

บทที่ 4

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทย

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน

กฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่รวมถึงการบริหารจัดการการรถไฟแห่งประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน 2 ฉบับ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464

2) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

กฎหมายทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1.1 พระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464

1.1.1 บททั่วไป

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ตราขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดวางการรถไฟแผ่นดิน รถไฟรางและทางหลวงให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและดียิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการรวบรวมบทกฎหมายข้อบังคับที่มีอยู่ในเรื่องนี้เอาไว้เป็นหมวดหมู่เข้าด้วยกัน พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการกิจการรถไฟตั้งแต่สมัยจัดตั้งกรมรถไฟแผ่นดิน¹ โดยให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2464² พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 จึงถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้สำหรับการขนส่งทางรถไฟในกรณีการรับขนส่งสินค้าและผู้โดยสารฉบับแรกและเป็นฉบับที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศไทย โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดถึงสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางรถไฟและนำมาใช้บังคับทั้งในกรณีการรับขนส่งสินค้าและผู้โดยสารภายในประเทศและระหว่างประเทศ

¹ ซึ่งภายหลังได้โอนกิจการไปให้การรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

² พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 2 บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 15 เดือนสิงหาคม พระพุทธศักราช 2464 เป็นต้นไป”

ด้วย ทั้งยังได้วางระเบียบในการปฏิบัติการต่างๆ ของรถไฟไว้อีกด้วย โดยมีเนื้อหาทั้งสิ้น 162 มาตรา แบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

1) ข้อความเบื้องต้น (มาตรา 1 -7)

2) ภาคที่ 1 ว่าด้วยรถไฟแผ่นดิน แบ่งออกเป็น

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยจัดวางการทั่วไป (มาตรา 8 – 17)

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน (มาตรา 18 – 40)

ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการก่อสร้าง การบำรุง และลักษณะจัดการงาน (มาตรา 41 – 49)

ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการบรรทุกส่ง (มาตรา 50 – 70)

ส่วนที่ 5 ว่าด้วยความปราศรัยแก่ประชาชน (มาตรา 71 – 94)

3) ภาคที่ 2 ว่าด้วยรถไฟราง³ แบ่งออกเป็น

ส่วนที่ 6 ว่าด้วยรถไฟผู้รับอนุญาต

หมวดที่ 1 ว่าด้วยการให้อนุญาต (มาตรา 95 – 104)

หมวดที่ 2 ว่าด้วยการกำกับตรวจตราของรัฐบาล (มาตรา 105 – 119)

หมวดที่ 3 ว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน การก่อสร้าง การบำรุง วิธีจัดการ และการบรรทุกส่ง (มาตรา 120 – 135)

หมวดที่ 4 ว่าด้วยความปราศรัยแก่ประชาชน (มาตรา 136 – 139)

ส่วนที่ 7 ว่าด้วยรถไฟหัตถกรรม⁴ (มาตรา 140 – 145)

4) ภาคที่ 3 ว่าด้วยทางหลวงและทางราง⁵ (มาตรา 146 – 162)⁵

1.1.2 เนื้อหาและสาระสำคัญ

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 ประกอบด้วยสาระสำคัญรวม 3 ส่วนด้วยกัน ดังต่อไปนี้

³ รถไฟราง คือ รถไฟที่เอกชนสร้างขึ้นแยกต่างหากจากรถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหัตถกรรม โดยต้องมีการพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษก่อน

⁴ รถไฟหัตถกรรม คือ รถไฟที่ห้างหรือบริษัทซึ่งประกอบหัตถกรรมหรือพาณิชยกรรมได้สร้างขึ้นไว้ใช้เฉพาะแต่รับส่งคนงานและบรรทุกสิ่งของที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือสิ่งประดิษฐ์ขึ้นกับสิ่งอื่นที่จำเป็นจะต้องใช้สำหรับกิจการนั้น

⁵ สิ้นผลไปโดยพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

(1) **รถไฟแผ่นดิน** เป็นบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการรถไฟแผ่นดิน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ภาค 1 รถไฟแผ่นดิน ว่าด้วยการจัดวางการทั่วไป

1. รถไฟหลวงนั้น เป็นสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความบังคับบัญชาของกรมรถไฟ ขึ้นอยู่ในกระทรวงเศรษฐกิจ มีอธิบดีเป็นหัวหน้าบัญชากิจการ อยู่ภายใต้ความบังคับบัญชาและรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ⁶

2. ให้มีคณะกรรมการรถไฟขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นประธาน อธิบดีกรมรถไฟ อธิบดีกรมโยธาเทศบาล อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และ

(2) กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเจ็ดนาย เลืออกจากผู้มีความรู้ความชำนาญในกิจการ ซึ่งเกี่ยวกับการรถไฟ หรือเกี่ยวกับกฎหมาย ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจจะได้ ประกาศตั้งขึ้นโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี⁷

3. ให้คณะกรรมการรถไฟมีหน้าที่ควบคุมรถไฟราษฎรตามอำนาจและหน้าที่ซึ่งมีบทกำหนดไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของสภากรรมการรถไฟตามพระราชบัญญัตินี้

ในส่วนรถไฟหลวง ให้คณะกรรมการนี้มีหน้าที่รับปรึกษาในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเสนอในเรื่องต่อไปนี้

1. โครงการและนโยบายของการรถไฟ
2. การลงทุนใหม่
3. งบประมาณประจำปี และ
4. กิจการอย่างอื่นเกี่ยวกับการรถไฟ

คณะกรรมการรถไฟอาจร้องขอให้บุคคลภายนอกมาให้คำแนะนำและความเห็นและอาจเชิญเจ้าหน้าที่คนใดๆ มาชี้แจงข้อความ หรืออาจตั้งอนุกรรมการขึ้นสอบสวนข้อความใดๆ ได้⁸

4. ผู้บัญชาการจะได้ตั้งอาณาบาตรรถไฟ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

⁶ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 8

⁷ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 9

⁸ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 10

(1) จัดการสืบสวนในเรื่องที่ผู้โดยสารถี หรือบุคคลอื่น ๆ ก่อ หรือพนักงานรถไฟก็ได้กระทำความผิดหรือกระทำการเสียหายให้เกิดขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการฝ่าฝืนขึ้นขัดต่อพระราชกำหนดกฎหมายและกฎข้อบังคับของรถไฟ แล้วให้จดหมายบันทึกเหตุการณ์นั้น ๆ ลงไว้ในสมุดบัญชีความ

(2) รายงานเหตุการณ์ที่มีผู้กระทำความผิดนั้นต่อกรมรถไฟแผ่นดินและ แจ้งให้อัยการท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจนั้นทราบ เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็น ที่จะต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญา

(3) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดเป็นอาญาแผ่นดิน เมื่อเห็นว่าเป็น จำเป็น และให้ส่งตัวผู้ผิดนั้นไปยังอัยการ

(4) รายงานเหตุการณ์เสียหายต่อกรมรถไฟแผ่นดิน และจัดการยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนกรมรถไฟแผ่นดินต่อศาลซึ่งมีอำนาจที่ จะรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น⁹

5. กรมรถไฟแผ่นดินมีอำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับ และตั้งอัตราค่าระวางขึ้นไว้ได้¹⁰

ภาค 1 รถไฟแผ่นดิน ว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน

1. ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งรัฐบาลต้องการเพื่อสร้างทางรถไฟนั้น ให้อยู่ในข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน กล่าวคือ การบังคับให้ขายตามข้อความในพระราชบัญญัตินี้¹¹

2. เมื่อได้ตกลงว่าจะสร้างทางรถไฟขึ้นแล้ว แต่ยังมิทันได้ตรวจวางแผนทางให้แน่นอน จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินภายในที่ๆ คิดว่าจะสร้างทางรถไฟขึ้นนั้นก่อน¹²

3. ให้กรมรถไฟแผ่นดินเป็นธุระจัดการในเรื่องจัดหาซื้อที่ดินตามที่เห็นว่าเป็นเพื่อสร้างทางรถไฟ¹³

4. เมื่อเจ้าพนักงานได้ตรวจและวางแผนทางรถไฟอันแน่นอนได้ตลอดทั้งสายหรือทำได้แต่เฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่ง ให้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับหนึ่งเพื่ออนุญาตให้จัดซื้อที่ดิน¹⁴

⁹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 12

¹⁰ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 15

¹¹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 18

¹² พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 19

¹³ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 20

5. ตั้งแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังได้ระบุกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นตกมาเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินทันที แต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว¹⁵

6. ถ้าตกลงเรื่องค่าทำขวัญกันไม่ได้ก็สามารถตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละคน สำหรับชี้ขาดในเรื่องราคาได้¹⁶

ภาค 1 รถไฟแผ่นดิน ว่าด้วยการก่อสร้าง การบำรุง และลักษณะจัดการงาน

1. กรมรถไฟแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ข้างเคียงในเรื่องความรำคาญ หรือการเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกิดแต่เสียงรถ ควันไฟ ประกายไฟ ความกระเทือน และเหตุอื่นๆ ซึ่งเนื่องจากการที่รถไฟเดินไปมา เมื่อความรำคาญหรือการเสียหายนั้นย่อมต้องมีเป็นธรรมดาในการเดินรถไฟ และถึงแม้ว่าจะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่เหตุแล้วก็ไม่สามารถจะป้องกันได้¹⁷

2. กรมรถไฟแผ่นดินมีอำนาจที่จะเข้าทำสัญญากับผู้รับอนุญาตให้สร้างรถไฟ เพื่อให้รถของฝ่ายหนึ่งเดินบนทางรถไฟของอีกฝ่ายหนึ่งได้¹⁸

