

กสม. ๗

รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบาย
หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

รายงานผลการพิจารณาที่ ๖๐๕๗/๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายการคุ้มครองสิทธิที่จะมีชีวิตอย่างปลอดภัยบนท้องถนน

๑. ความเป็นมา

สิทธิในชีวิตเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดของมนุษย์ทุกคน รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ ปกป้อง คุ้มครอง และส่งเสริมให้บุคคลสามารถมีและได้รับประโยชน์จากสิทธินี้ได้จริง โดยใช้มาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น นโยบาย กฎหมาย การบริหาร และงบประมาณ เพื่อเป็นการประกันว่าสิทธิในชีวิตของบุคคลนั้นจะได้รับ การคุ้มครองดูแลอย่างดีที่สุด และบุคคลจะต้องไม่เสียชีวิตจากเหตุอันไม่สมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเหตุ ที่ป้องกันได้ โดยจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้อในการดำรงชีวิตได้ในทุกๆ ด้าน ซึ่งรวมถึง บนท้องถนนด้วย แต่จากสภาพความเป็นจริง เราพบว่าในแต่ละปี มีคนไทยต้องเสียชีวิตบนท้องถนนมากกว่า ๒๔,๐๐๐ คน บาดเจ็บอีกกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน คิดเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจถึง ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนั้น ยังมีผู้พิการรายใหม่จากอุบัติเหตุทางถนนอีกปีละกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งสอดคล้องกับรายงาน ประจำปีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอต่อรัฐสภาว่า “สิทธิด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต บนท้องถนนของคนไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก แต่每天有ประชาชนต้องเสียชีวิตบนถนนประมาณ ๖๓ คน ความสูญเสียที่เกิดขึ้นถือเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนก็ไม่เคยเรียกร้อง ให้ผู้เกี่ยวข้องทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิด้านนี้ซึ่งตนพึงได้รับ”^{*} แสดงให้เห็นว่ารัฐยังไม่ได้ปกป้องคุ้มครองความ ปลอดภัยในชีวิตของคนไทยบนท้องถนนได้เพียงพอหรือยังไม่ได้ใช้มาตรการที่เป็นผลซึ่งจะทำให้สิทธิในชีวิตของ บุคคลเป็นจริงขึ้นมา

^{*} คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ๒๕๕๖, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. ๒๕๕๖, หน้า ๔๗ - ๔๘ <http://www.nhrc.or.th/webdoc/annual-report-2013.pdf>

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้รับหนังสือจากประธานเครือข่ายเหยื่อ... เมาแล้วขับ ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถือว่าเรื่องความปลอดภัยบนท้องถนนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้ความคุ้มครอง และขอให้มีการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอขวดอุบัติเหตุทางถนนทั้งในแง่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนตรวจสอบการละเลยปฏิบัติหน้าที่อันจะส่งผลให้ประชาชนถูกลิดรอนสิทธิและไม่ได้รับการดูแลความปลอดภัยอย่างที่ควรจะเป็นด้วย

๒. อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”

๓. การดำเนินการ

สืบเนื่องจากสถานการณ์อุบัติเหตุทางถนนที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก กอปรกับหนังสือจากประธานเครือข่ายเหยื่อ... เมาแล้วขับที่กล่าวถึงข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าอุบัติเหตุทางถนนเกี่ยวข้องกับสิทธิในการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และเห็นควรสนับสนุนให้ความปลอดภัยบนท้องถนนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นเสรีภาพในการเดินทางที่ปลอดภัยของประชาชนที่รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงและให้ความคุ้มครอง รวมถึงให้ความสำคัญในเรื่องการดูแลความปลอดภัย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีมติให้มีการกำหนดกลไกดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิด้านความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนขึ้นเพื่อศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิด้านความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนของประชาชนและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ^๖ คณะทำงานฯ ได้ศึกษาเอกสาร รายงานการศึกษา หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดประชุมรับฟังความเห็นจากบุคคลและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ และที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้รับฟังความเห็นจากผู้แทนสถานทูตต่างๆ ประจำประเทศไทย องค์กรภาคประชาชน และผู้ได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุทางถนน และได้ประมวลข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

๔. ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๔.๑ สถานการณ์ว่าด้วยสิทธิด้านความปลอดภัยทางถนน

^๖ คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ ๑๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ และที่ ๑๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔

สิทธิในการมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัยเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ในฐานะรัฐภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองสิทธิในชีวิตของประชาชนจากการเสียชีวิตด้วยเหตุต่างๆ โดยมีมาตรการในการสร้างความปลอดภัยที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิดังกล่าวอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันคนไทยยังมีความเสี่ยงต่อการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนสูงเป็นลำดับต้นๆ ของโลก รายงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ขององค์การอนามัยโลก^{*} ได้ประมาณการว่าประเทศไทยมีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จำนวน ๒๖,๓๑๒ ราย หรือคิดเป็นอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนเท่ากับ ๓๘.๑ รายต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ ๓ ของโลกรองจากประเทศนิอูเอและสาธารณรัฐโดมินิกัน และล่าสุดรายงานขององค์การอนามัยโลก ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่า ประเทศไทยมีอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนเท่ากับ ๓๖.๒ รายต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน สูงเป็นอันดับที่ ๒ ของโลกรองจากประเทศลิเบีย ซึ่งประเทศที่อยู่ใน ๗ อันดับแรกของโลกล้วนอยู่ในทวีปแอฟริกาทั้งสิ้น ยกเว้นประเทศไทย ทั้งนี้ ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนมากเป็นอันดับ ๑ ในกลุ่มประเทศอาเซียนและในทวีปเอเชียด้วย รวมทั้งหากพิจารณาเฉพาะประเทศต่างๆ ในโลกที่มีประชากรมากกว่า ๑๐ ล้านคนขึ้นไป พบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอัตราการเสียชีวิตของประชาชนบนท้องถนนเป็นอันดับ ๑ ของโลก การที่มีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนจำนวนมากในประเทศไทยแสดงให้เห็นว่าอุบัติเหตุทางถนนมีผลกระทบต่อนิติสิทธิของบุคคลที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

แม้ว่าอุบัติเหตุจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถป้องกันได้อย่างสิ้นเชิง แต่การมีมาตรการป้องกันที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพจะสามารถช่วยลดความสูญเสียในชีวิตจากอุบัติเหตุได้อย่างมีนัยสำคัญ จากรายงานขององค์การอนามัยโลกข้างต้นพบว่า ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศสามารถคุ้มครองสิทธิในชีวิตของประชาชนของตนจากอุบัติเหตุทางถนนจนมีอัตราการเสียชีวิตในระดับที่ต่ำมากเพียง ๔ - ๕ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน (เช่น ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร เยอรมนี นอร์เวย์ เป็นต้น) ในกลุ่มประเทศอาเซียน หากเปรียบเทียบเฉพาะกับประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางเช่นเดียวกับไทย ๕ ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ลาว และเวียดนาม พบว่า ประเทศดังกล่าวล้วนมีอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนที่ค่อนข้างต่ำกว่าไทยทั้งสิ้น โดยใน ๕ ประเทศดังกล่าว ประเทศที่มีอัตราการเสียชีวิตสูงสุดคือ มาเลเซีย ซึ่งมีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน ๒๕ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน และประเทศที่มีอัตราการเสียชีวิตต่ำสุดคือ ฟิลิปปินส์มีผู้เสียชีวิต ๔.๑ คนต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน

* WHO. (ค.ศ. ๒๐๑๓). Global status report on road safety 2013: supporting a decade of action. World Health Organization. Switzerland.

