

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย

กรณษา นางงชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2560

Legal Problem on the operations of the Post in Thailand

Kornnasa Nathongchai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Bhanomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2017



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย

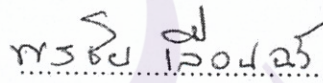
เสนอโดย นางสาวกรณษา นารงชัย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

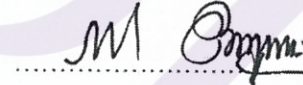
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)

 กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

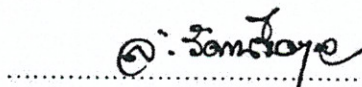
 กรรมการ

(อาจารย์ ดร.สรรร ชนโชตโกสิน)

 กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียวอิสระ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

 คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)

วันที่ 10 เดือน มกราคม พ.ศ. 2560

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ ไปรษณีย์ ในประเทศไทย

ชื่อผู้วิจัย	กรณษา นางงชัย
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ และศึกษากติกาสาครระหว่างประเทศ โครงสร้างและกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในต่างประเทศและประเทศไทย รวมไปถึงวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ยั่งยืนต่อไป

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ ในประเทศไทย 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ที่มีความล้าสมัย เนื่องจากบังคับใช้มาเป็นเวลานานและยังไม่มีแก้ไขเพิ่มเติม ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ โดยในปัจจุบันไม่มีการกำหนดเรื่องใบอนุญาตให้กับเอกชนที่ประกอบกิจการด้านไปรษณีย์เลย และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบเพื่อการพัฒนากิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันไม่มีองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ โดยปัญหาทั้ง 3 ประการข้างต้น ถือเป็นปัญหาสำคัญต่อการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรนำแนวคิด หรือกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐอินเดีย รวมถึงนำทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน มาปรับใช้

อีกทั้งผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 โดยมีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติ ได้แก่ มีการกำหนดโครงสร้างขององค์กรไปรษณีย์ให้เป็นรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด และมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริษัท รวมถึงให้มีการกำหนดเกี่ยวกับผู้ครอบครองใบอนุญาตในประเภทที่รัฐกับเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐได้ เช่น ออกใบอนุญาตให้เอกชนถือครอง เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ และให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการออกใบอนุญาต ตลอดจนมีการจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบเพื่อพัฒนากิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อที่จะให้ระบบการจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ในประเทศไทยได้มีการพัฒนาในอนาคตอย่างยั่งยืน ต่อไป



Thesis Title	Legal Problem on the operations of the Post in Thailand
Author	Kornnasa Nathongchai
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Phoom Chokemor
Department	Law
Academic Year	2016

ABSTRACT

The objectives of the thesis were: to study background, concepts, principles and theories of public law regarding the operations of The post in Thailand and international rules, structure and laws regarding the operations of posts in overseas and in Thailand; to analyse legal problems regarding the enforcement of the law on operations of the post in Thailand; and to find guidelines to solve the legal problem of enforcement of the law on operations of the post in Thailand to be proficient and appropriate in accordance with the legal theories and to solve the problems arising in Thailand sustainably.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that there are three legal problems regarding the operations of the post in Thailand as follows: Firstly, it is a legal problem on enforcement of the Post Act, B.E. 2477 which is outdated because this law has been enforced for a long time and has never been amended; Secondly, it is a legal problem regarding the determination on granting a license to a private sector to engage the business of post in replace of the government. Currently, there is no law that granting a license to a private sector to engage the business of post. And lastly, it is a legal problem regarding the lack of a central organization being in charge of monitoring, controlling and inspecting it in order to develop the business of post and, at the present, there is no such central organization having the duty directly. The above three problems are considered as important problems to the development of providing public service in post business of Thailand.

Therefore the researcher would recommend that the foreign concepts or laws of the Federal Republic of Germany, United Kingdom, Republic of India and the theories of public law should be applied. In addition, the Post Act, B.E. 2477 should be amended by specifying the subject matters of the provisions such as the structure of the post organization shall be in form of

a public company limited and there shall be the board of the company as well as it should specify a license holder in the type of the government and private sector engaging the public service in post business in replace of the government such as issuance of the license to a private sector to hold for providing the public serve in post business. Furthermore, it should specify the criteria, method and procedure for issuing the license and the establishment of a central organization who is in charge of monitoring, controlling and inspecting licensees in order for developing the post business in Thailand specifically and to make the public service system in post business of Thailand developing in future sustainably.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยคำแนะนำและให้แนวทางของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ซึ่งท่านได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาพิเศษ โดยตลอดระยะเวลาตั้งแต่เริ่มจัดทำเค้าโครงวิทยานิพนธ์จนกระทั่ง วันที่สำเร็จเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์นี้ ท่านได้ให้คำปรึกษา เอาใจใส่ และติดตามความคืบหน้า ในการทำวิทยานิพนธ์ตลอดมา ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ก็ด้วยความ กรุณาอย่างยิ่งจากท่าน ผู้วิจัยซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โขกเหมาะ เป็นอย่างสูง ซึ่งได้กรุณา รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิเศษเรศ และอาจารย์ ดร.สรรทร ธนโชคโกกิน ซึ่งได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ ซึ่งอาจารย์ทุก ๆ ท่านได้กรุณาให้ข้อสังเกต คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไข วิทยานิพนธ์นี้ให้สมบูรณ์ขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณ อาจารย์พัสสร พันธุ์สุวรรณ ซึ่งให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยเป็นอย่างดี ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะทางวิชาการ อีกทั้งให้แนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ จนกระทั่งผู้วิจัยสามารถ ทำวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงได้ก็ด้วยความช่วยเหลือจากท่านนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวที่น่ารักยิ่งของผู้วิจัย ซึ่งต่างก็ให้ กำลังใจ และให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการศึกษาต่อระดับปริญญาโทแก่ผู้วิจัย ตลอดมา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ นายปริญญา หุ่นดี ซึ่งคอยให้ความช่วยเหลือในด้านการ เรียน การสอบ และให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ ณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์นี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษา ผู้วิจัยขอมอบความดีทั้งหมดให้กับ บุคคลผู้มีรายชื่อดังกล่าวข้างต้น และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีข้อบกพร่องประการใดแล้ว ผู้วิจัย ขออ้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

กรณษา นางรัชชัช

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๘
กิตติกรรมประกาศ	๙
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
2. ความหมาย วิวัฒนาการ ข้อมูลพื้นฐาน และหลักการทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์	10
2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย	10
2.1.1 ความหมายของกิจการไปรษณีย์	10
2.1.2 วิวัฒนาการของกิจการไปรษณีย์	11
2.1.3 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์	14
2.2 หลักนิติรัฐ	18
2.2.1 ความหมายของหลักนิติรัฐ	18
2.2.2 หลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ	19
2.3 หลักการจัดทำบริการสาธารณะ	29
2.3.1 ความหมายของบริการสาธารณะ	30
2.3.2 หลักการของบริการสาธารณะ	32
2.3.3 ประเภทของบริการสาธารณะ	34
2.4 หลักประโยชน์สาธารณะ	36
2.4.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ	36
2.4.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ	38
2.4.3 ประเภทของประโยชน์สาธารณะ	39

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.5 ภารกิจของรัฐ.....	39
2.5.1 ภาระหน้าที่ของรัฐในทางนิติบัญญัติ.....	39
2.5.2 ภารกิจหลักและภารกิจรองของรัฐ.....	42
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ ของต่างประเทศและประเทศไทย.....	47
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ.....	47
3.1.1 สหภาพสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Union: UPU).....	47
3.1.2 อนุสัญญาสากลไปรษณีย์และพิธีสารต่อท้ายแห่งอนุสัญญาสากล ไปรษณีย์ (Universal Postal Convention and Final Protocol to the Universal Postal Convention).....	50
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไปรษณีย์ของต่างประเทศ.....	56
3.2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	56
3.2.2 สหราชอาณาจักร.....	63
3.2.3 สาธารณรัฐอินเดีย.....	71
3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไปรษณีย์ของประเทศไทย.....	81
3.3.1 พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477.....	81
3.3.2 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	87
3.3.3 พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546.....	92
3.3.4 ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์.....	94
3.3.5 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบ และหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555.....	95
3.3.6 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545.....	100
3.3.7 ไปรษณีย์เน็ต พ.ศ. 2557.....	103

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ ไปรษณีย์ในประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	116
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	116
4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477.....	116
4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	125
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำ บริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	129
4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำ บริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ.....	129
4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	134
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย และแนวทางการ แก้ไขปัญหา.....	136
4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย.....	136
4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	143
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	146
5.1 บทสรุป.....	146
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	155
บรรณานุกรม.....	156
ประวัติผู้วิจัย.....	159

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตกิจการไปรษณีย์ไทยได้ถือกำเนิดขึ้น ณ “ไปรษณียาคาร” ริมน้ำเจ้าพระยาเหนือปากคลองโอ่งอ่าง ซึ่งเป็นสถานที่ทำการไปรษณีย์แห่งแรกของไทย ในขณะเดียวกันได้มีการสถาปนา “กรมไปรษณีย์” อย่างเป็นทางการในวันที่ 4 สิงหาคม 2426 โดยสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมหลวงภาณุพันธุวงศ์วรเดช เป็นผู้สำเร็จราชการกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลขพระองค์แรก (พ.ศ. 2426 - 2433) พร้อมกับการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีกฎหมายแผ่นดินสำหรับการไปรษณีย์ คือ พระราชบัญญัติกรมไปรษณีย์สยาม จุลศักราช 1247 (พ.ศ. 2428) ซึ่งนับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการไปรษณีย์ฉบับแรกที่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2428 โดยการให้บริการไปรษณีย์ในระยะแรก ได้รับความนิยมนิยมจากประชาชนมากเกินความคาดหมาย จึงมีการขยายบริการไปรษณีย์ให้ทั่วถึงทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการและการติดต่อค้าขายของประเทศ จึงถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาของการปูพื้นฐานงานด้านการสื่อสารของไทยให้แข็งแกร่ง และที่สำคัญคือ เป็นการริเริ่มกิจการบริการสาธารณะที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง โดยฝีมือของคนไทยเอง อันเป็นรากฐานในการพัฒนากิจการสื่อสารของไทยให้เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศในเวลาต่อมา และเร่งพัฒนามาตรฐานการบริการให้เป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศและเทียบเท่าระดับสากลได้ โดยการได้เข้าเป็นสมาชิก “สหภาพสากลไปรษณีย์” เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2428¹

อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้เทียบเท่าภาคเอกชน ซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติให้แปรสภาพ กสท. ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แยกกิจการเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่

¹ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มงานกิจการไปรษณีย์. (2557). *วิวัฒนาการกิจการไปรษณีย์ไทย*. สืบค้น 1 มิถุนายน 2559, จาก <http://postact.mict.go.th/>

14 สิงหาคม 2546² ปัจจุบัน บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท) มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตั้งอยู่ที่ อาคารสำนักงานใหญ่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท) ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการดำเนินกิจการไปรษณีย์ และธุรกิจอื่นอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกันหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 หรือกฎหมายอื่นที่ได้บัญญัติไว้ให้แก่อการสื่อสารแห่งประเทศไทย³

จากการศึกษา พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พบว่า รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิ์ขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ภายในราชอาณาจักร อำนาจนี้มอบหมายให้ไว้แก่กรมซึ่งมีสิทธิและหน้าที่จัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ขึ้น ตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร และมีหน้าที่ทำกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวแก่การรับ รวบรวม ส่ง จำย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ตามกฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งที่ตั้งขึ้น ทั้งนี้ การตั้งหรือเลิกที่ทำการไปรษณีย์ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁴ และอธิบดีอาจอนุญาตโดยออกเป็นข้อบังคับข้อสัญญาและเงื่อนไขทั่วไป หรือให้แต่เฉพาะบุคคลในกรณีพิเศษในกรณีดังต่อไปนี้ได้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี⁵

- (1) ให้ตั้งที่ทำการไปรษณีย์ประเภทรับอนุญาตขึ้นภายในราชอาณาจักร
- (2) ให้ส่ง นำส่ง หรือส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์โดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์
- (3) ให้ผู้อื่นรวบรวมไปรษณีย์ภัณฑ์ เพื่อส่งโดยทางไปรษณีย์ หรือโดยทางที่ได้อนุญาตเป็นพิเศษตามมาตรานี้
- (4) ให้ทำกิจการอย่างอื่นทั่วไปตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

² จาก ข้ามขอบฟ้า: หนังสือที่ระลึก 119 ปี กรมไปรษณีย์โทรเลข (น. 2 - 4), โดย กรมไปรษณีย์โทรเลข, 2545, กรุงเทพฯ: กรมไปรษณีย์โทรเลข.

³ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2556). *บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด*. สืบค้น 1 มิถุนายน 2559, จาก [http://www.oic.go.th/ginfo/moreinfo.asp?g=G\\$0504008&i=007&p=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%00%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88&o=](http://www.oic.go.th/ginfo/moreinfo.asp?g=G$0504008&i=007&p=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%00%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88&o=)

⁴ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 5.

⁵ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 9.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้ง เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁶

สำหรับ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 กำหนดให้ คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิมีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์อีกหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรรมการและเลขานุการ⁷ ทั้งนี้ ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ ของคณะกรรมการ กสท. อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์นิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการ กสท. ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์⁸ และคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มอบหมาย ให้อนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์กำหนด⁹

⁶ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

⁷ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 5.

⁸ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 6.

⁹ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 11.

จากการศึกษาทำให้ผู้วิจัยพบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477

กิจการไปรษณีย์ หมายถึง การเชื่อมโยงเส้นทางและวิธีการเดินทางของสิ่งของส่งทางไปรษณีย์จากผู้ส่งไปยังผู้รับ ซึ่งมีได้หมายถึงการเชื่อมโยงอยู่แต่ภายในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเชื่อมโยงโลกเข้าด้วยกันอีกด้วย สำหรับกิจการไปรษณีย์นั้น เป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐด้านการติดต่อสื่อสาร ซึ่งในระยะแรกของกิจการไปรษณีย์ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาของการปูพื้นฐานงานด้านการสื่อสารของไทยให้แข็งแกร่ง และที่สำคัญคือ เป็นการริเริ่มกิจการบริการสาธารณะที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งโดยฝีมือของคนไทยเอง อันเป็นรากฐานในการพัฒนากิจการสื่อสารของไทยให้เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศในเวลาต่อมา

สำหรับประเทศไทยได้มีการพยายามปรับปรุงและแก้ไขการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์จากกรมไปรษณีย์ไทยมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยในอดีตการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีมาโดยตลอด ซึ่งภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีมติให้แปรสภาพ กสท. ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แยกกิจการเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ส่งผลให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของระบบของการสื่อสารด้านไปรษณีย์ ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ให้กับประชาชน อีกทั้งในขณะนั้นภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานได้เกิดปัญหาจากการเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐมาเป็นรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อการดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ของประเทศไทยในปัจจุบัน และเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังนำมาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยเดิมมาปรับใช้กับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลในอดีตที่ออกพระราชกฤษฎีกาแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติเดิมยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงส่งผลให้ออกกฎหมายลูกเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ และสิทธิประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 เพื่อให้ดำเนินงานได้ตามปกติ และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้นก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ได้มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาที่เนิ่นนานและไม่มีกรณีไหนของบทบัญญัติให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น หากไม่มีการปรับปรุงกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ให้หน่วยงานของรัฐ สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องของโครงสร้างและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของประชาชนแล้วนั้น ในอนาคตเมื่อหน่วยงานไม่มีประชาชนเข้ามาใช้บริการ ไม่มีรายได้ในการบริหารองค์การ เป็นไปได้ว่ารัฐ อาจต้องปิดองค์การเพราะไม่สามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การไปรษณีย์ขึ้นมา ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านกิจการไปรษณีย์ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน นั่นเอง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ

ปัจจุบันในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนภายในรัฐมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐจะเป็นองค์การที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แต่ก็มีกิจการบางประเภทที่รัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนรัฐได้ เนื่องจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยี และเศรษฐกิจ มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นเรื่อย ๆ รัฐจำเป็นต้องอาศัยเอกชนที่มีเครื่องมือที่ทันสมัยและมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีเข้ามาช่วยรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในรัฐให้มีความสะดวกสบายในการดำรงชีพ เพราะฉะนั้นการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนรัฐจึงมีความสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในปัจจุบัน และประชาชนยังได้รับบริการสาธารณะตามความต้องการอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีตประเทศไทยไม่มีการกำหนดในการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ เนื่องจากกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 กำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของรัฐบาลที่จะเป็นผู้กำหนดที่ตั้งของที่ทำกรไปรษณีย์และระบบการจัดการไปรษณีย์ทั้งหมดภายในประเทศ ส่งผลทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้จึงถูกผูกขาดให้รัฐเป็นผู้จัดทำเท่านั้น ภาคเอกชนไม่มีสิทธิที่จะเข้ามาจัดทำแทนรัฐได้ สำหรับในปัจจุบันภาคเอกชนเริ่มเข้ามาสนใจที่จะให้บริการด้านไปรษณีย์เพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ออกข้อบังคับเพื่อกำหนดให้เอกชนที่สนใจทำร้านไปรษณีย์ เข้ามาทำกิจการไปรษณีย์ภายใต้ ลิขสิทธิ์ของบริษัท และอยู่ในระบบรวมถึงกระบวนการในระบบการจัดการไปรษณีย์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด แต่ในทางกลับกัน

การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ของรัฐภายใต้กลไกในทางการตลาดของระบบเศรษฐกิจ พบว่า ในกิจการไปรษณีย์ของรัฐไม่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชน เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีมีการพัฒนามากขึ้นเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนไม่นิยมส่งไปรษณีย์ภัณฑ์เหมือนเช่นในอดีต อีกทั้งกิจการบางอย่างที่ได้รับความนิยมนอกไปรษณีย์ เช่น ระบบการขนส่งพัสดุภัณฑ์ ที่มีใช้ในการสื่อสารไปรษณีย์ ก็มีภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามกลไกในระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในอนาคตหากรัฐไม่มีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงและพัฒนากิจการบริการสาธารณะประเภทนี้ให้สามารถแข่งขันในระบบกลไกเศรษฐกิจก็จะทำให้องค์การรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ต้องปิดกิจการลงในอนาคต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่เปิดให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ ซึ่งในปัจจุบันนั้นการพัฒนาในด้านเทคโนโลยี และด้านเศรษฐกิจมีความก้าวหน้าไปมาก และระบบของรัฐย่อมมีปัญหาในกระบวนการและข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อความต้องการของประชาชนในด้านของการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ ที่ต้องการความสะดวก รวดเร็ว อาจทำให้ประชาชนใช้บริการด้านกิจการไปรษณีย์ของรัฐน้อยลงได้ นั่นเอง

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย

สำหรับการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการนั้น ถือได้ว่าเป็นการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานหรือการดำเนินกิจการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกระบวนการกำกับดูแลและการควบคุมตรวจสอบนั้น ต้องยึดหลักของการกำกับดูแลและตรวจสอบที่ดี โดยการกำกับดูแลและการควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานหรือการทำหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรพนักงาน และลูกจ้างเป็นไปอย่างมีระบบ ซึ่งจะทำให้การบริหารงานขององค์กรนั้นมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้องค์การอีกด้วย ตลอดจนสามารถยกระดับกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยนั้น ตามกฎหมายจะมอบหมายให้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ของประเทศ ทำหน้าที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยการทำหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์

พุทธศักราช 2477 ก็ไม่ได้กำหนดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นการเฉพาะ โดยการตรวจสอบการทำงานตามหน้าที่และกระบวนการในการทำงานจะต้องเป็นของฝ่ายตรวจสอบภายในของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เท่านั้น จึงไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานหรือการทำหน้าที่ของทั้งในส่วนโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการทำงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้ง ยังไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลางเพื่อที่จะรับเรื่องร้องเรียนหรือทำหน้าที่ชี้จุดบกพร่องในการทำงานขององค์กร คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายนี้กำหนด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการทำหน้าที่กำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์นั้น ส่งผลทำให้อาจไม่มีหน่วยงานไหนที่ทำหน้าที่เพื่อกำกับดูแล หรือในบางกรณีหน่วยงานต่าง ๆ อาจปฏิเสธการเข้าไปทำหน้าที่ดูแลการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ขององค์กรรัฐ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นการเฉพาะที่จะให้หน่วยงานไหนเป็นผู้เข้าไปกำกับดูแล และควบคุมกิจการไปรษณีย์ จึงทำให้เกิดการไม่พัฒนาในตัวขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ และยังมีผลต่อความเชื่อมั่น ความศรัทธาในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะว่าจะสามารถจัดทำบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรไปรษณีย์ไทยได้ นั่นเอง

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย และศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนโครงสร้างและกระบวนการของการดำเนินกิจการไปรษณีย์ตามกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และสรุปข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทย เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกคนตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรและเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิดหลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ ต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนต่อไป

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

นับตั้งแต่มีการพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ตลอดจนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 โดยให้มีการกำหนดโครงสร้างองค์การและอำนาจหน้าที่ขององค์การที่จะดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยใหม่ อีกทั้ง จะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติโดยการกำหนด มีการออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการไปรษณีย์ของเอกชนแทนรัฐ และเห็นควรให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 โดยการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะต้องนำ แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักภารกิจของรัฐ และหลักประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนนำโครงสร้างและกระบวนการของการดำเนินกิจการไปรษณีย์ตามกฎหมายของต่างประเทศ มาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกคนตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การและเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายได้อย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิดหลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักภารกิจของรัฐ และหลักประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนศึกษาพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาคติศาสกเคราะห์ต่างประเทศ โครงสร้างและกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในต่างประเทศ และประเทศไทย ตลอดจนศึกษาโครงสร้างและกระบวนการของการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 เป็นต้น อีกทั้ง ศึกษาจากตำราทางกฎหมาย บทความทางวิชาการทางนิติศาสตร์ เอกสารที่เป็นคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวในประเทศไทย เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา และนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิดหลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ ต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ยั่งยืนต่อไป

บทที่ 2

ความหมาย วิวัฒนาการ ข้อมูลพื้นฐาน และหลักการทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์

ในบทนี้จะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ ซึ่งมีเนื้อหา ดังต่อไปนี้ ในส่วนแรกจะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย ในส่วนที่สองจะกล่าวถึงทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ อันได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักประโยชน์สาธารณะ และภารกิจของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามที่จะกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย ได้แก่ ความหมาย วิวัฒนาการของกิจการไปรษณีย์ และข้อมูลพื้นฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1.1 ความหมายของกิจการไปรษณีย์

กิจการไปรษณีย์ หมายถึง การเชื่อมโยงเส้นทางและวิธีการเดินทางของสิ่งของส่งทางไปรษณีย์จากผู้ส่งไปยังผู้รับ ซึ่งมีได้หมายถึงการเชื่อมโยงอยู่แต่ภายในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเชื่อมโยงโลกเข้าด้วยกันอีกด้วย¹

นอกจากนี้ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ว่า “กิจการไปรษณีย์ หมายความว่า การตั้งที่ทำการไปรษณีย์ และการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่ง จ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ ตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์”²

¹ จาก *ไปรษณีย์ไทย...เครือข่ายชีวิตและเศรษฐกิจไทย* (น. 9), โดย บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด, 2556, กรุงเทพฯ: บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด.

² พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 3.

2.1.2 วิวัฒนาการของกิจการไปรษณีย์

ในปี พ.ศ. 2426 กิจการไปรษณีย์ไทยได้ถือกำเนิดขึ้น ณ “ไปรษณียาคาร” ริมน้ำเจ้าพระยาเหนือปากคลองโอง่าง ซึ่งเป็นสถานที่ทำการไปรษณีย์แห่งแรกของไทย ในขณะเดียวกันได้มีการสถาปนา “กรมไปรษณีย์” อย่างเป็นทางการในวันที่ 4 สิงหาคม 2426 โดยสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมหลวงภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช เป็นผู้สำเร็จราชการกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลข พระองค์แรก (พ.ศ. 2426 - 2433) พร้อมกับการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีกฎหมายแผ่นดินสำหรับการไปรษณีย์ คือ พระราชบัญญัติกรมไปรษณีย์สยาม จุลศักราช 1247 (พ.ศ. 2428) ซึ่งนับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการไปรษณีย์ฉบับแรกที่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2428 โดยการให้บริการไปรษณีย์ในระยะแรกได้รับความนิยมจากประชาชนมากเกินความคาดหมาย จึงมีการขยายบริการไปรษณีย์ให้ทั่วถึงทั้งภายในประเทศและนอกประเทศเพื่อประโยชน์ แก่ทางราชการและการติดต่อค้าขายของประเทศ จึงถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาของการปูพื้นฐานงานด้านการสื่อสารของไทยให้แข็งแกร่งและที่สำคัญ คือ เป็นการริเริ่มกิจการบริการสาธารณะที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งโดยฝีมือของคนไทยเอง อันเป็นรากฐานในการพัฒนากิจการสื่อสารของไทยให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติในระยะต่อมา และเร่งพัฒนามาตรฐานการบริการให้เป็นที่ยอมรับจากนานาชาติและเทียบเท่าระดับสากลได้ โดยการได้เข้าเป็นสมาชิก “สหภาพสากลไปรษณีย์” เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2428³

ในขณะที่กิจการไปรษณีย์ไทย ได้รับการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าขึ้น ก็ได้มีการดำเนินการการสื่อสารของกิจการโทรเลขไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมโทรเลข รวมทั้งกิจการโทรศัพท์ โดยเป็นการสื่อสารอีกประเภทหนึ่งเช่นกัน ต่อมาได้มีการรวมกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลข เป็นหน่วยราชการเดียวกัน คือ “กรมไปรษณีย์โทรเลข” เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2441 เนื่องจากเป็นงานบริการประชาชนด้านการติดต่อสื่อสารและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และเพื่อความสะดวกแก่การดำเนินงาน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ในการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและการพัฒนาเพื่อขยายบริการด้านการสื่อสารของประเทศ ให้สามารถบริการประชาชนได้โดยทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

³ จาก ข้ามขอบฟ้า: หนังสือที่ระลึก 119 ปี กรมไปรษณีย์โทรเลข (น. 2 - 4), โดย กรมไปรษณีย์โทรเลข, 2545, กรุงเทพฯ: กรมไปรษณีย์โทรเลข.

เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2469 กรมไปรษณีย์โทรเลข ได้ย้ายที่ทำการมาอยู่ที่ตำบลสี่พระยา คือ สำนักงานไปรษณีย์โทรเลขกลาง ซึ่งได้เปิดที่ทำการไปรษณีย์ การปรับปรุงการให้บริการและขยายการให้บริการภายในประเทศ รวมทั้งการเปิดให้บริการชนิดใหม่ ๆ เพิ่มเติมเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านเทคโนโลยีอยู่เสมอในขณะเดียวกันได้มีการแก้ไขปรับปรุงและตรากฎหมายด้านไปรษณีย์เพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัย และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ให้บริการมากยิ่งขึ้น คือพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2477 ใช้แทนพระราชกำหนดและพระราชบัญญัติฉบับเดิมโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519” ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดที่เปรียบเสมือนการพลิกโฉมหน้าประวัติศาสตร์การดำเนินงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข ในฐานะผู้ให้กำเนิด วางรากฐาน และให้บริการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม มาเป็นเวลายาวนานเกือบศตวรรษ เมื่อมีการแยกงานอำนาจการและงานในระดับปฏิบัติการออกจากกันไปจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ในสังกัดกระทรวงคมนาคม คือการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2520 เป็นต้นมา ซึ่งมีการดำเนินงานเองอย่างเป็นอิสระ โดยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจได้ปรับปรุงและพัฒนาบริการอย่างเต็มที่เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติจนเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นนำที่ยิ่งใหญ่มีศักยภาพเครือข่าย ระบบ และคุณภาพบริการระดับมาตรฐานสากล จากการแยกหน่วยงานดังกล่าว ทำให้มีการกำหนดบทบาทความสัมพันธ์และภารกิจออกจากกัน คือ กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นหน่วยงานในระดับอำนาจการ งานด้านนโยบายและแผน งานวิชาการ งานเกี่ยวกับการจัดระเบียบการสื่อสารงานบริหารความถี่วิทยุ และการเป็นผู้แทนรัฐบาลไทยในกิจการสื่อสารระหว่างประเทศ ส่วนการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ดูแลเกี่ยวกับการทำข้อตกลงการให้บริการหรือการติดต่อใด ๆ ในระดับปฏิบัติการ และในเรื่องของการกำหนดหลักการอัตราค่าธรรมเนียมบริการไปรษณีย์ทั้งภายในและต่างประเทศที่ต้องออกเป็นกฎกระทรวง ให้เสนอผ่านกรมไปรษณีย์โทรเลขเพื่อทำการศึกษาและให้ความเห็นก่อนนำเสนอกระทรวงคมนาคมต่อไป⁴

⁴ แหล่งเดิม. (น. 3).

จากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ให้เทียบเท่าภาคเอกชน ซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการ ตามนโยบายดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติให้แปรสภาพ กสท. ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แยกกิจการเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2546 โดยบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท) ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ตั้งอยู่ที่ อาคารสำนักงานใหญ่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท) ถนนแจ้งวัฒนะ โดยปฏิรูปลักษณ์ใหม่ ปรับปรุงบริการและการให้บริการไปรษณีย์แก่ประชาชนทั่วไป และพัฒนาการให้บริการเชิงธุรกิจ เพื่อให้ ปณท ก้าวไกลทันสมัย ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและ เอื้อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างต่อเนื่องตลอดไป ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสาร ได้เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว และมีผลกระทบทั่วโลก เป็นยุคของโลกาภิวัตน์ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการศึกษา องค์กรต่าง ๆ ต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้กับการแข่งขัน ตามกระแสการเปลี่ยนแปลง ทางด้านการสื่อสาร ในลักษณะ โลกไร้พรมแดน การไหลเวียนของ ข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและไร้ขีดจำกัด สภากรรมการดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อกิจกรรม ในสังคมองค์กรในวงกว้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้ง บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งเป็นองค์กร เดียวที่ให้บริการกิจการสื่อสารด้านไปรษณีย์ ก็ต้องมีการปรับปรุงองค์กรและการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้เมื่อมีการเปิดแข่งขันเสรีในอนาคต⁵

โดยผลจากพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 และตราพระราช กฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 โดยตาม ความในมาตรา 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดง ให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการ หรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์อีกหนึ่งคน เป็นกรรมการ และให้ผู้แทน กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการ

⁵ แหล่งเดิม. (น. 4).

กิจการไปรษณีย์มีอำนาจตามความในมาตรา 6 ระบุว่า “ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ ของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย อำนาจในการจัดทำ ไปรษณีย์นิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศไทยในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์”⁶

2.1.3 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท) มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตั้งอยู่ที่ อาคารสำนักงานใหญ่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท) ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการดำเนิน กิจการไปรษณีย์ และธุรกิจอื่นอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครอง ตามที่พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 หรือกฎหมายอื่นที่ได้บัญญัติไว้ให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย เว้นแต่กรณีที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา 6 มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ ของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546⁷

ภารกิจของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

1) ให้บริการไปรษณีย์และบริการการด้านการเงินที่มีคุณภาพมาตรฐานสากล และครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศเพื่อเป็นสื่อกลางในการติดต่อสื่อสารและการดำเนินธุรกิจทั้งใน และระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ

2) ขยายขอบเขตของบริการไปสู่กลุ่มลูกค้าที่กว้างขวางขึ้น เพื่อวางรากฐานให้สามารถ ดำเนินกิจการต่อเนื่องต่อไปในภาวะการแข่งขันที่รุนแรงยิ่งขึ้น ได้อย่างมั่นคง และสามารถ นำเครือข่ายไปรษณีย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3) แสวงหาโอกาสในการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับธุรกิจไปรษณีย์เพื่อขยาย ขอบเขตการให้บริการไปสู่บริการในลักษณะหรือรูปแบบใหม่ ๆ ตามความต้องการของผู้ใช้บริการ และสร้างศักยภาพในการพัฒนากิจการไปสู่สถานะที่สามารถเลี้ยงตนเองได้อย่างยั่งยืน

⁶ แหล่งเดิม. (น. 4).

⁷ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2556). บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด. สืบค้น 1 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.oic.go.th/ginfo/moreinfo.asp?g=GS0504008&i=007&p=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%00%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88&o=>

4) พัฒนาระบบการให้บริการและระบบข้อมูลเพื่อการบริหารงาน โดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการและการบริหารงาน รวมทั้งเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่นได้อย่างทัดเทียม⁸

วัตถุประสงค์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

1) เพื่อให้บริการที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล และแสวงหาโอกาสในการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องทั้งในและต่างประเทศ

2) เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรทุกระดับ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

3) เพื่อวางรากฐานการพัฒนาองค์กรในระยะเวลา 5 ปี ข้างหน้า ให้สามารถดำเนินธุรกิจภายใต้ภาวะการแข่งขันได้อย่างมั่นคง โดยพัฒนาบุคลากรให้สามารถเรียนรู้และทำงานในรูปแบบธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁹

ในการประกอบกิจการไปรษณีย์นั้น ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์อีกคนหนึ่งคน เป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรรมการและเลขานุการ¹⁰ โดยให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ ของคณะกรรมการ กสท. อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์นิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศ ในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการ กสท. ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์¹¹ และให้คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มอบหมาย ให้อนุกรรมการ

⁸ แหล่งเดิม.

⁹ แหล่งเดิม.

¹⁰ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 5.

¹¹ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 6.

ได้รับคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์กำหนด¹²

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ได้จัดทำไปรษณียนิเทศขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นสมุดกฎ ข้อบังคับ คำสั่งหรือประกาศว่าด้วยการไปรษณีย์ทั่วไปอันพึงต้องปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 หรือตามอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ที่ว่าด้วยการให้บริการไปรษณีย์ซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพสากลไปรษณีย์ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการให้บริการไปรษณีย์ระหว่างกัน ซึ่งตามไปรษณียนิเทศที่จัดทำขึ้น จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริการไปรษณีย์และบริการธนาณัติของกิจการไปรษณีย์ไทย ที่ดำเนินการในนามของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ดังต่อไปนี้

1. บริการส่งสิ่งของทางไปรษณีย์

สิ่งของส่งทางไปรษณีย์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ¹³

(1) ไปรษณีย์ภัณฑ์ หมายถึง ข่าวดสารหรือสิ่งของซึ่งฝากส่งเข้าสู่ทางไปรษณีย์ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของไปรษณีย์ภัณฑ์ แบ่งออกเป็น 5 ชนิด ได้แก่ จดหมาย ไปรษณียบัตรของตีพิมพ์ พัสดุย่อย และเครื่องอ่านสำหรับคนเสียจักษุ

(2) พัสดุไปรษณีย์ หมายถึง หีบห่อบรรจุสิ่งของ ตัวอย่างสินค้า หรือสินค้าซึ่งฝากส่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของพัสดุไปรษณีย์

(3) ไปรษณีย์ด่วนพิเศษ หมายถึง สิ่งต่าง ๆ เช่น ข่าวดสาร เอกสารธุรกิจการค้า สิ่งพิมพ์ ตัวอย่างสินค้า สินค้า เป็นต้น ซึ่งฝากส่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของไปรษณีย์ด่วนพิเศษ

2. บริการพิเศษ

บริการพิเศษ หมายถึง บริการที่บริษัทจัดให้มีขึ้นตามความเหมาะสมเพื่อให้ผู้ใช้บริการเลือกใช้ได้ โดยชำระค่าบริการตามที่กำหนด แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้¹⁴

(1) บริการพิเศษที่ใช้ควบคู่กับบริการหลักเพื่อให้บริษัทดำเนินการเป็นพิเศษต่อสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ของตน ได้แก่ บริการไปรษณีย์รับรอง บริการไปรษณีย์ลงทะเบียน บริการไปรษณีย์รับประกัน บริการไปรษณีย์ตอบรับ บริการนำจ่ายด่วน และบริการไปรษณีย์เก็บเงิน

(2) บริการพิเศษที่จัดให้มีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ ได้แก่ บริการธุรกิจตอบรับ บริการหนังสือพิมพ์ตราสินค้า บริการไปรษณีย์ภัณฑ์ไม่มีจำหน่าย บริการประทับตรา

¹² พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 11.

¹³ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 6.

¹⁴ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 95.

เพื่อการเผยแพร่และโฆษณา บริการไปรษณีย์ร้อจ่าย บริการตู้ไปรษณีย์เช่า บริการขอดอนคืนสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ และบริการขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงจำหน่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์

3. บริการธนาคาร

บริการธนาคาร หมายถึง บริการที่บริษัทรับฝากเงินจากผู้ฝากส่ง ณ ที่ทำการแห่งหนึ่งแล้วดำเนินการออกตราสารส่งจ่ายเงิน ซึ่งเรียกว่าธนาคาร หรือออกคำสั่งให้ที่ทำการแห่งใดแห่งหนึ่งจ่ายเงินหรือออกตราสารส่งจ่ายเงินให้แก่ผู้รับที่มีนามระบุในตราสารนั้น¹⁵

บริการธนาคารที่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จัดให้มีขึ้น แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ บริการธนาคารในประเทศ และบริการธนาคารระหว่างประเทศ¹⁶

บริการธนาคารในประเทศ แบ่งออกเป็น 3 ชนิด คือ¹⁷

- (1) ไปรษณีย์ธนาคารธรรมดา คือ ธนาคารที่ส่งไปให้ผู้รับทางบริการไปรษณีย์รับรอง
- (2) ไปรษณีย์ธนาคารพิเศษ คือ ธนาคารที่ส่งไปให้ผู้รับทางบริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ

- (3) ธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ คือ ธนาคารที่ส่งไปให้ผู้รับทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์
- ธนาคารระหว่างประเทศ แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ¹⁸

(1) ไปรษณีย์ธนาคารระหว่างประเทศ คือ ธนาคารที่ส่งจากประเทศไทยไปจ่ายเงินให้แก่ผู้รับ ณ ต่างประเทศหรือส่งจากต่างประเทศมาจ่ายเงินให้ผู้รับในประเทศไทยโดยทางไปรษณีย์

(2) ธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างประเทศ คือ ธนาคารที่ส่งจากประเทศไทยไปจ่ายเงินให้แก่ผู้รับ ณ ต่างประเทศหรือส่งจากต่างประเทศมาจ่ายเงินให้ผู้รับในประเทศไทยโดยทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

นอกจากนี้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ยังมีบริการอื่น ๆ อีก ได้แก่ การสะสมตราไปรษณียากร เป็นการเก็บรวบรวมดวงตราไปรษณียากรที่ใช้แล้วหรือยังไม่ได้ใช้ รวมทั้งสิ่งสะสมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับดวงตราไปรษณียากร มีทั้งดวงตราไปรษณียากรทั่วไป ดวงตราไปรษณียากรที่ระลึก และดวงตราไปรษณียากรพิเศษ และมีบริการสินค้าไปรษณีย์ ซึ่งเป็นวัสดุอุปกรณ์ที่ทางไปรษณีย์ไทยจัดจำหน่ายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ ในการใช้บริการไปรษณีย์ เช่นซองจดหมาย ซองกันกระแทก กล่องสำเร็จรูป และตู้รับไปรษณีย์ภัณฑ์ประจำบ้าน เป็นต้น

¹⁵ ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 126.

¹⁶ ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 128.

¹⁷ ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 129.

¹⁸ ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 137.

2.2 หลักนิติรัฐ

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย นิติรัฐ ถือเป็นหลักสำคัญ ความหมายของหลักนิติรัฐ (The Legal State) คือ ทุกคนไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือองค์การรัฐ หรือราษฎรต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเดียวกันทั้งสิ้น รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงความหมาย และหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ ดังนี้

2.2.1 ความหมายของหลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นศัพท์บัญญัติมาจากคำว่า “Legal State” ในภาษาอังกฤษ คำว่า “Rechtsstaat” ในภาษาเยอรมัน และคำว่า “E’tat de Droit” ในภาษาฝรั่งเศส¹⁹ แต่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี จะนิยมใช้คำว่า “Rule of Law” หรือ “นิติธรรม” มากกว่า ซึ่งก็มีความหมายแบบเดียวกัน คือ การถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการบริหารจัดการรัฐ²⁰

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย อธิบายไว้ว่า “นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ให้การยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐให้การยอมรับและให้ความคุ้มครองเช่นนั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ซึ่งรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่ยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองอย่างเคร่งครัดและมีอำนาจจำกัด”²¹ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่มีความค่าสูงสุด²² หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า นิติรัฐเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายโดยรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเท่าเทียมไม่อาจเลือกปฏิบัติ ไม่มีการเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่ม และต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐในนิติรัฐนั้นจะต้องเป็น

¹⁹ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 74), โดย มานิตย์ จุมปา, 2551, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁰ จาก กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์ (น. 15 - 16), โดย ดิเรก ควรสมาคม, 2558, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยพายัพ.

²¹ จาก คำอธิบาย หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 127), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²² จาก นิติรัฐ นิติธรรม (น. 133), โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมายด้วย²³ อย่างไรก็ตาม กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย และสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ทำอะไร รวมทั้งผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง สอดคล้องกับกฎหมาย²⁴

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อธิบายว่า นิติรัฐ หมายความว่า รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ทุกคนในรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือผู้ปกครองก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ ได้โยงไปถึงว่า ทุกองค์การของรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น²⁵

2.2.2 หลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ

หลักการที่สำคัญและเป็นองค์ประกอบของหลักนิติรัฐนั้น ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ²⁶ ซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

นักปราชญ์ ฌ็อง ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยควรเป็นของชาติหรือประชาชน²⁷ โดยอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศประกอบไปด้วยอำนาจ 3 อย่าง ได้แก่ อำนาจการออกกฎหมายบังคับใช้ในประเทศ อำนาจการบริหารกิจการบ้านเมือง และอำนาจการพิจารณาคัดสินคดี ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) โดยการมอบอำนาจอธิปไตยให้องค์กรของรัฐปฏิบัติ ได้แก่ สภานิติบัญญัติ

²³ จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (น. 109), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

²⁴ จาก *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (น. 144), โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁵ จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (น. 135), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

²⁶ จาก *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 22), โดย บรรณเจตน์ สิงคะเนติ, 2555, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

²⁷ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 36), โดย นันทวัฒน์ บรรณานันท์, 2555, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ทำหน้าที่ออกกฎหมาย รัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ และศาลทำหน้าที่พิจารณาคดีต่าง ๆ เพื่อให้ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกัน (Check and Balance)²⁸ ทั้งนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายไปที่การแยกอำนาจรัฐ หากแต่มีจุดมุ่งหมายแยกการใช้อำนาจรัฐและการกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ใช้อำนาวดังกล่าว ดังนั้น อำนาจทั้งสามส่วนนี้จำเป็นต้องเชื่อมโยงกันในแง่ของการมีส่วนร่วมและการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงต้องมีการประสานกัน ตลอดจนถ่วงดุลและคานการใช้อำนาจ (Check and Balance) กันเองอีกด้วย²⁹ เพื่อเป็นการเหนี่ยวรั้งไม่ให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต เนื่องจากการที่รัฐไม่ใช้อำนาจที่เกินขอบเขตนั้นย่อมเท่ากับเป็นการให้ความคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน โดยปริยายนั่นเอง³⁰

หลักการแบ่งแยกอำนาจมีอยู่ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนประเทศที่ปกครองระบอบเผด็จการนั้น ในทางปฏิบัติไม่มีการแบ่งแยกอำนาจทั้งสามนี้ออกจากกันซึ่งอำนาจจะขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียวหรือขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคล หรือหากจะมีการแบ่งแยกก็จะเป็นไปในทางทฤษฎีเท่านั้น³¹ ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นหัวใจพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐเพราะหลักนิติรัฐจะไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจนั้นจะทำให้มีการตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง³²

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิซึ่งติดตัวและไม่มีใครพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ ซึ่งเป็นสิทธิของมนุษย์เองมิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ โดยในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย ทั้งนี้ การรับรองดังกล่าวไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากรัฐ หากแต่ในบาง

²⁸ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (น. 111), โดย พรชัย เลื่อนจวี, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

²⁹ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 454 - 455), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

³⁰ จาก กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 124), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

³¹ กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (น. 113). เล่มเดิม.

³² หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 22). เล่มเดิม.

กรณีเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้นั้นทำให้รัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปและออกบังคับใช้ล่วงหน้าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร³³

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

(1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงออกถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเงื่อนไขของรัฐสภา ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่มีความสำคัญนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาโดยองค์กรนิติบัญญัติเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติต้องกำหนดเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรที่ออกกฎหมายลำดับรองเป็นผู้กำหนดได้

(2) กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของเงื่อนไขเฉพาะนั้น ๆ

เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นมี 3 เงื่อนไข ได้แก่

(1) สิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดได้ตามเงื่อนไขกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายนี้ หมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญจะให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพ

³³ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 174), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2555, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ขั้นพื้นฐานเป็นหลักแต่องค์กรนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษสำหรับการออกกฎหมายฉบับนั้น³⁴

(2) สิทธิและเสรีภาพที่จะจำกัดได้ตามเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ หมายถึง กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทางตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน³⁵

(3) สิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาดปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย หมายถึง กรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาอย่างบริบูรณ์ตราบเท่าที่ไม่เป็นปฏิบัติต่อหน้าทีของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น เป็นต้น³⁶

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎหมายในความหมายนี้ต้องเป็นกฎหมายในความหมายระดับรัฐธรรมนูญ คือ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือเทียบเท่าและหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ รวมทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจด้วย

เหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เมื่อกฎหมายกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลหนึ่งก็ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นด้วยในการที่จะไม่กระทำการอันเป็นการก้าวล่วงต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นซึ่งโดยหลักแล้วรัฐต้องให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน รวมทั้งกำหนดมาตรการที่ทำให้ทุกคนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่การที่จะให้

³⁴ จาก “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : มาตรการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2543, *วารสารนิติศาสตร์* 30(2), น. 186.

