

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟของต่างประเทศ

1. พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993 ของประเทศอังกฤษ

1.1 ความเป็นมาของกิจการรถไฟในประเทศอังกฤษ

การรถไฟอังกฤษได้มีการแปรรูปเป็นของเอกชนครั้งแรกในปี ค.ศ. 1993¹ ซึ่งรัฐบาลได้ทำการผลักดันการแปรรูปการรถไฟอังกฤษ (British Railways) โดยได้มีการแบ่งแยกเส้นทางต่างๆ และมีการให้สิทธิประกอบการ (Franchising) แก่บริษัทคู่สัญญาเดินรถโดยสารเป็นจำนวน 25 ราย และยังมีบริษัทเดินรถไฟเอกชนรายย่อยรวมกันอีกเป็นจำนวนถึง 100 ราย ซึ่งกิจการรถไฟเหล่านี้จะต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้ในทางการเงินภายใต้กติกาการคิดค่าใช้ทางที่ได้ตกลงไว้กับผู้อำนวยความสะดวกการให้สัมปทานเส้นทางรถไฟโดยสาร (Franchising Director)² ซึ่งจะเป็นผู้พิจารณา ค่าใช้ทาง ทั้งยังได้มีการแบ่งแยกการดูแลรางกับการเดินรถออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่หลังแปรรูปแล้ว คือ “Railtrack” ซึ่งส่วนของโครงสร้างขนส่งทางรถไฟนั้นยังเป็นของ Railtrack เองและ Railtrack ก็ยังมีกิจการย่อยในรูปของบริษัทรับจ้างซ่อมรถไฟ บริษัทบำรุงทางรถไฟ และบริษัทที่ดูแลเรื่องกิจการอื่นๆที่ไม่เกี่ยวกับการเดินรถ³ แต่อย่างไรก็ดี Railtrack ซึ่งได้มีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้วนั้นจะถูกบีบในด้านการหารายได้เพราะค่าบริการที่ทางบริษัทเดินรถไฟเอกชนจะต้องจ่ายให้แก่ Railtrack นั้นจะถูกคำนวณโดยการใช้สูตรตายตัวซึ่งไม่ได้คิดค่าใช้ทางเต็ม 100% จากบริษัทเดินรถไฟเอกชนรายย่อย⁴ แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลกลับยังคง

¹ Wikipedia, the free encyclopedia. “Privatisation of British Rail”. Retrieved June 16, 2008, from http://en.wikipedia.org/wiki/Privatisation_of_British_Rail

² เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ภายใต้พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993

³ การรถไฟแห่งประเทศไทย, แนวคิดแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการเพื่อการปรับโครงสร้างการรถไฟแห่งประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2543), น. 53.

⁴ เพิ่งอ้าง, น. 53.

ต้องให้เงินอุดหนุนแก่กิจการวางเส้นทางเดินรถไฟและแก่ผู้ถือหุ้นของ Railtrack เองด้วย⁵ เช่นนี้ในหลายครั้งที่แม้ Railtrack จะมีผลประกอบการขาดทุนแต่เนื่องจากยังคงได้รับงบประมาณชดเชยจากรัฐบาลจึงยังมีการปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นของ Railtrack โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ให้เงินอุดหนุน

ต่อมาหลังจากเกิดอุบัติเหตุทางรถไฟที่เมือง Hatfield เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000⁶ ได้มีการประเมินตัวเลขของการลงทุนซ่อมบำรุง ซึ่งบริษัทที่ปรึกษาประเมินว่าหนี้สินสุทธิอาจสูงถึง 17,000 ล้านปอนด์ และประกอบกับค่าใช้จ่ายในการยกระดับทางเลียบฝั่งทะเลตะวันตกที่ตั้งงบประมาณไว้ก็อาจจะเกินไปจากงบที่ตั้งไว้ถึง 2,000 ล้านปอนด์อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นแล้วฐานะทางการเงินของบริษัทในขณะนั้นยังอยู่ในสถานการณ์ย่ำแย่เป็นอย่างมาก จึงเป็นการยากที่ Railtrack จะสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้อีก นาย Stephen Byers รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมอังกฤษในขณะนั้นจึงได้ตัดสินใจเลิกบริษัท Railtrack โดยขออำนาจศาลเข้าพิทักษ์ทรัพย์ตามกฎหมาย แล้วประกาศแผนตั้งเป็นหน่วยงานขึ้นมาใหม่โดยไม่หากำไร (non-profit organization) และไม่มีผู้ถือหุ้นซึ่งก็คือ Network Rail และให้ Network Rail บริหารเครือข่ายทางรถไฟในประเทศแทนโดยจะระดมเงินทุนด้วยการออกพันธบัตร⁷ เช่นนี้กิจการรถไฟของประเทศอังกฤษจึงเป็นกิจการที่มีการปรับโครงสร้างและแปรรูปจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งและโครงสร้างการบริการเดินรถไฟได้แปรรูปไปสู่ภาคเอกชนแล้วทั้งหมด จึงนับได้ว่าเป็นกิจการรถไฟที่มีการปรับโครงสร้างและแปรรูปโดยมีวิวัฒนาการไปไกลสุดในขณะนี้

สำหรับการกำกับดูแล เมื่อมีการปรับโครงสร้างและแปรรูปไปสู่ภาคเอกชนแล้วอำนาจของรัฐที่จะควบคุมกิจการขนส่งโดยตรงย่อมลดบทบาทลงจึงต้องมีการสร้างหน่วยงานอื่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลไม่ให้ผู้ใช้บริการถูกเอารัดเอาเปรียบจากกิจการที่แปรรูปไปสู่ภาคเอกชนซึ่งจะมุ่งหวังแต่เพียงผลกำไรในการประกอบการเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว เช่นนี้การกำกับดูแลในประเทศอังกฤษภายหลังการแปรรูปเมื่อปี ค.ศ. 1993 จึงได้มีการดำเนินงานโดยหน่วยงานที่ชื่อว่า ORR (Office of Rail Regulator) โดย ORR จะทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐอันได้แก่ OPRAF (Office of Passenger and Rail Franchising) DETR (Department of

⁵ อรุณ อนุศักดิ์เสถียร, “กิจการของรัฐ”, *อีคอนนิวส์*, 11 (5 พฤศจิกายน 2544), น. 34.

⁶ Wikipedia, the free encyclopedia. “Hatfield Rail Crash”. Retrieved June 16, 2008, from http://en.wikipedia.org/wiki/Hatfield_rail_crash

⁷ อรุณ อนุศักดิ์เสถียร, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 5*, น. 34.