ภาค 1 รถไฟแผ่นดิน ว่าด้วยการบรรทุกส่ง

1. ข้อที่กรมรถไฟแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบ ในการที่ผู้โดยสารต้องบาดเจ็บเสียหายก็ดี หรือว่าครุภะระ ห่อวัตถุ หรือสินค้า ซึ่งรับบรรทุกนั้นแตกหักสูญหายก็ดี หรือว่าการบรรทุกส่งนั้นเข้าไปก็ดี ท่านให้บังคับตามพระราชกำหนดกฎหมายส่วนแพ่ง ว่าด้วยการบรรทุกส่ง เว้นไว้แต่จะต้องด้วยบทมาตราดังจะกล่าวต่อไปในพระราชบัญญัตินี้ จึงให้ใช้บทมาตรานั้น ๆ บังคับ¹⁹

2. ความรับผิดชอบของการรถไฟฯ

- กรณีของมีประกัน ลงบัญชีประกันและออกใบรับของให้ ต้องรับผิดชอบสำหรับความสูญหาย เสียหายแห่งของ

- กรณีของไม่มีประกัน การรถไฟฯไม่ต้องรับผิดชอบ

¹⁴ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 22

¹⁵ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 25

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 35

¹⁷ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 48

¹⁸ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 49

¹⁹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 50

กรรมรถไฟแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบในการที่ครุภระ ห่อวัตถุ หรือสินค้าซึ่งบรรทุกส่งไป หรือมอบฝากไว้กับรถไฟนั้น แตกหักบุบสลายหรือว่าสูญหายไป เว้นแต่พนักงานรถไฟจะได้รับของนั้นลงบัญชีประกันและ ได้ออกใบรับให้ไปเป็นสำคัญ²⁰

3. เมื่อบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดนำห่อวัตถุหรือสินค้ามา เพื่อบรรทุกส่งไปโดยทางรถไฟ พนักงานรถไฟผู้มีหน้าที่มีสิทธิที่จะขอให้เจ้าของหรือผู้ส่งของนั้นจดยการละเอียดบอกจำนวนของน้ำหนัก และชนิดห่อวัตถุ หรือสินค้าที่นำมาส่งนั้นเป็นลายลักษณอักษร และให้ลงชื่อกำกับไว้ด้วย ถ้าไม่ยอมทำตามดังว่ามานี้ พนักงานรถไฟอาจปฏิเสธไม่ยอมรับไว้บรรทุกก็ได้

ผู้หนึ่งผู้ใดจงใจแสดงรายการสิ่งของอันเป็นความเท็จ ท่านว่ามีความผิดให้ปรับเป็นพินัยไม่เกินกว่า 500 บาท²¹

4. เหตุยกเว้นความรับผิดชอบของการรถไฟ

กรณีของมีประกัน แม้ต้องรับผิดชอบ ก็อ้างเหตุยกเว้นได้ 3 ประการ คือ เหตุพลาดิษฐ์²² เกิดแต่สภาพวัตถุนั้นเอง และ การชำรุดที่มัดห่อวัตถุ

กรรมรถไฟแผ่นดินต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ในการที่ครุภระ ห่อวัตถุหรือสินค้าซึ่งได้รับจดลงบัญชีประกันนั้นเป็นอันตรายสูญหาย หรือว่าส่งเนิ่นช้าไป เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการที่สูญ หรือเสียหาย หรือเนิ่นช้านั้นเป็นด้วยเหตุพลาดิษฐ์ หรือเกิดแต่สภาพแห่งวัตถุนั้นเอง หรือเป็นด้วยการชำรุดที่มัดห่อวัตถุ²³

5. การจำกัดความรับผิดชอบ และข้อยกเว้นการจำกัดความรับผิดชอบของการรถไฟ จะแบ่งตามประเภทและชนิดแห่งของที่ทำการขนส่งและลงบัญชีประกัน หรือได้เสียค่าประกันพิเศษไว้ (มาตรา 55-58)

5.1 ข้อที่กรรมรถไฟแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าครุภระ ห่อวัตถุ หรือ สินค้าอันได้จดลงบัญชีประกันบรรทุกส่งไปหรือฝากไว้เป็นอันตรายสูญหายนั้น มีเขตจำกัดเป็น จำนวนเงินไม่เกินกว่าห่อละ 100 บาท เว้นไว้แต่

(1) ผู้ส่งหรือฝากของนั้นจะได้แจ้งจำนวนราคาและบอกสภาพแห่งของที่มีอยู่ใน ห่อนั้น และ

²⁰ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 51

²¹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 52

²² ซึ่งก็คือ “เหตุสุตดิษฐ์” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8

²³ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 53

(2) ได้เสียค่าประกันพิเศษเพิ่มขึ้น ตามอัตราค่าประกันให้แก่พนักงานรถไฟผู้มีหน้าที่ พนักงานรถไฟนั้นมีสิทธิที่จะสอบสวนตรวจตราดูตามที่เห็นสมควรเพื่อให้รู้แน่ชัดว่าในหอนั้น มีสิ่งของตรงตามที่ได้ระบุแจ้งไว้หรือไม่²⁴

5.2 ข้อที่กรมรถไฟแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบใช้ราคาสัตว์ที่บรรทุกส่งไป เป็นอันตรายสูญหายนั้น มีเขตจำกัดดังนี้ คือ

- ค่าช้างเชือกหนึ่งไม่เกินกว่า 500 บาท
- ค่าม้าตัวหนึ่งไม่เกินกว่า 100 บาท
- ค่าลา ล่อ หรือปศุสัตว์ชนิดที่มีเขาตัวหนึ่งไม่เกินกว่า 50 บาท
- ค่าแพะ แกะ สุกร สุนัข หรือสัตว์ชนิดอื่นตัวหนึ่งไม่เกินกว่า 20 บาท

เว้นไว้แต่ผู้ส่งจะได้แจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทราบในขณะ ที่นำมาส่ง นั้นว่ามีราคาสูงกว่าอัตราที่วางไว้ข้างบนนี้ และทั้งได้เสียค่าประกันพิเศษเพิ่มขึ้นตามอัตรา ค่าประกันนั้นด้วย

แต่ทั้งนี้ถ้าว่าสัตว์เหล่านั้นเป็นอันตรายหรือสูญหายไปด้วยเหตุอื่นนอกจากที่เป็นความผิดของพนักงานรถไฟแล้ว ท่านว่ากรมรถไฟแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบเลย²⁵

5.3 ข้อที่กรมรถไฟแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบใช้ค่ารถ ล้อเลื่อนที่บรรทุก ส่งไปเป็นอันตรายสูญหายนั้น มีเขตจำกัดดังนี้ คือ

- ค่ารถจักรสำหรับลากหรือรยยนต์คันหนึ่งไม่เกินกว่า 500 บาท
- ค่ารถ เกวียน หรือรถบรรทุกของคันหนึ่งไม่เกินกว่า 250 บาท
- ค่ารถจักรยานยนต์สองล้อหรือสามล้อคันหนึ่งไม่เกินกว่า 50 บาท
- ค่ารถ ล้อเลื่อนอย่างอื่นคันหนึ่งไม่เกินกว่า 10 บาท

เว้นไว้แต่ผู้ส่งจะได้แจ้งความให้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะ ที่นำมาส่งยังรถไฟนั้นว่ารถล้อเลื่อนนั้นมีราคาสูงกว่าอัตราที่ได้วางไว้ข้างบนนี้ และทั้งได้เสียค่าประกันพิเศษเพิ่มขึ้นตามอัตราค่าประกันนั้นด้วย²⁶

5.4 เมื่อใดกรมรถไฟแผ่นดินจะต้องใช้ราคาของที่ได้สูญ หรือเสียหายไปโดยที่ผู้ส่งของได้ระบุแจ้งราคาไว้แล้ว ท่านให้ถือว่าการที่ระบุแจ้งราคาไว้นั้น เป็นแต่เพียงข้อสันนิษฐานว่า

²⁴ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 55

²⁵ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 56

²⁶ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 57

ของสิ่งนั้น คงมีราคาตามที่ได้ระบุแจ้งไว้จริง แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้คิดค่าเสียหายให้เกินกว่ากำหนดราคาตามที่ได้ระบุแจ้งไว้แล้วเลย²⁷

6. ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของการรถไฟฟ้าฯ เป็นโมฆะ เว้นแต่ผู้ส่งของตกลงโดยชัดแจ้ง ข้อความที่เขียนไว้ในใบรับของ ใบส่งของ หรือใบสำคัญอย่างอื่นที่กรมรถไฟแผ่นดินทำให้แก่ผู้ส่งของ เพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของการรถไฟแผ่นดินนั้น ท่านว่าเป็นโมฆะ ใช้ไม่ได้ตามกฎหมายเว้นไว้แต่ผู้ส่งของนั้นจะได้ตกลงยินยอมตามข้อความที่ยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบนั้นโดยแจ้งชัด²⁸

ภาค 1 รถไฟแผ่นดิน ว่าด้วยความปราศภัยแห่งประชาชน

1. เพื่อความปลอดภัยแห่งประชาชนให้ชูดู หรือปลุกต้นไม้เป็นรั้ว หรือกั้นรั้ว หรือซึ่งลดกั้นทั้งสองข้างทางรถไฟ²⁹

2. เมื่อทางรถไฟผ่านข้ามถนนสำคัญเสมอระดับ ให้ทำประตู หรือซึ่งโซ่ หรือทำราวกันขวางถนนหรือทางนั้น ๆ ตามเห็นสมควร³⁰ หรือให้พนักงานขับรถจักรเปิดหวีดก่อนที่รถจะผ่านข้ามถนนนั้น กับให้ทำเครื่องหมายสัญญาณอย่างถาวรปักไว้ให้เห็นแจ้งบนทางและถนนนั้น เพื่อให้พนักงานขับรถจักรและประชาชนรู้ตัวก่อนภายในเวลาอันสมควรว่าเข้ามาใกล้ทางรถไฟที่ผ่านข้ามถนน³¹

3. ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนกฎข้อบังคับที่ตั้งขึ้นไว้ว่าด้วยความปราศภัย ความผาสุกและความเรียบร้อยของประชาชนในระหว่างเวลาเดินทางอยู่ในรถหรือในที่ติดรถไฟ เช่น กฎข้อบังคับว่าด้วยการขึ้นรถหรือเข้าไปในสถานีต้องมีตั๋วหรือใบเบิกทางให้โดยสารได้ การพาอาวุธปืนหรือกระสุนดินดำไปในรถไฟ ว่าด้วยการทำความรำคาญหรือกระทำการลามกหรืออื่นๆ เป็นต้น มีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษ³²

²⁷ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 58

²⁸ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 61

²⁹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 71

³⁰ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 72

³¹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 73

³² พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 89

(2) **รถไฟฟราษฏร์** เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการรถไฟโดยเอกชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ภาค 2 รถไฟฟราษฏร์ ว่าด้วยการให้อนุญาต

1. ห้ามมิให้สร้างรถไฟฟราษฏร์ขึ้นในพระราชอาณาจักร เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษ³³

2. เมื่อบุคคลหรือบริษัทใดมีความประสงค์จะขออนุญาตสร้างทางรถไฟ ให้ยื่นเรื่องราวแสดงความประสงค์นั้นต่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน

ให้เสนอเรื่องต่อสภากรรมการรถไฟ เมื่อสภากรรมการเห็นสมควรจะเรียกกร้องให้ยื่นรายละเอียดเพิ่มเติมอีกก็ได้ แล้วจะได้นำเรื่องรายนั้นยื่นต่อรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ส่วนการที่จะให้อนุญาตหรือไม่สิ้นสุดแล้วแต่จะเห็นเป็นการสมควร³⁴

3. ในเรื่องราวขออนุญาตนั้นต้องแสดงรายการละเอียดที่จำเป็นอันเกี่ยวกับการรถไฟที่คิดจะสร้างขึ้น และทั้งต้องแสดงฐานะสินทรัพย์ของผู้ยื่นเรื่องราว กับให้ส่งแบบและงบประมาณการก่อสร้างและแผนที่แสดงเขตที่ต้องการมาพร้อมกับเรื่องรายนั้นด้วย³⁵

4. ถ้ารัฐบาลมีความประสงค์จะเข้าปกครองยึดถือรถไฟสายใดก่อนสิ้นกำหนดอนุญาต รัฐบาลมีอำนาจที่จะเข้ายึดถือได้ในเวลาและตามข้อความดังกล่าวไว้ในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้น ถ้าและในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตมิได้กล่าวความข้อนี้ไว้ รัฐบาลมีอำนาจเข้ายึดถือปกครองรถไฟได้ในเวลาใดเวลาหนึ่งภายหลังแต่วันที่ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตล่วงแล้ว 20 ปี³⁶

5. เมื่อรัฐบาลเข้ายึดถือปกครองรถไฟก่อนสิ้นกำหนดอนุญาต ก็ดี หรือเมื่อสิ้นกำหนดแล้วก็ดี ให้เข้ายึดถือปกครองบรรดาสสิ่งปลูกสร้าง รถ เครื่องจักร พัสตุและวัตถุอย่างอื่นด้วย

ส่วนที่ดินให้คิดเงินค่าทำขวัญให้ไม่เกินกว่าราคาที่ได้รับอนุญาตได้ซื้อไว้

³³ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 95

³⁴ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 96

³⁵ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 98

³⁶ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 103

เมื่อถึงวันสิ้นกำหนดอนุญาตก็ดี หรือเมื่อได้ถอนอนุญาตเสียก็ดี ถ้ารัฐบาลไม่ได้แจ้งความประสงค์ที่จะเข้ายึดถือปกครองรถไฟนั้น ให้ทราบแล้ว ผู้รับอนุญาตมีสิทธิที่จะขายที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือเครื่องใช้อย่างอื่นของรถไฟได้ตามแต่จะเห็นควร³⁷

ภาค 2 รถไฟราษฎร ว่าด้วยการกำกับตรวจตราของรัฐบาล

1. บรรดารถไฟที่ผู้รับอนุญาตได้สร้างหรือจัดการนั้น ให้อยู่ในความกำกับตรวจตราดูแลของกรมรถไฟแผ่นดินดังที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และตามข้อความในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาต³⁸

2. อำนาจและหน้าที่ของสภากรรรมการรถไฟ มีดังต่อไปนี้ คือ

(1) ออกความเห็นในเมื่อมีผู้ยื่นเรื่องขออนุญาตสร้างรถไฟ

(2) ตรวจดูข้อความในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาต กับออกความเห็นแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อความที่จำเป็นตามแต่เห็นเป็นการสมควร

(3) กำกับตรวจตราดูแลการก่อสร้างรถไฟ เพื่อให้ทราบว่าผู้รับอนุญาตจะได้กระทำผิดต่อข้อความในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้นหรือไม่

(4) ออกความเห็นว่าการที่จะเปิดทางให้รถเดินนั้นจะมีอันตรายแก่ประชาชนหรือไม่

(5) เข้าตรวจทางและกำกับตรวจตราการเดินทางรถไฟได้ทุกเมื่อ

(6) ตรวจสอบและออกความเห็นในเรื่องกฎข้อบังคับที่ผู้รับอนุญาตมีอำนาจตั้งขึ้น โดยได้อนุมัติจากผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน

(7) ไต่สวนในเรื่องอุบัติเหตุ เพื่อให้ทราบว่าผู้รับอนุญาตจะมีส่วนรับผิดชอบในเหตุนั้นด้วยหรือไม่

(8) ตรวจกิจการอื่นจะต้องแจ้งไปให้ผู้รับอนุญาตทราบว่าทางรถไฟ เครื่องจักร หรือรถทั้งหมด หรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งจะต้องรู้ไม่ให้อีกต่อไป หรือจะต้องซ่อมแซมเสียให้ดีขึ้น

(9) ตรวจแผนผังรายการก่อสร้างหรือแบบที่คิดจะสร้าง ซึ่งผู้รับอนุญาตยื่นขึ้นมาขออนุญาตทำการซ่อมแซมเปลี่ยนแก้ไขหรือขยายทางรถไฟ หรือขยายเขตที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักรหรือรถ³⁹

³⁷ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 104

³⁸ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 105

³⁹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 107

3. สภากรรมการรถไฟมีอำนาจออกกฎข้อบังคับที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อระงับหรือลดหย่อนภัยอันตรายอันพึงเกิดขึ้นแก่กิจการของรถไฟ เช่น กำหนดให้มีเครื่องห้ามล้อและคอมพิวเตอร์ว่าด้วยสถานที่ตั้งสำนักงาน และโรงเรือนริมทางรถไฟ กำหนดให้รถเดินเร็วหรือช้า กำหนดจำนวนผู้โดยสาร และอื่นๆ⁴⁰

4. ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน พึงตั้งอาณานิคมรถไฟไปประจำทุกสถานที่สำคัญและให้ผู้รับอนุญาตจัดหาสำนักงานที่ทำการให้ตามสมควร⁴¹

5. กรรมการรถไฟ หรืออาณานิคมรถไฟทุกคนมีอำนาจดังต่อไปนี้เพื่อรักษาการให้เป็นไปตามหน้าที่ คือ

(1) เข้าตรวจตราทางรถไฟ ที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักรหรือของผู้รับอนุญาต

(2) เรียกผู้ทำการก่อสร้างหรือผู้จัดการรถไฟมาไต่ถาม

(3) สั่งให้ผู้รับอนุญาตส่งบรรทุกสมุดหนังสือ และเอกสารสำคัญซึ่งเห็นเป็นการจำเป็น⁴²

6. ผู้รับอนุญาตจำต้องทำบัญชีอันแท้จริงจดเงินรายรับประจำวันอันเป็นเงินค่าโดยสาร ค่าบรรทุกครุภาระ ค่าบรรทุกห่อวัตถุหรือสินค้า และเก็บรักษาบัญชีนั้นไว้⁴³

7. ผู้รับอนุญาตต้องยื่นบัญชีทุกครึ่งปีต่อสภากรรมการรถไฟแสดงยอดรายรับและรายจ่ายเงินทุกประเภท พร้อมกับบัญชีงบดุลซึ่งผู้อำนวยการและผู้ตรวจสอบบัญชีได้ลงนามรับรองว่าถูกต้อง⁴⁴

8. สภากรรมการรถไฟมีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตย้ายหรือเปลี่ยนทางรถไฟหรือกิจการที่เกี่ยวกับการเดินรถในเวลาใดเวลาหนึ่งได้ทุกเมื่อ เมื่อเห็นว่าจำเป็นหรือเป็นการสมควรเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน ในเรื่องเช่นนี้ ถ้าผู้รับอนุญาตได้กระทำการครบถ้วนตามคำสั่งนั้นแล้ว เมื่อมีการเสียหายเกิดขึ้น ก็ให้คิดค่าทำขวัญให้แก่ผู้รับอนุญาตตามที่ได้เสียไปนั้น⁴⁵

⁴⁰ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 109

⁴¹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 110

⁴² พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 111

⁴³ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 113

⁴⁴ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 114

⁴⁵ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 117

9. เมื่อสภากรรมการรถไฟออกคำสั่งให้ผู้รับอนุญาตทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามการให้ถูกต้องครบถ้วนตามคำสั่งนั้นแล้ว สภากรรมการมีอำนาจ

(1) ห้ามการเดินรถไฟตามส่วนที่เห็นสมควรแก่การรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชน

(2) สั่งให้คนงานหรือผู้แทนของกรมรถไฟแผ่นดินไปทำกิจการตามที่ต้องการให้ทำนั้น แล้วคิดเอาค่าใช้จ่ายแก่ผู้รับอนุญาต⁴⁶

10. ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งความหรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของสภากรรมการรถไฟ เมื่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินเป็นโจทก์นำคดีมาฟ้องต่อศาลให้ลงโทษปรับผู้รับอนุญาตไม่เกินกว่าวันละ 100 บาททุกๆ วัน ตามจำนวนวันที่ละเลยมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งความหรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายนั้น⁴⁷

