

บันทึก

เรื่อง การโฆษณาชวนซึ่งได้รับทางวิทยุของสำนักงานแอลงข่าวของชาติต่าง ๆ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งหนังสือที่ ๘๖๐๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ น. ๙๐๗๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องสำนักงานแอลงข่าวของชาติต่าง ๆ ซึ่งได้ตั้งขึ้นในประเทศไทย เป็นใจความว่าสำนักงานแอลงข่าวของชาติต่าง ๆ ที่ได้ตั้งขึ้นในประเทศไทย ในเวลานี้ ปรากฏว่าได้ปฏิบัติการขัดต่อกฎหมาย คือพระราชบัญญัติการพิมพ์ และพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร นายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวงคมนาคมพิจารณา กระทรวงคมนาคมเสนอความเห็น ยืนยันว่าสำนักงานแอลงข่าวเหล่านั้นรับฟังข่าวสัญญาณมอสรทางวิทยุแล้ว เอามาแปลข้อความ เผยแพร่ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๑๔ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ ส่งเรื่องนี้ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณา กระทรวงการต่างประเทศได้พิจารณาแล้วมีความสงสัยในข้อกฎหมายตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอความเห็น ว่าสำนักงานแอลงข่าวได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติในบทมาตราที่กล่าวอ้าง จึงได้เสนอให้ส่งเรื่องนี้มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาเรื่องนี้ตลอดแล้ว พร้อมด้วยผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงคมนาคม ปรากฏว่า ปัญหาในเรื่องการกระทำผิดกฎหมายในเรื่องนี้อาจแบ่งออกเป็นข้อใหญ่ ๆ ๓ ข้อ ดังนี้

๑. สำหรับหนังสือพิมพ์ข่าวเวียดนาม ภาษาอังกฤษ ปรากฏว่าไม่แสดงชื่อเจ้าของบรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา และโรงพิมพ์ อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ หนังสือข่าวเวียดนามอ้างว่าหนังสือของสำนักงานแอลงข่าวของอังกฤษและอเมริกาก็ทำผิดเช่นเดียวกัน และสำนักงานแอลงข่าวจีนอีกแห่งหนึ่งรับข่าวทางเครื่องรับวิทยุ แล้วก็นำข่าวนั้นมาพิมพ์เผยแพร่อย่างเดียวกัน การกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการพิมพ์นี้ กรมตำรวจได้ทราบและเสนอเรื่องขึ้น อย่างไรก็ดีปรากฏในหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้ชี้แจงแก้หัวหน้าสำนักงานแอลงข่าวอังกฤษ อเมริกา และจีน ขอให้สำนักข่าวดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ในการออกหนังสือแอลงข่าว ซึ่งหัวหน้าสำนักข่าวทั้งสามก็รับจะพิจารณาปฏิบัติตามต่อไปแล้ว กรณีเป็นอันยุติ กรรมการร่างกฎหมายเข้าใจว่าไม่มีปัญหาที่ต้องพิจารณาประการใดต่อไป

๒. กรมไปรษณีย์โทรเลขได้เสนอเรื่องการใช้เครื่องรับวิทยุซึ่งติดตั้งอยู่ที่สำนักสื่อข่าวจีนกลาง อันมีอยู่ด้วยกัน ๒ เครื่อง เป็นของกรมโฆษณาการ ๑ เครื่อง เป็นของโรงพิมพ์ตงจ้วน

๑ เครื่อง กรมไปรษณีย์โทรเลขเห็นว่าวิทยุเครื่องหลังติดตั้งผิดที่ที่ได้รับอนุญาต เป็นการฝ่าฝืนกฎสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ ๓ ข้อ ๙ (๔) ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๔๘๓ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๑ ข้อนี้กรรมการร่างกฎหมายเห็นพ้องด้วยแต่ผู้กระทำผิดในฐานนี้นั้น คือ โรงพิมพ์ต่งจวนผู้รับใบอนุญาต ไม่ใช่สำนักสื่อข่าวจีนกลาง แต่ปัญหาในข้อนี้ก็หาใช่เป็นข้อที่กระทรวงการต่างประเทศหรือไม่

