



ที่ นร ๑๑๑๗/ ๑๘๐๐

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น ๒๗ ถนนพญาไท กทม. ๑๐๕๐๐

๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์เพื่อประชาชน

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์เพื่อประชาชน

ด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ติดตามการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ โดยการศึกษ พบว่า ประเทศไทยมีการนำความผิดทางอาญามาใช้กับกฎหมายลิขสิทธิ์ เพื่อให้เกิดการบังคับตามกฎหมายได้รวดเร็วและเป็นการป้องปรามไม่ให้กระทำผิด แต่ไม่ได้ศึกษาผลกระทบของการใช้โทษทางอาญา ซึ่งอาจส่งผลให้สุจริตชนที่ไม่มีเจตนาทำผิดต้องรับโทษทางอาญาเกินจำเป็น และพิจารณาเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ รัฐต้องดูแลคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้มอบหมายให้คณะทำงานการบริการและการท่องเที่ยวดำเนินการศึกษาเรื่องดังกล่าว และจัดประชุมปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานดังกล่าว และได้มีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์เพื่อประชาชนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายในเรื่องดังกล่าว สรุปได้ดังนี้ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่ส่งมาด้วย)

๑. การใช้บทลงโทษทางอาญาในกฎหมายลิขสิทธิ์ควรใช้เฉพาะกรณีที่เป็นเท่านั้น โดยใช้ในกรณีที่มีการเสียหายทางแพ่งไม่เกิดผลและไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของลิขสิทธิ์ โดยเฉพาะการละเมิดลิขสิทธิ์ในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ นอกเหนือจากนั้นควรเป็นเรื่องการเสียหายทางแพ่ง เพราะการละเมิดลิขสิทธิ์นั้น จะกระทบเฉพาะผลประโยชน์ของเจ้าของสิทธิ์เท่านั้น ไม่กระทบผลประโยชน์ของประชาชนและผู้บริโภคโดยตรง

๒. รัฐควรกำหนดอัตราโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด โดยจัดระดับและประเภทของการละเมิดอย่างละเอียดและเหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด เช่น ความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์เพื่อการค้า ควรมีบทลงโทษผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ในอัตราโทษที่สูงกว่าผู้ละเมิดลิขสิทธิ์เพื่อการค้าขนาดเล็กลงมา และควรยกเว้นโทษทางอาญาแก่รายย่อย รวมทั้งแยกประเภทของการละเมิดโดยการจำหน่ายกับการเผยแพร่ต่อสาธารณชนออกจากกัน เป็นต้น

๓. เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการใช้สิทธิโดยมิชอบของเจ้าของลิขสิทธิ์ รวมทั้งการคอร์รัปชันของตัวแทนจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดโทษจำคุกเฉพาะการละเมิดลิขสิทธิ์ในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่เท่านั้น นอกเหนือจากนั้นควรมีเพียงโทษปรับหรือการเรียกค่าเสียหายในทางแพ่ง และไม่ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเดิมได้กำหนดให้ความผิดตามกฎหมายลิขสิทธิ์ซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้ ให้กลายเป็นความผิดซึ่งยอมความไม่ได้ (ความผิดต่อรัฐ)

๔. ควรสร้างระบบการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ และจัดตั้งคณะกรรมการกลางทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ (ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการลิขสิทธิ์ในปัจจุบัน) รวมทั้ง จัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ เพื่อให้มีระบบการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ที่เหมาะสม เป็นธรรม และสามารถแก้ไขปัญหา ลิขสิทธิ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างทันเหตุการณ์ ซึ่งจะทำให้มีความเป็นสากลเช่นเดียวกันกับต่างประเทศ โดยเพิ่ม บทบัญญัติเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ คณะกรรมการกลางและองค์กรกลางดังกล่าวไว้ในกฎหมายลิขสิทธิ์ รวมทั้ง ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียมีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวด้วย

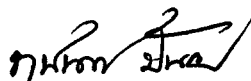
๕. ควรมีการทบทวนกฎหมายลิขสิทธิ์อย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ เพื่อให้กฎหมายนั้นทันต่อ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและเศรษฐกิจของโลก สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และเหมาะสมกับ สภาพสังคมไทยในขณะนั้น จึงควรบัญญัติระยะเวลาในการสิ้นสุดการบังคับใช้กฎหมาย ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ลิขสิทธิ์ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเตรียมความพร้อมล่วงหน้าสำหรับการปรับปรุง และแก้ไขบทบัญญัติ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๖. ควรกำหนดอายุในการคุ้มครองให้เหมาะสมกับลักษณะของงานที่คุ้มครองแต่ละประเภท และเป็นการ ส่งเสริมการสร้างสรรคงานใหม่ เช่น อายุของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ควรมีอายุไม่เกิน 5 ปี เป็นต้น

๗. รัฐบาลควรมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้ซึ่งต้องรับผลกระทบของการใช้กฎหมาย ได้รับทราบ ถึงสิทธิตามกฎหมายพร้อมทั้งโทษทางอาญาและสภาพบังคับของกฎหมาย เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบัญญัติ ในกฎหมายลิขสิทธิ์ และควรหากลไกให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายก่อนที่จะมีการ พิจารณาและประกาศใช้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนันต์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐-๒๖๑๒-๙๒๒๒ ต่อ ๒๐๘

โทรสาร ๐-๒๖๑๒-๙๑๕๒

**ความเห็นและข้อเสนอแนะ**  
**เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์เพื่อประชาชน**

**๑. ความเป็นมา**

คณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ติดตามศึกษากรณีปัญหาผลกระทบจากโทษทางอาญาในกฎหมายลิขสิทธิ์ ซึ่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำละเมิดต่อสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ไว้ค่อนข้างรุนแรง เมื่อเทียบกับลักษณะของกฎหมาย ซึ่งมุ่งคุ้มครองสิทธิและทรัพย์สินในทางแพ่งของบุคคล ทำให้มีการนำโทษทางอาญาในกฎหมายดังกล่าว มาใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ เพราะสามารถสร้างความกดดันแก่ผู้ทำการละเมิดได้มากกว่าการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง ในขณะที่นานาประเทศถือว่าการละเมิดต่อทรัพย์สินทางปัญญานั้นเป็นการละเมิดสิทธิในทางแพ่งเท่านั้น ยกเว้นเฉพาะในกรณีการละเมิดที่เป็นการกระทำเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่เท่านั้น

นอกจากนี้ กฎหมายลิขสิทธิ์ฉบับปัจจุบัน ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ที่ซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค และผู้ประกอบการ ซึ่งใช้สินค้าอันมีลิขสิทธิ์ได้ เนื่องจากไม่มีกฎเกณฑ์ตามกฎหมายเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ การกำหนดวิธีการจัดเก็บ ผู้จัดเก็บ ราคาค่าลิขสิทธิ์ที่ชัดเจน เหมาะสม และเป็นธรรม ตลอดจนยังไม่มีองค์กรกลางซึ่งจะดูแลการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ กำหนดวิธีการ และอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น

**๒. การดำเนินการของคณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เรื่องผลกระทบต่อประชาชนจากโทษทางอาญากรณีศึกษากฎหมายลิขสิทธิ์และกลุ่มกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา โดยให้รัฐบาลทบทวนนโยบายการบังคับใช้กฎหมายอาญาให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายของนานาประเทศ อาทิเช่น กฎหมายลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ในทางแพ่ง ถ้าจะต้องมีการกำหนดโทษทางอาญา รัฐควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และความเหมาะสมในการนำมาใช้ด้วย

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ ไปพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ รวมทั้งให้กระทรวงพาณิชย์รับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาลิขสิทธิ์ต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้จัดสัมมนา ลิขสิทธิ์สัญจรในภูมิภาค เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากภาคประชาชน กลุ่มแกนนำเครือข่ายภาคการบริการและการท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาค และผู้มีส่วนได้เสียอันเนื่องมาจากผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ (เช่น ร้านอาหาร โรงแรม ธุรกิจท่องเที่ยว ฯลฯ) รวมทั้งภาครัฐ เช่น กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล เป็นต้น) ในวันศุกร์ที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ณ โรงแรมสีมาธานี จังหวัดนครราชสีมา เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยผลจากการประชุมครั้งนั้นสรุปได้ว่า ประชาชนยังได้รับผลกระทบจากปัญหาเกี่ยวกับลิขสิทธิ์อยู่เป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากปัญหาในเรื่องการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ ซึ่งไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในกฎหมาย และการคุกคามข่มขู่ โดยการใช้โทษทางอาญาในกฎหมายลิขสิทธิ์เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าของลิขสิทธิ์และตัวแทนจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย

หลังจากนั้นได้มีการดำเนินการประชุมร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ กับคณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษา เพื่อติดตามความคืบหน้าเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่าร่างดังกล่าว ควรมีการปรับปรุงแก้ไขในหลายเรื่อง เช่น โทษทางอาญาในกฎหมายลิขสิทธิ์ การจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการตรวจสอบและติดตามผลการแก้ไขปัญหานั้นเกี่ยวกับเรื่องลิขสิทธิ์ ตามที่สภาที่ปรึกษา ได้เสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีไปแล้ว ว่าสามารถแก้ไขปัญหาคำพิพาทความเดือดร้อนของประชาชน ได้ไม่น้อยเพียงใด และมีปัญหาเพิ่มเติมจากที่ผ่านมาอย่างไรบ้าง เพื่อจะนำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย ดังกล่าวต่อไป คณะกรรมการบริการและการท่องเที่ยว สภาที่ปรึกษา จึงได้จัดสัมมนาเรื่อง “แนวทางการปรับปรุงร่างกฎหมายลิขสิทธิ์ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน” ขึ้น ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงและปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้น ตลอดจนการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ จากมุมมองของภาคประชาชน นักวิชาการ นักกฎหมาย สมาชิกสภาที่ปรึกษา เจ้าของลิขสิทธิ์ ตัวแทนธุรกิจ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายลิขสิทธิ์ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะต่อสภาที่ปรึกษา และคณะรัฐมนตรีต่อไป

### ๓. ปัญหา ข้อเท็จจริงและบทวิเคราะห์

ผลจากการวิเคราะห์ของสภาที่ปรึกษา เห็นว่า ในปัจจุบันการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ ยังคงเป็นปัญหาที่รุนแรงและจำเป็นที่รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขโดยรีบด่วน ดังนี้

๓.๑ ปัญหาการใช้บทลงโทษทางอาญาที่เกินจำเป็น ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันประเทศไทยได้มีการนำโทษทางอาญามาใช้กับกฎหมายเศรษฐกิจเกือบทุกฉบับ รวมถึงกฎหมายลิขสิทธิ์ด้วย เพื่อให้เกิดผลการลงโทษได้อย่างรวดเร็ว และเป็นการขู่ไม่ให้มีการกระทำความผิด แต่ไม่ได้ศึกษาถึงผลกระทบของบทลงโทษกับลักษณะของความผิด การใช้บทลงโทษทางอาญาโดยเกินจำเป็นอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อรัฐและประชาชน เช่น ก่อให้เกิดการกระทำความผิดในขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อให้คุ้มต่อความเสี่ยงในการถูกลงโทษ และอาจส่งผลให้สุจริตชนที่ไม่มีเจตนากระทำความผิดถูกเจ้าของลิขสิทธิ์ หรือตัวแทน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือบีบบังคับมากเกินไปได้ และการจะคุ้มครองสิทธิ์ใดๆ ของประชาชนโดยกฎหมายอาญานั้น รัฐควรได้พิจารณาถึงสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิสาธารณะที่มีผลกระทบต่อสังคมเป็นหลัก

๓.๒ ปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดอัตราโทษทางอาญา เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายลิขสิทธิ์ไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาฐานละเมิดลิขสิทธิ์ให้เหมาะสมกับความผิดในแต่ละลักษณะ เช่น การเปิดเพลง ในร้านอาหารจากแผ่นซีดีโดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษเท่ากับโรงงานผลิตแผ่นซีดีละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสมเนื่องจากขนาดของโทษรุนแรงกว่าขนาดของลักษณะในการกระทำความผิดซึ่งเป็นการไม่ชอบตามหลักกฎหมายทั่วไป

๓.๓ ปัญหาการใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการใช้สิทธิ โดยมีขอบของเจ้าของลิขสิทธิ์ รวมทั้งการคอร์รัปชันของตัวแทนจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ในกฎหมายลิขสิทธิ์ได้บัญญัติให้ความผิดตามกฎหมายลิขสิทธิ์เป็นความผิดที่ยอมความได้ ทำให้มีการเรียกรับเงินจากผู้กระทำผิด เพื่อให้มีการยอมความในคดีความผิดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ เป็นต้น

๓.๔ ปัญหาในการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ และความไม่ชัดเจนในการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ ก่อให้เกิดการใช้สิทธิ์ซ้ำซ้อนหรือการใช้สิทธิ์โดยมิชอบ เนื่องจากกฎหมายลิขสิทธิ์ฉบับปัจจุบัน มิได้วางแนวทางและไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบริหารการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ จึงทำให้การจัดเก็บเป็นไปอย่างไม่มีระบบ และเจ้าของลิขสิทธิ์ในแต่ละรายสามารถกำหนดอัตราค่าลิขสิทธิ์ วิธีการและเงื่อนไขการจัดเก็บที่แตกต่างกันตามอำเภอใจตนเอง ทำให้ผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีลิขสิทธิ์ เช่น ผู้ประกอบการร้านอาหาร โรงแรม สถานบันเทิง ที่ให้บริการคาราโอเกะได้รับความเดือดร้อนจากการจัดเก็บที่ซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม

๓.๕ ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของอายุการคุ้มครองลิขสิทธิ์ ในปัจจุบันอายุการคุ้มครองลิขสิทธิ์นั้นกำหนดอายุในการคุ้มครองยาวนานเกินไปไม่เหมาะสมกับการส่งเสริมการสร้างสรรคงานใหม่ และลักษณะของงานที่คุ้มครอง เช่น อายุของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ไม่ควรมียาวเกิน 5 ปี เนื่องจากลักษณะของงานนั้นเป็นสิ่งที่สร้างสรรค์ใหม่ทดแทนกันอยู่ตลอดเวลา จึงไม่ควรกำหนดอายุให้ยาวนานเหมือนงานวรรณกรรมอื่น ๆ

๓.๖ ปัญหาความล้าหลังของกฎหมายลิขสิทธิ์ เนื่องจากกฎหมายลิขสิทธิ์ฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานานนับสิบปีแล้ว จึงไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็วของสังคมและเศรษฐกิจของโลก รวมทั้งไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน อาจทำให้กฎหมายนั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอแก่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

๓.๗ ปัญหาการขาดความรู้และความเข้าใจโดยถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายลิขสิทธิ์ของผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชน เนื่องจากปัจจุบันประชาชน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ เช่น ตำรวจ อัยการ ฯลฯ ยังไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายลิขสิทธิ์เพียงพอ ก่อให้เกิดการกระทำความผิดโดยไม่รู้ว่าเป็นความผิดหรือการแอบอ้างนำกฎหมายลิขสิทธิ์ไปใช้ข่มขู่รีดไถประชาชนโดยอาศัยโทษทางอาญาที่มีอยู่ในกฎหมาย และการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

#### ๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

สภาที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อประชาชน ดังต่อไปนี้

๔.๑ การใช้บทลงโทษทางอาญาในกฎหมายลิขสิทธิ์ ควรใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น กล่าวคือการบัญญัติบทลงโทษทางอาญาของกฎหมายลิขสิทธิ์จะต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีนโยบายคุ้มครองลิขสิทธิ์โดยมุ่งเน้นการใช้มาตรการทางอาญาเป็นกลไกสำคัญมาตลอด ซึ่งในกฎหมายลิขสิทธิ์ของไทย กำหนดโทษทางอาญาไว้ถึง ๙ มาตรา คือ มาตรา ๖๙ ถึงมาตรา ๗๗ ส่วนความผิดทางแพ่งมีมาตรา ๖๔ เพียงมาตราเดียว จึงเห็นว่าควรมีการกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น โดยใช้ในกรณีที่การเยียวยาทางแพ่งไม่เกิดผลและไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของลิขสิทธิ์ โดยเฉพาะการละเมิดลิขสิทธิ์ในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ นอกจากนั้น ควรเป็นเรื่องการเยียวยาทางแพ่งเท่านั้น เพราะการละเมิดลิขสิทธิ์นั้น จะกระทบเฉพาะผลประโยชน์ของเจ้าของสิทธิ์เท่านั้น ไม่กระทบผลประโยชน์ของประชาชนและผู้บริโภคโดยตรง

๔.๒ รัฐควรกำหนดอัตราโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด เพื่อให้เกิดความชัดเจนของขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย และทุกฝ่ายสามารถยอมรับและปฏิบัติได้ หากจะมีการบัญญัติโทษทางอาญาก็ต้องกำหนดบทลงโทษ โดยจัดระดับและประเภทของการละเมิดอย่างละเอียดและเหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิดด้วย เช่น ความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์เพื่อการค้า ควรมีบทลงโทษผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ขนาดใหญ่ในอัตราโทษที่สูงกว่าผู้ละเมิดลิขสิทธิ์เพื่อการค้าขนาดรองลงมา และควรรยกเว้นโทษทางอาญาแก่รายย่อย รวมทั้งแยกประเภทของการละเมิดโดยการจำหน่ายกับการเผยแพร่ต่อสาธารณชนออกจากกัน เป็นต้น

