

ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพระบบขนส่งในอาเซียน^๑

นางสาววรรณณา เจริญพลนภาศัย^๒

ในโอกาสที่ได้เข้าร่วมในการประชุม Asian Legislative Experts Symposium (ALES) ครั้งที่ ๔ ประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ณ ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีประเทศในกลุ่มอาเซียนเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพระบบขนส่งในอาเซียน (Legal Reform Strategies for Enhancing Efficiency of the ASEAN Transport System) และมุ่งเน้นที่การทำแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับการคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการจราจร หรือการขาดแคลนระบบการขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว โดยประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน เช่น เกาหลีใต้ ลาว เวียดนาม เมียนมา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ได้ร่วมการแบ่งปันประสบการณ์ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับระบบการคมนาคม รวมถึงพัฒนาการทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปภาพรวมของการประชุมได้ดังนี้

๑. ภาพรวมเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน

ในการสัมมนาครั้งนี้ มีประเทศที่เข้าร่วมแบ่งปันประสบการณ์ในครั้งนี้ ได้แก่

ประเทศลาว เป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงตัวเองจากประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล (Land-locked) สู่การเป็นประเทศเชื่อมต่อ (Land-linked) ประเทศจีนและอินเดีย เข้ามายังภูมิภาคอาเซียน การปรับปรุงระบบการคมนาคมทางอากาศ ทางบก ทางน้ำ จะทำให้ประเทศลาวก้าวสู่การเป็นประเทศ Land-linked ได้สำเร็จ ซึ่งประเทศลาวได้กล่าวถึง Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 ที่จะโฟกัสไปที่ ๕ กลยุทธ์ ได้แก่ การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างนวัตกรรมด้านดิจิทัล ความเชื่อมต่อทางโลจิสติกส์ การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ และการขับเคลื่อนของประชาคม

ประเทศเวียดนาม ได้มีการปรับปรุงระบบกฎหมายเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของประเทศ โดยมีการออกกฎหมายทางด้านระบบการคมนาคมมากกว่า ๗๐ ฉบับ ประเทศเวียดนามมีนโยบายในการสนับสนุนทางการให้บริการสาธารณะ และขับเคลื่อนการลงทุนจากแหล่งทุนต่างๆ โดยได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระบบการขนส่งทางน้ำ กฎหมายเกี่ยวกับทางรถไฟ กฎหมายจราจรทางบก และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเทศเมียนมา ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการด้านการคมนาคมของประเทศเมียนมา ซึ่งแต่เดิมนั้นกระทรวงที่ดูแลเรื่องการคมนาคมแยกออกจากกันเป็น ๓ กระทรวง คือ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการขนส่งทางราง และกระทรวงการก่อสร้าง แต่หลังจากมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของประเทศตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๖ มีการยุบรวมเหลือกระทรวงคมนาคมและกระทรวงการก่อสร้างเท่านั้นที่เกี่ยวข้องทางด้านคมนาคม

^๑ สรุปผลการประชุม 4th Asian Legislative Experts Symposium (ALES) ณ ประเทศเกาหลีใต้ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

^๒ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายคมนาคม กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม

มีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภายในกระทรวงเพื่อให้ครอบคลุมกับการบริหารจัดการทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ สำหรับทิศทางในการพัฒนากฎหมายด้านการคมนาคมของประเทศเมียนมาในปัจจุบัน ได้มีการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับคมนาคมขึ้นเป็นการเฉพาะ พร้อมทั้งมีการปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวข้องและระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น มีการพัฒนาหลักการในการบริการสาธารณะและระบบการจ่ายเงินจากงบประมาณส่วนกลางไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินจากรัฐบาลส่วนกลางซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้ข้อสัญญาด้านการบริการที่เป็นการเฉพาะเจาะจง รวมถึงระดับ มาตรฐานของการบริการ และทิศทางของข้อสัญญา

ส่วนโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศเมียนมา หลักๆ จะมีการก่อตั้ง Transport service companies และ Transport regulatory institutions กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันและก่อนหน้านั้นจะต้องถูกปรับปรุงใหม่เพื่อให้รับกับกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมที่มีฐานะเป็นกฎหมายหลัก

๒. กฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศเกาหลีใต้

๒.๑ การเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศเกาหลีใต้

ประเทศในภูมิภาคอาเซียนในปัจจุบันล้วนแต่ประสบปัญหาทางด้านการคมนาคม ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่สามารถนำไปแก้ปัญหาในระบบการคมนาคมในชุมชน ในขณะเดียวกันก็ต้องสัมพันธ์กับบทบัญญัติกฎหมายด้านการคมนาคมที่จะต้องมีการประยุกต์ให้เข้ากับการบังคับใช้นโยบาย ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ได้ร่วมแบ่งปันประสบการณ์ในการพัฒนาระบบกฎหมายด้านการคมนาคมของประเทศ ซึ่งความเป็นมาในการพัฒนาระบบกฎหมายคมนาคมของประเทศเกาหลีใต้เริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็นต้นมา โดยในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ได้มีการก่อสร้างรถไฟใต้ดิน สาย ๑ ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจราจร ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ มีการปรับปรุงระบบการเดินรถประจำทางสาธารณะพอถึงช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ปัญหาการคมนาคมเริ่มที่จะกลายเป็นประเด็นปัญหาหลักของสังคม เริ่มมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาทางด้านการคมนาคม

หลังจากปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้นมา นโยบายทางด้านการคมนาคมเริ่มมีความหลากหลาย เช่น มีการปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทาง จุดเริ่มต้นของการมีเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง (bus lanes) ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับรถโดยสารประจำทาง ระบบการจ่ายเงินโดยใช้ บัตรอเนกประสงค์ (Smart Card) รถยนต์ไฟฟ้า รถโดยสารด่วนพิเศษ (BRT) ฯลฯ โดยมีความพยายามในการแก้ปัญหาจราจรอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนรถยนต์และปัญหาอุบัติเหตุตามท้องถนน ปัญหามลภาวะทางอากาศเป็นพิษ ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงระบบคมนาคมทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี ค.ศ. ๒๐๐๔ นโยบายปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทางถูกนำมาใช้ในกรุงโซล มีมาตรการระบบรถโดยสารประจำทางกึ่งสาธารณะ ซึ่งนำมาปรับใช้กับรถ BRT มีการเชื่อมต่อระบบการเก็บค่าโดยสาร ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับโครงสร้างระบบการคมนาคมในตัวเมือง ปรับปรุงระบบ ITS ที่ควบคุมการจราจร ผู้โดยสารสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับรถประจำทางได้ง่ายและทันท่วงที (real-time) ส่งเสริมระบบการคมนาคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Transport) เช่น การสนับสนุนให้มีการเดินทางด้วยจักรยาน ปรับปรุงเส้นทางเดินเท้า

บทสรุปการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศเกาหลีใต้

๑. มีการออกกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมที่เหมาะสมในแต่ละยุคสมัยขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นจริง ความจำเป็น และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น ๆ

๒. ประเทศเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการขับเคลื่อนของรัฐบาลในภาพกว้าง แต่ก็ยังต้องเผชิญหน้ากับปัญหาทางด้านการคมนาคมเพราะมีตัวแปรที่มองไม่เห็น

๓. กฎหมายด้านการคมนาคมของเกาหลีที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัยและผ่านการลองผิดลองถูกมาก่อนจะเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับประเทศอื่น ๆ ที่กำลังพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความก้าวหน้าในระยะเวลาอันสั้น

๒.๒ สถานะของกฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมของเกาหลีใต้ในปัจจุบัน

กฎหมายว่าด้วยการคมนาคมจะเกี่ยวข้องกับถนน ทางรถไฟ การเดินอากาศ การขนส่งทางน้ำ และระบบโลจิสติกส์ ซึ่งขึ้นอยู่กับระบบการคมนาคมที่แตกต่างกันไป และยังเกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม สุวีตติการ การรักษาความปลอดภัย ระบบเศรษฐกิจ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ Comprehensive Act, The National Transport System Efficiency Act, The Traffic Safety Act โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม แบ่งออกเป็นการคมนาคมด้านต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละด้านก็จะมีกฎหมายรองรับตามวัตถุประสงค์ ๕ ประการ ได้แก่ กฎหมายที่เป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับระบบความปลอดภัย การบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจ การก่อสร้างและการจัดการ

๑. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมทางถนน เช่น The Road Traffic Act, Korea Highway Corporation Act, Promotion of the Use of Bicycles Act, Motor Vehicle Management Act, Guarantee of Automobile Accident Compensation Act, Act on the Promotion of Development and Distribution of Environment – Friendly Automobiles, Road Act, Toll Road Act

๒. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมทางรถไฟ เช่น Framework Act on Railroad Industry Development, Railroad Safety Act, Korea Railroad Corporation, Korea Rail Network Authority Act, Railroad Service Act, Act on the Promotion of Development and Utilization of Subway Station Areas, Urban Railroad Act, Tramway Transportation Act, Railroad Construction Act.

