

บทที่ 4

ปัญหากฎหมายกับการให้บริการเพิ่มคุณค่า

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการเพิ่มคุณค่าที่สำคัญมี 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477, พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เมื่อนำกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีปัญหาควรแก่การพิจารณา โดยผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในแต่ละฉบับตามลำดับต่อไป

4.1 ปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477

4.1.1 รัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการให้บริการ

พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้รัฐเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการโทรเลขและโทรศัพท์ มีกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวในราชอาณาจักร เห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 16 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"ภายในราชอาณาจักรสยามให้กรมไปรษณีย์โทรเลข มีสิทธิและหน้าที่แต่ผู้เดียวในอันที่จะ

- (1) ตั้งทำและบำรุงที่ทำการโทรเลขและโทรศัพท์
ในตำบลใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร
- (2) ตั้งเสา และขึงสายลวด หรือขดสายลวด หรือสายลวดใหญ่ได้ดินหรือได้น้ำ ทำกิจการอย่างอื่นเพื่อการคมนาคมทางโทรเลขหรือโทรศัพท์

(3) รับ เก็บ ส่ง และส่งมอบข่าวสาร และกระทำการงานอย่างอื่นทุกอย่างอันเกี่ยวแก่การโทรเลขหรือโทรศัพท์ ตามกฏระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและกฏที่รัฐมนตรีได้ตั้งขึ้น"

อำนาจที่จะดำเนินการโทรเลขและโทรศัพท์นี้ เป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาล แต่เพียงผู้เดียว เอกชนโดยทั่วไปไม่สามารถดำเนินการได้ เห็นได้จากบทบัญญัติ มาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า

"รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้งบำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพท์ ภายในราชอาณาจักรสยาม

อำนาจท่านมอบหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข"

อย่างไรก็ดี กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้เอกชน สามารถดำเนินการโทรเลข และโทรศัพท์ ณ ที่ใดที่หนึ่งภายในราชอาณาจักรได้ แต่ต้องเป็นการดำเนินการในลักษณะของ "เพื่อใช้เอง" เห็นได้จากบทบัญญัติ มาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า

"อธิบดีอาจออกใบอนุญาตเฉพาะให้แก่บุคคลใดที่ตั้งทำหรือบำรุงการโทรเลข หรือโทรศัพท์ที่ใดที่หนึ่งภายในราชอาณาจักร เพื่อใช้เองโดยกำหนดเงื่อนไข และให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีจะเห็นสมควร"

จึงเห็นได้ว่าการที่เอกชนจะดำเนินการด้านโทรเลขโทรศัพท์ได้ ต้องได้รับการอนุญาตจากอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข ตามเงื่อนไขและเสียค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขกำหนด การอนุญาตจึงมีลักษณะเป็นการเฉพาะรายไม่ทั่วไพบ และจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะเพื่อใช้เองเท่านั้น จะดำเนินการตั้ง ทำ หรือ บำรุง เพื่อบุคคลอื่นมิได้ เพราะฉะนั้นหากมีการอนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ก็เป็นการส่วนตัว มิใช่เป็นการให้บริการสาธารณะ

4.1.2 กฎหมายกับเทคโนโลยีด้านสื่อสารโทรคมนาคม

เหตุที่ได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น เนื่องจากกิจการด้านพาณิชย์กรรมของประเทศได้เจริญก้าวหน้าขึ้น จึงต้องมีกฎหมายเพื่อรองรับความเจริญดังกล่าว เห็นได้จากคำบรรยายของกฎหมายมีใจความว่า "โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า เนื่องจากพาณิชย์กรรมของประเทศได้เจริญขึ้นสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโทรเลขและโทรศัพท์ ซึ่งยังคงใช้อยู่ในเวลานี้ เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนและเหมาะสมแก่กาลสมัยยิ่งขึ้น"

ในขณะนั้นกิจการด้านโทรคมนาคมของประเทศก็มีเพียงโทรเลขและโทรศัพท์เท่านั้น กิจการใดเป็นกิจการโทรเลข กิจการใดเป็นกิจการโทรศัพท์ ทุกคนสามารถที่จะรู้ได้ เข้าใจได้ ในพระราชบัญญัติโทรเลขโทรศัพท์ 2477 จึงมิได้มีการให้ความหมายของคำว่า "โทรเลข" "โทรศัพท์" หรือ "โทรคมนาคม" ไว้ เนื่องจากความหมายของคำดังกล่าวเป็นคำสามัญที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจความหมายได้ นอกจากนี้เทคโนโลยีโทรคมนาคมเป็นแบบง่าย ๆ ไม่มีความสลับซับซ้อน ขอบข่ายของการติดตั้งสื่อสารจำกัดอยู่ในวงแคบไม่กว้างขวางเช่นในปัจจุบัน การที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดการให้บริการแต่เพียงผู้เดียว ย่อมเป็นสิ่งที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น การที่กฎหมายไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า "โทรเลข" "โทรศัพท์" จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาแต่อย่างใด

แต่ถ้าหากพิจารณาสภาพการณ์ในขณะนี้แล้ว เห็นได้ว่าเทคโนโลยีด้านการสื่อสารโทรคมนาคมมีการพัฒนาไปอย่างก้าวไกล เมื่อเทียบกับสภาพการณ์ในขณะนั้น นอกจากนี้ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความต้องการข้อมูลและข่าวสาร โดยอาศัยรูปแบบต่าง ๆ ของการสื่อสารโทรคมนาคม การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

ความต้องการนี้ไม่ใช่เพียงแต่ความต้องการในด้านปริมาณเท่านั้น ยังมีความต้องการในด้านคุณภาพด้วย จึงเป็นผลให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ ของเครื่องมือสื่อสาร

โทรคมนาคมแบบใหม่ นอกจากโทรเลขและโทรศัพท์ ดังนั้นการให้บริการด้านโทรคมนาคมในปัจจุบันจึงมีใหม่แต่เพียงการให้บริการด้านพื้นฐานเท่านั้นยังมีการให้บริการเพิ่มคุณค่าซึ่งมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ

เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะให้รัฐเป็นผู้จัดการให้บริการแต่เพียงผู้เดียว ย่อมไม่สามารถสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้ บทบาทของเอกชนที่เข้ามามีส่วนในการจัดการให้บริการด้านโทรคมนาคมอันเป็นบริการสาธารณะ จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้พระราชบัญญัติโทรเลขโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 จึงไม่สามารถครอบคลุมถึงรูปแบบเทคโนโลยีของโทรคมนาคมสมัยใหม่ได้ กฎหมายดังกล่าวจึงล้าสมัยไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการใช้และการตีความกฎหมาย

4.1.3 การครอบคลุมของกฎหมายกับการให้บริการเพิ่มคุณค่า

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว การติดต่อสื่อสารระหว่างกันสามารถให้บริการได้ทั้งข้อมูล อักษร ตัวเลข และเสียง ซึ่งทำให้เกิดบริการประเภทใหม่ ๆ เช่น โทรภาพ โทรสาร ฯลฯ จึงมีข้อพิจารณาว่า บริการโทรคมนาคมดังกล่าวอยู่ในข่ายการครอบคลุมของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 หรือไม่ และกฎหมายครอบคลุมถึงการให้บริการเพิ่มคุณค่าหรือไม่

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ได้กำหนดบทวิเคราะห์ศัพท์ไว้ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

- (1) "เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์" หมายความว่า เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์ชนิดใช้กำลังไฟฟ้า รวมทั้งเครื่องใช้และเครื่องสำหรับส่ง หรือทำการโทรเลขโทรศัพท์

หรือการคมนาคมอย่างอื่น รัศมีใช้กับไฟฟ้า

(6) "สายโทรเลข" หรือ "สายโทรศัพท์" หมายความว่า สายลวดที่ใช้สำหรับการโทรเลขหรือโทรศัพท์ และหมายความรวมทั้งของท่อ ของหุ้ม หลอด หรือท่อที่สวมสายนั้น ตลอดจน เครื่องใช้ และเครื่องแห่งสิ่งเหล่านั้นที่ใช้ประกอบกับสายลวด

(7) "เสา" หมายความว่า ตลอดถึงหลัก เสาป้าย สายโยง สลัก หรือเครื่องประกอบอย่างอื่นที่สร้างขึ้นสำหรับรับแชน ดิ่ง หรือ ค้ำสายโทรเลขหรือโทรศัพท์

ฯลฯ

การที่กฎหมายฉบับนี้มิได้มีการให้นิยามคำว่า "โทรเลข" "โทรศัพท์" ว่า มีลักษณะเช่นใด ทั้งนี้คงเนื่องจากเป็นที่แน่ชัดแล้วว่า โทรเลข หมายถึง การที่บุคคลได้ยื่น ข่าวดสารที่ประสงค์จะส่งต่อพนักงานโทรเลข และพนักงานส่งข่าวสารนั้นด้วยเครื่องโทรเลข รัศมีใช้สัญญาณไฟฟ้า เมื่อปลายทางได้รับสัญญาณโทรเลขก็จะแปลเป็นข้อความแล้วนำส่งผู้รับ อีกทีหนึ่ง ส่วนโทรศัพท์ หมายถึง การที่บุคคลสามารถติดต่อสื่อสารด้วยเสียง (Voice) ผ่านเครื่องโทรศัพท์ ทั้งนี้เนื่องจากในขณะนั้นมีการติดต่อสื่อสารเพียง 2 อย่างคือ โทรเลข และโทรศัพท์ ซึ่งเป็นการติดต่อทางสาย ดังนั้นเมื่อพูดถึงคำว่าโทรเลขและโทรศัพท์ก็หมายถึง การสื่อสารโทรคมนาคมทั้งหมด ต่อมาเมื่อมีการนำ เครื่องข่ายโทรศัพท์มาใช้ประโยชน์และ เชื่อมกับ Terminal ชนิดต่าง ๆ จึงทำให้เกิดบริการใหม่นอกเหนือไปจากโทรเลขและ โทรศัพท์ ซึ่งไม่อาจแยกได้ว่าบริการใดเป็นบริการโทรเลขบริการใดเป็นโทรศัพท์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้นจึงต้องพิจารณาว่า บริการโทรเลขและโทรศัพท์ที่มีความหมายเพียงใด ในกรณีนี้จะได้พิจารณาจากกรณีตัวอย่างตามข้อเท็จจริง เรื่อง การร้องปัญหาข้อกฎหมายตาม พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477¹ ซึ่งสรุปได้ว่า บริการโทรคมนาคมที่ หน่วยงานของรัฐได้ให้บริการอยู่ในปัจจุบันนี้ นอกเหนือจากบริการโทรเลขและโทรศัพท์ อันได้แก่ โทรพิมพ์ เทเลกซ์ โทรภาพ โทรสาร ข้อมูลที่นำมาใช้กับระบบคอมพิวเตอร์นั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังนี้

1. บริการโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นใหม่นี้เป็นบริการโทรเลขตามพระราชบัญญัติ โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 หรือไม่
2. หน่วยงานใดควรจะเป็นผู้ให้บริการประเภทใดแก่ผู้ใช้บริการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 บริการ โทรคมนาคมดังกล่าวนี้ย่อมจะอยู่ในความหมายของคำว่า "เครื่องโทรเลขหรือเครื่อง โทรศัพท์" ด้วย เพราะบริการโทรคมนาคมซึ่งเกิดขึ้นตามวิวัฒนาการทางการสื่อสาร โทรคมนาคมในระหว่างนี้ก็ เป็นเครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์ที่เข้ากับไฟฟ้า เช่นเดียวกัน เนื่องจาก

1. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า โทรเลข ว่า จิตเขียน ดังนั้น เครื่องส่งข่าวสารโดยทางไฟฟ้า ย่อมหมายถึง การติดต่อทางไกลโดย การจิตเขียน ซึ่งการติดต่อดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยเครื่องส่งชนิดกำลังไฟฟ้า

1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "การร้องปัญหาข้อกฎหมายตามพระราช บัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477", 368/2524.

