

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิในการติดต่อสื่อสาร (Right to Communicate) ได้รับการประกาศว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Right) ของมนุษยชาติ¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยอมรับว่าการติดต่อสื่อสารถึงกันเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล รัฐมีหน้าที่ให้ความเคารพต่อเสรีภาพในการสื่อสารโดยคงเว้นการกระทำใด ๆ ที่จะล่วงรู้ถึงข้อความที่บุคคลติดต่อถึงกัน และรัฐมีภารกิจในอันที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เกี่ยวกับการสื่อสารขั้นพื้นฐาน เพื่อให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอกับความต้องการของประชาชน รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ อันกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในการติดต่อสื่อสารไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐ (Legal State)

การติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของประเทศ มีการพัฒนารูปแบบไปตามสังคมและวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไป ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน สามารถเชื่อมโยงนำความเจริญไปสู่ทุกหนทุกแห่งทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกล เป็นกิจการสื่อสารที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ดำเนินงานในรูปแบบของการติดต่อสื่อสารด้วยการให้บริการรับส่งข่าวสาร เอกสาร และสิ่งของรวมถึงการบริการรับส่งเงินจากที่หนึ่งไปยัง

¹ จันทรลักษณ์ โชติรัตนดิลก, กฎหมายโทรคมนาคม: เเคบิ้ลไต้ฟ้า [Online], available URL: <http://www.tulawcenter.org/knowledge/content/283>, 2009 (พฤษภาคม, 1).

ที่หนึ่ง ประกอบด้วยส่วนที่เป็นบริการพื้นฐาน (Universal Services) หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า บริการสงวน (Reserve Service) รัฐกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์แก่ผู้จัดทำบริการไปรษณีย์พื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจผูกขาด โดยการสงวนสิทธิในการให้บริการไปรษณีย์ภัณฑ์บางประเภท ตามพิกัด น้ำหนัก อัตราค่าบริการ ตามที่รัฐกำหนดไว้ บริการพื้นฐาน ได้แก่ จดหมายและไปรษณีย์บัตร เป็นต้น และบริการเชิงพาณิชย์ (Commercial Services) เช่น บริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ พัสดุไปรษณีย์ บริการการเงิน เป็นต้น

บริการไปรษณีย์ส่วนที่เป็นบริการพื้นฐาน ถือเป็น “ภาระผูกพันการให้บริการเชิงสังคม (Public Service Obligation: PSO)” ที่รัฐพึงจัดหาให้มีแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ เป็นบริการติดต่อสื่อสารอย่างง่ายที่สุดที่รัฐสามารถดำเนินการได้ แม้ในที่ห่างไกลที่การติดต่อรูปแบบอื่นทำได้ยาก เป็นบริการที่มีคุณภาพ (Quality) และอัตราค่าบริการอยู่ในระดับที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้บริการได้ (Affordable) ปัจจุบันการให้บริการดังกล่าวมีต้นทุนการดำเนินงานสูงกว่ารายได้ มีผลทำให้ผู้ให้บริการประสบภาวะขาดทุน

พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ถือเป็นกฎหมายแม่บทของการดำเนินกิจการไปรษณีย์ กำหนดให้กรมไปรษณีย์โทรเลขมีสิทธิหน้าที่แต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินงาน ด้วยเหตุผลด้านภารกิจที่มีต่อสังคม ความมั่นคง และศักยภาพในการลงทุนถือเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐผูกขาดการดำเนินกิจการไปรษณีย์

เดิมกิจการไปรษณีย์มีการจัดตั้งในรูปแบบของส่วนราชการ สังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข มีระบบการบริหารงานแบบเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม โดยอาศัยอำนาจมหาชนหรืออำนาจฝ่ายเดียว ผู้ใช้อำนาจ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าประชาชนทั่วไป การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดไว้ การปฏิบัติงานยึดถือกฎระเบียบ แบบแผน ภายใต้สายการบังคับบัญชา ผู้ได้บังคับบัญชาจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

ในปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลได้จัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) มีสถานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคมรับผิดชอบงานแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ กิจการไปรษณีย์และกิจการ

