

โอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนากฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศของ
ประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางราง*

Opportunities and Limitations in Developing Thailand's International Rail
Freight Transport Law to Align with International Railway Law

เกียรติพร อำไพ**

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Kiarttiphorn Umpai

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

วันที่รับบทความ 15 กันยายน 2568; วันแก้ไขบทความ 14 พฤษภาคม 2569; วันตอบรับบทความ 14 พฤษภาคม 2569

บทคัดย่อ

การขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน แต่ยังคงเผชิญอุปสรรคสำคัญจากความไม่สอดคล้องของกรอบกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิก การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์โอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนากฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศและกรอบความร่วมมือภูมิภาคอาเซียน

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย (comparative legal analysis) โดยวิเคราะห์ระบบกฎหมายหลักสองระบบ ได้แก่ ระบบ COTIF/CIM ของยุโรปและระบบ OSJD/SMGS ของยูเรเชีย เปรียบเทียบกับกฎหมายภายในของประเทศไทยและกรอบความร่วมมือของอาเซียน การศึกษาครอบคลุมการวิเคราะห์ความรับผิดชอบของผู้รับขน ข้อกำหนดเอกสารการขนส่ง กลไกการระงับข้อพิพาท และการจำกัดความรับผิดชอบ

ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังขาดกฎหมายเฉพาะด้านการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศที่ครอบคลุม ในขณะที่อาเซียนยังไม่มีกรอบกฎหมายร่วมที่เป็นผลผูกพัน อย่างไรก็ตาม มีโอกาสในการพัฒนากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลผ่านการปรับใช้หลักการจากระบบ OSJD/SMGS ที่มีประเทศอาเซียนเป็นสมาชิกอยู่แล้ว

การวิจัยครั้งนี้เสนอแนะให้ประเทศไทยพัฒนากฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางเฉพาะ ส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศอาเซียนในการจัดทำข้อตกลงระดับภูมิภาค และพิจารณาเข้าร่วมเป็นสมาชิก OSJD เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเชื่อมต่อระบบขนส่งทางรางระหว่างประเทศในอนาคต

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัย เรื่อง “โอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนากฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางราง” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2568

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่อยู่: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
E-mail: kiarttiporn.u@nida.ac.th

คำสำคัญ: กฎหมายสัญญาซื้อขายสินค้าทางราง, กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางราง,
การอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามแดนอาเซียน

Abstract

International railway freight transportation plays a crucial role in economic integration within the ASEAN region, yet continues to face significant obstacles due to inconsistent legal frameworks among member countries. This research aims to analyze opportunities and constraints in developing Thailand's international railway carriage contract law to align with international legal principles and ASEAN regional cooperation frameworks.

The study employs comparative legal analysis methodology, examining two major legal systems: the European COTIF/CIM system and the Eurasian OSJD/SMGS system, compared with Thailand's domestic law and ASEAN cooperation frameworks. The research encompasses analysis of carrier liability, transportation documentation requirements, dispute resolution mechanisms, and liability limitations.

Research findings reveal that Thailand lacks comprehensive legislation specifically addressing international railway freight carriage, while ASEAN has yet to establish binding common legal frameworks. However, opportunities exist for developing domestic legislation aligned with international standards through adaptation of OSJD/SMGS principles, given that several ASEAN countries are already members of this system.

The research recommends that Thailand develop specific railway carriage contract legislation, promote cooperation with ASEAN countries in establishing regional agreements, and consider joining OSJD membership to prepare for future international railway system connectivity.

Keywords: Railway Carriage Contract Law, International Railway Law, ASEAN Transport Facilitation

1. บทนำ

ระบบการขนส่งทางรางระหว่างประเทศได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานที่ขับเคลื่อนการบูรณาการทางเศรษฐกิจ ภายในกรอบสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) เมื่อเศรษฐกิจระดับภูมิภาคมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ประสิทธิภาพและการดำเนินงานที่ราบรื่นของระบบการขนส่งสินค้าทางรางข้ามพรมแดน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาคอาเซียน และการเชื่อมโยงกับตลาดระหว่างประเทศที่กว้างขึ้น อย่างไรก็ตาม สภาพปัจจุบันของการขนส่งสินค้าทางรางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เผยให้เห็นความท้าทายสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาเครือข่ายภูมิภาคที่ขาดการบูรณาการและประสิทธิภาพ

กรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่ควบคุมสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศยังมีความซับซ้อนและแตกต่างกัน ในเชิงหลักการระหว่างความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ ระบบกฎหมายการขนส่งทางรางระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ (Convention concerning International Carriage by Rail-COTIF) (ต่อไปเรียกว่า ความตกลง COTIF) และกฎเอกรูปว่าด้วยสัญญาการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ (Uniform Rules concerning the Contract of International Carriage of Goods by Rail-CIM) (ต่อไปเรียกว่า กฎเอกรูป CIM)

¹ ขององค์การระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ (Organisation for International Carriage by Rail-OTIF) (ต่อไปเรียกว่า องค์การ OTIF)² ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ใช้บังคับแพร่หลายในทวีปยุโรป สำหรับการควบคุมการขนส่งทางรางและใช้บังคับกับสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ ซึ่งใช้บังคับระหว่างรัฐสมาชิกความตกลง COTIF และระบบกฎหมายการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ (Agreement on International Railway Freight Traffic-SMGS) (ต่อไปเรียกว่า ความตกลง SMGS)³ ขององค์การความร่วมมือระหว่างทางรถไฟ (Organisation for Cooperation between Railways-OSJD) (ต่อไปเรียกว่า องค์การ OSJD)⁴ ซึ่งมีผลใช้บังคับแพร่หลายในภูมิภาคยูเรเชีย ครอบคลุมประเทศตั้งแต่ยุโรปตะวันออกผ่านเอเชียกลางไปถึงเอเชียตะวันออกเฉียง⁵ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นเอกภาพสำหรับสัญญารับขนส่งสินค้าทางราง

¹ Uniform Rules concerning the Contract of International Carriage of Goods by Rail (CIM – Appendix B to the Convention) Modifications adopted by the Revision Committee at its 25th session by written procedure of 20.04.2015; Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF), *COTIF 1999*, <https://otif.org/en/?page_id=172> accessed 7 November 2024.

² Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF), ‘About OTIF’ <https://otif.org/en/?page_id=15> accessed 7 November 2024.

³ Organisation for Co-operation between Railways (OSJD), ‘Agreement on International Railway Freight Communications (SMGS) (01.07.2025)’ <<https://en.osjd.org/en/8906/page/106077?id=2099>> accessed 7 November 2024.

⁴ Organisation for Co-operation between Railways (OSJD) ‘OSJD Bodies’ <<https://en.osjd.org/>> accessed 7 November 2024.

⁵ Faith A Chudkowski, ‘Europe and Asia’s Melded Future: A Critique of The Dawn of Eurasia’ (2020) 1(1) Liberty University Journal of Statesmanship & Public Policy, art 9, 1–3 <<https://doi.org/10.70623/IGA6555>> accessed 7 November 2024.

ระหว่างประเทศสมาชิก นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศ ได้แก่ ประเทศเวียดนามและประเทศลาว รวมทั้งประเทศในเอเชียบางประเทศ ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศมองโกเลีย ประเทศเกาหลีเหนือ และประเทศเกาหลีใต้ ต่างเป็นรัฐสมาชิกขององค์การ OSJD⁶

จากการศึกษาพบว่า หลักการที่กำหนดไว้ในความตกลงระหว่างประเทศหลัก 2 ฉบับ ยังคงมีหลักการทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันในทางปฏิบัติหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นหลักความรับผิดชอบของผู้รับขนส่งสินค้า ข้อกำหนดเอกสารขนส่ง สิทธิของผู้ส่งสินค้าและผู้รับสินค้า ขั้นตอนการเรียกร้องค่าเสียหาย หรือแม้แต่การกำหนดระยะเวลาสำหรับการฟ้องบังคับคดี เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างระหว่างระบบการขนส่งสินค้าทางรางในภาคพื้นยุโรปและยูเรเชียไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงขอบเขตทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงข้อจำกัดด้านแนวคิดและปรัชญาการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ ทั้งกฎเอกรูป CIM ภายใต้ความตกลง COTIF ขององค์การ OTIF และความตกลง SMGS ภายใต้องค์การ OSJD ต่างวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับการทำสัญญาขนส่งสินค้าทางรางอย่างเป็นเอกภาพ พร้อมทั้งกำหนดรายละเอียดทางปฏิบัติสำหรับการประยุกต์ใช้ ที่ยังมีความแตกต่างและไม่สอดคล้องกันในหลายประการ

ในขณะที่ภายใต้กรอบความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียน แม้จะได้มีความพยายามในการพัฒนานโยบายและการเชื่อมต่อระบบการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ ผ่านแผนแม่บทอาเซียนว่าด้วยการเชื่อมโยง (Master Plan on ASEAN Connectivity [MPAC] 2025) ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับภูมิภาค และได้ระบุให้การเชื่อมต่อทางรางเป็นโครงการลำดับความสำคัญสำหรับการบูรณาการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 ซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน (Sustainable Infrastructure)⁷ ในฐานะที่เป็น 1 ใน 5 ยุทธศาสตร์หลักของ MPAC 2025

ทั้งนี้ ภายในยุทธศาสตร์ MPAC 2025 นี้มุ่งเน้นการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น รวมถึงการปรับปรุงและขยายโครงข่ายการคมนาคมขนส่งประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ หรือแม้แต่การเชื่อมโยงกับการขนส่งทางอากาศ เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงที่ไร้รอยต่อและส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน⁸ ในขณะที่ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามแดน

⁶ Organisation for Co-operation between Railways (OSJD) ‘Members of the Ministers Conference’ <<https://en.osjd.org/en/9182>> accessed 7 November 2024.

⁷ The ASEAN Secretariat, Master Plan on ASEAN Connectivity 2025, (2nd Reprint Indonesia: Community Relations Division (CRD), The ASEAN Secretariat, 2017) 9, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/8_compressed.pdf> accessed 7 November 2024.

⁸ The ASEAN Secretariat (n 8) 19 - 20.

(AFAFGIT)⁹ และการขนส่งระหว่างรัฐ (AFAFIST)¹⁰ กำหนดหลักการทั่วไปสำหรับการเคลื่อนย้ายสินค้าข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวมุ่งเน้นการกำหนดขั้นตอนศุลกากรและการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนเป็นหลัก มากกว่าการกำหนดแง่มุมทางกฎหมายอันเกี่ยวกับเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการทำสัญญา รับขนสินค้าทางรางไว้เป็นการเฉพาะ

จะเห็นได้ว่า การขาดความตกลงระหว่างประเทศด้านการขนส่งทางรางอาเซียน นับได้ว่าเป็น “ข้อจำกัด” การพัฒนาระบบการขนส่งทางรางที่สำคัญ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่สามารถใช้สำหรับการบูรณาการและการสร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ สภาพการณ์ปัจจุบันระบบการขนส่งสินค้าทางรางยังคงอยู่ภายใต้การบริหารจัดการภายใต้การทำความตกลงทวิภาคี¹¹ และการบริหารจัดการภายใต้ระบบกฎหมายสัญญา ตามหลักกฎหมายภายในของแต่ละรัฐสมาชิกเป็นหลัก การปรับใช้หลักกฎหมายที่มีความแตกต่างกันย่อมนำไปสู่ปัญหาความไม่สอดคล้องในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายสัญญารับขนสินค้าทางรางที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากการศึกษาพบว่า ประเด็นที่ว่าด้วยการเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน การไม่เข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงเฉพาะที่มีดังกล่าว หรือแม้แต่การขาดมาตรฐานทางกฎหมายกลางในระดับภูมิภาคที่เป็นเอกภาพที่ใช้ร่วมกันดังกล่าว ต่างนำไปสู่ปัญหาความไม่สอดคล้องในการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ สำหรับการทำสัญญารับขนสินค้าทางรางระหว่างประเทศ สภาพการณ์ดังกล่าวย่อมเป็น “ข้อขัดข้อง” ทางกฎหมายและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาระบบการให้บริการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศที่ไม่มีประสิทธิภาพ และยังเป็นการขัดขวางการบูรณาการทางเศรษฐกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทอาเซียนและแผนปฏิบัติการด้านการขนส่ง

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบกฎหมายการขนส่งสินค้าทางรางของประเทศไทยเพื่อเชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่นทั้งในอาเซียนและนอกอาเซียน ต่างยังคงเผชิญกับ “ข้อจำกัด” อันเป็นความท้าทายต่อการพัฒนา กลไก และระบบกฎหมายสัญญารับขนสินค้าทางรางระหว่างประเทศของประเทศไทย ซึ่งต้องพิจารณาถึงความสำคัญของการศึกษาวิจัย 3 ประการ ดังนี้

⁹ ASEAN Customs Transit System (ACTS), *ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit, Protocol 6* <https://acts.asean.org/Legal_Framework/asean-framework-agreement-facilitation-goods-transit-afafgit> accessed 10 July 2025, พิธีสารที่ 6 ของ AFAFGIT กำหนดหลักการเกี่ยวกับการให้บริการเชื่อมต่อและการขนส่งสินค้าทางรางที่เชื่อมต่อกับประเทศสมาชิก และกำหนดมาตรการทางปฏิบัติร่วมกันเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการ ณ สถานีชายแดนและสถานีขนถ่ายสินค้า การจัดการการปฏิบัติงานพื้นฐาน การตรวจสอบขบวนรถ เป็นต้น.

¹⁰ Treaty Division, Legal Services & Agreements Directorate ASEAN, *Legal Instruments* (The ASEAN Secretariat) <<https://agreement.asean.org/media/download/20140119020132.pdf>> accessed 10 July 2025; ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Inter-State Transport หรือ AFAFIST มีสาระสำคัญหลักเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการขนส่งระหว่างรัฐ โดยเน้นที่การขนส่งสินค้า และการเคลื่อนย้ายยานพาหนะ โดย AFAFIST ไม่ได้เน้นโดยตรงที่การขนส่งสินค้าทางราง แต่เน้นที่การขนส่งสินค้าทางถนนโดยเฉพาะ (Part III: General Conditions for Road Transport)

¹¹ Sivarin Lertpusit, ‘Evaluating the Benefits of the Current BRI Infrastructure Projects to Thailand: The Case of Cross-border Trade and the Laos–China Railway’, *East Asian Policy* (2024). 48, 57.

