

บทที่ 4

ความเป็นมาของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์

เนื่องจากการปกครองของผู้บริหารประเทศในปี พ.ศ. 2473 ได้เล็งเห็นว่า "สื่อภาพยนตร์" เป็นสื่อสำคัญในการบันทึกเรื่องราวที่เป็นประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมประเพณีของประเทศต่างๆ ไว้เป็นหลักฐานให้แก่ชนรุ่นหลังได้ทำการศึกษา เพื่อเรียนรู้ถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละประเทศ เพื่อเป็นการเก็บรักษา ให้อัตลักษณ์หรือเพื่อให้สืบทอดความเป็นเอกลักษณ์ของประเทศเอาไว้ และในขณะเดียวกันเนื้อหาของภาพยนตร์ ก็อาจจะสื่อทั้งภาพและเสียงออกมาในลักษณะที่สะท้อนสังคมในทางลบ ซึ่งอาจจะทำให้ประชาชนบางกลุ่มที่มีเบื้องหลังหรือการดำรงชีวิตที่คล้ายกับเนื้อหาในภาพยนตร์ นำมาเลียนแบบหรือนำมาเป็นรูปแบบในทางที่ผิดได้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ขึ้น ซึ่งกำกับดูแลการฉายภาพยนตร์ให้เป็นไปตามกฎหมายกล่าวคือไม่ขัดต่อศีลธรรม ประเพณีและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (มาตรา 4) โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ก่อนนำออกฉายตามโรงภาพยนตร์ (หมวด 3) ฉะนั้นในบทนี้จึงจำแนกข้อมูลที่เกี่ยวข้องพอสังเขป เพื่อแสดงภาพรวมของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ ตามลำดับดังนี้

- ส่วนที่ 1 การควบคุมดูแลสื่อภาพยนตร์ ซึ่งเป็นสื่อบันเทิงที่เผยแพร่สู่ประชาชนทางโรงภาพยนตร์
- ส่วนที่ 2 การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ จากส่วนราชการ :
รากฐานของการปรับปรุง องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ในรูปแบบใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 1 การควบคุมดูแลสื่อภาพยนตร์ ซึ่งเป็นสื่อบันเทิงที่เผยแพร่สู่ประชาชนทางโรงภาพยนตร์

ในระยะแรกที่ "ภาพยนตร์" ได้เข้ามาสู่สังคมไทยตั้งแต่สมัยแรกนั้น เป็นลักษณะของภาพยนตร์ที่ให้ความบันเทิงสนุกสนานแก่ผู้ชมภาพยนตร์และเป็นเพียงกลุ่มคนเล็กๆ เท่านั้น ที่รู้จักภาพยนตร์ซึ่งต่อมาได้มีการสร้างโรงภาพยนตร์ขึ้นมาอย่างมากมาย เพื่อให้ขยายกลุ่มผู้ชมเป็นประชาชนทั่วไป โดยการเข้าชมภาพยนตร์ผู้เข้าชม ก็มักจะพาลูกหลานไม่กำหนดอายุเข้าชมด้วย เนื่องจากสภาพสังคมไทยในปี พ.ศ. 2540 เป็นสังคมใหญ่ที่มีลักษณะเป็นแบบฟอซุนอุปถัมภ์ผนวกกับอำนาจนิยม นอกจากนี้ได้มีระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ที่พยายามเข้ามายุ่งยงประชาชนเชื่อให้ประชาชนหลงเชื่ออยู่มาก รัฐบาลจึงเล็งเห็นว่าการควบคุมภาพยนตร์ที่ฉายให้ประชาชนชมควรมีการตรวจสอบโดยผู้แทนของรัฐก่อน เพื่อให้ประชาชนได้รับชมภาพยนตร์ที่เป็นไปตามแนวทางของรัฐที่ต้องการเผยแพร่ ดังนั้นผู้สร้างภาพยนตร์ไทยและผู้ส่งภาพยนตร์นำเข้าจากต่างประเทศที่ต้องการนำออกฉายตามโรงภาพยนตร์ จะต้องให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ (Censor) พิจารณาโดยอาศัยพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 มาตรา 4 ซึ่งทำให้รัฐมีบทบาทในการดำเนินการควบคุม กำกับ และดูแลสื่อภาพยนตร์อย่างใกล้ชิด โดยการพิจารณาเนื้อหาของเรื่องและบทพากย์ในการนำเสนอ

รัฐบาลได้ยึดนโยบายความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยเป็นหลัก ดังนั้นผู้แทนในคณะกรรมการชุดนี้ มักจะมาจากผู้แทนของรัฐที่ไม่เกี่ยวข้องกับการงานภาพยนตร์และไม่สามารถเข้าใจลักษณะของสื่อภาพยนตร์ แต่เป็นกรรมการที่มาจากกระทรวง ทบวง กรม ที่อยู่ในฐานะ ผู้รับนโยบายของรัฐบาล ที่เกี่ยวกับความมั่นคง ก็จะมาจากกองทัพบก นโยบายด้านความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ก็จะมาจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเพื่อดูแลและมีความรู้ด้านป้องกันอาชญากรรมและการปลุกระดมอันอาจจะเกิดจากเนื้อหาภาพยนตร์ และหากเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียศีลธรรมอันดีของเด็กและเยาวชนไทย ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ย่อมวินิจฉัยได้ อย่างเข้าใจ

