

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๔

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า  
อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา  
คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และวรรคสอง บัญญัติว่า การปฏิบัติหน้าที่  
ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย  
โดยมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ  
รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้  
กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ  
และเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ  
แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติ  
ที่รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา  
และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ  
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ  
ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามของจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน สำหรับพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช ๒๔๗๓ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการ จึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหลายองค์กรและมีความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติ ตามกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งปรับปรุงระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรเดียวเพื่อลดความซ้ำซ้อนของการตรวจพิจารณาประกอบกับกิจการภาพยนตร์ในปัจจุบัน มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรม พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ให้มีคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการอื่นในระดับรัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอนโยบาย แผนและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมภาพยนตร์และการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์และวีดิทัศน์ต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนและคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ กฎหมายกำหนดให้มีคณะหนึ่งหรือหลายคณะ กล่าวคือ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ที่มีอำนาจหน้าที่อนุญาตการสร้างภาพยนตร์ต่างประเทศในราชอาณาจักรเป็นคณะกรรมการคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกินเก้าคน และคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณา และกำหนดประเภทภาพยนตร์และอนุญาตการนำวีดิทัศน์ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่าย ในราชอาณาจักร อนุญาตการนำสื่อโฆษณาออกโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ในราชอาณาจักร และอนุญาตการส่งภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์ออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นคณะกรรมการอีกคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน กฎหมายกำหนดให้ภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่าย ในราชอาณาจักรต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์

และวิดิทัศน์ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการภาพยนตร์และวิดิทัศน์แห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา คำสั่งไม่อนุญาต ตามมาตรา ๒๕ ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวิดิทัศน์แห่งชาติได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ตามมาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์ กำหนดด้วยว่าภาพยนตร์ดังกล่าวจัดอยู่ในภาพยนตร์ประเภทใด ดังต่อไปนี้ ... ภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ ในราชอาณาจักร” และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอนุญาตภาพยนตร์ ตามมาตรา ๒๕ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์เห็นว่า ภาพยนตร์ใดมีเนื้อหา ที่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือน ต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย ให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์ มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้” แล้ว เห็นว่าบทบัญญัติ มาตรา ๒๖ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์กำหนดประเภทภาพยนตร์ให้เหมาะสม กับช่วงอายุของผู้ชมภาพยนตร์ โดยหลักเกณฑ์ในการกำหนดว่าภาพยนตร์ลักษณะใดควรจัดอยู่ในภาพยนตร์ ประเภทใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยเฉพาะภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร เนื่องจากเนื้อหาของภาพยนตร์อาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ การที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ และวิดิทัศน์กำหนดภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักรก็เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบดังกล่าว ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ให้กำหนดในกฎกระทรวง เป็นกรณีที่รัฐสภาให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นผู้กำหนดขึ้น ก็เพื่อให้การกำหนด หลักเกณฑ์เหมาะสมกับสถานการณ์และเพื่อให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการพิจารณาของคณะกรรมการภาพยนตร์และวิดิทัศน์ จึงต้องพิจารณาเป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งได้มีการประกาศให้ทราบโดยทั่วไปอยู่แล้ว ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๒๙ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์ ดำเนินการเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่คณะกรรมการ

พิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ซึ่งหากมีการแก้ไขหรือตัดทอนตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ภาพยนตร์ดังกล่าวก็อาจได้รับอนุญาตให้นำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักรได้ และในกรณีที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้นำภาพยนตร์ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร หากผู้ได้รับคำสั่งไม่อนุญาต ไม่พอใจผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติได้ และหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ซึ่งเป็นกรณีที่ระบบกฎหมายให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอแล้ว จึงเห็นว่าแม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง อยู่บ้าง แต่ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ซึ่งให้อำนาจจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ และเป็นกรณีเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นอกจากนี้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ได้กำหนดอำนาจและขอบเขตในการใช้อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งมีผลให้คณะกรรมการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และต้องใช้อำนาจตามกฎหมายและภายในขอบเขตของกฎหมาย จึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