

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ให้บริการจองรถแท็กซี่
ผ่านแอปพลิเคชันมือถือ: ศึกษากรณีูเบอร์
Legal Measures to Control Taxi Booking Service Providers through
the Mobile Application: Uber Case Study

จิตรา บุชบา และ สุชาติ ธรรมาพิทักษ์กุล
Jitra Budsaba and Suchart Thammapitagkul
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย
Master of Laws Program, Eastern Asia University

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมาย รวมถึงระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการรถแท็กซี่ในประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย (รัฐวิกตอเรีย) และประเทศสิงคโปร์ว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการรถแท็กซี่แตกต่างกันอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผู้ประกอบการที่ให้บริการจองรถแท็กซี่ผ่านทางแอปพลิเคชันมือถือเพื่อที่จะนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นกับบริการจองรถแท็กซี่ผ่านทางแอปพลิเคชันมือถือของูเบอร์ผลการวิจัยพบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยซึ่งนำมาบังคับใช้กับการประกอบกิจการรถแท็กซี่ไม่มีความเหมาะสม การกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดมีโทษน้อยเกินไปทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ การกระทำในบางกรณีไม่มีกฎหมายใดกำหนดบทลงโทษไว้ จึงทำให้ผู้ประกอบการ และผู้ขับรถยนต์ดำเนินธุรกิจโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้โดยสาร นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐยังขาดผู้ที่มีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับระบบการให้บริการรถแท็กซี่สมัยใหม่ รวมถึงขาดผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีที่ใช้ในการพัฒนาแอปพลิเคชันการให้บริการรถแท็กซี่ ดังนั้น ผู้วิจัยมีความมุ่งหวังให้นักวิจัยและข้อเสนอแนะนี้เป็นส่วนช่วยในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป เพื่อให้ผู้โดยสารได้รับความปลอดภัยในการใช้บริการรถแท็กซี่

คำสำคัญ: ผู้ประกอบการรถแท็กซี่, ผู้ให้บริการจองรถแท็กซี่, รถแท็กซี่, แอปพลิเคชันมือถือ

Abstract

The objective of this research is to study laws, regulations and practices relating to taxi operations in Thailand compared with Australia (Victoria State) and Singapore, which focus mainly on legal measures for controlling taxi operations. In addition, the researcher also studies legal measures for controlling taxi booking service providers through mobile applications in order to analyze legal problems incurred with the taxi booking service via mobile application of Uber. The results of the study show that legal measures, in Thailand, applying to taxi operations are not suitable. The penalties are not appropriate as well as there is the lack of any penalties in some areas, which lead to the lack of safety concerns by the operators and drivers. Also, there is the lack of expertise and

IT specialists for developing taxi services applications in the public sector. Therefore, the researcher expects that the results as well as suggestions of this study should be taken into account to amend of laws effectively for the safety of the passengers of taxi services in Thailand.

Keywords: taxi operator, taxi booking service provider, taxi, mobile application



บทนำ

การขนส่งผู้โดยสารทางรถยนต์เป็นอุตสาหกรรม การให้บริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน เนื่องจากประชาชนมีความจำเป็นหรือความต้องการที่จะเดินทางไปยังสถานที่ต่างๆ อยู่ตลอดเวลา เช่น สถานที่ทำงาน สถานศึกษา สถานพยาบาล รวมถึงการเดินทางเพื่อไปยังสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ ดังนั้น การประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการขนส่งผู้โดยสารทางรถยนต์จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ และต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบอื่นใดตามที่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำหนดวางนโยบายเอาไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่ใช้บริการรถยนต์สาธารณะได้รับความปลอดภัย และได้รับความเป็นธรรมจากการใช้บริการมากที่สุด