<https://www.worldscientific.com/doi/pdf/10.1142/S1793930524000047?download=true&srsltid=AfmBOOro6qzWljTXIXsmAKW-wkVVA8vrlAppNE_NBWSM3ngof2VzsWSr> accessed 16 July 2025.

ประการแรก ข้อบกพร่องในการประสานกฎหมายที่แตกต่างกันในระดับสากลยังคงมีอยู่ทั่วภูมิภาค การขาดมาตรฐานกฎหมายที่เป็นเอกภาพสำหรับการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ¹² ย่อมสร้างความไม่แน่นอนให้เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการขนส่งสินค้า ผู้ส่งสินค้า หรือแม้แต่ผู้ให้บริการขนส่งหรือโลจิสติกส์ก็ตาม ประกอบกับข้อจำกัดความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ต่างกัน ข้อกำหนดเอกสาร รวมทั้งกลไกการระงับข้อพิพาทข้ามพรมแดน ย่อมมีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความซับซ้อนในการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ยังไม่ได้เป็นภาคีกับความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางรางประการที่สำคัญ สภาพการณ์ดังกล่าวยังนำไปสู่ปัญหา “ช่องว่างทางกฎหมาย” ที่เป็นอุปสรรคในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจขนส่งสินค้าข้ามพรมแดน

ประการที่สอง การเชื่อมต่อระหว่างประเทศยังเป็นข้อจำกัดการบูรณาการของอาเซียนกับเครือข่ายขนส่งสินค้าทางรางระดับสากล ภายใต้โครงการขนส่งทางรางข้ามเอเชีย (The Trans-Asian Railway Network [TAR])¹³ และเส้นทางสัญจรทางรางสายสิงคโปร์ - Kunming (Singapore-Kunming Rail Link [SKRL])¹⁴ ซึ่งเป็นโครงการเชื่อมโยงภูมิภาคอาเซียนเข้ากับทวีปอื่น อย่างไรก็ตาม การขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าที่เข้ากันได้ดังกล่าว เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การเชื่อมต่อระบบการขนส่งสินค้าทางรางภายใต้ระบบกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางราง ไม่สามารถปรับเข้ากับระบบกฎหมายขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศให้เป็นไปอย่างราบรื่น ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM ภายใต้ความตกลง COTIF ขององค์การ OTIF หรือแม้แต่ความตกลง SMGS ขององค์การ OSJD

ประการที่สาม การขาดกลไกและระบบกฎหมายภายในของประเทศไทย เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในระบบกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางราง ที่ยังไม่มีหลักการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับรองรับการขนส่งสินค้าทางรางทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าหลายรูปแบบก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่สามารถปรับใช้กับหลักกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางได้ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง

จากความท้าทายดังกล่าว นำไปสู่ “โอกาส” การพัฒนากฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศของประเทศไทย ให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางราง ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ ยังนำไปสู่การเตรียมความพร้อมต่อการพัฒนารอบความร่วมมือด้านกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางร่วมกัน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในภูมิภาคอาเซียน

¹² กรมการขนส่งทางราง, รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงข่ายรถไฟให้ครอบคลุมและเชื่อมโยงพื้นที่ทั่วประเทศและรองรับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบได้อย่างไร้รอยต่อ (สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, มิถุนายน 2566) 2-51 - 2-68.

¹³ The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), ‘Trans-Asian Railway Network’ <<https://www.unescap.org/our-work/transport/regional-land-transport/trans-asian-railway-network#>> accessed 7 November 2024 ; The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), *The Intergovernmental Agreement on Trans-Asian Railway Network*, (21 November 2006), <<https://www.unescap.org/resources/intergovernmental-agreement-trans-asian-railway-network#>> accessed 7 November 2024.

¹⁴ The ASEAN Secretariat (n 8) 19.

บทความวิจัยฉบับนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอประเด็นการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 6 ประเด็นหลัก ดังนี้ **ประการแรก** หลักการตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ **ประการที่สอง** การพัฒนาแนวคิดและหลักกฎหมายระหว่างประเทศด้านการขนส่งสินค้าทางรางภูมิภาคอาเซียน **ประการที่สาม** สภาพปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย **ประการที่สี่** ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนากฎหมายและกรอบความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียน และ **ประการสุดท้าย** บทสรุปการศึกษาวิจัย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการและแนวคิด และเปรียบเทียบหลักกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศตามกฎหมายเอกรูป CIM และความตกลง SMGS และกรอบความร่วมมือการขนส่งทางรางในระดับสากลกับภูมิภาคอาเซียน
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่ส่งต่อการพัฒนาระบบขนส่งทางรางระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียน และปัญหาการพัฒนากรอบกฎหมายขนส่งสินค้าทางรางของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางราง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางของประเทศไทย และกรอบแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อใช้ในการส่งเสริมการเชื่อมโยงระบบการขนส่งสินค้าทางรางในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

3. วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการวิเคราะห์กรอบกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรางตามกฎหมายเอกรูป CIM และความตกลง SMGS รวมถึงความตกลงอาเซียนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นความตกลง AFAFGIT และความตกลง AFAGIST สืบค้นและรวบรวมเอกสารทางกฎหมายและนโยบาย ไม่ว่าจะเป็น ASEAN Master Plan และ Action Plan in Transport ศึกษาวิเคราะห์และพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรางภายใต้กรอบ Trans-Asian Railway และ Singapore-Kunming Rail Link ทำการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงบรรยายหรือพรรณนา (Descriptive) ด้วยการใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพในการสรุปผลการวิจัย และนำเสนอข้อเสนอแนะจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร

4. ข้อค้นพบในการศึกษาวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศเหนือรัฐ (Supranational Organization Theory) เป็นฐานการพิจารณาการใช้อำนาจองค์การระหว่างประเทศจากการเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศ

การศึกษากฎหมายระหว่างประเทศด้านการขนส่งทางรางระหว่างประเทศจำเป็นต้องอยู่บนกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดขององค์การเหนือรัฐ (supranational organization theory)

ซึ่งใช้เป็นฐานรองรับการใช้อำนาจขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้องค์การสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก และสร้างกลไกเชิงสถาบันระดับภูมิภาคเพื่อกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายร่วมกันภายในรัฐสมาชิก¹⁵ แนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวถูกใช้ในการอธิบายพัฒนาการของสหภาพยุโรป ซึ่งมีระดับการบูรณาการทางกฎหมายสูง¹⁶ โดยเฉพาะการมีกรอบแนวคิดการพัฒนากฎหมายร่วมในหลายเรื่อง ซึ่งรวมถึงภาคการขนส่งด้วย

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวกลับไม่ปรากฏให้เห็นภายใต้กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคของอาเซียนที่ยังคงมีรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ (intergovernmental cooperation) ที่ยึด “หลักฉันทามติ และการไม่แทรกแซงกิจการภายใน” ของรัฐสมาชิก¹⁷ กรอบแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นฐานที่สำคัญที่ช่วยอธิบายถึงความแตกต่างของระดับการพัฒนากฎหมายขององค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ที่มุ่งประสงค์พัฒนากรอบความร่วมมือภายใต้ระบบกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยขนส่งสินค้าทางราง ภายใต้กฎเอกรูป CIM ตามความตกลง COTIF ของยุโรปและความตกลง SMGS ขององค์การ OSJD ของยูเรเชีย

4.2 ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางรางระหว่างประเทศกำหนดหลักกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางไว้เป็นการเฉพาะ

สำหรับหัวข้อหลักกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศภายใต้กฎเอกรูป CIM และบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรป มีประเด็นการศึกษา 2 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** การศึกษาถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศสำหรับการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ และ **ประการที่สอง** หลักกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศโดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 หลักการและองค์การระหว่างประเทศสำหรับการขนส่งระหว่างประเทศทางราง (OTIF) และหลักการตามกฎเอกรูปเกี่ยวกับสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ (CIM)

องค์การระหว่างประเทศสำหรับการขนส่งระหว่างประเทศทางราง (Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail [OTIF]) เป็นองค์การระหว่างรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและบูรณาการกฎหมายและมาตรฐานการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ องค์การ OTIF มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมโยงทางรางระหว่างทวีปยุโรป ทวีปเอเชีย และทวีปแอฟริกา¹⁸ โดยอนุสัญญาว่าด้วยการขนส่งระหว่างประเทศทางราง (Convention Concerning International Carriage by Rail [COTIF]) เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีแนวคิดเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและการบูรณาการทาง

¹⁵ Ernst B Haas, ‘International Integration: The European and the Universal Process’ (1961) 15(3) *International Organization* 366, 369-373.

¹⁶ Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, ‘European Integration and Supranational Governance’ (1997) 4(3) *Journal of European Public Policy* 297, 301, 303.

¹⁷ Amitav Acharya, ‘Ideas, Identity, and Institution-Building: From the “ASEAN Way” to the “Asia-Pacific Way”?’ (1997) 10(3) *The Pacific Review* 319, 328, 331.

¹⁸ Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail, ‘The Luxembourg Rail Protocol enters into force’ (OTIF News, 8 March 2024) <https://otif.org/fileadmin/new/5-Media/5A-News/2024/News_8.3.2024_EN.pdf> accessed 5 November 2024.

กฎหมายในระหว่างประเทศสมาชิก¹⁹ โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานสากลในการขนส่งสินค้าทางรางข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคในการขนส่งสินค้าทางรางและยานพาหนะ หรือแม้แต่การกำหนดขนาดของราง เป็นต้น โดยความตกลง COTIF ได้มีการกำหนดรายละเอียดทางปฏิบัติไว้ในภาคผนวก²⁰ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “กฎเอกรูปรว่าด้วยการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางราง” (Uniform Rules Concerning the Contract of International Carriage of Goods by Rail [CIM]) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดน เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการค้า²¹

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักการในความตกลง COTIF และกฎเอกรูป CIM มีรัฐสมาชิกที่เป็นภาคีจำนวน 51 รัฐ และมีเพียง “สหภาพยุโรป” เป็นภาคีสมาชิกในนามของ “องค์การบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค” (Regional Economic Integration Organisation [REIO])²² ทั้งนี้ การเข้าเป็นภาคีสมาชิกของสหภาพยุโรปเป็นรูปแบบและต้นแบบที่สำคัญ ในการพิจารณาเข้าเป็นภาคีสมาชิกของความตกลงฉบับนี้ในนามขององค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคอื่น

กฎเอกรูป CIM ใช้บังคับกับการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ ที่มีการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศภายใต้ใบตราส่ง (consignment note) โดยกฎเอกรูป CIM ได้กำหนดรูปแบบและข้อกำหนดในการจัดทำใบตราส่งที่มีรูปแบบเฉพาะไว้ ในฐานะที่เป็นเอกสารสำคัญที่ใช้กำกับในการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ เพื่อให้การขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนเป็นไปอย่างสะดวกราบรื่น ทั้งนี้ กฎเอกรูป CIM ได้วางหลักการและข้อกำหนดในการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางราง การบริหารจัดการกับสินค้าที่ขนส่งทางรางไว้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเรื่องความรับผิดชอบของผู้ขนส่งและผู้ส่งสินค้า²³ กำหนดถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทั้งของผู้ขนส่ง ผู้ส่งสินค้าและผู้รับตราส่งให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการลดข้อพิพาททางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากการให้บริการขนส่งทางรางในระหว่างประเทศสมาชิก²⁴ รวมถึงการพัฒนามาตรฐานด้านความปลอดภัยและความยั่งยืนในการขนส่งทางราง เพื่อให้การขนส่งเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและปลอดภัย²⁵

4.2.2 หลักการและองค์การ OSJD สำหรับความร่วมมือในการขนส่งและหลักการตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ (SMGS)

องค์การความร่วมมือระหว่างการผลิตไฟฟ้าหรือองค์การ OSJD เป็นองค์การระหว่างรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ ในภูมิภาคยุโรปและเอเชีย โดยเฉพาะในกลุ่ม

¹⁹ Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail, ‘About OTIF’ (2024) <https://otif.org/en/?page_id=15> accessed 5 November 2024.

²⁰ CIT-Rail.org, ‘COTIF’ (2024) <<https://cit-rail.org/en/rail-transport-law/cotif/>> accessed 15 November 2024.

²¹ Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail, ‘Mission’ (2024)

<https://otif.org/en/?page_id=3> accessed 5 November 2024.

²² OTIF, ‘OTIF Membership and Application of Appendices to COTIF’ (1st September 2024)

<https://otif.org/fileadmin/images/pictures/Table1P_EN.pdf> accessed 5 November 2024.

²³ Uniform Rules Concerning the Contract of International Carriage of Goods by Rail (CIM - Appendix B to the Convention), Title III Liability, Article 23 - Article 41.

²⁴ Marko Pavliha, *Transport Law on Passenger Rights* (1st edn, Routledge 2021) 123.

²⁵ Council of Europe, ‘Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF)’ (Council of Europe, 8 December 2017) <<https://www.coe.int/en/web/tribunal/otif>> accessed 7 November 2024.

