

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๔

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ส่วนมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพที่ว่าการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำใ้แก่ได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน โดยรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นไว้ว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้ การตรากฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๔๕ ดังกล่าว ยังมีหลักประกันว่าจะต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ดังปรากฏตามหมายเหตุในการประกาศใช้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช ๒๔๗๓ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการจึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ในปัจจุบัน อยู่ในการรับผิดชอบของหลายองค์กรและมีความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งปรับปรุงระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรเดียวเพื่อลดความซ้ำซ้อนของการตรวจพิจารณา ประกอบกับกิจการภาพยนตร์ในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรม โดยพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในหมวด ๓ ว่าด้วยการประกอบกิจการภาพยนตร์ ตั้งแต่มาตรา ๒๐ ถึงมาตรา ๔๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โดยใช้การอนุญาตเป็นมาตรการในการควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่สำคัญคือ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ให้ภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักรต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ตามมาตรา ๑๖ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติซึ่งประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๗ คือนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๑๑ คน โดยต้องเป็นผู้แทนนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์ จำนวน ๗ คน มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ให้การตรวจพิจารณาภาพยนตร์นั้น คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ต้องกำหนดประเภทของภาพยนตร์ว่าภาพยนตร์ดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทใด ซึ่งประเภทตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๗) คือ ภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร มาตรา ๒๙ ให้การพิจารณาอนุญาตของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ หากเห็นว่าภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้ และมาตรา ๓๖ ยังกำหนดให้การพิจารณา

และอนุญาตต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าอนุญาต นอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ โดยมาตรา ๖๖ ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ โดยอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ และให้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ และคำวินิจฉัยให้เป็นที่สุด

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๙ แล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ รับรองเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มิได้รับรองโดยเด็ดขาด แต่ให้จำกัดเสรีภาพได้ภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ คือ จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๙ ซึ่งเป็นมาตรการให้อำนาจรัฐควบคุมการประกอบกิจการภาพยนตร์ด้วยการตรวจพิจารณาและการอนุญาต โดยในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ต้องกำหนดประเภทของภาพยนตร์ว่าจัดอยู่ในภาพยนตร์ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร และการพิจารณาอนุญาตภาพยนตร์มีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย ได้กำหนดดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ไว้ว่า อาจสั่งให้แก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้ เพื่อมิให้ภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาดังกล่าวเผยแพร่สู่สาธารณชน อันมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และรักษาความมั่นคงของรัฐ และกระทำเท่าที่จำเป็นโดยกำหนดให้ดุลพินิจเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลกับเนื้อหาของภาพยนตร์ ทั้งหากพิจารณาไม่เสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าอนุญาต

และยังให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ด้วยระบบการอุทธรณ์ หากพิจารณาอุทธรณ์ไม่เสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ และให้ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติเป็นที่สุด อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าว ยังคงได้รับความคุ้มครองในการใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยการดำเนินคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์การตุลาการอันเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ เห็นได้ว่า เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๔๕ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรานั้น ๆ ย่อมหมายความว่า แม้บุคคลจะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา แต่ก็ต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๙ จึงเป็นบทบัญญัติเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วว่า กระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผล อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ ทั้งยังสอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยไม่ได้ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