Environment Transport and the Regions) และ BRP (Bureau of Rail Policy)⁸ ซึ่งทุกหน่วยงานจะต้องมีความเป็นเอกภาพจึงจะสามารถทำหน้าที่กำกับดูแลได้ดีอันจะเป็นการประกันในเรื่องของความปลอดภัยแก่ผู้ใช้บริการ

1.2 เนื้อหาและสาระสำคัญ

ตามที่กล่าวมาข้างต้นในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลของนาย John Major⁹ จึงได้ร่างพระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993 (Railways Act 1993) ขึ้นและประกาศใช้ในวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ.1993¹⁰ โดยพระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักในการวางโครงสร้างของคณะกรรมการรถไฟของอังกฤษขึ้นใหม่ (British Railways Board) ซึ่งเดิมรัฐเป็นผู้ผูกขาดการดำเนินการระบบรางรถไฟของประเทศอังกฤษ แต่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (Secretary of State for Transport) โอนบางส่วนของกิจการรถไฟให้แก่ภาคเอกชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงได้มีการให้สัมปทานในการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟแก่บริษัทเอกชนหลายบริษัท ซึ่งนับได้ว่าพระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ.1993นี้เป็นจุดเริ่มต้นของการแปรรูปการรถไฟของประเทศอังกฤษ (Rail Privatization)¹¹

พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993 มีทั้งหมด 154 มาตรา แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้บริการทางรถไฟ

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการจัดองค์กรทางรถไฟใหม่

ส่วนที่ 3 ว่าด้วยบทเบ็ดเตล็ด หลักทั่วไป และบทบัญญัติเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993 ได้กำหนดถึงการจัดตั้งและหน้าที่ของผู้กำกับเส้นทางรถไฟ (Rail Regulator) ผู้อำนวยการการให้สัมปทานเส้นทางรถไฟโดยสาร (Director of Passenger Rail Franchising) และคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ใช้บริการรถไฟ (Rail Users'

⁸ การรถไฟแห่งประเทศไทย, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 3*, น. 59.

⁹ Wikipedia, the free encyclopedia. "Railways Act 1993". Retrieved June 16, 2008, from http://en.wikipedia.org/wiki/Railways_Act_1993

¹⁰ The Office of Public Sector Information. "Railways Act 1993". Retrieved June 16, 2008, from http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1993/Ukpga_19930043_en_1

¹¹ *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 9*.

Consultative Committees) สำหรับธุรกิจทางรถไฟ และวางบทบัญญัติใหม่เกี่ยวกับข้อกำหนดในการให้บริการทางราง การแต่งตั้งบุคคลต่างๆ เพื่อรักษาการณ์ตามบทบัญญัติ การวางบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิและการได้มาซึ่งสิทธิ การจำหน่ายหรือการโอนอย่างใดๆ รวมถึงการมอบอำนาจเกี่ยวกับทรัพย์สิน สิทธิ และความรับผิดชอบในการให้หรือจะให้บริการทางราง และได้บัญญัติแก้ไขหน้าที่ของคณะกรรมการรถไฟของอังกฤษเอาไว้ นอกจากนี้ยังได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยทางรถไฟและการคุ้มครองพนักงานและประชาชนจากการบาดเจ็บและภัยอย่างอื่นซึ่งเกิดขึ้นจากการก่อสร้างหรือการดำเนินงานของกิจการรถไฟ และวางบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับตำรวจขนส่ง วางบทบัญญัติเกี่ยวกับเบี้ยบำนาญ และบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุนเกี่ยวกับทางรถไฟและการจ่ายเงินซึ่งเกี่ยวเนื่องกับสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งของโดยทางรถไฟภายในประเทศ วางบทบัญญัติเกี่ยวกับทางรถไฟ และวางแนวทางในระบบการขนส่งอื่น และเพื่อวัตถุประสงค์ในการเชื่อมต่อกับระบบการคมนาคมขนส่งอีกด้วย¹² โดยพระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993 มีสาระสำคัญในการบริหารจัดการกิจการรถไฟ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจในการบริหารจัดการ ดังนี้

(1) แต่งตั้งผู้กำกับเส้นทางรถไฟ (Rail Regulator) และผู้อำนวยการการให้สัมปทานเส้นทางรถไฟโดยสาร (The Director of Passenger Rail Franchising)¹³

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจดำเนินการที่เหมาะสม ดังต่อไปนี้

ก. เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการรถไฟ

ข. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาการใช้เครือข่ายรถไฟ

¹² อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9.

¹³ Railways Act 1993, Article 1 (1) (a) (b) “(1) *The Secretary of State shall appoint—*

(a) an officer to be known as “the Rail Regulator” (in this Act referred to as “the Regulator”), and

(b) an officer to be known as “the Director of Passenger Rail Franchising” (in this Act referred to as “the Franchising Director”), for the purpose of carrying out the functions assigned or transferred to the Regulator, or (as the case may be) the Franchising Director, by or under this Act.”

ค. เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและกำลัการให้บริการของผู้ประกอบการเดินรถไฟ

ง. เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการให้บริการทางรถไฟ

จ. เพื่อคุ้มครองส่วนได้เสียของผู้ใช้บริการเพื่อการขนส่งคนโดยสารหรือของทางรถไฟซึ่งผู้ประกอบการเอกชนเป็นผู้ให้บริการอื่น นอกเหนือจากตามสัญญาสัมปทานในเรื่องของราคาค่าขนส่งและคุณภาพของบริการ

ฉ. เพื่อคุ้มครองบุคคลจากอันตรายและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการรถไฟ

ช. เพื่อกำหนดโครงการแก่ผู้ประกอบการกิจการรถไฟ¹⁴

(3) มีอำนาจในการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการกิจการสินทรัพย์รถไฟ ภายใต้การพิจารณาร่วมกับผู้กำกับเส้นทางรถไฟ¹⁵

¹⁴ Railways Act 1993, Article 4 (1) “(1) *The Secretary of State and the Regulator shall each have a duty to exercise the functions assigned or transferred to him under or by virtue of this Part in the manner which he considers best calculated—*

(a) to protect the interests of users of railway services;

(b) to promote the use of the railway network in Great Britain for the carriage of passengers and goods, and the development of that railway network, to the greatest extent that he considers economically practicable;

(c) to promote efficiency and economy on the part of persons providing railway services;

(d) to promote competition in the provision of railway services;

(e) to promote measures designed to facilitate the making by passengers of journeys which involve use of the services of more than one passenger service operator;

(f) to impose on the operators of railway services the minimum restrictions which are consistent with the performance of his functions under this Part;

(g) to enable persons providing railway services to plan the future of their businesses with a reasonable degree of assurance.”

