

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแล กิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

การที่รัฐกำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย แปลงสภาพตามพระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยรับผิดชอบงานแยกออกเป็น 2 ส่วน คือบริษัท ไปรษณีย์-
ไทย จำกัด และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในส่วนของบริษัท ไปรษณีย์-
ไทย จำกัด ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วย
การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 และพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ
ประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาใช้บังคับร่วมกับพระราชบัญญัติ
ไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 และไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. 2553 การประกอบกิจการ
ไปรษณีย์ในปัจจุบัน มีปัญหาหลายประการทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาและ
เสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 36 ยอมรับว่าบุคคล
ย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือ
การเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้
ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดย
อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดีของประชาชน

การประกอบกิจการไปรษณีย์เพื่อดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่งจ่าย และส่งมอบไปรษณียภัณฑ์ เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชนโดยส่วนรวม เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐเองหรือโดยเอกชน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพ

การส่งไปรษณียภัณฑ์ทางไปรษณีย์ รัฐได้มีมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการโดยผู้ฝากส่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 หรือกฎหมายอื่น และกฎข้อบังคับกำหนดไว้¹ ไปรษณียภัณฑ์อยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ ตั้งแต่เวลาที่ได้อัดลงในตู้ไปรษณีย์ หรือได้มอบให้แก่เจ้าพนักงานประจำที่ทำการไปรษณีย์ จนถึงเวลาที่ได้นำส่งถึงผู้รับหรือส่งกลับคืนมายังผู้ฝาก หรือได้จัดการเป็นอย่างอื่น² ผู้ฝากมีสิทธิที่จะถอนไปรษณียภัณฑ์คืนจากที่ทำการไปรษณีย์ หรือเปลี่ยนชื่อหรือที่อยู่หรือให้จัดการแก่ไปรษณียภัณฑ์นั้นเป็นอย่างอื่นได้ตลอดเวลาที่ไปรษณียภัณฑ์นั้นยังอยู่ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์³ โดยคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการฝากไปรษณียภัณฑ์ การระบุนชนิดวัตถุที่ไม่อนุญาตให้ส่งทางไปรษณีย์ วางเงื่อนไขในการส่งวัตถุทางไปรษณีย์ วางระเบียบการกัก และจำหน่ายวัตถุ ที่ส่งทางไปรษณีย์อันเป็นของต้องห้ามหรือต้องพิกักภาษี หรือฝ่าฝืนต่อกฎ ข้อบังคับที่ได้ตั้งขึ้น จำแนกประเภท และวางระเบียบว่าด้วยสันฐาน ขนาดน้ำหนัก เครื่องหุ้มห่อและการผูกมัด กับการใช้ไปรษณียภัณฑ์ วางระเบียบการออกใบรับ การออกและรับใบสำคัญในการรับและส่งไปรษณียภัณฑ์และกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องเสีย นอกจากนี้ ไปรษณียากร สำหรับใบรับและใบสำคัญ กำหนดประเภทไปรษณียภัณฑ์อันควรอยู่ในลำดับจ่าย หรือส่งก่อนและหลัง ตามที่จำเป็น กำหนดเวลาและวิธีให้รับและส่ง

¹พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477, มาตรา 18.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20.

ไปรษณียภัณฑ์ ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวต้องมีการประกาศโฆษณาให้ผู้ฝากส่งทราบ⁴

สำหรับวัตถุมีคมที่ไม่มีเครื่องหุ้มห่อป้องกันพอ หรือวัตถุระเบิดหรือสิ่งโสโครก หรือสิ่งมีพิษ หรือสัตว์มีชีวิต หรือสิ่งของที่มีสภาพอันน่าจะก่อให้เกิดอันตราย หรือเสียหายแก่ไปรษณียภัณฑ์ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์⁵ หรือแก่เจ้าพนักงานไปรษณียภัณฑ์อันเห็นได้ประจักษ์ว่ามีถ้อยคำ เครื่องหมาย หรือลวดลายเป็นเสียนนาม แผ่นดิน หรือหยาบชำลามกหรือเป็นที่ยุยงส่งเสริมให้มีการกำเริบหรือหยาบคาย หรือขู่เข็ญ หรือกรรโชก หรือพรุสวาทอย่างร้ายแรง หรือสิ่งอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมาย ห้ามมิให้ส่งทางไปรษณีย์⁶

ถ้ามีการฝากส่งไปรษณียภัณฑ์โดยฝ่าฝืนกฎหมาย บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีอำนาจ ดังนี้

- 1) ให้กักไว้หรือส่งต่อไป หรือส่งกลับคืนไปยังผู้ฝาก หรือให้จำหน่ายเป็นอย่างอื่น
- 2) ให้เปิดตรวจ หรือทำลายเสียได้ ถ้าจำเป็นและเมื่อทำลายแล้ว ให้แจ้งไปให้ผู้ฝากทราบ
- 3) ให้ส่งตรงไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีเหตุสงสัยว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อจัดการฟ้องร้อง⁷

ในเวลาที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในเวลาสงคราม รัฐมนตรีหรือเจ้าพนักงานคนใดที่ได้รับอำนาจพิเศษจากรัฐมนตรี เพื่อการนี้อาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ

⁴พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477, มาตรา 21.

⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23.

⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24.

⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25.

ให้จัดการส่งหรือกักไปรษณียภัณฑ์ประเภทใด ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์นั้นไว้ได้ หรือให้จัดการจำหน่ายโดยวิธีใดแล้วแต่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะได้กำหนด⁸

การที่พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ได้กำหนดไปรษณียภัณฑ์ต้องห้ามส่ง วางเงื่อนไขการส่งวัตถุทางไปรษณีย์ วางระเบียบการกัก จำหน่ายวัตถุไปรษณีย์อันเป็นของต้องห้าม จำแนกประเภท กำหนดเวลาและวิธีให้รับและส่งไปรษณียภัณฑ์ ถ้ามีการฝากส่งไปรษณียภัณฑ์โดยฝ่าฝืนกฎหมาย บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีอำนาจให้กักไว้หรือส่งต่อไป หรือส่งกลับคืนไปยังผู้ฝาก หรือให้จำหน่ายเป็นอย่างอื่น ให้เปิดตรวจ หรือทำลายเสียได้ ถ้าจำเป็นและเมื่อทำลายแล้ว ให้แจ้งไปให้ผู้ฝากทราบ ให้ส่งตรงไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีเหตุสงสัยว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อจัดการฟ้องร้อง