ภาค 2 รถไฟราษฎร์ ว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน การก่อสร้าง การบำรุง วิธีจัดการ และการบรรทุกส่ง

1. ห้ามมิให้ลงมือทำการก่อสร้าง หรือทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนที่ได้รับหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาต⁴⁸

2. เมื่อผู้รับอนุญาตได้รับหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว จะจัดหาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้างทางรถไฟได้ แต่

(1) ถ้าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเป็นของเอกชน ต้องร้องขอมาทางกรมรถไฟแผ่นดินให้ช่วยจัดหาซื้อให้ตามข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟนั้น

(2) ถ้าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเป็นของหลวงที่หวงห้ามไว้ ให้ถือว่าผู้รับอนุญาตเป็นผู้เช่าที่หลวงนั้นตลอดเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยต้องเสียค่าเช่าตามอัตราที่วางไว้ในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้น⁴⁹

3. ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตเปิดรถไฟตลอดทั้งสายหรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่ง เพื่อรับส่งคนโดยสารหรือเพื่อรับบรรทุกสินค้า เว้นไว้แต่

(1) จะได้แจ้งความให้สภากรรมการรถไฟทราบล่วงหน้า 1 เดือน และ

⁴⁶ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 118

⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 119

⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 120

⁴⁹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 121

(2) การที่จะเดินรถนนผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินได้มีความเห็นชอบ และได้ให้อนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้รับอนุญาตแล้ว⁵⁰

4. ผู้รับอนุญาตมีอำนาจตั้งกฎข้อบังคับหรืออัตราค่าระวางบรรทุกที่เห็นจำเป็นเพื่อความปราชัยแก่ประชาชน และเพื่อความสะดวกในการเดินรถ แต่กฎข้อบังคับหรือกำหนดอัตราค่าระวางบรรทุกนั้นต้องเสนอต่อสภากรรมการรถไฟก่อน ต่อเมื่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินได้ให้อนุมัติและลงนามเป็นหลักฐานแล้ว จึงจะใช้ได้⁵¹

5. เมื่อมีการฉุกเฉินเกิดขึ้นอันเกี่ยวกับความมั่นคงภายนอกหรือภายในแห่งพระราชอาณาจักร รัฐบาลมีอำนาจสั่งทางเสนาบดีกระทรวงกลาโหมให้เข้ายึดถือปกครองทางรถไฟทั้งสายหรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่ง พร้อมทั้งเครื่องประกอบทางรถไฟ รถและสรรพวัสดุของผู้รับอนุญาตได้ชั่วคราว ตามที่จะเห็นสมควร

ผู้รับอนุญาตซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่รัฐบาลเข้ายึดถือปกครองนั้น มีสิทธิจะได้รับค่าทำขวัญตามที่ตกลงกัน ถ้าไม่ตกลงกันตามที่อนุญาตโดยตุลาการจะกำหนดให้⁵²

ภาค 2 รถไฟราษฎร์ ว่าด้วยรถไฟเหตุการณ์

1. รถไฟเหตุการณ์นั้น คือ รถไฟที่ห้างหรือบริษัทซึ่งประกอบเหตุการณ์หรือพาณิชย์กรรมได้สร้างขึ้นไว้ใช้เฉพาะแต่รับส่งคนงานและบรรทุกสิ่งของที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือสิ่งทีประดิษฐ์ขึ้นกับสิ่งอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องใช้สำหรับกิจการนั้น ๆ

ห้ามมิให้เรียกหรือรับค่าโดยสารหรือค่าระวางบรรทุกสินค้าแต่อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นอันขาด⁵³

2. รถไฟเหตุการณ์มี 2 อย่าง คือ

(1) รถไฟเหตุการณ์ที่เดินเฉพาะแต่ภายในบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้างหรือบริษัทเท่านั้นอย่างหนึ่ง และ

(2) รถไฟเหตุการณ์ที่เดินอยู่ทั้งภายในและภายนอกบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้างหรือบริษัทนั้นอีกอย่างหนึ่ง⁵⁴

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 126

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 128

⁵² พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 131

⁵³ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 140

⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 141

3. ห้ามมิให้เปลี่ยนประเภทรถไฟหัตถกรรมมาเป็นรถไฟผู้รับอนุญาต เว้นแต่จะได้ยื่นเรื่องขอขออนุญาตก่อนและทั้งได้รับอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัติ⁵⁵

4. ถ้าห้างหรือบริษัทใดที่ได้รับอนุญาตให้สร้างและใช้รถไฟหัตถกรรมบังอาจรับส่งคนโดยสารหรือรับบรรทุกทุกสินค้าของผู้อื่นโดยคิดเอาค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุกก็ดี หรือไม่ปฏิบัติตามความในหนังสืออนุญาตข้อใดข้อหนึ่งก็ดี ห้างหรือบริษัทนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินกว่า 1,000 บาททุก ๆ ครั้งที่ทำผิดนั้น⁵⁶

(3) **ทางหลวงและทางราษฎร** เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบทางหลวงและทางราษฎรให้มีความสัมพันธ์กัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ภาค 3 ว่าด้วยทางหลวงและทางราษฎร

1. ทางหลวง แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ทางหลวงของแผ่นดิน ซึ่งกรมทางเป็นเจ้าของหน้าที่ก่อสร้างและบำรุงรักษาในนามรัฐบาลประเภทหนึ่ง และ

(2) ทางหลวงของมณฑล ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายมณฑลได้สร้างขึ้นและบำรุงรักษา โดยได้รับอนุมัติจากกรมทางอีกประเภทหนึ่ง

นอกจากทางหลวงที่กล่าวแล้วนี้ ยังมีทางราษฎรที่พวกราษฎรในตำบลนั้นได้สร้างขึ้นและบำรุงรักษา

กรมทางมีอำนาจที่จะรับเอาทางหลวงของมณฑลหรือทางราษฎรมาขึ้นอยู่ในกรมทางและยกขึ้นเป็นทางหลวงของแผ่นดิน หรือจะลดชั้นทางหลวงของแผ่นดินลงเป็นทางหลวงของมณฑลหรือทางราษฎรก็ได้ตามที่เห็นสมควร⁵⁷

2. ห้ามมิให้ยกเอากำหนดอายุความขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดิน ในเรื่องที่ดินซึ่งเป็นทางหลวง กับห้ามมิให้ยึดที่ดินนั้น⁵⁸

1.1.3 ข้อพิจารณากรณีการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ

กิจการรถไฟตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแบ่งกิจการรถไฟออกเป็น รถไฟแผ่นดิน รถไฟราษฎร และรถไฟหัตถกรรม โดยเมื่อพิจารณาในส่วนของรถไฟราษฎร ว่าด้วยการให้อนุญาตแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการให้ดำเนินการจัดการรถไฟโดยเอกชนมาตั้งแต่สมัยของ

⁵⁵ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 142

⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 145

⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 146

⁵⁸ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 154

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยในมาตรา 95 ได้กำหนดไว้ให้กิจการรถไฟเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ เอกชนผู้ประสงค์จะทำกิจการรถไฟจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษ โดยเมื่อเอกชนได้รับพระบรมราชานุญาตไปแล้วหากรัฐบาลประสงค์จะยึดรถไฟคืนก่อนสิ้นกำหนดอนุญาต มาตรา 103 และมาตรา 104 ก็ได้กำหนดให้สามารถทำได้ และยังได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของกรมรถไฟแผ่นดินในการกำกับดูแลรถไฟราษฎรทั้งหลาย โดยได้มีการกำหนดเงื่อนไข หน้าที่ และข้อจำกัดสิทธิของเอกชนผู้ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตไว้บางประการ เช่น การจัดหาซื้อที่ดินในมาตรา 121 และมาตรา 122 การก่อสร้างในมาตรา 124 และมาตรา 125 จึงนับได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายไทยรุ่นแรกๆ ที่มีการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการใน กิจการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาด โดยการเข้ามาของเอกชนนั้นไม่ได้เข้ามาด้วยวิธีการทำสัญญาเช่นปัจจุบัน แต่เป็นการเข้ามาด้วยการได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ เมื่อเอกชนเข้ามาดำเนินการกิจการดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และนอกจากนี้ ยังได้กำหนดบทบัญญัติที่เป็นการให้เอกสิทธิแก่รัฐเหนือเอกชนในกิจการที่ได้รับพระบรมราชานุญาตให้ดำเนินการอีกด้วย⁵⁹

1.2 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

1.2.1 บทนำ

กฎหมายฉบับนี้ร่างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นให้มีหน้าที่หลักในการดำเนินการกิจการรถไฟทั่วประเทศ โดยให้มีอำนาจกระทำการภายในขอบวัตถุประสงค์ ซึ่งรวมถึงการรับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสตุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ⁶⁰ และเพื่อเป็นการวางกรอบในการบริหารจัดการการรถไฟแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติ

⁵⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. “หลักกฎหมายมหาชนว่าด้วยสัญญาทางปกครอง”. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2551, จาก http://www.pub-law.net/article/admin_con013.html

⁶⁰ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม
- (2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่น ซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ”

ฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานและการควบคุมการทำงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยได้ประกาศใช้บังคับเป็นครั้งแรกในวันที่ 15 มิถุนายน 2494 และยังได้มีการแก้ไขต่อมาอีกทั้งหมด 7 ครั้ง ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2543

โดยในการแก้ไขครั้งล่าสุดนั้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกิจการรถไฟ หรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟได้ และเพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถประกอบกิจการได้ตามความเหมาะสมทางธุรกิจ ทั้งห้ามผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยประกอบกิจการแข่งขันกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือเข้าเป็นหุ้นส่วนที่ไม่จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการในบริษัทที่ประกอบกิจการในลักษณะดังกล่าว และยังแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

เนื้อหาของพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีทั้งสิ้น 52 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด ดังนี้

หมวด 1 ว่าด้วยการจัดตั้ง ทุน และเงินสำรอง (มาตรา 6 – 21)