ประเทศที่ไม่ได้เป็นรัฐสมาชิกของความตกลง COTIF โดยองค์การ OSJD มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและบูรณาการกฎหมายและมาตรฐานการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการขนส่งทางรางระหว่างรัฐสมาชิก²⁶ ซึ่งองค์การ OSJD กำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ใช้บังคับกับการขนส่งสินค้าทางรางที่สำคัญ คือ ความตกลง SMGS (Agreement on International Goods Transport by Rail) ความตกลงระหว่างประเทศนี้มุ่งเน้นการกำหนดมาตรฐานการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศเพื่อใช้ร่วมกัน โดยมีเป้าหมายร่วมกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อให้รัฐสมาชิกใช้มาตรฐานเดียวกันเพื่อลดอุปสรรคในการดำเนินการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างกัน เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการขนส่งสินค้าทางรางเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศระหว่างรัฐสมาชิกขององค์การ OSJD²⁷ เพื่อใช้กำหนดมาตรฐานทางกฎหมายสัญญารับขนส่งสินค้าและมาตรฐานการให้บริการร่วมกันในการให้บริการขนส่งทางรางระหว่างประเทศที่สอดคล้องกัน²⁸ เพื่อให้การขนส่งเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ²⁹ หรือแม้แต่การบูรณาการมาตรการและกลไกทางกฎหมายสัญญารับขนส่งสินค้าทางราง

นอกจากนี้ ความตกลง SMGS ยังได้กำหนดมาตรฐานสำหรับการทำสัญญาขนส่งสินค้าทางรางซึ่งครอบคลุมในหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการใช้ใบตราส่ง SMGS (SMGS Consignment Note) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญในการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ³⁰ การกำหนดสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของคู่สัญญาข้อกำหนดเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอันตราย การจัดเก็บสินค้า รวมทั้งการเรียกร้องค่าเสียหายจากความเสียหายที่เกิดกับสินค้า ความตกลง SMGS ได้สร้างกรอบมาตรฐานทางกฎหมายให้เป็นระบบเดียวกันระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกขององค์การ OSJD ซึ่งช่วยให้การขนส่งสินค้าโดยทางรางเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพและมีความปลอดภัย³¹

²⁶ Organisation for Co-operation between Railways, 'Report on the Activities of the Organisation for Co-operation between Railways for 2017' (OSJD, 2018)

<<https://www.osjd.org/api/media/resources/c/51/121/1539>> accessed 7 November 2024.

²⁷ Matthew, 'KORAIL Takes First Step on Eurasian Continental Railroad' (Business Korea, 24 March 2014)

<<https://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=3784>> accessed 7 November 2024.

²⁸ Super International Shipping, 'Understanding SMGS Consignment Note in Rail Freight Transportation' (Super International Shipping, 2024) <<https://super-internationalshipping.com/understanding-smgs-consignment-note-rail-freight-transportation/>> accessed 7 November 2024.

²⁹ International Rail Transport Committee (CIT), *CIM/SMGS Consignment Note Manual* (GLV-CIM/SMGS) (Edition 27th January 2022) <https://cit-rail.org/media/files/glv_cim-smgs_en_2022-01-27_app1.pdf?cid=277311> accessed 7 November 2024.

³⁰ สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์, 'พิธีการศุลกากรผ่านแดนรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์' (2567) 9(5) CPMU News – Customs Policy Monitoring Unit 1, 4-5.

³¹ Miroslav N. Jovanovic, Jelena Damjanovic and Jovan Njagic, *Euro-Asian overland transport links: prospects and challenges*. in David Glass and Chris Cashmore (eds), *Handbook of International Trade and Transport Law* (2nd edn, Informa Law 2012). 617.

4.2.3 ข้อสังเกตบางประการจากความแตกต่างในเชิงหลักการระหว่างกฎเอกรูป CIM กับ ความตกลง SMGS

การพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นข้อกฎหมายของ “กฎเอกรูป CIM” ภายใต้ความตกลง COTIF และ “ความตกลง SMGS” ภายใต้กรอบองค์การ OSJD ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับความเหมาะสมและความแตกต่างในเชิงหลักการระหว่างกฎเอกรูป CIM กับความตกลง SMGS ดังนี้

ประการแรก ประเด็นเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของความตกลง จากการศึกษาพบว่า กฎเอกรูป CIM ตามมาตรา 1 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีลักษณะ “จำกัดการบังคับใช้” เฉพาะกรณีที่สถานีต้นทางและปลายทางตั้งอยู่ในรัฐภาคีที่แตกต่างกัน และการขนส่งต้องมีการกำหนดเรื่องการได้รับค่าตอบแทน และยังใช้บังคับเฉพาะกับผู้ให้บริการในรัฐภาคีของความตกลง COTIF เท่านั้น ในขณะที่ความตกลง SMGS กลับมีลักษณะการบังคับใช้ที่ “ยืดหยุ่นกว่า” โดยมาตรา 3 วรรคหนึ่งถึงวรรคสาม รองรับทั้งการขนส่งภายในประเทศของรัฐภาคีและการขนส่งแบบผสมระหว่างทางร่วมกับการขนส่งทางน้ำ (Ferry) อีกทั้งยังสามารถดำเนินการร่วมกับระบบกฎหมายภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศอื่นที่รัฐภาคีหนึ่งภาคีใดเป็นสมาชิกกับความตกลงระหว่างประเทศอื่นนั้นด้วย

ประการที่สอง ประเด็นเรื่องกลไกความรับผิดชอบและข้อจำกัดความรับผิด จากการศึกษาพบว่า กฎเอกรูป CIM ได้วางหลักการไว้ชัดเจนในมาตรา 23 ถึงมาตรา 41 โดยมีข้อจำกัดความรับผิดที่กำหนดเป็นเพดานสูงสุด (Liability Cap) ไว้ในกรณีที่มีการแถลงมูลค่าสินค้าไว้ในมาตรา 34 ประกอบกับวางหลักการเรื่อง “การสูญเสียสิทธิในการจำกัดความรับผิด” ไว้ ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 ในขณะที่ความตกลง SMGS หาริได้กำหนดบทบัญญัติเรื่องการสูญเสียสิทธิในการจำกัดความรับผิดไว้ชัดเจนแต่อย่างใดไม่ ประกอบกับหลักการเรื่องการจำกัดความรับผิดกำหนดให้มีการใช้สูตร “อัตราส่วน” จากการขนส่งคิดจากระยะทาง น้ำหนัก ค่าระวางเป็นฐานสำคัญในการคิดคำนวณค่าเสียหายเป็นหลักตามมาตรา 39

ประการที่สาม ประเด็นเรื่องสิทธิในการไล่เบี้ย (Right of Recourse) จากการศึกษาพบว่า กฎเอกรูป CIM มาตรา 50 และมาตรา 52 ได้กำหนดรายละเอียดเรื่องสิทธิไล่เบี้ยไว้ครบถ้วน ทั้งในส่วนของเกณฑ์การเรียกร้อง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขนส่งหลายรายและเขตอำนาจศาล ในขณะที่ความตกลง SMGS มาตรา 36 แม้จะได้กำหนดสิทธิในเรื่องการไล่เบี้ยไว้เช่นกันก็ตาม แต่กำหนดให้มีการใช้สูตรคิดคำนวณค่าสินไหมทดแทนแบบ “อัตราส่วนตามระยะทาง” (Tariff Kilometers) และกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องไว้เพียง 75 วัน

ประการที่สี่ ประเด็นเรื่องบทบัญญัติเรื่องข้อบังคับเด็ดขาด จากการศึกษาพบว่า กฎเอกรูป CIM มาตรา 5 กำหนดให้ข้อตกลงใดที่ทำสัญญาขัดกับหลักการที่กำหนดไว้ในกฎเอกรูปฉบับนี้ตกเป็นโมฆะ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่กฎเอกรูปได้อนุญาตให้คู่สัญญาสามารถตกลงยกเว้นเป็นอย่างอื่นได้ไว้เป็นการเฉพาะ ในขณะที่ความตกลง SMGS มาตรา 6 กำหนดแนวทางที่ใกล้เคียงกัน โดยถือว่าข้อตกลงข้อใดก็ตามที่ขัดกับความตกลงย่อมตกเป็นโมฆะ เว้นแต่จะมีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยชัดแจ้ง

ประการที่ห้า ประเด็นเรื่องการขนส่งสินค้าอันตราย (Dangerous Goods) จากการศึกษาพบว่า กฎเอกรูป CIM มาตรา 9 อ้างอิงถึง “กฎระเบียบว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายทางรางระหว่างประเทศ”

หรือ RID³² กำหนดให้ผู้ขนส่งมีสิทธิในการทำลายหรือกักเก็บสินค้าอันตรายได้ ในกรณีที่ผู้ส่งสินค้าที่ไม่ได้แจ้งรายละเอียดไว้ล่วงหน้า โดยผู้ขนส่งไม่ต้องรับผิดชอบในเหตุดังกล่าวแต่อย่างใด ในขณะที่ความตกลง SMGS มาตรา 9 วรรคหนึ่งและวรรคสอง อ้างอิงถึงกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในความตกลง SMGS และ “ประมวลกฎหมายสินค้าอันตรายทางทะเลระหว่างประเทศ” หรือ IMDG Code³³ ในกรณีที่เชื่อมโยงกับการขนส่งสินค้าทางทะเล³⁴

ผู้เขียนเห็นว่า ความตกลง SMGS มีความเหมาะสมในเชิงยุทธศาสตร์ระยะสั้นและระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในบริบทของความร่วมมือในกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาและเวียดนาม หรือกลุ่มประเทศ CLMV รวมทั้งประเทศจีนตอนใต้ ในขณะที่กฎเอกรูป CIM มีความเหมาะสมในระยะยาว ในแง่ของการยกระดับกฎหมายภายในของไทยให้เทียบเท่ากฎหมายที่ใช้บังคับในทวีปยุโรปเพื่อเป็นฐานรองรับการเปิดเสรีการค้าทางรางในกรอบความตกลงการค้าเสรีเอเชียแปซิฟิกและโครงการเส้นทางสายไหม

5. บทบาทและความจำเป็นในการพัฒนากรอบความร่วมมือภายใต้ระบบกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางในภูมิภาคอาเซียน: ความร่วมมือโดยปราศจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางรางกำหนด

จากการศึกษาพบว่า การสร้างความร่วมมือเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าข้ามแดนระหว่างประเทศ เชื่อมโยงกับทวีปเอเชียเป็นกรอบความร่วมมือที่ดำเนินการโดยปราศจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ กล่าวคือ ประชาคมอาเซียนกำลังพัฒนาแนวคิดและระบบการขนส่งทางรางข้ามพรมแดนเชื่อมโยงภูมิภาคยุโรปเข้ากับภูมิภาคเอเชียและภูมิภาคอาเซียน โดยมีแนวคิดการพัฒนาและการบูรณาการเข้ากับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศตามที่กำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM และความตกลง SMGS³⁵ รวมทั้งพัฒนาโครงข่ายความร่วมมือผ่านโครงการการขนส่งสินค้าทางรางข้ามแดนสิงคโปร์ - คุนหมิง

³² Regulation concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail (RID) เป็นภาคผนวกของความตกลง COTIF ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการขนส่งสินค้าอันตรายทางรางระหว่างประเทศ ทั้งนี้ รัฐสมาชิกทั้งหมดที่เป็นภาคีของความตกลง COTIF ต้องผูกพันกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางราง (CIM) และกฎระเบียบเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอันตรายทางรางระหว่างประเทศ (RID).

³³ International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code) เป็นประมวลกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับการขนส่งสินค้าอันตรายทางทะเลในรูปแบบบรรจุภัณฑ์ หลักการดังกล่าวเป็นไปเพื่อการขนส่งสินค้าอันตรายอย่างปลอดภัย IMDG Code ได้รับการรับรองในปี 1965 ตามอนุสัญญา SOLAS (International Convention For Safety Of Life at Sea) ภายใต้องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization [IMO]) และยังรวมถึงบทบัญญัติบางส่วนของ “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ” (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships [MARPOL]) ดังนั้น หากการขนส่งสินค้าดังกล่าวจัดว่าเป็นสินค้าอันตราย และเป็นการจัดส่งสินค้าทางทะเล ผู้ส่งสินค้ามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติใน IMDG Code.

³⁴ Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *Dangerous Goods Handling (All modes)*, The Training Material on Project Sustainable Human Resource Development in Logistic Services for ASEAN Member States with the support from Japan-ASEAN Integration Fund (JAIF) (Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), 2014), < https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2015/september/transport-facilitation/batch-3/Dangerous-Goods-Handling-All-modes/Chapter%204-1_ASEAN%20disclaimer.pdf > accessed 7 November 2024.

³⁵ ASEAN, *International Rail Transport Part I*, Development of the Common Standard Curricula on International Transport and Logistics Basic Training for ASEAN Member States under Sustainable Human

ซึ่งเป็นโครงการที่ริเริ่มโดยประเทศจีน ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวมุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายการขนส่งสินค้าทางรางข้ามทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศจีน³⁶ ซึ่งเปิดโอกาสทางการค้าและการลงทุนในภูมิภาค³⁷ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการขนส่งสินค้าที่มาจากผลกระทบระยะเวลาในการขนส่งสินค้าระหว่างกัน³⁸ ซึ่งส่งผลเชิงบวกที่มาจากผลกระทบในการขนส่งสินค้าระหว่างกันได้มากกว่า หากเปรียบเทียบกับ การขนส่งสินค้าผ่านทางถนนและทางอากาศ³⁹

สำหรับเส้นทางหลักของโครงการการขนส่งทางรางข้ามแดนสิงคโปร์ - คุณหมิงประกอบด้วยเส้นทางสายหลัก 3 เส้นทาง จากเมืองคุณหมิงประเทศจีนเชื่อมเส้นทางผ่านประเทศลาวมุ่งตรงมายังจังหวัดกรุงเทพฯ ของประเทศไทย ในขณะที่เส้นทางสายตะวันออกผ่านประเทศเวียดนามและประเทศกัมพูชา และยังมีเส้นทางตะวันตกผ่านจากประเทศลาวไปประเทศเมียนมา⁴⁰ โดยเส้นทางต่าง ๆ เหล่านี้เชื่อมต่อกับประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียผ่านเส้นทางของประเทศไทย ทั้งนี้ เส้นทางพัฒนาระบบการขนส่งทางรางข้ามแดนสิงคโปร์ - คุณหมิง สามารถใช้เป็นเส้นทางขนส่งสินค้าเพื่อการส่งเสริมและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจร่วมกันภายในภูมิภาคเข้ากับประเทศไทยได้⁴¹ การเชื่อมโยงระบบการขนส่งทางรางดังกล่าวมีส่วนในการช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการขนส่งให้ลดลงซึ่งสามารถสร้างศักยภาพในเชิงการแข่งขันของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี⁴²

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความตกลงระหว่างประเทศในกรอบภูมิภาคอาเซียนไม่ได้กำหนดหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางไว้เป็นการเฉพาะ จะเห็นได้ว่าการพัฒนารอบกฎหมายการขนส่งทางรางระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนยังคงเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญในการสร้างระบบกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ การขาดแคลนกรอบกฎหมายเฉพาะสำหรับการขนส่งสินค้าทางราง

Resource Development in Logistics Services, (n.p: nd.) 21-38. <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/02/FN_International-RailTransport-Part-1.pdf> accessed 7 November 2024.

