บันทึก

เรื่อง การแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๖ (ความหมายของ "อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย" ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑)

กระทรวงการต่างประเทศ ได้มีหนังสือ ที่ กต ๐๕๐๑/๗๙๘๓๒ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๒๙ ให้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์เพื่อคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรมของคนอเมริกัน ตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีอยู่กับสหรัฐอเมริกาตามข้อ ๕ วรรค ๒[๑] ของสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา ลงนาม ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ ทั้งนี้เพื่อใช้ในการต่อรองกับฝ่ายสหรัฐอเมริกาในการรักษาสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) และกระทรวงการต่างประเทศได้รับมาดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นั้น กระทรวงการต่างประเทศได้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ว่า ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น หากจะแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์โดยการแก้ไขคำจำกัดความของคำว่า "อนุสัญญา"[๒] ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยเพิ่มข้อความว่า "และสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. ๒๕๐๙" ไว้ในคำจำกัดความดังกล่าวนั้นด้วยจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ โดยกระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่า คำว่า

---

[๑] สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา ลงนาม ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๙

ข้อ ๕ ฯลฯ ฯลฯ

๒. คนชาติและบริษัทของภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะได้มีสิทธิภายในอาณาเขตของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเดียวกันกับคนชาติและบริษัทของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งนั้นในเรื่องสิทธิบัตรสำหรับการนิมิต เครื่องหมายการค้า ชื่อการค้า แบบแผนและลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรมและศิลปกรรม เมื่อได้ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่ใช้อยู่ถ้าหากมี

[๒] พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๖

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

"อนุสัญญา" หมายความว่า อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม ทำ ณ กรุงเบอร์น เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ.๑๘๘๖ ซึ่งได้แก้ไข ณ กรุงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๐๘ และสำเร็จบริบูรณ์ด้วยโปรโตคอลเพิ่มเติม ลงนาม ณ กรุงเบอร์น เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ค.ศ.๑๙๑๔

ฯลฯ ฯลฯ

“อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย” ตามมาตรา ๔๒[๓] แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น คงจะไม่ได้หมายความถึงเฉพาะอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม ทำ ณ กรุงเบอร์น เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๘๘๖ ซึ่งได้แก้ไข ณ กรุงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ค.ศ.๑๙๐๘ และสำเร็จบริบูรณ์ด้วยโปรโตคลเพิ่มเติมลงนาม ณ กรุงเบอร์น เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ค.ศ.๑๙๑๔ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๖ และนอกจากนี้ความในข้อ ๕ วรรค ๒ แห่งสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกาฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ก็ได้กำหนดให้คนชาติและบริษัทของฝ่ายสหรัฐได้รับสิทธิในเรื่องลิขสิทธิ์อย่างเดียวกันกับคนไทย ดังนั้น จึงถือได้ว่าสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกาฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ ด้วย

ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อกระทรวงการต่างประเทศจะได้รับมาเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมเศรษฐกิจและกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การพิจารณาปัญหาว่า การจะแก้ไขคำจำกัดความของคำว่า “อนุสัญญา”[๔] ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๖ ให้มีความหมายรวมถึง “สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกาพ.ศ. ๒๕๐๙” จะกระทำได้หรือไม่ นั้น เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒[๕] แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งตามมาตรา ๔๒ ดังกล่าวนั้นได้บัญญัติให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ของต่างประเทศไว้ ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง ได้แก่งานอันมีลิขสิทธิ์ของประเทศผู้เป็นภาคีอนุสัญญาร่วมกับไทย และลักษณะที่สอง ได้แก่งานอันมีลิขสิทธิ์ขององค์การระหว่างประเทศ แต่ตามปัญหาที่หารือนี้เป็นปัญหาเฉพาะกรณีการให้ความคุ้มครองแก่งานอันมี

---

[๓] พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๔๒ งานอันมีลิขสิทธิ์ตามกฎหมายของประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย และกฎหมายของประเทศนั้นได้ให้ความคุ้มครองเช่นเดียวกันแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ของภาคีอื่น ๆ แห่งอนุสัญญาดังกล่าว หรืองานอันมีลิขสิทธิ์ขององค์การระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยร่วมเป็นสมาชิกอยู่ด้วย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

ลิขสิทธิ์ของประเทศของประเทศผู้เป็นภาคีอนุสัญญาร่วมกับไทยตามลักษณะที่หนึ่งดังกล่าว ฉะนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นสำหรับเรื่องนี้จึงมีว่า สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. ๒๕๐๙ นั้น อยู่ในความหมายของ “อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าว เมื่อได้พิจารณาความในมาตรา ๔๒ แล้วเห็นได้ว่าได้กำหนดเงื่อนไขของการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ของประเทศอื่นไว้ ๒ ประการ คือประการที่หนึ่ง ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย และประการที่สอง กฎหมายของประเทศนั้นได้ให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ไว้เช่นเดียวกันแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ของภาคีอื่น ๆ แห่งอนุสัญญาดังกล่าวในเงื่อนไขประการที่หนึ่งนั้น จากเงื่อนไขทั้ง ๒ ประการที่กำหนดไว้เช่นนี้กรณีจึงต้องเข้าใจว่า การให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ของประเทศอื่น ๆ ตามมาตรา ๔๒นั้น มิได้ประสงค์จะให้ความคุ้มครองแก่ประเทศใด ๆ ได้ทั่วไป หากแต่ต้องการจำกัดให้ความคุ้มครองแต่เฉพาะบรรดาประเทศที่ร่วมตกลงแลกเปลี่ยนความคุ้มครองลิขสิทธิ์ซึ่งกันและกันในลักษณะเป็นการสากล ซึ่งความประสงค์ในข้อนี้ได้ปรากฏชัดแจ้งอยู่แล้วในเงื่อนไขประการที่สองของมาตรา ๔๒ ดังกล่าว เพราะการที่กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ว่า ประเทศไทยจะให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ของประเทศอื่นแต่เฉพาะเมื่อประเทศนั้นได้มีกฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์ของภาคีอื่น ๆ แห่งอนุสัญญาด้วยเช่นนี้ คำว่า “ภาคีอื่น ๆ” ที่บัญญัติไว้นั้นย่อมไม่อาจเข้าใจว่าหมายถึงประเทศไทยเพียงประเทศเดียวได้ เพราะหากประสงค์เพียงเช่นนั้นก็ควรจะบัญญัติเสียให้ชัดเจนโดยตรง ฉะนั้น กรณีดังกล่าวจึงแสดงถึงความมุ่งหมายของการกำหนดเงื่อนไขประการนี้ได้ว่า หมายถึงบรรดาประเทศทั้งหลายที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาที่ทำขึ้นด้วยกัน กล่าวโดยสรุปการที่มาตรา ๔๒ ได้บัญญัติว่า “อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย” จึงหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศซึ่งหลายประเทศได้ร่วมกันทำขึ้นเพื่อมุ่งหมายให้การคุ้มครองลิขสิทธิ์ในระหว่างบรรดาประเทศที่เป็นภาคีด้วยกันและประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีแห่งความตกลงที่ทำขึ้นนั้นด้วยเป็นประการสำคัญและความเข้าใจเช่นนี้ย่อมเป็นการสอดคล้องกับความเป็นมาในการบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งได้ตราขึ้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติเดิมในพระราชบัญญัติคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม พุทธศักราช ๒๔๗๔ อันเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม ทำ ณ กรุงเบอร์น เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๘๘๖ ซึ่งได้แก้ไข ณ กรุงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๐๘ และสำเร็จบริบูรณ์ด้วยโปรโตคลเพิ่มเติม ลงนาม ณ กรุงเบอร์น เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๑๔[๖]

ส่วนสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักร

---

[๖] บันทึกคำชี้แจงประกอบร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. .... ของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการเมื่อวันที่ ๗ กันยายน

ไทยกับสหรัฐอเมริกา ลงนาม ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคมพ.ศ. ๒๕๐๙ นั้น แม้ว่าตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอาจถือกันว่าความตกลงระหว่างประเทศในรูปสนธิสัญญา (treaty) หรืออนุสัญญา (convention) จะไม่มีผลแตกต่างกันก็ตาม แต่ก็ต้องเข้าใจด้วยว่าความตกลงระหว่างประเทศนั้นอาจแยกได้เป็นสนธิสัญญา (อนุสัญญา) สองฝ่ายและสนธิสัญญา (อนุสัญญา) หลายฝ่าย ซึ่งตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๔๒ นี้ได้แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งแล้วว่า ต้องการจำกัดให้ความคุ้มครองแต่เฉพาะลิขสิทธิ์ของประเทศผู้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาที่หลายประเทศร่วมกันทำขึ้นดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัตินี้มุ่งหมายถึงสนธิสัญญา (อนุสัญญา)หลายฝ่ายเพียงประเภทเดียว ฉะนั้น สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกาดังกล่าวอันเป็นสนธิสัญญาทวิภาคี จึงไม่อยู่ในความหมายของ “อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย” ตามมาตรา ๔๒ แต่อย่างใด ซึ่งความเห็นในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยพิจารณาไว้ในทำนองเดียวกันนี้ครั้งหนึ่งแล้ว ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ พ.ศ. ....[๗]

เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะแก้ไขคำจำกัดความของคำว่า “อนุสัญญา” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศพ.ศ. ๒๕๒๖ ให้หมายความถึงสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกาฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ด้วย จึงเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาที่เกินขอบเขตที่กฎหมายแม่บทคือมาตรา ๔๒ นั้นได้บัญญัติไว้การดำเนินการเช่นนี้จึงไม่อาจกระทำได้ อย่างไรก็ตามหากประสงค์ที่จะให้ลิขสิทธิ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ด้วยแล้ว ก็จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้เสียก่อน เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมไปถึงสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศทุกกรณีที่ประเทศไทยได้ร่วมทำขึ้นและมีการตกลงเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์อยู่ด้วยแล้วจึงจะแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศฯให้สอดคล้องกันต่อไปได้

---

[๗] การพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ พ.ศ. .... โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) มีรายละเอียดในการพิจารณาส่วนนี้ว่า เดิมกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอร่างคำนิยามคำว่า “อนุสัญญา” ไว้ว่า “หมายความรวมถึง สนธิสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรมและสนธิสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยร่วมเป็นภาคี” และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ได้แถลงสนับสนุนให้คงไว้ตามร่างนั้นโดยอ้างว่า นอกจากอนุสัญญากรุงเบอร์นฯ แล้วไทยยังมีพันธกรณีตามข้อ ๕.๒ แห่งสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. ๒๕๐๙ ด้วย แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น มิได้มุ่งหมายถึงสนธิสัญญาทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาดังกล่าวด้วย และเงื่อนไขการคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ก็ได้กำหนดขึ้นตามอนุสัญญากรุงเบอร์นฯ เท่านั้น ซึ่งจะนำไปใช้กับกรณีอื่นมิได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๙