

สภาพและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการจัดทำรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 มีประเด็นสำคัญที่จะต้องนำเสนอไว้เป็นเบื้องต้น เพื่อใช้เป็นกรอบของการศึกษาสองประเด็นหลักด้วยกัน กล่าวคือ สภาพข้อเท็จจริงและการดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะในระบบรางสำหรับการขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครประการหนึ่ง กับปัญหาทางกฎหมายเกิดขึ้นจากการนำประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 มาใช้บังคับกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวของกรุงเทพมหานครอีกประการหนึ่ง

1.1 การจัดทำบริการสาธารณะในระบบรางสำหรับการขนส่งมวลชนใน

กรุงเทพมหานคร

การจัดระบบขนส่งมวลชนสำหรับมหานครขนาดใหญ่ที่มีพลเมืองแออัดที่อยู่อาศัยในปริมณฑลโดยรวมมากกว่าสิบล้านคนดังกรณีกรุงเทพมหานคร นับเป็นความจำเป็นที่ขาดไม่ได้สำหรับชีวิตเมือง หลังจากที่ได้พึ่งพาระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ถนนเป็นหลักมาเป็นเวลายาวนาน กรุงเทพมหานครได้เริ่มต้นให้มีระบบขนส่งมวลชนในระบบรางขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2542 เมื่อมีการจัดการเดินรถของระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสายแรกที่เรียกว่า รถไฟฟ้าบีทีเอส (BTS : Bangkok Transit System) และหลังจากนั้น ก็ได้มีการเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนในระบบรางเพิ่มขึ้นอีกในกรุงเทพมหานครอีกสองรูปแบบ จนในปัจจุบัน มีการดำเนินการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนด้วยระบบรางในกรุงเทพมหานครแล้วถึง 3 ประเภท ได้แก่

1.1.1 โครงการรถไฟฟ้า BTS ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง โดยกรุงเทพมหานครได้ทำสัญญาให้สัมปทานแก่กลุ่มบริษัท ธนாயุ จำกัด ซึ่งเสนอตัวเข้ามาเป็นผู้ดำเนินโครงการ ได้รับคัดเลือกให้ดำเนินโครงการได้ในสมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมืองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมีการลงนามในสัญญาสัมปทาน 30 ปี กับบริษัทดังกล่าวเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2533 ในระหว่างการดำเนินการก่อสร้าง เกิดปัญหาในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมหลายประการ จนต้องมีการปรับเปลี่ยนเส้นทาง เปลี่ยนสถานีซ่อมบำรุง และขยายเวลาการก่อสร้าง ไปจนถึงกับต้องขยายวงเงินการลงทุนตามสัญญาเดิมออกไปหลายครั้ง แต่ในที่สุดรถไฟฟ้า BTS ก็ได้ก่อสร้างเสร็จและเปิดดำเนินการเป็นครั้งแรกในวันที่ 5 ธันวาคม 2542 โดยประกอบด้วยเส้นทางเดินรถ 2 เส้นทางคือ เส้นทางสะพานตากสินถึงสนามกีฬาแห่งชาติ และเส้นทางหมอชิตถึงอ่อนนุช มีระยะทางรวมกันทั้งสิ้น 23.5 กิโลเมตร

รถไฟฟ้า BTS เป็นการลงทุนของกลุ่มบริษัท ธนาคาร จำกัด เองทั้งหมด โดยใช้เงินลงทุนในโครงการประมาณ 51,000 ล้านบาท มีจำนวนสถานี 23 สถานี ใช้เวลาก่อสร้างประมาณ 7 ปีเศษโดยบริษัทเอกชนคู่สัญญาเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างราง วางระบบ จัดหาขบวนรถและจัดการเดินรถเพื่อจัดหาผลประโยชน์ (ภายใต้การควบคุมค่าโดยสารตามสัญญากับกรุงเทพมหานคร) เองทั้งสิ้น และรูปแบบของระบบการเดินรถเป็นระบบ Heavy Rail ซึ่งสามารถรองรับผู้โดยสารได้ 50,000 คนต่อชั่วโมงต่อทิศทาง โดยมีระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี ซึ่งเริ่มนับตั้งแต่เริ่มเปิดเดินรถในปี พ.ศ. 2542 และจะสิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2572

