

ระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการ รถโดยสารประจำทาง

Control System Regulates the Operation of Buses

ดร.ณัฐวิน อัครภูวดล*

บทคัดย่อ

วิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ได้แก่ ปัญหากลุ่มผู้มีอิทธิพลที่เป็นกลุ่มผู้ประกอบกิจการที่ไม่ได้จดทะเบียนผู้ประกอบการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กรณีกลุ่มผู้ประกอบการรถตู้บางรายนำรถตู้โดยสารปรับอากาศส่วนบุคคลเข้ามาวิ่งให้บริการเพื่อสืบทอดในลักษณะของรถโดยสารประจำทาง จนนำมาซึ่งผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ในส่วนของปัญหาข้อกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาการควบคุมผู้ประกอบการ ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ปัญหาความล่าช้าของกฎหมาย และปัญหาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวจึงควรทำการศึกษาระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทยและต่างประเทศอย่างละเอียดถี่ถ้วน

จากปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ล้วนมีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยไม่มี

ระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางที่เป็นสากล ประกอบกับกฎหมายหลักที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันยังสร้างความสับสนต่อผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 เป็นต้น จนนำมาซึ่งการวิจัยในครั้งนี้ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ทำการสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกและในภาพกว้าง เพื่อหาสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการศึกษาและสังเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหาดต่อไป

ผลของการวิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญของปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง มาจากกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันนี้ไม่มีจำนวนหลายฉบับ และไม่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง หากยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปอาจส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค

* อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

และสังคมได้ในที่สุด ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางจำเป็นต้องสร้างระบบการควบคุมกำกับดูแลอย่างจริงจัง อาทิเช่น การรวมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 เข้าด้วยกันเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทางเดียวกัน หรือการเพิ่มมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิด หรือการยกเลิกระบบการผูกขาดโดยกำหนดให้มีการจัดให้มีการแข่งขันกันหลายราย เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้มีโอกาสเลือกใช้บริการ เป็นต้น ซึ่งแนวทางแก้ไขดังกล่าวจะช่วยผลักดันให้ระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทยมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ระบบ การควบคุม กำกับดูแล การประกอบกิจการ รถโดยสารประจำทาง

Abstract

The purpose of this research is to study the problems that arise in the operation of buses. Whether it is a question of fact and issues influential to those who operate unregistered operators are required by law, such as a group of entrepreneurs Van certain the minivan bus personal. The service runs to pay in the form of buses. To bring impact and damage the economy of the country greatly. In terms of legal issues, including issues of control operators. The discretion of the officer Obsolescence of legal issues And the cooperation between the public and private sectors, etc. Such problems should be studied control system overseeing the operations of Thailand and international bus carefully.

Of the facts and legal issues as such.

Are caused by the fact that Thailand has no control system regulates the operation of buses that are universal and the laws that are applicable to the current confuse law enforcement, including the transport. . Prof. Car Act 2522 and until 2522, so bring this research, the researcher also interviewed samples associated with the operation of the regulatory system bus. To get more in-depth and in breadth. For the cause And solutions to problems. Then the data was studied and synthesized. To find a solution to.

The results of the study revealed that a key element of the facts and legal issues that arise in the operation of buses. From the law in force at present has a number of patents. And can not be used to solve problems in the current economy. If it continues like this may further affect the livelihood of the people, the consumers and the society. Researchers have commented that The problems that arise in the operation of buses necessary to establish a system of regulatory controls such as serious as the car. MF 2522 and the Transport Act 2522 together to give law enforcement the same way. Or increasing the punishment of offenders. Or cancellation of the monopoly by requiring that there are many competition. To provide users the opportunity to opt for a solution, which will help push the system to supervise the operation of the bus be more efficient and Thailand.

Keywords: Systems, Supervisory Control, Operation, Bus

ความนำ

เนื่องด้วยในปัจจุบันได้มีการพัฒนาเส้นทางการคมนาคมเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ระบบการขนส่งเริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อความสามารถในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หากพิจารณาระบบการขนส่งด้วยรถสาธารณะของประเทศไทยจะมีอยู่ 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบการขนส่งสาธารณะแบบใช้ราง และระบบการขนส่งสาธารณะแบบใช้ทางถนน ซึ่งในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะขอทำการศึกษาเฉพาะระบบการขนส่งสาธารณะแบบใช้ทางถนนที่เกี่ยวกับรถโดยสารประจำทาง รวมทั้งในเรื่องการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง ได้แก่ รถโดยสารประจำทางที่เป็นการใช้บริการตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกำหนด โดยให้มีผู้ประกอบการเดินรถโดยสารประจำทาง ผู้ได้รับสัมปทานการเดินรถเป็นผู้ให้บริการตามเส้นทางที่กำหนดโดยมีเส้นทางทั้งภายในเมือง ระหว่างเมือง ระหว่างจังหวัด ระหว่างอำเภอ ระหว่างหมู่บ้าน และระหว่างประเทศ เป็นต้น

