

การยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศ (COTIF) ในอาเซียน:
กลยุทธ์การดำเนินงานและความสอดคล้องทางกฎหมายสำหรับประเทศไทย*
ADOPTING THE CONVENTION CONCERNING INTERNATIONAL CARRIAGE BY RAIL
(COTIF) IN ASEAN: IMPLEMENTATION STRATEGIES AND LEGAL HARMONIZATION
FOR THAILAND

บุษกร ปราบนศักดิ์ ไทยเสถียร

Busakorn Prabnasak Thaisatian

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ขอนแก่น ประเทศไทย

Faculty of Law, Khon Kaen University, Khon Kaen, Thailand

Corresponding author E-mail: busapr@kku.ac.th

บทคัดย่อ

อนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งระหว่างประเทศทางราง (COTIF) เป็นกรอบหลักเกณฑ์สำคัญในการควบคุมการขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศ ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายในยุโรปและภูมิภาคอื่น ๆ แม้ว่าประเทศไทยจะมีการใช้การขนส่งด้วยรถไฟมาเป็นระยะเวลายาวนานสำหรับการขนส่งคนและสินค้า แต่ประเทศไทยยังไม่เคยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ COTIF ในปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาว่ากฎหมายเรื่องความรับผิดชอบทางรางมีความล้าสมัยและไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขมาเป็นระยะเวลานาน เมื่อประเทศไทยพยายามพัฒนาการขนส่งทางรางให้ทันต่อยุคสมัยเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยพยายามที่จะเชื่อมต่อบริบบการขนส่งคนและสินค้านระหว่างประเทศ การมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากลเพื่อนำมาใช้ป้องกันหรือแก้ไขข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในการขนส่งทางรางจึงเป็นสิ่งจำเป็น การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการนำ COTIF มาใช้ในอาเซียน โดยเน้นที่ประเทศไทย 2) เพื่อระบุความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นในการประสานกฎหมายและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเข้าด้วยกัน 3) เพื่อเสนอกลยุทธ์การดำเนินงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำ COTIF มาใช้และเพิ่มการเชื่อมต่อบริบบรางในระดับภูมิภาค โดยการศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งเน้นการวิเคราะห์เอกสารและการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยควรยอมรับและเข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศ (COTIF) รวมถึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว เพื่อให้การขนส่งทางรางของประเทศไทยยกระดับเป็นมาตรฐานเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ต่อไป

คำสำคัญ: การยอมรับ COTIF, การขนส่งทางรางของอาเซียน, การประสานกันทางกฎหมาย, กฎหมายการขนส่งระหว่างประเทศ, กรอบการกำกับดูแลการขนส่ง

Abstract

The Convention Concerning International Carriage by Rail (COTIF) is a pivotal framework for regulating international rail transport, widely adopted in Europe and other regions. Although rail transportation has been used for ages in Thailand, for both transporting people and goods,

* Received 13 June 2024; Revised 28 June 2024; Accepted 30 June 2024

but Thailand has never been a member of COTIF. Currently Thailand still has a significant problem that the law related to railway liability has not been improved for a long time. When Thailand try to develop the rail transportation for supporting an expansion of economic and society, by attempting to connect the way for traveling and goods shipment between countries, it is necessary to have effective laws both for prevention or solvation disputes that may arise in rail transport operations. This research purposes consist of: 1. To assess the feasibility of implementing COTIF in ASEAN, especially focusing on Thailand; 2. To identify potential challenges in harmonizing legislation and infrastructure development; 3. To propose an implementation strategy to facilitate the implementation of COTIF and increase regional rail connectivity. This study applied qualitative research methods which focused on document analysis and comparative analysis. Finally, the results of the research founded that Thailand should accept and become a member of the Convention Concerning International Carriage by Rail (COTIF) and should amend domestic laws to comply with this convention in order to raise Thailand's rail transportation to comply with the international standard as other countries.

Keywords: COTIF Adoption, ASEAN Rail Transport, Legal Harmonization, International Transport Law, Transport Regulatory Framework

บทนำ

การขนส่งทางรถไฟถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจในหลายประเทศตั้งแต่อดีต เนื่องจาก การขนส่งทางรถไฟสามารถขนส่งสินค้าและผู้โดยสารได้ในคราวละมาก ๆ มีประสิทธิภาพ มีความปลอดภัย และมี ค่าขนส่งที่ถูกเมื่อเทียบกับการขนส่งระยะทางไกลในรูปแบบอื่น ๆ ในหลายภูมิภาคเครือข่ายระบบรางได้อำนวย ความสะดวกในการเคลื่อนย้ายวัตถุดิบไปยังโรงงาน เคลื่อนย้ายสินค้าสำเร็จรูปไปยังตลาด และขนย้ายผู้คนไปยัง สถานที่ทำงานและท่องเที่ยว ซึ่งทำให้การขนส่งทางรถไฟมีความสำคัญเชิงกลยุทธ์ในการบูรณาการทั้งเศรษฐกิจ และสังคมไปพร้อมกัน (ดร.ณิ ทองสุข และคณะ, 2566) อนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งระหว่างประเทศทางรถไฟ (COTIF) ทำขึ้นเพื่อสร้างกรอบทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานสำหรับการขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศ โดยมี จุดมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานรถไฟข้ามพรมแดน เพิ่มความปลอดภัย และส่งเสริม ประสิทธิภาพในการขนส่งทางรถไฟ COTIF ให้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในยุโรปและภูมิภาคอื่น ๆ จึงเห็น ได้ว่า COTIF ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานกฎระเบียบและแนวปฏิบัติด้านการขนส่งทางรถไฟให้ สอดคล้องกัน (Osante, J. M. M., 2014)

กรอบการทำงานของ COTIF ประกอบด้วยภาคผนวกหลายภาคผนวกที่ครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ของการ ขนส่งทางรถไฟ เช่น สัญญาการขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศ (CIV) สัญญาการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (CIM) และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้โครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟและยานพาหนะ การนำ COTIF ไปใช้ใน ยุโรปนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบรางอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้มีกิจกรรมข้ามพรมแดนและการค้าข้าม พรมแดนเพิ่มมากขึ้น (Cercel, S. & Scurtu, S., 2021) ในขณะที่ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาสมาคม ประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) มีความพยายามส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาค และการบูรณาการในภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงการค้า การลงทุน และการคมนาคมขนส่ง (ASEAN Secretariat, 2014) โดยผลักดันให้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) เพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในตลาดโลก เพื่อให้ บรรลุเป้าหมายนี้ ประเทศในกลุ่มอาเซียนจึงต้องพัฒนาระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพและบูรณาการ การขนส่ง ทางรถไฟซึ่งมีศักยภาพในการเคลื่อนย้ายสินค้าที่มีความจุสูงและคุ้มต้นทุนจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการเชื่อมต่อใน

