

# ปัญหาข้อกฎหมายในการใช้อำนาจควบคุมแทรกแซงสื่อภาพยนตร์และวีดิทัศน์ กรณีศึกษา พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551<sup>1</sup>

ปรารธนา วรฤทธิ์สกุล<sup>2</sup>

ภาพยนตร์และวีดิทัศน์เป็นสื่อแขนงหนึ่ง ซึ่งสามารถเข้าถึงประชาชนส่วนใหญ่ในทุกระดับชั้น รวมทั้งเป็นสื่อที่เผยแพร่ความรู้ ความคิดเห็น ศิลปะ วัฒนธรรม การพัฒนาทางเทคโนโลยี ภาพยนตร์ที่ฉายในโรงภาพยนตร์ของไทย มีทั้งภาพยนตร์ไทยและภาพยนตร์ต่างประเทศ ในแต่ละประเทศนั้นมีประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากประเทศไทยหลายด้าน แตกต่างในลักษณะวิถีชีวิต การดำรงชีวิต ศิลปะ วัฒนธรรม ค่านิยมและความเชื่อ ทำให้เกิดการไหลของวัฒนธรรมข้ามชาติ ทำให้ผู้ที่ได้ชมภาพยนตร์ได้รับรู้เรื่องราว สารและความบันเทิง อาจชื่นชอบเรื่องราวตามบทบาทการแสดง หรือบุคคลิกลักษณะของนักแสดง จนอาจมีการลอกเลียนแบบตามภาพยนตร์ที่ได้รับชมมา ซึ่งหากเป็นแบบอย่างที่มีลักษณะที่ดี เหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะประเพณี วัฒนธรรมค่านิยมและความเชื่อของไทย ก็สามารถนำมาประยุกต์ให้เข้ากับลักษณะสังคมไทยได้ ก็เป็นสิ่งที่ดี แต่หากมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมหรือขัดแย้งกับลักษณะสังคมไทยมากเกินไปอาจทำให้เกิดปัญหากับสังคมไทยได้ ในการรับเอาค่านิยมที่ไม่เหมาะสมกับสังคมไทยเข้ามาใช้ หรือประพฤติตามภาพยนตร์

ในปัจจุบัน การสร้างภาพยนตร์และวีดิทัศน์ในประเทศไทย และต่างประเทศนั้น ถือเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ทำรายได้อย่างมากในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นที่ต้องการผลักดัน การส่งเสริมและสนับสนุนอย่างมากจากภาครัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาใหญ่ในด้านกฎหมายและข้อจำกัดในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ ซึ่งมอบหมายอำนาจแผนกควบคุมภาพยนตร์ให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้มาตรฐานการใช้ดุลพินิจไม่ดีพอเท่ากับผู้เชี่ยวชาญ ให้การมีนโยบายการตรวจพิจารณาหรือเซ็นเซอร์ และนอกจากนี้ยังมีปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์ที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้

ในปัจจุบันโลกจะก้าวเข้าสู่ยุคดิจิทัล (Digital Age) ที่การเข้าถึงสื่อต่าง ๆ นั้นทำได้ง่ายมากยิ่งขึ้น เหมือนอย่างในปัจจุบันนี้ที่การชมภาพยนตร์นั้นไม่จำเป็นต้องไปชมที่โรงภาพยนตร์ เพราะทุกบ้านเรือนต่างมีโทรทัศน์

