

บทที่ 2

ประวัติกิจการไปรษณีย์ และความสำคัญของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่เกิดขึ้นบนโลกอยู่อาศัยรวมกันเป็นกลุ่ม เป็นพวก เป็นสังคม เมื่ออยู่รวมกันมนุษย์ใช้การแสดงความรู้สึก การแสดงออก หรือบอกเล่าความต้องการของตนให้ผู้อื่นได้รับรู้ ความหมาย โดยเริ่มตั้งแต่การใช้ภาษาท่าทาง จากนั้นจึงมีการวิวัฒนาการมาเป็นการพูด จนถึงการใช้ตัวอักษรในการเขียน ซึ่งแตกต่างกันไปตามถิ่นที่อยู่อาศัยและตามวัฒนธรรม มนุษย์ได้อาศัยการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการติดต่อสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกัน และเมื่อสังคมมนุษย์มีการพัฒนาให้ซับซ้อนมากขึ้น การติดต่อสื่อสารก็มีความสำคัญมากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น จึงได้มีการวิวัฒนาการ พัฒนา ปรับปรุงเทคโนโลยีต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแต่ละยุคแต่ละสมัย

2.1 ประวัติการไปรษณีย์ไทย

2.1.1 การเดินหนังสือสมัยโบราณ

โดยทั่วไปถ้าเป็นเรื่องรีบร้อนสำคัญ มักจะจัดให้คนถือไป หากเป็นเรื่องธรรมดาสามัญ ไม่เร่งร้อน มักจะฝากไปกับพ่อค้าหรือคนเดินทางที่จะผ่านไปทางนั้น ๆ แต่ในทางราชการนั้น มีหลักปฏิบัติกันต่อมาว่า ในการเดินหนังสือติดต่อกับหัวเมืองต่าง ๆ จะมีหนังสือหรือ “ท้องตรา” บอกออกไปยังหัวเมือง เมื่อถึงเมืองใด ก็ให้เป็นหน้าที่ของกรมการเมืองตามรายทางนั้น ๆ ที่จะเชิญท้องตรานั้นส่งต่อไปจนถึงที่ ในกรณีทางฝ่ายหัวเมืองมีหนังสือแจ้งข้อราชการที่เรียกกันว่า “ใบบอก” หรือ “บอก” มายังเมืองหลวง กรมการเมืองนั้น ๆ จะจัดคนนำบอกนั้นเข้ามาจนถึงเมืองหลวง และนำไปวางยังกรมที่มีบอกเข้ามาถึง ซึ่งการเดินหนังสือราชการนี้ก็ได้กำหนดเวลาไว้แน่นอน สุดแล้วแต่เมื่อใดจะมีท้องตรา ใบบอก หรือหนังสือราชการอื่น ๆ ไปมาถึงกัน ก็จะจัดให้มีผู้เชิญหรือนำไปเป็นครั้งคราว

เพื่อให้การเดินหนังสือติดต่อกันได้รวดเร็ว จึงได้มีการสร้างถนนขึ้น หลักฐานที่เหลืออยู่นับย้อนไปได้ถึงสมัยขอมเรืองอำนาจ ถนนที่ขอมสร้างไว้เท่าที่มีหลักฐานปรากฏอยู่ในประเทศไทยมีหลายสาย คือ ถนนจากนครธมขึ้นมาทางช่องเสม็ด³ จนถึงพิมายสายหนึ่ง และแยกขึ้นไปจนถึงสกลนครอีกสายหนึ่งซึ่งมีสะพานข้ามห้วยสร้างด้วยศิลาแลงปรากฏอยู่ สำหรับเส้นทาง

³ เสม็ด : ช่องทางเดินข้ามทิวเขาพนมดงรัก ซึ่งเป็นเขตแดนประเทศไทยกับกัมพูชา ในตำบลปักไค อำเภอบราสาท จังหวัดสุรินทร์

คมนาคมที่ใช้ในการค้าขายติดต่อส่งข่าวสารกับต่างประเทศนั้น นอกจากจะใช้ทางบกแล้วยังใช้ทางน้ำด้วย เช่น ทางทิศตะวันออกมีเส้นทางติดต่อกับขอม ทางทิศใต้ติดต่อกับจีน ญี่ปุ่น ชวา และมาลายู ทางทิศตะวันตกติดต่อกับอินเดีย และเปอร์เซีย

ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีหลักฐานปรากฏอยู่ในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยาว่า พระยาสิทธิราชเดโชไชยนายกกองหน้าเกิดพลาดทำเสียที่แก่งพม่าและถูกจับตัวได้ แม้ทัพจึงมีใบบอกข่าวการปราชัยโดยใช้เวลาเร็วสามสิบวัน จากหลักฐานข้างต้นสามารถเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าการใช้ “ม้าเร็ว”⁴ เติมนั่งสือในราชการสงคราม ส่วนการเดินหนังสือราชการในยามสงบเราเรียกว่า “ม้าใช้”⁵

2.1.2 การเดินหนังสือก่อนการจัดตั้งการไปรษณีย์

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีชาวยุโรปเดินทางเข้ามาติดต่อค้าขายมากขึ้น ความตื่นตัวในการศึกษาเล่าเรียน การเขียนจดหมายติดต่อกันก็มีมากขึ้น แต่การเดินหนังสือหรือการฝากส่งจดหมายไปมากันภายในประเทศยังใช้วิธีการเดิมอยู่ สถานกงสุลของประเทศต่าง ๆ ที่เข้ามาติดต่อกับประเทศไทยได้นำเอาระบบการเดินหนังสือที่เรียกว่า “การไปรษณีย์” มาใช้ติดต่อกับญาติพี่น้องในประเทศของตนตามสถานกงสุลต่าง ๆ โดยส่งไปทางเรือ จนเมื่อประมาณ พ.ศ.2410 กงสุลอังกฤษ ได้นำเอาระบบการส่งหนังสือทางไปรษณีย์มาใช้ติดต่อระหว่างกรุงเทพฯ กับสิงคโปร์ โดยใช้ดวงตราไปรษณียากร (แสตมป์) ที่นำมาจากสิงคโปร์ พิมพ์อักษร “B” ซึ่งใช้แทน “Bangkok” ทยอยไปผนึกบนจดหมายที่รับฝากไว้เป็นครั้งแรก

ในปี พ.ศ.2418 สมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ ขณะมีพระชนมายุ 16 พรรษา ร่วมกับพระบรมวงศานุวงศ์อีก 11 พระองค์ ทรงร่วมกันออกหนังสือพิมพ์รายวันขึ้นฉบับหนึ่งมีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Court” ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ข่าวราชการ” เพื่อแจ้งความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับข้อราชการและความเป็นไปในราชสำนักเฉพาะในหมู่เจ้านาย นับเป็นหนังสือพิมพ์รายวันฉบับแรกของคนไทย แต่ครั้งนั้นออกไปฉบับแรกไปก็มีผู้สนใจต้องการพากันมาทูลขอมากขึ้น ต้องพิมพ์เป็นจำนวนมากขึ้นกว่าที่ทรงคาดหมายไว้เดิม จึงโปรดให้มีบุรุษเดินหนังสือข่าวราชการส่งให้แก่สมาชิกเรียกว่า “โปสต์แมน” (Postman) โดยแต่งกายด้วยเครื่องแบบสีน้ำเงิน สะพายกระเป๋าสตางค์ หนังสือเพื่อนำส่งให้สมาชิกตอนเช้าทุกวัน ค่าบอกรับหนังสือคิดปีละ 10 บาท ค่านำส่งปีละ 2 บาท พร้อมกันนั้นทรงจัดพิมพ์ “ตัวแสตมป์” ใช้เป็นค่าบริการส่งหนังสือ ผนึกลงบนจดหมายของตน พร้อมทั้งเขียนชื่อตัวเองทับแสตมป์เพื่อจดจำแทนตรา อันเป็นการแสดงว่าได้เสียเงินค่าส่งหนังสือ

⁴ ม้าเร็ว : คนขี่ม้าซึ่งกองทัพอได้จัดไว้สำหรับสืบเหตุการณ์ข่าวคราวของข้าศึก

⁵ ม้าใช้ : คนขี่ม้าสำหรับรับใช้, คนเร็วสำหรับส่งข่าวสาร, คนรับใช้ติดต่อ

แล้ว ตัวแสดงปี่นี้มีพระรูปเหมือนของสมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ พิมพ์ไว้ด้านหลังได้พระรูปเหมือนมีคำภาษาอังกฤษว่า “Rising” ซึ่งมีความหมายตรงกับภาษาไทยว่า “ภาณุรังษี” ซึ่งต่อมาการออกหนังสือดังกล่าวก็ได้ยุติไป เนื่องจากเจ้านายแต่ละพระองค์ทรงประกอบพระราชกิจทำให้ไม่มีเวลาพอ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการไปรษณีย์ไทยตามหลักสากล ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญของการไปรษณีย์ คือ การรับฝากและการนำจ่าย

2.1.3 การเปิดกิจการไปรษณีย์ขึ้นในประเทศไทย

การไปรษณีย์ไทยเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นอีกครั้ง เมื่อเจ้าหมื่นเสมอใจราชได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องจัดให้มีการไปรษณีย์ขึ้น เพื่อใช้ติดต่อสื่อสารทั้งภายในและต่างประเทศ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าหมื่นเสมอใจราชเดินทางดูงานด้านไปรษณีย์ที่ประเทศจีนและญี่ปุ่น เพื่อนำมาปรับใช้กับการจัดตั้งกิจการไปรษณีย์ในประเทศ และเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2424 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ เป็นผู้นำในการจัดตั้งการไปรษณีย์ และร่วมมือกับเจ้าหมื่นเสมอใจราชในการเตรียมการเปิดไปรษณีย์ขึ้นในกรุงเทพฯ โดยทรงเริ่มจากงานจัดทำบัญชีหมายเลขบ้านที่เรียกว่า “ไคเรคคอรี่” เป็นอันดับแรก

เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2424 ได้มีการออกประกาศการไปรษณีย์ฉบับแรกให้ประชาชนรับทราบว่าทรงมีพระราชดำริที่จะจัดการส่งหนังสือตามแบบประเทศที่เจริญแล้ว เพื่อให้บริการแก่ประชาชน และเป็นการสนับสนุนด้านการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ โดยขอความร่วมมือจากประชาชนช่วยให้ความสะดวกกับเจ้าหน้าที่ในการจัดทำบัญชีหมายเลขบ้าน ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงนี้คือ ราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่ทราบเรื่อง หรือเข้าใจผิดเกรงว่าจะถูกเรียกเก็บภาษีอากร หรือเจ้าหน้าที่จะออกเก็บเงินจากบ้านเรือนราษฎร และมีบางคนถือโอกาสปลอมตัวเป็นเจ้าพนักงานออกไปริบไถเงินจากชาวบ้าน ทำให้ต้องมีการออกประกาศการไปรษณีย์ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2424 เพื่อชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจจุดประสงค์ที่แท้จริง ซึ่งการจัดทำบัญชีหมายเลขบ้านนี้มีความยุ่งยากซับซ้อนและใช้เวลานาน

