

ปัญหาการใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์

Problems on Discretion of Film Regulatory Organization.

สมจิตต์ เซอร์ซันซี กมลพร นาดิ

Somjit Sersansie, Kamonporn Nadee

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

The Requirements for The Degree of Master of Laws Faculty of Law Sripatum University.

บทคัดย่อ

การใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พุทธศักราช 2551 ในการพิจารณาอนุญาตให้นำภาพยนตร์ออกเผยแพร่มีลักษณะที่ขัดกับหลักเสรีภาพในการแสดงออก อีกทั้งการใช้อำนาจพิจารณาจัดประเภทภาพยนตร์ยังเป็นการใช้ดุลพินิจที่ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งจัดประเภทของภาพยนตร์เพื่อเป็นข้อมูลและคำแนะนำให้เหมาะสมกับผู้รับชม

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์ซึ่งมีจำนวนคณะกรรมการที่มากเกินไปส่งผลให้การพิจารณาล่าช้าเกินสมควร ขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และเรื่องระยะเวลาการพิจารณาที่มากเกินไปส่งผลกระทบต่อผู้สร้างภาพยนตร์ที่ต้องสูญเสียโอกาสในการนำผลงานออกเผยแพร่ เนื่องจากต้องรอผลการพิจารณา และปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ที่มีคำสั่งไม่อนุญาตซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งให้กำหนดประเภทของภาพยนตร์

ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไของค์ประกอบคณะกรรมการให้มีตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมภาพยนตร์เข้ามาร่วมพิจารณากำกับดูแลตนเอง และกำหนดบรรทัดฐานการใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาภาพยนตร์ตามมาตรา 25 ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นไปตามหลักเสรีภาพในการแสดงออก และแก้ไขระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ตามมาตรา 66 ให้เพิ่มขึ้นเป็น 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้สร้างภาพยนตร์ต่อไป

คำสำคัญ : การใช้ดุลพินิจ ระบบคณะกรรมการ ประเภทของภาพยนตร์

Abstract

Problems of the discretion of the regulatory organization according to the Film and Video Act B.E. 2551 in screening and approving films being published because there are provisions that do not comply with the principles of the freedom of expression as well as the discretion is not consistent with the objectives of the law to categorize film genres according to audiences. By studying and comparing the laws of different countries (e.g. Australia, the United States of America and the French Republic), it was found that the discretion was made through the film industry. This included the representatives of the film creators who participated in categorizing film genres. There were different numbers of the committees as well as appropriate screening periods. However, it was found that the disapprovals of the Thai film and video screening committees did not meet the objectives of the mentioned laws. Moreover, the number of the committees was too high.

Therefore, it is suggested by the author to adjust the committees by including a representative(s) from the film industry in screening films as well as to set standards for the discretion in screening the films according to the Section 25, the objectives of the law, and the principle of the freedom of expression. It is also suggested to extend the appeal period under the Section 66 to 30 days after being ordered for the fairness of film creators.

Keywords: Discretion/Committees/Movie Genre Categorization

บทนำ

จากสภาพสังคมที่มีความเจริญของเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วทำให้การสื่อสารติดต่อมีหลายช่องทางและไร้ขีดจำกัด ซึ่งการแสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อไม่ว่าจะเป็นประเภทใด ถือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามหลักสิทธิมนุษยชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่ปกป้องคุ้มครองและเยียวยาสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่อาจจะกระทำการหรือละเว้นการกระทำที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพบุคคลของประชาชนหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

ในส่วนของการใช้ดุลพินิจนั้น เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดโดยอิสระ ซึ่งอาจผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายปกครองที่ได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือผูกพันกับหลักการในการวินิจฉัย เหตุที่กฎหมายจะต้องกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ เนื่องจากข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่องทุกกรณี จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นการใช้ดุลพินิจจะต้องเป็นการใช้โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจอย่างเหมาะสม ความเป็นกลาง มีอิสระในการตัดสินใจ ปราศจากการแทรกแซงใดๆ มีความโปร่งใส เป็นธรรมและในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมต้องสามารถตรวจสอบได้

พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473¹ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับภาพยนตร์ฉบับแรก ซึ่งเป็นมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการผลิตและการเผยแพร่ภาพยนตร์ในลักษณะการปิดสื่อ หรือเซ็นเซอร์ ต่อมาในปี พุทธศักราช 2530 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวีดิทัศน์ พุทธศักราช 2530 และยกเลิกพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 เพื่อลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันโดยได้ยุบรวมพระราชบัญญัติภาพยนตร์เข้ากับกิจการเทปและวีดิทัศน์ ให้เป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เทปหรือวีดิทัศน์

