

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจรถตู้โดยสาร ประจำทาง

อุบัติเหตุเป็นเรื่องที่ไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วอุบัติเหตุทางถนนที่เกี่ยวกับการใช้รถโดยสาร แต่อย่างไรก็ตามในสังคมไทยนั้นอุบัติเหตุประเภทดังกล่าวนี้ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาเหตุหลักประการหนึ่งอาจเป็นเพราะกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันนั้นยังขาดประสิทธิภาพในเชิงป้องกันและยังไม่ครอบคลุม ซึ่งในที่นี่หมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษที่ไม่ได้สัดส่วนและไม่มีความในเชิงป้องกัน และปัญหาในด้านการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุรถตู้โดยสารประจำทาง โดยปัจจุบันจะเห็นได้ว่าบุคคลที่ตกเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในเบื้องต้นคือคนขับรถโดยสาร แต่บุคคลอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการรับจ้างขนคนโดยสารของรถตู้โดยสารประจำทาง ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการเวลาเดินรถ เจ้าของสถานที่ หรือบุคคลอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้นย่อมที่จะไม่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำโดยประมาทของตน ซึ่งอาจเป็นเพราะในปัจจุบันนี้กฎหมายนั้นยังไม่กำหนดคำนิยามของบุคคลดังกล่าวไว้อย่างครอบคลุมและชัดเจนเป็นผลให้กฎหมายนั้นขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติและความประมาทดังกล่าวนี้ถือว่ามี ความเกี่ยวข้องกันกับบุคคลผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประกอบกิจการนอกเหนือจากผู้ขับรถ

จากที่ได้ศึกษากันไปในบทก่อนหน้าในประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นมาของปัญหา ทฤษฎี แนวคิด และกฎหมายของไทยรวมทั้งของต่างประเทศแล้วนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ว่าประเทศไทยนั้นยังมีมาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจรถตู้โดยสารประจำทางก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายทั้งหลายของไทยนั้น ยังไม่สามารถแก้ปัญหาและคุ้มครองผู้ใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีประเด็นที่จะทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจรถตู้โดยสารประจำทาง โดยสามารถแยกสภาพปัญหาได้ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาด้านการกำหนดค่านิยามคำว่า “ผู้ประกอบการ” ของรถตู้สาธารณะในประเทศไทย

ก่อนที่จะมาวิเคราะห์ในเรื่องประเด็นการกำหนดค่านิยามของผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาในเรื่องของความเป็นมา และที่มาของการสัมปทานเส้นทางการขนส่งและการเดินรถจากรัฐเสียก่อนซึ่งในประเทศไทยนั้น เดิมนั้น ผู้ที่มีสิทธิในการเปิดบริการเดินรถโดยสารทั่วประเทศนั้นเป็นสิทธิของบริษัทขนส่ง จำกัด แต่ บริษัทขนส่ง จำกัด นั้นมีข้อจำกัดในด้านกำลังพล ที่ไม่มีความเพียงพอแก่การให้บริการ ฉะนั้นเอง บริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) จึงจำเป็นต้องมีการเปิดบริการให้เอกชนรายอื่นเข้ามาให้บริการแก่ประชาชนในการเดินรถโดยสาร โดยหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานการเดินรถร่วมกับบริษัทขนส่ง จำกัดนั้น จะเป็นสัญญาาร่วมบริษัทขนส่ง จำกัด ซึ่งจะจัดอยู่ในประเภท Build-Transfer-Operate กล่าวคือเป็นรูปแบบของเอกชนเป็นผู้จัดการมาวิ่งเอง แต่ต้องโอนรถให้เป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) ก่อน จึงจะสามารถดำเนินงานได้ เจ้าของรถต้องพาสีตัวถัง ตราบริษัทขนส่ง หมายเลขประจำรถ ชื่อเส้นทาง ติดตั้งเก้าอี้ที่นั่งผู้โดยสารตามที่บริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) กำหนดให้เรียบร้อยก่อน โดยเจ้าของรถเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองแล้วจึงส่งมอบรถให้ บริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.)

บริษัทเอกชนต้องจัดหาและจ้างพนักงานประจำรถ จัดหาช่างประจำเพื่อซ่อมรถที่โอนให้ อยู่ในสภาพใช้การได้คืออยู่เสมอ ชำระค่าธรรมเนียม ค่าภาษี หรือค่าปรับต่าง ๆ และยินยอมให้บริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) นำรถที่โอนไปประกันภัยชนิดบุคคลที่ 3 นอกจากนี้เอกชนต้องวางเงินค้ำประกันสัญญาจำนวนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับประเภทของรถและวางหลักทรัพย์ค้ำประกันความเสียหายไม่ต่ำกว่า 1 แสนบาท ต่อรถ 1 คัน โดยรถที่นำมาวิ่งต้องมีสภาพมั่นคงแข็งแรง มีอุปกรณ์และส่วนควบคุมถูกต้องตามกำหนดในกฎกระทรวง ผ่านการตรวจสภาพมีใบอนุญาตให้ใช้รถยนต์ของกรมการขนส่งทางบกและใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางระหว่างจังหวัด ส่วนมาตรฐานของรถต้องเป็นไปตามที่กรมการขนส่งทางบกกำหนดนั่นเอง

เงื่อนไขในการขอเส้นทางในการให้บริการรถตู้โดยสารประจำทางนั้น ผู้ประกอบการเอกชนนั้นก็ต้องขอเช่าเส้นทางการเดินรถมาจากบริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) จึงจะได้เนินการวิ่งรถตู้ให้บริการประชาชนได้ตามเส้นทางที่ตนได้รับอนุญาตเท่านั้น และมีข้อปฏิบัติเงื่อนไขต่างๆตามที่บริษัทขนส่ง จำกัด กำหนด ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจนี้ หากการเดินรถดังกล่าวนี้ เกิดอุบัติเหตุขึ้น หรือ มีการตรวจพบว่าพนักงานขับรถโดยสารนั้นฝ่าฝืนชั่วโมงการทำงานตามกฎหมายนั้น ปัญหาจะมีอยู่ว่า บุคคลใดต้องร่วมรับผิดชอบในการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว บริษัทขนส่ง จำกัดนั้นก็ต้องร่วมรับ

ผิดหรือไม่ ฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมาวิเคราะห์และศึกษากันว่า บุคคลใดนั้นจำเป็นต้องรับผิดชอบ ซึ่งสามารถแยกหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน้าที่ ได้ดังนี้

1. **ผู้ขับรถโดยสารประจำทาง** ซึ่งบุคคลนี้ เป็นผู้มีหน้าที่ในการขับรถขนส่งผู้โดยสาร ถือว่าเป็นผู้กระทำโดยตรง ฉะนั้นแล้ว ผู้ที่มีหน้าที่ขับรถโดยสารนั้นจำเป็นต้องรับผิดชอบเป็นอันดับแรกอยู่แล้ว

2. **นายจ้างหรือคู่สัญญาหลักของคนขับรถ** ซึ่งหากตีความตามคำนิยามของคำว่า "ผู้ประกอบการ" ของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 แล้ว ผู้ประกอบการย่อมหมายความรวมไปถึงนายจ้าง หรือผู้ประกอบการขนส่งผู้โดยสารโดยตรงอยู่แล้ว ฉะนั้น หากนายจ้างหรือผู้ประกอบการประมาทเลินเล่อ และมีการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายขึ้น บุคคลเหล่านี้ย่อมที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกับพนักงานขับรถอยู่แล้ว แต่ไม่เสมอไป หากผู้ประกอบการนั้น เป็นคู่สัญญาหลักของคนขับรถ หรืออยู่ในฐานะอื่นที่มีใช้นายจ้าง และไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาผู้ขับรถโดยสารประจำทางโดยตรงนั่นเอง

3. **บริษัทขนส่ง จำกัด** ซึ่งจากที่กล่าวไว้แล้วว่าแล้วบริษัทขนส่ง จำกัด จะมีการเปิดบริการให้เอกชนรายอื่นเข้ามาให้บริการแก่ประชาชนในการเดินทางโดยสาร โดยหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานการเดินทางร่วมกับบริษัทขนส่ง จำกัด นั้น จะเป็นสัญญาาร่วมบริษัทขนส่ง จำกัด ซึ่งจะจัดอยู่ในประเภท Build-Transfer-Operate กล่าวคือเป็นรูปแบบของเอกชนเป็นผู้จัดหารถมาวิ่งเอง ฉะนั้นแล้ว พนักงานขับรถหรือผู้ประกอบการที่ได้รับสัมปทานการเดินทางมาจากบริษัทขนส่ง จำกัด กระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาแล้ว บริษัทขนส่ง จำกัด ก็ย่อมที่จะไม่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเดินทางดังกล่าว เป็นเพียงผู้ให้สัมปทานให้เอกชนรายอื่นเข้ามาวิ่งในเส้นทางเท่านั้นเอง