หมวด 2 ว่าด้วยการกำกับ การควบคุม และการบริหาร (มาตรา 22 – 37)

หมวด 2 ทวิ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการรถไฟ (มาตรา 37 ทวิ)

หมวด 3 ว่าด้วยความสัมพันธ์กับรัฐบาล (มาตรา 38 – 44)

หมวด 4 ว่าด้วยการร้องทุกข์และการสงเคราะห์ (มาตรา 45 – 48)

หมวด 5 ว่าด้วยการบัญชี การสอบ และการตรวจ (มาตรา 49 – 52)

1.2.2 เนื้อหาและสาระสำคัญ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ให้จัดตั้งการรถไฟฟ้า เรียกว่า “การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย” โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) รับโอนกิจการของกรมรถไฟฟ้าจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม
- (2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟฟ้า เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้า

ให้การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล⁶¹

2. ให้โอนทรัพย์สินและหนี้ทั้งสินของกรมรถไฟฟ้าให้แก่การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย⁶²

3. การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 ซึ่งรวมถึงการ

- (1) สร้าง ซื้อ จ้าง รับจ้าง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟฟ้า
- (2) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ
- (3) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟฟ้า บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟฟ้า และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว
- (4) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟฟ้า บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟฟ้า
- (5) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (6) รับส่งเงินทางรถไฟฟ้า
- (7) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า

⁶¹ พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 7

⁶² พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 10

(8) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร

(9) จัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกิจการรถไฟ

(10) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกิจการรถไฟ ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบ เก้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

(11) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟ⁶³

4. ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรรมรถไฟ⁶⁴

5. พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 และบรรดากฎข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ให้คงใช้บังคับต่อไป เท่าที่มีได้มีความบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และที่มีได้มีความขัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยให้อ่านคำบางคำในพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับนั้น ดังนี้

คำว่า “กรรมรถไฟแผ่นดิน” และคำว่า “กรรมรถไฟ” ให้อ่านว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย”

คำว่า “ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน” และคำว่า “อธิบดีกรรมรถไฟ” ให้อ่านว่า “ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย”⁶⁵

6. ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็นหรือทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้⁶⁶

⁶³ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9

⁶⁴ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 15

⁶⁵ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 16

⁶⁶ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 22

7. ให้มีคณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทยคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย” ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน และผู้ว่าการเป็นกรรมการ ให้ผู้ว่าการเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น⁶⁷

8. คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ⁶⁸

9. คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย รวมถึง

(1) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการต่างๆ ตามความในมาตรา 9

(2) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ

(3) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง และการถอดถอนพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

(4) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย และข้อบังคับว่าด้วยระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

(4 ทวิ) วางข้อบังคับว่าด้วยรูปแบบพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

(5) ตั้งอัตรามาตรฐานค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(6) กำหนดค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟเป็นครั้งคราว

(7) กำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย⁶⁹

10. ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ผู้ว่าการเป็นผู้กระทำการในนามของการรถไฟแห่งประเทศไทย และเป็นตัวแทนของการรถไฟแห่งประเทศไทย⁷⁰

11. ผู้ว่าการมีอำนาจ

(1) แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนขั้นหรือลดขั้นเงินเดือนพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าพนักงานเช่นนั้นเป็น

⁶⁷ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 24

⁶⁸ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 31

⁶⁹ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 25

⁷⁰ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 34

พนักงานชั้นที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้อำนวยการฝ่ายต่างๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยไม่แย้งหรือขัดต่อข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้⁷¹

12. กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการรถไฟ เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์⁷²

13. การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้

- (1) สร้างทางรถไฟสายใหม่
- (2) เลิกสร้างทางรถไฟที่ได้เริ่มสร้างแล้วหรือเลิกกิจการในทางซึ่งเปิดเดินแล้ว
- (3) เพิ่มหรือลดทุน
- (4) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

- (5) ลงทุนหรือร่วมลงทุนซึ่งมีวงเงินเกินห้าสิบล้านบาท⁷³

14. ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดทำงบประมาณประจำปีแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ⁷⁴

15. ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยวางและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชีอันถูกต้อง แยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญมีการสอบบัญชีภายในเป็นประจำและมีสมุดบัญชีลงรายการ การรับและจ่ายเงิน และ สินทรัพย์และหนี้สิน ซึ่งแสดงการงานที่เป็นอยู่ตามจริงและตามที่ควรตามประเภทงานพร้อมด้วยข้อความอันเป็นเหตุที่มาของรายการนั้นๆ⁷⁵

⁷¹ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 35

⁷² พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 37 ทวิ

⁷³ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 39

⁷⁴ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 42

⁷⁵ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 47

16. ทุกปีให้คณะกรรมการตั้งผู้สอบบัญชีคนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อสอบและรับรองบัญชีของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นปีๆไป⁷⁶

1.2.3 ข้อพิจารณากรณีการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 แล้วเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการรถไฟในประเทศไทยในปัจจุบันนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6⁷⁷ โดยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจผูกขาดในการดำเนินงานในกิจการรถไฟทั้งในส่วนโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการเดินรถแต่เพียงผู้เดียว แต่เมื่อพิจารณาต่อไปในมาตรา 9 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ หรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟได้ เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดขึ้นใหม่ได้อยู่แล้วซึ่งนับเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมในกิจการบางส่วนของกิจการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งสามารถทำได้ โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 แล้ว การที่เอกชนจะเข้ามาดำเนินการประกอบกิจการรถไฟนั้นกฎหมายได้กำหนดให้เอกชนสามารถเข้ามาได้โดยผ่านการขอพระบรมราชานุญาตตามมาตรา 95 แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีเอกชนรายใดเข้ามาดำเนินการร่วมกับการรถไฟแห่งประเทศไทย⁷⁸ ทั้งที่บทบัญญัติของกฎหมายสามารถเปิดช่องให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการได้

⁷⁶ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 48

⁷⁷ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 16 บัญญัติว่า “มาตรา 6 ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่น ซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ ”

⁷⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเชิงลึกการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันของภาครัฐในการบริหารจัดการระบบการขนส่งทางรถไฟของประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551), น. 64.

1.3 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

1.3.1 บททั่วไป

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2516 โดยจอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยมีวัตถุประสงค์เนื่องจากกฎหมายเดิม 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการ ต่างๆที่เพิ่งมีขึ้นและมีลักษณะเป็นกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ประกอบกับการกำกับดูแลกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายยังไม่เป็นระบบจึงได้ทำการยกเลิกกฎหมายเดิมทั้ง 3 ฉบับและกฎหมายอื่นๆอีก 3 ฉบับที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการเหล่านั้น

1.3.2 เนื้อหาและสาระสำคัญ

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 สามารถแยกพิจารณาสาระสำคัญได้ 5 ประการ คือ

(1) **การผูกขาดโดยรัฐ** ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 4 กำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ที่จะประกอบกิจการดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี ส่วนในข้อ 5 ก็กำหนดถึงการที่รัฐมนตรีสามารถประกาศกำหนดกิจการบางอย่างให้เป็นกิจการที่ ต้องขออนุญาตได้โดยผู้ที่ประกอบกิจการนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ก่อนจึงจะประกอบกิจการได้

(2) **กำหนดกิจการที่จะต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทาน** ได้ 9 ประเภทด้วยกันในข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว คือ การรถไฟ การรถราง การขุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่างๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

(3) **กำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาต** ข้อ 5 ของประกาศคณะปฏิวัติได้กำหนดไว้ว่าเมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ หรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ให้กิจการนั้นเป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต กิจการเหล่านี้ได้แก่ การประกันภัย การคลังสินค้า การธนาคาร การออมสิน เครดิตฟองซิเอร์ การรับรองหรือรับซื้อตั๋วเงิน การจัดหาเงินลงทุนแล้วให้ผู้อื่นกู้หรือเอาเงินนั้นซื้อหรือซื้อลงซึ่ง ตั๋วเงินหรือตราสาร เปลี่ยนมืออื่นหรือตราสาร การเครดิต และการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารแสดงสิทธิในหนี้หรือทรัพย์สิน เช่น พันธบัตร

หุ้น หุ้นกู้ หรือตราสารพาณิชย์ หรือการทำหน้าที่เป็นตัวแทน นายหน้า ผู้จัดการ หรือผู้ให้คำแนะนำ เกี่ยวกับการลงทุนในตราสารดังกล่าว หรือการจัดให้มีตลาดหรือสถานที่อันเป็นศูนย์กลางการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนตราสารดังกล่าว

(4) **ข้อยกเว้น** แม้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้จะกำหนดประเภทของกิจการที่จะต้องได้รับอนุญาต หรือสัมปทานก่อนจึงจะดำเนินการจัดทำได้ไว้ในข้อ 3 และข้อ 5 ก็ตาม แต่ในข้อ 6 ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นกิจการที่ไม่ต้องขออนุญาตหรือสัมปทานก่อนเฉพาะในกรณีที่มี กฎหมายเฉพาะ ในกิจการดังกล่าวเอาไว้ เช่น การรถไฟตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 หรือการประปาทั้งหลายที่มีกฎหมายจัดตั้งไว้โดยเฉพาะแล้ว

(5) **อำนาจรัฐ** ในข้อ 7 ได้กำหนดไว้ว่า ในการอนุญาตหรือให้สัมปทาน รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใดๆตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุก ของประชาชนไว้ด้วยก็ได้ โดยเงื่อนไขที่กำหนดไว้นั้น รัฐมนตรีอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมก็ได้แต่จะต้องกำหนดระยะเวลาในการ ใช้บังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

นอกจากสาระสำคัญทั้ง 5 ประการดังกล่าวมาแล้ว ในข้อ 8 ถึงข้อ 14 ของประกาศ คณะปฏิวัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้กระทรวงต่างๆ ตามที่ระบุมีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับกิจการต่างๆ เช่น ให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟและการเดินอากาศ เป็นต้น ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และนับเป็นกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งที่สร้าง รายได้ให้กับรัฐในเวลาที่ผ่านมา⁷⁹

1.3.3 ข้อพิจารณากรณีการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ

เมื่อพิจารณาประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เห็นได้ว่า ประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้วางเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเสียใหม่ โดยกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคนั้น สำหรับเอกชนที่จะประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อน เช่นนี้เมื่อประกาศฉบับนี้กำหนดให้ถือว่าการรถไฟเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นี้ เอกชนสามารถเข้าร่วมดำเนินการในกิจการรถไฟได้ โดยการที่เอกชนจะเข้ามาประกอบกิจการรถไฟอันเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขในครั้งแรกให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้มีหน้าที่อนุญาตจากกษัตริย์มาเป็นรัฐบาล

⁷⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 59*.

แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เป็นกฎหมายที่มีขอบเขตการใช้บังคับเกี่ยวกับการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ให้ถือว่ากิจการรถไฟเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคด้วย แต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งจัดเป็นบทกฎหมายทั่วไปที่ประกาศใช้บังคับภายหลังพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 อันเป็นบทกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับการบริหารกิจการรถไฟ โดยกฎหมายทั้งสองฉบับต่างมีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับแนวทางในการที่เอกชนจะเข้าร่วมในการประกอบกิจการรถไฟของประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 95 ได้กำหนดให้เอกชนผู้ประสงค์จะทำกิจการรถไฟจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อน แต่ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ได้กำหนดให้เอกชนที่จะประกอบกิจการรถไฟจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อน จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายทั้งสองฉบับบัญญัติบังคับในเรื่องเดียวกัน และกฎหมายฉบับหนึ่งเป็นกฎหมายเก่า อีกกฎหมายหนึ่งเป็นกฎหมายใหม่ จึงต้องพิจารณาถึงเรื่องการยกเลิกกฎหมาย โดยมีหลักว่า “กฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย” แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาดูว่ากฎหมายฉบับเก่าและกฎหมายฉบับใหม่ต้องเป็นกฎหมายประเภทเดียวกัน กล่าวคือ ถ้ากฎหมายฉบับเก่าเป็นกฎหมายเฉพาะ กฎหมายฉบับใหม่ต้องเป็นกฎหมายพิเศษด้วยเช่นกัน และถ้ากฎหมายฉบับเก่าเป็นกฎหมายทั่วไป กฎหมายฉบับใหม่ก็ต้องเป็นกฎหมายทั่วไปด้วย กฎหมายฉบับใหม่จึงจะยกเลิกกฎหมายฉบับเก่าโดยปริยาย แต่ทั้งนี้เฉพาะบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกันเท่านั้นที่ถูกยกเลิกโดยปริยาย ดังนั้นถ้ากฎหมายฉบับเก่าและกฎหมายฉบับใหม่เป็นคนละประเภทกัน กฎหมายฉบับใหม่ไม่ยกเลิกกฎหมายฉบับเก่าโดยปริยาย⁸⁰ เช่นนี้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 อันเป็นบทกฎหมายทั่วไปจึงไม่ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 อันเป็นกฎหมายเฉพาะ จึงมีผลให้ในการที่เอกชนจะเข้าร่วมดำเนินการในการประกอบกิจการรถไฟของประเทศไทยย่อมทำได้ทั้งสองทาง กล่าวคือ แนวทางแรกนั้นเอกชนจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ก่อน ตามมาตรา 95 พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 ส่วนแนวทางที่สองนั้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 การที่เอกชนจะเข้าร่วมในการประกอบกิจการรถไฟของประเทศไทยนี้ย่อมทำได้โดยต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อน

⁸⁰ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 15, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น. 134-135.

ผู้เขียนเห็นว่าตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 ที่กำหนดให้การที่เอกชนจะประกอบกิจการรถไฟต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ ก่อนนั้นเป็นวิธีการที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการรถไฟในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นสมัยที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยย่อมมีจำกัดกว่าในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับกำหนดรูปแบบการปกครองและประมุขแห่งรัฐไว้ว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นการเปิดทุนพระมหากษัตริย์ คือ ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และได้กำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน โดยใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านทางศาล การกำหนดเช่นนี้หมายความว่าอำนาจต่าง ๆ จะใช้ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งในความเป็นจริงอำนาจเหล่านี้มีองค์กรเป็นผู้ใช้ ฉะนั้นการที่บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการผ่านทางองค์กรต่าง ๆ นั้น จึงเป็นการเปิดพระเกียรติ แต่อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่องค์กรที่เป็นผู้พิจารณานำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เช่นนี้หากการที่จะต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ก่อนกรณีเอกชนประสงค์จะประกอบกิจการรถไฟจึงไม่น่าจะสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าจึงสมควรยกเลิกบทบัญญัติในส่วนรถไฟราชฎีกาที่กำหนดให้เอกชนจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ก่อนจึงจะสร้างรถไฟในพระราชอาณาจักรได้

2. ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอนาคต

สืบเนื่องจากการที่กระทรวงคมนาคมมีนโยบายในการพัฒนาปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟ (Rail Sector Reform) ไปพร้อมกับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ (Organization Reform) โดยในการปรับโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟ (Rail Sector Reform) ได้มีนโยบายให้มีการแบ่งแยกกลไกการบริหารจัดการด้านนโยบาย ด้านกำกับดูแลและด้านการประกอบกิจการรถไฟออกจากกัน โดยทางภาครัฐจะเป็นผู้ดูแลด้านนโยบายและการกำกับดูแล ส่วนการรถไฟแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ประกอบการโดยต้องดำเนินการแข่งขันกับเอกชนในการ

ให้บริการเดินรถ ทั้งยังได้แบ่งแยกบทบาทในการพัฒนาโดยให้ภาครัฐเป็นผู้จัดสรรงบประมาณในการพัฒนาเครือข่ายระบบราง (Network Development) และให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและจัดการเดินรถ (Infrastructure Maintenance and Operation : IMO) และเป็นผู้ให้บริการขนส่ง

ส่วนการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ (Organization Reform) นั้นได้มีนโยบายในการเปิดตลาดการขนส่งทางรถไฟให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบการได้มากยิ่งขึ้นและจำกัดการใช้อำนาจผูกขาดการให้บริการของการรถไฟแห่งประเทศไทยอีกด้วย

ดังนั้น ในการดำเนินการตามนโยบายข้างต้นนั้นทางกระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่) พ.ศ. ขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการตามร่างพระราชบัญญัติทั้งสองตามที่กระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการเสนอไปแล้วเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2550 ตามลำดับ ซึ่งในขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนั้นอยู่ในระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁸¹ โดยร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญโดยสรุป ดังต่อไปนี้

2.1 ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ.

2.1.1 บททั่วไป

วัตถุประสงค์ในการร่างพระราชบัญญัตินี้คือ เพื่อให้มีการบูรณาการระบบการบริหารจัดการด้านขนส่งของประเทศที่กระจายอยู่ในกฎหมายต่างๆ และเพื่อจัดให้มีกฎหมายกลางในการจัดกลุ่มภารกิจด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล และด้านประกอบการให้ชัดเจนและใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการจัดการทุกกิจกรรมของการขนส่งเพิ่มเติมจากกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และเพื่อเป็นการวางกรอบในการดำเนินกิจการขนส่งทั้งการขนส่งทางถนน ทางน้ำ ทางอากาศ ทางรถไฟ และการขนส่งมวลชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยังเป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและการประกอบกิจการขนส่ง ซึ่งมีตัวบททั้งหมด 127 มาตรา โดยแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

⁸¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมติคณะมนตรี”. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2551, จาก http://www.soc.soc.go.th/draft-bill_mati.html

1) ข้อความเบื้องต้น (มาตรา 1-4)

2) ภาคที่ 1 ว่าด้วยการบริหารนโยบาย

หมวด 1 ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ (มาตรา 5-11)

หมวด 2 ว่าด้วยการประสานงานเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (มาตรา 12-17)

หมวด 3 ว่าด้วยนโยบายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 18)

3) ภาคที่ 2 ว่าด้วยการกำกับดูแล

หมวด 1 ว่าด้วยการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (มาตรา 19-25)

หมวด 2. ว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการการขนส่ง

ส่วนที่ 1 บททั่วไป (มาตรา 26-31)

ส่วนที่ 2 คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางถนน (มาตรา 32-38)

ส่วนที่ 3 คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางน้ำ (มาตรา 39-47)

ส่วนที่ 4 คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางอากาศ (มาตรา 48-55)

ส่วนที่ 5 คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางรถไฟ (มาตรา 56-64)

ส่วนที่ 6 คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการขนส่งมวลชน (มาตรา 65-73)

4) ภาคที่ 3 ว่าด้วยการประกอบการขนส่ง

ส่วนที่ 1 บททั่วไป (มาตรา 74-76)

ส่วนที่ 2 การประกอบการขนส่งซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการ

สาธารณะ (มาตรา 77-84)

ส่วนที่ 3 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดให้มีหรือประกอบการสิ่ง

อำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง (มาตรา 85-92)

5) ภาคที่ 4 ว่าด้วยกองทุนเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง (มาตรา 93-109)

6) ภาคที่ 5 ว่าด้วยการส่งเสริมกิจการขนส่ง (มาตรา 110-113)

7) ภาคที่ 6 ว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมาย (มาตรา 114-122)

8) ภาคที่ 7 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ (มาตรา 123-127)

2.1.2. เนื้อหาและสาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมหภาค การเงินการคลัง การค้าและการขนส่ง เป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 7 คน และ

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการขนส่ง เร่งรัดการดำเนินการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนแม่บทการขนส่ง การให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ (Public Service Obligation หรือ PSO)