มาตรการดังกล่าวถือเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่เหมาะสม เนื่องจากหลักการดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนภายในประเทศ และเป็นการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะทางปกครองที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ หากมีการยกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติไปรษณีย์ สมควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมากำหนดไว้ในกฎหมายฉบับที่มีการแก้ไขต่อไป

ปัจจุบันกิจการไปรษณีย์มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์เฉพาะด้านการรับฝาก CA POS และระบบ Track and Trace เท่านั้น ส่วนการส่งต่อและการนำจ่ายยังจำเป็นต้องใช้บุคลากรเป็นหลัก ซึ่งบุคลากรของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีคุณภาพสูง เหมาะสมกับภาระหน้าที่ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ การติดต่อส่งข่าวสารในแต่ละวันมีความสะดวก รวดเร็ว ส่งผลให้มีการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ตามมา ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ผู้ใช้บริการไปรษณีย์มีฐานะเป็นผู้บริโภค จึงสมควรนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมา

⁸พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477, มาตรา 27.

กำหนดไว้ในกฎหมายไปรษณีย์ พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะจัดการกับไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ส่งโดยผิดกฎหมายต่อไปด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบกิจการไปรษณีย์

การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของรัฐเพื่อให้มีการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย มิได้แสดงรายละเอียดการพัฒนากิจการไปรษณีย์ไว้ ดังเช่นธุรกิจโทรคมนาคม ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินกิจการของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เนื่องจากรัฐไม่กำหนดทิศทางบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลและการประกอบกิจการของผู้ให้บริการให้ชัดเจนทั้งในเชิงการกำกับ การพัฒนา การบริการ รวมถึงกฎเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าบริการของบริการไปรษณีย์และการแข่งขันที่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายอื่น ไม่มีแนวทางว่ารัฐควรทำอย่างไรเพื่อให้กิจการไปรษณีย์ของประเทศดำเนินงานอย่างมั่นคง มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ควรส่งเสริมการแข่งขันของผู้ประกอบการธุรกิจด้านไปรษณีย์ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมและเป็นธรรม (Level Playing Field) อย่างไร ควรทำอย่างไรเพื่อลดภาระทางการเงินของรัฐที่มีต่อกิจการไปรษณีย์ในอนาคต

2.1 ปัญหาในการที่เอกชนไม่สามารถประกอบกิจการไปรษณีย์ได้

การประกอบกิจการไปรษณีย์ คือ การรับ รวบรวม ส่ง จำย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ทุกชนิด เป็นกิจการสื่อสารที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ดำเนินงานในรูปแบบของการติดต่อสื่อสาร ด้วยการให้บริการรับ ส่ง ข่าวดสาร เอกสาร และสิ่งของรวมถึงการบริการรับ ส่งเงินจากที่หนึ่งไปยังที่หนึ่ง ประกอบด้วย

1) ส่วนที่เป็นบริการพื้นฐาน (Universal Services) หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า บริการสงวน (Reserve Service) รัฐกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์แก่ผู้จัดทำบริการไปรษณีย์พื้นฐาน ที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจผูกขาด โดยการสงวน-

สิทธิในการให้บริการไปรษณีย์ภัณฑ์บางประเภท ตามพิกัด นำหนัก อัตราค่าบริการ ตามที่รัฐกำหนดไว้ บริการพื้นฐาน ได้แก่ จดหมายและไปรษณีย์บัตร เป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม เพื่อสนองความต้องการของประชาชน มุ่งเน้นถึงความจำเป็นทางสังคมมากกว่าด้านอื่น ๆ แนวความคิดในการกำกับดูแล ให้มีกฎระเบียบเกี่ยวกับการให้บริการไปรษณีย์ที่ต้องถูกควบคุมอย่างเข้มงวด โดยคำนึงถึงความทั่วถึงและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามหลักอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ เป็นการให้บริการที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูง ต้องมีการลงทุนและขยายเครือข่ายให้ทั่วถึงและให้บริการอย่างเพียงพอ และไม่อาจเรียกเก็บค่าบริการในลักษณะที่ผลกำไรให้แก่ประชาชนผู้ให้บริการ หรือหากำไรเชิงพาณิชย์ได้ จึงเป็นกำไรเชิงสังคม (Social Service)

2) บริการเชิงพาณิชย์ (Commercial Services) เช่น บริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ พัสดุไปรษณีย์ บริการการเงิน เป็นต้น การให้บริการเชิงพาณิชย์ มีกฎระเบียบที่เน้นไปที่แนวความคิดทางด้านการค้าและบริการ รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและสัญญา มุ่งตอบสนองการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ หรือเอื้ออำนวยความสะดวกสบายต่าง ๆ ของประชาชนมากกว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต เป็นการให้บริการที่มุ่งแสวงหากำไร

ปัจจุบันรัฐได้มอบหมายให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการประกอบกิจการไปรษณีย์ และมีอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ ดังที่ทำการไปรษณีย์ภายในราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว รวมทั้งมีหน้าที่ทำกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่ง จ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ตามกฎหมาย ข้อบังคับและคำสั่งที่ดั่งขึ้น การตั้งหรือเลิกที่ทำการไปรษณีย์ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา การประกอบกิจการไปรษณีย์ดังกล่าวได้มีข้อห้ามว่าหากบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้จัดการไปรษณีย์ขึ้นที่ใดแล้ว ห้ามมิให้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ หรือกฎหมายอื่น ส่ง จัดให้ส่ง ฝาก ส่งมอบให้แก่ผู้อื่นเพื่อให้ไปส่ง นำส่ง หรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการนำส่งจดหมาย หรือไปรษณีย์บัตร โดยทางอื่นนอกจากทางไปรษณีย์ เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

1) จดหมายหรือไปรษณียบัตรไม่เกินสามฉบับที่ฝากผู้เดินทาง โดยผู้รับฝากนั้นมิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง รางวัล หรือผลประโยชน์อย่างใด ๆ ในการนั้น

2) จดหมายหรือไปรษณียบัตรที่ได้จัดให้ผู้เดินทางหนังสือพิเศษถือไป และเกี่ยวข้องกับกิจธุระของผู้ฝาก หรือผู้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้นโดยเฉพาะ และผู้เดินทางนั้นต้องห้ามมิให้รับจดหมายหรือไปรษณียบัตรจากผู้อื่น หรือนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตรให้แก่ผู้อื่น