4. **บริษัทร่วมขนส่ง** ถือเป็นบริษัทเอกชนรายอื่นที่เข้าร่วมทำสัญญาและรับสัมปทานการเดินทางมาจากบริษัทขนส่ง จำกัด โดยจะมีลักษณะเป็น "สัญญาร่วม" กับ บขส. ปัจจุบันมีรถร่วมอยู่ในความดูแลจำนวน 7 พันกว่าคัน โดยวิ่งใน 309 เส้นทางนอกจากนี้ บขส. เป็นเจ้าของสถานีขนส่งทั่วประเทศจำนวน 119 แห่ง สถานีเหล่านี้เป็นที่จอดรถโดยสารหลายๆ สายมาแวะจอดแต่ละสถานีมีห้องสุขและร้านอาหารไว้บริการ โดยบริษัทร่วมขนส่งที่เข้าทำสัญญาร่วมกับบริษัทขนส่ง จำกัด นั้นจะต้องจัดหาและจ้างพนักงานประจำรถ จัดหาช่างประจำเพื่อซ่อมรถที่โอนให้อยู่ในสภาพใช้การได้คืออยู่เสมอ ชำระค่าธรรมเนียม ค่าภาษี หรือค่าปรับต่าง ๆ และยินยอมให้ บริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) นำรถที่โอนไปประกันภัยชนิดบุคคลที่ 3 นอกจากนี้เอกชนต้องวางเงินค้ำประกันสัญญาจำนวนหนึ่ง ฉะนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินการขนส่งผู้โดยสารรวมทั้งการให้บริการขนส่งรถโดยสารประจำทางนั้น บริษัทร่วมขนส่ง จำกัด จะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้นตั้งแต่ การ

จัดการ การจัดหาพนักงานขับรถ การควบคุมการทำงานต่างๆ โดยบริษัทขนส่ง จำกัด ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงนี้ดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งหากเกิดการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาญาขึ้นแล้ว หรือเกิดความเสียหายขึ้น เนื่องจากความบกพร่องในการปฏิบัติงานของบริษัทร่วมขนส่งขึ้น บริษัทร่วมขนส่งจึงต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นหรือการกระทำที่ตนประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายนั่นเอง

5. ผู้จัดการการเดินรถ ซึ่งปัญหาส่วนนี้เป็นปัญหาสำคัญที่สุดที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน และเป็นปัญหาหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ กล่าวคือ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันนั้น ได้แก่พระราชบัญญัติการขนส่งทางบกพ.ศ. 2522 ยังมีได้บัญญัติว่าให้บุคคลอื่นที่มีหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงในการควบคุมหรือป้องกัน การขับรถเกินชั่วโมงของพนักงานขับรถโดยสาร ฉะนั้น จึงจะเห็นได้ว่า หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายขึ้นแล้ว ผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดการการเดินรถของพนักงานขับรถโดยสารนั้น ย่อมที่จะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทางอาญาไปอย่างง่ายดายเนื่องจากไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติถึงความรับผิดชอบของผู้จัดการการเดินรถในส่วนนี้ ดังนั้นแล้ว จากคำพิพากษาหรือจากข้อเท็จจริงที่ผู้วิจัยค้นคว้ามาแล้ว บุคคลผู้มีหน้าที่จัดการเวลานั้นส่วนใหญ่มุ่งหลุดพ้นจากความรับผิดทางอาญาแทบทั้งสิ้นนั่นเอง

คำว่า “ผู้ประกอบการ” ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายว่า “บุคคลซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการทางธุรกิจหรือวิชาชีพไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ หรือได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ และไม่ว่าจะได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วหรือไม่” โดยก่อนอื่นนั้น ต้องกล่าวถึงปัญหาในแง่ของผู้ประกอบการธุรกิจรถตู้โดยสารประจำทางเสียก่อน เพราะเนื่องจากผู้ประกอบการนั้น ย่อมมีอำนาจในการสั่งการ หรือควบคุมผู้ขับรถตู้โดยสารนั้นโดยตรง และการประกอบธุรกิจรถตู้โดยสารนั้นถือว่าเป็นการประกอบธุรกิจที่ควบคุมเครื่องจักรกลได้แก่รถยนต์ ซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์สินที่มีสภาพอันตราอยู่ในตัว ประกอบกับการขนส่งผู้โดยสารเป็นจำนวนมากไปด้วย หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นก็ย่อมสร้างความเสียหายอย่างมหาศาล ฉะนั้นหากมีการให้บริการขับรถรับ-ส่งผู้โดยสารแล้วเกิดปัญหา หรือเกิดการกระทำผิดตามกฎหมายขึ้น ผู้ขับรถตู้โดยสารนั้นกฎหมายย่อมเอาผิดได้ในตัวอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนั้น การประกอบธุรกิจขนส่งผู้โดยสาร โดยเฉพาะธุรกิจรถตู้โดยสารประจำทางนั้นย่อมที่จะมีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของรถยนต์ ผู้จัดการ นายจ้าง ผู้เช่ารถตู้ ผู้ขับขี่ ผู้จัดการเวลาออกรถ หรือเจ้าของสถานที่ตั้งของสถานที่ในการเริ่มต้นให้บริการ (เจ้าของวิน) ซึ่งอาจจะมิหน้าที่โดยตรงในการการทำงานของพนักงานขับรถตู้โดยสาร

ผู้วิจัยนั้นเห็นว่า ปัญหาเรื่องผู้กระทำผิดและการงัดเว้นเพื่อป้องกันผลร้ายนั้น ถือเป็นข้อสำคัญ เพราะการกระทำ(รวมถึงการงัดเว้นเพื่อป้องกันผลร้ายนั้น)นั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความรับผิดทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เคลื่อนไหวหรืองัดเว้นก็ตาม ด้วยเหตุนี้ จึงที่จะต้องศึกษาไป

ถึงการนำแนวคิด ทฤษฎีความรับผิดชอบทางกฎหมายอาญามาศึกษาประกอบ โดยในที่นี้ คงหนีไม่พ้นที่จะต้องศึกษาแนวคิดในเรื่องการกระทำโดยงดเว้นตามกฎหมายอาญา เพื่อเอาผิดแก่บุคคลเหล่านี้ นอกจากผู้ประกอบการที่ปล่อยปละละเลย ไม่ควบคุมการทำงานของผู้ขับรถมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว

โดยส่วนใหญ่แล้ว ในกรณีของบุคคลที่เกี่ยวข้องนอกจากผู้ประกอบการนั้นมักจะเป็นเรื่องของการไม่กระทำการในเรื่องที่ตนมีหน้าที่ต้องกระทำ ดังเช่นการไม่ควบคุมเวลาในการขับรถของพนักงานขับรถให้อยู่ในกรอบตามที่กฎหมายกำหนด หรือการที่บังคับให้พนักงานขับรถนั้น ขับรถต่อวันให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มรอบรายได้ เพื่อผลกำไรของผู้ประกอบการนั่นเอง โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว บุคคลดังกล่าวนั้น หากมีส่วนได้เสียหรือมีอำนาจในการควบคุมชั่วโมงหรือมีอิทธิพลในการแทรกแซงการทำงานของคนขับรถยนต์ย่อมมีหน้าที่โดยเฉพาะที่จะต้องกระทำเพื่อป้องกันไม่ให้พนักงานขับรถ กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่นเอง

ผู้วิจัยนั้นได้ศึกษา แนวคำพิพากษา ความรับผิดชอบทางอาญาที่เกี่ยวข้อง กับกรณีที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงนอกจากผู้ประกอบการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมชั่วโมงการขับรถของพนักงานขับรถ หรือในการควบคุมมาตรฐานในการให้บริการนั้น พบว่า ตามประมวลกฎหมายอาญานั้น ส่วนใหญ่ การกระทำทั้งหลายเกี่ยวกับการขนส่งผู้โดยสารนั้น มักจะเป็นการกระทำโดยประมาทชะส่วนใหญ่ และจากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้ามา ก็ยังไม่พบคำพิพากษาคดีอาญาของไทยที่เอาผิดกับบุคคลเหล่านี้ ที่มีหน้าที่ในการควบคุมเวลาการทำงานของคนขับรถผู้โดยสารนอกจากผู้ประกอบการที่เป็นนายจ้าง หรือแม้แต่รถรับจ้างโดยสารทั่ว ๆ ไป ซึ่งไม่ได้ขับรถดังกล่าวเอง (ส่วนกรณีที่เป็นผู้ขับขี่นั้น กฎหมายอาญาย่อมเอาผิดได้อยู่แล้ว) โดยบุคคลดังกล่าวนั้น หากเกิดความเสียหาย ขึ้นถ้าหากต้องรับผิดชอบจริงๆ คงรับผิดชอบเพียงทางแพ่งเท่านั้น แต่ผู้วิจัยเห็นว่า อาจจะมีคดีที่ฟ้องร้องเอาผิดทางอาญากับผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมชั่วโมงการทำงานของคนขับรถอยู่บ้างหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอยู่บ้าง แต่จากการสืบค้นคำพิพากษาที่เป็นที่ยุติและเผยแพร่คือคำพิพากษาศาลฎีกาก็พบเพียงแค่ลงโทษผู้ขับขี่รถโดยสารเท่านั้น และในตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้น ก็ไม่ปรากฏว่า ได้มีการปรับ หรือลงโทษทางอาญาแก่ผู้ควบคุมผู้ขับรถโดยสารนอกอื่น ๆ นอกจากผู้ประกอบการ หรือนายจ้างแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่อุบัติเหตุทั้งหลายนั้นเกิดขึ้นโดยปัจจัยหลักนั้นก็มาจากการไม่ใส่ใจดูแลสภาพร่างกาย การอ่อนล้าของคนขับรถ การจัดให้พนักงานขับรถนั้นขับรถควบคุมจะมีการพักผ่อน อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ประกอบกับตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกในปัจจุบันนี้ ก็ยังไม่มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า

“ผู้ประกอบการไว้อย่างชัดเจน” หรือมีมาตรการใดๆ ขยายความรับผิดชอบไปยังบุคคลที่มีหน้าที่ควบคุมพนักงานขับรถโดยสาร เป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวนั้น หลุดพ้นจากความรับผิดชอบทางอาญาไปได้