การวิเคราะห์การควบคุมดูแลสื่อภาพยนตร์ของรัฐ หมายถึงการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบในงานตรวจพิจารณาก่อนนำออกฉาย ซึ่งส่งผลต่อเนื้อหาภาพยนตร์ได้ ในระดับหนึ่ง

ในส่วนของการทำงานของคณะกรรมการ

การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ มาจากการเตรียมการและปฏิบัติงานโดยตรงของแผนกควบคุมภาพยนตร์ โดยให้อยู่ในความดูแลของกรมตำรวจเพราะตามนโยบายของรัฐและบทบาทของกรมตำรวจ มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงมีแผนกควบคุมภาพยนตร์สังกัดอยู่ที่ กองทะเบียน ของกรมตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ในการรับคำร้องขอใบอนุญาตฉายภาพยนตร์ จากผู้ประกอบการภาพยนตร์ และนำมาจัดตารางประจำสัปดาห์ และเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันพิจารณา ซึ่งได้แก่ จากกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย กองทัพบก กระทรวงกลาโหม สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

การทำงานของคณะกรรมการข้างต้น อาศัยหลักเกณฑ์จากระเบียบและกฎหมายที่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้แก่ ของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษา และกองทัพบก เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยทั่วไปสาระสำคัญ มักจะเป็นข้อควรปฏิบัติ และข้อห้ามที่พึงละเว้น ซึ่งรัฐบาลมักมุ่งเน้น ปลุกฝังให้ประชาชนมีความรัก เคารพ เกียรติคุณ และศรัทธาในสามสถาบันหลักคือ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ด้วยขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม แสดงถึงความเป็นชาติไทย ที่เสริมสร้างความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความศรัทธา เชื่อถือในระบบราชการที่มีข้าราชการไทยเป็นผู้คุ้มครองและดูแลกฎหมาย ต่างๆ ด้วยความร่วมมือของประชาชน

การควบคุมภาพยนตร์ไทยและภาพยนตร์ต่างประเทศที่ทำและนำออกฉายในประเทศไทย ในช่วง พ.ศ. 2473-2535 นั้น จะพบว่าส่วนใหญ่ผู้ผลิตภาพยนตร์จะผลิตภาพยนตร์ในลักษณะของชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านเรื่องภายในสังคมและครอบครัวที่ยังไม่กว้างขวางนัก เช่น การปกครองภายในครอบครัว ความมั่งคั่ง วิชา ระหว่าง แม่ผู้ลูกสะใภ้ ซึ่งเป็นการเลียนแบบสังคมไทยสมัยก่อน ภาพยนตร์ประเภทตลกตลก เช่น เรื่องผีหลายๆ รูปแบบ ได้แก่ ผีแม่ นาค ผีกระสือ ซึ่งนำเรื่องราวมาจากความเชื่อและการเล่าสู่กันมาสร้างเป็นบทภาพยนตร์ นอกจากนี้ ยังสร้างภาพยนตร์ประเภทบันเทิงที่ให้ความเพลิดเพลินสนุกสนาน เช่น ภาพยนตร์เพลง ได้แก่ เรื่องเพลงรักลูกทุ่ง โดยมีเนื้อหาที่ใช้เพลงสร้างความบันเทิงประกอบชีวิตด้านความรัก การต่อสู้ ต่างๆ แบบสังคมสมัยก่อน ซึ่งจะเห็นว่าภาพยนตร์ในยุคนั้นจะเป็นภาพยนตร์ที่สร้างให้เห็นถึงลักษณะของสังคมไทย ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปะวัฒนธรรมที่ปกป้องถึงความเป็นไทยไว้อย่างมาก มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ปรากฏว่าไม่พบปัญหาความรุนแรงในเนื้อหาและบทพากย์ที่จะสะท้อนออกมาในด้านของการเมืองการปกครองหรือลามกอนาจารแต่อย่างใด

ทั้งนี้อาจจะมองได้ว่า การสร้างภาพยนตร์ในลักษณะเนื้อหาที่สะท้อนการเมืองของไทย ยังเป็นเรื่องไกลตัวของประชาชน นอกจากนี้สภาพความเป็นอยู่ของชาวไทยในสมัยก่อนยังอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า บ้านพี่ เมืองน้อง ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว ซึ่งสังคมยังไม่มี การแก่งแย่งกันมากนัก และอาชีพส่วนใหญ่ของคนไทยก็เป็นข้าราชการ เจ้าขุนมูลนายผู้สร้างจึงสร้างภาพยนตร์ที่ให้ความบันเทิงสนุกสนานเพราะจะได้รับความนิยมจากประชาชนมากกว่า ภาพยนตร์ประเภทรุนแรงและภาพยนตร์ชนิดต้องใช้ความคิด

โดยสรุป การควบคุมสื่อภาพยนตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2478-2535 จำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตรวจพิจารณาเนื้อหารายการประเภทภาพยนตร์ก่อนฉาย สำหรับแนวทางในการปฏิบัติงาน นอกจากจะอาศัยหลักเกณฑ์จากข้อกำหนด กฎ ระเบียบ และคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว และจะให้ความสำคัญ หรือกวดขัน เรื่องใดเป็นพิเศษ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และ "คำสั่งบ้านเมือง" ตามนโยบายของผู้บริหารประเทศในแต่ละยุคสมัยด้วย