³⁵ จาก *การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 44 - 45), โดย พันวิษณุ โรจนตันติ, 2545, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³⁶ แหล่งเดิม. (น. 45).

ทุกคนได้รับความเท่าเทียมกันในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ยาก ดังนั้น รัฐจึงต้องออกกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะไม่เป็นการกระทบต่อบุคคลอื่นและในทางกลับกันบุคคลอื่นก็ไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพที่มีมาทำให้เราเสื่อมสิทธิได้เช่นกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขึ้น³⁷

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักที่ฝ่ายปกครองจะก้าวล่วงกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจฝ่ายปกครองและขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย อันสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ จะทำมิได้” ซึ่งกฎหมายเป็นพื้นฐานที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครองในการที่จะกระทำการทางปกครอง และเป็นขอบเขตของการกระทำทางปกครองหรือเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย³⁸ โดยเป็นหลักที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น ทั้งนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้³⁹

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาหรือหลักกฎหมายที่ดี

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นหลักการที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการ ดังต่อไปนี้ ได้แก่ หลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ⁴⁰ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

³⁷ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (น. 147). เล่มเดิม.

³⁸ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1 (น. 456 - 457), โดย มานิตย์ จุมปา, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³⁹ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (น. 47). เล่มเดิม.

⁴⁰ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 26). เล่มเดิม.

ก. หลักความแน่นอนของกฎหมาย

หลักความแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกร้องว่ากฎหมายที่บัญญัติต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะต้องคำนึงถึง หากเขาจะกระทำการอันใดอันหนึ่ง และกฎหมายดังกล่าวมีชื่อเรียกอย่างใดบ้าง ซึ่งจะทำให้บุคคลสามารถกำหนดการกระทำของตนเองได้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและทำให้บุคคลเกิดความแน่ใจว่าการกระทำของตนจะไม่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง⁴¹

หลักความแน่นอนของกฎหมายประกอบด้วยหลักย่อย 2 ประการ คือ⁴²

ประการแรก หลักความชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รวมทั้งฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง) ต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ทางกฎหมาย

ประการที่สอง หลักคุ้มครองความสุจริต เป็นหลักเรียกร้องต่อฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองต้องนำหลักความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เชื่อโดยสุจริตว่าคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยชอบด้วยกฎหมาย มาพิจารณาชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะในเรื่องนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

หลักความแน่นอนยังรวมถึงการกระทำทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์ให้ประชาชนปฏิบัติตาม โดยการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ แต่อย่างไรก็ดี ระดับความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครองอาจแตกต่างกันตามสภาพของการกระทำทางปกครอง โดยการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการล่วงล้ำสิทธิ หรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้นเท่านั้น⁴³

ข. หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

การเรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต เป็นหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง แต่บางกรณีกฎหมายอาจมีผลย้อนหลัง ซึ่งอาจแบ่งเป็นได้ 2 กรณี คือ⁴⁴

⁴¹ แหล่งเดิม.

⁴² แหล่งเดิม.

⁴³ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (น. 62 - 63). เล่มเดิม.

⁴⁴ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 27). เล่มเดิม.

กรณีแรก การมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การมีผลย้อนหลังในผลของกฎหมาย อันได้แก่ กรณีที่ข้อเท็จจริงประการใดประการหนึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้ว และกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว

กรณีที่สอง คือ การมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ กล่าวคือ กฎหมายได้เชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่ได้เกิดขึ้นแล้วแต่ข้อเท็จจริงนั้นยังไม่สิ้นสุดลงในขณะที่กฎหมายได้มีผลบังคับใช้ และกฎหมายได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้นในอนาคต ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะให้มีผลนับจากวันที่กฎหมายมีผลบังคับไปในอนาคต

การที่กฎหมายมีผลย้อนหลังทั้งสองรูปแบบดังกล่าว หากเกิดประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้อง ก็ไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด แต่หากเป็นกรณีที่เกิดภาวะหรือก่อให้เกิดผลกระทบกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง การให้มีผลย้อนหลังในกรณีนี้ย่อมมีขอบเขตตามหลักของความแน่นอนของกฎหมาย กับหลักการคุ้มครองความสุจริตดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น⁴⁵ โดยหลักนิติรัฐจะห้ามมิให้มีการตรากฎหมายย้อนหลังหรือมีผลย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล เนื่องจากนิติรัฐต้องคุ้มครองความไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งการตรากฎหมายย้อนหลังไปใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและยุติลงแล้วในอดีตนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อรัฐ ดังนั้น หลักการห้ามออกกฎหมายย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลนี้ จึงใช้บังคับโดยไม่มีข้อยกเว้น ดังเช่นที่ปรากฏในกฎหมายอาญา ได้แก่ “หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติความผิดและโทษไว้ล่วงหน้า” และสำหรับการตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลในกรณีอื่นนั้น โดยหลักแล้วย่อมต้องห้ามตามหลักนิติรัฐ เว้นแต่จำเป็นจะต้องกระทำเพื่อความยุติธรรม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะและกระทำไปพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น แต่โดยหลักที่ยอมรับกันในอารยประเทศนั้นการตรากฎหมายย้อนหลังไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและยุติลงแล้วเป็นผลร้ายแก่บุคคล แม้ผลร้ายนั้นจะไม่ใช่โทษทางอาญาก็ย่อมกระทำไม่ได้⁴⁶ นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้นำเอาโทษที่เอาผิดย้อนหลังแก่การกระทำที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น หรือแม้กระทั่งกรณีที่มีกฎหมายกำหนดฐานความผิด และกำหนดกรอบสำหรับการลงโทษอยู่แล้ว ตลอดจนการตัดสินคดีของศาลจะลงโทษให้หนักกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ไม่ได้ด้วย⁴⁷

⁴⁵ แหล่งเดิม.

⁴⁶ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 167 - 168). เล่มเดิม.

⁴⁷ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 438). เล่มเดิม

ค. หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้กระทบกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้เหมาะสมกับสภาพของข้อเท็จจริง หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และยังถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และประกอบกับหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักในระดับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงเป็นหลักการที่ต้องใช้บังคับเสมอ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าจะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองไว้ อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม⁴⁸

หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือเรียกอีกชื่อว่า “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วย 3 หลักการ ได้แก่ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ⁴⁹ ดังมีสาระสำคัญสรุป ดังต่อไปนี้

ประการแรก หลักความเหมาะสม

องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเลือกใช้มาตรการใดนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาแล้วสามารถนำไปสู่ผลตามที่ฝ่ายปกครองต้องการได้ หากมาตรการใดที่พิจารณาแล้วเห็นได้ว่าไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแน่ชัด มาตรการอันนั้นย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁵⁰ ซึ่งหลักความเหมาะสมนี้จะมุ่งพิจารณาถึงความสัมฤทธิ์ของผลที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ โดยมาตรการนั้นต้องเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้จึงถือเป็นการใช้มาตรการที่เหมาะสม แต่มาตรการอันใดอันหนึ่งจะถือเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากการใช้มาตรการนั้นไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้⁵¹

ประการที่สอง หลักความจำเป็น

องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเปรียบเทียบมาตรการซึ่งอาจบรรลุผลที่ต้องการได้ในหลาย ๆ มาตรการว่ามาตรการเหล่านั้นกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยเพียงใด โดยมาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น กล่าวคือ มาตรการที่จำเป็นนั้นต้องปรากฏว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่รุนแรงน้อยกว่าและมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้

⁴⁸ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (น. 57 - 58). เล่มเดิม.

⁴⁹ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 27 - 28). เล่มเดิม.

⁵⁰ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (น. 60). เล่มเดิม.

⁵¹ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 28). เล่มเดิม.

วัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการบรรลุผลลงได้⁵² ดังนั้น หากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น⁵³

ประการที่สาม หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองออกมาตรการใด ๆ ที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นกับประโยชน์ที่ปัจเจกชนต้องเสียไป หากผลกระทบที่ปัจเจกชนจะได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าวของฝ่ายปกครองนั้นรุนแรงเกินกว่าที่จะคาดหมายได้ และผลกระทบนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่รัฐจะได้รับ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะใช้มาตรการนั้นบังคับแก่ปัจเจกชนไม่ได้ แม้ว่าสาธารณะจะได้ประโยชน์จากการใช้มาตรการดังกล่าวก็ตาม⁵⁴

5. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยมีศาลซึ่งเป็นองค์หนึ่งของรัฐทำหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทและตัดสินบรรทัดคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย การทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้นจะต้องปราศจากการใช้อำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ อันจะทำให้ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการต้องถูกระทบกระเทือนได้ ซึ่งหากความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการถูกระทบกระเทือนก็จะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องถูกถูกรอนลงไปด้วย

นอกจากนี้ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ยังเป็นหลักประกันแก่ผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดี ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ มิให้อิทธิพลหรืออำนาจใด ๆ มาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การวินิจฉัยตัดสินคดีของผู้พิพากษาหรือศาลยุติธรรมเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งเสริมความเชื่อมั่นมิให้ผู้พิพากษาต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลใด ๆ เมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ดังนั้นกฎหมายจึงได้บัญญัติหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาขึ้น⁵⁵

⁵² กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (น. 60 - 61). เล่มเดิม.

⁵³ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 28). เล่มเดิม.

⁵⁴ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (น. 61 - 62). เล่มเดิม.

⁵⁵ จาก “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา,” โดย ศักดา โมกขมรรคกุล, 2539, บทบัญญัติ, 52(3).

6. หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) หมายความว่า บุคคลจะมีความรับผิดชอบจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดเจน และการลงโทษจะต้องมีกฎหมายระบุโทษไว้โดยแจ้งชัด ศาลไม่อาจลงโทษบุคคลให้หนักไปกว่าที่ระบุไว้ในกฎหมายขณะเกิดความผิดได้⁵⁶ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล

สภายึดกฎหมายบทนี้มีวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เพราะมนุษย์เกิดมาย่อมมีสิทธิเสรีภาพโดยกฎแห่งธรรมชาติ (Natural Law) รัฐจึงต้องคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของรัฐ ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจักต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ดังนั้น หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมายจึงมีอิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เรื่อยมา นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ถือเป็นการชำระไว้ซึ่งความยุติธรรมตลอดมา⁵⁷

7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

“หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ และในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในฐานะที่มาก่อน ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นตกเป็นโมฆะ ไม่อาจใช้บังคับได้ ผลในทางเนื้อหาของการละเมิดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในทางกฎหมายอันนำไปสู่การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในทางทฤษฎีนั้น วางอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเรื่องลำดับชั้นของกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมิใช่เพียงหลักการของความขัดแย้งในทางรูปแบบ (*das formelle Kollisionsprinzip*) กล่าวคือ ความขัดแย้งของกฎหมายที่ต่างลำดับชั้นกันเท่านั้น และการทำให้กฎหมายที่ขัดแย้งดังกล่าวมีผลเสียเปล่ามาตั้งแต่เริ่มต้น (*ursprüngliche Nichtigkeit*) หรือการทำให้ไม่มีผลบังคับในเวลาต่อมา⁵⁸

⁵⁶ Williams, Criminal Law, no 192, p 606 และปริญญญาศาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 11(2).

⁵⁷ จาก เอกสารคำสอนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย LW 102 (น. 25), โดย คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁵⁸ จาก ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ (รายงานผลการวิจัย) (น. 13 - 14), โดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เหตุผลที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด สามารถแยกพิจารณาในด้านต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1. ในด้าน “ที่มา” ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม ที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้น ๆ รัฐธรรมนูญ จึงอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมนั้นนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้ใต้ปกครอง ทุกฝ่ายจึงต้องให้ความเคารพต่อรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์แห่งอุดมการณ์ประชาธิปไตย⁵⁹

2. ในด้าน “เนื้อหา” รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการจัดระเบียบโครงสร้างการเมืองการปกครองส่วนบนของรัฐ ผ่านทางการสร้างองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ (รัฐสภา/คณะรัฐมนตรี/ศาล) ซึ่งตัวรัฐธรรมนูญก็ได้มอบอำนาจด้านต่าง ๆ ไปให้ใช้ (อำนาจนิติบัญญัติ/อำนาจบริหาร/อำนาจตุลาการ) รวมทั้งบัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนความเสมอภาคของประชาชนไว้ด้วย เพื่อจำกัดอำนาจแห่งรัฐมิให้มีมากจนเกินไป⁶⁰

3. ในด้าน “รูปแบบ” วิธีการจัดทำและการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีข้อแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ อย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐธรรมนูญถูกจัดทำขึ้นและแก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาอื่นใด เพราะจำต้องอาศัยกระบวนการพิเศษและมากหลักเกณฑ์ เช่น ต้องมีการระดมความคิดเห็นจากประชาชนทุกภาคส่วน เป็นต้น⁶¹

2.3 หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มานานนับตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกันเป็นสังคม เมื่อต่อมาชุมชนรวมตัวกันเป็นเมือง ได้มีการต่อต้านอำนาจของขุนนางเพื่อปกครองดูแลกันเอง รวมทั้งเพื่อดูแลจัดทำ “บริการสาธารณะ” ที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน อันได้แก่ กำแพงป้อม การดูแลรักษาหนทาง สถานที่ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลาด การร่วมมือกันต่อสู้ภัยพิบัติจากธรรมชาติ รวมทั้งร่วมมือกันกระทำการกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนของตนมีความอยู่ดีกินดี จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีระบบการปกครองประเทศใหม่โดย “พลเมือง” เข้ามาปกครองประเทศแทน “กษัตริย์” เกิดรัฐที่เป็นนิติบุคคลขึ้นและก็เกิดงานที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้น คำว่า “บริการสาธารณะ” (Public Service) ก็ได้เริ่มปรากฏขึ้น โดยในตอนต้นคำนี้มีความหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท แต่ต่อมาจึงมี

⁵⁹ จาก *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น* (น. 126 - 127), โดย ธีรยุทธ วิทิตานนท์, 2557, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶⁰ แหล่งเดิม. (น. 126).

⁶¹ แหล่งเดิม. (น. 127).

การวางกรอบความหมายเสียใหม่โดยหมายถึงเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน

2.3.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น⁶²

ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล อธิบายไว้ว่า บริการสาธารณะ (Public Service) หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁶³ ซึ่งบริการสาธารณะ มีลักษณะสำคัญ 5 ประการ⁶⁴ คือ

(1) บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเข้าอำนาจหรือจัดทำเอง เช่น การรักษาความสงบของประเทศ การป้องกันประเทศ การคลัง หรือบริการสาธารณะประเภทที่รัฐมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการแทน โดยรูปแบบของการให้สัมปทาน และรัฐจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเท่านั้น

(2) บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นครอบคลุมทั้งกรณีความต้องการได้รับความปลอดภัย และความต้องการได้รับความสะดวกสบาย และบริการสาธารณะที่จะจัดทำขึ้นจึงเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในสองลักษณะนี้ และถึงแม้ว่ากิจการบางอย่างเป็นกิจการที่เอกชนดำเนินการอยู่ แต่รัฐก็ยังคงเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในประเภทกิจการเดียวกันนั้นก็เพียงเพราะเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะตามต้องการ

(3) การจัดระเบียบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยบทกฎหมาย ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์

⁶² จาก คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 90), โดย มานิตย์ จุมปา, 2551, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶³ จาก คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 108 - 109), โดย ประยูร กาญจนกุล, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶⁴ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 111 - 115). เล่มเดิม.

สาธารณะนั้น โดยการปรับปรุงบริการสาธารณะย่อมเป็นการปรับปรุงภายใต้ความต้องการของประชาชน

(4) บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก ซึ่งเป็นหลักสำคัญของบริการสาธารณะที่ไม่อาจหยุดนิ่งได้โดยเหตุของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และในกรณีที่มีเอกชนผู้รับสัมปทานจากรัฐให้มีหน้าที่จัดให้มีบริการสาธารณะก็จะไม่สามารถให้กิจการใดต้องหยุดชะงัก และหากมีการหยุดชะงักในบริการสาธารณะใด ผู้รับสัมปทานย่อมต้องถูกลงโทษจากความเสียหายตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน

(5) เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน เนื่องจากบริการสาธารณะไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะแต่จัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเสมอหน้ากัน และในส่วนของเอกชนผู้รับสัมปทานจากรัฐ ก็ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทั้งในขั้นตอนตั้งแต่การขอรับสัมปทาน และการจัดให้มีสัมปทานที่เท่าเทียมกันออกไปสู่ประชาชนด้วย

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายถึงหลักการบริการสาธารณะและการบริการสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบว่า กิจการของฝ่ายปกครอง⁶⁵ ที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถแยกออกได้เป็นสองประเภท คือ “ตำรวจทางปกครอง (Police administrative)” และ “บริการสาธารณะ (Public Service)” กิจการของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต่างกัน กล่าวคือ

ตำรวจทางปกครอง เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหมายหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า โดยผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ เช่น อธิบดีกรมป่าไม้เป็น “ตำรวจทางปกครอง” เกี่ยวกับป่าไม้ เป็นต้น การออกกฎหมายหรือคำสั่งของตำรวจทางปกครองอาจมีผลเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไปก็ได้ เช่น กฎจราจร หรืออาจมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย เช่น การอนุมัติหรือการอนุญาตก็ได้ ตำรวจทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ต่างจาก “ตำรวจทางยุติธรรม (Police judiciaire)” โดยตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบ ขณะที่ตำรวจทางยุติธรรมมีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้น

⁶⁵ จาก *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (น. 27 - 29), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ส่วนบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม บริการสาธารณะจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตำรวจทางปกครอง คือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย และกิจกรรมดังกล่าวมาแล้วนั้นจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.3.2 หลักการของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใด โดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ และหากกิจการใดเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน⁶⁶

หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคของประชาชนในรัฐ บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะจึงต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน จะมีการเลือกปฏิบัติไม่ได้ ซึ่งความเสมอภาคนี้ครอบคลุมทั้งความเสมอภาคของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะ ความเสมอภาคของประชาชนในการสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐด้วยความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง เป็นต้น⁶⁷

⁶⁶ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 44). เล่มเดิม.

⁶⁷ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 126), โดย มานิตย์ จุมปา, 2551, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน และความต้องการของประชาชนนั้นมีอยู่ตลอดเวลา ไม่มีวันหยุด การบริการสาธารณะจึงต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาเช่นกัน หากมีการหยุดชะงักของบริการสาธารณะย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ เช่น การให้บริการรถโดยสารประจำทาง หากไม่มีความต่อเนื่อง มีการหยุดเสียแล้ว ประชาชนย่อมมีปัญหาดิจัดในการสัญจร ไปมาตามที่ต่าง ๆ เป็นต้น⁶⁸

ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ตลอดเวลา วันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถานสามารถกำหนดเวลาปิด - เปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับบุคคลสมัยและสภาพสังคมอีกด้วย⁶⁹

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ หมายความว่า บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองรับผิดชอบนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะความต้องการของประชาชนไม่อยู่นิ่งกับที่ หากแต่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพความเจริญของสังคม⁷⁰ ดังนั้น บริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย⁷¹

⁶⁸ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 90). เล่มเดิม.

⁶⁹ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 48). เล่มเดิม.

⁷⁰ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 118). เล่มเดิม.

⁷¹ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 82). เล่มเดิม.

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่มีการกล่าวหาพิงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไป ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย⁷²

2.3.3 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะ แบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้⁷³

1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้ว เป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ และบริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากกิจกรรมของบริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์การอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

บริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น แต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นมีมากขึ้น และมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิด “ประเภท” ใหม่ ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

⁷² หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 53). เล่มเดิม.

⁷³ แหล่งเดิม. (น. 29 - 30).

2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการแต่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการให้บริการของเอกชน มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่ เรียกว่า “บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม” โดยหลักดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Société commerciale de l’Ouest africain หรือที่เรียกกันติดปากว่า “คดี Bac d’ Eloka” ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1921 คดีนี้มีข้อเท็จจริงอยู่ว่า ในประเทศ Ivory Coast ซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ฝ่ายปกครองของประเทศดังกล่าวได้จัดให้มีบริการเรือขนส่งบรรทุกสิ่งของและผู้โดยสารข้ามฟาก ต่อมาเรือข้ามฟากลำหนึ่งชื่อ Bac d’ Eloka ได้จมลง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของบริษัทเอกชนรายหนึ่ง บริษัทจึงได้ยื่นฟ้องฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการเรือข้ามฟากต่อศาลยุติธรรม แต่ฝ่ายปกครองโต้แย้งว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ ดังนั้นจึงควรอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมาเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลคดีขัดกันเพื่อพิจารณาว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาใด ศาลคดีขัดกันจึงได้พิจารณาว่า การที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้น มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ เป็นกิจการที่รัฐจัดทำแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน⁷⁴

ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีอยู่สามประการด้วยกัน กล่าวคือ

(1) วัตถุประสงค์ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังกล่าวของกิจการของเอกชน

(2) วิธีปฏิบัติ งานบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่าง

⁷⁴ แหล่งเดิม. (น. 30).

ไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

(3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ

2.4 หลักประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) เป็นหลักการพื้นฐานในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีที่เป็นรากฐานสำคัญของการแบ่งแยกระบบกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชนในแง่ที่เป็นวัตถุประสงค์ และมูลเหตุจูงใจในการกระทำของฝ่ายปกครองทุกประเภท⁷⁵ นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะยังถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และถูกมองว่าเป็นเรื่องของเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงความหมายและหลักการสำคัญของทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

2.4.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนทั่วไป (Public Interest)⁷⁶ แต่ในทางกฎหมายไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า มีนักวิชาการทางกฎหมายหลายคน ให้คำนิยามของคำว่าประโยชน์สาธารณะไว้ ดังนี้

รองศาสตราจารย์ ดร. สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) หรือคุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน คือ เป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมาย

⁷⁵ จาก กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี (น. 298 - 301), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁷⁶ ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556.

อาญาต้องการคุ้มครอง ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน มิใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล⁷⁷

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายไว้ว่า

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง” โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” (Public Service) หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่าง ๆ ไม่จัดว่าเป็นงานโยธาสาธารณะ หากมิได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคือ อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไปรวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว หรือการเวนคืน เป็นต้น⁷⁸

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะไว้ สรุปได้คือ ในกฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคม

⁷⁷ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 35), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2557, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁷⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *ความหมายของประโยชน์สาธารณะ*. สืบค้น 1 มิถุนายน 2559, จาก

จึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีหลักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่างจากปัจเจกชนที่ทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือรัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม⁷⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย⁸⁰

2.4.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

จากการศึกษา พบว่า หลักประโยชน์สาธารณะ มีลักษณะ ดังนี้

1. ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของ “ความต้องการ”
2. ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน
3. ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปกับปัจจัยแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลาหรือยุคสมัย สถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์

⁷⁹ แหล่งเดิม.

⁸⁰ จาก *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (น. 40 - 41), โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2549, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

2.4.3 ประเภทของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ พิจารณาในแง่ผู้รับประโยชน์แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ประโยชน์สาธารณะทั่วไป เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่ทุกคน เช่น ประโยชน์จากการป้องกันประเทศโดยกำลังทหาร หรือการรักษาความปลอดภัยโดยตำรวจ ไม่มีผู้ใดได้รับประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจง ประโยชน์ในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิโดยตรงแก่เอกชน

2) ประโยชน์สาธารณะเฉพาะ เป็นประโยชน์ที่ตกได้แก่บุคคลเฉพาะเจาะจง เป็นประโยชน์โดยตรงเฉพาะรายตัวเป็นบุคคลเป็นคน ๆ ไป เช่น ประโยชน์จากการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการย่อมตกแก่บุคคลผู้ศึกษา หรือประโยชน์จากกิจการไปรษณีย์ก็จะตกแก่ผู้ส่งข่าวสารหรือผู้รับข่าวสาร ประโยชน์ในลักษณะนี้ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความก้าวหน้าและสะดวกสบาย จึงเป็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยในขณะเดียวกัน

2.5 ภารกิจของรัฐ

รัฐมีหน้าที่หลักที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนของรัฐมีชีวิตที่มีความสมบูรณ์ ด้วยการสร้างความเป็นระเบียบ สร้างคุณธรรม จัดให้มีสวัสดิการพื้นฐาน และสร้างความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง อย่างไรก็ตาม คำสอนหรือทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยรัฐไม่ได้มุ่งศึกษาว่ารัฐใดรัฐหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในการอธิบายภารกิจของรัฐต่าง ๆ ย่อมต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐแต่ละรัฐอาจกำหนดเป้าหมายเอาไว้แตกต่างกัน ภารกิจของรัฐจึงอาจแตกต่างกัน

2.5.1 ภาระหน้าที่ของรัฐในทางนิติบัญญัติ

การจัดแบ่งประเภทของหน้าที่ของรัฐที่มีความแตกต่างกันทางกฎหมายนั้นก็มีหลายทฤษฎีอธิบายได้ ดังนี้

1) การแบ่งประเภทแบบดั้งเดิม

ตามทฤษฎีนี้ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบัน หน้าที่ของรัฐอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ หน้าที่ทางนิติบัญญัติ หน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง และหน้าที่ทางตุลาการ⁸¹

⁸¹ จาก กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 208), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2553, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

(1) หน้าที่ทางนิติบัญญัติ

หน้าที่ทางนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายที่มีผลบังคับสำหรับปัจเจกชนและนิติบุคคลทั้งหมดที่อยู่ในรัฐ ตลอดจนคนต่างด้าวที่พำนักอยู่ในดินแดนของรัฐนั้นด้วย หน้าที่ทางนิติบัญญัตินี้ปกติจะถ่ายทอดออกมาในรูปของนิติกรรมที่เรียกว่า “รัฐบัญญัติ” และนิติกรรมอื่นที่รัฐธรรมนูญและแนวคำวินิจฉัยของศาลยอมรับให้มีค่าเท่ากับรัฐบัญญัติ อันได้แก่ รัฐกำหนดและหลักกฎหมายทั่วไป

ในค่านิยมคลาสสิก รัฐบัญญัติมีลักษณะที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่เจาะจงตัวบุคคลและมีเอกภาพ ดังที่มาตรา 6 แห่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐบัญญัติใช้บังคับกับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษหรือคุ้มครองก็ตาม” ผลที่ตามมาคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาคในการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย⁸²

(2) หน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง

หน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง คือ หน้าที่ในการบังคับใช้รัฐบัญญัติและกระทำการทั้งหลายทั้งปวงที่จำเป็นต่อการปกครองและการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจโดยทั่วไป การทูต การรักษาความสงบเรียบร้อย การคลัง ฯลฯ โดยการกระทำเหล่านี้อาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ นั่นคือ ทฤษฎีคลาสสิก แต่ในทางปฏิบัติได้มีการขยายหน้าที่ทางปกครองนี้ไปในทางที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีคลาสสิก

(3) หน้าที่ทางตุลาการ

หน้าที่ทางตุลาการ คือ หน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายสองฝ่าย ซึ่งอาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานหรือระหว่างเอกชนกับหน่วยงานก็ได้ หน้าที่นี้ คือ การตีความบทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อกำหนดของกฎและในบางกรณีก็ต้องอุดช่องโหว่ของกฎหมายด้วย ซึ่งในกรณีนี้แนวคำวินิจฉัยของศาลก็อาจเป็นบ่อเกิดของกฎหมายได้เช่นกัน

หน้าที่ตุลาการแตกต่างจากหน้าที่ทางบริหาร การกระทำของผู้พิพากษาเรียกกันว่า “คำพิพากษา” ซึ่งมีสภาพบังคับและมีผลใช้บังคับได้ โดยคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วนั้น ไม่อาจได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อีกแม้แต่โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ทำคำพิพากษานั้นเอง⁸³

⁸² แหล่งเดิม.

⁸³ กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 209). เล่มเดิม.

2) ความสำคัญของการแบ่งประเภทหน้าที่ของรัฐ

การแบ่งประเภทหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้น มีความสำคัญ 2 ประการ⁸⁴ คือ

(1) การแบ่งประเภทหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นต้นกำเนิดของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ทฤษฎีนี้ มงเตสกิเยอ ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ซึ่งนำมาจัดระบบในวรรณกรรม ชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ซึ่งตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1748 โดยทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนความคิดสองประการที่เสริมซึ่งกันและกัน คือ

แนวคิดแรก การแบ่งประเภทหน้าที่จะต้องนำไปสู่การแบ่งประเภทองค์กร ได้แก่ หน้าที่ทางนิติบัญญัติกระทำโดยรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางนิติบัญญัติ หน้าที่ทางบริหารกระทำโดยรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎ และหน้าที่ทางตุลาการกระทำโดยศาล (ฝ่ายตุลาการ) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางตุลาการ

แนวคิดที่สอง องค์กรแต่ละฝ่ายจะต้องกระทำการภายในขอบเขตของตน เป็นเพราะเหตุผลทางประสิทธิภาพในการทำงานอันสืบเนื่องมาจากความเชี่ยวชาญเฉพาะทางหรือการแบ่งงานกันทำภายในรัฐและเป็นเพราะเหตุผลทางการเมืองเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ อำนาจทั้งสามจะต้องแยกต่างหากจากกันเสมอ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปกป้องเสรีภาพ อำนาจทางตุลาการจะต้องเป็นอิสระจากอำนาจทางนิติบัญญัติ และอำนาจทางบริหารเสมอ หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นที่จริงแล้วเป็นการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีการแบ่งแยกอำนาจทางการเมือง โดยให้แต่ละองค์กรดังกล่าวต่างก็มีความสามารถที่จะตัดสินใจและมีความสามารถที่จะขัดขวางได้ จึงต้องมีการถ่วงและคานดุลอำนาจกันอย่างเหมาะสม⁸⁵

(2) การแบ่งประเภทองค์กรของรัฐเป็นสามฝ่ายเช่นว่านี้ เป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเสรีประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีซึ่งเป็นวิธีการนำเอาการแบ่งประเภทองค์กรของรัฐนี้ไปใช้ หลักการนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักประกันที่ดีที่สุดจากอำเภอใจของ “ผู้ปกครอง” จากการรวมอำนาจและจากระบบเผด็จการ⁸⁶

⁸⁴ แหล่งเดิม.

⁸⁵ แหล่งเดิม.

⁸⁶ แหล่งเดิม.

(3) คำเตือนของมณฑลเทศาภิบาลที่ว่า “มนุษย์ทุกคนซึ่งมีอำนาจมักจะบิดเบือนอำนาจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจ” นั้นเป็นจริงเสมอ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาความสมดุลระหว่างอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางบริหารและจัดให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยเสริมสร้างหลักประกันด้วยการจัดให้อำนาจทางตุลาการที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ

2.5.2 ภารกิจหลักและภารกิจรองของรัฐ

เมื่อพิจารณารัฐแต่ละรัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของหลักนิติรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจหลักและภารกิจรอง ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจหลักของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและอำนาจอธิปไตย ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐนี้ มีดังนี้⁸⁷

(1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

การที่ระบบกฎหมายยอมรับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นย่อมมีผลจำกัดของเขตการกระทำของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ จะกำหนดเขตแดนแห่งสิทธิของปัจเจกชนซึ่งรัฐไม่สามารถก้าวล่วงได้หรือหากสามารถก้าวล่วงได้ ก็ย่อมจะต้องทำตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้มีฐานะเพียงผู้ที่จะก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งรัฐย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านั้นด้วย ภารกิจดังกล่าวทำให้รัฐต้องจัดโครงการ ตลอดจนกระบวนการทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เช่น การกำหนดให้มีศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ยิ่งไปกว่านั้นรัฐย่อมมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจากการล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามด้วย ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ปรากฏว่ามีอันตรายคุกคามถึงชีวิตหรือความปลอดภัยในร่างกายของบุคคลที่ถูกล่วงละเมิดอาจกล่าวเป็นหลักได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐมีหน้าที่งดเว้นการกระทำที่ก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐมีหน้าที่กระทำการป้องกันสิทธิจากการถูกล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามด้วย

⁸⁷ จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 73 - 75), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(2) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและการรักษาเอกราชจากการรุกรานจากภายนอก (การป้องกันประเทศ) เป็นความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่อาจมอบอำนาจผูกขาดนี้ไปยังปัจเจกชนโดยที่ไม่มีการควบคุมจากรัฐได้ ในประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศของ “ตำรวจ” (la police) นั้น รวมทั้งการป้องกันและปราบปราม การใช้กำลังบังคับเช่นนี้เป็นอำนาจของ “ผู้ปกครอง” ซึ่งต้องใช้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของกฎหมาย ส่วนหน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอกเป็นของกองทัพและทหาร ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐบาลและของนักการเมืองที่เป็นพลเรือน

ภารกิจของรัฐในเรื่องนี้ถือว่าเป็นภารกิจดั้งเดิมและภารกิจพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุจึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในนั้น อีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช่กำลังทางกายภาพในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเอง เพราะหากให้ปัจเจกบุคคลบังคับการตามสิ่งที่บุคคลนั้นเห็นว่าถูกต้องแล้ว ความวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นทั่วไปในรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทางทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การรักษาความปลอดภัยของรัฐนั้น รัฐย่อมไม่ได้กระทำเฉพาะการมีกองทัพไว้เพื่อป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ต้องกระทำโดยการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางกรทูต ตลอดจนความสามารถในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และมีความสามารถในการสนธิสัญญารวมตัวกับประเทศต่าง ๆ เป็นองค์การระหว่างประเทศหรือยิ่งไปกว่านั้นก็เพื่อเป็นองค์การเหนือรัฐเพื่อสร้างสันติสุขในระดับภูมิภาคอันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย⁸⁸

(3) หน้าที่ในการอำนวยความสะดวกหรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี

การชำระรักษาไว้ซึ่งระบบกฎหมายนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐ ศาลมีหน้าที่บอกว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างไรในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น การอำนวยความสะดวกจึงเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเอง แต่จะต้องอาศัยวิถีทางตามกฎหมายในการระงับหรือตัดสินข้อพิพาทโดยการนำคดีขึ้นสู่ศาล

⁸⁸ แหล่งเดิม. (น. 75).

(4) หน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือหน้าที่ทางการทูต

รัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ที่จะผูกพันตนโดยการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น บริษัทเอกชนประจำชาติหรือบริษัทข้ามชาติ แม้ว่าจะมีพลังทางเศรษฐกิจและการเงินมากสักเพียงใดก็ตาม ก็ไม่มีคุณสมบัติที่จะทำข้อตกลงผูกพันรัฐได้ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐ ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภาหรือของรัฐบาลหรือจะแบ่งเขตอำนาจกันอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ⁸⁹

(5) หน้าที่ในด้านเงินตราและการคลัง หรือหน้าที่ทางงบประมาณ

ความสำคัญของเงินตราในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้ว โดยสิทธิในการกำหนดเงินตราและในการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเทศนั้นเป็นสิทธิของรัฐมาแต่ไหนแต่ไร การแสดงออกถึงอำนาจผูกขาดของการคลังสาธารณะก็คือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำประมาณการรายจ่ายและรายรับที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของรัฐและมีการอนุมัติโดยการลงมติของรัฐสภา หน้าที่ทางงบประมาณนี้มีความสำคัญทางการเมือง โดยรัฐสภาได้ต่อรองและได้รับอำนาจนี้มาจากกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งต้องยอมรับว่าจะจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้แทนราษฎรก่อน

2) ภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ว่าภารกิจจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์การอื่นนอกจากรัฐอาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน ตัวอย่างของภารกิจของรัฐ คือ การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การจัดองค์การทางเศรษฐกิจและการแบ่งปันทรัพย์สิน การขนส่งมวลชน การสื่อสารทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

(1) การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจในการทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของความเป็นมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมอาชีพ การสอนให้รู้จักการอดทนอดกลั้น ต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบ

⁸⁹ กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 213). เล่มเดิม.

ต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยทำให้สังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมได้อย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ตลอดจนการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่รัฐกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดเชื่อนั้น รัฐย่อมต้องเคารพสิทธิในความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานในพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การขัดเยียดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันหนึ่งอันใดให้แก่พลเมืองของตน ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม ตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม กลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามต้องการของรัฐ⁹⁰

(2) การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

การทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่รัฐมีอาจปฏิเสธไม่กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมายในฐานะมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการ ตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มีบำนาญหรือเงินสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น⁹¹

(3) การส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจ

การที่รัฐมีภารกิจหลายประการที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้านสวัสดิการสังคมนั้น ทำให้รัฐไม่อาจที่ปฏิเสธการหารายได้เพื่อไว้ใช้ปฏิบัติการเหล่านั้นได้แหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐก็คือ ภาษีอากร จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐสมัยใหม่เป็นรัฐภาษีอากร การที่รัฐจะเข้าไปหารายได้โดยดำเนินธุรกิจแบบเดียวกับเอกชนเพื่อมุ่งแสวงหารายได้ตลอดจนผลกำไรนั้นมีข้อจำกัดอยู่มากทั้งในทางกฎหมายและโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นรัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ซึ่งการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ รัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการเชิงรุก

⁹⁰ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 73 - 75). เล่มเดิม.

⁹¹ แหล่งเดิม. (น. 75).

เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น

(4) การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างใหม่สำหรับรัฐในทางนิติศาสตร์วิชาการที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นก็เป็นวิชาที่ถือกำเนิดขึ้นราวประมาณ 40 กว่าปีมานี้ ในยุโรปการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสภาวะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อบรรดาสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสภาวะธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะะจงไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสภาวะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ ภูมิอากาศ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสภาวะแวดล้อมทั้งหมด

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ ของต่างประเทศและประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย บทบัญญัติเกี่ยวกับอนุสัญญาและพิธีสารต่อท้ายแห่งอนุสัญญาสากลไปรษณีย์สหภาพสากลไปรษณีย์ (ฉบับกรุงโคฮา พ.ศ. 2555) และกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของต่างประเทศ อันได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐอินเดีย เพื่อศึกษาแนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ และนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย ต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การสหภาพสากลไปรษณีย์ รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับอนุสัญญาสากลไปรษณีย์และพิธีสารต่อท้ายแห่งอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Convention and Final Protocol to the Universal Postal Convention) ดังนี้

3.1.1 สหภาพสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Union: UPU)

สหภาพสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Union: UPU) เป็นองค์การชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ จัดตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1874 (พ.ศ. 2417) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบงานการให้บริการและปรับปรุงกิจการไปรษณีย์ระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศด้านบริการไปรษณีย์ มีสำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ ณ กรุงเบิร์น สมาพันธรัฐสวิส ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกรวมทั้งสิ้น 192 ประเทศ¹

¹ สำนักกิจการระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2555). *สหภาพสากลไปรษณีย์*. สืบค้น 1 มิถุนายน 2559, จาก http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fpokell6B6IJ:www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2555/9930103012.pdf+&cd=5&hl=th&ct=clink&gl=th

การดำเนินงานของสหภาพสากลไปรษณีย์ ประกอบด้วยองค์กรที่สำคัญ ได้แก่

1. การประชุมใหญ่ (Congress) เป็นการประชุมองค์กรสูงสุดของสหภาพสากลไปรษณีย์ ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกทุกประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 192 ประเทศ เดินทางมาร่วมประชุมทุก ๆ 4 ปี เพื่อกำหนดนโยบายด้านกิจการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ ปรับปรุงแก้ไขกฎบัตรต่าง ๆ และเลือกตั้งผู้บริหารของสหภาพฯ ตลอดจนเลือกตั้งสมาชิกสภาบริหารและสมาชิกสภาปฏิบัติการไปรษณีย์ ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี จนถึงการประชุมใหญ่ฯ สมัยต่อไป ทั้งนี้ การประชุมใหญ่ของสหภาพฯ สมัยที่ 24 ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ระหว่างวันที่ 23 กรกฎาคม - 12 สิงหาคม 2551 เป็นการประชุมใหญ่ครั้งล่าสุด ซึ่งที่ประชุมใหญ่ฯ ได้มีมติให้จัดการประชุมใหญ่ฯ สมัยที่ 25 ในปี พ.ศ. 2555 ณ กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์

2. สภาบริหาร (Council of Administration: CA) เป็นองค์กรสำคัญที่กำกับดูแลด้านนโยบายของสหภาพสากลไปรษณีย์ ประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ จำนวน 41 ประเทศ ซึ่งจะจัดให้มีการประชุมทุกปีเพื่อศึกษานโยบาย ข้อตกลงและประเด็นกฎหมายที่เป็นประโยชน์ในการบริหารกิจการไปรษณีย์ และเสนอแนะนโยบายเพื่อให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนพิจารณาข้อเสนอของสภาปฏิบัติการไปรษณีย์ในการขอแก้ไขข้อบังคับ ระเบียบ ก่อนนำเสนอที่ประชุมใหญ่พิจารณาและให้ความเห็นชอบครั้งต่อไป รวมทั้ง พิจารณาและให้ความเห็นชอบด้านการเงิน การงบประมาณ และการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพสากลไปรษณีย์ ปัจจุบันมี Ambassador Bishar A. Hussein จากสาธารณรัฐเคนยา เป็นประธานสภาบริหาร²

3. สภาปฏิบัติการไปรษณีย์ (Postal Operations Council: POC) เป็นองค์กรทางด้านเทคนิคและการปฏิบัติการของสหภาพสากลไปรษณีย์ ประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ จำนวน 40 ประเทศ ปกติจะมีการประชุมทุกปี เพื่อศึกษาปัญหาทางเทคนิคด้านปฏิบัติการกิจการเชิงพาณิชย์ งานวิชาการและเศรษฐกิจ และความร่วมมือเกี่ยวกับบริการไปรษณีย์ ตลอดจนศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันและความต้องการทางด้านบริการไปรษณีย์ในประเทศที่กำลังพัฒนาและเสนอแนะวิธีการปรับปรุงบริการไปรษณีย์ในประเทศเหล่านั้น ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้มีการศึกษา เผยแพร่ประสบการณ์ความก้าวหน้าทางด้านเทคนิค และการฝึกอบรมวิชาการไปรษณีย์ในบางประเทศ รวมทั้งพิจารณาปัญหาของสภาบริหาร สภาปฏิบัติการไปรษณีย์หรือประเทศสมาชิกของสหภาพสากลไปรษณีย์ ปัจจุบันมี Dr. Andreas Taprantizis จากสาธารณรัฐกรีซ เป็นประธานสภาปฏิบัติการไปรษณีย์³

² แหล่งเดิม.

³ แหล่งเดิม.