ภาพยนตร์เป็นสื่อประเภทหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อผู้ชมซึ่งให้ความรู้ แนวคิด หรือสะท้อนภาพแง่มุมต่าง ๆ ของสังคม โดยสร้างสรรค์ผ่านทางความคิดของผู้สร้างภาพยนตร์ให้ปรากฏต่อสาธารณชน และเมื่อเทคโนโลยีได้พัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องทำให้การสร้างหรือจัดทำภาพยนตร์ไม่จำเป็นต้องบันทึกลงในฟิล์มภาพยนตร์เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป เพื่อควบคุมการฉายภาพยนตร์บางประเภทที่มีลักษณะเป็นการชักชวนหรือส่งเสริมให้มีการละเมิดศีลธรรม และบางประเภทมีลักษณะเป็นการจูงใจหรือแนะนำวิธีการกระทำผิดอาญา อันเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงได้ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับ โดยกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับภาพยนตร์ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มีเหตุผลในการประกาศบังคับใช้ คือ โดยพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติบางประการนั้นไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาไปมาอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์ ในปัจจุบันมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน ดังนั้นเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการเทปและวีดิทัศน์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งปรับปรุงระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ให้อยู่ในการกำกับดูแลกันเองเพื่อให้การพิจารณามีความเป็นธรรม และส่งเสริมให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมกันรับผิดชอบต่อการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ และยังเป็นส่งเสริมให้วงการอุตสาหกรรมภาพยนตร์ ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้² ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์ ตามกฎหมายดังกล่าวคือ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์³ ใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตและจัดประเภทของภาพยนตร์ก่อนนำออกเผยแพร่ เพื่อปกป้องเด็กและเยาวชนจากการรับชมสื่อที่อาจมีเนื้อหายุ่วยุหรือส่งเสริมให้เกิดความรุนแรง อาชญากรรม รักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาเกียรติภูมิของประเทศไทย แต่ปัญหาที่พบกลับเป็นการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ที่ใช้การพิจารณาว่า

¹ หลักการเหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พุทธศักราช 2473

² หลักการและเหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

³ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้มีคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ คณะหนึ่งหรือหลายคณะ โดยแต่ละคณะให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 (1) ให้มีจำนวนไม่เกินเก้าคน โดยแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างประเทศ ภาพยนตร์ ศิลปวัฒนธรรม สื่อสารมวลชน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการภาพยนตร์

คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 (2) (3) 4 และ (5) ให้มีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน โดยแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านภาพยนตร์ วีดิทัศน์ โทรทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต้องแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน ไม่เกินสี่คนและจากภาคเอกชนจำนวน ไม่เกินสามคน

จะอนุญาตให้นำภาพยนตร์ออกฉายหรือไม่ โดยพิจารณาเพียงเนื้อหาบางส่วนไม่พิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนาของของผู้สร้างเป็นการปิดกั้นการแสดงออกซึ่งผลงานด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การกำกับดูแลสื่อของคณะกรรมการเป็นการจำกัดเสรีภาพของสื่อภาพยนตร์ทั้งที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ให้บุคคลทุกคนพึงมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนนั้น ยกตัวอย่างเช่น ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องคดีห้ามฉายภาพยนตร์เรื่อง *Insects In The Backyard*. เนื่องจากเห็นว่า การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ คณะที่ 3 ที่ไม่อนุญาตให้นำภาพยนตร์ดังกล่าวออกเผยแพร่ในราชอาณาจักรเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองพิเคราะห์เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งไม่อนุญาตให้นำภาพยนตร์ เรื่อง *Insects In The Backyard*. (อินเซค อิน เดอะแบ็คยาร์ด) ออกเผยแพร่ในราชอาณาจักรด้วยเหตุผลว่า ภาพยนตร์มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีระหว่างคนในชาติ ซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงยังฟังไม่ได้ว่า เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำภาพยนตร์ดังกล่าวออกเผยแพร่ในราชอาณาจักร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง⁴

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 นั้นมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวน 27 คน ตามมาตรา 7⁵ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการพิจารณา ของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติและนายทะเบียนตามมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์พ.ศ. 2551 ใช้ระยะเวลาการพิจารณาที่นานเกินสมควร ส่งผลกระทบต่อผู้สร้างภาพยนตร์ที่ต้องเสียโอกาสในการนำผลงานออกเผยแพร่ และปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้ควบคุมภาพยนตร์และวีดิทัศน์โดยจัดประเภทของภาพยนตร์ตามช่วงอายุของผู้ชมมิใช่การใช้อำนาจในการสั่งไม่อนุญาต