ดังจะเห็นได้ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้มงวดด้านศีลธรรมจรรยา จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ห้ามกล่าวร้ายหน่วยงานราชการโดยไร้หลักฐาน ห้ามลบหลู่ข้าราชการที่ทำงานให้แก่รัฐ และผู้ทำงานสาธารณะ ห้ามเอาความพิการของบุคคลมาล้อเลียน ห้ามตัวละครฆ่าตัวตาย ห้ามยกย่องผู้หญิงโสเภณี ส่วนในสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกันแต่ไม่ เข้มงวด เท่าสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และ สมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น

ขั้นตอนการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ของแผนกควบคุมภาพยนตร์

1. รับคำร้อง

แผนกควบคุมภาพยนตร์ รับคำร้องขอตรวจพิจารณาภาพยนตร์ หรือภาพยนตร์โฆษณาภาพยนตร์ ส่งให้คณะกรรมการตรวจพิจารณา โดยหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบคำร้องในการขอตรวจพิจารณาภาพยนตร์ มีดังนี้

- 1.1 บัตรประจำตัวประชาชน ผู้ยื่น
- 1.2 หนังสือมอบอำนาจในกรณีการมอบฉันทะจากเจ้าของภาพยนตร์
- 1.3 บทพากย์หรือคำบรรยายภาษาไทย และเนื้อเรื่องย่อเป็นภาษาไทย
- 1.4 สมุดภาพโฆษณาภาพยนตร์ (เพรสบุ๊ก)
- 1.5 โบชนินค้าขาเข้า และหลักฐานการเสียภาษีขาเข้าของฟิล์มภาพยนตร์ (ถ้าเป็นภาพยนตร์ไทยใช้ใบเสร็จแสดงความยาวของฟิล์มจากห้องแล็บ)

2. การตรวจพิจารณา

2.1 การตรวจขึ้นต้น แผนกควบคุมภาพยนตร์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการผู้พิจารณาภาพยนตร์ จะทำการเชิญคณะกรรมการผู้พิจารณาภาพยนตร์ที่แต่งตั้งตามประกาศกรมตำรวจ (เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้พิจารณาภาพยนตร์) ลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2536 มาตรวจพิจารณาภาพยนตร์ หรือภาพโฆษณาภาพยนตร์ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการผู้พิจารณาภาพยนตร์ได้ตรวจพิจารณาแล้ว หากไม่มีสิ่งใดขัดต่อศีลธรรมและความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็จะอนุญาตให้ฉายได้ ถ้ามีภาพยนตร์ใดบางตอนหรือทั้งเรื่องขัดต่อกฎหมายดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบว่าจะห้ามตอนใดตัดตอนใด แก้ไขตอนใดเสียก่อน จึงจะอนุญาตได้ หรือจะห้ามฉายทั้งเรื่องก็จะแจ้งให้ทราบเช่นกัน ยอมให้ตัดตอนที่ขัดต่อกฎหมายออกแล้วก็จะได้รับอนุญาตให้ฉายได้ ภาพยนตร์ที่ตัดออก เก็บรักษาไว้ที่แผนกควบคุมภาพยนตร์

2.2 การตรวจขึ้นอุทธรณ์ หากว่าเจ้าของภาพยนตร์เห็นว่า ภาพยนตร์ของตนไม่ควรถูกสั่งตัดตอน แก้ไข หรือ สั่งห้ามฉาย ก็มีสิทธิที่ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการขึ้นอุทธรณ์ ซึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการสภาพิจารณาภาพยนตร์" ที่แต่งตั้งตามประกาศกรมตำรวจลงวันที่ 15 ตุลาคม 2536 โดยคำสั่งของคณะกรรมการสภาพิจารณาภาพยนตร์ ถือเป็นเด็ดขาดถึงที่สุดการยื่นอุทธรณ์นี้ใช้แบบพิมพ์ของทางราชการที่กำหนดไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะรับเรื่องราวเสนอประธานคณะกรรมการสภาพิจารณาภาพยนตร์ นัด วัน เวลา ตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทำนองเดียวกับการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ชั้นแรก

2.3 แนวนโยบายการตรวจพิจารณา ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 มาตรา 4 โดยภาพยนตร์ซึ่งจะอนุญาตให้ฉายได้นั้นต้องเป็นภาพยนตร์ที่ไม่มีลักษณะ ผ่าฝืน หรืออาจฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่ควรห้าม หรือไม่ห้ามเพียงใด โดยอาศัยหลักพิจารณาเหตุตามควรแก่เหตุการณ์ โดยได้กำหนดแนวทางไว้ในประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 38 บทที่ 3 และหลักเกณฑ์การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ ตามคำสั่ง บช.ก. ที่ 54/2519 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2519

3. การออกใบอนุญาต

เมื่อภาพยนตร์ได้ผ่านการตรวจพิจารณาแล้ว จึงนำฟิล์มภาพยนตร์มาเสียเงินค่าธรรมเนียมประทับตราบนฟิล์มหรือบนรูปโฆษณา แล้วออกใบอนุญาต

3.1 ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต เก็บตามความยาวของฟิล์มภาพยนตร์ในอัตรา 100 บาท ต่อ 100 เมตร เศษของ 100 เมตร คิดเป็น 100 บาท แต่ในกรณีที่เป็นการถ่ายภาพยนตร์ไทยซึ่งทำในราชอาณาจักร ให้เรียกเก็บ 40 บาทต่อสำเนาภาพยนตร์ 100 เมตร หรือเศษของ 100 เมตร

3.2 การออกใบอนุญาต และการประทับตราสำหรับประกาศโฆษณาเรื่องภาพยนตร์ หรือประกาศโฆษณาอื่น ๆ เกี่ยวกับภาพยนตร์ คิดอัตรา 2,000 บาท ต่อ 1 เรื่อง