³⁶ Railway Technology, 'Singapore-Kunming Rail Link (SKRL)' (18 December 2019) <<https://www.railway-technology.com/projects/singapore-kunming-rail-link-skrl/>> accessed 13 November 2024.

³⁷ Beny Irzanto, 'Development of Implementation Framework for Seamless Operation on Singapore-Kunming Rail Link Network' (ESCAP Webinar, Smart Road and Rail Solutions for Transport Connectivity in the COVID-19 Context, 1 December 2020, Video Conference) <https://www.unescap.org/sites/default/files/Smart_Rail_SKRL.pdf> accessed 13 November 2024.

³⁸ Runckel & Associates, 'The Singapore-Kunming Rail Link (SKRL)' <https://www.business-in-asia.com/asia/SKRL_railway.html> accessed 13 November 2024.

³⁹ Railway Technology (n 37)

⁴⁰ Milko Papazoff, 'ASEAN Railway Connectivity: Current Status and Major Issues' Joint ESCAP-UIC Seminar on Facilitation and Costing of Railway Services Along the Trans-Asian Railway, *International Union of Railways*, 11 December 2015, 4-5, <<https://www.unescap.org/sites/default/files/5.%20ASEAN%20railway%20connectivity%20current%20status%20and%20major%20issues.pdf>> accessed 13 November 2024.

⁴¹ Suthiphand Chirathivat and Kornkarun Cheewatrakoolpong, *Thailand's Economic Integration with Neighboring Countries and Possible Connectivity with South Asia* (ADB Working Paper Series No. 520, Asian Development Bank Institute, April 2015), 25-28. <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159839/adb-wp520.pdf>> accessed 11 November 2024.

⁴² The Asian Development Bank, *THAILAND: Supporting Railway Sector Reform Final Report*, ADB Consultant's Report TA 8078-THA (March 2013), 1-2.

ระหว่างประเทศดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง “ช่องว่างทางกฎหมาย” ที่สำคัญต่อการพัฒนากรอบความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนอย่างเล็งไม่ได้

ทั้งนี้ การขาดหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางที่ใช้บังคับในภูมิภาคอาเซียนเช่นว่านี้ นำไปสู่ปัญหาข้อขัดข้องในการพัฒนา 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาความไม่สมดุลในการให้ความสำคัญกับรูปแบบการขนส่งสินค้าทางรางในภูมิภาคอาเซียน กล่าวคือ แผนการพัฒนา “การขนส่งทางรางอาเซียน” ถูกจัดเป็นแต่เพียง “ส่วนย่อย” ของระบบการขนส่งทางบก ประกอบกับการไม่มี “แผนการพัฒนา” ที่ชัดเจนแยกเช่นระบบการขนส่งทางถนนทางอากาศหรือทางทะเล ประกอบกับ Protocol 6 ของความตกลง AFAFGIT ซึ่งถูกออกแบบมาสำหรับการขนส่งสินค้าทั่วไป แต่ไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อใช้รองรับต่อการบริหารจัดการกับความซับซ้อนที่มีความเฉพาะด้านการให้บริการและการทำสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นเรื่องความรับผิดชอบของผู้ขนส่งทางราง มาตรฐานความปลอดภัยเฉพาะทางราง หรือแม้แต่วิธีการขนส่งที่ใช้กับการขนส่งสินค้าทางราง

อย่างไรก็ตาม Protocol 6 ของความตกลง AFAFGIT เองก็ยังไม่ส่งผลใช้บังคับกับรัฐสมาชิก ด้วยเหตุที่ความตกลงในส่วนนี้ยังไม่มีทำให้สัตยาบันครบทุกรัฐสมาชิกของ ASEAN โดยเฉพาะประเทศบรูไนและประเทศอินโดนีเซีย⁴³ กรณีดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการขาดวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางให้เป็นระบบการขนส่งหลักที่ใช้ภายในภูมิภาคอาเซียน

ประการที่สอง วิธีอาเซียนเป็นช่องว่างในการขาดความเป็นเอกภาพด้านกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในภูมิภาคอาเซียนในรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศแยกเช่นที่กำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM ขององค์การ OTIF หรือแม้แต่ในประเด็นความไม่มีนิติฐานะแยกเช่น “สหภาพยุโรป” ซึ่งเป็นองค์การบูรณาการความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สามารถเข้าเป็นภาคีสมาชิกของความตกลง COTIF จะเห็นได้ว่าประเด็นดังกล่าว ส่งผลให้การขนส่งสินค้าทางรางข้ามพรมแดนในประชาคมอาเซียนยังคงต้องเผชิญกับปัญหาความแตกต่างของระบบกฎหมายภายในประเทศของแต่ละรัฐสมาชิก

ประการที่สาม ข้อจำกัดในการบังคับใช้และกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน โดยเฉพาะตาม มาตรา 19 ของความตกลง AFAFGIT ซึ่งกำหนดให้การระงับข้อพิพาทจะต้องดำเนินการผ่าน “การปรึกษาหารือและการเจรจาอย่างเป็นมิตร” (amicable consultation or negotiation) ซึ่งเป็นเพียงกรอบความร่วมมือที่ไม่มีองค์กรเหนือรัฐ และไม่มีอำนาจบังคับใช้กับรัฐสมาชิกโดยตรง โดยเฉพาะ ประเด็นการขาดกลไกการระงับข้อพิพาทเฉพาะเรื่องที่สามารถใช้บังคับกับการขนส่งทางราง ประเด็นดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในเชิงหลักการและทางปฏิบัติเมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการขนส่งสินค้าทางรางข้ามพรมแดน ซึ่งแตกต่างไปจากระบบกฎหมายของความตกลง COTIF ที่มีสภาพบังคับกับการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างรัฐสมาชิก

อาจกล่าวได้ว่า อาเซียนยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนากรอบกฎหมายการขนส่งสินค้าทางราง แม้อาเซียนจะมีหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลง AFAFGIT ก็ตาม แต่ยังไม่เพียงพอต่อการสร้างระบบ

⁴³ ASEAN, ‘ASEAN Transport Instruments and Status of Ratification (as of May 2018)’

<https://asean.org/wp-content/uploads/2017/05/Ratification-status-Transport-Agreement-as-of-Aug2018_T.pdf> accessed 11 November 2024.

การขนส่งสินค้าทางรางที่มีประสิทธิภาพและศักยภาพ ในเชิงการแข่งขันในระดับสากล การขาดกรอบกฎหมาย เฉพาะสำหรับการขนส่งทางรางดังกล่าว ไม่เพียงแต่สร้างอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางราง เท่านั้น แต่ยังจำกัดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาคอาเซียนในมิติของการค้าระหว่างประเทศ

6. หลักกฎหมายรับขนส่งสินค้าในรูปแบบที่แตกต่างกันกับความไม่ครอบคลุมของระบบกฎหมายสัญญา รับขนส่งสินค้าทางรางของประเทศไทย

การศึกษากระบวนการกฎหมายการขนส่งของประเทศไทยเผยให้เห็นความไม่ครอบคลุมกับการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการกำกับดูแลรูปแบบการขนส่งสินค้า ที่มีความแตกต่างกัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมการขนส่งสินค้าที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งสินค้าทางทะเล ทางอากาศ ทางบกหรือแม้แต่การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบก็ตาม แต่การขาดแคลนกรอบกฎหมายเฉพาะสำหรับการขนส่งสินค้าทางรางที่จำต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัยดังกล่าว ย่อมนำไปสู่สภาพ “ปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย” ที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางรางที่รองรับต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจจากการค้าระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การศึกษายังได้แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยได้มีการพัฒนากรอบกฎหมายการขนส่งสินค้าไว้อย่างครอบคลุมในหลากหลายรูปแบบ กล่าวคือ การขนส่งสินค้าทางทะเลได้รับการกำกับภายใต้พระราชบัญญัติการรับขนส่งของทางทะเล พ.ศ. 2534 ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตั้งแต่ Hague Rules (1924) จนถึง Rotterdam Rules (2008) ในขณะที่การขนส่งทางอากาศมีพระราชบัญญัติการรับขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558 ที่สะท้อนหลักการของ Montreal Convention (1999) ในขณะที่การขนส่งทางบกและการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบมีกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟ พ.ศ. 2464 ในส่วนที่ 4 ว่าด้วย “การบรรทุกสิ่งของ” ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งมาตรา 50 ถึง มาตรา 51 ความรับผิดชอบของกรมรถไฟ มาตรา 53 การจำกัดความรับผิดมาตรา 54 การชดเชยราคามาตรา 56 และมาตรา 57 การยึดสินค้า การขายทอดตลาดมาตรา 66 ค่าระวางสินค้ามาตรา 67 การเรียกร้องคืนค่าระวางบรรทุกมาตรา 68 ก็ตาม

กระนั้นก็ดี หลักการตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีหลักกฎหมายสากลหลายเรื่องที่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามหลักกฎหมายสากล ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาล อายุความการฟ้องคดี หรือแม้แต่เรื่องสิทธิไต่เบี่ยของผู้ขนส่งหลายราย ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM และความตกลง SMGS ประกอบกับการปรับใช้หลักกฎหมายขนส่งสินค้าดังกล่าวก็ยังไม่สามารถปรับใช้กับหลักกฎหมายการขนส่งสินค้าในรูปแบบอื่นได้ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งแต่อย่างใด

ทั้งนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายในระบบกฎหมายการขนส่งสินค้าในรูปแบบต่าง ๆ ผู้เขียนมีข้อสังเกตปัญหากฎหมายไทย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประเด็นปัญหาเรื่องการไม่ให้ความสำคัญกับรูปแบบการขนส่งสินค้าทางราง กล่าวคือ ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการขนส่งสินค้าในแบบสากลในเกือบทุกรูปแบบ เว้นแต่การขนส่งสินค้าทางรางจะเห็นได้ว่าปัญหาการที่ประเทศไทยมีแต่เพียงร่างกฎหมายซึ่งยังไม่มีผลบังคับใช้ กล่าวคือ ประเทศไทยมีแต่เพียงร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ซึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ สภาวการณ์ทางกฎหมาย

ดังกล่าวนี้ สร้างความไม่แน่นอนในเชิงหลักการทางกฎหมายที่สำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายการขนส่งรูปแบบอื่นที่มีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

เป็นที่น่าสังเกตว่า การวิเคราะห์ข้อจำกัดในร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ยังไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดเชิงเทคนิค แม้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่ครอบคลุมหลายประการ แต่ยังคงขาดรายละเอียดทางเทคนิคที่สำคัญที่ใช้รองรับต่อการทำสัญญาขนส่งสินค้าทางรางในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรฐานเทคนิคเฉพาะ การจัดการกับการขนส่งข้ามพรมแดน หรือแม้แต่การประสานงานกับระบบการขนส่งอื่น เป็นต้น

ประการที่สอง ประเด็นปัญหาเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบหลักการทางกฎหมายที่มีความแตกต่างกันจากรูปแบบการขนส่งสินค้า แม้หลักกฎหมายดังกล่าวจะมีความสอดคล้องและคล้ายคลึงกันในเชิง “หลักการพื้นฐาน” ตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสิทธิของผู้ขนส่งสินค้าในการเรียกเก็บค่าขนส่งสินค้า หน้าที่ในการจัดส่งสินค้าอย่างปลอดภัย ความรับผิดชอบต่อความเสียหาย สูญหาย การส่งมอบล่าช้า หรือแม้แต่การกำหนดอายุความในการฟ้องคดีก็ตาม อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างที่สำคัญกลับปรากฏให้เห็นในรายละเอียดเรื่องอายุความในประเด็นการกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้อง ไม่ว่าจะเป็นกรณีการขนส่งทางอากาศมีอายุความ 2 ปี⁴⁴ ส่วนการขนส่งรูปแบบอื่นกำหนดอายุความไว้ 1 ปี⁴⁵ หรือแม้แต่อายุความไม่เกิน 9 เดือน⁴⁶ ในขณะที่อายุความในการขนส่งสินค้าทางรางหาได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งทางรางไว้แต่อย่างใดไม่

ประการที่สาม ประเด็นปัญหาเรื่องมาตรฐานระหว่างประเทศเฉพาะทางราง จากการศึกษาเผยให้เห็นว่า การขนส่งสินค้าทางทะเล ทางอากาศ และทางถนนล้วนมีความตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการตามที่กำหนดไว้ใน Hague-Visby Rules⁴⁷ Montreal Convention⁴⁸ และ CMR⁴⁹ ตามลำดับ ในขณะที่การขนส่งทางรางกลับมีความซับซ้อนจากการมีอยู่ของระบบกฎหมาย 2 ระบบ กล่าวคือ กฎเอกรูป CIM ของความตกลง COTIF และความตกลง SMGS ขององค์การ OSJD ที่ใช้บังคับครอบคลุมในภูมิภาคที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นความท้าทายในการเลือกเข้าเป็นภาคีตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากต้องพิจารณาทั้งความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์ และความซับซ้อนของกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน

ประการที่สี่ ประเด็นปัญหาเรื่องขาดการบูรณาการกับระบบกฎหมายการขนส่งต่อเนื่องร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ไม่ได้กำหนดรายละเอียดการเชื่อมต่อกับพระราชบัญญัติว่าด้วย

⁴⁴ พระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ. 2558, มาตรา 55.

