

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ เป็นการสื่อสารรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญมานาน และยังคงใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กิจกรรมไปรษณีย์เปิดให้บริการครั้งแรกในประเทศไทย ในวันเสาร์ขึ้น 1 ค่ำ เดือน 9 ปีมะแม เบญจศก 1245 (ตรงกับวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2426) สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยให้บริการเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร เท่านั้น ต่อมาได้มีการออกกฎหมาย พระราชกำหนด และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการไปรษณีย์ขึ้น ใช้หลายฉบับ ระยะแรกประชาชนฝากส่งได้แต่เฉพาะหนังสือ แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ จดหมาย ใต๋ซองปิดผนึก, ไปรษณียบัตร, หนังสือพิมพ์จดหมายเหตุ และหนังสือพิมพ์อื่น ๆ โดยคิดค่าบริการ ในอัตราที่แตกต่างกัน โดยมุ่งให้บริการเฉพาะกิจการไปรษณีย์เพียงอย่างเดียว ซึ่งรัฐให้ความสำคัญ แก่กิจการไปรษณีย์เป็นอย่างมาก คูได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงาน ไปรษณีย์ผู้ปฏิบัติงานและขั้นตอนในการทำงาน เช่น ถ้าเจ้าหน้าที่นครบาลหรือผู้ใดมีเหตุต้องจับกุม ตัวบุรุษไปรษณีย์ ห้ามจับต้องกระเป๋าส่งไปรษณีย์¹ หรือให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงาน ไปรษณีย์ในระหว่างการปฏิบัติงาน เช่น หากรถ เรือต่าง ๆ ของประชาชนขวางทางต้องหลบทาง ให้แก่รถ เรือ ต่าง ๆ ของไปรษณีย์ มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษ²

กิจการไปรษณีย์ วิชาการไปในทางที่ต้องการความเป็นอิสระมากขึ้น ได้รวมกิจการ ที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารหลายประเภทเข้ามาไว้ด้วยกัน เช่น กิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการ ออมสิน กิจการวิทยุการบินพลเรือน กิจการโทรศัพท์ ฯลฯ ซึ่งภายหลังกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ แยกตัวออกไปจัดตั้งเป็นหน่วยงานโดยเฉพาะ เช่น กิจการออมสิน ปัจจุบันเป็นธนาคารออมสิน กิจการโทรศัพท์ ปัจจุบันเป็นบริษัททีโอทีจำกัด(มหาชน) กิจการไปรษณีย์เป็นกิจการสาธารณูปโภค แต่มีลักษณะเป็นการขยายบริการ ต้องใช้เงินทุนเพื่อลงทุนและพัฒนาบริการต่าง ๆ ให้ก้าวหน้าอยู่ เสมอ จึงได้นำมาซึ่งความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข ในที่สุด ได้ออกพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 เปลี่ยนจากกรมไปรษณีย์โทรเลข

¹ กฎหมายไปรษณีย์ฉบับแรก โดยนายเสนรี อาลาบาศเตอร์

² พระราชกำหนดไปรษณีย์ รตน โกสินทร์ศก 116 (พ.ศ. 2440)

เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจชื่อว่า “การสื่อสารแห่งประเทศไทย” ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2520 รับผิดชอบงานแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ กิจการไปรษณีย์ และกิจการโทรคมนาคม ให้รัฐเป็นผู้มีสิทธิขาดในการดำเนินกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรคมนาคมในประเทศเพียงผู้เดียว

ต่อมาเมื่อสถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป กิจการโทรคมนาคมและกิจการไปรษณีย์ มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากขึ้น เนื่องจากกิจการทั้งสองสามารถเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจต่าง ๆ สามารถติดต่อทำการค้าได้โดยสะดวก รวดเร็ว ทำให้โลกปัจจุบันแคบลงกว่าเดิม ไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ๆ ก็สามารถติดต่อสื่อสารถึงกันได้อย่างรวดเร็วทั้งภาพและเสียง เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นความต้องการที่จะติดต่อสื่อสารถึงกันก็เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้เกิดการคิดค้น พัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในด้านสื่อสาร จนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีทางด้านข้อมูล สารสนเทศ ทุกประเทศต่างศึกษาพัฒนาเทคโนโลยีของตนให้ทันสมัยกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไปตลอดเวลา ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วยที่เรียกว่า ยุค “โลกาภิวัตน์”

