

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาเกี่ยวกับคำลิขสิทธิ์แบบเรียน

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๑๖๕๐ กม.๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๐๑ ว่า กระทรวงศึกษาธิการขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับลิขสิทธิ์และค่าตอบแทนในบรรดาหนังสือแบบเรียนที่เจ้าหน้าที่ได้เรียบเรียงให้แก่ทางราชการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการให้ลิขสิทธิ์เจ้าหน้าที่ผู้เรียบเรียงแบบเรียนให้ราชการ พ.ศ.๒๔๙๖ ซึ่งกรมวิชาการได้ขอเบิกเงินทุนหมุนเวียนจ่ายไปยังกระทรวงการคลังเมื่อ พ.ศ.๒๔๔๘ และกระทรวงการคลังไม่จ่าย เพราะนอกจากยังไม่ได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อนแล้วกระทรวงการคลังก็ไม่เห็นด้วยในการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำตำราและแบบเรียนจะพึงได้ลิขสิทธิ์ในงานที่ตนทำตามหน้าที่ราชการ กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องพิจารณาเรื่องนี้ใหม่ใน พ.ศ.๒๕๐๑ นี้

ปรากฏตามหนังสือของปลัดกระทรวงศึกษาธิการถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ ๔๓๔๙/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๐๑ ว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่โดยตรงในการเรียบเรียงแบบเรียนให้ราชการนั้น ถ้าได้ใช้เวลาราชการและข้าราชการอื่นๆ ตลอดจนค่าใช้จ่ายของทางราชการเพื่อเรียบเรียงแบบเรียนให้ราชการแล้ว ก็ไม่ควรได้ลิขสิทธิ์ ลิขสิทธิ์คงเป็นของราชการระเบียบของกระทรวงที่ได้ออกไปเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๖ ย่อมเป็นการขัดกับมาตรา ๑๒ (ค) ของพระราชบัญญัติคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม พุทธศักราช ๒๔๗๔ และถึงจะอ้างว่าระเบียบของกระทรวงดังกล่าวนี้ “ข้อสัญญาเป็นอย่างอื่น” ตามความในมาตรา ๑๒ (ค) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม พุทธศักราช ๒๔๗๔ ก็ตาม ก็กล่าวอ้างเช่นนั้นไม่ได้

เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องความเห็นในทางกฎหมาย กระทรวงศึกษาธิการจึงขอให้กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารส่งเรื่องขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า ความในมาตรา ๑๒ (ค) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม พุทธศักราช ๒๔๗๔ มีว่า “ถ้าวรรณกรรมหรือศิลปกรรมนั้นได้ทำขึ้น หรือโฆษณาโดย หรือในคำสั่ง หรือความควบคุมของรัฐบาลไซ้ ถ้ามิได้มีข้อสัญญาเป็นอย่างอื่น ท่านว่าลิขสิทธิ์เป็นของรัฐบาล” ข้อความใน (ค) นี้ต่อเนื่องกับข้อความใน (ข) ซึ่งบัญญัติว่าถ้าผู้ประพันธ์เป็นลูกจ้างแรงงานได้ทำวรรณกรรมหรือศิลปกรรมนี้ในหน้าที่ผู้รับจ้าง และมีได้มีข้อสัญญาไว้เป็นอย่างอื่น ท่านว่าบุคคลผู้จ้างเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ แต่ผู้ประพันธ์มีสิทธิห้ามโฆษณาได้ ส่วนใน (ค) นั้นไม่มี

ข้อความให้ผู้ประพันธ์มีสิทธิห้ามโฆษณาอย่าง (ข) เลย บทบัญญัติทั้ง (ข) และ (ค) ซึ่งถือว่า ลิขสิทธิ์เป็นของผู้ว่าจ้าง (ข) หรือของรัฐบาล (ค) ใช้ความทำนองเดียวกับสำหรับข้อยกเว้นที่ กฎหมายอนุญาตนั้น กฎหมายบัญญัติให้ทำเป็น “ข้อสัญญา” ซึ่งภาษาอังกฤษใช้คำว่า agreement ข้อยกเว้นนี้ต้องเป็นข้อสัญญาซึ่งแสดงอย่างชัดแจ้งให้เห็นว่าเป็นการยกเว้นจริงๆ แทนที่จะมี “ข้อ สัญญา” ดังที่บทบัญญัติของมาตรา ๑๒ (ข) และ (ค) บัญญัติให้มี ผู้ว่าจ้าง (กระทรวงศึกษาธิการ) ฝ่ายเดียวกลับออกระเบียบ ซึ่งระเบียบนี้จะถือเป็นเสมือนข้อสัญญา ระหว่างสองฝ่ายหาได้ไม่ ดังนั้นจึงไม่เป็นการสมควรที่จะพยายามค้นหาว่าระหว่างผู้ว่าจ้าง (กระทรวงศึกษาธิการ) กับลูกจ้างนี้ลิขสิทธิ์ได้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายลูกจ้าง บทบัญญัติของ กฎหมายมาตรา ๑๒ (ข) และ (ค) เป็นบทบัญญัติที่ไม่ให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างในเมื่อการห้ามมิให้ ลูกจ้างมีลิขสิทธิ์นั้นไม่ได้ถูกแก้ไขโดยข้อสัญญาที่กำหนดให้แก่เป็นอย่างอื่น

นอกจากนี้ถ้อยคำที่ใช้ในระเบียบก็ปะปนกัน ตอนหนึ่งใช้ว่า “ให้ลิขสิทธิ์” ตอน หนึ่งใช้ว่า “จะได้ลิขสิทธิ์” อีกตอนหนึ่งใช้ว่า “จะให้ค่าลิขสิทธิ์” แต่เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ ลิขสิทธิ์มาโดยบทบัญญัติของกฎหมาย การจะให้ลิขสิทธิ์ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะให้โดยระเบียบไม่ได้ ผู้ประพันธ์ก็ได้มีข้อสัญญาสงวนไว้ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการตกลงยินยอม ด้วย แม้ระเบียบในข้อ ๔ จะบัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดทำตำราจะได้ลิขสิทธิ์ที่ดี แต่ ข้อความของระเบียบนี้จะไปลบล้างบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งบัญญัติให้ถือว่าลิขสิทธิ์ตกเป็นของ รัฐบาลแล้วไม่ได้ เพราะระเบียบอยู่เหนือกฎหมายไม่ได้ ถึงจะตีความว่า “ระเบียบ” นี้เป็น “ข้อ สัญญาอย่างอื่น” ที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรณียกเว้นไว้ก็ดีความดังนั้นก็ไม่ได้ เพราะระเบียบกับข้อ สัญญาเป็นคนละเรื่องกัน นอกจากนี้แล้วความที่มีในระเบียบข้อ ๕ ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะให้ ค่าลิขสิทธิ์นั้นก็มีความนอกเหนือบทบัญญัติของกฎหมายอีก กระทรวงศึกษาธิการได้ลิขสิทธิ์ มาแล้ว กระทรวงศึกษาธิการก็ไม่มีค่าลิขสิทธิ์ที่จะต้องให้ต่อไปอย่างไร ไม่ใช่เรื่อง กระทรวงศึกษาธิการซื้อลิขสิทธิ์จึงต้องให้ค่าลิขสิทธิ์ กระทรวงศึกษาธิการได้ลิขสิทธิ์มาในฐานะเป็น นายจ้าง หากเป็นนายจ้างชนิดพิเศษ เพราะเป็นรัฐบาลจึงมีข้อความในกฎหมายคุ้มครอง วรรณกรรมและศิลปกรรมกล่าวไว้โดยเฉพาะในมาตรา ๑๒ (ค) ดังกล่าวมาแล้ว

พิจารณาดูตามเจตนารมณ์ของระเบียบแล้ว เป็นเรื่องจะให้รางวัลกัน และด้วย เหตุดังนี้เองเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้รับคำทักท้วงของกระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการให้รางวัลในปี พ.ศ.๒๕๐๐ เสียใหม่ และให้ยกเลิกระเบียบการให้ ลิขสิทธิ์ พ.ศ.๒๔๙๖ นั้นเสีย ข้อความยกเลิกปรากฏใน ๒ ของระเบียบการให้รางวัลใหม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าใจว่า “ระเบียบว่าด้วยการให้รางวัลผู้ได้รับมอบหมาย ให้จัดทำหนังสือตำราและแบบเรียน พ.ศ.๒๕๐๐” ที่กระทรวงศึกษาธิการออกใหม่นี้ กระทรวงศึกษาธิการคงจะได้ปรึกษากับกระทรวงการคลังเข้าใจกันดี และเห็นกันว่าออกระเบียบ เช่นนั้นได้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับรางวัลหรือค่าตอบแทนที่จะให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เรียบเรียง แบบเรียน (ก่อนที่จะนำนโยบายและระเบียบโดยเฉพาะมาใช้ในเรื่องนี้) ย่อมแล้วแต่ กระทรวงศึกษาธิการจะพิจารณาเห็นสมควรทั้งสิ้น การพิจารณาดังกล่าวให้รางวัลหรือค่าตอบแทน

นั้นหาเป็นการผิดกฎหมายไม่ ในเมื่อไม่มีปัญหาเรื่องลิขสิทธิ์ต่อไปแล้ว แต่ก็ต้องอยู่ในบังคับหลักกฎหมายทั่วไปแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียจะต่อสู้ได้หรือไม่ว่า ข้อความในระเบียบนั้นก่อให้เกิด “นิติกรรม” ดังที่ได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้ในมาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๑ และเพราะเหตุนี้จึงก่อให้เกิดสิทธิ อันเป็นประโยชน์แก่ตน และก่อให้เกิดหนี้ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะต้องชำระ (มาตรา ๑๙๔) ถ้ามีกรณีพิพาทกันขึ้นในข้อที่ว่านี้แล้ว การตีความก็ย่อมเป็นหน้าที่ของศาลที่จะพึงวินิจฉัย แต่เพื่อเป็นการช่วยเหลือ กระทรวงศึกษาธิการและเพื่อให้คำนึงถึงความจำเป็นที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการร่างระเบียบนั้นขึ้น จึงขอให้ระลึกว่า กระทรวงศึกษาธิการย่อมอยู่ในฐานะที่มั่นคงในอันที่จะคัดค้านข้อต่อสู้ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ เพราะระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการวางไว้นั้นเป็นการกระทำในทางธุรการฝ่ายเดียว หาใช่เป็นความตกลงระหว่างบุคคลสองฝ่ายไม่ และกระทรวงศึกษาธิการก็ได้แจ้งระเบียบในรูปนั้น ให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่อย่างมากที่สุดก็เป็น “หน้าที่ในทางศีลธรรม” ที่กระทรวงศึกษาธิการควรจะให้เงินพิเศษสักจำนวนหนึ่งแต่เมื่อพิจารณาตามพฤติการณ์แล้ว การที่จะปฏิเสธเสียก็ชอบที่จะทำได้ขอให้ระลึกว่า เมื่อมีการว่าจ้างลูกจ้างให้ทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ลูกจ้างก็ต้องทำการทุกอย่างในหน้าที่นั้น (เช่น คนขับรถของเอกชนคนหนึ่งในกรุงเทพฯ หากวันใด นายจ้างสั่งให้ขับรถไปส่งที่หัวหิน จะเรียกค่าจ้างเพิ่มขึ้นไม่ได้) ข้อสำคัญที่พึงสังเกตก็คือข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่เรียบเรียงตำรา ระหว่างเวลาราชการตามปกติ

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๐๒

^๑ มาตรา ๑๑๒ อันว่านิติกรรมนั้นได้แก่การใด ๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัครมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