๓. กรมไปรษณีย์โทรเลข และกระทรวงคมนาคมเห็นว่าตามที่สำนักงานแถลงข่าวทั้ง ๓ แห่งรับข่าวสารมาเผยแพร่อยู่ทุกวันนี้ โดยใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียงธรรมดา รับสัญญาณมอร์สที่ส่งทางวิทยุแล้วแปลงออกเป็นข้อความแจกจ่ายนั้น เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พ.ศ. ๒๔๗๘ เพราะจะเอาเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงไปใช้สำหรับรับวิทยุโทรเลขไม่ได้ ข้อนี้แหละเป็นข้อที่กระทรวงการต่างประเทศยังสงสัย และเสนอเป็นปัญหาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

ในประเด็นนี้ตามเอกสารโต้ตอบในเรื่องที่ส่งไป ไม่ได้ความชัดเจนในเหตุผลทางวิชาการ แต่ตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมได้รับคำชี้แจงเพิ่มเติมแจ่มแจ้งขึ้นว่าสำนักแถลงข่าวของชาติต่างๆ เหล่านี้ แม้จะมีใบอนุญาตให้ใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียง ก็ไม่มีสิทธิ์ใช้เครื่องนั้นรับสัญญาณมอร์สที่ส่งทางวิทยุ เพราะไม่ใช้การกระจายเสียง เมื่อปรากฏว่าได้ใช้เครื่องรับวิทยุรับสัญญาณมอร์สแล้วแปลงออกเป็นข้อความแจกจ่ายแก่หนังสือพิมพ์ภายหลัง ก็ต้องถือว่าเอาเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงไปใช้ในกิจการซึ่งมิได้ระบุไว้ในใบอนุญาต กล่าวโดยย่อข้อค้านของกรมไปรษณีย์โทรเลขในทางกฎหมายก็คือ ใบอนุญาตที่ให้ไว้สำหรับเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงนั้น ไม่ได้ให้อนุญาตรวมไปถึงรับสัญญาณมอร์สที่ส่งทางวิทยุด้วย

กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาประเด็นที่กล่าวนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ก. ในประการแรก มีข้อควรระวังว่าการสื่อสารโดยสัญญาณมอร์สไม่ได้มีการกล่าวหรือระบุถึงเลยในกฎหมายของไทย (พระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร ฉบับที่ ๑ พุทธศักราช ๒๔๗๘ และฉบับที่ ๒ พุทธศักราช ๒๔๘๑ หรือในกฎกระทรวง) หรือในอนุสัญญาซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี (สัญญากรุงมาดริด ค.ศ. ๑๙๓๒ กรุงโคโร ค.ศ. ๑๙๓๘) ฉะนั้น ความประสงค์ของกฎหมายในเรื่องการสื่อสารโดยสัญญาณมอร์สนั้น จะเป็นอย่างไร จึงต้องอนุมานจากข้อความอื่นๆ เท่าที่มีในกฎหมายไทย หรือในอนุสัญญาระหว่างประเทศนั้นๆ

ข. การสื่อสารทางวิทยุมีคำทางวิชาการอยู่เป็นอันมากซึ่งในชั้นนี้เห็นสมควรที่จะทำความเข้าใจให้ชัดเจนเสียก่อน ดังต่อไปนี้

คำว่า Tele-Communication (สื่อสารทางไกล) ไม่หมายถึงอะไรอื่น นอกจากการสื่อสารในระยะทางไกลซึ่งรวมถึงการส่งสัญญาณในระยะทางโดยเครื่องฉายแสง Semaphores ดังที่ระบุไว้ในบทวิเคราะห์ศัพท์แห่งกฎกรุงโคโร ค.ศ. ๑๙๓๘ ข้อ ๑ เลขที่ ๓)

คำว่า Radio-Communication (วิทยุสื่อสาร) เป็นการสื่อสารทางไกลชนิดหนึ่งเท่านั้น คือชนิดที่ส่งด้วยคลื่นแฮร์ตเซียน ตามที่ระบุไว้ในกฎกรุงโคโร ข้อ ๑ (๔) การสื่อสารชนิดพิเศษนี้แหละเป็นเนื้อหาของกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่ พระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พุทธศักราช ๒๔๗๘บัญญัติวิเคราะห์ศัพท์คำนี้ไว้ดังนี้ (มาตรา ๔)

