

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งเลขหมายโทรศัพท์ต้นทาง
(การที่องค์การโทรศัพท์จะเปิดบริการพิเศษแจ้งเลขหมายโทรศัพท์ต้นทาง
ให้แก่ผู้เช่าตามคำขอ จะเป็นความผิดตามกฎหมายใดหรือไม่)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๖/๖๔๙๗ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๖ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจาก องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยว่า องค์การโทรศัพท์จะเปิดบริการพิเศษตรวจสอบเลขหมาย โทรศัพท์ต้นทางที่เรียกเข้ามายังผู้เช่าให้แก่ผู้เช่าที่มีความประสงค์จะขอทราบเลขหมายโทรศัพท์ที่ เรียกเข้ามาหาตน โดยองค์การโทรศัพท์จะจัดทำอุปกรณ์ไว้สำหรับตรวจสอบเลขหมายโทรศัพท์ที่ เรียกเข้ามาทุกเลขหมายและบันทึกเลขหมายเหล่านั้นไว้ แล้วแจ้งผลการตรวจสอบแก่ผู้เช่าเป็น ๒ ลักษณะ คือ แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร หรือแจ้งทางโทรศัพท์ทันทีแล้วแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร ตามไปภายหลัง แต่เนื่องจากการให้บริการดังกล่าวองค์การโทรศัพท์ยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อน จึงเกรงว่าจะมีปัญหาทางกฎหมาย เพราะมีบทกฎหมายที่น่าจะนำมาพิจารณา กล่าวคือ

๑. พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดเอาความหมายของอาณัติสัญญาณหรือข่าวสารโทรเลขโทรศัพท์ทั้งหมดหรือ บางส่วนไปแพร่พรายแก่บุคคลใดๆ ผู้ไม่มีสิทธิจะรู้ ท่านว่าผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

๒. ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๓ บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานมี หน้าที่ในการไปรษณีย์ โทรเลข หรือโทรศัพท์ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๔) เปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข หรือทางโทรศัพท์ ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

องค์การโทรศัพท์ได้พิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า การที่องค์การโทรศัพท์จะเปิดบริการพิเศษแจ้งเลขหมายโทรศัพท์ต้นทางให้แก่ผู้เช่านั้น ไม่เป็น ความผิดตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ฯ เพราะมิใช่เป็นการเอา ความหมายของอาณัติสัญญาณหรือข่าวสารโทรศัพท์ไปแพร่พราย ประกอบกับผู้เช่าที่ขอใช้ บริการก็มีสิทธิโดยชอบที่จะรู้ว่าโทรศัพท์ที่เรียกเข้ามายังเลขหมายของตนนั้นเรียกมาจากโทรศัพท์ เลขหมายใด และเห็นว่าการบริการในลักษณะเช่นนี้มีใช่เป็นการเปิดเผยข้อความที่ส่งมาทาง โทรศัพท์ตามนัยมาตรา ๑๖๓ (๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นขององค์การโทรศัพท์ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยด้วยว่า ความเห็นดังกล่าวข้างต้นนั้นถูกต้อง หรือไม่ และจะเข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นอีกหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมไปรษณีย์โทรเลขและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

(๑) กรรมการฝ่ายแรก (๔ เสียง) มีความเห็นว่า เมื่อได้พิจารณามาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ โดยตลอดแล้ว คำว่า “ข่าวสาร” ในบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีบทนิยามกำหนดไว้ในมาตรา ๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ว่า

“ข่าวสาร” หมายความว่า ข่าวอย่างใด ๆ ซึ่งส่งถึงกันทางโทรเลขหรือโทรศัพท์ หรือที่ยื่นต่อพนักงานโทรเลขหรือโทรศัพท์ เพื่อให้ส่งทางโทรเลขหรือโทรศัพท์หรือเพื่อให้ส่งมอบ” คำว่า “ข่าวซึ่งส่งถึงกันทางโทรศัพท์” ในบทนิยามดังกล่าวนี้มีความหมายกว้างกว่าความหมายเพียงแต่ “เรื่องที่บอกกัน” เท่านั้น แต่ตามปกติข่าวที่ส่งถึงกันย่อมหมายความรวมถึงผู้รับและผู้ส่งด้วย จึงจะทำให้ข่าวนี้มีความหมาย โดยเฉพาะคำว่า “ซึ่งส่งถึงกัน” ย่อมหมายความถึงผู้รับและผู้ส่งอยู่อย่างชัดแจ้ง ฉะนั้น คำว่า “ข่าวที่ส่งถึงกัน” ตามบทนิยามคำว่า “ข่าวสาร” จึงจะต้องตีความให้หมายถึง “เลขหมายโทรศัพท์ต้นทาง” อันเป็นส่วนหนึ่งของข่าวสารด้วย เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายที่จะควบคุมการเผยแพร่ข้อเท็จจริงส่วนบุคคลหลายประการ ซึ่งได้แก่ตัวบุคคลผู้ใช้สิ่งสื่อสาร สิ่งสื่อสาร (รวมทั้งเลขหมายโทรศัพท์ต้นทาง) คำกล่าวหรือถ้อยคำในการสื่อสาร และเรื่องที่บอกกัน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของเอกชน ฉะนั้น เลขหมายโทรศัพท์ต้นทางจึงเป็น “ข่าวสาร” ตามบทนิยามดังกล่าว อีกประการหนึ่ง โดยที่เลขหมายโทรศัพท์ต้นทางเป็นข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ใช้โทรศัพท์ต้นทางซึ่งไม่เป็นที่เปิดเผย บุคคลทั่วไปจึงไม่มีสิทธิจะรู้ในส่วนผู้เข้าโทรศัพท์ซึ่งมีนิติสัมพันธ์กับองค์การโทรศัพท์ นิติสัมพันธ์นั้นก็ผูกพันผู้เข้าโทรศัพท์ฝ่ายผู้รับโทรศัพท์กับองค์การโทรศัพท์เท่านั้น ไม่ก้าวล่วงเข้าไปทำลายสิทธิของผู้ที่ใช้โทรศัพท์ฝ่ายต้นทาง จึงไม่มีเหตุที่จะอ้างว่าผู้เข้าโทรศัพท์มีสิทธิทราบเลขหมายต้นทางได้ ดังนั้น การแจ้งเลขหมายโทรศัพท์ต้นทางให้แก่ผู้เข้าตามคำขอเป็นการทั่วไป ย่อมถือได้ว่าเป็นความผิดตามมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพราะเป็นการเอาข่าวสารโทรศัพท์ไปแพร่พรายแก่บุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะรู้