3) จดหมายหรือไปรษณียบัตรที่เกี่ยวข้องเฉพาะสินค้า หรือทรัพย์สินที่ส่งไปโดยทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศซึ่งจะต้องส่งมอบพร้อมกับสินค้าหรือทรัพย์สินนั้น โดยมีต้องเสียค่าจ้าง รางวัล หรือได้ผลประโยชน์อย่างใดในการรับนำไป หรือส่งมอบจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น แต่จดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น ต้องให้เจ้าพนักงานตรวจดูได้ และต้องมีคำว่า “จดหมายของผู้รับตราส่ง” หรือถ้อยคำอย่างอื่นทำนองเดียวกัน

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐมีอำนาจทำการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่ง จ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ทุกชนิด และมีอำนาจผูกขาดเฉพาะการรับส่งจดหมายและไปรษณียบัตร รวมถึงการตั้งหรือเลิกที่ทำการไปรษณีย์

การผูกขาดจดหมายและไปรษณียบัตรของรัฐมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันทางการค้าหรือยกเว้นมิให้มีการเปิดเสรี แต่ถือเป็น “ภาระผูกพันการให้บริการเชิงสังคม (Public Service Obligation: PSO)” ที่รัฐพึงมีต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนมั่นใจได้ว่าตนมีทางเลือกในการติดต่อส่งข่าวสารได้ด้วยจดหมายหรือไปรษณียบัตร สาเหตุที่รัฐต้องผูกขาดการให้บริการรับส่งจดหมายและไปรษณียบัตรเพราะเป็นบริการไปรษณีย์พื้นฐาน เป็นบริการติดต่อสื่อสารอย่างง่ายที่สุดที่รัฐพึงจัดหาให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ แม้ในที่ห่างไกลที่การติดต่อรูปแบบอื่นทำได้ยาก ต้องจัดทำให้เป็นบริการที่มีคุณภาพ อัตราค่าบริการอยู่ในระดับที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้บริการได้ และเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสากลไปรษณีย์

ปัจจุบันการส่งจดหมายรัฐกำหนดให้คิดดวงตราไปรษณียากรซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมการจัดส่งในราคาสามบาท น้ำหนักไม่เกินยี่สิบกรัม ส่วนไปรษณียบัตรมีราคาสองบาท เป็นราคาที่ถูกลง ทำให้มีปัญหาอุปสรรคแก่ผู้ประกอบการ

หลายประการเนื่องจากต้นทุนการดำเนินงานสูง เพราะจะต้องจัดพิมพ์ดวงตรา-ไปรษณียากรและมีค่าขนส่ง การประกอบกิจการไปรษณีย์ส่วนใหญ่ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นงานพาณิชย์ การให้บริการเกี่ยวกับการรับส่งจดหมายและไปรษณีย์บัตร ถูกควบคุมราคาโดยรัฐบาล อาจประสบปัญหาการขาดทุน ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจที่จะลงทุนในพื้นที่ชนบทที่อยู่ห่างไกลจากความเจริญ เพราะจะเป็นภาระซึ่งยากที่จะหาทำไรจากการประกอบกิจการ

ผู้ศึกษาพบว่า เดิมประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สหราชอาณาจักร ประเทศนิวซีแลนด์ ได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์แก่ผู้จัดทำบริการไปรษณีย์พื้นฐาน โดยหน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจผูกขาด เนื่องจากเป็นเจ้าของเครือข่ายไปรษณีย์ที่มีอยู่ในประเทศอยู่แล้ว โดยการสงวนสิทธิในการให้บริการไปรษณีย์ภัณฑ์บางประเภทตามพิกัด น้ำหนัก และอัตราค่าบริการที่กำหนดไว้ หรือมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิพิเศษบางประการ เช่น ได้รับการจัดสรรจากกองทุน ซึ่งเรียกเก็บจากผู้ให้บริการไปรษณีย์ทุกราย เพื่อใช้เป็นมาตรการในการลดภาระของรัฐในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ให้บริการไปรษณีย์พื้นฐาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะถูกปรับลดลงไปเป็นลำดับตามสภาพการพัฒนาของกิจการไปรษณีย์ การเปิดเสรีอย่างเป็นขั้นตอนในกิจการไปรษณีย์ ได้แก่ การทยอยลดการให้ความคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์แก่ผู้ให้บริการไปรษณีย์ขั้นพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การแข่งขันบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกับผู้ประกอบการรายอื่น

การประกอบกิจการไปรษณีย์ ของแต่ละประเทศมีการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงาน (Restructuring) ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อลดภาระทางการเงินของรัฐ ปรับเปลี่ยนรูปแบบของผู้ให้บริการจากส่วนราชการเป็นรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทของรัฐ พร้อมกับการเริ่มปรับลดกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจการผูกขาดของหน่วยงานผู้ให้บริการไปรษณีย์หลัก เปิดให้เอกชนประกอบกิจการไปรษณีย์ตามที่กำหนด ยกเลิกการผูกขาดทั้งหมด และเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีในกิจการไปรษณีย์โดยรัฐกำกับคุณภาพและราคา

การประกอบกิจการไปรษณีย์ในส่วนของบริการพื้นฐาน การตั้งและ
 เลิกที่ทำการของประเทศไทยซึ่งรัฐดำเนินการเองในปัจจุบันถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ
 พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 ที่กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือ
 ประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมเนื่องจากรัฐยังคงผูกขาดการ
 ดำเนินกิจการ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 84 กำหนดให้รัฐต้อง
 ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและ
 เป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดย
 ต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่
 สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการ
 แข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ
 รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค โดยรัฐมีหน้าที่กำกับให้การ
 ประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่า
 โดยทางตรงและทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมจากการ
 ผูกขาดของรัฐไปสู่การแข่งขันเสรี ต่อไปในอนาคตการประกอบกิจการไปรษณีย์
 มีแนวโน้มที่จะมีการเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรี การผูกขาดกิจการไปรษณีย์โดยภาครัฐ
 ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการประกอบกิจการไปรษณีย์ การบริหารถูกแทรกแซง
 โดยภาครัฐ ประชาชนไม่มีโอกาสลงทุนและทำให้ไม่สามารถเปิดแข่งขันเสรีทางการค้า