2. คณะกรรมการที่ปรึกษาทางโทรเลขและโทรศัพท์ระหว่างประเทศ ของ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการ ดังกล่าวนี้ด้วย ได้ตีความความหมายของคำว่าบริการโทรพิมพ์ เทเลกซ์ โทรภาพ โทรสาร ข้อมูลที่นำมาใช้กับระบบคอมพิวเตอร์ว่าเป็นบริการโทรเลขด้วย

แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติบทวิเคราะห์ศัพท์ คำว่า "เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์" ให้มีความหมายครอบคลุมถึงการสื่อสารโทรคมนาคม ดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว

อย่างไรก็ดีผู้เขียนมีความเห็นว่า เครื่องโทรเลขหรือเครื่องโทรศัพท์ ไม่ควรมี ความหมายครอบคลุมถึงการสื่อสารโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นใหม่ด้วย ทั้งนี้เนื่องจาก

1. ข้อบังคับการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ 1988 ซึ่งมีผลบังคับวันที่ 1 กรกฎาคม 1990 มาตรา 2 ได้กำหนดบทวิเคราะห์ศัพท์ ของการสื่อสารโทรคมนาคม ไว้ดังนี้ 2

- 1.1 การสื่อสาร : การส่ง การแพร่กระจาย หรือการรับ
โทรคมนาคม เครื่องหมาย สัญญาณ ข้อเขียน ภาพ
และเสียงหรือข่าวสารใด ๆ โดยใช่
ระบบสายวิทยุ ใยแก้ว หรือระบบแม่เหล็ก
ไฟฟ้าอื่น ๆ

2 จันทรลักษณ์ โชติรัตนดิถ, ปัญหาในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารโทรคมนาคม, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 164.

1.2 บริการสื่อสาร : การให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมระหว่าง
โทรคมนาคม ที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมของสถานีซึ่งตั้ง
ระหว่าง อยู่ในหรือเป็นของประเทศนั้น
ประเทศ

2. การให้ความหมายตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477
ไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบัน ซึ่งมีการรวมเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคม
นามกับระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้ขอบเขตของเทคโนโลยีทั้ง 2 ชนิด กลมกลืนกัน
(Erosion) และสามารถให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมได้ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการสื่อ
สารข้อมูล ภาพ อักษร และเสียง นอกจากนั้นการรวมเทคโนโลยิดังกล่าวเข้าด้วยกัน ยัง
ทำให้สามารถติดต่อสื่อสารได้ทั่วโลก และเปลี่ยนแปลงระบบการสื่อสารจาก Closed
System³ เป็น Open System⁴ ซึ่งมีทั้งอุปกรณ์ Software และ Hardware

³ Closed System หมายความว่า เครื่องข่ายที่ใช้วิธีการติดต่อสื่อสาร
เฉพาะของตนเอง บริษัทอื่นไม่สามารถพัฒนา Software เพื่อใช้งานเครื่องข่ายนั้นได้ เนื่อง
จากกฎเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ ไม่เป็นที่เปิดเผย

⁴ Open System เป็นเครื่องข่ายที่มีข้อกำหนดซึ่งเปิดเผยต่อสาธารณชน ทำ
ให้บริษัทอื่นสามารถพัฒนา Software และ Hardware เพื่อใช้งานเครื่องข่ายนี้ได้ เพื่อช่วย
ให้ผลิตภัณฑ์ของบริษัทหนึ่งสามารถทำงานเข้าด้วยกันได้กับผลิตภัณฑ์ของอีกบริษัทหนึ่ง ได้โดย
ง่ายและสะดวก โดยจะต้องมีอุปกรณ์ที่เป็นแบบ Open System เช่นกัน ในทางปฏิบัติ
กำหนดมาตรฐานไว้ 4 ประการคือ

1. มาตรฐานนั้นจะต้องกำหนดไว้อย่างครบถ้วน เพื่อให้ผู้ผลิตรายอื่น
สามารถนำไปใช้ต่อจากมาตรฐานเดียวกันได้

2. ต้องมีเสถียรภาพ เพื่อให้ผู้ซื้อและผู้ผลิตใช้มาตรฐานนั้น ๆ ไปได้ตลอด

3. ต้องมีการเผยแพร่รายละเอียดทางการเชื่อมต่อ (Interfare) เพื่อ
ให้ผู้ผลิตรายอื่นรับทราบ

4. ต้องไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งแต่เพียงรายเดียว

แต่พระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวถึงแต่อุปกรณ์ Hardware ซึ่งก็คือสายโทรเลขหรือสายโทรศัพท์ และเครื่องโทรเลขและเครื่องโทรศัพท์ เท่านั้น

3. ประเทศต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคม เช่น ประเทศอังกฤษ จะให้ความหมายของอุปกรณ์โทรคมนาคมรวมทั้ง Software และ Hardware โดยไม่คำนึงถึงว่าเป็นบริการที่เกิดจากสายหรือคลื่น ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลทางด้านเทคนิคดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากบทวิเคราะห์ศัพท์ตาม The Telecommunication Act 1984 ซึ่งกำหนดตามความหมายของระบบโทรคมนาคม บริการโทรคมนาคม และอุปกรณ์โทรคมนาคม ไว้อย่างชัดเจนดังได้กล่าวแล้วในบทแรก

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ไม่มีการให้คำนิยามของคำว่า "การให้บริการเพิ่มคุณค่า" และไม่อาจครอบคลุมถึงการให้บริการเพิ่มคุณค่าได้

4.1.4 กฎหมายกับนโยบายด้านโทรคมนาคม

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการสื่อสารถึงกันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติว่า

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยซึ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกับรวมทั้งการกระทำตัวประการอื่นใดเพื่อหวังล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เฉพาะเพื่อ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ"

