

บันทึก

เรื่อง ขอให้ตีความพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
พ.ศ.๒๔๙๖ (ร.ส.พ.จะนำทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์ขององค์การไปใช้
เป็นหลักประกันในการประกันตัวพนักงานที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย
ในคดีอาญาได้หรือไม่)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๖/๔๐๑๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจาก องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ว่า ได้มีพนักงาน ร.ส.พ.ตกเป็นผู้ต้องหาต่อ พนักงานสอบสวนและตกเป็นจำเลยต่อศาลเนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ พนักงานเหล่านั้นมีความประสงค์ให้ ร.ส.พ. ช่วยเหลือโดยนำทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์ของ ร.ส.พ.เข้าเป็น หลักประกันตัวต่อพนักงานสอบสวน หรือต่อศาล แต่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่ง สินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๖^๑ กำหนดวัตถุประสงค์ไว้เพียง ๓ ข้อ และไม่มีมาตราใดกำหนดให้นำทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์ของ ร.ส.พ.เข้าประกันตัวได้ทำให้เกิดข้อขัดข้องและ ปัญหาในการปฏิบัติงาน

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวข้างต้นน่าจะเป็นการ ปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ ร.ส.พ. ตามนัยมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๗^๒

^๑มาตรา ๖ ร.ส.พ.มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. อำนวยบริการแก่รัฐ และประชาชน ในการขนส่งทุกชนิด เช่นคนโดยสาร สินค้า และพัสดุ ภัณฑ์ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร
๒. ประกอบธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับการขนส่ง และ
๓. ประกอบพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจของชาติ และ ช่วยเหลือในการครองชีพ

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

๑. ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ มีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย ทำการแลกเปลี่ยน โอน และรับโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่น หรือสิทธิ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร และรับเงินที่มีผู้อุทิศให้
๒. ให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับการขนส่งในเรื่องยานพาหนะ อุปกรณ์ยานพาหนะ เครื่องใช้ เครื่องบริการต่าง ๆ เช่น อยู่ โรงซ่อม ทำ คลังสินค้า สถานที่พัก เป็นต้น
๓. กำหนดอัตราค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าบริการ และค่าภาระในกิจการต่าง ๆ
๔. ทำการค้าเกี่ยวกับการพิมพ์ การโฆษณา และการนำท่องเที่ยว
๕. ทำการขนส่งคนโดยสาร สินค้า ไปรษณีย์ สัตว์ และบรรดาพัสดุภัณฑ์หรือวัตถุอื่น ๆ ไม่ว่า โดยวิธีใด และไม่ว่าโดยยานพาหนะของ ร.ส.พ.เอง หรือของผู้อื่น
๖. ทำการค้าและรับทำการส่งและขนส่งทรัพย์สินของทั้งหลายที่เป็นสินค้าและไม่ใช่สินค้า

แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ.๒๔๙๖ โดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะวางข้อบังคับตามนัยมาตรา ๑๙^๓ และผู้อำนวยการที่จะวางระเบียบในเรื่องดังกล่าวตามนัยมาตรา ๒๓ (๒)^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ดังนั้น การทำการขนส่งสินค้าซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้เกิดความขัดข้องในการปฏิบัติกิจการขององค์การฯ ของ ร.ส.พ. จึงเป็นการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการและผู้อำนวยการที่จะดูแลควบคุม ดังนั้น อำนาจนี้จึงรวมถึงการจัดการโดยประการใด ๆ เมื่อเกิด

๗. ทำกิจการประกันวินาศภัย

๘. ทำการรับส่งเงิน ซื้อขายเงิน ออก รับรอง สลากหลัง และโอนบรรดาตัวเงินและตราสารอันเปลี่ยนมือได้

๙. กู้ยืม ให้อำนาจ ให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน

การกู้ยืมเงิน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าสามล้านบาท ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน

๑๐. ตั้งและรับเป็นสาขา ตัวแทน ตัวแทนค้าต่าง นายหน้า ในกิจการต่าง ๆ ของเอกชน หรือนิติบุคคลใด ๆ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

๑๑. ทำการอุตสาหกรรมภายในและภายนอกราชอาณาจักร รวมทั้งรับทำการสร้าง ซ่อมบำรุง รักษายานพาหนะและเครื่องจักรกลไกลต่าง ๆ

๑๒. รวมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของ ร.ส.พ. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ

๑๓. ทำการอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ ของ ร.ส.พ. ดังกล่าวแล้วตามแต่จะได้เป็นการเกิดผลประโยชน์ประการใดแก่ ร.ส.พ. รวมทั้งการเกษตรกรรมตั้งห้างร้านค้าขายส่งหรือขายปลีกด้วยโดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะวางข้อบังคับตามนัยมาตรา ๑๙

“มาตรา ๑๙ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไป ซึ่งกิจการของ ร.ส.พ. และมีอำนาจที่จะ

(๑) กระทำกิจการและวางข้อบังคับและระเบียบการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และมาตรา ๗

(๒) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การลดชั้นเงินเดือน และการถอดถอนพนักงาน ตลอดจนกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินบำเหน็จและรางวัลของพนักงาน

(๔) วางข้อบังคับกำหนดระเบียบปฏิบัติกิจการของ ร.ส.พ. และระเบียบวินัย และการลงโทษพนักงานและกรณีอื่นทำนองเดียวกัน

(๕) กำหนดค่าภาระ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการแห่ง ร.ส.พ.เป็นครั้งคราว

อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) และ (๓) ถึง (๕) นั้นถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรจะมอบหมายให้ผู้อำนวยการ ดำเนินการก็ได้