ระดับภูมิภาค (Asian Development Bank, 2011) อย่างไรก็ตาม กรอบกฎหมายและมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานที่หลากหลายในประเทศอาเซียนเป็นความท้าทายที่สำคัญในการที่จะสร้างระบบการขนส่งทางรางของภูมิภาคนี้ให้เป็นหนึ่งเดียว การนำ COTIF ไปใช้ในอาเซียนจึงถือเป็นทางเลือกที่น่าสนใจในการจัดการกับความท้าทายของภูมิภาคนี้ ในการปรับปรุงการเชื่อมต่อระบบรางระดับภูมิภาค ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานรถไฟข้ามพรมแดน ลดอุปสรรคทางกฎหมายและการบริหาร รวมถึงส่งเสริมความสม่ำเสมอในการปฏิบัติด้านการขนส่งทางรถไฟ อันนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพ ลดต้นทุนการขนส่งและกระตุ้นการค้าภายในภูมิภาคนี้ (ESCAP, UN., 2000); (ESCAP, UN., 2018)

สำหรับประเทศไทย ซึ่งถือเป็นจุดภูมิศาสตร์ที่สำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจาก เป็นประเทศทางผ่านหลักสำหรับการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นตลาดสำคัญ เช่น จีน อินเดีย การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยและกรอบกฎหมายจึงมีส่วนสำคัญต่อการบูรณาการในระดับภูมิภาคและการพัฒนาเศรษฐกิจ (Chirathivat, S. & K. Cheewatrakoolpong, 2015) ในปัจจุบัน ระบบการขนส่งทางรางของประเทศไทยประสบปัญหาโครงสร้างพื้นฐานที่ล้าสมัย กฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกัน และการเชื่อมต่อระหว่างประเทศที่จำกัด การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญทำให้ควรมีการพิจารณานำ COTIF มาใช้ การวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการนำ COTIF ไปใช้ในอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นที่ความสอดคล้องทางกฎหมายที่จำเป็นและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควบคู่กันไป นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาไปพร้อมกันได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่แตกต่างกัน เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานระบบรางในหลายประเทศในอาเซียนรวมถึงประเทศไทย มีความแตกต่างและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ COTIF กำหนด ความแปรผันในมาตรฐาน ระบบส่งสัญญาณ และความสามารถในการปฏิบัติงานก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมืออย่างเหนียวแน่นในระดับภูมิภาคซึ่งอาจต้องใช้เงินลงทุนมหาศาลในการปรับปรุงระบบการขนส่งทางรางและประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อให้เกิดความสอดคล้องมีประสิทธิภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ความอยู่รอดทางเศรษฐกิจและการดำเนินงานถือเป็นความท้าทายที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องศึกษาและพัฒนาให้เห็นอย่างชัดเจน ต้องมีการแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของการนำ COTIF มาใช้เพื่อให้รัฐบาลเห็นถึงความจำเป็นในการลงทุนปรับปรุงระบบรางและการเปลี่ยนแปลงด้านกฎระเบียบ รวมถึงการประเมินศักยภาพในการลดต้นทุนการขนส่ง ประเมินประสิทธิภาพทางการค้าที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น และการเชื่อมต่อในระดับภูมิภาคที่ดีขึ้น รวมถึงความท้าทายในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การลดขั้นตอนหรือพิธีการทางศุลกากร การควบคุมชายแดน และการทำงานร่วมกันของระบบรางระหว่างประเทศ โดยอาจมีความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันและกลไกระดับภูมิภาคเพื่อดูแลและอำนวยความสะดวกในกระบวนการนี้ด้วยดังนี้ ประเด็นเหล่านี้จึงต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขเพื่อให้แน่ใจว่าการนำ COTIF มาใช้จะเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการขนส่งทางรางที่จับต้องได้

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางวิชาการเหล่านี้ การศึกษานี้จึงตั้งคำถามวิจัยหลายข้อ กล่าวคือ อะไรคือความท้าทายทางกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานในปัจจุบันที่การขนส่งทางรถไฟในอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย ประเทศในกลุ่มอาเซียนจะประสานกฎระเบียบการขนส่งทางรางของตนกับมาตรฐาน COTIF ได้อย่างไร การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานใดบ้างที่จำเป็นในการยกระดับระบบรางของอาเซียนให้ตรงตามข้อกำหนดของ COTIF ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นไปได้และประสิทธิภาพการดำเนินงานของการนำ COTIF มาใช้ในอาเซียนมีอะไรบ้าง ความร่วมมือในระดับภูมิภาคและการจัดแนวนโยบายจะบรรลุผลสำเร็จเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำ COTIF มาใช้ได้อย่างไร จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเฉพาะอะไรบ้างเพื่อนำ COTIF ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพในบริบทท้องถิ่นของประเทศในกลุ่มอาเซียน จากคำถามการวิจัยเหล่านี้ จึงนำมาสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการนำ COTIF มาใช้ในอาเซียน โดยเน้นที่ประเทศไทยโดยเฉพาะ ระบุความท้าทายทาง



กฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องแก้ไขเพื่อการนำ COTIF ไปใช้ให้ประสบความสำเร็จ เสนอกลยุทธ์สำหรับการประสานทางกฎหมายและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำ COTIF มาใช้ และให้คำแนะนำที่สามารถนำไปปฏิบัติได้สำหรับผู้กำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงการเชื่อมต่อและการบูรณาการระบบรางระดับภูมิภาค เพื่อเป็นกรอบการทำงานที่ครอบคลุมสำหรับการนำ COTIF ไปใช้ในอาเซียนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินประโยชน์และความเป็นไปได้ในการนำ COTIF มาใช้ในอาเซียน โดยเน้นที่ประเทศไทย
2. เพื่อระบุปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการประสานกฎหมายและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
3. เพื่อเสนอกลยุทธ์การดำเนินงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำ COTIF มาใช้ และเพิ่มการเชื่อมต่อระบบรางระดับภูมิภาค

