

บันทึก

เรื่อง ความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทย
(กรณีแสดมปฎิชากรที่กรมธนารักษ์ฝากส่งทางไปรษณีย์สูญหาย)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๔๘๒ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังเสนอขอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาชี้ขาดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้กรมธนารักษ์ในกรณีที่แสดมปฎิชากรที่กรมธนารักษ์ฝากส่งไปให้จังหวัดระยองสูญหายไปเป็นจำนวนเงิน ๒๐๑,๐๐๐ บาท โดยมีข้อเท็จจริงว่า กรมธนารักษ์ได้จัดส่งแสดมปฎิชากรตามจำนวนเงินดังกล่าว ไปให้จังหวัดระยอง โดยฝากส่งไปรษณีย์ ณ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขหน้าพระลาน เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๑ แต่ปรากฏว่าแสดมปฎิชากรจำนวนนี้สูญหายไป ณ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขระยอง กรมธนารักษ์จึงขอให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยสอบสวนหาผู้รับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๒๐๑,๐๐๐ บาท ซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้แจ้งต่อกรมธนารักษ์ว่า ได้สอบสวนแล้วปรากฏว่าหอบรรจุแสดมปฎิชากรที่กรมธนารักษ์ฝากส่งนั้น เป็นไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียนเลขที่ ๐๐๕๕ จำหน่ายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ซึ่งฝากส่งในราชการกรมธนารักษ์โดยไม่ผนึกตราไปรษณียากร และไปรษณีย์ภัณฑ์ดังกล่าวถูกลักล้วงของบรรจุกภายในขณะรอนำจ่ายผู้รับ ณ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขระยอง ระหว่างวันเสาร์ที่ ๒๑ ถึงวันอาทิตย์ ที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๒๑ สันนิษฐานว่าผู้กระทำการเป็นบุคคลภายนอกเข้าไปกระทำการขณะห้องปฏิบัติการไปรษณีย์ไม่มีผู้ปฏิบัติงานอยู่ประจำและมิได้ปิดห้องใส่กุญแจไว้ เพราะยังมีเจ้าหน้าที่อื่นต้องปฏิบัติงานบางประการเป็นช่วง ๆ โดยมีพยานซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของที่ทำกรไปรษณีย์โทรเลขระยองเป็นผู้เห็นบุคคลแปลกหน้าเข้าไปในห้องปฏิบัติการไปรษณีย์ และนายไปรษณีย์โทรเลขระยองได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรเมืองระยองแล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๒๑ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่ทราบตัวคนร้ายและยังไม่พบของกลาง สำหรับเจ้าหน้าที่ของที่ทำกรไปรษณีย์โทรเลขระยองผู้บกพร่องนั้น การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการทางวินัยแล้ว ส่วนแสดมปฎิชากรจำนวนดังกล่าว การสื่อสารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ห่อแสดมปฎิชากรที่กรมธนารักษ์ฝากส่งนี้จัดเป็นประเภทจดหมายลงทะเบียน ฉะนั้นการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ.๒๕๒๐ ข้อ ๒๓๗ และข้อตกลงว่าด้วยการฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่ต้องผนึกตราไปรษณียากร

กรมธนารักษ์ได้แจ้งต่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยว่า ตามไปรษณีย์นิเทศข้อ ๒๓๗ และข้อตกลงว่าด้วยการฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่ต้องผนึกตราไปรษณียากร ข้อ ๑๔ หมายความว่าจดหมายลงทะเบียนเท่านั้นที่ การสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย แต่แสดมปฎิชากรที่สูญหายไม่ใช่จดหมาย การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายมูลค่าดังกล่าวแก่กรมธนารักษ์ ซึ่งใน