“ผู้ประกอบการ” รวมถึงบุคคลอื่นๆ ที่มีหน้าที่ควบคุมผู้ขับรถโดยสารนั้น ย่อมมีหน้าที่โดยตรงเพื่อป้องกันผล โดยสามารถนำเรื่องหน้าที่ต้องควบคุมการกระทำของบุคคลอื่นตามคำราของต่างประเทศ (Duty to Control Conduct of Other) โดยแม้ว่าจะเป็นเรื่องคนละขั้นตอนกันกับการพิจารณาในเรื่องของการกระทำก็ตาม แต่การกระทำไม่ว่าจะกระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาทนั้น (โดยส่วนใหญ่การกระทำความคิดเกี่ยวกับการขนส่งนั้นย่อมเป็นเรื่องของประมาท) ก็เป็นเรื่องของการที่ไม่ใช้ความระมัดระวัง หรือได้ใช้ความระมัดระวังแล้วแต่หาได้เพียงพอไม่ โดยบุคคลเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ โดยคำว่า “จักต้องมี” แสดงให้เห็นว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในกรณีนั้นๆ ด้วย ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคท้าย ซึ่งก็ตรงกับหลักในเรื่อง Duty to Control Conduct of Other นั้นเอง

ในที่นี้เพื่อผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างหน้าที่ใช้ความระมัดระวังตามหลักกฎหมายอาญาของสหราชอาณาจักร ซึ่งมีอยู่ว่า “การใช้ความระมัดระวังจำกัดขอบเขตเฉพาะในกรณีและต่อบุคคลที่ผู้กระทำมีหน้าที่ต้องระวังเท่านั้น โดยเป็นบุคคลที่ได้รับความกระทบกระเทือน โดยใกล้ชิดและโดยตรงจากการกระทำของผู้กระทำ” แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำความคิด เช่นเรื่องของการฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่เกินชั่วโมงการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 นั้น หากได้ฝ่าฝืนการกระทำดังกล่าว ย่อมมีโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท ดังนั้น กรณีดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา โดยหลักตามกฎหมายอาญาของไทยนั้นหากความผิดฐานใดเป็นความผิดลหุโทษนั้น ถือว่าเป็นความผิดที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ แม้จะได้กระทำความผิดไว้โดยไม่มีเจตนา ก็ต้องได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 104 ซึ่งแตกต่างความผิดอาญาฐานอื่น ที่จะต้องได้รับโทษเมื่อได้กระทำโดยเจตนาเท่านั้น ฉะนั้นหากมีการแก้กฎหมายเพิ่มโทษในส่วนของผู้ที่ฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่เกินชั่วโมงการทำงาน ขับรถตามที่กฎหมายกำหนด ก็บัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมไปในส่วนนี้ว่าด้วยผู้ฝ่าฝืนนั้นต้องรับโทษแม้ไม่ได้มีเจตนา นั้นเอง

และนอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า หน้าที่ป้องกันผลนั้น เกิดจากการที่บุคคลเข้าสู่สภาพอันตรายในสถานะที่ทำให้ตนเองเกิดหน้าที่ในการรับผิดชอบที่จะต้องป้องกันอันตรายหรือความเสียหายใดๆ อันเกิดขึ้นแก่บุคคลที่มีหน้าที่ผูกพันอยู่และเมื่อหากจะพิจารณาจากหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายไทยที่บัญญัติไว้นั้น พบได้ว่าในหลายกรณีนั้นเป็นที่เห็นโดยชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ที่เจ้าของรถหรือผู้ประกอบการนั้นต้องดูแลเอาใจใส่ และกระทำการใด ๆ เพื่อป้องกันผลความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้โดยสาร

อนึ่งเพื่อความสมบูรณ์ในการศึกษาผู้วิจัยยังต้องเห็นว่าจะต้องไปศึกษากันต่อในเรื่องความรับผิดในทางแพ่งควบคู่กันไปด้วย โดยตามกฎหมายแพ่งนั้น ผู้ประกอบการนั้นยังอาจมีหน้าที่ที่เกิดจากกรณีอื่นๆ เช่น หน้าที่อันเกิดจากการยอมรับโดยเฉพาะเจาะจง หมายถึง หน้าที่ตามสัญญารับขนคนโดยสาร ในทางแพ่งมีคำอธิบายว่า “เมื่อสัญญารับขนคนโดยสารเกิดขึ้น ผู้ขนส่งมีหน้าที่ตามสัญญา คือ นำพาหนะที่บรรทุกคนโดยสารไปให้ถึงจุดหมายปลายทางโดยปลอดภัย.. ถ้าผู้ขนส่งผิดสัญญา คือ ทำให้ผู้โดยสารได้รับบาดเจ็บ ผู้ขนส่งในฐานะผู้มีวิชาชีพทางด้านนี้ต้องรับผิดตามสัญญารับขนนี้” โดยเคร่งครัด(strict liability)

แต่อย่างไรก็ตามหากเมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบถึงหน้าที่ความรับผิดในทางแพ่งและอาญาแล้วจะเห็นได้ว่าสามารถมองได้เป็น 2 แนวทาง ประการแรกคือในทางแพ่งนั้น มุ่งที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย แต่กฎหมายทางอาญานั้นเป็นความรับผิดทางอาญาที่มุ่งไปที่การลงโทษบุคคล มีโทษที่กระทบต่อเสรีภาพของผู้กระทำความผิด และมีกลไกเป็นการป้องกันทั่วไปไม่ให้เกิดการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก โดยเป็นการยับยั้งทั่วไป (general deterrence) โดยเป็นการยับยั้งทั่วไปโดยผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะสามารถนำหลักเกณฑ์ของหน้าที่ในการใช้ความระมัดระวังดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อเอาผิดแก่ผู้ประกอบการที่มีหน้าที่โดยตรง ในการควบคุมชั่วโมงการขับรถของพนักงานขับรถผู้โดยสารประจำทางได้

ประเด็นต่อไปที่จะต้องมาวิเคราะห์ก็คือแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวของไทยนี้เพื่อความสมบูรณ์ในการวิจัย จึงจะต้องศึกษาลึกลงไปถึงกฎหมายต่างประเทศ ที่มีมาตรการในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งกฎหมายของต่างประเทศที่จะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดีที่สุด ได้แก่ กฎหมายประเทศออสเตรเลีย เนื่องจากประเทศออสเตรเลียนั้น ได้ให้ความสำคัญแก่การควบคุมการขนส่งสาธารณะไว้เป็นอย่างมาก โดยจะใช้พระราชบัญญัติแห่งชาติว่าด้วยยานพาหนะขนาดใหญ่ ค.ศ. 2010 (Heavy Vehicle National Law Act 2012) ซึ่งใช้บังคับกับรถบรรทุกขนาดใหญ่ โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหน้าที่โดยชัดแจ้งแก่บุคคลในห่วงโซ่ความรับผิด โดยจะต้องใช้ขั้นตอนอันสมควรทุกประการ (take all reasonable steps) เพื่อให้แน่ใจว่าคนขับจะไม่ขับรถขนาดใหญ่ ไปบนถนนในขณะที่บกพร่องจากความเหนื่อยล้า และมาตรา 230- 232 นั้นก็ยังได้กำหนดหน้าที่เพิ่มเติมแก่นายจ้าง คู่สัญญาหลัก และผู้ควบคุมการใช้รถไว้อย่างชัดเจน โดยมาตรา 231 ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหน้าที่แก่นายจ้างของคนขับรถขนาดใหญ่ๆ ว่าต้องไม่เห็นเหตุให้คนขับรถทำการขับรถ และมาตรา 232 กำหนดหน้าที่แก่คู่สัญญาหลักและผู้ควบคุมการใช้รถว่าต้องไม่เห็นว่าเหตุให้คนขับรถทำการขับรถ หรือต้องไม่เข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับคนขับรถให้ทำการขับรถ เว้นแต่นายจ้าง คู่สัญญาหลักหรือผู้ควบคุมรถนั้นได้ปฏิบัติตามมาตรา 230 แล้ว และภายหลังจากได้สืบสวนตามสมควรแล้ว เป็นที่พอใจแก่ตนว่าตารางเวลา

สำหรับรถขนาดใหญ่ฯ นั้นได้เป็นไปตาม Division 4 ของส่วนที่ 6.2 (Part 6.2 Duties relating to fatigue) แล้ว การฝ่าฝืนหน้าที่ตามมาตรา 231 มาตรา 232 มีโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 4,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

ใน Division 4 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยยานพาหนะขนาดใหญ่ ค.ศ. 2010 นั้น เป็นบทกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมแก่ผู้จัดตารางเวลาของรถขนาดใหญ่ฯ (Additional duties of schedulers) มีกฎหมายอยู่ 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 233 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่แก่ผู้จัดตารางเวลาในการทำงานเดียวกันกับมาตรา 230 ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น คือจะต้องใช้ทุกขั้นตอนที่สมควรเพื่อให้มั่นใจว่าตารางเวลาสำหรับคนขับรถจะไม่เป็นเหตุให้คนขับรถขนาดใหญ่ฯ ขับรถในขณะที่บกพร่องจากความเหนื่อยล้า หรือขับรถโดยฝ่าฝืนข้อกำหนดเวลาการทำงานและการพักผ่อนของคนขับ ฯลฯ (การฝ่าฝืนมาตรา 233 โทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย) และมาตรา 234 ซึ่งกำหนดว่าผู้จัดตารางเวลาต้องไม่เป็นเหตุให้คนขับรถ เว้นเสียแต่ว่า ผู้จัดตารางเวลาจะปฏิบัติตามมาตรา 233 แล้ว และ ตารางเวลาของคนขับรถขนาดใหญ่ฯ นั้นได้คำนึงถึง (1) การให้คนขับมีเวลาพักผ่อนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และ (2) ได้คำนึงถึงสภาพการจราจรหรือความล่าช้าอื่น ๆ อันคาดหมายได้ตามสมควร (เช่น ความเร็วเฉลี่ยที่แท้จริงที่คนขับรถสามารถใช้ในเส้นทางที่จะเดินทางไปได้ อย่างถูกกฎหมายและปลอดภัย , สภาพการจราจรที่เป็นที่รู้ๆ เป็นต้น มีการทำถนนหรือการจราจรหนาแน่น, ความล่าช้าจากการชนถ่ายหรือเข้าคิว) การฝ่าฝืนตามมาตรา 234 โทษปรับไม่เกิน 6,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

