

# ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

เชลียง เทียมสนิท\*

ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล\*\*

## บทคัดย่อ

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2551 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว และป้องกันความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 รวมทั้งปรับปรุงระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรเดียวเพื่อลดความซ้ำซ้อน และนอกจากการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เจตนารมณ์อีกประการหนึ่งในการประกาศใช้บังคับก็เพื่อให้กิจการภาพยนตร์ได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้อยู่หลายประการ เช่น อำนาจของนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนประจำจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้หรือไม่ อันจะส่งผลกระทบต่อให้การปฏิบัติราชการด้านการอำนวยความสะดวกต่อประชาชน นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังมีปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับระยะเวลาการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ องค์กรผู้พิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์และองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 การจัดประเภทวีดิทัศน์ ที่เป็นเกมการเล่น ปัญหาการลงโทษปรับทางอาญาในความผิดการประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายภาพยนตร์ โดยไม่ขออนุญาตที่ไม่เหมาะสม รวมถึงปัญหาของการบังคับใช้อนุบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้มุ่งคุ้มครองเด็กและเยาวชน วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

---

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

## 1. บทนำ

วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 เพื่อควบคุมการฉายภาพยนตร์ที่บางเรื่องการแสดงเป็นการชักชวนหรือส่งเสริมให้มีการละเมิดศีลธรรมและบางเรื่องก็เป็นการจูงใจหรือแนะนำวิธีการกระทำผิดอาญาอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเมื่อความเจริญได้วิวัฒนาการไปโดยไม่หยุดยั้งได้มีการเกิดนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ๆ เกิดขึ้นทำให้วัสดุที่สามารถเป็นทั้งภาพและเสียงเกิดขึ้นหลายประเภท เช่น วิดีโอเกม (Video Games) เลเซอร์ดีส (Laser Disc) ดิจิตอลวิดีโอดีส (Digital Video Disc) วิดีโอซีดี (Video CD) และซีดีรอม (CD Rom) เป็นต้น โดยวัสดุเหล่านี้สามารถทำการบันทึกและจัดการถ่ายถอดออกเป็นภาพหรือเสียง หรือทั้งภาพและเสียงได้ในลักษณะต่อเนื่องกันไปด้วยเครื่องเทปโทรทัศน์หรือเครื่องถ่ายถอดวัสดุโทรทัศน์ เครื่องฉายภาพหรือเครื่องกลไกอย่างอื่นทำนองเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดการให้บริการให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายวัสดุเหล่านี้รวมทั้งมีการจัดฉายหรือให้บริการวัสดุเหล่านี้แพร่หลายทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด ในปี พ.ศ. 2530 รัฐจึงได้ตรากฎหมายคือพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 ให้มีผลใช้บังคับโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการให้บริการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายเทปและวัสดุโทรทัศน์ ซึ่งไม่ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมารัฐบาลเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และกิจการภาพยนตร์ในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น ในปี 2551 จึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับภาพยนตร์ คือ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้บังคับคือ โดยที่พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการจึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหลายองค์กรและมีความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งปรับปรุงระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรเดียวเพื่อลดความซ้ำซ้อนของการตรวจพิจารณาประกอบกับกิจการภาพยนตร์ในปัจจุบัน มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ และนับตั้งแต่พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน 2551 เป็นต้นมา พบปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ และยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของสังคมปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงทำให้ไม่สามารถมุ่งคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ราษฎรไว้ และแม้รัฐจะสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมายซึ่งมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและทฤษฎีนิติรัฐ ผลที่ตามมาจึงต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมายตามทฤษฎีดังกล่าว ซึ่งอาจจะเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หรือนิติกรรมของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่ระบบกฎหมายของรัฐและสรุปหลักเกณฑ์สำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมาย คือ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้กั้นฝ่ายบริหารให้มีการควบคุมภายในและการควบคุมภายนอก ผู้กั้นฝ่ายนิติบัญญัติการตรากฎหมายจะต้องถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทั้งในสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ผู้กั้นฝ่ายตุลาการให้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย รัฐจะต้องมีอำนาจตามกฎหมายจึงจะกระทำได้ หลักความชอบด้วยกฎหมายจะต้องกำหนดกระบวนการใช้อำนาจด้วย เช่น การกำหนดวิธีพิจารณาของฝ่ายปกครองกรณีการตรากฎหมายที่จำกัดหรือใช้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง

## 3. มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายภาพยนตร์ของต่างประเทศ

การสร้างภาพยนตร์ หรือการให้บริการฉายภาพยนตร์จะโดยผู้สร้างเองหรือผู้ดำเนินธุรกิจฉายภาพยนตร์มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหรือเพื่อการบริการเนื้อหาของภาพยนตร์จะมีเนื้อหาต่าง ๆ กัน แล้วแต่แนวคิดและวิธีการสร้างของผู้สร้างแต่ละรายเพื่อให้ภาพยนตร์ที่สร้างขึ้นสามารถดึงดูดความสนใจจากมวลชนให้ได้มากที่สุด การแข่งขันเชิงธุรกิจดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลและสังคม ประเทศต่าง ๆ จึงมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับภาพยนตร์

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก่อนข้างให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ซึ่งกฎหมายที่เป็นหลักในเรื่องนี้ คือ ประมวลกฎหมายอุตสาหกรรมภาพยนตร์ ซึ่งบัญญัติในเรื่องการประกอบวิชาชีพภาพยนตร์ การตรวจลงตราและการจดทะเบียน มาตรการส่งเสริมกิจการภาพยนตร์โดยมีองค์กรกำกับดูแล คือ คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ และศูนย์ภาพยนตร์แห่งชาติ สำหรับการจัดประเภทภาพยนตร์ มีคณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์เพื่อทำหน้าที่จัดประเภทภาพยนตร์ก่อนที่จะนำออกเผยแพร่ตามโรงภาพยนตร์ในคณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์จะมีคณะกรรมการจากภาคประชาชนโดยเป็นกรรมการจากเยาวชนด้วย เพื่อให้ภาพยนตร์ที่จะนำออกฉายมีความเหมาะสมกับสภาพสังคม

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ รัฐบาลของสาธารณรัฐสิงคโปร์เห็นว่าภาพยนตร์นั้นเป็นสื่อ (Media) ประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบอย่างมากต่อประชาชนทั้งในด้านความคิดทางการเมืองและมาตรฐานศีลธรรม การควบคุมภาพยนตร์โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐบาล สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อควบคุมภาพยนตร์ที่เผยแพร่ในประเทศไม่ว่าภาพยนตร์ดังกล่าวจะเป็นภายในประเทศหรือต่างประเทศในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่จะเข้าหรือเผยแพร่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ แนวทางและหลักเกณฑ์การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ กฎหมายภาพยนตร์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้กำหนดแยกห้ามภาพยนตร์มิให้ผู้ใดครอบครองหรือเผยแพร่ไว้ 2 ประเภท อันได้แก่ ภาพยนตร์ที่ขัดต่อศีลธรรม (Obscene Film) และภาพยนตร์ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง (Party Political Film) องค์การที่เกี่ยวข้องกับการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ คณะกรรมการภาพยนตร์หรือ Singapore Film Commission ซึ่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่มาจากภาคเอกชน โดยมีกรรมการซึ่งมาจากภาครัฐเข้าร่วมด้วยเป็นส่วนน้อย และยังมีคณะกรรมการอุทธรณ์ที่เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยมีองค์ประกอบ 15 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการภาพยนตร์ว่าภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาต้องห้ามตามกฎหมายภาพยนตร์

ในสหราชอาณาจักร กฎหมายภาพยนตร์ของสหราชอาณาจักรได้มีการแยกการควบคุมภาพยนตร์เป็นสามลักษณะ คือ การควบคุมวัสดุโทรทัศน์ การควบคุมโรงภาพยนตร์ และการควบคุมการเผยแพร่รายการวิทยุโทรทัศน์องค์การที่เกี่ยวข้องในการจัดประเภทภาพยนตร์ คือ คณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์ (British Board of Film Classification) รับผิดชอบในการพิจารณาความเหมาะสมของผลงานโทรทัศน์เพื่อออกใบรับรองการจัดประเภทโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อความเป็นไปได้ที่ผลงานโทรทัศน์จะถูกนำออกมามายในบ้านเรือน การให้ใบอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบการอนุญาต อาทิ การให้คำแนะนำในการจำหน่ายวัสดุโทรทัศน์ผู้ประกอบการภาพยนตร์หรือวัสดุโทรทัศน์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์สามารถยื่นอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการอุทธรณ์โทรทัศน์ (Video Appeals Committee) ซึ่งเป็นอิสระจากคณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์ได้ในการจัดประเภทภาพยนตร์หรือผลงานโทรทัศน์

