

บันทึก

เรื่อง การหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๕๖๗

กรมไปรษณีย์โทรเลข ได้มีหนังสือ ที่ คค.๐๗๐๑/๓๕๖๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมไปรษณีย์โทรเลขได้พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๕๖๗ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการมี การใช้และการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการโทรเลขและโทรศัพท์ และบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นต้นมานั้น บัดนี้ได้เกิดปัญหาการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย กล่าวคือ บริการโทรคมนาคมที่หน่วยงานของรัฐได้ ให้บริการอยู่ในปัจจุบันนี้ นอกเหนือจากบริการโทรศัพท์และโทรเลข อันได้แก่ โทรพิมพ์เทเล็กซ์ (โทรพิมพ์ติดต่อผ่านชุมสาย) โทรภาพ โทรสาร ข้อมูล (DATA) ที่นำมาใช้กับระบบ คอมพิวเตอร์นั้น การสื่อสารแห่งประเทศไทยเห็นว่าเป็นกิจการในหน้าที่ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยอ้างถึงข้อกำหนดของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางโทรเลขและ โทรศัพท์ระหว่างประเทศ (CCITT) ของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) ที่กำหนดว่า บริการดังกล่าวยกเว้นบริการโทรศัพท์ เป็นบริการโทรเลขทั้งหมด ทั้งยังได้อ้างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๕๖๗ มาใช้บังคับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการโทรคมนาคมอื่น ๆ ที่มีใช้บริการโทรศัพท์ เช่น บริการรับส่งข้อมูลจากผู้เช่า อีกด้วย และดังนั้น หากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะให้บริการโทรคมนาคมเหล่านี้อีกส่วนหนึ่งก็จะต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายดังกล่าวส่งให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยด้วย

กรมไปรษณีย์โทรเลขในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐทางด้านโทรคมนาคม พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างของการสื่อสารแห่งประเทศไทยอาจก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งและ พ้องร้องกันได้ เพราะพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๕๖๗ มิได้มีคำนิยามไว้ โดยชัดแจ้งว่า บริการโทรเลขได้ครอบคลุมถึงบริการโทรพิมพ์ เทเล็กซ์ โทรภาพ โทรสาร และ ข้อมูล และถึงแม้ว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาทางโทรเลขและโทรศัพท์ระหว่างประเทศได้วาง ข้อกำหนดไว้ว่าบริการดังกล่าวจัดเป็นบริการโทรเลขก็ตาม แต่ขณะนี้ยังมีกฎหมายฉบับใดให้ คำรับรองเกี่ยวกับข้อกำหนดนั้น ดังนั้น จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายมายังคณะกรรมการ กฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมไปรษณีย์โทรเลข การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และ ผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวได้มอบเอกสารเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง

กฎหมาย คณะที่ ๑) เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ข้อเท็จจริงที่ได้ตามคำชี้แจงและเอกสารที่ได้รับจากผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวมีว่า ในปัจจุบันวิทยาการด้านการสื่อสารโทรคมนาคมได้มีการพัฒนาเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการนำวิทยาการสื่อสารโทรคมนาคมใหม่ๆ มาใช้ เช่น เครื่องโทรพิมพ์ เครื่องโทรภาพ เครื่องรับส่งข้อมูล เป็นต้น จึงมีข้อสงสัยในระหว่างหน่วยงานผู้ให้บริการว่า บริการโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นใหม่นี้เป็นบริการโทรเลขตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พุทธศักราช ๒๔๗๗ หรือไม่ และหน่วยงานใดควรจะเป็นผู้ให้บริการประเภทใดแก่ผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้ใช้บังคับมาก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่ในสมัยนั้นยังไม่มีปัญหาในด้านการปฏิบัติเกี่ยวกับการให้บริการ เพราะบริการโทรคมนาคมทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลขเพียงหน่วยเดียว แต่ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ แล้ว พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้การให้บริการโทรคมนาคมดังกล่าวซ้ำซ้อนกันปัญหาจึงมีว่า บริการโทรพิมพ์ เทเล็กซ์ (โทรพิมพ์ติดต่อผ่านชุมสาย) โทรภาพ โทรสาร ข้อมูลที่นำมาใช้กับระบบคอมพิวเตอร์ เป็นบริการโทรเลขตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พุทธศักราช ๒๔๗๗ หรือไม่ และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการดังกล่าวนี้จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้มีบทวิเคราะห์ศัพท์ว่า “เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท” หมายความว่า เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพทชนิดใช้กำลังไฟฟ้ารวมทั้งเครื่องใช้และเครื่องสำหรับส่ง หรือทำการโทรเลข โทรศัพทหรือการคมนาคมอย่างอื่นโดยใช้กำลังไฟฟ้า แม้พระราชบัญญัตินี้จะไม่มีบทนิยามคำว่า โทรพิมพ์ เทเล็กซ์ (โทรพิมพ์ติดต่อผ่านชุมสาย) โทรภาพ โทรสาร และข้อมูลที่นำมาใช้กับระบบคอมพิวเตอร์ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาความหมายของบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท” ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าบริการโทรคมนาคมดังกล่าวนี้ย่อมจะอยู่ในความหมายของคำว่า “เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท” ด้วย เพราะบริการโทรคมนาคมซึ่งเกิดขึ้นตามวิวัฒนาการทางการสื่อสารโทรคมนาคมในระยะหลังนี้ก็จะเป็นเครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพทที่ใช้กำลังไฟฟ้าเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะคำว่า “โทรเลข” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานอธิบายว่า ชิดเขียนไกล คือ เครื่องส่งข่าวสารโดยทางไฟฟ้า ย่อมหมายถึงการติดต่อทางไกลโดยการชิดเขียน ซึ่งการติดต่อดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยเครื่องส่งชนิดใช้กำลังไฟฟ้า ข่าวสารที่มีการติดต่อกันอาจแสดงออกเป็นตัวหนังสือ ตัวเลข หรือเครื่องหมายต่างๆ รวมทั้งภาพได้ด้วย ประกอบกับได้มีข้อกำหนดของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางโทรเลขและโทรศัพทระหว่างประเทศของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็น

