

บันทึก

เรื่อง การขออนุญาตให้บริการ Monitor Services แบบ recipient, contributor และ dealing ของสำนักข่าวรอยเตอร์ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๖/๖๒๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องด้วยสำนักข่าวรอยเตอร์มีความประสงค์ที่จะขอเช่าวงจรเสียงระหว่างประเทศเพิ่มเติมจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เพื่อให้บริการที่เรียกว่า Reuter Monitor Services คือ ให้บริการข่าวสาร ข้อมูล แก่ผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์ต่าง ๆ ใน ๑๑๐ ประเทศทั่วโลก สำนักข่าวรอยเตอร์ได้เปิดให้บริการในกรุงเทพฯ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๒๖ โดยการเช่าวงจรเสียงระหว่างประเทศจาก กสท. เชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพฯ-สิงคโปร์ เพื่อให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ระหว่างประเทศ ข้อมูลตลาดหลักทรัพย์ ฯลฯ จากระบบคอมพิวเตอร์ในต่างประเทศ ซึ่ง กสท. ได้อนุญาตให้เฉพาะแต่การรับข้อมูลแบบ recipient เท่านั้น กล่าวคือ ผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์สามารถจะรับข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ในต่างประเทศ โดยสามารถเลือกข้อมูลต่าง ๆ มาเข้าเครื่อง terminal ของตัวเองได้ ส่วนการส่งข้อมูลออก ซึ่งเป็นบริการแบบ contributor ที่ผู้ให้บริการสามารถเรียกดูข้อมูลดังกล่าวได้ตลอดเวลาโดยผู้ให้บริการสามารถรับและส่งข่าวสารข้อมูลของตนให้แก่สำนักข่าวรอยเตอร์ หรือให้แก่ผู้บริการรายอื่น ๆ ของสำนักข่าวรอยเตอร์ได้ เช่น ผู้ใช้บริการสามารถเรียกอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศของผู้อื่นและของตัวเองมาดูได้ และยังสามารถแก้ไขอัตราแลกเปลี่ยนของตัวเองได้ ซึ่งบริการแบบ contributor นี้ สำนักข่าวรอยเตอร์ก็ได้ขอให้ กสท.อนุญาต แต่ กสท.ยังไม่ได้อนุญาต และบริการอีกประเภทหนึ่งที่สำนักข่าวรอยเตอร์ขออนุญาตให้บริการคือ แบบ dealing ซึ่งหมายถึงบริการที่ผู้ให้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์สามารถติดต่อรับและส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างผู้ให้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์ทั่วโลกได้ ซึ่งสำนักข่าวรอยเตอร์มีผู้บริการประเภทนี้ประมาณ ๑,๔๐๐ ราย ในจำนวน ๕๘ ประเทศ ผู้ให้บริการสามารถติดต่อซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตรา หลักทรัพย์ หรือสินค้าเกษตรระหว่างกันได้ ซึ่ง กสท.ก็ยังไม่ได้อนุญาตเช่นกัน

กระทรวงคมนาคมได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประชุมในเรื่องการพิจารณา ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์ดังกล่าวข้างต้นและที่ประชุมมีความเห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ บัญญัติว่า “อธิบดีอาจออกใบอนุญาตเฉพาะให้แก่บุคคลใด ให้ตั้ง ทำ หรือบำรุงการโทรเลขหรือโทรศัพท์ที่ใดที่หนึ่งภายในราชอาณาจักร เพื่อใช้เอง โดยกำหนดเงื่อนไขและให้เสียเงินค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีจะเห็นสมควร” กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วจึงขอหารือว่า บริการ Monitor Services แบบ recipient, contributor และ dealing ที่สำนักข่าวรอยเตอร์ขอเปิด