ผู้ศึกษาพบว่า กิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยมีรูปแบบการให้บริการสอง
 รูปแบบ คือ การให้บริการพื้นฐานและการให้บริการเชิงพาณิชย์ โดยมีพระราชบัญญัติ-
 ไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 กำหนดให้รัฐมีอำนาจผูกขาดการประกอบกิจการที่เป็น
 บริการพื้นฐานเพื่อให้เป็นไปตามหลักอนุสัญญาสากลไปรษณีย์และเพื่อบริการ
 สาธารณะ แต่เนื่องจากนโยบายด้านการสื่อสารมีการปรับเปลี่ยน และมีแนวโน้มที่จะ
 เปลี่ยนรูปแบบการประกอบกิจการไปรษณีย์จากการที่รัฐมีอำนาจผูกขาดไปสู่การแข่งขัน
 เสรี ซึ่งในปัจจุบันมีผู้ประกอบการธุรกิจประเภทนี้มากขึ้น รัฐจึงไม่สามารถจำกัดเสรีภาพ
 ดังกล่าวได้ หากรัฐยังคงผูกขาดการดำเนินการก็จะไม่เกิดความเป็นธรรมกับ

ผู้ประกอบการรายอื่น ๆ การประกอบกิจการอาจมีการแข่งขันกันแต่ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินการเนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่รัฐเป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้กำกับดูแลอาจจะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากรัฐอาจออกกฎระเบียบที่เอื้อต่อผู้ประกอบการของรัฐ ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการของรัฐผู้มีอำนาจผูกขาดตลาดภายใต้ข้อกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม เพื่อให้การประกอบกิจการไปรษณีย์เกิดขึ้นได้บนพื้นฐานของความโปร่งใส เท่าเทียมและยุติธรรม จึงสมควรแยกองค์การผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบการไปรษณีย์ออกจากกัน สำหรับการประกอบกิจการไปรษณีย์พื้นฐานในประเทศไทย เป็นไปตามหลักอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ มีความเหมาะสมดีแล้ว หากมีการแก้ไขกฎหมายสมควรกำหนดหลักการเกี่ยวกับการให้บริการไปรษณีย์พื้นฐานไว้ โดยอาจกำหนดให้ผู้ประกอบการเดิมซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้บริการต่อไป หรือกำหนดให้ผู้ประกอบการทุกรายต้องจัดให้มีการให้บริการไปรษณีย์พื้นฐานโดยมีเงื่อนไขเฉพาะว่าให้มีผู้ประกอบการหลักเป็นผู้ให้บริการพื้นฐาน ส่วนผู้ประกอบการทั่วไปสามารถให้บริการพื้นฐานได้ โดยกำหนดน้ำหนัก ราคา และให้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ให้บริการหลัก ทั้งนี้ ควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้เป็นเงินอุดหนุนในการดำเนินงานให้แก่ผู้ประกอบการไปรษณีย์พื้นฐาน และกำหนดให้ผู้ประกอบการไปรษณีย์พื้นฐานได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายภาษี หรือเงินอื่นใดให้กับรัฐบาล

2.2 ปัญหาในการที่เอกชนไม่ได้สิทธิในการ

ประกอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย

พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 7 ได้กำหนดว่าหากรัฐบาลมีการจัดการไปรษณีย์ขึ้นที่ใดแล้ว ห้ามบุคคลต่อไปนี้ นำส่ง รับ รวบรวมหรือส่งมอบจดหมาย หรือไปรษณียบัตร แม้ว่าตนจะมีได้รับเงินเดือนค่าจ้าง รางวัลหรือผลประโยชน์อย่างใด ๆ กล่าวคือ

1) ผู้ทำการรับขนของ หรือคนโดยสารโดยปกติ รวมทั้งผู้ขับ ลูกจ้าง หรือตัวแทนของบุคคลนั้น ๆ เว้นแต่เป็นจดหมาย หรือไปรษณียบัตรอันเกี่ยวข้องกับของซึ่งรับขนนั้น

2) เจ้าของ นาย ผู้บังคับการ หรือกะลาสีเรือ หรืออากาศยาน ที่ผ่านหรือแล่นไปตามแม่น้ำลำคลอง หรือในอากาศภายในราชอาณาจักร หรือแล่นผ่านไปตามฝั่งทะเล หรือระหว่างท่าเรือ หรือที่ใด ๆ ภายในราชอาณาจักร หรือระหว่างที่ใด ๆ ภายในและภายนอกราชอาณาจักร หรือลูกจ้าง หรือตัวแทนของบุคคลนั้น ๆ เว้นแต่จดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น เกี่ยวกับของที่รับขนนั้น หรือเป็นจดหมายหรือไปรษณียบัตรที่ได้รับไว้เพื่อนำส่งไปโดยได้รับอำนาจจากกรม

หากผู้ใดนำส่ง รับ ขอให้รับ หรือส่งมอบจดหมายหรือไปรษณียบัตร หรือรวบรวมจดหมายหรือไปรษณียบัตรเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับตามจำนวนจดหมายหรือไปรษณียบัตรไม่เกินฉบับละยี่สิบบาท

ผู้ศึกษาพบว่า ข้อห้ามตามกฎหมายดังกล่าวถือเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ซึ่งมีใช้ผู้ประกอบการของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันมีผู้ประกอบการเอกชนรายใหญ่ที่จัดตั้งในรูปบริษัทประกอบธุรกิจที่เรียกว่า ส่งด่วน (Express Delivery) ในประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่เป็นบริษัทต่างชาติคือ บริษัท ดีเอชแอล เอ็กซ์เพรส (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ทีเอ็นที เอ็กซ์เพรส เวิลด์ไวด์ (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ยูพีเอส พาร์เซล คิลิเวอร์รี เซอร์วิส จำกัด บริษัท Federal Express จำกัด บริษัท Document Parcel Express จำกัด บริษัท OCS Thailand จำกัด โดยมีบริษัทของประเทศไทยที่เป็นรัฐวิสาหกิจรายเดียวที่ให้บริการ คือ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งธุรกิจบริการขนส่งเร่งด่วนในประเทศไทยเป็นการให้บริการเชิงพาณิชย์ในตลาดที่มีการแข่งขัน มิได้ผูกขาดโดยไปรษณีย์ของรัฐ ถึงแม้ว่าบริษัทเอกชนดังกล่าวจะประกอบกิจการในด้านการให้บริการขนส่งเร่งด่วน แต่อาจมีการให้บริการนอกเหนือ โดยทำการรับฝากจดหมายและไปรษณียบัตรจากต้นทางต่างประเทศ เพื่อทำการนำจ่ายในประเทศไทย เมื่อมาถึงประเทศไทยบริษัทที่ทำการรับฝากไว้ จะถูกศุลกากรดำเนินการเปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 การที่บริษัทเอกชน