2. กำหนดให้การกำกับดูแลแบ่งออกเป็นการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและการกำกับดูแลกิจการขนส่ง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความปลอดภัยของยานพาหนะ มาตรฐานของโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง มาตรฐานการขี้อื้อและควบคุมยานพาหนะ มาตรการการจัดการด้านความปลอดภัยและรักษาความปลอดภัย การสืบสวนสาเหตุเมื่อเกิดอุบัติเหตุได้โดยไม่ต้องเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายเป็นรายฉบับ

3. กำหนดให้การดูแลกิจการขนส่งจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยแบ่งออกเป็น 5 คณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางถนน ทางรถไฟ ทางน้ำ ทางอากาศ และกิจการขนส่งมวลชนโดยแต่ละคณะกรรมการมีรองปลัดกระทรวงคมนาคมที่ ปลัดกระทรวงคมนาคมมอบหมายเป็น ประธานกรรมการ ผู้แทนส่วนราชการและผู้เชี่ยวชาญที่ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งร่วมเป็นกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการขนส่งแต่ละรูปแบบเป็นกรรมการ และเลขานุการ ทั้งนี้ การใช้อำนาจกำกับดูแลกิจการขนส่งจะเกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้เข้าประกอบ กิจการ การกำหนด โครงสร้างอัตราค่าบริการ มาตรฐาน การให้บริการ การป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน การกำหนดกลไกในการพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการ การยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน เป็นต้น

4. เมื่อคณะกรรมการกำกับดูแลกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำกับดูแลแล้ว บุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการขนส่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ประกาศ บุคคลนั้นจะต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบการ โดยการประกอบการขนส่งตามกฎหมายนี้หมายความว่าทั้งการให้บริการขนส่งและการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง

5. กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการอาจดำเนินการให้สัมปทาน ทำสัญญาให้สิทธิแก่บุคคลอื่นมาร่วมให้บริการ ทำสัญญาจ้างบุคคลมาดำเนินการแทน โดยจ่ายค่าตอบแทนการดำเนินการได้

6. กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยสัญญาการให้เอกชนร่วมลงทุน โดยรูปแบบสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัตินี้

7. กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งและการจราจร เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งและจราจร สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และพัฒนาความรู้และศักยภาพของบุคลากรในภาคการขนส่ง โดยรูปแบบของทรัพย์สินของกองทุน อำนาจหน้าที่ของกองทุน การบริหารกองทุน จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับกฎหมายจัดตั้งกองทุนในสาขาอื่น เช่น พลังงาน การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ การส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

8. กำหนดมาตรการในการส่งเสริมกิจการขนส่งของไทย โดยมาตรการดังกล่าวอาจเป็นมาตรการทางภาษี เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ การให้สิทธิหักเงินค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไปให้แก่ผู้ขนส่งไทยออกจากเงินได้ สุทธิหรือกำไรสุทธิที่ต้องเสียภาษีหรือมาตรการขนส่งสินค้า เป็นต้น

9. ให้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะ กรรมการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

10. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในทะเบียนหรือใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งฉบับละ 10,000 บาท ใบแทนใบทะเบียนหรือใบอนุญาต ฉบับละ 500 บาท ค่าขอจดทะเบียนใบอนุญาต ฉบับละ 500 บาท และค่าขออื่นๆ ฉบับละ 200 บาท⁸²

2.1.3 ข้อพิจารณากรณีการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ

เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. แล้ว เห็นว่า หากในอนาคตร่างพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้บังคับจะส่งผลกระทบต่อกิจการขนส่งทางรถไฟทำให้มีกรอบในการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรถไฟโดยแบ่งภารกิจออกเป็นด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล และด้านประกอบทำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) ด้านนโยบาย

มีคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติขึ้น⁸³ โดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการขนส่ง รวมทั้งกำหนดเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ

⁸² มูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย. “ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ.”. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2551, จาก <http://www.tddf.or.th/tddf/constitution/readart.php?id=00208>

⁸³ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการ

ของการขนส่งและจราจรเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมไปถึงอำนาจหน้าที่อื่นๆ เช่น อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างการลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งกับการจัดให้มีบริการจากสิ่งอำนวยความสะดวกนั้น อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการและหลักเกณฑ์ในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและกิจการขนส่ง อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการอุดหนุนการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ ฯลฯ⁸⁴

กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการขนส่ง เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ผังเมือง การเงิน การคลัง และกฎหมาย

ให้ผู้อำนวยความสะดวกด้านนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นกรรมการและเลขานุการและให้ผู้อำนวยความสะดวกด้านนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในการประชุมพิจารณาเรื่องใด คณะกรรมการนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรจะเชิญรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นให้เข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเชิญมาประชุมมีฐานะเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่งสำหรับประชุมครั้งที่ได้รับเชิญนั้น”

⁸⁴ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการขนส่ง รวมทั้งกำหนดเป้าหมายในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการขนส่งและจราจรเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) เสนอแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างการลงทุนในสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง กับการจัดให้มีบริการจากสิ่งอำนวยความสะดวกนั้น
- (3) กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการและหลักเกณฑ์ในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและกิจการขนส่ง

ทั้งยังมีคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่งขึ้นอีกคณะหนึ่ง⁸⁵ เพื่อทำหน้าที่ติดตาม ดูแลประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มี

(4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสร้างเสริมประสิทธิภาพการขนส่ง การประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง และการเข้าร่วมลงทุนของภาคเอกชนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(5) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในการให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่ง การกำกับดูแลและการประสานงานเกี่ยวกับการขนส่ง

(6) เสนอกรอบแนวทางเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการขนส่งและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับการกำกับดูแล

(7) กำหนดนโยบายราคาค่าขนส่ง

(8) สั่งให้คณะกรรมการกำกับดูแลตามภาค 2 ของพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงข้อคิดเห็น หรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ ตลอดจนมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

(9) กำหนดนโยบายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการในเรื่องคุณภาพและบริการต่างๆ ที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพของการขนส่ง

(10) กำหนดกรอบนโยบายในการอุดหนุนการให้บริการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ

(11) กำหนด แนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินกองทุนตามภาค 5 ของพระราชบัญญัตินี้

(12) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ถือปฏิบัติเพื่อควบคุมการใช้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้

(13) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย”

⁸⁵ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 15 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่งคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ รองปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เสนอรายงาน ผลการดำเนินงานประจำปีต่อ คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ พร้อมทั้งปัญหา อุปสรรค ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าว รวมถึงปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁸⁶

อย่างไรก็ตามแม้ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. จะได้กำหนดให้มีทั้ง คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติและคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่ง ขึ้นมาก็ตาม แต่คณะกรรมการทั้งสองดังกล่าวก็ทำหน้าที่ดูแลการบริหารจัดการด้านขนส่งใน ภาพรวมทั้งหมด กล่าวคือ ทั้งทางถนน ทางน้ำ ทางอากาศ ทางรถไฟ โดยที่ในปัจจุบันสาขาการ ขนส่งทางรถไฟยังขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดูแลภารกิจที่ได้รับมอบหมายในเรื่องกิจการรถไฟ จากทางภาครัฐโดยตรง ทำให้ในการที่จะพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางรถไฟจึงขาดความต่อเนื่อง ผู้เขียนจึงเห็นว่าในอนาคตนอกจากจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติและ

และสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงการคลัง และหัวหน้าส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดในสังกัดกระทรวงคมนาคม

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นกรรมการ และเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรแต่งตั้งข้าราชการ สังกัดนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

⁸⁶ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการ ทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ตลอดจนติดตามการดำเนินงานตามแผนงานและ โครงการต่างๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เพื่อให้ ดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทการขนส่ง

(2) ประเมินประสิทธิผลของการดำเนินงานตามแผนแม่บทการขนส่ง

(3) เสนอรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อคณะกรรมการนโยบายการขนส่ง แห่งชาติ พร้อมทั้งปัญหา อุปสรรค ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องความเป็นจริงที่มี ความเปลี่ยนแปลงไปทุกระยะเวลา

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติ หรือตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

คณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่งขึ้นมาแล้วก็ตาม ภาครัฐยังคงควรจัดตั้งกรรมการรถไฟขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่รับผิดชอบและดูแลประสานงานอันเกี่ยวกับกิจการรถไฟโดยตรงให้มีหน้าที่แจกเช่นเดียวกับกรรมการขนส่งทางบก กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกรรมการขนส่งทางอากาศนั่นเอง

(2) ด้านการกำกับดูแล

มีการแบ่งการกำกับดูแลออกเป็นการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยและการกำกับดูแลกิจการขนส่ง

โดยในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายในแต่ละรูปแบบการขนส่งที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว⁸⁷ และยังให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความปลอดภัยอีกด้วย⁸⁸ เช่นนี้การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยใน

⁸⁷ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 19 – มาตรา 23

⁸⁸ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 24 บัญญัติว่า “นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 และภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความปลอดภัยครอบคลุมถึงการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานของยานพาหนะหรืออากาศยานที่ใช้ในการขนส่งรวมถึงเครื่องยนต์ จำนวนที่นั่ง น้ำหนักบรรทุก หรือวิธีการบรรทุก

(2) การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานทางวิศวกรรมและเทคนิคอย่างอื่นของถนนทางเดินรถ ทางน้ำ ทางรถไฟ ท่อ สถานีขนส่ง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน และสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างอื่นที่จำเป็นต่อการประกอบการขนส่ง

(3) การกำหนดให้ยานพาหนะหรืออากาศยานมีคุณสมบัติหรือเอกสารสำคัญประจำยานพาหนะหรือท่าอากาศยานหรือต้องบำรุงรักษาตามกำหนด

(4) การกำหนดคุณลักษณะหรือมาตรฐานทางเทคนิคของการขับขี่ หรือการควบคุมยานพาหนะหรืออากาศยาน ตลอดจนเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ขับขี่หรือผู้ควบคุมยานพาหนะหรืออากาศยาน