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาข้อกฎหมายในการใช้อำนาจควบคุมแทรกแซงสื่อภาพยนตร์และวีดิทัศน์กรณีศึกษา พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑูรย์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.กิจบัติ ก้องเบญจกุล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มีภาพยนตร์ในรูปแบบแผ่นซีดีหรือแม้แต่ใน โลกออนไลน์ก็สามารถชมภาพยนตร์ได้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ดี หากเราจะเรียนรู้และชื่นชมภาพยนตร์ให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง จะต้องชมในโรงภาพยนตร์ เนื่องจาก ภาพยนตร์ถูกสร้างขึ้นเพื่อฉายบนจอภาพขนาดใหญ่ในโรงภาพยนตร์โดยเฉพาะ เพื่อให้ผู้ชมภาพยนตร์ได้รับชมพร้อม ๆ กันหลาย ๆ คน ในเวลาเดียวกัน สถานที่เดียวกัน ภาพยนตร์จึงสื่อสารได้อย่างสมบูรณ์และผู้ชมจึงจะสามารถรับ ประสบการณ์ร่วมกันในการชมภาพยนตร์อย่างเต็มที่หรือเรียกว่า มีอรรถรสในการรับชม<sup>3</sup> สำหรับ ภาพยนตร์ก็มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงทางด้านแนวคิดทางการ สร้าง ภาพยนตร์มาโดยตลอด ทำให้ภาพยนตร์อาจถูกรอบงำจากภาคธุรกิจมากขึ้น ภาพยนตร์จึงถูก มองว่าเป็นสื่อที่ ควรมีการควบคุมเนื้อหาว่าเหมาะสมหรือไม่มากนักเพียงใด<sup>4</sup> ผู้เขียนเป็นคนหนึ่งที่ชื่นชอบในการชมภาพยนตร์ เป็นอย่างมาก จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับภาพยนตร์ของประเทศไทยในปัจจุบันว่ากฎหมาย ดังกล่าวยังคงเหมาะสมกับสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จากสมัยที่มีการตรากฎหมายขึ้นหรือไม่ ซึ่ง ได้ ศึกษาโดยมีขอบเขต ดังนี้ การจัดประเภทภาพยนตร์ในส่วนของ การควบคุมภาพยนตร์ (Ban) การจัดเรตติ้ง ภาพยนตร์ (Film Ratings) และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่

จากการศึกษาพบว่ามีเสียงจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นทั้งผู้กำกับภาพยนตร์ ผู้อำนวยการสร้างภาพยนตร์ หรือแม้กระทั่งผู้ชมภาพยนตร์ทั่วไป ถึงประเด็นปัญหาของการจัดประเภทภาพยนตร์ ทั้งที่การจัดประเภท ภาพยนตร์นั้นแท้ที่จริงแล้วเป็นความพยายามที่จะจรร โลงสังคมให้อยู่ในกรอบของศีลธรรมอันดี แต่กลับเป็นว่า ความพยายามดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องในหลายกรณี ซึ่งเสียงสะท้อนเหล่านี้บ่งบอกถึงปัญหาที่ควรได้รับการ แก้ไขอย่างเร่งด่วน

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดประเภทภาพยนตร์ของประเทศไทยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ภาพยนตร์ และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ได้ใช้มาเป็นเวลา 10 ปีแล้ว ผู้เขียนพบว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ยุคสมัยสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และทำ ให้มีปัญหาที่พุดถึงกันอย่างมาก พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้มีการเปลี่ยนแปลง สารสำคัญไปจากเดิมหลายประการ อาทิ การเปลี่ยนระบบการตรวจจากระบบการตรวจพิจารณาหรือระบบ เซ็นเซอร์ (Censorship) มาเป็นระบบกำหนดประเภทภาพยนตร์โดยคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิ

<sup>3</sup> หอภาพยนตร์ (องค์การมหาชน), คู่มือโรงหนังโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร: กระทรวง วัฒนธรรม, 2557), หน้า 16.

<sup>4</sup> อธิพิณ วรานุสุภากุล, คู่มือการสอนวิชากฎหมายสื่อสารมวลชนและจริยธรรมสื่อมวลชน (กรุงเทพมหานคร: จรัล สนิทวงศ์การพิมพ์, 2556), หน้า 125.

ทัศนที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นต้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมถึงภาพยนตร์และวีดิทัศน์ โดยการปิดกั้นหรือการสั่งแบนภาพยนตร์ จะต้องอ้างอิงกฎกระทรวง กำหนดลักษณะของประเภทภาพยนตร์ พ.ศ. 2552 ซึ่งกำหนดลักษณะของภาพยนตร์ที่เข้าข่ายอาจถูกสั่งให้เป็นภาพยนตร์ประเภทห้ามฉายในราชอาณาจักรหรือลักษณะของภาพยนตร์ที่จะถูกกำหนดให้เป็นภาพยนตร์ประเภทต่าง ๆ ไว้ด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ ต่างจากกฎหมายที่ควบคุมสื่อประเภทอื่น ๆ เพราะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้สร้างภาพยนตร์ที่จะต้องส่งภาพยนตร์ให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาก่อนที่จะนำออกฉาย แต่กฎหมายที่ควบคุมสื่อประเภทอื่น ๆ ไม่ได้กำหนดหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ เพียงแค่กำหนดโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนหากมีการเผยแพร่สื่อที่มีเนื้อหาขัดต่อกฎหมายออกไปและให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งปิดกั้นในภายหลังเท่านั้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้ภาพยนตร์ทุกเรื่องต้องผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า มีอุปสรรคและปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่หลายประการ

