

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิโดยชอบธรรมที่รัฐพึงกระทำได้ โดยการตรากฎหมาย ข้อบังคับ เพื่อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ประเทศไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการติดต่อสื่อสารถึงกันโดยชอบด้วยกฎหมายไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 37 ประกอบมาตรา 29 ว่ารัฐจะทำการตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 วรรคสอง คือ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพอย่างมาก ใช้การออกกฎหมายคุ้มครองแต่ละเรื่องเป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมีกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารหลายฉบับ เช่น The Omnibus Crime Control and Safe Street Act 1968 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลศาลเป็นผู้พิจารณาคำร้องว่ามีเหตุอันควรหรือไม่ เช่นเดียวกับการตรวจค้นและยึดสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ ต้องอยู่ภายในบทแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 4 คือ ต้องมีเหตุอันควรและต้องมีหมายค้นจากศาล เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐจะได้รับการยกเว้น หรือกรณีเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์กระทำไปเพื่อประโยชน์ในกิจการไปรษณีย์ รวมถึงเจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ศุลกากร ตรวจสอบสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่สงสัยว่าบรรจุสิ่งของผิดกฎหมายหรือหลบเลี่ยงภาษีก็ได้รับการยกเว้นเช่นกัน

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อาศัยอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (G10) ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อใช้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา การไปรษณีย์สหพันธ์รัฐเป็นผู้มีอำนาจกำหนดระเบียบการตรวจตราและการบันทึกข้อมูลการติดต่อสื่อสาร กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจยึด

อาจจดหมาย พัดไปรษณีย์หรือโทรเลขที่ส่งมาให้ผู้ถูกกล่าวหา เว้นแต่กรณีเร่งด่วนให้พนักงาน
อัยการเป็นผู้มีอำนาจสั่งได้แต่ต้องนำมาให้ศาลสั่งเห็นชอบภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ทำการยึด
มิฉะนั้นการยึดเป็นอันสิ้นผล กฎหมายไปรษณีย์กำหนดให้สิ่งของที่ส่งเข้ามาทางไปรษณีย์ต้องถูก
เก็บรักษาเป็นความลับ โดยนำกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมาใช้บังคับ ห้าม
เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์เปิดเผยความลับที่ล่วงรู้มาในทางไปรษณีย์ เว้นแต่เพื่อประโยชน์กิจการไปรษณีย์

ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับ ที่รัฐใช้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของ
ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดีของประชาชนเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมัน แต่พบว่ากฎหมายหลาย
ฉบับที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ ไม่ได้กำหนด
หลักเกณฑ์ วิธีการ การเก็บรวบรวม การใช้ การเก็บรักษาข้อมูล หรือวิธีการนำข้อมูลที่ได้ไปใช้
ประโยชน์อย่างชัดเจน ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติแตกต่างกันไป บางฉบับให้หน่วยงานที่ใช้
อำนาจนั้น กำหนดขั้นตอนการเก็บรักษาข้อมูลหรือการนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ประโยชน์โดยลำพัง เช่น
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ให้เก็บรักษาและใช้ประโยชน์จากข้อมูลตาม
ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และกฎหมายที่ใช้กับกิจการไปรษณีย์ คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์
พ.ศ.2477 มาตรา 78 ให้เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ตรวจค้น จับกุม หรือหน่วงเหนี่ยวตัวบุคคลผู้กระทำความผิด
ตามกฎหมายไปรษณีย์ ซึ่งขัดกับหลักที่ห้ามจับ คุมขัง หรือตรวจค้นบุคคลโดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือ
หมายของศาล ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

กฎหมายหลายฉบับที่ใช้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ที่มีบทบัญญัติไม่
สอดคล้อง หรือขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงควรได้รับการ
ปรับปรุงแก้ไขใหม่ ซึ่งการแก้ไขกฎหมายนี้ ผู้เขียนขอเสนอเป็น 2 กรณี คือ

