

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้บังคับพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔
กรณีสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๒๕.๓/๑๑๐๐๓ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ผู้บังคับการกองตำรวจสันติบาล ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์สำหรับกรุงเทพมหานคร มีหนังสือขอเชิญตัวแทนจากกองวิชาการ และกองคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้าร่วมประชุมพิจารณา เรื่อง สมุดโทรศัพท์หน้าเหลือง Thailand Yellow Pagestm ประจำปี ๒๐๐๑/๒๐๐๒ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้ตีพิมพ์ข้อความในลักษณะไม่เหมาะสม ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า สมุดโทรศัพท์หน้าเหลืองเป็นสมุดโทรศัพท์ที่จัดทำขึ้นโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้องค์การโทรศัพท์ฯ มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เข้าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ฯ ซึ่งต่อมาองค์การโทรศัพท์ฯ ได้ให้สัมปทานแก่บริษัท เทเลอินโฟมีเดีย จำกัด เป็นผู้จัดทำสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่สิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเทศบาล

(๒) สิ่งพิมพ์ซึ่งรัฐมนตรีกำหนด

(๓) บัตร ตราสาร แบบพิมพ์ และรายงานซึ่งใช้กันตามปกติในการส่วนตัว การสังคม การเมือง การค้า หรือกิจธุระ

ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณา คือ

๑. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาล ตามมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่

๒. การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ให้สัมปทานการจัดทำสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์แก่บริษัท เทเลอินโฟมีเดีย จำกัด ถือว่าสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์นั้นเป็น สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลตามความหมายของมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่

จึงขอหารือประเด็นปัญหากฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้แทนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาลตามมาตรา ๖ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยกเว้น "สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเทศบาล" ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ การที่ต้องยกเว้นไว้เนื่องจากรัฐบาลย่อมมีหน้าที่บริหารและจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด สิ่งพิมพ์ย่อมเป็นเครื่องมืออันหนึ่งของรัฐบาลที่มีขึ้นเพื่อใช้ในการกิจกรรมของรัฐบาลด้วย และโดยที่กิจกรรมของรัฐบาลในปัจจุบันนี้มิได้กระทำโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นเท่านั้น แต่ได้มีการดำเนินการโดยองค์กรอื่นๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐอีกด้วย ฉะนั้น คำว่า "รัฐบาล" ในมาตรา ๖ (๑) นี้ จึงมีความหมายอย่างกว้างโดยหมายความถึงองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งนอกจากจะหมายถึงกระทรวง ทบวง กรม แล้วยังหมายความถึงองค์กรอื่นใดที่มีกฎหมายให้ดำเนินกิจการใดอันเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐด้วย สำหรับกรณีกิจการโทรศัพท์ มีมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ บัญญัติว่า รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุง และทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม และอำนาจนี้มอบหมายไว้ให้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข โดยต่อมาได้มีมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้องค์การโทรศัพท์ฯ ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ดังนี้ องค์การโทรศัพท์ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ จึงอยู่ในความหมายของคำว่ารัฐบาลในความหมายของพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ ประกอบกับมาตรา ๙ (๗)^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗

^๑ มาตรา ๖ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่สิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเทศบาล

(๒) สิ่งพิมพ์ซึ่งรัฐมนตรีกำหนด

(๓) บัตร ตราสาร แบบพิมพ์ และรายงานซึ่งใช้กันตามปกติในการส่วนตัว การส่งคม การเมือง การค้า หรือกิจธุระ

^๒ มาตรา ๕ รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุง และทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม

อำนาจนี้ท่านมอบหมายไว้ให้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข

^๓ มาตรา ๑๖ ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การตั้ง ทำหรือบำรุงการโทรศัพท์ของกระทรวงกลาโหมที่ใช้ในราชการทหารโดยเฉพาะ

^๔ มาตรา ๙ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้

องค์การโทรศัพท์มีอำนาจรวมถึง

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้องค์การโทรศัพท์ฯ มีอำนาจจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เข้าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ฯ และมาตรา ๒๒ ทวิ^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้องค์การโทรศัพท์ฯ มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำดังกล่าว ฉะนั้น การจัดทำสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์จึงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์ฯ ประการหนึ่งที่จะต้องจัดบริการตามกฎหมาย องค์การโทรศัพท์ฯ จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาลในความหมายตามมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ

ประเด็นที่สอง ที่ว่า สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ที่ให้สัมปทานแก่บริษัท เทเลอินโฟมีเดีย จำกัด จัดทำ ถือว่าเป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลตามความหมายของมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อพิจารณาสัญญาการจัดพิมพ์และโฆษณาสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และบริษัท ชินวัตร ไทเร็คทอรี่ส์ จำกัด ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๓๘ อันเป็นที่มาของการตกลงจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ที่หาหรือมานี้แล้ว ได้ความว่า ทศท. (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) ตกลงมอบหมายให้บริษัทฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาวทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับธุรกิจและโฆษณา (Yellow Pages) ฉบับหน้าเหลืองของ ทศท. ทั่วประเทศ เป็นระยะเวลา ๑๐ ปี (ข้อ ๑.๑ ของสัญญาฯ) และมีการตกลงเป็นข้อสัญญาว่าบริษัทฯ ตกลงยอมรับว่าสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หลังจากการพิมพ์เสร็จแล้ว และยังไม่ได้แจกจ่าย ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ทศท. โดยบริษัทฯ จะเรียกร้องค่าใช้จ่ายใดๆ จาก ทศท. ไม่ได้ (ข้อ ๘.๙ ของสัญญาฯ) จึงเห็นได้ว่า โดยข้อเท็จจริงแล้วการจัดพิมพ์เป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์การโทรศัพท์ฯ โดยองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นเจ้าของสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ ฉะนั้น เมื่อองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลอยู่ในความหมายของมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ ตามที่ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้ว สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ที่ได้ให้สัมปทานแก่บริษัท เทเลอินโฟมีเดีย จำกัด เป็นผู้จัดทำตามสัญญานี้ ก็เป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลตามความหมายของมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ

อนึ่ง ในการพิจารณาให้ความเห็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอยู่ในความหมายของคำว่า

(๗) จัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เข้าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์

^๔ มาตรา ๒๒ ทวิ ให้องค์การโทรศัพท์ที่มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่ายหรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เข้าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์

ผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การโทรศัพท์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งจัดทำหรือจัดพิมพ์รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เข้าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์เพื่อใช้ในราชการ และเอกชน ซึ่งจัดทำหรือจัดพิมพ์รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เข้าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์เพื่อใช้ในกิจการของตน

รัฐบาลหรือไม่ และสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ดังกล่าวเป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือไม่เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มิได้พิจารณาเลยไปถึงว่าสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์เป็นหนังสือพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ ด้วย

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ขอตั้งข้อสังเกตว่า หากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าสิ่งพิมพ์ใด ๆ ของบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือส่วนราชการมีการกระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายใด เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ย่อมเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามบทกฎหมายต่อไปโดยเคร่งครัด



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๕