⁴⁵ พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. 2534, มาตรา 46; พระราชบัญญัติการรับขนของทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ. 2556, มาตรา 42.

⁴⁶ พระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548, มาตรา 38.

⁴⁷ International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading 1924 (as amended by the Visby Protocol 1968).

⁴⁸ Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air.

⁴⁹ Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road.

การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548 ไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือช่องว่าง ในการกำกับดูแลการขนส่งหลายรูปแบบที่มีการขนส่งทางรางเป็นส่วนหนึ่งของระบบการขนส่งดังกล่าวให้เกิดขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์เปรียบเทียบกรอบกฎหมายการขนส่งสินค้าของประเทศไทยเผยให้เห็นความไม่เพียงพอในการกำกับดูแลระบบการขนส่งทางราง แม้ว่าประเทศไทยจะมีกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมและทันสมัยสำหรับการขนส่งสินค้าในรูปแบบอื่น ๆ แต่การขาดกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางรางที่มีผลใช้บังคับได้นั้น ย่อมเป็น “ช่องว่างทางกฎหมาย” ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่สะท้อนความล่าช้าในการให้ความสำคัญกับการขนส่งทางราง แต่ยังแสดงถึงความท้าทายในการออกแบบกฎหมายที่ต้องคำนึงถึงทั้งลักษณะเฉพาะของการขนส่งทางรางและความจำเป็นในการประสานงานกับมาตรฐานสากล

7. การอภิปรายผลการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนใช้การวิเคราะห์สภาพปัญหา ผลกระทบและการประเมินความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบกฎหมายสัญญาการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ โดยการจัดกลุ่มการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายหลัก ๆ โดยแยกประเด็นออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ **ประการแรก** การวิเคราะห์บริบทและฐานปัญหาของกฎหมายภายในของประเทศไทย **ประการที่สอง** วิเคราะห์หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศในระดับสากลและระดับภูมิภาคอาเซียน **ประการที่สาม** วิเคราะห์และประเมินความสอดคล้องและความเป็นไปได้ต่อการพัฒนาระบบกฎหมายภายในและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในประชาคมอาเซียนที่ว่าด้วยกฎหมายสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศโดยมีรายละเอียด ดังนี้

7.1 ปัญหาการขาดหลักกฎหมายเฉพาะที่ปรับใช้กับการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางราง และความจำเป็นของประเทศไทยในการพัฒนากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า การวิเคราะห์บริบทและฐานปัญหาของกฎหมายภายในของไทยมีประเด็นการวิเคราะห์ปัญหาแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ **ประการแรก** การวิเคราะห์ปัญหาการขาดหลักกฎหมายเฉพาะที่ปรับใช้กับการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางราง และ **ประการที่สอง** การวิเคราะห์ความจำเป็นของประเทศไทยในการพัฒนากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.1.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดหลักกฎหมายเฉพาะที่ปรับใช้กับการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางราง

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังขาดหลักเกณฑ์และข้อกำหนดการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางในฐานะที่เป็นหลัก “กฎหมายเฉพาะ” (*lex specialis or sui generis law*) โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความเป็นระบบกฎหมายและมีลักษณะเฉพาะสูงตามที่กำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM ภายใต้ความตกลง COTIF และความตกลง SMGS ภายใต้โครงการ OSJD ซึ่งต่างกำหนดโครงสร้าง กลไกและระบบกฎหมายเฉพาะที่รองรับกับการรับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศไว้อย่างเป็นระบบ

จากการศึกษาพบว่า หลักการของระบบกฎหมายสัญญาซื้อขายสินค้าของประเทศไทยอาศัยหลักทั่วไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย “สัญญาซื้อขาย” ซึ่งมีหลักกฎหมายซื้อขายสินค้าทั่วไปที่มีลักษณะกว้างและไม่ได้จำแนกถึงลักษณะเฉพาะการขนส่งทางราง⁵⁰ แม้จะมีการระบุเรื่องใบตราส่งไว้ในมาตรา 616 ก็ตาม และแม้จะมีหลักเกณฑ์เฉพาะว่าด้วยความรับผิดของผู้ขนส่งสินค้าไว้ในกรณีการขนส่งสินค้าล่าช้า สูญหาย หรือเสียหายก็ตาม ประการที่สำคัญ หลักการในกฎหมายดังกล่าวมุ่งใช้กับการทำสัญญาซื้อขายสินค้าภายในประเทศ มิได้กำหนดถึงการขนส่งสินค้าในเส้นทางที่เชื่อมต่อระหว่างประเทศแต่อย่างใด การขาดหลักกฎหมายเฉพาะดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในเชิงหลักการทางกฎหมายด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีการเชื่อมโยงเส้นทางขนส่งทางรางกับประเทศอื่นที่มีพรมแดนระหว่างประเทศติดต่อกัน

ยิ่งไปกว่านั้น หลักการทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังหาได้กำหนดรายละเอียดทางปฏิบัติไว้ในกฎหมายซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญของการทำสัญญาซื้อขายสินค้าในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ส่งสินค้าและผู้ขนส่ง การจัดทำใบตราส่งอิเล็กทรอนิกส์ การคิดคำนวณความเสียหายและค่าสินไหมทดแทนตามเส้นทางที่ขนส่งและระยะเวลาขนส่งล่าช้า การใช้สิทธิไล่เบี่ย การกำหนดเขตอำนาจศาล การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ หรือแม้แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี เป็นต้น เฉกเช่นที่มีการกำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM และความตกลง SMGS ไว้แต่อย่างใดไม่ อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังหาได้มีระบบกฎหมายที่สามารถปรับใช้และบูรณาการประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมและบริบูรณ์สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM และความตกลง SMGS แต่อย่างใดไม่

ปัญหาการขาดกฎหมายเฉพาะดังกล่าว นำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายและการนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติทางเทคนิคหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการไม่สามารถรับรองเอกสารใบตราส่งที่สามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงถึงการทำสัญญาซื้อขายสินค้า ที่สอดคล้องกับรูปแบบใบตราส่งที่กำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM และความตกลง SMGS การไม่สามารถกำหนดความรับผิดตามระยะทางขนส่ง หรือแม้แต่การกำหนดอัตราค่าระวางภายใต้การเชื่อมโยงกับประเทศคู่ขนส่ง สภาพการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงจากการใช้ประโยชน์ในเส้นทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะโครงการ “เส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21” และ “การเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์ในอาเซียน” (AEC Logistics Connectivity)

7.1.2 วิเคราะห์ความจำเป็นของประเทศไทยในการพัฒนากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ

⁵⁰ หลักกฎหมายสัญญาซื้อขายสินค้า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ถูกกำหนดไว้ในหมวด 1 ว่าด้วยรับของ ตั้งแต่มาตรา 610 ถึงมาตรา 633 ซึ่งมีหลักการทางกฎหมายโดยแบ่งออกเป็น 7 กลุ่มหลักการ ดังนี้ หลักการเรื่องแรก กำหนดเรื่องกำหนดคำศัพท์มาตรา 610 และมาตรา 611 หลักการเรื่องที่สอง กำหนดเรื่องรูปแบบ เนื้อหาและผลทางกฎหมายของเอกสารขนส่ง ซึ่งถูกกำหนดไว้ในมาตรา 612 - มาตรา 615 หลักการเรื่องที่สาม กำหนดเรื่องขอบเขตความรับผิด ช้อยกเว้น และการจำกัดความรับผิดของผู้ขนส่ง มาตรา 616 - มาตรา 621 และ มาตรา 623-มาตรา 625 หลักการเรื่องที่สี่ กำหนดเรื่อง หน้าที่ในการส่งมอบและการโอนสิทธิ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในมาตรา 622 และมาตรา 627 หลักการเรื่องที่ห้า กำหนดเรื่อง สิทธิในการควบคุมและจัดการของในระหว่างการขนส่ง ซึ่งถูกกำหนดไว้ในมาตรา 626 และมาตรา 628 หลักการเรื่องที่หก กำหนดเรื่อง กำหนดกลไกการประกันค่าระวางและค่าใช้จ่าย การประกันและการยึดหน่วง มาตรา 629 มาตรา 630 และมาตรา 633 หลักการเรื่องที่เจ็ด กำหนดเรื่อง การจัดการของในกรณีพิเศษ มาตรา 631 มาตรา 632.

การศึกษาพบว่า ช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญในระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพ ในการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ในภูมิภาคโดยตรง กล่าวคือ ประเทศไทยยังคงขาดระบบกฎหมายเฉพาะสำหรับการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ แม้ประเทศไทยจะมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกออกแบบมาเพื่อใช้ร่วมกับระบบการขนส่งรูปแบบอื่นก็ตาม แต่การขาดหลักกฎหมายเฉพาะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการปรับใช้กฎหมายที่เหมาะสมเพื่อใช้รองรับกับลักษณะเฉพาะของการขนส่งสินค้าทางรางอย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้ใบตราส่ง การรับช่วงขนส่งต่อเนื่อง ความรับผิดชอบของผู้ขนส่งร่วม หรือแม้แต่การขนส่งสินค้าอันตราย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎอนุกรม CIM และความตกลง SMGS แล้วจะพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีหลักกฎหมายเฉพาะที่สามารถปรับใช้ให้ครอบคลุมสอดคล้องกับประเด็นสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้ขนส่งต่อเนื่อง (Successive Carrier Liability) การใช้ข้อบังคับเด็ดขาด (Imperative Law) ระบบการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ หรือแม้แต่การใช้ใบตราส่งในรูปแบบใบตราส่งร่วมที่เป็นมาตรฐานสากล

ทั้งนี้ หากพิจารณาในบริบทของ “เส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21” และ “การเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์ในอาเซียน” เป็นปัจจัยสำคัญเร่งด่วนที่ประเทศไทยต้องกำหนดนโยบายต่างประเทศในการเข้าเป็นภาคีของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางราง การขาดกรอบกฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเสียโอกาสในการเป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ของภูมิภาคและยังไม่เป็นการรองรับต่อแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

อาจกล่าวได้ว่า จากบริบทและความจำเป็นอย่างยิ่งนี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีของความตกลงระหว่างประเทศทั้งในส่วนของกฎอนุกรม CIM ของความตกลง COTIF และความตกลง SMGS ขององค์การ OSJD เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ประกอบการขนส่งและยังเป็นการลดอุปสรรคด้านกฎระเบียบ ที่สามารถช่วยเสริมสร้างศักยภาพในเชิงการแข่งขันในตลาดขนส่งและการโลจิสติกส์ระหว่างประเทศ ดังนั้น การพัฒนากฎหมายดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติด้านโครงสร้างพื้นฐานและการเชื่อมโยงภูมิภาค

7.2 วิเคราะห์หลักการของระบบกฎหมายสัญญาารับขนส่งสินค้าในรูปแบบที่แตกต่างกัน และการปรับใช้หลักกฎหมายที่เหมาะสมกับการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศของประเทศไทย

ในส่วนประเด็นการวิเคราะห์หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เหมาะสมกับแนวทางการพัฒนาของประเทศไทย ผู้เขียนกำหนดประเด็นการวิเคราะห์แบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ปัญหาความแตกต่างในเชิงหลักการและการปรับใช้หลักกฎหมายที่เหมาะสมกับการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางราง

ประการที่สอง วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ผลกระทบและประเมินความสอดคล้องในการพิจารณาเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางราง และ **ประการที่สาม** วิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ในการเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศของประเทศไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

7.2.1 วิเคราะห์ปัญหาความแตกต่างในเชิงหลักการและการปรับใช้หลักกฎหมายที่เหมาะสมกับการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางราง

จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบพบว่า ปัญหาความแตกต่างในเชิงหลักการและการปรับใช้หลักกฎหมายกับการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศระหว่างหลักการที่กำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM ภายใต้ความตกลง COTIF ขององค์การ OTIF และความตกลง SMGS ขององค์การ OSJD ได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของระบบกฎหมาย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญารับขนส่งสินค้า ที่แม้จะมีการออกแบบกฎหมายไว้อย่างเป็นระบบก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวกลับยังมีความซับซ้อนในการเลือกกฎหมายที่จะปรับใช้กับระบบกฎหมายที่เหมาะสม สำหรับการพัฒนาระบบการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศของประเทศไทย

ทั้งนี้ ความแตกต่างในเชิงโครงสร้างและการออกแบบระบบกฎหมายดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นชัดถึงความแตกต่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายรางทั้งสองระบบ กล่าวคือกฎเอกรูป CIM ภายใต้ความตกลง COTIF ซึ่งมีลักษณะเป็นระบบกฎหมายกลางที่มีความเฉพาะและเป็นระบบสูง โดยมีโครงสร้างความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง การใช้ใบตราส่ง ระบบกฎหมายและศาลที่มีเขตอำนาจที่มีการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ในขณะที่ความตกลง SMGS ภายใต้องค์การ OSJD กลับมีโครงสร้างทางกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดทางปฏิบัติและสามารถปรับใช้ได้อย่างยืดหยุ่นมากกว่า