4. สำนักงานระหว่างประเทศ (International Bureau: IB) เป็นสำนักงานใหญ่ของสหภาพฯ ตั้งอยู่ ณ กรุงเบิร์น สมาพันธรัฐสวิส ปัจจุบันมี Mr. Edouard Dayan จากสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นเลขาธิการ (Director General) และ Mr. Guozhong Huang จากสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นรองเลขาธิการ (Deputy Director General)

สำหรับการเข้าเป็นภาคีสมาชิกสหภาพฯ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกสหภาพฯ ในลำดับที่ 104 ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2428 และได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมสำคัญของสหภาพฯ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อติดตามผลการดำเนินงาน ความก้าวหน้า และความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และได้ให้ความร่วมมือในกิจกรรมของสหภาพฯ อย่างต่อเนื่อง จนได้รับเกียรติและความไว้วางใจจากประเทศสมาชิกเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาบริหารและสภาปฏิบัติการไปรษณีย์ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2507 สมัยการประชุมใหญ่ของสหภาพฯ ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย และได้รับเลือกตั้งซ้ำให้เป็นสมาชิกสภาบริหาร 7 สมัย และสมาชิกสภาปฏิบัติการไปรษณีย์ 8 สมัย จนถึงปัจจุบัน ดังนี้⁴

	สภาบริหาร	สภาปฏิบัติการไปรษณีย์
พ.ศ. 2507	Vienna congress	Vienna Congress
พ.ศ. 2512	Tokyo Congress	Tokyo Congress
พ.ศ. 2517	-	Lausanne Congress
พ.ศ. 2522	Rio de Janeiro Congress	Rio de Janeiro Congress
พ.ศ. 2527	Hamburg Congress	Hamburg Congress
พ.ศ. 2532	-	Washington Congress
พ.ศ. 2537	Seoul Congress	Seoul Congress
พ.ศ. 2542	Beijing Congress	-
พ.ศ. 2547	-	Bucharest Congress
พ.ศ. 2551	24 th UPU Congress	-

ปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นสมาชิกสภาบริหาร ระยะเวลาการดำเนินงาน 4 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2552 - 2555 และได้สมัครและรับเลือกให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะทำงานในสภาบริหาร 3 คณะ ได้แก่ สมาชิกคณะทำงาน Universal Postal Service Project Group และคณะทำงาน Terminal Dues Governance Issue Project Group ภายใต้คณะกรรมการ C1: Governance Issue และ

⁴ สำนักกิจการระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2555). สหภาพสากลไปรษณีย์. สืบค้น 1 มิถุนายน 2559, จาก http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fpokell6B6IJ:www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2555/9930103012.pdf+&cd=5&hl=th&ct=clnk&gl=th

สมาชิกคณะทำงาน Technical Cooperation and Postal Reform Project Group ภายใต้คณะกรรมการร่วม C2 (CA/POC): Development and Cooperation ทั้งนี้ การได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะทำงานดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยสามารถมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นและร่วมกำหนดแผนงานด้านการให้บริการไปรษณีย์พื้นฐานอย่างทั่วถึงและแผนงานด้านความร่วมมือทางวิชาการในการปฏิรูปการไปรษณีย์ พร้อมทั้งจะได้ศึกษาแนวทางการปฏิรูปการไปรษณีย์ของสหภาพฯ และสามารถมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและติดตามการดำเนินงานของสภาพัฒนาการไปรษณีย์ในการกำหนดอัตราค่าทำการปลายทาง รวมถึงระบบการชำระเงินกองทุนคุณภาพบริการ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพบริการไปรษณีย์ของประเทศไทยให้ได้มาตรฐานตามหลักสากลและพร้อมรับการแข่งขันในเชิงพาณิชย์ด้านการบริการไปรษณีย์ในโลกยุคโลกาภิวัตน์⁵

3.1.2 อนุสัญญาสากลไปรษณีย์และพิธีสารต่อท้ายแห่งอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Convention and Final Protocol to the Universal Postal Convention)

สืบเนื่องจากสหภาพสากลไปรษณีย์ได้จัดการประชุมใหญ่สหภาพสากลไปรษณีย์ (UPU Congress) สมัยที่ 25 ขึ้นระหว่างวันที่ 25 กันยายน - 15 ตุลาคม 2555 ณ กรุงโดฮา รัฐกาตาร์ ซึ่งที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบการแก้ไขอนุสัญญาสากลไปรษณีย์และพิธีสารต่อท้ายแห่งอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Convention and Final Protocol to the Universal Postal Convention) โดยกำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2557 เป็นต้นไป ดังนั้นในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงอนุสัญญาสากลไปรษณีย์และพิธีสารต่อท้ายแห่งอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ ฉบับกรุงโดฮา ค.ศ. 1912 (พ.ศ. 2555) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับร่วมกันสำหรับบริการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ

(1) คำนิยาม: เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ จึงมีการกำหนดความหมายของคำต่าง ๆ ไว้ ดังนี้⁶

พัสดุ หมายถึง สิ่งของซึ่งจัดส่งภายใต้เงื่อนไขของอนุสัญญาสากลไปรษณีย์และระเบียบปฏิบัติว่าด้วยพัสดุไปรษณีย์

ถุงไปรษณีย์ที่ปิดผนึก หมายถึง ถุงที่มีป้ายปากถุงหรือกลุ่มของถุงหรือภาชนะอื่น ๆ ที่ปิดผนึกด้วยตะกั่ว หรือมิใช่ตะกั่ว ซึ่งบรรจุสิ่งของส่งทางไปรษณีย์

ถุงไปรษณีย์พัสดุออกนอกเส้นทาง หมายถึง ภาชนะบรรจุซึ่งได้รับ ณ ที่ทำการแลกเปลี่ยนอื่นนอกเหนือจากที่ทำการที่ระบุไว้บนป้ายปากถุง

ข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อระบุตัวตนผู้ใช้บริการไปรษณีย์

⁵ แหล่งเดิม.

⁶ Universal Postal Convention 2013. Article 1 Definitions.

สิ่งของส่งผิดปลายทาง หมายถึง สิ่งของซึ่งได้รับ ณ ที่ทำการแลกเปลี่ยนแห่งหนึ่ง แต่จำหน้ำถึงที่ทำการแลกเปลี่ยนของประเทศสมาชิกอีกแห่งหนึ่ง

สิ่งของส่งทางไปรษณีย์ หมายถึง คำเรียกทั่วไปที่ใช้อ้างถึงสิ่งใดก็ตามที่จัดส่งโดยบริการต่าง ๆ ของไปรษณีย์ (ไปรษณีย์ภัณฑ์ พัสดุไปรษณีย์ หนาณัติ ฯลฯ)

คำทำการผ่าน หมายถึง ค่าตอบแทนสำหรับบริการที่ให้โดยผู้ขนส่งในประเทศที่มีการขนส่งผ่าน (ผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมาย บริการอื่นหรือทั้งสองอย่างรวมกัน) ทั้งการส่งผ่านทางบก ทางทะเลและ/หรือทางอากาศ

คำทำการปลายทาง หมายถึง ค่าตอบแทนที่ผู้ให้บริการซึ่งได้รับมอบหมายของประเทศปลายทางได้รับจากผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมายของประเทศที่จัดส่งเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในประเทศปลายทาง

บริการไปรษณีย์พื้นฐาน โดยทั่วถึง หมายถึง การจัดให้มีบริการไปรษณีย์พื้นฐานที่มีคุณภาพเป็นการถาวรในทุกพื้นที่ในดินแดนของประเทศสมาชิกสำหรับผู้ให้บริการทุกคน ในราคาที่ผู้ใช้บริการสามารถจ่ายได้

(2) การแต่งตั้งหน่วยงานหนึ่งแห่งหรือหน่วยงานหลายแห่งเพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติตามข้อผูกพันอันเนื่องจากอนุสัญญา

ในการปฏิบัติตามข้อผูกพันอันเนื่องจากสัญญานั้น ประเทศสมาชิกต้องแจ้งชื่อและที่อยู่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลการให้บริการไปรษณีย์แก่สำนักงานระหว่างประเทศภายในหกเดือนหลังจากสิ้นสุดการประชุมใหญ่ รวมทั้งแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้ให้บริการหนึ่งรายหรือผู้ให้บริการหลายรายที่ได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการเพื่อให้บริการไปรษณีย์ และปฏิบัติตามข้อผูกพันอันเนื่องจากบทบัญญัติของสหภาพภายในดินแดนของตนเอง และหากมีการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานของรัฐและผู้ให้บริการซึ่งได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการในระหว่างการประชุมใหญ่สองสมัย⁷

(3) บริการไปรษณีย์พื้นฐานโดยทั่วถึง

เพื่อสนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับอาณาเขตไปรษณีย์เดียวกันของสหภาพ ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ใช้บริการหรือลูกค้าทุกรายสามารถใช้สิทธิในการใช้บริการไปรษณีย์พื้นฐานโดยทั่วถึง ซึ่งจัดให้มีบริการไปรษณีย์พื้นฐานที่มีคุณภาพเป็นการถาวรในทุกพื้นที่ในดินแดนของประเทศตน ในราคาที่ผู้ใช้บริการสามารถจ่ายได้ ทั้งนี้ ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวและภายในกรอบของกฎหมายไปรษณีย์ในประเทศของตนหรือโดยธรรมเนียมปฏิบัติอื่น ๆ

⁷ Universal Postal Convention 2013. Article 2 Designation of the entity or entities responsible for fulfilling the obligations arising from adherence to the Convention.

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดขอบเขตบริการไปรษณีย์ที่ให้บริการ เงื่อนไขด้านคุณภาพ และราคา ที่ผู้ใช้บริการสามารถจ่ายได้ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและสภาพการณ์ของประเทศ ตนเป็นสำคัญ และประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ให้บริการที่รับผิดชอบ การให้บริการไปรษณีย์พื้นฐาน โดยทั่วถึงต้องจัดให้มีบริการไปรษณีย์ซึ่งได้มาตรฐานคุณภาพ และต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่ามีการจัดให้มีบริการไปรษณีย์พื้นฐาน โดยทั่วถึงบนพื้นฐาน ของการดำรงอยู่ได้ซึ่งเป็นหลักประกันความยั่งยืนของบริการ⁸

(4) เสรีภาพในการส่งผ่าน

หลักการของเสรีภาพในการส่งผ่านได้ประกาศไว้ในมาตรา 1 ของธรรมนูญ หลักการนี้ จะนำมาซึ่งข้อผูกพันสำหรับประเทศสมาชิกแต่ละแห่งเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมาย ของตนส่งต่อไปรษณีย์ภัณฑ์ ซึ่งผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมายอีกแห่งหนึ่งส่งมอบให้ในรูปของการ ส่งถึงผ่านหรือการปิดถุงผ่าน โดยเส้นทางที่เร็วที่สุดและด้วยวิธีที่ปลอดภัยที่สุดซึ่งผู้ให้บริการนั้น ใช้กับสิ่งของของตน ให้นำหลักการดังกล่าวนี้มาใช้บังคับกับสิ่งของที่ส่งผิดหรือถุงไปรษณีย์ ที่หลุดออกนอกเส้นทางด้วย ประเทศสมาชิกซึ่งมิได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนจดหมายบรรจุสิ่ง แพร่เชื้อหรือสารกัมมันตรังสีพึงมีสิทธิเลือกที่จะไม่ยอมรับสิ่งของเหล่านี้ผ่านดินแดนของตน โดยการปิดถุงผ่าน หลักเกณฑ์เดียวกันนี้ให้ใช้บังคับกับไปรษณีย์ภัณฑ์ชนิดอื่นนอกเหนือจาก จดหมาย ไปรษณีย์บัตร และสิ่งของสำหรับคนตาบอด ตลอดจนใช้บังคับกับของตีพิมพ์ วารสาร นิตยสาร พัสดุย่อยและถุงเอ็ม ซึ่งสิ่งบรรจุภายในไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดซึ่งกำหนดเงื่อนไข ของการพิมพ์หรือการเผยแพร่ในประเทศที่มีการขนส่งผ่าน เสรีภาพในการส่งผ่านสำหรับพัสดุ ไปรษณีย์ซึ่งส่งต่อไปโดยทางบกและทางทะเลจำกัดอยู่แต่เฉพาะในดินแดนของประเทศ ที่มีส่วนร่วมในบริการนี้ นอกจากนี้ เสรีภาพในการส่งผ่านสำหรับพัสดุอากาศได้รับการประกัน ตลอดดินแดนทั้งหมดของสหภาพ อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกซึ่งมิได้ให้บริการพัสดุไปรษณีย์ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการส่งต่อพัสดุอากาศเหล่านี้ทางภาพพื้น ทั้งนี้ หากสมาชิกประเทศใดประเทศ หนึ่งละเลยมิได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับเสรีภาพในการส่งผ่าน ประเทศสมาชิกอื่นอาจระงับ การให้บริการไปรษณีย์กับประเทศสมาชิกนั้น⁹

(5) ความเป็นเจ้าของสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ การขอลอนคืนจากไปรษณีย์ การขอ เปลี่ยนแปลงหรือการขอแก้ไขเจ้าหน้าที่ การส่งต่อตามตัวผู้รับ การส่งคืนสิ่งของที่น่าจ่ายไม่ได้ให้แก่ ผู้ฝากส่ง

⁸ Universal Postal Convention 2013. Article 3 Universal postal service.

⁹ Universal Postal Convention 2013. Article 4 Freedom of transit.

สิ่งของส่งทางไปรษณีย์ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฝากส่งจนกว่าจะได้นำจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับ เว้นแต่สิ่งนั้นจะถูกยึดตามกฎหมายของประเทศต้นทางหรือปลายทางและในกรณีที่มีการใช้บังคับมาตรา 18.2.1.1 หรือ 18.3 ตามกฎหมายของประเทศกลางทาง ผู้ฝากส่งสิ่งของส่งทางไปรษณีย์อาจขอลอนคืนสิ่งของนั้นออกจากไปรษณีย์ หรือขอเปลี่ยนแปลงหรือขอแก้ไขจำนวน อัตราและเงื่อนไขอื่น ๆ มีกำหนดไว้ในระเบียบปฏิบัติ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมายส่งต่อสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ตามตัวผู้รับในกรณีที่ได้รับได้เปลี่ยนแปลงที่อยู่ และส่งคืนสิ่งของที่น่าจ่ายไม่ได้ให้แก่ผู้ฝากส่ง อัตราและเงื่อนไขอื่น ๆ มีกำหนดไว้ในระเบียบปฏิบัติ¹⁰

2. หลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับไปรษณีย์ภัณฑ์และพัสดุไปรษณีย์

หลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับไปรษณีย์ภัณฑ์และพัสดุไปรษณีย์ ผู้วิจัยจะขอล่าถึงเฉพาะข้อกำหนดของบริการต่าง ๆ ดังนี้

1) บริการพื้นฐาน มีข้อกำหนด ดังนี้

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ให้บริการซึ่งได้รับมอบหมายได้ให้บริการรับฝาก ส่งต่อ ขนส่ง และนำจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์ โดยไปรษณีย์ภัณฑ์ หมายถึงไปรษณีย์ภัณฑ์เร่งด่วนและไปรษณีย์ภัณฑ์ไม่เร่งด่วน (น้ำหนักไม่เกิน 2 กิโลกรัม) จดหมายไปรษณีย์บัตร ของดีพิมพ์และพัสดุย่อย (น้ำหนักไม่เกิน 2 กิโลกรัม) สิ่งของสำหรับคนตาบอด (น้ำหนักไม่เกิน 7 กิโลกรัม) ถุงพิเศษที่บรรจุหนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือ และเอกสารที่จัดพิมพ์ในลักษณะเดียวกันที่ส่งถึงผู้รับรายเดียวกัน ณ ที่อยู่เดียวกัน ให้เรียกว่า “ถุงเอ็ม (M bags)” (น้ำหนักไม่เกิน 30 กิโลกรัม) ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ให้บริการซึ่งได้รับมอบหมายได้ให้บริการรับฝาก ส่งต่อ ขนส่งและนำจ่ายพัสดุไปรษณีย์ น้ำหนักไม่เกิน 20 กิโลกรัมไม่ว่าตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา หรือในกรณีของพัสดุขาออกและภายหลังที่ได้ทำความตกลงทวิภาคีโดยใช้วิธีใดก็ตามซึ่งเป็นประโยชน์กับลูกค้าของตนมากกว่า ประเทศสมาชิกใดก็ตามที่ผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมายไม่ได้ดำเนินการขนส่งพัสดุอาจให้บริษัทขนส่งดำเนินการตามข้อกำหนดต่าง ๆ ของอนุสัญญา ในขณะที่เดียวกันประเทศดังกล่าวอาจจำกัดการดำเนินการนี้เฉพาะพัสดุที่ส่งมาจากหรือส่งไปยังสถานที่ซึ่งบริษัทขนส่งเหล่านี้ให้บริการ¹¹

¹⁰ Universal Postal Convention 2013. Article 5 Ownership of postal items. Withdrawal from the post. Alteration or correction of address. Redirection. Return to sender of undeliverable items.

¹¹ Universal Postal Convention 2013. Article 13 Basic services.

2) บริการเสริม มีข้อกำหนด ดังนี้¹²

ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่า ได้จัดให้มีบริการเสริมภาคบังคับดังต่อไปนี้

- ก. บริการลงทะเบียนสำหรับไปรษณียภัณฑ์เร่งด่วนขาออกและไปรษณียภัณฑ์อากาศ
- ข. บริการลงทะเบียนสำหรับไปรษณียภัณฑ์ลงทะเบียนขาเข้าทั้งหมด

ประเทศสมาชิกหรือผู้ให้บริการซึ่งได้รับมอบหมาย อาจจัดให้มีบริการเสริมที่เป็นทางเลือกระหว่างผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมายที่ได้ตกลงให้บริการ ดังนี้¹³

- ก. บริการรับประกันสำหรับไปรษณียภัณฑ์และพัสดุ
- ข. บริการไปรษณีย์เก็บเงินปลายทางสำหรับ ไปรษณียภัณฑ์และพัสดุ
- ค. บริการนำจ่ายด่วนสำหรับไปรษณียภัณฑ์และพัสดุ
- ง. การนำจ่ายไปรษณียภัณฑ์ลงทะเบียน และไปรษณียภัณฑ์รับประกันเฉพาะตัวผู้รับ
- จ. บริการนำจ่ายไปรษณียภัณฑ์และพัสดุที่ไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีอากร
- ฉ. บริการพัสดุที่แตกหักง่ายและเทอะทะ
- ช. บริการฝากขายสินค้า (Consignment) สำหรับสิ่งของที่รวบรวมจากผู้ฝากส่งรายหนึ่งเพื่อส่งไปยังต่างประเทศ
- ซ. บริการส่งคืนสินค้าซึ่งเป็นการส่งคืนสินค้าจากผู้รับไปยังผู้ขายสินค้าต้นทาง โดยการอนุญาตของผู้ขายสินค้าต้นทางนั้น

บริการเสริมสามประเภทดังต่อไปนี้ มีลักษณะที่เป็นทั้งบริการภาคบังคับและบริการทางเลือก

ก. บริการธุรกิจตอบรับระหว่างประเทศ (International Business Reply Service: IBRS) ซึ่งโดยพื้นฐานถือเป็นบริการทางเลือก อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกหรือผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมายทั้งหมดต้องให้บริการ “ส่งกลับ” สำหรับ IBRS

ข. วิมัยบัตร (International Reply Coupon) เป็นบัตรที่สามารถใช้แลกเป็นแสตมป์ค่าจดหมายไปต่างประเทศหนักไม่เกิน 20 กรัม ซึ่งสามารถหาซื้อและแลกเป็นแสตมป์ได้จากไปรษณีย์ที่เป็นสมาชิกสหภาพสากลไปรษณีย์ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม การจำหน่ายวิมัยบัตรให้ถือเป็นทางเลือก

ค. บริการตอบรับสำหรับไปรษณียภัณฑ์ลงทะเบียน พัสดุ และสิ่งของรับประกัน ประเทศสมาชิกหรือผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมายทั้งหมดต้องยอมรับบริการตอบรับขาเข้า อย่างไรก็ตาม การให้บริการตอบรับขาออกให้ถือเป็นทางเลือก

¹² Universal Postal Convention 2013. Article 15 Supplementary services.

¹³ Universal Postal Convention 2013. Article 15 Supplementary services.

3) บริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษและบริการโลจิสติกส์แบบบูรณาการ มีข้อกำหนด ดังนี้¹⁴
 ประเทศสมาชิกหรือผู้ให้บริการที่ได้รับมอบหมายอาจตกลงระหว่างกันที่จะร่วมให้บริการต่อไปนี้ตามรายละเอียดที่กำหนดในระเบียบปฏิบัติ

ก. บริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ เป็นบริการไปรษณีย์ที่เร่งด่วนสำหรับส่งเอกสารและสินค้าและจัดเป็นบริการไปรษณีย์ที่รวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยทางกายภาพ ทั้งนี้อาจจัดให้บริการนี้บนพื้นฐานของความตกลงพหุภาคีว่าด้วยมาตรฐานบริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษหรือโดยความตกลงทวิภาคี

ข. บริการโลจิสติกส์แบบบูรณาการ เป็นบริการซึ่งตอบสนองความต้องการด้านโลจิสติกส์ของลูกค้าอย่างเต็มรูปแบบและได้รวมขั้นตอนที่เกิดขึ้นก่อนและหลังการส่งสินค้าและเอกสารโดยทางกายภาพ¹⁵

4) บริการไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ มีข้อกำหนด ดังนี้
 ประเทศสมาชิกหรือผู้ให้บริการซึ่งได้รับมอบหมายอาจตกลงระหว่างกันที่จะร่วมให้บริการไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ตามรายละเอียดที่กำหนดในระเบียบปฏิบัติ ดังนี้

ก. ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นบริการไปรษณีย์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งผ่านข้อความและข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์โดยผู้ให้บริการซึ่งได้รับมอบหมาย

ข. ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ลงทะเบียนเป็นบริการไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ปลอดภัยซึ่งมีหลักฐานการส่งและหลักฐานการนำจ่ายข้อความทางอิเล็กทรอนิกส์ และเป็นช่องทางการสื่อสารที่ปลอดภัยไปยังผู้ใช้บริการซึ่งสามารถยืนยันตัวตนได้

ค. トラประทับรับรองไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นบริการที่มีหลักฐานแสดงการดำเนินงานทางอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบที่กำหนดไว้เฉพาะ ในช่วงเวลาที่กำหนดไว้เฉพาะ และเกี่ยวข้องกับฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่าย

ง. ผู้รับไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ที่สามารถส่งข้อความทางอิเล็กทรอนิกส์โดยผู้ส่งซึ่งสามารถยืนยันตัวตนได้ และสามารถนำจ่ายและเก็บข้อความและข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์สำหรับผู้รับซึ่งสามารถยืนยันตัวตนได้

¹⁴ Universal Postal Convention 2013. Article 16 EMS and integrated logistics.

¹⁵ Universal Postal Convention 2013. Article 16 EMS and integrated logistics.

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของต่างประเทศ

งานบริการไปรษณีย์ในโลกมีมานานนับพันปี เพื่อให้ผู้คนสามารถเชื่อมโยงส่งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ถึงกัน แม้อินเทอร์เน็ตนับพันปี เพื่อให้ผู้คนสามารถเชื่อมโยงส่งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ถึงกัน แม้อินเทอร์เน็ตนับพันปี เพื่อให้ผู้คนสามารถเชื่อมโยงส่งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ถึงกัน แม้อินเทอร์เน็ตนับพันปี เพื่อให้ผู้คนสามารถเชื่อมโยงส่งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ถึงกัน แม้อินเทอร์เน็ตนับพันปี เพื่อให้ผู้คนสามารถเชื่อมโยงส่งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ถึงกัน

3.2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับงานบริการด้านไปรษณีย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แก่ รัฐบัญญัติไปรษณีย์ ค.ศ. 1997 (Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ใบอนุญาต

ผู้ใดก็ตามซึ่งทำการขนส่งเพื่อกลุ่มหรือองค์กรที่สร้างผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ซึ่งสิ่งของหรือน้ำหนักตัวจดหมายไม่เกิน 1,000 กรัม จำต้องมีใบอนุญาต ส่วนผู้ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต ได้แก่ การขนส่งพัสดุไปรษณีย์ให้แก่บุคคลหรือองค์กรที่ได้รับอนุญาต ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตามกฎหมาย การขนส่งพัสดุไปรษณีย์ซึ่งบรรจุพร้อมกับพัสดุอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน หรือการขนส่งพัสดุไปรษณีย์ในทางที่เกี่ยวกับบันทึกส่วนตัว ทำเพื่อประโยชน์หรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ส่งถึงผู้รับ¹⁶

การออกใบอนุญาต จะมีการออกใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตก็ต่อเมื่อมีการส่งคำร้องหรือคำขอ ซึ่งเอกสารคำร้องหรือคำขอดังกล่าวจะต้องแสดง จุดหมายของผู้รับอนุญาตอย่างชัดเจน และจะมีการออกใบอนุญาตให้ โดยการขออนุญาตอาจถูกปฏิเสธได้ในกรณีใบคำร้องแสดงข้อมูลหรือรายละเอียดไม่ครบถ้วน หรือมีผลกระทบต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมจากกิจกรรมหรือปฏิบัติการดังกล่าว หรือมีรายละเอียดที่ดูแล้วไม่ตรงกับอำนาจการกำกับดูแลที่จะสามารถอนุญาตได้ ทั้งนี้ การพิจารณาออกใบอนุญาตจะต้องกระทำภายในเวลา 6 สัปดาห์ และอาจมีการออกใบกำกับควบคู่กับใบอนุญาต ซึ่งผู้มีอำนาจกำกับดูแลอาจต้องสอดส่องดูแลแม้จะได้ออกใบอนุญาตไปแล้วก็ตาม¹⁷ การย้ายใบอนุญาตจำเป็นต้องมีการพิจารณาและหนังสือย้ายจากอำนาจกำกับดูแล หนังสือย้ายต้องเป็นไปตามการพิจารณาในข้อ 6.3 ของบทบัญญัติในกฎหมายนี้ ในกรณีการตายของผู้ถือใบอนุญาตให้ถือปฏิบัติตามระเบียบในข้อ 46 ซึ่งจะอยู่ภายใต้อำนาจ

¹⁶ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter II Licences §5 Licensed Sector.

¹⁷ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter II Licences §6 Grant of Licence.

กำกับดูแล และต้องแจ้งให้ทราบในทันที และหากในใบอนุญาตเป็นกลุ่มหรือบริษัทที่มีมากกว่า 1 หุ้ขึ้นขึ้นไป ผู้ซึ่งถือหุ้มากกว่าร้อยละ 10 จะต้องทำการรายงานตัวต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลในทันที¹⁸

ในการขออนุญาตใบอนุญาตอาจมีค่าธรรมเนียมในการจัดการ ในการออกใบอนุญาต หรือย้ายใบอนุญาต ซึ่งต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหนังสือคำร้องที่ยื่นไปจะไม่ผ่านการเห็นชอบก็ตาม ทั้งนี้ กระทรวงไปรษณีย์และการสื่อสารมีอำนาจเด็ดขาดในการอนุมัติโดยไม่ต้องรอความเห็นชอบจากกระทรวงอื่น ๆ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และค่าธรรมเนียมให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้¹⁹ ใบอนุญาตอาจถูกยกเลิกการใช้งานทั้งหมด หรืออาจถูกตัดรอนบางส่วนจากอำนาจกำกับดูแลได้ตามระเบียบในข้อ 9 ซึ่งผู้ถือใบอนุญาตอาจไม่ปฏิบัติหรือไม่สามารถปฏิบัติตามจุดประสงค์ที่ได้ทำใบอนุญาตไว้ และในกรณีที่มีการนำใบอนุญาตกลับมาใช้จะมีผลต่อเมื่อผู้ถือใบอนุญาตไม่สามารถปฏิบัติตามจุดประสงค์ที่กำหนดในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น²⁰

บริษัทที่มีกิจการดำเนินการนอกเหนือจากการขนส่งไปรษณีย์ หรือมีบริษัทอื่นเข้าร่วมในธุรกิจด้วย จะต้องดำเนินการทางไปรษณีย์เป็นหลัก บริษัทที่ใหญ่และครองตลาดการขนส่งไปรษณีย์ ต้องมีความโปร่งใสในบัญชีที่ผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นตรวจสอบได้²¹

2. การกำหนดอัตราค่าบริการ

อัตราค่าบริการทั้งหมดจะถูกกำหนดโดยผู้ให้บริการซึ่งมีใบอนุญาตและได้รับการรับรองจากผู้มีอำนาจดูแล²² หลักการพิจารณาอัตราค่าบริการ จำต้องคำนึงถึงเรื่องค่าใช้จ่ายเบื้องต้น และสิ่งจำเป็นต่าง ๆ โดยหลักการพิจารณาอัตราค่าบริการ จะต้องไม่ปฏิบัติตามข้อต่อไปนี้ ได้แก่ การเพิ่มอัตราค่าใช้จ่ายตามที่ผู้ให้บริการต้องการ หรือมีอัตราส่วนลดหรือค่าบริการต่ำกว่าปกติเพื่อการแข่งขันทางธุรกิจ หรือมีอัตราส่วนค่าบริการที่ไม่เท่าเทียมกันในลูกค้าแต่ละคน ทั้งนี้ หลักการพิจารณาอัตราค่าบริการ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้หากได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้อาจได้รับการพิจารณาตามกรณี หรือตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป²³

¹⁸ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter II Licences §7 Licence Transfer.

¹⁹ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter II Licences §8 Licensing Costs.

²⁰ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter II Licences §9 Revocation of Licence.

²¹ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter II Licences §10 Separation of Corporate Structures and Separate Accounting.

²² Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter V Rates Regulation §19 Rates Subject to Approval.

²³ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter V Rates Regulation §20 Criteria Applicable to Rates Approval.

ผู้มีอำนาจดูแลต้องพิจารณาอัตราค่าบริการ ดังนี้ คือ อยู่ในค่าบริการที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายพื้นฐานทั้งหมด และอยู่ในบรรทัดฐานของค่าบริการปกติทั่วไป แม้จะมีขั้นตอนที่ซับซ้อนก็ตาม และให้ผู้มีอำนาจ สอดส่องดูแลเรื่องการกำหนดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นตาม อัตราค่าบริการจะไม่ผ่านการพิจารณา สำหรับการบริการที่ไม่สมบูรณ์ โดยหน่วยงานของรัฐบาลสามารถแทรกแซงและตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ ในการพิจารณาอัตราค่าบริการได้ ซึ่งได้แก่ รายละเอียดของผู้บริการซึ่งมีใบอนุญาต รวมไปถึงขั้นตอนการพิจารณาออกอัตราค่าบริการของผู้กำกับดูแล²⁴

เอกสารในการอนุมัติค่าบริการต้องอยู่ในรูปแบบลายลักษณ์อักษร ซึ่งต้องมีการกำหนดวันหมดอายุอย่างชัดเจน ในกรณีที่ต้องการต่ออายุเอกสาร ให้ทำการยื่นคำร้องก่อนหรือหลังวันหมดอายุไม่เกิน 10 วัน ผู้มีอำนาจดูแลต้องพิจารณาเอกสารที่ได้รับมาภายใน 6 สัปดาห์ และอาจมีการพิจารณาต่อได้ไม่เกิน 4 สัปดาห์ ในการตรวจสอบรายละเอียดที่ซับซ้อน โดยผู้บริหารอาจมีส่วนร่วมในการพิจารณาได้ และค่าบริการที่มีการอนุมัติแล้ว ต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา²⁵ ผู้มีใบอนุญาตมีอำนาจแค่รับอัตราค่าบริการเพียงอย่างเดียว อัตรานอกเหนือจากค่าบริการทั่วไป หรือสัญญาว่าจ้างอื่นต้องเห็นชอบด้วยกันทุกฝ่าย หากไม่ทำตามสัญญา หรืออัตราค่าบริการที่กำหนดนั้นถือเป็น โฆษะ และผู้มีอำนาจดูแลมีสิทธิในการยกเลิกสัญญาต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นได้ หากมีความไม่ถูกต้องเกิดขึ้น²⁶

การพิจารณาอัตราค่าใช้จ่ายของจดหมายที่ไม่คิดค่าขนส่ง ใช้ในกรณีที่ผู้มีอำนาจดูแลสังเกตเห็นว่าในกรณีนั้น ๆ ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้ และในกรณีดังกล่าว ผู้มีอำนาจดูแลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 2 เดือน ในกรณีที่ผู้มีอำนาจดูแลทำการพิจารณากำหนดอัตราค่าใช้จ่ายไม่สอดคล้องตามที่กฎหมายกำหนด ต้องมีการปรับอัตราค่าใช้จ่ายในทันที และต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ไม่สามารถปรับอัตราค่าใช้จ่ายให้เป็นที่น่าพอใจ ผู้มีอำนาจดูแลต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงการชี้แจงข้อผิดพลาดในแต่ละด้านด้วย²⁷ อัตราค่าบริการที่ผู้มีอำนาจดูแล มีความเห็นว่าไม่สมเหตุผลต่อผู้ให้บริการ และผู้ให้บริการนั้น ๆ ถือเป็นเจ้าใหญ่ในตลาดการขนส่งไปรษณีย์ เมื่อผู้มีอำนาจดูแลสังเกตเห็นว่า อัตราดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามพันธสัญญาของ

²⁴ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter V Rates Regulation §19 Forms of and Procedure for Rates Approval.

²⁵ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter V Rates Regulation §22 Decisions on Rates Approval.

²⁶ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter V Rates Regulation §23 Divergence from Approved Rates.

²⁷ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter V Rates Regulation §24 Ex Post Review of Approved Rates.

กฎหมาย ผู้มีอำนาจดูแลจำเป็นต้องแจ้งผู้ให้บริการให้ทำการปรับเปลี่ยนอัตราโดยทันที โดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่ผู้ให้บริการไม่ทำการปรับอัตราตามคำสั่งของผู้มีอำนาจดูแล ผู้มีอำนาจดูแลมีสิทธิในการระงับการให้บริการนั้น ๆ ได้²⁸

ในการที่จะทำการอนุมัติอัตราค่าบริการ ผู้มีอำนาจดูแลอาจสั่งให้ผู้บริการปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือ ให้ผู้ให้บริการส่งเอกสารชี้แจงเกี่ยวกับรูปแบบการให้บริการ ปริมาณในการให้บริการและอัตราค่าใช้จ่ายปกติ และประเมินผลผู้ใช้บริการ หรือเพิ่มเติมการชี้แจงในเอกสารใด ๆ ก็ตามที่ผู้มีอำนาจดูแลร้องขอ รวมถึงการให้จัดทำรายการบัญชีตามช่วงเวลาที่มีอำนาจดูแลต้องการ ทั้งนี้ ในการบังคับตามคำสั่งในกรณีดังกล่าว ผู้มีอำนาจสามารถปรับได้ไม่เกิน 1 ล้าน ดอยช์มาร์ก และผู้มีอำนาจดูแลอาจเสนอแนะในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการหรือการปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการได้ว่าควรเป็นไปในทิศทางใด²⁹

3. บทบัญญัติเกี่ยวกับการให้บริการ และข้อมูลการเปลี่ยนแปลงที่อยู่

ในกรณีที่ผู้ให้บริการถือตลาดส่วนใหญ่ในตลาดไปรษณีย์ ทางผู้ให้บริการจำเป็นต้องแบ่งแยกหน้าที่ในการขนส่งอย่างชัดเจน โดยแบ่งหน้าที่ให้ผู้บริการอื่นในเครือ หรือเป็นผู้บริการที่ด้อยกว่า ผู้ให้บริการอาจปฏิเสธการแบ่งงานให้กับผู้บริการย่อยใดที่สังเกตเห็นว่า ไม่สามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ อัตราการแบ่งงานควรมีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน และให้หลักการพิจารณาตามข้อ 19 และ 20 อัตราในการเสนอแบ่งงานที่ไม่มีระบุในหลักข้อบังคับให้ใช้การพิจารณาตามข้อ 25 ในกรณีที่ผู้มีใบอนุญาต ได้ทำการแบ่งงาน โดยไม่ได้ถูกบีบบังคับหรือสั่งการ ให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในข้อ 28 (1) และ (2) อย่างเคร่งครัด³⁰ ในกรณีที่ผู้ถือใบอนุญาตถือตลาดส่วนใหญ่ในตลาดไปรษณีย์ จะต้องสามารถแสดงรายการให้บริการอื่น ๆ เพื่อที่จะยกเว้นค่าบริการในการบริการกรณีไม่คิดค่าขนส่ง³¹ ทั้งนี้ สัญญาทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งงานในข้อ 28

²⁸ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter V Rates Regulation §25 Review of Rates Not Subject to Approval.

²⁹ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter V Rates Regulation §26 Regulatory Authority Orders Relating to Rates Approval and Rates Review.

³⁰ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter VI Provision of work sharing services, Access to PO Box Facilities and to Information on Changes of address §28 Provision of work sharing services.

³¹ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter VI Provision of work sharing services, Access to PO Box Facilities and to Information on Changes of address §29 Access to PO Box Facilities and to Information on Changes of Address.

และการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ตามข้อ 29 ต้องทำการส่งให้แก่ผู้มีอำนาจดูแลภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทำสัญญาตกลงกัน³²

หากคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้มีอนุญาตและอยู่ใต้อำนาจควบคุมตามข้อ 28 หรือ 29 ในการส่งเรื่องบริการไม่คิดค่าขนส่งและการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ ไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 3 เดือน ผู้ให้บริการพิจารณาอื่น อาจเข้ามาแทรกแซงตามการตัดสินใจของผู้อำนาจดูแลก็ได้ และในกรณีนี้ ผู้มีอำนาจดูแลอาจต้องเลือกทำตามฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในระยะเวลา 2 เดือน และต้องปฏิบัติตามข้อ 26 (1) และ (2) อย่างเคร่งครัด³³

4. การควบคุมพิเศษเพื่อป้องกันการแข่งขัน

ผู้มีอำนาจดูแลพิเศษ อาจมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ให้บริการซึ่งถือตลาดส่วนใหญ่และมีอำนาจซึ่งอาจใช้ในทางที่ผิด โดยการใช้อำนาจในทางที่ผิด หมายถึง การที่ผู้ให้บริการรายใหญ่ทำให้ฝ่ายอื่นเสียหายเพื่อได้มาซึ่งความได้เปรียบทางด้านธุรกิจ ผู้มีอำนาจดูแลอาจมีการสั่งให้ผู้ให้บริการที่มีความผิดให้บริการลงโทษ เช่น ตัดสิทธิหรือระงับการให้บริการชั่วคราวหรือถาวร เป็นต้น³⁴

5. การบริการเอกสารภายใต้ข้อบังคับกฎหมายมหาชน

ผู้ได้รับใบอนุญาตในการให้บริการด้านขนส่งไปรษณีย์ ต้องมีใบกำกับน้ำหนักของพัสดุให้ครบถ้วนตามข้อบังคับหรือการร้องขอจากผู้มีอำนาจดูแล ผู้มีอำนาจดูแลอาจทำการเพิกถอนใบอนุญาตกะทันหันจากผู้ให้บริการใดที่เล็งเห็นว่าการฝ่าฝืนกระทำความผิด และจะไม่ได้รับการปกป้องตามสิทธิในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอีกต่อไป ทั้งนี้ การเพิกถอนอาจเปลี่ยนแปลงเป็นบทลงโทษอื่นได้ หากผู้ให้บริการนั้นถือตลาดส่วนใหญ่³⁵ ผู้ถือใบอนุญาตทุกรายซึ่งใช้เอกสารในการดำเนินการล้วนเข้าข่ายได้ผลตอบแทนจากบริการเอกสาร โดย “ค่าตอบแทน” หมายถึง การให้บริการทุกชนิด รวมถึงการพิสูจน์เอกสารหรือการพิสูจน์เอกสารแท้ต่อหน่วยงานที่เอกสารสัญญาส่งไป ค่าตอบแทนให้พิจารณาตามข้อ 20.1 และ 20.2 รวมถึงหากมีการเสนอเอกสารใด

³² Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter VI Provision of work sharing services, Access to PO Box Facilities and to Information on Changes of address §30 Requirement to Submit Contracts.

³³ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter VI Provision of work sharing services, Access to PO Box Facilities and to Information on Changes of address §31 Regulatory Authority Arbitration and Orders.

³⁴ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter VI Provision of work sharing services, Access to PO Box Facilities and to Information on Changes of address §32 Special Control of Anti-Competitive Practices.

³⁵ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter VII Service of Documents under Public Law Regulations §33 Service of Documents Requirement.

ต่อกระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงมหาดไทย ให้หน่วยงานดังกล่าว ทำการพิจารณาทันที³⁶ หากเกิดความเสียหายใดต่อเอกสาร ให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ให้บริการ เฉพาะในเขตพื้นที่ ๆ ผู้ให้บริการดังกล่าวรับผิดชอบ³⁷

6. ใบอนุญาตที่กำหนดไว้ตามรัฐบัญญัติ

ตามกำหนดวันที่ 31 ธันวาคม 2002 การไปรษณีย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะให้สิทธิพิเศษต่อการขนส่งไปรษณีย์ตามหลักของผลกำไรที่ควรได้ พัสดุไปรษณีย์ที่มีน้ำหนักไม่เกิน 200 กรัม และไม่สามารถคิดค่าใช้จ่ายมากกว่า 5 เท่า ของอัตราที่กำหนดไว้ ในวันที่ 31 ธันวาคม 1997 ซึ่งต้องไม่เกี่ยวข้องกับกรณี ดังนี้ คือ พัสดุทางไปรษณีย์ที่น้ำหนักไม่เกิน 50 กรัม, ซึ่งผู้ส่งสามารถส่งได้สูงสุดถึง 50 รายการ การส่งไปรษณีย์ที่เป็นการแลกเปลี่ยนเอกสารระหว่างผู้ส่งและผู้รับ ซึ่งเป็นการให้บริการจากผู้ให้บริการเจ้าเดียวกัน การส่งไปรษณีย์ที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด 5.2 ของกฎหมายนี้ บริการที่ต้องติดต่อและใช้บริการในนานาประเทศ ที่ต้องมีการบริการพิเศษอื่น ๆ กรณีที่ผู้ส่งทำการส่งไปรษณีย์ไปยังพื้นที่เดียวกันในชุมชน ผู้ซึ่งนำไปรษณีย์จากสำนักงานไปรษณีย์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และเป็นตัวแทนส่งให้แก่ผู้รับ หรือผู้ที่รับหน้าที่บริการระดับนานาชาติ ตามข้อที่ 14 ของบทกฎหมายนี้ และพัสดุไปรษณีย์อาจได้รับการพิจารณาเป็นบทเฉพาะ หากปฏิบัติถูกต้องตามกรณีดังต่อไปนี้ คือ ที่อยู่ภายในตรงกับที่อยู่ที่ระบุภายนอก การจั่วหัวการตกทายในจดหมาย การกำหนดตามรูปแบบที่เหมาะสม วันที่สถานที่ในการกำกับสินค้า รายละเอียดผู้ส่ง และมีลายเซ็นอย่างน้อย 1 นาม³⁸

7. ข้อบังคับของบริการระดับนานาชาติ ต่อใบอนุญาตเฉพาะตามรัฐบัญญัติระหว่างการถูกลงโทษ ให้ปฏิบัติตามข้อ 13.2 และข้อ 13.3 ในกฎหมายฉบับนี้ จนกระทั่งถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2002 ในกรณีที่ข้อบังคับนั้นมีต่อกรมไปรษณีย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³⁹ การอนุมัติอัตราค่าใช้จ่ายต่อใบอนุญาตตามรัฐบัญญัติระหว่างการถูกลงโทษในช่วงเวลา

³⁶ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter VII Service of Documents under Public Law Regulations §34 Remuneration for Service of Documents.

³⁷ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter VII Service of Documents under Public Law Regulations §35 Liability in the Performance of Service of Documents.

³⁸ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter XII Transitional Provisions §51 Statutory Fixed-Term Exclusive Licence.

³⁹ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter XII Transitional Provisions §52 Universal Service Obligation during the Period of Validity of the Statutory Exclusive Licence.

ก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2002 ข้อ 19 จะต้องไม่รวมบทบัญญัติตามข้อที่ 51 ของบทกฎหมายนี้⁴⁰ ส่วนการให้ตราไปรษณีย์ ระหว่างช่วงที่ใบอนุญาตตามราชบัญญัติโคกลงโทษ ให้กรมไปรษณีย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นผู้ออกตราไปรษณีย์ ในช่วงดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว ตามข้อ 43 ของกฎหมายนี้⁴¹ โดยให้กรมไปรษณีย์และการสื่อสารในประเทศ เป็นผู้กำหนดและคล้ายข้อบังคับที่มีต่อการขนส่งในบางกรณี เช่น ในบทที่ 51 อาจมีการหย่อนระเบียบเพื่อเป็นการทดสอบบริการใหม่ ๆ และไม่ส่งผลกระทบต่อรายการขนส่งไปรษณีย์โดยรวม⁴²

กรมไปรษณีย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ให้บริการระดับนานาชาติ จวบจนทุกวันนี้ ตามข้อ 11.2 ของกฎหมายนี้ และอาจมีจุดประสงค์ให้หยุดการเตรียมการในอนาคต⁴³ ข้อยกเว้นใดก็ตามภายใต้ข้อ 2.4 ของกฎหมายไปรษณีย์ ได้ประกาศและตีพิมพ์ในวันที่ 3 กรกฎาคม 1989 หรือภายใต้ข้อ 2.5 ของกฎหมายไปรษณีย์ ได้ประกาศและตีพิมพ์ในวันที่ 14 กันยายน 1994 จะยังคงมีผลให้ยกเว้นจนถึง 31 ธันวาคม 2007 หลักการอนุมัติอัตราค่าใช้จ่าย มีผลต่อในวันที่ 31 ธันวาคม 2007 ตามระเบียบของข้อบังคับตามวันที่ 14 กันยายน 1994 และอำนาจของวันที่ 1 มกราคม 1998 จะมีผลต่อถึงไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2002 ทั้งนี้ งานที่ได้มอบหมายให้แก่ผู้มีอำนาจดูแลภายใต้กฎหมายนี้ จะถูกควบคุมโดยกรมไปรษณีย์ และกรมการสื่อสารจนกว่าจะมีผู้มีอำนาจดูแลใหม่⁴⁴

8. สิทธิในการเข้าถึงอำนาจ และการหมดอายุ

บทบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 ข้อ 11.2 ข้อ 21.4 และข้อ 57.3 ของรัฐบัญญัตินี้ ให้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ ในกรณีอื่นนอกเหนือจากนี้ ให้มีผลหลังวันที่ 1 ธันวาคม 1998 ส่วนกรณีดังต่อไปนี้ให้หมดอายุในวันที่ 31 ธันวาคม 1997 ได้แก่ กฎระเบียบการให้บริการของกรมไปรษณีย์ที่ออกวันที่ 12 มกราคม 1994 กฎหมายปกป้องสิทธิผู้ใช้บริการไปรษณีย์ ในวันที่ 19 ธันวาคม 1995 ระเบียบข้อยกเว้นต่อตลาดพัสดุชิ้นใหญ่ ในวันที่

⁴⁰ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter XII Transitional Provisions §53 Rates Approval during the Period of Validity of the Statutory Exclusive Licence.

⁴¹ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter XII Transitional Provisions §54 Use of Postage Stamps during the Period of Validity of the Statutory Exclusive Licence.

⁴² Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter XII Transitional Provisions §55 Conveyance Prohibition Relaxation Ordinance.

⁴³ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter XIII Final Provisions §56 Requirement to Give Notice of Curtailed Provision of Universal Service.

⁴⁴ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter XIII Final Provisions §57 Transfer Provisions.

