

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญ

ในช่วงแห่งทศวรรษความปลอดภัยทางถนน (A Decade of Action for Road Safety 2011-2020) โดยมีมติสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติที่ A/RES/64/255 ได้ให้ความสำคัญของการวางรากฐานด้านวัฒนธรรมด้านความปลอดภัย (Safety Culture) และระบบที่เอื้อต่อความปลอดภัย (Safe System) โดยมีเป้าหมายลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนลงไม่เกิน 10 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคนในปี 2563 เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีทิศทางการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมชัดเจน ในแผนปฏิบัติการ (Global Plan of Action) ทศวรรษความปลอดภัยทางถนนดังกล่าวนี้ได้ระบุถึงองค์ประกอบหนึ่งแห่งการสร้างความปลอดภัยดังกล่าว นั่นคือ เสาหลักที่ 4 คือ ผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างปลอดภัย (Safer Road Users) โดยภายใต้เสาหลักนี้ได้ระบุถึงระบบการให้ใบอนุญาตขับรถแบบเป็นลำดับขั้นสำหรับผู้ขับขี่หน้าใหม่ (กิจกรรมที่ 8) ข้อพิจารณาที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับผู้ขับขี่ คือ ต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2554 : หน้า 1, 2, 19, 25)

นอกจากนี้ในรายงานความปลอดภัยทางถนนของโลก พ.ศ.2558 (2015) ซึ่งสำรวจจากประมาณ 180 ประเทศพบว่าอุบัติเหตุทางถนนในประเทศไทยมีอัตราการเสียชีวิตเป็นอันดับ 2 ของโลก หรือ 36.2 คนต่อจำนวนประชากรหนึ่งแสนคน (38.1 คนในรายงานปี 2556) ซึ่งเป็นอันดับ 1 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยอัตราการเสียชีวิตของไทยนั้นมากกว่าสิงคโปร์ซึ่งมีอัตราการเสียชีวิตเพียงแค่ 3.6 คน อยู่ประมาณ 10 เท่า (ศูนย์วิชาการเพื่อความปลอดภัยทางถนน, 2559 : 12 [ออนไลน์]) โดยพบว่าในปี 2556 สาเหตุมาจากบุคคล/ผู้ขับขี่เป็นสาเหตุหลักคิดเป็นประมาณ 60% ของสาเหตุทั้งหมด เช่น ขับรถเร็วเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ขับรถกระชั้นชิด ไม่ชำนาญ เมาสุรา ฯลฯ และคิดเป็นมูลค่าความเสียหาย 707.6 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จาก 115 ล้านบาทในปี 2553 แม้ว่ามีจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนลดลง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ, 2557) และภาครัฐได้มีนโยบาย การรณรงค์ และความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อลดการสูญเสียและเสียชีวิตแล้วก็ตาม

จากสถานการณ์ของการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมาตั้งแต่ปี 2558 ซึ่งมีพื้นฐานที่ชัดเจนทางกฎหมายและเมืองการค้ารองรับการดำเนินการเข้าสู่การเป็นกลุ่มเศรษฐกิจภูมิภาคขนาดใหญ่ มุ่งหมายให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมืออย่างเสรี และการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้นกว่าความตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรีอาเซียนที่มีมาแต่เดิม โดยมีการอำนวยความสะดวก การลดและปรับกฎเกณฑ์ในด้านต่างๆ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558) ก่อให้เกิดสภาพการเดินทางข้ามพรมแดน เข้า-ออกของคนชาติในอาเซียนและคนต่างชาติในภูมิภาคเพื่อการท่องเที่ยว ทำธุรกิจ การศึกษา และวัตถุประสงค์อื่นๆ มากมายอยู่แล้ว ตลอดจนการที่ประเทศไทยมีปัจจัยดึงดูดสำคัญด้านโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวก การคมนาคมขนส่งที่ค่อนข้างดีและ

สะดวก แหล่งท่องเที่ยว แหล่งผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค มีค่าครองชีพไม่สูงมากนัก จึงคาดการณ์ได้ชัดเจนว่า ตั้งแต่นี้เป็นต้นไปอย่างน้อยคนชาติในอาเซียนมากมายมหาศาลเข้ามา เดินทางสัญจร และอยู่อาศัยในประเทศไทย โดยมีจำนวนไม่น้อยที่เข้ามาขับขีรถยนต์ ใช้ถนนในประเทศไทยมากยิ่งขึ้นด้วย