ในขณะที่การปรับใช้ใบตราส่งแม้ในเชิงหลักการโครงสร้างกฎหมายของทั้งสองระบบจะมีการกำหนดรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องระบุไว้โดยสอดคล้องกันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเนื้อหาและรายละเอียดของใบตราส่งทั้งสองระบบก็ยังคงมีความแตกต่างและไม่สอดคล้องกันที่สามารถปรับใช้ทั้งกับรัฐที่เป็นภาคีสมาชิกและกับรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิก โดยเฉพาะการขนส่งสินค้าทางรางข้ามพรมแดนจากยุโรปผ่านเอเชียซึ่งจำเป็นต้องมีการบูรณาการและใช้ใบตราส่งร่วม (CIM/SMGS common consignment note) ที่สามารถปรับใช้ร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกของความตกลงระหว่างประเทศที่แตกต่างกันได้ ทั้งนี้ ลักษณะของใบตราส่งซึ่งเป็นเอกสารกำกับการณ์ขนส่งที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญของกฎเอกรูป CIM ได้กำหนดให้ใบตราส่ง “เป็นหลักฐานของสัญญาขนส่ง” ที่มีโครงสร้าง รูปแบบและข้อมูลที่ต้องระบุเป็นมาตรฐาน ในขณะที่ความตกลง SMGS มีโครงสร้าง รูปแบบและข้อมูลที่ต้องระบุที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องการระบุภาษาที่ใช้ในการขนส่ง รายการข้อมูล หรือแม้แต่เงื่อนไขความรับผิด เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า การที่ประเทศไทยยังไม่มีมีการกำหนดรูปแบบใบตราส่งที่สอดคล้องกับ “มาตรฐานของใบตราส่ง” ในระดับสากลที่สามารถปรับใช้ได้กับการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ ย่อมนำไปสู่ปัญหาความไม่แน่นอนในการบูรณาการและการปรับใช้ใบตราส่งร่วมกันระหว่างรัฐที่แตกต่างกัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักกฎหมายสารบัญญัติที่ใช้ในทั้งสองระบบมีความแตกต่างกันอย่างน่าสนใจ กล่าวคือกฎเอกรูป CIM กำหนดให้มีการใช้ระบบความรับผิดแบบ “บทสันนิษฐานความผิด” (Presumed Liability) ซึ่งกำหนดให้ผู้ขนส่งต้องรับผิด เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีความผิด ในขณะที่ความตกลง SMGS แม้จะใช้ระบบกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน แต่ความตกลง SMGS กลับเน้นกระบวนการเรียกร้องสิทธิที่ผู้เสียหายมีหน้าที่ต้องทำการยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ขนส่งก่อนที่จะมีการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม กลไกการระงับข้อพิพาททั้งสองระบบยังมีความแตกต่างที่ชัดเจนเช่นกัน กล่าวคือ กฎเอกรูป CIM มีการกำหนดเขตอำนาจศาลที่สามารถรับฟ้องคดีได้อย่างชัดเจน ในขณะที่ความตกลง SMGS กำหนดให้ผู้เสียหายมีหน้าที่ต้องทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนก่อนจึงจะใช้สิทธิในการฟ้องคดีได้ รวมทั้งยังมีการใช้ระบบเขตอำนาจตามที่ตั้งของ

สถานประกอบการของผู้ขนส่งซึ่งยังมีข้อจำกัดในการปรับใช้ได้ในทางปฏิบัติกรณีที่ตั้งสถานประกอบการมีหลายแห่ง

แม้การใช้ใบตราส่งร่วม CIM/SMGS จะช่วยลดปัญหาการเชื่อมต่อระบบการขนส่งทางรางแบบไร้รอยต่อได้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ผสมและบูรณาการ และเชื่อมโยงระบบกฎหมายทั้งสองเข้าด้วยกันอย่างที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะในเส้นทางที่ต้องสัญจรผ่านด่านพรมแดนหลายประเทศซึ่งอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะในประเด็นที่สำคัญ ที่ว่าด้วยการช่วยลดความซับซ้อนด้านเอกสารและความเสี่ยงทางกฎหมายสำหรับผู้ประกอบการได้ก็ตาม แต่สำหรับประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบันนั้นเป็นที่ประจักษ์ว่าประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศฉบับหนึ่งฉบับใด ส่งผลทำให้การขนส่งสินค้าทางรางของผู้ประกอบการไทยยังไม่สามารถปรับ “ใช้ใบตราส่งร่วม CIM/SMGS” ได้แต่อย่างใด ด้วยเหตุที่สิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาจะต้องอ้างอิงจากหลักการทางกฎหมายเฉพาะของทั้งกฎเอกรูป CIM และ ความตกลง SMGS ซึ่งมีผลผูกพันตามแต่ละกฎหมายของแต่ละระบบที่แตกต่างกัน เมื่อสินค้าถูกขนส่งผ่านรัฐภาคีทั้งสองระบบโดยไม่ต้องเปลี่ยนใบตราส่งระหว่างทางที่มีการขนส่งสินค้าทางรางแต่อย่างใด ดังนั้น การไม่เป็นรัฐภาคีความตกลงระหว่างประเทศจึงเป็น “ข้อจำกัด” ทั้งการอนุวัติการและการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการที่เกี่ยวกับการใช้ใบตราส่งร่วม CIM/SMGS ดังกล่าวได้

ทั้งนี้ กรมการขนส่งทางรางซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของประเทศไทย แม้จะได้มีนโยบายในการพิจารณาการเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวก็ตาม แต่กระบวนการดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนการศึกษาผลกระทบจากการเข้าเป็นภาคีความตกลงใดความตกลงหนึ่ง นอกจากนี้กรมการขนส่งทางรางยังได้มีการทำงานร่วมกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [ESCAP])⁵¹ ในการดำเนินการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทางรางและการเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังหาได้มีข้อสรุปในผลการศึกษาและการพิจารณาว่า ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศกับองค์การ OTIF หรือองค์การ OSJD ประเด็นดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยยังไม่สามารถปรับใช้หลักเกณฑ์สากลเข้ากับรูปแบบและวิธีการออกหรือยอมรับใบตราส่งร่วมกันตามที่กำหนดไว้ในกฎเอกรูป CIM และความตกลง SMGS ได้อย่างถูกต้องตามรูปแบบและหลักกฎหมายที่ว่าด้วยการออกใบตราส่งร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาและการเลือกระบบกฎหมายภายใต้กฎเอกรูป CIM และ ความตกลง SMGS ควรพิจารณาจากความสะดวกในการบูรณาการและการเชื่อมโยงระบบเทคนิคที่ใช้กับการขนส่งทางราง ผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาแผนที่ควรดำเนินการเร่งด่วนในช่วงระยะสั้น ความตกลง SMGS อาจมีความเหมาะสมด้านเทคนิคและความร่วมมือภายในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียนที่สอดคล้องกันมากกว่า ในขณะที่การดำเนินการในระยะยาว กฎเอกรูป CIM มีความเป็นไปได้ที่จะตอบโจทย์การบูรณาการเข้าสู่การขยายระบบการขนส่งเข้าสู่ตลาดยุโรปและระบบสากลได้มากกว่า

⁵¹ กรมการขนส่งทางราง, กรมการขนส่งทางรางเข้าร่วมการประชุมคณะทำงานโครงข่ายทางรถไฟสายเอเชีย ครั้งที่ 7 (The seventh Meeting of the Working Group on the Trans-Asian Railway) ซึ่งจัดการประชุมโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (ESCAP), ข่าวประชาสัมพันธ์ กรมการขนส่งทางราง, 20 พฤษภาคม 2564, <https://www.drt.go.th/public-relations/news640520>.

7.2.2 วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ผลกระทบ และประเมินความสอดคล้องในการพิจารณาเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางราง

จากการศึกษาพบว่า ข้อดีของการเข้าเป็นภาคีกฎเอกรูป CIM และความตกลง SMGS ทั้งสองระบบต่างเป็นกลไกและเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญ ในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ การเข้าร่วมเป็นภาคีจะช่วยให้สามารถใช้ระบบและรูปแบบใบตราส่งที่มีความชัดเจน มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นใบตราส่งของกฎเอกรูป CIM (CIM consignment note) และใบตราส่งของความตกลง SMGS (SMGS consignment note) รวมถึงการใช้ใบตราส่งร่วม CIM/SMGS สำหรับเส้นทางขนส่งสินค้าที่ต้องสัญจรผ่านประเทศสมาชิกที่ใช้กฎหมายทั้งสองระบบ

หากพิจารณาในประเด็นทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยกับเพื่อนบ้าน และโครงการขนส่งทางรางซึ่งมีการพัฒนาระบบการสัญจรทางรางเชื่อมโยงกับประเทศอื่น ตามแนวคิดการพัฒนาเส้นทางสายไหม และเส้นทางเชื่อมโยงกับประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียน ผู้เขียนเห็นว่า การเข้าเป็นภาคีความตกลง SMGS มีความเหมาะสมกับการเชื่อมโยงเส้นทางขนส่งทางรางจากประเทศจีนไปยังประเทศลาว และเข้ามาประเทศไทยได้สะดวกแบบไร้รอยต่อมากกว่า ในขณะที่กฎเอกรูป CIM กลับมีความเหมาะสมกับการเชื่อมโยงระบบเส้นทางสัญจรทางรางผ่านเข้าสู่ทวีปยุโรป โดยอาศัยเส้นทางสัญจรผ่านประเทศจีนไปยังประเทศคาซัคสถานผ่านเข้าสู่ประเทศรัสเซียได้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวกลับมีข้อเสียหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ระบบกฎหมายของกฎเอกรูป CIM มีพื้นฐานมาจากกฎหมายของยุโรป ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในของประเทศไทยโดยตรง นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลง COTIF ส่งผลให้ประเทศไทยต้องทำการปรับปรุงกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ในขณะที่ระบบกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวอาจยังมีประเด็นความไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยบางเรื่อง อาทิ กฎหมายด้านความรับผิดชอบและการระงับข้อพิพาทที่มีหลักการทางกฎหมายที่ใช้บังคับไม่เหมือนกับระบบศาลของไทย

ในขณะที่ความตกลง SMGS มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีความเข้มข้นในกลไกของรัฐ โดยเน้นความรับผิดชอบของรัฐที่เข้าร่วมและผู้ขนส่งภาครัฐมากกว่าภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม หลักการในความตกลงดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมกับการส่งเสริมการขนส่งแบบดิจิทัล และยังมีข้อจำกัดในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการ ซึ่งยังไม่ได้มีการกำหนดให้มีการใช้ระบบอนุญาโตตุลาการเพื่อใช้สำหรับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

7.2.3 วิเคราะห์ผลกระทบและความเป็นไปได้ในการเลือกเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศของประเทศไทย

ในการพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างความตกลง COTIF ขององค์การ OTIF และความตกลง SMGS ขององค์การ OSJD จากการศึกษพบว่า ข้อดีของความตกลง SMGS ความเหมาะสมในมิติทางภูมิรัฐศาสตร์ด้านเส้นทางสัญจรที่เชื่อมโยงเส้นทางและระบบรางของประเทศไทยผ่านประเทศลาวไปยังประเทศจีน ประกอบกับประเทศทั้งสองดังกล่าวเป็นภาคีของความตกลง SMGS แล้ว การเข้าเป็นภาคีความตกลงฉบับนี้สามารถใช้เป็นเครื่องมือรองรับการส่งเสริมการค้าและการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนได้เป็นอย่างดี อาจกล่าวได้ว่า เส้นทางและการใช้กฎหมายสัญญาับขนส่งสินค้าทางรางดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยสามารถขนส่งสินค้าไปยังประเทศอื่น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประเทศ

ในเอเชียกลาง รัสเซียและทวีปยุโรปได้หันมาใช้ระบบใบตราส่งเดียวกัน การขนส่งสินค้าดังกล่าวช่วยลดขั้นตอนทางศุลกากรและเอกสารการนำเข้าสินค้าได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าข้อจำกัดของความตกลง SMGS นอกจากจะมีระบบโครงสร้างระบบกฎหมายที่แตกต่างกันและประเทศไทยต้องออกกฎหมายอนุวัติการแล้ว ระบบการเชื่อมต่อระบบรางในกลุ่มประเทศภาคีความตกลง SMGS ยังมีความแตกต่างกันในเรื่องขนาดความกว้างและขนาดราง การเชื่อมต่อระบบรางที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการลงทุนและการพัฒนาระบบการเชื่อมต่อที่มีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก นอกจากนี้ การจัดทำโครงการ SKRL⁵² ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ประกอบกับโครงการขนส่งทางรางข้ามแดน TAR⁵³ ยังอยู่ในระหว่างการพัฒนา

ในทางตรงกันข้าม แม้กฎเอกรูป CIM จะมีจุดแข็งในด้านมาตรฐานกฎหมายสากล มีความยืดหยุ่นสูงและเชื่อมโยงกับระบบกฎหมายของยุโรปก็ตาม แต่เส้นทางสัญจรทางรางจากประเทศไทยไปยังทวีปยุโรปยังจำเป็นต้องสัญจรผ่านเครือข่ายเส้นทางสัญจรทางรางของภูมิภาคความตกลง SMGS เส้นทางผสมผสานที่แตกต่างกันของภูมิภาคความตกลงระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน จำเป็นต้องใช้ใบตราส่งร่วม CIM/SMGS เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง กรณีดังกล่าวมีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่สามารถใช้ใบตราส่งร่วมดังกล่าวได้เต็มรูปแบบ หากประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีใด ความตกลงระหว่างประเทศหนึ่งประเทศใด

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาความไม่พร้อมของระบบกฎหมายไทยทั้งในด้านการไม่มีระบบกฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศ ประกอบกับในทางปฏิบัติการขนส่งทางรางมีความจำเป็นต้องจัดทำกฎหมายลำดับรอง และกำหนดแนวทางปฏิบัติภายในของประเทศไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมถึงการอบรมบุคลากร และพัฒนาระบบออกใบตราส่งอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถใช้เชื่อมต่อกับระบบมาตรฐานใบตราส่งในระดับสากล

7.3 วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการพัฒนาความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางภายใต้กรอบภูมิภาคอาเซียนและข้อจำกัดการพัฒนา

จากการศึกษาพบว่า บริบทภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทยกับรัฐสมาชิกอื่นในอาเซียนสามารถเชื่อมโยงเข้ากับระบบกฎหมายของความตกลง SMGS ได้อย่างสอดคล้อง ในขณะที่เดียวกันเส้นทางสัญจรทางรางภายใต้โครงการเส้นทางสายไหมของประเทศจีน ประกอบกับระบบกฎหมายขนส่งทางรางภายใต้ความตกลง SMGS มีหลักการทางกฎหมายขนส่งโดยสามารถใช้การขนส่งทางรางร่วมกับระบบเรือเฟอร์รี่ได้ จะเห็นได้ว่าระบบดังกล่าวมีความเหมาะสมกับบริบทการขนส่งทางรางเชื่อมต่อระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งมีระบบการขนส่งผสมผสานทั้งระบบการขนส่งทางรางเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งทางน้ำ ผู้เขียน

⁵² การเชื่อมต่อที่เป็นไปได้ในเส้นทางสัญจรทางรางสายสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link [SKRL]) ซึ่งประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางขนส่งทางรางสายนี้ ผ่านโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน เมื่อโครงการเสร็จสมบูรณ์แล้ว ประเทศไทยจึงสามารถเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายขนส่งทางรางที่อยู่ภายใต้ความตกลง SMGS ผ่านประเทศจีนได้ โดยอาศัยเส้นทางสัญจรผ่านเส้นทางระหว่างกรุงเทพฯ-หนองคาย และเชื่อมต่อไปยังเส้นทางสัญจรเวียงจันทน์-คุนหมิง.