แนวคิดเกี่ยวกับระบบการควบคุมภาพยนตร์

การควบคุมภาพยนตร์อีกหลายระบบซึ่งมี ดังต่อไปนี้⁶

⁴ สำนักงานศาลปกครอง ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 43/2560 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2560

⁵ มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสิบเอ็ดคน เป็นกรรมการ และให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านภาพยนตร์ วีดิทัศน์ โทรทัศน์ หรือการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่อาจารย์ในสถาบันการศึกษาของรัฐ ด้านละหนึ่งคน และผู้แทนนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์ จำนวนเจ็ดคน

⁶ อธิธิ วราบุสกากุล, กฎหมายเกี่ยวกับภาพยนตร์, ใน คู่มือการเรียนการสอนวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อมวลชน (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2554), หน้า 77-78.

1) ระบบเซ็นเซอร์ (Censorship) ระบบเซ็นเซอร์ เดิมเป็นคำที่ใช้เรียกตำแหน่งผู้พิพากษาหรือผู้ปกครองหน่วยงานต่าง ๆ ในสาธารณรัฐโรมันโบราณ ซึ่งทำหน้าที่สำรวจตรวจตราสำมะโนครัวประชากร และตรวจตราศีลธรรม จรรยาและความประพฤติของพลเมืองพร้อมกันไปด้วย “การเซ็นเซอร์” หมายถึงขั้นตอนหรือวิธีการใด ๆ ที่ใช้ในการตรวจสอบสิ่งต่าง ๆ ซึ่งนำมาใช้ตรวจสอบสื่อทุกประเภทที่ถูกเผยแพร่ออกสู่สาธารณะ รวมถึงภาพยนตร์ด้วย ซึ่งระบบการเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เชื่อใจวุฒิภาวะของผู้ชมภาพยนตร์ ต้องอาศัยความคิดของผู้มีอำนาจในการจะเลือกภาพยนตร์ให้ชมระบบควบคุมกันเองของสื่อภาพยนตร์ (Industry Self-Censorship) ระบบควบคุมกันเองของสื่อภาพยนตร์ เป็นการควบคุมโดยอุตสาหกรรมภาพยนตร์ด้วยกันเองที่ร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับว่าภาพยนตร์แต่ละเรื่องจะได้รับการอนุญาตให้เผยแพร่หรือไม่เผยแพร่เพื่อที่จะให้ผู้สร้างภาพยนตร์มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม (Responsibility to the Society)

2) ระบบการตรวจภาพยนตร์ก่อนฉาย (Prior Restraint Censorship) ระบบการตรวจภาพยนตร์ก่อนฉาย เป็นการนำภาพยนตร์ไปฉายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของภาพยนตร์ โดยรัฐจะตั้งหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ก่อนฉายโดยพิจารณากรอบที่กำหนดก่อนจะอนุญาตให้ฉายในโรงภาพยนตร์

3) ระบบการควบคุมในกฎหมายลามกอนาจาร (Obscenity Law) ระบบการควบคุมในกฎหมายลามกอนาจาร ภายใต้กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะมีกฎหมายภายในเฉพาะของประเทศนั้น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การฉายภาพยนตร์โดยถือว่า การฉายภาพยนตร์ที่มีภาพโป๊เปลือย ลามก อนาจาร ถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย เมื่อมีการฉายภาพยนตร์ที่ละเมิดต่อกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป

4) ระบบการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Police Power) ระบบการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นในระหว่างการตรวจภาพยนตร์ก่อนที่จะนำออกฉาย โดยรัฐอาจใช้อำนาจของตรวจในการเข้าตรวจสอบเนื้อหาของภาพยนตร์โดยถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐอย่างไม่เป็นทางการ

5) ระบบการควบคุมโดยผู้ปกครอง (Parent Restraint ผ่านทางสถาบันครอบครัวหรือผู้ปกครอง) หน้าที่ศึกษาข้อมูลของภาพยนตร์ก่อนอนุญาตให้ผู้ดูอยู่ภายใต้การปกครองรับชมภาพยนตร์ รวมถึงให้คำแนะนำในการรับชมภาพยนตร์ของเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นระบบการควบคุมภาพยนตร์ที่ดีที่สุด

การควบคุมการใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โดยองค์กรตุลาการ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิให้แก่ประชาชนในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์⁷ แต่ศาลปกครองจะดูเพียงว่าการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะไม่เข้าไปควบคุมถึงการใช้อำนาจดุลพินิจเกี่ยวกับการตีความในเรื่องของความเหมาะสมในเนื้อหาของภาพยนตร์

ปัญหาที่เกิดจากการใช้ระบบคณะกรรมการ

ปัญหาสำคัญที่เกิดจากการใช้ระบบคณะกรรมการ ได้แก่ ความซ้ำซ้อนของการดำรงตำแหน่งโดยกรรมการส่วนใหญ่จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานที่มีลักษณะเป็น “งานประจำ” ที่ต้องพิจารณา เช่น การอนุมัติ อนุญาตในเรื่องต่างๆได้เพียงคนเดียวภายใต้หลักเกณฑ์ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนแต่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เข้าร่วมเป็นกรรมการมีจำนวนหลายฉบับมาก เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

⁷บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 48.

และสังคมแห่งชาติ เลขธิการ ก.พ. เป็นต้น ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของการตั้งคณะกรรมการ และก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริการประชาชน และปัญหาการตัดสินใจของผู้แทนร่วมประชุมแทน^๑ จะไม่กล้าแสดงความคิดเห็น และขาดความรู้ความชำนาญอย่างลึกซึ้ง จึงไม่อาจตัดสินใจแทนหน่วยงานได้ นอกจากนี้ระบบคณะกรรมการมีขั้นตอนการทำงานมากและมีค่าใช้จ่าย^๒

ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นจุดกำเนิดของภาพยนตร์ โดยภาพยนตร์เรื่องแรกของโลกนั้นถ่ายทำที่ประเทศออสเตรเลียในปี ค.ศ. 1899 โดยคณะ Salvation Army คือภาพยนตร์เรื่อง “Soldiers of the Cross” ซึ่งเป็นภาพยนตร์ที่เกี่ยวกับชีวิตและความตายของคริสต์ศาสนิกชน (Christian) ที่ถูกทรมานออกฉายเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1901¹⁰ มีหน่วยงาน Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) ใช้ Code of Conduct for Film Distribution and Exhibition เป็นกฎระเบียบเพื่อการควบคุมตนเอง (Self-Regulation) ของธุรกิจภาพยนตร์คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งออสเตรเลีย “The Australian Classification Board” หรือ ACB มีอำนาจในการจัดประเภทสื่อและปฏิเสธการจัดประเภทสื่อ ซึ่งสื่อที่ถูกปฏิเสธการจัดประเภทจะไม่สามารถซื้อขาย ให้เช่าหรือแสดงให้ปรากฏต่อสาธารณะได้ ประเภทภาพยนตร์หรือการจัดเรตติ้งภาพยนตร์ (Film Ratings) ของประเทศออสเตรียมีเรตทั้งหมด 6 ประเภท ดังต่อไปนี้¹¹

ประเภท E “Except from Classification” เรตนี้เฉพาะเจาะจงในงานที่เป็นวัสดุการศึกษาและการบันทึกที่เกี่ยวกับการแสดงศิลปะโดยตรง ซึ่งได้รับการยกเว้นการจำแนกหรือจัดประเภท ซึ่งอาจจะมาจากการประเมินตนเองโดยผู้จำหน่ายและไม่จำเป็นต้องมีการรับรองโดยคณะกรรมการจัดประเภทก็ได้ แต่ทั้งนี้สื่อดังกล่าวจะต้องไม่ปรากฏเนื้อหาในกลุ่มสำหรับเรต “MA15+” กฎหมายกำหนดให้ผู้เผยแพร่หรือผู้แสดงสื่อกลุ่มนี้ประเมินตนเอง (Self-Assessed)

ประเภท G “General Exhibition” เรตนี้เป็นภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับทุกเพศทุกวัย ได้แก่ สื่อที่มีเนื้อหาสำหรับผู้ชมทั่วไป

ประเภท M “Recommended for Mature Audiences” เรตนี้เป็นภาพยนตร์ที่ต้องใช้วิจารณญาณในการรับชม แม้จะไม่ได้มีการกำหนดอายุของผู้ชมไว้ แต่อย่างไรก็ตามภาพยนตร์ประเภทนี้จะเหมาะสมกับผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ได้แก่ สื่อที่มีเนื้อหาเหมาะสำหรับผู้ใหญ่

