

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ทบทวนความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัทเอกชน
ที่มีลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจสิทธิขาดในการรับส่งจดหมาย
ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทก ๐๒๐๒/๓๗๒๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง การดำเนินการของบริษัทเอกชนที่มีลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจสิทธิขาดในการรับส่งจดหมายตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๕/๒๕๕๖) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นสรุปได้ว่า การที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ทำสัญญาตั้งบริษัทข้างคู่ จำกัด เป็นตัวแทนส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าและจ่ายเงินบำเหน็จเป็นค่าตอบแทนให้บริษัทฯ ตามจำนวนใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าที่ดำเนินการได้ โดย กฟน. ซึ่งเป็นตัวการจะมอบหมายให้บริษัทฯ ซึ่งเป็นตัวแทน ดำเนินการเป็นคราว ๆ ไป กรณีจึงเป็นการที่ กฟน. จัดให้บริษัทฯ เป็นผู้เดินหนังสือพิเศษเพื่อส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าอันเป็นกิจธุระของ กฟน. โดยเฉพาะ ซึ่งสามารถกระทำได้ตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ แต่ทั้งนี้ บริษัทฯ จะต้องส่งเฉพาะใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าของ กฟน. เท่านั้น โดยจะรับจดหมายหรือไปรษณียบัตรของผู้อื่นไปส่งด้วยมิได้ มิฉะนั้นจะเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๖๑ (ก) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ ได้ นั้น

บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เห็นว่า ผลการพิจารณาข้อหารือดังกล่าวมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ยังไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด จึงขอให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการเพื่อขอทบทวนความเห็น ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ กำหนดว่า “รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ภายในราชอาณาจักร...” บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นหลักการหรือสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ซึ่งเห็นได้ชัดว่าการดำเนินการกิจการไปรษณีย์ของประเทศเป็นอำนาจที่รัฐบาลสงวนไว้เพื่อจำกัดให้เป็นสิทธิขาดเฉพาะรัฐเท่านั้น

๒. กรณีข้อยกเว้นอำนาจสิทธิขาดของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ในการจัดการไปรษณีย์ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๖ (๒) ที่กำหนดให้การส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรที่ผู้ฝากส่งได้จัดให้ “ผู้เดินหนังสือพิเศษ” ถือไป และเกี่ยวข้องด้วยกิจธุระของผู้ฝากส่งหรือผู้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้นโดยเฉพาะ โดยผู้เดินหนังสือพิเศษนั้นต้องห้ามมิให้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรจากผู้อื่น หรือนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรให้แก่ผู้อื่น เป็นกรณีที่สามารถทำได้ นั้น เมื่อพิเคราะห์เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัตินี้โดยสืบค้นจากพระราชกำหนดไปรษณีย์รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๖ (ซึ่งต่อมาได้ถูกปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗)

เห็นได้ว่า คำว่า “ผู้เดินหนังสือพิเศษ” เป็นถ้อยคำที่บัญญัติขึ้นใหม่ โดยตามพระราชกำหนดไปรษณีย์ รตนโกสินทร์ศก ๑๑๖ มาตรา ๔ ข้อ ๒ ซึ่งมีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้ใช้คำว่า “คนเดินหนังสือพิเศษ” จึงเป็นที่เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ทั้งสองฉบับหาได้แตกต่างกันไม่ เมื่อตามมาตรา ๔ ข้อ ๒ แห่งพระราชกำหนดไปรษณีย์ รตนโกสินทร์ศก ๑๑๖ มุ่งเน้นไปที่คำว่า “คนถือพิเศษ” ซึ่งน่าจะหมายถึงบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่ถือหนังสือที่เกี่ยวกับกิจการของผู้ฝากส่งหรือผู้รับหนังสือเท่านั้น และมีการถือไปเป็นพิเศษเฉพาะกิจการของผู้ฝากส่งหรือผู้รับ มิได้หมายรวมถึงนิติบุคคล ต่อมาเมื่อมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ใช้คำว่า “ผู้เดินหนังสือพิเศษ” กรณีจึงย่อมต้องหมายถึงบุคคลธรรมดาเช่นกัน

๓. การพิจารณาดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่ามีความหมายเน้นที่บุคคลธรรมดา ซึ่งใช้กำลังทางกายภาพในการถือไปซึ่งหนังสือหรือจดหมายหรือไปรษณียบัตรที่เกี่ยวข้องด้วยกิจธุระของผู้ฝากส่งหรือผู้รับเท่านั้น ประกอบกับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นบทยกเว้นเรื่องอำนาจสิทธิขาด จึงต้องใช้เท่าที่จำเป็น และถึงแม้ว่าตามมาตรา ๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น” ก็ตาม โดยคำว่า “คน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หมายถึง มนุษย์ และคำว่า “มนุษย์” หมายถึง สัตว์ที่รู้จักใช้เหตุผล, สัตว์ที่มีจิตใจสูง คำว่า “คน” ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงย่อมหมายถึงบุคคลธรรมดา มิใช่นิติบุคคลที่มีขึ้นก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น กรณีจึงไม่อาจตีความขยายคำว่า “ผู้เดินหนังสือพิเศษ” ให้เป็นนิติบุคคลได้ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ที่เห็นว่าการที่ กฟน. จัดให้บริษัท ช้างคู่ จำกัด เป็นผู้เดินหนังสือพิเศษเพื่อส่งไปแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าอันเป็นกิจธุระของ กฟน. โดยเฉพาะ ซึ่งสามารถกระทำได้ตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ จึงเป็นการตีความในลักษณะขยายความคำว่า “ผู้เดินหนังสือพิเศษ” ให้สามารถเป็นนิติบุคคลได้ อันน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีที่มาจากพระราชกำหนดไปรษณีย์ รตนโกสินทร์ศก ๑๑๖ ที่มีความมุ่งหมายให้หมายเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น