โทรคมนาคม มีวัตถุประสงค์ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ให้บริการและดำเนินธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมและกิจการไปรษณีย์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอื่นเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และธุรกิจที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะในส่วนของกิจการไปรษณีย์ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้รับอำนาจจากรัฐตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ให้เป็นผู้ดำเนินการไปรษณีย์และธุรกิจอื่นเกี่ยวเนื่องกับกิจการไปรษณีย์ รวมถึงอำนาจสิทธิขาดในประเทศในการให้บริการจดหมายและไปรษณียภัณฑ์ในประเทศเพียงผู้เดียว²

พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงได้ขอรับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF ซึ่งกำหนดเงื่อนไขไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) โดยรัฐบาลได้ให้การรับรองต่อ IMF ว่าจะเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐในการสนับสนุนทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจ และจะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน หรือเพิ่มบทบาทให้กับภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามาร่วมดำเนินการกับภาครัฐวิสาหกิจในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) และร่วมทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดตลาดการค้าเสรี (Liberalisation) อย่างเต็มที่

ตามข้อผูกพันในความตกลงว่าด้วยการค้าบริการขององค์การการค้าโลก รัฐได้มีนโยบายแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมกำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 บริษัทประกอบด้วย

²สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รวมกฎหมายเก่าและกฎหมายที่ยกเลิกแล้ว [Online], available URL: http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_lawreform&task=showlawold&hidemainmenu=1&lid=64&gid=6&Itemid=19#, 2009 (พฤศจิกายน, 24).

บริษัท กสทโทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และได้มีการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 28³ และมีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ตั้งแต่วันที่ 14 สิงหาคม 2546

การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้โอนกิจการโทรคมนาคมเป็น “บริษัท กสทโทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)” โดยมีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “กทช.” เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม โดยกำหนดวิธีการสรรหา คุณสมบัติของคณะกรรมการไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

กิจการไปรษณีย์ได้โอนเป็น “บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด” มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัท จำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นบริษัทแปลงสภาพมาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย จึงมีบทยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้กระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามพระราชบัญญัติ

³พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 28 บัญญัติว่า ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใด มีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 26 ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26.

ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 23⁴ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Ministry of Information and Communication Technology)

หลังจากที่มีการแปลงสภาพแล้วรัฐยังต้องควบคุมการใช้อำนาจให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การโอนกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้แก่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในระยะแรกยังมีความจำเป็นต้องได้รับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์บางประการ เช่นเดียวกับที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยและตามกฎหมายอื่น โดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 26⁵ บัญญัติให้

⁴พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 23 กำหนดว่า ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้โอนหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลัง อันเกี่ยวกับบริษัทเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้น ความเห็นของกระทรวงการคลัง ที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

⁵พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, มาตรา 26 บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่น มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สินหรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิหรือประโยชน์ที่ว่านั้น อาจจำกัดหรืองดได้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม.

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น อาจจำกัดหรืองดได้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เมื่อมีการแปลงสภาพแล้วมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด กำหนดให้การดำเนินการ ไปรษณีย์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการ ไปรษณีย์ รวมทั้ง ธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ มีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ กสท⁶ โดยให้มีคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์⁷ มีอำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออก ข้อบังคับต่าง ๆ ของคณะกรรมการ กสท อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์นิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการ กสท ที่มี

⁶พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546, มาตรา 4 ในการดำเนินการไปรษณีย์ และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการ ไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการ ไปรษณีย์ ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่ กฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่น ได้บัญญัติไว้ให้แก่ กสท เว้นแต่กรณีที่ยกเว้นได้ตามมาตรา 6 มาตรา 12 และมาตรา 13.

⁷พระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546, มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ประกอบด้วย ปลัด-กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวง-การคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิผลงาน หรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์ อีกหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นกรรมการและเลขานุการ.

ลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์
พุทธศักราช 2477⁸

การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของรัฐเพื่อให้มีการแปลง-
สภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย มิได้แสดงรายละเอียดการพัฒนากิจการไปรษณีย์ไว้
ชัดเจน ดังเช่นธุรกิจโทรคมนาคม ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินกิจการของบริษัท
ไปรษณีย์ไทย จำกัดในเวลาต่อมา ซึ่งในบางบริการถือเป็นบริการเชิงสังคมว่าจะมีทิศทาง
การกำหนดบทบาทของหน่วยงานและกิจการให้ชัดเจนอย่างไร เพื่อให้ประชาชนได้
รับบริการไปรษณีย์ที่มีคุณภาพ มีการให้บริการที่ทั่วถึงทั้งประเทศ ในราคาที่ประชาชน
ทั่วไปสามารถใช้บริการได้ ทั้งในเชิงการกำกับ การพัฒนา การบริการ รวมถึงกฎเกณฑ์
ในการกำหนดอัตราค่าบริการของบริการไปรษณีย์และการแข่งขันที่เป็นธรรมต่อ
ประชาชนผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายอื่น รัฐควรทำอย่างไรเพื่อให้กิจการไปรษณีย์
ของประเทศดำเนินงานอย่างมั่นคง มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ควรส่งเสริมการ
แข่งขันของผู้ประกอบการธุรกิจการด้านไปรษณีย์ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความ
เท่าเทียมและเป็นธรรม (Level Playing Field) และจะสามารถลดภาระทางการเงินของรัฐ
ที่มีต่อกิจการไปรษณีย์ในอนาคตได้อย่างไร

นอกจากนี้การที่รัฐแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท
ไปรษณีย์ไทย จำกัด ตามนโยบายให้มีการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม ยกเลิกการผูกขาด
กิจการ การดำเนินการของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัดในปัจจุบันมีความจำเป็นต้อง
ปรับตัวให้ทันกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ

⁸พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย
จำกัด พ.ศ. 2546, มาตรา 6 ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ
ของคณะกรรมการ กสท อำนาจในการจัดทำไปรษณียินเทศ การทำความตกลงกับ
ต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการ กสท ที่มีลักษณะ
เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477
เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์.

ที่มีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ แต่พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 มาตรา 5 บัญญัติว่า ให้รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ และตั้งที่ทำการไปรษณีย์ภายในราชอาณาจักร และห้ามมิให้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ส่ง จัดให้ส่ง ฝาก ส่งมอบให้แก่ผู้อื่นเพื่อให้ไปส่ง นำส่ง หรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการนำส่งจดหมายหรือไปรษณียบัตร โดยทางอื่น นอกจากทางไปรษณีย์ มีผลทำให้ปัจจุบันรัฐยังมีอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์ แต่เพียงผู้เดียว โดยรัฐกำหนดให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐาน เกี่ยวกับการรับส่งจดหมายและไปรษณียบัตร ซึ่งถือเป็นการผูกขาดกิจการไปรษณีย์โดยภาครัฐ การให้บริการดังกล่าวเป็นการให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเป็นไปตามหลักอนุสัญญาสากลไปรษณีย์ ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติ เพื่อให้การบริการไปรษณีย์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่การประกอบกิจการดังกล่าวไม่มีผลกำไรในการดำเนินการ ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีบริษัทเอกชนรายใดสนใจที่จะลงทุน หากรัฐมีการยกเลิกการผูกขาดกิจการดังกล่าวจะทำให้เป็นปัญหาต่อไปว่าจะมีผู้ประกอบการรายใดมีหน้าที่ต้องดำเนินการไปรษณีย์พื้นฐาน หากรัฐยังคงทำหน้าที่ทั้งผู้ให้บริการและผู้กำกับดูแล ก็น่าจะขัดกับการที่รัฐมีนโยบายของรัฐเอง ที่กำหนดให้มีการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม ยกเลิกการผูกขาดการดำเนินการ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการทางด้านไปรษณีย์

ปัจจุบันมีผู้ประกอบการเอกชนรายใหญ่ที่จัดตั้งในรูปบริษัทประกอบธุรกิจที่เรียกว่า ส่งด่วน (Express Delivery) ในประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่เป็นบริษัทต่างชาติ คือ บริษัท ดีเอชแอล เอ็กซ์เพรส (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ทีเอ็นที เอ็กซ์เพรส เวลด์ไวด์ (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ยูพีเอส พาร์เซล ดิลิเวอรี่ 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 เพื่อทำ