ให้บริการนั้น จะขัดต่อพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยให้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมไปรษณีย์โทรเลข) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ประกอบกับคำชี้แจงของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ กสท.๖๐๓ วต. (ก) /๒๒๖๗ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ และด่วนมาก ที่ กสท.๖๐๓ วต. (ก) /๕๔๑ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๑ แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ได้จัดทาวงจรเสี่ยงภายในประเทศและวงจรเสี่ยงระหว่างประเทศพร้อมทั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องในการส่งสัญญาณให้เอกชนเข้าใช้ ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งข้อมูล ณ สำนักงานของผู้เช่าวงจรเสี่ยงได้ตลอดเวลาโดยไม่ต้องฝากส่งข้อมูล ที่ทำการของ กสท. ซึ่งสำนักข่าวรอยเตอร์ก็ได้เช่าวงจรเสี่ยงทั้งวงจรเสี่ยงภายในประเทศและวงจรเสี่ยงระหว่างประเทศจาก กสท. เพื่อบริการส่งข่าวสารให้แก่ผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์ในระบบ Monitor Services แบบ recipient และอยู่ในระหว่างขอเช่าวงจรเสี่ยงเพื่อให้บริการเพิ่มเติมแบบ contributor และ dealing

ระบบ Monitor Services ที่สำนักข่าวรอยเตอร์นำมาใช้ในการให้บริการข่าวสารข้อมูลฯ เป็นการติดต่อระหว่างผู้ใช้บริการกับศูนย์คอมพิวเตอร์โดยอาศัยวงจรเสี่ยงเป็นสื่อกลางในการส่งสัญญาณติดต่อระหว่างผู้ใช้บริการกับศูนย์คอมพิวเตอร์ การทำงานของ Monitor Services ของสำนักข่าวรอยเตอร์ประเภทต่างๆ แยกตามความสามารถในการใช้งานได้เป็น ๓ แบบ คือ recipient, contributor, และ dealing ซึ่งมีอุปกรณ์และเทคนิคเบื้องต้นในการรับข้อมูลเหมือนกันทั้ง ๓ แบบ คือ การทำงานเริ่มจากผู้ใช้บริการกดรหัสที่เครื่อง terminal และส่งข่าวสารไปยังศูนย์คอมพิวเตอร์ของสำนักข่าวรอยเตอร์ที่ประเทศสิงคโปร์ (ศูนย์คอมพิวเตอร์ของสำนักข่าวรอยเตอร์แต่ละแห่งทั่วโลกมีวงจรเชื่อมโยงกัน) เพื่อเรียกข้อมูลมาตามที่ต้องการ สัญญาณที่ส่งออกมาจากเครื่อง terminal จะเป็นสัญญาณ digital ซึ่งมีกำลังอ่อนไม่สามารถส่งไปได้ไกลเกินกว่า ๕๐ เมตร จึงต้องมี modem ซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่ใช้แปลงสัญญาณ digital เป็นสัญญาณ analog แล้วส่งสัญญาณดังกล่าวไปทางวงจรเสี่ยงภายในประเทศที่สำนักข่าวรอยเตอร์เช่าจาก กสท. สำหรับการส่งสัญญาณออกไปยังศูนย์คอมพิวเตอร์ที่ต่างประเทศ (สิงคโปร์) ก็เป็นการส่งสัญญาณทางวงจรเสี่ยงระหว่างประเทศ ซึ่งวิธีการส่งอาจทำได้ ๒ ทางคือ ส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม หรือทางเคเบิลใต้น้ำ เมื่อสัญญาณถึงปลายทางจะมี modem ที่ปลายทางแปลงสัญญาณ analog กลับเป็นสัญญาณ digital อีกครั้งหนึ่งเพื่อส่งให้แก่ศูนย์คอมพิวเตอร์ เมื่อศูนย์คอมพิวเตอร์เลือกข้อมูล que ผู้ใช้บริการต้องการจากศูนย์ข้อมูลได้แล้ว ก็จะส่งข้อมูลดังกล่าวย้อนกลับไปยังเครื่อง terminal ของผู้ใช้บริการด้วยวิธีการทางเทคนิคแบบเดียวกัน เนื่องจากการสื่อสารข้อมูลในระบบ Monitor Services มีความรวดเร็วในการส่งสัญญาณมาก ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการตั้งแต่ผู้ใช้บริการกดรหัสเรียกข้อมูลจนกระทั่งศูนย์คอมพิวเตอร์ส่งข้อมูลกลับไปปรากฏบนจอเครื่อง terminal ของผู้ใช้บริการใช้เวลาเพียงประมาณ ๓-๕ วินาที

