

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแผ่นซีดีเพลงและแผ่นซีดีเอ็มพี ๓ ซึ่งมีแต่เสียง
ไม่มีภาพตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์
พ.ศ. ๒๕๓๐

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๓๑.๒๑๒/๔๕๐๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กองบัญชาการตำรวจนครบาลหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัญหาการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่าเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างนายทะเบียนผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตกับพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดซึ่งมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ทำให้ประชาชนผู้ประกอบอาชีพสุจริตต้องเดือดร้อน และเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว จึงหารือไปยังกระทรวงมหาดไทย ขอให้พิจารณาว่า กองบัญชาการตำรวจนครบาลไม่เห็นพ้องด้วยกับข้อพิจารณาความเห็นของกระทรวงมหาดไทยและขอให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงขอหารือเกี่ยวกับปัญหาดังนี้

๑. ซีดีเพลง และซีดีเอ็มพี ๓ ซึ่งมีแต่เสียงไม่มีภาพ เป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่
๒. ผู้ประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายด้วยประการใดซึ่งซีดีเพลงและซีดีเอ็มพี ๓ จะต้องขออนุญาตจากนายทะเบียนหรือไม่ และหากไม่ได้ขออนุญาตจะเป็นความผิดหรือไม่
๓. จำเป็นต้องเสนอแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ) และผู้แทนสถาบัน

เทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง แผ่นซีดีเพลง และแผ่นซีดีเอ็มพี ๓ ซึ่งมีแต่เสียงไม่มีภาพ เป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ เห็นว่า วัสดุที่จะเข้าลักษณะเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ได้นั้น ต้องมีลักษณะสองประการตามที่กำหนดไว้ในนิยามคำว่า “เทปหรือวัสดุโทรทัศน์” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประการแรก ต้องเป็นวัสดุที่เคลือบด้วยสารแม่เหล็กหรือสารอื่นใดซึ่งได้บันทึกภาพหรือถ่ายทอดภาพโดยการเปลี่ยนสัญญาณเป็นกระแสไฟฟ้า หรือวัสดุอย่างอื่นใดซึ่งได้ถูกถ่ายอัด หรือกระทำด้วยวิธีใด ๆ ให้เป็นเรื่องเหตุการณ์ รูป ข้อความ หรือเกมการเล่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในที่นี้คือกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยหมายเหตุท้ายกฎกระทรวง^๒ มุ่งที่จะควบคุมวัสดุที่มีภาพหรือเรื่องราวที่ไม่เหมาะสมหรือขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของสังคมไทย ในเบื้องต้นสิ่งที่จะเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์จึงต้องบันทึกข้อมูลที่มีลักษณะเป็นภาพ เรื่องเหตุการณ์ รูป ข้อความ หรือเกมการเล่น ไม่ว่าจะมีความเสี่ยงหรือไม่ก็ตาม ประการที่สอง วัสดุดังกล่าวต้องสามารถจัดถ่ายทอดออกเป็นภาพหรือเสียง หรือทั้งภาพและเสียงได้ในลักษณะต่อเนื่องกันไปด้วยเครื่องเทปโทรทัศน์หรือเครื่องถ่ายทอดวัสดุโทรทัศน์ เครื่องฉายภาพ หรือเครื่อง

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เทปหรือวัสดุโทรทัศน์” หมายความว่า

(๑) วัสดุที่เคลือบด้วยสารแม่เหล็กหรือสารอื่นใดซึ่งได้บันทึกภาพหรือถ่ายทอดภาพโดยการเปลี่ยนสัญญาณเป็นกระแสไฟฟ้า หรือ

(๒) วัสดุอย่างอื่นใดซึ่งได้ถูกถ่ายอัด หรือกระทำด้วยวิธีใด ๆ ให้เป็นเรื่องเหตุการณ์ รูป ข้อความ หรือเกมการเล่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยวัสดุดังกล่าวสามารถจัดถ่ายทอดออกเป็นภาพหรือเสียง หรือทั้งภาพและเสียงได้ในลักษณะต่อเนื่องกันไปด้วยเครื่องเทปโทรทัศน์หรือเครื่องถ่ายทอดวัสดุโทรทัศน์ เครื่องฉายภาพ หรือเครื่องกลไกอย่างอื่นทำนองเดียวกัน

^๒ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดให้วีดีโอเกม เลเซอร์ดิส ดิจิตอลวีดีโอดิส วีดีโอซีดี และซีดีรอม เป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจตรวจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือควบคุมได้ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งอาจทำให้มีการนำวัสดุดังกล่าวที่มีภาพหรือเรื่องราวที่ไม่เหมาะสมหรือขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของสังคมไทยไปเผยแพร่ อันจะทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เยาวชนหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงสมควรกำหนดให้วัสดุดังกล่าวเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ และโดยที่บทนิยามคำว่า “เทปหรือวัสดุโทรทัศน์” ของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้การกำหนดดังกล่าวต้องกระทำโดยกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

กลไกอย่างอื่นทำนองเดียวกัน ประกอบกับเมื่อพิจารณาหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติควบคุมกิจการ เทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐^๓ ซึ่งระบุเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้แล้ว ปรากฏว่า เนื่องจากในขณะนั้นมีการนำเทปและวัสดุโทรทัศน์ไปให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย และมีการจัด ฉายหรือให้บริการอย่างแพร่หลาย แต่โดยที่เทปและวัสดุโทรทัศน์ไม่ใช่ภาพยนตร์ จึงไม่อยู่ภายใต้ บังคับของพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช ๒๔๗๓ ทำให้เทปและวัสดุโทรทัศน์ไม่ต้องผ่านการ ตรวจพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่เยาวชนและศีลธรรมอันดีของประชาชนทั้ง ยังอาจกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของรัฐอีกด้วย จึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติควบคุม กิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ฯ ขึ้น แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุ โทรทัศน์ฯ มีเจตนารมณ์จะควบคุมวัสดุที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฯ อีกทั้งเมื่อได้ พิจารณาบทบัญญัติในส่วนอื่นของพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ฯ แล้ว จะเห็น ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า มุ่งหมายที่จะควบคุมตัวเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ที่มีทั้งภาพและเสียง เช่น ตัวเทปหรือ วัสดุโทรทัศน์ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายซึ่งเทปหรือวัสดุ โทรทัศน์จะมีไว้ในสถานที่ประกอบกิจการได้ จะต้องเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ที่ภาพและเสียงของ เรื่องได้ผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานผู้ตรวจ (มาตรา ๑๐)^๔ หรือ ในการตรวจพิจารณาให้ความเห็นชอบ ผู้ขอให้ตรวจต้องส่งมอบสำเนาเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ซึ่งมีภาพ และเสียงอย่างเดียวกันให้กับเจ้าพนักงานผู้ตรวจ (มาตรา ๑๑)^๕ หรือการอัดหรือบันทึกสำเนาเทป

^๓ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปรากฏว่าปัจจุบันนี้ได้มีการบริการให้ เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายเทปและวัสดุโทรทัศน์ กับมีการจัดฉายหรือให้บริการเกี่ยวกับเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ แพร่หลายทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด ซึ่งเทปและวัสดุโทรทัศน์เหล่านั้นไม่ได้ผ่านการตรวจพิจารณา จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากไม่ใช่ภาพยนตร์ตามความหมายของพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช ๒๔๗๓ การที่ไม่มียกเว้นของกฎหมายควบคุมกิจการดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายแก่เยาวชนและศีลธรรมอันดีของ ประชาชนทั้งยังอาจกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของรัฐอีกด้วย ในการนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายควบคุมการดำเนิน กิจการเกี่ยวกับเทปและวัสดุโทรทัศน์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๔ มาตรา ๑๐ เทปหรือวัสดุโทรทัศน์ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ จะมีไว้ในสถานที่ประกอบ กิจการของตนได้ จะต้องเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ที่ภาพและเสียงของเรื่องได้ผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับความ เห็นชอบจากเจ้าพนักงานผู้ตรวจตามมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๔ หรือต้องเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ที่มีผู้รับรอง สำเนาตามมาตรา ๑๗ แล้วเท่านั้น และเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ดังกล่าวจะต้องมีการแสดงตรา หมายเลขรหัส และ รายละเอียดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕ มาตรา ๑๑ การตรวจพิจารณาให้ความเห็นชอบในเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ตามมาตรา ๖ หรือบุคคลอื่นใดซึ่งประสงค์จะให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจทำการตรวจพิจารณาและให้ความเห็นชอบใน เทปหรือวัสดุโทรทัศน์ของตน ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานผู้ตรวจตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการและส่งมอบเอกสาร ประกอบการพิจารณาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง พร้อมทั้งมอบสำเนาเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ซึ่งมีภาพและเสียง อย่างเดียวกันให้กับเจ้าพนักงานผู้ตรวจสองสำเนา

หรือวัสดุโทรทัศน์ต้องทำให้ตรงตามต้นฉบับเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ทั้งภาพและเสียง (มาตรา ๑๗)^๖ เป็นต้น แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ฯ มีเจตนารมณ์จะควบคุมทั้งภาพและเสียงที่ปรากฏในเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ นอกจากนี้ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ฯ มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ กรณีจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด ด้วยเหตุผลดังกล่าว แผ่นซีดีเพลงและแผ่นซีดีเอ็มพี ๓ ซึ่งบันทึกเสียงแต่ไม่มีภาพ จึงไม่เป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ฯ

ประเด็นที่สอง ผู้ประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายด้วยประการใดซึ่งแผ่นซีดีเพลงและแผ่นซีดีเอ็มพี ๓ จะต้องขออนุญาตจากนายทะเบียนหรือไม่ และหากไม่ได้ขออนุญาตจะเป็นความผิดหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าแผ่นซีดีเพลงและแผ่นซีดีเอ็มพี ๓ ไม่เป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายด้วยประการใดซึ่งแผ่นซีดีเพลงและแผ่นซีดีเอ็มพี ๓ จึงไม่ต้องขออนุญาตจากนายทะเบียนตามมาตรา ๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ประเด็นที่สาม จำเป็นต้องเสนอแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ เห็นว่า การจะกำหนดโดยกฎกระทรวงให้วัสดุใดเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ได้ วัสดุนั้นต้องเป็นวัสดุที่มีข้อมูลภาพตามที่ใดให้ความเห็นไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง แต่โดยที่แผ่นซีดีเพลง และแผ่นซีดีเอ็มพี ๓ มีข้อมูลที่มี

^๖ มาตรา ๑๗ ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ อาจอัดสำเนาเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ที่ได้ผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานผู้ตรวจตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๔ ไว้เพื่อการประกอบกิจการของตนได้ โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ต้องอัดหรือบันทึกสำเนาเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ให้ตรงตามต้นฉบับเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ทั้งภาพและเสียง และคำบอกแจ้งว่าเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ดังกล่าวได้ผ่านการตรวจพิจารณาแล้ว ถ้ามี

(๒) ต้องรับรองสำเนาเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ด้วยการลงลายมือชื่อของผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔ ลงไว้บนเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ที่ตนเองได้อัดสำเนา พร้อมทั้งแสดงหมายเลขรหัสและรายละเอียดประจำเทป หรือวัสดุโทรทัศน์ดังกล่าวตามวิธีการที่เจ้าพนักงานผู้ตรวจกำหนด

^๗ มาตรา ๖ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายด้วยประการใด ๆ ซึ่งเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้ประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการในรูปของค่าธรรมเนียมสมาชิกหรือด้วยวิธีการอื่นใด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ทั้งนี้ นอกจากกรณีที่ได้รับยกเว้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อรัฐมนตรีได้ตามมาตรา ๒๙ ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งของนายทะเบียน

แต่เสียงไม่มีภาพ จึงไม่เข้าข่ายเป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ดังนั้น การที่จะออกกฎหมายกำหนดให้แผ่นซีดีเพลง และแผ่นซีดีเอ็มพี ๓ เป็นเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ จึงไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากขัดกับกฎหมายแม่บท

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๙