19 ธันวาคม 1995 ระเบียบชื่อยกเว้น ค่าขนส่ง ของวันที่ 19 ธันวาคม 1195 ระเบียบชื่อยกเว้น 1000 กรัม ของวันที่ 3 ธันวาคม 1996 และระเบียบชื่อยกเว้นค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ ของวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 1997⁴⁵

3.2.2 สหราชอาณาจักร

กฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับงานบริการด้านไปรษณีย์ในสหราชอาณาจักร ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริการไปรษณีย์ ค.ศ. 2011 (Postal Services Act 2011) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ในเรื่องกรรมสิทธิ์ของกรมการไปรษณีย์ มีข้อกำหนดว่า กฎระเบียบที่มีต่อผลกำไร การโอนหุ้น และสิทธิในการร่วมหุ้นในกรมไปรษณีย์ จะไม่มีการจัดระเบียบผลกำไรที่มีต่อราชวงศ์ นอกเสียจากปฏิบัติตามกฎข้อบังคับในข้อ 4 (2) แห่งกฎหมายนี้ หรือมีการรับรองตามข้อ 4 (3) เลขานุการรัฐอาจมีคำสั่งให้กิจการกรมไปรษณีย์ที่ถูกครอบครองอย่างสมบูรณ์โดยราชวงศ์ ปลดออกหรือกรรมสิทธิ์ของหุ้น หากมีความเห็นพ้องต้องกัน หรือมีคำสั่งให้กิจการดังกล่าวโอน หุ้นหรือกรรมสิทธิ์ของหุ้นหากมีความเห็นพ้องต้องกัน

การอนุมัติรับรองในการจัดการต่อผลประโยชน์ของราชวงศ์ในกิจการไปรษณีย์ ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ในข้อนี้ หากการปลดออกหรือโอน ไม่ว่าจะเป็หุ้นหรือกรรมสิทธิ์ก็ตามนั้น เป็นประโยชน์ที่เอื้อทั้งสองฝ่ายหรือเห็นพ้องต้องกัน เลขานุการรัฐมีการเห็นรับรองอย่างถูกต้อง ทั้งนี้ ห้ามมีการจัดการผลประโยชน์ที่มีร่วมกันใด ๆ ในกิจการไปรษณีย์ นอกเหนือจากการจัดการ ดังนี้ คือ มีผลประโยชน์ร่วมอื่น ๆ เลขานุการรัฐ หรือการคลัง กิจการที่ครอบครองโดยราชวงศ์ การจัดการใด ๆ ที่ขัดต่อข้อ 4 (1) หรือ (5) ถือเป็นโมฆะ

ในส่วนนี้ การอ้างอิงใด ๆ ที่มีต่อการจัดการของผลประโยชน์ในบุคคลที่มีต่อกิจการไปรษณีย์ คือ การปลดออกหรือโอนหุ้นต่าง ๆ ในกิจการเป็นผลจากการลดสัดส่วนการครอบครองของ บุคคลนั้น ๆ และการปลดออก/โอน หุ้นหรือกรรมสิทธิ์ในหุ้นต่าง ๆ ของบุคคลใดที่ต้องการทำธุรกรรม ดังกล่าว ต้องกระทำไปเนื่องด้วยเหตุผลในการลดสัดส่วนในการครอบครองกิจการไปรษณีย์⁴⁶

รายงานในการโอนผลประโยชน์ในกิจการไปรษณีย์ที่ได้ผลประโยชน์ร่วมกันในส่วนนี้ เป็นส่วนรายละเอียดที่เลขานุการรัฐต้องทำการยื่นเสนอในมาตรา 4 (2) หรือ (3)(b) ในการออก คำสั่งหรืออนุมัติในการปลดออกหรือโอนหุ้นหรือกรรมสิทธิ์ของหุ้นที่มีต่อกิจการไปรษณีย์ โดย เลขานุการรัฐต้องชี้แจงรายงานต่อสภาก่อนมีคำสั่งปลดออกหรือโอนหุ้นต่าง ๆ รายงานดังกล่าวจะต้อง

⁴⁵ Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997. Chapter XIII Final Provisions §58 Entry into Force, Expiration.

⁴⁶ Postal Services Act 2011. Section 4 Restrictions on issue and transfer of shares and share rights in a Post Office company etc.

มีรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอปล่อยหรือโอน รวมถึงช่วงเวลาพอสังเขปในการทำธุรกรรมดังกล่าว มีรายชื่อของผู้โอนในหุ้นหรือกรรมสิทธิ์หุ้นนั้น ๆ และมีรายละเอียดอธิบายถึงบุคคลต่าง ๆ ในข้อที่ 7⁴⁷

ความหมายของ “กิจการไปรษณีย์”

“กิจการไปรษณีย์” หมายถึง กิจการที่จัดการหรือปฏิบัติงานภายใต้การเตรียมการของกรมไปรษณีย์ มีส่วนประกอบ ดังนี้ คือ เป็นผู้ประสานงานหลักของกิจการ อยู่ในกลุ่มเดียวกับกิจการในกลุ่มนี้ และถูกกำหนดการใช้งานในส่วนนี้หรือสั่งงานโดยเลขานุการรัฐ⁴⁸

ความหมายของ “การมีผลประโยชน์ร่วมกัน”

“การมีผลประโยชน์ร่วมกัน” หมายถึง ฝ่ายต่าง ๆ ที่บรรลุนิติภาวะตามดุลพินิจของเลขานุการรัฐ โดยเงื่อนไขแรกมีจุดประสงค์ทำประโยชน์ให้แก่สังคมโดยการ โปรโมทบริการต่าง ๆ ของกิจการไปรษณีย์ ส่วนเงื่อนไขที่สอง สมาชิกในส่วนที่ได้ผลประโยชน์ต้องเป็นผู้ได้รับผลกำไรจากการให้บริการนั้น ๆ รวมไปถึงลูกจ้างของกิจการไปรษณีย์หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนด คือ การจัดการระเบียบต่าง ๆ ในกิจการเพื่อป้องกันการฉ้อโกงหรือสิทธิซึ่งอาจนำไปสู่การขัดต่อจุดประสงค์ของกิจการ⁴⁹

กฎข้อบังคับของบริการไปรษณีย์

บริการไปรษณีย์ การส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ ประชาสัมพันธ์ของไปรษณีย์

บริการไปรษณีย์ หมายถึง บริการส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ จากสถานที่หนึ่ง ไปยังอีกสถานที่หนึ่ง หรือบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับ เก็บ จัด และส่งไปรษณีย์ รวมถึงบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการให้การสนับสนุนหรือเชื่อมต่อสายงานของสองกรณีข้างต้น

ไปรษณีย์ภัณฑ์ หมายถึง จดหมาย หีบห่อ หรือพัสดุอื่น ๆ ที่ขนส่งได้ทางไปรษณีย์

ประชาสัมพันธ์ของไปรษณีย์ หมายถึง บุคคลซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริการขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ จากสถานที่หนึ่ง ไปอีกที่หนึ่ง การบริการที่เกี่ยวข้องกับการรับ เก็บ จัด และส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ ทั้งนี้ ผู้รับส่งไปรษณีย์ ยังไม่ถือว่าเป็นประชาสัมพันธ์ของไปรษณีย์อย่างแท้จริง เป็นเพียงแต่ผู้ถือสิทธิเท่านั้น⁵⁰

⁴⁷ Postal Services Act 2011. Section 5 Report on transfer of interest in a Post Office company to a relevant mutual.

⁴⁸ Postal Services Act 2011. Section 6 Meaning of “Post Office company”.

⁴⁹ Postal Services Act 2011. Section 7 Meaning of “relevant mutual”.

⁵⁰ Postal Services Act 2011. Section 27 Postal Services, postal packets and postal operators.

หน้าที่การเตรียมการป้องกันของบริการไปรษณีย์สากล

The Office of Communication (OFCOM) ต้องแสดงศักยภาพในการให้บริการไปรษณีย์ในแง่ของการเตรียมการป้องกันของบริการไปรษณีย์สากลตามอำนาจของ OFCOM ที่สามารถใช้ในการเข้าถึง หรือด้วยเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เกิดโดยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการปฏิบัติงานของ OFCOM ดังกล่าว จะต้องมีการบริหารจัดการเงินทุนที่พึงพาได้ ในการบริหารจัดการงานบริการไปรษณีย์สากล และต้องมีการบริหารจัดการให้ทำหน้าที่เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด เพื่อตอบสนองเงื่อนไขในภายหลัง ตามความต้องการของการเตรียมบริการไปรษณีย์สากล ซึ่งต้องมีแหล่งเงินทุนที่พึงพาได้ รวมถึงการให้ผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมต่อผู้ให้บริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน

“เวลาที่กำหนด” หมายถึง นับตั้งแต่วันแรกที่ถูกบังคับใช้ตามดุลยพินิจของ OFCOM ที่เห็นควร โดยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหมายความรวมถึงไปถึงบริการใด ๆ ที่เกี่ยวกับไปรษณีย์ในแง่ของการป้องกันการเข้าถึง ซึ่งคำนึงถึงความต้องการของผู้ใช้บริการไปรษณีย์สากลเป็นหลัก และเลขานุการรัฐอาจมีคำสั่งให้ OFCOM นำหรือไม่นำกฎเกณฑ์พื้นฐานในการป้องกันมาบังคับใช้ตามแต่ดุลยพินิจของเลขานุการรัฐ โดยหน้าที่ของ OFCOM นั้นจะเป็นไปในทิศทางใดก็ได้ตามข้อความในส่วนนี้ ซึ่งการกระทำที่ถูกกำหนดในส่วนนี้นั้น ได้แก่ การปฏิบัติในเงื่อนไขของกรณีทั่วไป หรือการปฏิบัติตามกรณีเฉพาะ และก่อนจะมีการกำหนดทิศทาง เลขานุการรัฐต้องมีการหารือกับ OFCOM นอกจากนี้ ในส่วนนี้ “ช่องทางเข้าถึง” ให้หมายถึง ผู้หรือกลุ่มใด ๆ ที่ทางไปรษณีย์ได้ทำการจัดไว้ให้เพื่อรับไปรษณีย์ภัณฑ์ หรือพัสดุต่าง ๆ เพื่อรอทำการขนส่ง⁵¹

บริการไปรษณีย์สากล

The Office of Communication (OFCOM) ต้องดำเนินการ ดังนี้ คือ จัดเตรียมการอธิบายรายละเอียดของบริการที่ได้รับมอบหมายในสหราชอาณาจักร และกำหนดมาตรฐานของบริการในแต่ละประเภท ซึ่งบริการไปรษณีย์สากล อย่างน้อยควรมีบริการตามข้อ 31 ข้อ 32 และข้อ 33 และก่อนหน้าจะมีการทำหรือแก้ไขคำสั่งเกี่ยวกับบริการไปรษณีย์สากล OFCOM ต้องมีการประเมินตามที่กำหนดไว้ด้านบนก่อนหรือภายในสหราชอาณาจักรอย่างมากที่สุด อย่างไรก็ตาม OFCOM ต้องทำการประเมินตามที่กำหนดไว้ด้านบนก่อนหรือภายในเวลา 18 เดือน นับแต่วันที่มีการใช้คำสั่ง เลขานุการรัฐอาจมีคำสั่งเพื่อป้องกันไม่ให้คำสั่งแรกของบริการไปรษณีย์สากลไม่จำเป็นต้องชี้แจงรายละเอียดของบริการและการกำหนดทิศทางก็ได้ และ OFCOM ต้องประกาศหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของบริการไปรษณีย์สากลที่เป็นคำสั่ง รวมถึงการแก้ไขคำสั่งด้วย⁵²

⁵¹ Postal Services Act 2011. Section 29 Duty to secure provision of universal postal service.

⁵² Postal Services Act 2011. Section 30 The universal postal service.

รายละเอียดของความจำเป็นเบื้องต้นที่บริการไปรษณีย์สากลต้องมี ได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้

สิ่งจำเป็นข้อที่ 1 การขนส่งจดหมายหรือพัสดุภัณฑ์อื่น ๆ

(1) ต้องมีการส่งจดหมายทุก ๆ วันจันทร์ถึงเสาร์ อย่างน้อยวันละหนึ่งครั้งไปยังบ้านหรือที่พักของทุกบุคคลในสหราชอาณาจักร และไปยังทุกสถานที่ที่ OFCOM อนุมัติให้สามารถไปได้

(2) ต้องมีการส่งพัสดุไปรษณีย์ตั้งแต่วันจันทร์ถึงศุกร์ตามขอบเขตของข้อ (1)

(3) รวมถึงการส่งนอกราชอาณาจักรด้วย

สิ่งจำเป็นข้อที่ 2 การเก็บจดหมายและพัสดุภัณฑ์อื่น ๆ

(1) ต้องมีการเก็บจดหมายจากทั่วราชอาณาจักรทุกวันจันทร์ถึงเสาร์เพื่อทำการเตรียมส่ง

(2) ต้องมีการเก็บพัสดุที่เตรียมทำการส่งจากทั่วราชอาณาจักรทุกวันจันทร์ถึงศุกร์

(3) รวมถึงการส่งนอกราชอาณาจักรด้วย

สิ่งจำเป็นข้อที่ 3 การให้บริการในอัตราที่สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับค่าธรรมเนียมตามอัตราภาษี

(1) การบริการขนส่งพัสดุไปรษณีย์จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งหรือส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับบริการขนส่งในอัตราที่สมเหตุสมผล รวมถึงอัตราภาษีศุลกากรของสหราชอาณาจักร

(2) รายละเอียดและเงื่อนไขในการส่งพัสดุไปรษณีย์จากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่งนั้นรวมไปถึงการขนส่งนอกราชอาณาจักรด้วย

สิ่งจำเป็นข้อที่ 4 บริการลงทะเบียนสิ่งของ

บริการลงทะเบียนสิ่งของเตรียมส่ง ต้องมีอัตราที่สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับอัตราภาษีของสหราชอาณาจักร

สิ่งจำเป็นข้อที่ 5 บริการประกันสิ่งของ

บริการประกันสิ่งของเตรียมส่ง ต้องมีอัตราที่สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับอัตราภาษีของสหราชอาณาจักร

สิ่งจำเป็นข้อที่ 6 บริการต่อผู้พิการทางสายตา

มีการกำหนดให้ผู้พิการทางสายตา หรือผู้มีปัญหาทางสายตา สามารถใช้บริการไปรษณีย์สากลได้ฟรี

สิ่งจำเป็นข้อที่ 7 หนังสือคำร้องตามกฎหมาย

บริการขนส่งที่ไม่คิดค่าใช้จ่าย แยกแยะตามบทบัญญัติกฎหมายและที่อยู่⁵³

บริการประกันสิ่งของ หมายถึง การประกันสิ่งของในขณะทำขั้นตอนการส่งและชดใช้ค่าเสียหายในกรณีสิ่งของเสียหาย สูญหาย หรือถูกขโมย อย่างเต็มจำนวนมูลค่าสิ่งของต่อผู้ส่ง

“หนังสือคำร้องตามกฎหมาย” หมายถึง คำร้องต่าง ๆ ถึงราชวงศ์นั้น ต้องผ่านการตรวจสอบและมีองค์ประกอบที่จำเป็นต่าง ๆ อย่างครบถ้วน คำร้องที่ผ่านการตรวจสอบและมีองค์ประกอบที่จำเป็นต่าง ๆ แล้วนั้น ในกรณีที่เป็นคำร้องที่เป็นร่างนโยบายต้องทำการส่งถึงสมาชิกที่ประชุมดังกล่าว หรือเสมียนสถานีบัญญัติของสก็อตแลนด์ รวมถึงคำร้องถึงราชวงศ์ในอังกฤษ หรือเลขานุการรัฐในไอร์แลนด์เหนือ

“ร่างนิติบัญญัติ” หมายถึง ทั้งส่วนของสถานีบัญญัติ สภาพของสก็อตแลนด์ หน่วยงานเฉพาะกิจของ เวลส์ หรือไอร์แลนด์เหนือ

“องค์ประกอบที่จำเป็น” ได้แก่ น้ำหนักต้องไม่ถึง 1 กิโลกรัม และถูกส่งโดยไม่ปิดผนึกหรือให้ผนึกเปิดด้านข้าง

“บริการลงทะเบียนสิ่งของ” หมายถึง การขนส่งสิ่งของที่มีการลงทะเบียนในการขนส่งของไปรษณีย์ และมีการชำระค่าใช้จ่ายตามกำหนดของผู้ให้บริการ

สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งไปรษณีย์จากสถานที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่งนั้น รวมถึงบริการในขั้นตอนของการรับ เก็บ จัดเรียง และจัดส่ง และรวมถึงการส่งนอกเขตสหราชอาณาจักรด้วย⁵⁴

ชื่อยกเว้นต่อสิ่งจำเป็นพื้นฐาน

บทบัญญัติในมาตรา 31 ไม่สามารถใช้กับจดหมายหรือไปรษณีย์ภัณฑ์อื่น ๆ ที่มีน้ำหนักถึง 20 กิโลกรัม หรือพัสดุหรือหีบห่อที่ไม่เข้าข่ายกฎข้อใด ๆ ของสหภาพไปรษณีย์สากล

องค์ประกอบในมาตรา 31 ในการปฏิบัติต่อการจัดส่งหรือการเก็บจดหมายและไปรษณีย์ภัณฑ์อื่น ๆ ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามในวันหยุดราชการ และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหากสภาพภูมิประเทศไม่เหมาะสม ภายใต้ดุลยพินิจของ The Office of Communication (OFCOM) นอกจากนี้ ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงมาตรา 31 ในกรณีที่หากบริการนั้นไม่สามารถหยุดดำเนินการหรือระงับในกรณีฉุกเฉินหรือเพื่อเป็นการป้องกันการหาผลประโยชน์จากข้อตกลงต่าง ๆ ที่มีต่อผู้ใช้บริการ⁵⁵

⁵³ Postal Services Act 2011. Section 31 Minimum requirements.

⁵⁴ Postal Services Act 2011. Section 32 Section 31: definitions.

⁵⁵ Postal Services Act 2011. Section 33 Exceptions to minimum requirements.

เงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ

The Office of Communication (OFCOM) อาจเพิ่มเงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ ต่อการประชาสัมพันธ์ไปรษณีย์ทุกที่หรือการประชาสัมพันธ์ไปรษณีย์ทุกที่ที่เข้าข่าย

เงื่อนไขสำคัญ คือ เงื่อนไขที่ยกข้อห้ามต่าง ๆ ของ OFCOM ในกรณีเฉพาะที่ต้องเพิ่มเติมเข้าไป ระหว่างการติดต่อกับหรือที่เข้าข่ายข้อใดข้อหนึ่งต่อไปนี้ คือ เพื่อป้องกันข้อมูลที่เป็นความลับที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งหรือจัดส่งจดหมาย เพื่อป้องกันความปลอดภัยต่อการขนส่งสิ่งของอันตราย เพื่อป้องกันความปลอดภัยในการส่งข้อมูลลับ เพื่อป้องกันจากการถูกขโมยหรือความเสียหายใด ๆ ที่มีต่อพัสดุภัณฑ์ และเพื่อปกป้องพัสดุไปรษณีย์ไปยังที่อยู่ปลายทาง⁵⁶

เงื่อนไขทั่วไปในการเข้าถึง

OFCOM อาจกำหนดการใช้งาน เงื่อนไขทั่วไปในการเข้าถึงต่อประชาสัมพันธ์ไปรษณีย์บางแห่งก็ได้ โดยเงื่อนไขทั่วไปในการเข้าถึง คือ เงื่อนไขที่ประชาสัมพันธ์จำเป็นต้องทำตามนี้ ให้การเข้าถึงต่อประชาสัมพันธ์ หรือผู้ใช้บริการไปรษณีย์ ผู้บริการเครือข่ายไปรษณีย์ที่บริการไปรษณีย์สากล เพื่อทำการแยกแยะจุดประสงค์ของการบัญชีตามที่ OFCOM สั่งการ

องค์ประกอบภายนอกไปรษณีย์ของประชาสัมพันธ์ คือ รวมทั้งทางรูปธรรมและนามธรรม เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับรหัสไปรษณีย์ หรือที่อยู่ หรือการเตรียมการของบริการต่าง ๆ OFCOM สามารถกำหนดใช้เงื่อนไขในการเข้าถึงต่อหนึ่งหรือภายในสองกรณีนี้เท่านั้น ได้แก่ การปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการ หรือการสร้างการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ

ในการตัดสินใจใช้ข้อห้ามต่าง ๆ ของเงื่อนไขการเข้าถึง OFCOM จะต้องมีเหตุอันเป็นองค์ประกอบ ดังนี้ คือ การพัฒนาต่อ ยอดทางเทคนิคและเศรษฐศาสตร์ซึ่งมีแนวโน้มผลกระทบต่อการพัฒนาทางตลาด ได้รับการพิจารณาอนุญาต เป็นการขออนุญาตโดยประชาสัมพันธ์ไปรษณีย์ จุดประสงค์เพื่อการรักษาการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพไว้ในระยะยาว และเป็นสิทธิที่ร้องขอของทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ สำหรับจุดประสงค์ของส่วนนี้ คือ การอ้างอิงถึงการเข้าถึงต่อองค์ประกอบภายนอกและบริการต่าง ๆ จนกลายมาเป็นวงจรและบริการต่าง ๆ⁵⁷

อำนาจสั่งบริหารของกรมไปรษณีย์

“อำนาจคำสั่งบริหารของกรมไปรษณีย์” หมายถึง เป็นคำสั่งที่ทำการออกโดยศาลที่มีผลต่อบริษัทผู้ให้บริการ ไปรษณีย์สากล และเป็นคำสั่งที่ออกให้มีการกำหนดการบริหารควบคุมทรัพย์สินต่าง ๆ ในบริษัทโดยคำสั่งศาล

⁵⁶ Postal Services Act 2011. Section 49 Essential conditions.

⁵⁷ Postal Services Act 2011. Section 50 General access conditions.

บุคคลที่ได้รับคำสั่งศาลที่เป็นอำนาจคำสั่งบริหารของกรมไปรษณีย์เป็นส่วนหนึ่ง ในกฎหมายนี้ โดยผู้บริหารของไปรษณีย์ในบริษัทควรจะบริหารกิจการและทรัพย์สินของบริษัท ใช้อำนาจบริหารได้ตามคำสั่งบริหารของกรมไปรษณีย์ และในกรณีที่มีอำนาจสั่งมีผลต่อบริษัท ต่างชาติให้มีผลตามในส่วนนี้ทุกประการ⁵⁸

จุดประสงค์ของอำนาจควบคุมบริหารของไปรษณีย์

จุดประสงค์ของอำนาจควบคุมบริหารต้องมีไว้ปกป้องเพื่อควบคุมให้การให้บริการของ ไปรษณีย์สากลเป็นไปตามกฎเกณฑ์ และให้บรรลุจุดประสงค์ใดจุดประสงค์หนึ่งของการบริหาร โดยการป้องกันต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงทิศทางของบริษัทที่มีต่ออำนาจคำสั่ง รวมถึงการโอนถ่ายไปยัง อำนาจที่ใกล้เคียง ทั้งนี้ การโอนถ่ายถือเป็นใกล้เคียง หากโอนถ่ายให้บริษัทอื่นในส่วนต่าง ๆ ของ การรับรองบริษัทที่มีคำสั่งสองบริษัทขึ้นไป สิ่งที่การโอนถ่ายใกล้เคียงมีผลกระทบต่อ คือ การ โอน ถ่ายในการรับรองบริษัทตามคำสั่ง หรือส่วนใดในการรับรองต่อผู้มีอำนาจเต็มในการตัดสินใจ และมีผลต่อการโอนถ่ายไปยังบริษัทรักษาความปลอดภัยที่ได้รับอำนาจในการตัดสินใจ

จุดประสงค์ของอำนาจบริหารไปรษณีย์ อาจบรรลุโดยการโอนถ่ายใกล้เคียงด้วยเหตุผล ดังนี้ คือ การป้องกันดุลยพินิจของบริษัท ไม่มีเหตุผลรองรับให้ปฏิบัติหากปราศจากการ โอนถ่าย และการป้องกันของบริษัทที่อาจไม่บรรลุจุดประสงค์โดยการบริหารหรือไม่อาจบรรลุปราศจากการ โอนถ่ายได้ การโอนถ่ายต้องส่งผลที่ดีขึ้นต่อเจ้าหน้าที่ของบริษัท และการโอนถ่ายต้องไม่มีข้อโต้แย้ง หรืออคติจากทางเจ้าหน้าที่ของบริษัท⁵⁹

เอกสารคำสั่งในการบริหารของไปรษณีย์

เอกสารคำสั่งในการบริหารของไปรษณีย์ต้องถูกจัดทำขึ้น โดยเลขานุการรัฐ โดยการ อนุมัติของเลขานุการรัฐ หรือ OFCOM ซึ่งเอกสารคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับบริษัทต้องมีรายละเอียด ดังนี้ คือ รายชื่อบุคคลทุกคนซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารบริษัท รายชื่อบุคคลทุกคนซึ่งได้รับมอบหมาย ให้บริหารบริษัท รายชื่อบุคคลทุกคนซึ่งเข้าข่ายในย่อหน้าที่ 14/B1 ในกฎหมาย ปี ค.ศ. 1986 และ รายชื่อบุคคลอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับกฎบริหารไปรษณีย์ ต้องมีการระบุเหตุผลที่ชัดเจนในการออก เอกสาร และในส่วนนี้ “ผู้จัดการบริหาร” หมายถึง ผู้จัดการบริหารตามส่วนที่ 251 ของกฎหมาย ปี ค.ศ. 1986 และใช้ข้อ 1 ถึง 7 และผู้ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับบริษัทในต่างประเทศในการบริหาร จัดการกิจการและทรัพย์สิน⁶⁰

⁵⁸ Postal Services Act 2011. Section 68 Postal administration orders.

⁵⁹ Postal Services Act 2011. Section 69 Objective of a postal administration.

⁶⁰ Postal Services Act 2011. Section 70 Applications for postal administration orders.

อำนาจของศาล

ในการรับเอกสารเกี่ยวกับคำสั่งบริหาร ไปรษณีย์ ศาลมีอำนาจ ดังนี้ คือ ศาลมีอำนาจออกคำสั่ง ศาลมีอำนาจตีกลับเอกสาร ศาลมีอำนาจที่จะเลื่อนการรับเอกสาร โดยมีและไม่มีเงื่อนไข ศาลมีอำนาจพักการรับเอกสารคำสั่ง ปฏิบัติต่อเอกสารตามกฎหมายมาตรา 125 ของปี ค.ศ. 1986 หรืออาจมีคำสั่งอื่น หากพิจารณาแล้วว่าเอกสารนั้นไม่เหมาะสม และศาลมีสิทธิออกคำสั่งต่อบริษัทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หากเอกสารตอบ โจทย์ในกรณีของบริษัทนั้นไม่สามารถหรือดูเล็งเห็นว่าไม่สามารถจะทำการชำระหนี้ได้ ศาลไม่อาจมีคำสั่งโดยยึดถือ ข้อ้อยที่ 2b ยกเว้นแต่ว่าเลขานุการรัฐจะชี้แจงให้ศาลเห็นได้ว่า คำร้องของเลขานุการนั้นปฏิบัติตามมาตรา 124a ในกฎหมายปี ค.ศ. 1986 ทั้งนี้ ศาลไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งต่อบริษัทที่อยู่ภายใต้ B1 ของกฎหมายปี ค.ศ. 1986 บริษัทที่ได้ทำการชำระหนี้แล้ว

คำสั่งบริหาร ไปรษณีย์ จะมีอำนาจหากศาลกำหนดเวลาให้ หากไม่มีการกำหนดเวลาโดยศาลเมื่อมีการออกคำสั่ง การผ่อนผันคำสั่งตามข้อ้อยที่ 1d อาจกำหนดการบริหารอำนาจของบริษัท หรือผู้อำนวยการของบริษัท ใช้ดุลยพินิจต่อบุคคลที่เข้าข่ายตามกฎหมายในการล้มละลายที่เกี่ยวข้องกับบริษัท

ในกรณีของบริษัทต่างชาติให้มีการยกอ้างอิงข้อ้อยที่ 6a ที่กำหนดการบริหารอำนาจของบริษัทหรือผู้บริหารของบริษัทที่อยู่ภายใต้สหราชอาณาจักร เกี่ยวข้องกับธุรกิจของบริษัทในสหราชอาณาจักร รวมถึงทรัพย์สิน และการค้า จุดประสงค์ของส่วนนี้ ทางบริษัทไม่สามารถทำการชำระหนี้หากต้องทำการชำระหนี้ภายใต้มาตรา 123 ของกฎหมาย ปี ค.ศ. 1986 หรือเป็นบริษัทที่ไม่ได้ทำการจดทะเบียนตามผลของมาตรา 222 -224 ของกฎหมายปี ค.ศ. 1986⁶¹

ผู้บริหารไปรษณีย์

ผู้บริหารไปรษณีย์ในบริษัทเป็นเจ้าหน้าที่ศาล บริหารและออกคำสั่งหน้าที่แก่บริษัทหรือเจ้าหน้าที่คนอื่น การจัดการของผู้บริหารบริษัทต้องชี้แจงจุดประสงค์โดยด่วนที่สุดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องจากข้อปฏิบัติ และผู้บริหารไปรษณีย์ของบริษัทต้องบริหารจัดการหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติตามจุดประสงค์ของการบริหาร คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเจ้าหน้าที่บริษัท ผลประโยชน์ดังกล่าวให้คำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของสมาชิกในบริษัทเช่นกัน บุคคลที่สามารถเป็นผู้บริหารไปรษณีย์ของบริษัทนั้นต้องผ่านการคัดเลือกโดยไม่มีการผ่านการล้มละลายหรือเกี่ยวข้องกับบริษัทดังกล่าว หากศาลมีการกำหนดให้ผู้บริหารไปรษณีย์ของบริษัท จำนวน 2 คน ขึ้นไป ต้องมีข้อกำหนด ดังนี้ คือ กำหนดให้มีการแบ่งหน้าที่บริหารจัดการทั้งแยกและร่วมกัน กำหนดให้มีการ

⁶¹ Postal Services Act 2011. Section 71 Powers of court.

เฉพาะในการแบ่งหน้าที่บริหารจัดการ และกำหนดให้มอบหมายหน้าที่และเป้าหมายที่ต้องทำร่วมกัน หรือส่วนบุคคลให้เสร็จก่อนหมดหน้าที่⁶²

การควบคุมจัดการของผู้บริหาร

การควบคุมจัดการของผู้บริหารตามกฎหมาย 10 ประการของ ตาราง B1 ของกฎหมายปี ค.ศ. 1986 และนำออกกฎหมายอื่น ๆ ต่อคำสั่งบริหารไปรษณีย์ นำเสนอการโอนถ่าย เพื่อบรรลุจุดประสงค์ของการบริหารไปรษณีย์ อำนาจออกกฎหมายตามส่วนที่ 411 ของปี ค.ศ. 1986 คือ การให้จุดประสงค์ต่อการมีผลกระทบต่อส่วนที่ 1-7 ของกฎหมายนั้น โดยส่วนที่ 413 ของกฎหมายปี ค.ศ. 1986 ไม่ได้รวมถึงกฎหมายส่วน 411 ของปี ค.ศ. 1986⁶³

3.2.3 สาธารณรัฐอินเดีย

กฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับงานบริการด้านไปรษณีย์ในสาธารณรัฐอินเดีย ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยกิจการไปรษณีย์อินเดีย ค.ศ. 1898 (The Indian Post Office Act 1898) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. รัฐบัญญัติฉบับนี้ เรียกว่า “กฎหมายว่าด้วยกิจการไปรษณีย์อินเดีย ปี ค.ศ. 1898” กฎหมายนี้ครอบคลุมทั่วทั้งสาธารณรัฐอินเดีย และส่งผลถึงประชากรอินเดียทุกคนทั้งนอกและในประเทศ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 1898⁶⁴

2. รัฐบัญญัตินี้ มีการกำหนดนิยามไว้ ดังนี้⁶⁵

“อธิบดี” ให้หมายถึง อธิบดีกรมไปรษณีย์และโทรเลข

“ในประเทศ” ที่อยู่ในเอกสารใดในระบบไปรษณีย์ หมายถึง การส่งและเจ้าหน้าที่อยู่ภายในสาธารณรัฐอินเดีย หรือที่ใดก็ตามที่ทำการไปรษณีย์นั้นก่อตั้งโดยรัฐบาลอินเดีย และหมายถึงการส่งออกจากที่ทำการไปรษณีย์ใดก็ตามภายใต้รัฐบาลอินเดียและเจ้าหน้าที่อยู่ใดก็ตามในอินเดีย “สภาพพัสดุ” หมายถึง สภาพที่ต้องนำพาพัสดุไปถึงที่หมายโดยผู้ส่ง ไม่ว่าภายใต้อำนาจรัฐบาลใดก็ตาม โดยสภาพพัสดุนั้น หมายถึง ไปถึง กระเป๋า ถุง กล่อง ซอง หรือสิ่งใดก็ตามที่ใช้บรรจุพัสดุไปรษณีย์และทำการขนส่ง ไม่ว่าสิ่งเหล่านี้จะถูกระบุหรือไม่ก็ตาม

“พนักงานกิจการไปรษณีย์” หมายถึง ผู้ซึ่งถูกจ้างโดยกิจการไปรษณีย์ หรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับที่ทำการไปรษณีย์

⁶² Postal Services Act 2011. Section 72 Postal administrators.

⁶³ Postal Services Act 2011. Section 73 Conduct of administration, transfer schemes etc.

⁶⁴ The Indian Post Office Act 1898. Chapter I Preliminary 1. Short title, extent, application and commencement.

⁶⁵ The Indian Post Office Act 1898. Chapter I Preliminary 2. Definitions.

“ไปรษณียากร” หมายถึง หน้าที่นำส่งไปรษณีย์ตามที่ได้ระบุไว้

“ตราไปรษณียากร” หมายถึง ตราประทับใดก็ตามที่ออกโดยรัฐบาลกลางเพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมตามหลักในกฎหมายนี้

“ที่ทำการไปรษณีย์” นั้นครอบคลุม บ้าน ตึก หรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่ใช้บริหารงานไปรษณีย์ และกล่องจดหมาย

“พัสดุไปรษณีย์” หมายถึง จดหมาย ไปสตร์การ์ด หนังสือพิมพ์ หนังสือ หรือสิ่งใดก็ตามที่ขนส่งได้

ตำแหน่ง “ผู้อำนวยการสูงสุด” นั้นรวมไปถึง รองผู้อำนวยการ หรือผู้ที่ใช้อำนาจของผู้อำนวยการ

“กิจการไปรษณีย์” หมายถึง หน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อที่จะสนองข้อบังคับต่าง ๆ ในกฎหมายบทนี้ ซึ่งต้องผ่านการวินิจฉัยของอธิบดีกรม

ความหมายของ “ตามขั้นตอนการขนส่งโดยไปรษณีย์” และ “จัดส่ง” เป็นไปตามจุดประสงค์ของกฎหมาย คือ พสดุไปรษณีย์จะอยู่ในขั้นตอนการขนส่งของไปรษณีย์นับตั้งแต่ออกจากที่ทำการไปรษณีย์จนถึงจุดหมายตามที่อยู่ที่จัดส่ง รวมถึงในขณะนำส่งคืนผู้ส่งในกรณีตีกลับหรือไม่ก็อาจทำลายทิ้งตามกฎหมายบทที่ 7 การจัดส่งพัสดุไปรษณีย์หากมีคำอธิบายใดต่อบุรุษไปรษณีย์หรือผู้จัดส่งคนอื่นให้ถือว่าอยู่ในขั้นตอนการส่งของไปรษณีย์ การจัดส่งพัสดุไปรษณีย์ไปยังบ้านหรือออฟฟิศตามที่อยู่ของผู้รับ สามารถส่งถึงมือผู้รับ คนรับใช้ หรือบุคคลใดก็ตามที่มีสิทธิในการรับพัสดุไปรษณีย์แทน⁶⁶

3. สิทธิพิเศษและการปกป้องจากรัฐบาล

อำนาจของรัฐบาลอินเดียมีสิทธิพิเศษในการขนส่งไปรษณีย์ทั่วราชอาณาจักร จากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง ยกเว้นกรณี ดังนี้ คือ จดหมายส่วนตัว ที่อยู่ในเส้นทางขนส่งของเจ้าหน้าที่ขนส่งโดยมิได้ให้ค่าตอบแทนใด ๆ ในการว่าจ้าง จดหมายที่อยู่ภายใต้ผลประโยชน์ของผู้ส่งและผู้รับเท่านั้น พสดุที่ถูกลอบขนส่งไม่ว่าทางบกหรือทางทะเล โดยมิได้ให้ค่าตอบแทนใด ๆ ในการว่าจ้าง โดยคำว่า จดหมาย ในข้อนี้รวมถึงข้อ 5 นั้นรวมถึง ไปสตร์การ์ด เช่นกัน⁶⁷

⁶⁶ The Indian Post Office Act 1898. Chapter I Preliminary 3. Meaning of “in course of transmission by post” and “delivery”.

⁶⁷ The Indian Post Office Act 1898. Chapter II Privilege and protection of the government 4. Exclusive privilege of conveying letters reserved to the Government.

4. บุคคลที่ต้องห้ามในการขนส่งพัสดุไปรษณีย์

ในเขตสาธารณรัฐอินเดีย นอกจากอำนาจจากรัฐบาลแล้วห้ามผู้อื่น เก็บ ขน ดูแล หรือทำการส่งจดหมายไปรษณีย์สู่ผู้รับในรูปแบบการขนส่งเด็ดขาด นอกจากกรณี ดังนี้ คือ การขนส่งผู้โดยสารหรือสินค้าทั่วไปที่รับสิทธิในการส่งสินค้าดังกล่าวเท่านั้น หรือเจ้าของหรือผู้ดูแลทางเดินเรือในแม่น้ำ หรือคลองต่าง ๆ ในสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งดูแลในเรื่องการส่งของเพียงอย่างเดียวให้ทำตามสิทธิในบทที่ 8⁶⁸

5. การยกเว้นค่าชดเชยค่าเสียหายในกรณีสูญหาย ส่งผิด ล่าช้า หรือเสียหาย

ทางรัฐบาลจะไม่จำเป็นและเกี่ยวข้องในการชดใช้ค่าเสียหายใด ๆ ในการขนส่ง เว้นแต่จะมีคำสั่งย้อนหลัง เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของไปรษณีย์ ซึ่งไม่มีความจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายใด ๆ เช่นกัน ยกเว้นในกรณีที่ทางเจ้าหน้าที่จงใจทำให้เกิดการสูญหาย ส่งผิด ล่าช้า หรือเสียหาย⁶⁹

6. ข้อกำหนดเกี่ยวกับไปรษณียากร

อำนาจในการกำหนดอัตราไปรษณียากรในสาธารณรัฐอินเดีย ทางรัฐบาลกลางอาจใช้หลักเกณฑ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายนี้ ซึ่งอาจกำหนดโดยขนาดและน้ำหนัก หรืออื่น ๆ ตามที่สมควร ยกเว้น หรือมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายนี้ ให้ยึดถือใช้หลักเกณฑ์ตามเดิมที่ระบุไว้ ทางรัฐบาลกลางอาจใช้หลักเกณฑ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยเป็นผู้ตัดสินใจในการแยกพัสดุไปรษณีย์ตามประเภทตามกฎหมายนี้⁷⁰

อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการชำระค่าใช้จ่ายไปรษณียากร และค่าใช้จ่ายกรณีเฉพาะรัฐบาลอาจกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้ คือ ให้ทำการชำระค่าบริการล่วงหน้า ในการใช้บริการไปรษณียากรแต่ละรูปแบบ และให้ยึดถือเป็นธรรมเนียม ให้เพิ่มเติมค่าบริการไปรษณียากรลงในพัสดุไปรษณีย์ หากสิ่งของนั้น ๆ ไม่ได้ถูกชำระล่วงหน้าตามกำหนด ในการเปลี่ยนเส้นทางหรือที่อยู่ในการส่งพัสดุไปรษณีย์ ไม่ว่าจะมามีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมหรือไม่ก็ตาม ให้ระบุไว้อย่างชัดเจน

⁶⁸ The Indian Post Office Act 1898. Chapter II Privilege and protection of the government 5. Certain persons expressly forbidden to convey letter.

⁶⁹ The Indian Post Office Act 1898. Chapter II Privilege and protection of the government 6. Exemption from liability for loss, misdelivery, delay or damage.

⁷⁰ The Indian Post Office Act 1898. Chapter III Postage 7. Power to fix rates of inland postage.

ให้เพิ่มเติมค่าบริการในกรณีส่งพิเศษ โดยคำว่า “จัดส่งพิเศษ” หมายถึง การนำส่ง โดยผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะ หรือโดยวิธีเฉพาะ⁷¹

อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขนส่งหนังสือพิมพ์ที่ผ่านการลงทะเบียนแล้ว รัฐบาลอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงทะเบียนหนังสือพิมพ์ที่ต้องการนำจัดส่งตามกฎหมาย ประโยชน์ของการลงทะเบียน ได้แก่ การแน่ใจว่า หนังสือพิมพ์นั้น ๆ ตีพิมพ์เกี่ยวกับการเมือง และอื่น ๆ เป็นหลัก รวมถึงไม่ว่าจะมีส่วนของการโฆษณาหรือไม่ก็ตาม และต้องทำการระบุ สิ่งเหล่านี้ ได้แก่ หนังสือพิมพ์ต้องมีระยะเวลาห่างกัน ไม่เกิน 31 วัน ในแต่ละฉบับ ต้องมีรายการ รายชื่อ ของลูกค้าอย่างมั่นคง และในภาคผนวกของหนังสือพิมพ์ ควรมีวันที่ของการจัดส่งเพิ่มเติม เข้าไป ซึ่งควรจะเป็นวันที่เดียวกันกับวันตีพิมพ์⁷² เป็นต้น

อำนาจในการกำหนดอัตราไปรษณียากรต่างประเทศ หากเป็นตราไปรษณียากรของ สหราชอาณาจักร หรือภายใต้อำนาจใดของประเทศอังกฤษ ที่ทำการขนส่งระหว่างประเทศอินเดีย ให้อำนาจรัฐ ปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น เกณฑ์ในการชั่งน้ำหนัก และวัดขนาดของพัสดุตามที่ สมควรจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง ให้ยึดถือตามหลักเกณฑ์เดิมอย่างเคร่งครัด⁷³

7. การรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายของไปรษณียากร

ผู้รับในพัสดุไปรษณีย์บางประเภทที่มีการเก็บค่าใช้จ่ายปลายทาง มีความจำเป็นต้อง ชำระค่าใช้จ่าย ณ ที่รับ มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่อาจมีสิทธิส่งของกลับไปให้ผู้ส่ง ตามสภาพเดิม และหาก ผู้อำนวยการของที่ทำกรไปรษณีย์นั้น ๆ เล็งเห็นว่า พัสดุนั้น ๆ อาจมีผลเสีย ทำให้เกิดความรำคาญ หรือเป็นที่ไม่พอใจของผู้รับ ผู้อำนวยการสูงสุดอาจใช้อำนาจยกเลิกการส่งได้ หากในการส่งพัสดุ ที่มีค่าใช้จ่ายเก็บค่าบริการปลายทางนั้น ผู้รับนั้นเสียชีวิต หรือไม่อาจหาที่อยู่ของบุคคลนั้น ๆ ได้ จนเป็นเหตุให้พัสดุดังกล่าวถูกส่งคืนผู้ส่ง ทางผู้ส่งจะเป็นผู้ชำระค่าบริการเพิ่มเติมต่าง ๆ ที่เพิ่ม ขึ้นมา⁷⁴ หากผู้ใดปฏิเสธที่จะจ่ายค่าไปรษณียากร ให้ดำเนินการปรับบุคคลนั้นตามที่ได้ระบุไว้ ในกฎหมายนี้ และผู้อำนวยการของที่ทำกรไปรษณีย์ มีสิทธิในการยึดพัสดุดังกล่าวไว้จนกว่าจะมี การชำระหรือเสร็จสิ้นขบวนการทางกฎหมาย⁷⁵ และในกรณีของการขนส่งพัสดุไปรษณีย์

⁷¹ The Indian Post Office Act 1898. Chapter III Posta ge 8. Power to make rules as to payment of postage and fees in certain cases.

⁷² The Indian Post Office Act 1898. Chapter III Posta ge 9. Power to make rules as to registered newspapers.

⁷³ The Indian Post Office Act 1898. Chapter III Posta ge 10. Power to declare rates of foreign postage.

⁷⁴ The Indian Post Office Act 1898. Chapter III Posta ge 11. Liability for payment of postage.

⁷⁵ The Indian Post Office Act 1898. Chapter III Posta ge 12. Recovery of postage and other sums due in respect of postal articles.

