู้ขับขี่เท่านั้น ก็สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่ลดลง ดังนั้น จึงควรทำให้ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นตัวผู้ประกอบการหรือนายจ้างต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดแก่ทางหลวงนั้นด้วย มิใช่ผลักภาระความรับผิดชอบให้กับรัฐที่ต้องนำภาษีของประชาชนที่ไม่ได้มีส่วนกระทำความผิดด้วยมาบำรุงรักษาทางหลวง และมิใช่ให้ผู้กระทำความผิดบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ได้ผลประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว (Unilateral Benefit)

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความเสียหายจากการใช้ยานพาหนะที่มีน้ำหนักบรรทุกเกินอัตราในต่างประเทศ ซึ่งประสบปัญหาการใช้น้ำหนักบรรทุกเกินอัตรานทางหลวง และมีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น สหรัฐอเมริกา การควบคุมน้ำหนักบรรทุกรวมของยานพาหนะ โดยกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลางนั้นจะใช้บังคับเฉพาะยานพาหนะที่สัญจรผ่านระบบทางหลวงระหว่างรัฐเท่านั้น สำหรับการควบคุมน้ำหนักบรรทุกของยานพาหนะที่สัญจรผ่านทางหลวงของแต่ละรัฐ เป็นอำนาจของแต่ละรัฐที่จะออกกฎเกณฑ์ควบคุมน้ำหนักบรรทุกสูงสุดใช้บังคับภายในรัฐนั้น และเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละรัฐที่จะออกกฎหมายมาใช้บังคับในการควบคุมน้ำหนักบรรทุก ทั้งนี้ กฎหมายควบคุมน้ำหนักบรรทุกของแต่ละรัฐนั้นจะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามที่กฎหมายควบคุมน้ำหนักบรรทุกของรัฐบาลกลางที่ได้กำหนดไว้ โดยส่วนใหญ่กำหนดเกณฑ์อัตราค่าเสียหายทางแพ่งเป็นไปตามน้ำหนักที่รถบรรทุกได้บรรทุกเกินกว่า

ที่กำหนด ส่วนการระวางโทษทางอาญาในบางรัฐของสหรัฐอเมริกาได้ยกเลิกมาตรการลงโทษจำคุก เนื่องจากความไม่สอดคล้องกับสภาพความเสียหายของทางหลวงและกำหนดให้ความผิดที่มีการฝ่าฝืน ใช้นานพหุบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราบนทางหลวงเป็นความผิดลหุโทษ มีลักษณะเป็นการบังคับโทษ ในทางทรัพย์สินโดยอัตราค่าปรับจะแตกต่างกันไปตามนโยบายและมาตรฐานทางหลวงของแต่ละรัฐ ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีการควบคุมน้ำหนักบรรทุกทุกนั้น แตกต่างจากสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบาลกลางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะดำเนินการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการคมนาคมขนส่งและยานพาหนะในประเทศทั้งหมด ส่วนรัฐบาลของแต่ละรัฐมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดการภายในรัฐนั้น ๆ เช่น การจัดเก็บภาษี เป็นต้น และใช้มาตรการทางแพ่งอย่างเดียว โดยการกำหนดค่าปรับทางแพ่งอย่างสูงถึง 2,000 ยูโร ในกรณีที่บรรทุกเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และไม่มี การกำหนดการระวางโทษทางอาญา เพราะมุ่งเน้นไปที่การเยียวยาความเสียหายเป็นหลักเพื่อนำมาเป็นงบประมาณในการบำรุงรักษาทางหลวง

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมน้ำหนักยานพาหนะเกินอัตรา ที่กฎหมายกำหนดตามกฎหมายไทย มุ่งเน้นการลงโทษทางอาญา และการปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของศาล การระวางโทษอาญาตามมาตรา 73/2 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 จึงยังไม่สอดคล้องกับผลความเสียหายอันเกิดแก่ทางหลวงซึ่ง ถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน แต่กลับ เป็นตัวผู้กระทำความผิดที่ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราที่ กฎหมายกำหนด ส่วนการดำเนินการฟ้อง (Prosecute) เรียกค่าเสียหายในทางแพ่งตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีปัญหาในการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากความเสียหายมีหลาย ปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้อง และการคำนวณค่าเสียหายอันเกิดแก่ทางหลวง ยังไม่มีอัตราค่าเสียหายที่เป็น บรรทัดฐานให้สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริง

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 กำหนดให้ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน ตลอดจนกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อ พัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนการใช้ ระบบอนุญาโต ระบบคณะกรรมการ หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกำหนด โทษทางอาญาแต่เฉพาะการกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น และเมื่อบทบัญญัติหลักเกณฑ์การ กำหนดความผิดอาญาดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้น

สูงสุดที่ว่าด้วยระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐแล้ว จึงมีผลทำให้ฐานความผิดอาญาที่ถูกกำหนดขึ้นในระบบกฎหมายไทยที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าไม่อาจขัดหรือแย้งได้ ดังนั้น หากฐานความผิดอาญาตามกฎหมายฉบับใดก็ตามที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 แล้วกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี

จึงควรมีการปรับปรุง แก้ไขมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และก่อเกิดการชดใช้หรือเยียวยาค่าเสียหายโดยใช้มาตรการทางกฎหมายอื่นที่สามารถใช้บังคับได้จริง เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยให้เจ้าพนักงานทางหลวง ที่ได้รับ (Derive) มอบอำนาจจากผู้อำนวยการทางหลวง ใช้มาตรการดังกล่าวกับผู้กระทำความผิดบรรทุกน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดต้องรับผิดชอบในผลของความเสียหาย เพื่อที่รัฐจะสามารถนำค่าปรับในส่วนนั้นไปใช้เพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่ทางหลวงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

1) ให้ใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษทางอาญา เพื่อให้สอดคล้องในการแก้ไขปัญหาการบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 โดยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงเห็นควรยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 73/2 เกี่ยวกับการระวางโทษทางอาญา จากเดิมการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืนประกาศผู้อำนวยการทางหลวงตามนัยมาตรา 61 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นโทษปรับทางปกครอง โดยยกเลิกบทบัญญัติที่ระวางโทษทางอาญาออกจากพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 73/2 และแก้ไขเพิ่มเติมโทษปรับจากปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทมาเป็นโทษปรับทางปกครองตามอัตราน้ำหนักที่บรรทุกเกิน ทั้งนี้ การกำหนดอัตราค่าปรับทางปกครองจะทำเป็นรูปแบบคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยผู้อำนวยการทางหลวง และออกประกาศผู้อำนวยการทางหลวง เรื่อง อัตราค่าปรับกรณีบรรทุกน้ำหนักเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยจะกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นรูปแบบการปรับแบบอัตราก้าวหน้า และเพิ่มเติมบทบัญญัติความในวรรคสอง โดยหากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบปรับ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 73/3 ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ออกมาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายต่อไป

2. 2) ออกประกาศมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานทางหลวงมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ กรณีที่เป็นความผิด โทษปรับสถานเดียวตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 โดยออกเป็นประกาศกรมทางหลวง เพื่อให้เจ้าพนักงานทางหลวงสามารถใช้บังคับมาตรการทางปกครองโดยการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดในขณะกระทำความผิดได้ทันที โดยอาศัยมาตรา 73/3 เพราะถ้าไม่มีการมอบอำนาจ เจ้าพนักงานทางหลวงมีอำนาจแต่เพียงเรียกยานพาหนะให้หยุดเพื่อทำการตรวจสอบในกรณีที่เชื่อได้ว่าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และจับกุมผู้กระทำความผิดในขณะกระทำความผิดเพื่อส่งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดำเนินคดีต่อไป ซึ่งเป็นไปตามนัย มาตรา 23 ทำให้กรณีดังกล่าวนี้เจ้าพนักงานทางหลวงไม่มีอำนาจในการใช้บังคับมาตรการทางปกครองลงโทษเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 73/2 ได้