จึงเห็นได้ว่า เสรีภาพในการสื่อสารถึงกันของบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล บุคคลอื่นจะกระทำการล่วงละเมิดมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการที่ บุคคลจะมีเสรีภาพดังกล่าวได้ การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลจะต้องมีลักษณะกว้างขวางทั่ว ถึง มิใช่จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลบางกลุ่มหรือบางท้องถิ่นเท่านั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 เห็น ได้ว่า รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียวที่จะดำเนินการด้านโทรเลขและโทรศัพท์ เอกชนทั่วไปไม่สามารถจัดการให้บริการได้ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเทคโนโลยีด้านสื่อสาร โทรคมนาคมมีการพัฒนาไปอย่างมาก การที่รัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ดำเนินการให้ บริการย่อมไม่ทั่วถึงและไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ความต้องการบริการ ด้านนี้มิมีมากขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้เอกชนเข้ามาส่วนในการจัดการบริการ ด้านสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญก็เป็นโอกาสและให้สิทธิแก่เอกชนที่จะ เข้ามาส่วนในกิจการทางเศรษฐกิจ⁵ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งใน นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาก็ปรากฏนโยบายเช่นนี้อย่างชัดเจน การที่รัฐบาลไม่ สามารถสนองตอบความต้องการด้านการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลได้และเพียงพอก็เท่ากับ ว่าเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 เป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้อง กับนโยบายของรัฐบาลในการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคม ควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไข ให้เหมาะสมต่อไป

4.1.5 กฎหมายกับการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

ดังได้กล่าวในหัวข้อที่แล้วว่า เสรีภาพ ในการติดต่อสื่อสารระหว่าง บุคคล รัฐต้องให้ความคุ้มครอง ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ได้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เช่นเดียวกัน ได้แก่ บทบัญญัติมาตรา 24 ว่า

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 48 และมาตรา 77

"ผู้ใดใช้ดูบายอย่างใด ๆ โดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อล่วงรู้ผลติดต่อถึงกัน ซึ่ง
 เนื้อความในข่าวสารโทรเลขโทรศัพท์ใด ๆ ท่านว่าผู้ใดมีความผิดต้องระวางโทษจำคุก
 ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

มาตรา 25 "ผู้ใดเอาความหมายของอาณัติสัญญาณหรือข่าวสารโทรเลขโทรศัพท์
 ทั้งหมดหรือบางส่วนไปแพร่กระจายแก่บุคคลใด ๆ ผู้ไม่มีสิทธิจะรู้ ท่านว่าผู้ใดมีความผิดต้อง
 ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ได้มีบทบัญญัติ
 ดังกล่าวถึงการล่วงละเมิดสิทธิในเรื่องข้อมูลและข่าวสารไว้ด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าใน
 ขณะนั้นการติดต่อสื่อสารในขณะนั้นมีเพียงโทรเลขและโทรศัพท์เท่านั้น ต่างกับในปัจจุบันซึ่ง
 เทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมมีการพัฒนาไปอย่างมากมาย ปรากฏรูปแบบใหม่ ๆ
 ของการสื่อสารโทรคมนาคม โดยเฉพาะเทคโนโลยีการให้บริการด้านคุณค่า ซึ่งไม่อยู่ใน
 ขอบข่ายของกฎหมายฉบับนี้ดังกล่าวมาแล้ว ทำให้เกิดการกระทำผิดซึ่งกฎหมาย
 ฉบับนี้ไม่สามารถเอาโทษได้ เพราะเมื่อไม่มีกฎหมายก็ไม่มีโทษ⁶ เช่น กรณีการลักลอบ
 ดักฟังข่าวสาร⁷ เป็นต้น จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ให้เหมาะสมกับเทคโนโลยีที่
 เปลี่ยนแปลงไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2

⁷ เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, กฎหมายโทรคมนาคมกับการพัฒนาประเทศเพื่อ
 เข้าสู่สังคมสารสนเทศ ใน Telecom Journal, (15 กุมภาพันธ์ 1993.)



4.2 ปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

ในหัวข้อนี้จะได้อธิบายถึง กฎหมายทั้งสองอย่างควบคู่กันไป เนื่องจากปัญหา กฎหมายของกฎหมายทั้งสองฉบับมีลักษณะคล้ายคลึงกันและเกี่ยวเนื่องกัน นอกจากนี้กฎหมาย ทั้งสองฉบับมาจากแหล่งที่มาเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ดังจะเห็นได้จาก

บทบัญญัติมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 บัญญัติไว้ว่า

"ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรม ไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยโทรศัพท์"

และมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 บัญญัติไว้ว่า

"การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้ แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการ ด้านไปรษณีย์และ โทรคมนาคม"

4.2.1 การให้ความหมายที่เกี่ยวกับการให้บริการเพิ่มคุณค่า

ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 6 กำหนดว่า

"ให้จัดตั้งองค์การขึ้นองค์การหนึ่งเรียกว่า "องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์"

หากพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว มีประเด็นที่ควรพิจารณาคือ คำว่า "ธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง" มีความหมายครอบคลุมถึงการให้บริการได้บ้าง และรวมถึงบริการเพิ่มคุณค่าด้วยหรือไม่

ในการพิจารณาปัญหานี้นอกจากจะต้องศึกษาจากเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 แล้ว ยังจะต้องพิจารณาจากมาตรา 9 ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ด้วย ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 9 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้องค์การโทรศัพท์มีอำนาจรวมถึง

1. ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ มีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้างซื้อ เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหา จ้างนาย ท้าการแลกเปลี่ยน โอน และรับโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่นหรือสิทธิรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการโทรศัพท์
2. ให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ในเรื่องเครื่องโทรศัพท์ อุปกรณ์เครื่องใช้ และเครื่องบริการต่าง ๆ
3. กำหนดอัตราค่าเช่า ค่าดำเนินธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ ของกิจการโทรศัพท์และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าต่าง ๆ ดังกล่าว
4. จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้โทรศัพท์ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการโทรศัพท์
5. กู้ ยืม ให้กู้ ให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน

6. ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ

7. จัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จาหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์

เมื่อพิจารณาข้อความตามมาตรา 6 และมาตรา 9 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ประกอบกันจะเห็นว่า "ธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง" หมายถึง ธุรกิจใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ หรือเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ซึ่งอาจจะเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การผลิตหรือจำหน่ายเครื่องโทรศัพท์ เสาวโทรศัพท์ หรือสายโทรศัพท์ เป็นต้น 8 บริการโทรศัพท์ติดตามตัว บริการสื่อสารระบบข้อมูล ฯลฯ ซึ่งบริการบางประเภทมีลักษณะเป็นการให้บริการเพิ่มคุณค่าตามความหมายในวิทยานิพนธ์นี้ เนื่องจากเป็นบริการที่เพิ่มจากการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ

ส่วนความหมายของคำว่า "ธุรกิจต่อเนื่อง" ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 นั้น จะต้องพิจารณาตามมาตรา 7 และมาตรา 10 ประกอบกันซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 7 ำให้จัดตั้งการสื่อสารขึ้น เรียกว่า "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการ และนำมาซึ่งความเจริญของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินการธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ

8 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หาหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477", 368/2524 หน้า 12.