ประเด็นปัญหาหลัก ๆ คือ ข้อบกพร่องในตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการจัดประเภทภาพยนตร์และปัญหาที่คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่มาจากแนวคิดที่ว่าประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระในตัวบทกฎหมาย เราจึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายให้ดีขึ้น และถึงแม้ว่าเนื้อหาสาระของตัวบทกฎหมายจะดีแล้ว ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายก็ยังขึ้นอยู่กับผู้ใช้กฎหมายด้วย ปัญหาต่อมาจึงเป็นประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของผู้ใช้กฎหมาย จึงต้องมีหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้ใช้กฎหมายที่แน่นอน ซึ่งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ จากการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เกิดจากในปัจจุบันสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งในด้านการเปลี่ยนแปลง ทางสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี นั้นที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก

การควบคุมภาพยนตร์และการใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 จึงควรได้รับการแก้ไขการจัดประเภทภาพยนตร์ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และมาตรฐานของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในข้อกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจนและถูกต้องตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

ปัญหาการกำหนดประเภทภาพยนตร์ในบทบัญญัติมาตรา 26(1) “ภาพยนตร์ที่มี การส่งเสริมให้ดู” “ไม่ได้มีการกำหนดข้อจำกัดทางด้านเนื้อหา ความรุนแรง เพศและการใช้ภาษาไว้ ปัญหาคือทำให้มีภาพยนตร์ในเรตดังกล่าวนี้บางเรื่องที่มีเนื้อหาบางส่วนไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน เสี่ยงต่อการที่เด็กและเยาวชนจะได้รับชมภาพยนตร์ที่ไม่เหมาะสมกับช่วงวัยของตนได้

ผู้เขียนขอเสนอแก้ไขกฎหมาย โดยให้กฎกระทรวงที่ใช้อยู่ในปัจจุบันข้อ 1 อนุ 1-3 คงไว้ตามเดิม และขอเพิ่ม อนุ 4 โดยมีบัญญัติข้อยกเว้นให้ภาพยนตร์ที่ควรส่งเสริมให้ดู ต้อง ไม่มีเนื้อหาที่แสดงถึงความรุนแรง เพศและการใช้ภาษา กฎหมายใหม่ที่นำเสนอคือ

ข้อ 1 ภาพยนตร์ที่ส่งเสริมการเรียนรู้และควรส่งเสริมให้มีการดู มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- 1) เนื้อหาส่งเสริมการศึกษา จริยธรรม ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือ ศิลธรรมอันดีของชาติ
- 2) เนื้อหาส่งเสริมความรู้หรือความเข้าใจในการพัฒนาสังคม ครอบครัว หรือ คุณภาพชีวิตหรือการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
- 3) เนื้อหาส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ ความรับผิดชอบ หรือจิตสำนึกเกี่ยวกับการ ปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือประวัติศาสตร์ของชาติ
- 4) ไม่มีลักษณะของภาพยนตร์ตามข้อ 4

ปัญหาการกำหนดประเภทภาพยนตร์ในบทบัญญัติมาตรา 26(3) “ภาพยนตร์ที่ เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบสามปีขึ้นไป” มาตรา 26(4) “ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป” เป็นการกำหนดประเภทภาพยนตร์ในช่วงอายุที่ใกล้เคียงกันมากจนเกินไป ในเกณฑ์อายุ 13-15 ปี เด็กในวัยดังกล่าวนี้มีพัฒนาการที่ใกล้เคียงกันมากและยากต่อการแยกแยะ

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ตัด (3) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบสามปีขึ้นไปหรือเรต น 13+ ออกไป เพื่อแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับพัฒนาการของเด็ก