การนำจ่ายในประเทศไทย เมื่อมาถึงประเทศไทยบริษัทที่ทำการรับฝากไว้ จะถูกศาลการ
ดำเนินการเปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติไประณีย์ พุทธศักราช 2477 การที่
บริษัทเอกชนต้องเสียค่าปรับจกหมายนอกเส้นทางไประณีย์ดังกล่าวมีผลทำให้ต้นทุน
การให้บริการสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ

จากการศึกษาพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท
ไประณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 5 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการกิจการไประณีย์
ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นประธาน
กรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่ง
รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิมีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้
ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะ
เป็นประโยชน์ต่อกิจการไประณีย์อีกคนหนึ่งเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวง
เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมาตรา 10 ได้
บัญญัติว่าการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการกิจการ
ไประณีย์ให้นำความในมาตรา 75 มาตรา 76 มาตรา 77 มาตรา 79 มาตรา 80 มาตรา 81
มาตรา 82 และมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ทำให้ขาด
ความเป็นอิสระในการบริหารงาน การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการโดยรัฐมนตรี
แต่งตั้งจากผู้ที่มิมีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้
ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะ
เป็นประโยชน์ต่อกิจการไประณีย์ มิได้กำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจนว่าจะมีความรู้ความ
เข้าใจอย่างไร มีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับกิจการไประณีย์
อย่างไร การแต่งตั้งข้าราชการจากหน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไประณีย์
น่าจะไม่เหมาะสมเนื่องจาก ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งต้องปฏิบัติหน้าที่
การทำงานตามที่ได้รับมอบหมายอันเป็นงานประจำอยู่แล้ว การดูแลกิจการของไประณีย์
อาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มความสามารถและขาดประสิทธิภาพในการ
ดำเนินงาน และจากพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท

ไพรชนียไทย จำกัด พ.ศ. 2546 ก็มีได้บัญญัติหลักการของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ไว้เลย

พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ไพรชนียไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาตรา 11 ให้อำนาจคณะกรรมการกิจการไพรชนียมีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการ กิจการไพรชนียมอบหมาย โดยคณะอนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นใน การปฏิบัติงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกิจการไพรชนียกำหนด แสดงให้เห็นว่าใน ส่วนของการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการโดยคณะกรรมการกิจการไพรชนีย มิได้มีการ กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไว้ให้สามารถตรวจสอบการทำงานได้

พระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไพรชนียไทย จำกัด มาตรา 9 บัญญัติว่า ให้สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสารทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกิจการไพรชนีย บทบัญญัติ ดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานธุรการว่ามีแค่ไหน เพียงใด

พระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไพรชนียไทย จำกัด มาตรา 14 บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการ- สื่อสารรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ปรากฏว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้บัญญัติ ในเรื่องอำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสารที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการไพรชนียไว้ โดยบัญญัติไว้ เพียงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น จึงมีปัญหาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีและการ สื่อสารมีอำนาจอย่างไรต่อคณะกรรมการกิจการไพรชนีย เนื่องจากไม่มีการบัญญัติ กฎหมายไว้เพื่อใช้อ้างอิงให้เป็นเกณฑ์มาตรฐานได้

ภายหลังจากแปลงสภาพแล้วกิจการไพรชนียสามารถประกอบการจนมีกำไรทำ ให้มีรายได้ส่งกระทรวงการคลัง แต่การดำเนินการยังต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน ประจำปี ของรัฐในการลงทุนซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การบริหารงาน ต้องปฏิบัติตามระเบียบเช่นเดียวกับทางราชการ ทำให้ล่าช้า และเป็นอุปสรรคต่อการ พัฒนากิจการไพรชนียเป็นอย่างมาก

การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการไปรษณีย์กำหนด กฎเกณฑ์การควบคุมกำกับดูแลการวางนโยบาย การคุ้มครองการแข่งขัน การเชื่อมโยง เครือข่าย การให้บริการที่ครอบคลุมและทั่วถึง การออกใบอนุญาต การแยกผู้กำกับดูแล และผู้ให้บริการออกจากกัน จึงแสดงให้เห็นว่ากฎหมายไปรษณีย์ในปัจจุบันยังไม่มี ความเหมาะสม