ไปต่างประเทศนอกเขตอินเดีย หากได้มีการชำระค่าไปรษณียากรแล้ว สามารถใช้ชดเชยค่าบริการของประเทศนั้น ๆ ตามกฎหมายนี้⁷⁶ ทั้งนี้ กรณีต่าง ๆ ในการชดเชยค่าไปรษณียากร ได้แก่ กรณีที่ได้รับการรับรองจากที่ทำการไปรษณีย์ ว่าพัสดุถูกตีกลับเนื่องจาก ผู้รับเสียชีวิตหรือไม่สามารถพบตัวได้ และกรณีบุคคลใดที่พัสดุที่ส่งเกี่ยวข้องหรือเป็นเจ้าของ ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ส่ง⁷⁷

8. การลงทะเบียน ประกัน และ ไปรษณีย์ที่มีค่าบริการพิเศษ

การลงทะเบียนพัสดุไปรษณีย์ ต้องทำการลงทะเบียนที่ทำการไปรษณีย์ และขอใบเสร็จทุกครั้ง หากมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มเติม หลังจากการตรวจลงทะเบียนแล้ว ให้ทำการชำระที่ทำการไปรษณีย์ก่อนส่ง⁷⁸

9. อำนาจในการออกกฎ การลงทะเบียน

รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกกฎ การลงทะเบียนพัสดุไปรษณีย์ทั้งหมด การออกกฎที่เป็นธรรมควรมีพื้นฐาน ดังนี้ คือ แบ่งการลงทะเบียนตามกรณี กำหนดค่าบริการในการลงทะเบียนอย่างมีเหตุผล ค่าบริการคิดเป็นสองเท่า หากไม่ได้ทำการชำระค่าบริการล่วงหน้าขณะลงทะเบียน และการลงทะเบียนมีประโยชน์ในการพิจารณาการขนส่งจากที่ทำการไปรษณีย์โดยผู้ดำเนินการทั้งในส่วนของกาอนุญาตและเวลาในการส่ง⁷⁹

10. การประกันพัสดุไปรษณีย์

กรมไปรษณีย์เป็นผู้รับประกันสิ่งของต่าง ๆ ที่ทำการลงทะเบียนแล้ว จากการสูญหายหรือเสียหายจนจบจนตลอดในขั้นตอนการขนส่งต่อผู้ซึ่งทำพัสดุเหล่านั้นไปขึ้นทะเบียน ในบางกรณีการประกันอาจมีค่าบริการเพิ่มเติม ซึ่งอาจรวมไปกับค่าไปรษณียากร หรือค่าลงทะเบียน⁸⁰ ส่วนอำนาจในการบังคับใช้การประกันต่อพัสดุไปรษณีย์ รัฐบาลกลางเป็นผู้พิจารณา ในการบังคับใช้การประกันต่อสิ่งของที่สมควรประกัน และหากพบว่าสิ่งของที่สมควรได้รับการประกันไม่ได้ถูกประกันไว้ รัฐบาลอาจเลือกที่จะส่งสิ่งของคืนผู้ส่ง หรือส่งไปยังที่อยู่ลงทะเบียนได้ และค่าบริการ

⁷⁶ The Indian Post Office Act 1898. Chapter III Posta ge 13. Customs duty paid by the Post Office to be recoverable as postage.

⁷⁷ The Indian Post Office Act 1898. Chapter III Posta ge 14. Post Office marks prima facie evidence of certain facts denoted.

⁷⁸ The Indian Post Office Act 1898. Chapter VI Registration, Insurance and value-payable Post 28. Registration of Postal articles.

⁷⁹ The Indian Post Office Act 1898. Chapter VI Registration, Insurance and value-payable Post 29. Power to make rules as to Registration

⁸⁰ The Indian Post Office Act 1898. Chapter VI Registration, Insurance and value-payable Post 30. Insurance of postal articles.

ของการประกันอาจเพิ่มเติมได้ตามสมควร⁸¹ ส่วนอำนาจในการกำหนดกฎการประกันนั้น รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกกฎการประกันพัสดุไปรษณีย์ ซึ่งการออกกฎที่เป็นธรรมควรมีพื้นฐาน ดังนี้ คือ พิจารณาว่า หลักประกันแบบไหน ควรใช้ในแต่ละกรณี จำกัดจำนวนพัสดุที่สามารถรับประกันได้ กำหนดค่าประกันอย่างมีเหตุผล และสินค้าหรือพัสดุที่ได้รับการประกันเท่านั้น ที่จะได้รับการขนส่ง ตามแต่ดุลยพินิจของผู้อำนวยการสูงสุด ซึ่งรวมถึงการอนุมัติและเวลาในการส่ง⁸² ส่วนความรับผิดชอบในหลักประกันนั้น ไปรษณีย์จะทำการดูแล ตรวจสอบ และป้องกันสิ่งของที่ขึ้นทะเบียนรับประกัน ไม่ให้สูญหายหรือเกิดความเสียหายใด ๆ ในขณะที่เก็บไว้หรือขนส่ง⁸³

11. การขนส่งที่เก็บเงินปลายทาง

การขนส่งที่เก็บเงินปลายทางต้องมีการกำหนดตัวเลขจากผู้ส่ง และเพิ่มเติมค่าขนส่งจากทางกรมไปรษณีย์ เพื่อเรียกเก็บค่าบริการปลายทางต่อผู้รับ ซึ่งทางผู้ส่งจะไม่ได้รับเงินจนกว่าจะมีการชำระจากผู้รับตามที่อยู่⁸⁴ อำนาจในการกำหนดกฎพัสดุที่เก็บเงินปลายทางนั้น รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกกฎพัสดุที่เก็บเงินปลายทาง โดยการออกกฎที่เป็นธรรม ควรมีพื้นฐาน ดังนี้ คือ แยกการเก็บเงินปลายทางตามแต่ละกรณี ไม่อนุมัติการส่งพัสดุเก็บเงินปลายทางที่อาจทำให้เกิดความรำคาญต่อผู้รับ จำกัดจำนวนพัสดุเรียกเก็บปลายทาง ตรวจสอบเหตุผลและมารยาทในการกำหนดเรียกเก็บจากผู้ส่ง มีบริการคืนเงินในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่า การเรียกเก็บเงินนั้นเป็นเท็จ และการอนุมัติการส่งเรียกเก็บค่าบริการปลายทางให้ขึ้นไปตามดุลยพินิจของผู้อำนวยการที่ทำการไปรษณีย์⁸⁵

12. อำนาจที่อาจมีผลต่อประเทศอื่น ๆ

ในการขนส่งระหว่างสาธารณรัฐอินเดีย และสหราชอาณาจักร หรืออำนาจใดจากประเทศอังกฤษ ทั้งในการลงทะเบียน การประกัน หรือการชำระปลายทางให้ใช้กฎหมายตามที่

⁸¹ The Indian Post Office Act 1898. Chapter VI Registration, Insurance and value-payable Post 31. Power to require insurance of postal articles.

⁸² The Indian Post Office Act 1898. Chapter VI Registration, Insurance and value-payable Post 32. Power to make rules as to insurance.

⁸³ The Indian Post Office Act 1898. Chapter VI Registration, Insurance and value-payable Post 33. Liability in respect of postal articles insured.

⁸⁴ The Indian Post Office Act 1898. Chapter VI Registration, Insurance and value-payable Post 34. Transmission by post of value-payable postal articles.

⁸⁵ The Indian Post Office Act 1898. Chapter VI Registration, Insurance and value-payable Post 35. Power to make rules as to value-payable postal articles.

ระบุไว้ โดยการใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการเป็นธรรมควรมีพื้นฐาน ดังนี้ คือ แบบเอกสารรับรองควรให้ผู้ส่งเป็นผู้รับรองเอกสาร และต้องมีการคิดค่าบริการตามธรรมเนียม⁸⁶

13. บทลงโทษและระเบียบปฏิบัติกรณีการฝ่าฝืนของเจ้าหน้าที่ของที่ทำกรไปรษณีย์ การประพฤติดของเจ้าหน้าที่ผู้ขนหรือขนส่ง ถุงหรือไปรษณีย์

ผู้ใดก็ตามซึ่งรับจ้างทำหน้าที่ขน หรือขนส่งถุงจดหมายหรือพัสดุไปรษณีย์ ควรจะต้องไม่อยู่ในสถานะมึนเมา ต้องรับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับพัสดุไปรษณีย์โดยความประมาท มีความผิดในการทำให้การส่งไปรษณีย์ล่าช้า มีความผิดในการไม่ดูแล หรือทำการส่งไปรษณีย์โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของพัสดุ⁸⁷ (ซึ่งอาจมีโทษปรับถึง 50 รูปี)⁸⁸

ผู้รับหน้าที่หรือรับจ้างขนส่งจดหมายหรือพัสดุไปรษณีย์ ขาดงานหรือละเลยจากการทำหน้าที่โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้าก่อนอย่างน้อย 1 เดือน มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือมีโทษปรับไม่เกิน 50 รูปี หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁹

ผู้ใดก็ตามซึ่งทำหน้าที่ขนส่งพัสดุไปรษณีย์ และกระทำการปิดบัง สร้าง หรือปลอมแปลง การลงทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับการส่งจดหมาย หรือไปรษณีย์ มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกิน 100 รูปี หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁰

เจ้าหน้าที่คนใดกระทำการขโมย ซ่อน ทิ้ง หรือ กระทำการอื่น ๆ ที่ไม่ซื่อสัตย์ ต่อการขนส่งพัสดุไปรษณีย์ต่าง ๆ มีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และโทษปรับควบคู่เช่นกัน⁹¹

⁸⁶ The Indian Post Office Act 1898. Chapter VI Registration, Insurance and value-payable Post 36. Power to give effect to arrangements with other countries.

⁸⁷ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 49. Penalty for misconduct of person employed to carry of deliver mail bags or postal articles.

⁸⁸ อัตราแลกเปลี่ยน 1 รูปี เท่ากับ 0.5574 บาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ. สืบค้น 8 สิงหาคม 2559, จาก https://www.bot.or.th/thai/statistics/financialmarkets/exchangerate/_layouts/application/exchangerate/ExchangeRateAgo.aspx

⁸⁹ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 50. Penalty for voluntary withdrawal from duty, without permission or notice, of person employed to carry or deliver mail bags or postal articles.

⁹⁰ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 51. Penalty for making false entry in register kept by person employed to carry or deliver any postal articles.

⁹¹ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 52. Penalty for theft, dishonest misappropriation, secretion, destruction, destruction, or throwing away of postal articles.

เจ้าหน้าที่คนใด กระทำการเปิด ยึด หรือ ทำให้การส่งล่าช้า ต่อการขนส่งพัสดุไปรษณีย์ โดยตั้งใจ มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹²

โทษของเจ้าหน้าที่ กระทำความผิดในการปลอมตราประทับ หรือปลอมใบเสร็จที่มีราคาเกินจริง การฉ้อโกงโดยการปลอมหรือใช้ตราประทับที่ผิด การฉ้อโกงโดยการลงตราประทับ หรือเรียกเก็บเงินค่าบริการเพิ่มเติม โดยไม่มีเหตุอันควร มีโทษจำคุก 2 ปี และโทษปรับควบคู่กัน⁹³

เจ้าหน้าที่คนใดก็ตาม กระทำการเตรียมการฉ้อ โกง ซ่อน หรือทำลายเอกสารของกรมไปรษณีย์ มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และโทษปรับควบคู่กัน⁹⁴

เจ้าหน้าที่ขนส่งคนใด กระทำการลักลอบขนส่งพัสดุหรือจดหมายที่ไม่ได้ลงทะเบียน และเสียค่าบริการที่ถูกต้อง มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และโทษปรับควบคู่กัน⁹⁵

ใครก็ตามที่ขนส่งสิ่งอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับไปรษณีย์ โดยใช้สิทธิพิเศษจากอำนาจรัฐบาลกลาง หากผลประโยชน์อื่นจากการขนส่งไปรษณีย์ โดยใช้สิทธิพิเศษจากอำนาจรัฐบาลกลาง ทำการดูแล ส่ง หรือนำส่งสิ่งอื่นที่นอกเหนือจากไปรษณีย์ โดยใช้สิทธิพิเศษจากอำนาจรัฐบาลกลาง ทำการเลือกเก็บจดหมาย เพื่อทำการส่งอย่างไม่เป็นธรรม มีโทษปรับไม่เกิน 50 รูปี ต่อจดหมายหนึ่งฉบับ

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ซึ่งเคยกระทำความผิดในกรณีดังกล่าว และมีการกระทำผิดซ้ำ โทษปรับจะเพิ่มขึ้นเป็น 500 รูปี⁹⁶

ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติในการขนส่ง รับ ดูแล หรือส่งจดหมาย หรือเก็บจดหมาย มีโทษปรับฉบับละ 50 รูปีในกรณีกระทำผิดซ้ำ โทษปรับเพิ่มขึ้นเป็น 500 รูปี⁹⁷

⁹² The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 53. Penalty for opening, detaining or delaying postal articles.

⁹³ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 54. Penalty for fraud in connection with official makes and for receipt of excess postage.

⁹⁴ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 55. Penalty for fraudulently preparing, altering, secreting or destroying Post Office documents.

⁹⁵ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 56. Penalty for fraudulently sending unpaid postal articles.

⁹⁶ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 58. Penalty for contravention of Section 4.

⁹⁷ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 59. Penalty for contravention of Section 5.

ผู้ใดก็ตามขายแสตมป์ไปรษณียากร นำไปขายในราคาที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด ในมาตรา 16 มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 200 รูปี หรือทั้งจำทั้งปรับ การกระทำผิดถูก ช้อใดก็ตามในมาตรา 16 มีโทษปรับไม่เกิน 200 รูปี⁹⁸

ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติในการส่งและจัดส่งพัสดุหรือสิ่งใดก็ตาม มีโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี และมีโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ การยึดพัสดุไว้ที่ทำการไปรษณีย์ ทั้งนี้ ในการกระทำผิดตามมาตรา 19 มาตรา 19a หรือมาตรา 20 ควรมีการแจ้งให้ผู้ส่งรู้ว่าพัสดุนั้น ๆ ยังไม่ถูกส่ง⁹⁹

ผู้ใดก็ตามทำให้ตู้ไปรษณีย์ของทางที่ทำการไปรษณีย์ติดตั้งไว้เสียหาย หรือถูกทำลาย โดยการเผาไฟ ไม้ขีด วัตถุระเบิด หรือสารพิษใด ๆ ที่สามารถทำอันตรายต่อตู้ไปรษณีย์ได้ มีโทษ จำคุกหนึ่งปี และมีโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁰

ผู้ใดก็ตามทำให้ที่ทำการไปรษณีย์ หรือตู้ไปรษณีย์ เลอะเทอะ เปราะเปื้อน โดยสั การพ่นสี ปิดป้าย ปิดประกาศ หรือโฆษณาต่าง ๆ มีโทษปรับไม่เกิน 50 รูปี¹⁰¹

ผู้ใดก็ตามทำหน้าที่ออกใบกำกับ ซึ่งกระทำความผิดในการปลอมแปลงใบกำกับ โดยที่เจตนาหรือรู้ล่วงหน้า มีโทษปรับไม่เกิน 200 รูปี และหากเป็นการปลอมแปลงใบกำกับของ รัฐบาล มีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท¹⁰²

กรณีกัปตันเรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 40 หรือไม่สามารถหรือไม่ทำการ ขนส่ง พัสดุ หรืออุ้งจดหมายที่ตัวกัปตันเรือรับผิดชอบโดยไม่มีเหตุอันควร ตามที่กำหนด ในมาตรา 41 จะถูกปรับเป็นเงิน 1,000 รูปี¹⁰³

⁹⁸ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 60. Penalty for breach of rules under Section 16.

⁹⁹ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 61. Penalty for contravention of Section 19, 19A or 20.

¹⁰⁰ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 62. Penalty for defiling or injuring post office letter boxes.

¹⁰¹ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 63 Penalty for affixing without authority thing to, or painting, tarring or disfiguring post office or post office letter-boxes.

¹⁰² The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 64 Penalty for making false declaration.

¹⁰³ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 65 Penalty for master of ship failing to comply with the provisions of Section 40 or 41.

ผู้ใดก็ตามซึ่งเป็นกัปตันเรือหรือผู้ดูแลท่าเรือที่ลักลอบนำของส่วนตัวขึ้นฝั่ง โดยใช้สิทธิของรัฐบาลกลางที่มีต่อพัสดุไปรษณีย์ มีโทษปรับ 50 รูปี ต่อพัสดุแต่ละชิ้น และหากการที่กัปตันเรือหรือผู้ดูแลท่าเรือดังกล่าวกระทำการต่าง ๆ ให้เกิดความล่าช้าในการส่งพัสดุไปรษณีย์ต่าง ๆ ภายใต้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ทำการไปรษณีย์ มีโทษปรับ 100 รูปี ต่อพัสดุแต่ละชิ้น¹⁰⁴

ผู้ใดก็ตามซึ่งรับหน้าที่อยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมายนี้ หรืออยู่ภายใต้อำนาจคำสั่งของรัฐบาล กระทำการยึดหรือทำให้พัสดุไปรษณีย์ล่าช้าขณะทำการส่ง หรือใช้สิทธิอำนาจอันมิชอบใด ๆ เปิดจุดจดหมายในขณะที่ทำการส่ง มีโทษปรับไม่เกิน 200 รูปี¹⁰⁵

ผู้ใดก็ตามกระทำการต่อพัสดุไปรษณีย์ ในการนำไปเก็บไว้ ตั้งใจเก็บซ่อน หรือปฏิเสธในการส่ง มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และมีโทษปรับ¹⁰⁶

ผู้ใดก็ตามซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของที่ทำการไปรษณีย์ มีการกระทำจงใจใด ๆ ในการก่อกวนแก่งผู้อื่น ในการเปิดหรือทำให้ซองจดหมายเปิดออก มีโทษจำคุกเกิน 6 เดือน โทษปรับไม่เกิน 500 รูปี หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁷

บุคคลใด พยายาม ยุยง หรือส่งเสริม ในการกระทำความผิดใด ๆ ให้รับโทษตามความผิดในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ¹⁰⁸ และตามกฎหมายในการละเมิดต่าง ๆ เกี่ยวกับจดหมายหรือพัสดุไปรษณีย์ ให้ถือว่าสิ่งของต่าง ๆ เหล่านั้น เป็นสมบัติของที่ทำการไปรษณีย์¹⁰⁹ ทั้งนี้ไม่มีศาลใด มีอำนาจตัดสิน ในมาตรา 51 53 54 55 56 58 59 61 64 65 66 และ 67 ของกฎหมายนี้ เว้นแต่มีคำสั่งของผู้บริหาร หรืออธิบดีกรมไปรษณีย์

¹⁰⁴ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 66 Penalty for detention of letters on board vessel arriving in port.

¹⁰⁵ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 67 Penalty for detaining mails or opening mail bag.

¹⁰⁶ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 68 Penalty for retaining postal articles wrongly delivered or mail bags.

¹⁰⁷ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 69. Penalty for unlawfully diverting letters.

¹⁰⁸ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 70 Penalty for abetting or attempting to commit, offences under Act.

¹⁰⁹ The Indian Post Office Act 1898. Chapter X Penalties and procedure 71 Property in cases of offences to be laid in the Post Office.

3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยในปัจจุบัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ว่าด้วยที่ทำการไปรษณีย์อนุญาต พ.ศ. 2552 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545 และไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.3.1 พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477

เนื่องจากการพาณิชย์กรรมของประเทศไทยได้พัฒนาเจริญขึ้น สภาผู้แทนราษฎรจึงเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการไปรษณีย์เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนและเหมาะสมแก่กาลสมัยยิ่งขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ขึ้น มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. บทวิเคราะห์ศัพท์¹¹⁰

- (1) “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า เจ้าพนักงานกรมไปรษณีย์โทรเลข
- (2) “กรม” หมายความว่า กรมไปรษณีย์โทรเลข
- (3) “ไปรษณีย์นิเทศ” หมายความว่า สมุดกฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศว่าด้วยการไปรษณีย์ทั่วไป อันพึงต้องปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามสัญญาสากลไปรษณีย์

2. อำนาจสิทธิขาด

รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ภายในราชอาณาจักร อำนาจนี้มอบหมายให้ไว้แก่กรมซึ่งมีสิทธิและหน้าที่จัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ขึ้น ตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร และมีหน้าที่ทำกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวแก่การรับ รวบรวม ส่ง จ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ตามกฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งที่ตั้งขึ้น ทั้งนี้ การตั้งหรือเลิกที่ทำการไปรษณีย์ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹¹¹

อธิบดีอาจอนุญาต โดยออกเป็นข้อบังคับข้อสัญญาและเงื่อนไขทั่วไป หรือให้แต่เฉพาะบุคคลในกรณีพิเศษในกรณีดังต่อไปนี้ได้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี¹¹²

- (1) ให้ตั้งที่ทำการไปรษณีย์ประเภทรับอนุญาตขึ้นภายในราชอาณาจักร

¹¹⁰ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 4.

¹¹¹ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 5.

¹¹² พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 9.

- (2) ให้ส่ง นำส่ง หรือส่งมอบไปรษณียภัณฑ์โดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์
- (3) ให้ผู้อื่นรวบรวมไปรษณียภัณฑ์ เพื่อส่งโดยทางไปรษณีย์ หรือโดยทางที่ได้อนุญาตเป็นพิเศษตามมาตรานี้
- (4) ให้ทำกิจการอย่างอื่นทั่วไปตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

3. การรับและส่งไปรษณียภัณฑ์

ไปรษณียภัณฑ์อันจะส่งทางไปรษณีย์นั้น จะต้องให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น และกฎข้อบังคับที่ได้ตั้งขึ้น โดยไปรษณียภัณฑ์นั้น ให้ถือว่าอยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ ตั้งแต่เวลาที่ได้อัดลงในตู้ไปรษณีย์ หรือได้มอบให้แก่เจ้าพนักงานประจำที่ทำการไปรษณีย์ จนถึงเวลาที่ได้อัดถึงผู้รับ หรือส่งกลับคืนมายังผู้ฝาก หรือได้จัดการเป็นอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ผู้ฝากมีสิทธิที่จะถอนไปรษณียภัณฑ์นั้นคืนจากที่ทำการไปรษณีย์ หรือเปลี่ยนชื่อหรือที่อยู่หรือให้จัดการแก่ไปรษณียภัณฑ์นั้นเป็นอย่างอื่นได้ตลอดเวลาที่ไปรษณียภัณฑ์นั้นยังอยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์¹¹³

อธิบดีอาจออกข้อบังคับว่าด้วยการรับและส่งไปรษณียภัณฑ์ทางไปรษณีย์ทั่วไปได้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี แต่โดยเฉพาะไม่ลบล้างอำนาจทั่วไป คือ ระบุชนิดวัตถุที่ไม่อนุญาตให้ส่งทางไปรษณีย์ วางเงื่อนไขในการส่งวัตถุทางไปรษณีย์ วางระเบียบการกัก และจำหน่ายวัตถุ ที่ส่งทางไปรษณีย์อันเป็นของต้องห้ามหรือต้องพิกักภาษี หรือฝ่าฝืนต่อกฎข้อบังคับที่ได้ตั้งขึ้น จำแนกประเภท และวางระเบียบว่าด้วยสำเนา ขนาดน้ำหนัก เครื่องหุ้มห่อและการผูกมัด กับการใช้ไปรษณียภัณฑ์ วางระเบียบการออกใบรับ การออกและรับใบสำคัญในการรับและส่งไปรษณียภัณฑ์ และกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องเสียนอกจากไปรษณียากร สำหรับใบรับและใบสำคัญนั้น กำหนดประเภทไปรษณียภัณฑ์อันควรอยู่ในลำดับจ่าย หรือส่งก่อนและหลัง ตามที่จำเป็น และกำหนดเวลาและวิธีให้รับและส่งไปรษณียภัณฑ์ ข้อบังคับนี้เมื่อได้โฆษณาแล้วให้ใช้บังคับได้¹¹⁴

ให้อธิบดีจัดทำไปรษณียนิเทศขึ้น เพื่อใช้ประกอบกับพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขตัดทอนเพิ่มเติมหรือยกเลิกเพิกถอนเสียได้เป็นคราว ๆ ไปรษณียนิเทศนั้น เมื่อได้รับอนุมัติของรัฐมนตรีและได้โฆษณาแล้ว ให้ใช้บังคับได้¹¹⁵

¹¹³ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 18 - 20.

¹¹⁴ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 21.

¹¹⁵ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 22.

4. การลงทะเบียนและการประกัน

ผู้ฝากอาจขอให้ลงทะเบียนหรือประกันไปรษณีย์ภัณฑ์ ณ ที่ทำการไปรษณีย์ ตามกฎข้อบังคับที่ได้ตั้งขึ้น โดยกรมจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการที่ไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียนสูญหายไป หรือไปรษณีย์ภัณฑ์รับประกันแตกหัก หรือสูญหายไป ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ตามข้อบังคับที่ใช้อยู่เวลานั้น เว้นไว้แต่การแตกหักหรือสูญหายนั้น เกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดแต่สภาพแห่งไปรษณีย์ภัณฑ์นั้นเอง หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ฝากหรือผู้รับ และเมื่อกรมจะต้องใช้ราคาไปรษณีย์ภัณฑ์ที่แตกหักหรือสูญหายไปนั้น โดยที่ผู้ฝากได้ระบุแจ้งราคาไว้แล้วให้ถือว่า การระบุแจ้งราคาไว้นั้น เป็นข้อสันนิษฐาน ว่าไปรษณีย์ภัณฑ์นั้นมีราคาตามที่ได้ระบุแจ้งไว้ แต่ทั้งนี้ผู้ฝากจะเรียกค่าสินไหมทดแทนเกินกว่ากำหนดราคาที่ได้ระบุแจ้งไว้นั้นหาได้ไม่¹¹⁶ ทั้งนี้ ในเรื่องความรับผิดชอบของกรมในการที่ไปรษณีย์ภัณฑ์แตกหักหรือสูญหายนั้น ห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่วันส่งมอบ หรือวันที่ควรจะได้ส่งมอบ¹¹⁷

โดยอนุมติของรัฐมนตรี อธิบดีอาจออกข้อบังคับว่าด้วยการลงทะเบียน และการประกันไปรษณีย์ภัณฑ์ทั่วไป แต่โดยเฉพาะไม่ลบล้างอำนาจทั่วไป คือ กำหนดว่าไปรษณีย์ภัณฑ์ประเภทใดที่อาจให้ลงทะเบียนหรือเอาประกันได้ หรือต้องบังคับให้ลงทะเบียนหรือให้เอาประกัน กำหนดว่าไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ต้องบังคับให้ลงทะเบียนหรือเอาประกัน ซึ่งได้ส่งไปโดยมิได้ลงทะเบียนหรือเอาประกันนั้น ให้ส่งกลับคืนแก่ผู้ฝาก หรือให้ส่งต่อไปยังผู้รับ หรือให้จัดการเป็นอย่างอื่น จำกัดจำนวนเงิน สำหรับลงทะเบียน หรือรับประกันไปรษณีย์ภัณฑ์ และจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนวางระเบียบที่ต้องเสียไปรษณียากร หรือค่าธรรมเนียมอื่นสำหรับลงทะเบียน หรือรับประกัน และการออกใบรับใบสำคัญสำหรับการลงทะเบียนหรือรับประกันนั้น และกำหนดเวลาและระเบียบว่าด้วยการจัดส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียน หรือรับประกันที่ส่งมอบแก่ที่ทำการไปรษณีย์ ข้อบังคับนี้เมื่อได้โฆษณาแล้ว ให้ใช้บังคับได้¹¹⁸

5. ดុងไปรษณีย์ส่งทางเรือ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้¹¹⁹

1) นายเรือของเรือทุกลำที่จะออกจากท่าหรือที่แห่งหนึ่งในราชอาณาจักร ไปยังท่าหรือที่อีกแห่งหนึ่งในหรือภายนอกราชอาณาจักร จำต้องรับดុងไปรษณีย์ที่เจ้าพนักงานคนใดคนหนึ่งนำมามอบให้เพื่อส่งไปกับเรือนั้นและต้องออกใบรับให้ และเมื่อถึงท่าหรือที่ที่ต้องส่งดុងไปรษณีย์นั้นแล้ว ให้นำส่งโดยมิชักช้า

¹¹⁶ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 28 - 30.

¹¹⁷ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 32.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 33.

¹¹⁹ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 38 - 41.

2) เจ้าของเรือทุกลำหรือตัวแทน ที่กำหนดจะส่งเรือออกจากท่าใดในราชอาณาจักร ไปยังท่าอื่นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร จำต้องแจ้งความบอกวันและเวลาที่เรือจะออกเป็น หนังสือให้เจ้าพนักงานประจำที่ทำการไปรษณีย์ทราบในเวลาอันสมควร กับทั้งให้บอกชื่อท่าหรือที่ ซึ่งเรือจะแวะด้วย ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงกำหนดวันและเวลาที่เรือจะออก ก็ให้แจ้งความเป็นหนังสือ ให้เจ้าพนักงานทราบทันที เพื่อเจ้าพนักงานนั้นจะได้แจ้งความให้ประชาชนทราบวันและเวลาเปิด ไปรษณีย์ ที่จะส่งไปกับเรือนั้น

3) ภายหลังจากเวลาเปิดไปรษณีย์ที่จะส่งไปกับเรือเจ้าพนักงานซึ่งได้รับอำนาจจากอธิบดี หรือจากผู้แทนอธิบดีอาจลงไปอยู่ในเรือเพื่อรับไปรษณีย์ภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งได้เสียไปรษณียากร ล่วงหน้าครบถ้วนแล้วที่มีผู้นำมาฝากที่เรือ จนถึงเวลาเรือออกเพื่อให้ส่งไปกับเรือ นั้น ให้นายเรือ ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเพื่อได้กระทำการตามหน้าที่โดยสะดวกทุกอย่าง

4) ถ้าไม่มีเจ้าพนักงานอยู่ในเรือ นั้น นายเรืออาจรับไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ได้เสียไปรษณียากร ล่วงหน้าครบถ้วนแล้วไว้ได้และให้นำไปรษณีย์ภัณฑ์นั้น ๆ ส่งต่อที่ทำการไปรษณีย์หรือที่ท่าหรือ ที่ใดที่จะต้องส่งไปรษณีย์ภัณฑ์นั้น

5) นายเรือที่มาถึงท่าใดในราชอาณาจักรต้องรีบจัดการนำส่งบรรดาไปรษณีย์ภัณฑ์หรือ ฝูงไปรษณีย์ซึ่งอยู่ในเรือที่สลักหลังส่งถึงที่นั้น และส่งมอบต่อที่ทำการไปรษณีย์ที่ที่นั้น หรือต่อ เจ้าพนักงานซึ่งได้รับอำนาจจากอธิบดีเพื่อการนี้ ถ้านายเรือลำใดมีไปรษณีย์ภัณฑ์หรือฝูงไปรษณีย์ ที่สลักหลังส่งยังที่แห่งอื่นภายในราชอาณาจักร เมื่อเรือนั้นมาถึงท่า ให้นายเรือรีบรายงานต่อ เจ้าพนักงานประจำที่ทำการไปรษณีย์แห่งที่นั้น และให้กระทำการที่เจ้าพนักงานผู้นั้นจะสั่ง ในท่า ที่นายเรือจะต้องรายงานนั้น ให้นายเรือลงนามในใบปฏิญาณว่าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นที่ได้รับอำนาจจากอธิบดีใบปฏิญาณนี้ให้ผู้ที่อยู่รู้เห็น ในขณะที่ลงนามเป็นพยานไว้ด้วย ถ้าเรือลำใดจำต้องเข้าท่า หรือแวะที่แห่งใดนอกทางที่กำหนด ให้นายเรือลำนั้นแจ้งความต่อเจ้าพนักงาน หรือต่อเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งอยู่ใกล้ที่สุดว่า ในเรือนั้นมีไปรษณีย์มาด้วยและถ้าเจ้าพนักงานนั้นสั่งประการใดให้ปฏิบัติตาม¹²⁰ ทั้งนี้ ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ได้เข้ามาถึงกรุงเทพฯ จากประเทศใด ๆ ภายนอกราชอาณาจักร โดยยานพาหนะใด ๆ ต้องมอบให้แก่เจ้าพนักงานประจำที่ทำการไปรษณีย์ที่อยู่ใกล้ที่สุดทันที¹²¹

6. สิทธิพิเศษในการรับส่งไปรษณีย์

บรรดาบุคคล สัตว์ หรือยานพาหนะอย่างใด ๆ ที่รับส่งแต่เฉพาะฝูงไปรษณีย์นั้น ถ้ามีค่า ผ่านทางที่จะต้องเสีย ให้ยกเว้นไม่ต้องเสีย และห้ามมิให้ผู้ใดขัดขวาง หน่วงเหนี่ยว หรือกีดกัน

¹²⁰ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 42.

¹²¹ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 44.

บุคคล สัตว์ หรือยานพาหนะอย่างใด ๆ ที่จะไปรับหรือใช้ให้ไปรับถุงไปรษณีย์ หรือที่กำลังรับส่ง ถุงไปรษณีย์ ถ้าถุงไปรษณีย์ที่ส่งไปทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศนั้น ไม่อาจส่งไปยังที่ซึ่งจะส่ง ถึงได้ เพราะมีอุบัติเหตุเกิดขึ้น ให้เป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่สามารถช่วยได้ช่วยเหลือจนเต็ม กำลัง เพื่อให้ถุงไปรษณีย์นั้นส่งไปถึงที่ได้โดยเร็วที่สุด¹²²

บุคคลผู้รับขนส่งของ หรือคนโดยสาร เพื่อบำเหน็จเป็นทางค้าปกติของตนจำต้องรับ ขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์หรือถุงไปรษณีย์ ซึ่งอธิบดีจะกำหนดให้ส่งและให้ได้รับค่าระวางพาหนะ สำหรับการนี้ ตามแต่จะได้อตกลงกันเป็นครั้งคราว ถ้ามีข้อโต้เถียงเกิดขึ้นด้วยเรื่องสัญญาหรือ เงื่อนไขก็ดี ค่าระวางพาหนะก็ดี ซึ่งไม่สามารถจะตกลงกันได้ทั้งสองฝ่ายมีสิทธิที่จะตั้ง อนุญาโตตุลาการขึ้นฝ่ายละคน แต่ถ้าฝ่ายใดละเลยเสีย ไม่เลือกตั้งอนุญาโตตุลาการ อีกฝ่ายหนึ่งอาจ ร้องขอต่อศาลให้เลือกตั้งอนุญาโตตุลาการแทนฝ่ายที่ละเลยนั้นได้ เพื่อวินิจฉัยข้อโต้เถียงนั้น ถ้าความเห็นของอนุญาโตตุลาการก้ำกึ่งไม่ตกลงกัน อนุญาโตตุลาการอาจเลือกตั้งผู้เป็นประธานขึ้น คนหนึ่ง เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าอนุญาโตตุลาการไม่ตกลงกันในการเลือกตั้งผู้เป็นประธานก็ให้ร้องขอ ต่อศาลให้เลือกตั้งผู้เป็นประธานขึ้น¹²³

7. ธนาณัติ

กรมอาจจัดให้มีการรับส่งเงินจำนวนหนึ่งจำนวนใดทางธนาณัติ และอาจเรียกเก็บเงิน ค่าส่วนลด หรือค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยอนุวัติของรัฐมนตรี อธิบดีอาจวางระเบียบว่าด้วยธนาณัติและจ่ายเงินตามธนาณัติ กับทั้งบุคคลที่จะจ่ายหรือรับเงินตลอด ถึงเวลาและวิธีจ่าย¹²⁴

เมื่อไม่สามารถจะจ่ายเงินตามธนาณัติให้แก่ผู้รับ เพราะเหตุที่ผู้รับตาย หรือล้มละลาย กรมมีอำนาจที่จะจ่ายเงินจำนวนนั้นให้แก่ทายาท หรือผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของผู้รับ หรือแก่เจ้า พนักงานรักษาทรัพย์ ฯลฯ แล้วแต่กรณีเมื่อบุคคลนั้น ๆ แสดงหลักฐานแห่งฐานะของตนดังกล่าว ข้างต้นได้จนเป็นที่พอใจ และในกรณีที่บุคคลใดซึ่งฝากเงินไปโดยทางธนาณัติ และถ้าเงินนั้น ยังมีได้จ่ายให้แก่ผู้รับ อาจขอให้จ่ายเงินตามธนาณัตินั้นคืนแก่ตน หรือให้จ่ายแก่บุคคลอื่นนอกจาก ผู้รับเดิมได้แล้วแต่จะสั่ง ถ้าหาตัวผู้รับและผู้ฝากธนาณัติไม่ได้ให้กรมโฆษณาหาตัวผู้รับและผู้ฝาก เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วัน โฆษณาผู้รับหรือผู้ฝากจะเรียกเงินตามจำนวนนั้นคืนหาได้ไม่¹²⁵

¹²² พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 45 - 47.

¹²³ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 48 - 49.

¹²⁴ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 50 - 51.

¹²⁵ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 52 - 53.

เมื่อเจ้าพนักงาน ได้จ่ายเงินให้แก่บุคคลใดตามรณานัติเกินกว่าจำนวนที่ควรจ่ายให้แก่บุคคลนั้นก็ดี หรือได้จ่ายเงินให้แก่บุคคลใดตามรณานัติซึ่งควรจ่ายให้แก่บุคคลอื่นก็ดี ให้กรมแจ้งความเป็นหนังสือไปยังบุคคลนั้นให้ใช้เงินที่จ่ายไปโดยมิชอบนั้นคืนภายในเวลาอันสมควร และเมื่อเจ้าพนักงาน ได้จ่ายเงินตามรณานัติให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดที่นำรณานัติ หรือใบเสร็จใบสำคัญ หรือใบแจ้งความสำหรับรณานัติมาแสดงว่าเป็นผู้รับเงินหรือตัวแทนไปแล้ว กรมเป็นอันหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในเงินจำนวนนั้น ทั้งนี้ ห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องกรมในการจ่ายเงินตามรณานัติเนิ่นช้า เพราะเหตุสุดวิสัยหรือประมาทเลินเล่อ หรือละเว้น หรือผิดหลง หรือกลฉ้อฉล หรือชักยอก หรือด้วยความตั้งใจกระทำ หรือเป็นด้วยความละเลยของเจ้าพนักงาน แต่ในกรณีเช่นนี้ให้ส่งมอบเงินตามจำนวนในรณานัตินั้นให้แก่ผู้รับ หรือผู้ฝาก และห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องกรมเพราะเหตุที่จ่ายเงินผิดเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้ออกรณานัติ กรมไม่ต้องรับผิดชอบเกินกว่าจำนวนเงินในรณานัติ และไม่ต้องรับผิดชอบถ้าการจ่ายเงินตามรณานัตินั้นได้จ่ายผิดไป เพราะเหตุที่ผู้ฝากบอกชื่อ และที่อยู่ของผู้รับ ไม่ถูกต้องหรือไม่บริบูรณ์¹²⁶

8. การตรวจค้นจับกุมและฟ้องร้อง

ผู้ใดฝ่าฝืน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำผิดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ว่าด้วยอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาล เจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีเป็นหนังสือโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี อาจตรวจค้นจับกุม หรือหน่วงเหนี่ยวไว้ได้เป็นเวลาอันสมควรเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ การฟ้องบุคคลผู้กระทำผิดอาชญาเกี่ยวกับฉ้อโกงไปรษณีย์หรือไปรษณีย์ภัณฑ์ส่งทางไปรษณีย์นั้น ในฟ้องจะกล่าวแต่เพียงว่า ฉ้อโกงไปรษณีย์หรือไปรษณีย์ภัณฑ์นั้นเป็นทรัพย์สินของกรมก็พอ และไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่า ฉ้อโกงไปรษณีย์หรือไปรษณีย์ภัณฑ์นั้นมีค่ามากน้อยเท่าใด¹²⁷

การฟ้องขอให้ลงโทษผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ฟ้องได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานไปรษณีย์ได้ร้องขอในเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา เจ้าพนักงานไปรษณีย์มีอำนาจเปรียบเทียบเพื่อเรียกหรือเงินค่าปรับ หรือเพื่อริบทรัพย์สินอันผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ โดยกระทำความตกลงและวางเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ สุดแล้วแต่จะเห็นสมควร และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกปรับสำหรับความผิดอย่างใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้ากรมได้ทำคำร้องขอเป็นพิเศษแล้ว ศาลอาจสั่งในคำพิพากษาให้แบ่งเงินพินัยไม่เกินกึ่งหนึ่ง ให้แก่ผู้สืบการกระทำผิดนั้น¹²⁸

¹²⁶ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 54 - 55.

¹²⁷ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 78 - 79.

¹²⁸ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 80 - 81.

3.3.2 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. บทวิเคราะห์ศัพท์¹²⁹

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัท” หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ เลขานุการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย

2. คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ¹³⁰

¹²⁹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

¹³⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้ง เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย¹³¹

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการและผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้ประธานกรรมการและกรรมการ โดยตำแหน่ง พิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจและให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร¹³² กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ คณะกรรมการมีมติให้ออกหรือมีลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5¹³³

¹³¹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

¹³² พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

¹³³ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 17.

ให้นำมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้ บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี แต่ข้อห้ามมิให้เป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของ รัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามมาตรา 12 มิให้ใช้บังคับกับกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ¹³⁴

3. คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัท ที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทาง ที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา 13 (1) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้ คือ กำหนด กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้นและมูลค่า ของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น กำหนดชื่อของบริษัท กำหนด โครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก จัดทำ หนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 จัดทำร่าง พระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุดเปิดรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจ ไปทั้งหมด จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุน รัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็น ในเรื่องตาม (1) (2) (7) และ (8) และพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย¹³⁵

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลาย คณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ คณะอนุกรรมการต้องไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 และให้นำมาตรา 18 มาใช้ บังคับแก่คณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม¹³⁶

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท ตามมาตรา 19 ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา คณะกรรมการนโยบายทุน รัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่

¹³⁴ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 18.

¹³⁵ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19.

¹³⁶ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น และจัดตั้งบริษัทต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้วให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียน ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียด ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ การจดทะเบียนให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเกี่ยวแก่การนั้น ให้หุ้น ของบริษัทที่จดทะเบียน เป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้น ดังกล่าวไว้ทั้งหมด ทั้งนี้ การจดทะเบียนมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ และเมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทแล้ว ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้ว ในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายงานต่าง ๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น¹³⁷

ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้อोनหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่นมิให้นำบทบัญญัติ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วย จำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็น ของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ความเห็นของ กระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในวันที่จดทะเบียนบริษัท ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความ รับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ในกรณีหน้าที่โอนไปเป็นของบริษัท เป็นหนี้ ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้้นั้นต่อไป โดยอาจเรียก เก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการ ค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น ทั้งนี้ สิทธิในกรณีนี้ ให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่า ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้น ด้วย ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตาม กฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิมแต่ต้อง จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด¹³⁸

¹³⁷ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 21 - 22.

¹³⁸ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 23 - 24.

ในวันจดทะเบียนบริษัท ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น และให้พนักงานได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง และให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี¹³⁹

ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สินหรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติ ให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามที่กล่าวมาข้างต้นให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ และในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

¹³⁹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 25.

อำนาจของคณะกรรมการ อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจสิทธิ หรือประโยชน์ เป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทหรือคู่สัญญาดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าวหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหาย ให้ตามความเป็นธรรม ทั้งนี้ อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ¹⁴⁰

คณะกรรมการตามมาตรา 26 มีอำนาจวงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่าง ๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 26 รวมทั้งวงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัท มีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค และให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลตามมาตรา 13 (3) มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด โดยคณะกรรมการตามมาตรา 26¹⁴¹

ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 26 ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26¹⁴²

3.3.3 พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546

ตามที่ได้จัดตั้งบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และโอนกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ของ

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 26.

¹⁴¹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 27.

¹⁴² พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 28.

การสื่อสารแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมดแล้วนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงการควบคุม ให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยแล้ว ในการดำเนินงานของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ระยะเวลาแรก บริษัทยังมีความจำเป็นที่ต้องได้รับ อำนาจ สิทธิ และประโยชน์บางกรณีเช่นเดียวกับที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับตามกฎหมาย ว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย และตามกฎหมายอื่น และจำกัดในบาง กรณี เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. บทวิเคราะห์ศัพท์¹⁴³

“บริษัท” หมายความว่า บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

“กิจการไปรษณีย์” หมายความว่า การตั้งที่ทำการไปรษณีย์ และการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่ง จ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ ตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์

“กสท.” หมายความว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย

2. การดำเนินการกิจการไปรษณีย์

ในการดำเนินกิจการไปรษณีย์ และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่น ที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ กสท. เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ ตามมาตรา 6 มาตรา 12 และ มาตรา 13¹⁴⁴

3. คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิมีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์อีกคนหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรรมการและเลขานุการ¹⁴⁵

¹⁴³ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 3.

¹⁴⁴ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 4.

¹⁴⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 5.

ทั้งนี้ ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ ของคณะกรรมการ กสท. อำนาจในการจัดทำไปรษณียนิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการ กสท. ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์¹⁴⁶ และคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มอบหมาย ให้อนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์กำหนด¹⁴⁷

3. ให้ทรัพย์สินของบริษัทเฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์เพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี¹⁴⁸

4. ในกรณีที่มีความจำเป็นในการป้องกันหรือระงับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งลูกจ้างของบริษัทหรือบุคคลอื่นใดเป็นเจ้าพนักงานได้¹⁴⁹

3.3.4 ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

เพื่อให้การบริการการสื่อสารด้านกิจการไปรษณีย์และการบริการการเงินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว รวมทั้งอำนวยความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์โดยอนุมัติของรัฐมนตรีจึงออกข้อบังคับไว้โดยข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 2 ฉบับ ได้แก่ ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 1 ว่าด้วยที่ทำการไปรษณีย์อนุญาต พ.ศ. 2552 และข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 2 ว่าด้วยที่ทำการไปรษณีย์อนุญาต ประเภทร้านไปรษณีย์ไทย พ.ศ. 2557 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 1 ว่าด้วยที่ทำการไปรษณีย์อนุญาต พ.ศ. 2552 มีรายละเอียดข้อบังคับที่สำคัญ ดังนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

“บริษัท” หมายความว่า บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด¹⁵⁰

¹⁴⁶ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 6.

¹⁴⁷ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 11.

¹⁴⁸ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 12.

¹⁴⁹ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 13.