การดำเนินโครงการนี้ กรุงเทพมหานครได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินโครงการโดยการคัดเลือกเอกชนเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ภายใต้แผนแม่บทสำหรับการจราจรและการขนส่งที่ได้มีการจัดทำขึ้นไว้โดยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศหลายคณะในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา

1.1.2 โครงการรถไฟฟ้ามหานคร (รถไฟฟ้าใต้ดิน MRT) ขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนแปลงชื่อเป็น “การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย” (MRT) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในลักษณะองค์การของรัฐบาลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเฉพาะโดยมีทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ เริ่มดำเนินการก่อสร้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 โดยใช้งบประมาณขององค์การและเงินกู้ที่รัฐจัดหาให้ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดให้บริการเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 โดยเป็นโครงการรถไฟฟ้าใต้ดินตลอดทั้งสาย มีระยะทางทั้งสิ้น 20 กิโลเมตร เริ่มต้นจากสถานีหัวลำโพงผ่านถนนพระราม 4 เลี้ยวเข้าถนนรัชดาภิเษกที่ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และเลี้ยวเข้าถนนลาดพร้าวที่สี่แยกรัชดา - ลาดพร้าว ผ่านสวนจตุจักร และสิ้นสุดที่สถานีรถไฟบางซื่อ มีจำนวนสถานีทั้งสิ้น 18 สถานี

ในการดำเนินการในเรื่องการให้บริการเดินรถ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการได้ทำสัญญาให้สัมปทานการเดินรถแก่บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ BMCL เป็นผู้ให้บริการเดินรถโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยบริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้ออกแบบ ผลิต จัดหา ติดตั้ง และใช้งานอุปกรณ์งานระบบรถไฟฟ้าและบำรุงรักษาเองทั้งหมด รวมทั้งเป็นผู้มีสิทธิเก็บค่าโดยสารและการดำเนินการในเชิงพาณิชย์เกี่ยวกับรถไฟฟ้าใต้ดินทั้งหมด โดยมีระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2547 และจะสิ้นสุดในวันที่ 1 กรกฎาคม 2572 โดยระบบการเดินรถเป็นระบบ Heavy Rail ที่สามารถรองรับผู้โดยสารได้ 40,000 คนต่อชั่วโมงต่อทิศทาง

1.1.3 โครงการรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตลิงค์ เป็นการดำเนินการของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเฉพาะโดยมีทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ เริ่มการก่อสร้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการว่าจ้างก่อสร้างและดำเนินการเดินรถเองทั้งหมดตามแนวเส้นทางรถไฟสายตะวันออก จากสถานีพญาไทไปสิ้นสุดที่สนามบินสุวรรณภูมิ มีระยะทางรวมทั้งสิ้น 28.5

กิโลเมตร มีสถานีทั้งสิ้น 8 สถานี โดยใช้งบประมาณดำเนินการในระยะแรกประมาณ 26,000 ล้านบาท

ในด้านการบริหารจัดการเดินรถ การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้จัดตั้งบริษัทลูกของการรถไฟแห่งประเทศไทย ชื่อบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2553 เพื่อให้เป็นผู้ประกอบการเดินรถ และในปัจจุบันระบบรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตซึ่งเป็นระบบ Heavy Rail มีผู้โดยสารโดยเฉลี่ย 50,000 คนต่อวัน

การดำเนินโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานครทั้งสามสายซึ่งมีระยะทางรวมกันทั้งสิ้นประมาณ 72 กิโลเมตร ซึ่งดำเนินการโดย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นคือ กรุงเทพมหานคร และรัฐวิสาหกิจอีกสองหน่วยงาน คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทย นั้น แม้จะมีลักษณะการลงทุนที่แตกต่างคือ สำหรับกรณีรถไฟฟ้า BTS เป็นกรณีที่บริษัทเอกชนมาลงทุนเองทั้งหมด รถไฟฟ้ามหานคร รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและเอกชนเป็นผู้ลงทุนในเรื่องระบบและการเดินรถ ในขณะที่รถไฟฟ้าแอร์พอร์ตลิงค์ เป็นกรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการเองทั้งหมด ก็ตาม แต่ทั้งสามโครงการนี้ก็ไม่มีปัญหาทางกฎหมายใดที่จะต้องเกี่ยวข้องกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 เรื่องควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน แต่อย่างใด เพราะทั้งสามโครงการนี้ดำเนินไปโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองตามเงื่อนไขการอนุญาตและควบคุมการประกอบกิจการที่กำหนดอยู่ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 มาแล้วทั้งสิ้น

กรณีที่เป็นปัญหาและเป็นประเด็นหลักของงานวิจัยนี้ก็คือ การดำเนินการโครงการรถไฟฟ้า BTS ส่วนต่อขยาย ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการเพื่อรองรับและตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร โดยได้มีการขยายเส้นทางเดินรถของรถไฟฟ้า BTS ต่อไปภายหลังการเปิดเดินรถครั้งแรกอีก 3 ช่วง ได้แก่

- การขยายเส้นทางสายสีลมช่วงสะพานตากสิน - วงเวียนใหญ่ ระยะทาง 2.2 กิโลเมตร ซึ่งเริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548 และเปิดดำเนินการได้ในเดือนพฤษภาคม 2552
- การขยายเส้นทางสายสุขุมวิท ช่วงอ่อนนุช - ซอยแบริ่ง ระยะทาง 5.25 กิโลเมตร เริ่มดำเนินการก่อสร้างในเดือนกันยายน 2549 และเปิดดำเนินการได้ในเดือนสิงหาคม 2554
- การขยายเส้นทางสายสีลมช่วงถนนตากสิน - บางหว้า ระยะทาง 5.3 กิโลเมตร ก่อสร้างเสร็จและเปิดดำเนินการได้แล้วในปี พ.ศ. 2555

โครงการที่ขยายออกไปดังกล่าวนี้ ริเริ่มดำเนินการในสมัยที่นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และกรุงเทพมหานครได้ตัดสินใจดำเนินการก่อสร้างส่วนต่อขยายทั้งสามสายทางนี้โดยงบประมาณของกรุงเทพมหานครเองทั้งหมดโดยความ

เห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร หลังจากกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการตามแนวทางเดิมที่จะให้เอกชนเสนอตัวเข้ามาลงทุนเอง 100 % สำหรับส่วนต่อขยายสามสายทาง (ซึ่งมีรายละเอียดต่างไปจากที่ได้ดำเนินการเองในภายหลังบ้างบางส่วน) ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543 อนุมัติไว้ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่มีเอกชนรายใดเสนอตัวเข้าดำเนินการโครงการส่วนต่อขยายนี้โดยการเข้าลงทุนเองเลย

หลังจากที่ประกาศเชิญชวนเอกชนให้เสนอตัวเข้าลงทุนในโครงการส่วนต่อขยายไม่สำเร็จกรุงเทพมหานครจึงได้เชิญบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BTSC) มาหารือในฐานะผู้ประกอบการเดิม ซึ่ง BTSC โดยเสนอต่อกรุงเทพมหานครว่า กรุงเทพมหานครจะต้องเป็นผู้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยงบประมาณของกรุงเทพมหานคร จึงมีความเป็นไปได้ในการจะมีผู้ลงทุนประกอบการเดินรถไฟฟ้าในส่วนของการระบบต่อไป