2. กำหนดให้ผู้กำกับเส้นทางรถไฟมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) ต้องดำเนินการที่เห็นว่าเหมาะสมในการ

ก. ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการรถไฟ

ข. ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนากการใช้เครือข่ายรถไฟ

ค. ส่งเสริมประสิทธิภาพและกำดัดการให้บริการของผู้ประกอบการเดินรถไฟ

ง. ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการให้บริการทางรถไฟ

จ. คุ้มครองส่วนได้เสียของผู้ใช้บริการเพื่อการขนส่งคนโดยสารหรือของทางรถไฟซึ่งผู้ประกอบการเอกชนเป็นผู้ให้บริการอื่น นอกเหนือจากตามสัญญาสัมปทานในเรื่องของราคาค่าขนส่งและคุณภาพของบริการ

ฉ. คุ้มครองบุคคลจากอันตรายและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการรถไฟ

ช. กำหนดโครงการแก่ผู้ประกอบการกิจการรถไฟ¹⁶

(2) ให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการกิจการสินทรัพย์รถไฟ ภายใต้การพิจารณา ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม¹⁷

(3) จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ใช้บริการรถไฟ (Rail User's Consultative Committee) ไม่เกิน 9 คณะ และตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ใช้บริการรถไฟแห่งสก๊อตแลนด์และคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ใช้บริการรถไฟแห่งแคว้นเวลส์อีกทีละ 1 คณะ¹⁸

¹⁵ Railways Act 1993, Article 7 (1) "(1) The Secretary of State may, after consultation with the Regulator, by order grant exemption from the requirement to be authorised by licence to be the operator of such railway assets, or of railway assets of such a class or description, as may be specified in the order, but subject to compliance with such conditions (if any) as may be so specified."

¹⁶ Railways Act 1993, Article 4 (1)

¹⁷ Railways Act 1993, Article 7 (1)

¹⁸ Railways Act 1993, Article 2 (2) (3) "(2) The Regulator shall establish a number of committees, not exceeding nine at any one time, to be known as Rail Users' Consultative Committees (in this Part referred to as "consultative committees")."

(4) มีอำนาจสั่งให้เจ้าของสิ่งอำนวยความสะดวกรถไฟเข้าทำสัญญากับผู้ยื่นคำขอใช้สิ่งอำนวยความสะดวกรถไฟ

(5) จัดทำและประกาศถึงรูปแบบของเงื่อนไขที่จะนำไปกำหนดในสัญญาการเข้าใช้บริการ (access contracts)

(6) มีอำนาจสืบสวนข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับการฝ่าฝืนเงื่อนไขของใบอนุญาต¹⁹

(7) ดูแลทะเบียนต่างๆ เช่น ทะเบียนใบอนุญาต และการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

3. กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกการให้สัมปทานเส้นทางรถไฟโดยสภามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามคำสั่งและคำแนะนำของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดหาบริการเพื่อการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟในประเทศอังกฤษหรือที่เกี่ยวกับการดำเนินการใดตามวัตถุประสงค์ของรัฐมนตรี²⁰

(3) *There shall be one consultative committee for Scotland, and one for Wales.*”

¹⁹ Railways Act 1993, Article 68 (1) “(1) *Subject to subsection (2) below, it shall be the duty of the Regulator to investigate any alleged or apprehended contravention of—*

(a) a condition of a licence, or

(b) a condition of a closure consent, if the alleged or apprehended contravention is the subject of a representation (other than one appearing to him to be frivolous or vexatious) made to him by or on behalf of a person who appears to the Regulator to have an interest in the matter.”

²⁰ Railways Act 1993, Article 5 (1) (a) “(1) *It shall be the duty of the Franchising Director to exercise any functions assigned or transferred to him under or by virtue of this Act in the manner which he considers best calculated*

(a) to fulfil, in accordance with such instructions and guidance as may be given to him from time to time by the Secretary of State, any objectives given to him from time to time by the Secretary of State with respect to—

(2) ให้ความมั่นใจในการจ่ายเงินที่ต้องชำระตามสัญญาสัมปทาน หรือที่ต้องจ่าย เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการจัดหาบริการ การดำเนินการของโครงข่ายรถไฟ สถานี หรือการดูแล อาณัติสัญญาณ หรือที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ประกอบการที่จัดบริการให้แก่ผู้โดยสารนั้นมีประสิทธิภาพ และประหยัด โดยรัฐมนตรีเป็นผู้จ่ายจากงบประมาณที่รัฐสภากำหนด²¹

(3) ประกาศให้มีการยื่นข้อเสนอเข้าทำสัญญาสัมปทานเพื่อขนส่งผู้โดยสารแก่ บุคคลที่เห็นว่าในช่วงเริ่มต้นของสัมปทานนั้นบุคคลดังกล่าวมีสถานะทางการเงินและมีความสามารถในการจัดการ และทำการคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอรายต่างๆ

(4) มีอำนาจกำหนดให้สัญญาสัมปทานมีข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าบริการและ ส่วนลดที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการ

(5) จัดทำทะเบียนเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานและการแก้ไข

4. กำหนดให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการใช้รถไฟกลาง (Central Rail Users' Consultative Committee) มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) สอบสวนเกี่ยวกับการให้บริการขนส่งผู้โดยสารรถไฟที่จัดให้บริการโดย คณะกรรมการรถไฟ หรือตามสัญญาสัมปทาน หรือการให้บริการสถานีรถไฟของบุคคลที่ได้รับ อนุญาต

(2) ประสานกับผู้กำกับเส้นทางรถไฟ หากเชื่อว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืน

5. กำหนดให้ผู้ประกอบการสินทรัพย์รถไฟ (Operator of Railway Asset) อันได้แก่ หัวจักรรถไฟ โครงข่าย สถานีรถไฟ เป็นต้น²² จะสามารถเข้าดำเนินการได้ต้องได้รับอนุญาตก่อน มิเช่นนั้นจะมีความผิดอาญา²³

(i) the provision of services for the carriage of passengers by railway in Great Britain; or

(ii) the operation of additional railway assets under or by virtue of any franchise agreement or any provision of sections 30 and 37 to 49 below;”

²¹ Railways Act 1993, Article 5 (1) (b) “(b) to ensure that any payments to which this paragraph applies are such as he reasonably considers will achieve economically and efficiently any objectives given to him by the Secretary of State under paragraph (a) above.”