มาตรา 10 ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

1. ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ มีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย ทำการแลกเปลี่ยน โอน และรับโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่นหรือสิทธิรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการไปรษณีย์ และโทรคมนาคม
2. ให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม
3. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ ของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าต่าง ๆ ดังกล่าว
4. จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม
5. ปล่อย ยืม เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน ให้กู้ ให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน
6. ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ

จากการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า "ธุรกิจต่อเนื่อง" มีความหมายว่า ธุรกิจใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม หรือเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ซึ่งอาจจะเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น บริการโทรสาร บริการโทรภาพ บริการ Telex บริการไปรษณีย์ ฯลฯ ซึ่งบริการบางประเภทมีลักษณะเป็นการให้บริการเพิ่มคุณค่าตามความหมายของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ด้วย เนื่องจากเป็นบริการที่เพิ่มจากการ

ให้บริการพื้นฐาน ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งมีลักษณะ เป็นกิจการ
โทรคมนาคมอย่างหนึ่งด้วย

แต่เนื่องจากในตอนท้ายของบทบัญญัติมาตรา 7 ดังกล่าว บัญญัติเป็นข้อยกเว้นว่า
หากมีกฎหมายกำหนดหาธิบดีบุคคลใดดำเนินการทางด้านโทรคมนาคมนั้นไว้แล้ว การสื่อ
สารแห่งประเทศไทย ไม่มีอำนาจดำเนินการนั้นได้

ดังนั้น จึงเห็นว่า ทั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่ง
ประเทศไทย ต่างมีอำนาจดำเนินการและดำเนินการธุรกิจด้านโทรคมนาคมได้ แต่การสื่อสาร
แห่งประเทศไทย จะไม่มีอำนาจดำเนินการและดำเนินการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม
ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย จึงแสดงให้เห็นว่า
ถ้ากิจการใดที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่แล้ว การสื่อสารแห่งประเทศไทย
ไม่มีอำนาจดำเนินการได้แต่บทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์
แห่งประเทศไทย บัญญัติเพียงให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดำเนินการและดำเนินการ
ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจที่ต่อเนื่อง โดยกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งหาก
พิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว จะทำให้ไม่สามารถทราบว่าการประเภทใดที่
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดำเนินการอยู่บ้าง ดังนั้น เมื่อไม่มีการกำหนด
อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ไว้อย่างชัดเจน
จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า บริการประเภทใดอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การ
โทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือการสื่อสารแห่งประเทศไทย ปัญหาในข้อนี้จึงเป็นเรื่องความ
ไม่ชัดเจนของกฎหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.2 ความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย

การที่บทบัญญัติของกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายของคำว่า "ธุรกิจต่อเนื่อง" ซึ่งกินความถึงการให้บริการเพิ่มคุณค่านี้มีความหมายไม่ชัดเจนดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้ว ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐ 2 หน่วยงานด้วยกัน คือ องค์การโทรศัพท์และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจหน้าที่สามารถจัดให้การบริการเพิ่มคุณค่าได้ก่อให้เกิดความแข่งขันขึ้น โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 กรณีการให้บริการโทรภาพ โทรสาร และข้อมูลขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ดังได้ศึกษาในบทที่ผ่านมาแล้วว่า พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มีที่มาจากนโยบายของรัฐในการให้บริการทางสาย และในขณะนั้นมีบริการเพียง 2 ประเภท คือ โทรเลข และโทรศัพท์ แต่ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีทางด้านการสื่อสารโทรคมนาคมได้รับการพัฒนามากขึ้น ทำให้มีปัญหว่าความหมายของการให้บริการดังกล่าวจะมีขอบเขตเพียงใด ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1)⁹ ได้พิจารณาความหมายของคำว่า "โทรเลขและโทรศัพท์" ตามบทวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 โดยมีความเห็นว่า ความหมายของคำว่า โทรเลข และโทรศัพท์ดังกล่าว มีความหมายรวมถึงบริการโทรคมนาคมซึ่งเกิดขึ้นตามวิวัฒนาการทางการสื่อสารโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นในระยะหลังนี้ด้วย เช่น โทรพิมพ์ โทรภาพ โทรสาร และข้อมูลที่น่ามาใช้กับระบบคอมพิวเตอร์ เนื่องจากบริการดังกล่าวเป็นบริการที่เกิดจากกำลังไฟฟ้าเช่นเดียวกับโทรเลขและโทรศัพท์ ซึ่งทำให้มีการกำหนดขอบเขตการให้บริการ

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477", 368/2524

การสื่อสารโทรคมนาคมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ทราบขอบเขตการให้บริการของแต่ละองค์การดังนี้

1. บริการโทรคมนาคม โทรสาร และข้อมูล ที่ต้องใช้ควบคู่กับหมายเลขโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

2. บริการโทรภาพ โทรสาร และข้อมูล ที่เป็นระบบใช้งานเป็นการภายใน โดยเฉพาะ (Private System) และระบบการติดต่อระหว่างจุด (Point-to-Point System) หากผู้ที่มีความประสงค์จะใช้งานภายในประเทศและต้องการติดต่อกับต่างประเทศด้วย ให้อยู่ในความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ถ้าผู้ใช้ต้องการติดต่อภายในประเทศอย่างเดียว จะใช้บริการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยหรือการสื่อสารแห่งประเทศไทยก็ได้ แต่ถ้าใช้บริการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยด้วย

3. ระบบสลับสาย (Switching System) สำหรับการให้บริการโทรภาพ โทรสาร และข้อมูล ให้อยู่ในความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ฯลฯ