ในที่สุดเมื่อวันขึ้น 1 ค่ำ เดือน 9 ปีมะแม เบญจศก 1245 ตรงกับวันเสาร์ที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2426 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ประกาศเปิดการไปรษณีย์อย่างเป็นทางการแจ้งให้ประชาชนทราบว่าเปิดเดินหนังสือในกรุงเทพฯ ภายในอาณาเขต ดังนี้ คือ

ด้านเหนือ	ถึง	สามเสน
ด้านใต้	ถึง	บางคอแหลม
ด้านตะวันออก	ถึง	สระประทุม
ด้านตะวันตก	ถึง	ตลาดพลู

ในระยะแรกประเทศไทยยังขาดผู้ที่มีความชำนาญทางด้านไปรษณีย์ จึงได้ว่าจ้างชาวต่างชาติที่มีความชำนาญมาดูแลกิจการไปรษณีย์ เพื่อให้กิจการไปรษณีย์ของไทยมีกฎหมายที่สมบูรณ์และเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2428 ได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกรมไปรษณีย์สยาม จุลศักราช 1247” ซึ่งถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการไปรษณีย์ฉบับแรกที่ตราเป็นพระราชบัญญัติ และในวันรุ่งขึ้นคือวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2428 ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพสากลไปรษณีย์ และได้มีการขยายกิจการไปรษณีย์ออกไปยังจังหวัดต่าง ๆ ในทั่วทุกภาค เมื่อกิจการไปรษณีย์มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น บทกำหนดต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติกรมไปรษณีย์สยาม จุลศักราช 1247 ที่ใช้อยู่ไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติ ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2440 จึงได้ประกาศใช้ “พระราชกำหนดไปรษณีย์รัตนโกสินทร์ศก 116”

2.1.4 กรมไปรษณีย์โทรเลข

2.1.4.1 ความเป็นมา

เริ่มแรกได้ตั้งกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลข แยกต่างหากออกจากกัน มิได้รวมเป็นกรมเดียวกัน เมื่อได้ตั้งกรมไปรษณีย์ขึ้นเปิดให้บริการรับส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ให้แก่ประชาชนโดยมีสมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์เป็นผู้สำเร็จราชการนั้น ในช่วงเวลานั้นได้เกิดบริการสาธารณะขึ้นอีกบริการหนึ่ง ซึ่งมีความใกล้ชิดเชื่อมโยงลักษณะเดียวกับบริการไปรษณีย์ คือ บริการโทรเลข ใช้เพื่อการติดต่อข่าวสารระหว่างประชาชนด้วยกัน แต่มีลักษณะที่พิเศษกว่า คือ ในเรื่องของความรวดเร็วในการส่งข้อความ ในระยะแรกกิจการโทรเลขอยู่ในความรับผิดชอบของกรมกลาโหม โดยได้มีการวางสายโทรเลขในประเทศไทยครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2418 ระหว่างกรุงเทพฯ กับสมุทรปราการ ความยาว 45 กิโลเมตร เพื่อใช้ส่งข่าวสารเกี่ยวกับการเดินเรือผ่านเข้าออกสันดอนมายังกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2426 ได้มีการเปิดบริการโทรเลขให้ประชาชนใช้งานเป็นครั้งแรก โดยคิดอัตราค่าโทรเลขในประเทศ ค่าละ 1 เฟื้อง และได้มีการเปิดทางโทรเลขสายระหว่างกรุงเทพฯ ถึงสมุทรปราการ และกรุงเทพฯ ถึง อยุธยา ให้ประชาชนใช้ โดยคิดค่าค่าโทรเลขค่าละ 2 ไพ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เห็นว่าการไปรษณีย์และการโทรเลขเป็นกิจการที่ต้องอาศัยซึ่งกันและกัน มีลักษณะใกล้เคียงกัน เมื่อมีการตั้งกรมไปรษณีย์ขึ้นแล้วในโอกาสเดียวกันนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โอนกิจการโทรเลขทหารในสังกัดกรมกลาโหม ตั้งขึ้นเป็นกรมโทรเลข อีกกรมหนึ่งโดยมีสมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการกรมโทรเลขอีกตำแหน่งหนึ่ง นอกจากนี้กรมโทรเลขยังรับงานด้านโทรศัพท์ ซึ่งกรมกลาโหมได้นำเครื่องโทรศัพท์มาใช้งานในประเทศไทยเพื่อแจ้งข่าวเรือเข้าออก ระหว่างปากน้ำสมุทรปราการกับกรุงเทพฯ ตั้งแต่ พ.ศ.2424

จะเห็นได้ว่างานของกรมไพร่ณีย์กับกรมโทรเลข ต่างก็เป็นงานบริการประชาชนด้านการติดต่อสื่อสารและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เป็นงานประเภทเดียวกัน ในปี พ.ศ.2441 กรมหมื่นพิทยภาคพลธิธาดา เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ จึงได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รวมเป็นกรมเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานและการบริหารงาน และเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินในการว่าจ้างบุคลากรและสถานที่ทำงาน จึงได้มีประกาศกระทรวงโยธาธิการลงวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2441 ให้รวมกรมไพร่ณีย์กับกรมโทรเลข เป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า “กรมไพร่ณีย์โทรเลข”

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการรวมกรมไพร่ณีย์ และกรมโทรเลขเข้าไว้ด้วยกันถือได้ว่าเป็นการจุดเริ่มต้นของกิจการทางด้านการสื่อสารของประเทศไทยอย่างชัดเจนที่สุด เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม แก่ประชาชนทั่วประเทศ ทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมได้ทั่วประเทศ และเป็นการรวมที่ทำการไพร่ณีย์ และที่ทำการโทรเลขเข้าไว้ด้วยกัน เรียกว่า ที่ทำการไพร่ณีย์โทรเลข และทำให้รัฐประหยัดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการว่าจ้างบุคลากร งบประมาณของประเทศที่จะต้องเข้าไป และทำให้ประชาชนผู้ให้บริการได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น และเปิดให้บริการใหม่ ๆ เช่น บริการโทรเลขธนาณัติ การออกไพร่ณีย์บรรณจำหน่ายแก่ประชาชน เป็นต้น

หลังจากนั้นกิจการไพร่ณีย์ได้ปรับปรุงให้ดีขึ้นเรื่อยมา ครั้นปี พ.ศ.2476 การพาณิชย์กรรมได้เจริญรุดหน้าไปมาก บทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ไม่เพียงพอ ดังนั้นในวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2476 พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้น เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการไพร่ณีย์ให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนยิ่งขึ้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวชื่อว่า “พระราชบัญญัติไพร่ณีย์ พ.ศ.2477” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2477 เป็นต้นมา

เมื่อมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ.2504-2509) กิจการไพร่ณีย์ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ เริ่มจากการมีพระราชบัญญัติทุนไพร่ณีย์ พ.ศ.2504 เพื่อให้กรมไพร่ณีย์โทรเลขมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินมากขึ้น มีโครงการขยายการไพร่ณีย์โทรเลขในจังหวัดพระนคร-ธนบุรี เพื่อปรับปรุงระบบนำจ่าย โดยแบ่งท้องที่พระนคร-ธนบุรีออกเป็นแขวง สร้างที่ทำการไพร่ณีย์โทรเลขศูนย์กลางจ่ายประจำแขวงไพร่ณีย์นครหลวงขึ้น และได้มีการพัฒนากิจการไพร่ณีย์ในด้าน ๆ เรื่อยมา ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อมา

2.1.4.2 หน้าที่และความรับผิดชอบ

การบริหารราชการของกรมไปรษณีย์โทรเลข ได้วิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพความเจริญก้าวหน้าของกิจการงานสาขาต่าง ๆ ระบบบริหารก็เป็นแบบเดียวกับกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือนทั่วไป คือ ต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ประกาศของคณะปฏิวัติ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบการจ้างการพัสดุ มติคณะรัฐมนตรี และระเบียบการต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานราชการทั่วไป แต่ต่อมารกรมไปรษณีย์มีความคล่องตัวกว่ากระทรวงทบวงกรมอื่นอยู่บ้าง โดยมีพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ.2504 แยกการเงินออกมาเป็นอิสระไม่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายจากงบประมาณของประเทศตั้งแต่นั้นมา และการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลขในช่วงสุดท้ายที่ผ่านมาก็คือ การแยกงานระดับปฏิบัติการการให้บริการมาจัดตั้งเป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2520 ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นหน่วยงานที่รวมการให้บริการต่าง ๆ ทางด้านการติดต่อสื่อสารแก่ประชาชนในประเทศไทยอย่างหลากหลาย ต่อมา มีการแยกหน่วยงานบางหน่วยงานออกมาจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้นมาหลายหน่วยงาน คือ

ในปี พ.ศ.2476 ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2476 และในปีนี้งานคลังออมสินที่โอนมาให้กรมไปรษณีย์โทรเลขตั้งแต่ปี พ.ศ.2472 ก็ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกองคลังออมสินและธนาณัติ ตามพระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงเศรษฐกิจ พ.ศ.2476 จนกระทั่งปี พ.ศ.2489 รัฐบาลได้แยกการคลังออมสินออกไปดำเนินงานเป็นองค์กรของรัฐ ตามพระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ.2489 โดยตั้งเป็นธนาคารออมสิน เพราะเห็นว่าการคลังออมสิน จำเป็นต้องขยายกิจการและดำเนินงานด้วยความคล่องตัวไม่ติดขัดต่อระเบียบปฏิบัติทางราชการ เช่น ระบบงานของกรมไปรษณีย์โทรเลข

กิจการกระจายเสียงเดิมเป็นแผนกหนึ่งในกองช่างวิทยุ โดยเป็นสถานีวิทยุกระจายเสียงทดลองตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2471 และเปิดทำการกระจายเสียงเป็นการถาวรตั้งแต่ พ.ศ.2474 เป็นต้นมา ในปี พ.ศ.2480 ยกฐานะขึ้นเป็นกองทะเบียนวิทยุและกระจายเสียง ในปี พ.ศ.2482 ได้โอนไปขึ้นกับกรมโฆษณาการ

กิจการวิทยุการบินพลเรือน ซึ่งกรมไปรษณีย์โทรเลขได้ตั้งขึ้น และดำเนินการมาโดยตลอดได้โอนไปให้กรมการขนส่งดำเนินการในปี พ.ศ.2489 และต่อมาในปี พ.ศ.2491 ก็ได้แยกออกไปตั้งเป็นบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทยจำกัด

กิจการโทรศัพท์ เป็นกิจการสื่อสารอีกประเภทหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโทรเลขโดยรับโอนมาจากกรมกลาโหมในปี พ.ศ.2429 กรมโทรเลขได้ขยายกิจการต่อไปโดยให้

ประชาชนได้มีโอกาสใช้โทรศัพท์เป็นครั้งแรกเป็นโทรศัพท์ระบบแมกนีโต สำหรับใช้ติดต่อกันภายในเขตพระนครและบริเวณใกล้เคียง เฉพาะระหว่างเวลา 07.00-19.00 น. โดยเสียค่าธรรมเนียมการเข้าใช้ให้กับกรมโทรเลข ในขั้นแรกมีผู้เช่าจำนวน 61 ราย และมีสายเป็นระยะทางประมาณ 86 กิโลเมตร ต่อมาในปี พ.ศ.2430 จึงเริ่มติดตั้งเครื่องโทรศัพท์ส่วนตัวให้ประชาชนใช้งานนับเป็นบริการสาธารณะอีกอย่างหนึ่งที่เพิ่มขึ้นมาของกรมโทรเลข⁶ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2479 เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารของประชาชน ให้มีข่ายงานกว้างขวางและทันสมัยยิ่งขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ยกฐานะกิจการของกองโทรศัพท์ไปเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าลักษณะงานการให้บริการของกรมไปรษณีย์โทรเลขที่ผ่านมา เป็นกรมรัฐพาณิชย์ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ มีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไป ทั้งในด้านการไปรษณีย์ โทรคมนาคม และบริการการเงิน จึงเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาก แม้กิจการเหล่านี้จะเจริญก้าวหน้ามาโดยตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2426 เป็นต้นมา แต่ปรากฏว่าระบบการบริหารงานยังคงถือปฏิบัติแบบเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนโดยทั่วไป ไม่เหมาะสมกับลักษณะของงานรัฐพาณิชย์ที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบบริหารตั้งแต่ พ.ศ.2511 ถึงปี พ.ศ. 2519 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 แยกงานระดับปฏิบัติการของกรมไปรษณีย์โทรเลขออกมาตั้งเป็น “การสื่อสารแห่งประเทศไทย” เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2520 ส่วนงานระดับอำนาจการยังคงอยู่กับกรมไปรษณีย์โทรเลขเช่นเดิม

การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานสุดท้ายที่ย้ายออกจากกรมไปรษณีย์โทรเลขเพื่อไปจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ที่มีการดำเนินงานของตนเองเป็นอิสระ ทำให้กรมไปรษณีย์โทรเลขคงไว้ซึ่งงานในระดับอำนาจการด้านการบริหารความถี่วิทยุ งานนโยบาย และงานด้านวิชาการ และการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ก็ทำให้ฐานะของข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข เปลี่ยนจากข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์กลับไปเป็นข้าราชการพลเรือนอีกครั้ง

2.1.5 การสื่อสารแห่งประเทศไทย

2.1.5.1 ความเป็นมา

กิจการไปรษณีย์ได้จัดตั้งขึ้น ก็เพื่อให้ความสะดวกและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศเป็นหลัก โดยถือว่ากิจการไปรษณีย์เป็นส่วนหนึ่งของกิจการสาธารณูปโภคที่รัฐพึงต้องจัดให้แก่ประชาชน จึงได้จัดตั้งขึ้นในรูปของหน่วยงานราชการเป็นกระทรวงหรือเป็นกรม เช่น กระทรวงไปรษณีย์ของอังกฤษ (Office of Master of the Posts) กระทรวงไปรษณีย์ของ

⁶ กรมไปรษณีย์โทรเลข. (2545). ข้ามขอบฟ้า หนังสือที่ระลึก 119 ปี กรมไปรษณีย์โทรเลข. หน้า 28.

อเมริกา (Post Office Department) หรือหากเป็นประเทศไทยก็คือ กรมไปรษณีย์ แต่เมื่อระยะเวลาได้ผ่านมา สังคมและเศรษฐกิจความต้องการและกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้กระทรวงไปรษณีย์หรือกรมไปรษณีย์ของประเทศต่าง ๆ เริ่มประสบปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชน โดยปัญหาที่สำคัญเกิดจากระบบบริหารงานของกระทรวง หรือกรม ที่ล่าช้า ขั้นตอนการทำงานซับซ้อน เพราะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ทำให้บริการไปรษณีย์ขาดความคล่องตัว ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพของสังคมและเศรษฐกิจของประเทศได้ทัน ส่งผลต่อการบริหารงาน การให้บริการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้กระทรวงไปรษณีย์หรือกรมไปรษณีย์ของประเทศต่าง ๆ ต้องคิดทบทวน ศึกษาโครงสร้างการบริหารงานใหม่ เพราะหากพิจารณาในลักษณะของการให้บริการแล้ว บริการไปรษณีย์แม้ถือเป็นกิจการสาธารณูปโภคแต่ก็มีลักษณะเป็นการบริการแก่ประชาชน คล้ายกับวิสาหกิจทางการค้า (Commercial Enterprise) จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ตรงกับความต้องการของประชาชน ให้มีความคล่องตัว มีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานะของกระทรวงไปรษณีย์ หรือกรมไปรษณีย์ในประเทศต่าง ๆ ให้มีอิสระในการบริหารและการให้บริการมากขึ้น เช่น มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนฐานะกรมไปรษณีย์เบลเยียม เป็นรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ.2510, มีพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2512 ยกเลิกกระทรวงไปรษณีย์อังกฤษ และแยกงานออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนอำนวยการ มีฐานะเป็นกระทรวง เรียกว่า กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม กับส่วนปฏิบัติการ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเรียกว่า องค์การไปรษณีย์ (The Post Office), ในสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงสถานะของกระทรวงไปรษณีย์มาเป็น บริษัทไปรษณีย์ (The United States Postal Service) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2514 เป็นต้น

ในส่วนกิจการไปรษณีย์ของไทยนั้น ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับกิจการไปรษณีย์ในประเทศต่าง ๆ เช่นกัน ในปี พ.ศ.2504 จึงได้มีพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ.2504 เพื่อให้กิจการด้านไปรษณีย์โทรเลขมีความคล่องตัวทางการเงินมากขึ้น แต่ก็ยังอยู่ภายในขอบเขตที่จำกัด ยังคงมีปัญหาค้าง ๆ อยู่ เพราะเป็นลักษณะของงานรัฐพาณิชย์ ความคล่องตัวทางด้านการเงินยังไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร เพราะติดขัดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานควบคุมต่าง ๆ ขณะเดียวกันกิจการไปรษณีย์ได้มีวิวัฒนาการต้องการความเป็นอิสระมากขึ้น แม้จะเป็นกิจการสาธารณูปโภค แต่ก็มีลักษณะเป็นการขายบริการ ต้องใช้เงินทุนเพื่อลงทุนและพัฒนาบริการต่าง ๆ ให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ จึงนำมาซึ่งแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงาน

ซึ่งภายหลังจากได้มีการตราพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามที่จะผลักดัน ขอเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการบริหารงานของกิจการไปรษณีย์ต่อเนื่องมาตลอด โดยแนวความคิดดังกล่าวมีทั้งในหมู่ข้าราชการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงาน

ควบคุมบางแห่ง โดยเฉพาะกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมไปรษณีย์โทรเลข เพราะการบริหารงานของกรมไปรษณีย์โทรเลขมีลักษณะต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป คือมีลักษณะเป็นงานพาณิชย์ มีรายได้มาจากการขายบริการและรายจ่ายทั้งหมดก็จ่ายจากเงินทุนของตนเอง คือเงินทุนไปรษณีย์ มิใช่เงินงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีอากรของประชาชนเหมือนกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ แต่กลับถูกควบคุมและปฏิบัติตามขั้นตอนของทางราชการ โดยไม่คำนึงเหตุผลและความแตกต่างของลักษณะงาน ทำให้เกิดความล่าช้าและอุปสรรคต่อการพัฒนากิจการไปรษณีย์โทรเลขอย่างมาก เช่น ขาดความคล่องตัวทางการเงิน, ขาดความคล่องตัวทางด้านบุคคล, ขาดความคล่องตัวทางด้านการบริหาร จนเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2519 สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีมติเห็นชอบ และได้นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2519 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519” แต่มิได้ยกเลิกพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 แต่อย่างใด จึงยังมีผลใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสื่อสาร พ.ศ.2519

เมื่อพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีผลใช้บังคับ ได้มีการเตรียมการต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ คือ โอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบและความผูกพันต่าง ๆ เงินทุนไปรษณีย์ ข้าราชการและลูกจ้างจากกรมไปรษณีย์โทรเลขส่วนใหญ่ในระดับปฏิบัติการมาให้อยู่ในความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

2.1.5.2 หน้าที่และความรับผิดชอบ

นับตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2520 ที่ได้จัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้นมา การไปรษณีย์มีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะเนื่องจากในสมัยนั้นการพัฒนาเทคโนโลยีทางด้านการสื่อสารยังไม่มี ความเจริญก้าวหน้า ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้เท่าในสมัยปัจจุบันที่มีทั้งคอมพิวเตอร์, E-mail, Fax, Internet ฯลฯ ดังนั้น การทำหน้าที่ในการส่งข่าวสารให้แก่ประชาชนทั้งหลายในชีวิตประจำวันโดยไปรษณีย์ยังมีความจำเป็นอยู่ การสื่อสารแห่งประเทศไทย จึงได้กำหนดนโยบายในการให้บริการไปรษณีย์ที่สะดวก รวดเร็ว ปลอดภัยและประหยัด เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และธุรกิจต่าง ๆ โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 ในขณะนั้น)

กิจการไปรษณีย์โทรเลขแต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งดำเนินงานด้านนี้มาตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2426 ต่อมาเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2520 ได้มีการแยกกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรคมนาคมด้านปฏิบัติการออกจากกรมไปรษณีย์โทรเลข มาจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย

พ.ศ.2519 ซึ่งมีชื่อว่า “การสื่อสารแห่งประเทศไทย” หรือ “กสท.” โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ดังนี้

- ดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

- ดำเนินธุรกิจอื่นเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม

- ดำเนินธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ⁷

การสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้ให้บริการต่าง ๆ แก่ผู้ใช้บริการภายใต้ขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้⁸

- ให้บริการไปรษณีย์ในประเทศและระหว่างประเทศ เช่น การรับฝากและนำจ่ายจดหมาย ของตีพิมพ์ พัสดุไปรษณีย์ เป็นต้น