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาต ให้กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีอำนาจกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติและควบคุมการดำเนินงานเกี่ยวกับที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาตตลอดจนหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างบริษัทและผู้รับตั้ง ทั้งนี้ เมื่อได้กำหนดระเบียบดังกล่าวแล้ว ให้รายงานให้คณะกรรมการบริษัท และคณะกรรมการทราบ¹⁵¹ ทั้งนี้ ที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาตที่ได้ดำเนินงานอยู่ในวันที่ข้อบังคับนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาตตามข้อบังคับนี้¹⁵²

2. ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 2 ว่าด้วยที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาต ประเภทร้านไปรษณีย์ไทย พ.ศ. 2557 มีรายละเอียดข้อบังคับที่สำคัญ ดังนี้

ผู้รับดำเนินงานร้านไปรษณีย์ไทย ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ โดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้¹⁵³

- (1) กรณีเป็นบุคคลธรรมดา ต้องมีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะ
- (2) กรณีเป็นนิติบุคคล ต้องจดทะเบียนนิติบุคคลตามกฎหมายไทยและมีสถานประกอบการในประเทศไทย
- (3) ไม่ประกอบอาชีพหรือธุรกิจที่ขัดหรือแย้ง หรือมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของบริษัท

เมื่อบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้รับคำขอแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ยื่นคำขอ และประเมินความเหมาะสมของการจัดตั้งร้านไปรษณีย์ไทย และหากบริษัทเห็นว่าผู้ยื่นคำขอสมควรเป็นผู้รับดำเนินการ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตต่อไป¹⁵⁴

3.3.5 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และข้อ 2 (1) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย

¹⁵⁰ ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 1 ว่าด้วยที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาต พ.ศ. 2552 ข้อ 3.

¹⁵¹ ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 1 ว่าด้วยที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาต พ.ศ. 2552 ข้อ 8.

¹⁵² ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 1 ว่าด้วยที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาต พ.ศ. 2552 ข้อ 9.

¹⁵³ ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 2 ว่าด้วยที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาต ประเภทร้านไปรษณีย์ไทย พ.ศ. 2557 ข้อ 4.

¹⁵⁴ ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 2 ว่าด้วยที่ทำกรไปรษณีย์อนุญาต ประเภทร้านไปรษณีย์ไทย พ.ศ. 2557 ข้อ 6.

รัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 กระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

1. ความทั่วไป¹⁵⁵

“คณะกรรมการตรวจสอบ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจสอบตามหมวด 2 ของระเบียบนี้

“กรรมการตรวจสอบ” หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการตรวจสอบ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจกรรมของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจกรรมนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และหน่วยงานนอกจาก (1) (2) หรือ (3) ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) (2) หรือ (3) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ที่กระทรวงการคลังกำหนด

“การตรวจสอบภายใน” หมายความว่า งานที่รัฐวิสาหกิจกำหนดขึ้นเกี่ยวกับการสร้างความเชื่อมั่น โดยการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการควบคุมภายใน กระบวนการกำกับดูแลที่ดี กระบวนการบริหารความเสี่ยง และการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงานและการให้คำแนะนำปรึกษาอย่างเป็นอิสระและเที่ยงธรรมเพื่อเพิ่มคุณค่าและยกระดับกระบวนการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

“หน่วยตรวจสอบภายใน” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบภายใน

“ผู้ตรวจสอบภายใน” หมายความว่า พนักงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน

2. คณะกรรมการตรวจสอบ

ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” ประกอบด้วย ประธานกรรมการตรวจสอบหนึ่งคน และกรรมการตรวจสอบไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน และให้หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในเป็นเลขานุการ กรรมการตรวจสอบอย่างน้อยคนหนึ่งต้องมีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์ด้านการบัญชีหรือการเงิน

¹⁵⁵ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 5.

ซึ่งสามารถสอบทานความน่าเชื่อถือของงบการเงินได้¹⁵⁶ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจรายงานการแต่งตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบต่อกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้นและกระทรวงการคลังทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงการแต่งตั้ง¹⁵⁷

ประธานกรรมการตรวจสอบและกรรมการตรวจสอบต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ คือ เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น เป็นผู้ที่สามารถอุทิศเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ และแสดงความเห็นหรือรายงานผลการดำเนินงานตามที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความเป็นอิสระและความเที่ยงธรรม¹⁵⁸ และต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ คือ ไม่เป็นข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งในกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่เป็นกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำหนดนโยบายหรือระเบียบปฏิบัติหรือมีอำนาจในการตัดสินใจด้านการบริหาร รวมทั้งไม่เป็นพนักงาน ลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนประจำจากรัฐวิสาหกิจ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือบริษัทที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ทั้งนี้ ไม่ว่าในขณะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการตรวจสอบหรือกรรมการตรวจสอบหรือภายในระยะเวลาสองปีก่อนวันที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการตรวจสอบหรือกรรมการตรวจสอบ ไม่เป็นผู้มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์กับรัฐวิสาหกิจนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าในขณะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการตรวจสอบหรือกรรมการตรวจสอบ หรือภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการตรวจสอบหรือกรรมการตรวจสอบ และต้องไม่เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรสของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารสูงสุด ผู้บริหาร หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ตรวจสอบภายในของบริษัทที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของบริษัท¹⁵⁹

¹⁵⁶ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 6.

¹⁵⁷ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 7.

¹⁵⁸ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 8.

¹⁵⁹ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 9.

คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁶⁰

- (1) จัดทำกฎบัตรว่าด้วยการตรวจสอบภายในของคณะกรรมการตรวจสอบให้สอดคล้องกับขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และมีการสอบทานความเหมาะสมของกฎบัตรดังกล่าวอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (2) สอบทานประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการควบคุมภายใน กระบวนการกำกับดูแลที่ดี และกระบวนการบริหารความเสี่ยง
- (3) สอบทานให้รัฐวิสาหกิจมีการรายงานทางการเงินอย่างถูกต้องและน่าเชื่อถือ
- (4) สอบทานการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติงาน มติคณะรัฐมนตรี ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- (5) สอบทานให้รัฐวิสาหกิจมีระบบการตรวจสอบภายในที่ดี และพิจารณาความเป็นอิสระของหน่วยตรวจสอบภายใน
- (6) พิจารณารายการที่เกี่ยวข้องกันหรือรายการที่อาจมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ หรือมีโอกาสเกิดการทุจริตที่อาจมีผลกระทบต่อปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ
- (7) เสนอข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และประเมินผลงานของหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน
- (8) ประสานงานเกี่ยวกับผลการตรวจสอบกับผู้สอบบัญชี และอาจเสนอแนะให้สอบทานหรือตรวจสอบรายการใดที่เห็นว่าจำเป็น รวมถึงเสนอคำตอบแทนของผู้สอบบัญชีต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- (9) รายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของคณะกรรมการตรวจสอบต่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจอย่างน้อยไตรมาสละหนึ่งครั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดในแต่ละไตรมาส ยกเว้นรายงานผลการดำเนินงานในไตรมาสที่สี่ ให้จัดทำเป็นรายงานผลการดำเนินงานประจำปีพร้อมทั้งส่งรายงานดังกล่าวให้กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจนั้นและกระทรวงการคลังเพื่อทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (10) ประเมินผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของคณะกรรมการตรวจสอบอย่างน้อยปีบัญชีการเงินละหนึ่งครั้ง รวมทั้งรายงานผลการประเมิน ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแผนการปรับปรุงการดำเนินงานให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจทราบ

¹⁶⁰ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 10.

(11) เปิดเผยแพร่รายงานผลการดำเนินงานประจำปีของคณะกรรมการตรวจสอบ และคำตอบแทนของผู้สอบบัญชีในรายงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ

(12) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

3. หน่วยตรวจสอบภายใน

ในการปฏิบัติงานการตรวจสอบภายใน ให้รัฐวิสาหกิจจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายใน ซึ่งขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ ในการบริหารทั่วไปของหน่วยตรวจสอบภายใน ให้หน่วยตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุด เว้นแต่การแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และประเมินผลงานของหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 20 ทั้งนี้ ผู้บริหารสูงสุดจะแต่งตั้งให้ผู้ตรวจสอบภายในไปรักษาการตำแหน่งอื่นหรือปฏิบัติหน้าที่อื่น ในขณะเดียวกันไม่ได้ผู้บริหารสูงสุดต้องจัดสรรบุคลากรและทรัพยากร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบภายในเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับปริมาณงานและความซับซ้อนของกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ¹⁶¹

หน่วยตรวจสอบภายในต้องจัดทำกฎบัตรว่าด้วยการตรวจสอบภายในให้สอดคล้องกับขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบ และมีการสอบทานความเหมาะสมของกฎบัตรดังกล่าวอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และหน่วยตรวจสอบภายในต้องจัดให้มีการประเมินตนเองเป็นประจำทุกปีตามแบบที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจว่าการปฏิบัติงานของหน่วยตรวจสอบภายในเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่กำหนดไว้ และรายงานผลการประเมิน ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแผนการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ผู้บริหารสูงสุดและคณะกรรมการตรวจสอบทราบ¹⁶²

หน่วยตรวจสอบภายในมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁶³

(1) ตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการควบคุมภายใน กระบวนการกำกับดูแลที่ดี และกระบวนการบริหารความเสี่ยง

¹⁶¹ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 17.

¹⁶² ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 18 - 19.

¹⁶³ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 25.

(2) ตรวจสอบความถูกต้องและความเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงิน การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติงาน มติคณะรัฐมนตรี ประกาศ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

(3) ตรวจสอบรายการที่อาจมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ โอกาสเกิดการทุจริตและประสิทธิภาพขององค์กรในการบริหารความเสี่ยงจากการทุจริตภายในองค์กร

(4) จัดทำรายงานผลการตรวจสอบภายในตาม (1) ถึง (3) รวมทั้งมีข้อเสนอแนะวิธีและมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขหน้าที่ตาม (1) ถึง (3)

(5) ประสานงานกับผู้สอบบัญชีเพื่อให้สามารถเข้าใจแผนงานและกำหนดขอบเขตการตรวจสอบภายในที่เป็นประโยชน์ร่วมกันต่อรัฐวิสาหกิจ

(6) พัฒนาและอบรมความรู้ ทักษะ และความสามารถของผู้ตรวจสอบภายในอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น

(7) ปฏิบัติงานอื่นที่ผู้บริหารสูงสุดมอบหมายโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจสอบ ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจสอบภายใน จัดเตรียมเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินงาน รวมถึงข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนสมบูรณ์ พร้อมทั้งจะตรวจสอบได้ และชี้แจงและตอบข้อซักถามต่าง ๆ พร้อมทั้งหาข้อมูลเพิ่มเติมให้ผู้ตรวจสอบภายใน¹⁶⁴

3.3.6 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติว่า การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน รัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จึงออกกฎกระทรวงฉบับนี้เพื่อแบ่งส่วนราชการภายในกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสาร และระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพของงาน ดังต่อไปนี้

¹⁶⁴ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ข้อ 28.

1. ให้กรมไปรษณีย์โทรเลข มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการบริหารความถี่วิทยุ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงและประยุกต์ใช้บริการโทรคมนาคมและความถี่วิทยุให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁶⁵

(1) พัฒนาระบบและเทคโนโลยี และเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ และอัตราค่าธรรมเนียมการบริการด้านโทรคมนาคมของประเทศ จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง แรงรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการ การจัดระบบ การสำรวจ การจัดเก็บการประมวลผล และการใช้สารสนเทศด้านโทรคมนาคม รวมทั้งการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้านวิชาการสื่อสาร

(2) ดำเนินการในฐานะหน่วยงานด้านอำนาจการของรัฐบาลในกิจการสื่อสารระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลและหน่วยงานต่างประเทศด้านโทรคมนาคม

(3) บริหารความถี่วิทยุ ดำเนินการด้านใบอนุญาตวิทยุคมนาคม ตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ และดำเนินการอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม

(4) กำหนดและตรวจสอบมาตรฐานและคุณลักษณะทางวิชาการของเครื่องและอุปกรณ์วิทยุคมนาคม

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2. ให้แบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข ดังต่อไปนี้ คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ กองบริหารความถี่วิทยุ กองใบอนุญาตวิทยุคมนาคม กองวิชาการและแผนงาน และกองสื่อสารระหว่างประเทศ¹⁶⁶

3. ส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มิได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงปฏิบัติงานสารบรรณของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคาร สถานที่ และยานพาหนะของกรม จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลงานของกรม

¹⁶⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

¹⁶⁶ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545 ข้อ 2.

ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญางานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย¹⁶⁷

(2) กองตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ มีอำนาจหน้าที่วางแผนและติดตามเทคโนโลยีด้านการตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ รวมทั้งให้ความร่วมมือกับต่างประเทศด้านวิชาการและด้านปฏิบัติการเกี่ยวกับการตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ ตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ หาทิศวิทยุ ประมวลผลการใช้คลื่นความถี่วิทยุ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎข้อบังคับระหว่างประเทศ รวมทั้งป้องกันและปราบปรามการมีและใช้เครื่องวิทยุคมนาคมที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนปฏิบัติการตอบโต้ทางอิเล็กทรอนิกส์ และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย¹⁶⁸

(3) กองบริหารความถี่วิทยุ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนความถี่วิทยุและจัดสรรความถี่วิทยุสำหรับกิจการประเภทต่าง ๆ และประสานงานทางวิชาการด้านความถี่วิทยุและจดทะเบียนความถี่วิทยุระหว่างประเทศ ตรวจสอบคุณลักษณะทางวิชาการของเครื่องและอุปกรณ์วิทยุคมนาคม ออกแบบระบบและข่ายสื่อสารพลเรือน รวมทั้งดำเนินการสถานีภาคพื้นดินกลางร่วมของการสื่อสารภายในประเทศผ่านดาวเทียม ประสานงาน กำกับ และดูแลกิจการดาวเทียม รับผิดชอบในการดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย¹⁶⁹

(4) กองใบอนุญาตวิทยุคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับใบอนุญาตวิทยุคมนาคมและประกาศนียบัตรพนักงานวิทยุคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม ให้เข้าใช้เครื่องและอุปกรณ์วิทยุคมนาคม และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย¹⁷⁰

¹⁶⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545 ข้อ 3 (1).

¹⁶⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545 ข้อ 3 (2).

¹⁶⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545 ข้อ 3 (3).

¹⁷⁰ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545 ข้อ 3 (4).

(5) กองวิชาการและแผนงาน มีอำนาจหน้าที่พัฒนาระบบและเทคโนโลยีและเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายมาตรการ และอัตราค่าธรรมเนียมการบริการด้านโทรคมนาคม จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง เร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด รวมทั้งการจัดระบบ การสำรวจ การจัดเก็บ การประมวลผลและการใช้สารสนเทศด้าน โทรคมนาคม ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้านวิชาการสื่อสาร และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย¹⁷¹

(6) กองสื่อสารระหว่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าร่วมเป็นภาคีหรือการเข้าร่วมในกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศด้าน โทรคมนาคม ในนามรัฐบาลไทยหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบของประเทศไทย จัดประชุม เข้าร่วมการประชุมและเจรจาระหว่างประเทศ จัดทำ ให้ความเห็นเกี่ยวกับธรรมเนียม อนุสัญญา กฎข้อบังคับ ข้อตกลง ข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลและหน่วยงานต่างประเทศด้าน โทรคมนาคม รวมทั้งการติดตามประเมินผลและดำเนินการตามมติที่ได้รับมอบหมายจากการประชุม ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศเพื่อรับทราบผลหรือข้อคิดของที่ประชุมระหว่างประเทศ เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อคิดของที่ประชุมดังกล่าว จัดทำ ให้ความเห็นเกี่ยวกับความตกลงความร่วมมือ ความช่วยเหลือและการแลกเปลี่ยน รวมทั้งการติดต่อและประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลและหน่วยงานต่างประเทศด้าน โทรคมนาคม และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย¹⁷²

3.3.7 ไปรษณีย์พิเศษ พ.ศ. 2557

ไปรษณีย์พิเศษ พ.ศ. 2557 เป็นสมุดกฎ ข้อบังคับ คำสั่งหรือประกาศว่าด้วยการไปรษณีย์ทั่วไปอันพึงต้องปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 หรือตามอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ที่ว่าด้วยการให้บริการไปรษณีย์ซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพสากลไปรษณีย์ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการให้บริการไปรษณีย์ระหว่างกัน ถูกจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติไปรษณีย์พุทธศักราช 2477 และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารแล้ว

¹⁷¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545 ข้อ 3 (5).

¹⁷² กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545 ข้อ 3 (6).

ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับบริการไปรษณีย์และบริการ
ธนาณัติ แบ่งออกเป็น 9 หมวด ดังนี้

หมวด 1 ทั่วไป ว่าด้วย นิยาม “ไปรษณียนิเทศ” อำนาจหน้าที่ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย
จำกัด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกา
กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 และนิยามศัพท์สำคัญ
ที่มีการกล่าวถึงในไปรษณียนิเทศ องค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ซึ่งเป็น
หน่วยงานกำกับดูแล อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ตามที่กำหนดไว้ตามความใน
มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
พ.ศ. 2546

หมวด 2 การส่งสิ่งของทางไปรษณีย์ ว่าด้วย

ประเภทของสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ไปรษณีย์ภัณฑ์
(มี 5 ชนิด ได้แก่ จดหมาย ไปรษณีย์บัตร ของตีพิมพ์ พัสดุย่อยและเครื่องอ่านสำหรับคนเสียจักษุ)
พัสดุไปรษณีย์ และไปรษณีย์ด่วนพิเศษ

ข้อกำหนดเฉพาะในการส่งสิ่งของทางไปรษณีย์ ซึ่งกล่าวถึง อำนาจสิทธิขาดของบริษัท
ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ซึ่งได้แก่ จดหมายและ
ไปรษณีย์บัตร รวมทั้งกรณียกเว้นเกี่ยวกับการนำส่งจดหมายหรือไปรษณีย์บัตรโดยทางอื่นนอกจาก
ทางไปรษณีย์ สิ่งของนอกทางไปรษณีย์และการต้องระวางโทษปรับ ข้อห้ามในการส่งสิ่งของที่เป็น
จดหมายหรือไปรษณีย์บัตรหลายฉบับในห่อหรือซองเดียวกัน ยกเว้นการได้รับสิทธิพิเศษตาม
พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 สิ่งของต้องห้ามส่งทางไปรษณีย์ การดำเนินการของ
บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ต่อการส่งสิ่งของทางไปรษณีย์ที่เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่ง
พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 และบทกำหนดโทษ สิ่งของที่มีเงื่อนไขการฝากส่ง
พิเศษ เช่น สิ่งของมีค่า สิ่งของต้องภาษีอากร หรือต้องจำกัดในการนำเข้า ณ ประเทศปลายทาง
สิ่งของที่ต้องผ่านการตรวจสอบจากพนักงานศุลกากร เป็นต้น ซึ่งจะสามารถฝากส่งเข้าสู่ทาง
ไปรษณีย์ได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด กำหนด และ
ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ฝากส่งโดยมิชอบ

หมวด 3 ตราไปรษณียากร ว่าด้วย นิยาม ตราไปรษณียากร วิทยบัตร การใช้ตรา
ไปรษณียากร ตราไปรษณียากรใช้ชำระค่าบริการไม่ได้ และความผิดเกี่ยวกับตราไปรษณียากร เช่น
การใช้ตราไปรษณียากรซึ่งมีเครื่องหมายแสดงว่าตราไปรษณียากรนั้นได้ใช้แล้ว การปลอมแปลง
ตราไปรษณียากรให้ผิด ไปจากเดิมเพื่อให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีมูลค่าสูงกว่าความเป็นจริง เป็นต้น

หมวด 4 การชำระค่าบริการ ว่าด้วย นิยาม “ค่าบริการ” “ค่าไปรษณียากร” “ค่าบริการธนาณัติ” และ “ค่าบริการพิเศษ” วิธีแสดงการชำระค่าบริการ การปฏิบัติของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในกรณีที่พบว่าสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่ฝากส่งไม่ได้ชำระค่าไปรษณียากรหรือชำระค่าไปรษณียากรไม่ครบ การคำนวณเงินค่าปรับกรณีสิ่งของนั้นไม่ได้ชำระค่าไปรษณียากรหรือชำระค่าไปรษณียากรไม่ครบ และการยกเว้นค่าบริการสำหรับเครื่องอ่านสำหรับคนเสียจักษุและไปรษณีย์ภัณฑ์หรือพัสดุไปรษณีย์สนามชายแดน

หมวด 5 การหุ้มห่อและการจำหน่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ ว่าด้วย หลักเกณฑ์การหุ้มห่อสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ ซึ่งจะต้องกระทำอย่างมั่นคงแข็งแรง เหมาะสมกับสิ่งบรรจุภายใน และสภาพการขนส่ง และไม่เป็นอันตรายแก่พนักงาน หรือต่อสิ่งของส่งทางไปรษณีย์อื่น ๆ รวมทั้งอุปกรณ์ไปรษณีย์ การปฏิบัติต่อสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่หุ้มห่อไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ความรับผิดชอบของผู้ฝากส่ง ในกรณีที่ส่งสิ่งของที่หุ้มห่อไม่ถูกต้อง ซอง/เครื่องหุ้มห่อที่ห้ามนำมาใช้บรรจุสิ่งต่าง ๆ แล้วฝากส่งเข้าสู่ทางไปรษณีย์ หลักเกณฑ์การจำหน่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ซึ่งจะต้องจำหน่ายด้วยหมึกหรือวัสดุที่ไม่ลบเลือนง่าย การจำหน่ายโดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับและผู้ฝากส่งอย่างละเอียดและชัดเจน พร้อมรหัสไปรษณีย์ และไปรษณีย์ภัณฑ์มาตรฐาน

หมวด 6 ระบบงานไปรษณีย์ ว่าด้วย ระบบงานไปรษณีย์ในขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ การรับฝาก การส่งต่อและการนำจ่าย นิยามผู้รับ และการปฏิบัติต่อสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่นำจ่ายผู้รับไม่ได้

หมวด 7 บริการไปรษณีย์ ว่าด้วย นิยาม “บริการไปรษณีย์” การจัดแบ่งลักษณะของบริการไปรษณีย์เป็น บริการหลัก ได้แก่ ไปรษณีย์ภัณฑ์ (มี 5 ชนิด ได้แก่ จดหมาย ไปรษณียบัตร ของตีพิมพ์ พัสดุย่อยและเครื่องอ่านสำหรับคนเสียจักษุ) และพัสดุไปรษณีย์ บริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ บริการพิเศษสำหรับบริการไปรษณีย์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บริการพิเศษที่ใช้ควบคู่กับบริการหลัก และบริการพิเศษที่จัดให้มีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ

หมวด 8 บริการธนาณัติ ว่าด้วย บริการธนาณัติที่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จัดให้มีขึ้น ได้แก่ บริการธนาณัติ ได้แก่ ไปรษณีย์ธนาณัติธรรมดา ไปรษณีย์ธนาณัติด่วนพิเศษ ธนาณัติอิเล็กทรอนิกส์ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญของบริการธนาณัติ เช่น อายุการจ่ายเงินธนาณัติ วงเงินอย่างสูงและหน่วยเงินที่ใช้ในการรับฝาก ซึ่งต้องเป็นไปตามที่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด กำหนด ความรับผิดชอบของบริษัทต่อจำนวนเงินตามธนาณัติ เป็นต้น บริการพิเศษสำหรับบริการธนาณัติ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บริการพิเศษที่ใช้ควบคู่กับบริการธนาณัติ และบริการพิเศษที่ใช้ภายหลังการฝากส่งธนาณัติ

หมวด 9 การขอสอบสวนและการชดใช้ค่าเสียหาย ว่าด้วย หลักเกณฑ์การขอสอบสวน สิ่งของส่งทางไปรษณีย์และบริการณัติ ผู้มีสิทธิขอสอบสวน ระยะเวลาการขอสอบสวน ซึ่งจะต้องขอสอบสวนภายใน 6 เดือน นับถัดจากวันที่ฝากส่ง ยกเว้นการขอสอบสวนไปรษณีย์ด่วน พิเศษ ซึ่งจะต้องขอสอบสวนภายใน 4 เดือน เงื่อนไข หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบและการชดใช้ค่าเสียหายสำหรับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ และบริการณัติซึ่งสูญหายหรือเสียหายเพราะความผิดของทางการไปรษณีย์ ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินชดใช้ค่าเสียหายและระยะเวลาที่ต้องไปติดต่อขอรับเงินชดใช้ค่าเสียหาย การดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ชดใช้ที่ชดใช้เกินราคาจริง หลักเกณฑ์การไม่ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีต่าง ๆ และการห้ามนำความเสียหายทางอ้อม ความเสียหายทางจิตใจ ความเสียหายต่อเนื้อและความเสียหายเพราะขาดผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับอันเกิดจากการสูญหาย เสียหายหรือล่าช้ามาคำนวณรวมเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย

ผู้วิจัยจะขออธิบายสาระสำคัญของบทบัญญัติตามไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นวิจัยตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนี้

1. ความทั่วไป

1) ไปรษณีย์นิเทศ คือ สมุดคณู ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศว่าด้วยการไปรษณีย์ทั่วไป อันพึงต้องปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 หรือตามสัญญาสากลไปรษณีย์¹⁷³

2) การจัดทำและการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตัดทอนเพิ่มเติมหรือยกเลิกเพิกถอนไปรษณีย์นิเทศ เพื่อใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ทั้งนี้ ไปรษณีย์นิเทศนั้น เมื่อได้รับอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และได้โฆษณาแล้วให้ใช้บังคับได้¹⁷⁴

3) ภายใต้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 ให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีอำนาจในการดำเนินกิจการไปรษณีย์ และธุรกิจอื่นอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกันหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และได้รับการยกเว้นมีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477¹⁷⁵

¹⁷³ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 1.

¹⁷⁴ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 2.

¹⁷⁵ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 3.

ในไปรษณียนิเทศฉบับนี้

“บริษัท” หมายความว่า บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

“กิจการไปรษณีย์” หมายความว่า การตั้งที่ทำการไปรษณีย์ และการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่ง จ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477

“พนักงาน” หมายความว่า ลูกจ้างของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

“ที่ทำการ” หมายความว่า ที่ทำการที่เป็นของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด หรืออยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

4) คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ประกอบด้วย¹⁷⁶

4.1 ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นประธานกรรมการ

4.2 ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ

4.3 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ

4.4 บุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการ หรือสาขาวิชาชีพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์หนึ่งคนเป็นกรรมการ

4.5 ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นกรรมการ และเลขานุการ

5) คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีอำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออก ข้อบังคับต่าง ๆ ของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย การจัดทำไปรษณียนิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477¹⁷⁷

2. การส่งสิ่งของทางไปรษณีย์

1) สิ่งของส่งทางไปรษณีย์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ¹⁷⁸

(1) ไปรษณีย์ภัณฑ์ หมายถึง ข่าวด่วนหรือสิ่งของซึ่งฝากส่งเข้าสู่ทางไปรษณีย์ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของไปรษณีย์ภัณฑ์ แบ่งออกเป็น 5 ชนิด ได้แก่ จดหมาย ไปรษณีย์บัตร ของตีพิมพ์ พัสดุย่อย และเครื่องอ่านสำหรับคนเสียจักษุ

¹⁷⁶ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 4.

¹⁷⁷ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 5.

¹⁷⁸ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 6.

(2) พัสดุไปรษณีย์ หมายถึง หีบห่อบรรจุสิ่งของ ตัวอย่างสินค้า หรือสินค้าซึ่งฝากส่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของพัสดุไปรษณีย์

(3) ไปรษณีย์ด่วนพิเศษ หมายถึง สิ่งต่าง ๆ เช่น ข่าวสาร เอกสารธุรกิจการค้า สิ่งพิมพ์ ตัวอย่างสินค้า สินค้า เป็นต้น ซึ่งฝากส่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของไปรษณีย์ด่วนพิเศษ

ทั้งนี้ บริษัทอาจปรับเปลี่ยนประเภทของสิ่งของส่งทางไปรษณีย์หรือเปิดให้บริการใหม่ได้ตามที่เห็นสมควร

2) ข้อกำหนดเฉพาะในการส่งสิ่งของทางไปรษณีย์

เมื่อบริษัทได้จัดการ ไปรษณีย์ขึ้นที่ใดแล้ว ห้ามมิให้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 หรือกฎหมายอื่น ส่ง จัดให้ส่ง ฝาก ส่งมอบให้แก่ผู้อื่น เพื่อให้ไปส่ง นำส่ง หรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้¹⁷⁹

(1) จดหมายหรือไปรษณียบัตรไม่เกินสามฉบับที่ฝากผู้เดินทาง โดยผู้รับฝากนั้นมีได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง รางวัล หรือผลประโยชน์อย่างใด ๆ ในกรณีนั้น

(2) จดหมายหรือไปรษณียบัตรที่ได้จัดให้ผู้เดินทางถือไปและเกี่ยวข้องด้วยกิจกรรมของผู้ฝากหรือผู้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น โดยเฉพาะและผู้เดินทางถือนั้นต้องห้ามมิให้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรจากผู้อื่น หรือนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรให้แก่ผู้อื่น

(3) จดหมายหรือไปรษณียบัตรที่เกี่ยวข้องเฉพาะสินค้า หรือทรัพย์สินที่ส่งไปโดยทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ ซึ่งจะต้องส่งมอบพร้อมกับสินค้า หรือทรัพย์สินนั้น โดยมีต้องเสียค่าจ้างรางวัล หรือได้ผลประโยชน์อย่างใดในการนำไป หรือส่งมอบจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น แต่จดหมาย หรือไปรษณียบัตรนั้น ต้องให้เจ้าพนักงาน (พนักงาน) ตรวจสอบได้ และต้องมีคำว่า “จดหมายของผู้รับตราส่ง” หรือถ้อยคำอย่างอื่นทำนองเดียวกัน

3) สิ่งของนอกทางไปรษณีย์

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ห้ามมิให้บุคคลต่อไปนี้ นำส่ง รับ รวบรวม หรือส่งมอบจดหมายหรือไปรษณียบัตร แม้ว่าตนจะมีได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง รางวัล หรือผลประโยชน์อย่างใด ๆ กล่าวคือ¹⁸⁰

(1) ผู้ทำการรับขนของหรือคนโดยสารโดยปกติ รวมทั้งผู้จับ ลูกจ้าง หรือตัวแทนของบุคคลนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จดหมายหรือไปรษณียบัตรอันเกี่ยวข้องกับของซึ่งรับขนนั้น

¹⁷⁹ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 11.

¹⁸⁰ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 12.

(2) เจ้าของ นาย ผู้บังคับการ หรือกะลาสีเรือ หรืออากาศยานที่ผ่าน หรือเล่นไปตามแม่น้ำลำคลอง หรือในอากาศภายในราชอาณาจักร หรือเล่นผ่านไปตามฝั่งทะเล หรือระหว่างท่าเรือ หรือที่ใด ๆ ภายในราชอาณาจักร หรือระหว่างที่ใด ๆ ภายในและภายนอกราชอาณาจักร หรือลูกจ้าง หรือตัวแทนของบุคคลนั้น ๆ เว้นแต่จะจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้นเกี่ยวกับของที่รับขนนั้น หรือเป็นจดหมายหรือไปรษณียบัตรที่ได้รับไว้เพื่อนำส่งไปโดยได้รับอำนาจจากบริษัท

4) ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 คือ นำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ภายในเขตซึ่งบริษัทมีสิทธิพิเศษที่จะทำการนี้ได้ฝ่ายเดียว กระทำการอย่างใด ๆ ที่เกี่ยวแก่การนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ภายในเขตซึ่งบริษัทมีสิทธิพิเศษที่จะทำการนี้ได้ฝ่ายเดียว ส่งหรือขอให้รับหรือส่งมอบจดหมายหรือไปรษณียบัตรเพื่อให้ส่งไปโดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ภายในเขต ซึ่งบริษัทมีสิทธิพิเศษที่จะทำการนี้ได้ฝ่ายเดียว หรือรวบรวมจดหมายหรือไปรษณียบัตรเพื่อส่งไปทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ เว้นแต่ได้สิทธิพิเศษดังกล่าวข้างต้น ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477¹⁸¹

5) ผู้ใดนำส่ง รับ ขอให้รับ หรือส่งมอบจดหมายหรือไปรษณียบัตร หรือรวบรวมจดหมายหรือไปรษณียบัตรเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477¹⁸²

6) จดหมายนอกทางไปรษณีย์นั้นจะใส่ห่อซองปิดผนึกหรือเปิดผนึก หรือมิได้ใส่ห่อหรือซองก็ตามย่อมไม่ได้รับสิทธิยกเว้นแต่ประการใด ถ้าใส่ห่อหรือซองจะนับห่อหรือซองหนึ่งเป็นจดหมายฉบับหนึ่ง เว้นแต่ในห่อหรือซองนั้นมีจดหมายรวมกันอยู่หลายฉบับจะนับแยกออกเป็นฉบับ ๆ ตามจำนวนจดหมายที่มีอยู่¹⁸³

7) สิ่งของต้องห้ามส่งทางไปรษณีย์

สิ่งของต้องห้ามส่งทางไปรษณีย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มีดังต่อไปนี้¹⁸⁴

(1) วัตถุมีคมที่ไม่มีเครื่องหุ้มห่อป้องกันพอ หรือวัตถุระเบิด หรือสิ่งโสโครก หรือสิ่งมีพิษ หรือสัตว์มีชีวิต หรือสิ่งของที่มีสภาพอันน่าจะทำให้เกิดอันตราย หรือเสียหายแก่ไปรษณีย์ภัณฑ์

¹⁸¹ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 13.

¹⁸² ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 14.

¹⁸³ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 15.

¹⁸⁴ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 19.

ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ หรือแก่เจ้าพนักงาน เว้นไว้แต่จะมีข้อบังคับหรือเงื่อนไขกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น

(2) ไปรษณีย์ภัณฑ์อันเห็นได้ประจักษ์ว่ามีถ้อยคำ เครื่องหมาย หรือลวดลายเป็นเส้น นามแผ่นดิน หรือหยาบขี้ ลามก หรือเป็นที่ยุยงส่งเสริมให้มีการกำเริบ หรือหยาบคาย หรือขู่เข็ญ หรือกรรโชก หรือพรุสวาทอย่างร้ายแรง หรือสิ่งอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ ให้ถือว่าสิ่งต่อไปนี้ เป็นสิ่งของต้องห้ามส่งทางไปรษณีย์ด้วย ได้แก่ สิ่งเสพติด และวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่คณะกรรมการควบคุม สิ่งเสพติดระหว่างประเทศกำหนด หรือยาอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาตและถือเป็นสิ่งของต้องห้ามในประเทศปลายทาง สิ่งลามกอนาจารหรือผิดศีลธรรม สิ่งของปลอมแปลงหรือลอกเลียนแบบ โดยละเมิดลิขสิทธิ์ ธนบัตร สิ่งของอื่น ๆ ซึ่งเป็นสิ่งของต้องห้ามนำเข้าหรือเผยแพร่ในประเทศปลายทาง เอกสาร ซึ่งมีลักษณะเป็นข่าวสารส่วนตัวซึ่งแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลอื่นที่นอกเหนือไปจากผู้ฝากส่ง และผู้รับ หรือบุคคลที่อาศัยอยู่กับผู้ฝากส่งและผู้รับ วัตถุไวไฟ หรือสินค้าอันตรายอื่น ๆ และ อุปกรณ์ระเบิดที่ไม่มีแรงระเบิดและอาวุธยุทธโปกรณ์ทางทหาร รวมทั้งระเบิดมือที่ไม่มีแรงระเบิด ปลอกกระสุนที่ไม่มีแรงระเบิดและสิ่งทีคล้ายคลึงกัน¹⁸⁵

8) ไปรษณีย์ภัณฑ์ใดที่ส่งทางไปรษณีย์เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 นี้ บริษัทอาจมีคำสั่งตามควรแก่กรณี กล่าวคือ ให้กักไว้ หรือส่งต่อไป หรือส่งกลับคืนไปยังผู้ฝาก หรือให้จำหน่ายเป็นอย่างอื่น ให้เปิดตรวจหรือทำลายเสียได้ถ้าจำเป็น และเมื่อทำลายแล้วให้แจ้งไปให้ผู้ฝากทราบ หรือให้ส่งตรงไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีเหตุสงสัยว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อจัดการฟ้องร้อง¹⁸⁶

9) ผู้ใดส่ง ขอให้รับ หรือจัดทำขึ้นแล้วส่งไปเพื่อให้ส่งไปรษณีย์ภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ทางไปรษณีย์เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา 23 หรือ 24 แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477¹⁸⁷

10) สิ่งของที่มีเงื่อนไขการฝากส่งพิเศษ

สิ่งต่อไปนี้ต้องผ่านการตรวจสอบจากพนักงานศุลกากร ณ ด่านศุลกากรไปรษณีย์หรือ ด่านศุลกากรอื่นที่มีอำนาจซึ่งอยู่ใกล้ที่สุดกับที่ทำการที่จะฝากส่งเสียก่อนจึงจะฝากส่งเข้าสู่ ทางไปรษณีย์ได้ ได้แก่ สิ่งของต้องจำกัดในการส่งออก (สิ่งของที่มีประกาศหรือกฎหมายบังคับว่า การส่งออกจะต้องได้รับอนุญาตก่อน) สิ่งของต้องเสียภาษีอากรขาออก ค่าภาคหลวงหรือค่าภาษี

¹⁸⁵ ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 22.

¹⁸⁶ ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 20.

¹⁸⁷ ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 21.

การค้าในการส่งออก สิ่งของที่ส่งจากผู้ฝากส่งรายหนึ่งถึงผู้รับรายหนึ่ง ไม่ว่าจะมียกเว้นก็ตาม ต้องมีราคารวมกันคราวหนึ่งเกินกว่าอัตราที่กรมศุลกากรกำหนด สิ่งของส่งออกที่ขอคืนค่าอากร หรือขอรับเงินชดเชยค่าภาษี และสิ่งของส่งออกที่ขอใบสุทธิสำหรับนำกลับเข้ามา¹⁸⁸

11) ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ฝากส่งโดยมิชอบ

บริษัทอาจไม่รับฝาก ส่งต่อหรือนำจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์ที่มีต้นกำเนิดอยู่ในต่างประเทศ และนำมาฝากส่งในประเทศไทยเพื่อนำจ่ายในประเทศไทยหรือเพื่อให้ส่งไปนำจ่ายในประเทศอื่น¹⁸⁹

3. ตราไปรษณียากร

1) ตราไปรษณียากร คือ บัตรตราใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นเพื่อใช้เป็นค่าไปรษณียากร หรือค่าธรรมเนียมอื่น หรือจำนวนเงินที่จะต้องเสียในการส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ รวมทั้งตราไปรษณียากร สำหรับผนึก หรือตราไปรษณียากรที่พิมพ์ ดุน หรือแสดงไว้โดยวิธีอื่นบนซอง กระดาษห่อ ไปรษณียบัตรหรือสิ่งอื่น ๆ¹⁹⁰

2) วิทยบัตร (International Reply Coupon หรือ International Postage Voucher) หมายถึง บัตรซึ่งสำนักงานระหว่างประเทศ สหภาพสากลไปรษณีย์จัดทำขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิก ของสหภาพสากลไปรษณีย์นำไปจำหน่ายแก่ผู้ใช้บริการ โดยผู้ซื้อส่งวิทยบัตรให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ในต่างประเทศซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพสากลไปรษณีย์เพื่อให้ผู้นั้นนำไปขอแลกรับดวงตรา ไปรษณียากรหรืออุปกรณ์เครื่องเขียนของไปรษณีย์ ณ ที่ทำการไปรษณีย์ของประเทศนั้น ได้เป็นจำนวนเท่ากับค่าไปรษณียากรอัตราต่ำสุดสำหรับจดหมายธรรมดาทางอากาศจากประเทศนั้น ไปยังต่างประเทศ สำหรับวิทยบัตรจากต่างประเทศที่มาแลกรับ ณ ที่ทำการสามารถแลกรับเป็น ดวงตราไปรษณียากรได้ตามอัตราที่บริษัทกำหนด¹⁹¹

3) ความรับผิดชอบเกี่ยวกับตราไปรษณียากร

ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ประกอบพระราช กฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 ผู้ใดได้รับ อนุญาตให้ตั้งที่ทำการไปรษณีย์ประเภทรับอนุญาตหรือแต่งตั้งให้เป็นผู้ขายตราไปรษณียากร เรียก เอาการตราไปรษณียากรจากผู้ซื้อสูงหรือต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับอื่น ได้ตั้งขึ้น ตามมาตรา 17 (2) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ผู้นั้นมีความผิดตามมาตรา 74 (ก) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 หรือกระทำความผิดต่อข้อบังคับอื่นที่ได้ตั้งขึ้น

¹⁸⁸ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 27.

¹⁸⁹ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 28.

¹⁹⁰ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 29.

¹⁹¹ ไปรษณียนิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 30.

ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ผู้ใช้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษตามมาตรา 74 (ข) แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477¹⁹²

4) ไปรษณีย์ภัณฑ์มาตรฐาน

ไปรษณีย์ภัณฑ์มาตรฐาน คือ ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่มีขนาด น้ำหนักและรายละเอียดอื่น ๆ เป็นไปตามมาตรฐานที่บริษัทกำหนดและประกาศให้ทราบ ซึ่งจะมีผลให้การรับฝากการส่งต่อและการนำจ่ายถึงผู้รับเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ¹⁹³

4. ระบบงานไปรษณีย์

1) ระบบงานไปรษณีย์ หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานไปรษณีย์ที่บริษัทกำหนดขึ้น เพื่อดำเนินการต่อสิ่งของที่ฝากส่งเข้าสู่ทางไปรษณีย์ให้สามารถส่งถึงผู้รับได้ตามมาตรฐานบริการ โดยกระบวนการปฏิบัติงานมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ การรับฝาก การส่งต่อ และการนำจ่าย¹⁹⁴

2) การรับฝาก หมายถึง การปฏิบัติการของพนักงานในการรับฝากสิ่งของส่งทางไปรษณีย์จากผู้ให้บริการ ณ สถานที่ที่บริษัทจัดให้มีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ให้บริการในการฝากส่งสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการใช้บริการของผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ บริษัทอาจเพิ่มเติมวิธีการรับฝากในลักษณะอื่นได้ตามที่เห็นสมควร¹⁹⁵

5. การขอสอบสวนและการชดเชยค่าเสียหาย

1) เงื่อนไขและหลักเกณฑ์การขอสอบสวน

การขอสอบสวนสิ่งของส่งทางไปรษณีย์กระทำได้ในกรณีที่สงสัยว่าไม่ถึงผู้รับสูญหายเสียหาย หรือล่าช้าผิดปกติในระหว่างทางไปรษณีย์ หรือเป็นสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่ใช้บริการไปรษณีย์ตอบรับซึ่งผู้ฝากส่งมิได้รับใบตอบรับคืนในเวลาอันสมควรหรือสงสัยว่าผู้รับมิได้รับหรือกรณีอื่น ๆ ที่สงสัยเกี่ยวกับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ การขอสอบสวนสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่เป็นไปรษณีย์ภัณฑ์ธรรมดาไม่สามารถกระทำได้ ส่วนการขอสอบสวนบริการธนาณัติกระทำได้ในกรณีที่สงสัยว่าผู้รับมิได้รับธนาณัติ หรือได้รับเงินไม่ครบจำนวนที่ฝากส่ง หรือจ่ายเงินให้ผู้รับผิดตัว หรือล่าช้าผิดปกติในระหว่างทางไปรษณีย์ หรือฝากส่งเงินโดยใช้บริการตอบรับซึ่งผู้ฝากส่งมิได้รับใบตอบรับคืนในเวลาอันสมควร หรือกรณีอื่น ๆ ที่สงสัยเกี่ยวกับบริการธนาณัติที่ฝากส่ง¹⁹⁶

¹⁹² ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 40.

¹⁹³ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 55.

¹⁹⁴ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 56.

¹⁹⁵ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 57.

¹⁹⁶ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 186.

ผู้มีสิทธิขอสอบสวน กรณีสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ ได้แก่ ผู้ฝากส่ง ผู้รับ หรือผู้ที่ได้รับมอบฉันทะจากผู้ฝากส่งหรือผู้รับ ส่วนกรณีบริการธนาณัติ ได้แก่ ผู้ฝากส่งธนาณัติ ผู้รับ หรือผู้ที่ได้รับมอบฉันทะจากผู้ฝากส่งธนาณัติหรือผู้รับ¹⁹⁷ ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิขอสอบสวนไม่ต้องเสียค่าบริการในการดำเนินการสอบสวน¹⁹⁸

2) เงื่อนไข หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบและการชดใช้ค่าเสียหาย

บริษัทจะรับผิดชอบต่อสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่สิ่งบรรจุภายในสูญหายหรือเสียหายเมื่อตรวจพบก่อนการนำจ่าย หรือผู้รับหรือผู้ฝากส่ง (กรณีส่งคืนต้นทาง) ทักท้วงขณะที่จ่าย¹⁹⁹

เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าสิ่งของส่งทางไปรษณีย์เกิดการสูญหายหรือเสียหายเพราะความผิดของทางไปรษณีย์ บริษัทจะชดใช้ค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ดังนี้²⁰⁰

(1) ไปรษณีย์ภัณฑ์รับรอง ไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเบียนและไปรษณีย์ด่วนพิเศษที่สูญหายหรือเสียหายทั้งหมดหรือบางส่วนจะชดใช้ค่าเสียหายตามความเสียหายของสิ่งบรรจุภายในที่เกิดขึ้นโดยประเมินราคาซื้อขายในท้องตลาด ณ สถานที่และเวลาที่ฝากส่งแต่ไม่เกินอัตราที่บริษัทกำหนด

(2) พัสดุไปรษณีย์ ที่สูญหายหรือเสียหายทั้งหมดจะชดใช้ค่าเสียหายตามอัตราที่บริษัทกำหนด หรือที่สูญหายหรือเสียหายบางส่วนจะชดใช้ค่าเสียหายตามความเสียหายของสิ่งบรรจุภายในที่เกิดขึ้น โดยประเมินราคาซื้อขายในท้องตลาด ณ สถานที่และเวลาที่ฝากส่งแต่ไม่เกินอัตราที่บริษัทกำหนด

(3) สิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่ใช้บริการไปรษณีย์รับประกัน ที่สูญหายหรือเสียหายทั้งหมดจะชดใช้ค่าเสียหายตามวงเงินรับประกัน หรือที่สูญหายหรือเสียหายบางส่วนจะชดใช้ค่าเสียหาย ตามความเสียหายของสิ่งบรรจุภายในที่เกิดขึ้น โดยประเมินราคาซื้อขายในท้องตลาด ณ สถานที่และเวลาที่ฝากส่งแต่ไม่เกินวงเงินรับประกัน

ทั้งนี้ กรณีสิ่งบรรจุภายในเป็นเอกสารสูญหายหรือเสียหายทั้งหมดหรือบางส่วนจะชดใช้ค่าเสียหายตามค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารตามหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าเสียหายและอัตราที่บริษัทกำหนด²⁰¹

¹⁹⁷ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 187.