เรื่องนี้การสื่อสารแห่งประเทศไทยยืนยันว่า หอบรรจุแสดมภ์ฤชากรของกรมธนารักษ์เป็นสิ่งของที่ไม่อาจจัดเข้าเป็นไปรษณียภัณฑ์ประเภทอื่นได้นอกจากจดหมาย จึงต้องถือว่าเป็นจดหมาย และปฏิเสธความรับผิดชอบ กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า หอแสดมภ์ฤชากรที่เป็นปัญหา มีลักษณะเป็นพัสดุไปรษณียภัณฑ์มีใช้จดหมายลงทะเลเบียน การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงควรรับผิดชอบต่อความสูญหาย ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. กรมธนารักษ์เคยทำความตกลงกับกรมไปรษณีย์โทรเลขเพื่อจ่ายแสดมภ์ฤชากรไปยังจังหวัดต่าง ๆ โดยฝากส่งทางพัสดุไปรษณียภัณฑ์ลงทะเลเบียนตอบรับเพื่อให้มีหลักฐานว่าแสดมภ์ฤชากรจัดส่งไปถึงมือผู้รับหรือไม่ เนื่องจากแสดมภ์ฤชากรถือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลมีค่าแทนตัวเงินจำเป็นต้องมีหลักฐานการรับส่ง ต่อมากรมไปรษณีย์โทรเลขมีคำสั่งยกเลิกวิธีปฏิบัติดังกล่าว กรมธนารักษ์จึงมีหนังสือขอให้กรมไปรษณีย์โทรเลขอนุญาตให้ทำการฝากส่งกล่องบรรจุแสดมภ์ฤชากรโดยทางพัสดุไปรษณียภัณฑ์ลงทะเลเบียนตอบรับ ณ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขหน้าพระลานต่อไป

๒. กรมไปรษณีย์โทรเลขตอบอนุญาตตามหนังสือ ที่ ก.ก.(ง) ๗๒๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑ ว่า ตามข้อตกลงเรื่องการฝากส่งไปรษณียภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม นั้น มิได้ระบุให้มีการฝากส่งพัสดุไปรษณียภัณฑ์ได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่กระทรวง ทบวง กรม บางแห่ง อาจมีความจำเป็นต้องฝากส่งไปรษณียภัณฑ์บางชนิดที่มีค่าแทนตัวเงินอยู่บ้าง กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้กำหนดยกเว้นไว้เป็นพิเศษในข้อตกลง ข้อ ๑๐ ข. กล่าวคือ ให้ฝากส่งไปรษณียภัณฑ์นั้นเป็นไปรษณียภัณฑ์ลงทะเลเบียน แต่อนุโลมให้ใช้น้ำหนักของพัสดุไปรษณียภัณฑ์ซึ่งมีกำหนดสูงกว่าน้ำหนักของไปรษณียภัณฑ์ สำหรับกรณีของกรมธนารักษ์ก็อาจฝากส่งอาคารแสดมภ์ดังเช่นที่เคยฝากส่งกันอยู่แล้วในรูปของไปรษณียภัณฑ์ลงทะเลเบียนได้ตามข้อตกลงดังกล่าว โดยกรมไปรษณีย์โทรเลขได้แจ้งให้นายไปรษณีย์โทรเลขหน้าพระลานทราบไว้เพื่อการติดต่อประสานงานด้วยแล้ว ส่วนการที่กรมธนารักษ์มีความประสงค์จะฝากส่งโดยวิธีตอบรับ กรมไปรษณีย์โทรเลขเห็นว่า โดยปกติของทางราชการต้องมีการทำหนังสือตอบรับเป็นทางการอยู่แล้วเมื่อมีการรับส่งของมีค่า จึงไม่จำเป็นต้องฝากส่งด้วยวิธีตอบรับอันเป็นการเพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์

๓. ตามหลักฐานใบรับฝากส่งของที่ทำกรไปรษณีย์โทรเลขหน้าพระลานในช่องกำหนดชนิดของที่ฝากส่งเขียนว่า “พด” ซึ่งหมายถึงพัสดุไปรษณียภัณฑ์ แสดงเจตนาของผู้ฝากส่งว่าประสงค์จะฝากส่งสิ่งของดังกล่าวในลักษณะพัสดุไปรษณียภัณฑ์ มีใช้จดหมายหรือไปรษณียภัณฑ์ประเภทอื่น