การพิจารณาว่าบุคคลเป็นเหตุให้คนขับรถขนาดใหญ่ฯ ในขณะที่บกพร่องจากความเหนื่อยล้าหรือไม่ ใช้มาตรฐานการทดสอบทางภาวะวิสัย (objective reasonableness test) ว่าการกระทำหรือไม่กระทำตามหน้าที่ของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่วิญญูชนจะคาดเห็นได้ว่าจะเป็เหตุให้บุคคลอื่น (คนขับรถ) ขับรถในขณะที่บกพร่องเช่นนั้นหรือไม่

จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยยานพาหนะขนาดใหญ่ ค.ศ. 2010 ของประเทศออสเตรเลีย นั้น ได้กำหนดขยายความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการ นายจ้าง และบุคคลที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน ว่าต้องรับผิดชอบหากกระทำการใดๆ ที่เป็นเหตุให้คนขับรถขนาดใหญ่ฯ ขับรถในขณะที่บกพร่องจากความเหนื่อยล้า หรือขับรถโดยฝ่าฝืนข้อกำหนดเวลาการทำงานและการพักผ่อนของคนขับ ซึ่งแม้ว่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยยานพาหนะขนาดใหญ่ ค.ศ. 2010 นั้น จะใช้บังคับกับยานพาหนะขนาดใหญ่ อาทิเช่น รถบรรทุกสินค้าหรือรถพ่วง เพื่อจุดประสงค์ในการควบคุมการขนส่งจราจรให้ปลอดภัยก็ตาม แต่ผู้วิจัยก็เห็นว่า สามารถนำหลักการ แนวคิด หรือมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมานั้น มาบังคับใช้กับกรณีของบุคคลต่างๆ ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการควบคุม หรือการจัดตารางเวลาในการขับรถของพนักงานขับรถผู้โดยสารประจำทางได้

นอกจากผู้ประกอบการเอง โดยทั้งผู้ขับรถโดยสารขนาดใหญ่ กับผู้ขับรถผู้โดยสารประจำทาง ล้วนที่จะต้องมีหน้าที่ในการควบคุมรถแล่นไปบนถนนได้อย่างปลอดภัย โดยสามารถใช้ความระมัดระวังอย่างสูงพอ ๆ กัน หากนำแนวคิดของพระราชบัญญัติว่าด้วยยานพาหนะขนาดใหญ่ของประเทศออสเตรเลียมาปรับใช้กับกรณีการขนส่งรถผู้โดยสารประจำทางนั้นจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ทำหน้าที่จัดการรายการขับรถของพนักงานขับรถโดยสารไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องรับผิดชอบอาญา หากบุคคลเหล่านั้นเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ไม่ควบคุมหรือปล่อยปละละเลยให้พนักงานขับรถโดยสารนั้นขับรถเกินชั่วโมงการทำงานที่กฎหมายกำหนดไว้ และเพิ่มบทลงโทษหากการกระทำดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ และมีความเสียหาย ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างมาตรการทั้งในด้านการป้องปรามและเป็นการข่มขู่ยับยั้งมิให้บุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายขึ้น

จากที่ได้ศึกษามาแล้วผู้วิจัยจึงเห็นสมควรที่จะกำหนดคำนิยามของคำว่า”ผู้ประกอบการ”ไว้ให้ชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการนั้นหมายความว่านายจ้างของคนขับรถโดยสารสาธารณะ คู่สัญญาหลักของคนขับรถ ผู้ควบคุมการใช้รถ รวมถึงผู้จัดการเวลาด้วย และเพิ่มหน้าที่ของผู้จัดการเวลาขับรถของพนักงานขับรถผู้โดยสารประจำทาง เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ไม่ควบคุมหรือปล่อยปละละเลยให้พนักงานขับรถโดยสารนั้นขับรถเกินชั่วโมงการทำงานที่กฎหมายกำหนดไว้ และเพิ่มบทลงโทษหากการกระทำดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ และมีความเสียหาย โดยอาจจะกำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยความปลอดภัยของการประกอบกิจการรถผู้โดยสารประจำทางก็ได้

4.2 ปัญหากำหนดโทษทางอาญาในการควบคุมชั่วโมงการทำงานและเวลาพักของพนักงานขับรถผู้โดยสารประจำทาง

กฎหมายอาญานั้นมีขึ้นเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้อื่นและเพื่อปกป้องประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครอง การกระทำที่รัฐสมควรเข้าแทรกแซงกำหนดเป็นความผิดอาญาและลงโทษบุคคลนั้นจึงต้องเป็นกรณีที่เขาได้ก่อให้เกิดผลอันตราย (harmful result) ต่อประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองขึ้น ผลอันตรายนี้มีสองรูปแบบ คือผลเสียหายที่เกิดขึ้นจริงต่อประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองเรียกว่าความผิดที่เป็นการทำอันตราย (crime causing of injury หรือ crime of injury) และผลที่เกิดขึ้นในลักษณะของอันตรายต่อความเสียหายของประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองเรียกว่าความผิดก่ออันตราย (crime causing danger) หรือ (crime of danger) ความผิดประเภทหลังนี้กฎหมายอาญามีความมุ่งหมายที่จะป้องกันไว้ก่อนผลเสียหายจะเกิดขึ้นจริง ซึ่งหมายความว่าประโยชน์นั้นมีความสำคัญที่ต้องคุ้มครองอย่างมาก ซึ่ง ความผิดที่เกี่ยวกับการขนส่งผู้โดยสารหรือ

การจราจร โดยส่วนใหญ่จะมุ่งที่จะป้องกันไว้ก่อนผลเสียหายจะเกิดขึ้นจริง เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ใช้รถ ใช้ถนนหรือผู้โดยสารสาธารณะให้เกิดความปลอดภัย ดังนั้นกฎหมายจึงประสงค์ที่จะป้องกันไม่ให้มีการกระทำอันตรายคุณธรรมทางกฎหมาย(ความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของผู้ร่วมใช้ถนน) ดังนั้น เพียงแต่มีการเกิดขึ้นของสถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อคุณธรรมทางกฎหมายก็เพียงพอที่จะลงโทษผู้กระทำได้ เพราะการกระทำนั้นใกล้ที่จะก่อให้เกิดผลที่เป็นการทำอันตรายต่อคุณธรรมทางกฎหมายแล้ว

ในประเทศไทยนั้น มีระบบการขนส่งมวลชนอยู่หลายชนิด หลายประเภท ซึ่งหนึ่งในประเภทการขนส่งที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก นั่นก็คือ รถตู้ขนส่งสาธารณะประจำทาง ซึ่งถือว่าการขนส่งทางบกอีกประเภทหนึ่งที่ได้รับความนิยม สะดวกสบาย ซึ่งส่วนใหญ่จะนิยมดำเนินการในภาคเอกชน และมีหน่วยงานของรัฐ เข้ามาควบคุมมาตรฐาน ซึ่งได้แก่กรมการขนส่งทางบก โดยมีกฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมในการประกอบธุรกิจรถตู้โดยสารสาธารณะเป็นหลัก ใหญ่ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และรถตู้ที่สามารถนำมาเปิดให้บริการขนส่งผู้โดยสารได้นั้น ต้องเป็นรถที่ผ่านการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

แต่ในปัจจุบันนี้ เมื่อประชาชนมีการนิยมในการใช้บริการรถตู้โดยสารประจำทางกันมากขึ้น ทางผู้ประกอบการเองก็ยังคงแข่งขันกันเองระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน เมื่อเกิดการแข่งขันกันในกลุ่มของผู้ประกอบการกันเอง ยิ่งต้องทำให้ผู้ประกอบการแต่ละราย จะวิ่งรถรับ – ส่งผู้โดยสารในแต่ละวันหลายรอบขึ้น ถึขึ้น เป็นเหตุให้พนักงานขับรถโดยสารนั้น ทำงานควบกะหรือทำงานขับรถ เกินตามชั่วโมงที่กฎหมาย เป็นเหตุให้คนขับรถตู้โดยสารนั้น เกิดความอ่อนล้าในการทำงาน และมีผลให้เกิดอุบัติเหตุ เนื่องจากพักผ่อนไม่เพียงพอนั่นเอง

แนวคิดดั้งเดิมมองว่าการกระทำที่ควรมีความรับผิดชอบทางอาญาจะต้องเป็นการกระทำที่ผิดศีลธรรมเท่านั้น ซึ่งก็มีความไม่ชัดเจนว่าสังคมจะมองการกระทำหนึ่ง ๆ (ที่แม้จะเป็นการฝ่าฝืนประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม) เป็นสิ่งที่ผิดศีลธรรมหรือไม่ ทั้งยังเป็นเรื่องของอารมณ์ความรู้สึกที่เบี่ยงเบนได้ง่าย และอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่พัฒนาซับซ้อนขึ้นซึ่งศีลธรรมและกฎหมายอาจจะไม่ได้เป็นสิ่งเดียวกัน ต่อมาจึงเกิดแนวคิดเฉพาะแต่การกระทำที่เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นเท่านั้นที่จะเป็นความผิดอาญา ซึ่งหากว่าถือตามแนวคิดนี้อย่างเคร่งครัด ก็จะไม่สามารถกำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ไม่เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นแต่อาจเป็นอันตรายต่อผู้กระทำเองและมีผลกระทบทางอ้อมต่อสังคมส่วนรวม ให้เป็นความผิดทางอาญาได้ เช่น การไม่สวมหมวกนิรภัยของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ ต่อมาจึงมีแนวคิดว่าการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีเท่านั้นที่จะเป็นความผิดทางอาญาซึ่งการประกอบการธุรกิจรถตู้