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้กระบวนการวิเคราะห์เอกสารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การวิจัย ผ่านขั้นตอนการทบทวนวรรณกรรม การวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวข้องกับกฎหมาย เอกสารนโยบาย รายงานของรัฐบาลและสิ่งพิมพ์ทางวิชาการ เพื่อประเมินด้านกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย รวมถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบ โดยเน้นไปที่ความเป็นไปได้ในการนำอนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งระหว่างประเทศทางราง (COTIF) มาใช้ในประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะในประเทศไทย ซึ่งงานวิจัยนี้ผ่านการรับรองว่าไม่เข้าข่ายการวิจัยในมนุษย์โดยศูนย์จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเริ่มต้นด้วยการทบทวนวรรณกรรมที่ครอบคลุม ซึ่งทำหน้าที่เป็นรากฐานสำหรับการทำความเข้าใจแง่มุมต่าง ๆ ของ COTIF การนำไปปฏิบัติในสหภาพยุโรป และศักยภาพในการนำไปประยุกต์ใช้ในอาเซียน การทบทวนวรรณกรรมนี้ครอบคลุมบทความวิชาการ รายงานของรัฐบาล เอกสารทางกฎหมาย และสิ่งพิมพ์จากองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ในการศึกษาประโยชน์และความท้าทายของ COTIF แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในการควบคุมการขนส่งทางรถไฟ และสถานะปัจจุบันของโครงสร้างพื้นฐานทางรางและกรอบกฎหมายในประเทศอาเซียน

การประเมินกรอบกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

การศึกษายังเกี่ยวข้องกับการประเมินเชิงลึกของกรอบกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรางในปัจจุบัน การประเมินนี้ประกอบด้วยการวิเคราะห์กฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายการขนส่งทางรางที่มีอยู่ของประเทศไทยอย่างละเอียดถี่ถ้วน การศึกษานี้จะตรวจสอบความสอดคล้องของบทบัญญัติทางกฎหมายเหล่านี้กับมาตรฐาน COTIF และระบุประเด็นที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูป นอกจากนี้ การประเมินโครงสร้างพื้นฐานยังรวมถึงการตรวจสอบโครงข่ายระบบรางของประเทศไทยโดยละเอียด และพิจารณาความเข้ากันได้ของมาตรฐาน ระบบสัญญาณ ความสามารถในการปฏิบัติงาน และความพร้อมโดยรวมเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และการศึกษานี้รวมถึงการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของการนำ COTIF มาใช้ในประเทศไทยและอาเซียน ซึ่งหมายรวมถึงการศึกษาผลกระทบต่อการค้า การจ้างงานและการพัฒนาท้องถิ่นด้วย

การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

องค์ประกอบที่สำคัญของระเบียบวิธีวิจัยคือการวิเคราะห์เปรียบเทียบการนำ COTIF ไปใช้ในสหภาพยุโรปและการประยุกต์ใช้ที่เป็นไปได้ในอาเซียน การวิเคราะห์นี้มุ่งศึกษาการตรวจสอบการปฏิรูปกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานที่ดำเนินการโดยสหภาพยุโรปเพื่อรวม COTIF เข้ากับระบบการขนส่งทางราง โดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความหลากหลายในระดับภูมิภาค เป้าหมายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ และเงื่อนไขทางกฎหมายและ

โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการระบุแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดและบทเรียนที่ได้รับจากประสบการณ์ของสหภาพยุโรปที่สามารถปรับให้เข้ากับบริบทของอาเซียนได้ ตลอดจนศึกษากรณีตัวอย่างของประเทศในอาเซียนที่ประสบความสำเร็จในการขนส่งทางรถไฟเพื่อยืนยันความเป็นไปได้ในการนำ COTIF มาใช้ในภูมิภาคนี้

ผลการวิจัย

จากการศึกษา การวิเคราะห์ การเปรียบเทียบและการประเมินกรอบการทำงานของประเทศไทย โดยเน้นถึงปัญหาด้านกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานในประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำ COTIF มาใช้ พบว่า

1. ผลการประเมินความเป็นไปได้ในการนำ COTIF มาใช้ในอาเซียน โดยเน้นที่ประเทศไทย

ประโยชน์ของ COTIF (Benefits of COTIF)

การนำ COTIF มาใช้มีแนวโน้มในการเพิ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่อเซียน ข้อดีประการแรกได้แก่ การผลักดันให้เกิดการปรับปรุงระบบการขนส่งทางรางซึ่งเป็นการบูรณาการระดับภูมิภาค การปรับปรุงนี้ประกอบด้วย การยกระดับประสิทธิภาพของราง การปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ กฎระเบียบและแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานที่ COTIF จะนำมาใช้ในประเทศสมาชิก ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและลดความล่าช้า การเข้าร่วม COTIF ในอาเซียนจะทำให้ประเทศที่เข้าร่วมทั้งหมดปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัย เทคนิคและการปฏิบัติงานที่สม่ำเสมอ ช่วยลดความไม่สอดคล้องกันและปัญหาข้อขัดแย้งที่พบในจุดข้ามพรมแดนในปัจจุบัน การประสานกฎระเบียบต่าง ๆ ยังช่วยให้การจัดตารางเวลา แนวทางปฏิบัติในการบำรุงรักษา และการจัดการเครือข่ายระบบรางดีขึ้น ส่งผลให้บริการระบบรางราบรื่นและมีการให้บริการที่เสถียรเชื่อถือได้มากขึ้น

ประโยชน์สำคัญประการต่อมา พบว่า การนำ COTIF มาใช้ สามารถลดต้นทุนและระยะเวลาการขนส่งเมื่อระบบรางทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความล่าช้าและการหยุดชะงักน้อยลง ต้นทุนการขนส่งโดยรวมก็จะลดลง การลดต้นทุนนี้เป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อธุรกิจโดยทำให้ต้นทุนของสินค้าที่ส่งผ่านช่องนี้ลดลงตามไปด้วย ผู้บริโภคก็จะได้รับประโยชน์จากราคาสินค้าที่ลดลง เหล่านี้ถือเป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาการขนส่งสินค้าจำนวนมาก เช่น ภาคการผลิต เกษตรกรรม และวัตถุดิบ ซึ่งเป็นกิจกรรมหลักของเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้

ประการต่อมา การนำ COTIF มาใช้จะมีผลอย่างมากต่อการค้าทั้งระดับภูมิภาคภายในอาเซียนและกับพันธมิตรภายนอกซึ่งเป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจโลก เช่น จีน อินเดีย ยุโรป ระบบการขนส่งทางรถไฟที่ได้รับการปรับปรุงจะช่วยอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้าข้ามพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการค้าภายในอาเซียน การบูรณาการเครือข่ายรถไฟอย่างราบรื่นจะช่วยลดเวลาและความซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งข้ามพรมแดน ทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้านี้ระหว่างรัฐสมาชิกทำได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น การเชื่อมต่อที่ได้รับการปรับปรุงนี้ไม่เพียงแต่กระชับความสัมพันธ์ทางการค้าภายในภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังช่วยเพิ่มตำแหน่งของอาเซียนในฐานะผู้เล่นที่มีความสามารถในการแข่งขันในการค้าโลกอีกด้วย