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญกับสิทธิที่จะมีชีวิตอย่างปลอดภัยบนท้องถนน โดยได้ประกาศให้ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๖๓ เป็น “ทศวรรษแห่งการปฏิบัติการเพื่อความปลอดภัยทางถนน” โดยมีเป้าหมายที่จะลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนของทั้งโลกให้ได้ถึงร้อยละ ๕๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓^{*} และได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับโลกเพื่อลดอัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน รวมทั้งได้เรียกร้องให้ประเทศต่างๆ กำหนดเป้าหมายในการลดการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุที่ท้าทายและจัดทำแผนปฏิบัติการในระดับชาติเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ประเทศไทยได้เข้าร่วมในการประกาศทศวรรษเพื่อความปลอดภัยทางถนนของสหประชาชาติด้วย และหลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศให้ความปลอดภัยทางถนนเป็นวาระแห่งชาติ รวมทั้งได้กำหนดให้ปี พ.ศ. ๒๕๕๔- ๒๕๖๓ เป็นปีแห่งความปลอดภัยทางถนน โดยมีเป้าหมายในการลดอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนให้ต่ำกว่า ๑๐ รายต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และได้มีการจัดทำแผนที่นำทางเชิงกลยุทธ์สำหรับหน่วยงานนำไปปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้^{*}

ในการแถลงนโยบายรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน ได้กล่าวไว้ในนโยบายข้อ ๕.๔ ว่ารัฐบาลจะกำหนดให้มีการ “ป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในการจราจรอันนำไปสู่การบาดเจ็บและเสียชีวิต โดยการร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ ในการตรวจจับเพื่อป้องกัน การรายงาน และการดูแลผู้บาดเจ็บ” อย่างไรก็ตาม จนถึงขณะนี้ ยังไม่มีความชัดเจนว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีมาตรการใดที่จะทำให้เกิดอัตราผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนลดลงได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

เมื่อวันที่ ๒๕ - ๒๗ กันยายน ๒๕๕๘ สหประชาชาติได้จัดการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goal : SDG) ที่นครนิวยอร์ก ซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยได้เข้าร่วมประชุมกับผู้นำของประเทศสมาชิกสหประชาชาติอื่น และที่ประชุมได้รับรองเป้าหมายการพัฒนาที่ประเทศต่างๆ จะพยายามดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ รวม ๑๗ เป้าหมายหลักและ ๑๖๙ เป้าหมายรอง โดยภายใต้เป้าหมายหลักที่ ๓ เรื่องการมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี ได้มีการกำหนดให้มีการลดจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนลงครึ่งหนึ่งภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ เป็นหนึ่งในเป้าหมายด้วย

๔.๒ ปัญหาอุบัติเหตุทางถนนของประเทศไทย

จากการศึกษาเอกสารและข้อมูลจากแหล่งต่างๆ รวมทั้งการชี้แจงการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปลอดภัยทางถนน อาจประมวลปัญหาอุบัติเหตุทางถนนของไทยโดยจำแนกตาม ๕ เสาหลักของ “ทศวรรษแห่งการปฏิบัติการเพื่อความปลอดภัยทางถนน” โดยสรุปได้ ดังนี้

* ศูนย์อำนวยความสะดวกทางถนน (๒๕๕๗). แผนที่นำทางเชิงกลยุทธ์ทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๖๓. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.

* เพ็ญอ้าง.

๔.๒.๑ ปัญหาการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยทางถนน

แม้ว่ารัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน (ศปถ.) ภายใต้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมื่อปี ๒๕๔๖ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางด้านการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน โดยบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม แต่หน่วยงานดังกล่าวไม่มีอำนาจหน้าที่และงบประมาณที่เพียงพอในการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เช่น ไม่ได้มีอำนาจในการตั้งเป้าหมายและติดตามการทำงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย การดำเนินงานในทางปฏิบัติจึงมีลักษณะเป็นการรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่าการบูรณาการการทำงานอย่างแท้จริง นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการแก้ไขปัญหาคอขวดอุบัติเหตุทางถนน ไม่มีการตั้งเป้าหมาย ขาดการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนแม่บทที่เกี่ยวกับการสร้างความปลอดภัยทางถนนอย่างเป็นระบบ ในการติดตามผลการลดอุบัติเหตุทางถนน รัฐบาลมักให้ความสำคัญกับสถิติผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุในช่วงเทศกาลปีละ ๒ ครั้ง ครั้งละ ๗ วัน ซึ่งไม่เพียงพอ รัฐบาลควรมีการติดตามผลตลอดทั้งปี และหากผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ควรมีการวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคอขวดที่เหมาะสม

การรายงานจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนอย่างเป็นทางการของประเทศไทยพบว่ามีค่าต่ำกว่าความเป็นจริงอย่างมาก โดยหากเปรียบเทียบข้อมูลจากการรวบรวมโดยองค์การอนามัยโลก (WHO) จะพบว่า จำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนจากการรายงานข้อมูลโดยหน่วยงานภายในประเทศไทยต่ำกว่ารายงานขององค์การอนามัยโลกมากกว่าครึ่งหนึ่ง จึงทำให้การวิเคราะห์และประเมินผลความรุนแรงและผลกระทบของสถานการณ์อุบัติเหตุทางถนนของไทยที่มีต่อประชาชนชาวไทยต่ำกว่าความเป็นจริงอย่างเห็น ได้ชัด ในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาและบูรณาการระบบฐานข้อมูลอุบัติเหตุทางถนนที่ได้มาตรฐานสากล และยังขาดระบบการสอบทานข้อมูลการเสียชีวิตที่ได้รับจากหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ ปัจจุบันภาครัฐไม่ได้ให้การสนับสนุนและผลักดันกลไกการสืบสวนอุบัติเหตุทางถนนเชิงลึกที่มีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง จึงทำให้ขาดข้อมูลอุบัติเหตุทางถนนที่สมบูรณ์จึงไม่สามารถที่จะวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันเพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุ และเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาอุบัติเหตุทางถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและมาตรการต่างๆ เพื่อลดปัญหาอุบัติเหตุทางถนนนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมการขนส่งทางบก กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังได้รับงบประมาณไม่เพียงพอในการสร้างความปลอดภัยทางถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๔.๒.๒ ปัญหาด้านถนนและการสัญจรที่ปลอดภัย

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ประกอบด้วยปัจจัยด้านคน ยานพาหนะ ถนน และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ปัจจัยทางด้านถนนมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นในการเป็นต้นเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางถนนประมาณร้อยละ ๒๒ - ๓๔^๖

จากรายงานการวิเคราะห์อุบัติเหตุทางถนนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม^๗ พบว่า บนโครงข่ายถนนของกรมทางหลวงบริเวณที่เกิดอุบัติเหตุมากที่สุดคือ ทางตรงจำนวน ๗,๐๕๔ ครั้ง (ร้อยละ ๖๔) รองลงมาคือ ทางโค้งปกติจำนวน ๑,๑๘๓ ครั้ง (ร้อยละ ๑๑) และอันดับสามคือ จุดเปิดเกาะกลางจำนวน ๗๐๑ ครั้ง (ร้อยละ ๖) ส่วนบริเวณที่มีผู้เสียชีวิตมากที่สุดคือ ทางตรง จำนวน ๕๐๓ ราย (ร้อยละ ๕๘) รองลงมาคือ ทางโค้งปกติจำนวน ๒๒๗ ราย (ร้อยละ ๑๕) และอันดับสามคือ จุดเปิดเกาะกลาง จำนวน ๘๙ ราย (ร้อยละ ๖) ส่วนกรณีของโครงข่ายทางหลวงชนบทบริเวณที่มีผู้บาดเจ็บมากที่สุดและจำนวนอุบัติเหตุจำแนกตามลักษณะบริเวณที่เกิดอุบัติเหตุบนถนนปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่า บริเวณที่เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้งคือ ลักษณะทางตรงจำนวน ๔๗๙ ครั้ง (ร้อยละ ๕๒) รองลงมาคือ ทางโค้งจำนวน ๒๓๕ ครั้ง (ร้อยละ ๒๕) และอันดับสามคือ ทางแยกรูปตัว Y หรือตัว T จำนวน ๘๖ ครั้ง คิดเป็นร้อยละ ๙

จากข้อมูลจุดอันตรายบนโครงข่ายถนนของกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๓ พบว่ามีจุดอันตรายจำนวนมาก แต่หน่วยงานได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขจุดอันตรายไม่เพียงพอ ภาครัฐควรให้ความสำคัญในเรื่องนี้และส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมทางหลวงชนบทและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบถนนสายอื่นๆ ให้มีความสามารถในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลอุบัติเหตุทางถนนและจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขจุดอันตรายในพื้นที่ที่รับผิดชอบต่อไป^๘

