

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การขนส่งของประเทศไทยเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งการขนส่งนั้นมีหลากหลายรูปแบบทั้งการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ซึ่งการขนส่งที่ได้รับความนิยมมากที่สุดคือ “การขนส่งทางบก” ซึ่งจะกล่าวถึงการขนส่งทางบกโดย “รถยนต์รับจ้าง” ซึ่งการขนส่งผู้โดยสารแบบรับจ้าง (Forhire Urban Passenger Transportation) การขนส่งในกลุ่มนี้มักถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Paratransit เป็นการขนส่งที่จัดให้ผู้ให้บริการเพื่อให้บริการกับผู้โดยสารทั่วไปโดยผู้โดยสารและผู้ให้บริการจะทำการตกลงราคาค่าบริการล่วงหน้าก่อนใช้บริการ โดยรูปแบบการขนส่งดังกล่าวมักจะไม่มีการระบุเส้นทางและตารางการให้บริการที่แน่นอน ซึ่งการให้บริการแบบ Paratransit นั้น เส้นทางการให้บริการและตารางเวลาการเดินทางสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความต้องการของผู้ใช้บริการแต่ละคน ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบการเดินทางที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้โดยสาร¹

ประเทศไทยได้มีการบริการโดยการนำรถยนต์มาให้บริการรับจ้างประมาณปี พ.ศ. 2467-2768 พระยาเทพหัสดิน ณ อยุธยา (ผาด) เป็นผู้ก่อตั้ง บริษัท แท็กซี่สยาม ขึ้นในประเทศไทย ได้นำเอารถออสตินขนาดเล็ก 14 คัน ออกวิ่งรับจ้าง โดยติดป้าย "รับจ้าง" ไว้ข้างหน้า และข้างหลังของตัวรถซึ่งคนขับรถในสมัยนั้นส่วนใหญ่เป็นทหารอาสาของทหารบก รถยนต์มีการคิดค่าโดยสารตามระยะทางเป็นไมล์โดยคิดไมล์ละ 15 สตางค์ และต้องปิดกิจการเพราะประสบปัญหาจากการขาดทุน จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการให้บริการรถแท็กซี่อีกครั้งและได้รับความนิยมมาก ต่อมาได้มีการจัดตั้งบริษัทเดินรถแท็กซี่ขึ้นและได้กำหนดราคาค่าโดยสารกิโลเมตรละ 2 บาท โดยรถที่นำมาให้บริการนั้นเป็นรถยี่ห้อ เรโนลต์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของรถแท็กซี่เพราะเป็นที่นิยมของคนทั่วไปสามารถตอบสนองและให้ความสะดวกรวดเร็วกว่ารถจักรยานสามล้อถีบที่มีอยู่แพร่หลายในยุคนั้น ต่อมาก่อน นโยบายแท็กซี่เสรียังไม่ได้มีการออกกฎหมายกำกับดูแล เป็นรับจ้างในปี 2473 ได้มีการออกพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2473 กำหนดให้รถแท็กซี่

¹ สุรเมศวร์ พิริยะวัฒน์. (2551). *วิศวกรรมขนส่ง Transportation Engineering*. เอกสารการสอนภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 189.

อยู่ในความหมายของ “รถรับจ้างสาธารณะ” ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 4(3) ถือได้ว่ารถแท็กซี่ได้ปรากฏเป็นทางการ แต่รถแท็กซี่ไม่ได้อยู่ในความควบคุมของ พระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ.2497 ดังนั้น หากผู้ที่ต้องการขับรถแท็กซี่เพียงแค่นำรถยนต์ไปจดทะเบียนเสียภาษีกับพนักงานกองทะเบียนกรมตำรวจก็สามารถนำรถยนต์ออกขับได้แล้ว และเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงานได้มีการโอนงานให้ทางกรมการขนส่งดำเนินการต่อไป² และจนถึงปัจจุบันก็ได้มีการเรียกการให้บริการรถรับจ้างดังกล่าวว่า “แท็กซี่มิเตอร์” โดยมีการกำหนดอัตราค่าโดยสารชัดเจน และได้มีพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ที่ใช้ควบคุมกำกับดูแลรถยนต์รับจ้าง ในเรื่องสภาพรถที่นำมาให้บริการ ใบอนุญาตการขับขี่ และคุณสมบัติของผู้ประจำรถให้บริการต้องเป็นไปตามเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้