3.3 การออกใบแทนใบอนุญาตทุกชนิด ฉบับละ 200 บาท

ความผิดเกี่ยวกับภาพยนตร์

- ขณะทำการฉายภาพยนตร์ หากนายตรวจภาพยนตร์ไปตรวจทางโรงภาพยนตร์ ไม่มีใบอนุญาตฉายภาพยนตร์มาแสดง นายตรวจภาพยนตร์มีอำนาจสั่งให้หยุดฉายภาพยนตร์ได้ จนกว่าจะนำใบอนุญาตมาแสดง ซึ่งทางโรงภาพยนตร์อาจจะได้รับความเสียหายได้ ดังนั้นควรจะต้องเตรียมใบอนุญาตไว้ให้ตรวจสอบได้เสมอ

- การฉายภาพยนตร์ ปิดประกาศโฆษณาแสดงเรื่องภาพยนตร์ ในลักษณะลามก แม้กระทั่งผลิตหรือมีไว้ซึ่งภาพยนตร์หรือประกาศโฆษณาในลักษณะลามก จะเป็นความผิดและได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ม. 287 และจะต้องถูกพิจารณาเสนอขอปิดโรงภาพยนตร์ และถอนใบอนุญาตฉายภาพยนตร์เช่นกัน

- ใช้สถานที่ใดเป็นโรงมหรสพโดยมิได้รับอนุญาต เป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ พ.ศ. 2464 ม. 5 มีโทษตาม ม. 36 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าสิบบาท

- ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งสั่งการตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร เป็นความผิดตาม ป.อาญา ม. 368 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวันหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- การฉาย, นำหรือส่งภาพยนตร์ออกนอกพระราชอาณาจักร หรือสำแดงประกาศอันได้ขอใบอนุญาตแล้ว แต่เจ้าพนักงานไม่ยอมออกใบอนุญาตให้ มีความผิดตาม พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ม. 21 ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การตรวจควบคุมโรงภาพยนตร์

- ตรวจโรงภาพยนตร์ว่าได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่โรงมหรสพหรือไม่
- ภาพยนตร์เรื่องดังกล่าว มีใบอนุญาตฉายหรือไม่ ใบอนุญาตนี้จะต้องเป็นฉบับตัวจริงจะใช้ใบถ่ายสำเนา หรือใบเสร็จรับเงินแทนไม่ได้ ถือว่าเป็นหลักฐานที่ไม่ถูกต้อง และจะต้องมีใบอนุญาตกำกับไว้ตลอดเวลาที่มีการฉายภาพยนตร์ สามารถนำมาแสดงได้เมื่อเจ้าพนักงานมาตรวจ หากไม่มีใบอนุญาตมาแสดง เจ้าพนักงานที่มีอำนาจสั่งให้หยุดฉายได้
- ตรวจสอบว่า ชื่อเรื่องภาพยนตร์ในฟิล์มกับใบอนุญาตฉายตรงกันหรือไม่
- ตรวจสอบภาพยนตร์ ว่ามีดวงตราเจ้าพนักงานประทับไว้ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่และตรวจสอบเลขลำดับก็อปปีบนฟิล์มว่าถูกต้องตรงกับใบอนุญาตหรือไม่
- ตรวจสอบว่าฟิล์มภาพยนตร์ก็อปปีนั้น ได้ถูกตัดไว้เรียบร้อยตามคำสั่งของคณะกรรมการฯ ซึ่งระบุไว้ในใบอนุญาตหรือไม่
- ฟิล์มภาพยนตร์ที่มีรอยตัดต่อ จะมีรอยตราเจ้าพนักงานประทับคร่อมไว้ ถ้าหากไม่มีรอยตราควรจะได้ตั้งข้อสังเกตและตรวจสอบภาพโดยละเอียด เพราะอาจจะมีการลักลอบต่อฟิล์ม
- หากพบหรือสงสัยว่า อาจมีการต่อเติมฟิล์มภาพยนตร์คอนหนึ่งคอนใด ซึ่งมีภาพที่น่าจะขัดต่อศีลธรรมอันดีของชาวไทย หรือไม่ได้นำไปให้เจ้าพนักงานตรวจพิจารณา ควรจะได้แจ้งให้ทางแผนกควบคุมภาพยนตร์ทราบ เพื่อจะได้ส่งนายตรวจไปทำการตรวจสอบให้ต่อไป
- ประกาศโฆษณา แสดงเรื่องภาพยนตร์ทุกชนิด ไม่ว่าจะโปสเตอร์ ใบบิด คัดเข้าที่รูปโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ จะต้องมียอยตราเจ้าพนักงานประทับไว้ทุกรูปทุกแผ่น จึงจะถือว่าถูกต้องแม้ว่าภาพนั้น ๆ จะเคยผ่านการตรวจพิจารณาแล้วก็ตาม

การเสนอปิดโรงภาพยนตร์

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ลงวันที่ 15 มกราคม 2502 ประกอบด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 38 บทที่ 11 ข้อ 3-5 ได้กำหนดไว้ว่า หากปรากฏว่าโรงภาพยนตร์ หรือสถานที่มหรสพใด มีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือพฤติกรรมอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้กองทะเบียน รายงานขอปิดโรงภาพยนตร์นั้น ๆ โดยผู้มีอำนาจปิดโรงภาพยนตร์หรือสถานที่มหรสพ ได้กำหนดไว้ดังนี้ -

- กรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย
- สำหรับจังหวัดต่างๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยการรายงานขอปิดโรงภาพยนตร์ หรือสถานมหรสพ โดยไม่ถือตามปฎิทิน โดยมีกำหนดระยะเวลาที่ขอปิดดังนี้ :-

- กระทำผิดครั้งที่ 1 ปิดมีกำหนด 15 วัน
- กระทำผิดครั้งที่ 2 ปิดไม่มีกำหนด

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า ผลการรวบรวมสถิติการตรวจพิจารณาของแผนกภาพยนตร์ที่แยกตามประเภทและจำนวนเรื่องพบว่า ภาพยนตร์ที่ไม่ผ่านการตรวจพิจารณา มีจำนวนลดลง จนถึงไม่มี

ตารางที่ 1 สถิติการตรวจพิจารณาภาพยนตร์

ปี พ.ศ.	2539	2540	2541
ตรวจพิจารณา (เรื่อง)	355	275	164
ภาพยนตร์ ไทย	48	42	14
ภาพยนตร์ จีน	105	49	18
ภาพยนตร์ อเมริกัน	183	171	113
ภาพยนตร์ อินเดีย	2	-	-
ภาพยนตร์ อื่น ๆ	17	10	19
ภาพยนตร์ที่ได้รับอนุญาต	348	270	164
ภาพยนตร์ที่ไม่ได้รับอนุญาต	7	5	-

จากตารางที่ 2 สำหรับสถิติเกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำความผิดจะไม่พบข้อหาความผิดในลักษณะฝ่าฝืนศีลธรรม ประเพณีและลักษณะลามกอนาจาร

ตารางที่ 2 สถิติการจับกุมผู้กระทำความผิด

ลำดับ	ข้อหาความผิดตาม พ.ร.บ.ภาพยนตร์และกฎหมายอื่น	พ.ศ. 2539	พ.ศ.2540	พ.ศ.2541
1.	ใช้สถานที่เป็นโรงมหรสพโดยไม่ได้รับอนุญาต	223	132	101
2.	ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงาน	73	81	76
3.	ประกาศแสดงชื่อเรื่องของภาพยนตร์โดยมิได้รับอนุญาต	62	30	50
4.	ฉายภาพยนตร์โดยไม่ได้รับอนุญาต	51	86	5
5.	ฉายภาพยนตร์ที่มีลักษณะฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน	-	3	-
6.	ฉายภาพยนตร์ลักษณะลามกอนาจารเพื่อการค้า	-	1	-
7.	ทำให้เกิดเสียงอื้ออึงในที่สาธารณะเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน	-	-	1
	รวม	409 ข้อหา	333 ข้อหา	233 ข้อหา

ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่แผนกควบคุมภาพยนตร์ กองกำกับการ 2 กองทะเบียนมักจะประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ

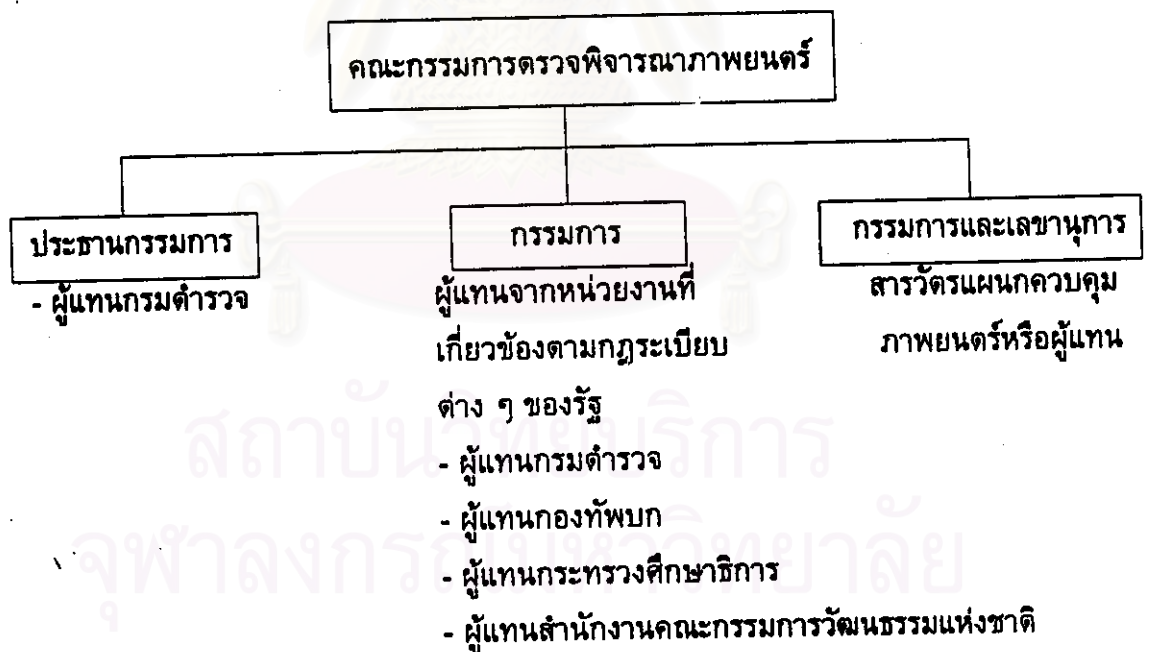
1. กฎหมายภาพยนตร์มีโทษเบา และการดำเนินการไม่ถึงตัวเจ้าของภาพยนตร์ ทำให้ยังมีผู้ลักลอบฉายภาพยนตร์ที่ผิดกฎหมายอยู่ ซึ่งขณะนี้การดำเนินการแก้กฎหมายให้มีโทษสูงขึ้น เรื่องอยู่ในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา
 2. ตำรวจท้องที่ให้ความสำคัญในเรื่องการสืบสวนปราบปราม การลักลอบฉายภาพยนตร์ ที่ผิดกฎหมายเป็นลำดับรอง เนื่องจากกำลังส่วนใหญ่ต้องทำหน้าที่ในการป้องกันปราบปราม และรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยเน้นการป้องกันชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนอันเป็นภาระกิจหลัก
 3. แผนกควบคุมภาพยนตร์ มีข้อจำกัดทางด้านจำนวนบุคลากรประกอบกับภารกิจที่สำคัญอื่นๆ ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ การให้บริการประชาชนที่มาติดต่อกับแผนก ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ในการที่ออกทำการสืบสวนปราบปรามจับกุมผู้กระทำผิดทั้งในกรุงเทพมหานคร และในจังหวัดต่างๆ แม้จะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทั่วประเทศก็ตามไม่สามารถทำได้ อีกทั้งยังขาดการสนับสนุนด้านยานพาหนะในการปฏิบัติงาน แต่แผนกควบคุมภาพยนตร์ ก็ได้พยายามสืบสวนปราบปรามและจับกุมผู้กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายภาพยนตร์อย่างจริงจัง และต่อเนื่องโดยตลอด จนได้รับผลดีในระดับหนึ่ง
 4. ขาดความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้สร้างภาพยนตร์, เจ้าของโรงภาพยนตร์, เจ้าของห้องแล็บ เพราะมีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกัน
- ข้อมูลที่ได้รับมานี้ได้มากจากการสัมภาษณ์และข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่ในแผนกควบคุมภาพยนตร์ รวมทั้งสถิติข้อมูลที่แผนกควบคุมผลที่ได้จัดทำไว้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการวิเคราะห์เนื้อหาในส่วนของการทำความเข้าใจในวิธีปฏิบัติงานของแผนกควบคุมภาพยนตร์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อจะได้นำไปสู่การนำเสนอข้อมูลในบทต่อไป