1. กฎหมายที่ใช้การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์

1.1 แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ละฉบับ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การเก็บรวบรวม
การใช้ การเก็บรักษา จนถึงการทำลายข้อมูลที่ได้จากการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทาง
ไปรษณีย์ โดยให้หน่วยงานผู้ใช้กฎหมายฉบับนั้น เป็นผู้พิจารณาเสนอขั้นตอนวิธีการที่เห็นว่า
เหมาะสม แต่วิธีนี้จะทำให้ยุ่งยากเพราะต้องแก้กฎหมายที่ละฉบับ ใช้เวลานาน และกฎหมายแต่ละ
ฉบับอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไป แต่ละหน่วยงานอาจถือปฏิบัติไม่เป็นในแนวทางเดียวกัน
ทำให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนผู้ถูกจำกัดสิทธิ

1.2 ตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ให้มีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับการ
กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การเก็บรวบรวม การใช้ การเก็บรักษา จนถึงการทำลายข้อมูลที่ได้จาก
การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ ให้ทุกหน่วยงานที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพ

ในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนด เว้นแต่หน่วยงานนั้นจะมีหลักเกณฑ์วิธีการที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกจำกัดสิทธิมากกว่า ก็ให้ถือปฏิบัติไปตามหลักเกณฑ์นั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับวิธีนี้ เพราะไม่ยุ่งยากเสียเวลาเช่นเดียวกับกรณีแรก ไม่ทำให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนผู้ถูกจำกัดสิทธิ แต่จะทำให้เกิดความสะดวกในการควบคุมตรวจสอบแก่ประชาชนผู้ถูกจำกัดสิทธิ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ เพราะถือปฏิบัติในมาตรฐานเดียวกัน

2. กฎหมายที่ใช้กับกิจการไปรษณีย์โดยตรง

2.1 ควรยกเลิกมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ที่ให้อำนาจพนักงานไปรษณีย์ตรวจค้น จับกุม หรือหน่วงเหนี่ยวผู้ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดกฎหมายดังกล่าว เพราะขัดกับมาตรา 237 และมาตรา 238 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อำนาจดังกล่าวไม่มีประโยชน์กับกิจการไปรษณีย์ เพราะปัจจุบันกิจการไปรษณีย์เป็นการทำงานในลักษณะการให้บริการ (Service) มุ่งเน้นผลกำไร ดังนั้นหน้าที่ตรวจค้น จับกุม หรือหน่วงเหนี่ยวผู้ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดกฎหมายไปรษณีย์ ควรมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายโดยตรงรับไปดำเนินการ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมศุลกากร เป็นต้น ไม่จำเป็นต้องบัญญัติอำนาจนี้ไว้ในกฎหมายไปรษณีย์ต่อไป

2.2 ควรตรากฎหมายที่ใช้บังคับกับกิจการไปรษณีย์ฉบับใหม่ ให้มีเนื้อหาครอบคลุมกิจการไปรษณีย์ทั้งหมด ให้ทันสมัยรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเพิ่มเติมฐานความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงทางไปรษณีย์ไว้ในกฎหมายไปรษณีย์ โดยถือเป็นความผิดเฉพาะแยกต่างหากจากความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. กิจการไปรษณีย์ถูกแปรสภาพเป็นบริษัทจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 เปลี่ยนจากทุนเป็นหุ้น ปัจจุบันกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จึงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เมื่อใดถ้ารัฐถือหุ้นไม่ถึงร้อยละห้าสิบกิจการไปรษณีย์จะเป็นเอกชนเต็มรูปแบบ หมายความว่า วัตถุประสงค์ของกิจการไปรษณีย์ที่เน้นให้เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนย่อมสิ้นสุดลง เปลี่ยนไปเป็นเพื่อแสวงหากำไรทางธุรกิจให้ได้สูงสุด เพื่อประโยชน์ผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ ผลกระทบที่เกิดขึ้นย่อมตกแก่ประชาชนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น การปรับขึ้นค่าบริการ รัฐไม่มีอำนาจไปแทรกแซงการบริหารจัดการภายในองค์กร แม้รัฐหรือคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์จะเป็นผู้กำกับ ควบคุม ดูแล การดำเนินงานต่าง ๆ ใน