ระบบการขนส่งรถโดยสารประจำทาง ถือเป็นปัจจัยหลักที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าสู่แหล่งงานและแหล่งกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตในยุคปัจจุบันอย่างมาก จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการเดินทางด้วยรถโดยสารสาธารณะของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) (วารสารนโยบายการขนส่งและจราจร สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, เมษายน - มิถุนายน 2554: 15) พบว่า การเดินทางด้วยรถโดยสารสาธารณะในปี พ.ศ.2554 มีจำนวนถึง 7,881 คนต่อเที่ยวหรือต่อวัน คิดเป็น 43% ของจำนวนผู้คนที่เดินทางทั่วประเทศ และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ เป็นไปตามสภาวะเศรษฐกิจของโลกที่ผู้คนส่วนใหญ่เริ่มให้ความสำคัญต่อระบบการเดินทางด้วยรถโดยสารประจำทางกันมากขึ้น

ด้วยเหตุที่ระบบการขนส่งรถโดยสารประจำ

ทางมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับประชาชนหันมาใช้บริการเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีเงินหมุนเวียนในระบบการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางเป็นจำนวนมาก จากช่องทางที่สามารถสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ประกอบการขาดความเอาใจใส่ในมาตรฐานและการให้บริการ มุ่งหวังเพียงตัวเลขทางการเงินเท่านั้น หรือประกอบกิจการไปในลักษณะที่ผิดกฎหมาย ประกอบกับกฎหมายหลักที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีช่องว่างที่เอื้ออำนวยต่อการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ หลายด้าน อาทิเช่น

1. ปัญหาข้อเท็จจริง ได้แก่

1.1) ปัญหากลุ่มผู้มีอิทธิพล ที่เป็นกลุ่มผู้ประกอบการที่ไม่ได้จดทะเบียนผู้ประกอบการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กลุ่มผู้ประกอบการบางรายนำรถตู้โดยสารปรับอากาศส่วนบุคคลเข้ามาวิ่งให้บริการเพื่อสืบทอดในลักษณะของรถโดยสารประจำทาง กระทำการวิ่งทับซ้อนเส้นทางรถโดยสารที่ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งด้วยรถโดยสารที่ถูกต้องจากทางราชการ สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก เพราะการประกอบกิจการโดยไม่ได้จดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายย่อมเป็นช่องทางหนึ่งของความพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีเงินได้อยู่ในตัว หากภาครัฐผลักดันระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางอย่างเป็นรูปธรรมจะช่วยอุดช่องโหว่ด้านภาษีเงินได้ ทั้งยังสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

2. ปัญหาข้อกฎหมาย ได้แก่

2.1) ปัญหาการควบคุมผู้ประกอบการ หากพิจารณาคำว่า “รถ” ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 4 หมายความว่า ยานพาหนะทุกชนิดที่ใช้ในการขนส่งทางบกซึ่งเดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ กำลังไฟฟ้า หรือพลังงานอื่นและหมายความรวมถึงรถพ่วงของรถนั้นด้วย เว้น

แต่รถไฟ จะเห็นได้ว่า จากสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรานี้ เป็นการให้ความหมายในลักษณะที่กว้างกว่าคำว่า “รถ” ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 มาตรา 4 ที่หมายความว่า รถยนต์ รถจักรยานยนต์ รถพ่วง รถบดถนน รถแทรกเตอร์ และรถอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พบว่า มีเนื้อหาที่เป็นข้อห้ามประกอบการขนส่งประจำทางและไม่ประจำทาง การขนส่งโดยรถขนาดเล็ก หรือการขนส่งส่วนบุคคล เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน แต่สิ่งที่ยังพบเห็นอยู่ในปัจจุบัน คือ การที่ผู้ประกอบการกิจการรถตู้ซึ่งเป็นรถที่จดทะเบียนเป็นรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินสิบสองคนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 กระทำการวิ่งรับส่งผู้โดยสารเพื่อสินจ้างในลักษณะรถโดยสารประจำทาง จากปัญหานี้ แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ประกอบการที่ยังไม่เข้มงวด ขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นเรื่องที่ต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