(5) การกำหนดแนวทางในการเดินรถ เขตการควบคุมทางน้ำหรือทางอากาศ บริเวณที่จะใช้เป็นที่จอดรถหรือหยุดยานพาหนะ

การขนส่งทางรถไฟจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464⁸⁹ ทั้งยังเป็นไปตามกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความปลอดภัยของรถไฟที่ออกโดยรัฐมนตรีซึ่งในการให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวส่งผลให้ไม่ต้องเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นรายฉบับในภายหลังอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตามการที่ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ได้กำหนดให้ การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยให้เป็นไปตามกฎหมายในแต่ละรูปแบบการขนส่งที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว อันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 ซึ่งตามมาตรา 105 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้บรรดารถไฟที่ผู้รับอนุญาตได้สร้างหรือจัดการนั้น ให้อยู่ในความ กำกับตรวจตราดูแลของกรมรถไฟแผ่นดิน ดังนั้นการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยในกิจการรถไฟตามร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่หลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนั้นก็เพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและการประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟ เช่นนี้หากให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลด้านความปลอดภัยในกิจการรถไฟก็อาจจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายอื่น แต่ควรกำหนดให้การดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้นอยู่ภายใต้บังคับของการกำกับดูแลตามกฎหมายเช่นเดียวกันกับผู้ประกอบการราย

(6) การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านความปลอดภัย การรักษาความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ด้านการขนส่ง และการจัดการพื้นที่โดยรอบของสถานีขนส่ง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งอย่างอื่นที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการขนส่ง

(7) การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินมาตรฐานตลอดจนมาตรการเพื่อความปลอดภัยอย่างอื่น

(8) การจัดทำกลไกในการรายงานหรือสืบสวนสาเหตุเมื่อเกิดอุบัติเหตุ

กฎกระทรวงที่ออกตามวรรคหนึ่งให้กำหนดถึงรูปแบบการขนส่งที่บังคับใช้ และให้แต่งตั้งส่วนราชการรับผิดชอบและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้นด้วย”

⁸⁹ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 23 บัญญัติว่า “การกำกับดูแลความปลอดภัยของรถไฟให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดรางรถไฟแลทางหลวง”

อื่น เช่นนี้ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการกำหนดให้การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมรถไฟเช่นเดียวกับสาขาการขนส่งอื่นๆ

ส่วนการกำกับดูแลกิจการขนส่งนั้นได้กำหนดองค์กรกำกับดูแลการขนส่งทางถนน การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางรถไฟ และการขนส่งมวลชนขึ้นโดยชัดเจน⁹⁰ ในรูปของคณะกรรมการ เช่นนี้เมื่อร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มีผลใช้บังคับย่อมส่งผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดูแลการขนส่งทางรถไฟขึ้นเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำกับดูแลการให้บริการเดินรถไฟขนส่งของและคนโดยสารและการบำรุงรักษาทางรถไฟ

(2) กำกับดูแลการประกอบการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถไฟ

(3) กำหนดโครงสร้างค่าโดยสาร ค่าระวาง ตลอดจนค่าธรรมเนียมที่ผู้ประกอบการเดินรถไฟจะต้องจ่ายให้ผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ค่าประโยชน์จากราง

(4) เสนอแนะคณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายขนส่งเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบการจัดสรรเงินให้เกิดประสิทธิภาพในการขนส่งที่มีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะและการอุดหนุนการให้บริการ

(5) ติดตามและประเมินคุณภาพการให้บริการของผู้ประกอบการเดินรถไฟและผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถไฟ⁹¹

ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดเปิดช่องไว้ให้มีการเสนอเปลี่ยนแปลงองค์กรกำกับดูแลที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติ อันได้แก่ คณะกรรมการดูแลการขนส่งทางรถไฟได้ด้วย โดยเมื่อมีความเหมาะสมและประเทศมีความพร้อมในการดำเนินการ อาจเสนอให้เปลี่ยนแปลงองค์กรกำกับดูแลในรูปของคณะกรรมการดังกล่าวให้อยู่ในรูปคณะกรรมการอิสระ โดยให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 30 กำหนดไว้ได้⁹²

⁹⁰ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 26 มาตรา 32 มาตรา 39 มาตรา 48 และมาตรา 56

⁹¹ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 58

⁹² ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 30 บัญญัติว่า “เมื่อมีความเหมาะสมและประเทศมีความพร้อมในการดำเนินการ องค์กรกำกับดูแลในส่วนที่ 2 ส่วนที่ 3 ส่วน

(3) ด้านประกอบการ

มีการกำหนดว่าเมื่อมีการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการกำกับดูแล โดยคณะกรรมการดูแลการขนส่งทางรถไฟแล้ว บุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟทั้งประกอบการเดินรถไฟหรือประกอบการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถไฟ บุคคลนั้น จะต้องจดทะเบียนหรือได้รับใบอนุญาตให้ประกอบการจากคณะกรรมการดูแลการขนส่งทางรถไฟ โดยในการขอจดทะเบียน การรับจดทะเบียน การขออนุญาตและการอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง⁹³ เห็นได้ว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มีผลใช้บังคับย่อมเป็นการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการให้เอกชนสามารถเข้ามาประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟทั้งประกอบการเดินรถไฟหรือประกอบการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถไฟจึงเป็นการเปิดตลาดการขนส่งทางรถไฟอีกทางหนึ่งด้วย

ที่ 4 และส่วนที่ 5 ของหมวดนี้อาจเสนอให้เปลี่ยนแปลงองค์กรกำกับดูแลให้อยู่ในรูปคณะกรรมการอิสระ โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ได้มาจากขั้นตอนการสรรหา

องค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลอิสระตามวรรคหนึ่ง รวมทั้งคุณสมบัติของกรรมการ วาระของกรรมการ ขั้นตอนการสรรหา การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา การจัดตั้งสำนักงานเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับดูแลอิสระ และการดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าว ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

⁹³ ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. มาตรา 59 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดวางทางรถไฟและทางหลวงและกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อคณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางรถไฟมีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการกำกับดูแลในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 27 แล้ว ผู้ใดประสงค์จะประกอบการเดินรถไฟหรือประกอบการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถไฟตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการกำกับดูแลการขนส่งทางรถไฟกำหนด จะต้องจดทะเบียนการประกอบการหรือได้รับใบอนุญาต

การขอจดทะเบียน การรับจดทะเบียน การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

2.2 ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ.

2.2.1 บททั่วไป

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มบทบาทของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เป็นไปตามกรอบโครงสร้างสาขาการขนส่งทางรถไฟที่ได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 และเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการเริ่มดำเนินการเพื่อฟื้นฟูการรถไฟแห่งประเทศไทยตามแผนปฏิบัติการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูฐานะการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทยต่อไป จึงได้แก้ไขพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

2.2.2 เนื้อหาและสาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดคำนิยาม "ทางรถไฟ" และ "กิจการรถไฟ" (ร่างมาตรา 3)
2. แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ โดยกำหนดให้จัดสร้างหรือจัดให้มีรถไฟตลอดจนบำรุงรักษาทางรถไฟ ดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการขนส่งทางรถไฟ และดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับทางรถไฟ หรือซึ่งเป็นประโยชน์แกกิจการรถไฟ (ร่างมาตรา 4)
3. แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจกระทำการ ดังนี้
 - (1) กำหนดอัตราค่าภาระการขนส่งทางรถไฟ การใช้ทางรถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว
 - (2) ดำเนินการซึ่งเป็นหน้าที่ในเชิงสังคมของรัฐในการจัดให้มีการบริการสาธารณะโดยไม่คำนึงถึงว่าการให้บริการนั้นจะต้องมีผลกำไรหรือคุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี
 - (3) ดำเนินการอื่นตามนโยบายพิเศษของรัฐที่กำหนดให้กิจการรถไฟเป็นฐานในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ (ร่างมาตรา 5 และร่างมาตรา 6)
4. กำหนดให้การดำเนินการของการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้บังคับการกำกับดูแลของกฎหมาย (ร่างมาตรา 7)

5. กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยการขาดทุนซึ่งเกิดจากการที่ต้องดำเนินกิจการ ซึ่งเป็นหน้าที่ในเชิงสังคมของรัฐในการจัดให้มีการบริการสาธารณะหรือดำเนิน การตามนโยบายพิเศษของรัฐ (ร่างมาตรา 8)⁹⁴

2.2.3 ข้อพิจารณากรณีการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ

จะเห็นได้ว่าแม้ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะมีการแก้ไขบทบัญญัติที่ให้อำนาจผูกขาดแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยในการดำเนินกิจการรถไฟ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วก็เป็นเพียงการขยายขอบวัตถุประสงค์การดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้สามารถดำเนินธุรกิจในการให้บุคคลอื่นใช้ทางรถไฟในการบริการขนส่งและเรียกเก็บค่าใช้ทางจากผู้ประกอบการรายอื่นได้เท่านั้น ซึ่งในส่วนนี้ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ได้กำหนดรายละเอียดแนวทางในการให้เอกชนเข้าร่วมประกอบการเดินรถไฟหรือประกอบการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินรถไฟไว้แล้ว ดังนี้เมื่อเอกชนสามารถเข้าร่วมดำเนินการในกิจการขนส่งทางรถไฟได้ แนวทางประเภทของสัญญาในการให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกรถไฟหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งทางรถไฟ ย่อมเป็นไปตามที่ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ได้กำหนดไว้นั่นเอง เช่นนี้ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงเป็นการสร้างความเท่าเทียมในการแข่งขันในการให้บริการขนส่งทางรถไฟซึ่งส่งผลให้เป็นการจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการขนส่งทางรถไฟมากขึ้นอีกทางหนึ่ง

⁹⁴ มูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย. “ร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”.

สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2551, จาก <http://www.tddf.or.th/tddf/constitution/readart.php?id=00400>