- ให้บริการโทรคมนาคมในและระหว่างประเทศ เช่น โทรเลข เทเล็กซ์ โทรศัพทระหว่างประเทศ วิทยุติดตามตัว วิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ เป็นต้น

- ให้บริการการเงินในประเทศและระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฝากและจ่ายเงินให้ผู้รับ เช่น ธนาณัติ ตัวแลกเงินไปรษณีย์ พัสดุไปรษณีย์เก็บเงิน เป็นต้น

- ให้บริการอื่น ๆ ที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกันหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการของ กสท. เช่น การส่งเสริมการสะสมตราไปรษณียากร การจำหน่ายกล่องซอง การให้บริการหุ้มห่อ การจัดส่งบรรจุและบัญชีกำไรขาดทุนทางไปรษณีย์ การรับชำระภาษีรถประจำปีทางไปรษณีย์ เป็นต้น

เห็นได้ว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทยในการให้บริการแก่ประชาชน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กิจการไปรษณีย์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งสองกิจการ รัฐได้มอบให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นสิทธิเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว มีลักษณะเป็นกิจการผูกขาด นิติบุคคลอื่นไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้ ซึ่งที่ผ่านมากิจการไปรษณีย์ประสบปัญหาการขาดทุนมาโดยตลอด เนื่องจากมีต้นทุนการให้บริการที่สูงกว่าค่าบริการที่คิดจากผู้ใช้บริการ และส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติงานที่ต้องใช้แรงงานบุคคลเป็นหลัก ไม่สามารถนำเครื่องจักรเข้ามาทดแทนได้ หากจะทดแทนได้บ้างก็เป็นแต่เพียงส่วนน้อย เช่น การนำเอาเครื่องคัดแยกจดหมายสิ่งพิมพ์ เข้ามาคัดแยกแทนคน ซึ่งสามารถลดต้นทุนไปได้ส่วนหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่ต้องใช้แรงงานคนเป็นหลักไม่สามารถนำเครื่องมือเครื่องจักรเข้ามาทดแทนได้ เช่น งานรับฝาก และนำจ่าย ทำให้มีต้นทุนในส่วนนี้ค่อนข้างสูง แต่ที่ผ่านมากการสื่อสารแห่งประเทศไทยสามารถสร้างรายได้จากกิจการ

⁷ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519, มาตรา 7.

⁸ ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ.2544 ข้อ 296.

ไตรมาสที่นำมาชดเชยการขาดทุนทางด้านไปรษณีย์ เพราะมีต้นทุนที่น้อยกว่าด้านไปรษณีย์ เนื่องจากเป็นทางด้านอุปกรณ์และเทคโนโลยีมากกว่าบุคคล ทำให้มีรายได้ส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของประเทศตลอดมา

2.1.6 บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

2.1.6.1 ความเป็นมา

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีการดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ในอดีต และมีความชัดเจนขึ้นเมื่อได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ.2504-2509) แต่จะเห็นได้ว่าการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจในอดีตที่ผ่านมานั้น จะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปไม่ได้เปิดกว้างนัก คือ การแปรรูปจะเป็นลักษณะของการให้สัมปทาน หรือการให้เช่าดำเนินการ หรืออาจเป็นการภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการของรัฐบาลวิสาหกิจบางแห่ง ซึ่งรัฐเห็นว่าหมดความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปแล้ว

จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.2540 มีผลทำให้รัฐบาลต้องขอรับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF และได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of intent) โดยรัฐบาลได้ให้การรับรองต่อ IMF ว่าจะเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐในการสนับสนุนทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจ และจะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน หรือเพิ่มบทบาทให้กับภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการกับภาครัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่ง คือ การระดมทุนในลักษณะเสนอขายหุ้นให้แก่ประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน โดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แต่เนื่องจากกิจการรัฐส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และเป็นประกาศของคณะปฏิวัติ มิใช่เป็นบริษัทจำกัดที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นบริษัท มหาชนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท มหาชน จำกัด

ดังนั้น การที่จะนำกิจการของรัฐวิสาหกิจ กิจการใดกิจการหนึ่งเพียงบางส่วน หรือทั้งหมดออกระดมทุน และเข้าไปซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ จึงไม่อาจกระทำได้โดยสะดวก รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจขึ้น ซึ่งถือเป็นเครื่องมือของรัฐบาล เพื่อใช้ในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็นรูปแบบของบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ด้วยการเปลี่ยนทุนบางส่วน หรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ เป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบในอนาคต โดยการเสนอขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจให้แก่ประชาชน และภาคธุรกิจเอกชนเป็นการทั่วไป

แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เนื่องจากภาครัฐต้องการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ โดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นในกิจการบางส่วน หรือขายหุ้นแก่ประชาชนโดยผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนมาใช้ในการกิจการของรัฐ โดยการให้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้นยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะนั้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา หรือตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี ยังมีทุนเป็นก้อนทำให้ไม่สามารถเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน โดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมถือหุ้นได้ หากรัฐประสงค์จะเพิ่มบทบาทภาคเอกชนจึงจะต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งที่ล้าสมัยซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร จึงได้มีการร่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่งก็เพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มี “ทุน” เป็นก้อน สามารถแปลงเป็น “ทุนเรือนหุ้น” ในรูปแบบของบริษัทได้ มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 750 ล้านบาท ประกอบด้วยหุ้นสามัญจำนวน 75 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้ 10 บาทต่อหุ้น กระทรวงการคลังได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจให้มีความเหมาะสม และให้สอดคล้องกับนโยบายการให้เอกชนร่วมถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ จนมีการออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.2542

2.1.6.2 หน้าที่และความรับผิดชอบ

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้จัดระเบียบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นนิติบุคคลประเภท บริษัท จำกัด โดยมีวัตถุประสงค์ของบริษัททั้งหมด 37 ข้อ เช่น

(1) ประกอบกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจและกิจการที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกัน หรือที่เกี่ยวกับ หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ ทั้งในประเทศ ระหว่างประเทศและนอกประเทศ ซึ่งกิจการไปรษณีย์ ได้แก่ บริการไปรษณีย์ บริการการเงิน การสะสมตราไปรษณียากร สินค้าไปรษณีย์

(2) ทำการติดต่อ เจริญค้าประกัน ทำสัญญาใด ๆ กับรัฐบาล... หรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของบริษัท และการเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียว (แฟรนไชส์)...

(37) ทำการซื้อขาย ให้เช่า เช่าซื้อ และแลกเปลี่ยนสินค้า รวมทั้งการประกอบกิจการตั้งโรงงานผลิต การประกอบ การซ่อม ดัดแปลงเครื่องจักร อุปกรณ์ และผลิตภัณฑ์...บำรุงรักษาสินค้าพร้อมอุปกรณ์และอะไหล่ ตามวัตถุประสงค์ทั้งหมดของบริษัทและที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของบริษัท เป็นต้น

ปัจจุบันบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้ประกอบธุรกิจหลักในด้านกิจการไปรษณีย์ทุกประเภท รวมทั้งธุรกิจและกิจการที่ต่อเนื่อง หรือใกล้เคียงกันหรือที่เกี่ยวกับ หรือซึ่งเป็นประโยชน์

แก่กิจการไปรษณีย์ทั้งใน-ระหว่างประเทศ และนอกประเทศเพื่อประโยชน์แห่งวัตถุประสงค์นี้
กิจการไปรษณีย์ หมายความว่า

1. บริการไปรษณีย์ คือ บริการที่บริษัทดำเนินการรับฝากข่าวสาร เอกสาร และสิ่งของ
จากบุคคลหนึ่งแล้วนำไปส่งมอบให้แก่อีกบุคคลหนึ่งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ โดยทาง
ไปรษณีย์หรือวิธีการสื่อสารอื่นรวมทั้งบริการที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน

2. บริการการเงิน คือ บริการที่บริษัทรับฝากเงิน หรือจำหน่ายตราสาร หรือรับชำระเงิน
จากผู้ให้บริการ ณ ที่ทำการไปรษณีย์แห่งหนึ่ง โดยทางไปรษณีย์หรือวิธีการสื่อสารอื่นที่บริษัท
กำหนด

3. การสะสมตราไปรษณียากร คือ การเก็บรวบรวมดวงตราไปรษณียากรที่ใช้แล้วหรือ
ยังไม่ได้ใช้ รวมทั้งสิ่งสะสมอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับตราไปรษณียากร

4. สินค้าไปรษณีย์ คือ วัสดุอุปกรณ์ที่บริษัทจัดจำหน่ายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่
ผู้ให้บริการ ในการให้บริการไปรษณีย์

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการไปรษณีย์

2.2.1 กฎหมายไปรษณีย์ฉบับแรก¹⁰

เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ.2426 ตรงกับวันพฤหัสบดี แรม 14 ค่ำ เดือน 8 ปีมะแม เบญจ
ศก 1245 เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ให้ทราบว่าจะเปิดการไปรษณีย์ขึ้นในกรุงเทพฯ และได้แนบหนังสือของนายเฮนรี
อาลาบาสเตอร์ ซึ่งเสนอให้ตรากฎหมายแผ่นดินสำหรับการดำเนินงานจัดตั้งการไปรษณีย์ข้อความ
ในจดหมายของนายอาลาบาสเตอร์นี้ถือว่าเป็นกฎหมายไปรษณีย์ฉบับแรก ประกอบด้วยหลักการ
ทั้งหมด 6 ข้อ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ข้อ 1 เป็นเรื่องการให้อำนาจแก่กรมไปรษณีย์ในการจัดการไปรษณีย์ทั่วประเทศ รวมทั้ง
ให้กรมไปรษณีย์มีสิทธิในการกำหนดอัตราค่าฝากส่งหนังสือต่าง ๆ และเก็บค่าฝากส่งนั้นไว้

ข้อ 2 เป็นเรื่องการจัดทำดวงตราไปรษณียากรและความผิดอันเกิดจากการทำดวงตรา
ปลอม ซึ่งความผิดเกี่ยวกับปลอมดวงตราไปรษณียากรจะได้รับโทษอย่างหนัก

ข้อ 3 ความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์เกี่ยวกับสิ่งของฝากส่งทางไปรษณีย์ที่สูญหายหรือ
เสียหาย โดยได้กำหนดยกเว้นความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์ไว้ว่าไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหาก

⁹ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด. (2547). รายงานประจำปี 2546. หน้า 38.

¹⁰ การสื่อสารแห่งประเทศไทย. (2526). 100 ปีการไปรษณีย์ไทย. หน้า 65.