การให้บริการรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนหรือที่เราเรียกว่า “รถแท็กซี่” นั้นถือเป็นการให้บริการขนส่งผู้โดยสารสาธารณะประเภทหนึ่งที่มีความคล่องตัวสูง สะดวก มีข้อจำกัดน้อย และยังสามารถตอบสนองความต้องการของผู้โดยสารในการเดินทางได้อย่างรวดเร็ว โดยประเทศไทยเริ่มมีรถแท็กซี่ออกวิ่งให้บริการแก่ผู้โดยสารเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2466 โดยวิธีการเรียกใช้บริการรถแท็กซี่ของผู้โดยสารนั้นแต่เดิมผู้โดยสารต้องยืนรอรถแท็กซี่ตามท้องถนนทำให้ผู้โดยสารต้องยืนรอรถแท็กซี่เป็นเวลานาน แต่ต่อมาเมื่อโลกเริ่มมีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการสื่อสารจึงทำให้ผู้โดยสารมีทางเลือกหลายวิธีในการเรียกใช้บริการรถแท็กซี่ เช่น การเรียกใช้บริการผ่านทางโทรศัพท์ หรือ call center การเรียกใช้บริการผ่านศูนย์วิทยุแท็กซี่ การเรียกใช้บริการผ่านทางเว็บไซต์ (website) และในปัจจุบันเนื่องจากโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือที่เรียกว่า “มือถือ” (mobile phone) นั้นเข้ามามีบทบาทกับบุคคลทุกเพศทุกวัย จึงทำให้เกิดช่อง

ทางการให้บริการรถแท็กซี่โดยการเรียกใช้บริการผ่านทางแอปพลิเคชันมือถือ (mobile application) จากวิธีการเรียกใช้บริการรถแท็กซี่ของผู้โดยสารที่มีอย่างหลากหลายข้างต้นจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พฤติกรรมการใช้บริการรถแท็กซี่ของผู้โดยสารเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งผู้โดยสารสามารถเรียกใช้บริการได้ 2 รูปแบบ คือ (1) การเรียกใช้บริการรถแท็กซี่แบบทันที (2) การเรียกใช้บริการรถแท็กซี่แบบจองล่วงหน้า

แต่ในปัจจุบันการให้บริการรถแท็กซี่ประสบปัญหา มากเนื่องจากมีผู้ร่นยนต์นั่งส่วนบุคคลออกวิ่งให้บริการแก่ผู้โดยสารเสมือนการให้บริการรถแท็กซี่ โดยมีผู้ประกอบการที่ให้บริการเรียกและจองรถผ่านแอปพลิเคชันเป็นสื่อกลางในการให้บริการระหว่างผู้ขับรถและผู้โดยสาร ซึ่งแอปพลิเคชันที่กำลังได้รับความนิยมจากผู้โดยสารอยู่ในขณะนี้ คือ แอปพลิเคชันของอุเบอร์ (Uber) โดยมี Uber Technologies, Inc. ซึ่งจัดตั้งที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นผู้พัฒนาแอปพลิเคชันและขณะนี้มียอดการดาวน์โหลดแอปพลิเคชันอุเบอร์ผ่านทาง Play Store จำนวนมากกว่า 100 ล้านครั้ง จากยอดการดาวน์โหลดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าธุรกิจให้บริการจองรถของอุเบอร์กำลังเติบโตและได้รับความนิยมจากคนทั่วโลกมากขึ้นเป็นลำดับ

ในประเทศไทยการให้บริการของอุเบอร์มีความโดดเด่นแตกต่างจากการให้บริการรถแท็กซี่แบบทั่วไป กล่าวคือ (1) ผู้โดยสารไม่ต้องยืนรอรถเรียกและสามารถเรียกใช้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง ตามเวลาและสถานที่ที่ผู้โดยสารเป็นผู้กำหนดจึงทำให้ผู้โดยสารได้รับความสะดวกสบายเป็นอย่างมาก (2) รถยนต์ที่ให้บริการแก่ผู้โดยสารนั้นมิให้เลือกรับ 2 ระดับ คือ รถยนต์นั่งส่วนบุคคลแบบธรรมดาหรือที่เรียกว่า “Uber X” โดยรถยนต์รุ่นและยี่ห้อที่ให้

