

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ 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 บัญญัติขึ้นเพื่อมีเจตนารมณ์
ที่จะกำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตยและการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้อง
กับหลักนิติธรรม โดยมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย
พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล
ส่วนมาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบัญญัติที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้
และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจรัฐ
โดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
ส่วนที่ ๑ บททั่วไป บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ป้องกันมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชนจนเกินสมควรและกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิ
และเสรีภาพของบุคคลต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ๕ ประการ คือ ๑) ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
ของกฎหมาย และระบุบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจ ๒) จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะเพื่อกิจการที่กำหนดไว้
ในรัฐธรรมนูญ ๓) จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็น ๔) จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ
และเสรีภาพไม่ได้ และ ๕) ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนซึ่งเป็นสาระสำคัญในสังคมประชาธิปไตยให้ได้รับความคุ้มครองตราบเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือขัดต่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ

- ๑) เสรีภาพในการแสดงออกของบุคคล บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียนการพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น กำหนดมิให้รัฐจำกัดเสรีภาพการแสดงออกของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกฎหมายเช่นว่านั้นต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งคือ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน และ
- ๒) เสรีภาพของสื่อมวลชน รัฐจะสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนชนิดอื่น ๆ เช่นวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ มิได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสาร หรือแสดงความคิดเห็น หรือเข้าแทรกแซงสื่อมวลชนด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งจะทำให้การเสนอข่าวหรือให้ความเห็นเป็นไปโดยอิสระและสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ นอกจากนี้ยังห้ามรัฐตรวจข่าวหรือบทความก่อนนำไปเผยแพร่เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดให้เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย กำหนดห้ามรัฐให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนเพื่อป้องกันมิให้การเมืองครอบงำสื่อมวลชน

สำหรับพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ของการยกเว้นเพื่อปรับปรุงให้กฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทปและวีดิทัศน์มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งปรับปรุงระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ให้อยู่ในความรับผิดชอบเพียงองค์กรเดียวเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการตรวจพิจารณา เนื่องด้วยการประกอบกิจการภาพยนตร์ในปัจจุบันนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจึงจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ มาตรา ๒๕ กำหนดว่าภาพยนตร์เรื่องใดที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร จะต้องผ่านการพิจารณาตรวจ

และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ โดยในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์นั้น มาตรา ๒๖ ให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ต้องกำหนดด้วยว่าภาพยนตร์ดังกล่าว จัดอยู่ในภาพยนตร์ประเภทใด ได้แก่ (๑) ภาพยนตร์ที่ส่งเสริมการเรียนรู้และควรส่งเสริมให้มีการดู (๒) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ดูทั่วไป (๓) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบสามปีขึ้นไป (๔) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป (๕) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไป (๖) ภาพยนตร์ที่ห้ามผู้ที่มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีดู เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะโดยการสมรส และ (๗) ภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร สำหรับมาตรา ๒๙ เป็นบทที่ให้อำนาจกับคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ว่า ในการพิจารณาอนุญาตภาพยนตร์นั้น ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เห็นว่า ภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ชัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย ก็ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้ ดังนั้น การที่ผู้ร้อง ยืนยันคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ให้อำนาจฝ่ายปกครองมีอำนาจจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นผ่านทางภาพยนตร์ได้ โดยการไม่อนุญาตให้ฉายภาพยนตร์เป็นการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ที่จะออกสู่สาธารณะเฉพาะกรณีที่ฝ่ายปกครองเห็นชอบด้วยเท่านั้น เป็นมาตรการที่เกินกรณีแห่งความจำเป็น อันขัดต่อหลักพอสมควรแก่เหตุ เนื้อหาของคำร้องจึงเป็นการโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เท่านั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การสร้างภาพยนตร์นั้นเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้สร้างภาพยนตร์ เพื่อเสนอแนวความคิด หรือสะท้อนประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมโดยถ่ายทอดเรื่องราวเป็นภาพ และเสียงที่สามารถนำออกฉายให้เป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่อง อันเป็นวิธีการสื่อความหมาย โดยวิธีอื่นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง รับรองไว้ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวผู้สร้างภาพยนตร์จะต้องคำนึงถึงขอบเขตแห่งเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายได้จำกัดกรอบเอาไว้ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์

พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการและมาตรการทางกฎหมาย ในการอนุญาตให้ภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักรว่า จะต้องผ่านพิจารณาตรวจสอบและการกำหนดประเภทของภาพยนตร์ก่อน โดยในการพิจารณาตรวจสอบภาพยนตร์นั้น นอกจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะมีอำนาจกำหนดว่า ภาพยนตร์เรื่องใดจัดอยู่ประเภทใด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ แล้ว ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เห็นว่าภาพยนตร์ใด มีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ชัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือน ต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศ ให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๙ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐ ที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมของเนื้อหาภาพยนตร์ก่อนที่จะนำเผยแพร่สู่สาธารณะโดยกำหนดหลักเกณฑ์ ในการที่จะสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไข หรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้ ซึ่งผู้ขออนุญาต สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติได้ตามมาตรา ๖๖ และแม้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติจะเป็นที่สุดแต่ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ขออนุญาต ที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองหากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นแต่อย่างใด

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า แม้เนื้อหาของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นโดยวิธีการอื่นอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อคุ้มครองความมั่นคงของรัฐ และเกียรติภูมิของประเทศ เป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นและมีได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๒๙ นอกจากนี้ การตราพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ยังได้คำนึงถึงความเป็นธรรมและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันหรือระงับ ความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนและสามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยแล้วข้างต้นจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