ปัจจุบันนี้มีปัญหาเกิดขึ้นมากมายกับผู้ให้บริการอย่าง Taxi และผู้ใช้บริการอย่างผู้โดยสาร อย่างเช่น Taxi ปฏิเสธรับผู้โดยสาร ซึ่งเป็นปัญหาหลักของการให้บริการรถแท็กซี่ ซึ่งมีการร้องเรียนเรื่องการปฏิเสธผู้โดยสารของแท็กซี่เข้ามายังกรมการขนส่งทางบกเป็นจำนวนมาก และเหตุผลของการปฏิเสธรับผู้โดยสารมักจะให้เหตุผลว่าจะต้องไปเติมเชื้อเพลิง ส่งกระดาษหรือรวมถึงเส้นทางที่จะไปมีปัญหาการจราจรติดขัด และการไม่รู้เส้นทางของผู้ขับขี่เอง อีกทั้งการคิดค่าโดยสารมีการคิดค่าโดยสารเกินกว่าความเป็นจริงกับนักท่องเที่ยวหรือแม้แต่ประชาชนในพื้นที่ และการขับรถอ้อมเส้นทางเพื่อให้ได้ค่าโดยสารที่มากยิ่งขึ้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นรวมถึงยุคสมัยได้มีการเปลี่ยนแปลงและเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาไปมาก จึงทำให้เกิดธุรกิจการให้บริการรถยนต์รับจ้างรูปแบบใหม่ คือการนำเอาเทคโนโลยีมาเป็นสื่อกลางในการให้บริการ โดยมีการจัดทำแอปพลิเคชันขึ้นมาสำหรับการเรียกใช้บริการรถรับจ้างเพื่อเพิ่มช่องทางการให้บริการและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการในการเรียกรถรับจ้างเพื่อไปยังจุดหมาย ซึ่งมีบริษัทที่จัดทำแอปพลิเคชัน เพื่อเป็นตัวกลางในการให้บริการระหว่างผู้ขับขี่และผู้ให้บริการที่เรียกกันว่า อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) บริษัทเหล่านี้ได้จัดทำแอปพลิเคชัน โดยให้ผู้ที่ต้องการใช้บริการรถรับจ้างสามารถเรียกใช้บริการรถรับจ้างผ่านแอปพลิเคชันได้เลย ซึ่งบริษัทของอูเบอร์นั้นจะเป็นการนำรถยนต์ส่วนบุคคลมาให้บริการรับจ้าง และบริษัทแกร็บ จะมีประเภทรถยนต์ที่ให้บริการรับจ้างหลายประเภท โดยมีทั้งรถยนต์แท็กซี่ และรถจักรยานยนต์ และรวมถึงรถยนต์ส่วนบุคคลที่เรียกว่า (Grab Car) นำออกให้บริการด้วยเช่นกัน ซึ่งลักษณะรถส่วนบุคคลที่นำมาให้บริการนั้นเป็นปัญหาในกรณีประเภทของรถยนต์ที่นำออกให้บริการ ซึ่งไม่อยู่ในประเภทรถที่กฎหมายกำหนดไว้

² เทพชู ทับทอง. (2551). *กรุงเทพในอดีต*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.dlt.go.th>. [2561, 14 มีนาคม]