2.2) ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

หากพิจารณาพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 20 มีสาระสำคัญของกฎหมายที่เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด ในการกำหนดเส้นทางจำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทาง กำหนดจำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งไม่ประจำทาง กำหนดเส้นทางจำนวนผู้ประกอบการขนส่งและจำนวนรถสำหรับการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก กำหนดอัตราค่าขนส่งและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง รวมทั้งปฏิบัติการอื่น ๆ ภายใต้มติคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบกและคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง

ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดต้องได้รับความคิดเห็นจากมติคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบกและคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ย่อมเกิดความไม่สะดวกและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง การลดขั้นตอนที่ยุ่งยากย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด ถือเป็นบุคคลในท้องถิ่นย่อมต้องรับรู้หรือรับทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่าทางคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบกและคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ซึ่งเป็นบุคคลซึ่งอยู่ห่างไกลจากปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น จึงอาจไม่ทราบความเป็นอยู่ ความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นว่าเป็นเช่นไร

นอกจากนี้ หากพิจารณาดุลยพินิจในการลงโทษปรับตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 163 พบว่า บรรดาความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายนี้ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเห็นได้ว่า ถือเป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถช่วยเหลือผู้กระทำความผิดได้ทั้งสิ้น ทั้งยังไม่สร้างความเกรงกลัวกฎหมายในกลุ่มผู้ประกอบการที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝงหรือมิชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่ต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกคำสั่งหรือกฎหรือระเบียบต่าง ๆ หรือไม่อย่างไร

2.3) ปัญหาความล้าสมัยของกฎหมาย

หากพิจารณาพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 96 พบว่า มีสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะของผู้ประจำรถไว้ แค่เพียงว่า ต้องไม่เป็นผู้ที่มร่างกายพิการ จนเป็นที่เห็นได้ว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือต้องไม่เป็นผู่วิกลจรตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือต้องไม่เป็นผู้มีโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจ แต่ไม่ได้มีสาระสำคัญของกฎหมายที่ลงลึกในรายละเอียดเกี่ยวกับโรคที่ควรควบคุม เช่น โรคลมชัก โรคกล้ามเนื้อลีบทั้งมือเท้า โรคเกี่ยวกับการมองเห็น เช่น โรคตาบอดสี การมองเห็นด้วยตาเพียงข้างเดียว โรคระบบการได้ยิน โรคเรื้อรังอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุม รวมทั้งโรคของผู้ขับขี่ที่อยู่ในวัยทองที่อาจมีปัญหาในการควบคุมอารมณ์ประสิทธิภาพการได้ยินลดลง ความคิดที่ซาลง เป็นต้น ซึ่งโรคเหล่านี้ย่อมทำให้สมรรถภาพในการขับขี่ลดน้อยลงได้ทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ ผู้ใช้ถนนและช่วยลดอุบัติเหตุที่จะเกิดขึ้นบนท้องถนนได้อีกทางหนึ่ง จึงเป็นเรื่องที่ควรทำการศึกษาและให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

2.4) ปัญหาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เนื่องด้วยกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการขนส่งทางบกที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใด รวมทั้งยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างจริงจัง ในการเปิดช่องทางให้เอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สมาคมผู้ประกอบการรถโดยสาร พร้อมทั้งเพิ่มบทบาทของสมาคมให้มีส่วนร่วมกับภาครัฐ เพราะถึงอย่างไรแล้วเอกชนซึ่งเป็นกลุ่มผู้ประกอบการ ย่อมทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นมากกว่าภาครัฐ จึงเป็นเรื่องที่ควรทำการศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

เมื่อการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง

ยังประสบกับปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายในหลายด้าน ประกอบกับไม่มีระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง จึงควรทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางในการปฏิรูประบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง รวมถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อตอบปัญหาการวิจัยว่าควรนำระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางในรูปแบบใดมาบังคับใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทย

ดังนั้น คำถามที่ใช้เพื่อการวิจัย (Research Question) ในคู่มือนี้พจนานุกรมฉบับนี้จึงมีอยู่ว่า

“ระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง ควรมีประเด็นใดบ้าง? และสามารถเข้ามากำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางได้มากน้อยเพียงใด?”

นอกจากนั้น ยังมีคำถามย่อย (Sub-Questions) แยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

(1) บทบาทหน้าที่ของภาครัฐและเอกชนในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางมีอย่างไรบ้าง? รวมทั้งมีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่เพียงใด?

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางในต่างประเทศ มีหลักการอย่างไร? และมีความสอดคล้องการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของประเทศไทยหรือไม่เพียงใด?