สิ่งของที่ฝากส่งสูญหายไป ส่งผิดไป หรือส่งช้าไป และแม้จะส่งหรือไม่ส่งก็ไม่มี ความผิดแต่อย่างใด และได้กำหนดไว้ว่าผู้ใดจะฟ้องร้องพนักงานไปรษณีย์ไม่ได้ไม่ว่าในกรณีใด ๆ

ข้อ 4 ความผิดเกี่ยวกับการเอาของสกปรก หรือของที่เป็นอันตรายใส่ในตู้ไปรษณีย์ ความผิดในข้อนี้มุ่งประสงค์ที่จะป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ไปรษณีย์ภัณฑ์ที่อยู่ในตู้ไปรษณีย์ หรืออาจทำให้พนักงานไปรษณีย์ได้รับความลำบาก

ข้อ 5 สิทธิพิเศษของบุรุษไปรษณีย์ผู้นำจ่าย ได้ให้สิทธิแก่บุรุษไปรษณีย์เป็นอย่างมาก โดยในระหว่างเวลาที่บุรุษไปรษณีย์กำลังปฏิบัติหน้าที่นำส่งหนังสืออยู่นั้น ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างใดอันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงาน และห้ามมิให้จับกุม คุมขังบุรุษไปรษณีย์ไม่ว่ากรณีใด ๆ แต่มีข้อยกเว้นระบุในตอนท้ายว่า ถ้ามีเหตุอันเป็นการสมควรซึ่งเกิดจากการกระทำของบุรุษไปรษณีย์ กรมนครบาลหรือผู้หนึ่งผู้ใดจะทำการจับกุมได้ โดยติดตามบุรุษไปรษณีย์ไปจนกว่าจะได้ทำการจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว หรือจนกว่าบุรุษไปรษณีย์จะกลับถึงกรมไปรษณีย์ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะทำการจับกุมนั้นก่อนแล้ว จึงให้ดำเนินคดีกับบุรุษไปรษณีย์ในภายหลังต่อไป

ซึ่งสิทธิพิเศษในข้อนี้จะเห็นได้ว่า ขัดต่อกระบวนกฎหมายที่ใช้อยู่เพราะไม่เคยมีบทกำหนดใด ๆ ที่จะให้อำนาจแก่บุคคลใด ๆ เช่นนั้นมาก่อน จึงได้มีการพิจารณาบทบทวนข้อนี้ใหม่ กำหนดข้อบังคับสำหรับบุรุษไปรษณีย์ ดังนี้

1) ห้ามจับกุมบุรุษไปรษณีย์ขณะนำส่งหนังสือในความผิดเล็กน้อย แต่หากเป็นความผิดออกจากรจำให้จับกุมได้โดยแจ้งให้กรมไปรษณีย์ทราบทันที

2) ถ้ามีเหตุต้องจับกุมคนในร้านจำหน่ายตราไปรษณียากร ปิด หรืออายัดร้านจำหน่ายตราไปรษณียากรที่มีไปรษณีย์ภัณฑ์อยู่ในตู้ไปรษณีย์ ให้เจ้าหน้าที่นครบาลรักษาไปรษณีย์ภัณฑ์และตู้ไปรษณีย์นั้น ๆ ไว้อย่างดีจนกว่าพนักงานไปรษณีย์มารับ

3) ถ้าเจ้าหน้าที่นครบาลหรือผู้ใดมีเหตุต้องจับกุมบุรุษไปรษณีย์ ห้ามจับต้องกระเป๋ใส่ไปรษณีย์ภัณฑ์

4) ให้เจ้าหน้าที่นครบาลช่วยสอดส่องดูแลการทำตราไปรษณียากรปลอม

ข้อ 6 การให้ความคุ้มครองแก่ร้านจำหน่ายตราไปรษณียากร โดยให้อำนาจแก่เจ้าของร้านในการที่จะจำหน่ายตราไปรษณียากรได้ และให้ร้านจำหน่ายตราไปรษณียากร มีสิทธิพิเศษที่จะไม่ถูกรวมพระนครบาลทำการจับกุมริบของในร้าน ปิดร้าน หรือจับคนในร้าน รวมทั้งให้สิทธิที่จะรักษาตู้ไปรษณีย์ไว้จนกว่าจะมีพนักงานไปรษณีย์มาติดต่อขอรับไป

2.2.2 พระราชบัญญัติกรมไพรหมย์สยาม จ.ศ.1247¹¹

การให้บริการรับฝากและนำจ่ายสิ่งของทางไพรหมย์ในปี พ.ศ.2426 เป็นการดำเนินงานในชั้นทดลอง โดยมีกฎหมายของนายอาลาบาเตอร์เพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่ใช้บังคับอยู่แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่เฉพาะกรมไพรหมย์ ยังไม่ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ของผู้ให้บริการไว้โดยตรง และยังไม่สามารถป้องกันผลประโยชน์ของประชาชนผู้ให้บริการได้ อีก 2 ปีต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯให้ขยายการไพรหมย์ไปยังจังหวัดต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เนื่องจากประชาชนสนใจใช้บริการไพรหมย์กันมาก และในปีเดียวกันประเทศไทยกำลังเตรียมการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพสากลไพรหมย์ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายสำหรับการไพรหมย์ไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการไพรหมย์ขึ้น เรียกว่า “พระราชบัญญัติกรมไพรหมย์สยาม จุลศักราช 1247” ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2428 เป็นต้นไป

พระราชบัญญัติกรมไพรหมย์สยาม จุลศักราช 1247 นี้ รัฐบาลได้ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์แก่ผู้ให้และผู้ให้บริการควบคู่กันไปทั้ง 2 ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นประชาชน เจ้าหน้าที่ หรือกรมไพรหมย์ต่างก็ได้รับการป้องกันผลประโยชน์เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างเรียบร้อยอันเกิดผลดีแก่ส่วนรวม

พระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยข้อกำหนดต่าง ๆ รวมทั้งหมด 7 มาตรา แบ่งออกเป็นเรื่องต่าง ๆ 6 เรื่อง คือ

1. อำนาจในการรับ-ส่งหนังสือปิดผนึก
2. การป้องกันของหาย
3. ความเป็นธรรมเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกรมไพรหมย์
4. การกำหนดโทษ
5. อำนาจในการส่งหนังสือส่วนพระองค์
6. การใช้ตราประทับปลอม

2.2.3 พระราชกำหนดไพรหมย์ รัตนโกสินทร์ศก 116 (พ.ศ.2440)¹²

กิจการไพรหมย์ได้เจริญก้าวหน้ามากขึ้นเรื่อยมา มีผลทำให้พระราชบัญญัติกรมไพรหมย์สยาม จ.ศ.1247 มีเนื้อหารายละเอียดไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะหลังจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพสากลไพรหมย์ กรมไพรหมย์ได้จัด

¹¹ แหล่งเดิม. หน้า 66.

¹² แหล่งเดิม. หน้า 68.

ให้มีบริการไปรษณีย์ระหว่างประเทศขึ้นหลายอย่าง ปริมาณงานที่รับและจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์ต่างประเทศมีมากขึ้น ในปี พ.ศ.2440 กรมไปรษณีย์จึงเห็นควรที่จะปรับปรุงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรัชกาลเพ็ญพอและทันสมัยยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ซึ่งดัดแปลงแก้ไขมาจากพระราชบัญญัติฉบับแรกในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2440 เรียกชื่อว่า “พระราชกำหนดไปรษณีย์ รัตนโกสินทร์ศก 116 (พ.ศ.2440)” ซึ่งมี 39 มาตรา แยกรายละเอียดออกเป็น 3 ภาค คือ

ภาคที่ 1 ว่าด้วยข้อบังคับทั่วไปในกิจการกรมไปรษณีย์ แบ่งออกเป็น 5 หมวด หมวดที่สำคัญ ได้แก่

หมวดที่ 2 ว่าด้วย สิทธิและอำนาจของรัฐบาลไทยในการจัดการไปรษณีย์แต่เพียงผู้เดียวในประเทศ ยกเว้นในระหว่างเกิดสงคราม (มาตรา 18) และ

หมวดที่ 5 ว่าด้วยสิทธิพิเศษของกรมไปรษณีย์ ได้ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ในระหว่างปฏิบัติงาน ผู้ใดขัดขวางจะต้องรับโทษตามแต่กรณี เช่น

1. ห้ามมิให้ผู้ใดหน่วงเหนี่ยว ขัดขวางพนักงานไปรษณีย์ คนถือถุงไปรษณีย์ หรือพาหนะที่ใช้ในการขนส่งถุงไปรษณีย์ นอกจากรัฐบาลไทยจะสั่งการเป็นการเฉพาะ
2. ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดหีบห่อ ถุง ซึ่งบรรจุสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ระหว่างทางไปรษณีย์
3. กรมไปรษณีย์มีอำนาจที่จะฟ้องร้อง ผู้รับที่ไม่ยอมชำระเงินค่าปรับตามที่กำหนด
4. กรมไปรษณีย์มีอำนาจที่จะยึดหนังสือใด ที่สงสัยว่าไม่เป็นไปตามอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ และข้อบังคับในอนุสัญญาต่าง ๆ

5. เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น นายอำเภอ กำนัน และศุลกากรจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่พนักงานไปรษณีย์ในการที่จะสืบสวน จับกุม ผู้ใดที่ทำผิดข้อบังคับของกรมไปรษณีย์เมื่อกรมไปรษณีย์ขอให้ความช่วยเหลือ

ภาคที่ 2 ว่าด้วย การกำหนดโทษ แบ่งออกเป็น 4 หมวด ๆ ที่สำคัญ ได้แก่

หมวดที่ 6 ว่าด้วยเรื่องบทลงโทษสำหรับประชาชนที่กำหนดไว้สำหรับผู้กระทำผิดโดยทั่วไป เช่น การฝากส่งจดหมายนอกทางไปรษณีย์ ผู้ฝ่าฝืนจะถูกปรับปรับละไม่เกิน 50 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 40 วัน หรือห้ามมิให้ผู้ใดฝากส่งสิ่งซึ่งบรรจุเครื่องระเบิดต่าง ๆ หรือของที่จะเป็นอันตรายแก่หนังสือที่ส่งทางไปรษณีย์ ผู้ฝ่าฝืนจะถูกปรับไม่เกิน 800 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 3 ปี เป็นต้น

หมวดที่ 8 ว่าด้วยบทลงโทษสำหรับพนักงานไปรษณีย์ ซึ่งต้องการควบคุมการปฏิบัติงานมิให้กระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฝากส่ง จึงได้ออกกฎหมายกำหนดความประพฤติของเจ้าพนักงานไว้ เช่น พนักงานไปรษณีย์ยกยอกสิ่งของส่งทาง

ไพรณีย์ ดวงตราไพรณียากร หรือทรัพย์สินที่เป็นของราชการ ต้องได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 5 ปี เป็นต้น