การสื่อสารแห่งประเทศไทย ก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2541 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ให้เปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 แยกกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยออกเป็น 2 บริษัท คือ กิจการไปรษณีย์โอนเป็น “บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด” และโอนกิจการโทรคมนาคมเป็น “บริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)” ซึ่งในระยะแรกรัฐบาลยังเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมดโดยถือหุ้น 100% กิจการไปรษณีย์ได้แปรสภาพเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ.2546 เป็นต้นมา ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2546 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.2546 ให้นำพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 แสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการดำเนินกิจการไปรษณีย์ในรูปของบริษัท จำกัด ทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องศึกษาต่อไปว่า กฎหมายไปรษณีย์ที่นำเอาพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 มาใช้บังคับนั้น มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด เพราะเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 มาตรา 78 ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 37 ประกอบมาตรา 29 ที่มุ่งจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้นกว่าเดิม คือ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจในการจับและคุมขัง คั่น หรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ มาตรา 29 มาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 237 และมาตรา 238 ซึ่งมีผลกระทบต่ออำนาจตรวจค้น จับกุม หรือหน่วงเหนี่ยวผู้ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 มาตรา 78 เพราะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การตรวจค้น จับกุม หรือหน่วงเหนี่ยว ผู้ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายจะต้องมีคำสั่งหรือหมายศาล ถือได้ว่าอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 มาตรา 78 ได้ถูกกำจัดไปโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยปริยาย

อย่างไรก็ดี แม้จะได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 37 วรรคหนึ่งก็ตาม แต่มิได้หมายความว่ารัฐจะให้ประชาชนจะมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารโดยเด็ดขาด จนรัฐไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงหรือตรวจสอบได้ เพราะการติดต่อสื่อสารจะเป็นเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนทุกคน แต่ยังคงอยู่ในขอบเขตที่พอควร ไม่สามารถใช้ได้อย่างเสรีจนไปละเมิด หรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น แต่หากใช้สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารเกินขอบเขตจนไปกระทบต่อคนส่วนใหญ่ หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะส่วนรวม รัฐย่อมมีอำนาจที่จะจำกัดเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของประชาชนได้ ด้วยการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 37 วรรคสอง ปัจจุบันมีกฎหมายอยู่หลายฉบับที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของประชาชน บางฉบับมีเงื่อนไขหรือสาเหตุที่จะใช้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารโดยมีมูลเหตุคล้ายคลึงกัน ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การเก็บรวบรวม การใช้ การเก็บรักษา จนถึงการทำลายข้อมูลที่ได้จากการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ให้ชัดเจน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กฎหมายที่ใช้บังคับกับกิจการไปรษณีย์เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เมื่อกว่า 70 ปี ไม่มีการแก้ไข หรือออกกฎหมายเกี่ยวกับไปรษณีย์มารองรับให้ทันยุคทันสมัยกับปัจจุบัน ผู้เขียนจึงได้รวบรวมกฎหมายที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศ ให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติ หรือปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ ภาระหน้าที่ของกิจการไปรษณีย์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ของไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาความสำคัญ และข้อจำกัดของสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่าง ของกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เพื่อใช้เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไปรษณีย์ประเทศไทยให้ทันสมัยสอดคล้องกับต่างประเทศ

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 37 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารโดยชอบด้วยกฎหมาย และเหตุที่รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ จึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของประชาชนรวมถึงกฎหมายที่ใช้บังคับกับกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยโดยตรง ซึ่งยังไม่มีมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน แต่อาศัยพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 มาใช้บังคับ ซึ่งบางมาตราที่มีผลกระทบต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น มาตรา 31, 35, 237, 238 กฎหมายหลายฉบับมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารด้วยเช่นกัน จึงจำเป็นต้องศึกษาความเหมือน ข้อแตกต่างของกฎหมายไปรษณีย์ไทยกับต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปรับปรุงขอบเขตการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของกฎหมายประเทศไทยให้ทันสมัยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของต่างประเทศ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษา ค้นคว้า เพื่อศึกษาความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของกิจการไปรษณีย์ประเทศ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่าแต่ละยุคสมัยมีโครงสร้าง หน้าที่ ความรับผิดชอบ แตกต่างกันเพียงใด และเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ ในการตรวจค้น ยึด หรือหน่วงเหนี่ยว กักเก็บสิ่งของที่ส่งทางไปรษณีย์ ระหว่างประเทศไทย กับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน เพื่อนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุป ข้อเสนอแนะ แนวทางที่ควรปรับปรุงกฎหมายไปรษณีย์ให้มีความเหมาะสมต่อไป

1.5 วิธีการศึกษา

ศึกษาวิจัยแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและศึกษาถึง เอกสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ทั้งที่เป็นความเห็นของนักนิติศาสตร์ นักวิชาการ คำพิพากษา ของศาล โดยค้นคว้าจาก หนังสือ บทความ วารสาร จดสาร โดยนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ รวบรวมให้เป็นระบบ เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบถึงประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ ภาระหน้าที่ของกิจการไปรษณีย์และ กฎหมายไปรษณีย์ ให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ของไทย

1.6.2 เพื่อทราบถึงความสำคัญ และข้อจำกัดของสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทาง ไปรษณีย์

1.6.3 เพื่อทราบถึงความเหมือนและความแตกต่าง ของกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา และสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน เพื่อใช้เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไปรษณีย์ประเทศไทยให้ทันสมัย สอดคล้องกับต่างประเทศ