ประโยชน์ที่สำคัญประการสุดท้าย คือ การนำ COTIF มาใช้จะดึงดูดนักลงทุนต่างชาติเข้ามาในภูมิภาคมากขึ้น เนื่องจากนักลงทุนและนักธุรกิจจะมองหาสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการลงทุน การมีโครงสร้างพื้นฐานระบบรางที่มีมาตรฐาน มีการบูรณาการด้านกฎหมายและกฎระเบียบจะทำให้การค้าการลงทุนมั่นคงและคาดการณ์ได้ และทำให้อาเซียนกลายเป็นฐานการผลิตที่น่าสนใจมากขึ้นเนื่องจากภูมิภาคนี้อุดมไปด้วยวัตถุดิบ แรงงาน ระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถยกระดับเป็นตลาดที่มีความสำคัญต่อตลาดโลกต่อไป

ดังนั้น จากประโยชน์ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นแนวโน้มความเป็นไปได้ในการนำ COTIF มาใช้ เนื่องจากจะทำให้เกิดข้อได้เปรียบหลายประการสำหรับอาเซียน การมีระบบการขนส่งทางรถไฟที่มีประสิทธิภาพ

จะทำให้ต้นทุนการขนส่งลดลง ส่งผลให้ปริมาณการค้าและการท่องเที่ยวในภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น และการมีกฎหมาย กฎระเบียบและแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน จะส่งเสริมดำเนินงาน ลดความล่าช้า และอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนได้อย่างราบรื่นยิ่งขึ้น เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบเชิงบวกที่สำคัญที่ COTIF อาจมีต่อการบูรณาการการพัฒนาทั้งภาคเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคนี้

2. ความท้าทายในการประสานกฎหมายและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ความคลาดเคลื่อนทางกฎหมาย (Legal Discrepancies)

ประเทศในกลุ่มอาเซียนมีกรอบกฎหมายที่หลากหลายเกี่ยวกับการขนส่งทางรถไฟ ซึ่งนำไปสู่ความไม่สอดคล้องกันและความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐสมาชิกแต่ละรัฐ ซึ่งมีกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับตามมาตรฐานของตนเอง ภายใต้การพัฒนายอย่างเป็นอิสระและปรับให้เหมาะกับบริบทของประเทศนั้น ๆ ความแตกต่างทางกฎหมายเหล่านี้สร้างอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินการขนส่งทางรางข้ามพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ความแตกต่างในมาตรฐานความปลอดภัย ข้อกำหนดทางเทคนิค กฎความรับผิด และขั้นตอนทางศุลกากร ซึ่งอาจทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้าข้ามพรมแดนยุ่งยากขึ้น ทำให้เกิดความล่าช้าและเพิ่มต้นทุนการดำเนินงาน

การขาดระบบกฎหมายที่เป็นเอกภาพภายในอาเซียนส่งผลให้เกิดกฎระเบียบที่ผู้ประกอบการระบบรางต้องปฏิบัติตาม การกระจายตัวนี้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการเครือข่ายระบบรางของแต่ละชาติเข้ากับระบบภูมิภาค ผู้ประกอบการระบบรางต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบหลายชุดเมื่อขนส่งสินค้าข้ามประเทศต่าง ๆ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมาย เช่น พิธีการทางศุลกากร และการบริหารที่ซับซ้อน ข้อกำหนดเหล่านี้ไม่เพียงแต่ทำให้กระบวนการขนส่งล่าช้า แต่ยังเพิ่มต้นทุนการดำเนินการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่แต่ละส่วนต้องการเอกสารเพิ่มเติม การตรวจสอบที่ซ้ำซ้อน และมาตรการการปฏิบัติตามกฎหมายที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ การไม่มีกรอบทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและข้อพิพาทได้ง่าย ตัวอย่างเช่น กฎหมายความรับผิดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ประกอบการรถไฟและผู้ส่งสินค้าต้องเผชิญกับความรับผิดทางกฎหมายและบทลงโทษที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ สถานการณ์นี้ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและเพิ่มความเสี่ยงต่อธุรกิจ ข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อกำหนดของสัญญา ความรับผิดต่อความเสียหาย และการชดเชยอาจเกิดขึ้นและยากต่อการแก้ไขหากไม่มีมาตรฐานทางกฎหมายร่วมกัน

ท้ายที่สุดระดับการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันและประสิทธิภาพของตุลาการแต่ละประเทศในอาเซียนสามารถส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการใช้กฎหมาย ประเทศสมาชิกบางประเทศอาจมีระบบกฎหมายที่มีมาตรฐานพร้อมกลไกการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ อาจประสบปัญหาในการบังคับใช้และความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม ความแตกต่างนี้สามารถทำลายความเสมอภาคและส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ เนื่องจากธุรกิจต่าง ๆ ไม่สามารถคาดการณ์หรือไม่สามารถพึ่งพาการคุ้มครองและการเยียวยาทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานทั่วทั้งภูมิภาคได้

ความหลากหลายของกฎหมายส่งผลต่อการดำเนินการตามข้อตกลงและอนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น COTIF เพื่อให้ COTIF ถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพในอาเซียน ประเทศสมาชิกจะต้องประสานกฎหมายภายในประเทศของตนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา กระบวนการประสานกันนี้นับเป็นเรื่องท้าทายอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและการประสานงานที่สำคัญระหว่างเขตอำนาจศาลของแต่ละประเทศ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ความแตกต่างในประเพณีทางกฎหมาย ความแตกต่างในนิติวิธีพิจารณาคดีของศาล และระดับการพัฒนากฎหมายที่แตกต่างกันในประเทศอาเซียนยิ่งทำให้กระบวนการนี้มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

ดังนั้น การขาดระบบกฎหมายที่เป็นเอกภาพในอาเซียนทำให้เกิดความท้าทายที่สำคัญต่อการพัฒนาเครือข่ายการขนส่งทางรถไฟระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ การจัดการกับความคลาดเคลื่อนทางกฎหมายเหล่านี้ต้องอาศัยความพยายามร่วมกันจากประเทศสมาชิกในการปรับกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกัน ปรับปรุง