ภาคที่ 3 ว่าด้วยข้อบังคับพิเศษ มีเพียงหมวด 10 หมวดเดียว ว่าด้วยการทำโทษและ ฟ้องร้อง บรรดาโทษทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นโทษปรับหรือจำคุกในพระราชกำหนดไพรณีย์ฉบับนี้ โดยให้อำนาจผู้พิพากษาศาลอาญาเป็นผู้พิจารณาตัดสินชี้ขาด และสิทธิของกรมไพรณีย์เกี่ยวกับการร้องขอให้ผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้รับโทษ ก็ให้มีสิทธิที่จะร้องขอได้ตลอดจนให้สิทธิที่จะรับเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดยอมจ่ายให้ก่อนที่จะมีการฟ้องร้องกัน ซึ่งก็คือการประนีประนอมยอมความกันนั่นเอง

2.2.4 พระราชบัญญัติไพรณีย์ พ.ศ.2477¹³

เมื่อถึงปี พ.ศ.2476 ประเทศไทยได้มีการพัฒนากิจการต่าง ๆ ของประเทศไปเป็นอันมากโดยเฉพาะในด้านพาณิชยกรรม กฎหมายไพรณีย์ที่ใช้มามีความล้าหลังไม่เพียงพอต่อความต้องการ จนเมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ.2476 ตรงกับสมัยของพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติไพรณีย์ พ.ศ.2477 ขึ้น เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการไพรณีย์ไทยให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนและเหมาะสมกับยุคสมัยมากขึ้น และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2477 เป็นต้นมา ประกอบด้วย 12 หมวด ได้แก่ บทวิเคราะห์ศัพท์, อำนาจสิทธิเด็ดขาด, ไพรณียากร, ตราไพรณียากร, การรับและการส่งไพรณียภัณฑ์, การลงทะเบียนและการประกัน, ไพรณียภัณฑ์ส่งไม่ได้, ฎงไพรณีย์ทางเรือ, สิทธิพิเศษในการรับส่งไพรณียภัณฑ์, ษณณัติ, การตรวจค้น จับกุม ฟ้องร้อง และบทลงโทษ, การรักษาการตราพระราชบัญญัตินี้ เมื่อแยกพิจารณาแล้วจะเห็นว่าหมวดที่สำคัญจะต้องนำมาศึกษา คือ

หมวดที่ 2 ว่าด้วยอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาลในการจัดการไพรณีย์และตั้งที่ทำการไพรณีย์ภายในราชอาณาจักร พระราชบัญญัตินี้รัฐบาลได้มอบอำนาจสิทธิขาดให้แก่กรมไพรณีย์โทรเลข ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ และเพื่อให้บุคคลทั้งหลายได้ทราบว่ามีการจัดตั้งหรือเลิกที่ทำการไพรณีย์ ณ ที่ใด จึงบังคับว่าให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย เมื่อกรมไพรณีย์โทรเลข เป็นผู้ที่มีสิทธิเด็ดขาดในการดำเนินการทางด้านไพรณีย์ ดังนั้น หากมีบุคคลใดมาดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกันย่อมถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ 3 กรณีที่ไม่ผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

1. จดหมายหรือไพรณีย์บัตรไม่เกิน 3 ฉบับ ที่ฝากผู้เดินทางไป โดยผู้รับฝากไม่ได้รับเงินเดือน ค่าจ้างรางวัล

¹³ แหล่งเดิม. หน้า 69.

2. จดหมายหรือไปรษณียบัตรที่จัดให้ผู้ถือพิเศษถือไปและเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของผู้ฝาก หรือผู้รับจดหมาย โดยผู้ถือหนังสือนั้นต้องไม่รับจดหมาย ไปรษณียบัตรจากผู้อื่น หรือนำส่ง จดหมาย ไปรษณียบัตรให้แก่ผู้อื่น

3. จดหมายหรือไปรษณียบัตรที่เกี่ยวข้องเฉพาะสินค้า หรือทรัพย์สินที่ส่งไปโดยทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ และจะต้องส่งมอบพร้อมกับสินค้าหรือทรัพย์สินนั้น โดยต้องมีคำว่า “จดหมายของผู้รับตราสั่ง” หรือถ้อยคำอย่างอื่นทำนองเดียวกัน

หมวดที่ 11 ว่าด้วยการตรวจค้น จับกุม ฟ้องร้อง และบทลงโทษ ซึ่งแบ่งออกเป็น ความผิดของพนักงานไปรษณีย์ และความผิดของผู้อื่นซึ่งได้กำหนดบทลงโทษไว้สูงกว่าในพระราชกำหนด พ.ศ.2440 เช่น

1. นำส่งหรือส่งมอบถุงไปรษณีย์ล่าช้า จนทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งของเหล่านั้น มีโทษจำคุกไม่เกิน 15 วัน หรือปรับไม่เกิน 200 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. รายงานเท็จว่าได้ส่งมอบถุงแล้ว แต่ยังไม่มีการส่งมอบ มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 200 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. เปิดไปรษณีย์ภัณฑ์ที่มีผู้ฝากส่งทางไปรษณีย์และรวมถึงการยินยอมให้ผู้อื่นเปิด หรือ การที่เจ้าพนักงานผู้นั้นจงใจลัก หรือหน่วงเหนี่ยวไปรษณีย์ภัณฑ์หรือยอมให้ผู้อื่นทำเช่นนั้น มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 1,000 บาท

4. ลงหรือลบเครื่องหมายบนถุง หรือเรียก หรือรับเงินเป็นค่าไปรษณียากร ซึ่งตนรู้อยู่แล้วว่าไม่สามารถเรียกได้ มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 5,000 บาท

5. จัดส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ยังไม่ได้ชำระค่าไปรษณียากรโดยทุจริต มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกิน 2,000 บาท

ความผิดในส่วนนี้เมื่อพิจารณาแล้วแม้จะเห็นว่าเป็นความผิดเล็กน้อย แต่ถ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นผู้กระทำความผิดก็ไม่ควรได้รับการอภัย

กรณีที่เป็นความผิดของผู้อื่นที่ไม่ใช่พนักงานกรมไปรษณีย์ ซึ่งกระทำความผิดต่อกรมไปรษณีย์ หรือทรัพย์สินของกรมไปรษณีย์ ได้แก่

1. การส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตร โดยไม่ผ่านวิธีการทางไปรษณีย์มีความผิดต้องปรับตามจำนวนจดหมายหรือไปรษณียบัตรนั้น ๆ ฉบับละไม่เกิน 10 บาท

2. การทำลายทรัพย์สินของกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไปรษณีย์ภัณฑ์ เช่น การเผาตู้ไปรษณีย์ การใส่สิ่งโสโครก หรือเป็นพิษเข้าไปในตู้ไปรษณีย์ มีความผิดจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 500 บาท

3. ชัดขวาง หน่วงเหนี่ยว กีดกันต่อการส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์อันทำให้การส่งต้องล่าช้า มีความผิดจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับกรณีอาจมีความผิดทางอาญาด้วย

4. ยึดหรือจองใจซ่อนเร้นไปรษณีย์ภัณฑ์ หรือถุงไปรษณีย์ที่อยู่ในระหว่างส่ง หรือเมื่อเจ้าพนักงานเรียกให้ส่งก็ไม่ยอมส่ง มีความผิดจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 500 บาท

5. ทำให้เชื่อว่าที่ใดที่หนึ่งเป็นที่ทำการไปรษณีย์ หรือตู้ไปรษณีย์โดยที่ตนไม่มีอำนาจ มีความผิดปรับไม่เกิน 50 บาท

6. ใช้ตราไปรษณียากรซึ่งมีเครื่องหมายว่าใช้แล้ว มีความผิดจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในด้านการตรวจค้น จับกุม และฟ้องร้อง อำนาจสิทธิขาดในการดำเนินการทางด้านบริการไปรษณีย์เป็นของกรมไปรษณีย์โทรเลข ดังนั้น เพื่อความสะดวกแก่การปฏิบัติงาน และให้ได้ทราบถึงการกระทำอันเป็นความผิดต่าง ๆ จึงให้กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจที่จะตรวจค้น จับกุม หน่วงเหนี่ยว กับสิ่งที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้ได้ทราบข้อเท็จจริงต่อไป และนอกจากมีอำนาจในการหน่วงเหนี่ยว กักขัง และจับกุมแล้ว ถ้าการตรวจค้นดังกล่าวทราบว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญากรมไปรษณีย์โทรเลขก็ยังมีอำนาจฟ้องร้องได้ด้วย และเพื่อให้สามารถทราบสาเหตุแห่งการกระทำผิดได้อย่างทั่วถึง กรณีนี้กรมไปรษณีย์โทรเลขยังกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้ที่แจ้งให้กรมไปรษณีย์ทราบในการกระทำความผิดด้วย

2.2.5 พระราชบัญญัติไปรษณีย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2483¹⁴

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความสำคัญเพียงให้ยกเลิกและบัญญัติความใหม่ในมาตรา4(10) และเพิ่มอนุมาตรา 13 ของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 ซึ่งแก้ไขคำจำกัดความของไปรษณีย์ภัณฑ์เพียงเล็กน้อยจาก “ไปรษณีย์ภัณฑ์ หมายความว่า...” เป็น “ไปรษณีย์ภัณฑ์ หมายความว่า...” สำหรับอนุมาตรา 13 ของมาตรา 4 ได้เพิ่มความหมายของคำว่า เชื้อไปรษณีย์ เนื่องจากในปี พ.ศ.2483 กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ดำเนินการเปิดบริการเชื้อไปรษณีย์ขึ้น จึงได้เสนอขอเพิ่มเติมความในพระราชบัญญัติไปรษณีย์ให้ถูกต้องสมบูรณ์ตามความเป็นจริง

¹⁴ แหล่งเดิม. หน้า 72.

