

บันทึก

เรื่อง ปัญหาตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖
(ร.ส.พ.มีอำนาจดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัวตามมาตรา ๖ ข้อ ๒ และข้อ ๓
ได้หรือไม่ และ ร.ส.พ. สามารถร่วมดำเนินกิจการดังกล่าวร่วมกับบริษัทเอกชน
ตามมาตรา ๗ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ได้หรือไม่)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๖/๑๐๐๓๖ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมมีปัญหาตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ ว่า องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) มีอำนาจดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัวได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งในการประชุมที่กรมไปรษณีย์โทรเลขเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๑ ที่ประชุมได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ร.ส.พ. แล้วมีความเห็นเป็น ๒ นัย คือ

(๑) ร.ส.พ. สามารถดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัวได้ ทั้งนี้ ตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖^๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ประกอบกับมาตรา ๗^๒ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ โดยถือว่ากิจการสื่อสารเป็นกิจการต่อเนื่องกับกิจการขนส่ง เพราะกิจการสื่อสารเป็นกิจการที่ใกล้เคียงกับกิจการขนส่งมากที่สุด และอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานเดียวกัน คือ กระทรวงคมนาคม และถือได้ว่าบริการวิทยุติดตามตัวยังเป็นการพาณิชย์กรรมอีกด้วย

(๒) ร.ส.พ. ไม่สามารถดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัวได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก

^๑ มาตรา ๖ ร.ส.พ. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. อำนวยบริการแก่รัฐและประชาชนในการขนส่งทุกชนิด เช่น คนโดยสารสินค้า และพัสดุภัณฑ์ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

๒. ประกอบธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับการขนส่ง และ

๓. ประกอบพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจของชาติ และช่วยเหลือในการครองชีพ

^๒ มาตรา ๗ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้ ร.ส.พ. มีอำนาจรวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๒. ร่วมทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของ ร.ส.พ. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้นในห้างหรือนิติบุคคลใด ๆ

๑๓. ทำการอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของ ร.ส.พ. ดังกล่าวแล้วตามแต่จะได้เป็นการเกิดผลประโยชน์ประการใดแก่ ร.ส.พ. รวมทั้งการเกษตรกรรม ตั้งห้างร้านค้าขายส่งหรือขายปลีกด้วย

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖^๓ ข้อ ๑ บัญญัติให้ ร.ส.พ. มีวัตถุประสงค์หลักในการอำนวยความสะดวกแก่รัฐและประชาชนในการขนส่งทุกชนิด เช่น คนโดยสาร สินค้า และพัสดุภัณฑ์ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ถึงแม้ว่าในมาตรา ๖^๔ ข้อ ๒ จะบัญญัติให้ ร.ส.พ. “ประกอบธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับการขนส่ง” ก็ตาม ก็ยังต้องพิจารณาว่า “บริการวิทยุติดตามตัว” ซึ่งเป็น “บริการด้านการสื่อสาร” จะถือว่า “เป็นธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับการขนส่ง” ตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่ เพราะว่ามีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการด้านการสื่อสารอยู่แล้วโดยตรง การดำเนินงานของ ร.ส.พ. น่าจะมีขอบเขตรับผิดชอบเฉพาะด้านการขนส่งและธุรกิจต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งเท่านั้น เช่น คลังสินค้า อยู่ โรงซ่อม ทำ และสถานที่พัก เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาขึ้นต่อไปในภายหน้า ที่ประชุมจึงมีมติให้กระทรวงคมนาคมเสนอปัญหาในเรื่องนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยซึ่งกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับมติของที่ประชุมดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพื่อจะได้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหาเรื่องนี้แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากรายงานการประชุม เรื่อง ร.ส.พ. ขอให้บริการวิทยุติดตามตัว เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๑ ตามสิ่งที่ส่งมาพร้อมหนังสือหารือว่า ร.ส.พ. ได้มีหนังสือถึงกรมไปรษณีย์โทรเลขขอเปลี่ยนแปลงข่ายสื่อสารโดยจะนำความถี่ ๑๔๘.๖๐๐ MHz ที่ ร.ส.พ. ได้รับอนุมัติให้ใช้ ไปให้บริการวิทยุติดตามตัว กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงนำเรื่องเสนอคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุ (กบถ.) เพื่อพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๐ ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติอนุมัติให้ ร.ส.พ. ใช้ความถี่ดังกล่าวในการส่งสัญญาณดิจิตอลจาก ร.ส.พ. ไปยังสถานีวิทยุ FM ได้ ส่วนจะใช้สถานี FM ได้ส่งกระจายเสียงระบบ SCA ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) ก่อน และในการเปิดให้บริการวิทยุติดตามตัวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงคมนาคมก่อนด้วย กรมไปรษณีย์โทรเลขได้แจ้งมติของที่ประชุมให้ ร.ส.พ. ทราบ แต่ในระแวงเวลาดังกล่าว ร.ส.พ. ได้ทำสัญญาร่วมดำเนินการโครงการบริการวิทยุติดตามตัวกับบริษัทดิจิตอล เพจจิ้ง เซอร์วิส จำกัด แล้ว โดยข้อ ๑๔ ของสัญญาได้กำหนดไว้ว่า “สัญญานี้ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อ ร.ส.พ. ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ดำเนินการโครงการตามสัญญานี้ได้ตามกฎหมายและข้อบังคับของทางราชการ...”