บริการ เช่น Toyota Vios, Honda Civic, Honda City เป็นต้น และรถยนต์นั่งส่วนบุคคลแบบพรีเมียม (premium) หรือที่เรียกว่า “Uber BLACK” โดยรถยนต์รุ่นและยี่ห้อที่ให้บริการ เช่น BMW, Volvo, Toyota Camry, Honda Accord เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้โดยสารสามารถเลือกใช้บริการรถยนต์ได้อย่างเหมาะสมตามวาระและโอกาส (3) การชำระค่าโดยสารผู้โดยสารสามารถเลือกชำระได้ทั้งเงินสดและบัตรเครดิตจึงส่งผลให้มีผู้นิยมใช้บริการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบันการให้บริการรถยนต์นั่งส่วนบุคคลผ่านแอปพลิเคชันไม่ได้มีการจดทะเบียนประกอบธุรกิจรถแท็กซี่และรถยนต์ที่วิ่งให้บริการก็ไม่ได้จดทะเบียนเป็นรถแท็กซี่ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนซึ่งจดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 จึงทำให้ขาดมาตรการในการควบคุมผู้ให้บริการจอร์รถผ่านแอปพลิเคชันมือถือ การขาดความชัดเจนในมาตรการเกี่ยวกับด้านความปลอดภัย ทำให้ผู้โดยสารไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้บริการ ทั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งหวังที่จะทำการศึกษากฎหมายของต่างประเทศร่วมด้วยเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการให้บริการของอูเบอร์ พร้อมทั้งศึกษาหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเพื่อให้ผู้โดยสารได้รับประโยชน์จากการใช้บริการอย่างสูงสุด

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการที่ให้บริการจอร์รถแท็กซี่ผ่านทางแอปพลิเคชันมือถือของประเทศไทยโดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในการให้บริการจอร์รถแท็กซี่ผ่านทางแอปพลิเคชันมือถือของอูเบอร์
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้ควบคุมผู้ประกอบการให้บริการจอร์รถแท็กซี่ผ่านทางแอปพลิเคชันมือถือ

สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายของประเทศไทยยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการที่บังคับใช้กับผู้ประกอบการที่ให้บริการจอร์รถแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชันมือถือ (mobile application) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญทำให้ผู้โดยสารที่ใช้บริการรถแท็กซี่ไม่ได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากผู้ประกอบการที่ให้บริการจอร์รถแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชันมือถือมักกล่าวอ้างว่าตนเองไม่ใช่ผู้ให้บริการรถแท็กซี่โดยตรงจึงปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผู้โดยสาร ดังนั้นจึงควรตรากฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับกับผู้ประกอบการที่ให้บริการจอร์รถแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชันมือถือ

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนใช้วิธีรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ มาจากเอกสาร (document research) ได้แก่ กฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายของต่างประเทศ ตำรา บทความต่าง ๆ ในวารสารกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและได้รับการพิมพ์เผยแพร่ทั่วไปทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัย

1. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการประกอบกิจการรถแท็กซี่ไม่ครอบคลุมถึงการให้บริการรถแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชัน
2. กฎหมายของประเทศไทยกำหนดบทลงโทษไม่เหมาะสม จึงทำให้ผู้ประกอบการ และผู้ขับรถยนต์ดำเนินธุรกิจโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้โดยสาร
3. หน่วยงานของรัฐยังขาดผู้ที่มีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับระบบการให้บริการรถแท็กซี่สมัยใหม่ รวมถึงขาดผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีที่ใช้ในการพัฒนาแอปพลิเคชันการให้บริการรถแท็กซี่

การอภิปรายผล

จากการวิจัยพบว่าองค์ประกอบหลักที่สำคัญเกี่ยวกับการให้บริการรถแท็กซี่ที่รัฐจะต้องออกกฎหมายหรือมาตรการเพื่อมาควบคุมดูแลให้ระบบการขนส่งผู้โดยสาร

สาธารณะมีประสิทธิภาพซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ส่วน คือ (1) ผู้ประกอบการ (2) ผู้ขับรถแท็กซี่ (3) รถแท็กซี่ และ (4) ผู้โดยสาร แต่จากประเด็นปัญหาที่ทำให้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการรถแท็กซี่ขาดประสิทธิภาพ และไม่มีผลสอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ปัญหาใบอนุญาตผู้ประกอบการ เนื่องจากประเทศไทยมีนโยบายให้การให้บริการรถแท็กซี่เป็นแบบเสรีเปิดโอกาสให้องค์กรทางธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ บุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด และสหกรณ์ยื่นขอจดทะเบียนรถแท็กซี่ได้ ดังนั้นกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่ยจดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 และระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการขอจดทะเบียนรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2557 ซึ่งออกตามความพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 นั้นไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการรถแท็กซี่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลมาตรฐานของผู้ประกอบการรถแท็กซี่ได้อย่างเป็นระบบ