การบังคับใช้กฎหมาย นิติวิธีในการพิจารณาคดี และส่งเสริมความร่วมมือในระดับภูมิภาค เช่นนี้จึงจะทำให้อาเซียนสามารถสร้างสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการขนส่งทางรางข้ามพรมแดนมากขึ้น ลดต้นทุนการทำการธุรกรรม และเสริมสร้างการเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่อไป

ช่องว่างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Gaps)

หลายประเทศในอาเซียนรวมถึงประเทศไทย ต้องเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานระบบราง ซึ่งมักไม่สอดคล้องตามมาตรฐานสากลที่ถูกกำหนดโดยอนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งระหว่างประเทศทางราง (COTIF) ความท้าทายเหล่านี้เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานระบบรางที่มีอยู่ในประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ใช้เทคโนโลยีและการออกแบบที่ล้าสมัย การขาดความสามารถในการทำงานร่วมกัน การบำรุงรักษาไม่เพียงพอ ข้อจำกัดด้านความครอบคลุมของเส้นทางรถไฟ และข้อจำกัดด้านความจุและความเร็วอันเนื่องมาจากขนาดรางที่แตกต่างกัน เกราะ ระบบส่งสัญญาณ และมาตรฐานการปฏิบัติงานมีความแตกต่างกันอย่างมาก ทำให้ต้องมีการขนย้ายสินค้าจากรถไฟประเภทหนึ่งไปยังอีกประเภทหนึ่งที่จุดผ่านแดน ซึ่งจะทำให้ต้นทุนและความเสี่ยงในการจัดการเพิ่มขึ้น รวมถึงความล่าช้าของเวลาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสินค้าได้ ทั้งหมดนี้ถือเป็นอุปสรรคสำคัญของการขนส่งทางรางในภูมิภาค

ในหลายประเทศพบว่า ระบบรางและขบวนรถไฟขาดการบำรุงรักษาอย่างเหมาะสม ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณทำให้มีเงินทุนไม่เพียงพอสำหรับการบำรุงรักษาและการยกระดับระบบราง ทำให้เกิดความขัดข้อง อุบัติเหตุ และการหยุดชะงักในการให้บริการบ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและความน่าเชื่อถือ การลงทุนด้านการบำรุงรักษาที่น้อยเกินไปนี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานในปัจจุบัน แต่ยังเพิ่มต้นทุนระยะยาวด้วย เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานที่ถูกละเลยจำเป็นต้องมีการซ่อมแซมความเสียหายที่มากขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป

ความครอบคลุมทางภูมิศาสตร์ก็ถือเป็นอีกหนึ่งข้อจำกัดที่สำคัญ ตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา มีแหล่งทรัพยากร แหล่งท่องเที่ยวและแหล่งอุตสาหกรรมเกิดขึ้นใหม่มากมาย ในขณะที่เส้นทางรถไฟยังไม่สามารถขยายไปยังภูมิภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่สำคัญเหล่านั้นได้ เนื่องจากระบบรางถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยงบประมาณมหาศาล ทำให้กระบวนการขนส่งขาดโอกาสในการเชื่อมต่อทางรถไฟไปยังท่าเรือ เขตอุตสาหกรรม และศูนย์กลางเมืองหลัก ๆ ความท้าทายเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับหลายประเทศที่ต้องเร่งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืนของภาคการขนส่งนี้

นอกจากนี้ เครือข่ายระบบรางหลายแห่งในประเทศอาเซียนยังดำเนินการได้ใกล้เคียงกับความจุสูงสุด โดยเฉพาะในช่วงที่มีนักท่องเที่ยวหนาแน่น ซึ่งนำไปสู่ความแออัด ความล่าช้า และลดความน่าเชื่อถือในการให้บริการ การขยายขีดความสามารถของรางผ่านการก่อสร้างรางเพิ่มเติม การปรับปรุงและยกระดับเส้นทางที่มีอยู่ และการลงทุนในระบบสัญญาณและการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัย เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันการจัดการกับสิ่งแวดล้อมและสังคมก็มีความสำคัญที่ต้องดำเนินการไปพร้อมกัน เนื่องจากโครงการรถไฟมักจะเผชิญกับความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งที่ดิน การพลัดถิ่นของชุมชน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดสองข้างทางของทางรถไฟ การสร้างความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการขยายโครงสร้างพื้นฐานกับการปกป้องชุมชนท้องถิ่นและระบบนิเวศจึงถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไป

ดังนั้น จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ยังคงมีความท้าทายในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบต่าง ๆ ในโครงสร้างพื้นฐานของระบบรางอยู่มากซึ่งต้องใช้งบประมาณมหาศาล การจัดหาเงินทุนสำหรับการปรับปรุง ยกระดับและขยายโครงสร้างพื้นฐานระบบรางจึงเป็นถือเป็นความท้าทายที่สำคัญ ด้วยงบประมาณสาธารณะที่จำกัดทำให้รัฐบาลต้องสำรวจกลไกทางการเงินทางเลือก เช่น ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เงินกู้ระหว่างประเทศ และการรับเงินช่วยเหลือจากกลุ่มประเทศที่เห็น



ความสำคัญต่อการประสานเส้นทางรถไฟระหว่างประเทศนี้ การจัดการกับช่องว่างด้านโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการบรรลุประโยชน์สูงสุดจากการบูรณาการ COTIF และพัฒนาระบบการขนส่งระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงได้ และเชื่อมโยงถึงกันมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มบทบาทของการขนส่งทางรถไฟในการสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและการบูรณาการระดับภูมิภาคต่อไป

3. การเสนอกลยุทธ์การดำเนินงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำ COTIF มาใช้ และเพิ่มการเชื่อมต่อระบบรางระดับภูมิภาค

จากการศึกษาเห็นได้ชัดว่า การยอมรับ COTIF มาใช้จะก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาลในการเชื่อมต่อระบบรางไม่เพียงแต่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และยังรวมถึงประเทศโดยรอบภูมิภาค ส่งผลให้เศรษฐกิจการค้าข้ามพรมแดนขยายตัวและสามารถเชื่อมต่อไปยังตลาดหลักที่สำคัญของโลกซึ่งประกอบไปด้วยจำนวนประชากรและเม็ดเงินมหาศาล อาทิ จีน รัสเซีย อินเดีย ดังนั้น การพิจารณาในการยอมรับอนุสัญญานี้จึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงแค่ประเทศใดประเทศหนึ่ง กลยุทธ์ในการผลักดันให้การพัฒนานี้เกิดความบูรณาการและสัมฤทธิ์ผลสูงสุดจึงควรเป็นการยอมรับและพัฒนาาร่วมกันเป็นวาระสอดคล้องในทางประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อตอบสนองการดำเนินงานของ AEC อย่างเป็นรูปธรรม