ต้องเสียค่าปรับจดหมายนอกเส้นทางไปรษณีย์ดังกล่าวมีผลทำให้ต้นทุนการให้บริการสูงส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ นอกจากนั้นการที่ต้องผ่านกระบวนการตรวจจับของศุลกากรทำให้เกิดความล่าช้าเช่นกัน

ผู้ศึกษาพบว่า กฎหมายต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สหราชอาณาจักร ได้กำหนดให้บริการไปรษณีย์มี 2 รูปแบบ คือ บริการไปรษณีย์พื้นฐาน และบริการไปรษณีย์เชิงพาณิชย์ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการ หากผู้ประกอบการรายใดจะประกอบกิจการต้องขอรับใบอนุญาตและถือปฏิบัติตามกฎหมาย เจื่อนใจ หลักเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการกำหนด ส่วนการประกอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการเปิดเสรีให้เอกชนประกอบกิจการทั้งการให้บริการไปรษณีย์พื้นฐานและการให้บริการไปรษณีย์เชิงพาณิชย์ หากผู้ประกอบการรายใด มีความประสงค์ที่จะจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จะต้องขออนุญาตต่อหน่วยงานที่รัฐกำหนดไว้

ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายไปรษณีย์ของประเทศไทย ไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยอย่างชัดเจน รัฐยังคงเป็นทั้งหน่วยงานผู้กำกับดูแลและหน่วยงานผู้ให้บริการ และไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดลักษณะรูปแบบการให้บริการที่ชัดเจน ไม่มีกฎหมายที่แสดงให้เห็นว่ามีการลดบทบาทการผูกขาดของภาครัฐ หากมีการเปิดเสรีในการประกอบกิจการไปรษณีย์ โดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการ ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องของกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรกลางทำหน้าที่กำกับดูแล (Regulator) กำหนดกฎ ระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์การแข่งขันและควบคุมกำกับดูแลสภาพการแข่งขันของผู้ให้บริการ กำหนดลักษณะของการให้บริการ การจดทะเบียน การออกใบอนุญาต การกำหนดกรอบอัตราค่าบริการ การควบคุมคุณภาพในการให้บริการ คำนึงถึงความเป็นธรรม ปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคจากการแสวงหาประโยชน์ของผู้ประกอบการในบริการใหม่ ๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กร ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยคำนึงถึงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ห้ามมิให้ผู้ประกอบการ

กระทำการอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันไว้ด้วย โดยรัฐควรออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการทุกรายอย่างเสมอภาค เท่าเทียมและเป็นธรรม

สำหรับ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประกอบการเดิมของรัฐ ในวาระเริ่มแรก ควรให้คณะกรรมการดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบการไปรษณีย์ให้แก่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยให้ทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานต่อไปอีกเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับบริการอยู่เดิม และการพัฒนาเพื่อให้มีการบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ และให้อำนาจแก่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จัดทำตราไปรษณียากรเพื่อให้เป็นแหล่งรายได้ชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการพื้นฐานต่อไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

การแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการให้บริการ โดยลดบทบาทของภาครัฐจากผู้กำกับและผู้ให้บริการ (Regulator and Operator) เหลือแต่เพียงผู้กำกับดูแล (Regulator) อย่างเดียว โดยรัฐมีข้อผูกพันในความตกลงว่าด้วยการค้าบริการขององค์การการค้าโลก ที่จะต้องมีการเปิดเสรีการให้บริการ ปัจจุบันการประกอบกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทย มีความเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม หลังจากแปลงสภาพแล้ว การดำเนินงานของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ต้องมีความต่อเนื่องและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงมีความจำเป็นต้องให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้รับอำนาจสิทธิและประโยชน์บางกรณีเช่นเดียวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย และตามกฎหมายอื่น และจำกัดในบางกรณี ซึ่งมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา รัฐจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ

และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546⁹ มาใช้บังคับ ซึ่งบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จะมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ เพียงเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยให้คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์เป็นผู้ดำเนินการและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ตามกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีความไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น การดำเนินงานยังไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐ มีความล่าช้า ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ทำให้ไม่ทันการกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน จึงสมควรนำหลักการพิจารณาการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ มาเป็นแนวทางในการแก้ไข โดยมีปัญหาที่สำคัญดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิมีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการที่เป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์อีกคนหนึ่งเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรรมการและเลขานุการ การแต่งตั้งกรรมการในลักษณะที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งโดยระบุดังบุคคล

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีจำนวนเพียง 5 คนถือว่าเป็นจำนวนน้อย กรรมการส่วนใหญ่แต่งตั้งมาจากหน่วยงานของรัฐ มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติไว้ชัดเจน คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่งเป็น ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ถึงแม้จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ แต่อาจไม่มีเวลาทำงาน

⁹หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546

ทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพ ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ไม่สามารถ
ดำเนินการได้อย่างเต็มความสามารถ

บุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็น
ถึงการที่เป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการ
หรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์นั้นเป็นบุคคลที่มาจาก
ภาคเอกชน โดยกฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจนว่าจะมีความรู้ความเข้าใจ
อย่างไร มีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับกิจการไปรษณีย์อย่างไร
รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งตามอำเภอใจ ให้ใครเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้
หรืออาจมีการแต่งตั้งคนของตนเองให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเพื่อ
เป็นฐานอำนาจในการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งในภายภาคหน้า

สำหรับกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง การกำหนดให้มีกรรมการ
ที่มาจากผู้แทนของหน่วยงาน ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจของหน่วยงาน มีการเปลี่ยนแปลง
ตัวบุคคลได้ง่าย ทำให้การทำงานไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์-
ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มิได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการตามหลักการ
ของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ไว้และไม่มีข้อกำหนดห้ามไว้เลย
ว่า กรรมการโดยตำแหน่ง หรือผู้แทนหน่วยงานอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิได้อีก คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง อาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือ
ประกอบกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการไปรษณีย์ก็ได้ และอาจได้รับการแต่งตั้ง
เข้ามาใหม่ก็ได้