ประเภท MA15+ “Mature Accompanied for Those Under 15” เรตนี้เป็นภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ชมที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป กล่าวคือ ผู้ที่อายุต่ำกว่า 15 ปี หากจะซื้อหรือเช่าหรือชมสื่อประเภทนี้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง

ประเภท R18+ “Restricted to 18 and Over” เรตนี้เป็นภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมสำหรับผู้ชมที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยไม่สามารถเช่า ซื้อหรือชมสื่อประเภทนี้ได้ ซึ่งเนื้อหาของภาพยนตร์ในเรตนี้อาจมีความก้าวร้าว ความรุนแรง การแสดงให้ปรากฏซึ่งสื่อประเภทนี้ต่อบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีจะเป็นความผิดทางอาญา

¹⁰ ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535

¹¹ ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, *การปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2535, หน้า 143

¹⁰ Thaiwahclub, 26 เรื่องแปลกๆ ของประเทศออสเตรเลียที่คุณอาจไม่เคยรู้มาก่อน, *Community of Travel*, 30 (มกราคม), ค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2562 จาก <http://www.thaiwahclub.com/article-wah/Travel/437-26-odd-things-aboutaustralia.html>

¹¹ ณาธิป ทองรวีวงศ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสื่อสารมวลชน* (กรุงเทพมหานคร:นิติธรรม, 2555), หน้า 438-439.

ประเภท X18+ “Restricted to 18 and Over” เรตติ้งนี้เป็นภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องเพศ แต่ไม่เปิดเผยลักษณะของการร่วมเพศที่ไม่เหมาะสม ผู้ชมที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ไม่สามารถซื้อเช่าหรือชมภาพยนตร์ประเภทนี้เด็ดขาด การแสดงให้เห็นปรากฏซึ่งสื่อประเภทนี้ ต่อบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีจะเป็นความผิดอาญา **ประเภท RC “Refused Classification”** ภาพยนตร์ที่มีความรุนแรงเกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ หรือยาเสพติดที่ไม่เหมาะสม อาชญากรรมความโหดร้ายรุนแรงหรือส่งเสริมยุยงในเรื่องอาชญากรรมความรุนแรง ซึ่งมีองค์กร OFLC (The Office of Film and Literature Classification) เป็นผู้กำหนดว่าจะห้ามขาย เช่าหรือเผยแพร่ต่อสาธารณชน หากฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา หน่วยงานที่สำคัญที่เกี่ยวกับภาพยนตร์ในประเทศออสเตรเลียมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹²

Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) เป็นหน่วยงานหลักที่ส่งเสริมและสนับสนุนพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์โดยมีหน้าที่หลักในการจัดทำนโยบายและบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ที่ภาครัฐจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริม รวมถึงติดตามและประเมินความสำเร็จของโครงการ เป็นต้น Australia Film Commission (AFC) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สนับสนุนการสร้างภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์ของประเทศออสเตรเลีย ส่งเสริมเนื้อหาเกี่ยวกับวัฒนธรรมของประเทศออสเตรเลียในสื่อต่าง ๆ ให้เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย

Film Finance Corporation (FFC) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลในการให้เงินทุนที่จะสร้างภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์ของประเทศออสเตรเลีย และมีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการผลิต การจัดจำหน่ายและข้อมูลด้านกฎหมายต่าง ๆ แก่บริษัทผู้สร้างที่มองหาเงินทุนสนับสนุน รวมทั้งให้คำแนะนำการเจรจาต่อรองเพื่อการร่วมทุนอีกด้วย

The Office of Film and Literature Classification เป็นสำนักงานที่ทำงานสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการจำแนกประเภท (The Classification Board) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดประเภทภาพยนตร์หรือ จัดเรตติ้งภาพยนตร์ (Film Ratings) วิดีโอ ดีวีดี เกมส์คอมพิวเตอร์และสิ่งพิมพ์บางประเภท ก่อนที่จะมีการเผยแพร่สู่สาธารณชนโดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยตัวแทนจากหลายฝ่าย ซึ่งมีอาชีพความเป็นมาและอายุที่แตกต่างกัน คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติใดเป็นพิเศษ หากแต่ต้องผ่านหลักเกณฑ์การคัดเลือกบางประการที่กำหนดไว้ เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการจะเป็น ผู้มีประสบการณ์และความสามารถเพียงพอกับงานที่ได้รับมอบหมาย คณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor-General) โดยทั่วไปดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปีและไม่สามารถดำรงตำแหน่งเกินกว่า 7 ปีได้ ปัจจุบันคณะกรรมการดังกล่าวมีทั้งสิ้น 16 คน