คุณลักษณะที่แตกต่างกันของ Monitor Services แบบ recipient, contributor

และ dealing มีดังนี้

(๑) แบบ recipient ผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์สามารถเรียกข้อมูลจากศูนย์คอมพิวเตอร์มาดูได้เพียงอย่างเดียว โดยการกดรหัสที่เครื่อง terminal ซึ่งอยู่ในที่ทำการของผู้ใช้บริการไปยังศูนย์คอมพิวเตอร์ ผู้ใช้บริการสามารถเลือกข้อมูลได้ตามที่ต้องการว่าเป็นข้อมูลประเภทใด เช่น อนุกรมวิธานข่าวการเมือง กีฬา การเงิน ฯลฯ การเลือกประเภทข้อมูลนี้ทำในลักษณะเดียวกับการเลือกหาข้อมูลในเครื่องคอมพิวเตอร์ทั่วๆ ไป คือเรียกไปยังศูนย์คอมพิวเตอร์ (ในกรณีนี้คือศูนย์คอมพิวเตอร์ที่ประเทศสิงคโปร์) จากนั้นศูนย์คอมพิวเตอร์ก็จะส่งข้อมูลมาให้ผู้บริการ เมื่อได้ข้อมูลมาแล้ว หากผู้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์ประสงค์จะติดต่อกับผู้บริการ (ของสำนักข่าวรอยเตอร์) รายอื่นเกี่ยวกับธุรกิจจะต้องใช้บริการสื่อสารสาธารณะอื่น ๆ เช่น เทเล็กซ์ โทรเลข โทรสาร ฯลฯ เพราะไม่สามารถติดต่อโดยใช้เครื่อง terminal ของตนได้

(๒) แบบ contributor ผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์สามารถเรียกข้อมูลจากศูนย์คอมพิวเตอร์มาดูแบบ recipient ได้ นอกจากนั้นยังสามารถส่งข้อมูลของตนไปเก็บไว้ที่ศูนย์ข้อมูล ซึ่งผู้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์รายอื่น ๆ สามารถเรียกข้อมูลนี้มาดูได้ (โดยทำหน้าที่เป็นผู้ป้อนข้อมูลให้แก่สำนักข่าวรอยเตอร์อีกทางหนึ่ง) เช่น ป้อนข้อมูลราคาเสนอซื้อขายเงินตรา ราคาหุ้น ฯลฯ ผู้ใช้บริการแบบ contributor สามารถแก้ไขข้อมูลในส่วนของตนได้ตลอดเวลา โดยการกดรหัสที่เครื่อง terminal ของตนส่งสัญญาณไปแก้ไขข้อมูลที่เก็บไว้ที่ศูนย์ข้อมูลโดยไม่ต้องอาศัยบริการสื่อสารประเภทอื่น ๆ ผู้ใช้บริการแบบ contributor สามารถส่งสัญญาณติดต่อกับศูนย์คอมพิวเตอร์ประจำท้องถิ่นเพื่อแก้ไขข้อมูลของตนเองได้เท่านั้น แต่ยังไม่สามารถส่งสัญญาณติดต่อกับเครื่อง terminal ของผู้บริการรายอื่น ๆ ได้

(๓) แบบ dealing ผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์สามารถเรียกข้อมูลจากศูนย์คอมพิวเตอร์มาดูแบบ recipient และแก้ไขข้อมูลส่วนของตนแบบ contributor ได้ นอกจากนั้น ยังสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้บริการแบบ dealing รายอื่น ๆ (ของสำนักข่าวรอยเตอร์) ได้ทั่วโลก โดยผู้บริการจะกดรหัสส่งข้อมูลที่เครื่อง terminal ของตนเองโดยส่งสัญญาณผ่านศูนย์คอมพิวเตอร์ไปยังเครื่อง terminal ของผู้บริการรายอื่นเป็นการเจาะจงเฉพาะรายได้โดยตรง และรับสัญญาณตอบจากเครื่อง terminal ของผู้บริการรายอื่นซึ่งก็ส่งสัญญาณผ่านศูนย์คอมพิวเตอร์ได้เช่นเดียวกัน แบบ dealing นี้จึงสามารถมีข้อเสนอและรับคำสนองเกิดเป็นสัญญาได้ โดยไม่ต้องใช้บริการสื่อสารประเภทอื่นประกอบด้วย

ในการพิจารณาของ กสท.เกี่ยวกับการอนุญาตให้บุคคลใด ตั้ง ทำ หรือบำรุงการโทรเลขตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ นั้น แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้อนุญาตเฉพาะในกรณีเพื่อใช้เอง แต่ กสท.พิจารณาตีความคำว่า "เพื่อใช้เอง" ในความหมายอย่างกว้างเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายทันกับความเจริญก้าวหน้า

