

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยอมรับใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียน
(มาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒)

กรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๓๐๒/๐๗๒๔๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ที่ออกโดยประเทศในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ประเทศอาเซียน)รวม ๖ ประเทศ ได้แก่ บรูไนดารุสซาลาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย ซึ่งจะมีผลให้ผู้มีใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียนประเทศอื่นขับชั้รถยนต์ในราชอาณาจักรได้ และได้มีการลงนามในความตกลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๒๘ แต่ยังมีได้มีการให้สัตยาบัน เพราะจะต้องมีการเตรียมการด้านกฎหมายภายในของแต่ละประเทศให้มีผลรองรับความตกลงเสียก่อนนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทยจะต้องเตรียมการด้านกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งในเรื่องนี้กรมการขนส่งทางบกซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกได้พิจารณาออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกฎกระทรวงฉบับนี้มีหลักการให้ผู้ได้รับใบอนุญาตขับชั้รถยนต์จากประเทศอาเซียนอื่นที่ประสงค์จะขับชั้รถยนต์ในประเภทขนส่งส่วนบุคคลในราชอาณาจักร แจ้งความจำนงค์ต่อนายทะเบียนเพื่อขอรับใบอนุญาต และให้ถือว่าใบอนุญาตเป็นใบอนุญาตเป็นผู้ขับชั้รถยนต์ในประเภทการขนส่งส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก โดยใบอนุญาตดังกล่าวมีอายุหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนออกให้

ต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งไปยังกระทรวงคมนาคมว่า ตามความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียนนั้น ผู้ถือใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียนประเทศใดประเทศหนึ่ง มีสิทธิที่จะใช้ใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ในประเทศอาเซียนอื่นได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากประเทศนั้นอีก ดังนั้น การที่ประเทศไทยกำหนดให้ผู้ถือใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียนอื่น ต้องขอใบอนุญาตเสียก่อนตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก (พ.ศ.๒๕๒๙)^๑ จึงเป็นมาตรการที่ขัดต่อความตกลงดังกล่าว จำเป็นต้องแก้ไขกฎกระทรวงให้สอดคล้องกันด้วย

^๑มาตรา ๙๓ ห้ามมิให้ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในปัญหานี้มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑. ฝ่ายแรก เห็นว่า การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดหลักการให้ผู้ได้รับใบอนุญาตขับชั้รยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียนอื่น หากจะนำมาใช้ขับชั้รยนต์ในประเทศไทย ต้องได้รับใบอนุญาตเสียก่อนนั้น ไม่เป็นมาตรการที่ขัดต่อความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับชั้รยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียนแต่ประการใด โดยเหตุผลดังนี้

(๑) การออกกฎกระทรวงนี้ เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตและการอนุญาตให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ขับชั้รยนต์สำหรับบุคคลที่อยู่ในประเทศไทย โดยจะต้องมีการออกใบอนุญาตให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ขับชั้รยนต์อีกด้วย และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกดังกล่าว มิได้มีหลักการที่เปิดโอกาสให้นำใบอนุญาตขับชั้รยนต์ที่ออกโดยประเทศอื่นมาใช้ขับชั้รยนต์ภายในประเทศไทยได้ เว้นแต่เพื่อการขนส่งระหว่างประเทศซึ่งเป็นอีกกรณีหนึ่ง แต่ในเมื่อเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้ทำความตกลงกับกลุ่มประเทศอาเซียน ยอมรับให้ใช้ใบอนุญาตขับชั้รยนต์ที่ออกโดยประเทศใดประเทศหนึ่งเพื่อขับชั้รยนต์ในอีกประเทศหนึ่งได้ การที่ได้พิจารณาดำเนินการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๒๙) โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๙๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ ให้มีการออกใบอนุญาตขับชั้รยนต์ที่ประเทศอาเซียนอื่นออกให้ซึ่งจะนำมาใช้ขับชั้รยนต์ในประเทศไทย โดยถือว่าใบอนุญาตนั้นเป็นใบอนุญาตขับชั้รยนต์ที่ออกโดยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ จึงเป็นการดำเนินการตามกฎหมายภายในรองรับหลักการเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลง และมีผลในทางปฏิบัติโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายภายในของไทยอย่างมากที่สุด