คำถามและปัญหาที่ตั้งขึ้นในงานวิจัยฉบับนี้ ล้วนสามารถนำมาศึกษาเพื่อให้เกิดผลการวิจัย (Research Result) ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทาง ผู้ประกอบการกิจการรถโดยสารประจำทาง หน่วยงานภาครัฐและกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง เพราะผลการวิจัยในครั้งนี้จะนำเสนอ

ข้อมูลสำคัญทั้งในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข เพื่อให้ประเทศไทยมีระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางที่มีมาตรฐานและเป็นสากล โดยถือเอากฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทยและต่างประเทศ มาทำการวิเคราะห์และวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพบังคับของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ทั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางได้อีกทางหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของประเทศให้เติบโตได้อย่างมีเสถียรภาพ จึงอาจกล่าวได้ว่างานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยที่มุ่งผลต่อการพัฒนาระบบกฎหมายมาตรฐานการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง รวมทั้งเศรษฐกิจของประเทศให้มีความยั่งยืน ตลอดจนเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการบริหารประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา ความหมาย แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทยและของต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนาระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง

สมมติฐานการวิจัย

เนื่องด้วยปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง ได้แก่ ปัญหากลุ่มผู้มีอิทธิพลที่เป็นกลุ่มผู้ประกอบกิจการที่มีได้จดทะเบียนผู้ประกอบการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กรณีกลุ่มผู้ประกอบการรถตู้บางรายนำรถตู้โดยสารปรับอากาศส่วนบุคคลเข้ามาวิ่งให้บริการเพื่อสืบทอดในลักษณะของรถโดยสารประจำทาง นำมาซึ่งผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ในส่วนของปัญหาข้อกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาการควบคุมผู้ประกอบการ ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ปัญหาความล้าสมัยของกฎหมาย และปัญหาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นต้น จากปัญหาเหล่านี้ จึงควรทำการศึกษาถึงระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทยและต่างประเทศอย่างละเอียดถี่ถ้วน ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำองค์ความรู้ใหม่ไปพัฒนาระบบกฎหมาย ระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทยให้มีมาตรฐานและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ตัวแปรปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ระบบกฎหมาย ระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทยยังไม่มีมาตรฐานเป็นสากล นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 ที่เป็นกฎหมายหลักที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มีผลสอดคล้องและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เพราะฉะนั้นตัวแปรปัญหาที่ใช้สำหรับการศึกษาวิจัยและค้นหาข้อมูลงานวิจัยในครั้งนี้ คือ ระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางของไทยและต่างประเทศ รวมถึงช่องว่างของกฎหมายที่มีจุดอ่อนต่อการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยเหตุนี้ แนวทางในการพัฒนากฎหมาย ระบบการควบคุม ให้มีความ

เหมาะสมย่อมเป็นผลดีต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นผู้ใช้บริการและได้รับผลกระทบโดยตรงได้อีกทางหนึ่งด้วย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มุ่งเน้นศึกษาความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง กฎหมายของไทย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสิ่งที่ปัญหาและอุปสรรค แล้วนำข้อมูลที่ได้มาพัฒนาระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จะมุ่งเน้นในด้านการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยต้องใช้เอกสารอ้างอิงจำนวนมาก รวมถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายมีอยู่อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการออกแบบสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องด้วยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประชาชนทั่วไป รวมถึงรวบรวมข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องแล้วนำไปสังเคราะห์ต่อไป

ผลการวิจัย

เนื่องด้วยในปัจจุบัน ผู้ประกอบธุรกิจการค้า ผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิทยาการรวมทั้งหลักวิชาการทางการตลาดและการโฆษณา มาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อาจทราบกระบวนการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ หรือขั้นตอนการผลิตได้ถ่องแท้เทียบเท่ากับ ผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา

ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้า

และบริการ แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา ก็ล้วนเป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ในบางครั้งก็ไม่อาจระงับหรือยับยั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้อย่างทันทั่วทั้งภาครัฐจึงมีแนวคิดบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ด้วยการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา

หากพิจารณาคำนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 สามารถสรุปได้ดังนี้

คำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 3 หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

คำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 มาตรา 3 หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้า หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

คำว่า “ผู้บริโภค” ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 มาตรา 3 หมายความว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย

หากพิจารณาคำนิยามคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และ

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 มาตรา 3 หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย

คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 3 หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้าหรือผู้ให้บริการรวมทั้งผู้ประกอบการโฆษณา

มาตรการควบคุมการประกอบธุรกิจ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 อาทิเช่น การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการกำกับดูแล ควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดังที่กฎหมายวางหลักไว้ว่า คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 36

(3) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในการนี้จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้

(4) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ

คณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการ

(6) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

(7) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา 39

(8) รับรองสมาคมตามมาตรา 40

(9) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 36 คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

