

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการของบริษัทเอกชนที่มีลักษณะเป็นการละเมิด
อำนาจสิทธิขาดในการรับส่งจดหมาย

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้มีหนังสือ ที่ ทก ๐๒๐๒/๖๓๕๗ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้มีหนังสือ ที่ ปณท กม. (วม)/๘๖ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อขอให้หาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีการไฟฟ้านครหลวงได้ว่าจ้างบริษัทเอกชน (บริษัทข้างคู่ จำกัด) ดำเนินการรับส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าซึ่งมีลักษณะเป็นจดหมายให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยไม่ส่งเข้าสู่เส้นทางไปรษณีย์ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ จึงขอหาหรือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. การที่บริษัทเอกชนที่รับจ้างการไฟฟ้านครหลวงโดยมีสัญญาตั้งตัวแทนให้รับส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าซึ่งมีลักษณะเป็นจดหมายให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าทุกหลังคาเรือนโดยไม่ส่งเข้าสู่เส้นทางไปรษณีย์ การกระทำความผิดเป็นการรวบรวมจดหมาย หรือไปรษณีย์บัตร เพื่อไปส่งโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ จะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิขาดของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ในการจัดการไปรษณีย์ หรือไม่

๒. การที่บริษัทเอกชนที่รับจ้างการไฟฟ้านครหลวงให้นำส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าไว้แล้ว ได้ไปรับจ้างบุคคลอื่นในการนำส่งจดหมายหรือเอกสารอื่นใดที่ไม่ใช่ของการไฟฟ้านครหลวง การกระทำความผิดจะถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ หรือไม่

๓. หากกรณีตามข้อ ๑. และข้อ ๒. เป็นการละเมิดอำนาจสิทธิขาดของบริษัท ไปรษณีย์ไทยฯ ในการจัดการไปรษณีย์แล้ว บริษัทไปรษณีย์ไทยฯ จะมีวิธีดำเนินการอย่างไรกับผู้ฝ่าฝืนอำนาจสิทธิขาดของบริษัทไปรษณีย์ไทยฯ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่าการจับบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔. กรณีใบแจ้งหนี้ของการไฟฟ้านครหลวงมีการจัดพิมพ์ข้อความโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือมีการสอดใส่แผ่นโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ไว้ในใบแจ้งหนี้ โดยที่ข้อความโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ไม่เกี่ยวข้องกับการไฟฟ้านครหลวง หรือมีการนำส่งเอกสารที่ไม่ใช่เอกสารของการไฟฟ้านครหลวงไปพร้อมกับใบแจ้งหนี้ โดยที่การไฟฟ้านครหลวงจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือเป็นการดำเนินการในการกุศล การไฟฟ้านครหลวงและบริษัทเอกชนดังกล่าวมีอำนาจกระทำหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนการไฟฟ้านครหลวง และผู้แทนบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

๑. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ทำสัญญาเลขที่ ๘๐๔๑๒๐๐๐๑ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ ตั้งบริษัทข้างคู่ จำกัด เป็นตัวแทนดำเนินการส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าแทน กฟน. ซึ่งเป็นตัวการในเขตจำหน่ายของตัวการ ตามรายละเอียดชื่อและที่อยู่ผู้ใช้ไฟฟ้าในใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าซึ่งตัวการจะมอบหมายให้เป็นคราว ๆ ไป และตามเงื่อนไขเพิ่มเติมการปฏิบัติงานตัวแทนส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาตัวแทนดังกล่าว กำหนดให้ตัวแทนมีหน้าที่รายงานให้ตัวการทราบในกรณีทรัพย์สินของตัวการชำรุดหรือเสียหายด้วยเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาทรัพย์สินของตัวการ

๒. ปัจจุบัน กฟน. มิได้จัดพิมพ์ข้อความโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือสอดใส่แผ่นโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ไว้ในใบแจ้งหนี้แล้ว

๓. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจค้นจับกุม หรือหน่วงเหนี่ยวตามมาตรา ๗๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติไประณีย์ฯ แล้ว^๒ บริษัทไประณีย์ไทยฯ และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจึงไม่ติดใจหรือในประเด็นนี้อีก