(๒) หลักการแห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการสงวนอาชีพในการขับชั้รยนต์ไว้ด้วย กล่าวคือ คนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยไม่ว่าจะด้วยกรณีใดก็ตาม จะขับชั้รยนต์ในประเทศไทยได้เฉพาะรถในประเภทการขนส่งส่วนบุคคลเท่านั้น ส่วนการขนส่งสาธารณะหรือรับจ้าง เช่นการขนส่งประจำทาง การขนส่งไม่ประจำทาง และการขนส่งโดยสารขนาดเล็ก เป็นต้นมิได้มีหลักการเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวทำหน้าที่ขับชั้รยนต์ได้ แม้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับชั้รยนต์ จะกำหนดเป็นหลักการให้คนในประเทศอาเซียนอื่นใช้ใบอนุญาตขับชั้รยนต์ของตน ขับชั้รยนต์ภายในประเทศไทยได้ตามชนิดหรือประเภทของรถยนต์ที่ได้รับอนุญาตให้ขับได้ตามใบอนุญาตนั้น แต่ไม่อาจจะกระทำได้ทุกกรณีเสมอไป การที่กำหนดให้มีใบอนุญาต นอกจากจะเป็นการดำเนินการให้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายภายในของไทยให้สอดคล้องกับความตกลงแล้วยังเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ฝ่ายไทยในด้านหลักการและข้อจำกัดสิทธิของผู้ถือใบอนุญาตขับชั้รยนต์ตามที่กำหนดโดยกฎหมายภายในของไทย ในประการสำคัญ ยังจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติในการตรวจสอบการขับชั้รยนต์ด้านการปฏิบัติตามกฎจราจรหรือด้านอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย ให้เป็นไปได้อย่างง่ายและสะดวกยิ่งขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นการป้องกันคนในประเทศอาเซียนอื่นหลีกเลี่ยงไปขับชั้รยนต์ใน

ลักษณะสาธารณะหรือรับจ้างแห่งอาเซียนไทย ซึ่งจะเกิดข้อยุ่งยากในการตรวจสอบหรือตรวจตราเป็นอย่างมาก หลักการออกใบแนบดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นมาตรการที่ขัดต่อความตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับชั้รถยนต์แต่ประการใด แต่เป็นวิธีการดำเนินการด้านกฎหมายภายในของไทยซึ่งมีข้อขัดข้องอย่างมากอยู่แล้วนี้ ให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติโดยผลจากการที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงไว้กับประเทศอาเซียนอื่น

(๓) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกใบแนบไม่มีข้อยุ่งยาก เพราะเพียงแต่ผู้ขอแสดงความประสงค์ตามแบบพร้อมกับแนบใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ของตนประกอบไปด้วย ก็สามารถดำเนินการออกใบแนบให้ขับชั้รถยนต์ในประเภทการขนส่งส่วนบุคคลในรถที่มีขนาดน้ำหนักที่ได้รับอนุญาตให้ขับชั้รถยนต์ซึ่งได้ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น ๆ ได้ทันที

๒. ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เนื่องจากความตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับชั้รถยนต์นั้น มีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยร่วมตกลงยอมรับ และโดยที่ความตกลงอาเซียนดังกล่าวมีหลักการที่จะให้สิทธิผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ในประเทศอาเซียนอื่น ขับชั้รถยนต์ในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องขอรับใบแนบใด ๆ การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดหลักการให้ขอรับใบแนบเสียก่อน จึงเป็นการดำเนินการด้านกฎหมายภายในที่เป็นมาตรการขัดต่อความตกลงระหว่างประเทศ จำเป็นต้องแก้ไขกฎกระทรวงนี้

กรมการขนส่งทางบกพิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของฝ่ายแรก แต่โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญ เพราะจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ทำความตกลงไว้กับประเทศอาเซียน ประกอบกับที่ได้มีการลงนามและประเทศต่าง ๆ ยกเว้นประเทศไทย ได้ให้สัตยาบันความตกลงนี้ไปเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งจะมีผลปฏิบัติต่อกันในเร็ววันนี้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและให้ความเห็นในเรื่องนี้เป็นการด่วน เพื่อจะได้ทันต่อการที่ประเทศไทยจะได้ถือปฏิบัติตามความตกลงนี้ได้โดยเร็วและไม่มีข้อขัดข้อง และหากคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในปัญหาดังกล่าว ว่า หลักการให้ขอรับใบแนบตามกฎหมายฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นมาตรการที่ขัดต่อความตกลงอาเซียนแล้ว กรมการขนส่งทางบกก็ขอหารือด้วยว่าจะมีแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปัญหานี้เป็นประการใด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการในเรื่องนี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางบกและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบก) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมอาเซียน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. เมื่อพิจารณาจากอารัมภบท ประกอบกับมาตรา ๑ และมาตรา ๒ ของความตก

ลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยประเทศอาเซียน^๒แล้ว จะเห็นได้ว่า ความตกลงดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกแก่การเดินทางของประชาชนในประเทศอาเซียน โดยประเทศที่เป็นภาคีของความตกลงยอมรับใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยประเทศอาเซียนอื่นนอกจากประเทศของตนด้วยและตามมาตรา ๑ แห่งความตกลงนี้ ประเทศภาคียอมรับใบอนุญาตขับรถทุกประเภท (เว้นแต่ใบอนุญาตชั่วคราว ใบอนุญาตเฉพาะกาล หรือใบอนุญาตของผู้หัดขับรถ) ซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตของประเทศอาเซียนอื่น และโดยผลของการยอมรับดังกล่าว มาตรา ๒ ได้ระบุให้สิทธิผู้ถือใบอนุญาตขับรถตาม มาตรา ๑ ซึ่งเข้าไปในประเทศอาเซียนประเทศอื่นเป็นการชั่วคราวสามารถขับรถในประเทศนั้นได้ตามชนิดหรือประเภทที่ระบุในใบอนุญาตนั้น

จากข้อกำหนดในความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยประเทศอาเซียนข้างต้นจึงเห็นได้ว่า ประเทศซึ่งเป็นภาคีของความตกลงจะต้องยอมรับให้ผู้ถือใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยประเทศอาเซียนอื่น ขับรถในประเทศของตนได้ตามชนิดหรือประเภทที่ระบุในใบอนุญาตนั้น

๒. ถ้าประเทศไทยให้สัตยาบันเป็นภาคีของความตกลงดังกล่าวและความตกลงนั้นใช้บังคับเมื่อใด ประเทศไทยก็มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลงนั้นด้วย กล่าวคือ

^๒Agreement on the Recognition of Domestic Driving Licenses issued by ASEAN Countries, 1985

THE GOVERNMENT OF BRUNEI DARUSSALAM, THE REPUBLIC OF INDONESIA, MALAYSIA, THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES, THE REPUBLIC OF SINGAPORE AND THE KINGDOM OF THAILAND (HEREINAFTER REFERRED TO AS “THE CONTRACTING PARTIES”)

BEING members of the Association of South East Asian Nations (herein after referred to as “ASEAN”)

DESIRING to accelerate and intensify the implementation of the aims and purposes of ASEAN as embodied in the ASEAN Declaration; AND CONSIDERING the desirability of facilitating the movement of citizens of the ASEAN countries by recognizing domestic driving licenses issued by the respective countries.

DO HEREBY AGREE AS FOLLOWS;

ARTICLE 1

THE CONTRACTING PARTIES agree to recognize all domestic driving licenses except for temporary/provisional/learner's driving Licenses (hereinafter referred to as “the licenses”) issued by the designated authorities or national automobile associations of the ASEAN countries. The types and classes of the licenses issued in the ASEAN countries are listed in annexes A, B, C, D, E, and F for Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand respectively. Samples of the licenses are also attached as annexes G, H, I, J, K, and L for Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand respectively.

ARTICLE 2

By virtue of the recognition hereby of the licenses, holders of the licenses issued in any one of the ASEAN countries and intending to make only a temporary stay in the territory of any of the other ASEAN countries may drive therein the classes or types of vehicles the licenses permit them to drive.