จากข้อมูลสถิติอุบัติเหตุที่เกิดบนทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๒^๙ พบว่า มีจำนวนอุบัติเหตุเกิดขึ้นทั้งหมด ๑๓๔,๙๔๔ ครั้ง และมีอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุอันตรายข้างทาง (อุบัติเหตุรถคันเดียว/อุบัติเหตุรถชนกับอุปกรณ์ข้างทาง) ๔๙,๗๔๕ ครั้ง (คิดเป็นร้อยละ ๓๗) ของอุบัติเหตุทั้งหมด ในแง่ของความรุนแรงพบว่า มีผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุอันตรายข้างทาง ๔,๕๐๘ ราย (คิดเป็นร้อยละ ๒๖) ของผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุบนทางหลวงทั้งหมด และจากรายงานขององค์การอนามัยโลกปี พ.ศ. ๒๕๔๗^{๑๐} พบว่า ในประเทศออสเตรเลียและประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป มียานพาหนะชนกับวัตถุอันตรายข้างทาง มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๑๘ - ๔๒ ซึ่งก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางถนนที่ร้ายแรงถึงขั้นเสียชีวิต อุปกรณ์ดูดซับแรงชน

^๖ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (๒๕๕๗). เอกสารประกอบการอบรมการแก้ไขจุดอันตราย (Black Spot Treatment). ศูนย์วิจัยและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างยั่งยืน ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

^๗ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (๒๕๕๖). รายงานการวิเคราะห์อุบัติเหตุทางถนนประจำปี ๒๕๕๕. กระทรวงคมนาคม.

^๘ สำนักอำนวยการความปลอดภัย (๒๕๕๖). อุบัติเหตุบนทางหลวง ๒๕๕๖. กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม.

^๙ มูลนิธิไทยโรดส์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) และคณะ (๒๕๕๗). อัตราการสวมหมวกนิรภัยของผู้ใช้จักรยานยนต์ในประเทศไทย ๒๕๕๓ - ๒๕๕๕.

^{๑๐} WHO. (ค.ศ. ๒๐๐๔). World report on road traffic injury prevention, World Health Organization, Switzerland.

(Crash Cushion) จะสามารถชะลอความเร็วและลดแรงกระแทกของยานก่อนที่จะกระทบกับวัตถุแข็งข้างทาง เช่น คอสะพาน ส่วนปลายของสิ่งกีดขวางหรือเสาไฟฟ้า ซึ่งการติดตั้งอุปกรณ์ดูดซับแรงชนจะสามารถลดการบาดเจ็บสาหัสและการเสียชีวิตซึ่งเป็นผลมาจากแรงกระแทกได้ถึงร้อยละ ๗๕ ในประเทศสหรัฐอเมริกา และร้อยละ ๖๗ ในสหราชอาณาจักร

สถิติอุบัติเหตุรถไฟขบวนพาหนะอื่นบริเวณจุดตัดทางรถไฟ ของกระทรวงคมนาคม^{๑๑} พบว่า ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีจำนวนอุบัติเหตุรถไฟขบวนพาหนะอื่น ๑๒๔ ครั้ง มีผู้เสียชีวิต ๓๙ คน ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เกิดอุบัติเหตุ ๑๑๗ ครั้ง เสียชีวิต ๒๙ คน และ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เกิดอุบัติเหตุ ๘๙ ครั้ง เสียชีวิตไปแล้ว ๑๙ คน โดยมี จำนวนจุดถนนตัดทางรถไฟทั่วประเทศ ๒,๕๑๗ จุดที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง ๑,๙๓๓ จุด และจุดลัดผ่าน ๕๘๔ จุด ปัจจุบันปัญหาจุดตัดทางรถไฟที่เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้งในขณะนี้มีทั้งหมด ๕๘๓ แห่ง ทั้งนี้ การรถไฟแห่งประเทศไทยมีแผนที่จะเร่งดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ก่อนจะถึงจุดตัดรถไฟ เช่น เครื่องกั้นถนน (รวมประเภทไฟเตือนอัตโนมัติ) ป้ายเตือน ลูกกระนวด และสัญญาณไฟกระพริบเพื่อเป็นการแจ้งเตือน สำหรับจุดตัดทางรถไฟที่อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบท มีทั้งหมด ๑๕๒ แห่ง

การตรวจสอบความปลอดภัยทางถนน (Road Safety Audit, RSA) เป็นวิธีการที่ช่วยในการแก้ไขที่ปัจจัยที่อาจเป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ การเสียชีวิตหรือบาดเจ็บ โดยวิธีการตรวจสอบความปลอดภัยทางถนนสามารถจัดปัญหาความปลอดภัยของโครงการก่อสร้างถนนที่อยู่ระหว่างการศึกษารูปแบบโครงการที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างหรือโครงการที่ก่อสร้างเสร็จแล้วและกำลังจะเปิดให้บริการรวมถึงถนนที่เปิดให้บริการแล้ว

ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินผลกระทบด้านความปลอดภัยของถนนทั้งที่ก่อสร้างเสร็จแล้วและที่จะก่อสร้างขึ้นใหม่ อีกทั้งรัฐบาลยังไม่ให้ความสำคัญกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของถนนและการออกแบบถนนที่คำนึงถึงผู้ใช้ถนนทุกกลุ่มเท่าที่ควร โดยยังไม่มีการจัดอุปกรณ์/สิ่งอำนวยความสะดวก การจัดระบบการสัญจรที่อำนวยความสะดวกให้ผู้ขับรถใช้ถนนทุกกลุ่มให้สามารถใช้ถนนร่วมกันได้อย่างปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อการประสบอุบัติเหตุ ได้แก่ ผู้เดินถนน เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ขี่รถจักรยานและรถจักรยานยนต์

๔.๒.๓ ปัญหาด้านยานพาหนะที่ปลอดภัย

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ประกอบด้วยปัจจัยด้าน คน ยานพาหนะ ถนน และสิ่งแวดล้อม โดยสัดส่วนของปัจจัยด้านยานพาหนะและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องที่อาจเป็นสาเหตุของอุบัติเหตุทางถนนประมาณร้อยละ ๘ - ๒๘^{๑๒}

จากรายงานการวิเคราะห์อุบัติเหตุทางถนนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕^{๑๓} พบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีจำนวนอุบัติเหตุทางถนนที่เกิดขึ้นกับรถยนต์นั่งส่วนบุคคล ๑๖,๖๕๙ ครั้ง (ร้อยละ ๓๐) รถจักรยานยนต์

^{๑๑} ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (๒๕๕๗). สถิติการเกิดอุบัติเหตุของแต่ละภาคการขนส่งจำแนกตามสาเหตุ. กระทรวงคมนาคม.

^{๑๒} สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (๒๕๕๗). อ้างแล้ว.

^{๑๓} สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (๒๕๕๗). อ้างแล้ว.

๑๙,๕๓๕ ครั้ง (ร้อยละ ๓๕) มูลเหตุสันนิษฐานในการเกิดอุบัติเหตุมากที่สุดคือการขับรถเร็วเกินกว่าขีดจำกัดความเร็วที่กำหนดจำนวน ๘,๓๕๒ ราย (ร้อยละ ๗๖) รองลงมาคือการตัดหน้ากระชั้นชิดจำนวน ๘๙๓ ราย (ร้อยละ ๘) และอันดับสามคือการหลับในจำนวน ๕๙๖ ราย (คิดเป็นร้อยละ ๕)

จากรายงานขององค์การอนามัยโลกในปี พ.ศ. ๒๕๕๖^{๙๙} พบว่าจำนวนยานพาหนะที่จดทะเบียนในประเทศไทยมีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๘,๔๘๔,๘๒๙ คัน ซึ่งสามารถจำแนกตามประเภทของยานพาหนะได้ดังนี้ รถจักรยานยนต์ ๑๗,๓๒๒,๕๓๘ คัน (ร้อยละ ๖๑) ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารถจักรยานยนต์มีสัดส่วนมากที่สุด และประเทศไทยมีจำนวนรถจักรยานยนต์สูงเป็นอันดับ ๔ ของโลก^{๑๐๐} นอกจากนั้นยังพบว่ารถจักรยานยนต์เป็นยานพาหนะที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางถนนที่ก่อให้เกิดการเสียชีวิตสูงสุด^{๑๐๑} จากการประมาณการจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนซึ่งเกิดจากรถจักรยานยนต์ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓^{๑๐๒} มีจำนวน ๑๙,๓๔๐ ราย (ร้อยละ ๗๔) ซึ่งบ่งชี้ว่าประเทศไทยมีจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนโดยรถจักรยานยนต์มีค่ามากที่สุดเมื่อเทียบกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับยานพาหนะประเภทอื่นๆ

จากรายงานขององค์การอนามัยโลกปี พ.ศ. ๒๕๕๗^{๑๐๓} การปรับปรุงความสามารถในการมองเห็นของยานพาหนะและผู้ใช้รถใช้ถนนโดยการเปิดไฟหน้าของรถยนต์ในขณะเดินทางเวลากลางวันจะสามารถลดโอกาสการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในช่วงในเวลากลางวันได้ถึงร้อยละ ๑๐ - ๑๕ และจะสามารถลดการบาดเจ็บได้ร้อยละ ๒๐ และลดการเสียชีวิตได้ร้อยละ ๒๕ และการเปิดไฟหน้าของรถจักรยานยนต์ขณะเดินทางเวลากลางวันก็มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกันเปิดไฟหน้ารถยนต์ส่วนบุคคลขณะเดินทางเวลากลางวันและสามารถลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุทางถนนลงได้ร้อยละ ๑๐ - ๒๙ ในประเทศมาเลเซียร้อยละ ๑๓ ในสหรัฐอเมริการ้อยละ ๑๕ ในประเทศสิงคโปร์และร้อยละ ๑๐ ในทวีปยุโรป

ข้อมูลจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่า อุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ มีจำนวนทั้งสิ้น ๔,๒๓๐ ครั้ง (เฉลี่ย ๑๑.๕ ครั้ง/วัน) ส่วนใหญ่จำนวน ๓,๔๐๑ ครั้ง (ร้อยละ ๘๐) เป็นอุบัติเหตุที่เกิดรถโดยสารขนาดเล็ก (รถตู้ รถแท็กซี่และรถจักรยานยนต์) และที่เหลือเป็นอุบัติเหตุรถโดยสารขนาดใหญ่เกิดขึ้น ๘๒๙ ครั้ง (ร้อยละ ๒๐) ซึ่งมีทั้งรถโดยสารประจำทางและไม่ประจำทาง (รถทัศนจร รถรับส่งพนักงานและรถนักเรียน) ปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่เป็นสาเหตุการเกิดอุบัติเหตุกับรถโดยสารสาธารณะประเภทต่างๆ เช่น สำหรับรถตู้พบว่ามีการดัดแปลงสภาพรถโดยการเพิ่มจำนวนที่นั่งไม่มีการติดตั้งเข็มขัดนิรภัยสำหรับคนขับและผู้โดยสารและมีการติดตั้งถังแก๊สที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงภายในตัวรถ รวมทั้งมีการบรรทุกผู้โดยสารเกินข้อกำหนด สำหรับรถโดยสารขนาดใหญ่ ๒ ชั้น พบว่าขาดการศึกษาวิจัยและ

^{๙๙} มูลนิธิไทยโรดส์และศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทยสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (๒๕๕๖). รายงานสถานการณ์อุบัติเหตุทางถนนของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.).

^{๑๐๐} WHO (ค.ศ. ๒๐๑๓). อ้างแล้ว.

^{๑๐๑} มูลนิธิไทยโรดส์และศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทยสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (๒๕๕๖). อ้างแล้ว.

^{๑๐๒} สำนักอำนวยการความปลอดภัย (๒๕๕๖). อ้างแล้ว.

^{๑๐๓} WHO (ค.ศ. ๒๐๑๓). อ้างแล้ว.

^{๑๐๔} WHO (ค.ศ. ๒๐๐๔). อ้างแล้ว.

ข้อกำหนดเรื่องมาตรฐานและวิธีการทดสอบความแข็งแรงและความปลอดภัยของโครงสร้างตัวรถ การยึดรั้งที่นั้งกับตัวรถและระบบอุปกรณ์นิรภัยต่างๆ ที่จำเป็น นอกจากนั้น การขาดระบบการซ่อมบำรุงและการตรวจสอบสภาพรถที่ได้มาตรฐานจะทำให้เพิ่มความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุทางถนนที่รุนแรง^{๙๙}

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของรถที่ขายในประเทศไทย การตรวจสอบสภาพรถจะทำเมื่อรถมีอายุการใช้งานครบ ๗ ปีไปแล้ว และการตรวจสอบสภาพรถโดยเอกชนยังขาดระบบการควบคุมคุณภาพที่เป็นที่น่าเชื่อถือ กรมการขนส่งทางบกซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการตรวจสอบสภาพรถก่อนการใช้งานจริงบนถนน ได้ใช้ระบบการจดทะเบียนรถและการเก็บภาษีรถประจำปีเป็นกลไกสำคัญในการกำกับและควบคุมสภาพการใช้งานและมาตรฐานของยานพาหนะ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากหน่วยงานประกันภัยพบว่ามียอดที่ไม่ได้ยื่นเสียภาษีประจำปีจำนวนมากซึ่งกำลังวิ่งบนถนน โดยไม่ได้รับการตรวจสอบสภาพตามปกติ จึงมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางถนนได้

๔.๒.๔ ปัญหาด้านผู้ใช้รถใช้ถนนที่ปลอดภัย

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ประกอบด้วยปัจจัยด้าน คน ยานพาหนะ ถนน และสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคนและเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางถนนประมาณร้อยละ ๙๓ - ๙๖^{๑๐๐}

จากรายงานขององค์การอนามัยโลกปี พ.ศ. ๒๕๔๗^{๑๐๑} พบว่า ปริมาณแอลกอฮอล์ที่อยู่ในกระแสเลือดของผู้ขับขี่ที่บาดเจ็บถึงขั้นเสียชีวิตมีร้อยละ ๓๓ - ๖๙ และของคนขับซึ่งเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุรถชนกันแต่ไม่ได้รับการบาดเจ็บถึงขั้นเสียชีวิตมีร้อยละ ๘ - ๒๙ จากการศึกษาในประเทศแอฟริกาใต้ พบว่า แอลกอฮอล์คือปัจจัยหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับการตายของคนขับซึ่งร้อยละ ๔๗ และเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุรถชนกันร้อยละ ๒๗ ซึ่งคนขับซึ่งไม่เสียชีวิต จากรายงานขององค์การอนามัยโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๖^{๑๐๒} พบว่าสัดส่วนของการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเมาแล้วขับมีค่าสูงถึงร้อยละ ๒๖ จากจำนวนผู้เสียชีวิตทั้งหมด อย่างไรก็ตาม จากรายงานของมูลนิธิไทยโรดส์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พบว่าสถิติอุบัติเหตุทางถนนที่เกิดจากเมาแล้วขับมีค่าต่ำกว่าความจริงเนื่องจากประเทศไทยยังขาดกลไกทางกฎหมายที่สามารถตรวจวัดระดับความเข้มข้นแอลกอฮอล์ในผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนอย่างเป็นระบบ และในขณะเดียวกันการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยจราจรยังขาดความเข้มงวดในการตรวจจับ เนื่องจากมีจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เพียงพอและขาดงบประมาณในการจัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นในการตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์^{๑๐๓}

รายงานอุบัติเหตุจราจรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติระบุว่า การขับเร็วเกินกว่าขีดจำกัดที่กฎหมายกำหนดเป็นสาเหตุหลักอันดับ ๑ ของอุบัติเหตุทางถนนในประเทศไทยโดยระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา

^{๙๙} มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (๒๕๕๖). ข้อมูลการเฝ้าระวังอุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะ.

^{๑๐๐} สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (๒๕๕๗). อ้างแล้ว.

^{๑๐๑} WHO (ค.ศ. ๒๐๐๔). อ้างแล้ว.

^{๑๐๒} WHO (ค.ศ. ๒๐๑๓). อ้างแล้ว.

^{๑๐๓} มูลนิธิไทยโรดส์และศูนย์วิจัยอุบัติเหตุแห่งประเทศไทยสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (๒๕๕๖). อ้างแล้ว.

มีอุบัติเหตุทางถนนเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านความเร็วเกิดขึ้นเฉลี่ยปีละ ๑๖,๐๐๐ ราย คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๑๙ ของอุบัติเหตุทางถนนทั้งหมด^{๒๔} จากรายงานการวิเคราะห์อุบัติเหตุทางถนนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕^{๒๕} พบว่า มูลเหตุสันนิษฐานในการเกิดอุบัติเหตุบนทางหลวงสูงสุด คือ การขับขี่ยานพาหนะที่ความเร็วเกินกว่าขีดจำกัดความเร็วที่กฎหมายกำหนดมีจำนวน ๘,๓๕๒ ครั้ง (ร้อยละ ๗๖) และพบว่า มูลเหตุสันนิษฐานในการเกิดอุบัติเหตุบนทางหลวงชนบทสูงสุด คือ การขับขี่ยานพาหนะเร็วเกินกว่าขีดจำกัดที่กฎหมายกำหนดมีจำนวน ๓๕๘ ครั้ง (ร้อยละ ๓๙) จากรายงานของ Austroads ปี พ.ศ. ๒๕๕๑^{๒๖} พบว่าการลดลงของความเร็วในการขับขี่ยานพาหนะเพียงเล็กน้อยจะมีศักยภาพในการลดการเกิดอุบัติเหตุทางถนนถึงขั้นมีการเสียชีวิตอย่างมาก เช่น การลดความเร็วในการขับขี่ยานพาหนะลงร้อยละ ๑๐ ทำให้การเกิดอุบัติเหตุถึงขั้นเสียชีวิตลดลงถึงร้อยละ ๓๘ บาทเจ็บสาหัสร้อยละ ๒๗ บาทเจ็บเล็กน้อยลดลงร้อยละ ๑๕ และทรัพย์สินเสียหายลดลงร้อยละ ๑๐ ในขณะที่การเพิ่มความเร็วขึ้นเพียงร้อยละ ๑๐ จะทำให้การเกิดอุบัติเหตุถึงขั้นเสียชีวิตเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๕๕ บาทเจ็บสาหัสเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๓ บาทเจ็บเล็กน้อยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๕ และทรัพย์สินเสียหายเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐ นอกจากนี้องค์การอนามัยโลกในปี พ.ศ. ๒๕๔๗^{๒๗} พบว่าเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายขีดจำกัดความเร็วบนถนนโดยใช้กล้องตรวจจับความเร็วที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพในหลายประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ เกาหลีใต้ และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป จะทำให้จำนวนอุบัติเหตุทางถนนลดลงประมาณร้อยละ ๔ - ๕๐ ในภาพรวมทั้งระบบและประมาณร้อยละ ๑๑ - ๓๕ ณ ตำแหน่งเฉพาะที่เกิดอุบัติเหตุทางถนน

จากผลการศึกษาอัตราการสวมหมวกนิรภัยของผู้ใช้รถจักรยานยนต์ในประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๕^{๒๘} พบว่า อัตราการสวมหมวกนิรภัยของผู้ขับขี่มีค่าประมาณร้อยละ ๕๒ และผู้โดยสารประมาณร้อยละ ๒๐ และเมื่อรวมผู้ขับขี่และผู้โดยสารจะมีค่าประมาณร้อยละ ๔๓ ซึ่งมีค่าสอดคล้องกับข้อมูลขององค์การอนามัยโลก^{๒๙} นอกจากนี้ยังพบว่าอัตราการสวมหมวกนิรภัยในพื้นที่เขตเมือง มีค่ามากกว่าในพื้นที่เขตชุมชนชนบทประมาณ ๒ - ๓ เท่า^{๓๐} สำหรับประเด็นเรื่องการสวมหมวกนิรภัยขณะขับขี่ยานยนต์นั้น องค์การอนามัยโลกปี พ.ศ. ๒๕๔๗^{๓๑} ได้รายงานว่าการบาดเจ็บที่ศีรษะเป็นสาเหตุแห่งการเสียชีวิตร้อยละ ๗๕ ของผู้ขับขี่จักรยานยนต์ในทวีปยุโรปร้อยละ ๕๕ - ๘๘ ในมาเลเซียจากการศึกษากรณีหนึ่งพบว่า ผู้ขับขี่โดยไม่สวมหมวกนิรภัยมีความเสี่ยงในอันที่จะได้รับบาดเจ็บที่ศีรษะมากกว่าผู้ที่สวมหมวกนิรภัยถึง ๓ เท่า การสวมหมวกนิรภัยที่ได้มาตรฐานจะสามารถลดความเสี่ยงจากการเสียชีวิตได้ถึงร้อยละ ๔๐ และลดการบาดเจ็บที่รุนแรงบริเวณศีรษะได้มากกว่าร้อยละ ๗๐^{๓๒}

^{๒๔} เติ้งอ๋าง.

^{๒๕} สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (๒๕๕๖). รายงานการวิเคราะห์อุบัติเหตุทางถนนประจำปี ๒๕๕๕. กระทรวงคมนาคม.

^{๒๖} Austroads (ค.ศ. ๒๐๐๘). Guide to road safety part 3 Speed limits and Speed management. Australia.

^{๒๗} WHO (ค.ศ. ๒๐๐๔). อ้างแล้ว.

^{๒๘} มูลนิธิไทยโรดส์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) และคณะ (๒๕๕๗). อ้างแล้ว.

^{๒๙} WHO (ค.ศ. ๒๐๑๓). อ้างแล้ว.

^{๓๐} เติ้งอ๋าง.

^{๓๑} WHO (ค.ศ. ๒๐๐๔). อ้างแล้ว.

^{๓๒} เติ้งอ๋าง.

จากรายงานขององค์การอนามัยโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๖^{๓๓} พบว่า สัดส่วนของการคาดเข็มขัดนิรภัยสำหรับผู้ขับขี่และผู้โดยสารที่นั่งด้านหน้ามีร้อยละ ๖๑ และ ๔๒ ตามลำดับ และจากผลการศึกษาอัตราการใช้เข็มขัดนิรภัยในยานพาหนะของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๕^{๓๔} พบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ มีการใช้เข็มขัดนิรภัยสำหรับผู้ขับขี่รถยนต์ส่วนบุคคลประมาณร้อยละ ๖๖ และ ๖๔ ตามลำดับ รถกระบะประมาณร้อยละ ๕๗ และ ๕๒ ตามลำดับ และมีการใช้เข็มขัดนิรภัยสำหรับผู้โดยสารรถยนต์ส่วนบุคคลในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ ประมาณร้อยละ ๔๕ และ ๔๓ ตามลำดับ สำหรับผู้โดยสารรถกระบะมีอัตราการคาดเข็มขัดนิรภัยประมาณร้อยละ ๔๑ และ ๓๘ ตามลำดับ^{๓๕} การคาดเข็มขัดนิรภัยสามารถลดความเสี่ยงจากการได้รับบาดเจ็บสาหัสและบาดเจ็บถึงขั้นเสียชีวิตลงได้ร้อยละ ๔๐ - ๖๐ ถุงลมนิรภัยจะสามารถลดจำนวนการเสียชีวิตของคนขับรถและผู้โดยสารที่นั่งเบาะหน้าของยานพาหนะลงได้ประมาณร้อยละ ๘ - ๑๔ ของอุบัติเหตุทางถนนกันทุกประเภทและการบูรณาการกันระหว่างเข็มขัดนิรภัยและถุงลมนิรภัยจะสามารถลดจำนวนการเสียชีวิตของคนขับรถและผู้โดยสารที่นั่งเบาะหน้าของรถลงได้ประมาณร้อยละ ๑๘^{๓๖}

สายรัดตัวสำหรับเด็ก (Child restraints) จากการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่าสายรัดตัวเด็กสามารถลดอัตราการเสียชีวิตในอุบัติเหตุรถชนกันลงได้ถึงร้อยละ ๗๑ ในกลุ่มทารก และร้อยละ ๕๔ ในกลุ่มเด็กเล็ก สายรัดตัวรูปแบบต่างๆ เหมาะสมสำหรับเด็กที่มีอายุแตกต่างกัน^{๓๗}

การลดความเสี่ยงของการชนกันบริเวณทางแยกในประเทศออสเตรเลีย โดยการติดตั้งกล้องตรวจจับผู้ฝ่าฝืนสัญญาณไฟแดงจะสามารถลดจำนวนอุบัติเหตุรถชนกัน ณ จุดที่ดำเนินการแก้ไขได้ถึงร้อยละ ๓๒ ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย การติดตั้งกล้องตรวจจับผู้ฝ่าฝืนสัญญาณไฟแดง ได้ส่งผลให้มีการลดอุบัติเหตุรถชนกันซึ่งมีการบาดเจ็บลงได้ร้อยละ ๒๙ และลดอุบัติเหตุรถชนกันจากด้านข้าง ณ จุดที่ติดตั้งกล้องได้ถึงร้อยละ ๖๘^{๓๘}

