

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ และการควบคุมภาพยนตร์ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งแนวคิดของการใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์ และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาอุทธรณ์และ ใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ผู้วิจัยได้บทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

#### 5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อบังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งบทบัญญัติเดิมบางประการ ไม่มีความเหมาะสม นอกจากนี้กิจการภาพยนตร์มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและมีสภาพบังคับเพื่อให้สังคมไทย โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนได้รับความคุ้มครอง แต่ขณะเดียวกันมาตรการทางกฎหมายหลายกรณี เป็นปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์

จากการที่ได้ศึกษาความเป็นมาของปัญหา แนวคิดการพิจารณาอุทธรณ์และการใช้ ดุลพินิจของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ทำให้ วิเคราะห์ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์แห่งชาติตาม พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งจะขอสรุปและเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัญหา จากการวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

กรณีปัญหาในเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ คณะกรรมการ ภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ภาพยนตร์และวีดิทัศน์และองค์ประกอบของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ มีขนาดใหญ่ผู้มีกรรมการ 27 คน ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาองค์ประชุมเมื่อมีการพิจารณา อุทธรณ์ อันส่งผลกระทบต่อคำสั่งที่จะเกิดขึ้น และจากการศึกษากฎหมายการพิจารณาอุทธรณ์และ การใช้ระบบคณะกรรมการของหน่วยงานต่าง ๆ และของต่างประเทศ จะมีคณะกรรมการพิจารณา

อุทธรณ์ต่างหาก และมีองค์ประชุมไม่มาก ซึ่งจะแตกต่างกับพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ซึ่งมีองค์ประชุมขนาดใหญ่ที่เป็นผู้พิจารณา จึงควรมีองค์การพิจารณาอุทธรณ์ต่างหากเป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และมีองค์ประกอบคณะกรรมการอุทธรณ์ที่เหมาะสม

กรณีในเรื่องของปัญหาระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รวมทั้งระยะเวลาการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ซึ่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดระยะเวลาไว้คือ การพิจารณาอุทธรณ์มีกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน และการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ มีกำหนดระยะเวลาสิบห้าวัน ซึ่งหากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์หรือคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติแล้วแต่กรณีพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวถือว่าเห็นชอบกับคำอุทธรณ์หรืออนุญาตตามบทบัญญัติของกฎหมายภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งจากการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีต่าง ๆ กรณีดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยปริยายที่เกิดจากการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีแนวคำวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า คำขอที่จะทำให้เกิดคำสั่งอนุญาตโดยปริยายได้จะต้องชัดเจนและครบถ้วน รวมทั้งมีรายละเอียดต่าง ๆ ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงเห็นว่ามีแนวทางที่จะแก้ไขปัญหานี้ต้องมีการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการถือว่าฝ่ายปกครองเห็นชอบเมื่อไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา ต้องมีการยื่นเอกสารต่าง ๆ ให้ครบถ้วนแล้วและฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการภายในกรอบเวลาของกฎหมายนั้น

เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจดุลพินิจที่จะตัดสินถึงความเหมาะสมของภาพยนตร์ว่าภาพยนตร์แต่ละเรื่องควรจัดอยู่ในประเภทใด โดยพิจารณาจากรุนแรง เพศและการใช้ภาษา ซึ่งในหลาย ๆ กรณีที่เกิดขึ้น การใช้ดุลพินิจในการจัดประเภทภาพยนตร์ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รวมถึงการใช้อำนาจดุลพินิจในการเพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น ทำให้เกิดข้อสงสัยจากสังคมมากมายว่าการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการที่ไม่สามารถสร้างมาตรฐานเดียวกันและไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้สร้างภาพยนตร์และผู้ประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์บางส่วนได้ อีกทั้ง การใช้ดุลพินิจในการตีความถ้อยคำของกฎหมายที่บัญญัติไม่ใช่เฉพาะเจาะจง เช่น มีข้อความว่า “ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” เห็นว่าเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ค่อนข้างมาก เพราะหากคณะกรรมการมองว่าภาพยนตร์เรื่องใดมีเนื้อหาส่วนใดส่วนหนึ่งที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้วก็จะมียอำนาจสั่งไม่อนุญาตให้ฉายได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการสั่งแบนภาพยนตร์ รวมถึงการสั่งพักใช้

ใบอนุญาตนั้น อาจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มาตรฐานของแต่ละบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ของสังคมนั้น อาจแตกต่างกันออกไป คำจำกัดความของถ้อยคำ ของแต่ละบุคคลก็ย่อมแตกต่างกันออกไปด้วย นำมาซึ่งมาตรฐานในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และการสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่แตกต่างกัน ปัญหาจึงอยู่ที่ดุลพินิจในการตีความของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์และนายทะเบียนที่ไม่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้สร้างภาพยนตร์และผู้ประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นไปตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ที่รัฐต้องการคุ้มครองเด็กและเยาวชนและแก้ไขการบังคับใช้ให้เกิดความเหมาะสมจึงต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