จะต้องยอมรับให้ผู้ถือใบอนุญาตขับชัรยนต์ที่ออกให้โดยประเทศอาเซียนอื่น มีสิทธิที่จะขับชัรยนต์ในประเทศไทยได้ตามชนิดหรือประเภทที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น แต่ปรากฏว่ากฎหมายภายในของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับใบอนุญาตขับชัรยนต์ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ คงมีแต่บทบัญญัติมาตรา ๙๓^๓ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถ^๔ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน และถ้าผู้ใดฝ่าฝืนก็จะมีผลตาม มาตรา ๑๕๑^๕ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะขับชัรยนต์ (ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประจำรถ) ประเภทที่ระบุในกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกในประเทศไทยได้ จะต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน (ของประเทศไทย) เท่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงยังไม่สามารถนำมาปรับใช้ให้เป็นไปตามความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับชัรยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียนได้ และในเมื่อประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลงฉบับนี้ แต่ติดขัดด้วยเหตุที่กฎหมายภายใน (พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒) ของประเทศไทย ยังไม่สามารถอนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงดังกล่าวได้ จึงมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงดังกล่าว และเมื่อการอนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงในครั้งนี้ จำเป็นต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับชัรยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียนก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖๒^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. การที่กระทรวงคมนาคมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ ดำเนินการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๒๙)^๗ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรองรับความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับชัรยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียน โดยมีหลักการให้ผู้ได้รับใบอนุญาตขับชัรยนต์จากประเทศอาเซียน ประเทศอื่นที่ประสงค์จะขับชัรยนต์ในประเภทขนส่งส่วนบุคคลในประเทศไทย ต้องแจ้งความจำนงต่อนายทะเบียนขอให้ออก “ใบแนบใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่หรือ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔มาตรา ๙๒ ผู้ประจำรถ ได้แก่

(๑) ผู้ขับรถ

(๒) ผู้เก็บค่าโดยสาร

(๓) นายตรวจ

(๔) ผู้บริการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕มาตรา ๑๕๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท แต่ถ้าผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติหน้าที่ผู้ขับรถ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๖มาตรา ๑๖๒ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอธิปไตยแห่งชาติ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

สมาคมยานยนต์ที่มีอำนาจของประเทศในสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” และให้ถือว่าไบแนบนั้นเป็นใบอนุญาตเป็นผู้ขับขี่รถยนต์ในประเภทขนส่งส่วนบุคคลสำหรับรถที่ผู้มีใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ดังกล่าวได้รับอนุญาตให้ขับขี่ได้นั้น ย่อมมีผลว่าประเทศไทยยอมรับใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ที่ประเทศอาเซียนประเทศอื่นออกให้ ในฐานะเป็นเพียงหลักฐานในการออก “ไบแนบใบอนุญาต” ซึ่งถือเป็นใบอนุญาตเป็นผู้ขับขี่รถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกเท่านั้น ถ้าผู้ขับขี่รถยนต์ที่มีใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ที่ประเทศอาเซียนประเทศอื่นออกให้ไม่มีไบแนบดังกล่าวระหว่างขับขี่รถยนต์ในประเทศไทย ก็จะต้องถือว่าผู้นั้นขับขี่รถยนต์โดยไม่มีใบอนุญาตซึ่งมีความผิดตามมาตรา ๑๕๑ “แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒” ดังนั้น การออกกฎกระทรวงในลักษณะนี้จึงไม่เป็นการอนุวัติการตามความตกลงที่ประเทศเป็นภาคี

๔. ในปัญหาว่าจะดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายภายในประการใดเพื่อรองรับความตกลงฉบับนี้นั้น เห็นว่า ความตกลงฉบับนี้เป็นสัญญาระหว่างประเทศซึ่งจะต้องมีพระราชบัญญัติอนุวัติการให้เป็นไปตามสัญญา ในเมื่อกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยอมรับใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ที่ออกโดยประเทศอื่นตามความผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่กับประเทศนั้น ๆ ก็จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้มีผลเป็นการรับรองให้ใช้ใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ที่ออกในประเทศอาเซียนอื่นนั้น ในการขับขี่รถยนต์ภายในประเทศได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตที่ออกโดยนายทะเบียนตามกฎหมายฉบับนี้

สำหรับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๒๙)ฯ ที่มีบทบัญญัติให้ผู้มีใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ของประเทศอาเซียนอื่นจะต้องมีไบแนบใบอนุญาตด้วยนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้มีบทบัญญัติเรื่องการออกไบแนบไว้ การกำหนดในกฎกระทรวงให้มีไบแนบนี้อาจเกิดปัญหาว่าจะเป็นการออกกฎกระทรวงเกินอำนาจที่พระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ได้ให้ไว้ และเมื่อการอนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงดังกล่าว ต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติอีกทั้งบทบัญญัติในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๒๙)ฯ นั้นเอง ก็ไม่เป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงดังกล่าวด้วยแล้ว จึงเห็นควรที่กรมการขนส่งทางบกจะได้ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ เสียก่อน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในปัญหาการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ที่ออกโดยประเทศอาเซียนนี้ โดยที่ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงควรได้มีการพิจารณาว่าจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อเป็นการรองรับความตกลงฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ซึ่งกรมตำรวจเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วยหรือไม่ไปในคราวเดียวกันด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