¹⁹⁸ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 188.

¹⁹⁹ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 192.

²⁰⁰ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 193.

²⁰¹ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 193 วรรคท้าย.

หากสิ่งของส่งทางไปรษณีย์เกิดการสูญหายหรือเสียหายทั้งหมดเพราะความผิดของทางไปรษณีย์ ผู้ฝากส่งหรือผู้รับนอกจากจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายแล้ว ยังจะได้รับคืนค่าไปรษณียากรและค่าบริการพิเศษ แต่หากสิ่งของส่งทางไปรษณีย์เกิดการสูญหายหรือเสียหายเพียงบางส่วนเพราะความผิดของทางไปรษณีย์ ผู้ฝากส่งหรือผู้รับจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายแต่จะไม่คืนค่าไปรษณียากรและค่าบริการพิเศษให้²⁰²

ผู้มีสิทธิได้รับเงินชดใช้ค่าเสียหาย²⁰³

(1) ไปรษณีย์ภัณฑ์และพัสดุไปรษณีย์ ผู้ฝากส่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินชดใช้ค่าเสียหายเท่านั้น เว้นแต่ผู้ฝากส่งได้โอนสิทธิให้แก่ผู้รับเป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีที่ผู้ฝากส่งและผู้รับเป็นบุคคลเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องมีการโอนสิทธิ ทั้งนี้ ผู้ฝากส่งหรือผู้รับที่ได้รับการโอนสิทธิจากผู้ฝากส่งสามารถมอบอำนาจให้บุคคลที่สามรับเงินชดใช้ค่าเสียหายได้

(2) ไปรษณีย์ด่วนพิเศษ ผู้ฝากส่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินชดใช้ค่าเสียหาย

(3) ฆาตคติ ผู้มีสิทธิได้รับเงินที่ฝากส่งคืน ได้แก่ ผู้ฝากส่งฆาตคติ หรือผู้รับเงินแล้วแต่กรณี

3) การไม่ชดใช้ค่าเสียหาย

(1) บริษัทจะไม่ชดใช้ค่าเสียหายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ กรณีการสูญหายหรือเสียหายเกิดขึ้นโดยเหตุสุดวิสัย กรณีสอบสวนไม่ได้เพราะหลักฐานสูญหายหรือถูกทำลายโดยเหตุสุดวิสัย กรณีการสูญหายหรือการเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากความบกพร่องของผู้ฝากส่งหรือการที่ผู้ฝากส่งไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการฝากส่ง กรณีการเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากธรรมชาติของสิ่งของนั้น กรณีสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่บรรจุสิ่งของต้องห้ามส่งทางไปรษณีย์หรือของผิดกฎหมาย กรณีสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่ถูกกัก รับ ยึดหรือทำลายตามกฎหมายของประเทศปลายทาง กรณีไม่ขอสอบสวนภายในระยะเวลาที่บริษัทกำหนด กรณีสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่ใช้บริการไปรษณีย์รับประกันที่ขอประกันเกินกว่าราคาจริงของสิ่งบรรจุภายใน โดยมีเจตนาทุจริต กรณีไปรษณีย์ภัณฑ์สนามชายแดนหรือพัสดุไปรษณีย์สนามชายแดนที่ไม่ได้ใช้บริการพิเศษ กรณีพัสดุไปรษณีย์ของเขลยศึกหรือพลเรือนผู้ถูกกักกัน กรณีผู้ฝากส่งแสดงพฤติกรรมอันน่าสงสัยว่ามีเจตนาฉ้อโกงเพื่อขอรับเงินชดใช้ค่าเสียหาย และกรณีที่บริษัทประกาศให้ทราบล่วงหน้าแล้วว่าจะไม่ชดใช้ค่าเสียหาย²⁰⁴

²⁰² ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 194 - 195.

²⁰³ ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 197.

²⁰⁴ ไปรษณียนเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 201.

(2) บริษัทจะไม่คืนค่าบริการสำหรับไปรษณีย์ด่วนพิเศษที่ล่าช้าในกรณีดังต่อไปนี้ คือ กรณีล่าช้าโดยเหตุสุดวิสัย กรณีสอบสวนไม่ได้เพราะหลักฐานสูญหายหรือถูกทำลายโดยเหตุสุดวิสัย กรณีล่าช้าเนื่องจากความบกพร่องของผู้ฝากส่งหรือการที่ผู้ฝากส่งไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการฝากส่งที่ถูกต้อง กรณีล่าช้าเนื่องจากตัวผู้รับเอง เช่น บ้านปิด ย้ายที่อยู่ ผู้รับไม่อยู่ ผู้รับไม่มาเปิดตู้ไปรษณีย์เข้าตามกำหนด กรณีล่าช้าเนื่องจากการตรวจประเมินภาษีอากรของพนักงานศุลกากรหรือถูกอายัดหรือห่วงงหนัวยโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย และกรณีล่าช้า แต่ไม่ขอสอบสวนภายในระยะเวลาที่บริษัทกำหนด²⁰⁵

(3) บริษัทจะไม่ชดใช้ค่าเสียหายบริการธนาณัติในกรณีดังต่อไปนี้ คือ กรณีความล่าช้าอันเนื่องมาจากการให้บริการ กรณีสอบสวนไม่ได้เพราะข้อมูลบริการธนาณัติถูกทำลายโดยเหตุสุดวิสัย เว้นแต่ มีหลักฐานพิสูจน์ได้ กรณีการเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากความผิดหรือการละเลยของผู้ฝากส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเลยของผู้ฝากส่งในการให้ข้อมูลสนับสนุนที่ถูกต้อง รวมทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่มาของเงินและการนำเงินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม กรณีเงินที่ฝากส่งถูกยึดโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย กรณีเงินที่ฝากส่งไปให้เชลยศึกสงครามหรือพลเรือนที่ถูกกักกัน กรณีผู้ใช้บริการไม่ขอสอบสวนภายในระยะเวลาที่บริษัทกำหนด กรณีกำหนดเวลาที่อนุญาตให้ร้องเรียนเกี่ยวกับการจ่ายเงินธนาณัติในประเทศต้นทางหมดอายุลง และกรณีที่บริษัทประกาศให้ทราบล่วงหน้าแล้วว่าจะไม่ชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่คืนค่าบริการธนาณัติ²⁰⁶

ทั้งนี้ ความเสียหายทางอ้อม ความเสียหายทางจิตใจ ความเสียหายต่อเนื่องและความเสียหายเพราะขาดผลประโยชน์ที่ควรได้รับอันเกิดจากการสูญหาย เสียหาย หรือล่าช้าจะนำมาคำนวณรวมเพื่อเรียกrogateค่าเสียหายมิได้²⁰⁷

²⁰⁵ ไปรษณียเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 204.

²⁰⁶ ไปรษณียเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 205.

²⁰⁷ ไปรษณียเทศ พ.ศ. 2557 ข้อ 206.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ ไปรษณีย์ในประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในบทนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ แทนรัฐ และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย โดยผู้วิจัยจะขอวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ได้มีการบังคับใช้มาอย่างเนิ่นนาน ซึ่งยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม และเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477

กิจการไปรษณีย์ หมายถึง การเชื่อมโยงเส้นทางและวิธีการเดินทางของสิ่งของส่งทางไปรษณีย์จากผู้ส่งไปยังผู้รับ ซึ่งมีได้หมายถึงการเชื่อมโยงอยู่แต่ภายในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเชื่อมโยงโลกเข้าด้วยกันอีกด้วย สำหรับกิจการไปรษณีย์นั้น เป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐด้านการติดต่อสื่อสาร ซึ่งในระยะแรกของกิจการไปรษณีย์ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาของการปูพื้นฐานงานด้านการสื่อสารของไทยให้แข็งแกร่ง และที่สำคัญคือ เป็นการริเริ่มกิจการบริการสาธารณะที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง โดยฝีมือของคนไทยเอง อันเป็นรากฐานในการพัฒนากิจการสื่อสารของไทยให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ กิจกรรมไปรษณีย์จึงมีความสำคัญกับประเทศในด้านการจัดทำบริการสาธารณะด้านการติดต่อสื่อสาร ซึ่งในปัจจุบันถือว่ากิจกรรมไปรษณีย์เป็นกิจกรรมติดต่อสื่อสารในลักษณะโลกไร้พรมแดน และการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและไร้ขีดจำกัด โดยการปรับปรุงการให้บริการและขยายการให้บริการภายในประเทศ รวมทั้ง การเปิดให้บริการชนิดใหม่ ๆ เพิ่มเติมเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านเทคโนโลยีอยู่เสมอ ไม่เคยหยุดนิ่งต่อการพัฒนาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สร้างระบบเชื่อมโยงเครือข่าย พัฒนาคุณภาพบริการสื่อสาร ทั้งด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม โดยเป็นภารกิจที่สำคัญของกิจการไปรษณีย์ไทย

จากการศึกษา พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พบว่า ได้กำหนดความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า เจ้าพนักงานกรมไปรษณีย์โทรเลข “กรม” หมายความว่า กรมไปรษณีย์โทรเลข และ “ไปรษณีย์นิเทศ” หมายความว่า สมุดกฏ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศว่าด้วยการไปรษณีย์ทั่วไป อันพึงต้องปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามสัญญาสากลไปรษณีย์ อีกทั้ง มีการกำหนดให้รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิ์ขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ภายในราชอาณาจักร อำนาจนี้มอบหมายให้ไว้แก่กรมซึ่งมีสิทธิและหน้าที่จัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ขึ้น ตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร และมีหน้าที่ทำกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวแก่การรับ รวบรวม ส่ง จำ และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ตามกฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งที่ตั้งขึ้น ทั้งนี้ การตั้งหรือเลิกที่ทำการไปรษณีย์ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อธิบดีอาจอนุญาตโดยออกเป็นข้อบังคับ ข้อสัญญา และเงื่อนไขทั่วไป หรือให้แก่เฉพาะบุคคลในกรณีพิเศษในกรณีดังต่อไปนี้ได้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

- (1) ให้ตั้งที่ทำการไปรษณีย์ประเภทรับอนุญาตขึ้นภายในราชอาณาจักร
- (2) ให้ส่ง นำส่ง หรือส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์โดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์
- (3) ให้ผู้อื่นรวบรวมไปรษณีย์ภัณฑ์ เพื่อส่งโดยทางไปรษณีย์ หรือโดยทางที่ได้อนุญาตเป็นพิเศษตามมาตรานี้
- (4) ให้ทำกิจการอย่างอื่นทั่วไปตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐบาลมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนด รัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้ง เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 กำหนดให้ “บริษัท” หมายความว่า บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และ “กิจการไปรษณีย์” หมายความว่า การตั้งที่ทำการไปรษณีย์ และการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่ง จ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ ตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ อีกทั้ง “กสท.” หมายความว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตลอดจนการดำเนินการกิจการไปรษณีย์และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่น ที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ กสท.

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักกฎหมายที่ดี และหลักการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักกฎหมายที่ดี

หลักกฎหมายที่ดี หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการดังต่อไปนี้ ได้แก่ หลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้าม มิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ก. หลักความแน่นอนของกฎหมาย

หลักความแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกร้องว่ากฎหมายที่บัญญัติต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้นุคคลสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะต้องคำนึงถึง หากเขาจะกระทำการอันใดอันหนึ่ง และกฎหมายดังกล่าวมีข้อเรียกร้องอย่างใดบ้าง ซึ่งจะทำให้ นุคคลสามารถกำหนดการกระทำของตนเองได้ เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายและทำให้นุคคลเกิดความแน่ใจว่าการกระทำของตนจะไม่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง

หลักความแน่นอนของกฎหมายประกอบด้วยหลักย่อย 2 ประการ คือ หลักความชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รวมทั้งฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง) ต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ทางกฎหมาย และหลักคุ้มครองความสุจริต ซึ่งเป็นหลักเรียกร้องต่อฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองต้องนำหลักความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เชื่อโดยสุจริตว่าคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยชอบด้วยกฎหมาย มาพิจารณาชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะในเรื่องนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ข. หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

การเรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต เป็นหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง แต่บางกรณีที่กฎหมายอาจมีผลย้อนหลัง ซึ่งอาจแบ่งเป็นได้ 2 กรณี คือ การมีผลย้อนหลัง โดยแท้ของกฎหมาย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การมีผลย้อนหลังในผลของกฎหมาย อันได้แก่ กรณีที่ข้อเท็จจริงประการใดประการหนึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้วและกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว และการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ กล่าวคือกฎหมายได้เชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่ได้เกิดขึ้นแล้วแต่ข้อเท็จจริงนั้นยังไม่สิ้นสุดลงในขณะที่ยังมีผลบังคับใช้ และกฎหมายได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้นในอนาคต ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะให้มีผลนับจากวันที่กฎหมายมีผลบังคับไปในอนาคต

ค. หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่ห้ามมิให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้กระทบกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้เหมาะสมกับสภาพของข้อเท็จจริง หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และยังถือว่าเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และประกอบกับหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักในระดับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักความพอสมควรแก่เหตุจึงเป็นหลักการที่ต้องใช้บังคับเสมอ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าจะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม

หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือเรียกอีกชื่อว่า “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วย 3 หลักการ ได้แก่ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ดังมีสาระสำคัญสรุปได้ต่อไปนี้

ประการแรก หลักความเหมาะสม

องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเลือกใช้มาตรการใดนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาแล้วสามารถนำไปสู่ผลตามที่ฝ่ายปกครองต้องการได้ หากมาตรการใดที่พิจารณาแล้วเห็นได้ว่าไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแน่ชัด มาตรการอันนั้นย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักความเหมาะสมนี้จะมุ่งพิจารณาถึงความสัมฤทธิ์ของผลที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ โดยมาตรการนั้นต้องเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้จึงถือเป็นการใช้มาตรการที่เหมาะสม แต่มาตรการอันใดอันหนึ่งจะถือเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากการใช้มาตรการนั้นไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้

ประการที่สอง หลักความจำเป็น

องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเปรียบเทียบมาตรการซึ่งอาจบรรลุผลที่ต้องการได้ในหลาย ๆ มาตรการว่ามาตรการเหล่านั้นกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยเพียงใด โดยมาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น กล่าวคือ มาตรการที่จำเป็นนั้นต้องปรากฏว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่รุนแรงน้อยกว่าและมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้วัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการบรรลุผลลงได้ ดังนั้น หากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

ประการที่สาม หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองออกมาตรการใด ๆ ที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นกับประโยชน์ที่ปัจเจกชนต้องเสียไป หากผลกระทบที่ปัจเจกชนจะได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าวของฝ่ายปกครองนั้นรุนแรงเกินกว่าที่จะคาดหมายได้ และผลกระทบนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่รัฐจะได้รับ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะใช้มาตรการนั้นบังคับแก่ปัจเจกชนไม่ได้ แม้ว่าสาธารณะจะได้รับประโยชน์จากการใช้มาตรการดังกล่าวก็ตาม

หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะ มีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

(1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเข้าอำนาจหรือจัดทำเอง เช่น การรักษาความสงบของประเทศ การป้องกันประเทศ การคลัง หรือบริการสาธารณะประเภทที่รัฐมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการแทน โดยรูปแบบของการให้สัมปทาน และรัฐจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเท่านั้น

(2) บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นครอบคลุมทั้งกรณีความต้องการได้รับความปลอดภัย และความต้องการได้รับความสะดวกสบาย และบริการสาธารณะที่จะจัดทำขึ้นจึงเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในสองลักษณะนี้ และถึงแม้ว่ากิจการบางอย่างเป็นกิจการที่เอกชนดำเนินการอยู่ แต่รัฐก็ยังคงเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในประเภทกิจการเดียวกันนั้นก็เพียงเพราะเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะตามต้องการ

(3) การจัดระเบียบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยบทกฎหมาย ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะนั้น โดยการปรับปรุงบริการสาธารณะย่อมเป็นการปรับปรุงภายใต้ความต้องการของประชาชน

(4) บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก ซึ่งเป็นหลักสำคัญของบริการสาธารณะที่ไม่อาจหยุดนิ่งได้โดยเหตุของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และในกรณีที่มีเอกชนผู้รับสัมปทานจากรัฐให้มีหน้าที่จัดให้มีบริการสาธารณะก็จะไม่สามารถให้กิจการใดต้องหยุดชะงัก และหากมีการหยุดชะงักในบริการสาธารณะใด ผู้รับสัมปทานย่อมต้องถูกลงโทษจากความเสียหายตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน

(5) เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน เนื่องจากบริการสาธารณะไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะแต่จัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเสมอหน้ากัน และในส่วนของเอกชนผู้รับสัมปทานจากรัฐ ก็ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทั้งในขั้นตอนตั้งแต่การขอรับสัมปทาน และการจัดให้มีสัมปทานที่เท่าเทียมกันออกไปสู่ประชาชนด้วย

บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใด โดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ และหากกิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ

เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน และความต้องการของประชาชนนั้นมิได้อยู่ตลอดเวลา ไม่มีวันหยุด การบริการสาธารณะจึงต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาเช่นกัน หากมีการหยุดชะงักของบริการสาธารณะย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ เช่น การให้บริการรถโดยสารประจำทาง หากไม่มีความต่อเนื่อง มีการหยุดเสียแล้ว ประชาชนย่อมมีปัญหาติดขัดในการสัญจรไปตามที่ต่าง ๆ เป็นต้น

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ หมายความว่า บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองรับผิดชอบนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะความต้องการของประชาชนไม่อยู่นิ่งกับที่ หากแต่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพความเจริญของสังคม ดังนั้น บริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มีความล้าสมัยเนื่องจากบังคับใช้มาอย่างยาวนานประมาณ 80 ปี และไม่สอดคล้องกับยุคสมัยที่มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีทางการสื่อสาร โดยมีได้มีการแก้ไขเนื้อหาของบทบัญญัติให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และความต้องการในการรับบริการของประชาชน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องมีความสม่ำเสมอโดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายไม่มีการอนุวัติเกี่ยวกับการสื่อสารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 ซึ่งในขณะนั้นการจัดทำบริการ

สาธารณะด้านไปรษณีย์ของกรมไปรษณีย์ไทยในอดีตแตกต่างจากบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในปัจจุบัน

อนึ่ง ประเทศไทยได้มีการพยายามปรับปรุงและแก้ไขการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์จากกรมไปรษณีย์ไทยมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยในอดีตการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีมาโดยตลอด ซึ่งภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีมติให้แปรสภาพ กสท. ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แยกกิจการเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ส่งผลให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของระบบของการสื่อสารด้านไปรษณีย์ ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ให้กับประชาชน อีกทั้งในขณะนั้นภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน ได้เกิดปัญหาจากการเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐมาเป็นรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อการดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ของประเทศไทยในปัจจุบัน และเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังนำมาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยเดิมมาปรับใช้กับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลในอดีตที่ออกพระราชกฤษฎีกาแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติเดิมยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้ออกกฎหมายลูกเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ และสิทธิประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 เพื่อให้ดำเนินงานได้ตามปกติ และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้นก็สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เลย ทำให้เนื้อหาของกฎหมายไม่มีความทันต่อสถานการณ์ และไม่สามารถทำได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ได้ในปัจจุบัน อีกทั้งกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่เอื้ออำนวยต่อการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของไปรษณีย์ เช่น การกำหนดเรื่องอำนาจของกรมไปรษณีย์ซึ่งถูกยกเลิกในอดีตและมีการเปลี่ยนแปลง โดยปัจจุบันได้กลายเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นต้น ทำให้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ไม่มีความสัมพันธ์กันในการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับต่างแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องและแก้ไขเฉพาะด้าน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 และรัฐเองจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนอง

ต่อความต้องการของประชาชน เพราะในปัจจุบันประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงในการใช้งานด้านการสื่อสารรูปแบบอื่นมากขึ้นและไม่นิยมใช้บริการในด้านไปรษณีย์ดังเช่นในอดีต เป็นไปได้ว่ารัฐอาจต้องปิดองค์กรเพราะไม่สามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชนตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยไม่มีการปรับปรุง เนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชนในการรับเข้าบริการจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องสนองตอบความต้องการของส่วนรวมและประชาชน และการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจนแน่นอน เพราะกฎหมายที่บังคับใช้เกิดความลำสมัย และต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนั้นหากประเทศไทยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และยังมี การบังคับใช้อยู่ จึงส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักกฎหมายที่ดี และหลักการจัดทำบริการสาธารณะ

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ดังต่อไปนี้

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้จัดการฝ่ายพัฒนางานตรวจสอบ¹ ได้ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ มีเนื้อหาที่เก่าและล้าสมัย ซึ่งเมื่อนำมาใช้กับกฎหมายใหม่ ๆ เช่น พระราชบัญญัติสรรพสามิตฯ เป็นต้น มันจะทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้ควบคู่กันไปได้ เพราะเป็นกฎหมายคนละยุคคนละสมัย จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เป็นเวลานาน และไม่สอดคล้องกับการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีทางการสื่อสาร ประเภทไปรษณีย์ และความต้องการของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ ส่งผลทำให้เนื้อหาและข้อความในกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงมีความล้าสมัยจากความเป็นจริงในปัจจุบันเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกำหนดเรื่องอำนาจของกรมไปรษณีย์ซึ่งถูกยกเลิกในอดีตและมีการเปลี่ยนแปลงโดยปัจจุบันได้กลายเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่ล้าสมัยดังกล่าวนี้ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย

¹ บทสัมภาษณ์ของท่านประเวช ยาวะ โนภาส ผู้จัดการฝ่ายพัฒนางานตรวจสอบ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

มหาชน ได้แก่ หลักกฎหมายที่ดี และหลักการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ได้มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาที่เนิ่นนานและไม่มีมีการแก้ไขเนื้อหาของบทบัญญัติให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น หากไม่มีการปรับปรุงกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ให้หน่วยงานของรัฐ สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องของ โครงสร้างและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของประชาชนแล้วนั้น ในอนาคตเมื่อหน่วยงานไม่มีประชาชนเข้ามาใช้บริการ ไม่มีรายได้ในการบริหารองค์การ เป็นไปได้ว่ารัฐ อาจต้องปิดองค์การเพราะไม่สามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ตรงตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การไปรษณีย์ขึ้นมา ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ในด้านกิจการไปรษณีย์ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน นั้นเอง

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ในเรื่องของ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ให้สอดคล้องกัน เพื่อที่จะสามารถพัฒนาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกิจการไปรษณีย์ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ ซึ่งจะช่วยส่งผลทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ของรัฐมีประสิทธิภาพ และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ได้อย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับองค์กรผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ไว้ ดังนี้

สหราชอาณาจักร

ตามพระราชบัญญัติการบริการไปรษณีย์ ค.ศ. 2011 (Postal Services Act 2011) ของสหราชอาณาจักรกำหนดไว้ว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ได้แก่ หน่วยงานที่เรียกว่า “The Office of Communication : OFCOM” โดยหน่วยงานดังกล่าวนี้ต้องแสดงศักยภาพในการให้บริการไปรษณีย์ ในแง่ของการเตรียมการป้องกันของบริการไปรษณีย์สากลตามอำนาจของ OFCOM ที่สามารถใช้ในการเข้าถึง หรือด้วยเงื่อนไขอื่น ๆ ที่เกิดโดยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการปฏิบัติงานของ OFCOM ดังกล่าวจะต้องมีแหล่งที่มาของเงินทุนที่พึงพาได้ ในการบริหารจัดการงานบริการไปรษณีย์สากล และต้องมีการบริหารจัดการ

ให้ทำหน้าที่เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด เพื่อตอบสนองเงื่อนไขในภายหลัง ตามความต้องการของการเตรียมบริการไปรษณีย์สากล ซึ่งต้องมีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอ รวมถึงการให้ผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน โดยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หมายความว่ารวมถึงบริการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับไปรษณีย์ในแง่ของการป้องกันการเข้าถึง ซึ่งคำนึงถึงความต้องการของผู้ใช้บริการไปรษณีย์สากลเป็นหลักและเลขานุการรัฐอาจมีคำสั่งให้ OFCOM นำหรือไม่นำกฎเกณฑ์พื้นฐานในการป้องกันมาบังคับให้ ตามแต่ดุลยพินิจของเลขานุการรัฐ โดยหน้าที่ของ OFCOM นั้นจะเป็นไปในทิศทางใดก็ได้ตามข้อความในส่วนนี้ ซึ่งการกระทำที่ถูกละเว้นในส่วนนี้นั้น ได้แก่ การปฏิบัติในเงื่อนไขของกรณีทั่วไป หรือการปฏิบัติตามกรณีเฉพาะ และก่อนจะมีการกำหนดทิศทาง เลขานุการรัฐต้องมีการหารือกับ OFCOM

สำหรับงานบริการไปรษณีย์สากล OFCOM ต้องดำเนินการ ในการจัดเตรียมการอธิบายรายละเอียดของบริการที่ได้รับมอบหมายในสหราชอาณาจักร และกำหนดมาตรฐานของบริการในแต่ละประเภท ซึ่งบริการไปรษณีย์สากล อย่างน้อยควรมีบริการตามข้อ 31 ข้อ 32 และข้อ 33 และก่อนหน้าจะมีการทำหรือแก้ไขคำสั่งเกี่ยวกับบริการไปรษณีย์สากล OFCOM ต้องมีการประเมินตามที่กำหนดไว้ด้านบนก่อนหรือภายในสหราชอาณาจักรอย่างมากที่สุด อย่างไรก็ตาม OFCOM ต้องทำการประเมินตามที่กำหนดไว้ด้านบนก่อนหรือภายในเวลา 18 เดือน นับแต่วันที่มีการใช้คำสั่ง เลขานุการรัฐอาจมีคำสั่งเพื่อป้องกันไม่ให้คำสั่งแรกของการบริการไปรษณีย์สากลไม่จำเป็นต้องชี้แจงรายละเอียดของบริการและการกำหนดทิศทางก็ได้ และ OFCOM ต้องประกาศหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของบริการไปรษณีย์สากลที่เป็นคำสั่ง รวมถึงการแก้ไขคำสั่งด้วย

สาธารณรัฐอินเดีย

ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยกรมไปรษณีย์อินเดีย ค.ศ. 1898 (The Indian Post Office Act 1898) กำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านงานไปรษณีย์ ได้แก่ กรมไปรษณีย์อินเดีย และมีข้อกำหนดว่าอำนาจของรัฐบาลอินเดียมีสิทธิพิเศษในการขนส่งไปรษณีย์ทั่วราชอาณาจักร จากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง ยกเว้นกรณีดังนี้ คือ จดหมายส่วนตัว ที่อยู่บนเส้นทางขนส่งของเจ้าหน้าที่ขนส่ง โดยมีได้ให้ค่าตอบแทนใด ๆ ในการว่าจ้าง จดหมายที่อยู่ภายใต้ผลประโยชน์ของผู้ส่งและผู้รับเท่านั้น พัสดุที่ลึกลอบขนส่งไม่ว่าทางบกหรือทางทะเล โดยมีได้ให้ค่าตอบแทนใด ๆ ในการว่าจ้าง โดยคำว่า จดหมาย ในข้อนี้รวมถึงข้อ 5 นั้นรวมถึง โปสการ์ดเช่นกัน นอกจากนี้ ยังกำหนดไว้ว่าในเขตอินเดียนั้น นอกจากอำนาจจากรัฐบาลแล้วห้ามผู้อื่นเก็บ ขน ดูแล หรือทำการส่งจดหมายไปรษณีย์สู่ผู้รับในรูปแบบการขนส่งเดี๋ยวด่วน เว้นแต่ในกรณีดังนี้ คือ การขนส่งผู้โดยสารหรือสินค้าทั่วไปที่รับสิทธิในการส่งสินค้าดังกล่าวเท่านั้น หรือเจ้าของ

หรือผู้ดูแลทางเดินเรือในแม่น้ำ หรือคลองต่าง ๆ ในอินเดีย ซึ่งดูแลในเรื่องการส่งของเพียงอย่างเดียว ให้ทำตามสิทธิที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้

อนึ่ง จากการศึกษา โครงสร้างคณะกรรมการ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) พบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการบริษัท องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการบริษัท ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการบริษัทประกอบด้วย จำนวนกรรมการที่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจของบริษัทมีกรรมการอิสระที่มีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถและเป็นมืออาชีพที่จะเป็นประโยชน์ต่อบริษัท จำนวนอย่างน้อยสามคน และต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

2. คณะกรรมการบริษัทมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับบริษัท และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริษัท ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการบริษัทและฝ่ายบริหารมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ออกจากกัน อย่างชัดเจน คณะกรรมการบริษัทจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารและการกำกับดูแลกิจการ รวมทั้งมีการติดตามการบริหารงานเพื่อให้มั่นใจได้ว่า นโยบายและกระบวนการที่เหมาะสมได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

2. คณะกรรมการบริษัทประกอบด้วย กรรมการอิสระจากภายนอกซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและน่าเชื่อถือ และที่สำคัญคือต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ปราศจากความสัมพันธ์ทางธุรกิจใด ๆ หรือความคาดหวัง ผลประโยชน์หรือความสัมพันธ์อื่นใด อันอาจมีอิทธิพลต่อการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นอิสระ พร้อมทั้งต้องทำรายงานรับรองความเป็นอิสระของตนเองเมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นประจำทุกปี และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลเพื่อเปิดเผยในรายงานประจำปี

3. กรรมการอิสระต้องมีคุณสมบัติและความเป็นอิสระ ตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทย

4. คณะกรรมการบริษัทแต่งตั้งเลขานุการบริษัท หรือเลขานุการคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจอย่างมีเป้าหมายโดยไม่ขึ้นกับหน่วยงานใด หรือของบุคคลใดภายในบริษัทเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำคณะกรรมการในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับบริษัท และมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ในการประสานงานให้มีการปฏิบัติตามมติคณะกรรมการบริษัท และรายงานต่อคณะกรรมการบริษัทเป็นระยะ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ของสหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐอินเดีย และประเทศไทยแล้ว พบว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิดและหลักการของ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ในต่างประเทศมาปรับใช้ เพราะในต่างประเศนั้น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์มีความสอดคล้องและดำเนินไปในรูปแบบเดียวกัน ซึ่งในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ยังคงกำหนดให้มีการแก้ไขให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ และสังคม นั้นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการแก้ไขพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ในส่วนที่เกี่ยวกับ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ให้สอดคล้องกัน และให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และความ ต้องการของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ จะส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในยุคปัจจุบัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ของรัฐตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ ตลอดจนสามารถพัฒนาระบบการให้บริการของกิจการไปรษณีย์ไทยได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ดังนี้

1. มีการกำหนดโครงสร้างขององค์กรไปรษณีย์ให้เป็นรูปแบบบริษัท จำกัด (มหาชน)
2. มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริษัท ดังนี้

2.1 คณะกรรมการบริษัทประกอบด้วย จำนวนกรรมการที่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจของ บริษัท มีกรรมการอิสระที่มีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถ และเป็นมืออาชีพที่จะเป็นประโยชน์ต่อบริษัท จำนวนอย่างน้อยสามคน และต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน กรรมการทั้งหมด

2.2 คณะกรรมการบริษัทมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับบริษัท และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดในเรื่องของการออกใบอนุญาตให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะในกิจการด้านไปรษณีย์แทนรัฐได้ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะบางกิจการรัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนเข้ามาทำแทนรัฐได้ โดยจากการศึกษาทำให้พบปัญหาและผู้วิจัยขอกกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ

ปัจจุบันในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนภายในรัฐมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐจะเป็นองค์กรที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แต่ก็มีกิจการบางประเภทที่รัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐได้ เนื่องจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยี และเศรษฐกิจ มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นเรื่อย ๆ รัฐจำเป็นต้องอาศัยเอกชนที่มีเครื่องมือที่ทันสมัยและมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีเข้ามาช่วยรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในรัฐให้มีความสะดวกสบายในการดำรงชีพ เพราะฉะนั้นการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐจึงมีความสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในปัจจุบัน และประชาชนยังได้รับบริการสาธารณะตามความต้องการอีกด้วย

สำหรับใบอนุญาตนั้น คือ หนังสือรับรองว่ามีการอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น ๆ ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการออกใบอนุญาตให้กับเอกชนผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ เพราะถึงแม้เอกชนจะสามารถเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐได้ แต่การจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องอยู่ในการกำกับดูแล และควบคุมโดยรัฐหรือฝ่ายปกครอง ดังนั้นการออกใบอนุญาตโดยรัฐเพื่อให้เอกชนผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และถือเป็นการการันตีได้ว่าเอกชนที่ประกอบกิจการและเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ เป็นผู้ที่รัฐได้อนุญาตให้เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐจริง

จากการศึกษา พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พบว่า รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ภายในราชอาณาจักร อำนาจนี้มอบหมายให้ไว้แก่กรมซึ่งมีสิทธิและหน้าที่จัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ขึ้น ตามที่

รัฐมนตรีเห็นสมควร และมีหน้าที่ทำกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวแก่การรับ รวบรวม ส่ง จำ และส่งมอบ ไปรษณีย์ภัณฑ์ตามกฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งที่ตั้งขึ้น ทั้งนี้ การตั้งหรือเลิกที่ทำกิจการไปรษณีย์ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและอธิบดีอาจอนุญาตโดยออกเป็นข้อบังคับข้อสัญญาและเงื่อนไข ทั่วไป หรือให้แก่เฉพาะบุคคลในกรณีพิเศษในกรณีดังต่อไปนี้ได้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

- (1) ให้ตั้งที่ทำกิจการไปรษณีย์ประเภทรับอนุญาตขึ้นภายในราชอาณาจักร
- (2) ให้ส่ง นำส่ง หรือส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์โดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์
- (3) ให้ผู้อื่นรวบรวมไปรษณีย์ภัณฑ์ เพื่อส่งโดยทางไปรษณีย์ หรือโดยทางที่ได้อนุญาต เป็นพิเศษตามมาตรานี้
- (4) ให้ทำกิจการอย่างอื่นทั่วไปตามที่เห็นสมควร เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีตประเทศไทยไม่มีการกำหนดในการออก ใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ เนื่องจากกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 กำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของรัฐบาลที่จะเป็นผู้กำหนดที่ตั้งของที่ทำกิจการไปรษณีย์และระบบการจัดการไปรษณีย์ทั้งหมดภายในประเทศ ส่งผล ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้จึงถูกผูกขาดให้รัฐเป็นผู้จัดทำเท่านั้น ภาคเอกชนไม่มี สิทธิที่จะเข้ามาจัดทำแทนรัฐได้ สำหรับในปัจจุบันภาคเอกชนเริ่มเข้ามาสนใจที่จะให้บริการด้าน ไปรษณีย์เพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จึงได้ออกข้อบังคับเพื่อกำหนดให้ เอกชนที่สนใจทำร้านไปรษณีย์เข้ามาทำกิจการไปรษณีย์ภายใต้ลิขสิทธิ์ของบริษัท และอยู่ในระบบ รวมถึงกระบวนการในระบบการจัดการไปรษณีย์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด แต่ในทางกลับกัน การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ของรัฐภายใต้กลไกในทางการตลาดของระบบ เศรษฐกิจ พบว่า ในกิจการไปรษณีย์ของรัฐ ไม่ได้ได้รับความนิยมจากประชาชน เนื่องจาก ในปัจจุบันเทคโนโลยีมีการพัฒนามากขึ้นเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนไม่นิยมส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ เหมือนเช่นในอดีต อีกทั้งกิจการบางอย่างที่ได้รับความนิยมของไปรษณีย์ เช่น ระบบการขนส่งพัสดุ ภัณฑ์ ที่มีใช้ในการสื่อสารไปรษณีย์ ก็มีภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามกลไกในระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในอนาคตหากรัฐไม่มีการปรับปรุงหรือ เปลี่ยนแปลงและพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ให้สามารถแข่งขันในระบบกลไก เศรษฐกิจก็จะทำให้องค์กรรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ต้องปิดกิจการลงในอนาคต

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมาย พบว่า กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ ไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่เปิดให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ ด้านไปรษณีย์แทนรัฐ ส่งผลทำให้เอกชนเลือกที่จะแข่งขันกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในส่วนที่

ประชาชนนิยมใช้บริการ และผลักภาระให้รัฐวิสาหกิจรับภาระการจัดทำบริการที่ประชาชนไม่นิยมต่อไป ในบางกรณีเกิดจากข้อจำกัดของกฎหมายที่ให้อำนาจเด็ดขาดแก่รัฐในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ทำให้เอกชนที่มีความต้องการที่จะเข้ามาจัดบริการสาธารณะถูกกีดกันจากเนื้อหาของกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถเข้ามาให้บริการหรือจัดทำบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในด้านกิจการไปรษณีย์ได้อย่างเป็นธรรม เพราะอาจติดปัญหาทางกฎหมาย เช่น การกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ระหว่างประเทศในกรณีเข้าสู่ประเทศและออกจากประเทศ รวมถึงภายในประเทศ ส่งผลทำให้เอกชนที่มีกิจการขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ถูกปรับเงินจากการดำเนินกิจการจากรัฐในกรณีขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์แทนรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาต เพราะกฎหมายให้อนุญาตเฉพาะรัฐมีหน้าที่เท่านั้น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวนี้จึงเป็นผลทำให้เอกชนที่มีศักยภาพเลือกที่จะไม่ลงทุนในระบบไปรษณีย์กับประเทศไทย มีผลทำให้ระบบไปรษณีย์ของประเทศบางส่วนจึงไม่มีการพัฒนา เพราะเมื่อกิจการไปรษณีย์ที่จัดทำโดยรัฐเพียงองค์การเดียวเท่านั้น ก็เป็นผลทำให้ไม่มีการพัฒนาระบบการจัดทำบริการสาธารณะ และเมื่อไม่มีการพัฒนาระบบไปรษณีย์แล้วก็ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ส่งผลให้ไม่ได้รับความนิยมจากประชาชนตามลำดับ

ดังนั้น จากกรณีดังกล่าวผู้ซึ่งได้รับผลเสียที่สุด คือ ประชาชนของประเทศ เพราะหากให้รัฐดำเนินกิจการประเภทนี้เพียงอย่างเดียวแล้วนั้นตามกลไกของระบบเศรษฐกิจบางอย่าง อาจจะทำให้รัฐไม่สามารถ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในระบบของรัฐย่อมมีปัญหาในกระบวนการและข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่สามารถทำให้องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ สามารถ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เหมือนกับภาคเอกชน ซึ่งหากการที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่น การออกใบอนุญาตให้มีการจัดทำกิจการไปรษณีย์แทนรัฐ นอกจากจะทำให้ประชาชนไม่ได้รับผลประโยชน์สูงสุดตามระบบกลไกทางเศรษฐกิจ ยังทำให้รัฐไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการทำหน้าที่ซึ่งถือเป็นภารกิจของรัฐในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่มีการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ ให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงและเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการรับเข้าบริการจากกิจการไปรษณีย์ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะ

ด้านไปรษณีย์ รัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนทำแทนรัฐได้ เพื่อให้การบริการด้านไปรษณีย์ เกิดประโยชน์ส่วนรวม และประโยชน์สาธารณะมากที่สุดในการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการ ไปรษณีย์ ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และยังมี การบังคับใช้อยู่ จึงส่งผล ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีหลักการ ดังนี้

หลักประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) เป็นหลักการพื้นฐาน ในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีที่เป็นรากฐาน สำคัญของการแบ่งแยกระบบกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เนื่องจาก ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจ สำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชนในแง่ที่เป็นวัตถุประสงค์ และมูลเหตุจูงใจในการกระทำ ของฝ่ายปกครองทุกประเภท นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะยังถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักในการจัดทำ บริการสาธารณะ และถูกมองว่าเป็นเรื่องของเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกด้วย

ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut)² หรือคุณธรรม ทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน คือ เป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาต้องการคุ้มครอง ประโยชน์มหาชน หรือประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความ ต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ส่วนรวม ของทุก ๆ คน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ประโยชน์สาธารณะ ย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ซึ่งหลักประโยชน์สาธารณะ มีลักษณะ ดังนี้

1. ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของ “ความต้องการ”
2. ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน
3. ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปกับปัจจัย แวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลาหรือยุคสมัย สถานที่และผู้มีหน้าที่ ดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด ใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ ดังต่อไปนี้

² หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 35). เล่มเดิม.