กรมธนารักษ์เห็นว่า ในประเด็นการชดเชยค่าเสียหายระหว่างกรมธนารักษ์กับการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นปัญหาที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ กรมธนารักษ์จึงนำเสนอกระทรวงการคลังขอทำความตกลงกับกระทรวงคมนาคม แต่ปรากฏว่ากระทรวงคมนาคมเห็นด้วยกับความเห็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลังจึงนำปัญหานี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาชี้ขาดตามที่กำหนดในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร. ๐๒๐๓/ว.๑๕๐ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๑๗

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๗ มีมติให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อท่านนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไป แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบด้วย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงแจ้งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์และการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (การสื่อสารแห่งประเทศไทย) แล้วเห็นว่า ปัญหาเบื้องต้นที่จะต้องพิจารณาคือ ห่อแสดมปฐาการซึ่งกรมธนารักษ์ฝากส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนโดยไม่ฉีกตราไปรษณียากร จัดเป็นประเภทจดหมายลงทะเบียนตามข้อ ๒๓๗ แห่งไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ.๒๕๒๐ หรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ขอเสนอความเห็น ดังนี้

๑. กรณีตามข้อหาข้อนี้ มีข้อเท็จจริงรับฟังได้จากผู้แทนกรมธนารักษ์และผู้แทนการสื่อสารแห่งประเทศไทยว่า กรมธนารักษ์ได้ทำความตกลงกับกรมไปรษณีย์โทรเลข และได้รับอนุญาตให้ฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ได้โดยไม่ต้องฉีกตราไปรษณียากร ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ส่งรวมถึงแสดมปฐาการที่จัดส่งไปยังจังหวัดต่าง ๆ ด้วย โดยก่อน พ.ศ.๒๕๐๑ ได้จัดส่งแสดมปฐาการไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทางพัสดุไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ต่อมาใน พ.ศ.๒๕๐๑ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้เปลี่ยนแปลงวิธีการฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม และไม่อนุญาตให้ฝากส่งพัสดุไปรษณีย์ แต่ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม บางแห่งมีความจำเป็นต้องฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์บางชนิดที่มีค่าแทนตัวเงินหรือไปรษณีย์ภัณฑ์อื่น เช่น ถุงบรรจุสำนวนความของศาล อัยการ ถุงบรรจุมูลฝิ่นของกรมสรรพสามิต เป็นต้น กรมไปรษณีย์โทรเลขก็ได้กำหนดยกเว้นไว้เป็นพิเศษในข้อ ๑๐ ข. ของข้อตกลงว่าด้วยการฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่ต้องฉีกตราไปรษณียากรให้ฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์นั้นเป็นไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียน แต่อนุโลมให้ใช้น้ำหนักของพัสดุไปรษณีย์ ซึ่งมีกำหนดสูงกว่าน้ำหนักของไปรษณีย์ภัณฑ์ได้ และเมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยรับโอนกิจการไปจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ก็ได้ถือปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยการฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าวต่อมา

แสดมปฐาการที่กรมธนารักษ์จัดส่งไปยังจังหวัดระยองและสุญหายไปบรรจุในกล่องและมีใบกำกับราคาแสดมปีแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดระยองด้วยกล่องดังกล่าวมีน้ำหนัก ๓๕๐ กรัม ฝากส่ง ณ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขหน้าพระลานเป็นไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียน เลขที่ ๐๐๕๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๑ พร้อมกับกล่องบรรจุแสดมปฐาการที่ส่งไปยังจังหวัดอื่นอีก ๕ กล่อง โดยหลักฐานใบรับฝากไปรษณีย์ภัณฑ์ระบุว่าเป็น “พด” หรือพัสดุไปรษณีย์ ปรากฏว่าเมื่อกล่องบรรจุแสดมปฐาการส่งไปถึงที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขระยองและอยู่ระหว่างรอนำจ่าย แสดมปฐาการที่บรรจุอยู่ภายในถูกฉีกฉีกไประหว่างวันเสาร์ที่ ๒๑ ถึงวันอาทิตย์ ที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๒๑ เหลือเพียงกล่องบรรจุและใบกำกับราคาแสดมปี โดยมีข้อสันนิษฐานว่าบุคคลภายนอก