^๑ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

มาตรา ๗ อธิบดีอาจออกใบอนุญาตเฉพาะให้แก่บุคคลใด ให้ตั้ง ทำหรือบำรุงการโทรเลขหรือโทรศัพท์ที่ใดที่หนึ่งภายในราชอาณาจักร เพื่อใช้เองโดยกำหนดเงื่อนไขและให้เสียเงินค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีจะเห็นสมควร

ทางเทคโนโลยีและธุรกิจ โดยถือว่าการใช้เองนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นการใช้เพื่อสื่อสารในกิจการของตนเองเท่านั้น แต่อาจใช้สื่อสารกับบุคคลอื่นเพื่อการส่งเสริมธุรกิจในการตามวัตถุประสงค์ของตนได้ โดยผู้ใช้นั้นจะต้องเป็นการดำเนินงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกันหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และ “มิได้มุ่งจะหาประโยชน์” จากกิจการโทรเลขโดยตรง เช่น บริษัทการบินทำกิจการโทรเลขเพื่อติดต่อสื่อสารกับท่าอากาศยานในเรื่องที่เกี่ยวกับการบิน ถือว่าทั้งบริษัทการบินและท่าอากาศยานดำเนินกิจการโทรเลขเพื่อใช้เองในกิจการที่เกี่ยวข้องกัน คือ ในกิจการการบิน โดยสรุป กสท.พิจารณาว่า “เพื่อใช้เอง” โดยดูจากข้อมูลที่สื่อสารกันว่าสัมพันธ์กับกิจการของผู้ขออนุญาตทำกิจการโทรเลขหรือไม่ ถ้าข้อมูลที่สื่อสารเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการตามวัตถุประสงค์ของผู้ขออนุญาต ก็ถือว่า เป็นการทำ “เพื่อใช้เอง” นอกจากนั้น กสท.ยังจะพิจารณาด้วยว่า การติดต่อรับส่งข่าวสารระหว่างกันนั้น จะเป็นการดำเนินกิจการแข่งขันกับการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะของ กสท.หรือไม่ หากการติดต่อรับส่งข่าวสารใดจะกระทบกระเทือนต่อรายได้และกิจการของกสท.แล้ว กสท.ก็จะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาต ทั้งนี้ เพราะ กสท.จำเป็นต้องนำรายได้จากการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะมาพัฒนากิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมของประเทศ

สำหรับเหตุผลที่ กสท.อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สำนักข่าวรอยเตอร์ให้บริการ Monitor Services แบบต่าง ๆ มีดังนี้

๑. แบบ recipient กสท.อนุญาตให้ดำเนินการได้ เพราะเห็นว่าเป็นกรณีที่สำนักข่าวรอยเตอร์นำข้อมูลข่าวสารมาเผยแพร่แก่ผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์ ซึ่งมีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากการรับข่าวทางสถานีวิทยุแล้วนำมาพิมพ์จำหน่าย เพียงแต่ได้เพิ่มประสิทธิภาพของการรับโทรเลขข่าวสารให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคม โดยติดตั้งเครื่อง terminal ไว้ที่ทำการของผู้ใช้บริการเพื่อใช้เรียกข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลในต่างประเทศมาดูได้โดยตรง โดยไม่ต้องรับข่าวจากสำนักข่าวรอยเตอร์ที่กรุงเทพฯ อีกทอดหนึ่ง ผู้ใช้บริการประเภทนี้ไม่สามารถติดต่อรับ-ส่งข้อมูลระหว่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อระหว่างผู้ใช้บริการกับสำนักข่าวรอยเตอร์หรือติดต่อระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกัน จึงไม่ถือว่าเป็นการดำเนินกิจการโทรเลขแข่งขันกับรัฐ อนึ่ง การที่ผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์สามารถใช้วงจรเสียงร่วมกับสำนักข่าวรอยเตอร์นั้น ก็เป็นการใช้ภายในกิจการที่เกี่ยวข้องกันระหว่างผู้เช่าใช้บริการวงจรเสียงระหว่างประเทศ (สำนักข่าวรอยเตอร์) กับผู้ร่วมในการเช่าใช้บริการให้เช่าวงจรเสียงระหว่างประเทศ (ผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์) และ กสท.จะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ร่วมเป็นราย ๆ ไปโดยทำเป็นข้อตกลงแนบท้ายสัญญาการเช่าใช้บริการวงจรเสียงระหว่างประเทศระหว่าง กสท.กับสำนักข่าวรอยเตอร์