ปัญหาการกำหนดประเภทภาพยนตร์ในบทบัญญัติมาตรา 26(6) “ภาพยนตร์ที่ ห้ามผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีดู” และมาตรา 26 วรรคสอง “ความใน (6) มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ โดยการสมรส” จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวภาพยนตร์ที่ห้ามผู้ชมที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีดู มิให้บังคับใช้กับผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะโดยการสมรส ซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นว่าที่ผ่านมายากต่อการปฏิบัติ เราไม่สามารถจะรู้ได้ว่าผู้ใดบรรลุนิติภาวะโดยการสมรสแล้วหรือไม่

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ตัดข้อยกเว้นตามมาตรา 26 วรรคสองออกไป

ปัญหาการกำหนดประเภทภาพยนตร์ในบทบัญญัติมาตรา 26(7) “ภาพยนตร์ที่ ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร” การที่มีประเภทภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักรนั้นทำให้ดูเหมือนว่าแท้จริงแล้วพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ 2551 ที่ถึงแม้จะมีการจัดประเภทภาพยนตร์หรือการจัดเรตติ้งภาพยนตร์

ตามเกณฑ์อายุผู้ที่เข้าชมแล้ว แต่ยังคงใช้การ "ระบบเซ็นเซอร์" อยู่ซึ่งระบบเซ็นเซอร์วางอยู่บนพื้นฐานของความไม่เชื่อใจวุฒิภาวะของผู้ชมภาพยนตร์ ในขณะที่การจัดประเภทภาพยนตร์หรือการจัดเรตติ้งภาพยนตร์จะเป็นเสมือนเครื่องมือสำหรับการคัดกรองเนื้อหาภาพยนตร์ให้เหมาะสมสำหรับช่วงอายุ ดังนั้น เมื่อคน ๆ หนึ่งบรรลุนิติภาวะ เขาก็จะมีสิทธิ์ในการที่จะเลือกชมภาพยนตร์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยปราศจากการจำกัดสิทธิ์ที่มากเกินไป

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ตัดมาตรา 26(7) ออกไป เพื่อให้ประชาชนได้มีสิทธิ์ที่จะเลือกที่จะดูภาพยนตร์ได้อย่างอิสระ ในเมื่อมีเรต จ 20+ อยู่แล้ว นั่นหมายถึงความเชื่อใจในวุฒิภาวะของผู้ชมภาพยนตร์ที่เขาจะเป็นผู้ตัดสินใจได้เอง ว่าสิ่งไหนดี สิ่งไหนไม่ดี

และผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดเรตภาพยนตร์ที่ยังไม่ได้มีการกำหนดเรต (Unrated) สำหรับภาพยนตร์ดังกล่าว โดยกำหนดให้เป็นเรตทางเลือกอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 26 โดยกำหนดให้ภาพยนตร์ที่อยู่ในเรตนี้สามารถนำออกฉายได้ในรูปแบบวีซีดี ดีวีดี และแสดงสัญลักษณ์ Unrated ให้เห็นได้ชัดเจน หรืออนุญาตให้ฉายได้ในสถานที่ที่เหมาะสมอย่าง หอศิลป์และหอภาพยนตร์

ปัญหาการให้อำนาจทับซ้อนกันระหว่างการกำหนดภาพยนตร์ประเภทห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร มาตรา 26(7) กับอำนาจสั่งไม่อนุญาตให้ฉายในราชอาณาจักรมาตรา 29 การจัดประเภทภาพยนตร์หรือการจัดเรตติ้งภาพยนตร์ เป็นการปกป้องคุ้มครองเด็กและเยาวชน ช่วยเปิดกว้างในด้านเนื้อหาของภาพยนตร์ให้มากขึ้น แต่ถึงแม้จะมีการใช้ระบบเรตติ้งแล้ว กฎหมายยังให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ มีอำนาจที่จะสั่งตัด แกะใจ เนื้อหา ซึ่งมีการแบนแฝงอยู่กับการจัดเรตติ้ง โดยไม่มีการแบ่งแยกการจัดเรตติ้งกับการแบนออกจากกันให้ชัดเจน อันจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 26(7) และมาตรา 29

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ตัดมาตรา 26(7) ออกไป โดยให้เรื่องการแบนคงอยู่ในมาตรา 29 เพียงมาตราเดียว ซึ่งเป็นการแยกส่วนของการจัดเรตติ้ง (Rating) กับการแบน (Ban) ให้ชัดเจน เพื่อลดความทับซ้อนการของ การใช้อำนาจ