๔. หากตีความว่าผู้เดินหนังสือพิเศษหมายความว่าความรวมถึงนิติบุคคลด้วย โดยเฉพาะกรณีบริษัทที่มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งก็เพื่อการแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้จากกิจการที่ทำตามมาตรา ๑๐๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบริษัทอาจมุ่งเน้นแสวงหากำไรสูงสุดเป็นหลักโดยมุ่งเน้นทำธุรกิจทางการค้า มิใช่รับเอาซึ่งอำนาจในการให้บริการสาธารณะเช่น บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ย่อมเป็นปัญหาต่ออำนาจสิทธิขาดของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด หรือของรัฐในการจัดการไปรษณีย์ กล่าวคือ นิติบุคคลดังกล่าวจะรับส่งแต่เฉพาะจดหมายหรือไปรษณียบัตรในกิจธุระของผู้ฝากส่งหรือผู้รับเฉพาะเขตในท้องที่ชุมชนที่มีประชาชนหนาแน่น แต่ในท้องที่ห่างไกล ความเจริญและการคมนาคมยังเข้าไม่ถึง หรือมีประชาชนอยู่อย่างกระจัดกระจาย ซึ่งอาจไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการรับส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตร นิติบุคคลที่เป็นตัวแทนก็จะไม่รับส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรในกิจธุระของผู้ฝากส่งหรือผู้รับเนื่องจากจะไม่คุ้มต้นทุนในการดำเนินการ แต่จะนำจดหมายหรือไปรษณียบัตรมาฝากส่งเข้าสู่ทางไปรษณีย์ โดยบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ก็ไม่สามารถปฏิเสธการรับฝากจดหมายหรือไปรษณียบัตรดังกล่าวได้ ซึ่งผิดกับบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ในนามของรัฐไม่ว่าจะเป็นในท้องที่ชุมชน หรือท้องที่ห่างไกลความเจริญและการคมนาคมยังเข้าไม่ถึง บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งในฐานะได้รับอำนาจสิทธิขาดจากรัฐบาลในการจัดการไปรษณีย์ ต้องมีหน้าที่จัดการไปรษณีย์ในทุกท้องที่ของประเทศไทย โดยไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้ อันเป็นการบริการสาธารณะของรัฐตามกฎหมาย

บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด จึงขอให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ส่งเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาทบทวนความหมายของคำว่า “ผู้เดินหนังสือพิเศษ” ว่าครอบคลุมไปถึงนิติบุคคลด้วยหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และข้อเท็จจริงที่บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด มีอำนาจสิทธิขาด ในการจัดการไปรษณีย์ในราชอาณาจักรในทุกท้องที่ไม่ว่าจะเป็นชุมชนหรือท้องที่ที่อยู่ไกลความเจริญ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการของบริษัทเอกชน ที่มีลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจสิทธิขาดในการรับส่งจดหมายตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ จึงขอให้กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ และคณะที่ ๕ มาประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน เป็นกรณีพิเศษ เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ ตามนัยข้อ ๑๐ วรรคสาม แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๓ และคณะที่ ๕) ได้พิจารณา ข้อหารือของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยมีผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนการไฟฟ้านครหลวง และผู้แทนบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียว ว่า “ผู้เดินหนังสือพิเศษ” ตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ หมายความว่ารวมถึงนิติบุคคลด้วยหรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยในช่วงเวลาที่มีการยกร่าง พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ราชอาณาจักรสยามได้มีการประกาศใช้ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ แล้ว โดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่^๑ ซึ่งประกาศ ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๘ โดยในบรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับดังกล่าว ได้มีการบัญญัติวางหลักการว่าด้วยนิติบุคคลไว้ในหมวด ๒ ของลักษณะ ๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ ๑ ของหมวดดังกล่าว อันว่าด้วยบทเบ็ดเสร็จทั่วไป ได้มีการบัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับนิติบุคคลไว้ หลายประการ เช่น มาตรา ๖๘^๒ (มาตรา ๖๕ ปัจจุบัน) มาตรา ๖๙^๓ (มาตรา ๖๖ ปัจจุบัน) และ มาตรา ๗๐^๔ (มาตรา ๖๗ ปัจจุบัน) เพราะฉะนั้น ระบบกฎหมายของประเทศไทยในเวลานั้น จึงแตกต่างจากในช่วงที่มีการตราพระราชกำหนดไปรษณีย์ รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ซึ่งบทบัญญัติว่าด้วยนิติบุคคลยังไม่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงพระราชกำหนดไปรษณีย์ รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๖ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินกิจการไปรษณีย์ที่เปลี่ยนแปลงไป