Motion Picture Distributors Association of Australia (MPDAA) เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร โดยเป็นบริษัทตัวแทนจำหน่ายภาพยนตร์ในประเทศออสเตรเลีย มีหน้าที่หลัก คือ ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์และเป็นศูนย์กลางจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฉายภาพยนตร์ อาทิ รายได้จากการจัดจำหน่ายบัตรชมภาพยนตร์ จำนวนการเข้าชมภาพยนตร์ ราคาบัตรชมภาพยนตร์และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโรงภาพยนตร์เพื่อจัดทำเผยแพร่แก่หน่วยงานที่สนใจ และเจรจาต่อรองกับหน่วยงานของรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจโรงภาพยนตร์เพื่อรักษาและคุ้มครองสิทธิของสมาชิก

Screen Producers Association of Australia (SPAA) เป็นสมาคมสำหรับผู้สร้างภาพยนตร์นอกกระแส รายการโทรทัศน์และโฆษณาของประเทศออสเตรเลีย เพื่อส่งเสริมภาพยนตร์นอกกระแสและแก้ไข

¹² ดนุพล เอี่ยมสกุลเวช, *ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจภาพยนตร์* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), หน้า 154-155.

ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจประเด็นหลักที่น่าสนใจคือ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม แนวทางการค้าและนโยบายของรัฐบาล การส่งเสริมอุตสาหกรรมและการจัดงานประชุมประจำปีของอุตสาหกรรมภาพยนตร์

Media, Entertainment and Art Alliance (MEAA) เป็นสหภาพและองค์กรวิชาชีพ ซึ่งครอบคลุมผู้ที่ประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมบันเทิง สื่อและศิลปะของประเทศออสเตรเลีย จากหลายสาขาอาชีพ เช่น ภาพยนตร์โทรทัศน์ วิทยุโรงภาพยนตร์ สื่อสารมวลชน นักแสดง ช่างภาพ

ประเทศอังกฤษ

กฎหมายควบคุมภาพยนตร์ในประเทศอังกฤษเป็นการควบคุมแบ่งตามลักษณะของสื่อ เช่น การควบคุมการเผยแพร่วัสดุโทรทัศน์จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวัสดุโทรทัศน์ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมภาพยนตร์คือ คณะกรรมการตรวจสอบภาพยนตร์แห่งอังกฤษ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของผู้ที่อยู่ในวงการภาพยนตร์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2455 เพื่อกำหนดแนวทางให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใช้ดุลพินิจอนุญาตฉายภาพยนตร์ต่อมาได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาพยนตร์แห่งอังกฤษขึ้นมา ให้มีหน้าที่สร้างความมั่นใจแก่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและผู้นำท้องถิ่นซึ่งต้องรักษามาตรฐานแห่งศีลธรรมโดยทั่วไปของชุมชน¹³ โดยศาลวินิจัยเป็นบรรทัดฐานว่า ภาพยนตร์เรื่องใดก็ตามที่ได้ผ่านการรับรองของคณะกรรมการตรวจสอบภาพยนตร์แห่งอังกฤษจะนำออกฉายได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตโดยชัดแจ้งจากสภาท้องถิ่นเท่านั้น อย่างไรก็ตามสภาท้องถิ่นย่อมมีสิทธิในการตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการได้เสมอเพราะสภาท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อมาตรฐานแห่งศีลธรรมของชุมชนและสภาท้องถิ่นไม่อาจมอบหมายภารกิจนี้แก่คณะกรรมการได้แต่สภาท้องถิ่นอาจถือว่า คณะกรรมการเป็นเพียงที่ปรึกษาของตน ซึ่งสภาท้องถิ่นอาจรับหรือปฏิเสธความเห็นของคณะกรรมการได้ ปัจจุบันได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์ (British Board of Film Classification) ซึ่งยึดหลักปฏิบัติว่า บุคคลที่บรรลุนิติภาวะสมควรจะมีสิทธิเลือกว่าตนอยากชมอะไรแต่จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม¹⁴ ภายในคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานและรองประธาน 2 คนและมีความรับผิดชอบตามกฎหมายสำหรับการจัดประเภทภายใต้พระราชบัญญัติ Video Recordings Act 1984 (VRA) สมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริษัท และคณะกรรมการทั้งชุดจะได้รับการพิจารณาเรื่องการตัดสินใจที่ยากลำบากทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดประเภทให้กับผลงาน การควบคุมภาพยนตร์จะต้องได้รับอนุญาตก่อนจะสามารถฉายภาพยนตร์ให้สาธารณชนเข้าชม ได้เนื้อหาของภาพยนตร์ต้องไม่ขัดต่อเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตของโรงภาพยนตร์และบทบัญญัติในกฎหมายทั่วไป¹⁵ คณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์ (British Board of Film Classification) หรือ (BBFC) จัดประเภทภาพยนตร์ออกเป็น 8 ประเภทซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้¹⁶

