

บันทึก

เรื่อง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่ผู้ขับขี่และคนโดยสาร
รถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจาก กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่ผู้ขับขี่และคนโดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ พ.ศ. โดยมีหลักการว่าให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้เฉพาะในทางหรือถนนซึ่งมีทางเดินรถหรือช่องเดินรถเกินสองช่องทางไม่ว่าจะไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ในท้องที่กรุงเทพมหานครซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๕ แล้วลงมติเห็นชอบในหลักการ แต่เห็นว่า เรื่องนี้ยังมีปัญหาข้อกฎหมายว่า จะสามารถออกพระราชกฤษฎีกายกเว้นพื้นที่บางส่วนของกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ จึงมีมติให้กระทรวงมหาดไทยประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวร่วมกัน หรือจะให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความคำว่าท้องที่ในมาตรา ๑๒๒ ของกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบกก่อนก็ได้ หากไม่สามารถดำเนินการตามร่างพระราชกฤษฎีกาที่เสนอมานี้ได้ ก็ให้เสนอแนวทางอื่นที่จะปฏิบัติได้ตามหลักการที่เคยอนุมัติไว้แล้ว เช่น ยกเว้นตัวบุคคลตามมาตรา ๑๒๒ วรรคท้าย แล้วร่างกฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมตำรวจ) แล้ว มีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติได้มีบทบัญญัติกำหนดให้เรื่องใดจะใช้บังคับในท้องที่ใดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นนั้นแสดงให้เห็นว่า ในการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวได้มีการคำนึงกันแล้วว่ายังไม่สมควรใช้บังคับบทบัญญัตินั้นทันทีที่ทั่วทุกท้องที่หรือไม่มีความจำเป็นต้องใช้บังคับทุกท้องที่ จึงมอบหมายให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณากำหนดว่า บทบัญญัติตามกฎหมายนั้นสมควรที่จะให้ใช้บังคับในพื้นที่ใดโดยมีขอบเขตบริเวณเพียงใดจึงจะเหมาะสมซึ่งในการนี้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความพร้อมทั้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่จะต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม รวมทั้งเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปโดยสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะบัญญัติให้การใช้บังคับบทบัญญัติใดในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ตามก็มีคำว่า “ท้องที่” ตามพระราชกฤษฎีกาที่จะตราขึ้นต้องกำหนดตามเขตการปกครองทั้งเขต เช่น เขตจังหวัด เขตอำเภอ หรือเขตเทศบาล เสมอไปเพราะการกำหนดท้องที่ในลักษณะดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานในทางปกครองเป็นสำคัญซึ่งเป็นอีกความประสงค์หนึ่ง จึงไม่อาจนำมาใช้กับความประสงค์ตามกฎหมายอื่นแต่ละฉบับให้เป็นอย่างเดียวกันได้ เพราะหาก

ถือว่าการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่จะให้นำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้บังคับ จะต้องกำหนดตามเขตการปกครองทั้งเขตทุกกรณีแล้ว ก็ย่อมจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่มีโอกาสพิจารณาถึงความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างแท้จริง และอาจทำให้ประชาชนในพื้นที่บางส่วนต้องได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรเนื่องจากยังไม่พร้อมจะปฏิบัติตามได้ หรือไม่สมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ตรงกับความประสงค์ของกฎหมายที่ได้มอบให้ฝ่ายบริหารพิจารณากำหนดเขตการใช้บังคับกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การที่กฎหมายได้กำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่การใช้บังคับบทบัญญัติใด จึงมุ่งหมายถึงการกำหนดบริเวณพื้นที่ที่ฝ่ายบริหารเห็นสมควรจะให้มีการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งมีได้มีข้อจำกัดว่าฝ่ายบริหารจะต้องกำหนดท้องที่ตามเขตการปกครองทั้งเขตโดยจะกำหนดเพียงบางพื้นที่หรือบางส่วนในเขตท้องที่การปกครองนั้นมิได้แต่อย่างใด ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยพิจารณาไว้ตามบันทึก เรื่องเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารของเทศบาลเมืองสมุทรสาคร ซึ่งได้ให้ความเห็นว่าการออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๙๗ อาจใช้เฉพาะในเขตที่กำหนดโดยกันท้องที่บางส่วนในเขตเทศบาลที่ราษฎรยังยากจนและไม่อาจปฏิบัติตามออกได้^๑

สำหรับกรณีของพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้นมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดมาตรการควบคุมการใช้รถในทางหรือถนนซึ่งเป็นเส้นทางจราจรเป็นสำคัญ และการที่มาตรา ๑๒๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่ผู้ขับขี่และคนโดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดขึ้นไว้โดยเฉพาะนั้น ก็มีความประสงค์ที่จะกำหนดให้เป็นมาตรการป้องกันผู้ขับขี่และคนโดยสารให้ได้รับความปลอดภัยเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นขณะขับขี่และโดยสารรถจักรยานยนต์ด้วยการบังคับให้สวมหมวกที่จัดขึ้นไว้โดยเฉพาะตลอดเวลาที่ขับขี่หรือโดยสาร แต่มาตรการดังกล่าวจะใช้ในที่ใดบ้างให้เป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารจะพิจารณาตามความเหมาะสม โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขการตราพระราชกฤษฎีกาว่าจะต้องใช้บังคับทั้งจังหวัดหรือเขตการปกครองแต่อย่างใด ฉะนั้น การจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนด

^๑ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๔) เรื่อง เทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารของเทศบาลเมืองสมุทรสาคร ส่งพร้อมหนังสือ ที่ ๒๖๗๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

^๒ มาตรา ๑๒๒ ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ และคนโดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะเพื่อป้องกันอันตรายในขณะขับขี่ และโดยสารรถจักรยานยนต์ ทั้งนี้ เฉพาะท้องที่ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ความในวรรคหนึ่ง ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ลักษณะและวิธีการใช้หมวกเพื่อป้องกันอันตรายตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติตามมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช หรือผู้นับถือลัทธิศาสนาอื่นใดที่ใช้ผ้าโพกศีรษะตามประเพณีนิยมนั้น หรือบุคคลใดที่กำหนดในกฎกระทรวง

ท้องที่ที่ผู้ขับขี่และคนโดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๒๒ โดยใช้บังคับเพียงบางส่วนของท้องที่ในกรุงเทพมหานคร จึงสามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่ผู้ขับขี่และคนโดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ พ.ศ.

ซึ่งใช้ ข้อความว่า “มาตรา ๔ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเฉพาะในทางหรือถนนซึ่งมีทางเดินรถหรือช่องเดินรถเกินสองช่องทาง ไม่ว่าจะไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ในท้องที่กรุงเทพมหานคร” นั้น ยังอาจไม่ชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามโดยถูกต้องและอาจเกิดข้อโต้แย้งขึ้นได้ เพราะตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกแม้ว่าช่องเดินรถจะหมายความว่าเส้นทางเดินรถที่จัดแบ่งเป็นช่องสำหรับการเดินรถโดยมีการทำเครื่องหมายเป็นเส้นหรือแนวแบ่งเป็นช่องไว้แต่เมื่อในมาตราเดียวกันนั้นเองยังใช้รวมถึงทางเดินรถซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่ทำไว้สำหรับการเดินรถทั่ว ๆ ไปด้วย อันจะทำให้การบังคับใช้หมวกดังกล่าวมีผลเกือบทุก ๆ ถนนในกรุงเทพมหานครรวมทั้งตรอกและซอยด้วย กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า เมื่อหลักการในเรื่องนี้ประสงค์จะบังคับเฉพาะการขับขี่รถจักรยานยนต์ในถนนสายต่าง ๆ ไม่รวมรวมถึงตรอกและซอย จึงเห็นว่าหากจะแก้ไขร่างมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในลักษณะที่กำหนดรายชื่อถนนที่มีการใช้รถเป็นจำนวนมากไว้น่าจะบังเกิดผลได้อย่างแท้จริง โดยอาจใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “มาตรา ๔ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานคร เฉพาะในถนนตาม รายชื่อแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานี้” ซึ่งหากมีการแก้ไขร่างมาตรา ๔ โดยใช้ข้อความดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยก็จะต้องมีหน้าที่กำหนดรายชื่อถนนที่เห็นสมควรบังคับตาม บทบัญญัติมาตรานี้เพื่อแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๕