เป็นผู้กระทำ ซึ่งนายไปรษณีย์โทรเลขระยองได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรเมืองระยองแล้ว แต่ยังไม่ได้ตัวผู้กระทำผิด และการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของที่ทำกรไปรษณีย์โทรเลขระยองซึ่งบกพร่องต่อหน้าที่แล้ว

๒. ตามมาตรา ๔ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้ให้ความหมายของ “ไปรษณีย์ภัณฑ์” ไว้ว่า “หมายความว่า จดหมาย ไปรษณีย์บัตรไปรษณีย์บัตรตอบรับ หนังสือกิตติยคดี ตัวอย่าง หรือแบบสินค้า ของตีพิมพ์ทุกชนิด หนังสือพิมพ์ลงทะเลเบียน ห่อจดหมาย ห่อพัสดุ ธนาณัติ เช็คไปรษณีย์ หรือวัตถุอย่างอื่นที่นำมาใช้ในการสื่อสารไปรษณีย์” และตามมาตรา ๘^๑และมาตรา ๒๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบกับมาตรา ๔ (๑)^๓แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙

^๑มาตรา ๘ กรมไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในการที่ไปรษณีย์ภัณฑ์ซึ่งอยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์สูญหาย ส่งผิด เน้นซ้ำ แดกหัก หรือบุบสลาย เว้นไว้แต่ในกรณีพิเศษที่มีกฎหมายหรือกฎข้อบังคับระบุไว้แจ้งชัดว่าต้องเสียค่าทำขวัญ

^๒มาตรา ๒๙ กรมจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการที่ไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเลเบียนสูญหายไป หรือไปรษณีย์ภัณฑ์รับประกันแตกหัก หรือสูญหายไปในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ตามข้อบังคับที่ใช้อยู่เวลานั้น เว้นไว้แต่การแตกหัก หรือสูญหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดแต่สภาพแห่งไปรษณีย์ภัณฑ์นั่นเอง หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ฝาก หรือผู้รับ

^๓มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และบรรดากฎและข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้นในส่วนที่ว่าด้วยการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์แห่งการนำพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับดังกล่าวในวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับให้คำบางคำในพระราชบัญญัติ กฎ และข้อบังคับนั้น มีความหมายดังต่อไปนี้

(๑) ในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

คำว่า “กรม” และ “กรมไปรษณีย์โทรเลข” ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๙ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๑ ให้หมายความว่า “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

คำว่า “กรม” ในมาตรา ๕๔ ให้หมายความว่า “ผู้ว่าการ”

คำว่า “รัฐบาล” ในมาตรา ๓๗ ให้หมายความว่า “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

คำว่า “รัฐมนตรี” ในมาตรา ๒๒ ให้หมายความว่า “คณะกรรมการ”

คำว่า “อธิบดี” ในมาตรา ๙ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๕๑ ให้หมายความว่า “คณะกรรมการ”

คำว่า “อธิบดี” ในมาตรา ๑๒ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๔ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๔ ให้หมายความว่า “ผู้ว่าการ”

คำว่า “เจ้าพนักงาน” “พนักงานเจ้าหน้าที่” และ “เจ้าพนักงานไปรษณีย์” ให้หมายความว่า “พนักงาน”

การสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่ต้องรับผิดชอบในการที่ไปรษณีย์ภัณฑ์ซึ่งอยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์^๔ สูญหาย ส่งผิด เน้นช้า แตกหัก หรือบุบสลาย เว้นแต่มีกฎหมายหรือกฎข้อบังคับระบุไว้แจ้งชัดว่า ต้องเสียค่าทำขวัญ แต่สำหรับไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียนนั้นการสื่อสารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีสูญหายไปในช่วงส่งทางไปรษณีย์ เว้นแต่การสูญหายเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ฝากหรือผู้รับ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โดยนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์และการสื่อสารแห่งประเทศไทยดังกล่าว ถ้าไปรษณีย์ภัณฑ์ซึ่งฝากส่งเป็นไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียนเกิดสูญหายโดยมิใช่จากเหตุสุดวิสัย หรือเหตุอื่น ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ส่งไปรษณีย์ภัณฑ์นั้น ๆ