จากการศึกษาเห็นว่า การกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชน และเนื่องจากรัฐได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับฐานะขององค์การมหาชนอิสระ โดยให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งหน่วยงานบริการเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างจาก ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขึ้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษากฎหมายไปรษณีย์ว่าหลังจากที่ การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพ โดยมีกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการ กิจการไปรษณีย์ไว้แล้วนั้น รูปแบบ อำนาจหน้าที่ที่ได้รับของคณะกรรมการมีความเป็น อิสระแค่ไหน จะมีประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนตามหลักกฎหมายมหาชนหรือไม่ โดยจะศึกษาในเรื่ององค์ประกอบของความเป็นอิสระ การควบคุมกำกับดูแล เพื่อนำมา วิเคราะห์ว่าพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 และพระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มีความสอดคล้อง และเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนหรือไม่

นอกจากนี้ โดยที่แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้มีการแบ่งแยก อำนาจหน้าที่ของผู้ให้บริการผู้กำหนดนโยบายและผู้กำกับดูแลออกจากกันให้ชัดเจน ภาครัฐจึงควรมีการกำหนดแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่จะถ่ายอำนาจจาก ภาครัฐในการรับผิดชอบการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศ ทั้งในส่วนของการ กำหนดกลไกอัตราค่าบริการ จำนวนผู้ให้บริการ การรักษาคุณภาพและมาตรฐานของ การบริการ รวมถึงการกำหนดกลไกการแข่งขันที่มีความชัดเจน โปร่งใสและเป็นธรรม และเนื่องจากกิจการไปรษณีย์เกี่ยวพันถึงประชาชนทุกระดับชั้นโดยตรง การจัดตั้ง องค์กรกำกับดูแลจึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่ องค์กรกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์พึงได้รับและรับผิดชอบต่อไปในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับ การกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของต่างประเทศ โดยจะเปรียบเทียบกับกฎหมายไปรษณีย์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมายไปรษณีย์สหราชอาณาจักร กฎหมายไปรษณีย์นิวซีแลนด์ และกฎหมายไปรษณีย์ญี่ปุ่น

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล รูปแบบอำนาจหน้าที่ของกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

2.4 เพื่อหาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

3. สมมุติฐานการศึกษา

การที่รัฐกำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย แปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยรับผิดชอบงานแยกออกเป็น 2 ส่วน คือบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในส่วนของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 และพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 มาใช้บังคับร่วมกับพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจในการตรวจสอบควบคุมกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การกำหนดโครงสร้างทางกฎหมายของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ซึ่งขาดความเป็นอิสระ ไม่มีความคล่องตัว และไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการไปรษณีย์ในเรื่องการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยให้มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ



ต่อไป และอาจจะสามารถหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทยได้

4. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้างนี้จะศึกษาถึงแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ไทย โดยพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามหลักกฎหมายมหาชน ทั้งของต่างประเทศบางประเทศและในประเทศไทย โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 และพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546 เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมกำกับกิจการไปรษณีย์ไทย

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้างนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ ตัวบทกฎหมายในรูปแบบของประมวล พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด กฎกระทรวง และประกาศของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ เอกสารทุติยภูมิ ได้แก่ ผลงานการวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการศึกษา ข้อมูลสถิติ วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่าง ๆ ในรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งในแผ่นซีดี ดีวีดี และอินเทอร์เน็ต แหล่งข้อมูลของเอกสาร ได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ ห้องสมุดและสถาบันต่าง ๆ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบแนวคิดและวิวัฒนาการมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย



6.2 ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของต่างประเทศ ซึ่งมีการเปรียบเทียบกับกฎหมายไปรษณีย์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมายไปรษณีย์สหราชอาณาจักร กฎหมายไปรษณีย์นิวซีแลนด์ และกฎหมายไปรษณีย์ญี่ปุ่น

6.3 ทำให้ได้ข้อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล รูปแบบอำนาจหน้าที่ของกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย

6.4 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ของประเทศไทย