

คำวินิจฉัยของ ศาลฎีกาจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๐/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และ มาตรา ๔๘

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๓ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายแก้วสรร อติโพธิ และสมาชิก วุฒิสภา รวม ๓๓ คน ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงประธานวุฒิสภา โดยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ได้กำหนดให้ผู้ผลิตต้องบันทึกเครื่องหมายรับรอง การผลิตและเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบลงไปผลิตภัณฑ์ อันเป็นหน้าที่หลักและได้กำหนดให้ ผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องแจ้งการผลิต สถานที่ทำการผลิต และแจ้งการครอบครองและการโอนเครื่องจักรต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ทุกครั้งอันเป็นหน้าที่รอง สำหรับในส่วนสภาพบังคับซึ่งได้ตราไว้ในหมวดที่ ๔ บทกำหนดโทษ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น” มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และ มาตรา ๔๘ และประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยร่างพระราชบัญญัติ ฯ มีเจตนารมณ์แท้จริงมุ่งควบคุมเครื่องจักรมากกว่าควบคุมการผลิต แต่แทนที่ จะตรากฎหมายควบคุมว่าเครื่องจักรผลิตซีดีเป็นทรัพย์สินที่ต้องควบคุมห้ามมิให้ผู้ใดครอบครอง โดยมีได้รับอนุญาต แต่บัญญัติควบคุมที่การผลิตหรือการใช้เครื่องจักรเป็นสำคัญ ซึ่งหากเป็นไป

ในแนวทางนี้ควรจะริบเครื่องจักรได้ก็แต่ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิด เช่น ใช้ผลิตซีดีที่ไม่มีเครื่องหมายรับรองเท่านั้น ไม่อาจริบในกรณีที่มีได้มีการใช้เครื่องจักรกระทำความผิด เช่น ไม่แจ้งการผลิตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ หรือแจ้งสถานที่ผลิตไม่ครบถ้วน หรือโอนหรือรับโอนเครื่องจักรโดยไม่แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการฝ่าฝืนหน้าที่อุปกรณซึ่งไม่ใช่หน้าที่หลักหรือวัตถุประสงค์หลักของร่างพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง เพราะเครื่องจักรนั้นเป็นวัตถุจึงไม่อาจมีสิทธิหน้าที่ใด ๆ ได้ การริบทรัพย์สินนั้นแท้ที่จริงคือการลงโทษต่อบุคคลมิใช่ต่อเครื่องจักรจะกระทำหรือไม่เพียงใด ก็ต้องคำนึงถึงความเสียหายต่อสาธารณะประกอบกับสิทธิพื้นฐานของผู้เกี่ยวข้องที่รัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันไว้ ไม่อาจกำหนดโทษริบเครื่องจักรได้ในทุกกรณีเหมือนเช่นที่ได้ตราไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

๒. ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ขัดแย้งต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สินของบุคคล โดยหลักกฎหมายปัจจุบันนั้นเครื่องจักรผลิตซีดีควรจะถูกริบทำลายได้ในกรณีที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดตามกฎหมาย คือ ใช้ในการผลิตที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ (ต้องทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิตและแสดงเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ) มาตรา ๑๓ (ห้ามใช้เครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ เว้นแต่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓) หรือมาตรา ๑๕ (ห้ามปลอมหรือเลียนเครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ) เท่านั้น เพราะทั้งสามความผิดนี้ล้วนเป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อกระทำความผิดทั้งสิ้น หากเป็นความผิดนอกเหนือจากนี้ เช่น ไม่แจ้งการผลิต ไม่แจ้งการโอนเครื่องจักร ฯ ทั้งหมดนี้หาใช่การใช้เครื่องจักรกระทำความผิดแต่อย่างใดไม่ รัฐจึงไม่อาจล่วงล้ำไปริบเครื่องจักรได้ หากยอมให้รัฐใช้อำนาจริบทรัพย์สินโดยไม่มีกรอบเกณฑ์เช่นนี้แล้ว ในภายหลังก็อาจมีกฎหมายริบยานพาหนะที่ไม่ชำระภาษีประจำปีตามกฎหมายก็เป็นได้ จึงขัดต่อสิทธิพื้นฐานในทรัพย์สินของปวงชนชาวไทย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ อย่างชัดแจ้ง

