

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

เมื่อพิจารณาถึงการขนส่งทางรถไฟแล้วเห็นได้ว่าการขนส่งทางรถไฟเป็นรูปแบบการขนส่งที่มีความปลอดภัยสูง และยังสามารถเชื่อมโยงกับระบบการขนส่งในรูปแบบอื่นได้ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางถนน ทางน้ำ และทางอากาศ อันจะส่งผลแก่การพัฒนากระบวนการคมนาคมขนส่งโดยรวมของประเทศ เช่นนี้การขนส่งทางรถไฟจึงเป็นกิจการที่ควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนโดยให้มีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนมากขึ้น กล่าวคือ ให้สามารถดำเนินธุรกิจโดยการให้บุคคลอื่นเข้ามาใช้รางรถไฟในการบริการขนส่งและเรียกเก็บค่าใช้ทางจากผู้ประกอบการรายอื่นได้เพื่อนำไปสู่การเจริญเติบโตของกิจการรถไฟต่อไป แต่ตามที่กล่าวมาข้างต้นการขนส่งทางรถไฟยังมีบทบาทน้อยในระบบการคมนาคมขนส่งของประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวนโยบายการดำเนินงานในกิจการรถไฟของประเทศไทยยังคงผูกขาดอยู่ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยแต่เพียงหน่วยงานเดียว ทั้งไม่มีแนวทางที่กำหนดชัดเจนในการให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนสามารถเข้ามาประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยได้แต่อย่างใดอันเป็นอุปสรรคต่อการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในตลาดการขนส่งทางรถไฟอย่างยิ่งซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนากิจการรถไฟของประเทศไทยในปัจจุบัน และสาเหตุอีกประการที่สำคัญนั้นก็คือ การที่สาขาการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานนโยบายจากทางภาครัฐ จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามภารกิจในการพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟตามที่ได้รับมอบหมาย

แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการกิจการรถไฟตั้งแต่สมัยที่มีการจัดตั้งกรมรถไฟแผ่นดินขึ้น โดยแม้ต่อมาได้มีการเปลี่ยนฐานะมาเป็นการรถไฟแห่งประเทศไทยและได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 แล้วก็ตาม ซึ่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ก็ได้กำหนดให้การดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และได้กำหนดให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นซึ่งเพียงแต่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่ง

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เท่านั้น ดังนั้นบทบัญญัติในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงยังมีผลบังคับใช้ได้ต่อไป ซึ่งสำหรับพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 ได้มีการแบ่งกิจการรถไฟออกเป็นรถไฟแผ่นดิน รถไฟรางน้ำ และรถไฟหัตถกรรม โดยตามพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 กรณีสถานที่นั้นในการขอสร้างทางรถไฟแยกไปจากทางรถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหัตถกรรมจะต้องมีการประกาศพระบรมราชานุญาตเป็นกรณีพิเศษก่อน¹ บุคคลหรือบริษัทเอกชนใดจึงจะสามารถดำเนินการสร้างรถไฟรางน้ำในพระราชอาณาจักรได้ โดยบุคคลหรือบริษัทที่มีความประสงค์จะขออนุญาตสร้างทางรถไฟรางน้ำนั้นให้ยื่นเรื่องแสดงความประสงค์ต่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน² อันเป็นการบ่งชี้ว่าประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 6 นั้นมีการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการรถไฟ อันเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดได้โดยเป็นการเข้ามาด้วยการได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการขนส่งทางรถไฟในสมัยนั้นเป็นการเข้ามาประกอบกิจการทั้งโครงสร้างพื้นฐานและประกอบบริการเดินรถไฟเลยทีเดียว แต่เมื่อพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ได้ประกาศใช้บังคับแล้ว และพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้มีการแบ่งกิจการรถไฟออกเป็น รถไฟแผ่นดิน รถไฟรางน้ำ และรถไฟหัตถกรรมอย่างเช่นพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 แต่กลับให้จัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้น โดยให้มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

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

เช่นนี้การดำเนินการกิจการรถไฟของประเทศไทยภายหลังจากมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 แล้วจึงต้องอยู่ภายใต้การดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งหมดแต่เพียงแห่งเดียว แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 โดยกำหนดเพิ่มเติมให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจ

¹ พระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 95

² พระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 96

เกี่ยวกับกิจการรถไฟหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ³ หรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟได้⁴ โดยเพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถประกอบกิจการได้ตามความเหมาะสมในทางธุรกิจอันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันกฎหมายได้เปิดช่องให้การรถไฟแห่งประเทศไทยไปร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่ให้ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการได้ กล่าวคือการที่เอกชนจะเข้ามาใช้รางรถไฟในการบริการขนส่งและการรถไฟแห่งประเทศไทยเรียกเก็บค่าใช้ทางจากผู้ประกอบการนั้นในปัจจุบันสามารถทำได้