แต่จากการวิจัยกฎหมายของรัฐวิคตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย (state government of Victoria) พบว่าการให้บริการรถแท็กซี่ของรัฐวิคตอเรียนั้นมุ่งเน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับด้านความปลอดภัยทั้งผู้โดยสารและผู้ขับขี่ ความสะดวกสบาย อัตราค่าโดยสารที่เป็นธรรม โดยการให้บริการรถแท็กซี่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการบริการแท็กซี่ (The Taxi Services Commission--TSC) ในรัฐวิคตอเรียมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีความประสงค์จะให้บริการเกี่ยวกับรถแท็กซี่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตหากผู้ประกอบการรายใดไม่ยื่นขอรับใบอนุญาตแล้วฝ่าฝืนดำเนินธุรกิจให้บริการรถแท็กซี่จะมีความผิดตาม Transport (Compliance and Miscellaneous) Act 1983 ซึ่งการยื่นขอใบอนุญาตผู้ประกอบการนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) ผู้ประกอบการรถแท็กซี่ (taxi – cab operator) เป็นผู้ประกอบการที่นำรถแท็กซี่ออกวิ่งให้บริการแก่ผู้โดยสาร โดยมาตรา 131 กำหนดให้กรณีบุคคลธรรมดาไม่ยื่นขอใบอนุญาตต้องระวางโทษ 60

หน่วยการลงโทษ (penalty units) และกรณีเป็นนิติบุคคลต้องระวางโทษ 300 หน่วยการลงโทษ (2) ผู้ประกอบการให้บริการเครือข่ายรถแท็กซี่ (taxi booking services) เป็นผู้ประกอบการที่คอยอำนวยความสะดวกในการจองรถแท็กซี่ให้แก่ผู้โดยสาร โดยผู้ประกอบการให้บริการเครือข่ายรถแท็กซี่นั้นจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการค้นหาดำแหน่งของรถแท็กซี่ (global positioning system--GPS) ระบบแจ้งเตือนเหตุฉุกเฉิน (emergency warning system) การจัดการเรื่องข้อร้องเรียน (complaints handling) และการจัดเก็บบันทึกข้อมูล (record keeping) โดยมาตรา 131A กำหนดให้กรณีบุคคลธรรมดาไม่ยื่นขอใบอนุญาตต้องระวางโทษ 240 หน่วยการลงโทษ และกรณีเป็นนิติบุคคลต้องระวางโทษ 1,200 หน่วยการลงโทษ

จากการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยยังพบอีกว่า ในรัฐวิคตอเรียมีการออกกฎหมายอนุญาตให้ผู้ประกอบการนำรถยนต์หรู (high luxury vehicles) รถลีมูซีน (stretched limousine) รถยนต์ไฮบริด (hybrid vehicle) หรือรถยนต์ทั่วไปที่ไม่ใช่รถยนต์หรู (non luxury vehicle) มาจดทะเบียนกับคณะกรรมการบริการแท็กซี่ (The Taxi Service Commission--TSC) ได้ เช่น Rolls Royce , BMW, Mercedes, Bentley, Ford LTD เป็นต้น แต่รถยนต์เหล่านี้จะมีลักษณะการให้บริการเป็นแบบรถรับจ้างพร้อมคนขับ (hire car) ซึ่งแน่นอนว่าทั้งผู้ประกอบการ ผู้ขับรถ และรถยนต์ที่ให้บริการต้องยื่นขอรับใบอนุญาตจากคณะกรรมการบริการแท็กซี่ก่อน แต่ความแตกต่างระหว่างรถแท็กซี่และรถรับจ้างนี้ คือ รถรับจ้างสามารถให้บริการเฉพาะผู้โดยสารที่ได้ทำการจองรถไว้ล่วงหน้าแล้วเท่านั้นซึ่งทำให้รถรับจ้างไม่สามารถจอดรับผู้โดยสารระหว่างทางได้ แต่รถแท็กซี่สามารถให้บริการทั้งผู้โดยสารที่ทำการจองไว้ล่วงหน้าและผู้โดยสารที่เรียกตามท้องถนนได้ สำหรับอัตราค่าโดยสารรถรับจ้างจะต้องมีการตกลงล่วงหน้าก่อนการเดินทาง แต่สำหรับกรณีรถแท็กซี่อัตราค่าโดยสารจะแสดงผ่านทางมิเตอร์แท็กซี่ที่ได้ทำการติดตั้งไว้ภายในรถยนต์ (Taxi Services Commission, 2015)

สำหรับประเทศสิงคโปร์มีมาตรการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการ โดยสำนักงานขนส่งทางบก (Land Transport Authority--LTA) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมการให้บริการ