ตัวอย่างที่ 2 กรณีการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 900 เมกกะเฮิรตซ์ (MHz) ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 800 เมกกะเฮิรตซ์ ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุที่รัฐไม่สามารถให้บริการได้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และความเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงทำให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ขยายการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมประเภทอื่น โดยในปี 2533

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้เปิดตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ NMT ความถี่ 900 เมกกะเฮิรตซ์ เพื่อรองรับความต้องการใช้โทรศัพท์ที่สูงขึ้น และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้นำระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ชนิดวงม้วน ระบบ Advanced Mobile Telephone หรือ AMPS ซึ่งใช้ย่านความถี่ระหว่าง 800-900 เมกกะเฮิรตซ์

เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มิได้ชี้ชัดว่าธุรกิจต่อเนื่องประเภทนี้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไว้โดยเฉพาะ เมื่อเป็นเช่นนี้การสื่อสารแห่งประเทศไทย จึงมีอำนาจดำเนินการได้เช่นเดียวกัน และเป็นผลให้ทั้ง 2 หน่วยงานต่างมีอำนาจดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกันได้

4.2.3 ความคล่องตัวในการดำเนินการทางธุรกิจ

การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือการสื่อสารแห่งประเทศไทย จะเข้าร่วมดำเนินธุรกิจกับเอกชนนั้น กฎหมายเปิดโอกาสให้กระทำได้ เห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 9 (6) ของพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย 2519 โดยกฎหมายใช้คำว่า "ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนของบริษัท"

ในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว การแข่งขันทางธุรกิจหากธุรกิจใดไม่มีความคล่องตัว ธุรกิจนั้นก็ประสบความล้มเหลวได้ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทั้งสองสามารถเข้าร่วมประกอบการกับเอกชนได้ก็นับได้ว่าเป็นผลดี แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มากมายทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า เมื่อเข้าร่วมประกอบการกับเอกชน จึงเป็นผลให้ธุรกิจการให้บริการที่ร่วมกับเอกชนพลอยได้รับผลดังกล่าวนี้ไปด้วย จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างหน่วยงานของรัฐได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลธุรกิจเกี่ยวกับปิโตรเลียม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.

2521 ซึ่งให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินกิจการธุรกิจปิโตรเลียม ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 (1) ดังนี้ "จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียม" ที่มีบทบัญญัติเช่นนี้ก็ เพื่อให้การปิโตรเลียมจัดสามารถจัดตั้งบริษัทสาขา เพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม ในกฎหมายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมก็ควรที่จะมีบทบัญญัติในลักษณะนี้ด้วย เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจด้านนี้

4.2.4 อำนาจควบคุมของรัฐ

เนื่องจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแลของรัฐ¹⁰ การดำเนินกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยนั้น กฎหมายให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน¹¹ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมการบริหารงาน หากรัฐเข้ามามีอำนาจเข้าไปควบคุมมากเกินไป การบริหารงานย่อมเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนการกลั่นกรองตามลำดับ เห็นได้จากกฎหมายทั้งสองฉบับนี้รัฐมีบทบาทมากในการเข้าไปควบคุม แม้แต่เรื่องในบางเรื่องไม่ใช่เรื่องสำคัญหรือไม่ใช่เรื่องนโยบาย ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ดังเช่น

มาตรา 40 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บัญญัติไว้ว่า "องค์การโทรศัพท์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้ คือ

¹⁰ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 23, 27 และ 30 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย มาตรา 21, 24 และ 28

¹¹ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ พ.ศ. 2497 มาตรา 39 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 38

- (1) เลิกขุมสายโทรศัพท์หรือโทรศัพท์ทางไกล
- (2) เพิ่มหรือลดทุน
- (3) กู้ยืมเงินครั้งหนึ่ง เป็นจำนวนเงินเกินกว่าสามล้านบาท
- (4) จาหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- (5) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ และค่าบริการอื่น ๆ"

มาตรา 39 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 บัญญัติไว้ว่า "การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน จึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้ คือ

- (1) กระทําการใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 (5) และ (6) ครั้งหนึ่ง เป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท
- (2) จาหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท
- (3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ"

มาตรา 10 (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย บัญญัติไว้ว่า "ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทําการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

- (5) กู้ยืม เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใด เพื่อการลงทุน ให้กู้ ให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์
- (6) ร่วมการงานหรือร่วมสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมถึงการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ"

ดังนั้นบทบัญญัติดังกล่าวจึงล้ำสมัยไม่อาจสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ เนื่องจากการสื่อสารโทรคมนาคมต้องการขยายตัวอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว และจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก



4.3 บทบาทของเอกชนในการให้บริการเพิ่มคุณค่าในต่างประเทศ

ในต่างประเทศนั้นบทบาทของเอกชนในการให้บริการเพิ่มคุณค่ามีอย่างกว้างขวาง รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าหุ้นส่วนได้อย่างเต็มที่ บทบาทของรัฐจะมีการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและสัญญาเท่านั้น ในหัวข้อนี้จะขอยกตัวอย่างของต่างประเทศดังนี้

ในประเทศอังกฤษ การให้บริการเพิ่มคุณค่ารัฐมิได้เป็นผู้ดำเนินการเอง แต่รัฐจะให้สิทธิแก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้ระบบการอนุญาตให้ใช้สิทธิ (Licensing) เอกชนมีสิทธิดำเนินการให้บริการได้ตามเงื่อนไขในสัญญา รัฐเพียงแต่มีหน้าที่กำกับดูแลให้เอกชนดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาเท่านั้น โดยรัฐจะไม่เข้าไปร่วมลงทุนหรือร่วมการทำงานกับเอกชน¹² โดยรัฐจะมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง มีหน้าที่ให้คำแนะนำและกำหนดกฎเกณฑ์ทางด้านโทรคมนาคม รวมทั้งดูแลงานบริการด้านโทรคมนาคม อัตราค่าบริการ การขยายงาน บริการโทรคมนาคม ตลอดจนส่งเสริมให้มีการวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อความก้าวหน้าของกิจการโทรคมนาคม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² Alan Whitfield, Privatization Better Services : A British Telecom Perspective 10th Biennial Conference of the Section on Business Law, (Hong Kong : September October, 1991), pp.1-10.

ในสหรัฐอเมริกา¹³ การให้บริการเพิ่มคุณค่ามีหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (The Federal Communications Commission : FCC) ทำหน้าที่ออกระเบียบและหลักเกณฑ์ เพื่อสนับสนุนให้มีการแข่งขัน การให้บริการ (Enhanced Services) โดยรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลการให้บริการ ภายใต้ การแข่งขันอย่างยุติธรรม และมีการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค เพื่อให้มีการใช้และเชื่อม เครือข่ายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ดังนั้นรัฐจึงมีสิทธิร่วมลงทุนหรือร่วมการทำงานกับเอกชน

ในประเทศญี่ปุ่น¹⁴ การให้บริการเพิ่มคุณค่าของญี่ปุ่นไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ จะกำกับดูแลการให้บริการ แต่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่ในการ กำกับดูแล โดยไม่มีการจำกัดสิทธิของเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินการประกอบธุรกิจประเภทนี้ แต่มีข้อ จำกัดเพียงว่าเอกชนจะต้องมีสัญญากับรัฐบาลญี่ปุ่นเท่านั้น ในทางอนงเดียวกันรัฐจะไม่เข้าไป ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกับเอกชนในการให้บริการด้านนี้เลย

¹³ Gerd Wallenstein, Setting Global Telecommunication Standards, (The United States of America : Artech House, 1989), pp. 145-153. and OECD, Telecommunication Network - Based Services : Policy Implication (1989), pp. 39-41, 158-159.

¹⁴ Gerd Wallenstein, Setting Global Telecommunication Standards, pp.178-181.

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของเอกชนในการให้บริการเพิ่มคุณค่า

การให้บริการเพิ่มคุณค่ามีส่วนส่งเสริมและเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานชีวิตโดยทั่วไปให้มีความสะดวกสบาย และติดต่อสื่อสารถึงกันด้วยความรวดเร็ว และสามารถสื่อสารข้อมูลและข่าวสารได้อย่างทั่วถึงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนยอมได้รับประโยชน์จากการให้บริการเพิ่มคุณค่านี้ การให้บริการเพิ่มคุณค่ามีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านธุรกิจ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับข่าวสารโดยรวดเร็วและถูกต้อง ความก้าวหน้าของบริการเพิ่มคุณค่านี้จะมีผลสำคัญต่อความก้าวหน้าของประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า การให้บริการเพิ่มคุณค่าเป็นการเพิ่มคุณภาพของชีวิตของประชาชน

แม้การให้การบริการเพิ่มคุณค่ามีความสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่การที่เอกชนจะเข้ามามีบทบาทในการให้บริการเพิ่มคุณค่า มีปัญหาที่ควรพิจารณา ดังนี้คือ

4.4.1 ปัญหาทางกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ได้กำหนดให้กิจการโทรเลขและโทรศัพท์เป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐ ต่อมาได้มีการโอนอำนาจเกี่ยวกับการให้บริการด้านโทรศัพท์เป็นของ ทศท. ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และได้มีการโอนอำนาจด้านกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมให้แก่ ทศท. ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

ซึ่งถึงแม้ว่า จะมีการโอนสิทธิและหน้าที่ให้หน่วยงานทั้งสองดำเนินการให้บริการดังกล่าวแล้ว แต่รัฐก็ยังคงอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานกิจการด้านโทรศัพท์ ไปรษณีย์ และโทรคมนาคม ต่อมาเมื่อมีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนช่วยในการดำเนินงานดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่ง

ประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 10 (6) ดังนี้

"ร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ"

การที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการให้บริการดังกล่าว เป็นไปตามนโยบายของรัฐเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในด้านนี้ให้เพียงพอ และส่งเสริมให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เนื่องจากเป็นบริการพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

จากการพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เห็นว่า เอกชนจะเข้ามีส่วนในการให้บริการโทรศัพท์ โทรเลขและโทรคมนาคม โดยวิธี "ร่วมการทำงาน" หรือร่วมทุนกับ ทศท. และ กสท. เท่านั้น 15 เอกชนไม่สามารถเข้าไปดำเนินการให้บริการในด้านนี้ได้ โดยลำพัง แม้ว่าเอกชนนั้น ๆ จะเป็นผู้ลงทุนในการดำเนินการทั้งหมดก็ตาม แต่เอกชนจะต้องดำเนินการภายใต้การควบคุมของรัฐ อย่างไรก็ตามการให้บริการเพิ่มคุณค่าเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง จึงทำให้เอกชนไม่สามารถดำเนินการให้บริการเพิ่มคุณค่าโดยลำพัง เช่นเดียวกัน

การที่รัฐมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการให้บริการเพราะการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัด จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อเอกชนที่จะเข้ามามีบทบาทในการให้บริการ อันหมายความว่า เอกชนจะไม่สามารถเข้ามาดำเนินการได้เลย ตามตัวอย่างกรณีศึกษาดังนี้

15 เศรษฐพร กุศรีพิทักษ์, กฎหมายโทรคมนาคมกับการพัฒนาประเทศเพื่อเข้าสู่สังคมสารสนเทศ ใน Telecom Journal (15 กุมภาพันธ์ 1993), หน้า 16-17.