อภิปรายผล

การนำ COTIF ไปใช้ในประเทศไทยและทั่วทั้งอาเซียนเกี่ยวข้องกับการจัดการกับความท้าทายทางกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานมากมาย เพื่อสร้างระบบการขนส่งทางรถไฟที่มีประสิทธิภาพตรงตามมาตรฐานสากล ความสอดคล้องทางกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เนื่องจากต้องปรับกระบวนการขนส่งทางรถไฟของประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐาน COTIF กระบวนการนี้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมายอย่างกว้างขวางรวมถึงการทบทวนและแก้ไขกฎหมายภายในประเทศที่มีอยู่เพื่อให้แน่ใจว่าเป็นไปตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ใน COTIF การประสานกันดังกล่าวจะขจัดความไม่สอดคล้องกันในกฎระเบียบ ช่วยให้การดำเนินงานรถไฟข้ามพรมแดนราบรื่นขึ้น และลดความไม่แน่นอนทางกฎหมายที่ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคต่อการขนส่งทางรถไฟที่มีประสิทธิภาพในภูมิภาค

ข้อสรุปจากการศึกษาที่ปรากฏมาข้างต้นนี้ มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับการศึกษาเพื่อหาแนวทางกฎหมายว่าด้วยเรื่องความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศ กรณีโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ - คุณหมิง โดย ระพีพร เกียรติศิริกุล ซึ่งได้มีข้อเสนอแนะให้มีการกำหนดแนวทางความตกลงระดับภูมิภาคที่กำหนดกฎเกณฑ์ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศสำหรับทุกประเทศที่เส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ - คุณหมิงเดินทางผ่าน โดยการศึกษาชี้ให้เห็นควรให้นำ COTIF มาเป็นต้นแบบในการกำหนดแนวทางความตกลงให้เหมาะสมกับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (ระพีพร เกียรติศิริกุล, 2558)

ในทำนองเดียวกัน การดำเนินงานของกรมการขนส่งทางราง สังกัดกระทรวงคมนาคมของประเทศไทยก็นำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏใน COTIF มาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการการดำเนินงานภายในประเทศด้วย (กรมการขนส่งทางราง, 2565) อาทิ การนำหลักเกณฑ์ใน COTIF ภาคผนวก C ซึ่งว่าด้วยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอันตรายทางรถไฟ มาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานการขนส่งสินค้าอันตรายทางรถไฟภายในประเทศด้วยในปัจจุบัน (OTIF Secretariat, 2013)

เพื่อให้กฎระเบียบด้านการขนส่งทางรถไฟมีความสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศในกลุ่มอาเซียนจะต้องดำเนินการทบทวนกฎหมายภายในประเทศของตนอย่างละเอียดถี่ถ้วน (ASEAN Secretariat, 2008); (ASEAN Secretariat, 2011) สิ่งนี้เกี่ยวข้องกับการระบุและแก้ไขข้อบกพร่องทางกฎหมายที่ขัดแย้งกับมาตรฐาน COTIF กฎหมายภายในประเทศที่ควบคุมการขนส่งทางรางจะต้องสอดคล้องกับ COTIF เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอ

และสอดคล้องทางกฎหมายทั่วทั้งรัฐสมาชิก กระบวนการนี้อาจซับซ้อนและใช้เวลานาน แต่จำเป็นสำหรับการสร้างกรอบกฎหมายที่เป็นมาตรฐานซึ่งสนับสนุนการขนส่งทางรางระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การฝึกอบรมและการเสริมสร้างขีดความสามารถสำหรับผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและอุตสาหกรรมถือเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรอบรู้ในข้อกำหนดของ COTIF โปรแกรมการฝึกอบรมดังกล่าวสามารถช่วยให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าใจความซับซ้อนของอนุสัญญา เพื่อให้มั่นใจว่ามีการนำไปปฏิบัติ และสามารถปฏิบัติตามได้อย่างเหมาะสม

นอกเหนือจากการทำให้กฎหมายสอดคล้องกันแล้ว การจัดตั้งศาลขนส่งกลางภายในอาเซียนยังอาจให้ผลประโยชน์ที่สำคัญอีกด้วย ศาลกลางจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขข้อพิพาททางกฎหมายข้ามพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพ และรับประกันการตีความบทบัญญัติของ COTIF ที่สอดคล้องกัน สิ่งนี้จะช่วยเพิ่มความมั่นใจทางกฎหมายและการคาดการณ์ได้ ส่งเสริมความเชื่อมั่นมากขึ้นในหมู่ผู้ประกอบการระบบรางและนักลงทุน ศาลกลางสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานตุลาการเฉพาะทางที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายการขนส่งทางรถไฟระหว่างประเทศ โดยให้คำตัดสินที่เชื่อถือได้ซึ่งสอดคล้องกับภาพรวมทางกฎหมายทั่วทั้งอาเซียน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลอาจใช้ระยะเวลาอันยาวนานหรือมีข้อยุ่งยากอันเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศ แนวทางที่มีแนวโน้มทำได้ง่ายกว่าอาจอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมระหว่างประเทศก็เป็นได้