โดยสารประจำทางนั้นเป็นการกระทำที่ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นและต้องกระทบกับสังคมส่วนรวมอยู่แล้วโดยสภาพของกิจการ ซึ่งถือว่าเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง ผู้ใช้บริการหรือผู้โดยสารก็คือเป็นสมาชิกทั้งหลายในสังคมนั่นเอง ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจึงมีผลกระทบเป็นวงกว้าง ไม่ได้จำกัดต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ทั้งที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้บ่อยเพราะในวันหนึ่งๆ รถผู้โดยสารต้องวิ่งรับคนจากสถานที่หนึ่งไปยังสถานที่หนึ่งอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การประกอบการโดยไม่ระมัดระวังย่อมมีความเสี่ยงอันตรายต่อความปลอดภัยบนท้องถนน ต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน แก่ผู้โดยสารและผู้สัญจรไปบนถนน จึงเห็นได้ชัดโดยบรรดาวิญญูชนว่าเป็นการกระทำที่จะกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และสมควรที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามโดยกำหนดเป็นความผิดอาญา

ก่อนที่จะไปพิจารณาในเรื่องของการกำหนดโทษในการควบคุมการประกอบธุรกิจรถผู้โดยสารประจำทางนั้น สมควรที่จะต้องไปศึกษาแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาเสียก่อน เนื่องจากมีความเกี่ยวพันกันและสามารถนำมาเป็นหลักในการวิเคราะห์ในการกำหนดโทษทางอาญาได้ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ว่าการกำหนดความผิดอาญาที่เหมาะสมอาจพิจารณาได้จากปัจจัย 3 ประการ กล่าวคือ เป็นรูปแบบการกำหนดความผิดอาญาที่ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ในทางสังคมซึ่งได้แก่

1. ความเสียหายหรือผลกระทบต่อการกระทำนั้น ๆ (harm) หรือระดับความเป็นอันตรายต่อสังคม (the degree of social danger)
 2. ลักษณะความรุนแรงหรือความก้าวร้าวของการกระทำ (aggressive/gravity of the offence)
 3. ปฏิกริยาตอบสนองหรือความหวาดกลัวของคนส่วนใหญ่ในสังคม (social response)
- ดังนั้นพอจะสรุปได้ว่า การกระทำใดที่มีลักษณะของความเป็นอันตรายหรือความเสียหายมาก มีความก้าวร้าวของการกระทำมากและมีปฏิกริยาตอบสนองจากสังคมมาก ควรกำหนดเป็นความผิดอาญาและใช้มาตรการลงโทษในระดับสูงด้วยรูปแบบที่เหมาะสม ในทางกลับกัน การกระทำใดที่มีปัจจัยทั้งสามประการอยู่น้อย ก็ไม่สมควรมำมากำหนดโทษเป็นความผิดอาญา หรือแม้จะกำหนดเป็นความผิดทางอาญาก็มีอัตราโทษที่น้อย
4. การกระทำเหล่านั้นเป็นการกระทำความผิดทางอาญาประเภทใด เป็นการกระทำความคิดที่เป็นความผิดในตัวเองหรือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายธรรมชาติ (mala in se) หรือเป็นการกระทำความคิดที่กฎหมายห้าม (mala prohibita)

เมื่อพิจารณาเรื่องการกระทำโดยประมาทในการประกอบการขนส่งคนโดยสารโดยรถตู้สาธารณะตามแนวทางข้างต้นแล้ว พบว่าเป็นการกระทำที่หากไม่กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา และกำหนดอัตราโทษที่น้อยนั้นอาจเกิดความเสียหายต่อสังคมในระดับที่ “มาก” จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา และต้องเป็นโทษในระดับที่สูงด้วย กล่าวคือ

ประเด็นแรกเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลความเสียหายเป็นอย่างมาก เนื่องจากการกระทำโดยประมาทเกี่ยวกับรถยนต์ที่มีสภาพอันตรายอยู่ในตัวประกอบกับการขนส่งผู้โดยสารเป็นจำนวนมากไปด้วย หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นย่อมสร้างความเสียหายมหาศาล จึงเป็นเรื่องที่คนในสังคมต่างเห็นตรงกันว่าเป็นอันตราย และโดยลักษณะของกิจการที่เกี่ยวกับการเดินทางสัญจรอยู่ตลอดเวลา จึงมีโอกาที่จะเกิดความเสียหายอยู่มาก และแม้ว่าความผิดประเภทดังกล่าวจะเป็นความผิดประเภทการทำความผิดเพราะกฎหมายห้าม (mala prohibita) ซึ่งสมควรที่จะกำหนดอัตราโทษที่ได้สัดส่วนและพอเหมาะก็ตาม แต่หากรัฐนั้นมิได้มีมาตรการในการป้องปรามที่สมเหตุสมผล และเด็ดขาดเพียงพอ ก็ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายมากเนื่องจากผู้ประกอบการนั้นขาดจิตสำนึกในความรับผิดชอบ และทำให้ผู้ที่ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย ดังนั้นการใช้ “หลักความสมดุล” (Theoriedubilan) หรือหลักการที่ได้สัดส่วนควบคู่ด้วยนั้น จึงต้องคำนึงว่าเป็นการใช้มาตรการที่มีความเหมาะสมซึ่งหมายความว่ามาตรการนั้นอาจบรรลุวัตถุประสงค์หรือสัมฤทธิ์ผลที่กำหนดไว้ได้อย่างแท้จริง มีความสมเหตุสมผลหรือสมดุลกับความสัมพันธ์ระหว่างผลเสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน

ประเด็นที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความอันตรายต่อความปลอดภัยบนท้องถนน จึงเป็นความอันตรายต่อส่วนรวม เป็นเรื่องที่เป็นการก่ออันตรายและการทำอันตรายต่อคุณธรรมทางกฎหมาย โดยการกระทำดังกล่าวมีลักษณะความรุนแรงหรือความก้าวร้าวของการกระทำมาก เนื่องจากการกระทำที่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรที่มีความอันตรายโดยกลไกของมัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของผู้โดยสารและความปลอดภัยบนท้องถนนของผู้อื่น ผู้ประกอบการขนส่งรถตู้โดยสารประจำทางจึงควรตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนไว้ให้มาก การที่ละเลยไม่ระมัดระวังในการกระทำของตนจึงเป็นเรื่องที่แสดงถึงความก้าวร้าว (ภายในจิตใจ) และสมควรที่จะถูกดำเนิน

ประเด็นสุดท้าย เนื่องจากคนในสังคมปัจจุบันมีปฏิริยาตอบสนองต่อปัญหาอุบัติเหตุจากยานพาหนะขนส่งคนโดยสารเป็นอย่างมาก สืบเนื่องจากในหลายปีมานี้ มีอุบัติเหตุทางการจราจรจากการใช้รถโดยสารเกิดขึ้นบ่อยครั้งและทุกครั้งนั้นสร้างความเสียหายอย่างมาก มีผู้เสียชีวิต ผู้ได้รับบาดเจ็บมากมาย เมื่อปรากฏขึ้นเป็นข่าวรายวันก็มักจะมีการเรียกร้องจากสังคมให้มีการ

ควบคุมปรับปรุงเกี่ยวกับความปลอดภัยของรถโดยสารต่าง ๆ รวมทั้งให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอย่างจริงจังด้วย

ส่วนในเรื่องของมาตรการในการกำหนดโทษทางอาญา ในเรื่องดังกล่าวนี้ โดยหลักแล้ว การลงโทษนั้นวัตถุประสงค์อยู่สองประการใหญ่คือ เพื่อทดแทนและเพื่อป้องกัน โดยในที่นี้ผู้วิจัยจะขอหยิบยกการลงโทษในจุดประสงค์เพื่อป้องกัน เป็นแนวทางในการวิเคราะห์เนื่องจากกำหนดความรับผิดทางอาญาในการประกอบธุรกิจรถตู้โดยสารนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมากกว่าแก้แค้นทดแทน โดยเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการขนส่งผู้โดยสารนั้นกระทำผิดต่อกฎหมายเพื่อเป็นการสร้างความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสารและผู้ร่วมเดินทางนั่นเอง

ลักษณะของการป้องกันมีอยู่ 2 ประการ คือ 1. การป้องกันทั่วไป :เป็นการป้องกันไม่ให้บุคคลทุก ๆ คนกระทำความผิด โดยการลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างให้คนโดยทั่วไปเกิดความกลัว ไม่กล้ากระทำความผิดอย่างเดียวกันนั้นอีก และ 2.การป้องกันพิเศษ : เป็นการลงโทษเพื่อป้องกันไม่ให้ตัวผู้กระทำผิดนั้นเองกระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก

สำหรับการลงโทษเพื่อให้มีผลในการข่มขู่ยับยั้ง มองว่าบุคคลมีเหตุผล มีเจตจำนงอิสระ (free will) ในการเลือกกระทำการที่แสวงหาความสุขและหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด ดังนั้น การกำหนดโทษจึงต้องรุนแรงมากพอที่จะเป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำมากกว่าผลดีที่เขาจะได้รับจากการกระทำความผิด ก็เพื่อให้บุคคลเลือกไม่กระทำความผิดขึ้น