²² Railways Act 1993, Article 6 (2) ““railway asset” means—

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993 ของประเทศอังกฤษแล้วเห็นว่า ประเทศอังกฤษแปรรูปกิจการรถไฟเป็นเอกชนโดยการให้สัมปทานในการขนส่งผู้โดยสารและสร้างบริษัทจัดทำโครงสร้างพื้นฐานแยกออกไป เป็นไปตามหลักการเปิดเสรีของตลาดโดยการปรับปรุงประสิทธิภาพอันจะส่งผลต่อประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภคนั้น จะต้องส่งเสริมให้มีการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันโดยให้ผู้ประกอบการเอกชนรายใหม่เข้าสู่ตลาด เช่นนี้ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับนอกจากการบริการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอันเกิดจากการจากการแข่งขันแล้วยังเป็นการลดการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและภาษีประชาชนอีกด้วย

1.3 ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจในการบริหารจัดการ ดังนี้

(1) แต่งตั้งผู้กำกับเส้นทางรถไฟ (Rail Regulator) และผู้อำนวยการการให้สัมปทานเส้นทางรถไฟโดยสาร (The Director of Passenger Rail Franchising)²⁴

(a) any train being used on a network, whether for the purpose of carrying passengers or goods by railway or for any other purpose whatsoever;

(b) any network;

(c) any station; or

(d) any light maintenance depot.”

²³ Railways Act 1993, Article 6 (1) “(1) Any person who acts as the operator of a railway asset is guilty of an offence unless—

(a) he is authorised to be the operator of that railway asset by a licence; or

(b) he is exempt, by virtue of section 7 below, from the requirement to be so authorised.”

²⁴ Railways Act 1993, Article 1 (1) (a) (b) “(1) The Secretary of State shall appoint—

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจดำเนินการที่เหมาะสม ดังต่อไปนี้

- ก. เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการรถไฟ
- ข. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาการใช้เครือข่ายรถไฟ
- ค. เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและกำลัการให้บริการของผู้ประกอบการเดินรถไฟ
- ง. เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการให้บริการทางรถไฟ
- จ. เพื่อคุ้มครองส่วนได้เสียของผู้ใช้บริการเพื่อการขนส่งคนโดยสารหรือของทางรถไฟซึ่งผู้ประกอบการเอกชนเป็นผู้ให้บริการอื่น นอกเหนือจากตามสัญญาสัมปทานในเรื่องของราคาค่าขนส่งและคุณภาพของบริการ
- ฉ. เพื่อคุ้มครองบุคคลจากอันตรายและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากรถไฟ
- ช. เพื่อกำหนดโครงการแก่ผู้ประกอบการกิจการรถไฟ²⁵

(a) an officer to be known as “the Rail Regulator” (in this Act referred to as “the Regulator”), and

(b) an officer to be known as “the Director of Passenger Rail Franchising” (in this Act referred to as “the Franchising Director”), for the purpose of carrying out the functions assigned or transferred to the Regulator, or (as the case may be) the Franchising Director, by or under this Act.”

²⁵ Railways Act 1993, Article 4 (1) “(1) The Secretary of State and the Regulator shall each have a duty to exercise the functions assigned or transferred to him under or by virtue of this Part in the manner which he considers best calculated—

- (a) to protect the interests of users of railway services;
- (b) to promote the use of the railway network in Great Britain for the carriage of passengers and goods, and the development of that railway network, to the greatest extent that he considers economically practicable;
- (c) to promote efficiency and economy on the part of persons providing railway services;
- (d) to promote competition in the provision of railway services;

(3) มีอำนาจในการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการกิจการสินทรัพย์รถไฟ ภายใต้การพิจารณาพร้อมกับผู้กำกับเส้นทางรถไฟ

1.3.2 ผู้กำกับเส้นทางรถไฟ

พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993 กำหนดให้ผู้กำกับเส้นทางรถไฟมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) ต้องดำเนินการที่เห็นว่าเหมาะสมในการ

ก. ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการรถไฟ

ข. ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาการใช้เครือข่ายรถไฟ

ค. ส่งเสริมประสิทธิภาพและกำลังการให้บริการของผู้ประกอบการเดินรถไฟ

ง. ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการให้บริการทางรถไฟ

จ. คุ้มครองส่วนได้เสียของผู้ใช้บริการเพื่อการขนส่งคนโดยสารหรือของทางรถไฟ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนเป็นผู้ให้บริการอื่น นอกเหนือจากตามสัญญาสัมปทานในเรื่องของราคาค่าขนส่งและคุณภาพของบริการ

ฉ. คุ้มครองบุคคลจากอันตรายและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากรถไฟ

ช. กำหนดโครงการแก่ผู้ประกอบการกิจการรถไฟ²⁶

(2) ให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการกิจการสินทรัพย์รถไฟ ภายใต้การพิจารณาพร้อมกับรัฐมนตรี²⁷

(e) to promote measures designed to facilitate the making by passengers of journeys which involve use of the services of more than one passenger service operator;

(f) to impose on the operators of railway services the minimum restrictions which are consistent with the performance of his functions under this Part;

(g) to enable persons providing railway services to plan the future of their businesses with a reasonable degree of assurance.”

²⁶ Railways Act 1993, Article 4 (1)

²⁷ Railways Act 1993, Article 7 (1)

1.3.3 ผู้อำนวยการการให้สัมปทานเส้นทางรถไฟโดยสาร

พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 1993 กำหนดให้ผู้อำนวยการการให้สัมปทานเส้นทางรถไฟโดยสารมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามคำสั่งและคำแนะนำของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดหาบริการเพื่อการขนส่งผู้โดยสารทางรถไฟในประเทศอังกฤษหรือที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของรัฐมนตรี²⁸

(2) ให้ความมั่นใจในการจ่ายเงินที่ต้องชำระตามสัญญาสัมปทาน หรือที่ต้องจ่ายเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการจัดหาบริการ การดำเนินการของโครงข่ายรถไฟ สถานี หรือการดูแลอาณัติสัญญา หรือที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ประกอบการที่จัดบริการให้แก่ผู้โดยสารนั้นมีประสิทธิภาพและประหยัด โดยรัฐมนตรีเป็นผู้จ่ายจากงบประมาณที่รัฐสภากำหนด²⁹

(3) ประกาศให้มีการยื่นข้อเสนอเข้าทำสัญญาสัมปทานเพื่อขนส่งผู้โดยสารแก่บุคคลที่เห็นว่าในช่วงเริ่มต้นของสัมปทานนั้นบุคคลดังกล่าวมีสถานะทางการเงินและมีความสามารถในการจัดการ และทำการคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอรายต่างๆ

²⁸ Railways Act 1993, Article 5 (1) (a) “(1) It shall be the duty of the Franchising Director to exercise any functions assigned or transferred to him under or by virtue of this Act in the manner which he considers best calculated

(a) to fulfil, in accordance with such instructions and guidance as may be given to him from time to time by the Secretary of State, any objectives given to him from time to time by the Secretary of State with respect to—

(i) the provision of services for the carriage of passengers by railway in Great Britain; or

(ii) the operation of additional railway assets under or by virtue of any franchise agreement or any provision of sections 30 and 37 to 49 below;”

²⁹ Railways Act 1993, Article 5 (1) (b) “(b) to ensure that any payments to which this paragraph applies are such as he reasonably considers will achieve economically and efficiently any objectives given to him by the Secretary of State under paragraph (a) above.”