ประเภท U “Universal” ทั่วไป เหมาะสมกับทุกเพศทุกวัยดูได้ทั่วไป

ประเภท PG “Parental Guidance” เป็นประเภทสำหรับผู้ใหญ่ เป็นภาพยนตร์ซึ่งเหมาะสมสำหรับบุคคลทั่วไป แต่บางฉากอาจไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก จึงควรมีผู้ใหญ่ให้คำแนะนำ

¹³ Huges, Kyonzte, Rating & Labeling Entertainment, Retrieved May 11, 2012.

¹⁴ ยอดฉัตร ตสาริกา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-15.

¹⁵ <http://www.bbfc.co.uk> อ้างถึงใน ยอดฉัตร ตสาริกา, รายงานการศึกษาเรื่อง กฎหมายภาพยนตร์ของประเทศไทย (เอกสารเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546), หน้า 11-12.

¹⁶ <http://www.bbfc.co.uk> อ้างถึงใน คณาธิป ทองรวีวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 437-438

ประเภท 15 ห้ามมิให้ผู้ใดอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเข้าชมผลงานในโรงภาพยนตร์หรือเช่าหรือซื้อวัสดุโทรทัศน์

ประเภท 18 ห้ามมิให้ผู้ใดอายุต่ำกว่าสิบแปดปีเข้าชมผลงานในโรงภาพยนตร์หรือเช่าหรือซื้อวัสดุโทรทัศน์

ประเภท 18R จำกัดการฉายในสถานที่เฉพาะ ซึ่งไม่อนุญาตให้บุคคล อายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าชม
การใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์

การใช้ดุลพินิจเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดมิได้ในระบบกฎหมายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้ความด้วยชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยหลักการ 3 หลักการ คือ หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality in The Narrow Sense) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจอย่างเหมาะสม กล่าวคือ ดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างอิสระ ซึ่งอาจผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายปกครองที่ได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่ให้เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์ของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์ของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Document Research) ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทบัญญัติของกฎหมาย บทความและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาการพิจารณาการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์

สรุปผลการวิจัย

การใช้ดุลพินิจขององค์กรกำกับดูแลภาพยนตร์ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตและจัดประเภทของภาพยนตร์ก่อนนำออกเผยแพร่ โดยคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องเด็กและเยาวชนจากการรับชมภาพยนตร์ที่มีความไม่เหมาะสมทั้งทางภาพ เสียง และเนื้อหา ที่อาจก่อให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ อาชญากรรม หรือมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ หากพบว่าเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายกล่าวจะไม่ได้รับอนุญาตให้นำออกเผยแพร่ในราชอาณาจักร แต่การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเกิดข้อบกพร่อง ดังนี้ มีปัญหาองค์ประกอบขององค์ใช้อำนาจดุลพินิจกำกับดูแลภาพยนตร์ที่ยังคงมีการควบคุมโดยรัฐอยู่แทนที่จะเป็นการควบคุมกันเองใน

ภาคอุตสาหกรรมซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ ต่อมาเป็นปัญหาระยะเวลาการใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ กำหนดรายละเอียดของการยื่นคำขอ และการพิจารณาไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการการยื่นขออนุญาตนำภาพยนตร์ออกเผยแพร่ในราชอาณาจักร การตรวจพิจารณาของ คณะกรรมการที่มีระยะเวลาไม่สอดคล้องกันทั้งที่เป็นบทบัญญัติในกฎหมายเดียวกัน และปัญหาการพิจารณา ใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้นำภาพยนตร์ออกเผยแพร่และกำหนดประเภทว่าภาพยนตร์แต่ละเรื่องควรจัดอยู่ใน ประเภทใด การใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวยังพบข้อสงสัยจากสังคมมากมายว่าไม่มีมาตรฐาน เดียวกันและการใช้อำนาจสั่งไม่อนุญาตให้ฉายของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นการสั่งแบน ส่งผลให้การใช้ ดุลพินิจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลกระทบต่อผู้สร้างภาพยนตร์และผู้ชมภาพยนตร์