ในทางกฎหมาย พระราชบัญญัติรถยนต์ หมวด 3 ว่าด้วยใบอนุญาตขับรถ มาตรา 42 และมาตรา 42 ทวิ บัญญัติรับรองไว้ว่าให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอาจใช้ใบอนุญาตขับรถที่ออกตามความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับรถรถยนต์ในประเทศที่ออกโดยประเทศอาเซียน ค.ศ. 1985 (Agreement on the Recognition of Domestic Driving Licenses issued by ASEAN countries) มาใช้ขับรถในราชอาณาจักรได้ตามประเภทและชนิดของรถที่ระบุไว้ในใบอนุญาตขับรถนั้น และตามบทบัญญัติทั้งหลายในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ขับรถตามพระราชบัญญัติรถยนต์ นั่นคือ คนชาติอาเซียนสามารถนำใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยประเทศอื่นในกลุ่มประเทศอาเซียนมาใช้ได้ในประเทศไทย ขณะที่คนต่างชาตินั้นมีสิทธิยื่นขอใบอนุญาตขับรถของประเทศไทยได้ ตลอดจนสามารถนำใบอนุญาตขับรถหรือใบอนุญาตขับรถสมารถการด์ของประเทศไทยไปใช้ได้ทันทีในประเทศอื่นในกลุ่มประเทศอาเซียน

สิ่งที่น่าพิจารณาคือ แม้จะให้สิทธิตามกฎหมายในการใช้และการยื่นขอใบอนุญาตขับรถสำหรับคนชาติของประเทศอื่นในกลุ่มประเทศอาเซียนได้ก็ตาม โดยทั่วไปในแต่ละประเทศอาเซียนมีความแตกต่างในหลายส่วน เช่น สถาปัตยกรรมจราจรที่แตกต่างกัน รถยนต์ที่ขับด้วยพวงมาลัยด้านซ้ายบ้าง ด้านขวาบ้าง ภาษาในป้ายบอกทางและสถานที่ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการใช้รถใช้ถนนได้อย่างปลอดภัยในทางสัญจรรถยนต์ ฯลฯ โดยเฉพาะมีข้อกังวลเกี่ยวกับความแตกต่างกันและมาตรฐานของระบบและหลักเกณฑ์ในการขอและออกใบอนุญาตขับรถส่วนบุคคลของแต่ละประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตขับรถส่วนบุคคล และทักษะความสามารถในการขับขี่ของผู้ขับรถส่วนบุคคลหน้าใหม่ซึ่งเป็นผู้ขับขี่ที่ขาดประสบการณ์

ระบบและหลักเกณฑ์ด้านใบอนุญาตขับรถที่มีคุณภาพของหลายประเทศที่เจริญและมีความปลอดภัยทางถนนในระดับสูงครอบคลุมทั้งก่อนการออกใบอนุญาตขับรถ ขณะที่สอบใบอนุญาตขับรถและหลังออกใบอนุญาตขับรถ ซึ่งเป็นระบบการขอและออกใบอนุญาตขับรถประเภท Graduated Licensing System ซึ่งเน้นการพัฒนาและทดสอบสมรรถนะผู้ประสงค์จะขอใบอนุญาตขับรถภายใต้ขั้นตอนหลายลำดับขั้นเพื่อความปลอดภัย โดยเฉพาะผู้ขับขี่หน้าใหม่ ตั้งแต่ขั้นตอนทดสอบภาคทฤษฎีเบื้องต้น ข้อจำกัดการใช้ใบอนุญาตขับรถชั่วคราว ทดสอบภาคทฤษฎีขั้นสุดท้าย และการทดสอบภาคปฏิบัติในการขับรถในถนนหลวงจริง หากสอบไม่ผ่านในขั้นตอนใด ต้องเริ่มต้นเข้าทำการทดสอบใหม่ ในขณะที่ประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียนกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถ มีระบบและหลักเกณฑ์ที่แตกต่างออกไป