#### 4. วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และวีดิทัศน์

จากการศึกษาพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 พบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

1) ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจของนายทะเบียน

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดบทนิยามคำว่า “นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนกลาง หรือนายทะเบียนประจำจังหวัดแล้วแต่กรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมได้มีประกาศแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัดของจังหวัดตามประกาศกระทรวงวัฒนธรรม เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2553 ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะนายทะเบียนประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การอนุญาตให้ประกอบกิจการ ให้เช่า แลกเปลี่ยน จำหน่าย ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ การอนุญาตให้ประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์ การสั่งพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีภารกิจในจังหวัดที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นจำนวนมาก ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ในฐานะนายทะเบียนให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือวัฒนธรรมจังหวัด ลงไปอีกทอดหนึ่ง เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยรวดเร็ว และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนให้สามารถมอบอำนาจได้ ดังนั้น การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะนายทะเบียนประจำจังหวัดให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือวัฒนธรรมจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการในลำดับต่ำลงไปจึงไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นอำนาจเฉพาะและกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้

2) ปัญหาการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ และการพิจารณาอุทธรณ์

บทบัญญัติมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้การตรวจพิจารณาและอนุญาตภาพยนตร์ตามมาตรา 25 คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าอนุญาต บทบัญญัติมาตรานี้มีเจตนารมณ์ให้การตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากหากไม่พิจารณาให้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว จะทำให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้สร้างภาพยนตร์เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามมีภาพยนตร์และวีดิทัศน์หลายเรื่องที่ไม่ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ เนื่องจากส่งเอกสารประกอบการตรวจพิจารณาในการตรวจให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ไม่ครบถ้วน แต่บทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาให้เสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ โดยมีได้ระบุการส่งเอกสารที่ครบถ้วนให้พิจารณา จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดสาระสำคัญไว้ไม่ชัดเจน และกรณีการพิจารณาอุทธรณ์ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ บทบัญญัติมาตรา 66 วรรคสอง และมาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ แห่งชาติต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่

เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่า เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหา เช่นเดียวกับการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดสาระสำคัญไว้ไม่ ชัดเจนเช่นกัน

### 3) องค์กรตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้มืองค์กรที่มีอำนาจ ในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ในรูป ขององค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม สำหรับองค์กรกลุ่มที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง คือ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ตามมาตรา 16 และคณะกรรมการภาพยนตร์และ วีดิทัศน์แห่งชาติ ตามมาตรา 9 คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะมีอำนาจในการออก คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์ สามารถนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือ จำหน่ายได้

ปัญหาของการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ในปัจจุบันพบว่า มีการโต้แย้งจากผู้ประกอบการที่ส่งภาพยนตร์ให้ตรวจพิจารณาและ ภาพยนตร์ไม่ผ่านการตรวจพิจารณาโดยผู้ประกอบการโต้แย้งว่า คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ไม่ได้พิจารณาภาพยนตร์ในฐานะเป็นศิลปะแขนงหนึ่ง ไม่รู้ถึงภาษาสัญลักษณ์ที่แฝงอยู่ใน ภาพยนตร์ และมองภาพยนตร์ที่ปรากฏในฉากแต่ละฉากเป็นภาพนิ่ง ไม่พิจารณาเนื้อหาทั้งหมดของ ภาพยนตร์โดยเชื่อมร้อยรวมกัน คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน โดยแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านภาพยนตร์ วีดิทัศน์ โทรทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือการคุ้มครอง ผู้บริโภค ซึ่งต้องแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่เกินสี่คน และจากภาคเอกชนจำนวนไม่เกินสาม คน ในหลายประเทศเห็นว่า การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่จะนำออกฉายต้องมีตัวแทนภาคประชาชน ที่จะได้รับผลกระทบเข้าร่วมในการตรวจพิจารณา เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสิงคโปร์ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาการโต้แย้ง จึงต้องหาแนวทางแก้ไขเพื่อลดข้อโต้แย้งดังกล่าว