ปัญหาสัดส่วนและคุณสมบัติของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ เนื่องจากประเทศไทย คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน โดยแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านภาพยนตร์ วีดิทัศน์ โทรทัศน์ ศิลปวัฒนธรรมหรือการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต้อง แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวนไม่เกิน 4 คนและจากภาคเอกชนจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งจะเห็นได้ ว่าจำนวนของคณะกรรมการดังกล่าวมี

น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่ที่ได้รับ อีกทั้งสัดส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับภาคเอกชนมีสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการเพิ่มจำนวนสมาชิกของ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เพิ่มเป็นจำนวนไม่เกิน 20 คน เนื่องจากจำนวนไม่เกิน 7 คนมีน้อยเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่ที่ได้รับและจะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งนั้นมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่เกิน 4 คนและจากภาคเอกชนจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐ มีมากกว่า ของภาคเอกชน ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อมีการเพิ่มจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์แล้ว การแต่งตั้งคณะกรรมการก็ควรมีสัดส่วนของเจ้าหน้าที่จากภาครัฐกับภาคเอกชนในสัดส่วนที่เท่ากัน คือ ต้องแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่เกิน 10 คนและจากภาคเอกชนจำนวนไม่เกิน 10 คน จึงต้องแก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าว

ปัญหาบทบัญญัติการให้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดประเภทภาพยนตร์ ตามมาตรา 26 จาก ศึกษาพบว่า มีภาพยนตร์หลายเรื่องที่ได้รับเรตที่ไม่เหมาะสมกับเนื้อหาของเรื่อง ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม อีกทั้งที่ผ่านมาให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ให้ความสำคัญกับเรื่องเพศมากกว่าเรื่องความรุนแรงต่างจากในต่างประเทศที่ให้ความสำคัญไปที่เรื่องความรุนแรง

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง ก็เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่าการอุดช่องว่างกฎหมายโดยการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติ เช่น เมื่อ ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งอย่างไร เพื่อให้ลดการใช้อำนาจดุลพินิจให้เกิดมีแต่อำนาจผูกพัน เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นแนวบรรทัดฐานเดียวกันได้ด้วย และให้ผู้มีอำนาจดุลพินิจนั้นมีความเข้าใจใหม่ในบริบทของสังคม ว่าเรื่องความรุนแรงนั้นไม่ได้มีความสำคัญน้อยไปกว่าเรื่องเพศอย่างที่ทำให้ความสำคัญมากกว่าเลย

ปัญหาอำนาจชี้ขาดตัดสิน แก้ไข หรือตัดทอนเนื้อหาบางส่วนก่อนอนุญาตหรือจะสั่งไม่อนุญาตก็ได้ และในการตีความถ้อยคำตามมาตรา 29 คำว่า “ขัดต่อความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือกระทบต่อความมั่นคงของชาติ” ซึ่งการตีความในลักษณะนี้เป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ที่ค่อนข้างมาก หากคณะกรรมการมองว่าภาพยนตร์เรื่องใดเรื่องหนึ่งมีเนื้อหาส่วนใดส่วนหนึ่งมีเนื้อหา ขัดต่อศีลธรรมอันดีแล้วก็จะมียอำนาจสั่งแก้ไขตัดทอนหรือไม่อนุญาตให้ฉายได้ ซึ่งหลักการใช้ดุลพินิจ

ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ในการสั่งแบนภาพยนตร์นั้นอาจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะคำจำกัดความของคำเหล่านี้ของแต่ละคนย่อมต่างกัน นำมาซึ่งมาตรฐานในการตรวจพิจารณาที่ต่างกันด้วย

ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า ในงานศิลปะไม่ควรมีการปิดกั้นทางความคิด ไม่ควรมีการแบน หรือการสั่งห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักรดังเช่นกฎหมายต่างประเทศ ให้มีความหลากหลายในงานศิลปะภาพยนตร์ เพื่อให้เกิดการคิด การสร้างสรรค์ผลงานต่อไปของศิลปิน อาจมีการออกกฎหมาย บัญญัติในเรื่องการควบคุมจำกัดโรงภาพยนตร์ที่ใช้ฉาย ให้มีการควบคุมตรวจสอบในเรื่องของอายุผู้เข้าชมมากขึ้น เข้มงวดมากขึ้น และหากเป็นภาพยนตร์ที่มีความรุนแรงในเรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดมากจริง ๆ ก็ให้จำกัดโรงภาพยนตร์เฉพาะที่จะเข้าฉายได้ จะกีดขวางเวลาในการฉาย เพื่อเป็นการกรองผู้ที่เข้าชมให้มากขึ้นกว่าปกติ