การใช้โทรศัพท์มือถือในขณะที่ขับขี่ยานพาหนะได้กลายเป็นปัญหาสำคัญด้านความปลอดภัยทางถนน กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวจะทำให้เวลาที่ใช้ในการรับรู้และเกิดปฏิกิริยาในการขับที่เพิ่มขึ้นประมาณ ๐.๕ - ๑.๕ วินาที ขณะที่กำลังใช้โทรศัพท์มือถือคนขับรถจะมีความยากลำบากในการรักษาแนวการเคลื่อนตัวของรถในช่องทางจราจร การรักษาความเร็วที่เหมาะสม การตัดสินใจในการรักษาระยะห่างที่ปลอดภัยขณะขับรถมีหลักฐานชี้ให้เห็นว่าผู้ขับขี่ซึ่งใช้โทรศัพท์มือถือจะเพิ่มกับความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุทางถนนสูงขึ้นถึง ๔ เท่า^{๓๙}

^{๓๓} WHO (ค.ศ. ๒๐๑๓). อ้างแล้ว.

^{๓๔} มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (๒๕๕๖). อ้างแล้ว.

^{๓๕} มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (๒๕๕๖). อ้างแล้ว.

^{๓๖} WHO (ค.ศ. ๒๐๐๔). อ้างแล้ว.

^{๓๗} เพิ่งอ้าง.

^{๓๘} เพิ่งอ้าง.

^{๓๙} เพิ่งอ้าง.

การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับวินัยจราจรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยยังขาดความเข้มงวดและขาดความต่อเนื่อง และมีบทลงโทษเบาเมื่อเทียบกับในต่างประเทศ เนื่องจากรัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อการแก้ไขปัญหาลการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน

จากรายงานขององค์การอนามัยโลกปี พ.ศ. ๒๕๕๖^{๔๐} พบว่าการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัยทางถนนด้วยการให้ค่าคะแนนจาก ๑ ถึง ๑๐ ค่าคะแนน ๐ หมายถึง "ไม่ได้มีประสิทธิภาพ" และค่าคะแนน ๑๐ หมายถึง "ที่มีประสิทธิภาพสูง" ประเทศไทยสามารถสรุปผลการประเมินได้ดังนี้ กฎหมายจำกัดความเร็วได้ ๓ คะแนน กฎหมายควบคุมการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แล้วขับรถได้ ๕ คะแนน กฎหมายควบคุมการสวมหมวกนิรภัยได้ ๖ คะแนน กฎหมายควบคุมการคาดเข็มขัดนิรภัยได้ ๖ คะแนน และกฎหมายควบคุมการใช้ที่นั่งสำหรับเด็กในรถยนต์ได้ ๐ คะแนน จากการประเมินผลดังกล่าวพบว่า ประเทศไทยมีความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางถนนที่ค่อนข้างต่ำ และอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ไม่สามารถควบคุมและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเสี่ยงในการขับขี่รถยนต์ของประชาชนได้และนำไปสู่การเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนได้ในที่สุด

๔.๒.๕ ปัญหาด้านการตอบสนองหลังการเกิดอุบัติเหตุ

ประเทศไทยมีการดำเนินงานด้านการตอบสนองหลังการเกิดอุบัติเหตุที่ดีพอสมควรเนื่องจากมีมูลนิธิเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุทางถนนทั่วประเทศ ภาครัฐควรส่งเสริมให้มูลนิธิเหล่านี้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมหน่วยปฏิบัติการและการดูแลรักษาผู้บาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางถนน ควรพิจารณาสนับสนุนมูลนิธิเอกชนดังกล่าวในด้านบริหารจัดการและจัดระบบการประสานงานความช่วยเหลือกับหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งให้การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของเอกชนให้มีความพร้อมต่อการตอบสนองในสถานการณ์ฉุกเฉินหลังเกิดอุบัติเหตุทางถนนของประเทศไทย ที่ผ่านมา สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินได้ประกาศใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องการให้ประกาศนียบัตรด้านการปฏิบัติการฉุกเฉินแก่ผู้ปฏิบัติการและการส่งต่อผู้ประสบเหตุไปโรงพยาบาล อย่างไรก็ตาม การรับรองมาตรฐานการแพทย์ฉุกเฉินของหน่วยปฏิบัติการและผู้ปฏิบัติการยังไม่ทั่วถึง ในทางปฏิบัติ มีสายด่วนฉุกเฉินของหน่วยงานต่างๆ ที่รับแจ้งเหตุหลายหมายเลข ทำให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อน

นอกเหนือจากการตอบสนองหลังอุบัติเหตุแล้ว ตามหลักการด้านสิทธิมนุษยชน รัฐยังมีหน้าที่ดูแลให้ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิไม่ว่าจะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยบุคคลอื่นได้รับการชดเชยเยียวยาจากการถูกละเมิด ด้วยการชดเชยเยียวยาแก่ผู้เสียหายจากอุบัติเหตุในปัจจุบัน ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจะได้รับ (๑) ค่าเสียหายเบื้องต้น (ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่นๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้น) โดยผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องโดยไม่ต้องรอพิสูจน์ความรับผิดชอบไปยังบริษัทที่รับประกันภัยของรถคันนั้นหรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยหากเป็นรถที่ไม่ได้ทำประกันภัยไว้ (๒) ค่าใช้จ่ายเบื้องต้นสำหรับบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการประกอบการขนส่งของผู้ประกอบการ และ (๓) ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผู้เสียหายเรียกร้อง ซึ่งต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อพิสูจน์ความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ผู้ประสบภัยอาจขอรับ

^{๔๐} WHO (ค.ศ. ๒๐๑๓). อ้างแล้ว.

ความช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน ซึ่งเน้นการให้การสนับสนุนเป็นค่าอุปกรณ์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่พิการ ได้แก่ แขน/ขาเทียม แก้วอีรตเซ็น เบาะ/ที่นั่งนอนลมกันแผลกดทับ ฯลฯ

อย่างไรก็ดี พบว่าผู้ประสบภัยหลายคน รวมถึงบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณี เช่น ผู้โดยสารรถสาธารณะ เข้าไม่ถึงการชดเชยและเยียวยาดังกล่าว ผู้เสียหายจากอุบัติเหตุทางถนนมักได้รับเพียงเงินค่าเสียหายเบื้องต้นเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีบางกรณีที่บริษัทประกันภัยป่วยไม่จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย ผู้เสียหายที่เป็นชาวต่างชาติบางรายมีปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากการไม่มีการทำประกันเมื่อเกิดการเจ็บป่วย ในกรณีที่มีการฟ้องศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ค่าสินไหมที่ได้ยังไม่มีความเหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหายเนื่องจากการคิดค่าสินไหมไม่รวมค่าเสียโอกาสในการทำงาน และค่าดูแลรักษา พยาบาลต่อเนื่องในระยะยาวโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ประสบภัยที่ต้องพิการจากอุบัติเหตุ ผู้เสียหายที่เป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ฟ้องร้องค่าเสียหายต้องแต่งตั้งทนายดำเนินการแทนหลังจากที่ตนเดินทางกลับประเทศไปแล้ว แต่กระบวนการพิจารณาของศาลใช้เวลานานและการดำเนินการมีค่าใช้จ่ายมากจนไม่คุ้มกับค่าเสียหายที่จะได้รับ

๕. หลักเกณฑ์ แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายระหว่างประเทศ

๕.๑ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ ๓ ทุกคนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล

ข้อ ๒๕

๑. ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและของครอบครัว และการดูแลรักษาทางการแพทย์

๕.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)

ข้อ ๒

๓. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะ

ก. ประกันว่า บุคคลใดที่สิทธิหรือเสรีภาพของตนซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้ ถูกละเมิด ต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจัง โดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นจะถูกกระทำโดยบุคคล ผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่

ข. ประกันว่า บุคคลที่เรียกร้องการเยียวยาดังกล่าว ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือจากหน่วยงานอื่นที่ที่อำนาจตามที่กำหนดไว้ โดยระบบกฎหมายของรัฐ และจะพัฒนาหนทางเยียวยาด้วยกระบวนการยุติธรรมทางศาล

ค. ประกันว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องบังคับการให้การเยียวยานั้นเป็นผล

ข้อ ๖

๑. มนุษย์มีสิทธิมีชีวิตมาแต่กำเนิด สิทธินี้ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ

๔.๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)

ข้อ ๑๒

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิต ตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้

๒. ขั้นตอนการดำเนินการโดยรัฐภาคี เพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริง อย่างสมบูรณ์ต้องรวมถึงสิ่งต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อการปรับปรุงทุกด้านของสุขลักษณะทางสิ่งแวดล้อมและ อุตสาหกรรม

กฎหมายภายใน

๕.๔ หลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

มาตรา ๕๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้ มาตรฐาน ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

๕.๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย มีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

๕.๖ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและ คณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๕.๗ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถ

(๑) ในขณะที่หย่อนความสามารถในอันที่จะขับ

(๒) ในขณะที่เมาสุราหรือของมีเมาอย่างอื่น

(๓).....