๓. ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ขัดแย้งต่อหลักประกันสิทธิพื้นฐานของบุคคลในคดีอาญา ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ได้บัญญัติรับรองเป็นหลักพื้นฐานไว้ว่า บุคคลจะต้องรับโทษก็ต่อเมื่อได้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายเท่านั้น ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้ได้กำหนดให้ลงโทษ คือ ริบเครื่องจักรในทุกกรณี ไม่ว่าเจ้าของจะารู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดนั้นหรือไม่ ซึ่งก็คือการลงโทษโดยไม่คำนึงถึงความผิดเลยนั่นเอง

การริบทรัพย์โดยเด็ดขาดในทุกกรณีเช่นนี้ สมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นได้ศึกษาแล้วพบว่า ไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดที่บัญญัติล่วงล้ำสิทธิของบุคคลไว้เช่นนี้เลย จะมีร่างกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น ที่กล้าเริ่มก้าวล่วงเข้ามาบัญญัติรุกล้ำถึงเพียงนี้ ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญของระบบนิติรัฐในประเทศไทย

๔. ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ขัดแย้งต่อกรอบการใช้อำนาจอย่างได้สัดส่วน โดยมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ได้ตราหลักการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐไว้โดยรวมว่า แม้รัฐจะอธิบายถึงความจำเป็นในการใช้อำนาจได้ชัดเจนสักเพียงใดก็ตาม แต่มาตรการบังคับลงโทษใด ๆ ที่กำหนดขึ้นนั้นก็ต้องทำเท่าที่จำเป็นให้ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิด และต้องไม่ทำให้สาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต้องสูญสิ้นไป

ร่างพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันมีการผลิตซีดีที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย และมาตรการริบเครื่องจักรโดยเด็ดขาดจะช่วยปราบปรามการกระทำผิดอย่างเห็นผล ไม่ปล่อยให้ผู้นำนเครื่องจักรนั้นไปใช้กระทำผิดได้อีก

ข้ออ้างข้างต้นนี้มีความคลาดเคลื่อนอยู่เป็นอันมาก โดยข้อแรกได้บัญญัติเกินขอบเขตครอบคลุมไปถึงการฝ่าฝืนหน้าที่ที่ถือเป็นหน้าที่อุปกรณ์หรือเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติเท่านั้น เช่น หน้าที่ต้องแจ้งขอเครื่องหมายรับรอง และหน้าที่แจ้งการโอนหรือรับโอนเครื่องจักร ซึ่งทั้งหมดนี้หาใช่การกระทำผิดต่อหน้าที่หลักคือ ห้ามผลิตโดยไม่แสดงเครื่องหมายรับรองที่ถูกต้องแต่อย่างใด

ในกรณีที่ริบเครื่องจักร เพราะผู้โอนเครื่องจักรมิได้แจ้งการโอนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๗ นั้น นับว่าเป็นกรณีที่ห่างไกลจากความผิดหลักเป็นอย่างยิ่ง ทั้งเป็นการล่วงล้ำสิทธิของผู้รับโอนที่มิได้มีส่วนรู้เห็นในความบกพร่องของผู้โอนแต่อย่างใด

การที่ร่างกฎหมายนี้ได้บัญญัติให้ริบเครื่องจักรในทุกกรณี โดยมีเหตุผลว่า ไม่ต้องการให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายให้มีการรับสมอ้างสร้างสัญญาเช่ามาขอคืนทรัพย์ เป็นเหตุผลที่เพิกเฉยต่อความยุติธรรมโดยสิ้นเชิง เพราะเครื่องจักรผลิตซีดีในปัจจุบันมีราคาแพงถึง ๔๐ ล้านบาท และมีประโยชน์ใช้ได้ก็แต่ในกิจการผลิตซีดีเท่านั้น ผู้ประกอบการรายใดที่ประสบปัญหาทางธุรกิจต้องเลิกกิจการก็มักจะขายเครื่องจักรได้ลำบาก ทำให้ต้องใช้วิธีให้ผู้อื่นเช่าเครื่องจักร โดยไม่มีโอกาสทราบได้เลยว่าผู้เช่าจะนำเครื่องจักรไปใช้รับงานผลิตใดบ้าง มาตรการริบเครื่องจักรเช่นนี้จึงมีผลเท่ากับวางหน้าที่โดยเด็ดขาดให้ผู้ให้เช่าเครื่องจักรต้องมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้เครื่องจักรของผู้เช่าด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่เป็นไปไม่ได้เลยในทางปฏิบัติ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ตามที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. แล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๗ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งขณะส่งความเห็นนั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔๕๓ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๒๐๐ คน รวม ๖๕๓ คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา ๑๗ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว เมื่อสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้เกี่ยวข้องคือ คณะรัฐมนตรี นายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้แทนอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา เสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีเสนอความเห็นเป็นหนังสือ สรุปได้ว่า

๑.๑ เนื้อหามาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญโดยตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งกำกับดูแลทั้งตัวเครื่องจักร และกำกับดูแลความประพฤติของบุคคลซึ่งครอบครองเครื่องจักร

สำหรับประเด็นโทษปรับเครื่องจักร เห็นว่าสามารถกระทำได้ เพราะการลงโทษปรับเครื่องจักร เป็นการลงโทษต่อบุคคลที่อาศัยเครื่องจักรเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำละเมิด โดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิได้เป็นการลงโทษต่อเครื่องจักร และเครื่องจักรผลิตซิดี เป็นเครื่องมือหลักสำคัญของกระบวนการผลิตซิดี หากถูกนำไปใช้ในการกระทำผิดจะสร้างความเสียหายอย่างมาก และก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของลิขสิทธิ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างกว้างขวาง การป้องปรามหรือยับยั้งข่มขู่ตามหลักการลงโทษที่ต้นตอของปัญหา เป็นการตัดโอกาสในการนำเครื่องจักรไปใช้ในการกระทำผิด เป็นผลทำให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดหรือมีเจตนาไม่สุจริตเกิดความเกรงกลัวและทำให้การละเมิดลิขสิทธิ์ลดลง

๑.๒ เนื้อหามาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ โดยตามร่างกฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดหน้าที่ของบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ภาครัฐต้องการกำกับดูแลทั้งสิ้น ส่วนเครื่องจักรเป็นเครื่องมือเท่านั้น หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ก็ควรลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การลงโทษปรับเครื่องจักรตามมาตรา ๓๘ เป็นการป้องปราม หรือยับยั้ง ข่มขู่ เพื่อตัดโอกาสในการนำเครื่องจักรไปใช้ในการกระทำความผิด หากมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย ย่อมไม่ขัดแย้งต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สินของบุคคลตามมาตรา ๔๘ แต่อย่างใด และการกำหนดโทษปรับเครื่องจักร มิได้หมายความว่าศาลจะสั่งปรับในทุกกรณี แต่ศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลนั้นมีเจตนาในการกระทำความผิดหรือไม่ หากขาดเจตนากระทำความผิด ก็ไม่อาจลงโทษได้

๑.๓ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดแย้งต่อหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในคดีอาญา เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายทางเศรษฐกิจที่มุ่งลงโทษเอากับตัวทรัพย์สินที่สามารถใช้กระทำละเมิดลิขสิทธิ์เป็นหลัก เพื่อป้องปรามหรือยับยั้งหรือตัดโอกาสในการนำเครื่องจักรไปกระทำความผิด การลงโทษต่อตัวบุคคลผู้ครอบครองเครื่องจักรเพียงอย่างเดียวไม่สามารถป้องปรามหรือยับยั้งการกระทำละเมิดได้โดยเด็ดขาด ผู้ประกอบการผลิตซีดีส่วนใหญ่มีเงินทุนจำนวนมากและมักเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล โรงงานซีดีแต่ละโรงงานใช้เงินทุนจำนวนมาก จำนวนหลักสิบล้านหรือร้อยล้านบาท หากโทษไม่รุนแรงผู้กระทำความผิดย่อมไม่เกรงกลัวกฎหมาย นอกจากนั้นผู้ประกอบการผลิตซีดีละเมิด โดยเฉพาะคนต่างชาติมักจ้างบุคคลทั่วไป ซึ่งมีอาชีพรับจ้างมาเป็นกรรมการ ผู้ถือหุ้น ผู้ดูแล หรือผู้จัดการโรงงาน เมื่อถูกจับกุมได้ก็จะให้สมอ้างว่าเป็นเจ้าของ ทำให้ไม่สามารถเอาผิดไปถึงตัวผู้บงการได้ หากกำหนดโทษริบเครื่องจักรโดยมีข้อยกเว้น ย่อมเป็นการเปิดช่องทางให้มีการเช่าเครื่องจักรไปผลิตซีดีละเมิดลิขสิทธิ์ เมื่อมีการจับกุมได้เจ้าของเครื่องจักรก็มาร้องขอคืนของกลางในภายหลัง โดยอ้างว่า ตนมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดเหมือนเช่นที่ประสบปัญหาดังกล่าวมาแล้ว โทษริบเครื่องจักรตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง นอกจากโทษทางอาญาแล้ว ยังเป็นมาตรการทางบริหาร เพื่อป้องกันการกระทำความผิดด้วย

๑.๔ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อกรอบการใช้อำนาจอย่างได้สัดส่วนโดยมีเหตุผล ดังนี้

(๑) มาตรการในการลงโทษที่กำหนด ควรคำนึงว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมหรือไม่ เนื่องจากเครื่องจักรสามารถนำไปใช้ในการผลิตสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ได้เป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อเจ้าของลิขสิทธิ์ ผู้ที่ใช้จ่ายแรงงานอยู่ในอุตสาหกรรมลิขสิทธิ์ และการค้าระหว่างประเทศ หากมีการกำหนดโทษไม่เด็ดขาดและรุนแรงที่เหมาะสม ผู้ที่นำเครื่องจักรไปผลิตสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ย่อมไม่เกิดความเกรงกลัว

(๒) ปัจจุบันมีผู้ประกอบการโรงงานผลิตซีดีอยู่เพียงประมาณ ๔๑ ราย เท่านั้น การประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ผู้รับโอนอาจกำหนดเงื่อนไขไว้ในสัญญาซื้อขายว่า ผู้โอนต้องแจ้งการโอนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๓) เครื่องจักรผลิตซีดี เมื่อมีการเข้าไปใช้ก็ย่อมต้องนำไปผลิตซีดี มิได้นำไปผลิตสินค้าอย่างอื่นอย่างแน่นอน ประกอบกับบริษัทที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตเพลงหรือ

ภาพยนตร์ซึ่งเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์รายใหญ่ที่ประกอบการอยู่ในประเทศไทย ก็มีเพียงไม่กี่ราย ผู้ให้เช่าจึงสามารถตรวจสอบการใช้เครื่องจักรได้

(๔) ตามมาตรา ๑๖ แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการแจ้งการครอบครองเครื่องจักรทุกครั้ง หากไม่มีการกำหนดโทษถึงริบเครื่องจักรโดยเด็ดขาด เจ้าของเครื่องจักรอาจเสี่ยงที่จะไม่แจ้งการครอบครองเครื่องจักร เพราะมีโทษสถานเบา และทำสัญญาให้ผู้อื่นเช่าเครื่องจักรนำไปผลิตสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ เมื่อถูกจับกุม เจ้าของเครื่องก็จะมาร้องขอคืนเครื่องจักรของกลาง โดยอ้างว่ามีได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำละเมิดลิขสิทธิ์เป็นเหตุให้การปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายฉบับนี้ไร้ผลโดยสิ้นเชิง

๒. นายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภา ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า โทษริบทรัพย์สิน (เครื่องจักร) จะต้องใช้เฉพาะกรณีที่ใช้ทรัพย์สินนั้นในการกระทำความผิด หรือเป็นทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาจากการกระทำความผิดเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีการริบทรัพย์สินตามร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ศาลสั่งริบถ้าไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (กรณีให้แจ้งก่อนเริ่มการผลิต) มาตรา ๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (กรณีต้องแจ้งสถานที่การผลิตทุกแห่งและต้องแจ้งการย้ายสถานที่ผลิตก่อนวันที่ย้ายสถานที่ผลิต) หรือ มาตรา ๑๓ (กรณีต้องแจ้งการจำหน่าย จ่าย โอน เครื่องจักร ภายในเวลาที่กำหนด) เห็นว่า เป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ จึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

๓. ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ในชั้นพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า ทรัพย์สินที่ศาลจะสั่งริบได้จะต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด แต่สำหรับกรณีการไม่แจ้งก่อนเริ่มทำการผลิตไม่แจ้งสถานที่การผลิตทุกแห่ง ไม่แจ้งการย้ายสถานที่ผลิตก่อนวันที่ย้ายสถานที่ผลิต หรือไม่แจ้งการได้มาหรือมีไว้ในครอบครองภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่แจ้งการจำหน่ายจ่าย โอน ภายในเวลาที่กำหนด เห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องริบ และเห็นว่าในร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง เป็นกรณีที่ศาลต้องมีคำสั่งริบ จะมีดุลพินิจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ จึงเห็นว่า ควรจะคงไว้เพียง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕ เท่านั้น

๔. ผู้แทนอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา ได้แสดงความเห็นสรุปได้ว่า สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำกับดูแลตัวเครื่องจักร การควบคุมระบบการผลิต และการควบคุมเจ้าของลิขสิทธิ์ รวมทั้งควบคุมการจำหน่ายและใช้เม็ดพลาสติก โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมและป้องปรามการกระทำความผิดตั้งแต่เริ่มแรก ไม่ต้องรอให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและพบในขณะกระทำความผิด ก็สามารถที่จะดำเนินการทางกฎหมายได้ โดยมีมาตรการสำคัญคือการริบทรัพย์สิน (เครื่องจักร) เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องปรามและป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดตั้งแต่เริ่มต้นการผลิต โดยกำหนดให้มีการแจ้ง (notify) เป็นหลักสำคัญ หากไม่มีการแจ้งในกรณีใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้สามารถริบเครื่องจักรนั้นได้ ซึ่งมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. เป็นมาตรการที่จำเป็นของฝ่ายบริหารที่จะต้องใช้ในการป้องปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีตั้งแต่เริ่มต้น แต่หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๘ วรรคแรก มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรมทรัพย์สินทางปัญญา เห็นควรให้คงบทบัญญัติในส่วนของมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕ ไว้ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติต่อไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหาร

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาคำร้อง ความเห็นและคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง เฉพาะข้อความที่บัญญัติว่า “มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตีบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการตีบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างกลไกการป้องปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยประหยัดงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐในการป้องปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ และทำให้เจ้าของลิขสิทธิ์มีความมั่นใจที่จะลงทุน และสร้างสรรค์ผลงานชนิดใหม่ ๆ ให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้า นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังเป็นการจัดระเบียบทางการค้าอีกทางหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างโปร่งใสเป็นธรรม และภาครัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้โทษริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมุ่งเน้นใช้กับความผิดทางอาญาโดยทั่วไป มิได้มุ่งเน้นใช้กับความผิดทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะจึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในเรื่องดังกล่าว

ประเด็นปัญหาว่าความในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เพราะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งกำกับดูแลทั้งตัวเครื่องจักร (เช่น กำหนดให้ผู้ได้มาหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องจักรต้องแจ้งต่ออธิบดี เป็นต้น) และกำกับดูแลความประพฤติของบุคคลซึ่งครอบครองเครื่องจักร (เช่น ผู้ใดจะทำการผลิต เมื่อเริ่มจะทำการผลิตซีดีจะต้องแจ้งก่อนเริ่มทำการผลิต และผู้ทำการผลิตมีหน้าที่ต้องทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิตและแสดง

เครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ เป็นต้น) และการลงโทษริบเครื่องจักร เป็นการลงโทษต่อบุคคลที่อาศัยเครื่องจักรเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำละเมิดลิขสิทธิ์หรือสิทธิบัตรของบุคคลอื่นโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (กรณีให้แจ้งการผลิต) มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง (กรณีต้องแจ้งสถานที่การผลิตทุกแห่งและต้องแจ้งการย้ายสถานที่ผลิตก่อนวันที่ย้ายสถานที่ผลิต) มาตรา ๑๑ (ต้องทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิตและแสดงเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ) มาตรา ๑๓ (ห้ามใช้เครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ เว้นแต่การที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓) มาตรา ๑๕ (ห้ามปลอมหรือเลียนเครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ) มาตรา ๑๖ (ต้องแจ้งการได้มาหรือมีไว้ในครอบครองเครื่องจักรภายในเวลาที่กำหนด) และมาตรา ๑๗ (ต้องแจ้งการจำหน่ายจ่าย โอน เครื่องจักร ภายในเวลาที่กำหนด)

เครื่องจักรผลิตซีดี เป็นเครื่องมือสำคัญของกระบวนการผลิตซีดี หากถูกนำไปใช้ในการกระทำผิด จะสร้างความเสียหายอย่างมาก เพราะสามารถผลิตได้เป็นจำนวนมาก โดยเครื่องจักร ๑ เครื่อง ๑ ชั่วโมง สามารถผลิตซีดีได้ประมาณ ๔.๕ ล้านแผ่นปี และก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของลิขสิทธิ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และก่อความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศได้อย่างกว้างขวางการป้องปรามหรือยับยั้งตามหลักการลงโทษที่ต้นตอของปัญหาเป็นการตัดโอกาสในการนำเครื่องจักรไปใช้ในการกระทำผิดเป็นผลทำให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดหรือมีเจตนาไม่สุจริตเกิดความเกรงกลัวและทำให้การละเมิดลิขสิทธิ์ลดลง

กฎหมายทุกฉบับที่ออกบังคับใช้ย่อมต้องมีบทบัญญัติบางส่วนที่อาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั้งสิ้น แต่หากรัฐเห็นว่ามีจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง และรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและชื่อเสียงของประเทศในการป้องกันมิให้มีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของบุคคลอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ จึงยอมให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ เมื่อไม่กระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ ดังนั้น การกำหนดโทษริบเครื่องจักรตามมาตรา ๑๕ จึงสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

มีประเด็นปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่าความในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่ เห็นว่า เนื้อหามาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดแย้งต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สิน

ของบุคคลตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ เพราะตามร่างกฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดหน้าที่ของบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ภาครัฐต้องการกำกับดูแลทั้งสิ้น ส่วนเครื่องจักรเป็นเครื่องมือเท่านั้น หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ก็ควรลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และการกำหนดโทษริบเครื่องจักร มิได้หมายความว่าศาลจะสั่งริบในทุกกรณี แต่ศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลผู้เป็นเจ้าของเครื่องจักรนั้นมีเจตนาในการกระทำความผิดหรือมีส่วนรู้เห็นในการนำเครื่องจักรไปใช้ในการกระทำความผิดหรือไม่ หากขาดเจตนากระทำความผิด ก็ไม่อาจลงโทษได้ มิได้เป็นการจำกัดดุลพินิจของศาลแต่ประการใด

ประเด็นปัญหาว่าความในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดแย้งต่อหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในคดีอาญา เพราะกฎหมายฉบับนี้มีได้กำหนดให้ลงโทษบุคคลหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในขณะกระทำความผิดหรือใช้บังคับเอาโทษทางอาญาอ่อนหลังแต่อย่างใด แต่เป็นกฎหมายที่มุ่งลงโทษเอากับตัวทรัพย์สินที่สามารถใช้กระทำละเมิดลิขสิทธิ์เป็นหลัก เพื่อป้องปรามหรือยับยั้งหรือตัดโอกาสในการนำเครื่องจักรไปกระทำความผิด การลงโทษต่อตัวบุคคลผู้ครอบครองเครื่องจักรเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถป้องปรามหรือยับยั้งการกระทำละเมิดได้โดยเด็ดขาด ผู้ประกอบการผลิตซีดีส่วนใหญ่มีเงินทุนจำนวนมาก และมักเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล โรงงานซีดีแต่ละโรงงานใช้เงินทุนจำนวนมาก จำนวนหลักสิบล้านหรือร้อยล้านบาท หากโทษไม่รุนแรงผู้กระทำความผิดย่อมไม่เกรงกลัวกฎหมาย นอกจากนั้นผู้ประกอบการผลิตซีดีละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น โดยเฉพาะคนต่างชาติมักจ้างบุคคลทั่วไป ซึ่งมีอาชีพรับจ้างมาเป็นกรรมการ ผู้ถือหุ้น ผู้ดูแล หรือผู้จัดการโรงงาน เมื่อถูกจับกุมได้ก็จะให้สมอ้างว่าเป็นเจ้าของทำให้ไม่สามารถเอาผิดไปถึงตัวผู้บงการได้

นอกจากนั้น หากกำหนดโทษริบเครื่องจักร โดยมีข้อยกเว้น ย่อมเป็นการเปิดช่องทางให้มีการเช่าเครื่องจักรไปผลิตซีดีละเมิดลิขสิทธิ์ เมื่อมีการจับกุมได้ เจ้าของเครื่องจักรก็มาร้องขอคืนของกลางในภายหลังโดยอ้างว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดเหมือนเช่นที่ประสบปัญหามาแล้ว และโทษริบเครื่องจักรตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง นอกจากโทษทางอาญาแล้ว ยังเป็นมาตรการทางบริหารเพื่อป้องกันการกระทำความผิดด้วย

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. เป็นกฎหมายเศรษฐกิจที่สามารถใช้ป้องกันมิให้มีการผลิตซีดีเถื่อนและป้องปรามมิให้มีการละเมิดลิขสิทธิ์โดยวางมาตรการริบทรัพย์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