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจขององค์กำกับดูแลภาพยนตร์ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และ วีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศออสเตรเลียและประเทศอังกฤษ พบว่า ยังมีความไม่ชัดเจนและไม่เป็นธรรมต่อผู้สร้างภาพยนตร์และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้ ความคุ้มครองบุคคลในการเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติ ดังนี้

1. เห็นควรแก้ไขให้มีคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ประกอบด้วยผู้แทนหลายฝ่ายที่มีความ หลากหลาย โดยมาจากการแต่งตั้งจากตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐในกระทรวงต่าง ๆ และการเลือกกันเองใน ระหว่างผู้ประกอบการ หรือผู้สร้างภาพยนตร์ และฝ่ายสุดท้ายมาจากภาคประชาชนที่เลือกกันเอง จำนวนทั้งหมด ไม่เกิน 9 คน เพื่อกำกับดูแลการสร้างภาพยนตร์ การตรวจพิจารณากำหนดประเภทภาพยนตร์ และการขออนุญาต นำภาพยนตร์ออกฉาย หรือเผยแพร่เป็นการเฉพาะ ทำหน้าที่ด้านการตรวจพิจารณาและกำหนดประเภท ภาพยนตร์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และส่งเสริมการใช้เสรีภาพของประชาชน

2. เรื่องระยะเวลาการพิจารณาควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดเพิ่มเติมในบทบัญญัติมาตรา 66 โดยเห็นควรให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 66 คำสั่งไม่อนุญาตตามมาตรา 20 มาตรา 25 มาตรา 33 มาตรา 47 มาตรา 49 หรือมาตรา 47 ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 52 คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตหรือคำสั่งห้ามสร้างภาพยนตร์ตาม มาตรา 63 ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับ อุทธรณ์และให้ผู้อุทธรณ์ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ดังกล่าวให้ถือว่าอนุญาต

คำสั่งที่อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ให้เป็นที่สุด”

3. เรื่องการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตให้นำภาพยนตร์ออกฉายและการจัดประเภทความ เหมาะสมของภาพยนตร์ว่าแต่ละเรื่องควรจัดให้อยู่ในประเภทใด ซึ่งพบว่าคณะกรรมการส่วนใหญ่จะพิจารณาไม่ อนุญาตโดยไม่จัดประเภท การใช้อำนาจดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเป็น การ ลิดรอนเสรีภาพของผู้สร้างภาพยนตร์และผู้ชมภาพยนตร์

จากข้อเสนอแนะทั้งหมดที่กล่าวมานี้แนวทางการแก้ไขปัญหาคือการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอนั้น เป็นเพียงแนวทางหนึ่งเท่านั้น หากจะมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาวงการอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ขณะเดียวกันก็มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและผู้รับชม

บรรณานุกรม

- คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2555). *กฎหมายเกี่ยวกับสื่อสารมวลชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 424.
- คมกริช วัฒนเสถียร. (2558). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 8) กรุงเทพฯ: บัณฑิตไทย หน้า 106.
- คู่มือปฏิบัติงานการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.palad.mof.go.th/wp>.
- จิรนิติ หะวานนท์. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง(ภาคทั่วไป)*. (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติ
- เชิดเกียรติ ภวนะวิเชียร. *การวิเคราะห์และวิพากษ์การเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ไทย* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสื่อและนวัตกรรม).
- ดนุพล เอี่ยมสกุลเวช.(2553). *ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจภาพยนตร์*(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 31
- ถาวร เกียรติทับทิว.*คำอธิบายกฎหมายปกครองศาลปกครองคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 7)
- ประทาน คงฤทธิศึกษาการ. (2535). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา. หน้า143.
- ยอดฉัตร ตสาริกา, *รายงานการศึกษาเรื่อง กฎหมายภาพยนตร์ของประเทศไทย*(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://prachatai.com/journal/2016/03/64392>.
- อิทธิ วราบุศกากุล. *กฎหมายเกี่ยวกับภาพยนตร์*. ใน คู่มือการเรียนการสอนวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อมวลชน
- Screen Australia (SA), About Us: Who We Are, Retrieved February 15, 2019 (ออนไลน์). เข้าถึงได้จากhttp://kritzw.blogspot.com/2009/04/blog-post_16.html.