

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๔

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” บทบัญญัติในวรรคหนึ่งนี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจอธิปไตย มิได้เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องหนึ่งเรื่องใด จึงไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดชัดหรือแย้งได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” หลักนิติธรรมไม่ใช่การปกครองโดยกฎหมาย แต่เป็นการปกครองที่มีหลักธรรมแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมต้องการเห็นกฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมมนุษย์เป็นไปโดยถูกต้อง โดยธรรม จึงกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นศีลธรรมหรือธรรมะของกฎหมายและระบบกฎหมาย เป็นตัววัดว่ากฎหมายฉบับใด การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล สอดคล้องกับหลักศีลธรรมหรือธรรมะที่ควรจะเป็นหรือไม่

สำหรับพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทปและวีดิทัศน์

ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ เนื่องจากภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในยุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรม พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการสร้าง ออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายของภาพยนตร์ในราชอาณาจักร โดยมาตรา ๒๕ บัญญัติให้ภาพยนตร์เรื่องใดที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร จะต้องผ่านการตรวจพิจารณา และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้แต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์นั้น มาตรา ๒๖ บัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ต้องกำหนดด้วยว่า ภาพยนตร์ดังกล่าวอยู่ในภาพยนตร์ประเภทใด ได้แก่ (๑) ภาพยนตร์ที่ส่งเสริมการเรียนรู้และควรส่งเสริมให้มีการดู (๒) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ดูทั่วไป (๓) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบสามปีขึ้นไป (๔) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป (๕) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไป (๖) ภาพยนตร์ที่ห้ามผู้ที่มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีดู และ (๗) ภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๒๙ บัญญัติว่า ในการพิจารณาอนุญาตภาพยนตร์นั้น ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ เห็นว่า ภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาที่เป็นบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทยก็ให้อำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้ บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นเพียงการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะพิจารณาความเหมาะสมของภาพยนตร์ก่อนที่จะอนุญาตให้นำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร เพื่อคุ้มครองความมั่นคงของรัฐ และศีลธรรมอันดีของสังคมโดยรวมภายในขอบเขตของการใช้ดุลพินิจที่กฎหมายกำหนด จึงมิได้ขัดต่อหลักนิติธรรมแต่อย่างใด จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

ส่วนประเด็นว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน โดยวรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติ ที่รับรองว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ส่วนวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่รับรองว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทราม ทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ส่วนวรรคสาม ถึง วรรคเจ็ด เกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นในคดีนี้

การสร้างภาพยนตร์เป็นการแสดงความคิดเห็นของผู้สร้างภาพยนตร์ เพื่อนำเสนอความคิดเห็น ความเห็น สะท้อนประเด็นต่าง ๆ โดยถ่ายทอดเป็นเรื่องราวเป็นภาพและเสียง นับว่าเป็นวิธีการ สื่อความหมายโดยวิธีอื่น อันเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง รับรองไว้ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้จะต้องคำนึงถึงขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมาย บัญญัติรับรองไว้ด้วย เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนด กระบวนการและมาตรการทางกฎหมายในการอนุญาตให้ภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร ที่จะต้องผ่านการพิจารณาตรวจและกำหนดประเภทของคณะกรรมการ พิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ โดยในการพิจารณาตรวจภาพยนตร์นั้น นอกจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจกำหนดว่าภาพยนตร์เรื่องใดอยู่ในประเภทใด รวมทั้งประเภทที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๖ (๗) แล้ว ถ้าคณะกรรมการ

พิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เห็นว่า ภาพยนตร์เรื่องใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้ตามมาตรา ๒๙ เห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมาย ที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาความเหมาะสมของเนื้อหาภาพยนตร์ก่อนที่จะนำออกสู่สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อมิให้ผู้สร้างภาพยนตร์ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามอำเภอใจ โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือความมั่นคงของรัฐ หรือศีลธรรมอันดี ของสังคมโดยรวมได้

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ห้ามการสร้างภาพยนตร์ แต่หากผู้สร้างภาพยนตร์จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักรแล้ว ต้องผ่านการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการตามกฎหมายก่อน ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ และวีดิทัศน์มีคำสั่งไม่อนุญาตให้นำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร ผู้ขออนุญาตสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติได้ตามมาตรา ๖๖ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และแม้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติจะเป็นที่สุด ก็ไม่ได้ตัดสิทธิผู้ขออนุญาตในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

แม้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ เพื่อคุ้มครองความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน การจำกัดเสรีภาพก็เพียงเท่าที่จำเป็น และมีได้กระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น บทกฎหมายนี้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งยังระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัตินี้ไว้ในคำปรารภของพระราชบัญญัติอีกด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติ ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