ส่วนที่ 2 การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์จากส่วนราชการ : รากฐานของการปรับปรุง คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ในรูปแบบใหม่

ขณะที่การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่แต่งตั้งขึ้นมาจากส่วนราชการ ด้านการเมือง การปกครอง และด้านการศึกษาโดยตรงดำเนินไปอย่างรัดกุมโดยการควบคุม กำกับ ดูแล ให้เนื้อหาภาพยนตร์ที่จะนำออกฉายนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการอย่างเต็มที่นั้นในขณะเดียวกัน ในระบบการศึกษาของไทย ได้มี

สถาบันหลายสถาบันที่มีการเรียนการสอนให้เข้าใจถึง "สื่อภาพยนตร์" มากยิ่งขึ้น ทำให้ประชาชนจำนวนมากได้หันมาสนใจ และศึกษาเกี่ยวกับภาพยนตร์มากขึ้นด้วย กอปรกับการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงเกิดการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วยิ่งขึ้นที่เรียกว่า "โลกาภิวัตน์" (Globalization) ดังนั้นข้อมูลภาพ เสียง ที่หลั่งไหลเข้ามาทางสื่อต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นอย่างมากมาย เช่น วิกิตทัศน์ อินเทอร์เน็ต จากแผ่นดีวีดี จากเกมส์ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนสามารถรับสื่ออื่น ๆ ได้หลายช่องทาง ทำให้นโยบายการตรวจพิจารณาภาพยนตร์นั้นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในมาตรา 39 เพราะหากให้ความหมายทางภาพยนตร์เป็น "สื่อสารมวลชน" ประเภทหนึ่ง แล้วก็ต้องพัฒนาโดยการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการใหม่ให้มีความหลากหลายมากขึ้น และแนวนโยบายในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ได้มีการแก้ไขปรับปรุงตามไปด้วย หรือด้วยวิธีการอื่นใดที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อสื่อภาพยนตร์อย่างชัดเจนในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการเริ่มมีแนวความคิดที่จะให้บุคคลในวงการเข้ามาเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น ซึ่งแต่ก่อนยังคงมีแต่ราชการควบคุมกันเอง ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 องค์ประกอบคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ก่อนปรับปรุง



ช่วงสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่มีการประกาศให้มีการทำการค้าโดยเสรี และเป็นยุคที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองขึ้นอย่างรวดเร็ว ในด้านของกิจการภาพยนตร์ ผู้ประกอบการภาพยนตร์ จึงเสนอให้ภาครัฐบาลได้หันมาให้การสนับสนุนวงการภาพยนตร์ไทยที่กำลังตกต่ำ เพราะการหลั่งไหลเข้ามาของภาพยนตร์ต่างประเทศ ที่เข้ามาแย่ง

ตลาดผู้ชมไปจากภาพยนตร์ไทย ซึ่งเป็นค่านิยมที่ประชาชนหันมาสนใจสิ่งแปลกใหม่และให้ความสนุกสนานที่แตกต่างไปจาก เนื้อหาของภาพยนตร์ไทยที่ซ้ำและจำเจเพราะผู้สร้างถูกจำกัดแนวคิดจึงไม่สามารถจะสร้างภาพยนตร์ในลักษณะที่น่าเอาเนื้อเรื่องที่สะท้อนสังคมมาเสนอในงานภาพยนตร์ที่เป็นศิลปะอย่างหนึ่งได้เท่ากับสื่ออื่น ๆ ที่สามารถเผยแพร่ได้ อย่างเต็มที่โดยไม่มีการควบคุมอย่างใกล้ชิดเช่นภาพยนตร์