ปัญหาข้อกฎหมายในการแทรกแซงของรัฐต่ออุตสาหกรรมภาพยนตร์และวีดิทัศน์ในการห้ามประกอบกิจการภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ต้องพิจารณาจากเจตนาของผู้กระทำเป็นสำคัญประกอบด้วย ซึ่งการตีความกฎหมายนี้ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมและการตีความต้องมุ่งถึงเจตนาที่แท้จริงของบุคคลดังกล่าวด้วย และหากพิจารณาเปรียบเทียบการกระทำกับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และโทษที่ได้รับแล้ว ไม่มีความสมมูลกันแต่อย่างใด และการบังคับใช้กรณีดังกล่าวมาแล้วของพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมขัดกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการตราพระราชบัญญัตินี้อย่างชัดเจน

ในการตีความกฎหมายนั้น ก่อนจะใช้บทลงโทษผู้กระทำความผิด ต้องพิจารณาจากเจตนาของผู้กระทำเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ไม่อย่างนั้นจะกระทบต่อประชาชนผู้ประกอบอาชีพสุจริต ในอัตราโทษปรับที่สูงมาก หากเป็นผู้ที่ไม่ได้ตั้งใจจะประกอบกรรไกรอย่างเป็นทางการจริงจึงที่จะต้องไปขออนุญาตก่อน

ปัญหาข้อกฎหมายว่าด้วยบทกำหนดโทษทางอาญาในการควบคุมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ การกำหนดโทษที่เป็นการเปรียบเทียบนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษกรณีการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ 2551 นี้ ไม่ได้มีการกำหนดเป็นการชัดเจนให้เป็นแนวทางในการถือปฏิบัติของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งมีอำนาจในการเปรียบเทียบ ในแต่ละความผิดมีอัตราการเปรียบเทียบไว้อย่างไร ตลอดจนการเปรียบเทียบในการกระทำความผิดครั้งที่สอง หรือครั้งต่อ ๆ มา ให้มีการกำหนดอัตราไว้เพิ่ม จากการเปรียบเทียบสำหรับความผิดครั้งแรกอย่างไร ทั้งนี้เพราะบัญญัติให้การเปรียบเทียบเป็นดุลยพินิจในการกำหนดของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ ตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้เหมาะสมกับความผิดและตัวผู้กระทำความผิด และยิ่งที่เมื่อชำระค่าปรับตามความ

เปรียบเทียบเรียบร้อยแล้ว คดีนั้นก็จะป็นอันเสร็จสิ้นเด็ดขาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 38 สิทธิที่ฟ้องคดีอาญาก็เป็นอันระงับไป

เป็นกรณีที่มีได้มุ่งเน้นที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษอย่างจริงจัง จึงยังไม่เกิดผลในการปราบปรามเท่าที่ควร ผู้ศึกษาจึงเห็นควรกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดในอัตราโทษที่สูงเพิ่มขึ้น เนื่องจากเห็นว่า การกระทำความผิดนี้ เป็นการกระทำความผิดโดยเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายทั้งต่อตัวผู้ถูกละเมิดลิขสิทธิ์เองและต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง

จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานี้ ซึ่งมีการถกเถียงกันอย่างมากรยังคงเป็นเรื่องของข้อบกพร่องทางกฎหมายไปจนถึงมาตรฐานของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ท่ามกลางการถกเถียงที่มีอย่างกว้างขวาง พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 แสดงให้เห็นถึงภาวะตรรกะที่บกพร่องอยู่หลายประการ จึงเห็นควรต้องมีการแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

#### เอกสารอ้างอิง

หอภาพยนตร์ (องค์กรมมหาชน), **คู่มือโรงหนังโรงเรียน** (กรุงเทพมหานคร: กระทรวง วัฒนธรรม, 2557),  
หน้า 16.

อิทธิพล วรานุกุล, **คู่มือการสอนวิชากฎหมายสื่อสารมวลชนและจริยธรรมสื่อมวลชน** (กรุงเทพมหานคร:  
จรัสสินทวงศ์การพิมพ์, 2556), หน้า 125.