๒. แบบ contributor ผู้ใช้บริการประเภทนี้สามารถเรียกข้อมูลมาดูในลักษณะเดียวกับ recipient ได้ นอกจากนั้นยังสามารถส่งข้อมูลข่าวสารหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูลข่าวสารของตนเข้าสู่ระบบการรวบรวมข้อมูลที่ศูนย์ข้อมูลของสำนักข่าวรอยเตอร์โดยใช้เครื่อง terminal ของตนได้ โดยไม่ต้องใช้ระบบการบริการสื่อสารประเภทอื่น กสท.ไม่อนุญาตให้ดำเนินการเพราะเห็นว่ามีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจการโทรคมนาคมแข่งขันกับ กสท. ทำให้ กสท.ขาดรายได้ที่ควรจะได้รับจากการส่งข้อมูลโดยระบบการสื่อสารประเภทอื่นของ กสท.

๓. แบบ dealing ผู้ให้บริการประเภทนี้สามารถเรียกข้อมูลมาดูในลักษณะเดียวกับ recipient และแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลของตนได้ในลักษณะ contributor นอกจากนี้ยังสามารถใช้เครื่อง terminal ของตนติดต่อรับส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างตนกับผู้ให้บริการแบบ dealing รายอื่นเป็นการเฉพาะรายได้ทั่วโลก โดยไม่ต้องใช้ระบบการบริการสื่อสารประเภทอื่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมแข่งขันกับ กสท. เช่นเดียวกับแบบ contributor กสท.จึงไม่อนุญาตให้ดำเนินการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การให้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์ที่ดำเนินการอยู่และกำลังขออนุญาตดำเนินการนี้ (บริการ Monitor Services แบบ recipient, contributor และ dealing) เป็นการให้บริการโทรเลขประเภทหนึ่ง กรณีจึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เมื่อพิจารณามาตรา ๕ และมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ฯ ประกอบกับมาตรา ๔ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ แล้ว

^๒ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

มาตรา ๕ รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพท์ ภายในราชอาณาจักรสยาม

อำนาจนี้ท่านมอบให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข

มาตรา ๖ ภายในราชอาณาจักรสยาม ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขมีสิทธิและหน้าที่แต่ผู้เดียวในอันที่จะ

(๑) ตั้ง ทำและบำรุงทำการโทรเลขและโทรศัพท์ในตำบลใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร

(๒) ตั้งเสาและขึงสายลวด หรือวางสายลวด หรือสายลวดใหญ่ใต้ดินหรือใต้น้ำ หรือทำกิจการอย่างอื่นเพื่อการคมนาคมทางโทรเลขหรือโทรศัพท์

(๓) รับ เก็บ ส่ง และส่งมอบข่าวสารและกระทำการงานอย่างอื่นทุกอย่างอันเกี่ยวแก่การโทรเลขหรือโทรศัพท์ตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และกฎที่รัฐมนตรีได้ตั้งขึ้น

^๓ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙

มาตรา ๔ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และบรรดากฎและข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้นในส่วนที่ว่าด้วยการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์แห่งการนำพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับดังกล่าวในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ ให้คำบางคำในพระราชบัญญัติ กฎ และข้อบังคับนั้นมีความหมายดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

คำว่า “กรม” และ “กรมไปรษณีย์โทรเลข” ในมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๘ ให้หมายความว่า “การสื่อสารแห่งประเทศไทย”

ฯลฯ

ฯลฯ

คำว่า “อธิบดี” ในมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ให้หมายความว่า “ผู้ว่าการด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