นอกจากนั้น กรรมการฝ่ายแรกมีความเห็นต่อไปว่า การแจ้งเลขหมายโทรศัพท์ต้นทางดังกล่าว ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา ๑๖๓ (๔)^๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะเป็น

^๑ มาตรา ๒๕ ผู้ใดเอาความหมายของอาณัติสัญญาณ หรือข่าวสารโทรเลข โทรศัพท์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปแพร่พรายแก่บุคคลใด ๆ ผู้ไม่มีสิทธิจะรู้ ท่านว่าผู้นั้นมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๓ มาตรา ๑๖๓ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการไปรษณีย์โทรเลข หรือโทรศัพท์ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ ดังต่อไปนี้

การเปิดเผยข้อความที่ส่งทางโทรศัพท์โดยเจ้าพนักงานโทรศัพท์ เนื่องจากคำว่า “ข้อความ” ในบทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายกว้างกว่าความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่ว่า “ข้อความคือเนื้อความตอนหนึ่ง” โดยจะต้องตีความให้หมายถึง “เลขหมายโทรศัพท์ต้นทาง” ด้วย โดยนัยเดียวกับที่กล่าวมาแล้วว่าผู้ส่งและผู้รับข้อความเป็นส่วนหนึ่งของข้อความที่ส่งและรับด้วยเหมือนกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งมุ่งหมายที่จะควบคุมการเปิดเผยข้อเท็จจริงส่วนบุคคลหลายประการด้วยเหตุผลทำนองเดียวกับกรณีมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

สรุปแล้ว กรรมการฝ่ายแรกมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นขององค์การโทรศัพท์และกระทรวงคมนาคม โดยกรรมการฝ่ายแรกเห็นว่าการแจ้งเลขหมายโทรศัพท์ต้นทางให้แก่ผู้เช่าตามคำขอ เป็นความผิดตามมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และเป็นความผิดตามมาตรา ๑๖๓^๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(๒) กรรมการฝ่ายที่สอง (๓ เสียง) มีความเห็นว่า เลขหมายโทรศัพท์ต้นทางมิใช่ “ข่าวสาร” ตามความหมายของบทนิยามคำว่า “ข่าวสาร” ในมาตรา ๔ (๔)^๗ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพราะคำว่า “ข่าวสาร” ตามบทนิยามหมายถึงเฉพาะ “ข่าวที่ส่งถึงกันหรือที่ยื่นต่อพนักงานโทรเลขหรือโทรศัพท์ เพื่อให้ส่งทางโทรเลขหรือโทรศัพท์หรือเพื่อให้ส่งมอบ” เท่านั้น เลขหมายโทรศัพท์มิใช่ข่าวสารที่ส่งถึงกัน และมีใช้ข่าวที่ได้ยื่นต่อพนักงานโทรเลขหรือโทรศัพท์เพื่อให้ส่งทางโทรเลขหรือโทรศัพท์หรือเพื่อให้ส่งมอบ ฉะนั้น การแจ้งเลขหมายโทรศัพท์ต้นทางให้แก่ผู้เช่าตามคำขอ จึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และเมื่อเลขหมายโทรศัพท์มิใช่ข้อความที่ส่งไปดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๓ (๔)^๘ ด้วย เพราะความผิดตามมาตรา ๑๖๓ (๔)^๙ ที่ว่านี้หมายถึงการเปิดเผย “ข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข หรือทางโทรศัพท์” เท่านั้น

อย่างไรก็ดี กรรมการฝ่ายที่สองมีข้อสังเกตว่า การพิจารณาถึง “ความผิด” ตามที่กระทรวงคมนาคมหารือมานี้ เป็นการพิจารณาในด้านคดีอาญาเท่านั้น มิได้รวมถึงความรับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้แล้วแต่ข้อเท็จจริงแต่ละกรณี

สรุปแล้ว กรรมการฝ่ายที่สองเห็นว่า การแจ้งเลขหมายโทรศัพท์ต้นทางไม่เป็น

(๔) เปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข หรือทางโทรศัพท์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๗ อ้างถึงแล้วหน้า ๒

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

ความผิดตามมาตรา ๒๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๑๖๓^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายอาญา และบทกฎหมายอื่นใด แต่ก็อาจจะก่อให้เกิดความรับผิดเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๖

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