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้จัดการฝ่ายพัฒนางานตรวจสอบ³ ได้ให้ความเห็นว่า เนื่องจากงานไปรษณีย์นั้นตั้งอยู่บนภารกิจของรัฐ เป็นหน่วยงานที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อไม่หวังผลกำไรแต่เพื่อสนับสนุนความต้องการของประชาชนและประชาชนมีการพัฒนาขึ้น ซึ่งในปัจจุบันงานด้านบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด กำลังดำเนินการจัดทำเพื่อให้มีงานบริการที่ครบวงจรในกฎหมายฉบับเดียวกัน รวมถึงการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการด้วย แต่ทั้งนี้ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการกำกับดูแลให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น หากในอนาคตจะมีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการในดำเนินงานไปรษณีย์แทนรัฐ ก็ต้องมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้ในการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก โดยต้องมีการจัดตั้งองค์การแยกต่างหากจากไปรษณีย์มาควบคุม เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งในต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่มีการกำหนดให้เอกชนสามารถตั้งกิจการไปรษณีย์แข่งขันกับรัฐได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่มีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติที่เปิดให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ โดยในปัจจุบันกิจการด้านไปรษณีย์มีการพัฒนาไปตามกลไกในทางการตลาดของระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งภาคเอกชนก็มีความสนใจที่จะเข้ามาดำเนินการด้านไปรษณีย์ ไม่ว่าจะเป็นด้านขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ พัสดุภัณฑ์ ซึ่งเอกชนจะมีความพร้อมในด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยตามสถานการณ์ในโลกยุคปัจจุบัน ดังนั้น การที่กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่ได้กำหนดให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐได้ จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่เปิดให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ ซึ่งในปัจจุบันนั้นการพัฒนาในด้านเทคโนโลยี และด้านเศรษฐกิจมีความก้าวหน้าไปมาก และระบบของรัฐย่อมมีปัญหาในกระบวนการและข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อความต้องการของประชาชนในด้านของการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ ที่ต้องการ

³ บทสัมภาษณ์ของท่านประเวช ยาวะ โนนาส ผู้จัดการฝ่ายพัฒนางานตรวจสอบ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

ความสะดวก รวดเร็ว อาจทำให้ประชาชนใช้บริการด้านกิจการไปรษณีย์ของรัฐน้อยลงได้ และส่งผลเสียถึงระบบบริการด้านไปรษณีย์ นั่นเอง

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ในเรื่องของการกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ ซึ่งในปัจจุบันนั้นกิจการบางกิจการรัฐสามารถมอบให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐได้ เพราะฉะนั้นหากมีการกำหนดในเรื่องของการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และตรงตามความต้องการของประชาชนในการที่จะเข้ารับบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ นั่นเอง

จากการศึกษา พบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตในการดำเนินกิจการไปรษณีย์ไว้ ดังนี้

ตามรัฐบัญญัติไปรษณีย์ ค.ศ. 1997 (Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดไว้ว่า ผู้ใดก็ตามซึ่งทำการขนส่งเพื่อกลุ่มหรือองค์กรที่สร้างผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ซึ่งสิ่งของหรือน้ำหนักที่จัดหมายไม่เกิน 1,000 กรัม จำต้องมีใบอนุญาต ส่วนผู้ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต ได้แก่ การขนส่งพัสดุไปรษณีย์ให้แก่บุคคลหรือองค์กรที่ได้รับอนุญาต ซึ่งอาจเป็นเจ้าของที่หรือถูกจ้างตามกฎหมาย การขนส่งพัสดุไปรษณีย์ซึ่งบรรจุพร้อมกับพัสดุอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน หรือการขนส่งพัสดุไปรษณีย์ในทางที่เกี่ยวกับบันทึกส่วนตัว ทำเพื่อประโยชน์ หรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ส่งถึงผู้รับ

การออกใบอนุญาต จะมีการออกใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตก็ต่อเมื่อมีการส่งคำร้องหรือคำขอ ซึ่งเอกสารคำร้องหรือคำขอดังกล่าวจะต้องแสดง จุดหมายของผู้รับอนุญาตอย่างชัดเจน และจะมีการออกใบอนุญาตให้ โดยการขออนุญาตอาจถูกปฏิเสธได้ในกรณีใบคำร้องแสดงข้อมูลหรือรายละเอียดไม่ครบถ้วน หรือมีผลกระทบต่อความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมจากกิจกรรมหรือปฏิบัติการดังกล่าว หรือมีรายละเอียดที่ดูแล้วไม่ตรงกับอำนาจการกำกับดูแลที่จะสามารถอนุญาตได้ ทั้งนี้ การพิจารณาออกใบอนุญาตจะต้องกระทำภายในเวลา 6 สัปดาห์ และอาจมีการออกใบกำกับควบคู่กับใบอนุญาต ซึ่งผู้มีอำนาจกำกับดูแลอาจต้องสอดส่องดูแลแม้จะได้ออกใบอนุญาตไปแล้วก็ตาม การย้ายใบอนุญาตจำเป็นต้องมีการพิจารณาและหนังสือย้ายจากอำนาจกำกับดูแล หนังสือย้ายต้องเป็นไปตามการพิจารณาในข้อ 6.3 ของบทบัญญัติในกฎหมายนี้ ในกรณีการตายของผู้ถือใบอนุญาตให้ถือปฏิบัติตามระเบียบในข้อ 46 ซึ่งจะอยู่ภายใต้อำนาจ

กำกับดูแล และต้องแจ้งให้ทราบในทันที และหากในใบอนุญาตเป็นกลุ่มหรือบริษัทที่มีมากกว่า 1 หุ่นขึ้นไป ผู้ซึ่งถือหุ่นมากกว่าร้อยละ 10 จะต้องทำการรายงานตัวต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลในทันที

ในการขออนุญาตใบอนุญาตอาจมีค่าธรรมเนียมในการจัดการ ในการออกใบอนุญาต หรือย้ายใบอนุญาต ซึ่งต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหนังสือคำร้องที่ยื่นไปจะไม่ผ่านการเห็นชอบก็ตาม ทั้งนี้ กระทรวงไปรษณีย์และการสื่อสารมีอำนาจเด็ดขาดในการอนุมัติโดยไม่ต้องรอความเห็นชอบจากกระทรวงอื่น ๆ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และค่าธรรมเนียมให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ใบอนุญาตอาจถูกยกเลิกการใช้งานทั้งหมด หรืออาจถูกตัดรอนบางส่วนจากอำนาจกำกับดูแลได้ตามระเบียบในข้อ 49 ซึ่งผู้ถือใบอนุญาตอาจไม่ปฏิบัติ หรือไม่สามารถปฏิบัติตามจุดประสงค์ที่ได้ทำใบอนุญาตไว้ และในกรณีที่มีการนำใบอนุญาตกลับมาใช้จะมีผลต่อเมื่อผู้ถือใบอนุญาตไม่สามารถปฏิบัติตามจุดประสงค์ที่กำหนดในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น ทั้งนี้ บริษัทที่มีกิจการดำเนินการนอกเหนือจากการขนส่งไปรษณีย์ หรือมีบริษัทอื่นเข้าร่วมในธุรกิจด้วย จะต้องดำเนินการทางไปรษณีย์เป็นหลัก บริษัทที่ใหญ่และครองตลาดการขนส่งไปรษณีย์ ต้องมีความโปร่งใสในบัญชีที่ผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นตรวจสอบได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐของต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิดและหลักการของการกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐของต่างประเทศ คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาปรับใช้ เนื่องจากมีการกำหนดเรื่องของการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐอย่างชัดเจน ดังนั้น หากประเทศไทยมีการกำหนดเรื่องของการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ จะทำให้ระบบการบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์มีความทันต่อสถานการณ์ในยุคปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงตามเศรษฐกิจและสังคม และจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 โดยการกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ จะส่งผลดีต่อระบบการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย เพราะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบันทำให้การดำเนินกิจการไปรษณีย์ต้องอาศัยเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่ทันสมัยตามสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้ง ทำให้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ทำได้ง่ายขึ้นและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้เอกชนที่เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์อยู่ในการควบคุมโดยรัฐ และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการเข้ารับบริการด้านกิจการไปรษณีย์

ตลอดจนระบบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ดังนี้

1. ให้มีการกำหนดเกี่ยวกับผู้ครอบครองใบอนุญาตในประเภทที่รัฐ กับเอกชน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐได้ เช่น ออกใบอนุญาตให้เอกชนถือครอง เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์
2. ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการออกใบอนุญาต

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยและแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดหน่วยงานกลางเพื่อมาทำหน้าที่กำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งหน่วยงานกลางเพื่อมาทำหน้าที่กำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบกิจการเป็นสิ่งที่สำคัญในการดำเนินกิจการ เพราะจะสามารถพัฒนาระบบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ไทยได้ ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย

สำหรับการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบเพื่อการพัฒนากิจการนั้น คือ การกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานหรือการดำเนินกิจการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกระบวนการกำกับดูแลและการควบคุมตรวจสอบนั้น ต้องยึดหลักของการกำกับดูแลและตรวจสอบที่ดี โดยการกำกับดูแลและการควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานที่ต่าง ๆ ขององค์กร พนักงาน และลูกจ้างเป็นไปอย่างมีระบบ ซึ่งจะทำให้การบริหารงานขององค์กรนั้นมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในองค์กรอีกด้วย ตลอดจนสามารถยกระดับกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนี้ การกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบเพื่อการพัฒนากิจการนั้น ถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพ เพราะในการดำเนินกิจการจะต้องมีการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการ เพื่อที่จะให้กิจการนั้นดำเนินไปอย่างเป็น

ระบบและให้สอดคล้องกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบว่าการทำงานหรือการทำงานหน้าที่ของทั้งในส่วน โครงสร้างขององค์กรและกระบวนการทำงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น การกำกับดูแลและการควบคุมตรวจสอบจึงมีความสำคัญและมีส่วนช่วยให้การดำเนินกิจการนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนทำให้โครงสร้างขององค์กรและกระบวนการทำงานและการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้รับความเชื่อมั่นจากบุคคลภายนอกผู้รับบริการ และบุคลากรภายในองค์กรของตนอีกด้วย

จากการศึกษา พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 พบว่า คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขานุการ คณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์อีกคนหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ ของคณะกรรมการ กสท. อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์นเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการ กสท. ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ และคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มอบหมายให้อนุกรรมการได้รับคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์กำหนด

นอกจากนี้ จากการศึกษาลักษณะทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักภารกิจของรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐมีหน้าที่หลักที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนของรัฐมีชีวิตที่มีความสมบูรณ์ ด้วยการสร้างความเป็นระเบียบ สร้างคุณธรรม จัดให้มีสวัสดิการพื้นฐาน และสร้างความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง อย่างไรก็ตาม คำสอนหรือทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยรัฐไม่ได้มุ่งศึกษาว่ารัฐหนึ่งเป็นการเฉพาะ ในการอธิบายภารกิจของรัฐต่าง ๆ ย่อมต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐแต่ละรัฐอาจกำหนดเป้าหมายเอาไว้แตกต่างกัน ภารกิจของรัฐจึงอาจแตกต่างกัน ซึ่งภารกิจของรัฐนั้นมีทั้งภารกิจหลักและภารกิจรอง แต่ในที่นี้ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงภารกิจรองของรัฐ ดังนี้

ภารกิจรองของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ว่าภารกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม

แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์กรอื่นนอกจากรัฐอาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน ซึ่งภารกิจของรัฐ ได้แก่

1) การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจในการทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของความเป็นมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมอาชีพ การสอนให้รู้จักการอดทนอดกลั้น ต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบ ต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยให้สังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมได้อย่าง มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ตลอดจนการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่ว่ารัฐ กระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความ เป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดเชื่อนั้น รัฐย่อมต้องเคารพสิทธิในความเชื่อ ส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานในพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การขัดเยียด ความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันหนึ่งอันใดให้แก่พลเมืองของตน ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม ตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม กลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทาง ศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ

2) การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

การทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่ง ที่รัฐมีอาจปฏิเสธไม่กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐ ได้อย่างมีความหมายในฐานะมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการ ตลอดจน สวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้ มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มีบ้านอาศัยหรือเงินสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

3) การส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจ

การที่รัฐมีภารกิจหลายประการที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้าน สวัสดิการสังคมนั้น ทำให้รัฐ ไม่อาจที่ปฏิเสธการหารายได้เพื่อไว้ใช้ปฏิบัติการเหล่านั้นได้แหล่ง รายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐก็คือ ภาษีอากร จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐสมัยใหม่เป็นรัฐภาษีอากร การที่รัฐ จะเข้าไปหารายได้โดยดำเนินธุรกิจแบบเดียวกับเอกชนเพื่อมุ่งแสวงหารายได้ตลอดจนผลกำไรนั้น มีข้อจำกัดอยู่มากทั้งในทางกฎหมายและโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่ง รายได้ของรัฐ ซึ่งการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนด

หลักเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ รัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น

4) การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างใหม่สำหรับรัฐในทางนิติศาสตร์วิชาการที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นก็เป็นวินิจฉัยที่ถือกำเนิดขึ้นราวประมาณ 40 กว่าปีมานี้ ในยุโรปการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสภาวะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อบรรดาสสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสภาวะธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะจ่งไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสภาวะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ ภูมิอากาศ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสภาวะแวดล้อมทั้งหมด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันการดำเนินการไปรษณีย์ของประเทศไทยนั้น ตามกฎหมายจะมอบหมายให้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ของประเทศ ทำหน้าที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยการทำหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ก็ไม่ได้กำหนดให้มีองค์การหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นการเฉพาะ โดยการตรวจสอบการทำงานตามหน้าที่และกระบวนการในการทำงานจะต้องเป็นของฝ่ายตรวจสอบภายในของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เท่านั้น จึงไม่มีหน่วยงานใดที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานหรือการทำหน้าที่ทั้งในส่วนของโครงสร้างขององค์การและกระบวนการทำงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลางเพื่อที่จะรับเรื่องร้องเรียนหรือทำหน้าที่ชี้จุดบกพร่องในการทำงานขององค์กร คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ให้เกิดการพัฒนาเป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายนี้กำหนด

อนึ่ง ถึงแม้ตามโครงสร้างของการบริหารงานราชการแผ่นดินจะกำหนดให้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลกิจการโดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง แต่กระทรวงก็มีหน่วยงานหรืออำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ โดยการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของหน้าที่

ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐมนตรีว่าจะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลกิจการของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนา และตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน หรือในบางกรณีรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการดังกล่าวจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลว่าบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จะดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งหากเกิดกรณีอย่างหลังก็จะทำให้ไม่มีองค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านการสื่อสารด้านไปรษณีย์ได้อย่างแท้จริง

สำหรับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยนั้น ยังพบว่ามีองค์กรในการกำหนดแนวทางการทำหน้าที่ คือ คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิมีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์ อีกหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่งผลทำให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการไปรษณีย์โดยตรง โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์นั้น มีเพียงหน้าที่ในการให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ ที่เคยถูกกำหนดไว้แบบเดียวกันกับคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยในอดีต เช่น อำนาจในการจัดทำไปรษณียนิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 และเมื่อพิจารณาเนื้อหาในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ดังกล่าว พบว่าเนื้อหาของบทบัญญัติก็ไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการในกรณีนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบเพื่อการพัฒนากิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ จากการศึกษา พบว่า ในการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์นั้น รัฐจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยการกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานและการให้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ ผ่านหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจทุกแห่งในประเทศไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สคร. โดยหน่วยงานดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งในประเทศไทย โดยยึดหลักการและแนวทางการตรวจสอบอ้างอิงจากคู่มือและระเบียบของ สคร. เป็นหลัก ซึ่งคู่มือและระเบียบทั้งหมดจะไม่มุ่งเน้นการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจใดเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ระเบียบและคู่มือที่บังคับใช้ในปัจจุบันจึงไม่สอดคล้องกับการทำหน้าที่ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพราะการดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ขององค์กรแห่งนี้ ย่อมมีกระบวนการทำงานและขั้นตอน ตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจแห่งอื่น ๆ และตัวองค์กรผู้ตรวจสอบเอง คือ สคร. ก็มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทุกแห่งของประเทศ อีกทั้ง สคร. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินกิจการของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ให้เกิดการเพื่อการพัฒนา โดยเมื่อพิจารณาจากบุคลากรและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย พบว่า ในบางกรณีก็ไม่สามารถเข้ามาดูแลการดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ของรัฐวิสาหกิจได้ตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เพื่อการพัฒนา รัฐวิสาหกิจให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ๆ และเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น จากการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย ยังไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลทำให้ อาจไม่มีหน่วยงานไหนในการทำหน้าที่เพื่อกำกับดูแล หรือในบางกรณีหน่วยงานต่าง ๆ อาจปฏิเสธการเข้าไปทำหน้าที่ดูแลการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ขององค์กรรัฐ อันจะทำให้เกิดการไม่พัฒนาในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะและยังมีผลต่อความเชื่อมั่น ความศรัทธาในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะว่าจะสามารถจัดทำบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม จากการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายอันเป็นการกำหนดหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ของรัฐอย่างชัดเจน อีกทั้งการไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีหน่วยงานกลางดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการกิจการของรัฐในเรื่องของภารกิจ ลำดับรอง เพราะรัฐต้องมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และมีภารกิจในการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐให้ได้รับความสะดวกสบาย ดังนั้น หากประเทศไทยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และยังมีการบังคับใช้อยู่ จึงส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการภารกิจของรัฐ

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้จัดการฝ่ายกฎหมาย บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด⁴ ได้ความว่า ในปัจจุบันกิจการไปรษณีย์ไทย ยังขาดหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแล ซึ่งก่อนหน้านี เคยมีการคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล โดยมีการลอกเลียนแบบจากพระราชกฤษฎีกากิจการโทรคมนาคมแล้ว แต่ในที่สุดความคิดดังกล่าวก็ตกไป มีหลายคนในองค์กรที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเขามองว่าบริบทของงานไปรษณีย์กับงานกิจการโทรคมนาคมมีความแตกต่างกัน และประการสำคัญ คือ เขามองว่าการดำเนินงานในด้านนี้เคยมีความเป็นอิสระ หากในอนาคตจะถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบโดยมีหน่วยงานที่มีควบคุมหรือกำกับดูแล ก็คงเป็นไปได้ยาก หรือคงไม่มีใครที่จะยอมรับได้โดยง่าย นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้จัดการฝ่ายพัฒนางานตรวจสอบ⁵ ได้ให้ความเห็นในทำนองที่สอดคล้องกันว่า ปัจจุบัน บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ยังไม่มีองค์กรกลางในการตรวจสอบการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงาน โดยเฉพาะ จะมีก็เพียงแต่การตรวจสอบภายในเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยนั้น ทำให้กระบวนการควบคุมกำกับดูแลกระบวนการบริหารความเสี่ยง และการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของไปรษณีย์ไม่เป็นระบบตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ ซึ่งรัฐต้องมีภารกิจ ภาระหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ ซึ่งการที่กฎหมายไม่กำหนดเกี่ยวกับการทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ไว้ จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนได้แก่ หลักการภารกิจของรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไปรษณีย์นั้น ส่งผลทำให้อาจไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่เพื่อกำกับดูแล หรือในบางกรณีหน่วยงานต่าง ๆ อาจปฏิเสธการเข้าไปทำหน้าที่ดูแลการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ขององค์กรรัฐ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นการเฉพาะที่จะให้หน่วยงานใดเป็นผู้เข้าไปกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ จึงทำให้เกิดการไม่พัฒนาในตัวขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ และยังมีผลต่อความเชื่อมั่น ความศรัทธาในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะว่าจะสามารถ

⁴ บทสัมภาษณ์ของท่าน โรจน์รวี โสคอำนวยชัย ผู้จัดการฝ่ายกฎหมาย บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

⁵ บทสัมภาษณ์ของท่าน ประเวศ ยาวะ โนนาส ผู้จัดการฝ่ายพัฒนางานตรวจสอบ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

จัดทำบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การไปรษณีย์ไทยได้นั้นเอง

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เพื่อให้มีเนื้อหาเป็นการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการรับข้อมูลข่าวสารของประชาชนว่ามีความต้องการของประชาชนหรือมีความเห็นอย่างไรกับการบริการของกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย เพื่อให้กิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยสามารถบริการหรือจัดทำบริการได้ตรงตามเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชนในประเทศ อีกทั้ง หน่วยงานดังกล่าวยังสามารถควบคุมและกำกับดูแลให้กิจการไปรษณีย์ในรูปแบบต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินงานด้านกิจการไปรษณีย์อย่างแท้จริง

จากการศึกษา พบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการกำหนดองค์กรหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ ค.ศ. 1997 (Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดไว้ว่า อัตราค่าบริการในการให้บริการด้านไปรษณีย์ทั้งหมดจะถูกกำหนดโดยผู้ให้บริการที่มีใบอนุญาตและได้รับการรับรองจากผู้มีอำนาจกำกับดูแล หลักการพิจารณาอัตราค่าบริการ จำต้องคำนึงถึงเรื่องค่าใช้จ่ายเบื้องต้น และสิ่งจำเป็นต่าง ๆ โดยหลักการพิจารณาอัตราค่าบริการ จะต้องไม่ปฏิบัติตามข้อต่อไปนี้ ได้แก่ การเพิ่มอัตราค่าใช้จ่ายตามที่ผู้ให้บริการต้องการ หรือมีอัตราส่วนลดหรือค่าบริการต่ำกว่าปกติ เพื่อการแข่งขันทางธุรกิจ หรือมีอัตราส่วนค่าบริการที่ไม่เท่าเทียมกันในลูกค้าแต่ละคน ทั้งนี้ หลักการพิจารณาอัตราค่าบริการอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้หากได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้อาจได้รับการพิจารณาตามกรณี หรือตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

ผู้มีอำนาจดูแลต้องพิจารณาอัตราค่าบริการ ดังนี้ คือ อยู่ในค่าบริการที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายพื้นฐานทั้งหมด และอยู่ในบรรทัดฐานของค่าบริการปกติทั่วไป แม้จะมีขั้นตอนที่ซับซ้อนก็ตาม และให้ผู้มีอำนาจ สอดส่องดูแลเรื่องการกำหนดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นตาม อัตราค่าบริการจะไม่ผ่านการพิจารณา สำหรับการบริการที่ไม่สมบูรณ์ โดยหน่วยงานของรัฐบาลสามารถแทรกแซงและตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ ในการพิจารณาอัตราค่าบริการได้ ซึ่งได้แก่ รายละเอียดของผู้บริการที่มีใบอนุญาต รวมไปถึงขั้นตอนการพิจารณาออกอัตราค่าบริการของผู้กำกับดูแล เอกสารในการอนุมัติค่าบริการต้องอยู่ในรูปแบบลายลักษณ์อักษร ซึ่งต้องมีการกำหนดวันหมดอายุอย่าง

ชัดเจน ในกรณีที่ต้องการต่ออายุเอกสาร ให้ทำการยื่นคำร้องก่อนหรือหลังวันหมดอายุไม่เกิน 10 วัน ผู้มีอำนาจดูแลต้องพิจารณาเอกสารที่ได้รับมาภายใน 6 สัปดาห์ และอาจมีการพิจารณาต่อได้ไม่เกิน 4 สัปดาห์ ในการตรวจสอบรายละเอียดที่ซับซ้อน โดยผู้บริหารอาจมีส่วนร่วมในการพิจารณาได้ และค่าบริการที่มีการอนุมัติแล้ว ต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ผู้มีใบอนุญาตมีอำนาจแค่รับอัตราค่าบริการเพียงอย่างเดียว อัตรานอกเหนือจากค่าบริการทั่วไป หรือสัญญาว่าจ้างอื่นต้องเห็นชอบด้วยกันทุกฝ่าย หากไม่ทำตามสัญญา หรืออัตราค่าบริการที่กำหนดนั้นถือเป็นโมฆะ และผู้มีอำนาจดูแลมีสิทธิในการยกเลิกสัญญาต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นได้ หากมีความไม่ถูกต้องเกิดขึ้น

การพิจารณาอัตราค่าใช้จ่ายของจดหมายที่ไม่คิดค่าขนส่ง ใช้ในกรณีที่ผู้มีอำนาจดูแลเห็นว่าในกรณีนั้น ๆ ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้ และในกรณีดังกล่าว ผู้มีอำนาจดูแลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 2 เดือน ในกรณีที่ผู้มีอำนาจดูแลทำการพิจารณากำหนดอัตราค่าใช้จ่ายไม่สอดคล้องตามที่กฎหมายกำหนด ต้องมีการปรับอัตราค่าใช้จ่ายในทันที และต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ไม่สามารถปรับอัตราค่าใช้จ่ายให้เป็นที่น่าพอใจ ผู้มีอำนาจดูแลต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงการชี้แจงข้อผิดพลาดในแต่ละด้านด้วย อัตราค่าบริการที่ผู้มีอำนาจดูแล มีความเห็นว่าไม่สมเหตุผลต่อผู้ให้บริการ และผู้ให้บริการนั้น ๆ ถือเป็นเจ้าใหญ่ในตลาดการขนส่งไปรษณีย์ เมื่อผู้มีอำนาจดูแลเห็นว่า อัตราดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามบัญญัติของกฎหมาย ผู้มีอำนาจดูแลจำเป็นต้องแจ้งผู้ให้บริการให้ทำการปรับเปลี่ยนอัตราโดยทันทีโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่ผู้ให้บริการไม่ทำการปรับอัตราตามคำสั่งของผู้มีอำนาจดูแล ผู้มีอำนาจดูแลมีสิทธิในการระงับการให้บริการนั้น ๆ ได้

ในการที่จะทำการอนุมัติอัตราค่าบริการ ผู้มีอำนาจดูแลอาจสั่งให้ผู้บริการปฏิบัติตามดังต่อไปนี้ คือ ให้ผู้ให้บริการส่งเอกสารชี้แจงเกี่ยวกับรูปแบบการให้บริการ ปริมาณในการให้บริการและอัตราค่าใช้จ่ายปกติ และประเมินผลผู้ใช้บริการ หรือเพิ่มเติมการชี้แจงในเอกสารใด ๆ ก็ตามที่ผู้มีอำนาจดูแลร้องขอ รวมถึงการให้จัดทำรายการบัญชีตามช่วงเวลาที่มีอำนาจดูแลต้องการ ทั้งนี้ ในการบังคับตามคำสั่งในกรณีดังกล่าว ผู้มีอำนาจสามารถปรับได้ไม่เกิน 1 ล้านดอยซ์มาร์ก และผู้มีอำนาจดูแลอาจเสนอแนะในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการหรือการปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการได้ว่าควรเป็นไปในทิศทางใด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยกับต่างประเทศแล้ว พบว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิด และหลักการเรื่องขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ของต่างประเทศมาปรับใช้ เพราะในต่างประเทศมีการกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งทำให้การดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ตรงตามเจตนารมณ์

และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้ การมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นในองค์กร และผู้เข้ารับบริการสาธารณะอีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อการพัฒนากิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะนั้น จะทำให้องค์กรที่ถูกตั้งขึ้นสามารถเข้ามากำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ได้อย่างเต็มที่ และส่งผลทำให้เกิดการพัฒนาในตัวองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ และยังส่งผลดีต่อความเชื่อมั่น ความศรัทธาในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ว่าจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรไปรษณีย์ไทยขึ้นมาได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยขึ้นเป็นการเฉพาะ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในอดีตกิจการไปรษณีย์ไทยได้ถือกำเนิดขึ้น ณ “ไปรษณียาคาร” ริมน้ำเจ้าพระยาเหนือปากคลองโอ่งอ่าง ซึ่งเป็นสถานที่ทำการไปรษณีย์แห่งแรกของไทย ในขณะเดียวกันได้มีการสถาปนา “กรมไปรษณีย์” ขึ้น และต่อมาได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519” ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดที่เปรียบเสมือนการพลิกโฉมหน้าประวัติศาสตร์การดำเนินงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข ในฐานะผู้ให้กำเนิด วางรากฐาน และให้บริการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม มาเป็นเวลายาวนานเกือบศตวรรษ เมื่อมีการแยกงานอำนวยการ และงานในระดับปฏิบัติการออกจากกัน ไปจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ในสังกัดกระทรวงคมนาคม คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) อีกทั้ง ต่อมานโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้เทียบเท่าภาคเอกชนซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติให้แปรสภาพ กสท. ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แยกกิจการเป็น 2 บริษัท คือ บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2546 ซึ่งปัจจุบัน บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท.) มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

จากการศึกษา ผู้วิจัยจะขอสรุปประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย ตลอดจนข้อเสนอแนะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 สำหรับกิจการไปรษณีย์จึงมีความสำคัญกับประเทศในด้านการจัดทำบริการสาธารณะด้านการติดต่อสื่อสาร ซึ่งในปัจจุบันถือว่ากิจการไปรษณีย์เป็นกิจการติดต่อสื่อสารในลักษณะโลกไร้พรมแดน และการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและไร้ขีดจำกัด โดยการปรับปรุงการให้บริการและขยายการให้บริการภายในประเทศ รวมทั้ง การเปิดให้บริการชนิดใหม่ๆ เพิ่มเติมเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการ

พัฒนาด้านเทคโนโลยีอยู่เสมอ ไม่เคยหยุดนิ่งต่อการพัฒนาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สร้างระบบเชื่อมโยงเครือข่าย พัฒนาคุณภาพบริการสื่อสารทั้งด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม โดยเป็นภารกิจที่สำคัญของกิจการไปรษณีย์ไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มีความล้ำสมัยเนื่องจากบังคับใช้มาอย่างยาวนานประมาณ 80 ปี และไม่สอดคล้องกับยุคสมัยที่มีการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีทางการสื่อสาร โดยมีได้มีการแก้ไขเนื้อหาของบทบัญญัติให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และความต้องการในการรับบริการของประชาชน อีกทั้งยังส่งผลต่อระบบเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องมีความสม่ำเสมอโดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายไม่มีการอนุวัติเกี่ยวกับการสื่อสารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 ซึ่งในขณะนั้นการจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ของกรมไปรษณีย์ไทยในอดีตแตกต่างจากบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในปัจจุบัน

อนึ่ง ประเทศไทยได้มีการพยายามปรับปรุงและแก้ไขการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์จากกรมไปรษณีย์ไทยมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยในอดีตการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีมาโดยตลอด ซึ่งภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีมติให้แปรสภาพ กสท. ตามแผนแม่บทการพัฒนา กิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แยกกิจการเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ส่งผลให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของระบบของการสื่อสารด้านไปรษณีย์ ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ให้กับประชาชน อีกทั้งในขณะนั้นภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน ได้เกิดปัญหาจากการเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐมาเป็นรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้าโดยการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อการดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ของประเทศไทยในปัจจุบัน และเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังนำมาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยเดิมมาปรับใช้กับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลในอดีตที่ออกพระราชกฤษฎีกา แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติเดิมยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้ออกกฎหมายลูกเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ และสิทธิประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

พ.ศ. 2546 เพื่อให้ดำเนินงานได้ตามปกติ และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้นก็สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัดได้

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เลย ทำให้เนื้อหาของกฎหมายไม่มีความทันต่อสถานการณ์ และไม่สามารถทำได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ได้ในปัจจุบัน อีกทั้งกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่เอื้ออำนวยต่อการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของไปรษณีย์ เช่น การกำหนดเรื่องอำนาจของกรมไปรษณีย์ซึ่งถูกยกเลิกในอดีตและมีการเปลี่ยนแปลง โดยปัจจุบันได้กลายเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นต้น ทำให้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ไม่มีความสัมพันธ์กันในการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับต่างแก้ไขเฉพาะเรื่องและแก้ไขเฉพาะด้าน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 และรัฐเองจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเพราะในปัจจุบันประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงในการใช้งานด้านการสื่อสารรูปแบบอื่นมากขึ้นและไม่นิยมใช้บริการในด้านไปรษณีย์ดังเช่นในอดีต เป็นไปได้ว่ารัฐอาจต้องปิดองค์กรเพราะไม่สามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชนตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา นั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เป็นเวลานาน โดยไม่มีการแก้ไขเนื้อหาของบทบัญญัติให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และความต้องการของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์ ส่งผลทำให้เนื้อหาและข้อความในกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงมีความล้าสมัยจากความเป็นจริงในปัจจุบันเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดเรื่องอำนาจของกรมไปรษณีย์ซึ่งถูกยกเลิกในอดีตและมีการเปลี่ยนแปลง โดยปัจจุบันได้กลายเป็นบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่ล้าสมัยดังกล่าวนี้ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักกฎหมายที่ดีและหลักการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ได้มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาที่เนิ่นนานและไม่มีการแก้ไขเนื้อหาของบทบัญญัติให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นหากไม่มีการปรับปรุงกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ให้หน่วยงานของรัฐ สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องของโครงสร้างและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของประชาชนแล้วนั้น ในอนาคตเมื่อหน่วยงานไม่มีประชาชนเข้ามาใช้บริการ ไม่มีรายได้ในการบริหารองค์กร เป็นไปได้ว่ารัฐ อาจต้องปิดองค์กรเพราะไม่สามารถ

ที่จะให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ตรงตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การขึ้นมาไปรษณีย์ ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ในด้านกิจการไปรษณีย์ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน นั้นเอง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการ สาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ

สำหรับใบอนุญาตนั้น คือ หนังสือรับรองว่ามีการอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น ๆ ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการออกใบอนุญาตให้กับเอกชนผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการ สาธารณะแทนรัฐ เพราะถึงแม้เอกชนจะสามารถเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐได้ แต่การ จัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องอยู่ในการกำกับดูแล และควบคุม โดยรัฐหรือฝ่ายปกครอง ดังนั้น การ ออกใบอนุญาตโดยรัฐเพื่อให้เอกชนผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐจึงเป็นสิ่งที่ สำคัญ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และถือเป็นการก้าวนิรตีได้ว่าเอกชนที่ประกอบกิจการและเข้ามา จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ เป็นผู้ที่รัฐได้อนุญาตให้เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐจริง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีตประเทศไทยไม่มีการกำหนดในการออก ใบอนุญาตให้แก่เอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ เนื่องจากกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 กำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของรัฐบาลที่จะเป็น ผู้กำหนดที่ตั้งของที่ทำกรไปรษณีย์และระบบการจัดการไปรษณีย์ทั้งหมดภายในประเทศ ส่งผล ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้จึงถูกผูกขาดให้รัฐเป็นผู้จัดทำเท่านั้น ภาคเอกชนไม่มี สิทธิที่จะเข้ามาจัดทำแทนรัฐได้ สำหรับในปัจจุบันภาคเอกชนเริ่มเข้ามาสนใจที่จะให้บริการด้าน ไปรษณีย์เพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้ บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด จึงได้ออกข้อบังคับเพื่อกำหนดให้ เอกชนที่สนใจทำร้านไปรษณีย์ เข้ามาทำกิจการไปรษณีย์ภายใต้ ลิขสิทธิ์ของบริษัท และอยู่ใน ระบบ รวมถึงกระบวนการในระบบการจัดการไปรษณีย์ของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด แต่ในทาง กลับกันการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ของรัฐภายใต้กลไกในทางการตลาดของ ระบบเศรษฐกิจ พบว่า ในกิจการไปรษณีย์ของรัฐไม่ได้รับความนิยมจากประชาชน เนื่องจาก ในปัจจุบันเทคโนโลยีมีการพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนไม่นิยมส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ เหมือนเช่นในอดีต อีกทั้ง กิจการบางอย่างที่ได้รับความนิยมของไปรษณีย์ เช่น ระบบการขนส่ง พัสดุภัณฑ์ ที่มีใช้ในการสื่อสารไปรษณีย์ ก็มีภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามกลไกในระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในอนาคตหากรัฐไม่มีการปรับปรุงหรือ เปลี่ยนแปลงและพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ให้สามารถแข่งขันในระบบกลไก เศรษฐกิจก็จะทำให้องค์กรรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ต้องปิดกิจการลงในอนาคต

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมาย พบว่า กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่เปิดให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ ส่งผลทำให้เอกชนเลือกที่จะแข่งขันกับ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในส่วนที่ประชาชนนิยมใช้บริการ และผลกระทบบังคับให้รัฐวิสาหกิจรับภาระการจัดทำบริการที่ประชาชนไม่นิยมต่อไป ในบางกรณีเกิดจาก ข้อจำกัดของกฎหมายที่ให้อำนาจเด็ดขาดแก่รัฐในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ทำให้เอกชนที่มีความต้องการที่จะเข้ามาจัดบริการสาธารณะถูกกีดกันจากเนื้อหาของกฎหมายทำให้ไม่สามารถเข้ามาให้บริการหรือจัดทำบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในด้านกิจการไปรษณีย์ได้อย่างเป็นธรรม เพราะอาจคิดปัญหาทางกฎหมาย เช่น การกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ระหว่างประเทศในกรณีเข้าสู่ประเทศและออกจากประเทศ รวมถึงภายในประเทศ ส่งผลทำให้เอกชนที่มีกิจการขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ถูกปรับเงินจากการดำเนินกิจการจากรัฐในกรณีขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์แทนรัฐ โดยไม่ได้รับอนุญาต เพราะกฎหมายให้อนุญาตเฉพาะรัฐมีหน้าที่เท่านั้น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวนี้จึงเป็นผลทำให้เอกชนที่มีศักยภาพเลือกที่จะไม่ลงทุนในระบบไปรษณีย์กับประเทศไทย มีผลทำให้ระบบไปรษณีย์ของประเทศบางส่วนจึงไม่มีการพัฒนา เพราะเมื่อกิจการไปรษณีย์ที่จัดทำโดยรัฐเพียงองค์การเดียวเท่านั้น ก็เป็นผลทำให้ไม่มีการพัฒนาระบบการจัดทำบริการสาธารณะและเมื่อไม่มีการพัฒนาระบบไปรษณีย์แล้วก็ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ส่งผลให้ไม่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชนตามลำดับ

ดังนั้น จากกรณีดังกล่าวผู้ที่ได้รับผลเสียที่สุด คือ ประชาชนของประเทศ เพราะหากให้รัฐดำเนินกิจการประเภทนี้เพียงอย่างเดียวแล้วนั้นตามกลไกของระบบเศรษฐกิจบางอย่าง อาจจะทำให้รัฐไม่สามารถ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในระบบของรัฐย่อมมีปัญหาในกระบวนการและข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่สามารถทำให้องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ สามารถ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เหมือนกับภาคเอกชน ซึ่งหากการที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่น การออกใบอนุญาตให้มีการจัดทำกิจการไปรษณีย์แทนรัฐ นอกจากจะทำให้ประชาชนไม่ได้รับผลประโยชน์สูงสุดตามระบบกลไกทางเศรษฐกิจ ยังทำให้รัฐไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการทำหน้าที่ซึ่งถือเป็นภารกิจของรัฐในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่มีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติที่เปิดให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ โดยในปัจจุบันกิจการด้านไปรษณีย์มีการพัฒนาไปตามกลไกในทางการตลาดของระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งภาคเอกชนก็มีความสนใจที่จะเข้ามาดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ ไม่ว่าจะเป็นด้านการขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ พัสดุภัณฑ์ ซึ่งเอกชนจะมีความพร้อมในด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยตามสถานการณ์ในโลกยุคปัจจุบัน ดังนั้น การที่กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่ได้กำหนดให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐได้ จึงทำไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ไม่มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่เปิดให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แทนรัฐ ซึ่งในปัจจุบันนั้นการพัฒนาในด้านเทคโนโลยี และด้านเศรษฐกิจมีความก้าวหน้าไปมาก และระบบของรัฐย่อมมีปัญหาในกระบวนการและข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อความต้องการของประชาชนในด้านของการจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์ ที่ต้องการความสะดวก รวดเร็ว อาจทำให้ประชาชนใช้บริการด้านกิจการไปรษณีย์ของรัฐน้อยลงได้ นั่นเอง

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย

การกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการนั้น ถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ เพราะในการดำเนินกิจการจะต้องมีการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการ เพื่อที่จะให้กิจการนั้นดำเนินไปอย่างเป็นระบบและให้สอดคล้องกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี อีกทั้ง ยังเป็นการตรวจสอบว่าการทำงานหรือการทำหน้าที่ของทั้งในส่วนโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการทำงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น การกำกับดูแลและการควบคุมตรวจสอบจึงมีความสำคัญและเป็นส่วนช่วยให้การดำเนินกิจการนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนทำให้โครงสร้างขององค์กรและกระบวนการทำงานและการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้รับความเชื่อมั่นจากบุคคลภายนอกผู้รับบริการ และบุคลากรภายในองค์กรของตนอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยนั้น ตามกฎหมายจะมอบหมายให้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ของประเทศ ทำหน้าที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยการทำหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ก็ไม่ได้กำหนดให้เมืองค์การหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นการเฉพาะ โดยการตรวจสอบการทำงานตามหน้าที่และกระบวนการในการทำงานจะต้องเป็นของฝ่ายตรวจสอบภายในของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เท่านั้น จึงไม่มีหน่วยงานใดที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ การทำงานหรือการทำหน้าที่ของทั้งในส่วนโครงสร้างขององค์การและกระบวนการทำงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลางเพื่อที่จะรับเรื่องร้องเรียนหรือทำหน้าที่ชี้จุดบกพร่องในการทำงานขององค์การ คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อให้เกิดการพัฒนาเป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายนี้กำหนด

อนึ่ง ถึงแม้ตาม โครงสร้างของการบริหารงานราชการแผ่นดินจะกำหนดให้ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลกิจการโดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง แต่กระทรวงก็มีหน่วยงานหรืออำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ โดยการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของหน้าที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐมนตรีว่าจะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลกิจการของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนา และตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัท ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน หรือในบางกรณีรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการดังกล่าวจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลว่าบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จะดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งหากเกิดกรณีอย่างหลังก็จะทำให้ไม่มีองค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้านการสื่อสารด้านไปรษณีย์ได้อย่างแท้จริง

สำหรับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยนั้น ยังพบว่า เมืองค์กรในการกำหนดแนวทางการทำหน้าที่ คือ คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก ผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความ

เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์ อีกหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่งผลทำให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจทางปกครองตามที่ กฎหมายกำหนด แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการ ไปรษณีย์โดยตรง โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์นั้น มีเพียงหน้าที่ในการให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ ที่เคยถูกกำหนดไว้แบบเดียวกัน กับคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในอดีต เช่น อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์นิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการ ไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 และเมื่อพิจารณาเนื้อหาในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ดังกล่าว พบว่า เนื้อหาของบทบัญญัติก็ไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการในกรณีนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบเพื่อการพัฒนากิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ จากการศึกษา พบว่า ในการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์นั้น รัฐจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยการกำหนดให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินกิจการและการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ ผ่านหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจทุกแห่งในประเทศไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สคร. โดยหน่วยงานดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งในประเทศไทย โดยยึดหลักการและแนวทางการตรวจสอบอ้างอิงจากคู่มือและระเบียบของ สคร. เป็นหลัก ซึ่งคู่มือและระเบียบทั้งหมดจะไม่มุ่งเน้นการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจใดเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ระเบียบและคู่มือที่บังคับใช้ในปัจจุบันจึงไม่สอดคล้องกับการทำหน้าที่ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพราะการดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ขององค์กรแห่งนี้ ย่อมมีกระบวนการทำงานและขั้นตอน ตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจแห่งอื่น ๆ และตัวองค์กรผู้ตรวจสอบเอง คือ สคร. ก็มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบรัฐวิสาหกิจทุกแห่งของประเทศ อีกทั้ง สคร. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินกิจการของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ให้เกิดการเพื่อการพัฒนา โดยเมื่อพิจารณาจากบุคลากรและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย พบว่า ในบางกรณีก็ไม่สามารถเข้ามาดูแลการดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ของรัฐวิสาหกิจได้ตามวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เพื่อการพัฒนาธุรกิจให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามเจตนารมณ์

และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ๆ และเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น จากการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย ยังไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไปรษณีย์เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลทำให้อาจไม่มีหน่วยงานใดในการทำหน้าที่เพื่อกำกับดูแล หรือในบางกรณีหน่วยงานต่าง ๆ อาจปฏิเสธการเข้าไปทำหน้าที่ดูแลการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ขององค์กรรัฐ อันจะทำให้เกิดการไม่พัฒนาในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะและยังมีผลต่อความเชื่อมั่น ความศรัทธาในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะว่าจะสามารถจัดทำบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด นั้นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการทำหน้าที่กำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยนั้น ทำให้กระบวนการควบคุมกำกับดูแล กระบวนการบริหารความเสี่ยง และการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของไปรษณีย์ไม่เป็นระบบตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ ซึ่งรัฐต้องมีภารกิจ ภาระหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ ซึ่งการที่กฎหมายไม่กำหนด เกี่ยวกับการทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ไว้ จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับ หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการภารกิจของรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการทำหน้าที่กำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์นั้น ส่งผลทำให้อาจไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ในการกำกับดูแล หรือในบางกรณีหน่วยงานต่าง ๆ อาจปฏิเสธการเข้าไปทำหน้าที่ดูแลการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารในรูปแบบไปรษณีย์ขององค์กรรัฐ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนด เป็นการเฉพาะที่จะให้หน่วยงานไหนเป็นผู้เข้าไปกำกับดูแล และควบคุมกิจการไปรษณีย์ จึงทำให้เกิดการไม่พัฒนาในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ และยังมีผลต่อความเชื่อมั่น ความศรัทธา ในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะว่าจะสามารถจัดทำบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร ไปรษณีย์ไทยได้ นั้นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาคารบักจับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบักจับใช้พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ดังนี้

1) มีการกำหนดโครงสร้างขององค์กรไปรษณีย์ให้เป็นรูปแบบบริษัท จำกัด (มหาชน)

2) มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริษัท ดังนี้

2.1) คณะกรรมการบริษัทประกอบด้วย จำนวนกรรมการที่เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจของบริษัทมีกรรมการอิสระที่มีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถและเป็นมืออาชีพที่จะเป็นประโยชน์ต่อบริษัท จำนวนอย่างน้อยสามคน และต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

2.2) คณะกรรมการบริษัทมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับบริษัท และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แท่นรัฐ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ดังนี้

1) ให้มีการกำหนดเกี่ยวกับผู้ครอบครองใบอนุญาตในประเภทที่รัฐกับเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไปรษณีย์แท่นรัฐได้ เช่น ออกใบอนุญาตให้เอกชนถือครอง เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไปรษณีย์

2) ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการออกใบอนุญาต

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยขึ้นเป็นการเฉพาะ



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พ.ศ. 2545
- กรมไปรษณีย์โทรเลข. (2545). *ข้ามขอบฟ้า: หนังสือที่ระลึก 119 ปี กรมไปรษณีย์โทรเลข*. กรุงเทพฯ: กรมไปรษณีย์โทรเลข.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ข้อบังคับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ฉบับที่ 2 ว่าด้วยที่ทำการไปรษณีย์อนุญาต ประเภทร้านไปรษณีย์ไทย พ.ศ. 2557
- คณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์. (2557). *เอกสารคำสอนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย LW 102*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2557). *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2558). *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยพายัพ.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). *อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2559, จาก https://www.bot.or.th/thai/statistics/financialmarkets/exchangerate/_layouts/application/exchangerate/ExchangeRateAgo.aspx
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *ความหมายของประโยชน์สาธารณะ*. สืบค้น 1 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=461>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด. (2556). *ไปรษณีย์ไทย...เครือข่ายชีวิตและเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2556). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปริญญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน
- ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2557
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477
- พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
- พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546
- พันวิชัย โรจนตันติ. (2545). *การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2544). *ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิตย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). *เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: มาตรการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย*. *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), น. 186.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมัยศ เชื้อไทย. (2535). *คำอธิบาย หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมัยศ เชื้อไทย. (2555). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สมัยศ เชื้อไทย. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สำนักกิจการระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร.

(2555). *สหภาพสากลไปรษณีย์*. สืบค้น 1 มิถุนายน 2559, จาก http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fpokell6B6IJ:www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2555/9930103012.pdf+&cd=5&hl=th&ct=clnk&gl=th

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2556). *บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด*. สืบค้น 1 มิถุนายน 2559,

จาก [http://www.oic.go.th/ginfo/moreinfo.asp?g=G\\$0504008&i=007&p=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%0%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88&o=](http://www.oic.go.th/ginfo/moreinfo.asp?g=G$0504008&i=007&p=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%0%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88&o=)

เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. (2553). *นิติรัฐ นิติธรรม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Universal Postal Convention 2013.

Postal Act (Postgesetz, PostG) 1997.

Postal Services Act 2011.

The Indian Post Office Act 1898.

Williams, Criminal Law, no 192

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - นามสกุล

นางสาวกรรณษา นาธงชัย

ประวัติการศึกษา

ปีการศึกษา 2551 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ธุรกิจส่วนตัว