จากข้อเท็จจริงข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า การที่ กฟน. ทำสัญญาตั้งบริษัทเอกชนเป็นตัวแทนดำเนินการส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า จะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิขาดของบริษัทไประณีย์ไทย จำกัด ในการจัดการไประณีย์ ตามพระราชบัญญัติไประณีย์ พุทธศักราช ๒๕๓๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า การส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ใช้ไฟฟ้าทราบถึงปริมาณไฟฟ้าที่ใช้และค่าไฟฟ้าที่ต้องชำระให้แก่ กฟน. ใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้างกล่าวจึงเป็นการส่งข่าวสารส่วนตัวระหว่าง กฟน. กับผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งเข้าลักษณะเป็นจดหมายตามข้อ ๖๙^๓ ของไประณีย์นิเทศ อันเป็นสมุดกฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศว่าด้วยการไประณีย์ทั่วไป อันพึงต้องปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัติไประณีย์ฯ หรือตามสัญญาสากลไประณีย์^๔ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ออกตาม

^๑ มาตรา ๗๘ ผู้ใดฝ่าฝืน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ว่าด้วยอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาล เจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีเป็นหนังสือโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี อาจตรวจค้นจับกุม หรือหน่วงเหนี่ยวไว้ได้เป็นเวลาอันสมควรเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานในการตรวจค้น จับกุม หรือหน่วงเหนี่ยวผู้ฝ่าฝืนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติไประณีย์ พุทธศักราช ๒๕๓๗ (เรื่องเสร็จที่ ๘๓๕/๒๕๕๓) ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๓๙ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ ข้อ ๖๙ จดหมาย คือ ไประณีย์ภัณฑ์ที่มีลักษณะเป็นข่าวสารส่วนตัวไม่ว่าจะเข้าห่อซองปิดผนึกหรือไม่ปิดผนึก หรือมิได้เข้าห่อซองเลยก็ตาม นอกจากนั้น ยังหมายถึงสิ่งของทุกชนิดที่ไม่เข้าอยู่ในหลักเกณฑ์ของสิ่งของส่งทางไประณีย์ประเภท หรือชนิดอื่นที่มีค่าไประณีย์การต่ำกว่า และสิ่งของทุกชนิดที่ผู้ฝากส่งประสงค์จะส่งตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราค่าไประณีย์การของจดหมาย เพื่อให้พนักงานปฏิบัติการต่อสิ่งนั้นเสมือนจดหมาย

ข่าวสารส่วนตัว หมายความว่า ข่าวสารที่ส่งไปมาถึงกันและกันโดยมีเจตจำนงให้เป็นประโยชน์เฉพาะระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) “ไประณีย์นิเทศ” หมายความว่า สมุดกฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศว่าด้วยการไประณีย์ทั่วไป อันพึงต้องปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามสัญญาสากลไประณีย์

ฯลฯ

ฯลฯ

ความในมาตรา ๒๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ ประกอบกับมาตรา ๖^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น การส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ กล่าวคือ ในพื้นที่ใดที่บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้จัดการไปรษณีย์ขึ้นแล้ว ห้ามบุคคลที่ไม่ได้รับอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์หรือกฎหมายอื่นส่งมอบจดหมายให้ผู้อื่นไปส่ง เว้นแต่

(๑) การส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรไม่เกินสามฉบับโดยผู้ส่งฝากผู้เดินทางเป็นผู้ส่งให้และผู้รับฝากนั้นมิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง รางวัล หรือผลประโยชน์อย่างใด ๆ ในกรณีนั้น

(๒) การส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรที่ผู้ส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้นได้จัดให้ผู้เดินทางหนังสือพิเศษถือไป และเกี่ยวข้องกับกิจธุระของผู้ส่งหรือผู้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้นโดยเฉพาะและผู้เดินทางหนังสือนั้นต้องห้ามมิให้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรจากผู้อื่น หรือนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรให้แก่ผู้อื่น

(๓) การส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรที่เกี่ยวข้องเฉพาะสินค้า หรือทรัพย์สินที่ส่งไปโดยทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ ซึ่งจะต้องส่งมอบพร้อมกับสินค้าหรือทรัพย์สินนั้นโดยมิต้องเสียค่าจ้าง รางวัล หรือได้ผลประโยชน์อย่างใดในการรับนำไป หรือส่งมอบจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น แต่จดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น ต้องให้เจ้าพนักงานตรวจดูได้ และต้องมีคำว่า “จดหมายของผู้รับตราส่ง” หรือถ้อยคำอย่างอื่นทำนองเดียวกัน