รถแท็กซี่ โดยผู้ประกอบการที่มีความประสงค์จะให้บริการเกี่ยวกับรถแท็กซี่นั้นต้องยื่นขอรับใบอนุญาต ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) ผู้ประกอบการรถแท็กซี่ (taxi service operator licence) (2) ผู้ประกอบการให้บริการจองรถแท็กซี่ (third – party taxi booking service provider) ซึ่งผู้ให้บริการจองรถแท็กซี่จะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการจองรถแท็กซี่ ดำเนินการจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับการจองสำหรับการให้บริการแก่ผู้ขับรถแท็กซี่ กำหนดการจองสำหรับการให้บริการแก่ผู้ขับรถแท็กซี่ และกำหนดรถแท็กซี่ให้แก่บุคคลที่ทำการจองรถแท็กซี่ ในกรณีที่ผู้ประกอบการรายใดไม่ยื่นขอใบอนุญาตแต่ได้ให้บริการรถแท็กซี่ก็จะมีผลผิดตามมาตรา 111B ภายใต้บังคับของ Road Traffic Act (Chapter 276) ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่มีการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 ดอลลาร์ต่อวัน

สำหรับกรณีอุเบอร์ซึ่งเป็นผู้ให้บริการจองรถผ่านแอปพลิเคชัน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศ จะเห็นว่า อุเบอร์คือ ผู้ประกอบการที่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตในการให้บริการจองรถตามกฎหมาย ดังนั้น การที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องยื่นขอรับใบอนุญาตทั้งในส่วนของการให้บริการรถแท็กซี่ และในส่วนของการให้บริการจองรถแท็กซี่จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้รัฐสามารถออกกฎหมายควบคุมดูแลการให้บริการรถแท็กซี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบการ หากผู้ประกอบการรายใดไม่ปฏิบัติตามย่อมต้องได้รับโทษ

2. ปัญหาใบอนุญาตผู้ขับรถแท็กซี่ การกำหนดเงื่อนไขของผู้ขับรถแท็กซี่ถือว่าเป็นส่วนสำคัญต่อการให้บริการรถแท็กซี่อย่างมาก เนื่องจากบุคคลที่จะเป็นผู้ขับรถแท็กซี่ได้นั้นต้องมีความพร้อมทั้งร่างกาย จิตใจ ทักษะในการขับรถยนต์และการบริการ เพื่อให้ผู้โดยสารที่ใช้บริการได้รับความปลอดภัยและสะดวกสบายคุ้มค่ากับค่าโดยสารที่เสียไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ไม่ได้มีการกำหนดเรื่องใบอนุญาตและคุณสมบัติของผู้ขับรถแท็กซี่ไว้เป็นการเฉพาะ หากบุคคลใดมีใบอนุญาตขับรถยนต์สาธารณะก็สามารถขับรถแท็กซี่ได้ ในกรณีที่บุคคลใดขับรถโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.

2522 มาตรา 64 กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับรัฐวิคตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย รถแท็กซี่ซึ่งถือเป็นรถยนต์โดยสารเชิงพาณิชย์ที่ผู้ขับรถแท็กซี่ต้องได้รับใบอนุญาตขับรถแท็กซี่โดยเฉพาะ หากบุคคลใดฝ่าฝืน Transport (Compliance and Miscellaneous) Act 1983 กำหนดให้มีความผิดตามมาตรา 165 ต้องระวางโทษ 60 หน่วยการลงโทษ นอกจากนี้รัฐวิคตอเรียยังกำหนดให้ผู้ขับรถแท็กซี่ที่ให้บริการแก่คนพิการต้องผ่านการทดสอบทฤษฎีเกี่ยวกับผู้พิการ และการปฏิบัติต่อผู้พิการอีกด้วย

ส่วนประเทศสิงคโปร์กำหนดให้รถแท็กซี่เป็นรถยนต์ให้บริการสาธารณะ หากบุคคลใดต้องการขับรถแท็กซี่ต้องได้รับใบอนุญาตผู้ขับรถแท็กซี่ก่อนซึ่งเป็นไปตามมาตรา 110 ของ Road Traffic Act (Chapter 276) หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และสำหรับกรณีที่ผู้ขับรถแท็กซี่มีอายุตั้งแต่ 50 – 75 ปี ต้องได้รับการตรวจสุขภาพอย่างสม่ำเสมอ ในกรณีที่ผู้ที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไปต้องได้รับการประเมินผลทางกายภาพสำหรับการขับรถยนต์เพิ่มเติมด้วย

3. ปัญหาการนำรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน (รย. 1) ออกวิ่งให้บริการผ่านแอปพลิเคชันอุเบอร์จะเห็นได้ว่าลักษณะการให้บริการของรถยนต์นั่งส่วนบุคคลนั้นเข้าหลักเกณฑ์เงื่อนไขต้องนำรถยนต์มาจดทะเบียนเป็นรถแท็กซี่ตามกฎหมาย กล่าวคือ (1) การนำรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน เป็นยานพาหนะในการขนส่งผู้โดยสาร (2) ผู้โดยสารเป็นผู้กำหนดสถานที่รับและส่ง (3) ผู้ขับรถยนต์ได้รับบำเหน็จจากการขับรถให้แก่ผู้โดยสารหรือที่เรียกว่าค่าโดยสารโดยเป็นการคำนวณตามระยะทาง ซึ่งเห็นได้ว่าการนำรถยนต์นั่งส่วนบุคคลออกวิ่งให้บริการผ่านแอปพลิเคชันอุเบอร์นั้นเป็นการให้บริการที่มีลักษณะทางการค้าตามปกติ ดังนั้นการที่บุคคลใดนำรถยนต์นั่งส่วนบุคคลออกวิ่งให้บริการรับและส่งผู้โดยสารโดยไม่ได้นำรถมาจดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน 7 คน (รย.6) หรือรถแท็กซี่ จึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดโทษผู้ที่ใช้รถยนต์ไม่ตรงตามประเภทที่ได้จดทะเบียนไว้ในมาตรา 60 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท และกรณีใช้รถยนต์รับจ้าง

บรรทุกผู้โดยสารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนใน มาตรา 62 กำหนดให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท อย่างไรก็ตามโทษที่กำหนดเกี่ยวกับการใช้รถยนต์ยัง ไม่เหมาะสมจึงทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้

ปัญหาการนำรถยนต์นั่งส่วนบุคคลรับส่งผู้โดยสาร แบ่งประเด็นปัญหาไว้ ดังนี้

3.1 ประเด็นการกำกับการประกนภัยรถยนต์ โดยปกติ รถยนต์ที่เข้าร่วมให้บริการผ่านแอปพลิเคชันของอุเบอร์นั้น ทางอุเบอร์กำหนดให้รถยนต์คันดังกล่าวต้องทำประกันภัย ประเภท 1 (ชั้น 1) เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้โดยสารยังคง ได้รับผลกระทบเนื่องจากบริษัทประกนภัยที่รับทำประกน ภัยสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้เนื่องจากกรรมธรรม์ประกน ภัยระบุเงื่อนไขการใช้รถยนต์ว่ารถยนต์ที่เอาประกนภัยต้อง เป็นรถยนต์สำหรับใช้ส่วนบุคคลเท่านั้น หากรถยนต์คันที่ เอาประกนภัยใช้สำหรับการรับจ้างหรือให้เช่าต้องมีการ แจ้งต่อบริษัทประกนภัยเพื่อขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการใช้รถยนต์ เนื่องจากค่าเบี้ยประกนภัยที่ผู้ทำประกนภัยต้อง ชำระให้แก่บริษัทประกนภัยมีราคาที่แตกต่างกัน ดังนั้น ใน กรณีเกิดอุบัติเหตุผู้โดยสารจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตาม กรรมธรรม์ประกนภัยประเภท 1 อย่างไรก็ตามผู้โดยสารยัง คงได้รับความคุ้มครองตามกรรมธรรม์ประกนภัยคุ้มครอง ผู้ประสบภัยจากรถหรือที่เรียกว่า ประกันภัยภาคบังคับ