หลังจากนั้น กรุงเทพมหานครจึงได้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า กรุงเทพมหานคร มีความประสงค์จะเป็นผู้ลงทุนดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเอง โดยขอให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและสนับสนุนงบประมาณให้แก่กรุงเทพมหานครในโครงการดังกล่าวในสัดส่วน 65% โดยกรุงเทพมหานคร จะรับภาระงบประมาณ 35% ของโครงการ ซึ่งต่อมาได้มีการขอปรับแก้ข้อเสนอเป็น 50:50 แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี หากแต่ได้มีการขอให้กรุงเทพมหานครทบทวนคำขออนุมัติดังกล่าวอยู่อีกหลายครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2548 กระทรวงมหาดไทยก็ส่งเรื่องกลับมาให้กรุงเทพมหานครทบทวนอีกครั้งหนึ่ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น (นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน) จึงได้ตัดสินใจที่จะลงทุนในการดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของเส้นทางส่วนต่อขยายโดยใช้งบประมาณของกรุงเทพมหานครเองทั้งหมด และได้ขออนุมัติสภากรุงเทพมหานครในการดำเนินการดังกล่าวจนได้นำมาสู่การก่อสร้างเส้นทางส่วนต่อขยายทั้งสามเส้นทางที่มีระยะทางรวม 12.75 กิโลเมตรดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในที่สุด

ในระยะแรกหลังจากที่การก่อสร้างแล้วเสร็จ กรุงเทพมหานครได้ทำสัญญาว่าจ้างให้วิสาหกิจของกรุงเทพมหานครที่จดทะเบียนในรูปบริษัท จำกัด คือ บริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด ซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้นอยู่ 99.98% เป็นผู้บริหารระบบการเดินรถในเส้นทางรถไฟฟ้าส่วนต่อขยายที่แล้วเสร็จก่อน 2 เส้นทาง เป็นระยะเวลาสั้น ๆ ประมาณ 2 ปี และบริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัดก็ไปว่าจ้างบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BTSC) ซึ่งเป็นผู้เดินรถอยู่ในเส้นทางหลักอยู่เดิมเพื่อให้เป็นผู้ดำเนินการเดินรถในเส้นทางส่วนต่อขยายทั้งสองเส้นทางนั้นอีกทอดหนึ่ง จนกระทั่งเมื่อเส้นทางส่วนต่อขยายเส้นทางที่ 3 (ถนนตากสิน - บางหว้า) กำลังจะเสร็จสิ้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร) จึงได้มอบหมายให้มีการลงนามในสัญญาว่าจ้างเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการเดินรถไฟฟ้า BTS ส่วนต่อขยายเป็นสัญญา 2 ฉบับ ในวันที่ 2 พฤษภาคม 2555 และในวันที่ 3 พฤษภาคม 2555 กล่าวคือ

1. สัญญาจ้างโครงการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (สัญญาเลขที่ 1/2555 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2555) ระหว่างกรุงเทพมหานคร กับบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ซึ่งเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครว่าจ้างให้ บริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัดเป็นผู้บริหารจัดการระบบรถไฟฟ้า ในเส้นทางที่ต่อขยายทั้งสาม เส้นทางเป็นเวลา 30 ปี นับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 2555 จนถึงวันที่ 2 พฤษภาคม 2585 และให้บริการจัดการเส้นทางรถไฟฟ้า BTS เดิม (ระยะทาง 23.5 กิโลเมตร) นับแต่วันที่ เส้นทางเดิมและระบบทั้งหมดตกมาเป็นสิทธิของกรุงเทพมหานครเมื่อครบสัมปทาน 30 ปีแรก (ตั้งแต่ 5 ธันวาคม 2572) ต่อไปอีกประมาณ 13 ปีจนสัญญาจ้างฉบับแรกครบกำหนด (คือ 1 พฤษภาคม 2585) ด้วย