⁵³ โครงการขนส่งทางรางข้ามทวีปเอเชีย (Trans-Asian Railway [TAR]) ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์ในเส้นทางนี้ได้ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ ESCAP และมีส่วนร่วมในโครงการ TAR ซึ่งเป็นเส้นทางเชื่อมต่อผ่านประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ทั้งนี้ เส้นทางสัญจรทางรางดังกล่าวนี้สามารถเชื่อมต่อกับเครือข่ายเส้นทางสัญจรของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของความตกลง SMGS ผ่านเส้นทางสัญจรทางรางนี้ได้.

เห็นว่า การเลือกแนวทางของความตกลง SMGS จึงมีความเหมาะสมกับการปรับใช้ที่สอดคล้องกับบริบทความเป็นประเทศสมาชิกอาเซียน

จะเห็นได้ว่า ในระดับอาเซียนแม้จะยังไม่มีการพัฒนาความตกลงด้านการขนส่งสินค้าทางระหว่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรมเหมือนสหภาพยุโรปก็ตาม แต่การผลักดันแผนแม่บทด้านโลจิสติกส์และระบบราง ไม่ว่าจะเป็นเส้นทางสัญจรทางรางภายใต้โครงการขนส่งทางรางข้ามทวีปเอเชียหรือ แม้แต่เส้นทางสัญจรทางสายสิงคโปร์ - कुนหมิง ต่างเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างระบบกฎหมายร่วมกัน ทั้งนี้ หากประชาคมอาเซียนสามารถบูรณาการกรอบความร่วมมือด้านการขนส่งทางได้อย่างมีเอกภาพและมีมาตรฐานร่วมเช่นระบบกฎหมายขนส่งทางรางของสหภาพยุโรป ก็จะมีผลทำให้การขนส่งทางรางในภูมิภาคอาเซียนมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดการพัฒนากรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางรางภายใต้กรอบภูมิภาคอาเซียนเกิดจากปัญหาข้อขัดข้อง “ในเชิงหลักการ” ที่ใช้สำหรับการพัฒนากรอบความร่วมมือด้านการขนส่งสินค้าทางรางภายใต้ภูมิภาคอาเซียน กล่าวคือ แม้ประชาคมอาเซียนจะมีความพยายามจัดทำกรอบแนวทางความร่วมมือในลักษณะกึ่งพันธกรณี ได้แก่ความตกลง AFAFGIT ก็ตาม แต่ความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถก่อรูปเป็นความตกลงระหว่างประเทศ (Law-Making Treaty) ด้านสัญญาขนส่งสินค้าทางรางที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเหมือนกับกฎเอกรูป CIM หรือความตกลง SMGS ได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงหลักการที่กำหนดไว้ใน Protocol 6 ของความตกลง AFAFGIT จะพบว่า Protocol 6 มีแต่เพียงการระบุถึงความร่วมมือด้าน “ศุลกากรและการเคลื่อนย้ายสินค้า” อย่างเสรีข้ามแดนเท่านั้น แต่หลักการในความตกลงดังกล่าวกลับไม่มีข้อกำหนดที่มีนิตินัยรองรับกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางรางในหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญาขนส่งสินค้า การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับใบตราส่ง การปฏิบัติตามสัญญาขนส่ง การเรียกค่าสินไหมทดแทน หรือแม้แต่อายุความ เป็นต้น ในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์และข้อกำหนดเฉพาะเรื่องที่สามารถใช้บังคับกับการทำสัญญาขนส่งสินค้าทางรางภายในภูมิภาคอาเซียนได้แต่อย่างใด

เป็นที่น่าสังเกตว่า การพัฒนาระบบการขนส่งทางระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคอาเซียนยังจำต้องคำนึงถึงหลักการที่ว่าด้วยเสรีภาพในการผ่านแดน (Freedom of Transit) ซึ่งเป็นหลักการในระบบกฎหมายระหว่างประเทศที่รับรองสิทธิของรัฐที่ไม่มีทางออกสู่ทะเลในการใช้ดินแดนของรัฐอื่นเพื่อการขนส่งสินค้าไปยังท่าเรือหรือประเทศที่สาม⁵⁴ หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982⁵⁵ หรือแม้แต่ความตกลงทางการค้าด้านสินค้าหรือที่เรียกว่าความตกลง GATT 1994⁵⁶

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การพัฒนาระบบการขนส่งทางระหว่างประเทศจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกทางการค้ากับความมั่นคงปลอดภัยและบูรณาภาพแห่งดินแดน ซึ่งเป็นผลมาจากการขนส่งสินค้าผ่านแดนกับการเลือกใช้มาตรการกำกับดูแลของรัฐภาคีที่เหมาะสมกับที่ไม่กระทบต่อการให้ความสะดวกด้านการค้าและการขนส่ง ที่ผู้ประกอบการได้สิทธิภายใต้กรอบความร่วมมือที่ไม่ต้อง

⁵⁴ Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (3rd edn, Cambridge University Press 2019) 98-99.

⁵⁵ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, art 125.

⁵⁶ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art V, Freedom of Transit.

รับการตรวจสอบความถูกต้องที่เกิดขึ้นจากการขนส่งสินค้าที่เข้าซ้อนแต่อย่างใด ประการที่สำคัญ การสร้างสมดุลระหว่างการให้สิทธิและเสรีภาพในการขนส่งสินค้าผ่านแดนดังกล่าวกับมาตรการควบคุมกำกับที่ลดทอนลงจะต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยต่อรัฐประการที่สำคัญ ผู้ประกอบการต้องให้ความเคารพและต้องไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวโดยไม่สุจริตไม่ว่าจะเป็นการสำแดงข้อมูลสินค้าอันเป็นเท็จ หรือการลักลอบหนีภาษีศุลกากรแต่อย่างใด

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาและข้อจำกัดในเชิงกฎหมายและเทคนิคในการเข้าร่วมความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศในนามของประชาคมอาเซียนเอกเช่นที่สหภาพยุโรปมีนิติฐานะเป็นภาคีสมาชิกของความตกลง COTIF มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาในทางทฤษฎีขององค์การระหว่างประเทศนำไปสู่สภาพความแตกต่างในเชิงหลักการระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียนนั้น จากการศึกษาสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีที่ว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศเหนือรัฐ ซึ่งอธิบายว่าองค์การระหว่างประเทศบางประเภทสามารถใช้อำนาจเหนือรัฐสมาชิกสำหรับการกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่มีผลผูกพันได้โดยตรง จะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปเป็นตัวอย่างสำคัญขององค์กรลักษณะดังกล่าวด้วยเหตุที่สหภาพยุโรป “สถาปนาสถาบัน” ที่มีอำนาจเหนือรัฐซึ่งสามารถออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเหนือรัฐสมาชิกได้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์ว่าประชาคมอาเซียนยังคงดำเนินการและประสานการทำงานร่วมกันภายใต้รูปแบบ “ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล” (Intergovernmental Cooperation) ซึ่งเน้น “หลักฉันทามติและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน” ประเด็นดังกล่าวนี้ส่งผลให้การพัฒนากรอบกฎหมายที่ใช้รองรับต่อการประสานความร่วมมือในระดับภูมิภาค “ในรูปแบบและวิถี” เอกเช่นเดียวกับสหภาพยุโรปยังไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นจริง ณ ปัจจุบันได้แต่อย่างใด โดยเฉพาะการที่อาเซียนจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของความตกลง COTIF/CIM ซึ่ง ณ ปัจจุบันมีแต่เพียงสหภาพยุโรปเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีสถานะเป็นภาคีสมาชิกของความตกลง COTIF/CIM

ประการที่สอง ปัญหาสถานะความเป็นนิติบุคคลของอาเซียน จากการศึกษาพบว่าประชาคมอาเซียนยังไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรบูรณาการทางเศรษฐกิจภูมิภาค (REIO) เอกเช่นสถานะทางกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เป็นอยู่ ปัจจัยสำคัญด้านนิติฐานะของประชาคมอาเซียนดังกล่าวส่งผลทำให้ประชาคมอาเซียนไม่สามารถเข้าเป็นภาคีของความตกลง COTIF หรือความตกลง SMGS ได้ ด้วยเหตุที่การดำเนินงานภายใต้กลไกฉันทามติและการไม่มีอำนาจออกกฎหมายผูกพันรัฐสมาชิกโดยตรงแบบที่สหภาพยุโรปมีอำนาจในการตรากฎหมายผูกพันรัฐสมาชิกได้ ส่งผลให้กระบวนการอนุมัติการความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อให้มีผลผูกพันเชิงบังคับกับรัฐสมาชิกอาเซียนไม่สามารถดำเนินการได้แต่อย่างใด

ประการที่สาม ปัญหาความไม่พร้อมด้านกฎหมาย จากการศึกษาพบว่ารัฐสมาชิกส่วนใหญ่ขาดกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการทำสัญญาขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ แต่ละรัฐใช้แต่เพียงกฎหมายแพ่งทั่วไปที่ไม่ครอบคลุมถึงหลักการขนส่งทางรางที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นการออกใบตราส่งสินค้าทางราง ความรับผิดชอบต่อผู้รับตราส่ง หรือแม้แต่การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ดังนั้น การเข้าร่วมความตกลง COTIF หรือความตกลง SMGS แต่ละรัฐสมาชิกจำต้องตรากฎหมายภายในฉบับใหม่ที่มีหลักการทางกฎหมายที่แตกต่างหรือขัดแย้งกับระบบกฎหมายภายในดั้งเดิมของแต่ละรัฐให้เกิดขึ้นได้

ประการที่สี่ ปัญหาความแตกต่างของระบบกฎหมาย จากการศึกษาพบว่าอาเซียนประกอบด้วยระบบกฎหมายภายในที่มีความหลากหลายไม่ว่าจะเป็นระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม ส่วนระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย และระบบกฎหมายแบบผสม ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซียและประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น ความแตกต่างของระบบกฎหมายดังกล่าวนี้ ส่งผลโดยตรงต่อการร่างกฎหมายกลางอาเซียนเป็นเรื่องทำทนายการบูรณาการกฎหมายให้สอดคล้องต้องกัน โดยเฉพาะในประเด็นแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องความรับผิดชอบผู้ขนส่ง การคุ้มครองลูกค้า และเขตอำนาจศาล หรือแม้แต่การคิดคำนวณค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น

ประการที่ห้า ปัญหาแนวคิดและข้อจำกัดวิถีและกลไกแบบอาเซียน หรือ “ASEAN Way” ซึ่งมุ่งเน้นการเคารพอธิปไตยและการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของอาเซียนให้ความสำคัญกับการให้ความร่วมมือแบบไม่ผูกพันทางกฎหมาย เน้นความสมัครใจและเคารพอธิปไตยแต่ละรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ผลทำให้ระบบกฎหมายที่ประสงค์จะใช้ในรูปแบบเดียวกันนั้น ยังอยู่ในระดับที่เป็นแต่เพียงแนวปฏิบัติทางกฎหมาย (Soft Law) เท่านั้น นอกจากนี้ อาเซียนยังไม่ปรากฏว่ามีแนวคิดในการยกระดับแนวปฏิบัติทางกฎหมายให้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีในระดับภูมิภาคที่มีผลผูกพันกับรัฐสมาชิกอาเซียนแต่อย่างใด

ประการที่หก ปัญหาเชิงโครงสร้างพื้นฐาน จากการศึกษาพบว่า การเข้าร่วมความตกลงระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นความตกลง COTIF หรือความตกลง SMGS แต่ละรัฐจำเป็นต้องมีเทคโนโลยีและระบบโครงสร้างพื้นฐานทางรางที่ทันสมัยและสามารถรองรับการใช้งานระบบใบตราส่งร่วม ประกอบกับในความตกลง AFAFGIT ของอาเซียนยังขาดการบูรณาการระบบดิจิทัล ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ทำให้แต่ละรัฐยังไม่สามารถใช้ใบตราส่งร่วม CIM/SMGS (CIM/SMGS Consignment Note) ซึ่งเป็นการใช้ตามรูปแบบและมาตรฐานกลางของการใช้ใบตราส่งอิเล็กทรอนิกส์ (E-consignment Note)

ผู้เขียนเห็นว่า แม้อาเซียนจะมีศักยภาพในการพัฒนากฎหมายขนส่งทางรางร่วมกันก็ตาม แต่ข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและฐานการใช้อำนาจทางกฎหมาย ระบบกฎหมายและเทคโนโลยีภายในที่แตกต่างกันและกลไกทางกฎหมายที่ไม่ผูกพันซึ่งกันและกัน ยังคงเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการประสานความร่วมมือกัน ทั้งนี้ หากประชาคมอาเซียนต้องการยกระดับความร่วมมือกัน ประชาคมต้องกำหนดนโยบายร่วมกันและผลักดันการจัดทำสนธิสัญญาพหุภาคีในระดับภูมิภาคที่มีผลผูกพัน รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนากฎหมายภายในเฉพาะในแต่ละประเทศ เพื่อรองรับต่อหลักการทางกฎหมายของความตกลง CIM หรือแม้แต่ความตกลง SMGS