ตามประเด็นปัญหาที่ 4.1 เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นการเฉพาะและเพื่อให้คณะกรรมการทำหน้าที่ด้านนโยบาย ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมภาพยนตร์ โดยกำหนดให้มีองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์แยกต่างหากจากคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ

จากเดิม หมวด 6 การอุทธรณ์

“มาตรา 66 คำสั่งไม่อนุญาตตามมาตรา 20 มาตรา 25 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 47 มาตรา 49 หรือมาตรา 47 ซึ่งได้น มาใช้บังคับ โดยอนุโลมตามมาตรา 52 คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตหรือคำสั่งห้ามสร้าง ภาพยนตร์ตามมาตรา 63 ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ผู้ได้รับคำสั่ง มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

เป็น ให้ยกเลิกความในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 66 ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คณะหนึ่งหรือหลายคณะโดยแต่ละคณะให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง มีจำนวนไม่เกินเก้าคน ซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านกฎหมาย ด้านภาพยนตร์วีดิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือการคุ้มครองผู้บริโภคในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคนเป็นกรรมการ

ให้สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรมทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นเลขานุการและเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยอนุโลม”

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 66/1 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

“มาตรา 66/1 ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ และนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

(2) มีหนังสือเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือขอให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(3) เข้าไปในสถานที่เพื่อตรวจสอบหรือมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์นำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการฉายภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์มาฉายภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์

(4) กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์”

ตามประเด็นปัญหาที่ 4.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดเพิ่มเติมในบทบัญญัติมาตรา 36 มาตรา 66/2 และมาตรา 67 ให้ผู้ยื่นคำขอตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์และผู้ยื่นขออุทธรณ์ให้ส่งเอกสารให้ครบถ้วนในวันที่ยื่นคำขอให้ตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รวมทั้งการยื่นอุทธรณ์ด้วย

จากเดิม

“มาตรา 36 การพิจารณาและอนุญาตตาม มาตรา 25 มาตรา 33 และมาตรา 34 คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าอนุญาต”

เป็น ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 36 การพิจารณาและอนุญาตตาม มาตรา 25 มาตรา 33 และมาตรา 34 คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ และมีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์นั้นให้ครบถ้วน ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าอนุญาต”

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นจากเดิมมาตรา 66 เป็นมาตรา 66/2 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

“มาตรา 66/2 คำสั่งไม่อนุญาตตามมาตรา 20 มาตรา 25 มาตรา 33 มาตรา 47 มาตรา 49 หรือมาตรา 47 ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 52 คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตหรือคำสั่งห้ามสร้างภาพยนตร์ตามมาตรา 63 ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์และมีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์นั้นครบถ้วน ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการเพิกถอน

คำสั่งที่อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด”

จากเดิม

“มาตรา 67 คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต คำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต คำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครอง คำสั่งพักใช้หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของนายทะเบียนตามมาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 40 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 68 มาตรา 69 วรรคสอง มาตรา 70 มาตรา 71 หรือมาตรา 73 ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

เป็น ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 67 คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต คำสั่งไม่อนุญาต ให้ต่ออายุใบอนุญาต คำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครอง คำสั่งพักใช้หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของนายทะเบียนตามมาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 68 มาตรา 69 วรรคสอง มาตรา 70 มาตรา 71 หรือมาตรา 73 ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์และมีเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์นั้นครบถ้วน ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด”

ตามประเด็นปัญหาที่ 4.3 เห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการออกคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตให้นายทะเบียนประจำจังหวัดพิจารณาเงื่อนไขการเริ่มต้นของคำสั่งพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาตให้มีผลสิ้นสุดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งและเห็นควรกำหนดเกณฑ์รายการตรวจสอบ การเช็คลิสต์ (Checklist) หรือแบบสำหรับตรวจสอบรายการ โดยมีข้อควรพิจารณาที่จำเป็นที่ใช้ประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการจัดประเภท เช่น ลบล้างสถานบัน

จัดต่อความสงบเรียบร้อย การใช้ยาเสพติด ภาษา การเปลือยกาย เซ็กส์และความรุนแรง เป็นต้น  
ให้สอดคล้องตามประเด็นเป้าหมาย และแยกเป็นกลุ่มชัดเจน เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ  
พิจารณาภาพยนตร์และนายทะเบียนมีความชัดเจนมากขึ้นและเป็นการขจัดปัญหาการนำเรื่องมา  
อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อีกด้วย