### 4) องค์กรผู้พิจารณาการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 9(6) บัญญัติว่า คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน และคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งหากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการ ภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ซึ่งมีองค์ประกอบคณะกรรมการ จำนวน 27 คน ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งหากกรรมการมาไม่ครบก็หนึ่ง จะเกิดปัญหาในการพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด 6 การอุทธรณ์กำหนดให้ คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ต้องพิจารณาอุทธรณ์กรณีคำสั่งของคณะกรรมการ พิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ตามมาตรา 66 และกรณีอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 67 ให้เสร็จภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่มิได้รับอุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนด

ระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ซึ่งหากไม่มีการประชุมและครบกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ จะทำให้ผู้อุทธรณ์ได้รับการพิจารณาอนุญาตโดยผลของกฎหมาย คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติเป็นองค์กรใหญ่ควรไปดูแลเรื่องนโยบาย สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ควรมีคณะกรรมการแยกต่างหาก

#### 5) การจัดประเภทของวีดิทัศน์

ระบบการตรวจพิจารณาวีดิทัศน์ประเภทเกมการเล่นตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันใช้ระบบ censor เนื่องจากลักษณะการใช้หรือดูวีดิทัศน์แตกต่างจากการดูภาพยนตร์ กล่าวคือ วีดิทัศน์ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจะมีเนื้อหาที่เหมาะสมกับผู้ดูทุกเพศทุกวัยโดยไม่ได้กำหนดประเภทอย่างเช่นการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ การไม่จัดประเภทของวีดิทัศน์ประเภทเกมการเล่นทำให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงเกมที่ไม่เหมาะสมจนเกิดปัญหาเด็กฆ่าตัวตายเป็นเหตุโดยเลียนพฤติกรรมจากในเกม ความมุ่งหมายในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ยังไม่บรรลุผลจึงต้องแก้ไขปัญหานี้โดยกำหนดความเหมาะสมและประเภทของวีดิทัศน์ประเภทเกมการเล่น

#### 6) บทกำหนดโทษ

ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดแยกบทกำหนดโทษทางปกครองและอาญาออกจากกัน การกระทำผิดที่ต้องรับโทษทางอาญาส่วนมากจะใช้วิธีปรับ (มาตรา 75 – มาตรา 85) ยกเว้นการกระทำความผิดที่รุนแรงและกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและการขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับโทษทางอาญา (มาตรา 77 มาตรา 83)

บทกำหนดโทษทางอาญาดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 สืบเนื่องจากกรณีคดีคนเก็บขยะของกรุงเทพมหานคร เขตสะพานสูง เก็บแผ่นซีดีภาพยนตร์ได้จากกองขยะ ไปวางขายในตลาดนัดหมู่บ้านนักกีฬา ถูกจับดำเนินคดีฐานประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน จำหน่ายภาพยนตร์ โดยทำเป็นธุรกิจโดยมิได้อนุญาตจากนายทะเบียนตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีอัตราโทษปรับตั้งแต่ 200,000 – 1,000,000 บาท โดยศาลชั้นต้นพิจารณาให้ปรับ 200,000 บาท ศาลปฎิเสธโทษปรับเหลือ 133,400 บาท และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ตามที่ปรากฏข่าวทางสื่อต่าง ๆ กรณีดังกล่าวบทบัญญัติของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการลงโทษปรับ ก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นธรรมต่อประชาชน

#### 7) กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

ปัญหาของอนุบัญญัติซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 คือ กฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตและการประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์ พ.ศ. 2552 มีความไม่ชัดเจน

ของการเข้าใช้บริการของเด็กและเยาวชนในร้านวีดิทัศน์ที่ให้บริการเกมการเล่น โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาการเปิด-ปิด ร้านวีดิทัศน์ โดยกำหนดเฉพาะแต่เพียงว่าการเข้าใช้บริการของเด็กตามอายุ และเวลาการเข้าใช้บริการดังกล่าว โดยข้อ 12 กำหนดว่า ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์ ที่ให้บริการเกมการเล่น ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) ให้เด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเข้าใช้บริการได้ตั้งแต่เวลา 14.00 นาฬิกา แต่ไม่เกิน 20.00 นาฬิกา ในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ และตั้งแต่เวลา 10.00 นาฬิกา แต่ไม่เกิน 20.00 นาฬิกา ในวันหยุดราชการหรือในระหว่างปิดภาคการศึกษาตามระยะเวลาที่นายทะเบียนกลางประกาศกำหนด