ย่อมเห็นได้ว่า การตั้ง บำรุง และทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรนั้น เป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้ให้ กสท.เป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ในอันที่จะดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น เอกชนหรือบุคคลอื่นใดจะมาดำเนินการในเรื่องนี้ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ฯ และมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยฯ ก็ได้ผ่อนคลายความเคร่งครัดโดยกำหนดให้ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยสามารถออกใบอนุญาตเฉพาะให้แก่บุคคลใด ให้ตั้ง ทำ หรือบำรุงการโทรเลขหรือโทรศัพท์ที่ใดที่หนึ่งภายในราชอาณาจักรเพื่อใช้เองได้ ฉะนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงอยู่ที่ว่า การให้บริการ Monitor Services แบบ recipient, contributor และ dealing ที่สำนักข่าวรอยเตอร์ดำเนินการและขออนุญาตเปิดให้บริการนั้น เป็นการดำเนินการเพื่อใช้เองตามมาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ฯ หรือไม่

ในเบื้องต้น จำต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มีเจตนารมณ์เช่นใด เพื่อที่จะค้นหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรานี้ได้ถูกต้อง เป็นการสมควรที่จะพิจารณาความเป็นมาของร่างกฎหมายว่าด้วยการโทรเลขและโทรศัพท์ตั้งแต่แรก

กฎหมายเกี่ยวกับการโทรเลขและโทรศัพท์ ได้ประกาศใช้เป็นครั้งแรกในจุลศักราช ๑๒๔๖ (พ.ศ. ๒๔๒๗) โดยมีชื่อว่า “กฎหมายโทรเลข”^๕ ซึ่งตามบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แต่เพียงว่า เจ้าพนักงานกรมโทรเลขมีผลประโยชน์สิทธิขาดในการทำกิจการทั้งปวง คือ การบอก รับ เก็บ และส่งโทรเลข ข้อ ๓^๖ ไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงการอนุญาตให้บุคคลอื่นทำการรับหรือส่งโทรเลขได้ ต่อมากระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ ๒/๗๐๕๔ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๔๖๗ ส่งร่างพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเพื่อใช้แทนกฎหมายโทรเลข จุลศักราช ๑๒๔๖ โดยในร่างที่กระทรวงคมนาคมได้ยกร่างขึ้นใหม่นี้มีบทบัญญัติว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลอื่นตั้ง ทำ หรือบำรุงการโทรเลขได้ โดยกำหนดไว้มาตรา ๗ ความเป็นว่า “มาตรา ๗ เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วเสนาบดีอาจออกใบอนุญาตให้บุคคลใด ๆ ตั้งเครื่อง บำรุง ถ่าทำการโทรเลขถ่าโทรศัพท์ที่ใดที่หนึ่งภายในพระราชอาณาจักรสยามได้ โดยมีข้อขีดคั่นและให้เสียค่าธรรมเนียมตามแต่เสนาบดีจะเห็นสมควร”

ในการพิจารณาของกรมร่างกฎหมาย^๗ นายอาร์.กียอง (นายพิชาญ บุลงย) ที่

๑๗๑

๑๗๑

๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

๕ ประกาศใช้เมื่อวันจันทร์ ขึ้น ๑๓ ค่ำ เดือน ๙ ปีวอกฉอ ศกศักราช ๑๒๔๖ (พ.ศ. ๒๔๒๗)

๖ กฎหมายโทรเลข จุลศักราช ๑๒๔๖ (พ.ศ. ๒๔๒๗)

ข้อ ๓ เจ้าพนักงานกรมโทรเลขภายในพระราชอาณาจักรสยามจะมีผลประโยชน์สิทธิขาดในการทำกิจการทั้งปวงที่จะมีมา คือ การบอกและการรับถ่าการเก็บและส่งค่าโทรเลขนั้น

๗ จากแฟ้มเรื่องของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๓๐ “ร่างพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. ๒๔๗๗”

ปริญญาร่างกฎหมาย ได้มีข้อสังเกตตามบันทึกลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๗๖ เกี่ยวกับร่างมาตรา ๗ ของกระทรวงคมนาคมดังกล่าวว่า

“มาตรา ๗ ตามสภาพของบ้านเมืองในปัจจุบัน บางทีน่าจะต้องพิจารณากันใหม่อีก ไม่ปรากฏชัดว่า “ใบอนุญาต” ที่กล่าวนั้นหมายถึงสำหรับบุคคลที่ประสงค์จะมีโทรเลข โทรศัพท์ส่วนตัว หรือใบอนุญาตสำหรับตั้งเครื่องโทรเลขหรือโทรศัพท์ที่เปิดให้แก่สาธารณชนหรือแก่สาธารณชนบางจำพวกด้วย ในกรณีที่ ๒ นั้นสำคัญกว่าในกรณีที่ ๑ มากอาจทำให้บางคนเกิดสงสัยว่าการอนุญาตเช่นนั้น (ซึ่งความจริงก็เท่ากับสัมปทานชนิดหนึ่ง) จะไม่ต้องให้ได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรด้วยดอกหรือ กรณีจะเป็นอย่างไรก็ดี ความมุ่งหมายของมาตรานี้และนโยบายควรจะวางลงให้ชัดเจนกว่านี้ เพื่อจะได้ไม่เกิดข้อโต้แย้งขึ้นในภายหลัง”