สมาชิกของสหภาพ ฯ และได้เข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการการดังกล่าวนี้ด้วย โดยข้อกำหนดนี้ได้ตีความหมายของการบริการโทรพิมพ์ เทเล็กซ์ โทรภาพ โทรสาร ข้อมูลที่นำมาใช้กับระบบคอมพิวเตอร์ ว่าเป็นบริการโทรเลขด้วย ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลอีกข้อหนึ่งที่สนับสนุนให้เห็นว่าการสื่อสารโทรคมนาคมดังกล่าวนี้เป็นบริการโทรเลขตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ นอกจากนี้บทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์” ดังกล่าวข้างต้น ยังมีความหมายรวมถึงการคมนาคมอย่างอื่นโดยใช้กำลังไฟฟ้าด้วย ซึ่งแสดงว่ากฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ฉบับนี้ได้บัญญัติ บทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์” ให้มีความหมายครอบคลุมถึงการสื่อสารโทรคมนาคมดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว

สำหรับข้อหาหรือที่ว่า การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการโทรพิมพ์ เทเล็กซ์ (โทรพิมพ์ติดต่อผ่านชุมสาย) โทรภาพ โทรสารและข้อมูลที่นำมาใช้กับระบบคอมพิวเตอร์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๑๖) จะกระทำหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อบริการคมนาคมดังกล่าวเป็นบริการโทรเลขตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แล้ว ดังนั้น กฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงใช้บังคับกับบริการโทรคมนาคมอื่น ๆ ดังกล่าวด้วย

ส่วนในข้อที่กรมไปรษณีย์โทรเลขหารือถึงปัญหาการก้าวข้ามอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้ให้บริการสองหน่วย คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วได้ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมว่า คณะกรรมการประสานงานและเสนอแนะนโยบายในด้านกิจการสื่อสาร (ไปรษณีย์และโทรคมนาคม) ของกระทรวงคมนาคมได้ประชุมพิจารณากำหนดขอบเขตการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยไว้แล้ว และได้เสนอผลการพิจารณาต่อปลัดกระทรวงคมนาคมว่า ควรกำหนดขอบเขตการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมของหน่วยงานทั้งสองนั้น ดังนี้

๑. บริการโทรภาพ โทรสาร และข้อมูล ที่ต้องใช้ควบกับหมายเลขโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

๒. บริการโทรภาพ โทรสาร และข้อมูล ที่เป็นระบบใช้งานเป็นการภายใน โดยเฉพาะ (Private System) และระบบการติดต่อระหว่างจุด (Point-to-Point System) หากผู้ที่มีความประสงค์จะใช้งานภายในประเทศและต้องการติดต่อกับต่างประเทศด้วย ให้อยู่ในความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ถ้าผู้ต้องการติดต่อภายในประเทศอย่างเดียว จะใช้บริการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยก็ได้ แต่ถ้าใช้บริการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเรียกเก็บ

ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยด้วย

๓. ระบบสลับสาย (Switching System) สำหรับการให้บริการโทรภาพ โทรสาร และข้อมูล ให้อยู่ในความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า การแก้ไข ปัญหาในกรณีนี้สมควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและ การสื่อสารแห่งประเทศไทยให้แน่ชัดว่า หน่วยงานใดควรรับผิดชอบในการให้บริการประเภท ใดบ้าง ซึ่งย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่ง ประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ จะเป็น ผู้พิจารณา ในเรื่องนี้ปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมว่า คณะกรรมการ ประสานงานและเสนอแนะนโยบายในด้านกิจการสื่อสาร (ไปรษณีย์และโทรคมนาคม) ของ กระทรวงคมนาคมได้เคยพิจารณากำหนดขอบเขตการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมไว้ดังกล่าว ข้างต้น จึงน่าที่จะนำผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย เกี่ยวกับการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมให้ชัดเจนต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๔