กิจการไปรษณีย์ก็ตาม เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้เอกชนจำต้องปฏิบัติตามเหมือนที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 ดังนั้น รัฐควรถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชน

2. อนาคตอันใกล้นี้ การเปิดเสรีทางการค้า (FTA) เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งขององค์การการค้าโลก (WTO) กิจการไปรษณีย์เป็นกิจการหนึ่งที่ต่างชาติมุ่งที่จะเข้าครอบงำ เพราะเป็นกิจการที่สร้างผลกำไรให้แก่ผู้ประกอบการเป็นจำนวนมาก หากมีการพัฒนาเป็นระบบโลจิสติกส์ซึ่งเป็นระบบที่ให้การขนส่งแบบครบวงจร การถูกครอบงำนี้มีตัวอย่างมาแล้วในต่างประเทศ เช่น ดอยช์ पोสต์ บริษัทให้บริการด้านไปรษณีย์รัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชนของประเทศเยอรมัน ยีนฮันแผนซ็ือ เอ็กเซล ซึ่งเป็นบริษัทคู่แข่งสัญชาติอังกฤษด้วยวงเงิน 3.7 พันล้านปอนด์ (6.7 พันล้านดอลลาร์) เพื่อขึ้นเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมด้านโลจิสติกส์ชั้นนำของโลก ทำให้เกิดกลุ่มบริษัทให้บริการขนส่งสินค้าทางอากาศ ทางเรือ และด้านโลจิสติกส์รายใหญ่ที่สุดของโลก เห็นได้ว่าแม้ในประเทศที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดี แต่กิจการไปรษณีย์ในประเทศอาจถูกครอบงำจากต่างชาติ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยเห็นว่าสภาพคงไม่แตกต่างกัน เพราะบริษัทต่างชาติมีความพร้อมมากกว่าทั้งในเรื่องทุน บุคลากร และเทคโนโลยี

ดังนั้น ก่อนที่รัฐจะเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีรัฐควรกำหนดเงื่อนไขบางประการให้บริษัทต่างชาติที่จะเข้ามาเปิดให้บริการแข่งกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ต้องปฏิบัติตามเพราะโดยที่ผ่านมามีบริษัทต่างชาติจะเข้ามาเลือกทำเฉพาะบริการที่ทำกำไร เช่น ให้บริการเฉพาะการรับส่งพัสดุด่วน หรือเลือกให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญ เช่น กรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใหญ่บางจังหวัดเท่านั้น ถ้าเป็นบริการอื่นที่ไม่ทำกำไร หรือทำกำไรให้น้อยบริษัทต่างชาติจะไม่ให้บริการ เช่น บริการรับส่งจดหมาย สิ่งตีพิมพ์ทั่วไป ซึ่งข้อนี้แตกต่างกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่ให้บริการแก่ประชาชนทั่วประเทศทั้งบริการที่ทำกำไรและบริการที่ไม่ทำกำไร เพราะถือเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชน ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต รัฐจึงควรกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทต่างชาติที่จะเข้ามาให้บริการไปรษณีย์ต้องให้บริการพื้นฐานเช่นเดียวกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อมิให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน จึงจะถือว่าเป็นการแข่งขันที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องศึกษาเพิ่มเติมกันต่อไป

ดังนั้น กิจกรรมไปรษณีย์ของประเทศไทยรัฐไม่ควรเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ อันจะทำให้กิจกรรมไปรษณีย์ตกไปอยู่ในความครอบงำของต่างชาติ เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่ากิจกรรมไปรษณีย์มีผลต่อความมั่นคงของชาติ เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม หากปล่อยให้ต่างชาติเข้ามาควบคุมกิจกรรมไปรษณีย์อาจส่งผลให้ประเทศได้รับความเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ ผลเสียย่อมตกแก่ประชาชนและประเทศชาติ

DPU