กรมไปรษณีย์โทรเลขได้พิจารณาความเห็นของกรมร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว มีบันทึกลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๗๖ ซึ่งแจ้งวัตถุประสงค์ตามร่างมาตรา ๗ ดังกล่าวว่า

“มาตรา ๗ “ใบอนุญาต”ตามความในมาตรานี้ หมายความว่าใบอนุญาตที่จะออกให้แก่บุคคลที่ประสงค์จะมีโทรเลขหรือโทรศัพท์ส่วนตัวสำหรับใช้ในห้างร้านบ้านเรือนหรือที่ดินของตนโดยเฉพาะ จะทำการติดต่อกับบุคคลอื่นไม่ได้ และเวลานี้ก็มีบุคคลใช้กันอยู่บ้างแล้ว มิได้มุ่งหมายที่จะอนุญาตให้สาธารณชนตั้งเครื่องโทรเลขหรือโทรศัพท์ เพื่อหาประโยชน์อย่างอื่น เช่น ในทางค้าหากำไร เป็นต้น เพราะการตั้งเครื่องโทรเลขโทรศัพท์นี้เป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาล”

กรมร่างกฎหมายจึงได้แก้ไขร่างมาตรา ๗ ดังกล่าวโดยมีความดังนี้

“มาตรา ๗ อธิบดีอาจออกใบอนุญาตเฉพาะตัวให้แก่บุคคลใด ๆ ให้ตั้ง บำรุง หรือทำการโทรเลขหรือโทรศัพท์ ณ ที่ใดที่หนึ่งภายในราชอาณาจักรสยาม เพื่อใช้เองเป็นส่วนตัว โดยกำหนดเงื่อนไขและให้เสียเงินค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีจะเห็นสมควร”

ต่อมา เมื่อร่างพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าได้มีการแก้ไข^๔ ร่างมาตรา ๗ ดังกล่าว โดยมีความตามพระราชบัญญัติในปัจจุบัน ดังนี้

“มาตรา ๗ อธิบดีอาจออกใบอนุญาตเฉพาะให้แก่บุคคลใด ให้ตั้งทำ หรือบำรุง การโทรเลขหรือโทรศัพท์ที่ใดที่หนึ่งภายในราชอาณาจักรเพื่อใช้เอง โดยกำหนดเงื่อนไขและให้เสียเงินค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีจะเห็นสมควร”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิเคราะห์มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ประกอบกับความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ที่มีมาก่อนหน้านั้นแล้ว เห็นว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ นี้ให้อำนาจผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยด้วยความ

^๔ จากการตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. ในเดือนกันยายน ๒๕๗๗ ไม่ปรากฏรายละเอียดหรือเหตุผลของการแก้ไข

เห็นชอบของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย อนุญาตให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ การสื่อสารแห่งประเทศไทยตั้ง ทำ หรือบำรุงการโทรเลขได้เฉพาะ “เพื่อใช้เอง” ภายใต้เงื่อนไข และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่ผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะกำหนดด้วยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย เท่านั้น คำว่า “เพื่อใช้เอง” นี้ เป็นข้อยกเว้นของ กฎหมาย ย่อมต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าเป็นการใช้เองแต่ผู้เดียว

ตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ สำนักข่าวรอยเตอร์ได้ขอเช่าวงจรเสียงระหว่างประเทศ จาก กสท.แบบ recipient เพื่อให้บริการข่าวสาร ข้อมูล เกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่าง ประเทศ ตลาดหลักทรัพย์ ฯลฯ จากศูนย์คอมพิวเตอร์ในต่างประเทศแก่ผู้ใช้บริการของสำนักข่าว รอยเตอร์ต่างๆ ใน ๑๑๐ ประเทศทั่วโลก ในระยะแรกๆ ที่สำนักข่าวรอยเตอร์เป็นผู้รับข่าวมาจาก ต่างประเทศและเป็นผู้คัดเลือกและพิมพ์ข่าวส่งขายให้แก่ผู้ใช้บริการของตนนั้น ย่อมถือได้ว่า ใน ระยะนั้นสำนักข่าวรอยเตอร์เป็นผู้ตั้ง ทำ หรือบำรุงการโทรเลข”เพื่อใช้เอง”ตามความหมายของ บทบัญญัติมาตรา ๗ นี้ แต่ต่อมาเมื่อสำนักข่าวรอยเตอร์ได้ติดตั้งเครื่อง terminal ของตนให้กับ ผู้ใช้บริการ ณ ที่ทำการของผู้ใช้บริการเพื่ออำนวยความสะดวก โดยให้ผู้ใช้บริการเรียกข้อมูลจาก ศูนย์ข้อมูลในต่างประเทศมาดูได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับข่าวจากสำนักข่าวรอยเตอร์ที่กรุงเทพฯ อีกทอดหนึ่งแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า สำนักข่าวรอยเตอร์มิใช่เป็นผู้ตั้ง ทำ หรือบำรุงการโทรเลข”เพื่อใช้ เอง” แต่ผู้เดียวตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗ นี้อีกต่อไปแล้ว เพราะมีผู้ใช้บริการของสำนักข่าว รอยเตอร์มาร่วมใช้วงจรเสียงระหว่างประเทศนั้นด้วย

อนึ่ง แม้ว่าการให้บริการแบบ recipient นี้ กสท.จะได้ทำข้อตกลงแนบท้าย สัญญา อนุญาตการใช้วงจรเสียงของผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์แต่ละรายเป็นเอกเทศก็ ตาม ผู้ใช้บริการเหล่านี้ก็ยังคงเป็นผู้ใช้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์อยู่ และใช้วงจรเสียงระหว่าง ประเทศร่วมกับสำนักข่าวรอยเตอร์ด้วยการใช้วงจรเสียงระหว่างประเทศดังกล่าวจึงมิใช่เป็นเรื่อง” เพื่อใช้เอง”แต่ผู้เดียวของสำนักข่าวรอยเตอร์ตามบทบัญญัติมาตรา ๗ นี้

ส่วนการให้บริการแบบ contributor ซึ่งเป็นการรับและส่งข้อมูลโดยผู้ใช้บริการ สามารถป้อนข้อมูล ข่าวสาร เข้าสู่ระบบข้อมูลของสำนักข่าวรอยเตอร์เพื่อให้ผู้ใช้บริการรายอื่นของ สำนักข่าวรอยเตอร์สามารถเรียกดูข้อมูลดังกล่าวได้ตลอดเวลาที่ดี การให้บริการแบบ dealing ซึ่ง ผู้ใช้บริการสามารถรับส่งข่าวสารกับสำนักข่าวรอยเตอร์และติดต่อสื่อสารและทำสัญญาระหว่าง ผู้ใช้บริการด้วยกันก็ดีต่างก็เป็นเรื่องการใช้วงจรเสียงระหว่างประเทศร่วมกันโดยเป็นการติดต่อ ระหว่างสำนักข่าวรอยเตอร์กับผู้ใช้บริการ จึงมิใช่เป็นเรื่อง”เพื่อใช้เอง”แต่ผู้เดียวของสำนักข่าว รอยเตอร์ตามบทบัญญัติมาตรา ๗ นี้

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า การ ให้บริการ Monitor Services ทั้งสามแบบของสำนักข่าวรอยเตอร์ทั้งที่กำลังดำเนินอยู่ และที่กำลัง ขออนุญาตเปิดให้บริการนั้น มิใช่เป็นการดำเนินการของสำนักข่าวรอยเตอร์ “เพื่อใช้เอง” ตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้ใช้บังคับมากกว่า ๕๐ ปีแล้ว และ

ปัจจุบันเทคโนโลยีในการสื่อสารโทรคมนาคมได้เจริญรุดหน้าไปอย่างมาก ดังนั้น หาก กสท. เห็นว่าทบบัญญัติตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ฯ ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของ กสท. หรือไม่อาจปรับใช้กับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีในด้านนี้ได้ ก็อาจเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ฯ ให้ทันสมัยยิ่งขึ้นต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๑