ไม่กี่ปีที่ผ่านมาภาครัฐได้ตระหนักถึงความพร้อมด้านทักษะ ความรู้ วุฒิภาวะ ความสำนึกของผู้ขับขี่มากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา จึงได้พยายามผลักดันให้ยกระดับมาตรฐานการออกใบอนุญาตขับรถโดยการกำหนดให้ต้องเข้ารับการอบรมความรู้ในการใช้รถใช้ถนนเป็นระยะเวลา 4 ชั่วโมงก่อนการทดสอบและออกใบอนุญาตขับรถให้ ซึ่งพุ่งเป้าไปที่ผู้ขับขี่หน้าใหม่และผู้ขับขี่ที่ขาดประสบการณ์ จนกระทั่งในปี 2558 ได้พยายามขยายหลักสูตรและเพิ่มชั่วโมงการอบรม จนกระทั่งตั้งแต่วันที่ 1

มกราคม 2560 เพิ่มชั่วโมงการอบรมอย่างเป็นทางการจาก 4 เป็น 5 ชั่วโมง โดยให้มีเนื้อหาการอบรมมากขึ้นซึ่งครอบคลุม ประมาณ 15 ประเด็นสำคัญ อย่างไรก็ตามไม่มีการอบรมเพิ่มเติม หรือการติดตามตรวจสอบทักษะความสามารถ สมรรถภาพหรือความพร้อมทางด้านร่างกายและจิตใจของผู้ขับขี่ภายหลังจากได้รับใบอนุญาตขับรถแบบชั่วคราวและแบบ 5 ปี และยังไม่อาจแน่ใจได้ว่า คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถ (โดยเฉพาะผู้ขับขี่หน้าใหม่) ภายใต้ระบบและหลักเกณฑ์การขอและออกใบอนุญาตขับรถ ของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะสามารถลดการสูญเสียจากอุบัติเหตุ การเพิ่มความปลอดภัยทางถนนมากยิ่งขึ้น ในปี 2558 กรมการขนส่งทางบกมีแนวคิดที่จะแก้ไขกฎเกณฑ์บางอย่างเพื่อยกระดับคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถให้สูงขึ้น (กรมการขนส่งทางบก, 2558)

ดังนั้นจึงเป็นสิ่งท้าทายที่ว่า ภายใต้ระบบและหลักเกณฑ์การขอและออกใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล รวมถึงเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล (โดยเฉพาะผู้ขับขี่หน้าใหม่) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในกลุ่มประเทศอาเซียน (ยกเว้นประเทศสิงคโปร์) จะสามารถลดการสูญเสียจากอุบัติเหตุ การเพิ่มความปลอดภัยทางถนนได้เพียงใดหากว่าคนชาติในอาเซียนเข้ามาใช้รถใช้ถนนในประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

สำหรับการวิจัยนี้ได้ทำการวิจัยในเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติการขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักการ ยุทธศาสตร์และแนวทางในการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มความปลอดภัยทางถนน
- 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย แผนและระบบที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลของประเทศไทย และประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกอาเซียน
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในเชิงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลเพื่อเพิ่มความปลอดภัยทางถนนตามมาตรฐานสากล

ขอบเขตของโครงการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติการขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้กำหนดขอบเขต ดังนี้

ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่วิจัย ได้แก่ ประชาชนที่ขอใบอนุญาตขับรถหน้าใหม่ในแต่ละภูมิภาค จำแนกตามรูปแบบการจัดตั้งตามกฎหมาย และภาค รวม 4 ภาค ในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ รวมจำนวน 400 คน เพื่อสอบถามถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลของประเทศไทย อันเป็นการยืนยันผลที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพ

ด้านเนื้อหา โดยมุ่งเน้นการศึกษาเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล ระบบและหลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล

ทั้งนี้ ยังมีการวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้แบบสัมภาษณ์คำถามปลายเปิดเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายต่างๆเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล โดยทำการสัมภาษณ์คณะผู้เชี่ยวชาญและบุคคลที่เกี่ยวข้อง จำนวน 10 คน โดยวิธีเจาะจง