๓. ตามมาตรา ๒๒^๕แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบกับมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดทำไปรษณีย์นิเทศ เพื่อใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และไปรษณีย์นิเทศที่ใช้บังคับในขณะที่มีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์และการสื่อสารแห่งประเทศไทยคือ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งตามข้อ ๑๒๙ แห่งไปรษณีย์นิเทศดังกล่าวได้กำหนดประเภทสิ่งของส่งทางไปรษณีย์เป็น ๒ ประเภท คือ ๑. ไปรษณีย์ภัณฑ์ และ ๒. พัสดุไปรษณีย์

ในข้อ ๑๓๐ ได้ให้ความหมายของไปรษณีย์ภัณฑ์ว่า หมายถึงบรรดาส่งของส่งทางไปรษณีย์ซึ่งมีขนาดเล็กและน้ำหนักน้อยกว่าพัสดุไปรษณีย์ และตามข้อ ๑๓๑ ได้แบ่งไปรษณีย์ภัณฑ์เป็น ๕ ชนิด คือ ๑. จดหมาย ๒. ไปรษณียบัตร ๓. ของตีพิมพ์ ๔. พัสดุย่อย และ ๕. เครื่องอ่านสำหรับคนเสียจักษุ

สำหรับความหมายของคำว่า “จดหมาย” ได้กำหนดในข้อ ๑๓๒ ว่าหมายถึง “ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่มีลักษณะเป็นข่าวสารส่วนตัวส่งไปมาถึงกันโดยไม่จำกัดข้อความซึ่งต้องชำระค่าไปรษณียากรในอัตราจดหมาย ไม่ว่าจะได้เข้าของปิดผนึกหรือไม่ปิดผนึกหรือไม่เข้าห่อซองเลยก็ตาม (ยกเว้นไปรษณียบัตร) นอกจากนั้นยังหมายถึงสิ่งของทุกชนิดที่ไม่เข้าอยู่ในหลักเกณฑ์ของสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ชนิดอื่นที่มีค่าไปรษณียากรต่ำกว่า และสิ่งของทุกชนิดที่ผู้ฝากประสงค์จะส่งในอัตราค่าไปรษณียากรและข้อบังคับของจดหมายเพื่อให้เจ้าพนักงานปฏิบัติการต่อสิ่งนั้น ๆ เสมือนหนึ่งจดหมาย”

๔. สำหรับกระทรวง ทบวง กรม มีสิทธิฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ของทางราชการโดยไม่ต้องฉีกตราไปรษณียากรได้เมื่อได้ทำความตกลงกับกรมไปรษณีย์โทรเลขและได้รับอนุญาต

^๔มาตรา ๑๙ (พระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ) ไปรษณีย์ภัณฑ์นั้น ให้ถือว่า อยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ ตั้งแต่เวลาที่ได้อัดลงในตู้ไปรษณีย์ หรือได้มอบให้แก่เจ้าพนักงานประจำที่ทำการไปรษณีย์ จนถึงเวลาที่ได้นำถึงผู้รับ หรือส่งกลับคืนมายังผู้ฝากหรือได้จัดการเป็นอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

^๕มาตรา ๒๒ ให้อธิบดีจัดทำไปรษณีย์นิเทศขึ้น เพื่อใช้ประกอบกับพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข ตัดทอน เพิ่มเติม หรือยกเลิกเพิกถอนเสียได้เป็นคราว ๆ

