

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการตามมาตรการไม่ส่งเสริมการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๘๐๑/๑๖๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) ได้กำหนดแนวทางมาตรการไม่ส่งเสริมการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลขึ้น โดยจะกำหนดห้ามรถยนต์ส่วนบุคคล (เฉพาะรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลซึ่งมิได้ใช้ประกอบการขนส่งส่วนบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก) ที่มีเลขตัวท้ายของป้ายทะเบียนรถตรงกับเลขท้ายของวันนั้น เดินทางในเขตพื้นที่ ๔๕ ตารางกิโลเมตร ในช่วงเวลาเร่งด่วนตอนเช้า (๐๖.๐๐-๐๙.๐๐ น.) ยกเว้นวันที่ ๓๑ และวันหยุดราชการและวันนักขัตฤกษ์ ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้กำหนดขึ้นสำหรับควบคุมปริมาณการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในพื้นที่ที่มีการจราจรหนาแน่น เพื่อให้สภาพการจราจรโดยรวมมีความสะดวกคล่องตัว และเป็นการลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เนื่องจากตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลไว้ จึงขอหารือว่าการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวนั้นจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้โดยรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันมีข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วหลายฉบับสำหรับฉบับที่เป็นการกำหนดห้ามรถทุกชนิด หรือรถบางชนิดเดินทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใด เช่น ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาลว่าด้วยการห้ามรถยนต์บรรทุกตั้งแต่ ๖ ล้อขึ้นไป เดินทางในถนนบูรณศาสตร์ การห้ามจอดรถและการกำหนดให้รถเดินทางเดียว ในถนนและซอยต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อบังคับเจ้าพนักงานจราจรทั่วราชอาณาจักรว่าด้วยแก้ไขเปลี่ยนแปลงการห้ามรถยนต์บรรทุกตั้งแต่ ๑๐ ล้อขึ้นไป และรถบางชนิดเดินทางในถนนบางสายในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเท่าที่ผ่านมายังไม่เคยมีปัญหาว่าข้อบังคับดังกล่าวเป็นเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวประกอบกับ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๖^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะเดินทางไป ณ ที่แห่งใดก็ได้ทั่วราชอาณาจักร ดังนั้น สาระสำคัญของเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลตามมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญนี้ อยู่ที่ว่าบุคคลย่อมสามารถจะเดินทางไปยังที่ใด ๆ ที่ตนประสงค์จะไปได้ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลจึงต้องมีผลโดยตรงทำให้บุคคลไม่สามารถเดินทางไปยังที่ใด ๆ ได้

สำหรับการกำหนดมาตรการไม่ส่งเสริมการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล โดยจะกำหนดห้ามรถยนต์ส่วนบุคคล^๒ เฉพาะรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลซึ่งมิได้ใช้ประกอบการขนส่งส่วนบุคคล^๓ ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ที่มีเลขตัวสุดท้ายของป้ายทะเบียนรถตรงกับเลขตัวสุดท้ายของวันขึ้นปีใหม่ในเขตพื้นที่ ๔๕ ตารางกิโลเมตร^๔ ในช่วงเวลาเร่งด่วนตอนเช้า โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓๙(๑)^๕ แห่ง

^๑ มาตรา ๓๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

^๒ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รถยนต์ส่วนบุคคล” หมายความว่า

(๑) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน

(๒) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสองคน และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักไม่เกินหนึ่งพันหกร้อยกิโลกรัม ซึ่งมีได้ใช้ประกอบการขนส่งเพื่อสินค้าตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) “การขนส่งส่วนบุคคล” หมายความว่า การขนส่งเพื่อการค้าหรือธุรกิจของตนเองด้วยรถที่มีน้ำหนักเกินกว่าหนึ่งพันหกร้อยกิโลกรัม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ พื้นที่ประมาณ ๔๕ ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่รอบกลางตามแนวนอนดังนี้

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ ที่ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบ ห้ามรถทุกชนิดหรือบางชนิดเดินในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัยและสะดวกในการจราจรได้นั้น เห็นว่า เป็นการจำกัดจำนวนรถที่จะเข้าไปในเขตพื้นที่ ๔๕ ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นเขตที่มีการจราจรหนาแน่นในเฉพาะบางเวลาเท่านั้น แม้มาตรการดังกล่าวจะทำให้บุคคลผู้ใช้รถยนต์ชนิดที่ถูกจำกัด ไม่สามารถนำรถดังกล่าวเข้าไปในเขตพื้นที่ในบางเวลาก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นการห้ามบุคคลดังกล่าวเดินทางเข้าไปในเขตพื้นที่นั้น กรณีจึงไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลตามมาตรา ๓๖^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นการทั่วไปซึ่งอาจมีปัญหาทั้งในแง่ของกฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ถูกโต้แย้งและเป็นปัญหาในภายหลังได้ เพื่อความรอบคอบเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๑คณะที่ ๔ และคณะที่ ๕) เพื่อพิจารณาปัญหาตามข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๒^๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

ทิศเหนือ : แยกเกียกกาย-ถนนทหาร-แยกประดิพัทธ์-แยกสะพานควาย-ถนนสุทธิสารฯ-แยกรัชดา สุทธิสาร

ทิศตะวันออก : แยกรัชดาสุทธิสาร-ถนนรัชดาภิเษก-แยกพระราม ๙ -แยกโอศกเพชร-แยกโอศกสุขุม-แยกรัชดาภิเษก (ตัดถนนพระราม ๔)

ทิศใต้ : แยกรัชดาภิเษก-ถนนพระรามที่ ๔-สามแยกหมอมี่-ถนนเจริญกรุง-วงเวียนหน้ากรมการรักษาดินแดน

ทิศตะวันตก : วงเวียนหน้ากรมการรักษาดินแดน-ถนนสนามไชย-แยกป้อมเผด็จ-ถนนราชดำเนินใน-แยกผ่านพิภพ-ถนนจักรพงษ์-แยกบางลำภู-ถนนสามเสน-แยกเกียกกาย

“ มาตรา ๑๓๙ ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่าถ้าได้ออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัยและสะดวกในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามรถทุกชนิดหรือบางชนิดเดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๗ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคนโดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุมเว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้ออการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๕) ได้ร่วมประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกว่า มาตรการตามข้อหาหรือนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่ได้ทำการศึกษาเพื่อเตรียมไว้เป็นมาตรการสำรอง หากสภาพการจราจรคับขันจำเป็นต้องลดปริมาณการจราจรโดยทันทีที่จะนำมาตรการนี้มาดำเนินการ แต่ขณะเดียวกันก็ได้ส่งเสริมให้มีมาตรการอย่างอื่นมารองรับเช่น การขอสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อจัดให้มีโรงเรียนสำหรับรับส่งเด็กนักเรียนการเสนอให้รัฐบาลส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐจัดรถสวัสดิการเพื่อรับส่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่างๆ เสนอให้รัฐบาลจัดเงินอุดหนุนสนับสนุนให้ ชมรม.จัดซื้อรถปรับอากาศเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งขอความร่วมมือจากภาคธุรกิจเอกชนในการแก้ปัญหาการจราจรด้วย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า มาตรการดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากที่ต้องเดินทางเข้าไปในเขตพื้นที่ดังกล่าว โดยเฉพาะประชาชนที่มีความจำเป็นในการส่งบุตรหลานไปโรงเรียนหรือในการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ ประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรการนี้ด้วย ซึ่งจะทำให้ประชาชนเหล่านั้นไม่สามารถใช้รถในวันที่ถูกห้ามได้เลย และไม่สามารถเลี่ยงไปใช้เส้นทางอื่นได้ด้วย เพราะที่อยู่อาศัยของเขาอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเสียแล้ว ซึ่งมาตรการที่มีการใช้อยู่แต่เดิม คือ การห้ามรถยนต์ส่วนบุคคลที่มีผู้โดยสารไม่ถึงสองคนหรือสามคนเดินในถนนใดถนนหนึ่งนั้น ผู้ขับขี่ยังสามารถเลือกใช้เส้นทางอื่นได้และสะดวกต่อการตรวจสอบเนื่องจากเห็นจำนวนผู้โดยสารชัดเจน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากสภาพการจราจรในปัจจุบันแล้วกองบัญชาการตำรวจนครบาลในฐานะหน่วยงานผู้ปฏิบัติพบว่า สภาพการจราจรในเขตพื้นที่ที่จะกำหนดให้ใช้มาตรการนี้ไม่ได้มีปัญหาการจราจรที่หนาแน่นมากดังเช่นในขณะที่ยานสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้เสนอมาตรการนี้ขึ้นมาเนื่องจากในขณะนั้นเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจอยู่ในสภาพดี ประชาชนมีกำลังซื้อมากทำให้มีผู้มียานยนต์ส่วนบุคคลจำนวนมาก สภาพการจราจรจึงหนาแน่น ต่างจากปัจจุบันที่จำนวนรถบนท้องถนนลดน้อยลงมาก

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนส่วนราชการและทบัตติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ว่ามาตรการตามข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกนั้น ไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะมาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการจำกัดการใช้ยานพาหนะบางชนิด เฉพาะการเข้าไปในเขตพื้นที่บางแห่ง ในบางวันและบางเวลาเท่านั้น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๕) มีข้อสังเกตในเรื่องนี้ว่า เมื่อได้พิจารณาประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติอัน

เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกจราจรในเขตกรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรการที่จะกำหนดขึ้นตามข้อหาหรือดังกล่าวนั้นจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นอย่างมาก เพราะในวันที่ถูกห้ามเดินรถในเขตพื้นที่นั้น ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงไปใช้เส้นทางอื่นได้ มาตรการนี้จึงไม่เหมาะสมแก่การนำมาใช้บังคับ ควรหามาตรการอย่างอื่นที่สามารถแก้ไขปัญหาการจราจรได้ โดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนมากเกินไป และควรเป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถบังคับการให้เป็นไปได้ โดยไม่ยุ่งยากมากนักด้วย

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์)
เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๓