

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล 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 วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง
เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข
ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยมีได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ในเรื่องใดโดยเฉพาะ จึงไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งได้ ส่วนมาตรา ๓ วรรคสอง
เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่าการใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งได้วางระเบียบของการแบ่งแยกอำนาจ
กรอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของทุกหน่วยงานของรัฐในประเทศ ไม่ว่าอำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร
ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน จะต้องปฏิบัติตาม
อำนาจหน้าที่ไปภายในกรอบของหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิ
และเสรีภาพของชนชาวไทย โดยที่มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๑ บททั่วไป อันเป็นบทบัญญัติ
ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของชนชาวไทยไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่
รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เพียงเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญ
แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับ
แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และความในมาตรานี้ให้บังคับแก่กฎ

ที่ออกโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม สำหรับมาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของบุคคล ไม่ว่าจะโดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เช่น แสดงละครใบ้ ภาพวาดสะท้อนเรื่องราว ภาพวาดการ์ตูน ล้อเลียนเสียดสี เป็นต้น รวมทั้งห้ามลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจและสุขภาพของประชาชน

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องมาจากในปัจจุบันกิจการภาพยนตร์ของไทยมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ ที่มีอยู่เดิมให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว โดยได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญจากเดิมในเรื่อง ๑. นิยามศัพท์คำว่าภาพยนตร์ซึ่งครอบคลุมภาพยนตร์ที่รวมทั้งเทปและวีสดูโทรทัศน์ ๒. ระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โดยกำหนดประเภท กล่าวคือ เปลี่ยนจากเดิมที่ใช้ระบบเซ็นเซอร์ (Censor) ภาพยนตร์ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากระบบนี้จะมีเนื้อหาที่เหมาะสมกับผู้ดูทุกเพศทุกวัย มาเป็นระบบเรตติ้ง (Rating) คือ การตรวจพิจารณาโดยกำหนดประเภทของภาพยนตร์ให้เหมาะสมกับอายุของผู้ดูภาพยนตร์และกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการฉาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายภาพยนตร์ให้แก่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ จะกำหนดว่า ภาพยนตร์นั้นเป็นประเภทใด ได้แก่ ภาพยนตร์ที่ส่งเสริมการเรียนรู้ ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ดูทั่วไป ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๑๓ ปีขึ้นไป ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป ภาพยนตร์ที่ห้ามผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีดู หรือภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร ๓. องค์กรผู้พิจารณาภาพยนตร์ในรูปคณะกรรมการ

ตั้งขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการภาพยนตร์และวีดิทัศน์ และลดความซ้ำซ้อนของการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ แยกออกเป็น ๒ คณะ คือ คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ และ ๔. การประกอบกิจการภาพยนตร์ต้องขออนุญาต นอกจากนี้ บทกำหนดโทษของกฎหมายฉบับนี้ได้แยกบทกำหนดโทษทางอาญากับโทษทางปกครองออกจากกัน โดยกำหนดให้การกระทำความผิดเล็กน้อยและไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ต้องได้รับโทษทางปกครอง ส่วนการกระทำที่รุนแรงและกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนต้องได้รับโทษทางอาญา

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) บัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจในการกำหนดว่า ภาพยนตร์เรื่องใดเป็นภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร และมาตรา ๒๙ บัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจในการพิจารณาว่า หากภาพยนตร์เรื่องใดที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร มีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย ให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้ และในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ซึ่งถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนด ๑๕ วัน ให้ถือว่าอนุญาตตามมาตรา ๓๖^๑ และถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีคำสั่งไม่อนุญาตให้นำภาพยนตร์ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร ผู้ขออนุญาตสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ซึ่งถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนด ๓๐ วัน ให้ถือว่า

^๑มาตรา ๓๖ การพิจารณาและอนุญาตตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าอนุญาต

เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖^๒ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ให้เป็นที่สุด แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ขออนุญาตในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

บทบัญญัติตามมาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาตรวจภาพยนตร์ไว้สำหรับผู้สร้างภาพยนตร์ที่แม้จะมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความเห็นโดยการสร้างภาพยนตร์ แต่จะต้องคำนึงขอบเขตแห่งเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ด้วย การให้มีคณะกรรมการตรวจสอบภาพยนตร์ก่อนนำออกฉายหรือเผยแพร่ด้วยวิธีอื่นก็เพื่อป้องกันปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง หรือการก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพในเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือสิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลที่อาจเกิดขึ้นได้หากปล่อยให้มีการฉายหรือแพร่ภาพยนตร์โดยไม่มีการตรวจสอบ แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น แต่ก็เป็นการจำกัดเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ให้อำนาจกระทำได้ ทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาตรวจภาพยนตร์ไว้โดยให้มีคณะกรรมการตรวจสอบภาพยนตร์ก่อนนำออกฉายหรือเผยแพร่ด้วยวิธีอื่นตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕

เมื่อพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ ทั้งยังได้บัญญัติหลักเกณฑ์และกระบวนการวิธีในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ไว้อย่างเหมาะสม

^๒มาตรา ๖๖ คำสั่งไม่อนุญาตตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ หรือมาตรา ๔๗ ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๕๒ คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตหรือคำสั่งห้ามสร้างภาพยนตร์ตามมาตรา ๖๓ ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ มิเช่นนั้นให้ถือว่าอนุญาต และหากมีคำสั่งไม่อนุญาต ผู้ขออนุญาตก็ยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติได้ โดยคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ มิเช่นนั้นให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ทั้งยังไม่ตัดสิทธิผู้ขออนุญาตในการฟ้องคดี ต่อศาลปกครองอีกด้วย เห็นได้ว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ได้กำหนดขอบเขต ขั้นตอน และกรอบเวลา ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาอนุญาตให้นำภาพยนตร์ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย ในราชอาณาจักรไว้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