สืบเนื่องจากการพัฒนาด้านกฎหมาย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ถือเป็นส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งของการนำ COTIF ไปปฏิบัติในอาเซียน การปรับปรุงและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานระบบรางของภูมิภาคเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้ได้มาตรฐานสากล และรับประกันการดำเนินงานบริการรถไฟข้ามพรมแดนได้อย่างราบรื่น สิ่งนี้จำเป็นต้องมีการลงทุนมหาศาลในการปรับปรุงระบบรางให้ทันสมัย รวมถึงการใช้เทคโนโลยีและอุปกรณ์ขั้นสูงที่ล้ำสมัย ระบบรางสมัยใหม่ควรเป็นไปตามมาตรฐานสากลด้านความปลอดภัย ประสิทธิภาพ และความสามารถในการทำงานร่วมกัน ซึ่งอำนวยความสะดวกในการบูรณาการอย่างราบรื่นกับเครือข่ายรางทั่วโลก การปรับปรุงแนวทางในการบำรุงรักษาก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน เพื่อให้มั่นใจว่าโครงสร้างพื้นฐานระบบรางมีอายุการใช้งานยาวนานและเชื่อถือได้ ประกอบกับแผนการบำรุงรักษาที่รอบคอบจะสามารถป้องกันการหยุดทำงานหรือการหยุดชะงักของการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาความเชื่อมโยงของการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบก็เป็นอีกองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่นกัน การเชื่อมโยงเหล่านี้จะช่วยอำนวยความสะดวกในการบูรณาการระบบรางเข้ากับรูปแบบการขนส่งอื่น ๆ เช่น การขนส่งทางถนน ทางอากาศ และทางทะเล เพื่อเพิ่มช่องทางการเชื่อมต่อในภาพรวม โดยการขนส่งหลายรูปแบบจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์และลดเวลาการขนส่ง ทำให้การขนส่งทางรถไฟมีความสามารถในการแข่งขันและน่าดึงดูดสำหรับธุรกิจมากขึ้น การทำหน้าที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สามารถถ่ายโอนสินค้าระหว่างรูปแบบการขนส่งต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพนี้จะเพิ่มประสิทธิภาพของห่วงโซ่อุปทานและลดต้นทุนในระบบเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี (National Transport Facilitation Committees, 2013)

ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมเพื่อให้แน่ใจว่าการเปลี่ยนไปใช้มาตรฐาน COTIF เป็นไปอย่างราบรื่น ความร่วมมือนี้เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมกับผู้ให้บริการระบบราง ผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อทำความเข้าใจความต้องการและความท้าทายที่มีด้วยการทำงานร่วมกัน ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมสามารถพัฒนาแนวทางการป้องกันและแก้ปัญหาเชิงปฏิบัติที่จะจัดการกับอุปสรรคทั้งทางกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานต่อการนำ COTIF ไปใช้ ความร่วมมือดังกล่าวสามารถส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการลงทุนและนวัตกรรมในภาคระบบราง ผลักดันการปรับปรุงเพิ่มเติม และรับประกันว่าการนำ COTIF ไปใช้ทั่วทั้งอาเซียนจะประสบความสำเร็จ

โดยสรุป การดำเนินการ COTIF ในประเทศไทยและอาเซียนต้องใช้แนวทางหลายแง่มุมที่จัดการกับความสอดคล้องทางกฎหมายและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การปฏิรูปกฎหมายมีความจำเป็นเพื่อให้กฎหมายของประเทศสอดคล้องกับมาตรฐาน COTIF โดยได้รับการสนับสนุนจากการฝึกอบรมและการริเริ่มเสริมสร้างขีดความสามารถ การจัดตั้งศาลขนส่งกลางจะช่วยเพิ่มความแน่นอนทางกฎหมายและการระงับข้อพิพาทได้ การลงทุนที่สำคัญในการปรับปรุงระบบรางให้ทันสมัย การปรับปรุงแนวทางการบำรุงรักษา และการพัฒนาศูนย์กลางการขนส่งหลายรูปแบบ ล้วนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างเครือข่ายทางรางที่แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการทำงานร่วมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรมก็ถือเป็นสิ่งสำคัญในการเอาชนะความท้าทายและรับรองว่าการนำ COTIF มาใช้จะประสบความสำเร็จ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะเป็นการส่งเสริมการเชื่อมโยงระดับภูมิภาคและการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการเกี่ยวกับระบบการขนส่งทางรางของประเทศไทยในปัจจุบัน มีกฎเกณฑ์หรือแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับ COTIF อยู่หลายส่วน โดยปรากฏอยู่ในมาตรการการดำเนินงานของกรมการขนส่งทางราง เช่น มีการนำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏใน COTIF มาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการการดำเนินงานภายในประเทศสำหรับการกำหนดมาตรฐานการขนส่งสินค้าอันตรายทางรถไฟตามหลักเกณฑ์ใน COTIF ภาคผนวก C ซึ่งว่าด้วยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอันตรายทางรถไฟ มาเป็นแนวทาง แต่มาตรการเหล่านี้ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์เป็นบทกฎหมายที่ประกอบด้วยบทลงโทษที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรางที่ชัดเจนและครอบคลุมการดำเนินการในรูปแบบต่างของการขนส่งทางราง โดยใช้หลักเกณฑ์ใน COTIF เป็นแนวทาง

จากข้อค้นพบข้างต้นทำให้เห็นความสำคัญ COTIF ซึ่งมีความครอบคลุมกิจกรรมทางรางในรูปแบบต่าง ๆ การเข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนาคตจะช่วยให้ประเทศไทยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจในการเชื่อมต่อทางขนส่งไปยังทวีปยุโรปและภูมิภาคใกล้เคียง ซึ่งเป็นตลาดที่สำคัญของโลก เช่น จีน รัสเซีย อินเดีย ซึ่งแต่ละประเทศล้วนแล้วแต่เป็นตลาดที่รองรับความต้องการของประชากรนับพันล้านคน อีกทั้งเส้นทางการเชื่อมต่อทางรางระหว่างประเทศนี้สอดคล้องกับเส้นทางสายไหม (Silk Road) ซึ่งถือเป็นเส้นทางเศรษฐกิจหลักของโลกตลอดระยะเวลาหลายร้อยปีที่ผ่านมา ดังนั้น การยอมรับ COTIF จึงไม่ควรดำเนินการเพียงลำพังแต่เฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่ควรมีการยอมรับและอนุวัติการ COTIF ในกลุ่มประเทศอาเซียนและประเทศที่มีเส้นทางรถไฟเชื่อมต่อกันอีกด้วย

การผลักดันให้มีการยอมรับและอนุวัติการ COTIF เข้ามาใช้ในอาเซียนโดยรวมนั้น ควรยกขึ้นพิจารณาดำเนินการภายใต้กรอบความร่วมมือในการพัฒนาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) เนื่องจากมีหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนโดยตรง ตลอดจนมีงบประมาณและแหล่งเงินทุนที่สอดคล้องพร้อมสนับสนุนในกิจการเหล่านี้ อาทิ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ASEAN Development Bank - ADB) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ดังนั้น จะทำให้การผลักดันทั้งในรูปแบบการพัฒนากฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานทางรางสามารถดำเนินการได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม ลำพังการพัฒนาเฉพาะกฎหมายและระบบรางอาจจะยังไม่เพียงพอต่อการบูรณาการทั้งระบบ หากแต่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงกระบวนการระงับข้อพิพาททางรางที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย การจัดตั้งศาลขนส่งกลางในอาเซียนจึงเป็นความน่าสนใจและความท้าทายอีกประการที่น่านักวิชาการเป็นไปได้อีกต่อไป เนื่องจากลำพังการระงับข้อพิพาทภายใต้การตัดสินในรูปแบบของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศซึ่งเป็นรูปแบบการระงับข้อพิพาททั่วไปในอาเซียนอาจยังไม่มีสภาพบังคับเพียงพอต่อการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้