ดังนั้น สำหรับการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้า BTS ส่วนต่อ ขยายทั้ง 3 เส้นทางระยะทางรวม 12.75 กิโลเมตร บริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด จะเป็น ผู้บริหารจัดการระบบไปเป็นระยะเวลา 30 ปี ในขณะที่เส้นทางเดินรถเดิมระยะทาง 23.5 กิโลเมตรนั้น เมื่อครบสัมปทาน 30 ปีแรกแล้ว กรุงเทพมหานครว่าจ้างให้บริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด บริหารจัดการไปอีกเป็นเวลาประมาณ 13 ปี (นับตั้งแต่ 5 ธันวาคม 2572 จนถึง 1 พฤษภาคม 2585) เพื่อให้ระยะเวลาของการเดินรถทั้งระบบสอดคล้องสัมพันธ์กัน ทั้งใน เส้นทางหลักเดิม 23.5 กิโลเมตรและในเส้นทางที่ต้องขยาย 12.75 กิโลเมตร

2. สัญญาการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร เลขที่ กธ.ส. 006/55 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2555 ระหว่างบริษัทกรุงเทพธนาคมจำกัดกับบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพจำกัด (มหาชน) (BTSC) ซึ่งบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด อาศัยสิทธิที่ได้รับการว่าจ้างจากกรุงเทพมหานครให้เป็นผู้บริหารจัดการ ระบบ ไปว่าจ้าง BTSC ซึ่งเป็นผู้ประกอบการเดิมให้เป็นผู้ให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุง สำหรับเส้นทางส่วนต่อขยายทั้งสามเส้นทางระยะทาง 12.75 กิโลเมตร มีระยะเวลา 30 ปี และ ว่าจ้างให้ BTSC ให้บริการเดินรถในเส้นทางเดิม 23.5 กิโลเมตรในฐานะผู้รับจ้าง ภายหลังอายุ สัมปทานเดิม 30 ปีสิ้นสุดลงในวันที่ 4 ธันวาคม 2572 ต่อไปอีกตามระยะเวลาของสัญญาแรก (จนถึง 2 พฤษภาคม 2585) เป็นระยะเวลาอีกประมาณ 13 ปี นับแต่ 5 ธันวาคม 2572 เพื่อให้ ระยะเวลาการเดินรถและซ่อมบำรุงในเส้นทางหลักเดิม (ซึ่ง BTSC จะเปลี่ยนสภาพจากการ เป็นผู้ประกอบกิจการเดินรถตามสิทธิสัมปทานเดิม มาเป็นเพียงผู้รับจ้างเดินรถและซ่อม บำรุง โดยรับแต่เพียงค่าจ้างเท่านั้น สำหรับระยะเวลา 13 ปีที่ขยายออกไปจากเดิมสำหรับ เส้นทางหลัก)

สัญญาที่ทำขึ้นทั้ง 2 ฉบับในวันที่ 2 และ 3 พฤษภาคม 2555 นี้เองที่นำไปสู่ ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการจัดทำ บริการขนส่งมวลชนในระบบราง ภายใต้บทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 อันเป็นประเด็นหลักของงานวิจัยฉบับนี้ที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการจัดทำบริการขนส่งมวลชนในระบบรางตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58

หลังจากมีการดำเนินการทำสัญญาดังกล่าวได้ไม่นานนัก ก็มีผู้ร้องเรียนไปยังกรมสอบสวนคดีพิเศษให้ตรวจสอบว่า การที่บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ไปลงนามในสัญญาการให้บริการเดินรถและการซ่อมบำรุงโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร กับบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BTSC) อาจเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลังจากที่ได้รับเรื่องไว้สอบสวนแล้ว ต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีหนังสือที่ ยธ 0843.2/10 ลงวันที่ 2 มกราคม 2556 แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้อง ปลัดและรองปลัดกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัดและผู้บริหารของบริษัท BTSC รวม 11 คน ว่าได้ร่วมกันประกอบกิจการรรางโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 ข้อ 4 และ ข้อ 11 อันเป็นความผิดที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต่อมาได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมว่า การทำสัญญาในลักษณะเดียวกันสำหรับการว่าจ้างให้บริการและจัดการเดินรถในเส้นทางส่วนที่ต่อขยายในช่วงแรกที่มีระยะเวลาดำเนินการประมาณ 2-3 ปี กับบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ก่อนทำสัญญาใหม่ในเดือนพฤษภาคม 2555 ในระหว่างที่การก่อสร้างเส้นทางส่วนต่อขยายเพิ่งแล้วเสร็จใหม่ ๆ และมีการทำสัญญาต่อเนื่องกับบริษัท BTSC เพื่อให้บริการและจัดการเดินรถเป็นรายเส้นทาง รวม 2 สัญญา ก็เป็นการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน และในฐานความผิดเดียวกันด้วย จึงได้มีการแจ้งข้อหาเพิ่มเติมในฐานความผิดเดียวกันสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการทำสัญญาทั้งสองฉบับก่อนหน้านี้ครั้งหนึ่ง