2.2.6 พระราชบัญญัติทุนไพบูลย์ พ.ศ.2504¹⁵

เนื่องด้วยระเบียบวิธีการงบประมาณที่ใช้กับกรมไพบูลย์โทรเลขเดิม ไม่เหมาะสมกับกิจการการไพบูลย์โทรเลข ที่มีลักษณะเป็นงานรัฐพาณิชย์ต้องมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ดังนั้น ในปี พ.ศ.2503 จึงได้มีประกาศใช้ระเบียบทุนไพบูลย์ พ.ศ.2503 ซึ่งออกตามความในมาตรา 10จ. แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2503 โดยให้สิทธิพิเศษในทางการเงินแก่กรมไพบูลย์โทรเลขมากยิ่งขึ้น คือให้มีทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายในการดำเนินกิจการเป็นของตนเอง เช่น ในการเบิกเงินมาใช้จ่ายดำเนินงาน ก็มีสิทธิเบิกได้จากบัญชีทุนไพบูลย์โดยตรง ตามรายการที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ โดยไม่ต้องเบิกจากกระทรวงการคลังหรือคลังจังหวัด คลังอำเภอเหมือนเดิม ส่วนรายได้จากกิจการทั้งหมดก็ให้นำส่งเข้ากระทรวงการคลังเป็นรายได้ของประเทศ ต่อมาปี พ.ศ.2504 กรมไพบูลย์โทรเลขได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติทุนไพบูลย์ขึ้น เพื่อให้สามารถนำรายได้ทั้งหมดเข้าเป็นทุนไพบูลย์ ตลอดจนคงสิทธิของข้าราชการกรมไพบูลย์โทรเลขตามระเบียบข้าราชการพลเรือนไว้

พระราชบัญญัติทุนไพบูลย์ พ.ศ.2504 นี้ได้เลิกใช้เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยแยกหน่วยงานออกมาเป็นรัฐวิสาหกิจ ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

2.2.7 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519¹⁶

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไพบูลย์และโทรคมนาคมของประเทศไทย แต่ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้ยกเลิกพระราชบัญญัติไพบูลย์ พ.ศ.2477 ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 แต่ได้แก้ไขคำบางคำในพระราชบัญญัติไพบูลย์ พ.ศ.2477 เช่น คำว่า “กรม” และ “กรมไพบูลย์โทรเลข” ให้หมายความว่าถึง “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”, คำว่า “รัฐมนตรี” ให้หมายความว่าถึง “คณะกรรมการ” เป็นต้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบด้วย 5 หมวด คือ

1. การจัดตั้งทุนและเงินสำรอง
2. การกำกับ การควบคุม และการจัดการ
3. ความสัมพันธ์กับรัฐบาล
4. การอุทธรณ์และการสงเคราะห์
5. การบัญชี การสอบและการตรวจ

¹⁵ แหล่งเดิม.

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 72.

2.3 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

2.3.1 ความหมายตามพจนานุกรม

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ¹⁷

“เสรีภาพ” หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มียุบสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำจะพูดได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น¹⁸

2.3.2 ความหมายตามนักกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 65 ซึ่งในแต่ละมาตราก็เป็นเรื่องที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือได้ว่าการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ซึ่งนักวิชาการทางกฎหมายของไทยหลายท่านได้ให้ความหมายใกล้เคียงกัน คือ

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายคำว่า “สิทธิ” (Right) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคล ในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์เป็นต้น อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่ง ในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน เช่น เรียกร้องให้เขาชำระเงินให้หรือซ่อมแซมกำแพงบ้านให้ หรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เรียกร้องให้ผู้ที่ย้ายกิจการให้ตน ละเว้นจากการประกอบกิจการอย่างเดียวกับที่ขายให้ตนในเมืองเดียวกันแข่งกับตน สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย¹⁹

- หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายว่า สิทธิเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ และเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยเจาะจง และกฎหมายได้คุ้มครองประโยชน์นี้ โดยบุคคลผู้ได้รับประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาล²⁰

- บรรเจิด สิงคะเนติ ให้ความหมายว่า “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ถือเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (das subjective oeffentliche Recht) หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำ

¹⁷ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. (2546). หน้า 1193.

¹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 1217.

¹⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 21.

²⁰ หยุต แสงอุทัย. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. หน้า 188.

การใด เป็นการก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน²¹

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty)

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายว่า ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น²² ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบนานเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ กล่าวโดยสรุป เสรีภาพคืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง²³ เสรีภาพ หมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด อันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง

- เสรีภาพในทางภาษาศาสตร์ หมายความว่า เป็นเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้อื่น ผู้ใดและเป็นอำนาจ หรือมีอำนาจที่จะกระทำ หรือไม่กระทำก็ได้ สรุปความหมาย คือ เสรีภาพเป็นอำนาจในการกำหนดตนเอง บุคคลสามารถเลือกได้ด้วยตนเองว่าจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้²⁴

ความหมายของสิทธิกับเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น สิทธิมุ่งไปที่ความคุ้มครองไม่ให้ผู้อื่นมาละเมิด ส่วนเสรีภาพมุ่งไปที่อิสระที่จะทำอะไรก็ได้²⁵ ดังนั้น เห็นได้ว่าสิทธิเสรีภาพเป็นคำที่มักใช้ควบคู่กัน แต่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะพบว่าทั้งสองคำมีความแตกต่างกันระหว่าง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” โดย “สิทธิ” เป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำหรือละเว้นการกระทำอันหนึ่งอันใด²⁶ หรือเป็นเรื่องที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะยกขึ้นต่อสู้กับบุคคลอื่นเพื่อรักษาประโยชน์ของตน แต่ “เสรีภาพ” เป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำ หรือละเว้นการกระทำอันหนึ่งอันใด โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากผู้อื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด²⁷ หรือความเป็นอิสระของบุคคลที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**. หน้า 58.

²² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 22.

²³ แหล่งเดิม.

²⁴ สภาทนายความ. (2547). **โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540** (รายงานการวิจัย). หน้า 12.

²⁵ จินนิตี หะวานนท์. (2546). **สิทธิทางวิธีพิจารณาความอาญาตามรัฐธรรมนูญ**. หน้า 11.

²⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 61.

²⁷ แหล่งเดิม.

2.4 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

2.4.1 การแบ่งตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน²⁸

การแบ่งลักษณะนี้เป็นการอาศัยลักษณะของการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณาในการแบ่ง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- status negativus หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่ใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการแทรกแซงของรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจของรัฐ โดยแสดงออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน สิทธิในลักษณะนี้ตามรัฐธรรมนูญของไทย พ.ศ.2540 เช่น เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 35), เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 38), เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา 37) เป็นต้น

- status positivus หมายถึง สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่ต้องมีการเข้ามาดำเนินการโดยรัฐ อยู่ในลักษณะของสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ เช่น สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี สิทธิในลักษณะนี้ตามรัฐธรรมนูญของไทย พ.ศ.2540 เช่น สิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล (มาตรา 25), สิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 43), สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข (มาตรา 52) เป็นต้น

- status activus หมายถึง สิทธิของปัจเจกชนที่ใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ อยู่ในลักษณะของสิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง, สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง, สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ ถือได้ว่าเป็นสิทธิที่อยู่ในกลุ่ม status negativus อย่างชัดเจน เพราะถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคน ทุกชาติ และทุกภาษา มีความชอบธรรมที่จะพึงได้ด้วยตนเองที่จะติดต่อสื่อสารถึงกันโดยชอบด้วยกฎหมาย และโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในหมวด 3 มาตรา 37 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ชื่อหมวดจะถือว่าเป็นสิ่งที่กำหนดให้ไว้เฉพาะกับชนชาวไทยเท่านั้นหรือไม่ คนต่างประเทศจะสามารถอ้างสิทธิตามหมวด 3 นี้ได้หรือไม่ยังเป็นปัญหาอยู่

2.4.2 การแบ่งโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ

การแบ่งลักษณะนี้เป็นการพิจารณาจากเนื้อหาของสิทธิว่า สิทธิใดควรจะให้แก่นบุคคลทุกคน และสิทธิใดควรจะให้เฉพาะพลเมืองของชาตินั้น ๆ ซึ่งการแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพ

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 62-66.

ประเภทนี้ เป็นการนำไปสู่การแยกสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองของชาติออกจากสิทธิมนุษยชน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของคนทุกคน ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองแก่คนทุกคน โดยไม่แยกว่าเป็นคนชาติใด เชื้อชาติใด ศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐ บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง

- สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น เช่น รัฐธรรมนูญเยอรมันได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพอยู่ในกลุ่ม status activus หรือ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ เป็นต้น สิทธิและเสรีเหล่านี้เป็นสิทธิของชาวเยอรมันเท่านั้น

2.4.3 การแบ่งโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งลักษณะนี้เป็นการแบ่งโดยพิจารณาจากเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เป็นการพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้น เป็นสิทธิที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือหากอยู่ภายใต้เงื่อนไขกฎหมายจะอยู่ในเงื่อนไขใด โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนี้ไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น เช่น เสรีภาพในเคสดาน มาตรา 35 วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง...เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคสดานไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดไว้ว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็มีได้หมายความว่าห้ามการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวว่าไม่มีข้อจำกัดใด ๆ เพราะการจำกัดเสรีภาพยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั่วไป

- สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยเงื่อนไขกฎหมายพิเศษนี้จะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์หนึ่ง หรือต้องผูกพันกับวัตถุประสงค์ใด วัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทาง (มาตรา 36) ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน เห็นได้ว่าจะจำกัดเสรีภาพในการเดินทางได้เฉพาะภายในเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับเสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา 37) จะถูกจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเสรีภาพในการสื่อสารนี้ อาจถือว่าเป็นเสรีภาพในความลับส่วนบุคคล หรือเสรีภาพในข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 12 ของปญญาสากล่าวด้วยสิทธิ

มนุษยชน ที่รับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2491 ที่บัญญัติว่า “การเข้าไปแทรกสอดโดยพลการในกิจการส่วนตัว ครอบครัว เคหะสถาน การส่งข่าวสาร ตลอดจน การโจมตีต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้” ทุก ๆ คนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการแทรกสอดและการโจมตีดังกล่าว”

- สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น เช่น เสรีภาพในการนับถือ ศาสนา(มาตรา 38), สิทธิของผู้มีสัญชาติไทยที่จะไม่ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร (มาตรา 36 วรรคสาม)

2.5 เหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

โดยหลักแล้ว กฎหมายได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้ไว้แล้วหลายประการ แต่สิทธิและเสรีภาพบางอย่างหากให้ความเป็นอิสระมากเกินไปโดยมิได้กำหนดสิทธิ หรือขอบเขตไว้ให้ชัดเจน อาจไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือกระทบกับความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวมได้ ดังนั้น เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่สังคมโดยรวม รัฐจึงต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ ซึ่งเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีต่าง ๆ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ²⁹

2.5.1 เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น

สิทธิของบุคคลอื่นมีที่มาจากแนวคิดตามหลักกฎหมายธรรมชาติ ที่เห็นว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาโดยมีความเท่าเทียมกันทุกคน บุคคลใด ๆ ไม่มีสิทธิรบกวนสิทธิของบุคคลอื่น หรือทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินได้ ทำให้เห็นได้ว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลหนึ่งย่อมถูกจำกัดอยู่ภายใต้สิทธิและเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่ง ดังนั้นเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข รัฐจึงต้องออกข้อจำกัดในการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลขึ้นอย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่น รวมถึงบุคคลที่สามด้วย เช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 39 ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

²⁹ แหล่งเดิม. หน้า 222.