ภาพที่ 1 กลยุทธ์การดำเนินงานและความสอดคล้องทางกฎหมายสำหรับประเทศไทย

สรุปและข้อเสนอแนะ

การใช้ COTIF ในอาเซียน โดยเฉพาะในประเทศไทย เป็นที่เชื่อได้ว่าจะนำมาซึ่งประโยชน์ที่สำคัญสำหรับการเชื่อมต่อระบบรางระดับภูมิภาคและการบูรณาการทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามในการดำเนินการนี้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งเป็นความท้าทายอย่างมากในระดับภูมิภาค เนื่องจากการดำเนินการนี้ไม่ควรดำเนินไปเพียงประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่ควรมีการดำเนินการไปพร้อมกันในระดับภูมิภาคผ่านการทำงานภายใต้กรอบของ AEC จากการศึกษาที่ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ 1) ในด้านการปรับปรุงกฎหมาย ควรมีการปรับปรุงกฎหมายด้านการขนส่งทางราง เช่น พระราชบัญญัติการจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ซึ่งมีการใช้บังคับในประเทศไทยมาแล้วกว่าร้อยปี การปรับปรุงกฎหมายด้านศุลกากรและการตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้มีการขนส่งสินค้าและการเดินทางข้ามพรมแดนได้ง่ายขึ้น ตลอดจนกฎหมายควบคุมความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับกิจกรรมการขนส่งข้ามพรมแดนทางราง เป็นต้น 2) ในด้านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของระบบราง ควรมีการยกระดับมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานทางรางให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงการปรับปรุงระบบรางให้ทันสมัย ปรับปรุงแนวทางการบำรุงรักษา และพัฒนาศูนย์กลางการขนส่งหลายรูปแบบให้สอดคล้องกันเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนในภูมิภาคนี้ โดยอาจพิจารณาแหล่งเงินทุนจากธนาคารพัฒนาอาเซียน (ADB) หรืออาจใช้รูปแบบของการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) เนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรางนี้ต้องใช้เงินจำนวนมาก ซึ่งรัฐอาจมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในส่วนนี้ 3) ควรจัดให้มีคณะกรรมการร่วมในระดับภูมิภาคในการทำหน้าที่ร่วมกันในการวางนโยบาย ควบคุม บริหารจัดการ ให้การขนส่งทางรางในระดับภูมิภาคเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ใน COTIF และประสานประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและสังคมไม่พร้อมกัน ซึ่งการพัฒนาในส่วนนี้ขาดไม่ได้ที่จะต้องเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถให้แก่ผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกฎหมายและอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นโดยวิธีการฝึกอบรม การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา หรือการสร้างเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ

ในระดับภูมิภาค และ 4) ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลขนส่งกลางอาเซียนเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรกลางในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทด้านการขนส่งระหว่างกันในภูมิภาคอาเซียนให้การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการขนส่งนี้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกันต่อไป การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะเหล่านี้ จะทำให้อาเซียนสามารถสร้างระบบการขนส่งทางรถไฟที่มีการบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสนับสนุนเป้าหมายในการบูรณาการทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการศึกษาให้กรอบการทำงานโดยละเอียดและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นประโยชน์สำหรับผู้กำหนดนโยบายในระดับประเทศและภูมิภาคต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมการขนส่งทางราง. (2565). มาตรการการขนส่งสินค้าอันตรายทางรถไฟ. เรียกใช้เมื่อ 25 พฤษภาคม 2567 จาก https://www.drt.go.th/wp-content/uploads/2022/09/%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%A3.-O-001-2565_Optimized.pdf
- ดร.ณิ ทองสุข และคณะ. (2566). การวิเคราะห์ความเปราะบางของโครงข่ายทางรถไฟในประเทศไทย. การประชุมวิศวกรรมโยธาแห่งชาติ ครั้งที่ 28, หน้า 28(2023), 1-7.
- ระพีพร เกียรติศิริกุล. (2558). การศึกษาเพื่อหาแนวทางกฎหมายว่าด้วยเรื่องความรับผิดชอบของผู้ขนส่งสินค้าทางรถไฟระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง. ใน สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
- ASEAN Secretariat. (2008). ASEAN Economic Community Blueprint, Jakarta. Retrieved may 25, 2024, from <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-10.pdf>
- _____. (2011). Master Plan on ASEAN Connectivity. Jakarta. Retrieved may 25, 2024, from <https://asean.org/book/master-plan-on-asean-connectivity/>
- _____. (2014). ASEAN Member States. Retrieved may 25, 2024, from <http://www.asean.org/asean/asean-member-states>.
- Asian Development Bank. (2011). Great Mekong Sub-region: Railway Strategy Study. Philippines. Retrieved may 25, 2024, from <https://www.adb.org/projects/42518-012/main>
- Cercel, S. & Scurtu, S. (2021). Considerations on the Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail (OTIF). Revista de Stiinte Politice, 2021(69), 57-72.
- Chirathivat, S. & K. Cheewatrakoolpong. (2015). Thailand's Economic Integration with Neighboring Countries and Possible Connectivity with South Asia. ADBI Working Paper 520. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Retrieved may 25, 2024, from <http://www.adbi.org/workingpaper/2015/04/03/6589.thailand.economic.integration/>
- ESCAP, UN. (2000). A review of regional and sub - regional agreements on land transport routes: issues and alternative frameworks. Retrieved may 25, 2024, from <https://repository.unescap.org/bitstream/handle/20.500.12870/3080/>
- _____. (2018). Enhancing interoperability for facilitation of international railway transport. Retrieved may 25, 2567, from <https://repository.unescap.org/bitstream/handle/20.500.12870/3080/>
- National Transport Facilitation Committees. (2013). The Great Mekong Sub - region Cross - Border Transport Facilitation Agreement. Retrieved may 25, 2024, from <http://www.gms-cbta.org/>

- Osante, J. M. M. (2014). International Carriage of Goods by Rail (COTIF - CIM) : Liability Exceptions of the Carrier. *European Journal of Commercial Contract Law*, 6(1), 9-16.
- OTIF Secretariat. (2013). Bulletin of International Carriage by Rail 1/2009. Retrieved may 25, 2024, from http://www.otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/04