ต่อมา ร.ส.พ. ได้มีหนังสือถึงกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ ขอความเห็นชอบในการดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัว ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้แจ้งให้ ร.ส.พ. ทราบเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๑ ว่า ไม่มีนโยบายที่จะให้ ร.ส.พ. ดำเนินการให้บริการ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

สื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะ แต่ ร.ส.พ.ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๓๑ ขอให้กระทรวงคมนาคมทบทวนนโยบายดังกล่าวโดยอ้างว่า ร.ส.พ. ได้ทำสัญญาร่วมดำเนินการโครงการบริการวิทยุติดตามตัวกับบริษัทดิจิทัล เพจจิง เซอร์วิส จำกัด แล้ว โดยบริษัท ฯ จะเป็นผู้ลงทุนทั้งสิ้น และเรื่องนี้ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการ ร.ส.พ. แล้วด้วย กระทรวงคมนาคมจึงได้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผลของการประชุมปรากฏว่ามีความเห็นเป็น ๒ นัย กล่าวคือ นัยหนึ่งมีความเห็นว่า ร.ส.พ.ให้บริการวิทยุติดตามตัวได้ และอีกนัยหนึ่งมีความเห็นว่า ร.ส.พ. ไม่อาจให้บริการวิทยุติดตามตัวได้ โดยมีเหตุผลดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมและผู้แทน ร.ส.พ. แล้ว มีความเห็นว่า แม้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้เคยมีความเห็นว่า การที่เอกชนจะขอตั้งสถานีวิทยุติดตามตัวเพื่อบริการประชาชนทั่ว ๆ ไป สามารถกระทำได้^๕ ก็ตาม แต่ก็จะต้องพิจารณาด้วยว่าหน่วยงานที่จะขอดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้งให้กระทำการเช่นนั้นได้หรือไม่ ตามกรณีที่หารือ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) เป็นองค์การของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ฯ ฉะนั้น ในการดำเนินกิจการของ ร.ส.พ. จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖^๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ฯ ซึ่งมี ๓ ประการ คือ

๑. อำนาจบริการแก่รัฐและประชาชนในการขนส่งทุกชนิด เช่น คนโดยสาร สินค้าและพัสดุภัณฑ์ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร
๒. ประกอบธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับการขนส่ง และ
๓. ประกอบพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจของชาติ และช่วยเหลือในการครองชีพ

^๕ บันทึก เรื่อง การที่เอกชนขอจัดตั้งสถานีวิทยุติดตามตัวเพื่อบริการแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไป จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบกับมาตรา ๔ (๒) และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ หรือไม่ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร๐๕๐๑/๑๕๓๔ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๗

^๖ มาตรา ๓ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนาจบริการแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๗ มาตรา ๔ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นองค์การหนึ่ง เรียกว่า “องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์” เรียกโดยย่อว่า “ร.ส.พ.”

^๘ มาตรา ๔ องค์การซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามความในพระราชบัญญัตินี้ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ส่วนการให้บริการวิทยุติดตามตัวซึ่ง ร.ส.พ.มีโครงการที่จะให้บริการแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไป โดยร่วมดำเนินการกับบริษัทดิจิทัล เพจจิ้ง เซอร์วิส จำกัด นั้น การให้บริการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้บริการด้านการสื่อสาร และมีอาจถือได้ว่าเป็นการประกอบธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับการขนส่ง เพราะธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับการขนส่งจะต้องเกี่ยวกับการขนส่งหรือเพื่อการขนส่งโดยตรง เช่น อยู่ โรงซ่อม ทำ คลังสินค้า หรือสถานที่พัก เป็นต้น

สำหรับความเห็นที่ว่า การให้บริการวิทยุติดตามตัวถือได้ว่าเป็นการประกอบพาณิชย์กรรมด้วยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เห็นว่า ถึงแม้ อาจถือได้ว่าเป็นการประกอบพาณิชย์กรรมก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่ลักษณะของพาณิชย์กรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖^{๙๐} ข้อ ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ฯ ซึ่งบัญญัติว่าจะต้องเป็นการประกอบพาณิชย์กรรมเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจของชาติและช่วยเหลือในการครองชีพ การให้บริการวิทยุติดตามตัวเป็นการให้บริการเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการสื่อสารแก่บุคคลที่ใช้บริการนี้เท่านั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นประโยชน์ในการเศรษฐกิจของชาติหรือช่วยเหลือในการครองชีพโดยตรง ดังนั้น จึงเป็นการดำเนินการที่อยู่นอกขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของ ร.ส.พ. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

อนึ่ง ตามที่ความเห็นของกระทรวงคมนาคมตามนัยที่หนึ่งได้ยกมาตรา ๗^{๙๑} ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นเหตุผลประกอบว่า ร.ส.พ. สามารถให้บริการวิทยุติดตามตัวโดยร่วมดำเนินการกับบริษัทดิจิทัล เพจจิ้ง เซอร์วิส จำกัด ได้ นั้น เห็นว่า ร.ส.พ. จะร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของ ร.ส.พ. หรือทำการอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของ ร.ส.พ. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ได้ จะต้องเป็นกิจการที่ ร.ส.พ. กระทำได้ตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ เสียก่อนเมื่อปรากฏว่าการให้บริการวิทยุติดตามตัวเป็นการดำเนินการที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของ ร.ส.พ. ดังได้กล่าวแล้ว ร.ส.พ. ก็ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๔) จึงมีความเห็นว่า ร.ส.พ. ไม่อาจดำเนินการให้บริการวิทยุติดตามตัวได้ เพราะเป็นการดำเนินการที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของ ร.ส.พ. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๙๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๑