3.2 ประเด็นอัตราค่าโดยสาร ในกรณีรถยนต์ ที่ให้บริการจดทะเบียนเป็นรถแท็กซี่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการกำหนดให้ต้องติดตั้งมาตรค่าโดยสาร (taxi meter) โดยมาตรค่าโดยสาร อัตราและวิธีการคำนวณเรียกเก็บ ค่าโดยสารจะต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็น ชอบจากกรมการขนส่งทางบกก่อน แต่สำหรับกรณีของ อุเบอร์นั้นไม่ได้มีการติดตั้งมาตรค่าโดยสารเนื่องจากค่า โดยสารถูกคิดคำนวณผ่านทางแอปพลิเคชันซึ่งใช้ระบบ GPS (global positioning system) ในการคำนวณระยะ ทาง ดังนั้นการคำนวณระยะทางการเดินทางอาจประสบ ปัญหาได้เนื่องจากหากเกิดกรณีที่สัญญาณ GPS ขาดหาย คลื่นสัญญาณ GPS ถูกรบกวน หรือรถยนต์ที่ให้บริการวิ่ง ผ่านจุดที่ไม่สามารถเชื่อมต่อสัญญาณ GPS ได้ย่อมทำให้ การคำนวณค่าโดยสารมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนจาก ความเป็นจริง (อภิศักดิ์ เกตุขาว, 2558, น. 62) นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าอัตราค่าโดยสารของอุเบอร์ไม่ได้ผ่านการ

พิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากกรมการขนส่งทาง บกก่อน ดังนั้นผู้โดยสารจึงได้รับผลเสียหายจากระบบ การคิดคำนวณค่าโดยสารและอัตราค่าโดยสารที่ไม่เหมาะ สมจากการให้บริการ

3.3 ประเด็นด้านความปลอดภัยและการเก็บ รักษาความลับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้โดยสาร จากประเด็น ปัญหาที่อุเบอร์อนุญาตให้ผู้มีรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเข้า ร่วมให้บริการรับส่งผู้โดยสารได้นั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้โดยสาร ในด้านความปลอดภัย เนื่องจากผู้ขับรถที่ให้บริการผ่าน แอปพลิเคชันของอุเบอร์สามารถใช้ใบอนุญาตขับรถยนต์ ส่วนบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้ผู้ขับรถจึงไม่ต้องผ่านการตรวจ สอบประวัติอาชญากรรม ซึ่งแตกต่างจากกรณีรถแท็กซี่ที่ ผู้ขับรถแท็กซี่ต้องมีใบอนุญาตขับรถยนต์สาธารณะ ต้อง ผ่านการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม และต้องผ่านการ ตรวจสอบจากกรมการขนส่งทางบกเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้นอุเบอร์จึงขาดมาตรการความปลอดภัยในด้านการ กลั่นกรองบุคคลที่เข้าร่วมขับรถกับทางอุเบอร์ ประกอบ กับลักษณะการเรียกใช้บริการรถจากอุเบอร์นั้นผู้โดยสาร สามารถเรียกใช้บริการได้ตลอดเวลาทั้งวันและกลางคืน จึง ทำให้ผู้ขับรถสามารถทราบสถานที่ตั้ง ลักษณะที่พิกอาศัย รวมถึงเพศ และอายุของผู้โดยสารได้ ซึ่งเป็นช่องทางให้ มิจฉาชีพแสวงหาผลประโยชน์หรือกระทำความผิดตาม กฎหมายอาญาต่อผู้โดยสารได้ง่ายขึ้น เช่น ชิงทรัพย์ ลัก ทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ข่มขืนกระทำชำเรา เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายยังมีความล้าสมัย ในเรื่องการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ประกอบการที่ให้บริการ แอปพลิเคชัน เนื่องจากไม่มีการควบคุมหรือการตรวจสอบ แอปพลิเคชันกับกรมการขนส่งทางบก จึงทำให้เกิดข้อ บกพร่องในเรื่องการรักษาความปลอดภัยด้านซอฟต์แวร์ (software) ของผู้ให้บริการ ดังนั้น หากมีบุคคลใดนำข้อมูล ส่วนบุคคลรวมถึงข้อมูลบัตรเครดิตหรือธุรกรรมทางการเงินของผู้โดยสารไปใช้หาผลประโยชน์ย่อมทำให้ผู้โดยสาร ได้รับความเสียหาย

จากประเด็นปัญหาทั้งหมดที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ข้าง ต้นจะพบอุปสรรคทั้งทางด้านกฎหมาย ด้านมาตรการที่ ขาดความเหมาะสมในการควบคุมการประกอบกิจการ เกี่ยวกับการให้บริการรถแท็กซี่ จึงทำให้การควบคุมจาก ภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาด้าน

เทคโนโลยีและเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งผู้โดยสารทั่วไปมีความมุ่งหวังที่จะได้รับการบริการด้านขนส่งสาธารณะที่มีความสะดวกสบาย ปลอดภัย และได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการใช้บริการอย่างทันท่วงทีจากหน่วยงานของรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ขับรถแท็กซี่