เฉพาะ...เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว
ของบุคคลอื่น...” เป็นต้น

2.5.2 เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ

- การดำรงอยู่ หรือความมั่นคงของรัฐ

การที่จะเป็นรัฐขึ้นมาได้นั้น จะต้องมีความเหมาะสมพื้นที่ที่แน่นอน มีอำนาจอธิปไตยและมีความมั่นคงขึ้นเสียก่อน เพื่อให้รัฐมีความมั่นคงรัฐจึงต้องมีการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้เป็นแนวทางให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นปกติสุข ดังนั้น แนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐและความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

การที่รัฐจะดำรงอยู่ได้หรือไม่นั้น อาจเกิดจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในของรัฐนั่นเอง เหตุปัจจัยภายนอก ได้แก่ การถูกรุกรานจากรัฐอื่น เหตุปัจจัยภายใน ได้แก่ การเกิดเหตุความวุ่นวาย การปฏิวัติ การจลาจลในประเทศ ดังนั้น เหตุผลที่รัฐต้องดำรงอยู่ให้ได้โดยปลอดภัยจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน เพื่อความมั่นคงแห่งรัฐจากปัจจัยภายนอกประเทศเป็นเหตุผลความชอบธรรมที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพกรณีสำคัญ คือ ก่อให้เกิดหน้าที่ในการรับราชการทหาร ซึ่งนอกจากจะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลโดยการก่อให้เกิดภาระหน้าที่แล้วการเข้าร่วมป้องกันประเทศดังกล่าวอาจมีผลก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้เข้าร่วมในการป้องกันด้วย เช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 69 ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศรับราชการทหาร...ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ.2497 ก็ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 39 วรรคสี่ ที่บัญญัติไว้ว่า “การให้นำเข้าหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณา...จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ...” เป็นต้น

- ความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ

เป็นการกำหนดรูปแบบของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ในลักษณะของการกำหนดหน้าที่ให้แก่พลเมืองของตน เช่น การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต่าง ๆ กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่เสียภาษี แต่การที่จะทำให้หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการทำหน้าที่ดังกล่าวไว้ด้วย

2.5.3 เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

- ประโยชน์สาธารณะ หมายถึง ประโยชน์โดยรวมของรัฐหรือประโยชน์ร่วมกันอื่น ๆ ของสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่

- ความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจะให้คำจำกัดความอย่างถูกต้องสมบูรณ์เป็นเรื่องยากเพราะเป็นคำที่มีความหมายกว้างแต่ก็มีการกล่าวถึงอยู่บ่อยครั้ง โดยจะยกขึ้นมาใช้ในกรณีที่มีผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญมากกว่า

คำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” นี้ กฎหมายไทยมักจะใช้คู่กับคำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่ง³⁰ หมายความว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพจะต้องไม่ละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่าเรื่องใดที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้วมักจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าถ้อยคำทั้งสองคำมีความหมายที่สอดคล้องกันเป็นไปในแนวทางเดียวกันไม่แตกต่างกัน จึงเป็นยากที่จะหาคำจำกัดความเพื่อแบ่งแยกความหมายของคำทั้งสองออกจากกัน

สรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะและความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกของบุคคลส่วนใหญ่ในสังคมโดยส่วนรวม ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้น การที่รัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 36 วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน...”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 37 วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่า “การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

³⁰ แหล่งเดิม. หน้า 237.

จากเหตุผลความจำเป็นทั้งสามประการข้างต้น ประเทศไทยก็ได้มีบทบัญญัติซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการ ที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้...”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 29 มีที่มาจากรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Basic Law) มาตรา 19 ที่บัญญัติว่า³¹

(1) ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ การจำกัดสิทธิพื้นฐานจะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ กฎหมายนั้นจะต้องใช้ได้กับทุกคนเป็นการทั่วไป และจะใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้ เพื่อประโยชน์ดังกล่าวกฎหมายนั้นจะต้องมีบัญญัติถึงสิทธิพื้นฐานที่ถูกจำกัด รวมทั้งมาตรการของสิทธิพื้นฐานนั้นด้วย

(2) ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม ห้ามจำกัดสาระสำคัญของสิทธิพื้นฐาน

(3) สิทธิพื้นฐานมีผลบังคับถึงบรรดอวัยวะที่ดั่งขึ้นตามกฎหมายมหาชนเยอรมันเท่าที่สภาพของสิทธินั้นจะอำนวย

(4) หากหน่วยงานของรัฐละเมิดสิทธิของบุคคล บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ หากศาลอื่นไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้เป็นอำนาจของศาลธรรมดาที่มีอยู่ตามกฎหมายที่จะพิจารณาพิพากษา”

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญมาตรา 29 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองแล้ว สามารถกระทำได้อย่างได้เงื่อนไขดังนี้³²

1. รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้รัฐจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้
2. การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวจะต้องตราเป็นกฎหมาย
3. จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น
4. การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว จะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น และจะต้องไม่ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวนั้นเสียไป

³¹ มานิตย์ จุมปา. (2547). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. หน้า 54.

³² สถาบันพระปกเกล้า. (2544). โครงการเฉลิมพระเกียรติ สภานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. “สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ” หมวดสิทธิเสรีภาพ. หน้า 21.

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้นี้ โดยหลักแล้วจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 29 การจำกัดสิทธิเสรีภาพ ต้องตราเป็นกฎหมายที่มาจากรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นการแสดงออกของประชาชนที่ได้เลือกตั้งเข้ามาโดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน จึงจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น หากรัฐต้องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใด รัฐต้องตราเป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับ คำว่า “กฎหมาย” ที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ได้แก่³³

1. รัฐธรรมนูญ
2. พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
3. พระราชกำหนด
4. กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

นอกเหนือจากทั้ง 4 ข้อข้างต้น รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถกระทำการได้ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐสามารถเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากประชาชนได้ แต่ต้องออกกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินก่อนจึงจะสามารถกระทำได้

2.6 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540³⁴

2.6.1 พัฒนาการการรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวิวัฒนาการเป็นระยะเวลากว่า 70 ปี ซึ่งรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีที่มา แนวคิด เหตุผลในการบัญญัติแตกต่างกันไปในแต่ละยุค ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาสอดคล้อง เป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในระยะหลัง ๆ ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรัฐธรรมนูญมากขึ้น และเริ่มเข้ามามีบทบาทในการบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางตรงเช่น การที่นักศึกษาออกมาชุมนุมเรียกร้องในช่วง 14 ตุลาคม พ.ศ.2515 หรือเหตุการณ์ 16 ตุลาคม พ.ศ.2519 โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างมาก และได้มีบทบาทในการร่วมร่างรัฐธรรมนูญโดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ที่

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). รัฐธรรมนูญน่ารู้. หน้า 235-236.

³⁴ สภาทนายความ. เล่มเดิม. หน้า 81.

ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาโดยตรง ร่วมกันยกร่าง และผ่านการพิจารณาจนอาจเรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”

สิ่งที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้มีการบัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพไว้มากกว่า 40 มาตรา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มีบทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพเพียง 30 มาตรา เท่านั้น

2.6.2 การรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีความพยายามในการที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพ ได้รับการรับรอง ค้ำครอง และมีผลใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้สอดคล้องกับนานาชาติ รวมทั้งในเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน ให้มีการรับรองสิทธิ เสรีภาพกับหน้าที่บางประการให้ครบถ้วน ถูกต้อง และชัดเจนโดยเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในหลาย ๆ เรื่อง เช่น ด้านการเมือง เป็นต้น

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติไว้ เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 31) สิทธิส่วนบุคคล (มาตรา 34) เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 35) เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ (มาตรา 36) เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา 37) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 38) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา 39) เสรีภาพในการเสนอข่าว (มาตรา 41) เสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา 42) เป็นต้น

การรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ โดยกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องให้ความเคารพสิทธิของประชาชน คือ รัฐไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ แต่หากจะต้องกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการออกกฎหมายให้เป็นไปตามรายละเอียดของการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามที่ต้องการ อย่างไรก็ตามฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพให้แตกต่าง หรือเกินเลยไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมาย หรือกำหนดรายละเอียดในเนื้อความที่ว่า ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.6.3 การจำกัดสิทธิเสรีภาพของไทย

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพถึง 40 มาตรา ถ้านำแนวความคิดของฝรั่งเศสข้างต้นว่าด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพมาเทียบเคียงกันแล้ว พบว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของไทยนั้น มี 2 มาตรา ที่เป็นหลักในเรื่องดังกล่าว และมีแนวทางเทียบเคียงกันได้ คือ มาตรา 28

บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน...” ในมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่น และในขณะเดียวกันเป็นเพื่อคุ้มครองสังคมด้วย เงื่อนไขที่กำหนดในมาตราดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลว่าด้วยการใช้สิทธิเสรีภาพของตน ต้องไม่กระทบต่อเงื่อนไขที่กำหนด และ

มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...”

มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

มาตรา 29 วรรคแรก กล่าวว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้นั้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้นั้นต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งสิ่งที่เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ 1. รัฐธรรมนูญ 2. พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 3. พระราชกำหนด 4. กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์³⁵ นอกเหนือจากนี้ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำว่า กฎหมายที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, พระราชกำหนด และกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมีว่าสิ่งที่มาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ สิ่งนั้นต้องผ่านการยินยอม หรือการบัญญัติออกมาจากประชาชน การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาจึงออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะออกกฎ ข้อบังคับใด ๆ มาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ออกกฎหมายมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ.2484 มาตรา 3 และ มาตรา 4 ให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกากำหนดความผิดได้

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. หน้าเดิม.

มาตรา 29 วรรคสองที่บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามวรรคแรกนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ถือได้ว่าเป็นการให้อำนาจนิติบัญญัติที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นจะต้องมีผลเป็นการทั่วไป และไม่ระบุตัวบุคคล เพราะมีจะนั้นจะเป็นการเลือกปฏิบัติ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม และมาตรา 29 วรรคสองตอนท้ายที่บัญญัติว่า กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย เพราะรัฐธรรมนูญต้องการให้ผู้ที่จะออกกฎหมายไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องคู่ด้วยว่ารัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจดังกล่าวไว้หรือไม่ ถ้าให้อำนาจไว้จะต้องอาศัยอำนาจของมาตราใด ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ย่อมจะออกกฎหมายออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ขัดกับมาตรา 29 และไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เช่น การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารนั้น สามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน