

# การประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์

Policy Evaluation of Copyright Act 2537 (1994) For the Copyright Infringement in Cinematographic Works

นันทพงษ์ อินทอง<sup>1</sup> และ วรเดช จันทรส<sup>2</sup>

Nantaphong Inthong<sup>1</sup> and Voradej Chandarasorn<sup>2</sup>

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการและประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่ ผู้วิจัย และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกแบบมีโครงสร้าง รวมทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วมจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 38 คน ได้แก่ 1) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ 2) กรมทรัพย์สินทางปัญญา 3) สำนักงานอัยการฝ่ายคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ 4) เจ้าของลิขสิทธิ์ 5) ผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ 6) ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้บังคับใช้กฎหมาย และ 7) ผู้จัดการโรงภาพยนตร์ ผลการศึกษา พบว่า เทคโนโลยีที่ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้การป้องกันปราบปรามมีความยากลำบาก และการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา หลังจากมีการประกาศใช้ พรบ. ลิขสิทธิ์นี้ การละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์ เป็นปรากฏการณ์เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ยังไม่มีวิธีการศึกษาในการหาวิธีการแก้ไขปัญหาคัดเจน ถึงแม้ว่าการจับกุม ดำเนินคดี หรือการยอมความ แต่ผู้ละเมิดยังมีจำนวนเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้นำของรัฐไม่ให้ความสำคัญต่อการละเมิดลิขสิทธิ์เท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสื่อสาร การสั่งการในระดับมหภาค และการดำเนินการในระดับจุลภาค โดยเป็นเพียงดำเนินการตามผลของการกระทำผิดเท่านั้น ไม่มีการณรงค์หรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเกิดความร่วมมือที่จะไม่ละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์ ข้อค้นพบสำคัญในการสร้างองค์ความรู้ คือ ทฤษฎีทางหลักนิติศาสตร์กับทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีความไม่สอดคล้องกันภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ข้อเสนอแนะ ด้านมหภาค ผู้นำรัฐควรสื่อสารประชาสัมพันธ์ไปยังประชาชนให้เกิดวัฒนธรรมและค่านิยมในการให้ความร่วมมือที่จะไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ รัฐควรกำหนดอัตราโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิดเพื่อการแก้ไขปัญหา ควรจัดให้มีการฝึกอบรม เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายลิขสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ ด้านจุลภาค ในหน่วยปฏิบัติงานควรมีการณรงค์ให้ประชาชนทราบถึงความผิดจากการละเมิดลิขสิทธิ์ และในกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** การประเมินนโยบาย การละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์ พระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยชินวัตร.

<sup>1</sup> Doctoral Student, Doctor of Public Administration Program, Shinawatra University.

<sup>2</sup> ศาสตราจารย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

<sup>2</sup> Professor, National Institute of Development Administration.

## Abstract

This purposes of this research is to study the process and evaluation of the Copyright Act B.E. 2537 (1994) policy in cinematographic works and to find approaches to improve effectiveness of the policy. The research is a qualitative study using the following research tools: the researcher and structured in-depth interview questions. Both participant and non-participant observation occurred. 38 people were treated as crucial research information sources and were distinguished into 2 groups. The first group were from 3 different sectors relevant to the infringement of cinematographic works: 1) Economic Crime Suppression Division, 2) Department of Intellectual Property and 3) Department of Intellectual Property and International Trade Litigation. Another group of crucial research information sources were separated into 4 sub-groups: copyright owner, those who violate the Copyright Act, officials enforcing laws on copyright infringement and the cinema management person in charge. The research found that technology devices used to commit economic crime change rapidly, causing the difficulties in the prevention and suppression. The existed policy was found inadequate and ineffective. Ongoing increases in copyright infringement of cinematographic works were found even after the Copyright Act has been enforced and currently there are no precise approaches of study to find solutions for the following issues. Despite having consequences used on copyright infringement namely arrests, legal charges or compromises of claims, the number of those violating the Copyright Act rises. This can be said that due to the negligence by the government leaders to prioritize issues of copyright infringement, in particular the macro communication and command, and micro level of charges occurred only as consequences for copyright infringement. There are no public campaigns or relations to influence the nation to abstain copyright infringement activities. Important aspects found on building knowledge on the issue of copyright infringement are the theory of Jurisprudence and the theory of Public Administration, which are not conform to the changes of technology. Suggestion from this study is, in terms of the macro scale, government leaders should provide public relations to curb copyright infringement by encouraging the people to acquire a culture and value on preventing copyright infringement activities. The government are responsible in regulating appropriate rate of penalty for the committed crime in order to solve issues on unlawful claim of right by copyright owner to enforce penalty. The economic law including the copyright should also be reviewed regularly, as well as organizing training seminars to provide knowledge on the copyright law for government officials in sectors which enforces the Copyright Act. In terms of the micro scale, organizations should implement campaigns to promote the nation to be aware of consequences and penalty resulting from infringement of copyright and to improve the effectiveness of the process for these types of campaign.

**Key words:** Policy evaluation, Copyright Infringement in Cinematographic Works, Copyright Act B.E. 2537 (1994)

## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่เพื่อสร้างความเป็นธรรมและประโยชน์สุขของประชาชน ได้เปิดโอกาสให้เจ้าของกิจการหรือผู้คิดค้นและสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ให้มีสิทธิเป็นเจ้าของงานถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า การบังคับสิทธิ (enforcement) เพื่อระงับการละเมิดสิทธิในกฎหมายลิขสิทธิ์ที่ตื้นนั้นควรจะเป็นมาตรการการลงโทษที่สามารถทำให้ผู้กระทำละเมิดสิทธิ หรือบุคคลใดๆ เกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำการละเมิดสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับโดยใช้มาตรการบังคับสิทธิทางแพ่ง เช่น ค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีแพ่ง มาตรการบังคับสิทธิทางอาญา เช่น ปรับ จำคุก หรือริบทรัพย์สินที่ละเมิด ตลอดจนมาตรการบังคับสิทธิทางปกครอง หรือมาตรการทางศุลกากร (มานิตย์ จุมปา, 2555, หน้า 32) รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศที่มีส่วนในการกำหนดแนวทางของการบังคับใช้สิทธิเพื่อระงับการละเมิดกฎหมายลิขสิทธิ์ของประเทศต่างๆ ไว้ ในความตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า ซึ่งกำหนดเรื่องของการบังคับตามสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนที่สามของความตกลง ซึ่งความตกลงดังกล่าวนี้ อยู่ภายใต้การดูแลขององค์การการค้าโลก และประเทศไทยได้เป็นสมาชิกขององค์การดังกล่าวนี้ รวมทั้งยังมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลงด้วย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลิขสิทธิ์ที่มีผลบังคับใช้อยู่เดิม และต้องบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อเพิ่มเติมให้ครอบคลุมสิทธิตามที่ความตกลงกำหนดให้สอดคล้องกับพันธกรณี

ด้วยเหตุนี้ จากปรากฏการณ์การละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยยังไม่มีวิธีการศึกษาในการหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน หลังจากมีการประกาศใช้พรบ.ลิขสิทธิ์นี้ แสดงให้เห็นว่าเกิดปัญหาการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ แต่ไม่ทราบว่าปัญหาในเรื่องใด จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจประเมินนโยบายว่าทำไมจึงเกิดปรากฏการณ์การละเมิดอย่างต่อเนื่อง และผู้วิจัยเป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติโดยตรง จึงมีความรู้และความเข้าใจเป็นอย่างดี จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเรื่องการประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ เป็นการประเมินปัจจัยนำเข้า โดยใช้วิธีการวิเคราะห์จากทฤษฎีการประเมิน

ผลนโยบายว่า มาตรการของนโยบายมีทฤษฎีรองรับหรือไม่ และมีหลักฐานเชิงประจักษ์หรือไม่ การประเมินกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้วิธีการสัมภาษณ์กับบุคคลให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อทราบหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร ในระดับมหภาค และระดับจุลภาค การประเมินนโยบายได้ผลอย่างไรในเชิงการจับกุม การยินยอมทำตาม การบังคับใช้กฎหมาย การประเมินผลกระทบของนโยบายที่นำไปปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นหรือลดลง

## คำถามการวิจัย

1. กระบวนการในการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติ ทั้งระดับมหภาคและระดับจุลภาค มีขั้นตอนใด และในแต่ละขั้นตอนมีองค์ประกอบใด
2. การนำนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ ไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพหรือไม่
3. พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ ควรปรับปรุงอย่างไร

## วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการในการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติ
2. เพื่อประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์
3. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาและประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ โดยมีพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 และการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติเป็นขอบเขตด้านเนื้อหา ซึ่งเป็นการประเมินนโยบายจากสภาพและสถานการณ์ในปัจจุบันเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยของการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ โดยมีกรอบแนวคิด

ในการวิจัยเป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม และศึกษาจากทฤษฎีและแนวคิด ดังนี้ ทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีและแนวคิดเชิงระบบ แนวคิดเกี่ยวกับสิ่งจูงใจและความคาดหวัง แนวคิดและทฤษฎีองค์การและการจัดการ แนวคิดของกฎหมายลิขสิทธิ์ในประเทศไทย แนวคิดการบังคับใช้สิทธิในลิขสิทธิ์ตามกฎหมายไทยและแนวคิดของกฎหมายลิขสิทธิ์ในต่างประเทศ

## 2. ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษานี้ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้โครงสร้างของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ภาพยนตร์และเป็นหน่วยปฏิบัติงานหลัก เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ 1) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ 2) กรมทรัพย์สินทางปัญญา 3) สำนักงานอัยการฝ่ายคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ส่วนที่สอง เป็นการคัดเลือกบุคลากรแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก คือ เจ้าของลิขสิทธิ์ กลุ่มที่สอง ผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ กลุ่มที่สาม ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการละเมิดลิขสิทธิ์ กลุ่มที่สี่ ผู้จัดการโรงภาพยนตร์ กลุ่มสุดท้าย คณะกรรมการลิขสิทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับงานภาพยนตร์

## 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นพื้นที่เศรษฐกิจในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล

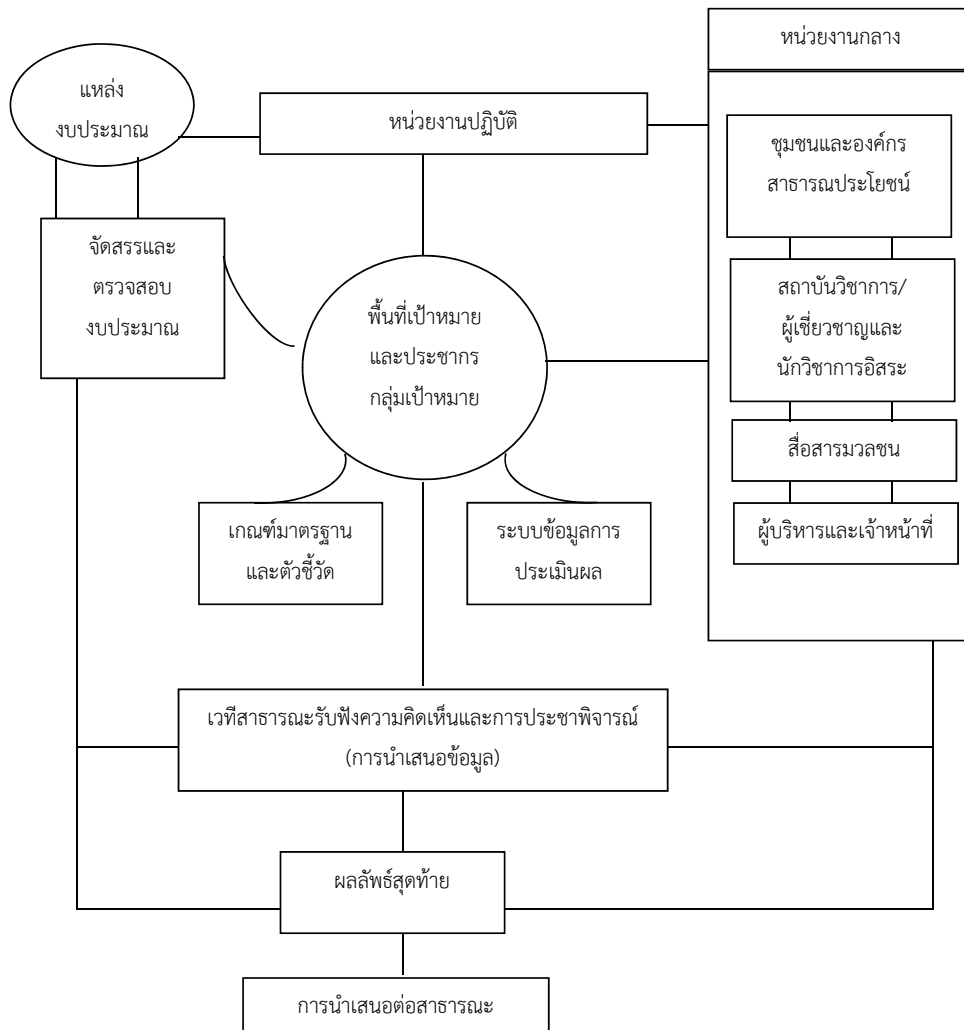
## 4. ขอบเขตด้านเวลา

ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยระหว่าง เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ถึง เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2560

## การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดการประเมินผลนโยบายเป็นการประเมินถึงผลลัพธ์อันปลายของการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติ โดยที่ Charles o Jones (1977) ได้นำเสนอขั้นตอนการประเมินจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็น

รูปธรรม แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนแรก เป็นการกำหนดรายละเอียดว่าจะประเมินอะไร ขั้นตอนที่สองเป็นการวัดผลว่าจะวัดผลอย่างไร โดยอาศัยการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่จะทำการประเมิน และมีหลักเกณฑ์อย่างไร ทำให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องเที่ยงตรง และเชื่อถือได้มากขึ้น ขั้นตอนสุดท้ายเป็นการวิเคราะห์ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บมาหรือที่วัดผลออกมาแล้ว เพื่อให้สามารถจัดทำข้อสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพของนโยบายเป็นอย่างไร เพื่อจะได้ตัดสินใจ ซึ่งเป็นจุดหมายของการประเมินค่าของนโยบาย ส่วนนักวิชาการอีกท่านหนึ่ง ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินนโยบายทั้งมหภาค และจุลภาค (James E. A., 2003) ทั้งนี้เพื่อทราบถึงกระบวนการนโยบายในแต่ละขั้นตอน ในขณะที่มีนักวิชาการไทยอีก 2 ท่าน คือ วรเดช จันทรร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2543) ได้สร้างตัวแบบการประเมินแบบใหม่มีชื่อว่าการประเมินแบบระบบเปิด มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินผลตามแนวทางวิธีการนี้ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่ *ขั้นตอนแรก* เป็นการวางแผนการประเมิน การประเมินผลเริ่มจากการกำหนดหน่วยที่จะทำ การวิเคราะห์หรือประเมิน *ขั้นตอนที่ 2* การจัดเตรียมองค์กร เป็นการจัดเตรียมองค์กรกลางการประเมินผลโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง *ขั้นตอนที่ 3* เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดชุดข้อมูลสำหรับการประเมินผล และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในลักษณะเปิดกว้างและที่สำคัญคือเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการ ตลอดจนชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มาให้ข้อมูลหรือร่วมในการประเมินผลโดยตรง *ขั้นตอนที่ 4* เป็นการวิเคราะห์และประเมินผล ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวม จะนำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์ โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินที่ได้กำหนดไว้ ในขั้นตอนการวิเคราะห์และประเมินผล จะเปิดโอกาสให้สาธารณชนที่สนใจมาร่วมรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทีมงานประเมินผล *ขั้นตอนสุดท้าย* เป็นการนำเสนอต่อสาธารณชน เพื่อนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือการขยายผลการดำเนินงานและเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนเป้าหมายจะได้รับบริการที่ดี ทั้งถึงและเป็นธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากบริการของรัฐ การประเมินผลการดำเนินงานในระบบเปิด ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน ดังภาพ 1



ภาพ 1 กระบวนการประเมินผลในระบบเปิด 5 ขั้นตอน

ที่มา: กระบวนการประเมินผลในระบบเปิด (วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2543)

แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง นโยบายพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติที่เชื่อมโยงการทำงานแก้ไขปัญหาที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของประเทศชาติ และเป็นการพิทักษ์ปกป้องให้ความเป็นธรรมต่อเจ้าของผลิตภัณฑ์ต่างๆ รวมทั้งการสร้างนวัตกรรมต่างๆ โดยมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสานงานการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ โดยที่ Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron. (1979) ได้ระบุถึงการเกิดขึ้นของนโยบายที่คาดการณ์ไว้และเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ภายในระหว่างเป้าหมายกับการปฏิบัติที่มุ่งเน้นไปสู่การกระทำให้บรรลุผลและเป็นความ

สามารถในการจัดการและผลานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงเหตุและผลเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่ต้องการ และเป็นการผลิตผลลัพธ์ออกมา ในอีกความหมายหนึ่งของ Van, H., Carl, E. and Van, M., Donald S. (1975) ว่าเป็นการดำเนินการโดยให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชนมุ่งที่จะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านั้น และเพิ่มเติมโดย Eugene Bardach (1980) ว่าเป็นกระบวนการของการจัดการกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มในปีเดียวกัน ในอีกมุมมองหนึ่งของ Sabatier, Pual A and. A. Mazmanian (1989) ได้ให้

คำนิยามว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำนโยบายพื้นฐานทั่วไป กฎหมาย คำสั่งของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือคำพิพากษาของศาลไปดำเนินการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

แนวความคิดของกฎหมายลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เป็นการคุ้มครองเจ้าของผลงานและการลงโทษผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ในการนำผลงานของผู้อื่นมาใช้ เผยแพร่ ดัดแปลง ทำซ้ำ โดยผู้เป็นเจ้าของผลงานไม่อนุญาตหรือไม่ได้รับทราบ ซึ่งผลงานสิ่งประดิษฐ์ วรรณกรรม ศิลปกรรม ฯลฯ เป็นกรรมสิทธิ์และลิขสิทธิ์ของผู้สร้างสรรค์ การนำผลงานมาใช้ อาจมีเงื่อนไขบางประการเรียกว่าสัญญาอนุญาต ซึ่งกำหนดโดยเจ้าของผลงานหรือกำหนดตามกฎหมาย เมื่อไม่ทำตามเงื่อนไขจึงถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์

นอกจากนี้ ความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์แก่ผู้สร้างสรรค์งานโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมสำหรับตัวผู้สร้างสรรค์ และที่สำคัญคือเพื่อประโยชน์ของสังคมเป็นส่วนรวมแต่การมีข้อจำกัดขอบเขตการคุ้มครองเพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมของสังคมซึ่งข้อจำกัดขอบเขตการคุ้มครองที่สำคัญมี 2 ประเภท คือ ประการที่ 1 การจำกัด

เวลาการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ เหตุผลที่สำคัญที่มีแนวความคิดว่า การจำกัดเวลาการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้มีการผูกขาด เพราะถ้าให้ความคุ้มครองแก่งานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้สร้างสรรค์ตลอดไปเท่ากับเป็นการอนุญาตให้มีการผูกขาดลิขสิทธิ์ในงานนั้นๆ และจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาในด้านการสร้างสรรค์งานนั้นตลอดไป ส่วนปัญหาที่วาระยะเวลาในการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ควรจะนานเท่าไรนั้นซึ่งเมื่อพิจารณาประเภทต่างๆ แล้วเห็นว่าควรจะกำหนดระยะเวลาการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์แตกต่างกันตามกฎหมายลิขสิทธิ์ในแต่ละประเทศ ประการที่ 2 การใช้งานของผู้อื่นโดยชอบธรรม (fair use) ไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในประเทศที่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ แต่ความยากของการนำทฤษฎีการใช้งานของผู้อื่นโดยชอบธรรมมาใช้ การพิจารณาปัญหานี้ต้องคำนึงถึงเหตุผลของการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์เป็นสำคัญเพื่อมิให้เป็นการขัดต่ออุดมการณ์ในการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัยการประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. **รูปแบบการวิจัย** การวิจัยครั้งนี้ เป็นการมุ่งตีความปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อตอบวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการ และการดำเนินการในการประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการประเมินปัจจัยนำเข้า โดยใช้วิธีการวิเคราะห์จากทฤษฎีการประเมินผลนโยบายว่ามาตรการของนโยบายมีถูกรองรับหรือไม่ และมีหลักฐานเชิงประจักษ์หรือไม่ การประเมินกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้วิธีการสัมภาษณ์กับบุคคลให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อทราบว่าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมีวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร ในระดับมหภาคและระดับจุลภาค การประเมินผลนโยบาย ได้ผลอย่างไรในเชิงการจับกุม การยินยอมทำตาม การบังคับใช้กฎหมาย การประเมินผลกระทบของนโยบายที่นำไปปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นหรือลดลง ซึ่งในการศึกษาวิจัย การประเมินนโยบายนี้ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์จากทฤษฎีการประเมินผลนโยบายจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม รวมทั้งเอกสารตำราต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพตามแนวคิดของ Patton, Michael Q. (1990) บางประการมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบการวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพและตรงกับวัตถุประสงค์ในการวิจัย

2. **เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล** เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ชัดเจน ผู้วิจัยใช้เครื่องมือที่สำคัญในการทำวิจัยคือ ตัวผู้วิจัยเอง พร้อมกับแบบสัมภาษณ์ที่ผ่านการตรวจสอบและคัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญ

3. **การวิเคราะห์ข้อมูล** ผู้วิจัยได้เลือกใช้ วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาเป็นหลักในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้ 1) การลดทอนและกลั่นกรองข้อมูล เป็นกระบวนการจัดการข้อมูลให้เป็นระเบียบ โดยการย่อหรือทอนข้อมูลลง เป็นการกลั่นกรองเพื่อนำไปใช้เฉพาะเจาะจงกับความหมายสำคัญที่สื่อออกมาพร้อมที่จะแสดงและนำเสนออย่างเป็นระบบ 2) การแสดงและพรรณนาข้อมูล เป็นกระบวนการนำเสนอข้อมูลส่วนใหญ่ในรูปของการพรรณนา อันเป็นผลมาจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยการเชื่อมโยงข้อมูลที่จัดระเบียบ

เข้าด้วยกัน จำแนกตามประเด็นที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลมา เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปตามประเด็นต่างๆ 3) การหาข้อสรุปและตรวจสอบผลการวิจัย เป็นกระบวนการหาข้อสรุปจากข้อมูลที่ซ้ำกันและตีความหมายออกมาเป็นผลการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักดังกล่าว โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จากการถอดเทปคำให้สัมภาษณ์และจัดพิมพ์ การรวบรวมภาพถ่าย และภาพวิดีโออย่างเป็นระบบมาเรียบเรียงและหาความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ต่างๆ เพื่อนำไปสู่การหาข้อสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัย

4. **การตรวจสอบข้อมูล** ในการตรวจสอบข้อมูลของการวิจัยว่าถูกต้องแม่นยำ และมีความน่าเชื่อถือ ของผลการวิจัย เป็นการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยวิธีสามเส้า (Denzin, 1978) โดยที่ผู้วิจัยต้องตรวจสอบข้อมูลด้านเวลา เพื่อให้ได้ข้อมูลจากเวลาที่ต่างกัน ส่วนข้อมูลด้านสถานที่เป็นการตรวจสอบเพื่อให้ได้ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสถานที่ต่างกัน และข้อมูลด้านบุคคล เป็นการตรวจสอบซ้ำเพื่อให้ได้ข้อมูลจากบุคคลที่แตกต่างกัน การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย เมื่อข้อมูลที่ได้รับไม่มีความมั่นใจ ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบข้อมูลโดยเปลี่ยนผู้สังเกต และตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้เหมือนกันหรือไม่ และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล โดยเริ่มเก็บข้อมูลด้วยการสังเกต การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม แล้วนำมาบันทึก รวมทั้งพิจารณาวิธีการทางพฤติกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อมาประกอบการแปลความหมายร่วมกับการถอดเทป การบันทึกภาคสนามในหลายๆ ด้าน เป็นการเปรียบเทียบจากมุมมองหลายๆ ด้านเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ผลการวิเคราะห์และผลการวิจัย

## สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

### สรุปส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ด้านคุณลักษณะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

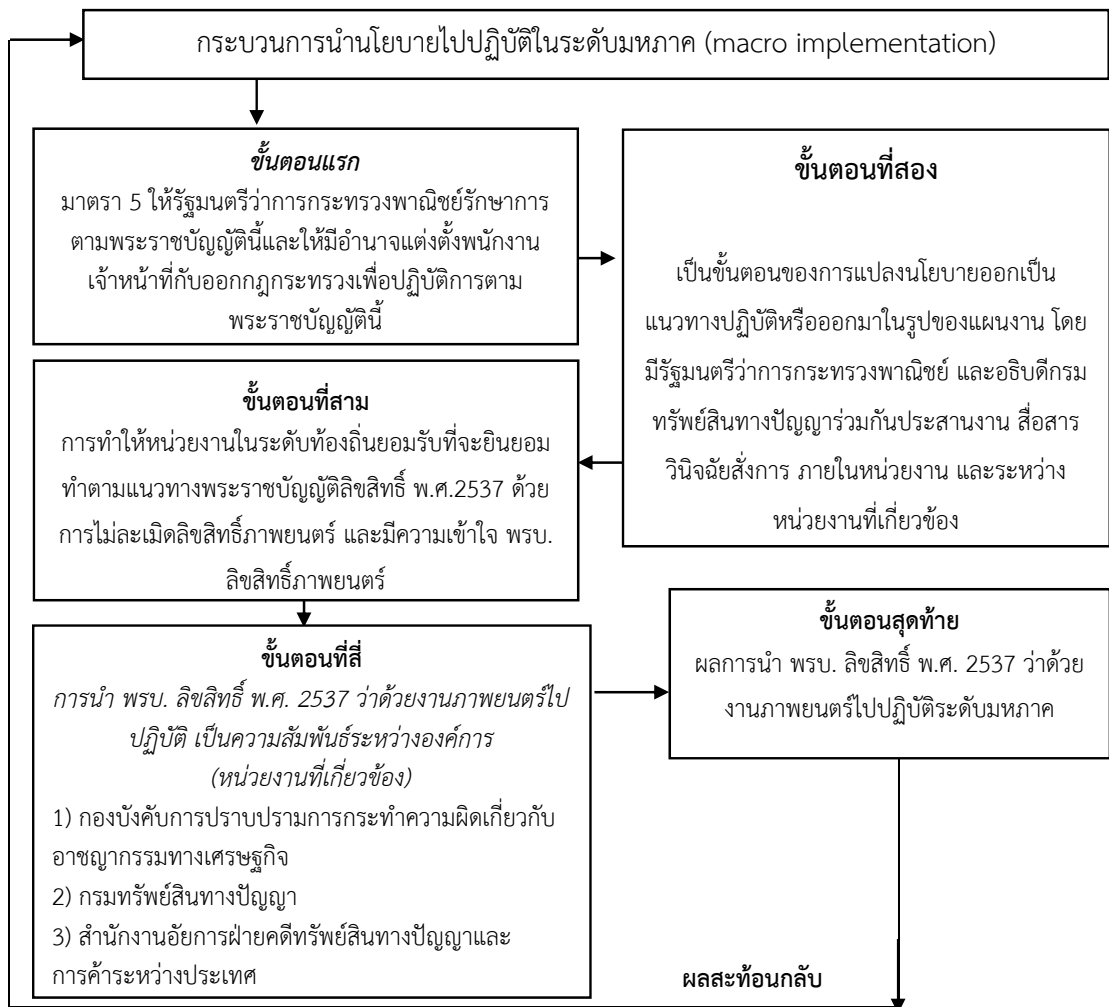
จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 38 คน พบว่า เป็นเพศชาย มากกว่าเพศหญิง จากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ลักษณะของงานจะเกี่ยวข้องกับเพศชายมากกว่าเพศหญิง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่มีอายุ

ระหว่าง 41 – 50 ปี จากการสัมภาษณ์กลุ่มอายุกลุ่มนี้จัดอยู่ในกลุ่มประเภทที่มีประสบการณ์ในการทำงานอยู่ระหว่าง 11-15 ปี ซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุด จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ ส่วนใหญ่ทำงานที่เข้าข่ายการละเมิดลิขสิทธิ์ระหว่าง 5-10 ปี และมีอายุระหว่าง 41-50 ปี หากพิจารณาถึงการศึกษาส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากการสัมภาษณ์ผู้ให้

ข้อมูลสำคัญ พบว่า ส่วนใหญ่ผู้ที่ละเมิดลิขสิทธิ์มีการศึกษาค่ำกว่าระดับปริญญาตรี ในขณะที่เจ้าของลิขสิทธิ์ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี ส่วนด้านคุณลักษณะทางสถานภาพ พบว่า ส่วนใหญ่มีสถานภาพที่สมรสแล้ว จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ส่วนใหญ่อยู่ในสถานภาพโสด ในขณะที่เจ้าของลิขสิทธิ์ส่วนใหญ่อยู่ในสถานภาพสมรส

สรุปผลข้อที่ 1 ศึกษากระบวนการในการนำนโยบาย พระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติ

#### ผลการวิจัยระดับมหภาค



ภาพ 3 ภาพแสดงกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์ระดับมหภาค

ที่มา: กระทรวงพาณิชย์ (2559)



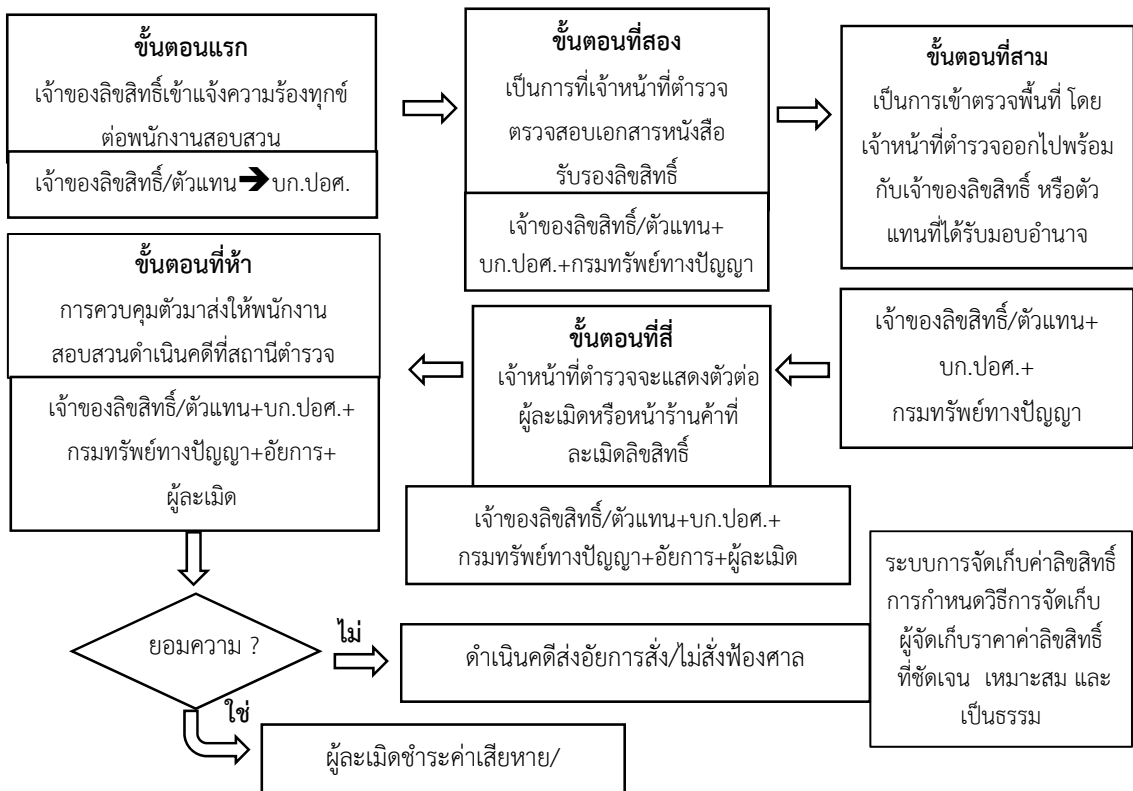
จากการศึกษาในระดับมหภาค พบว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำรัฐบาลไม่มีการสื่อสารถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การนำ พรบ. ลิขสิทธิ์นี้ไปปฏิบัติ รวมทั้งการส่งการลงไปในหน่วยปฏิบัติการการป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ ให้มีประสิทธิภาพและไม่มีการประกาศในการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนให้เกิดวัฒนธรรมและค่านิยมในความร่วมมือของประชาชน ที่ไม่ละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจากโทษทางอาญา กรณีศึกษากฎหมายลิขสิทธิ์และกลุ่มกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา โดยให้รัฐบาลทบทวนนโยบายการบังคับใช้กฎหมายอาญาให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายของนานาประเทศ และกฎหมายลิขสิทธิ์เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ในทางแพ่งในขณะเดียวกันการกำหนดโทษทางอาญาอันเนื่องมาจากการละเมิดลิขสิทธิ์ที่ยอมความได้ รัฐบาลควรคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และความเหมาะสมในการนำ พรบ. ลิขสิทธิ์นี้มาใช้

อนึ่ง ความล่าช้าของกฎหมายลิขสิทธิ์ เนื่องจากกฎหมายลิขสิทธิ์ฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว จึงไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็วของสังคมและเศรษฐกิจของโลก รวมทั้งไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน อาจทำให้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอแก่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการขาดความรู้และความเข้าใจโดยถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายลิขสิทธิ์ของผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชน เนื่องจากปัจจุบันประชาชนรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ เช่น ตำรวจ อัยการ ฯลฯ ยังไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายลิขสิทธิ์เพียงพอ ก่อให้เกิดการกระทำความผิดโดยไม่รู้ว่าเป็นความผิด หรือการแอบอ้างนำกฎหมายลิขสิทธิ์ไปใช้ข่มขู่รีดไถประชาชน โดยอาศัยโทษทางอาญาที่มีอยู่ในกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ เห็นได้ว่าการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติมีความชัดเจน มีระบบ

ขั้นตอนที่ชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้จริง แต่ในทางกลับกัน มีผู้ละเมิดลิขสิทธิ์จำนวนเพิ่มขึ้น แต่คดีการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์มีจำนวนคดีลดลง และลักษณะการนำนโยบายพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติการหลัก ในส่วนของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ในแต่ละหน่วยรับผิดชอบหลักได้ดำเนินการหรือร่วมกับหน่วยรับผิดชอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน แผนงาน/โครงการ กิจกรรม ตลอดจนระยะเวลาดำเนินการ เพื่อรองรับตามแนวทางการดำเนินการตามนโยบายนี้ แต่เนื่องจากงบประมาณมีความเพียงพอสำหรับปฏิบัติการ หน่วยปฏิบัติการหลักทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าว จึงต้องใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติ ดังนั้นการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ตลอดจนระยะเวลาดำเนินการ เพื่อรองรับ ตามแนวทางการดำเนินการตามนโยบายนี้ จึงเป็นการกำหนดจากแนวทางการดำเนินงาน แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ของหน่วยงานตนเองที่สังกัดอยู่ และมีขีดความสามารถที่จะทำการกำกับดูแลและตรวจสอบ แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ที่หน่วยเสนอขึ้นมาได้ รวมทั้งมีบุคลากรเพียงพอในการปฏิบัติงาน ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของนโยบายตาม พรบ. ลิขสิทธิ์นี้ คือการขาดทรัพยากรนโยบายทำให้ไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบายตามแนวทางระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่มีลักษณะของการขาดทรัพยากรนโยบาย จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อหน่วยปฏิบัติการหลัก เมื่อจะทำแผนปฏิบัติการรองรับนโยบายก็จะใช้แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ปกติของหน่วยงานตนเองตามระบบงบประมาณที่พิจารณาแล้ว โดยที่การดำเนินงานไม่ทำให้เจ้าของลิขสิทธิ์เกิดความเสียหาย ดังนั้น การวัดผลการดำเนินงานตามนโยบายจะเป็นการวัดผล แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ตามระบบงบประมาณที่ได้รับของหน่วยปฏิบัติงานหลักเอง ดังนั้น ไม่ว่าจะวัดผล การดำเนินงานอย่างไรจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ทุกครั้ง และไม่ใช่ว่าเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานในภาพรวมในลักษณะของการประสานงานซึ่งถือเป็นหัวใจของการทำงานภาครัฐในปัจจุบันในการปฏิบัติงานจริง

## ผลการวิจัยระดับจุลภาค



ภาพ 4 ภาพแสดงกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์ระดับจุลภาค

ที่มา: กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (2559)

จากการประเมินนโยบายพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เพราะผู้ละเมิดลิขสิทธิ์มีจำนวนไม่ลดลง แต่คดีการจับกุมผู้ละเมิดลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ เมื่อมีการดำเนินคดี จะมีการยอมความและชดใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่ผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ ปัจจุบันมีผู้เสียหายมาแจ้งความร้องทุกข์ลดลง เนื่องจากผู้จำหน่ายสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ ภาพยนตร์ในท้องตลาดลดลง และราคาสินค้าที่มีลิขสิทธิ์มีราคาถูกลง ส่วนในเรื่องของความเป็นธรรม ในลักษณะที่ผู้ต้องหาบางรายถูกตั้งข้อหาหนักเกินไป ทั้งที่คดีนี้เป็นความผิดที่ยอมความได้ ทำให้ผู้ต้องหาบางรายต้องชดใช้ค่าเสียหายในจำนวนที่สูงเกินความเป็นจริง ดังนั้นจึงควรมีมาตรการสำหรับการชดใช้ค่าเสียหายอย่างเป็นธรรม

สรุปผลข้อที่ 2 ประเมินการนำนโยบายพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติ

ผลของประเมินการนำนโยบายพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติ พบว่า ความไม่เหมาะสมในการกำหนดอัตราโทษทางอาญา เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายลิขสิทธิ์ไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาฐานละเมิดลิขสิทธิ์ให้เหมาะสมกับความผิดในแต่ละลักษณะ เช่น การเปิดภาพยนตร์ในร้านอาหารจากแผ่นซีดี โดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษทางอาญา และการผลิตแผ่นซีดีละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นโทษทางอาญาเช่นกัน แต่ขนาดของโทษทางอาญามีขนาดของลักษณะในการกระทำความผิดไม่แตกต่างกันมาก ซึ่งการใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการใช้สิทธิ โดยมีขอบของเจ้าของลิขสิทธิ์ รวมทั้งการคอร์รัปชันของตัวแทนจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ หรือเจ้าหน้าที่ของ

รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ในกฎหมายลิขสิทธิ์ได้บัญญัติให้ความผิดตามกฎหมายลิขสิทธิ์เป็นความผิดที่ยอมความได้ทำให้มีการเรียกเก็บเงินจากผู้กระทำผิด เพื่อให้มีการยอมความในคดีความผิดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ รวมทั้งการนำโทษทางอาญามาใช้กับกฎหมายลิขสิทธิ์ เพื่อให้ผลการลงโทษ ได้อย่างรวดเร็ว และเป็นการขู่ไม่ให้มีการกระทำความผิด แต่ไม่ได้ศึกษาถึงผลกระทบของบทลงโทษกับลักษณะของความผิด การใช้บทลงโทษทางอาญาโดยเกินความจำเป็น อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อภาครัฐและประชาชน เช่น ก่อให้เกิดการกระทำความผิดในขนาดที่ใหญ่ขึ้น เพื่อให้คุ้มต่อความเสี่ยงในการถูกลงโทษ และอาจส่งผลให้สุจริตชนที่ไม่มีเจตนากระทำความผิดถูกเจ้าของลิขสิทธิ์ หรือตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือบีบบังคับมากเกินไปได้ และการจะคุ้มครองสิทธิใดๆ ของประชาชนโดยกฎหมายอาญานั้น รัฐควรได้พิจารณาถึงสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิสาธารณะที่มีผลกระทบต่อสังคมเป็นหลัก ส่วนในเรื่องระบบการจับเก็บค่าลิขสิทธิ์ ปัญหาในการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบการจับเก็บค่าลิขสิทธิ์ และความไม่ชัดเจนในการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ ก่อให้เกิดการใช้สิทธิซ้ำซ้อนหรือการใช้สิทธิโดยมิชอบ เนื่องจากกฎหมายลิขสิทธิ์ ฉบับปัจจุบันมิได้วางแนวทางและไม่มียกข้อยกเว้นเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบริหารการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ จึงทำให้การจัดเก็บเป็นไปอย่างไม่มีระบบ

นอกจากนี้ **มาตรการบทลงโทษการละเมิดลิขสิทธิ์** โดยที่กฎหมายคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้สร้างสรรค์ ยังไม่มีมาตรการกำหนดโทษหนักแก่ผู้ทำละเมิดลิขสิทธิ์ที่กลับมาละเมิดซ้ำอีก แต่มีความเหมาะสมสำหรับผู้ละเมิดต่องานของผู้สร้างสรรค์ในการดัดแปลงงาน เผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยไม่ได้รับความยินยอมตามกฎหมายในครั้งแรก จากการศึกษา พบว่า บทลงโทษ ประกอบด้วย 1) โทษทางอาญา (มิใช่เพื่อการค่าและเพื่อการค่า) 2) การยอมความ 3) การชดเชยค่าเสียหาย 4) ความเป็นธรรม ส่วนกรณีการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งกรณีละเมิดลิขสิทธิ์ เมื่อมีการกระทำละเมิดลิขสิทธิ์ โดยก่อความเสียหายให้แก่บุคคลอื่น ผลที่ตามมาต่อจากนั้นคือจะต้องมีการเยียวยาแก่ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว กฎหมายของประเทศต่างๆ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์กำหนดการเยียวยาแก่ความเสียหายที่เกิดขึ้น **เนื่องจากการละเมิดแตกต่าง**

**กันหลายวิธี** เช่น โดยการชดเชยค่าทดแทน การทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิม การประกาศแสดงสิทธิการทำให้คู่กรณีฝ่ายที่เสียหายได้รับความพอใจ การลงโทษผู้กระทำความผิด การอบรมศึกษาแก่ผู้กระทำผิด รวมทั้งการป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดได้ละเมิดลิขสิทธิ์โดยมิชอบจากการกระทำผิด แต่อาจกล่าวได้ว่าในบรรดาวิธีการเยียวยา ทั้งหลายดังกล่าวมานี้ หลักการการใช้ค่าทดแทนทำให้ผู้ได้รับความเสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเป็นลักษณะเด่นที่สุด อย่างไรก็ตามวิธีการเยียวยาเหล่านี้ พบว่าใช้ควบคู่กันไปเสมอ ซึ่งการใช้ค่าทดแทน ได้แก่ การเยียวยาความเสียหายโดยการชดเชยสิ่งที่เท่าเทียมกัน ในส่วนของค่าว่าทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหมายถึง การทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิม ซึ่งถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปโดยการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เองการใช้ค่าทดแทนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับค่าเสียหาย ซึ่งมีปัญหาที่ตามมาคือ ความไม่สัมพันธ์กันระหว่างความเสียหายที่ได้รับค่าทดแทนที่กำหนดให้ไว้ ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน ในทางตรงกันข้ามการทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมจะพิจารณาในเรื่องความเสียหายอันเกิดจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายตามที่พิสูจน์ได้โดยไม่คำนึงว่าความเสียหายนั้นจะเป็นตัวเงินหรือมิใช่ตัวเงิน การกระทำเพื่อให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมนั้นอาจกระทำได้โดยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในกรณีที่สิ่งที่จะชดเชยเป็นการงานซึ่งใช้สิ่งอื่นแทนกันได้ คู่กรณีฝ่ายที่ได้รับความเสียหายก็จะจัดการตามความจำเป็นโดยตัวเอง แต่ด้วยค่าใช้จ่ายของคู่กรณีฝ่ายที่ก่อความเสียหายต่างจากการใช้ค่าทดแทน ตามปกติแล้วให้ชดเชยด้วยเงิน แม้บางกรณีการใช้ค่าทดแทนด้วยสิ่งของชนิดเดียวกันอาจกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขพิเศษที่กำหนด

นอกเหนือจากนั้น อายุแห่งการคุ้มครองลิขสิทธิ์ตามข้อตกลง โดยพิจารณาตามประเภทของงานที่ได้รับ ความคุ้มครอง เมื่อคำนวณการคุ้มครองบนพื้นฐานนอกจากชีวิตของบุคคลธรรมดา อายุการคุ้มครองต้องไม่น้อยกว่า 50 ปี นับจากวันสิ้นสุดของปีปฏิทินของการจัดพิมพ์ได้รับอนุญาต หากไม่มีการจัดพิมพ์ดังกล่าวให้เริ่มนับตั้งแต่การ สร้างงาน ให้นับจากวันสิ้นสุดของปีปฏิทินปีที่สร้างงานนั้น ซึ่ง**เวลาคุ้มครองงาน** กฎหมายคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของผู้สร้างสรรค์งานโดยมีบทลงโทษเข้มงวด โดยกำหนดระยะเวลาให้คุ้มครองตลอดอายุของผู้สร้างสรรค์ และมีอยู่ต่อไปอีก 50 ปี ดังที่กล่าวมาแล้ว นับแต่ผู้สร้างสรรค์ถึงแก่

ความตาย ซึ่งทายาทของผู้สร้างสรรค์จักหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์นี้ได้ในช่วงนั้น เมื่อพ้น 50 ปี แล้ว งานชิ้นนี้จะตกเป็นสมบัติของแผ่นดินซึ่งรัฐจะเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งดูแลมิให้เกิดการดัดแปลงงานดังกล่าวไปเกินขอบเขตอันควรหรือเป็นการทำลายงานชิ้นนั้น คนไทยสามารถนำไปตีพิมพ์ เผยแพร่งานต่อสาธารณชนได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าลิขสิทธิ์แก่ทายาทผู้สร้างสรรค์อีกต่อไปอันถือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ส่วนงาน**ไม่มีลิขสิทธิ์** กฎหมายลิขสิทธิ์กำหนดงานที่ถือว่าไม่มีลิขสิทธิ์ไว้ด้วย หมายความว่า ทุกคนสามารถนำชิ้นงานทั้งหมดหรือบางส่วนไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนรวมได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือจ่ายค่าตอบแทนก่อน อันได้แก่ 1) ข่าวประจำวัน และข้อเท็จจริงต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นเพียงข่าวสารอันมิใช่งานในแผนกวรรณคดี แผนกวิทยาศาสตร์ หรือแผนกศิลปะ 2) รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย 3) ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง คำชี้แจง และหนังสือโต้ตอบของกระทรวง ทบวง กรม หรือ หน่วยงานอื่นใด ของรัฐหรือของท้องถิ่น 4) คำพิพากษา คำสั่ง คำวินิจฉัย และรายงานของทางราชการ 5) คำแปลและการรวบรวมสิ่งต่างๆ ตามข้อ (1) ถึง ข้อ (4) ที่กระทรวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือของท้องถิ่นจัดทำขึ้น รวมทั้ง**ข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์** เป็นความพยายามสร้างดุลแห่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของลิขสิทธิ์และผู้ใช้งานลิขสิทธิ์ โดยให้บุคคลอื่นสามารถใช้งานลิขสิทธิ์ได้ตามความเหมาะสมโดยไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นการจำกัดสิทธิแต่ผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ลงภายใต้เงื่อนไขบางประการ ดังจะเห็นได้ว่าหลักข้อยกเว้นของการละเมิดลิขสิทธิ์มีขึ้นเพื่อสร้างดุลระหว่างเจ้าของลิขสิทธิ์และสังคม เป็นการใช้สิทธิที่เป็นธรรมเพื่อให้เกิดแรงจูงใจการสร้างสรรคงานใหม่ๆ ขึ้นในสังคม โดยการใช้สิทธิที่เป็นธรรมที่ไม่ไปกระทบสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์มากเกินไป ทั้งนี้เจ้าของลิขสิทธิ์ยังคงมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการทำซ้ำ ดัดแปลง หรือจำหน่ายงานของตนอยู่เพียงแต่บุคคลอื่นอาจใช้สิทธิเหล่านี้ได้ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่ได้แสวงหากำไร

**สรุปผลข้อที่ 3 เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น**

จากการวิจัยพบว่า แนวทางในการปรับปรุงนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิด

งานภาพยนตร์ไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ การแก้ไขมาตรการต่างๆ การละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์จากการนำเทคโนโลยีที่ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การปรับแก้กฎหมายลิขสิทธิ์โดยไม่มีกรยอมรับความ เพราะการยอมรับความเป็นเหตุให้นำนโยบายตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์ไปปฏิบัติ ไม่มีประสิทธิภาพเพิ่มมาตรการบทลงโทษผู้ครอบครองงานภาพยนตร์ที่ละเมิดลิขสิทธิ์ การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเกิดวัฒนธรรมความร่วมมือไม่ละเมิดลิขสิทธิ์