หากเปรียบเทียบกับกิจการไปรษณีย์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะมีการ
แต่งตั้งหน่วยงานกลางเรียกว่า Regulatory Authority ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ
ไปรษณีย์ ซึ่งคณะกรรมการจะเป็นผู้เสนอชื่อประธาน (Advisory Council) เพื่อให้รัฐสภา
(Bundestag) คัดเลือกต่อไป แต่คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งการ
ประกอบกิจการไปรษณีย์และการประกอบกิจการโทรคมนาคม การคัดเลือกและ

การสรรหามีความเคร่งครัดและไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการคัดเลือก สรรหาคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

หากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

คณะกรรมการขององค์การมหาชน อาจประกอบด้วยผู้แทนของส่วน-ราชการ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วย

มาตรา 20 ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนซึ่งมิใช่ กรรมการโดยตำแหน่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- 3) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
- 4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้-
ความสามารถ
- 5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ
สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 6) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษา-
พรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

7) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หากมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งกรรมการชาวต่างประเทศตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการขององค์การมหาชนนั้นมิให้นำหลักเกณฑ์เรื่องการมีสัญชาติไทยมาใช้บังคับ

มาตรา 21 ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนใดจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชนนั้น หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น

มาตรา 27 ให้องค์การมหาชนมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็ได้

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ

มาตรา 28 ผู้อำนวยการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา

มาตรา 31 ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน

มาตรา 32 ผู้อำนวยการมีอำนาจ

1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การมหาชนโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ หรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด มาตรา 33 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนขององค์การมหาชนเพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้ศึกษาเห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ยังไม่มี ความเหมาะสม สมควรกำหนดจำนวนคณะกรรมการเพิ่มขึ้น ให้มีคณะกรรมการจำนวน 11 คน ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 7 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ควรแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้หรือ มีประสบการณ์ทางการบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์หรือไปรษณีย์เป็นกรรมการโดยให้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ โดยกำหนดที่มา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ชัดเจน ในเรื่องสัญชาติ อายุ ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้- ความสามารถ ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบ ในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง ไม่ประกอบอาชีพหรือมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้ง ไม่ว่าโดยตรงหรือ โดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจาก ราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพราะกระทำผิดวินัย ไม่เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิด ลหุโทษ ไม่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

ในกิจการที่กระทำกับกิจการไปรษณีย์ หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของไปรษณีย์ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น

การสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเคร่งครัดเหมือนกับกฎหมายไปรษณีย์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แต่ควรมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ควรมีการแต่งตั้งหัวหน้าผู้บริหารของหน่วยงาน ซึ่งอาจเรียกชื่อเป็นอย่างใดก็ได้ โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน หัวหน้าผู้บริหารของหน่วยงานต้องไม่มีฐานะเป็นข้าราชการเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน ให้เป็นไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่หัวหน้าผู้บริหารให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานบริหารพิเศษนี้สามารถสิ้นสุดลงได้ในระดับของหน่วยงาน หัวหน้าผู้บริหารจะมีความเป็นอิสระในการจัดวางระบบงานและการบริหารทรัพยากร การจัดซื้อจัดจ้างตลอดทั้งงบประมาณที่ได้รับอย่างเต็มที่ เพื่อให้การปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ มีอำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์นิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศ ในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการ กสท โทรคมนาคมเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์เป็นอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐและบริษัทไปรษณีย์ จำกัด มีความต่อเนื่อง การใช้อำนาจหน้าที่เป็นการควบคุมบังคับบัญชาตามสายงาน โดยรัฐยังคงมีอำนาจบังคับบัญชา การบริหารงานภายในต้องอาศัยกฎระเบียบที่

เคร่งครัด โดยบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มิได้มีอำนาจในการประกอบกิจการอย่างเต็มที่ จึงสมควรลดบทบาทของภาครัฐจากผู้กำกับและผู้ให้บริการ (Regulator and Operator) เหลือแต่เพียงผู้กำกับดูแลอย่างเดียว

หากเปรียบเทียบการประกอบกิจการไปรษณีย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สหราชอาณาจักร และประเทศนิวซีแลนด์แล้ว แล้วจะเห็นได้ว่าปัจจุบันประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นได้ใช้แนวทางในการกำกับดูแลการประกอบกิจการไปรษณีย์มากกว่าที่จะใช้วิธีการควบคุมบังคับบัญชา โดยแบ่งแยกองค์กรผู้ควบคุมกำกับออกจากองค์กรผู้ให้บริการ และมีการมอบหมายให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ มีการดำเนินงานในทางที่เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของประเทศ จัดให้มีบริการไปรษณีย์พื้นฐาน (Universal Service) อย่างทั่วถึงทั่วประเทศ ณ ราคาที่เหมาะสม ออกใบอนุญาตให้ดำเนินการกิจการไปรษณีย์ (Licences) โอนใบอนุญาต การยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาต กำหนดเงื่อนไขมาตรฐานและอัตราค่าใช้บริการไปรษณีย์ กำกับดูแลสภาพการแข่งขันทางการตลาด ดูแลให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไข มีอำนาจในการแต่งตั้ง คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะทาง (Specialist Consulting) ที่มีความเห็นในเรื่องกฎระเบียบ มีอำนาจออกคำสั่ง คำบังคับการปกครองภายใต้กฎหมาย หากมีการปฏิบัติผิดเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต มีอำนาจห้ามมิให้ผู้ให้บริการดำเนินการ จนกว่าจะมีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ควรมีการกำหนดแผนแม่บทในการดำเนินงาน โดยการนำแนวทางของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ โดยให้คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ มีอำนาจกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ สิทธิหน้าที่ และหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการไปรษณีย์ที่ต้องรับอนุญาต อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต หลักเกณฑ์ในการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมใบอนุญาต หลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต มาตรการบังคับทางปกครอง