กรณีศึกษาของบริษัท Bell Canada International¹⁶ เสนอให้องค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย เข้าถือหุ้นในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อให้บริษัทดังกล่าวดำเนินกิจการโทรศัพย์เองจะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพย์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 หรือไม่

ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้สรุปได้ว่า บริษัท Bell Canada International ได้ยื่นข้อเสนอเข้ามาจัดตั้งบริษัทมหาชนในประเทศไทย ชื่อบริษัท Telestar จำกัด ขึ้นเพื่อดำเนินการสร้างข่ายงานโทรศัพย์ในระบบ Digital Network และดำเนินกิจการโทรศัพย์แยกต่างหากจากข่ายงานและกิจการขององค์การโทรศัพย์ฯ เพื่อบริการธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ รวมทั้งบริการส่วนราชการด้วย โทรศัพย์ในระบบ Digital Network ดังกล่าวสามารถพูดติดต่อกันได้เหมือนโทรศัพย์ทั่วไปและสามารถส่งข้อมูลในลักษณะข้อความ ภาพ หรือรหัส ภายในข่ายงานของบริษัท Telestar จำกัด เองได้ นอกจากนี้ยังสามารถหมุนเรียกติดต่อกับข่ายงานขององค์การโทรศัพย์ฯได้ด้วย โดยบริษัท Telestar จำกัด จะกำหนดอัตราค่าบริการและเงื่อนไขในการใช้บริการขึ้นเอง ทั้งนี้ในการจัดตั้งบริษัท Telestar จำกัดดังกล่าว บริษัท Bell Canada International ได้เสนอให้องค์การโทรศัพย์ฯถือหุ้นร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หารือปัญหาของกฎหมาย (กรณีบริษัท Bell Canada International เสนอให้องค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย เข้าถือหุ้นในบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อให้บริษัทดังกล่าวดำเนินกิจการโทรศัพย์เองจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพย์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 หรือไม่), 536/2527.

องค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การโทรศัพทที่น่าจะเข้าร่วมกับบริษัท Bell Canada International จัดตั้งบริษัทมหาชน เพื่อดำเนินกิจการตามข้อเสนอของบริษัทดังกล่าว เนื่องจากไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477 มาตรา 5 และมาตรา 6 เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 6 บัญญัติให้จัดตั้งองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทยขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และมาตรา 9 (6) ในองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย เข้าร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและของประชาชนตามมาตรา 39 และมาตรา 18 บัญญัติให้พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477 ใช้บังคับเพียงไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ดังนั้น องค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทยจะเข้าร่วมกับบริษัท Bell Canada International จัดตั้งบริษัทมหาชน เพื่อดำเนินการโทรศัพทดังกล่าวทั้งหมดนั้น จะขัดกับพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 หรือไม่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ประกอบกับพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477 ว่า "อำนาจสิทธิขาด" หรือ "อำนาจผูกขาด" (monopoly) ในมาตรา 5 และคำว่า "มีสิทธิและหน้าที่แต่ผู้เดียว" ในมาตรา 6 ตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477 มีความหมายชัดเจนอยู่ในตัว รัฐต้องการสงวนการดำเนินการโทรศัพทในราชอาณาจักรไว้ให้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข แม้จะมีการตั้งองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 แล้วก็ตาม ขณะเดียวกันมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติให้องค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่จากกรมไปรษณีย์โทรเลขเท่านั้น

ดังนั้น เอกชนหรือบุคคลอื่นใดจะดำเนินการโทรศัพท์แข่งขันกับกรมไปรษณีย์โทรเลขไม่ได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8) จึงเห็นว่า การดำเนินการตามข้อเสนอของบริษัท Bell Canada Internation ที่จะให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เข้าถือหุ้นร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ในบริษัท Telesar จำกัด เพื่อให้บริษัท Telesar จำกัด เป็นผู้ดำเนินการขายงานโทรศัพท์เอง โดยแยกต่างหากจากขายงานและกิจกรรมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยนั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 และมาตรา 6 ประกอบกับมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ที่ให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโทรศัพท์เช่นเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า ถ้าหากรัฐบาลเห็นว่าการดำเนินการตามข้อเสนอของบริษัท Bell Canada International สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการโทรศัพท์ของประเทศเป็นส่วนรวมแล้ว ก็ควรจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ต่อไป โดยเฉพาะพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ซึ่งประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว

ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อผ่อนคลายความเคร่งครัดดังกล่าว โดยเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนในการให้บริการเพิ่มคุณค่าได้

4.4.2 ปัญหาารูปแบบของสัญญา

การที่กฎหมายให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการให้บริการด้านสื่อสารโทรคมนาคมดังได้กล่าวมาแล้ว การที่เอกชนจะเข้ามาร่วมกับรัฐในการจัดการให้บริการจึงต้องเข้ามาในฐานะคู่สัญญากับรัฐ เป็นลักษณะของสัญญาว่าจ้างโดยรัฐเป็นผู้ว่าจ้างเอกชนให้เป็นผู้มาดำเนินการให้บริการ ส่วนมากจะทำเป็นสัญญาแบบ B.O (Buid) Transfer

Operate) ซึ่งเอกชนเป็นผู้ลงทุนสร้างติดตั้งและบำรุงรักษาระบบสื่อสารโทรคมนาคม และส่งมอบให้กับรัฐโดยเอกชนไม่สามารถติดต่อกับผู้รับบริการได้ เอกชนย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ จึงไม่ค่อยมีเอกชนกลับมาช่วยลงทุนซึ่งทำให้อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการให้บริการ

จากการศึกษาเห็นได้ว่า ในต่างประเทศ เอกชนสามารถเข้ามาทำสัญญากับรัฐในลักษณะของสัญญาให้ใช้สิทธิ (Licenseing agreement) หรือสัญญาให้สัมปทาน ซึ่งเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการได้อย่างกว้างขวาง รัฐเพียงแต่เป็นผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและเงื่อนไขของสัญญาเท่านั้น

4.4.3 ปัญหาความเสมอภาค

องค์กรที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการเพิ่มคุณค่าในขณะนี้ มี 2 องค์กรด้วยกัน คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งต่างก็ดำเนินงานเหลื่อมล้ำกันอยู่ ดังนั้นการที่จะให้เอกชนจะเข้ามาร่วมประกอบการกับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง อาจเกิดความไม่เสมอภาคกันได้ แต่ละหน่วยงานต่างก็มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน คณะกรรมการของแต่ละหน่วยงานก็มีองค์ประกอบที่แตกต่างกัน และแต่ละหน่วยงานต่างก็รักษาผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการที่เอกชนจะเข้ามาช่วยประกอบการให้บริการเพิ่มคุณค่า จึงจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรกลางเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ มาตรฐานการแข่งขันในการที่รัฐจะให้เอกชนเข้ามาช่วยประกอบการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นระบบเดียวกัน