วิทยุสื่อสาร หมายความว่า การส่ง การรับตัวหนังสือ เครื่องหมาย สัญญาณ ภาพ เสียง และกำลังอื่นใดด้วยคลื่นแฮร์ตเซียน

คำว่า Broadcasting (การกระจายคลื่นวิทยุ) ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์ เพราะเป็นคำพหูพจน์ และไม่ใช่วิชาการในเวลานี้คำนี้เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่าหมายความว่า การส่งแพร่คลื่นวิทยุกระจายเสียงออกถึงคนทั่วไป โดยไม่เจาะจงตัวผู้รับ แต่ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พุทธศักราช ๒๔๘๑ มีบทวิเคราะห์คำว่า Radio Broadcast หรือวิทยุกระจายเสียงไว้โดยเฉพาะ หมายความว่า การส่งหรือการรับเสียงหรือภาพด้วยคลื่นแฮร์ตเซียน (แต่ที่ถูกต้องไม่ควรใช้คำว่า “เสียง” เพราะมีภาพรวมอยู่ด้วย)

คำว่า Broadcasting-Sarvice (บริการกระจายคลื่นวิทยุ) มีบทวิเคราะห์ศัพท์ไว้ในกฎของกรมมาตรวัด ซึ่งแก้ไขโดยกฎหมายของกรุงโคโรว้างนี้

Broadcasting Service คือบริการแพร่คลื่นวิทยุโดยเจตนาจะให้คนทั่วไปได้รับบริการนี้ประกอบด้วย

(ก) การแพร่คลื่นวิทยุเพื่อรับเป็นเสียง คือการกระจายหรือแพร่คลื่นวิทยุออกไปในระยะทางไกล ซึ่งคำพูด หรือดนตรีเพื่อรับด้วยหู (ได้ยิน)

(ข) การโทรภาพ คือการกระจายหรือแพร่คลื่นวิทยุในระยะทางไกลซึ่งวัตถุหนึ่งและเคลื่อนที่ได้เพื่อรับด้วยตาม (เห็นเป็นภาพ)

ค. ที่นี้มาพิจารณาถึงสัญญาณมอร์ส เราเพิ่งอนุมานได้ว่า (๑) สัญญาณมอร์สเป็นวิธีหนึ่งสำหรับสื่อสารในระยะทางไกล (๒) สัญญาณมอร์สอาจส่งได้ทางวิทยุสื่อสาร ถ้าหากจะใช้คลื่นแฮร์ตเซียนกระจายเสียงเคาะให้เกิดเป็นสัญญาณมอร์สขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาที่กำลังพิจารณาอยู่ขณะนี้ (๓) การส่งสัญญาณมอร์สโดยทางวิทยุสื่อสารนั้น เป็นเวลานี้ความจริงก็เป็นการกระจายคลื่นวิทยุ (Broadcast) อย่างหนึ่งเหมือนกันเพื่อประโยชน์แก่บุคคลผู้เข้าใจสัญญาณมอร์สนั้น แต่ข้อที่ยังไม่แจ่มแจ้งนั้นคือข้อที่ว่า Broadcastino Service ตามกฎแห่งกรุงโคโรนั้น รวมถึงการเคาะสัญญาณมอร์สด้วยหรือไม่ เพราะว่าตามบทวิเคราะห์ศัพท์แห่งคำนี้ในกฎนั้น ระบุเสียงการกระจายคำพูดและดนตรีและไม่ได้ระบุเสียงเคาะไว้เลย

ง. ตามความเห็นของกระทรวงคมนาคม นอกจากจะเห็นว่า เสียงเคาะสัญญาณมอร์สไม่รวมอยู่ในบทวิเคราะห์คำว่า Broadcasting Service ข้อ (ก) แล้ว ดูเหมือนจะถือว่าการรับข่าวทางวิทยุโดยสัญญาณมอร์สมาเผยแพร่เป็นการผูกขาดของกรมไปรษณีย์โทรเลขด้วย ฉะนั้นจึงได้ยืนยันว่าการที่บุคคลได้รับใบอนุญาตให้มีเครื่องวิทยุเพื่อรับฟังการกระจายเสียง จะต้องไม่ใช่เครื่องของเขาเพื่อการอื่นใดนอกจากที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาต และการรับสัญญาณมอร์ส (ซึ่งเห็นว่าการไม่ใช้การกระจายเสียง) เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว

ข้อที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้จึงมีอยู่ ๒ ข้อ คือ

ปัญหาข้อแรกมีว่า สำนักงานแถลงข่าวของสถานทูตชาติต่างๆ ได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือไม่ ถ้าไม่ได้รับก็ไม่มีปัญหาเรื่องใช้เครื่องรับวิทยุฝ่าฝืนใบอนุญาต แต่เป็นเรื่องใช้เครื่องรับวิทยุโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงได้สอบถามผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศในข้อนี้ได้ความว่า สำนักแถลงข่าวของชาติต่างๆ ได้รับอนุญาตใช้เครื่องรับ

วิทยุกระจายเสียงแล้ว

ในปัญหาข้อสอง ใบอนุญาตที่ได้รับนั้นอนุญาตให้ใช้เครื่องเพื่อการรับสัญญาณมอร์สหรือไม่ ข้อนี้เห็นได้แจ้งชัดแล้วว่า ทั้งคำว่าสัญญาณมอร์สและกิจการเกี่ยวกับสัญญาณมอร์สนั้นไม่ปรากฏว่าได้มีระบุไว้ในที่ใดเลยไม่ว่าในใบอนุญาตหรือในกฎหมาย หรือในกฎฉบับใดที่ได้อ้างมาแล้ว สัญญาณมอร์สเป็นสิ่งที่ใช้กันอย่างธรรมดาและเสมอๆ ในทางวิทยุสื่อสารและไม่มีผู้ใช้เครื่องรับวิทยุคนใดที่อาจหลีกเลี่ยงไม่รับฟังเสียงสัญญาณมอร์สได้ (นอกจากเขาจะรีบปิดเครื่องรับเสียในเมื่อสัญญาณมอร์สปรากฏขึ้น) เมื่อเป็นเช่นนั้นเราจะพิจารณาเอาได้ตามเหตุผลว่าการที่ไม่ปรากฏข้อความเกี่ยวแก่สัญญาณมอร์สนี้ในบทกฎหมายและกฎต่างๆ โดยตรงนั้นจะหมายความว่า จะรับสัญญาณมอร์สไม่ได้กระนั้นหรือ หรือจะหมายความว่าสัญญาณมอร์สนั้นโดยสภาพของมันแล้วย่อมรวมอยู่ในการรับฟังการกระจายเสียงด้วยในเมื่อได้ออกใบอนุญาตให้แล้ว

เมื่อได้พิเคราะห์ถึงเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าบทวิเคราะห์ศัพท์ซึ่งเกี่ยวแก่การกระจายเสียงที่ให้ไว้ในอนุสัญญากรุงโคโรสำหรับการสื่อสารทางไกลนั้น อนุมาณได้ว่าขยายความไปถึง “เสียงไม่ว่าชนิดใด” ที่ระบุแต่คำพูดและดนตรีนั้นเห็นว่าจะระบุเพียงเป็นตัวอย่าง แต่การกระจายเสียงจากสถานีต่างๆ ในปัจจุบันแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าหากจำกัดความคำว่ากระจายเสียงว่าหมายถึงเสียงคำพูดและดนตรีเท่านั้นไม่ พระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้รับรองความข้อนี้เพราะได้วิเคราะห์ศัพท์ “วิทยุกระจายเสียง” ว่าเป็นการส่งและรับเสียงโดยหาได้จำกัดว่าต้องเป็นเสียงชนิดใดไม่ เพราะฉะนั้นเมื่อใบอนุญาตเป็นใบอนุญาตที่มีข้อความกว้าง เพียงแต่กล่าวถึงรับการกระจายเสียงทางวิทยุเท่านั้น ก็ต้องหมายถึงเสียงทุกชนิด และใช้รับสัญญาณมอร์สได้โดยไม่ต้องระบุอนุญาตไว้เป็นพิเศษ

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๙๑