“มาตรา ๒๓ ผู้อำนวยการมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย คือ

๑ล๑

๑ล๑

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติกิจการของ ร.ส.พ.โดยไม่แย้งหรือขัดต่อนโยบายและข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดไว้

๑ล๑

๑ล๑

กรณีขึ้นจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ส่วนในเรื่องทรัพย์สินของ ร.ส.พ.ที่มีปัญหาว่าจะนำมาเป็นหลักทรัพยในการประกันตัวแก่พนักงานที่ต้องหาคดียา ซึ่งปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้หรือไม่นั้น พิจารณาจากขอบอำนาจตามกฎหมายแล้ว เห็นว่าการใช้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจน่าจะเป็นไปตามหลักกรรมสิทธิ์ในกฎหมายแพ่ง คือผู้มีกรรมสิทธิ์ย่อมสามารถจำหน่ายโอนทรัพย์สินด้วยประการใด ๆ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงกฎหมายทั่วไป และกฎหมายที่จัดตั้ง ร.ส.พ. เมื่อพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฯแล้วไม่มีมาตราใดที่ห้ามมิให้นำทรัพย์สินของ ร.ส.พ.ไปเพื่อทำการค้ำประกันแก่พนักงานผู้กระทำความผิดทางอาญา จึงเห็นว่าการนำทรัพย์สินของ ร.ส.พ.ไปค้ำประกันพนักงานซึ่งปฏิบัติงานตามหน้าที่แล้วต้องหาคดียา น่าจะทำได้ และกรณีดังกล่าวที่คล้ายคลึงกันนี้ก็ได้มีการปฏิบัติมาแล้วโดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคมจึงหาหรือว่า ร.ส.พ.มีอำนาจกระทำการดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์) แล้ว มีความเห็นว่า การที่ ร.ส.พ.นำทรัพย์สินหรือหลักทรัพยขององค์การฯไปเป็นหลักประกันในการประกันตัวพนักงานขององค์การฯ ที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่นั้น ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการขนส่งอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ ร.ส.พ.ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ.๒๔๙๖ เนื่องจากในการดำเนินการขนส่งทุกชนิดนั้นองค์การฯจะต้องมีพนักงานทำหน้าที่ขับขี่ยานพาหนะสำหรับขนส่ง ฉะนั้น เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นและพนักงานขององค์การฯตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติตามหน้าที่ องค์การฯ ก็ชอบที่จะให้ความช่วยเหลือประกันตัวพนักงานเนื่องจากขาดพนักงานที่จะปฏิบัติหน้าที่ และยังอาจถือได้ว่าเป็นการให้ความสงเคราะห์แก่พนักงานอย่างหนึ่ง แต่เนื่องจากการประกันตัวพนักงานที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานั้นจะต้องมีการทำสัญญาประกันโดยนำหลักทรัพยไปวางเป็นประกัน จึงเป็นปัญหาว่าสัญญาประกันเช่นนั้น จะถือว่าเป็นสัญญาค้ำประกันหนี้ของบุคคลอื่นตามความหมายของสัญญาค้ำประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๖๘๐^๕ หรือไม่ เพราะในกรณีทำสัญญาค้ำประกันหนี้ ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (กรณีองค์การฯทำสัญญาค้ำประกันหนี้สินของบริษัท ร.ส.พ.ยานยนต์ จำกัด) ให้ความเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฯ มิได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการค้ำประกันไว้ และมีได้มีบทบัญญัติตอนใดที่กล่าวถึงอำนาจค้ำประกันไว้ จึงเห็นว่า พระราชกฤษฎีกามีได้ให้อำนาจขององค์การฯ ค้ำประกันความรับผิดชอบในการ

^๕มาตรา ๖๘๐ อันว่าค้ำประกันนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ค้ำประกันผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่ง เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้

อนึ่ง สัญญาค้ำประกันนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ค้ำประกันเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

ประกอบธุรกิจของบุคคลอื่นได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าความเห็นดังกล่าวไม่ขัดต่อความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เพราะกรณีตามที่หรือมาเป็นเรื่องการทำสัญญาประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาอันเป็นการทำสัญญาประกันตัวบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๒^๖ ที่มีลักษณะแตกต่างกับสัญญาค้ำประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๘๐ ซึ่งเป็นสัญญาที่บุคคลภายนอกคนหนึ่งเรียกว่าผู้ค้ำประกันผูกพันคนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่งเพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้สิน และการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย มิใช่เป็นการประกันหนี้ของบุคคลอื่นเหมือนกับสัญญาค้ำประกัน

อย่างไรก็ดี การที่จะนำทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์ของ ร.ส.พ.ไปเป็นหลักประกันในการประกันตัวพนักงานขององค์การฯซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่นั้น คณะกรรมการฯจะต้องวางข้อบังคับกำหนดระเบียบปฏิบัติการขององค์การฯโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๔)^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ.๒๔๙๖ ไว้เสียก่อน องค์การฯจึงจะดำเนินการนำทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์ไปเป็นหลักประกันในการประกันตัวพนักงานขององค์การฯที่ถูกดำเนินคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๐

^๖มาตรา ๑๑๒ เมื่อจะปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกัน ก่อนปล่อยไปให้ผู้ประกันหรือผู้เป็นหลักประกันลงลายมือในสัญญาประกันนั้น

ในสัญญาประกันนอกจากข้อความอย่างอื่นอันพึงมี ต้องมีข้อความดังนี้ด้วย

(๑) ผู้ถูกปล่อยชั่วคราวหรือผู้ประกัน แล้วแต่กรณี จะปฏิบัติตามนัดหรือหมายเรียกของเจ้าพนักงานหรือศาลซึ่งให้ปล่อยชั่วคราว

(๑) เมื่อผิดสัญญาจะไ้เงินจำนวนที่ระบุไว้

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)