แต่สำหรับแนวทางในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานในกิจการรถไฟนั้น เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการในกิจการรถไฟได้ 2 ทาง กล่าวคือ แนวทางแรก เป็นการเข้ามาตามที่พระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 กำหนดไว้โดยเมื่อบุคคลหรือบริษัทใดมีความประสงค์จะขออนุญาตสร้างทางรถไฟ จะต้องมีการประกาศพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษก่อน ส่วนแนวทางที่สองนั้นเป็นการเข้ามาตามที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 กำหนดไว้ โดยประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้กิจการรถไฟเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และได้กำหนดให้รัฐเท่านั้นที่เป็นเจ้าของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคนี้ โดยผู้ที่ประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อนจึงจะสามารถประกอบกิจการได้ ซึ่งในการอนุญาตหรือให้สัมปทานนั้นประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน โดยเงื่อนไขที่กำหนดนั้นรัฐมนตรีอาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมใดๆก็ได้ แต่จะต้องกำหนดระยะเวลาในการบังคับเงื่อนไขที่แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมไว้ตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ทั้งประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟและการเดินอากาศ โดยผู้เขียนเห็นว่าควรยกเลิกการเข้ามาของเอกชนตามพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 เนื่องจากวิธีการขอพระบรมราชานุญาตในการเข้ามาดำเนินการในกิจการรถไฟนั้นอาจเป็นวิธีที่สอดคล้องกับสภาพสังคมในยุคนั้นแต่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน เช่นนี้โดยที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันดังนี้หากมีกรณี

³ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 (10)

⁴ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 (11)

เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการรถไฟของประเทศไทยกรณีดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้ อำนาจของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะอนุมัติการให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อดำเนิน กิจการรถไฟตามที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากประกาศดังกล่าวไม่ได้ มีการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมแก่เอกชนทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน เอาไว้ ส่งผลให้บางโครงการที่เอกชนเข้าร่วมงานจึงไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและ การกลั่นกรองจากหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดูแลด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจ ทำให้การพิจารณา เป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติแน่นอน

แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. อันเป็น กฎหมายที่เมื่อมีผลบังคับใช้จะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดกรอบในการบริหารจัดการด้านการขนส่งทาง รถไฟเป็นอย่างมากกล่าวคือ

ในด้านนโยบาย ก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติและ คณะกรรมการกำกับการบริหารนโยบายการขนส่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลการบริหารจัดการด้าน ขนส่งในภาพรวมทั้งหมดอันเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการขนส่งของประเทศ แต่อย่างไรก็ ตามผู้เขียนเห็นว่า นอกจากการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติและคณะกรรมการ กำกับการบริหารนโยบายการขนส่งตามร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. แล้ว ภาครัฐ ยังควรจัดตั้งกรมการรถไฟขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่รับผิดชอบและดูแล ประสานงานอันเกี่ยวกับกิจการรถไฟโดยตรงอันจะส่งผลให้มีความต่อเนื่องในการดำเนินงานใน การพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟต่อไป

ด้านการกำกับดูแล การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยในการขนส่งทางรถไฟนั้นให้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 และยัง กำหนดให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลความปลอดภัยของรถไฟที่ ออกโดยรัฐมนตรี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่กำหนดให้การกำกับดูแลความปลอดภัยเป็นไปตามที่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. 2464 กำหนดไว้ก็เท่ากับเป็นการให้การรถไฟ แห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำกับดูแลความปลอดภัยในการขนส่งทางรถไฟซึ่งจะก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายอื่น จึงควรกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลตามกฎหมายเช่นเดียวกันกับผู้ประกอบการรายอื่น เช่นนี้ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการ กำหนดให้การกำกับดูแลด้านความปลอดภัยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมรถไฟเช่นเดียวกับ สาขาการขนส่งอื่นๆ

ส่วนการกำกับดูแลกิจการขนส่ง ก็จะมีคณะกรรมการดูแลการขนส่งทางรถไฟมาทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรถไฟ

ด้านประกอบการ ก็ได้มีการกำหนดแนวทางที่ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งหรือประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งเอาไว้

เช่นนี้หากในอนาคตเมื่อร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ประกาศใช้บังคับก็จะเป็นการส่งเสริมการเปิดเสรีตลาดการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยอันเป็นการส่งผลให้กิจการรถไฟของประเทศไทยพัฒนายิ่งขึ้นต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการประกอบกิจการรถไฟจึงควรจัดตั้งหน่วยงานกลาง อันได้แก่ กรมการรถไฟ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบและดูแลประสานงานอันเกี่ยวกับกิจการรถไฟโดยตรง และกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการด้านการขนส่งทางรถไฟอันจะส่งผลให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีฐานะเช่นเดียวกับผู้ประกอบการรายอื่นซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในการที่เอกชนอื่นจะเข้ามาประกอบกิจการรถไฟอันเป็นการส่งผลให้กิจการรถไฟของประเทศไทยพัฒนายิ่งขึ้นต่อไปอีกทางหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากบทกฎหมายในส่วนความรับผิดชอบทางแพ่งกรณีการขนส่งทางรถไฟมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้อง และไม่เหมาะสมกับรูปแบบการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยในปัจจุบันเท่าใดนัก เช่นนี้เมื่อมีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการรถไฟแล้วจึงสมควรที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวให้มีความทันสมัยมากขึ้น เพราะมิฉะนั้นจะกลายเป็นว่ากิจการรถไฟทั้งโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการเดินรถได้มีการปรับปรุงให้มีความทันสมัยมากขึ้น แต่กลายเป็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับในส่วนของสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบยังไม่เหมาะสม เป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ทั้งเอกชนที่จะเข้ามาประกอบกิจการก็ไม่สามารถไปใช้กฎหมายฉบับเดียวกันได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับให้ใช้กฎหมายรถไฟกับการขนส่งทางรถไฟ เช่นนี้จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติในส่วนความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทั้งความรับผิดชอบตัวการรถไฟแห่งประเทศไทยเองและเอกชนที่จะมาดำเนินการประกอบกิจการรถไฟในอนาคตต่อไปด้วย