(2) ให้เด็กอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไปแต่ไม่เกินสิบแปดปีเข้าใช้บริการได้ตั้งแต่เวลา 14.00 นาฬิกา แต่ไม่เกิน 22.00 นาฬิกา ในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ และตั้งแต่เวลา 10.00 นาฬิกา แต่ไม่เกิน 22.00 นาฬิกา ในวันหยุดราชการ หรือในระหว่างปิดภาคการศึกษาตามระยะเวลาที่นายทะเบียนกลางประกาศกำหนด

ปัญหาของกฎกระทรวงดังกล่าวทำให้ร้านวีดิทัศน์ที่ให้บริการเกมการเล่นไม่มีกำหนดระยะเวลาเปิด ปิด ทำให้สามารถเปิดตลอดทั้งวัน ปัจจุบันร้านวีดิทัศน์ที่ให้บริการเกมการเล่นบางแห่งเป็นสถานมั่วสุมของเด็กและเยาวชนเพราะไม่มีกำหนดระยะเวลาเปิดปิด เมื่อได้พิจารณาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว บัญญัติว่า “มาตรา 59 การประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์ จะต้องกระทำในวัน เวลา และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” วรรคสองกำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนการออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเวลาการเข้าใช้บริการของผู้มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะโดยการสมรสด้วยก็ได้” จะเห็นว่าการกฎหมายใช้คำว่า “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน” อันเป็นเจตนารมณ์ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ดังนั้น การออกกฎกระทรวงควบคุมเฉพาะเวลาการเข้าใช้บริการจึงไม่เพียงพอควรคุ้มครองเด็กและเยาวชนโดยการกำหนดระยะเวลา เปิด ปิด สถานบริการด้วย จะบรรลุผลตามความประสงค์ของกฎหมายและเกิดประโยชน์แก่สังคม จึงต้องจำเป็นแก้ไข และปรับปรุง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน

## 5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ออกมาโดยมีเจตนารมณ์ รัฐต้องการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในขณะเดียวกันการดำเนินการของรัฐก็ควรกระทำโดยความเหมาะสม



ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขโดยเห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

1) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจนายทะเบียน ให้สามารถมอบอำนาจการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้แก่เจ้าหน้าที่อื่นได้

2) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดเพิ่มเติมในบทบัญญัติมาตรา 36 มาตรา 66 และมาตรา 67 ให้ผู้ยื่นคำขอตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์และขออุทธรณ์ให้ส่งเอกสารให้ครบถ้วนในวันยื่นคำขอให้ตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รวมทั้งการยื่นขออุทธรณ์

3) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 18 ให้มีภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์

4) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ แยกต่างหากจากคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ

5) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดประเภทวีดิทัศน์ตามอายุของผู้ใช้บริการในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

6) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษตามมาตรา 79 ของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดและให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้บริการทางสังคมได้

7) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตและการประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์ ออกตามความในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้กำหนดเวลาเปิด - ปิดร้านวีดิทัศน์ ประเภทเกมการเล่น

#### บรรณานุกรม

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรพจน์ วิส्रุตพิชญ์. (2557) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา

วรพจน์ วิส्रุตพิชญ์. (2543) ลิทธิและเสรีภาพ : พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: วิญญูชน

ภาสวรรณ กรกชมาศ “การเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ไทยภายใต้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551.” :พรรณนะจากผู้กำกับภาพยนตร์ไทยและผู้ปกครองในเขตภาคเหนือตอนล่าง.

วารสารวิทยาการจัดการและวารสารสารสนเทศศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนตุลาคม 2553  
– มีนาคม 2554

อภิชัย กู้เมือง. “การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง” บทความสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
Web”Kritsadika.go.th หนังสือพิมพ์บ้านเมือง คอลัมภ์คดีปกครอง ฉบับวันเสาร์ที่ 26  
ธันวาคม 2558.”

พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473

พระราชบัญญัติภาพยนตร์ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 205 ลงวันที่ 9 กันยายน พุทธศักราช 2515

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ประมวลกฎหมายอาญา

กฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตและการประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์ พ.ศ. 2552

ประกาศคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาวีดิทัศน์  
และสื่อโฆษณา พ.ศ. 2552