### การอภิปรายผลการวิจัย

**ผลกระทบจากนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ไม่มีประสิทธิภาพ *ระดับท้องถิ่น* ได้แก่ 1) ทำให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าไม่มีคุณภาพตามที่ต้องการ และอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคสินค้าได้ เช่น อะไหล่รถยนต์ เครื่องบิน ยารักษาโรค เครื่องสำอาง เป็นต้น 2) ทำให้ผู้ขายสินค้าที่ถูกกฎหมายขายสินค้าไม่ได้ เพราะของปลอมมีราคาถูกกว่า *ระดับประเทศ* ได้แก่ 1) ทำให้ไม่มีการสร้างสรรค์ หรือพัฒนาผลงานทรัพย์สินทางปัญญาชนิดใหม่ ทำให้ประเทศไม่พัฒนา และไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ 2) ทำให้ไม่มีการจ้างงานและการลงทุน เพราะลงทุนแล้วกลัวถูกลอกเลียน ทำให้ขาดทุน ทำให้ระบบเศรษฐกิจเสียหาย 3) รัฐบาลเก็บภาษีไม่ได้ เพราะผู้ขายสินค้าละเมิดไม่เสียภาษีให้กับรัฐ 4) ผู้กระทำละเมิดมีเงินทุนไปใช้ในการทำผิดกฎหมายชนิดอื่น เช่น ขยายบุหรีเถื่อน ขยายซีดีเถื่อน 5) ทำให้ต้องซื้อสินค้าทรัพย์สินทางปัญญาของต่างชาติมาใช้หรือเผยแพร่ ทำให้ขาดดุลการค้า *ระดับนานาชาติ* ได้แก่ 1) ต่างชาติไม่มั่นใจที่จะลงทุนและค้าขายด้วย เพราะกลัวขาดทุน 2) อาจเกิดการกีดกันหรือตอบโต้ทางการค้า ผลกระทบคือ ขยายสินค้าไม่ได้ โรงงานปิดงาน คนงานตกงาน สูญเสียตลาด วัตถุดิบขายไม่ได้ ขาดรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ รัฐเก็บภาษีไม่ได้ เศรษฐกิจไม่หมุนเวียน เป็นปัญหาสังคม ฯลฯ 3) มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติทางด้านเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

**องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย** สืบเนื่องจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้การป้องกันปราบปรามมีความยากลำบาก กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

ไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ กล่าวคือ การล้ำหน้าของเทคโนโลยีทำให้นโยบายตาม พรบ. ลิขสิทธิ์นี้ เกิดความล่าช้าและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี แสดงให้เห็นว่า ทฤษฎีทางหลักนิติศาสตร์ กับ ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีความขัดแย้งกันหรือไม่ สอดคล้องกัน ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ดังเห็นได้จากการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ว่าด้วยการละเมิดงานภาพยนตร์ไปปฏิบัติ ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเกิดปรากฏการณ์การละเมิดลิขสิทธิ์อย่างต่อเนื่อง **ข้อเสนอแนะ** จากการศึกษา มีข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1) การใช้บทลงโทษทางอาญาในกฎหมายลิขสิทธิ์ ควรใช้เฉพาะกรณีที่เป็นเท่านั้น 2) รัฐบาลควรกำหนดอัตราโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด เพื่อให้เกิดความชัดเจนของขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย และทุกฝ่ายสามารถยอมรับและปฏิบัติได้ 3) เพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือในการใช้สิทธิโดยมิชอบของเจ้าของลิขสิทธิ์ รวมทั้งการคอร์รัปชันของตัวแทนจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนด

โทษจำคุก เฉพาะการละเมิดลิขสิทธิ์ในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่เท่านั้น นอกจากนั้น ควรมีเพียงโทษปรับหรือการเรียกค่าเสียหายในทางแพ่ง และไม่ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งเดิมได้กำหนดให้ความผิดตามกฎหมายลิขสิทธิ์ซึ่งเป็นความผิด อันยอมความได้ให้กลายเป็นความผิดซึ่งยอมความไม่ได้ 4) รัฐบาลควรสร้างระบบการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ และจัดตั้งคณะกรรมการกลางทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ เพื่อให้มีระบบการจัดเก็บค่าลิขสิทธิ์ที่เหมาะสมและเป็นธรรม 5) เสนอให้รัฐบาลประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบถึงสิทธิตามกฎหมายพร้อมทั้งโทษทางอาญาและสภาพบังคับของกฎหมาย 6) ควรจัดให้มีการฝึกอบรม เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายลิขสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ **ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป** ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ การป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์จากการนำเทคโนโลยีที่ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรือการศึกษาและกำหนดมาตรการบทลงโทษผู้ละเมิดลิขสิทธิ์งานภาพยนตร์จากการนำเทคโนโลยีที่ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

## เอกสารอ้างอิง

- มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.
- \_\_\_\_\_ (2555). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประสพสุข บุญเดช. (2553). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* (ปรับปรุงพิเศษ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเดช จันทรศร. (2556). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : หจก.สหายบล็อกและการพิมพ์จำกัด.
- วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2543). *การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- ศิริชัย กาญจนวาสิ. (2550). *ทฤษฎีการประเมิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2552). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537. กระทรวงพาณิชย์, กรมทรัพย์สินทางปัญญา.

## References

- Bardach, Eugene. (1980). Implementation Studies and the study of Implements. *American Policy Science Association*. 32(2), 92-107.
- Boondej Prasopsuk. (2010). *Civil And Commercial Code (special revised edition)*. Bangkok: Ramkhamhaeng University. (in thai).
- Chandarasorn Voradej. (2013). *Theory of Public Policy Implementation* (6<sup>th</sup> edition). Bangkok: Sahyblock and karnpim limited partnership. (in thai).
- Chandarasorn Voradej and Pataranarakul Pairoj. (2000). *Development of international standard systems in Thailand: The management and achievement of the government*. Bangkok: Sahyblock and karnpim limited partnership. (in thai).
- Charles, Jones O. (1977). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice.
- Chumpa Manit. (2011). *Description of the law on Computer-related Crime* (2<sup>nd</sup> edition). Bangkok: SE-ED. (in thai).
- Copyright Act 2537 (1994). Ministry of Commerce, Department of Intellectual Property. (in thai).
- Denzin, N.K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. New York: McGraw-Hill.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- James E., A. (2003). *Public Policy Making*. New York: Houghton Mifflin.
- Kanjanavasri Sirichai. (2007). *Theory of Evaluation*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House. (in thai).
- Patton, Michael Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods* (2<sup>nd</sup> ed). CA: Sage.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron. (1979). *Implementation* (2<sup>nd</sup> ed.). Berkeley, California : University of California Press.

- Rossi, F. (1982). *Evaluation A Systematic Approach*. 7<sup>rd</sup> ed. New York: Sage Publication, Inc.
- Sabatier, Pual A and. A. Mazmanian. (1989). *Policy implementation*. New York: Marcell Dekker, Inc.
- Van, H., Carl, E. and Van, M., Donald S. (1975). *The Implementation of Intergovernmental Policy*. California: Sage.
- Yavaprabhas Supachai. (2009). *Public Policy*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House. (in thai).