นอกจากสององค์กรดังกล่าวแล้ว ยังมีอีกองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้ คือ มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.2551 ซึ่งให้อำนาจแก่มูลนิธิดังกล่าวสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยได้ จึงต้องถือว่ามูลนิธินั้นอยู่ในความหมายของผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 นี้ ด้วย เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามกฎหมายอื่น อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจหลายหน่วยงานมีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้นั้นจะต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมที่ผู้บริโภคพึงได้รับด้วย

เพราะหากปรากฏว่าหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวทุจริตหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยเห็นแก่ประโยชน์ของผู้ประกอบธุรกิจแต่เพียงฝ่ายเดียวจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีของผู้บริโภคนั้น ๆ ได้ จึงควรหามาตรการทางกฎหมายที่เป็น การคานอำนาจของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจ พ้องคดีแทนผู้บริโภคอีกทางหนึ่งด้วย กฎหมายฉบับนี้ วางหลักเกี่ยวกับคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้อง เป็นนิติบุคคลไว้ว่า “ในคดีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งถูกฟ้อง เป็นนิติบุคคล หากข้อเท็จจริงปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นหรือดำเนินการโดยไม่สุจริต หรือมี พฤติการณ์ฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภคหรือมีการยกย้าย ถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทรัพย์สินของนิติบุคคลมีไม่ เพียงพอต่อการชำระหนี้ตามฟ้อง เมื่อคู่ความร้องขอหรือ ศาลเห็นสมควร ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น หรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของ นิติบุคคลหรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคล ดังกล่าวเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และให้มีอำนาจพิพากษา ให้บุคคลเช่นว่านั้นร่วมรับผิดชอบในหนี้ที่นิติบุคคล มีต่อผู้บริโภคได้ด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตน มิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิด หรือในกรณีของ ผู้รับมอบทรัพย์สินนั้นจากนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ได้ว่า ตนได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน”

จากสาระสำคัญของกฎหมายหลายฉบับดัง ที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายประสงฆ์ที่จะกำกับ ดูแล ควบคุมผู้ประกอบธุรกิจต่าง ๆ ทุกประเภทที่มี ในภาคธุรกิจ ด้วยการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อตรวจสอบและกำกับดูแล เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค ครอบคลุมทุกปัญหาจากผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบ ธุรกิจ หรือดำเนินกิจการอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เช่น มีหน่วยงานพิเศษ มูลนิธิ สมาคม ที่คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภครับรอง สามารถฟ้องร้องคดีแทน

ผู้เสียหายได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่สามารถ แก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนกลุ่มผู้ประกอบการรถตู้ หรือกลุ่มผู้ประกอบการที่ผิดกฎหมายได้มากนัก ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ยังคงมีข้อจำกัดอยู่อีกจำนวน มาก อาทิเช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต้อง รับผิดชอบธุรกิจแทบทุกประเภท ซึ่งมีผู้ประกอบธุรกิจ จำนวนมากทั่วประเทศ จึงอาจแก้ไขปัญหามาตรังจุด ประกอบกับปัญหาด้านบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อ แก้ไขปัญหาแทนให้กับผู้ใช้บริการคงดำเนินได้ไม่ทั่วถึง ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งดูเหมือน มีอำนาจในการแก้ไขปัญหามาตรังจุด ก็คงไม่สามารถ แก้ไขปัญหาประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากกลุ่ม รถตู้หรือผู้ประกอบการที่ผิดกฎหมายได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เพียงพอหรือสามารถหามาตรการในการ ป้องกันผู้ใช้บริการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้ รับความปลอดภัยจากผู้ประกอบการได้ทุกด้าน การ จัดระบบการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสาร ประจำทางอย่างเป็นทางการ จึงนับเป็นวิธีการที่ควรนำ มาพิจารณาใช้อย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ เกิดขึ้นในระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบ กิจการรถโดยสารประจำทาง ยังคงเป็นการแก้ไขปัญหา ที่ไม่ตรงประเด็น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การแก้ไขปัญหามาตรังเน้นที่ต้นเหตุ จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่จะต้อง ดำเนินการควบคู่ไปด้วย ซึ่งสามารถทำได้โดยการสร้าง ระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถ โดยสารประจำทางอย่างเป็นทางการ ด้วยความร่วมมือ จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรผลักดันและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรถโดยสารประจำทางต้นตัวต่อ การพัฒนาและปรับปรุงมาตรฐานการให้บริการในด้าน ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสภาพรถ พนักงานประจำรถ ความ ปลอดภัยและบริการอื่น ๆ ให้มีมาตรฐานเทียบเท่า ระดับสากล รวมทั้งพัฒนาและปรับปรุงการเชื่อมต่อ ระบบรถโดยสารประจำทาง เพื่อช่วยให้ประชาชนผู้ใช้ บริการสามารถเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางได้ด้วย

ความสะดวกและรวดเร็ว ซึ่งมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดระบบการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางอย่างจริงจัง จะช่วยบรรเทาปัญหาทุกอย่างให้หมดสิ้นไปได้ในที่สุด

การอภิปรายผล

การประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ถือได้ว่ารัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางเพราะเป็นกิจการสาธารณะ หากรัฐละเลยหรือเพิกเฉยแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศและแก่ชีวิตและทรัพย์สินประชาชนได้

หากพิจารณาพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง แต่ในปัจจุบันพบว่า ยังมีสภาพปัญหาในการบังคับใช้อยู่หลายประการ อาทิเช่น

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 23 ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดประกอบการขนส่งประจำทาง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ระบุไว้ชัดเจนว่ารถที่จะนำมาวิ่งรับส่งผู้โดยสารได้นั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ครอบคลุมในทุกกรณีจึงยังไม่เหมาะสมนัก นอกจากนี้ ยังพบว่าได้มีการนำรถตู้ซึ่งจดทะเบียนเป็นรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินสิบสองคน ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาใช้ในการรับส่งผู้โดยสารเพื่อลิดรองในลักษณะประจำทางขนส่งโดยผิดกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบกับคำนิยามคำว่า “รถ” ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ยังมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “รถ” ในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 ซึ่งควรใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติเดียวกันมากกว่าที่จะแยกเป็นอีกฉบับหนึ่ง เพราะจะทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในทางปฏิบัติ จึง

สมควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเดียวกัน และกำหนดให้รถทุกประเภทมาขึ้นกับพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 เพียงฉบับเดียว

โทษตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ยังคงเป็นเพียงโทษปรับสถานเดียว โดยกฎหมายกำหนดอัตราโทษปรับขั้นสูงไว้ แต่ไม่ได้กำหนดอัตราขั้นต่ำ ทำให้ผู้ซึ่งมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับสามารถใช้ดุลยพินิจในการเปรียบเทียบปรับในขั้นต่ำและสามารถเลือกปฏิบัติได้อีกด้วย ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัวและกระทำผิดซ้ำซาก นอกจากนี้ การลงโทษยังมุ่งไปที่ตัวผู้ขับขี่รถยนต์ แต่ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของกิจการกฎหมายมิได้มุ่งที่จะลงโทษ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเอาผิดกับผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการด้วย

ในทางอาญา ความผิดเกี่ยวกับการประกอบการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทางโดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นความผิดที่ย่อมความไม่ได้ ประชาชนจึงมีสิทธิฟ้องร้องได้เฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น การจับและการสอบสวนความผิดทางอาญา เกี่ยวกับการประกอบการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทางโดยไม่ได้รับใบอนุญาตก็เป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะต้องมีการร้องทุกข์สอบสวนดำเนินคดี หากขาดพยานหลักฐาน หรือผู้โดยสารไม่ให้ความร่วมมือในการเป็นพยาน ย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ยังขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง สาเหตุส่วนใหญ่มาจากผู้มีอิทธิพลเข้ามาแทรกแซงแสวงหาผลประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอและไม่สามารถกดดัชนีจับกุมได้อย่างต่อเนื่อง องค์กรและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายยังขาดการประสานงานที่ดี ทำให้การบังคับใช้กฎหมายตามพระ

ราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร

มาตรการกฎหมายในการควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการโดยสารประจำทาง ยังมีความไม่เหมาะสม เช่น ในกรณีของการกำหนดจำนวนผู้ประกอบการบริหารจัดการขนส่ง คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางได้อนุมัติการเดินรถให้แก่บริษัทขนส่งจำกัดเพียงบริษัทเดียว ถือเป็นการผูกขาด (Monopoly) แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งควรทำการยกเลิกระบบการผูกขาดโดยจัดให้มีการแข่งขันกันหลายราย เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนผู้ใช้บริการ หรือในกรณีของการกำหนดอัตราค่าโดยสารของรถโดยสารประจำทางควรอิงสภาวะอัตราค่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายอยู่ในท้องตลาด และควรกำหนดโดยอิงระยะทางและสภาพสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น ๆ เอง โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบไปยังคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางอีกครั้งหนึ่ง หรือในกรณีของการจัดตั้งสถานีเพื่อเป็นจุดควบคุมระเบียบในการเดินรถโดยสารของผู้ประกอบการให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและตรงต่อเวลาในการเดินรถของแต่ละเที่ยว สมควรที่จะให้กรมการขนส่งทางบกมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลสถานีขนส่งผู้โดยสาร หรือในกรณีของสถานที่หยุดหรือจอดรถเพื่อรับ-ส่งผู้โดยสาร ควรผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดก่อนเพราะคณะกรรมการจังหวัดย่อมจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญว่าจุดใดสมควรและเหมาะสม หรือในกรณีของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดเกี่ยวกับการกำหนดเส้นทาง, จำนวนผู้ประกอบการและจำนวนรถ คณะกรรมการจังหวัดซึ่งเป็นบุคคลในท้องที่จังหวัดนั้นย่อมจะเป็นผู้ที่ทราบดีว่าควระกำหนดเส้นทางใด โดยไม่มีความจำเป็นจะต้องรอให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางต้องพิจารณาอนุมัติอีกครั้ง หรือในกรณีรถผิดกฎหมายมาวิ่งรับส่งผู้โดยสารประจำทาง กระทบต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ จึงควรที่จะทำการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ด้วยการกำหนดลงโทษที่หนักกว่าเดิมหรือมีการยึดทรัพย์ของผู้กระทำความผิดรวมเข้าไปด้วย หรือในกรณีปัญหาสภาพรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารที่ในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ไม่ได้บัญญัติว่า รถที่มาใช้งานรับส่งผู้โดยสารนั้นต้องมีระยะเวลาใช้งานกี่ปี หรือในกรณีของการควบคุมผู้ขับรถเกี่ยวกับการควบคุมการออกไปอนุญาตขับรถ หรือการปฏิบัติงานของพนักงานขับรถ หรือในกรณีของการเสฟสุราหรือเสฟของมีนเมาอย่างอื่น ขณะปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานขับรถโดยสาร ที่มีบทลงโทษที่ยังน้อยเกินไป ควรเพิ่มเติมเรื่องของการยกเลิกใบอนุญาตขับรถเข้าไปด้วย หรือในกรณีของการออกไปอนุญาตขับรถหรือใบอนุญาตขับรถให้แก่วัสดุขับรถที่มีจำนวนมากมายหลายชนิด เกินความจำเป็น ซึ่งกรมการขนส่งควรปรับใบอนุญาตขับรถให้เหลือเพียง 3 ประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์ ใบอนุญาตขับรถสามล้อ และใบอนุญาตขับรถยนต์ หรือในกรณีของการบังคับใช้ระบบเทคโนโลยี ควรกำหนดให้มีการควบคุมการทำงานของผู้ประกอบการ ด้วยการนำระบบ G.P.S เข้ามาใช้ควบคุมรถโดยสารประจำทาง เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง อันประกอบด้วย กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง และนักวิชาการขนส่งด้านกฎหมาย กลุ่มตัวอย่างจากผู้ประกอบกิจการ และกลุ่มตัวอย่างจากผู้ใช้บริการหรือประชาชนทั่วไป สามารถสรุปผลได้ดังนี้

กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนใหญ่มีความเห็นในเรื่องของระบบกฎหมายว่าควรมีการรวมกฎหมายขนส่งกับกฎหมายรถยนต์ให้อยู่ในฉบับเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการนำมาบังคับใช้ และเพื่อการควบคุมการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง นอกจากนี้ยังมีความเห็นควรให้การขนส่ง

ผู้โดยสารอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมการขนส่งทางบก ในส่วนของโทษควรมีมาตรการในการชดเชยเยียวยาผู้เสียหายให้มากกว่าที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ ยังเห็นตรงกันว่ารัฐควรมีนโยบายในการจัดระเบียบรถยนต์ที่ผิดกฎหมายอย่างจริงจัง และควรปรับปรุง พัฒนาวិธีการกำกับดูแลกิจการรถโดยสารประจำทาง เช่น อายุของพนักงานขับรถโดยสาร หรือไม่ควรให้ผู้ที่ไม่มีความสามารถในการเดินทางมาเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการ เป็นต้น ในเรื่องของความร่วมมือกัน กลุ่มตัวอย่างจากภาครัฐมีความเห็นว่า รัฐไม่ควรเป็นผู้ประกอบการเอง ควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการและรัฐควรทำหน้าที่เพียงควบคุมดูแลเท่านั้น

กลุ่มตัวอย่างจากผู้ประกอบการกิจการ ส่วนใหญ่มีความเห็นในเรื่องของระบบกฎหมายว่า ควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และควรมีมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง และควรปราบปรามรถที่ผิดกฎหมายให้หมดสิ้นไป เพราะในปัจจุบันได้สร้างความเสียหายแก่ผู้ประกอบการที่ถูกกฎหมายอย่างมาก