และโดยปกติแล้วการเอารถยนต์ออกให้บริการรับจ้างจะต้องจดทะเบียนกับกรมการขนส่งทางบก ก่อนถึงจะสามารถนำรถยนต์ออกให้บริการได้ ซึ่งจะเรียกรถยนต์บริการประเภทนี้ว่า “รถยนต์ สาธารณะ” ตามความหมายของพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 โดยกรมการขนส่งทางบกจะแยก ประเภทรถยนต์ต่างๆไว้ชัดเจน แต่ทั้งนี้ อุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) นั้นได้นำเอารถยนต์ส่วนบุคคลที่ไม่ได้มีการจดทะเบียน ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้มีการกำหนดไว้มาให้บริการ อีกทั้ง ผู้ขับขี่รถยนต์สาธารณะจะต้องมีใบขับขี่สาธารณะจึงจะสามารถขับขี่ได้ แต่ผู้ขับขี่ของอุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) ประเภท แกร็บคาร์ (Grab car) มีใบอนุญาตการขับขี่ของผู้ประจำรถ ที่ไม่ถูกประเภท และการกำหนดอัตราค่าโดยสารที่ไม่ได้เป็นไปตามข้อกำหนดของกรมการขนส่ง ทางบก แต่อย่างไรก็ตามการเปิดให้บริการของอุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) เป็นบริการ ที่สะดวกรวดเร็วเพราะเป็นการให้บริการผ่านแอปพลิเคชัน จึงทำให้ผู้ใช้บริการมีแนวโน้มที่สูงขึ้น ทุกปี และหันมาใช้บริการประเภทผ่านแอปพลิเคชันมากขึ้น ซึ่งการเกิดธุรกิจใหม่นี้ส่งผลให้รถ แท็กซี่ที่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยการจดทะเบียนรถยนต์สาธารณะ (ป้ายทะเบียนสีเหลือง) ผู้ขับขี่ต้อง มีใบอนุญาตขับขี่สาธารณะ มีการตรวจสอบประวัติ และการบังคับทำประกันภัยสำหรับรถยนต์ และผู้โดยสาร และอายุการใช้งานของรถยนต์แท็กซี่ต้องไม่เกิน 9 ปี เมื่อครบกำหนดอายุแล้วจะต้อง ส่งคืนแผ่นป้ายทะเบียน และใบคู่มือจดทะเบียนรถเพื่อแจ้งระงับทะเบียนคืนแก่เจ้าหน้าที่กรมการ ขนส่งทางบก พร้อมถอดอุปกรณ์ส่วนควบของรถ เช่น มิเตอร์วัดค่าโดยสาร ป้ายแสดงสัญลักษณ์ TAXI เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการอาชีพขับรถแท็กซี่นั้น ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ตามที่กรมการขนส่งทางบกได้มีการกำหนดไว้รวมถึงการคิดอัตราค่าโดยสารเริ่มต้นที่ 35 บาท สำหรับกิโลเมตรแรก ซึ่งหากเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการอาชีพขับขี่อุเบอร์ (Uber) และ แกร็บ (Grab) นั้น ไม่จำเป็นต้องนำรถยนต์ไปจดทะเบียนกับกรมการขนส่งทางบกและไม่ต้องมีใบอนุญาตขับขี่ สาธารณะ รถยนต์ที่ให้บริการไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดตามมาตรฐานความปลอดภัย และไม่ได้มี การตรวจประวัติอาชญากรรมของผู้ขับขี่ รวมถึงการที่ไม่ได้ทำประกันภัยรถยนต์ เพื่อคุ้มครอง ผู้โดยสารอย่างรถแท็กซี่แต่อย่างใด และอัตราค่าบริการถูกกว่าแท็กซี่ท้องถิ่น 30-40% ทำให้ส่งผล กระทบต่อผู้ประกอบการรถแท็กซี่ (Taxi) จำนวนผู้โดยสารลดลง 20-30% ดังนั้น การดำเนินธุรกิจ ของอุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) เสมือนเป็นการเข้ามาแย่งผู้โดยสารของแท็กซี่ และทำให้ไม่มี ผู้ใช้บริการเหมือนอย่างแต่ก่อน ซึ่งทำให้รายได้ของแท็กซี่ (Taxi) ทั่วไปลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดย อาจพิจารณาได้ว่าการที่อุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) เข้ามามีบทบาททางธุรกิจเป็น การแข่งขันทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม

และนอกจากนี้ยังมีข้อนำพิจารณาคือการขยายตัวของธุรกิจ อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) นั้น เป็นปัญหาที่จะต้องจัดการดูแลให้ได้อย่างทั่วถึง แต่ทั้งนี้ กฎหมายที่ออกมาควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆ เพียงแต่ออกมาเพื่อควบคุมกำกับดูแลรถยนต์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งยังไม่มีกฎหมายใดที่ควบคุมและกำกับดูแลการให้บริการรถยนต์รับจ้างประเภทผ่านแอปพลิเคชันอย่าง อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) ยังมีช่องว่างและเกิดความบกพร่องอยู่ และจะต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาดูแลกำหนดมาตรการ เพื่อป้องกันปัญหาและความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และการเยียวยาผู้เสียหาย เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้รับบริการและผู้ให้บริการ ซึ่งหน่วยงานที่ดูแลและรับผิดชอบคือ กรมการขนส่งทางบก โดยกำหนดให้รถยนต์ทุกประเภทต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 แต่ถึงอย่างไรก็ตามยังมีช่องว่างของกฎหมายที่ไม่สามารถครอบคลุมไปถึงการให้บริการรถแท็กซี่ (Taxi) อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการให้บริการ รถแท็กซี่ (Taxi) อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาทางกฎหมายมาในการควบคุมกำกับดูแลเพื่อให้สอดคล้องกับการให้บริการรถแท็กซี่ (Taxi) อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา ความสำคัญ แนวคิดทฤษฎีและวิวัฒนาการของรถแท็กซี่ (Taxi) อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) ในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ คำนิยามของคำว่า “รถรับจ้างสาธารณะ” ประเภทรถยนต์ที่นำมาให้บริการ มาตรการการลงโทษที่เกี่ยวกับการให้บริการรถแท็กซี่ (Taxi) อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab)

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า รถรับจ้างสาธารณะ ปัญหาเกี่ยวกับประเภทรถยนต์ที่นำมาให้บริการ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษที่เกี่ยวกับการให้บริการรถแท็กซี่ (Taxi) อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab)

1.2.4 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “รถรับจ้างสาธารณะ” ปัญหาเกี่ยวกับประเภทรถยนต์ที่นำมาให้บริการ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษที่เกี่ยวกับการให้บริการรถแท็กซี่ (Taxi) อูเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab)

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ที่ยังไม่ครอบคลุมและยังมีช่องว่างอยู่หลายประการต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดข้อบังคับการให้บริการแท็กซี่ (Taxi) อุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) การกำหนดค่านิยมของคำว่า “รถรับจ้างสาธารณะ” และข้อกำหนดของคุณสมบัติของรถรับจ้างสาธารณะ สิทธิหน้าที่ของผู้ให้บริการและรับบริการ รวมถึงบทกำหนดโทษและการแข่งขันทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมระหว่างธุรกิจการให้บริการทั้งสามประเภท ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ และการกำกับดูแลการให้บริการรถรับจ้างทั้งสามประเภท

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาอิสระฉบับนี้มุ่งศึกษาการควบคุมกำกับดูแล ประเภทรถยนต์ สิทธิหน้าที่ผู้ให้บริการและผู้รับบริการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมาตรการการลงโทษ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับแท็กซี่ (Taxi) อุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) โดยจะศึกษาพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาค้นคว้าจากวิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการ หนังสือ บทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลักกฎหมาย คำพิพากษา สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ แล้วนำมาประมวลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของแท็กซี่ (Taxi) อุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) ในประเทศไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ คำนิยามของคำว่า “รถรับจ้างสาธารณะ” ประเภทรถยนต์ที่นำมาให้บริการ มาตรการการลงโทษที่เกี่ยวกับการให้บริการรถแท็กซี่ (Taxi) อุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab) และกำกับดูแลแท็กซี่ (Taxi) อุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab)

1.6.3 ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ คำนิยามของคำว่า “รถรับจ้างสาธารณะ” ประเภทรถยนต์ที่นำมาให้บริการ มาตรการการลงโทษที่เกี่ยวกับการให้บริการรถแท็กซี่ (Taxi) อุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab)

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบคำนิยามของคำว่า “รถรับจ้างสาธารณะ” ประเภทรถยนต์ที่นำมาให้บริการ มาตรการการลงโทษที่เกี่ยวกับการให้บริการรถแท็กซี่ (Taxi) อุเบอร์ (Uber) และแกร็บ (Grab)