ดังนั้น รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของสื่อ "ภาพยนตร์" ว่าเป็นสื่อที่สำคัญในการเป็นสื่อที่คงไว้ซึ่งเรื่องราวของประเทศไทยในสมัยก่อนได้อย่างสมบูรณ์ ได้แก่ ด้านชีวิตความเป็นอยู่ ลักษณะของศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของไทย รวมไปถึงรูปแบบของการเมือง การปกครอง การค้าขาย เพื่อประโยชน์ในการค้นคว้าและศึกษาให้กับเยาวชนของไทยในยุคต่อไปได้อย่างดียิ่ง

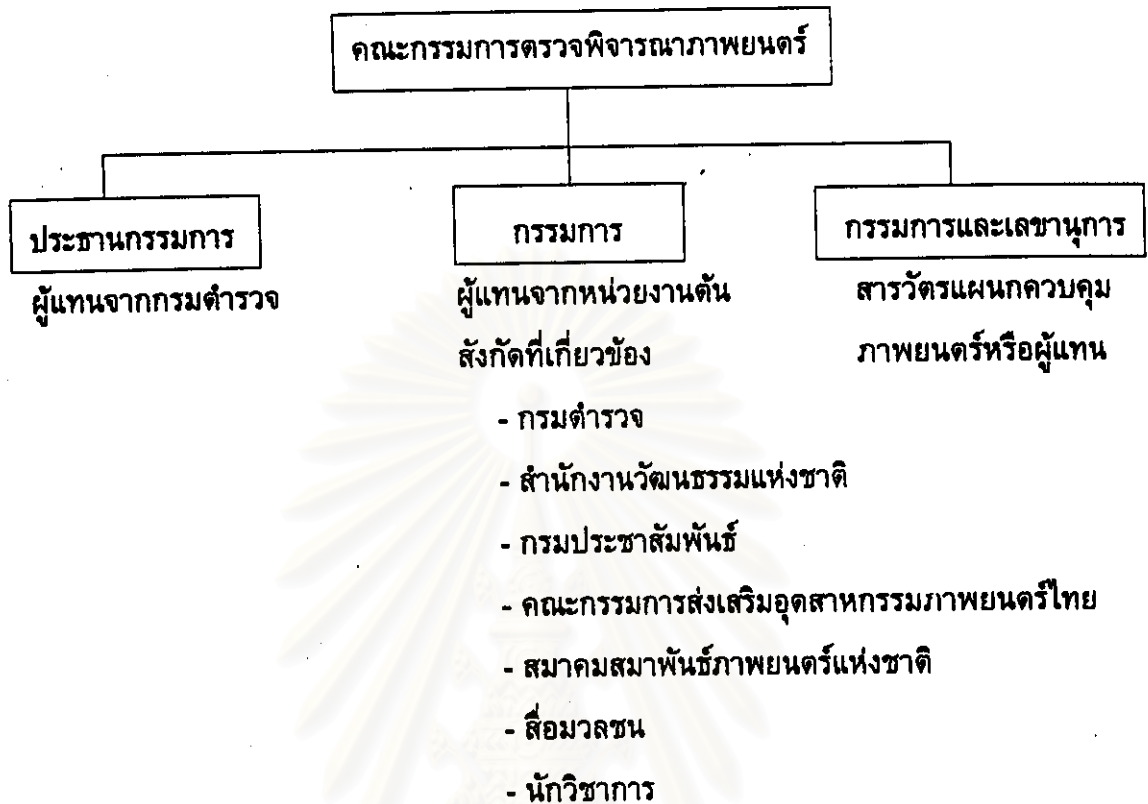
รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยขึ้นเพื่อพัฒนาสื่อภาพยนตร์โดยให้การส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการวิชาชีพในวงการอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในด้านต่าง ๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงักลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

นโยบายรัฐบาลในปี พ.ศ. 2533 จึงได้ประสานความร่วมมือโดยเชิญประชุมกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ในการประชุมครั้งที่ 1/2533 และได้มีมติกำหนดแนวนโยบายในการดูแลอุตสาหกรรมภาพยนตร์ใหม่ โดยการปรับเปลี่ยนจากนโยบายการควบคุมกำกับดูแล เป็นการให้การส่งเสริม และสนับสนุนแทน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพในวงการภาพยนตร์ไว้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาของพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ที่ใช้มานานเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้หน่วยงานของทางรัฐบาลที่มีหน้าที่โดยตรงในการเข้ามาควบคุมกำกับดูแลงานภาพยนตร์ซึ่งเป็นงานด้านศิลปะและให้ความบันเทิงทำให้องค์ประกอบและหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ ไม่สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี และแนวคิดของผู้สร้างภาพยนตร์ของสังคมปัจจุบัน

ประการที่สอง ปัญหาด้านการศึกษาของไทย ที่ยังพัฒนาระบบการศึกษาโดยเน้นไปในทางวัดมากกว่า ด้านศิลปะทางจิตใจ มุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันกันในระบบการศึกษา การเจริญเติบโตในแนวความคิดของเยาวชนรุ่นใหม่จึงมักจะเน้นไปทางด้านการแข่งขัน ซึ่งดีซึ่งเด่น