^๑ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๒/หน้า ๑/๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๘

^๒มาตรา ๖๘ อันว่านิติบุคคลนั้น จะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายของ ประมวลกฎหมายนี้

^๓มาตรา ๖๙ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ต้องตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมาย ภายในขอบวัตถุประสงค์ของตนดังมีกำหนดไว้ในข้อบังคับ กฎตราสารจัดตั้ง

^๔มาตรา ๗๐ ภายในบังคับแห่งบทมาตราก่อนนี้ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคล ธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๖^๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ที่กำหนดว่า การส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรที่ผู้ฝากส่งหรือผู้รับจดหมาย หรือไปรษณียบัตรนั้นจัดให้ “ผู้เดินหนังสือพิเศษ” ถือไป และเกี่ยวข้องกับกิจธุระของผู้ฝากส่ง หรือผู้รับจดหมายนั้นโดยเฉพาะ และผู้เดินหนังสือนั้นต้องห้ามมิให้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรจากผู้อื่น ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่ถือว่าไม่เป็นการละเมิดอำนาจสิทธิขาดในการจัดการไปรษณีย์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด นั้น ในการพิจารณาความหมายของถ้อยคำใด หรือบทบัญญัติใดนั้น ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ มิได้กำหนดห้ามมิให้การจัดส่งจดหมายตามกรอบของข้อยกเว้นดังกล่าว จะดำเนินการกิจการ ในลักษณะที่เป็นธุรกิจของผู้ส่งแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดว่า ในการ ดำเนินกิจการไปรษณีย์ และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ กสท. เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๖^๗ มาตรา ๑๒^๘ และ มาตรา ๑๓^๙ ซึ่งเมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ว่า “กิจการไปรษณีย์” และ “ธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์” ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า กิจการไปรษณีย์เป็นการดำเนินธุรกิจอย่างหนึ่งซึ่งอาจดำเนินการโดย บุคคลธรรมดา หรือโดยนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนวิธีการดำเนินการในการจัดส่งจดหมายนั้น

“มาตรา ๖ เมื่อกรมได้จัดการไปรษณีย์ขึ้นที่ใดแล้ว ห้ามมิให้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอำนาจตาม พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น ส่ง จัดให้ส่ง ฝาก ส่งมอบให้แก่ผู้อื่นเพื่อให้ไปส่ง นำส่ง หรือกระทำการอื่น เกี่ยวกับการนำส่งจดหมาย หรือไปรษณียบัตรโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(๑) จดหมายหรือไปรษณียบัตรไม่เกินสามฉบับที่ฝากผู้เดินทาง โดยผู้รับฝากนั้นมีได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง รางวัล หรือผลประโยชน์อย่างใด ๆ ในการนั้น

(๒) จดหมายหรือไปรษณียบัตรที่ได้จัดให้ผู้เดินหนังสือพิเศษถือไป และเกี่ยวข้องกับกิจธุระของผู้ฝาก หรือผู้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้นโดยเฉพาะ และผู้เดินหนังสือนั้นต้องห้ามมิให้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรจากผู้อื่น หรือนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรให้แก่ผู้อื่น

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

“มาตรา ๔ ในการดำเนินการไปรษณีย์ และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่น ที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่น ได้บัญญัติไว้ให้แก่ กสท. เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๖ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓

“มาตรา ๖ ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ ของคณะกรรมการ กสท. อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์เทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการ กสท. ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

“มาตรา ๑๒ ให้ทรัพย์สินของบริษัทเฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์เพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

“มาตรา ๑๓ ในกรณีที่มีความจำเป็นในการป้องกันหรือระงับการกระทำความผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยไปรษณีย์ รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งลูกจ้างของบริษัทหรือบุคคลอื่นใดเป็นเจ้าพนักงานได้

เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่ต้องดำเนินการโดยบุคคลธรรมดาอยู่แล้ว เพราะนิติบุคคลเป็นบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมาย จึงต้องกระทำการผ่านผู้แทนหรือตัวแทนของตน ซึ่งรวมถึงกรณีของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัทเอกชนที่รับดำเนินการส่งใบแจ้งหนี้ให้การไฟฟ้านครหลวงก็จำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยผู้แทนหรือตัวแทนของตนเช่นกัน ดังนั้น การตีความโดยนำกฎหมายที่ถูกยกเลิกไปแล้วมาพิจารณาก็ดี หรือการตีความถ้อยคำขยายความคำว่า “คน” หรือ “มนุษย์” โดยยึดถือความหมายตามพจนานุกรมก็ดี เป็นการตีความโดยไม่สอดคล้องกับหลักการตีความที่ถูกต้องที่จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้น ๆ ยิ่งกว่าถ้อยคำสำนวนที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ และพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๖ อีกด้วย

ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ผู้เดินหนังสือพิเศษ” ตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ จึงไม่ได้หมายความว่าเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่รวมถึงนิติบุคคลด้วย

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๘