การกำหนดโทษรุนแรงร่วมกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด มีความแน่นอนและมี ความรวดเร็วในการลงโทษ เพื่อให้คนเกิดความกลัวนี้ ยังอาจส่งผลให้คนเรารู้สึกว่าผู้ที่ถูกลงโทษมีความน่าตำหนิ เป็นที่ดูถูกจากมหาชน ทำให้ผู้ที่คิดจะทำผิดไม่กล้ากระทำเนื่องจากกลัวว่าจะฝืนต่อมดิมมหาชนและทำให้เข้าสังคมไม่ได้ ความคิดเช่นนี้จะทำให้เกิดความรู้สึกแค้น โดยทั่วไปว่าการกระทำความผิดเป็นการไม่เหมาะสม ไม่เป็นที่ยอมรับ เป็นที่เสียหายและขัดกับหน้าที่ของประชาชน ซึ่งนานวันเข้าก็จะเป็นความเคียดแค้นและกลายเป็นนิสัยเคารพกฎหมายโดยอัตโนมัติ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษต่าง ๆ นั้น ยังต้องคำนึงหลักของการได้สัดส่วนด้วย เพื่อมิให้ผู้ที่ได้รับโทษนั้นเกิดการต่อต้านสังคม มากไป

โดยในปัจจุบันนี้ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ได้กำหนดอัตราโทษ (กล่าวไว้ในขอบเขตของงานวิจัยตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้) ในกรณีและผู้ประกอบการใช้หรือยินยอมให้ผู้ขับรถโดยสารสาธารณะที่ปฏิบัติหน้าที่หน้าที่เกินชั่วโมงการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ขับรถเอง(ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบการ) ปฏิบัติหน้าที่ขับรถเกินชั่วโมงการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด คือโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทซึ่งโทษสำหรับความผิดดังกล่าวนี้ในปัจจุบันถือว่ายังเป็น

อัตราโทษที่น้อยทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย และไม่มีผลเป็นการข่มขู่ ยับยั้ง หรือป้องกัน ตามแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญา และหากพิจารณาในแง่ของนิติ เศรษฐศาสตร์ยังได้มีการพิจารณา “โอกาสในการเกิดความเสียหาย” ประกอบร่วมกับ “ขนาดของ ความเสียหายที่อาชญากรรมได้ก่อขึ้น” เพื่อหาความเสียหายที่แท้จริง โดยพิจารณาว่าความผิดใด เกิดขึ้นบ่อย แสดงว่าโอกาสในการเกิดความผิดนั้นมีมาก ย่อมสร้างความเสียหายที่แท้จริงให้แก่ สังคมมากขึ้นไปด้วย ดังนั้น ความผิดในลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะจะเป็นความผิดที่เกิดจากการที่ ผู้กระทำความผิดปฏิบัติหน้าที่ขับรถผู้โดยสารประจำทางเกินชั่วโมงการทำงานตามที่กฎหมาย กำหนดและผู้ปฏิบัติหน้าที่ขับรถผู้โดยสารสาธารณะที่เสพยาหรือสิ่งมีพิษอย่างอื่นขณะขับรถ แล้ว ถือว่าเป็นความผิดที่มีมิติที่ร้ายแรงมาก หากปล่อยให้มีการกระทำความผิดมากๆ ย่อมเกิดผล กระทบต่อสังคมส่วนรวมมากกว่าดั่งนั้นที่จึงสมควรลงโทษหนักเพื่อยับยั้งความผิดนั้นให้หนักขึ้น และยิ่งไปกว่านั้นหากได้มีการเพิ่มโทษหนักขึ้นมากกว่าโทษปรับเพียงอย่างเดียวแล้ว ก็จะทำให้ ความผิดดังกล่าวนี้ ไม่สามารถเลิกกันโดยเปรียบเทียบปรับเพียงอย่างเดียวตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาได้ จึงเป็นการปิดช่องทางที่เจ้าหน้าที่จะสามารถช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ได้ เพราะคดีดังกล่าวนี้ต้องทำการสอบสวนและสั่งให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องและให้ศาลยุติธรรม นั้นพิจารณาตามลำดับ

ในประเทศออสเตรเลียนั้น ได้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการ รถโดยสารในประเทศออสเตรเลีย โดยให้ความสำคัญในการกำหนดมาตรการในเรื่องควบคุม การขนส่งสาธารณะเอาไว้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพื่อมีจุดประสงค์ในการ ส่งเสริมความปลอดภัยสาธารณะ(Public Safety) อันรวมถึงความปลอดภัยในชีวิตของผู้โดยสาร และบุคคลอื่น ๆ บนท้องถนนด้วย ทั้งมีการพัฒนาปรับปรุงหลักการต่าง ๆ เพื่อประสิทธิภาพของ กฎหมายอยู่เสมอ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและบังคับใช้ควบคุมชั่วโมงการขับรถอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการขนส่ง (การขนส่งคนโดยสาร) ค.ศ. 1994 (Transport Operations [Passenger Transport] Act 1994) และปีค.ศ.2010

ในพระราชบัญญัติการขนส่งคนโดยสาร ค.ศ.1994 หมวดที่ 9 เรื่องมาตรฐาน (Chapter 9 Standards) ได้กำหนดโทษปรับเป็นหน่วย (Penalty Unit) สำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนด มาตรฐานการขนส่งเอาไว้ ดังนั้น โทษของการฝ่าฝืนกฎหมายมาตรฐานประกอบการขนส่ง (การขนส่งผู้โดยสาร) ค.ศ. 2010 นี้เองน่าจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบการขนส่ง (การขนส่งคนโดยสาร) ค.ศ. 1994 และในพระราชบัญญัติแห่งชาติว่าด้วยยานพาหนะขนาดใหญ่ ค.ศ. 2012 ในมาตรา 223 ก็ได้ให้ความหมายและยกตัวอย่างของความเหนื่อยล้า (fatigue) ไว้ว่า เช่น “ความรู้สึกง่วงนอน (feeling sleepy) ความรู้สึกเหนื่อยทางกายหรือทางใจ (feeling physically or

mentally tired) ความรู้สึกหมดแรงหรือขาดพลังงาน (feeling exhausted or lacking energy) และยังมีพระราชบัญญัติเรื่องสุขภาพทางอาชีพและความปลอดภัย ปีคริสต์ศักราช 1984 กำหนดรวมไปถึงความรับผิดชอบของนายจ้าง ในเรื่องหลักประกันสุขภาพ ความปลอดภัยและสวัสดิการในสถานที่ทำงานอีกด้วย

ตามพระราชบัญญัตินี้เองก็ได้กำหนดโทษขั้นรุนแรงหลายอย่างสำหรับนายจ้างที่ไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ซึ่งแนวทางของระบบการรักษาความปลอดภัยในสถานที่ทำงานของนายจ้างนั้นจะต้องสอดคล้องกับระเบียบเรื่องชั่วโมงขับรถแห่งชาติ (National Bus Driving Hours Regulation) ซึ่งระเบียบนี้เองได้บัญญัติขึ้นเพื่อจำกัดเวลาในการขับรถ และเวลาในการพักผ่อน การจำกัดนี้เป็นการจัดสมดุลให้กับการใช้รถบนท้องถนน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการจัดการความอ่อนล้า การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายการจำกัดการเวลาขับรถ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่นายจ้าง รวมถึงคนขับรถนั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดไว้ และจะต้องฝึกปฏิบัติในการบริหารการจัดการความอ่อนล้าในระยะเวลาขับรถที่จำกัดไว้เพื่อเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า ได้ทำหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน ส่วนในเรื่องอัตราโทษของนายจ้างและลูกจ้างที่ฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติเรื่องสุขภาพทางอาชีพและความปลอดภัย ปีคริสต์ศักราช 1984 นั้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีระดับโทษอยู่ด้วยกัน 4 ระดับ ซึ่งเป็นโทษปรับ ขั้นต่ำสุดในระดับที่ 1 โดยปรับห้าพันดอลลาร์ออสเตรเลีย ไปจนถึงโทษระดับที่ 4 ซึ่งเป็นโทษจำคุกสูงสุดถึงสองปีและปรับสองแสนห้าหมื่นดอลลาร์ในความผิดครั้งแรก และปรับเพิ่มเป็นสามหมื่นหนึ่งพันสองร้อยดอลลาร์ออสเตรเลียห้าสิบลดollar สำหรับการกระทำความผิดครั้งต่อไป และนอกจากนี้ยังมีบทกำหนดโทษสำหรับนายจ้างที่เป็นองค์กรธุรกิจอีกด้วย

ในพระราชบัญญัติแห่งชาติว่าด้วยยานพาหนะขนาดใหญ่ ค.ศ.2012 (Heavy Vehicle National Law Act 2012) ซึ่งในมาตรา 229 นั้นได้กำหนดหน้าที่แก่บุคคลในห่วงโซ่ความรับผิดชอบว่าให้ต้องใช้ขั้นตอนอันสมควรทุกประการ (take all reasonable steps) เพื่อให้แน่ใจว่าคนขับจะไม่ขับรถขนาดใหญ่ ไปบนถนนในขณะที่บกพร่องจากความเหนื่อยล้า การฝ่าฝืนหน้าที่ตามมาตรานี้มีโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

ดังนั้นจึงจะเห็นด้วยตามกฎหมายในเรื่องของการควบคุมชั่วโมงการขับรถของประเทศออสเตรเลียนั้นได้มีการกำหนดอัตราโทษที่หลากหลายทั้งในด้านของคนขับเอง และด้านผู้ประกอบการ หรือนายจ้าง รวมทั้งได้ขยายความรับผิดชอบไปยังบุคคลที่อยู่ในห่วงโซ่ของความรับผิดชอบอีกด้วย โดยต่างจากประเทศไทยที่มีเพียงโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทซึ่งถือว่าเป็นโทษที่น้อยเมื่อเทียบกับความเสียหาย

หลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราโทษหรือดุลพินิจของศาลในการลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดนั้นจะไม่คำนึงถึงการแก้แค้นตอบแทนเสียเลยย่อมจะไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ผู้กระทำความผิดโดยบังเอิญกระทำการชิงทรัพย์ที่มีราคาแพงและทำให้เจ้าทุกข์ได้รับอันตรายมาก แม้ศาลเห็นว่าถึงจะไม่ลงโทษโดยลดหย่อนผ่อนโทษแล้ววางโทษจำคุกแล้วรอการลงโทษก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดหวาดกลัวพอแล้ว แต่ศาลก็ไม่ควรรอการลงโทษ โดยเฉพาะหากเป็นความผิดที่เกิดขึ้นในขณะที่มีการชิงทรัพย์กันชุกพอแล้ว เพราะรอการลงโทษย่อมไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด อาจเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นคิดจะทำความผิดอย่างเดียวกัน และยังอาจทำให้ประชาชนแก้แค้นเองด้วย แต่การมุ่งลงโทษ โดยการคำนึงถึงผลร้ายและการลงโทษให้ได้สัดส่วนเพื่อตอบแทนแก้แค้นอย่างเดียว ย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่รัฐ เช่น นักโทษความผิดลักทรัพย์ที่ถูกลงโทษจำคุกเพียงหกเดือนก็หวาดกลัวไม่กล้ากระทำความผิดและกลับตัวเป็นคนดีได้แล้ว รัฐก็ไม่ควรจำคุกเขาต่อไป เพราะอาจทำให้เขาต่อต้านการลงโทษ ทำให้เขาเสียโอกาสทำมาหากิน ทั้งรัฐเองต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดู ศาลจึงต้องคำนึงถึงการป้องกันด้วย โดยเฉพาะการป้องกันพิเศษ โดยควรลงโทษให้เหมาะสมกับบุคลิกลักษณะของผู้กระทำความผิดแต่ละคนแต่ละประเภท

ในการบัญญัติโทษแต่ละฐานความผิดจะต้องได้สัดส่วนกับสภาพความผิดซึ่งเป็นความน่าตำหนิตามศีลธรรมของผู้กระทำ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน แต่ควรเพิ่มโทษฐานไม่เช็ดหลาบสำหรับผู้กระทำความผิดคดีนี้เสียตามเพื่อมุ่งตัดโอกาสไม่ให้เขากระทำความผิดอีก ควรลงโทษรุนแรงและเด็ดขาดในเวลาที่มีการกระทำความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงเกิดขึ้นในสังคมเพื่อข่มขู่ยับยั้ง หรือใช้วิธีการแก้ไขบำบัดรักษาผู้กระทำความผิดโดยไม่สมัครใจ มีความบกพร่องทางจิต อันเป็นไปตามหลักการลงโทษเพื่อป้องกันของทฤษฎีอรรถประโยชน์นิยมนั่นเอง ดังนั้น ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนชั่วโมงการขับรถของพนักงานขับรถโดยสารนั้น ถือเป็นความผิดที่เป็นการกระทำโดยประมาทเกี่ยวกับรถยนต์ที่มีสภาพอันตรายอยู่ในตัวประกอบกับการขนส่งผู้โดยสารเป็นจำนวนมากไปด้วย หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นย่อมสร้างความเสียหายมหาศาล จึงเป็นเรื่องที่คนในสังคมต่างเห็นตรงกันว่าเป็นอันตราย และโดยลักษณะของกิจการที่เกี่ยวกับการเดินทางสัญจรอยู่ตลอดเวลา จึงมีโอกาที่จะเกิดความเสียหายอยู่มาก และเป็นเรื่องเกี่ยวกับความอันตรายต่อความปลอดภัยบนท้องถนน จึงเป็นความอันตรายต่อส่วนรวมซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของผู้โดยสารและความปลอดภัยบนท้องถนนของผู้อื่น ซึ่งการบัญญัติกฎหมายจึงควรให้ความสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายใด ๆ ที่จะนำไปสู่ความเสียหายที่ร้ายแรง

และเพื่อที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ในการควบคุมชั่วโมงการขับรถของพนักงานขับรถโดยสารประจำทาง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากการกำหนดโทษทางอาญาที่รุนแรงและได้สัดส่วนแล้ว รัฐจึงจำเป็นต้องมีการแทรกแซงการประกอบธุรกิจดังกล่าวโดยเพิ่ม

มาตรการทางปกครองขึ้นด้วย ซึ่งวิธีการและเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจนี้จะนิยมใช้ได้แก่บทบัญญัติของกฎหมาย คำสั่ง และคำสั่งห้าม ซึ่งเรียกว่านิติกรรมทางปกครองประเภทนิติกรรมฝ่ายเดียว หรือคำสั่งที่มีผลบังคับทันที

มาตรการทางปกครองจะนำมากำหนดโทษและมาตรการทางปกครองสำหรับคุ้มครองผู้บริโภค หากการกระทำนั้นๆ ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้นการที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มา (source) และข้อจำกัด (Limitation) ของการกระทำต่าง ๆ ต้องตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจของตนพอสมควร เพื่อเป็นการประสานประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย ตามหลัก “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นหน้าที่หลักของฝ่ายปกครองที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องแทรกแซงหรือควบคุมกิจกรรมของเอกชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคม จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อน ถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ของคนหมู่มากแทน โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กิจการของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกได้ 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่ง ให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของสังคม การบริการสาธารณะของรัฐ ดังนั้นเอง รัฐจึงต้องออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ตรวจพบว่าผู้กระทำการใดๆ ที่ประกอบธุรกิจให้บริการรถตู้โดยสารประจำทางนั้นฝ่าฝืนการขับรถเกินชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนด โดยอาจออกคำสั่งระงับการให้บริการชั่วคราว ตามที่เห็นสมควรก็ได้

ดังที่กล่าวไว้แล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นควรกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยการแก้อัตราโทษตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกพ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบังคับใช้เกี่ยวกับการควบคุมการขับรถเกินชั่วโมงของพนักงานขับรถตู้โดยสารประจำทาง โดยอาจจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ออกเป็นกฎกระทรวงที่ใช้บังคับ โดยเฉพาะเจาะจงแก่ผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางและเพิ่มโทษทางปกครองโดยหากเจ้าพนักงานตรวจพบว่าผู้ประกอบการหรือผู้จัดการเวลาการเดินทางใด อนุญาตหรือปล่อยให้ผู้ขับรถตู้โดยสารประจำทางขับรถเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้สั่งให้ระงับในอนุญาตประกอบการนั้นหรือสั่งห้ามมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องดำเนินการประกอบธุรกิจชั่วคราวตามที่กฎหมาย

กำหนด ซึ่งในส่วนของการแก้อัตราโทษของบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมชั่วโมงการขับรถของพนักงานขับรถโดยสารถนั้น จะกล่าวในบทที่ 5 ในเรื่องของข้อเสนอแนะต่อไป

4.3 ปัญหาด้านมาตรฐานการควบคุมการเสพสุราหรือของมีเมาอย่างอื่นขณะขับรถของคนขับรถผู้โดยสารประจำทาง

อุบัติเหตุทางจราจรนั้นมีความร้ายแรงและพบได้บ่อยในปัจจุบันนี้ โดยมักจะเกี่ยวข้องกับการดื่มสุราโดยปัจจุบันสังคมเศรษฐกิจทุกวันนี้ถือว่ายานพาหนะสำหรับการขนส่งและสินค้า เป็นปัจจัยห้า ซึ่งมีความสำคัญและมีความจำเป็นในการดำรงชีวิตของทุก ๆ คน ซึ่งการขนส่งในรูปแบบของรถผู้โดยสารประจำทางนั้นก็ย่อมได้รับความนิยมนับเป็นอันดับต้นๆ เนื่องจากมีความสะดวกสบาย ประหยัด และรวดเร็ว แต่ในปัจจุบัน กฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการรถผู้โดยสารประจำทางยังมีปัญหาและข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งหนึ่งในปัญหาใหญ่ก็คือปัญหาในการควบคุมการดื่มสุราในขณะขับรถของพนักงานขับรถผู้โดยสารประจำทาง โดยกฎหมายที่ให้ควบคุมการดื่มแอลกอฮอล์ในขณะขับรถ ทั้งกรณีรถส่วนบุคคลและรถสาธารณะนั้น ปัจจุบันมีกฎหมายบังคับใช้ อยู่ 2 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่ใช้บังคับกับผู้ขับรถโดยทั่วไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในในเรื่องของการควบคุมการเสพสุราขณะขับรถนั้น มาตรา 43 ได้บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถ (2) ในขณะที่เมาสุราหรือเมาอย่างอื่น ซึ่งหากผู้ขับขี่รถฝ่าฝืนนั้น ต้องระวางโทษตามมาตรา 160 ตรี โดยผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา 43 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับตั้งแต่ห้าพันถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้พักใช้ใบอนุญาตขับขี่ของผู้นั้นมีกำหนดไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่