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 กฎกระทรวง และระเบียบของกรมการขนส่งทางบก เปรียบเทียบกับกฎหมายของรัฐวิคตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายและมาตรการในการควบคุมการประกอบกิจการรถแท็กซี่ ดังนี้

1. เพื่อให้การแก้ไขปัญหาด้านการให้บริการขนส่งผู้โดยสารด้วยรถยนต์สาธารณะมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการตราพระบัญญัติการขนส่งทางบกสาธารณะขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อใช้บังคับกับรถยนต์ที่ให้บริการสาธารณะซึ่งจะทำให้รัฐง่ายต่อการออกกฎหมายและมาตรการที่มาควบคุมการให้บริการรถยนต์สาธารณะรวมถึงรถแท็กซี่ให้มีประสิทธิภาพและง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมาย ในอนาคตหากมีความจำเป็นต้องเพิ่มประเภทรถยนต์ที่ให้บริการก็สามารถทำการแก้ไขกฎหมายได้โดยง่าย ซึ่งจะทำให้การควบคุมการให้บริการรถยนต์สาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. ในกรณีปัญหาใบอนุญาตผู้ประกอบการและผู้ขับขี่แท็กซี่นั้นควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมในเรื่องการยื่นขออนุญาตเป็นผู้ประกอบการรถแท็กซี่ ซึ่งใบอนุญาตของผู้ประกอบการแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ (1) ใบอนุญาตผู้ประกอบการที่ให้บริการรถแท็กซี่ (2) ใบอนุญาตผู้ประกอบการที่ให้บริการจองรถแท็กซี่ สำหรับกรณีผู้ขับรถแท็กซี่ควรมีการกำหนดให้มีการยื่นขอใบอนุญาตผู้ขับรถแท็กซี่โดยเฉพาะ นอกจากนี้ควรมีการเพิ่มบทลงโทษ

แก่ผู้ประกอบการและผู้ขับรถแท็กซี่ในกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

3. ในกรณีผู้โดยสารมีความประสงค์ใช้บริการรถยนต์ที่ไม่ใช่รถแท็กซี่ ซึ่งมีลักษณะการให้บริการเหมือนกับอุเบอร์นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกใช้บริการขนส่งสาธารณะได้หลากหลายรูปแบบ กรมการขนส่งทางบกควรหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกับผู้ประกอบการซึ่งอาจนำมาตรการควบคุมการให้บริการรถรับจ้างพร้อมคนขับ (hire car) ของรัฐวิคตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

4. การจัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่พัฒนาระบบซอฟต์แวร์รวมถึงแอปพลิเคชันต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้โดยสารมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ระบบการแจ้งเตือนเหตุฉุกเฉิน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าระบบแจ้งเตือนนี้ควรจัดให้มีอยู่ในระบบการจองรถแท็กซี่หรือรถยนต์สาธารณะอื่นผ่านแอปพลิเคชันของผู้ประกอบการด้วย รวมถึงออกข้อกำหนดและบทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของผู้โดยสาร ทั้งนี้เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถใช้แอปพลิเคชันได้อย่างปลอดภัย

5. ในกรณีที่มีการพัฒนาระบบใบอนุญาตผู้ประกอบการรถแท็กซี่ ผู้ให้บริการจองรถแท็กซี่ และผู้ขับรถแท็กซี่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรจัดให้มีผลสำรวจความพึงพอใจการใช้บริการผ่านทางเว็บไซต์ของกรมการขนส่งทางบก เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ประกอบการรายใดให้บริการดีและไม่ดีบ้าง หรือผู้ประกอบการแท็กซี่รายใดมีผู้ขับรถกระทำผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนข้อบังคับของกรมการขนส่งทางบก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการคอยวางแผนพัฒนานโยบายและทักษะการให้บริการแก่ผู้โดยสาร รวมถึงการถ่วงดุลบุคคลที่จะเป็นผู้ขับรถแท็กซี่อยู่เสมอ



References

- Katekaew, A. (2015). Development of the Android Application for Check Taxi Meter Fare and Route. *Association of Private Higher Education Institutions of Thailand Journal*, 4(2), 52-63. (in Thai)
- Taxi Services Commission. (2015). *Taxi and hire car knowledge handbook: Driving a hire car*. Retrieved from http://taxi.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0017/23381/Knowledge-Handbook-Driving-a-Hire-Car.pdf