(๔) ในขณะที่ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ เว้นแต่การใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่โดยใช้อุปกรณ์เสริมสำหรับการสนทนา โดยผู้ขับขี่ไม่ต้องถือหรือจับโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้น

มาตรา ๖๗ ผู้ขับขี่ต้องขับรถด้วยอัตราความเร็วที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือตามเครื่องหมายจราจรที่ได้ติดตั้งไว้

.....

มาตรา ๑๒๒ ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ และคนโดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะเพื่อป้องกันอันตรายในขณะที่ขับขี่และโดยสารรถจักรยานยนต์

ห้ามมิให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ตามวรรคหนึ่งขับขี่รถจักรยานยนต์ในขณะที่คนโดยสารรถจักรยานยนต์มิได้สวมหมวกที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะเพื่อป้องกันอันตราย

.....

๕.๘ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๗๑ รถที่ใช้ในการขนส่งต้องมีสภาพมั่นคงแข็งแรง มีเครื่องอุปกรณ์และส่วนควบถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกับได้จดทะเบียนตามมาตรา ๗๓ และเสียภาษีตามมาตรา ๘๕ แล้ว

.....

มาตรา ๗๒ รถที่จะนำมาจดทะเบียนและเสียภาษีต้องผ่านการตรวจสอบสภาพรถจากพนักงานตรวจสอบสภาพ หรือจากสถานตรวจสอบสภาพที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๗๔ เว้นแต่รถประเภทหรือชนิดใดที่สมควรได้รับการยกเว้นการตรวจสอบสภาพเป็นครั้งคราวให้กำหนดในกฎกระทรวง

.....

๕.๙ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๗ รถที่จะขอจดทะเบียนได้ต้อง

(๑) เป็นรถที่มีส่วนควบและมีเครื่องอุปกรณ์สำหรับรถครบถ้วนถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ

(๒) ผ่านการตรวจสอบสภาพรถจากนายทะเบียน หรือจากสถานตรวจสอบสภาพที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ในเวลาที่ขอจดทะเบียนแล้ว

.....

มาตรา ๑๔ รถใดที่จดทะเบียนแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดเปลี่ยนแปลงตัวรถหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของรถผิดไปจากรายการที่จดทะเบียนไว้และใช้รถนั้น เว้นแต่เจ้าของรถนำรถไปให้นายทะเบียนตรวจสอบสภาพก่อน

ในกรณีที่นายทะเบียนเห็นว่ารถที่เปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายในเวลาใช้ให้สั่งให้เจ้าของรถแก้ไขและนำรถไปตรวจสอบสภาพก่อนใช้ การตรวจสอบสภาพดังกล่าวนายทะเบียนจะสั่งให้เจ้าของรถนำรถไปตรวจสอบสภาพ ณ สถานตรวจสอบสภาพที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกก็ได้ และให้นำมาตรา ๑๒ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้านายทะเบียนเห็นว่ารถนั้นปลอดภัยในเวลาใช้ ให้แก้ไขเพิ่มเติมรายการในทะเบียน และใบคู่มือจดทะเบียนรถนั้นด้วย

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่นายทะเบียนหรือผู้ตรวจการเห็นว่ารถใดในขณะที่ใช้มีลักษณะที่เห็นได้ว่าจะไม่ปลอดภัยในการใช้ ให้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของรถนำรถนั้นไปให้นายทะเบียน หรือสถานตรวจสภาพรถที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกตรวจสภาพภายในเวลาที่กำหนดได้

๖. ความเห็นของคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิด้านความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน

๖.๑ จากการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน พบว่ารัฐยังไม่ได้ดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตของผู้ใช้รถใช้ถนนเท่าที่ควร การที่ประเทศที่มีรายได้ในระดับเดียวกับไทยมีอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนต่ำกว่าไทยมากนั้นแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีศักยภาพมากพอที่จะดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันหรือลดอุบัติเหตุได้มากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย ทั้งนี้ ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิต (Obligation of conduct) โดยการออกมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่นๆ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่จะทำให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตและสัญจรได้อย่างปลอดภัยให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้ ไทยยังมีพันธกรณีที่จะต้องทำให้เกิดผล (Obligation of result) โดยจะต้องติดตามด้วยว่ามาตรการที่นำมาใช้นั้นได้ทำให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนจริงในทางปฏิบัติหรือไม่เพียงใด โดยในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของมาตรการต่างๆ อาจใช้อัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนที่ลดลงเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการของรัฐบาล

๖.๒ การบังคับใช้กฎหมายจราจรยังไม่เข้มงวด เช่น การขับซัดจักรยานยนต์โดยไม่สวมหมวกนิรภัย ตำรวจไม่ได้จับหรือปรับอย่างเคร่งครัด ขณะที่บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น มีการดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎจราจรอย่างเคร่งครัด มีบทลงโทษหนัก มีค่าปรับสูง และมีการลงโทษทางสังคม นอกจากนี้ ควรนำมาตรการอื่นมาใช้เพื่อกดดันวินัยจราจร อาทิ การเชื่อมโยงข้อมูลการทำผิดกฎจราจรเนื่องจากผู้ขับขี่มีพฤติกรรมที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดอุบัติเหตุไปยังกรมการขนส่งทางบกเพื่อเป็นเงื่อนไขในการต่อใบอนุญาตขับซัดหรือต่อทะเบียนรถยนต์ และการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้ผู้ขับรลให้ความใส่ใจต่อการปฏิบัติตามกฎและมีวินัยจราจรมากขึ้น มาตรการความปลอดภัยตามหลายด้านที่อยู่ในวิสัยที่รัฐพึงดำเนินการได้รัฐกลับละเลยไม่ได้ดำเนินการหรือมีการดำเนินการบ้างแต่ไม่เพียงพอ ขาดความจริงจังหรือต่อเนื่อง ทั้งการดูแลให้ถนนมีลักษณะทางกายภาพที่ปลอดภัย การส่งเสริมให้ผู้ใช้รถใช้ถนนมีวินัยและเคารพกฎจราจร การดูแลผู้ได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุทางถนนให้ได้รับการรักษาทางการแพทย์และการชดเชยเยียวยาที่เหมาะสมเป็นธรรม รวมไปถึงการจัดให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

๖.๓ รัฐยังไม่มีข้อมูลสถิติด้านอุบัติเหตุทางถนนที่เป็นข้อมูลกลาง มีมาตรฐาน มีความน่าเชื่อถือ และเป็นข้อมูลที่ทุกหน่วยงานนำไปใช้อ้างอิงในการวางแผนการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนร่วมกัน รัฐควรจัดระบบประสานงานการจัดเก็บข้อมูลอุบัติเหตุทางถนนที่ดำเนินการโดยหลายหน่วยงานเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นเอกภาพและเป็นข้อมูลที่หน่วยงานต่างๆ นำไปใช้ในการวางแผนเพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนร่วมกัน

๖.๔ ในด้านบริหารจัดการ รัฐยังไม่มีกลไกที่สามารถบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลความปลอดภัยทางถนน ทั้งหน่วยงานที่ส่วนกลางและหน่วยงานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ รัฐยังไม่มี การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนอย่างจริงจัง