ด้านระยะเวลา ใช้ระยะเวลาในการวิจัยทั้งหมด 12 เดือน

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรเป้าหมาย คือ ประชาชนที่ขอใบอนุญาตขับรถหน้าใหม่ในแต่ละภูมิภาค จำแนกตามรูปแบบการจัดตั้งตามกฎหมายที่มีการกำหนดเป็นภาค รวม 4 ภาค ในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ รวมจำนวน 400 คน โดยขนาดของกลุ่มตัวอย่างคำนวณอิงหลักของ Yamane's โดยใช้ความคลาดเคลื่อนการกำหนดตัวอย่างที่ระดับ .05 ในแต่ละภาค ตามขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามภูมิภาค จากนั้นดำเนินการสุ่มแบบสัดส่วน (Quota Sampling) เพื่อให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนประชากรแยกตามภาค มีรายละเอียดดังนี้

1) ภาคกลาง	26,390,000 คน	กลุ่มตัวอย่างจำนวน 163 คน
2) ภาคเหนือ	11,275,000 คน	กลุ่มตัวอย่างจำนวน 69 คน
3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	18,614,000 คน	กลุ่มตัวอย่างจำนวน 114 คน
4) ภาคใต้	8,825,000 คน	กลุ่มตัวอย่างจำนวน 54 คน
รวมเก็บแบบสอบถามจำนวน 400 ชุด		

คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

สำหรับการวิจัยนี้ได้ทำการวิจัยในเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติการขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีคำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย ดังนี้

รถยนต์ส่วนบุคคล คือ รถยนต์นั่งส่วนบุคคล และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคล ซึ่งมีได้ใช้ประกอบการขนส่งตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก (มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2557)

ใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล คือ การอนุญาตทางทะเบียนให้แก่ผู้ขับรถ ซึ่งผู้ขับรถต้องมีใบอนุญาตขับรถนี้และสำเนาภาพถ่ายใบคู่มือจดทะเบียนรถในขณะขับขี่ หรือควบคุมผู้ฝึกหัดขับรถ เพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทันที โดยแบ่งเป็นใบอนุญาตขับรถส่วนบุคคลชั่วคราว ใบอนุญาตขับรถส่วนบุคคล ใบอนุญาตขับรถตามความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี (ใบอนุญาต

ขับรถระหว่างประเทศ) สำหรับขับรถประเภทส่วนบุคคลที่ใช้ในการขนส่งส่วนบุคคล (รถที่มีแผ่นป้ายทะเบียนรถพื้นสีขาว ตัวเลขและตัวอักษรสีดำ) เช่น ใบอนุญาตขับรถหรือใบขับขี่ บ.1 ซึ่งเป็นใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถเฉพาะส่วนบุคคล สำหรับรถที่มีน้ำหนักบรรทุกและน้ำหนักบรรทุกรวมกันไม่เกิน 3,500 กิโลกรัม ที่ใช้หรือไม่ได้ใช้สำหรับรถขนส่งผู้โดยสารไม่เกิน 20 คน ใบอนุญาตขับรถหรือใบขับขี่ บ.2 ซึ่งเป็นใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถเฉพาะส่วนบุคคล สำหรับรถที่มีน้ำหนักบรรทุกและน้ำหนักบรรทุกรวมกันเกินกว่า 3,500 กิโลกรัม ที่ใช้หรือไม่ได้ใช้สำหรับรถขนส่งผู้โดยสารไม่เกิน 20 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สำหรับการวิจัยนี้ได้ทำการวิจัยในเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติการขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับของการวิจัย ดังนี้

1) ทราบถึงมาตรการด้านความปลอดภัยทางถนนในระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายด้านคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล ระบบและหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล สำหรับผู้ขับขี่หน้าใหม่ที่มีประสิทธิผล ในแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้อง

2) เป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย และกำหนดวิธีดำเนินการด้านคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล ระบบและหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล สำหรับผู้ขับขี่หน้าใหม่ที่มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มความปลอดภัยทางถนนทั้งของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน

3) นำผลวิจัยไปเขียน “บทความวิจัย” เพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขา มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์