สำหรับหลักเกณฑ์การให้บริการพื้นฐาน ควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับประเภท และขอบเขตของบริการไปรษณีย์พื้นฐาน มาตรฐานและคุณภาพการให้บริการไปรษณีย์พื้นฐาน ประเภทไปรษณีย์ภัณฑ์ พิกัดน้ำหนัก และอัตราค่าบริการไปรษณีย์พื้นฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้รับใบอนุญาตได้รับเงินอุดหนุน อัตราการจัดสรรรายได้จากการประกอบกิจการไปรษณีย์ของผู้รับใบอนุญาตที่ไม่ได้ให้บริการพื้นฐานและวิธีการนำส่งเข้ากองทุนเพื่อนำไปดำเนินการจัดทำบริการไปรษณีย์พื้นฐาน

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งและการแต่งตั้ง

คณะกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์พ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

- 1) ตามวาระ คราวละ 3 ปี
- 2) ตาย
- 3) ลาออก
- 4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนคนไร้ความสามารถ
- 6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิด

ลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

- 7) มีเหตุต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

กรณีที่คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

กรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้ว ยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

การให้คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์พ้นจากตำแหน่งตามวาระ คราวละ 3 ปี เป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป และเหตุที่กำหนดให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งยังไม่

ครอบคลุมถึงกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถหรือขาดคุณสมบัติอันมีลักษณะต้องห้าม

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี

กรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา 23 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันมีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชน หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา 29 ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 30 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

1) ตาย

2) ลาออก

3) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ

4) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้อำนวยการ

มติของคณะกรรมการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

ผู้ศึกษาเห็นว่า สมควรแก้ไขให้ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระคราวละ 4 ปี โดยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว ในกรณีที่ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ และสมควรเพิ่มเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งโดยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถโดยกำหนดให้ชัดเจนว่าแค่ไหน เพียงใดจึงถือว่าหย่อนความสามารถ หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างไร หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับกิจการไปรษณีย์

หรือทำการแข่งขันกับกิจการของไปรษณีย์ ทั้งนี้ ควรพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการปราบปรามการทุจริตซึ่งกำหนดให้ต้องมีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินประกอบด้วย

สำหรับกรณีของหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงาน ควรนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายต่อไป

เนื่องจากปัจจุบันการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ได้นำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ หากมีการแก้ไขกฎหมายจึงสมควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน และควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงานไว้ด้วย

3.4 ปัญหาเกี่ยวกับการประชุมและการวินิจฉัยชี้ขาด ของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

การประชุมของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยถึงหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองถูกคัดค้าน ให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ในกรณีมีกรรมการครบที่จะเป็นองค์ประชุมได้ แต่การพิจารณาเรื่องใดถ้าต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม ถ้าเป็นการประชุมของคณะกรรมการซึ่งมิใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมาและการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ต้องระบุนวามประสงค์ให้เกิดผลตามบทบัญญัตินี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย

การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการกำหนด

การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุม และเพื่อรักษาความเรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองประธานกรรมการหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

ในกรณีที่ประธานกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ นอกจากการดำเนินการประชุมให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เรื่องใดถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบในเรื่องนั้น

ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การทำงานของคณะกรรมการกิจการไพบรณีย์เป็นการทำงานในรูปของคณะกรรมการ คำตัดสินหรือข้อพิจารณาใด ๆ ของคณะกรรมการจะต้องออกมาภายใต้รูปแบบของการลงมติร่วมกันของคณะกรรมการเพื่อให้การพิจารณาามีผลใช้บังคับได้ แต่ปัจจุบันคณะกรรมการกิจการไพบรณีย์มิได้มีการประชุมกันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีผลทำให้ไม่มีแนวทางในการประกอบกิจการอย่างชัดเจน ซึ่งพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไพบรณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 10 กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครองมาใช้บังคับ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว และหากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสมควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

3.5 ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นของ

คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

ประธานกรรมการและกรรมการกิจการไปรษณีย์ได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการกิจการไปรษณีย์ดังกล่าวมีลักษณะตามสายการบังคับบัญชาซึ่งมีระเบียบที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นกำหนดไว้ โดยให้รัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดแต่ได้มีการตรวจสอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่มีความเหมาะสม หากมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ ควรกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด¹⁰ ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

3.6 ปัญหาในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกิจการไปรษณีย์

คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มอบหมาย

ให้อนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์กำหนด

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการมีข้อดีในด้านการดำเนินงาน เนื่องจากคณะอนุกรรมการสามารถเป็นที่ปรึกษา ช่วยกลั่นกรองและแบ่งเบาภาระการทำงานให้กับคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ได้ แต่การกำหนดให้คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ สมควรกำหนดไว้ด้วยว่าคณะอนุกรรมการ

¹⁰พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, มาตรา 23.

ที่ได้รับแต่งตั้งควรมีคุณสมบัติอย่างไร มีวาระการดำรงตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่อย่างไร และควรกำหนดหลักการของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ไว้

3.7 ปัญหาในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

การดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ในปัจจุบันมีสำนักงาน ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นหน่วยงานธุรการ สังกัด กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยมีปลัดกระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารเป็นผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติงานของสำนักงานต้องรับ นโยบายมาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ไม่มีอำนาจใดเหนือ ฝ่ายการเมือง พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการประจำกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร การควบคุมบังคับบัญชา การว่าจ้างและการจ่ายค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารโดยตรง การปฏิบัติงานอาจถูก แทรกแซงจากนักการเมือง การที่หน่วยงานธุรการของกิจการไปรษณีย์ไทย ยังมีฐานะ เป็นส่วนราชการทำให้ไม่มีอิสระ ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ทำให้ผลงานมี ความล่าช้าขาดประสิทธิภาพ

ประเด็นดังกล่าวขัดแย้งกับความเป็นองค์การมหาชนอิสระ ที่ควรต้องมี สถานะเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชน ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐ มีอำนาจกำหนดภารกิจ งบประมาณ วางโครงสร้างการบริหารงาน กำหนดระบบบริหาร บุคคล กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ตรวจสอบและประเมินผล และยุบเลิกองค์การ และให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

การที่รัฐกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสารเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ จึงมีความไม่ เหมาะสม สมควรแก้ไขให้หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ และมีการเปลี่ยนจากอำนาจบังคับ บัญชาเป็นอำนาจในการกำกับดูแลซึ่งจะเป็นไปตามหลักการของการจัดตั้งองค์การ มหาชนอิสระ

หากมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์สมควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการไว้ให้ชัดเจนโดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ เป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชน มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการและมีหน้าที่ดำเนินการธุรการของคณะกรรมการ รับคำใบ้อนุญาตและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด รับเรื่องร้องเรียนและข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ พิจารณากลั่นกรองเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการไปรษณีย์ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน รายงานต่อรัฐมนตรีผ่านปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดสำนักงาน นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดงบประมาณ การวางโครงสร้างการบริหารงาน กำหนดระบบบริหารบุคคล กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ตรวจสอบและประเมินผล และการ चुบเลือกองค์การไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติจัดตั้ง

การประกอบกิจการไปรษณีย์ ซึ่งเป็นบริการพื้นฐาน ได้แก่ จดหมายและไปรษณีย์บัตร ตามอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ได้มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดให้ประชาชนได้รับบริการไปรษณีย์ขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอและทั่วถึง ณ ระดับราคาที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้บริการได้ เรียกว่าเป็นหน้าที่ (Obligation) ของผู้ให้บริการไปรษณีย์ที่รัฐกำหนด ซึ่งเป็นไปตามหลักบริการสาธารณะ การให้บริการดังกล่าวอาจทำให้ผู้ให้บริการประสบภาวะขาดทุน และคงไม่มีเอกชนรายใดที่จะประกอบกิจการประเภทนี้ หากมีการแก้ไขกฎหมายรัฐควรกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนบริการไปรษณีย์พื้นฐานโดยทั่วถึงเพื่อประโยชน์สาธารณะในสำนักงานกิจการไปรษณีย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสนับสนุนให้มีการจัดให้มีบริการไปรษณีย์พื้นฐานเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างทั่วถึง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินอื่น เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับจากการกระทำผิด เงินที่ได้รับจัดสรรจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบ

ให้เพื่อสมทบกองทุน ดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน เงินที่ได้จากธนาณัติ
กรณีที่ทำตัวผู้รับและผู้ฝากส่งธนาณัติไม่ได้ เงินที่ได้จากตัวแลกเงินไปรษณีย์ ที่ยังไม่มี
การจ่ายเงิน และไม่มีผู้มาติดต่อขอรับภายในกำหนด เงินและทรัพย์สินใดที่ได้รับไว้ให้
ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน เนื่องจากการประกอบกิจการ
ไปรษณีย์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่จำเป็นและมีความสำคัญ ในระยะเริ่มแรกรัฐควรกำหนดให้
การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวให้ใช้จ่ายจากงบประมาณที่รัฐสนับสนุน โดยกำหนด
ระยะเวลาไว้ 5 ปี หากรัฐเห็นว่ารายรับที่ได้มีความชัดเจนเพียงพอสำหรับการประกอบ
กิจการไปรษณีย์ ซึ่งเป็นบริการพื้นฐานโดยไม่ทำให้เป็นภาระของรัฐต่อไปแล้ว จึง
กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวต่อไป

3.8 ปัญหาอำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่มีต่อกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

ในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา กำหนด
อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 กฎหมาย
กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารรักษาการตาม
พระราชกฤษฎีกานี้ โดยให้มีอำนาจแต่งตั้งลูกจ้างของบริษัทหรือบุคคลอื่นใดเป็น
เจ้าพนักงาน ในกรณีที่มีความจำเป็นในการป้องกันหรือระงับการกระทำความผิด
ตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงตั้งเจ้าพนักงาน กำหนด
อัตราค่าธรรมเนียมและกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปกฎหมาย เมื่อได้ประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

จากบทกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยี
สารสนเทศและการสื่อสารกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา
เท่านั้น มิได้มีการกำหนดกรอบที่จะใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการตาม
พระราชบัญญัติแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่ง
รัฐมนตรีจะใช้วิธีการบริหารงานในระบบควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งเป็นการบริหารงานใน
ระบบราชการ มากกว่าจะใช้ระบบการบริหารงานในระบบควบคุมกำกับดูแล ซึ่ง

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 42¹¹ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนไว้ ดังนี้

1) กำกับดูแลการดำเนินการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาลและมติ คณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับองค์การนั้น

2) มีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนอิสระชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การ มหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับองค์การนั้น

3) สังเกตสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์การมหาชนอิสระ ผู้ศึกษาพบว่า ประเทศนิวซีแลนด์ ได้กำหนดให้รัฐมนตรี (The Minister) มี อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการ กำหนดให้ ผู้ประกอบการเป็นตัวแทนของประเทศนิวซีแลนด์ ในการดำเนินการเกี่ยวกับสหภาพ สากลไพบรณีย์และสหภาพ-ไพบรณีย์แห่งเอเชียและแปซิฟิก การดำเนินงานของ ผู้ประกอบการต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด และรัฐมนตรีไม่ ต้องรับผิดชอบในหนี้สินหรือภาระผูกพันที่ผู้ประกอบการได้จัดทำขึ้นอันเนื่องจากข้อตกลง กับสหภาพสากลไพบรณีย์การดำเนินการของรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยี- สารสนเทศและการสื่อสารรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยมีได้กำหนดกรอบ อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการไพบรณีย์ในประเทศไทยไว้อย่างชัดเจน จะทำให้ เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี เนื่องจากการดำเนินการไพบรณีย์ ของประเทศไทยในปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคโลกาภิวัตน์ หากรัฐมนตรี ยังคงใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา วินิจฉัยสั่งการตามที่เคยปฏิบัติมา จะเกิดความไม่ เหมาะสมและเกิดปัญหาว่ารัฐมนตรีใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องและใช้อำนาจนอกเหนือจาก ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เพราะรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้กำกับดูแลมิใช่ผู้ควบคุมบังคับ-

¹¹พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, มาตรา 42.

บัญชา จึงสมควรเพิ่มเติมหน้าที่ของรัฐมนตรีให้ชัดเจนไว้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง-เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของ ไปรษณีย์ให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การนั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมี อำนาจสั่งให้คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือ ยับยั้งการกระทำของคณะกรรมการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การ นโยบาย ของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการ เสนอแนะและให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

การควบคุมแบบกำกับดูแลเป็นการควบคุมตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะ กำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เท่านั้น จะกำกับดูแลนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ การกำกับดูแลต้องชอบ ด้วยกฎหมายหากดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ หรือ เกินเลยไปกว่าที่กฎหมายกำหนดจะใช้บังคับมิได้