๖.๖ การควบคุมมาตรฐานด้านความปลอดภัยของยานพาหนะประเภทต่างๆ ยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถโดยสารสาธารณะ และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การไม่มีมาตรการดำเนินการกับรถที่หลบเลี่ยงไม่ตรวจสภาพรถและไม่เสียภาษีประจำปีอย่างเข้มงวด ทำให้รถที่ไม่ได้ผ่านการตรวจสภาพความปลอดภัยยังคงวิ่งอยู่บนถนนได้ นอกจากนี้ รัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของถนนเท่าที่ควรเห็นได้จากการปรับลดมาตรฐานความปลอดภัยของถนนเมื่อถูกปรับลดงบประมาณ นอกจากนี้ จุดอันตรายบนถนนที่เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงบ่อยครั้งยังไม่ได้รับการแก้ไข รวมทั้งจุดตัดระหว่างถนนกับทางรถไฟ

๖.๖ การดูแลผู้ประสบอุบัติเหตุทางถนนก่อนส่งโรงพยาบาลทั้งการรับแจ้งเหตุ การจัดการจราจรในสถานที่เกิดเหตุ และการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ยังไม่มีกลไกประสานงานอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยรับแจ้งเหตุ ตำรวจ และหน่วยปฏิบัติการ (หน่วยกู้ภัย) ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนล่าช้า และบางกรณีอาจไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ทันทั่วถึง รัฐยังไม่มีมาตรการที่ประกันว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือหลังเกิดอุบัติเหตุจะมีความรู้และทักษะด้านปฐมพยาบาลและให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นที่เพียงพอแก่ผู้ประสบภัย การดูแลผู้บาดเจ็บจากอุบัติเหตุฯ ในโรงพยาบาลโดยทั่วไปเป็นไปตามมาตรฐานแต่การฟื้นฟูสมรรถภาพทางกายและใจของผู้เจ็บป่วยจากอุบัติเหตุฯ ยังไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร

๖.๗ การชดเชยเยียวยาแก่ผู้เสียหายยังมีช่องโหว่ที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยายังไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการขนส่งเหมาะสมช่วง ทำให้ผู้ประกอบการเหมาะสมช่วงไม่ต้องรับผิดชอบความเสียหายเนื่องจากการขนส่งของตน การชดเชยเยียวยามักคำนึงถึงความเสียหายในเบื้องต้นเป็นหลัก แต่ยังไม่คำนึงถึงกรณีที่ผู้เสียหายต้องได้รับการรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจในระยะยาวหลังจากออกจากโรงพยาบาล กระบวนการของศาลในการพิจารณาเมื่อมีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมักใช้เวลานาน

๗. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้รถใช้ถนน ของคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิด้านความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน

รัฐควรดำเนินการตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในการคุ้มครองสิทธิในชีวิตของผู้ใช้รถใช้ถนนโดยดำเนินการมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยในด้านต่างๆ ทั้งการจัดให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การส่งเสริมให้ผู้ใช้รถใช้ถนนมีวินัยและเคารพกฎจราจร การดูแลให้ถนนมีลักษณะทางกายภาพที่ปลอดภัย รวมถึงการดูแลผู้ได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุทางถนนให้ได้รับการรักษาทางการแพทย์และการชดเชยเยียวยาที่เหมาะสมเป็นธรรม ดังนี้

๗.๑ รัฐควรให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนในระดับนโยบายอย่างจริงจังเทียบเท่ากับนโยบายด้านการเสียชีวิตจากอาชญากรรมและยาเสพติด รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน และหน่วยงานดังกล่าวควรมีอำนาจหน้าที่อย่างและงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาคอขวดอุบัติเหตุทางถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการบูรณาการการทำงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ตลอดจนการกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ รัฐควรจัดระบบการบริหารจัดการ ทั้งการเก็บข้อมูลเชิงสถิติที่มีความน่าเชื่อถือเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพและสาเหตุของปัญหา และการจัดให้มีระบบการสืบสวนอุบัติเหตุทางถนนเชิงลึกเพื่อนำไปสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไขได้อย่างตรงจุด รวมถึงการตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนและมีการติดตามผล รายงานผลให้สาธารณะทราบอย่างสม่ำเสมอ

๗.๒ รัฐควรดูแลให้ผู้ไร้รถใช้ถนนเคารพกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อความปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดความเร็ว การควบคุมการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แล้วขับรถ การสวมหมวกนิรภัย และการคาดเข็มขัดนิรภัย โดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อเนื่องสม่ำเสมอ รวมถึงการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจังเพื่อลดพฤติกรรมเสี่ยงบนท้องถนนและควบคุมและป้องปรามมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายอันอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ทำให้เกิดความสูญเสียทั้งการเสียชีวิต การบาดเจ็บและพิการในที่สุด ในขณะเดียวกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการประกันความปลอดภัยของยานพาหนะโดยการตรวจสอบสภาพรถที่ได้มาตรฐานความปลอดภัยอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถโดยสารสาธารณะและรถที่มีการดัดแปลงสภาพ

๗.๓ รัฐควรมีมาตรการที่ประกันว่าถนนที่มีอยู่แล้วและถนนที่จะสร้างขึ้นใหม่จะเป็นถนนที่ได้มาตรฐานความปลอดภัย โดยรัฐควรนำระบบตรวจสอบความปลอดภัยของถนนมาใช้ทั้งกับถนนที่มีอยู่แล้ว และถนนที่จะสร้างขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขจุดที่ทำให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ และในการจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อสร้างถนน ควรให้ความสำคัญกับข้อพิจารณาด้านความปลอดภัยของถนน เช่น ไม่ควรปรับลดงบประมาณในส่วนที่จะกระทบต่อคุณลักษณะความปลอดภัยของถนน เป็นต้น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการซ่อมแซมปรับปรุงถนนให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยอย่างเพียงพอ โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับจุดอันตรายที่มีการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงบ่อยครั้ง เช่น บริเวณจุดตัดระหว่างถนนกับทางรถไฟ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณสำหรับติดตั้งอุปกรณ์ข้างทาง เพื่อลดความรุนแรงของอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้น หรือดำเนินมาตรการอื่นใดเพื่อเตือนผู้ใช้ถนนให้ใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในจุดที่มีความเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง เพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุ ตลอดจนการบาดเจ็บและการเสียชีวิตของผู้ใช้รถใช้ถนน

๗.๔ รัฐควรดำเนินการเพื่อประกันสิทธิของประชาชนที่จะมีสุขภาพที่ดีตามพันธกรณีในข้อ ๑๒ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยดูแลให้ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางถนนได้รับการรักษาทางการแพทย์อย่างเหมาะสม รวมถึงการเสริมสร้างศักยภาพหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถให้การรักษายาบาลในเบื้องต้นแก่ผู้ประสบอุบัติเหตุทางถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันทั่วถึงเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเสียชีวิตหรือพิการ และการพัฒนาแนวทางให้การดูแล

แก่ผู้ประสบอุบัติเหตุที่ต้องได้รับการรักษาในระยะยาวอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ในฐานะรัฐภาคีกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รัฐควรคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากอุบัติเหตุที่ได้รับการชดเชยเยียวยาที่เพียงพอและเป็นธรรมตามพันธกรณีในข้อ ๒ วรรคสาม ทั้งในส่วนของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล ค่าสินไหมทดแทนการขาดรายได้ และค่าชดเชยอื่นๆ รวมถึงปรับปรุงระบบประกันภัยอุบัติเหตุสำหรับผู้โดยสารรถโดยสารสาธารณะให้เหมาะสม ทั้งในส่วนของประกันภัยภาคบังคับและประกันภัยภาคสมัครใจ^{๔๔}

๘. ความเห็นและมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นและข้อเสนอแนะนโยบายของคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิด้านความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน ดังกล่าวข้างต้น ทุกประการ โดยสมควรเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓)

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายแท้งอิง ศิริพานิช)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชร)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายปริญญ์ ศิริสารการ)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(นางวิสา เบ็ญจมนิน)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

^{๔๔} สุเมธ องกิตติกุล และคณะ (๒๕๕๖). อุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะ: ผลกระทบ การประกันภัย และการชดเชยเยียวยา. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.