7.4 วิเคราะห์ข้อจำกัด ความท้าทายและผลประโยชน์ชาติในพิจารณาเข้าเป็นภาคีของความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาและข้อจำกัดด้านการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบกฎหมายสัญญาขนส่งสินค้าทางรางของประเทศไทย มีฐานแนวคิดจากกฎหมายหลักของประเทศที่รองรับต่อการประกอบกิจการขนส่งทางรางของประเทศไทย สามารถสรุปประเด็นปัญหาเชิงวิเคราะห์แบ่งออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ความไม่พร้อมของกฎหมายแม่บทในฐานะที่เป็นร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. และการตรากฎหมายลำดับรอง ซึ่งสาระสำคัญและวัตถุประสงค์หลักของร่างกฎหมายการขนส่งทางรางฉบับนี้ มุ่งเน้นไปที่การกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางที่มีหลากหลายรูปแบบ การส่งเสริมและพัฒนากิจการ

ขนส่งทางราง การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจการขนส่งทางราง การจัดทำแผนพัฒนาการประกอบกิจการขนส่งทางราง การกำหนดอัตราค่าบริการ การบริหารจัดการทรัพย์สิน การออกใบอนุญาตขั้วขบวนพาหนะขนส่งทางราง และการกำหนดบทลงโทษ เป็นต้น

แม้ประเทศไทยจะมีแนวคิดการพัฒนาหลักการทางกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ก็ตาม แต่หลักกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีความพร้อมเชิงโครงสร้างที่ถูกออกแบบให้ครอบคลุมไปถึงการทำสัญญา รับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศในระดับที่เทียบเท่ามาตรฐานสากล ด้วยเหตุที่แนวคิดทางกฎหมายเป็นเรื่องหลักการทางกฎหมายมหาชนมุ่งควบคุมกำกับประกอบกิจการขนส่งทางราง มิใช่การพัฒนาหลักกฎหมายเอกชนในการทำสัญญา รับขนส่งสินค้าทางรางเอกชนที่กำหนดไว้ในความตกลง COTIF และความตกลง SMGS

ประการที่สอง ประเทศไทยยังไม่มีระบบกฎหมายเฉพาะ (*lex specialis*) ที่ใช้รองรับสำหรับการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ การขนส่งสินค้าทางรางอ้างอิงจากหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของการรับขน กฎหมายการขนส่งสินค้าทางบกและการขนส่งสินค้าทางทะเลมาใช้บังคับในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม หลักการทางกฎหมายดังกล่าวแม้จะใช้บังคับได้บ้างกับการขนส่งสินค้าทางรางก็ตาม แต่หลักการทางกฎหมายดังกล่าวยังขาดความเหมาะสมในเชิงโครงสร้าง และระบบกฎหมายที่ปรับใช้ได้เหมาะสมกับเนื้อหาการทำสัญญา รับขนส่งสินค้าทางราง

แม้หลักกฎหมายดังกล่าว จะมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบระหว่างกันของผู้ขนส่งหลายราย (Successive Carrier) หรือผู้ขนส่งต่อเนื่อง (Multimodal Operator) ใช้บังคับก็ตาม แต่ความแตกต่างในการปรับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกรณีการกำหนดมาตรการทางปฏิบัติระหว่างผู้ขนส่งหลายราย การขนส่งทางรางกับการขนส่งทางน้ำผ่านเรือเฟอร์รี่ การคิดคำนวณระยะเวลาขนส่งล่าช้าตามระยะทาง การกำหนดหน้าที่ของผู้รับตราส่งต้องดำเนินการก่อนการใช้สิทธิในการฟ้องบังคับคดี การกำหนดเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดี หรือแม้แต่การใช้กลไกการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นผ่านกลไกทางอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า ความท้าทายของประเทศไทยในการพัฒนากฎหมายเฉพาะด้านการขนส่งทางรางมีสาเหตุที่มาจากความไม่พร้อมของระบบกฎหมายหลักเฉพาะ ทั้งในระดับกฎหมายระดับบทบัญญัติและอนุบัญญัติ ซึ่งยังมีสถานะเป็นร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ประการที่สำคัญ หลักการในกฎหมายดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมกับการทำสัญญา รับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่มีระบบกฎหมายเฉพาะที่รองรับความซับซ้อนของการขนส่งสินค้าทางรางแบบต่อเนื่องหรือหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องความรับผิด การออกใบตราส่ง กระบวนการระงับข้อพิพาท หรือแม้แต่เขตอำนาจศาล ซึ่งเป็นฐานสำคัญที่ประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะการเตรียมอนุวัติการกฎหมายก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการเข้าเป็นภาคีตามความตกลงระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความตกลง COTIF และกฎเอกรูป CIM หรือแม้แต่ความตกลง SMGS ก็ตาม⁵⁷

⁵⁷ Kiarthiphorn Umpai, 'International Principles and Obligations concerning the Right to Access and Use Contracts for the Use of Vehicles in International Traffic under the International Rail Transport Legal System' (2020) 60(3) *NIDA Development Journal* 46, 69.

8. ข้อเสนอแนะผลการศึกษาวิจัยเชิงกฎหมายและเชิงนโยบาย

ในส่วนข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิจัย แม้ผลการวิจัยสามารถแยกข้อเสนอแนะการพัฒนาได้ 2 กลุ่ม ได้แก่ ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ก็ตาม แต่ในการเสนอผลการศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนมุ่ง “นำเสนอ” ข้อเสนอแนะ “ตามลำดับกระบวนการ” ที่ประเทศไทยควรดำเนินการ ได้แก่ **ลำดับแรก** การพิจารณาเข้าเป็นภาคี **ลำดับที่สอง** การออกกฎหมายอนุวัติการ และ**ลำดับที่สาม** การส่งเสริมการพัฒนาในมิติของความร่วมมือในระดับอาเซียน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ประการแรก ประเทศไทยควรพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งสินค้าทางราง ได้แก่ กฎเอกรูป CIM ภายใต้ความตกลง COTIF และความตกลง SMGS ภายใต้องค์การ OSJD เพื่อให้สามารถใช้ใบตราส่งร่วมกันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะส่งเสริมการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ ลดความซ้ำซ้อนด้านเอกสาร เพิ่มความเชื่อมั่นทางกฎหมายแก่ผู้ประกอบการ และยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของระบบโลจิสติกส์ทางรางของประเทศไทย

ประการที่สอง ประเทศไทยควรเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลง SMGS ซึ่งมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทย ประเทศลาวและประเทศจีนในลำดับแรก โดยควรเร่งจัดทำและออกกฎหมายอนุวัติการ กำหนดแนวทางปฏิบัติภายใน พัฒนาระบบใบตราส่งอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการอบรมบุคลากรเพื่อรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม ประเทศไทยควรจัดทำกฎหมายเฉพาะ (*lex specialis*) ว่าด้วยการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ โดยมีหลักการทางกฎหมายอย่างน้อย 28 หลักการ ได้แก่ 1) ขอบเขตในการบังคับใช้สัญญารับขนส่งสินค้าทางราง 2) ความสมบูรณ์ของสัญญารับขนส่งสินค้า 3) ข้อกำหนดด้านเอกสารใบตราส่ง 4) ใบตราส่งอิเล็กทรอนิกส์ 5) บทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง 6) หน้าที่ตามสัญญาของผู้ขนส่งสินค้า 7) การส่งมอบสินค้า 8) บทสันนิษฐานความรับผิดชอบของผู้ขนส่ง 9) ภาระการพิสูจน์ 10) ข้อยกเว้นความรับผิด 11) การขนส่งล่าช้า 12) บทสันนิษฐานความรับผิดกรณีการสูญหายหรือความเสียหาย จากการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในการจัดส่งสินค้า 13) ความสูญหายโดยสิ้นเชิง 14) การชดเชยค่าสินไหมทดแทน 15) การจำกัดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน 16) การขยายขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ขนส่งและการจำกัดจำนวนค่าเสียหายสูงสุด 17) ดอกเบี้ย 18) การสูญเสียสิทธิในการอ้างข้อจำกัดความรับผิด 19) การเรียกร้องสิทธิและการดำเนินการ 20) อายุความและการเริ่มนับอายุความ 21) อายุความสะดุดหยุดอยู่และการเริ่มนับอายุความใหม่ 22) ข้อกำหนดเขตอำนาจศาลที่จะฟ้องคดี 23) ความรับผิดของลูกจ้างและตัวแทน 24) ผู้ขนส่งต่อเนื่อง 25) สิทธิไต่เบี่ยง 26) อนุญาโตตุลาการ 27) สินค้าอันตราย 28) ข้อบังคับเด็ดขาด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายเอกรูป CIM ของความตกลง COTIF และความตกลง SMGS

ประการที่สี่ ในระดับภูมิภาคอาเซียนควรพิจารณาแนวทางการพัฒนาหลักกฎหมายขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศใน 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง การกำหนดนโยบายร่วมกันในการสร้าง “หลักสนธิสัญญาพหุภาคีในระดับภูมิภาคที่มีสถานะเป็นกฎหมาย” ร่วมกันในรูปแบบ ASEAN Rail Law ซึ่งเป็นรูปแบบความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน โดยยึดหลักการสากลจากกฎเอกรูป CIM และความตกลง SMGS

แนวทางที่สอง การปรับปรุงและเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของอาเซียน ในรูปแบบความร่วมมือกันให้มีสถานะเป็น “องค์การบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค” เพื่อยกระดับองค์การให้มีสถานะทางกฎหมายแบบสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตาม แนวทางที่สองดังกล่าวนี้ ต้องอาศัยเวลาและพัฒนาการความร่วมมือและการรวมกลุ่มกันค่อนข้างนาน เพื่อเตรียมความพร้อมในอนาคตระยะยาวสำหรับการพิจารณาการเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศในนามขององค์การระหว่างประเทศ หรือในนามประชาคมอาเซียนเฉกเช่นที่สหภาพยุโรปได้เข้าเป็นภาคีของความตกลง COTIF ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบใบตราส่งร่วม ระบบกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบตามกฎหมาย และการระบับข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็พื้นฐานทางกฎหมายที่รองรับต่อการส่งเสริมและการบูรณาการโลจิสติกส์ข้ามพรมแดนระหว่างสมาชิกประชาคมอาเซียนและภูมิภาคอื่นได้อย่างยั่งยืน

9. บทสรุปผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โอกาสและข้อจำกัด และความท้าทายในการพัฒนากฎหมายสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลผ่านการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายขนส่งทางรางระหว่างประเทศขององค์การ OTIF ตามความตกลง COTIF และกฎเอกรูป CIM ของยุโรปและองค์การ OSJD และความตกลง SMGS ของยูเรเชีย

จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ประเด็นสำคัญในการวิจัยแสดงให้เห็นความจำเป็นและความสำคัญ ของประเทศไทยในการพัฒนาหลักกฎหมายเฉพาะ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังขาดกฎหมายเฉพาะด้านการทำสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศ ในขณะที่กลุ่มประเทศอาเซียนหาได้มีกรอบกฎหมายที่มีผลผูกพันร่วมกันเฉกเช่นสหภาพยุโรป การเปรียบเทียบหลักกฎหมายสัญญารับขนส่งสินค้าทางรางระหว่างกฎเอกรูป CIM และความตกลง SMGS ต่างแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญในด้านขอบเขตการบังคับใช้ กลไกความรับผิดชอบ สิทธิไต่เบี่ย การกำหนดบทบาทหน้าที่ และข้อบังคับเด็ดขาด โดย SMGS มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบทภูมิภาคอาเซียนมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การศึกษาค้นคว้านี้แสดงให้เห็นข้อจำกัดหลักในเชิงหลักการพื้นฐานทางกฎหมายกล่าวคือ การขาดสถานะความเป็น “องค์การบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค” ของอาเซียน เฉกเช่นสหภาพยุโรป ความไม่พร้อมของกฎหมายภายในรัฐสมาชิก ประกอบกับความแตกต่างของระบบกฎหมาย โดยเฉพาะแนวคิด และวิถีและข้อจำกัดกลไกแบบอาเซียนที่ไม่มุ่งผูกพันทางกฎหมาย

ทั้งนี้ การผลักดันดังกล่าวผ่านกลไกของอาเซียนต้องใช้เวลาพัฒนาสถานะทางกฎหมายที่ต้องใช้เวลายาวนาน แนวทางการพัฒนาในระยะสั้นที่เห็นผลได้ในทางปฏิบัติจึงต้องดำเนินการโดยแต่ละรัฐสมาชิก การศึกษาค้นคว้านี้แสดงให้เห็นความเป็นไปได้จากปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ของอาเซียนที่จะพัฒนาความร่วมมือโดยการพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคี โดยเฉพาะประเทศไทยควรพิจารณาเข้าร่วมความตกลง SMGS ในระยะแรก ด้วยเหตุที่ปัจจัยสำคัญด้านภูมิรัฐศาสตร์กับประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมจัดทำกฎหมายเฉพาะครอบคลุม 28 หลักการสำคัญ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายในการวางตำแหน่งของประเทศไทย เพื่อเป็นผู้นำในการพัฒนากลไกและระบบกฎหมายสัญญาการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค

ท้ายที่สุด สำหรับอาเซียนควรพัฒนาสนธิสัญญาระดับภูมิภาค หรือยกระดับสถานะอาเซียนขึ้นเป็น องค์การบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค เพื่อเข้าร่วมความตกลงระหว่างประเทศในนามองค์การระหว่าง

ประเทศในระดับภูมิภาค ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการบูรณาการเศรษฐกิจภูมิภาคทั้งยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนเจตจำนงร่วมกันในการเชื่อมโยงและเชื่อมต่อประชาคมอาเซียนเข้ากับโครงการและระบบการขนส่งทางรางเข้ากับทวีปต่าง ๆ ที่จะมีในอนาคต