ในส่วนของการตรวจสอบว่าผู้ใด จะมีความผิดฐานเมาแล้วขับนั้น ก็ต้องมีการตรวจสอบโดยการตรวจ หรือทดสอบสารอันเกิดจากการเสพสุรา ตามข้อ 2 แห่งประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจ หรือทดสอบสารอันเกิดจากการเสพสุรา และกำหนดเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตรวจสอบหรือทดสอบ หรือสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประจำรถในขณะปฏิบัติหน้าที่รับการตรวจหรือทดสอบ พ.ศ. 2554 หมายความว่า การตรวจหรือทดสอบหาระดับหรือปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือด โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดว่า ในการทำสอบว่าผู้ขับขี่เมาสุราหรือไม่นั้น กระทำโดยการตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดของผู้ขับขี่ กำหนดให้ทำได้ 3 วิธี คือ

- (1) ตรวจวัดลมหายใจด้วยเครื่องมือ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจสอบ หรือทดสอบ โดยวิธีเป่าลมหายใจ (Breath Analyzer Test) และอ่านค่าของแอลกอฮอล์ในเลือดเป็นมิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์
- (2) ตรวจจากปัสสาวะ
- (3) ตรวจวัดจากเลือด

การตรวจวัดตาม (2) หรือ (3) ให้ใช้ในกรณีที่ไม่สามารถทดสอบตาม (1) ได้เท่านั้น ถ้ากรณีตรวจวัดจากเลือด แล้วปรากฏว่ามีปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดเกิน 50 มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ ให้ถือว่าเมาสุรา กรณีตรวจวัดจากลมหายใจหรือปัสสาวะ จะถือว่าเมาสุรา ให้เทียบปริมาณแอลกอฮอล์ โดยใช้ปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดเป็นเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งต่อมาก็ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2560) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่จากเดิม ว่า กรณีที่วัดจากเลือด เกิน 50 มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ เว้นแต่ผู้ขับขี่กรณีดังต่อไปนี้ไม่มีปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือด เกิน 20 มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์

- (ก) ผู้ขับขี่ซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (ข) ผู้ขับขี่ซึ่งได้รับอนุญาตขับรถชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์
- (ค) ผู้ขับขี่ซึ่งมีใบอนุญาตขับขี่สำหรับรถประเภทอื่นที่ใช้แทนกันไม่ได้
- (ง) ผู้ขับขี่ซึ่งไม่มีใบอนุญาตขับขี่ หรืออยู่ระหว่างถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่

2. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 102 (3) ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถต้อง (3) ไม่เสพหรือเมาสุรา หรือของมึนเมาอย่างอื่น โดยได้กำหนดโทษไว้ในมาตรา 127 ทวิ โดยได้กำหนดโทษหากผู้ขับรถทำการฝ่าฝืนนั้นให้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนั้นถือว่าเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ใช้บังคับผู้ได้รับอนุญาตขับรถสาธารณะเท่านั้น

ดังนั้นจึงจะเห็นว่า ในอัตราโทษของผู้ขับขี่ทั่วไปตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 นั้น ได้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันถึงสองหมื่นบาท ส่วนอัตราโทษของผู้ขับขี่รถโดยสารสาธารณะตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 นั้นได้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับตั้งแต่สองพันถึงหนึ่งหมื่นบาทเท่านั้น ซึ่งหากจะพิจารณาจากความร้ายแรงของการกระทำความผิดในฐานะผู้ขับรถโดยสารและผู้ขับรถยนต์ส่วนตัวแล้ว มาตรการการกำหนดโทษของผู้ขับขี่รถโดยสารสาธารณะนั้นเหตุใดจึงมีโทษน้อยกว่ากรณีผู้เมาสุราแล้วขับรถในกรณีทั่วไป ซึ่งทำให้มีปัญหาซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมาย โดยผู้ขับขี่รถโดยสารสาธารณะนั้นกลับหากเสพสุราแล้วขับรถ แต่ได้รับโทษจำคุกน้อยกว่าผู้ขับขี่รถส่วนบุคคลทั่วไป ทำให้การบังคับ

ใช้กฎหมายในการควบคุมการเสพสุราของผู้ขับรถโดยสารสาธารณะ ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ดี และเป็นธรรมเท่าที่ควร

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรที่จะรวมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกพ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติจราจรทางบกพ.ศ. 2522 ในส่วนของมาตรการการควบคุมแอลกอฮอล์ในขณะขับรถเข้าด้วยกัน เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนในกรณีของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกก็ยังคงควบคุมผู้ประกอบการโดยห้ามมิให้ผู้ประกอบการ ใช้ หรือยินยอมให้ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ขับรถในขณะเสพสุราหรือของมีนเมาอย่างอื่น ในมาตรา 40 ทวิ โดยหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 40 ทวินั้น จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 138 ทวินั้นเอง ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวผู้วิจัยนั้นเห็นว่า เป็นอัตราโทษที่เหมาะสมกับสภาพความผิดแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เสพสุราและปฏิบัติหน้าที่ขับรถนั้นก็ยังคงรับโทษตามมาตรา 127 ทวิ อยู่เช่นเดิม

กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการดื่มสุราหรือของมีนเมาอย่างอื่น ของผู้ขับรถโดยสารสาธารณะของไทยในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 นั้นยังมีปัญหาในการกำหนดระดับโทษ กล่าวคือไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดในรูปแบบขั้นบันได โดย มาตรฐานการวัดระดับแอลกอฮอล์ของพนักงานขับรถผู้โดยสารประจำทางนั้น จะใช้หลักการวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดโดยผู้ใดมีปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดเกินกว่า 50 มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ถึงจะมีความผิด โดยไม่แบ่งแยกว่าจะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตขับรถประเภทใด แม้ว่ากรมการขนส่งทางบก ผู้มีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบควบคุมการประกอบการรถโดยสารรับจ้างนั้นจะเคยมีมาตรการควบคุมกวดขันให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ประจำรถ และผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะตามพระราชบัญญัติขนส่งทางบกทุกประเภทต้องมีแอลกอฮอล์ในเลือดเป็น 0 มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์¹ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ขับรถโดยสารก็ตาม แต่ทางกรมการขนส่งทางบกเองก็มิได้มีการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวเป็นรูปธรรม เช่นการเสนอแก้ไขกฎหมายหรือออกประกาศกฎกระทรวงแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้การกำหนดโทษของผู้กระทำผิดนั้น ขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะสมกับในสภาพสังคมในปัจจุบันแต่อย่างใด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในสหรัฐอเมริกาได้มีมาตรการในการควบคุมสิ่งมีนเมาหรือสารเสพติดอย่างอื่น ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย¹ ได้แยกมาตรฐานในการตรวจวัดแอลกอฮอล์ของผู้ขับรถยนต์ส่วนบุคคลและ

¹ กรมการขนส่งทางบก. (2559). *กรมการขนส่งทางบกเตือน ผู้โดยสารขับรถสาธารณะทุกประเภท แอลกอฮอล์ต้องเป็นศูนย์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.dlt.go.th/th/public-news/view.php?_did=286. [2562, 28 มีนาคม].

ผู้ขับขี่รถสาธารณะหรือรถในเชิงพาณิชย์ไว้อย่างชัดเจนกล่าวคือ หากเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับขี่ทั่วไปนั้น เมื่อมีอายุมากกว่า 21 ปี ต้องมีปริมาณความเข้มข้นของแอลกอฮอล์ในกระแสเลือด (BAC) มากกว่า 0.08 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปจึงจะถูกดำเนินคดี แต่หากเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับขี่เพื่อการพาณิชย์ (CDL) นั้น เพียงแค่มีปริมาณความเข้มข้นของแอลกอฮอล์ในกระแสเลือด (BAC) มากกว่า 0.04 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ก็สามารถถูกดำเนินคดีได้ ซึ่งต่างจากประเทศไทย ที่ไม่ได้แบ่งแยกมาตรฐานการตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์ของผู้ขับขี่รถทั่วไปและผู้ขับขี่รถโดยสารสาธารณะไว้

ส่วนการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการดื่มสุราขณะขับรถของประเทศออสเตรเลียนั้น โดยในประเทศออสเตรเลียนั้นได้กำหนดในกฎหมายว่า ผู้ขับขี่ที่มีระดับแอลกอฮอล์ในเลือดเกินกว่า 50 มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ ถือว่ามีความผิดตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ขับขี่ยานพาหนะ เช่น รถบรรทุก รถบัส รถขนส่งสินค้าอันตราย รถยนต์โดยสารสาธารณะ รถที่ใช้การสอนขับรถยนต์ รถแท็กซี่ จะกำหนดระดับแอลกอฮอล์ในเลือดไว้ที่ 0 มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ ส่วนในอัตราโทษของแต่ละรัฐของประเทศออสเตรเลียจะมีความแตกต่างกันแบบขั้นบันได โดยหากดื่มสุราแล้วมีระดับแอลกอฮอล์ในเลือดมากเท่าไร ยิ่งได้รับโทษหนักมากขึ้นเท่านั้นซึ่งทำให้การควบคุมการเสพสุราในขณะขับรถของประเทศออสเตรเลีย มีประสิทธิภาพมากกว่าของในประเทศไทย

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าประเทศไทยนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปกฎหมายในการควบคุมการเสพสุราในขณะขับรถ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ละพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ให้สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและแบ่งแยกโทษตามฐานะของผู้ขับขี่ กล่าวคือให้กำหนดโทษกรณีสำหรับผู้ขับขี่รถสาธารณะนั้นเสพสุราในขณะปฏิบัติหน้าที่ให้มีโทษหนักกว่าผู้ขับขี่รถยนต์ส่วนบุคคล และกำหนดอัตราโทษแบบขั้นบันได โดยหากผู้เสพสุราขณะขับรถนั้นมีแอลกอฮอล์ในเลือดมากเท่าใด โทษที่ตามมานั้นก็ยิ่งสูงขึ้น ตามระดับปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือด ดังที่สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศออสเตรเลียปฏิบัติกัน