

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกประกาศของคณะกรรมการลิขสิทธิ์

กรมทรัพย์สินทางปัญญา ได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๗๐๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์จากงานลิขสิทธิ์โดยวิธีการและรูปแบบต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย แต่โดยที่งานอันมีลิขสิทธิ์ชิ้นหนึ่งอาจมีลิขสิทธิ์ได้หลายประเภทและมีเจ้าของลิขสิทธิ์ได้หลายราย ประกอบกับพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้กำหนดวิธีดำเนินการจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด การจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ในปัจจุบันจึงมีความแตกต่างทั้งในด้านอัตราและวิธีดำเนินการ ยังผลให้ผู้ใช้งานลิขสิทธิ์โดยเฉพาะผู้ประกอบการคาราโอเกะซึ่งเป็นผู้ใช้งานเพลงได้รับผลกระทบจากความไม่ชัดเจนในการจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์และได้ร้องเรียนปัญหาดังกล่าวต่อกระทรวงพาณิชย์

เพื่อแก้ไขปัญหการจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการลิขสิทธิ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงจัดทำร่างประกาศคณะกรรมการลิขสิทธิ์ เรื่อง การจัดตั้งองค์กรกลางส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ พ.ศ. โดยร่างประกาศฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารการจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ องค์กรกลางดังกล่าวจะประกอบด้วยผู้แทนองค์กรจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ ผู้แทนของเจ้าของลิขสิทธิ์ ผู้แทนของผู้ผลิตสิ่งบันทึกเสียง ผู้แทนของผู้ใช้งานลิขสิทธิ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านลิขสิทธิ์และด้านคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีข้าราชการในกรมทรัพย์สินทางปัญญาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ และให้สำนักลิขสิทธิ์ กรมทรัพย์สินทางปัญญา รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรกลาง

ภายใต้ร่างประกาศของคณะกรรมการลิขสิทธิ์ดังกล่าว การจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ในการเผยแพร่สิทธิในงานดนตรีกรรม สิ่งบันทึกเสียง หรือโสตทัศนวัสดุทำได้แต่โดยองค์กรจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในร่างประกาศและจดทะเบียนกับองค์กรกลางเท่านั้น เจ้าของลิขสิทธิ์ในงานดนตรีกรรม งานสิ่งบันทึกเสียงหรือโสตทัศนวัสดุที่มีงานดนตรีกรรมบรรจุอยู่ไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์เองได้อีกต่อไป แต่ต้องให้องค์กรจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ที่ได้จดทะเบียนกับองค์กรกลางเป็นผู้จัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์แทนหรือยื่นขอรับการจัดสรรค่าใช้ลิขสิทธิ์จากองค์กรกลาง ผู้ที่ประกอบธุรกิจจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ในปัจจุบันก็ไม่อาจที่จะดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๘ จนกว่าจะได้ดำเนินการจดทะเบียนกับองค์กรกลางตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในร่างประกาศ นอกจากนี้ ร่างประกาศดังกล่าวยัง

กำหนดให้อัตราค่าใช้ลิขสิทธิ์ที่จัดเก็บจะต้องเป็นอัตราที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลางหรือ
 องค์กรกลางกำหนดอีกด้วย

ภาคเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์และบริษัทจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ได้คัดค้านร่าง
 ประกาศของคณะกรรมการลิขสิทธิ์ โดยเห็นว่า กรณีที่กำหนดให้การจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์จะต้อง
 เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่ประกาศกำหนดเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของ
 บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
 ๒๕๕๐ และเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่ได้รับการ
 คุ้มครองตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกด้วย

กรมทรัพย์สินทางปัญญาพิจารณาข้อโต้แย้งของภาคเอกชนแล้วเห็นว่า ปัญหาใน
 เรื่องการออกประกาศของคณะกรรมการลิขสิทธิ์ดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาในข้อกฎหมาย จึงขอ
 ท้าหรือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการลิขสิทธิ์ หรือ
 คณะกรรมการลิขสิทธิ์มีอำนาจที่จะดำเนินการออกประกาศเพื่อจัดให้มีระบบการบริหารการ
 จัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทน
 คณะกรรมการลิขสิทธิ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมทรัพย์สินทางปัญญา) ผู้แทนภาคเอกชน
 (ผู้แทนบริษัทจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์ ผู้แทนบริษัทเจ้าของลิขสิทธิ์ และผู้แทนกลุ่มผู้ใช้งานอันมี
 ลิขสิทธิ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจมอบหมายให้
 คณะกรรมการลิขสิทธิ์ดำเนินการออกประกาศเพื่อจัดให้มีระบบการบริหารจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์
 หรือไม่นั้น เห็นว่า การที่รัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจะมีอำนาจดำเนินการในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิ
 หน้าที่ของบุคคลใดนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการไว้อย่างแน่ชัด เมื่อ
 พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว เห็นว่ามิได้ให้อำนาจรัฐมนตรี
 ในการดำเนินการออกประกาศเพื่อจัดให้มีระบบการบริหารจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์แต่อย่างใด
 รัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจที่จะออกประกาศดังกล่าวได้ และเมื่อรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการออก
 ประกาศแล้ว รัฐมนตรีย่อมไม่อาจที่จะมอบอำนาจให้คณะกรรมการลิขสิทธิ์ดำเนินการออก
 ประกาศแทนได้

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการลิขสิทธิ์มีอำนาจออกประกาศเพื่อจัดให้มีระบบการ
 บริหารจัดเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์หรือไม่นั้น เห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการลิขสิทธิ์มีอำนาจโดยทั่วไปใน
 การออกประกาศใด ๆ เพื่อให้การเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในมาตรา
 ๖๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ตาม แต่ประกาศของคณะกรรมการลิขสิทธิ์นั้น

^๑ มาตรา ๖๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (๑) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๕

จะต้องไม่ลิดรอนสิทธิของบุคคลเนื่องจากการขัดกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่คณะกรรมการลิขสิทธิ์จะมีอำนาจออกประกาศที่มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้อำนาจในการออกประกาศนั้นไว้โดยแจ้งชัดเท่านั้น

เมื่อพิจารณาสาระของร่างประกาศคณะกรรมการลิขสิทธิ์ เรื่อง การจัดตั้งองค์กรกลางส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ พ.ศ. แล้ว ปรากฏว่า ร่างข้อ ๕ ได้กำหนดให้การจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์สำหรับงานดนตรีกรรม สิ่งบันทึกเสียง หรือโสตทัศนวัสดุกระทำได้โดยองค์กรจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ภายใต้ประกาศนี้เท่านั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างข้อ ๒๕ วรรคสอง กำหนดให้ผู้ที่ดำเนินการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์อยู่ก่อนวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๘ ไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์อีกต่อไป จนกว่าจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนี้และระเบียบที่กำหนดโดยองค์กรกลาง โดยจะเริ่มดำเนินการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลาง จึงเห็นได้ว่า ร่างประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลซึ่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้แต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการลิขสิทธิ์จึงไม่มีอำนาจออกประกาศที่มีสาระตามร่างที่ส่งมา

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๘

(๓) ส่งเสริมหรือสนับสนุนสมาคม หรือองค์กรของผู้สร้างสรรค์หรือนักแสดงเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อจัดเก็บค่าตอบแทนจากบุคคลอื่นที่ใช้งานอันมีลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดง และการคุ้มครองหรือปกป้องสิทธิหรือประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ และให้นำมาตรา ๕๙ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น