(4) มีอำนาจกำหนดให้สัญญาสัมปทานมีข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าบริการและส่วนลดที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้บริการ

(5) จัดทำทะเบียนเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานและการแก้ไข

2. พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 2004 ของประเทศสวีเดน

2.1 ความเป็นมาของกิจการรถไฟในประเทศสวีเดน

ในปี ค.ศ. 2000³⁰ การรถไฟแห่งสวีเดนเดิม (The Former Swedish State Railway-SJ) ถูกแบ่งแยกออกเป็นบริษัทมหาชนจำกัด 6 บริษัทด้วยกัน โดยมีการจัดตั้งบริษัทเดินรถ 2 แห่งซึ่งเป็นอิสระต่อกัน คือบริษัทเดินรถเพื่อขนส่งคนโดยสาร (SJ AB หรือ SJ) บริษัทเดินรถเพื่อขนส่งสินค้า (Green Cargo) บริษัทรับผิดชอบบอส่งหาปริมาณทรัพย์สินรวมถึงสถานีและสินทรัพย์อื่นที่มีประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (Jernhusen AB) บริษัทรับผิดชอบการบำรุงรักษารถจักรและตู้โดยสาร (EuroMaint AB) บริษัทรับผิดชอบการทำความสะอาดตู้โดยสารประจำวัน (TrafficCare AB) และบริษัทรับผิดชอบงานบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Unigrid AB)³¹

2.2 เนื้อหาและสาระสำคัญ

วันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 2004 ประเทศสวีเดนได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 2004 (Railway Act 2004) อันเป็นกฎหมายที่ร่างขึ้นตามแนวทางปฏิบัติของสหภาพยุโรปที่ 2001/14 (EU Directive 2001/14/EG) ที่กำหนดโดยโครงการปฏิรูปกฎหมายรถไฟของสหภาพยุโรปเพื่อพัฒนากิจการรถไฟของประชาคมยุโรป³² โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรศักยภาพ

³⁰ Wikipedia, the free encyclopedia. "SJ AB". Retrieved July 14, 2008, from http://en.wikipedia.org/wiki/SJ_AB

³¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานเบื้องต้นโครงการศึกษาเพื่อการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551), น. 3-23.

³² เพิ่งอ้าง, น. 3-13.

ของโครงสร้างพื้นฐาน การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและภาระค่าใช้จ่ายในการใช้โครงสร้างพื้นฐาน และการออกไปรับรองความปลอดภัย โดยแบ่งออกเป็น 11 ส่วน ดังนี้

บทที่ 1 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป

บทที่ 2 ว่าด้วยพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อระบบราง

บทที่ 3 ว่าด้วยการขออนุญาตประกอบกิจการรถไฟ

บทที่ 4 ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการประกอบการรถไฟ

บทที่ 5 ว่าด้วยสิทธิในการบริหารและจัดการการจราจรบนเครือข่ายรถไฟ

บทที่ 6 ว่าด้วยการกำหนดความสามารถของโครงสร้างพื้นฐาน

บทที่ 7 ว่าด้วยค่าภาระ

บทที่ 8 ว่าด้วยการกำกับดูแล

บทที่ 9 ว่าด้วยความปลอดภัย

บทที่ 10 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ

บทที่ 11 ว่าด้วยการอุทธรณ์

พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 2004 มีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการแต่งตั้ง Supervisory Authority³³

2. Supervisory Authority มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาคำร้องขออนุญาตเกี่ยวกับการจัดการโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการเดินรถไฟ และการประกอบการเดินรถไฟ และมีอำนาจออกคำสั่งต่างๆ รวมทั้งการห้ามดำเนินการ การถอนใบอนุญาต และกำกับดูแลการดำเนินการของกิจการต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดด้วย

(2) รับจดและเก็บรักษาทะเบียน รวมถึงเปิดเผยให้สาธารณชนสามารถตรวจดูทะเบียนโครงสร้างพื้นฐานและยานพาหนะรถไฟได้

(3) ชี้ขาดข้อโต้แย้งระหว่างผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐาน ผู้บริหารจัดการการเดินรถไฟ และผู้ประกอบการรถไฟ

³³ Supervisory Authority คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการรถไฟในประเทศสวีเดน

3. กำหนดให้การจัดการโครงสร้างพื้นฐานรถไฟและการดำเนินการต้องได้รับอนุญาตก่อน (เว้นแต่ Swedish National Rail Administration หรือ Banverket) และกำหนดเงื่อนไขของการพิจารณาในการให้อนุญาตจัดการโครงสร้างพื้นฐานนั้น โดยผู้ขออนุญาตต้องมีเงื่อนไข ดังนี้

(1) มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความสามารถทางการเงิน

(2) เป็นที่คาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับความปลอดภัย

ทั้งยังกำหนดให้ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับอนุญาตแล้วต้องกระทำการเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือการบาดเจ็บ และต้องคุ้นเคยกับสภาพการณ์ กฎเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ใช้บังคับเพื่อการดำเนินการและมีผลต่อการทำงานที่ทำ

4. กำหนดให้การบริหารจัดการเดินรถไฟต้องมีการขออนุญาตก่อนจึงจะมีอำนาจประกอบการได้ (เว้นแต่ National Public Transport Agency (Rikstrafiken) และกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตไว้ ดังนี้

(1) มีส่วนได้เสียสาธารณะหรือทางการค้าในการจัดการขนส่งทางรถไฟ และ

(2) มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความสามารถทางการเงินและชื่อเสียงที่ถือว่าเหมาะสมที่จะจัดการขนส่งทางรถไฟ

5. กำหนดให้การประกอบการเดินรถไฟ (Railway Undertaking) จะต้องได้รับอนุญาตและไปรับรองความปลอดภัยหรือใบอนุญาตพิเศษ โดยกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิได้รับใบอนุญาตไว้ ดังนี้