กรณีตามข้อหาข้อนี้ กพน. ทำสัญญาตั้งบริษัทข้างคู่ จำกัด เป็นตัวแทนส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าและจ่ายเงินบำเหน็จเป็นค่าตอบแทนให้ตัวแทนที่ส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าตามจำนวนใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าที่ดำเนินการได้โดย กพน. ซึ่งเป็นตัวการจะมอบหมายให้บริษัทข้างคู่ จำกัด ซึ่งเป็นตัวแทนดำเนินการเป็นคราว ๆ ไป^๘ กรณีจึงเป็นการที่ กพน. จัดให้บริษัทข้างคู่ จำกัด เป็นผู้เดินทางหนังสือพิเศษเพื่อส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าอันเป็นกิจธุระของ กพน. โดยเฉพาะ ซึ่งสามารถกระทำได้ตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ แต่ทั้งนี้ บริษัทข้างคู่ จำกัด

^๕ มาตรา ๒๒ ให้อธิบดีจัดทำไปรษณียนิเทศขึ้น เพื่อใช้ประกอบกับพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขตัดตอนเพิ่มเติมหรือยกเลิกเพิกถอนเสียได้เป็นคราว ๆ

ไปรษณียนิเทศนั้น เมื่อได้รับอนุมัติของรัฐมนตรีและได้โฆษณาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๖ มาตรา ๖ ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่างๆ ของคณะกรรมการ กสท. อำนาจในการจัดทำไปรษณียนิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใดๆ ของผู้ว่าการ กสท. ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

^๗ มาตรา ๖ เมื่อกรมได้จัดการไปรษณีย์ขึ้นที่ใดแล้ว ห้ามมิให้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ส่ง จัดให้ส่ง ฝาก ส่งมอบให้แก่ผู้อื่นเพื่อให้ไปส่ง นำส่ง หรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(๑) จดหมายหรือไปรษณียบัตรไม่เกินสามฉบับที่ฝากผู้เดินทาง โดยผู้รับฝากนั้นมิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง รางวัล หรือผลประโยชน์อย่างใด ๆ ในกรณีนั้น

(๒) จดหมายหรือไปรษณียบัตรที่ได้จัดให้ผู้เดินทางหนังสือพิเศษถือไป และเกี่ยวข้องกับกิจธุระของผู้ฝากหรือผู้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้นโดยเฉพาะ และผู้เดินทางหนังสือนั้นต้องห้ามมิให้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรจากผู้อื่น หรือนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรให้แก่ผู้อื่น

(๓) จดหมายหรือไปรษณียบัตรที่เกี่ยวข้องเฉพาะสินค้า หรือทรัพย์สินที่ส่งไปโดยทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ ซึ่งจะต้องส่งมอบพร้อมกับสินค้าหรือทรัพย์สินนั้นโดยมิต้องเสียค่าจ้าง รางวัล หรือได้ผลประโยชน์อย่างใดในการรับนำไป หรือส่งมอบจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น แต่จดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น ต้องให้เจ้าพนักงานตรวจดูได้ และต้องมีคำว่า “จดหมายของผู้รับตราส่ง” หรือถ้อยคำอย่างอื่นทำนองเดียวกัน

^๘ สัญญาตั้งตัวแทนส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้า สัญญาเลขที่ ๘๐๔๑๒๐๐๐๑ ระหว่างการไฟฟ้านครหลวงกับบริษัทข้างคู่ จำกัด ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔

จะต้องส่งเฉพาะใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าของ กฟน. เท่านั้น โดยจะรับจดหมายหรือไปรษณียบัตรของผู้อื่นไปส่งด้วยมิได้ มิฉะนั้นจะเป็นการกระทำอันเป็นความผิดตามมาตรา ๖๑^๙ (ก) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ ได้

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๖

^๙ มาตรา ๖๑ ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๖ คือ

(ก) นำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ภายในเขตซึ่งกรมมีสิทธิพิเศษที่จะทำการนี้ได้ฝ่ายเดียว

(ข) กระทำการอย่างใด ๆ ที่เกี่ยวแก่การนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ ภายในเขตซึ่งกรมมีสิทธิพิเศษที่จะทำการนี้ได้ฝ่ายเดียว

(ค) ส่งหรือขอให้รับ หรือส่งมอบจดหมาย หรือไปรษณียบัตรเพื่อให้ส่งโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ ภายในเขตซึ่งกรมมีสิทธิพิเศษที่จะทำการนี้ได้ฝ่ายเดียว

(ง) รวบรวมจดหมาย หรือไปรษณียบัตร เพื่อส่งไปทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ เว้นแต่ได้สิทธิพิเศษดังกล่าวข้างต้น

ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับตามจำนวนจดหมายหรือไปรษณียบัตรไม่เกินฉบับละสิบบาท