ในขณะนี้ การดำเนินการในทางคดีอาญาดังกล่าว พนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษ เห็นว่าเป็นคดีที่ถือว่าเป็นความผิดเกี่ยวเนื่องกันจึงรวมสำนวนไว้เป็นสำนวนเดียวกันเป็นคดีพิเศษที่ 166/2555 และต่อมาพนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษได้สรุปสำนวนและมีความเห็นควรส่งฟ้องผู้ต้องหาในคดีนี้และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2556 แต่ต่อมาเมื่อเดือนกันยายน 2556 พนักงานอัยการได้ส่งคืนสำนวนให้แก่กรมสอบสวนคดีพิเศษเพราะเห็นว่าเป็นกรณีที่กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด ดังนั้นพนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงไม่มีอำนาจสอบสวนหากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องเป็นผู้พิจารณา ดังนั้น ขณะนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว

ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยตีความประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน BTS ของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการโดยพนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าว มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับการทำความเข้าใจบทบาทและภารกิจของรัฐกับทั้งองค์กรของรัฐรูปแบบต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะในฐานะนิติบุคคลมหาชน และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษาค้นคว้าในทางกฎหมาย โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในสาขากฎหมายมหาชนในเรื่องเกี่ยวกับสถานะ สิทธิและอำนาจของนิติบุคคลมหาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ กับทั้งจะเป็นแนวทางสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ได้มีพัฒนาการมาอย่างมีนัยสำคัญภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งชัดเจนในเรื่องที่ได้กล่าวข้างต้น งานวิจัยนี้จึงจะได้พยายามหาข้อสรุปหรือคำตอบที่สัมพันธ์กับประเด็นที่กล่าวถึงข้างต้น โดยอาศัยกรณีศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนของกรุงเทพมหานครดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การสรุปข้อมูลและวิเคราะห์ในประเด็นทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมา การดำเนินการกิจการขนส่งมวลชนในระบบราง และความมุ่งหมายของการตรากฎหมายควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้มีองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบ เพื่อดูแลคุ้มครองความปลอดภัยและประโยชน์สาธารณะในกิจการลักษณะเช่นนี้

2. อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนในการดำเนินการบริการสาธารณะในลักษณะการขนส่งมวลชนในระบบราง ว่ามีอยู่หรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ

3. ลักษณะและสภาพของสัญญาบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชน และสัญญาให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุง อันเป็นฐานที่มาของการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และสถานะทางกฎหมายของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งจะเป็ประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยว่าได้มีการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยและประโยชน์สาธารณะในเรื่องการดำเนินการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันจะทำให้เกิดเป็นความผิดอาญาหรือไม่

ทั้งนี้ โดยมีการนำเสนอบทวิเคราะห์สรุปอันเป็นทัศนะของผู้เขียนต่อประเด็นปัญหาหลักที่เป็นหัวข้อของงานวิจัย อันเป็นการจัดระบบและร้อยเรียงคำตอบที่ค้นพบในประเด็นทางกฎหมายต่างๆ ที่ได้ลำดับมาข้างต้น เป็นบทสรุปท้ายของงานวิจัยฉบับนี้ต่อไป