แผนภูมิที่ 2 ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ชุดใหม่



เป็นที่น่าสังเกตว่า ประธานกรรมการ กรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกรรมการและเลขานุการ มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันทุกวันเมื่อมีการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ ทำให้ส่งผลกระทบต่อผลการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ และแนวความคิดของกรรมการที่เปลี่ยนแปลงที่มีความหลากหลายในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทำให้ประสบปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ ในการจัดตารางการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ นอกจากนี้ผู้ประกอบการภาพยนตร์ก็อาจมีการ วิ่งเต้น ในการเลือกคณะกรรมการ เพื่อตรวจพิจารณาภาพยนตร์ของตนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ภาพยนตร์ที่นำมาตรวจพิจารณาไม่มีปัญหาในการตัดทอน

นอกจากนี้คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ได้จัดประชุมชี้แจงและแก้ไขปรับปรุง แนวทางการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ให้เกิดความชัดเจน เพื่อผู้ประกอบการจะได้นำไปปฏิบัติได้ง่าย และสร้างงานได้มากขึ้น ซึ่งในการปรับดังกล่าว เมื่อการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ครั้งที่ 1/2540 ได้มีการเรียกร้องจากบุคคลใน วงการภาพยนตร์ให้ยกเลิกแนวทางดังกล่าวเฉพาะที่จะนำมาใช้กับภาพยนตร์ไทยเป็นการชั่วคราว

เพื่อพัฒนาให้มีการสร้างภาพยนตร์ไทยมากยิ่งขึ้น ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงได้มีมติว่าจะขอความร่วมมือไปยังกระทรวงมหาดไทย ในการยกเว้นเกี่ยวกับระเบียบ 11 ข้อ ดังกล่าวสำหรับภาพยนตร์ไทยโดยเฉพาะต่อไป

2) นโยบายระยะยาว หมายถึง การดำเนินงานของภาครัฐเพื่อให้เกิดผลลัพท์อย่างชัดเจน ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายภาพยนตร์ใหม่ โดยศึกษารูปแบบที่ประเทศต่างๆ ใช้อยู่ควบคู่กับการนำมาใช้กับสังคมแบบไทยที่เหมาะสม ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา สมาคมภาพยนตร์ของสหรัฐอเมริกา (MPAA) เป็นภาคเอกชน ที่กำกับดูแลตนเอง โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบภาพยนตร์ก่อนนำออกฉาย ด้วยวิธีการกำหนดประเภท ภาพยนตร์ตามอายุคนดู

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลจะต้องขยายระบบการศึกษาแก่ เยาวชนในเมือง และเยาวชนในชนบทให้มีความทัดเทียมกันมากที่สุดโดยเร็ว เพื่อสร้างแนวความคิดให้กับเยาวชนไทยที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างพร้อมเพรียงกันทั้งประเทศ และสอนให้เยาวชนไทยรู้จักใช้แนวความคิดในเรื่องต่างๆ ด้วยเหตุและผลที่ถูกต้องด้วยตนเองมากขึ้น เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์เรื่องที่ได้รับจากสื่อต่างๆ โดยเฉพาะจากสื่อภาพยนตร์ได้อย่างเข้าใจขึ้น

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านการพัฒนาเทคโนโลยีทางการสื่อสารก็จะถูกพัฒนาแก้ไขไปในเวลาเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ตามมาตรา 39 และมาตราปี พ.ศ. 2540 ที่ประกาศใช้ล่าสุดได้เน้นในเรื่องดังกล่าวด้วยแล้ว

สรุปได้ว่า จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่กำหนดไว้นั้น เป็นเพียงแนวทางที่กำหนดไว้ แต่สภาพความเป็นจริงในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ กล่าวคือ กรรมการส่วนมากมาจากภาครัฐบาล ซึ่งไม่ได้ประกอบอาชีพด้านนี้โดยตรงและไม่สามารถวิเคราะห์เข้าใจสภาพปัญหาของความเป็นสื่อภาพยนตร์โดยยังไม่เข้าใจในระบบโครงสร้างของระบบอุตสาหกรรมภาพยนตร์ ที่มาจากบุคคลในวงการหลายสาขาอาชีพ ที่สามารถประกอบแนวความคิดจากส่วนต่างๆ ของสื่อภาพยนตร์ขึ้นมาเป็นเนื้อเรื่องที่มีสาระประกอบไปด้วยภาพและเสียง รวมทั้งองค์ประกอบต่างๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะปรุงแต่งภาพยนตร์ให้ออกเป็นรูปร่างที่ได้รับความนิยมและเป็นภาพยนตร์ที่มีคุณภาพควบคู่ไปกับความบันเทิงและมีความหมายทุกบททุกตอน ซึ่งองค์ประกอบของกรรมการที่มาจากภาครัฐไม่สามารถจะเข้าถึงความหมายที่กำหนดไว้อย่างละเอียดละออได้ในตัวเนื้อหาที่ สื่อนำเสนอมาเป็นความหมายที่ให้ความบันเทิงและสาระ

ของความเป็นสังคมไทย แต่ขึ้นอยู่กับแนวความคิดและประสบการณ์ของประธานกรรมการและกรรมการที่ขาดความเข้าใจและความลึกซึ้งในความเป็นสื่อภาพยนตร์มากกว่า ดังนั้นจึงส่งผลต่อการประเมินการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ได้ ซึ่งจะส่งผลให้ทราบถึงการพิจารณาผลงานและหลักเกณฑ์ในการทำงานของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ในบทต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย