

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยกำลังพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สังคมเมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้ประชากรที่อาศัยกันอยู่ในชุมชนเมืองต่างก็ใช้ชีวิตประจำวันอย่างรีบเร่งและต้องการความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต ทำให้ประชาชนหันมาใช้บริการรถโดยสารสาธารณะที่รัฐเป็นผู้จัดทำหรือมอบหมายกิจการบางอย่างให้เอกชนเป็นผู้จัดทำแต่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งการบริการสาธารณะทางบกมีหลายรูปแบบ เช่น การโดยสารรถประจำทาง รถไฟ รถสองแถว รถแท็กซี่ รถตู้โดยสาร รถสี่ล้อเล็ก (รถกระบี่) หรือรถจักรยานยนต์รับจ้าง เมื่อมีผู้ใช้บริการรถโดยสารสาธารณะเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสาร

ปัญหาเรื่องความปลอดภัยในการเดินทางบนท้องถนนถือเป็นปัจจัยสำคัญในการให้บริการสาธารณะ รัฐควรจัดให้มีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้างสาธารณะซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากการศึกษาพบว่า ปัญหาอุบัติเหตุบนท้องถนนส่วนใหญ่เกิดจากผู้ขับรถรับจ้างสาธารณะ เช่น การขับขี่เร็วกว่าที่กฎหมายกำหนด ฝ่าสัญญาณจราจร เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยและความเสียหายแก่ผู้ใช้บริการรถรับจ้างได้ นอกจากนี้ การดูแลรักษารถรับจ้างไม่ดีเท่าที่ควร จึงเป็นอุปสรรคปัญหาในระหว่างขับขี่ได้ เช่น ยางรถเสื่อมคุณภาพ และอุปกรณ์ห้ามล้อที่เสื่อมคุณภาพ จากสภาพปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นมักเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนจากการโดยสารรถรับจ้าง

อุบัติเหตุบนท้องถนนในประเทศไทยเกิดจากปัจจัยสำคัญ ดังนี้คือ เกิดจากสภาพรถ สภาพคน และสภาพถนนในประเทศ จากข้อมูลสถิติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติระบุว่ามีการแจ้งอุบัติเหตุการจราจรทางบก ในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 709,566 ครั้ง ปี พ.ศ. 2559 จำนวน 776,758 ครั้ง และปี พ.ศ. 2560 ตั้งแต่เดือนมกราคม จนถึงวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2560 มีอุบัติเหตุทั้งสิ้นจำนวน 653,336 ครั้ง ตามลำดับ จากข้อมูลสถิติดังกล่าวยังมีข้อมูลสถิติการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติ

คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 34,120 ครั้ง ปี พ.ศ. 2559 จำนวน 40,289 ครั้ง และปี พ.ศ. 2560 จำนวน 38,431 ครั้ง ตามลำดับ¹

ปัจจุบันรถโดยสารสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ เช่น รถตู้โดยสาร รถจักรยานยนต์รับจ้าง รถสองแถว รถสี่ล้อเล็ก (กระบี่) เป็นต้น การประกอบกิจการขนส่งสาธารณะในรถประเภทดังกล่าว มีการจัดจุดจอดรถไว้ให้บริการแก่ผู้โดยสารเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ และมีผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสารเรียกว่า “ผู้คุมวิน” มีหน้าที่ในการจัดลำดับการวิ่งรถ ปล่อยรถให้บริการแก่ผู้โดยสาร และบุคคลดังกล่าวได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการที่ผู้ขับรถรับจ้างสาธารณะมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกของตน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดทำกิจการดังกล่าวของผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) เปรียบเสมือนการประกอบกิจการรับขนคนโดยสารแต่สถานภาพทางกฎหมายของผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) เป็นเพียงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายที่ชัดเจน แม้รัฐจะเข้ามาจัดระเบียบรถรับจ้างสาธารณะบางประเภท เช่น รถจักรยานยนต์รับจ้าง ที่ให้ผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) ต้องไปขึ้นทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อกำหนดจุดจอดรถรับส่งผู้โดยสาร เพื่อความสะดวกในการจัดระเบียบของทางภาครัฐ แต่การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) ดังกล่าวก็เป็นเพียงการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นตัวแทนของผู้ขับรถรับจ้างในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ เท่านั้นซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการใช้บริการรถรับจ้าง ผู้โดยสารไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ ให้ผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) ร่วมรับผิดชอบกับผู้ขับรถรับจ้างได้ เพราะสถานภาพดังกล่าวของผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) ไม่อยู่ในสภาพที่จะบังคับให้ร่วมรับผิดชอบกับผู้ขับรถรับจ้างได้ ไม่ว่าจะในฐานะนายจ้างลูกจ้างหรือในฐานะตัวการตัวแทน และได้มีบริษัทเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลถูกต้องตามกฎหมายได้นำเอาเทคโนโลยีเรียกรถรับจ้างผ่านแอปพลิเคชันแทนการเรียกรถรับจ้างตามท้องถนน โดยผู้ให้บริการในประเภทนี้เรียกว่า Transportation Network Companies (TNC)² ทั้งนี้ ผู้ขับรถรับจ้างที่จะเข้าร่วมกับบริษัทเอกชนดังกล่าวได้นั้นจะต้องผ่านการคัดเลือกจากบริษัทและบริษัทจะมีการทำแผนโฆษณาและมีสัญลักษณ์ที่บ่งบอกให้ผู้ใช้บริการรถรับจ้าง ได้รู้ว่ารถรับจ้างคันนี้เป็นรถรับจ้างในกลุ่มสมาชิกของบริษัทตน โดยในประเทศไทยมีการให้บริการเรียกรถรับจ้างผ่านแอปพลิเคชัน ได้แก่ Grab Taxi, All Thai

¹ ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุ. (2561). *ข้อมูลรับแจ้งอุบัติเหตุ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.thairsc.com>. [2560, 2 พฤศจิกายน].

² กรุงเทพธุรกิจ. (2561). *การกำกับดูแล TNC ในต่างประเทศ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/643725>. [2560, 2 พฤศจิกายน].

Taxi, Banana Bike, Grab Bike, Uber Moto และ GoBike แต่สถานภาพของบริษัทเป็นเพียงผู้ให้บริการแอปพลิเคชันเท่านั้น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นบริษัทดังกล่าวไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ขับรถรับจ้าง

กรมการขนส่งทางบกได้ออกประกาศเรื่อง กำหนดประเภทรถและวงเงินที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งหรือเจ้าของรถต้องจัดทำประกันภัยเพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2560 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ตามคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 15/2560 เรื่องมาตรการเพิ่มความปลอดภัยในการโดยสารสาธารณะ ข้อ 5 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้โดยสารและบุคคลภายนอก ให้รถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกหรือกฎหมายว่าด้วยรถยนต์จัดให้มีการประกันภัยรถยนต์เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยให้กรมการขนส่งทางบกกำหนดเป็นเงื่อนไขสำหรับการรับจดทะเบียนหรือรับชำระภาษี ประเภทที่ต้องจัดทำประกันภัยเพิ่มเติมและวงเงินคุ้มครองผู้โดยสารและบุคคลภายนอกให้เป็นไปตามที่กรมการขนส่งทางบกประกาศกำหนดแต่ประกาศดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงรถรับจ้างทุกประเภทที่ต้องจัดทำประกันภัยเพิ่มเติมตามประกาศกรมการขนส่งทางบก และในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความเสียหายแก่ชีวิตและร่างกายของ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และประกาศกรมการขนส่งทางบก ดังกล่าว ไม่ได้คุ้มครองถึงค่าขาดรายได้รูปการะ และค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบการงานได้ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ผู้โดยสารจะต้องไปฟ้องเรียกร้องกับผู้ขับรถรับจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดเอง

สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการให้บริการขนส่งคนโดยสารสาธารณะปัจจุบันมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 รวมทั้งประกาศกรมขนส่งทางบก แต่กฎหมายและประกาศกรมขนส่งทางบกดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายฉบับใด วางหลักเกณฑ์และรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการรับจ้างไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้ การควบคุมการรับส่งผู้โดยสาร ระยะเวลาในการออกรถรับส่งผู้โดยสาร การควบคุมเวลาในการเดินทาง การติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการของผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) เป็นเพียงบุคคลหรือคณะบุคคลเท่านั้น มิได้ร่วมรับผิดชอบกับผู้ขับรถรับจ้างในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นจากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ขับรถรับจ้างทุกประเภทต้องจัดทำประกันภัยเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มีเพียงประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดประเภทรถและวงเงินที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งหรือเจ้าของรถต้องจัดทำประกันภัยเพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีสภาพบังคับให้ผู้ขับรถรับจ้างบางประเภทเท่านั้น ที่ต้องจัดทำ

ประกันภัยเพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และประกาศกรมการขนส่งทางบกดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเสียหายต่อชีวิตและร่างกายยังไม่ครอบคลุมถึงค่าขาดรายได้จากการ ค่าขาดประโยชน์นำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบการทำงานได้ ซึ่งผู้โดยสารจะต้องไปใช้สิทธิเรียกร้องจากผู้ขับรถรับจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด อันเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้โดยสาร

ด้วยเหตุนี้ จึงควรปรับปรุงและหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้างในการใช้บริการรถรับจ้าง เพื่อให้มีประสิทธิภาพและมาตรฐานในการบังคับใช้กับผู้ขับรถรับจ้าง และเกิดผลดีต่อผู้โดยสารรถรับจ้างให้ได้รับการที่มีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้าง
2. เพื่อศึกษามาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้างในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้าง
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้างให้ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการโดยสารรถรับจ้าง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การใช้บริการรถรับจ้างในประเทศไทยยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเท่าที่ควร หากกำหนดให้ผู้ขับรถรับจ้างทุกประเภทต้องจัดทำประกันภัยเพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ตลอดจนทั้งการคุ้มครองในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บจนไม่สามารถประกอบการทำงานได้ รวมถึงค่าขาดรายได้จากการควรกำหนดให้ผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) และผู้ให้บริการเรียกรถรับจ้างผ่านแอปพลิเคชันเป็นบุคคลที่รัฐเข้าควบคุม ดูแลและต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ขับรถรับจ้างด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้าง ให้ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการโดยสารรถรับจ้าง โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) ที่ควรจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) มีสถานภาพทางกฎหมายที่ชัดเจน ศึกษาถึงบุคคลที่ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ขับรถรับจ้าง ไม่ว่าจะเป็นผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) หรือผู้ให้บริการเรียกรถรับจ้างผ่านแอปพลิเคชัน ซึ่งบุคคลทั้งสองต่างก็ได้รับผลประโยชน์จากผู้ขับรถรับจ้างและผู้โดยสาร เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร (ผู้คุมวิน) หรือผู้ให้บริการเรียกรถรับจ้างผ่านแอปพลิเคชัน ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ขับรถรับจ้าง และศึกษาถึงการที่รัฐจะออกมาตรการทางกฎหมายให้ผู้ขับรถรับจ้างทุกประเภท หรือผู้ประกอบการรถรับจ้างทุกประเภท ต้องจัดทำประกันภัยเพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าเสียหายต่อชีวิตและร่างกายให้ครอบคลุมถึงค่าขาดรายได้ ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงานได้

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายต่างประเทศ กฎหมายไทย และความเห็นของนักกฎหมายจากหนังสือเอกสาร บทความ สิ่งตีพิมพ์ วิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้าง ในกรณีความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บริการรถรับจ้าง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้าง
2. เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้างในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาหากกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้าง

4. เพื่อทราบถึงแนวทางในการแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารรถรับจ้าง

1.7 นิยามศัพท์

สารนิพนธ์ฉบับนี้ให้คำจำกัดความของคำว่า วิน ผู้คุมวิน ผู้ให้บริการเรียกรถรับจ้างผ่านแอปพลิเคชัน ดังนี้

วิน หมายถึง สถานที่ซึ่งผู้ขับรถรับจ้าง รถผู้โดยสารนำรถมาจอดคอยรับส่งผู้โดยสาร การจอดนั้นต้องจอดอย่างมีระบบ กล่าวคือ ใครมาถึงก่อนก็ได้จอดอยู่ลำดับต้น ๆ ใครมาทีหลังก็ได้จอดต่อ ๆ กันไป ผู้ใช้บริการที่รู้ธรรมเนียม ก็จะไปใช้บริการที่คันแรก รถที่เข้าร่วมในกระบวนการนี้เรียกว่า “รถวิน” สถานที่จอดรถก็เรียกว่า “วิน” ซึ่งอาจเป็นที่สาธารณะหรือที่ส่วนบุคคลก็ได้

ผู้คุมวิน หมายถึง ผู้ควบคุมจุดบริการรับส่งผู้โดยสาร หรือผู้ดูแลและเก็บค่าธรรมเนียมจากการที่สมาชิกนำรถมาเข้าร่วมในวินของตน เรียกว่า “เจ้าของวิน” หรือ “ผู้คุมวิน” คำนี้มาจากภาษาอังกฤษว่า “Win” แปลว่าชัยชนะซึ่งมาจากการแข่งขันกีฬา คือการแข่งม้า ม้าตัวที่ชนะที่หนึ่งเรียกว่า “เข้าวิน” เข้าตัวที่สองเรียกว่า “เข้าเพลซ” (Place)³

ผู้ให้บริการเรียกรถรับจ้างผ่านแอปพลิเคชัน หมายถึง บริษัทเครือข่ายคมนาคม (Transportation Network Company ย่อว่า TNC) ทำหน้าที่เชื่อมต่อผู้โดยสารกับคนขับรถ โดยให้บริการผ่านทางเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน มีการให้บริการแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การให้บริการในรูปแบบรถแท็กซี่ และการให้บริการในรูปแบบมอเตอร์ไซค์รับจ้าง⁴

³ เช็คราคา. (2561). *ข้อมูลความรู้เรื่องรถมอเตอร์ไซค์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.checkraka.com/knowledge/motorcycle-15-157/>. [2560, 5 พฤศจิกายน].

⁴ วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2561). *บริษัทเครือข่ายคมนาคม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://th.wikipedia.org/wiki/บริษัทเครือข่ายคมนาคม>. [2560, 7 พฤศจิกายน].