๔.๓ เพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการใช้สิทธิโดยมิชอบของเจ้าของลิขสิทธิ์ รวมทั้งการคอร์รัปชันของตัวแทนจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดโทษจำคุกเฉพาะการละเมิดลิขสิทธิ์ในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่เท่านั้น นอกจากนี้ ควรมีเพียงโทษปรับหรือการเรียกค่าเสียหายในทางแพ่ง และไม่ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเดิมได้กำหนดให้ความผิดตามกฎหมายลิขสิทธิ์ซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้ให้กลายเป็นความผิดซึ่งยอมความไม่ได้ (ความผิดต่อรัฐ) ตามที่ปรากฏในร่างกฎหมายฉบับปัจจุบัน เนื่องจากตามหลักกฎหมายทั่วไป ความผิดเกี่ยวกับการละเมิดทางแพ่ง เช่น ในกรณีกฎหมายลิขสิทธิ์การละเมิดลิขสิทธิ์เป็นความผิดต่อส่วนตัว และกระทบต่อผลประโยชน์ของเจ้าของลิขสิทธิ์เท่านั้น ไม่กระทบต่อผู้บริโภค จึงไม่ควรบัญญัติให้เป็นความผิดต่อรัฐ อันเป็นภาระของรัฐในการดำเนินคดีตามกฎหมาย และในทางปฏิบัตินั้น การพิสูจน์การเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์เป็นเรื่องที่ยากต่อการดำเนินคดีอาญาให้เป็นไปโดยชอบตามหลักกฎหมายอาญา ดังนั้น รัฐควรหามาตรการเสริมการบังคับใช้กฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพและไม่เกิดช่องว่างในการใช้สิทธิโดยมิชอบดังกล่าว แทนการแก้ไขบทบัญญัติให้เป็นความผิดที่ยอมความไม่ได้

๔.๔ รัฐควรสร้างระบบการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ และจัดตั้งคณะกรรมการกลางทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ (ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการลิขสิทธิ์ในปัจจุบัน) รวมทั้งจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ เพื่อให้มีระบบการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ที่เหมาะสม เป็นธรรม และสามารถแก้ไขปัญหาลิขสิทธิ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างทันเหตุการณ์ ซึ่งจะทำให้มีความเป็นสากลเช่นเดียวกันกับต่างประเทศ โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบ คณะกรรมการกลาง และองค์กรกลางดังกล่าวไว้ในกฎหมายลิขสิทธิ์ รวมทั้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียมีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวด้วย

๔.๕ ควรกำหนดอายุในการคุ้มครองให้เหมาะสมกับลักษณะของงานที่คุ้มครองแต่ละประเภท และเป็นการส่งเสริมการสร้างสรรคงานใหม่ เช่น อายุของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ควรมีอายุไม่เกิน 5 ปี เป็นต้น

๔.๖ ควรมีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงกฎหมายลิขสิทธิ์อย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ เพื่อให้กฎหมายนั้นทันต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและเศรษฐกิจของโลก รวมทั้งควรมีการทบทวนและปรับปรุงให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย ในขณะนั้นโดยบัญญัติถึงระยะเวลาในการสิ้นสุดการบังคับใช้กฎหมายไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น การกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.... ว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เป็นเวลา ... ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติ นี้มีผลบังคับใช้” เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเตรียมพร้อมล่วงหน้าสำหรับการปรับปรุงและแก้ไขบทบัญญัติได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๔.๗ เสนอให้รัฐบาลประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบถึงสิทธิตามกฎหมาย พร้อมทั้งโทษทางอาญา และสภาพบังคับของกฎหมาย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มี ความเข้าใจ หรือเข้าใจไม่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบัญญัติ ในกฎหมายลิขสิทธิ์ จึงทำให้มีการแอบอ้างนำกฎหมายลิขสิทธิ์ไปใช้ข่มขู่รัดไถประชาชน ซึ่งมีความเกรงกลัวต่อโทษทางอาญา หรือการอ้างสิทธิในการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ โดยบุคคลที่ไม่มีสิทธิหรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริตต่อประชาชน ซึ่งต้องการปฏิบัติให้ ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่รู้ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร จนได้รับความเดือดร้อนจากการข่มขู่รัดไถในการกระทำความผิด โดยมีได้มีเจตนาทุจริต หรือถูกจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม ดังนั้น ในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ รัฐบาลควรมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้ซึ่งต้องรับผลกระทบของการใช้กฎหมายนั้น ๆ ได้รับทราบ และควรรหา กลไกให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในร่างกฎหมายก่อนที่จะมีการพิจารณาและประกาศใช้

นอกจากนั้น ควรจัดให้มีการฝึกอบรม เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายลิขสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ เพื่อสร้างความเข้าใจและปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้อง ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งเจ้าของลิขสิทธิ์หรือตัวแทนควรแจ้งสิทธิตามกฎหมาย พร้อมทั้งโทษทางอาญา และสภาพบังคับของกฎหมายในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์ให้ชัดเจนในผลิตภัณฑ์อันมีลิขสิทธิ์ของตนที่ออกจำหน่ายแก่ประชาชนด้วย

.....