(1) มีความประสงค์จะจัดหารางและดำเนินการขนส่งทางรถไฟ

(2) มีภูมิลำเนาหรือสถานประกอบการอยู่ในประเทศสวีเดน

(3) มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความสามารถทางการเงิน และชื่อเสียงเหมาะสมในการจัดหารางและดำเนินการขนส่งทางรถไฟ

(4) มีประกันภัยหรือความตกลงคุ้มครองความรับผิดชอบและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการเดินรถไฟ

และอนุโลมให้ใบอนุญาตอื่นหรือใบอนุญาตทำนองเดียวกันกับที่ออกใน EEA และประเทศสวิตเซอร์แลนด์สามารถนำมาใช้ขออนุญาตประกอบการเดินรถไฟในประเทศสวีเดนได้

ทั้งกำหนดเงื่อนไขในการออกใบรับรองความปลอดภัยให้แก่ผู้ประกอบการรถไฟไว้ ดังนี้

(1) เป็นที่คาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด

(2) ใช้ยานพาหนะรถไฟที่มีความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด

(3) ได้แสดงว่ามีประกันภัยหรือความตกลงอย่างอื่นเพื่อคุ้มครองความรับผิดและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการจากรถไฟ

2.3 ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกล่าวถึงฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ 4 ฝ่ายด้วยกัน ดังต่อไปนี้

2.3.1 Supervisory Authority

กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการแต่งตั้ง Supervisory Authority เพื่อพิจารณาคำร้องขออนุญาตและดำเนินการกำกับดูแลกิจการรถไฟ โดย Supervisory Authority ทำหน้าที่เก็บรักษาทะเบียนและเปิดให้สาธารณชนสามารถตรวจดูทะเบียนโครงสร้างพื้นฐานรถไฟและยานพาหนะรถไฟ รวมทั้งทำหน้าที่ชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการรถไฟ ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐาน หรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้จัดการขนส่งทางรถไฟ เช่นนี้จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 2004 ของประเทศสวีเดนได้กำหนดกลไกในการแก้ปัญหาของกิจการขนส่งทางรถไฟ โดยกำหนดให้มีองค์กรที่เรียกว่า Supervisory Authority เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องและชี้ขาดข้อขัดแย้งต่างๆที่เกี่ยวกับกิจการขนส่งทางรถไฟ

2.3.2 ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐาน

การดำเนินการจัดการโครงสร้างพื้นฐานรถไฟต้องได้รับอนุญาต (ยกเว้นการดำเนินงานของ Swedish National Rail Administration หรือ Banverket) โดยมีเงื่อนไขในการให้อนุญาตดำเนินการจัดการโครงสร้างพื้นฐานรถไฟ ดังนี้

(1) ผู้ขออนุญาตจะต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความสามารถทางการเงิน และชื่อเสียงเหมาะสมในการจัดการโครงสร้างพื้นฐานรถไฟ

(2) เป็นที่คาดหมายได้ว่าการประกอบกิจการจะเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆเกี่ยวกับความปลอดภัย ทั้งนี้ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานต้องกระทำการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือการบาดเจ็บแก่ผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้ผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานต้องคุ้นเคยกับสภาพการณ์ กฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้บังคับแก่การดำเนินการและที่มีผลต่องานที่ทำ

2.3.3 ฝ่ายที่ได้รับอนุญาตให้จัดการขนส่ง

ในการที่จะจัดการขนส่งทางรถไฟแต่ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการเองนั้นก็ต้องการขอ อนุญาต (ยกเว้นแต่การดำเนินงานของ National Public Transport Agency หรือ Rikstrafiken) โดยมีเงื่อนไขในการขออนุญาตประกอบการ ดังนี้

- (1) ผู้ขออนุญาตต้องมีส่วนได้เสียสาธารณะหรือทางการค้าในการจัดการขนส่งทางรถไฟ และ
- (2) มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความสามารถทางการเงินและชื่อเสียงที่ถือว่าเหมาะสมที่จะจัดการขนส่งทางรถไฟ

2.3.4 ผู้ประกอบการรถไฟ

ในการประกอบกิจการรถไฟผู้ประกอบการต้องได้รับอนุญาตและมีใบรับรองความปลอดภัยหรือใบอนุญาตพิเศษ โดยฝ่ายอนุญาตจะออกให้กับบุคคลที่มีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) มีความประสงค์จะจัดหารางและดำเนินการขนส่งทางรถไฟ
- (2) มีภูมิลำเนาหรือสถานประกอบการอยู่ในประเทศสวีเดน
- (3) มีประสบการณ์ทางวิชาชีพ ความสามารถทางการเงินและชื่อเสียงเหมาะสมในการจัดหารางและดำเนินการขนส่งทางรถไฟได้
- (4) มีการประกันภัยหรือความตกลงคุ้มครองความรับผิดและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นอันเป็นผลจากการขนส่งทางรถไฟ

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติรถไฟ ค.ศ. 2004 ของประเทศสวีเดน บัญญัติให้ผู้ประกอบการเอกชนสามารถเข้าไปดำเนินการต่างๆในกิจการรถไฟค่อนข้างสูงมากตั้งแต่การจัดการโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารจัดการเดินรถไฟ การประกอบการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน และการประกอบการเดินรถไฟ แต่อย่างไรก็ตามรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้อุญาตประกอบการ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย และการให้เงินอุดหนุนในการประกอบกิจการรถไฟ

3. กฎหมายว่าด้วยรถไฟ ค.ศ. 2005 ของประเทศเวียดนาม

3.1 ความเป็นมาของกิจการรถไฟในประเทศเวียดนาม

ในอดีตนั้นรัฐบาลของประเทศเวียดนามไม่สนับสนุนการลงทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟ แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ประเทศเวียดนามภายใต้การนำของรัฐบาลพรรค

คอมมิวนิสต์ได้ตัดสินใจเริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยที่สาขาการขนส่งทางรถไฟนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ถูกนำมาดำเนินการปฏิรูปภายใต้ยุทธศาสตร์แห่งชาติ (DOI MOI) แต่กิจการรถไฟของประเทศเวียดนามก็ยังคงดำเนินการในลักษณะผูกขาดโดยรัฐและได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐอยู่ และในปี ค.ศ. 1989 รัฐบาลได้เปลี่ยน Vietnam General Department of Railway ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงคมนาคมไปเป็นสหภาพรถไฟเวียดนาม (Vietnam Railway Union : VRU) โดยมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบออกเป็นสหภาพเดินรถ สหภาพโครงสร้างพื้นฐาน และสหภาพควบคุมการเดินรถ³⁴

ในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลเวียดนามได้ริเริ่มทำการปฏิรูปสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศ โดยในปีต่อมารัฐบาลเยอรมันได้เข้ามาให้การสนับสนุนการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศเวียดนาม โดยทำการแยกระบบบัญชีออกเป็นส่วนการดำเนินการ และส่วนโครงสร้างพื้นฐาน โดยที่ภาครัฐยังคงให้งบประมาณสนับสนุนส่วนการก่อสร้างและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่สหภาพรถไฟเวียดนาม (VRU) ทำหน้าที่ในการตอบสนองการดำเนินการต่าง อันได้แก่ การประกอบการณ์ตนเอง และในปี ค.ศ. 2001 ภาครัฐได้ทำการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟ โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อปรับปรุงลักษณะของการผูกขาดในกิจการขนส่งทางรถไฟโดยรัฐอนุญาตให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในตลาดกิจการขนส่งทางรถไฟได้ เช่นนี้ในปี ค.ศ. 2003 จึงได้มีการจัดตั้ง Vietnam Railway Corporation (VRC) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน และบริหารจัดการการประกอบการเดินรถ และในปีเดียวกันนั้นเองก็ได้มีจัดตั้ง Vietnam Railway Administration (VRA) ภายใต้กระทรวงคมนาคมขึ้นเพื่อทำหน้าที่นโยบายนโยบายการขนส่งทางรถไฟมาปฏิบัติ วางแผนและลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดูแลผู้ประกอบการเดินรถ และกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคและการประกอบการ ซึ่งนับเป็นการจัดตั้งองค์กรเพื่อเข้ามาทำหน้าที่จัดการให้เกิดการแข่งขันในตลาดกิจการขนส่งทางรถไฟและปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการในกิจการรถไฟของประเทศเวียดนามเป็นอย่างมาก³⁵ และต่อมาในปี ค.ศ. 2005 รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบกับแผนระยะยาวที่ให้

³⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเชิงลึกการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันของภาครัฐในการบริหารจัดการระบบการขนส่งทางรถไฟของประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551), น. 33.

³⁵ เฟื่องอ้าง, น. 33.

นักลงทุนต่างชาติมาร่วมลงทุนกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อพัฒนาเส้นทางใหม่ในการเชื่อมต่อระหว่างเมืองขึ้น จึงได้มีออกกฎหมายว่าด้วยรถไฟ ฉบับลงวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2005³⁶

3.2 เนื้อหาและสาระสำคัญ

สำหรับกฎหมายว่าด้วยรถไฟของประเทศเวียดนาม ฉบับลงวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2005 เป็นกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้ในกิจการรถไฟของประเทศเวียดนาม โดยมีบทบัญญัติที่เป็นทั้งกฎหมายมหาชนว่าด้วยนโยบาย การควบคุม การกำกับดูแล และการส่งเสริมสนับสนุนกิจการรถไฟ และยังมีบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายเอกชนว่าด้วยสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ประกอบการขนส่งในกิจการรถไฟของประเทศเวียดนาม โดยกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจอรัฐมีภารกิจทั้งทางด้านนโยบาย (Policy) การกำกับดูแล (Regulation) และการประกอบกิจการ (Operation) ซึ่งมีทั้งหมด 114 มาตรา แบ่งออกเป็น 8 หมวด ดังนี้

หมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป (มาตรา 1-12)

หมวด 2 ว่าด้วยโครงสร้างพื้นฐานรถไฟ (มาตรา 13-37)

หมวด 3 ว่าด้วยยานพาหนะที่ใช้สัญจรทางรถไฟ (มาตรา 38-45)

หมวด 4 ว่าด้วยบุคลากรรถไฟที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการให้บริการของการประกอบการรถไฟ (มาตรา 46-54)

หมวด 5 ว่าด้วยรถไฟเมือง (มาตรา 55-62)

หมวด 6 ว่าด้วยอาณัติสัญญาณการจราจรทางรถไฟและกฎ และการรับประกันการคมนาคมทางรถไฟและความเรียบร้อยและความปลอดภัยในการขนส่ง (มาตรา 63-82)

หมวด 7 ว่าด้วยธุรกิจรถไฟ (มาตรา 83-111)

หมวด 8 บทบัญญัติว่าด้วยการบังคับใช้ (มาตรา 112-114)

กฎหมายว่าด้วยรถไฟของประเทศเวียดนามฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

1. แบ่งระบบรถไฟของประเทศเวียดนามออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่

(1) รถไฟแห่งชาติ

(2) รถไฟเมือง

³⁶ Wikipedia, the free encyclopedia. "Vietnam Railways". Retrieved August 16, 2008, from http://en.wikipedia.org/wiki/Vietnam_Railways

(3) รถไฟเพื่อกิจการพิเศษ

2. กำหนดนโยบายหลักของภาครัฐในการพัฒนากิจการรถไฟของประเทศเวียดนามไว้ ดังนี้

(1) รัฐมุ่งเน้นในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรถไฟ

(2) รัฐส่งเสริมให้ทั้งองค์กรเอกชนในและต่างประเทศมาลงทุนประกอบกิจการรถไฟแห่งชาติและรถไฟเมือง และสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการเข้าประมูลเพื่อการให้บริการเดินรถไฟเชิงสาธารณะ

(3) รัฐรับรองให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการเข้าร่วมประกอบกิจการเดินรถไฟ ทั้งยังคุ้มครองสิทธิและส่วนได้เสียของเอกชนในการลงทุนและการประกอบกิจการรถไฟ

(4) รัฐส่งเสริมให้มีงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์, การใช้เทคโนโลยีและวิทยาการที่ก้าวหน้า และการฝึกอบรมทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนากิจการรถไฟ³⁷

3. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมดูแลกิจการรถไฟแห่งชาติให้เป็นไปตามนโยบาย และกำหนดให้คณะกรรมการประชาชนเมืองมีส่วนดูแลกิจการรถไฟเมืองให้เป็นไปตามนโยบายและรวมถึงกรณีการกำหนดให้เงินทุนในการสนับสนุนแก่วิสาหกิจที่ประกอบกิจการรถไฟเมืองดังกล่าวด้วย ทั้งได้มีการกำหนดกลไกในการสนับสนุนการลงทุนการประกอบกิจการรถไฟโดยให้มีเงินทุนเพื่อการวางแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรถไฟและยังมีการให้สิทธิพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุนแก่ผู้ลงทุนในกิจการรถไฟ ยกตัวอย่างเช่น การได้รับยกเว้นหรือลดค่าภาษี หรือให้สิทธิหักเงินค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไปแก่ผู้ลงทุน

4. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (Ministry of Transport's inspectorate) มีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนพาหนะรถไฟ และมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์การอบรมบุคลากรรถไฟรวมถึงให้ใบอนุญาตดังกล่าว ทั้งยังมีอำนาจในการจัดลำดับตารางเดินรถก่อนหลังในการขอเดินรถไฟด้วย

5. กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่กำกับเส้นทางรถไฟในการตรวจสอบการดำเนินกิจการรถไฟแห่งชาติ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่กำกับเส้นทางรถไฟอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

³⁷ กฎหมายว่าด้วยรถไฟของประเทศเวียดนาม ฉบับลงวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2005

6. กำหนดให้รัฐมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของคำสั่งในการให้อนุญาต แก๊ส หรือเพิกถอนใบรับรองการจดทะเบียนกิจการรถไฟสำหรับกิจการรถไฟเมือง แต่คณะกรรมการประชาชนระดับเมืองเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าโดยสารรถไฟระดับเมือง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดอัตราค่าภาระและค่าเช่าเพื่อการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่รัฐเป็นผู้ลงทุน

7. รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไข รายละเอียด การอนุญาต รวมถึงการเพิกถอนใบอนุญาตกิจการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานรถไฟ³⁸ กิจการเดินรถไฟ³⁹ และการจัดให้มีบริการการขนส่งทางรถไฟ

8. กำหนดให้องค์กรหรือเอกชนใดที่ประสงค์จะใช้โครงสร้างพื้นฐานจะต้องจ่ายเงินตอบแทน และกำหนดให้กรณีที่เอกชนประสงค์จะลงทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานในกิจการรถไฟแห่งชาติและรถไฟเมือง เอกชนนั้นๆสามารถเป็นผู้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานนั้นเองได้โดยการเข้าร่วมประมูล เมื่อประมูลได้แล้วเอกชนที่เป็นผู้ประมูลได้ในการลงทุนทำโครงสร้างพื้นฐานรถไฟดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเพื่อโครงสร้างพื้นฐานรถไฟที่ตนลงทุน แม้รัฐจะเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแต่รัฐก็ยังสามารถมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเพื่อโครงสร้างพื้นฐานรถไฟนั้นได้

9. กำหนดให้วิสาหกิจที่จะประกอบกิจการเดินรถไฟได้จะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้โครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟ และจะได้รับบริการจราจรทางรถไฟต่อเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไข เช่น มีใบรับรองการจดทะเบียนกิจการเดินรถไฟ มีใบรับรองความปลอดภัย เป็นต้น

3.3. ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.3.1 ด้านนโยบาย

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนโยบายของทางภาครัฐในกิจการขนส่งทางรถไฟไว้ ดังนี้

(1) รัฐจะมุ่งเน้นในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรถไฟและสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการเข้าประมูลเพื่อการให้บริการเดินรถไฟเชิงสาธารณะ

³⁸ กิจการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานรถไฟ ได้แก่ กิจการที่ลงทุนทำโครงสร้างพื้นฐานรถไฟ จัดการ บำรุงรักษา รวมถึงทำสัญญา ให้เช่า และเก็บค่าภาระการใช้โครงสร้างพื้นฐานรถไฟ หรือบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานรถไฟ

³⁹ กิจการเดินรถไฟ ได้แก่ กิจการที่ดำเนินการขนส่งทั้งผู้โดยสาร กระเป๋า สัมภาระ และสิ่งของ

(2) รัฐจะส่งเสริมให้องค์กรเอกชนภายในและต่างประเทศมาลงทุนประกอบธุรกิจรถไฟระดับชาติและรถไฟเมือง

(3) รัฐรับรองให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการเข้าร่วมประกอบกิจการเดินรถไฟ ทั้งยังคุ้มครองสิทธิและส่วนได้เสียของเอกชนในการลงทุนและการประกอบกิจการรถไฟ

(4) รัฐส่งเสริมให้มีงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์, การใช้เทคโนโลยีและวิทยาการที่ก้าวหน้า และการฝึกอบรมทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนากิจการรถไฟ

กฎหมายว่าด้วยรถไฟ ค.ศ. 2006 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้เป็นผู้ดูแลนโยบายในการสนับสนุนกิจการรถไฟระดับชาติ และได้กำหนดให้คณะกรรมการประชาชนระดับเมืองมีส่วนในการดูแลนโยบายของรถไฟระดับเมือง และได้มีการกำหนดให้เงินทุนสนับสนุนแก่วิสาหกิจที่ประกอบกิจการรถไฟเมืองในบางกรณี ทั้งยังมีนโยบายกำหนดกลไกในการสนับสนุนการลงทุนการประกอบกิจการรถไฟ เช่น มีเงินทุนเพื่อการวางแผนพัฒนาโครงสร้างรถไฟ ให้สิทธิพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุนแก่ผู้ลงทุน เป็นต้น

3.3.2 ด้านการกำกับดูแล

ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการรถไฟตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจโครงสร้างพื้นฐานรถไฟ ธุรกิจขนส่งทางรถไฟหรือการจัดหาบริการเพื่อสนับสนุนการขนส่งทางรถไฟนั้น กฎหมายได้กำหนดให้เป็นธุรกิจที่รัฐบาลจะต้องกำหนดเงื่อนไข รายละเอียด การอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาต โดยกรณีมีปัญหาขัดแย้งเกิดขึ้นกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการชี้ขาดและจัดลำดับความสำคัญ

3.3.3 ด้านประกอบการ

กฎหมายว่าด้วยรถไฟ ค.ศ. 2006 เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าลงทุนในกิจการรถไฟ ตั้งแต่มีส่วนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การประกอบกิจการเดินรถไฟ โดยรัฐมีนโยบายกำหนดกลไกในการสนับสนุนการลงทุนในการประกอบกิจการรถไฟ

เช่นนี้จะเห็นว่าแม้ประเทศเวียดนามจะเป็นประเทศกำลังพัฒนา แต่กิจการรถไฟของประเทศเวียดนามก็ได้รับการสนับสนุนการลงทุนในกิจการรถไฟจากภาครัฐ โดยกฎหมายรถไฟของประเทศเวียดนามที่ได้ประกาศใช้บังคับในปี 2005 ชี้ให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้าร่วมลงทุนในกิจการรถไฟของประเทศเวียดนามตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการเดินรถไฟด้วย