๓. กฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศ เช่น Aviation Act, Act on Aviation Safety and Security, Aviation Safety and Security Act, Aviation and Rail Accident Investigation Act, Korea Airports Corporation Act, Incheon International Airport Corporation Act, Air Transport Business Promotion Act, Act on the Promotion of a New Airport for Seoul Metropolitan Area Construction

๔. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมทางน้ำ เช่น Maritime Safety Act, International Ship and Port Facility Security Act, Port Authority Act, Korea Shipping Association Act, Marine Transportation Act, Harbor Transport Business Act, Harbor Act, New Harbor Construction Promotion Act

๕. กฎหมายเกี่ยวกับระบบโลจิสติกส์ เช่น Framework Act on Logistics Policies, Trucking Transport Business Act, Act on the Development and Management of Logistics Facilities

กฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นจะมีหลายกระทรวงเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม กระทรวงสวัสดิภาพและความปลอดภัยสาธารณะ กระทรวง

การค้า การลงทุน และการพลังงาน และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องก็จะเข้ามาเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย

ทั้งนี้ ประเทศเกาหลีใต้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ประเทศในอาเซียนควรที่จะมีการยกร่างกฎหมายที่สำคัญเช่นเดียวกับประเทศเกาหลีใต้จำนวน ๖ ฉบับ ได้แก่

๑. Urban Transport Act ซึ่งจะเป็นการรองรับการปรับปรุงระบบการจราจรให้มีประสิทธิภาพ ทั้งเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก แบบแผนการจัดจราจรในเมืองใหญ่ การสนับสนุนทางการเงินเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านจราจร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม การลงทุนด้านทางการขนส่งสาธารณะ

๒. Metropolitan Traffic Act รองรับระบบรถประจำทาง ถนน ทางรถไฟ การเดินทางสู่ใจกลางเมือง ระบบรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ในเมืองใหญ่ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

๓. Integrated National Transport Act รองรับการลงทุนทางด้านคมนาคมทางถนน ทางรถไฟ ทางอากาศ ทางน้ำ และอื่น ๆ

๔. ITS Support Act เพื่อรองรับการพัฒนา ระบบ IT ให้ข้อมูลทางด้านคมนาคมเป็นไปอย่างทันท่วงที (real-time) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้

๕. Public Transport Act เพื่อรองรับระบบการขนส่งสาธารณะ ให้การจราจรเป็นไปอย่างคล่องตัวโดยการจัดให้มีเส้นทางเดินรถประจำทาง ระบบรถ BRT การจัดให้มีระบบการคมนาคมแบบอัจฉริยะ

๖. Sustainable Transport Act เพื่อให้ดำรงไว้ซึ่งการเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เมื่อนโยบายทางด้านคมนาคมได้ถูกกำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติ และประยุกต์ใช้กับแนวนโยบายที่มีความหลากหลาย

๓. ทิศทางในการพัฒนาด้านกฎหมายคมนาคมของกลุ่มประเทศอาเซียน

ที่ประชุมได้ยกประเด็นปัญหาหลักที่ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนประสบเหมือนกัน คือ ปัญหาการขยายตัวของเมืองและจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาจราจรแออัด ปัญหามลภาวะทางอากาศเป็นพิษ ปัญหาอุบัติเหตุ และปัญหาการให้บริการขนส่งสาธารณะที่มีคุณภาพต่ำ โดยกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมที่มีประสิทธิภาพควรจะต้องมีลักษณะดังนี้

๑. มีบัญญัติที่ผสมผสานกันและครอบคลุมทั้งการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ มีการประสานนโยบายด้านการคมนาคมร่วมกันระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพในการลงทุนด้านการคมนาคม สนับสนุนแผนพัฒนาด้านการคมนาคม จัดตั้งระบบ human - centric transport system

๒. มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยรองรับสร้างระบบการจัดการแหล่งทุนเพื่อการลงทุนด้านการคมนาคม จัดให้มีระบบบัญชีเฉพาะด้านการบริโภคสำหรับภาษีรถยนต์และภาษีน้ำมัน สร้างประโยชน์จากการลงทุนด้านการขนส่งสาธารณะในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลคุ้มค่าที่สุด

๓. มีบทบัญญัติที่เป็นการปรับปรุงระบบรถโดยสารประจำทาง สนับสนุนให้อุตสาหกรรมรถโดยสารประจำทางเติบโตขึ้น

๔. มีบทบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและบริหารจัดการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit - BRT) โดยมีสาระสำคัญครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ เช่น

การก่อสร้าง การบริหารจัดการ การประเมินผล การสนับสนุนด้านการเงิน ระบบ ITS ระบบบัตร
อเนกประสงค์ (Smart cards) ของระบบการเดินรถ BRT

๕. มีบทบัญญัติที่รองรับระบบการให้บริการแก่ผู้โดยสารให้ได้รับประโยชน์มากที่สุด

๖. มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้างและการบริหารจัดการระบบทางรถไฟในชุมชน
รวมถึงการถ่ายโอนและการเชื่อมต่อระหว่างระบบการขนส่งสาธารณะ

๗. มีบทบัญญัติเพื่อรองรับระบบการลงทุนด้านการขนส่งสาธารณะในท้องถิ่น รองรับ
การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อคนเดินถนน