ไปรษณีย์นิเทศนั้น เมื่อได้รับอนุมัติของรัฐมนตรีและได้โฆษณาแล้วให้ใช้บังคับได้

แล้ว ทั้งนี้ตามข้อ ๒๒๔ แห่งไปรษณียนิเทศ พ.ศ.๒๕๒๐ แต่ในบทที่ ๕ ซึ่งว่าด้วยการฝากส่งไปรษณียภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่ต้องฉีกตราไปรษณียากรนี้เอง ได้ให้ความหมายของคำว่าไปรษณียภัณฑ์ไว้เป็นพิเศษในข้อ ๒๒๗ ดังนี้

“คำว่า ไปรษณียภัณฑ์ในที่นี้หมายความว่าสิ่งส่งต่อไปนี้โดยเฉพาะ คือ

ก. จดหมาย

ข. ไปรษณียบัตร จำหน่ายถึงผู้รับในประเทศและต่างประเทศ

ค. ของตีพิมพ์ ยกเว้นทางไปรษณีย์อากาศต่างประเทศ

อนึ่ง คำว่า จดหมาย ให้หมายความว่าหนังสือที่มีข้อความเป็นคำสั่งหรือรายงานเข้าของพนักงานนั้น”

จะเห็นได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการฝากส่งไปรษณียภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่ต้องฉีกตราไปรษณียากรนั้น ความหมายของคำว่า ไปรษณียภัณฑ์มีความหมายแตกต่างจากไปรษณียภัณฑ์ในความหมายทั่วไป อย่างไรก็ดี ตามข้อ ๒๓๓(ของบทที่ ๕) เกี่ยวกับไปรษณียภัณฑ์ที่อนุญาตให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้ กำหนดให้ส่งไปรษณียภัณฑ์ลงทะเบียนได้ ๒ ประเภท คือ

ก. จดหมายที่มีสาระสำคัญมาก ถ้าสูญหายจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

ข. ธุรกรรมสำคัญความของศาล อัยการ ธุรกรรมมูลฝิ่นของกรมสรรพสามิต ธุรกรรมเอกสารเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของกรมที่ดิน และหีบบรรจุของมีค่าแทนตัวเงินของรัฐบาล เช่น อากาสแตมปี เป็นต้น หากมีน้ำหนักเกินอัตราที่จะรับฝากเป็นประเภทจดหมายได้ก็จะอนุโลมให้ส่งได้ตามน้ำหนักของพัสดุไปรษณีย์ ทั้งนี้ เฉพาะที่จำเป็นเช่นไม่สามารถจะแยกส่งเป็นคนละถุงหรือคนละหีบได้ หรือถ้าแยกส่งอาจจะเกิดความเสียหายได้ เช่น สำนวนความของศาล และอัยการ เป็นต้น

๕. กล่องบรรจุแสตมป์อุทยานที่เป็นปัญหาในที่นี้ เห็นได้ว่าจัดเข้าอยู่ในลักษณะไปรษณียภัณฑ์ตามข้อ ๒๓๓ ข. ซึ่งไม่เข้าลักษณะไปรษณียภัณฑ์ตามข้อ ๒๓๓ ก. หรือตามข้อ ๒๒๗ คือ ไม่ใช่จดหมาย ไปรษณียบัตร หรือของตีพิมพ์ เพราะในข้อ ๒๒๗ ได้ให้ความหมายของคำว่าจดหมายไว้โดยชัดเจน และในข้อ ๒๓๓ นี้เอง ได้แยกให้เห็นชัดว่าไปรษณียภัณฑ์ที่อนุญาตให้กระทรวง ทบวง กรม ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้โดยไม่ต้องฉีกตราไปรษณียากรมี ๒ ประเภท คือ จดหมาย และไปรษณียภัณฑ์อื่น นอกจากนี้แม้จะถือตามความหมายของคำว่าจดหมายตามข้อ ๑๓๒ (ของบทที่ ๑ ว่าด้วย จดหมาย) กล่องบรรจุแสตมป์อุทยานตามปัญหานี้ก็ไม่ใช่จดหมาย เพราะผู้ส่งประสงค์จะฝากส่งในฐานะพัสดุ ดังปรากฏในหลักฐานใบรับฝากส่งไปรษณียภัณฑ์ ณ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขหน้าพระลาน ซึ่งกรมธนารักษ์ส่งไปเพื่อประกอบการพิจารณา กระบวนคดีของไปรษณียภัณฑ์ว่า “พด” อนึ่ง ในเวลาที่กรมธนารักษ์ได้ทำความตกลงกับกรมไปรษณีย์โทรเลขใน พ.ศ.๒๕๐๑ เกี่ยวกับการฝากส่งแสตมป์อุทยานไปยังจังหวัดต่างๆ นั้น ตามหนังสืออนุญาตของกรมไปรษณีย์โทรเลข ที่ ก.ก.(ง) ๗๒๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑ แสดงให้เห็นว่า แต่เดิมนั้นการฝากส่งพัสดุอุทยานส่งในรูปพัสดุไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบ

รับแต่เนื่องจากตามข้อตกลงระหว่างกรมไปรษณีย์โทรเลขกับกระทรวง ทบวง กรม เรื่อง การฝากส่งไปรษณีย์ไม่ได้ระบุให้มีการฝากส่งพัสดุไปรษณีย์ได้ จึงไม่อาจรับฝากส่งทางพัสดุไปรษณีย์ แต่กรมไปรษณีย์โทรเลขก็อนุญาตให้ฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ที่มีค่าแทนตัวเงิน ซึ่งรวมถึงแสตมป์อุทยาน ในกรณีนี้เป็นไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียน (มิใช่จดหมายลงทะเบียน) โดยอนุโลมใช้น้ำหนักพัสดุไปรษณีย์ได้ ตามข้อ ๑๐ ข. ของข้อตกลงว่าด้วยการฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่ต้องฉีกตราไปรษณียากร ซึ่งมีข้อความตรงกับข้อ ๒๓๓ ข. ของไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่ากล่องบรรจุแสตมป์อุทยานที่กรมธนารักษ์ฝากส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไม่ใช่จดหมายลงทะเบียนตามความหมายของข้อ ๒๓๓^๖ แห่งไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. ๒๕๒๐ การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้รับยกเว้นความรับผิดชอบตามข้อ ๒๓๓ แห่งไปรษณีย์นิเทศ ดังกล่าวและตามข้อ ๑๔^๗ แห่งข้อตกลงว่าด้วยการฝากส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่ต้องฉีกตราไปรษณียากร ดังที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยอ้างและโดยที่มาตรา ๖๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า การขนไปรษณีย์ภัณฑ์ในหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลข (การสื่อสารแห่งประเทศไทย) นั้น ให้บังคับตามกฎหมายและข้อบังคับสำหรับทบวงการนั้น ๆ ดังนั้น การชดใช้ค่าเสียหายในกรณีนี้จึงต้องพิจารณาตามกฎหมายและข้อบังคับของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๗

^๖ข้อ ๒๓๓ การขอสอบสวนไปรษณีย์ภัณฑ์ตามข้อตกลงนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขจะไม่เรียกค่าธรรมเนียมสอบสวน แต่ผู้ขอสอบสวนต้องทำหนังสือทางราชการซึ่งข้าราชการชั้นหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าในส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้ลงชื่อยื่นเป็นทางการ และกรมไปรษณีย์โทรเลขไม่ต้องจ่ายค่าเสียหายสำหรับการสูญหายของจดหมายลงทะเบียนนั้น ๆ แต่อย่างใดทั้งสิ้น

^๗ข้อ ๑๔ การขอไต่สวนหรือสอบสวนไปรษณีย์ภัณฑ์ตามข้อตกลงนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขจะไม่เรียกค่าธรรมเนียม แต่ผู้ขอไต่สวนต้องทำหนังสือทางราชการ ซึ่งข้าราชการชั้นหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าในส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้ลงชื่อยื่นเป็นทางการ และกรมไปรษณีย์โทรเลขไม่ต้องจ่ายค่าทำขวัญในการที่จดหมายลงทะเบียนนั้น ๆ เสียหายหรือสูญหายแต่อย่างใดทั้งสิ้น