กลุ่มตัวอย่างจากผู้ใช้บริการ ส่วนใหญ่เห็นว่า ในส่วนของระบบกฎหมายควรให้ความคุ้มครองผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบจากรถโดยสารประจำทาง และมีบทลงโทษผู้ประกอบการและพนักงานอย่างเคร่งครัด ควรจัดอบรมผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการรถโดยสารประจำทาง ควรมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยควบคุมดูแลการประกอบกิจการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ในเรื่องของรถโดยสารก็เห็นควรปรับปรุงให้มีสภาพสมบูรณ์และมีความปลอดภัยตลอดเวลา และต้องมีรถวิ่งให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนสำหรับเรื่องของค่าโดยสาร ส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีการลดอัตราค่าโดยสาร และควรเรียกเก็บค่าโดยสารในอัตราที่เป็นธรรมเหมาะสมกับอัตราค่าแรงงานขั้นต่ำด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยการกำหนดให้มีการรวมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 เข้าด้วยกัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทางเดียวกัน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 ให้มีอัตราโทษที่รุนแรงมากขึ้น เช่น กำหนดให้มีการริบทรัพย์สินหรือกำหนดให้มีการเพิ่มโทษในกรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำ หรือกำหนดให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่ง เป็นต้น

3. ควรยกเลิกระบบการผูกขาด โดยกำหนดให้มีการจัดให้มีการแข่งขันกันหลายรายเพื่อให้ผู้ใช้บริการได้มีโอกาสเลือกใช้บริการผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. ควรออกกฎหมาย หรือออกกฎ หรือออกระเบียบให้ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการปรับราคาค่าโดยสาร รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการปรับราคาค่าขึ้นและปรับราคาลงให้เป็นไปตามสัดส่วนต้นทุนด้านน้ำมันที่แท้จริง และควรกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับค่าโดยสาร

5. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วน of สถานีส่งผู้โดยสาร โดยกำหนดให้อยู่ในความดูแลของกรมการขนส่งทางบก

6. ควรออกกฎหมาย หรือออกกฎ หรือออกระเบียบในการกำหนดจุดหยุดรับ-ส่งผู้โดยสาร และการกำหนดเส้นทางเดินรถ โดยกำหนดให้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดเสียก่อน

7. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนของคุณสมบัติในการออกใบอนุญาตขับรถให้แก่ผู้ขับรถโดยสารประจำทาง ให้มีความชัดเจน ด้วยการกำหนดให้ผู้มีโรคประจำตัว จะต้องถูกห้ามมิให้เป็นผู้ขับรถโดยสารประจำทาง และจะต้องกำหนดให้มีการตรวจเช็คร่างกายเป็นประจำอย่างต่อเนื่องด้วย

8. ควรรอออกกฎหมาย หรือออกกฎ หรือออกระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานในการขนส่ง ด้วยการกำหนดให้นำระบบเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการควบคุมการเดินรถโดยสาร เช่น การนำระบบ G.P.S เข้ามาใช้ควบคุมรถโดยสารประจำทางสำหรับรถโดยสารซึ่งวิ่งใน

ระยะไกล ๆ เป็นต้น

9. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ด้วยการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ประกอบการที่รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดในมาตรา 232, 233, 291, 390



บรรณานุกรม

- มณีรัตน์ ชีระวิวัฒน์. (2538). การประยุกต์ทฤษฎีแรงจูงใจในการป้องกันโรค เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการขับขี่รถจักรยานยนต์ ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย จังหวัดกาญจนบุรี. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาบัณฑิต สาขาสุศึกษาและพฤติกรรมศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วนิดา เมธาลักษณ์. (2534). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรุนแรงของการบาดเจ็บในผู้ประสบอุบัติเหตุจากการขับขี่รถจักรยานยนต์ ศึกษาเฉพาะกรณีโรงพยาบาลในสังกัดกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาบัณฑิต สาขาชีวสถิติ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วิจิตร บุญยะโหดระ. (2530). วิทยาการระบาดและการควบคุมอุบัติภัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว.
- ลิรภัทร วิริยะวงศานุกุล. (2544). การศึกษาระบาดของอุบัติเหตุจราจรของผู้บาดเจ็บที่มารักษาในโรงพยาบาลของรัฐจังหวัดระนอง ประจำปีงบประมาณ 2544. ระนอง: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระนอง.
- อุดม ชมชาญ ชีรสาส์ คีร์รัฐนิคม และนิรันดร์ เกียรติศิริโรจน์. (2539). อุบัติเหตุจากรถจักรยานยนต์ รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
- ประมวลกฎหมายอาญา
- พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย พ.ศ.2481
- พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 18) พ.ศ.2551
- พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2552
- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522