

ปัญหาการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาและจัดประเภท
ภาพยนตร์ ภายใต้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551
มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

The Problems on the Application of the Effective Provision on
Censorship and Rating Under the Film and Video ACT B.E. 2551

สุพิชชา แสงศักดิ์*

บทคัดย่อ

ภาพยนตร์ คือ สื่อที่ทรงอิทธิพลชนิดหนึ่งในการนำเสนอความรู้ ความคิด ความบันเทิง
ข้อเท็จจริง และเหตุการณ์ต่างๆ อีกทั้งเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม
ประเพณี และประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของประเทศ ภาพยนตร์เรื่องหนึ่งๆ ที่สร้างเสร็จแล้ว
สามารถสะท้อนปัญหาหรือชี้นำสังคมให้เข้าไปในทางใดทางหนึ่งได้ และสามารถเก็บรักษาไว้ได้เป็น
เวลานาน ในปัจจุบันบริบทการค้าในอุตสาหกรรมบันเทิงไทยพบว่าธุรกิจภาพยนตร์เป็นธุรกิจที่สร้าง
รายได้ให้กับประเทศไทยจำนวนมาก ดังนั้นการควบคุมตรวจสอบ และการส่งเสริมภาพยนตร์มี
ความสำคัญเท่าเทียมกัน พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้ตราขึ้นเพื่อใช้ในการ
ควบคุมตรวจสอบภาพยนตร์ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป
โดยมีผลเป็นการยกเลิกระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ (Censorship) เพื่อใช้ระบบการจัด
ประเภทภาพยนตร์ (Rating) แทน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 พบว่ามีปัญหา เนื่องจาก
ความซ้ำซ้อนในกระบวนการตรวจสอบภาพยนตร์ รวมถึงการบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพอยู่หลาย
ประการ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาจากการกำหนดประเภทภาพยนตร์ตามมาตรา 26 เนื่องจากมีการ
จัดประเภทภาพยนตร์ตามระดับอายุของผู้ชมแล้ว ก็ไม่ควรมีการกำหนดให้มีภาพยนตร์ประเภทห้าม
ฉายในราชอาณาจักรขึ้นอีก และในส่วนของ “คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์” ซึ่งมี

*บทความนี้เรียบเรียงมาจากวิทยานิพนธ์เรื่อง, “ปัญหาการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาและ
จัดประเภทภาพยนตร์ภายใต้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ,” โดย
สุพิชชา แสงศักดิ์, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2553.

อยู่ ๒ คณะนั้น มีอำนาจหน้าที่ต่างกันแต่มีชื่อเรียกเดียวกัน ทั้งที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ได้แก่ กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และตามมาตรา 29 ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนภาพยนตร์ก่อนนำออกฉาย หากเห็นว่าภาพยนตร์นั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อเกียรติภูมิของประเทศไทย ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจที่กว้างขวางและหาคำจำกัดความได้ยาก อีกทั้งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์โดยองค์กรวิชาชีพกันเอง สังเกตได้จากสัดส่วนของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ที่มีจำนวนจากภาครัฐมากกว่าภาคเอกชน และไม่มีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็นต่อคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์แต่อย่างใด

ทั้งนี้ จากการศึกษาพระราชบัญญัติดังกล่าวผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ไม่ควรมีการกำหนดภาพยนตร์ประเภทห้ามฉายในราชอาณาจักรขึ้นอีกหากมีการจัดระดับอายุผู้ชมแล้ว หรือกำหนดขึ้นเป็นมาตราแยกต่างหากออกมาโดยเฉพาะสำหรับภาพยนตร์ประเภทห้ามฉาย เช่น ภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์หรือสถาบันทางศาสนา และในส่วนของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ที่แต่งตั้งโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ควรเปลี่ยนชื่อเรียกเสียใหม่เพื่อมิให้เกิดความสับสนแก่ผู้มาติดต่อขอใช้บริการ สำหรับสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์นั้น ควรให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และควรมาจากการเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพภาพยนตร์ รวมถึงกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิให้ชัดเจนและเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพภาพยนตร์สามารถคัดค้านคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิได้ ในขณะเดียวกันควรเปิดโอกาสให้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตต่างๆของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ได้ ก่อนที่จะออกคำสั่งนั้นๆต่อคณะกรรมการเพื่อใช้ประกอบดุลยพินิจในการออกคำสั่งเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในชั้นอุทธรณ์ต่อไป

ABSTRACT

Movie is the influenced mass media which people can acquire message from producer both picture and sound. It provides people wide variety of information such as knowledge, people attitude, entertainment, fact and incidents. It is also a medium for

promoting tourism, cultural and traditional activities of the country. Moreover, each movie can reflect particular social problems or even influence people's behavior for both positive and negative aspects. Beside this it can be kept for a long time for future study.

Nowadays, Thai entertainment industry, in the context of trading, indicates that film business can generate large amount of revenue in Thailand. Therefore, film examining and supporting procedure are equally significant. The Film and Video Act of 2008 was enacted to control and examine movie in order to make it appropriate to the change of social and economic status. The effect from this act is the cancellation of Censorship in order to use the Rating system instead.

The study of the Film and Video Act of 2008, however, found out that there is a redundancy in the movie examining procedure, including an ineffective execution in several ways. For instance, problem of movie rating under section 26: universality, when the movie is classified by the audience age, it should not have "Banned" rate (Films that are not allowed to screen publicly in the Kingdom.) in classification. In the part of "Film and video classification committee", there are 2 groups with the same name. But they have difference authority and were appointed from different department that is the Ministry of Culture and the Ministry of Tourism and Sport. In addition, under section 29, the Committee has an authorization to command the applicant to edit or cut some parts of film before it will be released. In case that movie may be contrary to the peaceful and morality of public or it may affect to the prestige of Thailand. Such authority had broad definitions and it was difficult to identify its definition.

Further more, The Film and Video Act of 2008 is lack of the provision concerning the promoting of Thai film industry by the professional organizations then we can notice that the proportions of the committee who are appointed from government sector are more than private sector. Also, it does not provide opportunity to public sector for participating in expressing their opinions to the grant or refusal of permission from the Movie Rating Committee.

From the study of the problems of The Film and Video Act of 2008, the author suggested that there should be no more banned rate (Films that are not allowed to screen

publicly in the Kingdom) because the movie was already classified by age of the audience. There should determine in separate section to specify the prohibit movie such as movie with content related to monarchy or religious institutions. Besides, the movie rating committee who was appointed by the Ministry of Tourism and Sport should be named with new title for avoiding the confusion of service users. Thus, there should be equal proportion between committee from government sector and private sector which has been elected from movie operators. Lastly, the qualification of the experts should be clearly identify and should allow movie operators to protest the qualification of those experts. At the same time, it should provide some survey of public opinion for allowing or banning any movie by the committee before they appeal the command to sub-committee to be used in their discretion in considering the appeal.

บทนำ

นับตั้งแต่ภาพยนตร์กำเนิดขึ้นในโลก คำถามสำคัญที่อยู่ในใจบุคคลจำนวนมากก็คือ ภาพยนตร์สามารถส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสังคมในทางบวกและลบอย่างไรบ้าง ด้วยเหตุนี้สังคมต่างๆ จึงมีความพยายามที่จะนำภาพยนตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่เรื่องราวบางอย่างเพื่อมุ่งกำหนดพฤติกรรมมนุษย์ให้เดินไปในทิศทางที่ต้องการ ทว่าในอีกด้านหนึ่ง สังคมต่างก็ออกระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อการตรวจสอบภาพยนตร์ก่อนนำออกเผยแพร่ขึ้นมา ด้วยความเชื่อที่ว่า ภาพยนตร์อาจส่งผลกระทบต่อในทางลบต่อมนุษย์ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลเนื้อหาและรูปแบบของภาพยนตร์ในบางลักษณะตามระบบค่านิยมของสังคมนั้นๆ ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงอย่างมากคือ “ภาพยนตร์แต่ละเรื่อง หรือแต่ละกลุ่ม หรือแนวโน้มของภาพยนตร์บางชนิด กำเนิดขึ้นจากพลังอะไร บ่งบอกอะไรบ้างเกี่ยวกับมนุษย์และสังคมในยุคหนึ่งๆ และมีผลกระทบอย่างไรบ้างต่อมนุษย์และสังคมในปัจจุบันและอนาคต”¹

ริชาร์ด แรנדอลล์ นักวิชาการที่ศึกษาการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ในสหรัฐอเมริกาได้ตั้งข้อสังเกตในหนังสือ “Censorship of Movies” ว่า “ภาพยนตร์เป็นสื่อทางการสื่อสารชนิดแรกๆ ที่ปราศจากรากฐานทั้งจากกลุ่มชนชั้นนำและจากกลุ่มชาวบ้าน ไม่มีประวัติศาสตร์ ปราศจากรากฐานหรือประเพณีเดิม เป็นสื่อสาธารณะ ไม่สามารถพับเก็บกลับไปดูที่บ้านเป็นการส่วนตัว การดูเป็น

¹บุญรักษ์ บุญยะเขตมาลา, โรงงานแห่งความฝันสู่การวิจารณ์ภาพยนตร์สำนักบริบท (กรุงเทพมหานคร: พับบลิคบุเคอรี, 2552), หน้า 53.

กิจกรรมสาธารณะ และในทางเศรษฐศาสตร์ ภาพยนตร์มีชีวิตอยู่ได้ก็ด้วยจากเงินที่คนดูจ่าย และที่เหนือสิ่งอื่นใด ภาพยนตร์นั้นเป็นที่นิยม² จากข้อสังเกตดังกล่าว ภาพยนตร์เป็นสื่อที่มีเสน่ห์ดึงดูดเป็นที่นิยม ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดความวิตกกังวลอย่างมาก อาจกล่าวได้ว่าอิทธิพลของภาพยนตร์มีมากกว่าสื่อชนิดอื่นๆที่เคยมีมา ความนิยมต่อภาพยนตร์ทำให้ตกเป็นเป้าหมายของการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ด้วยลักษณะเด่นของภาพยนตร์ที่เน้นการเล่าเรื่องด้วยภาพสามารถนำเสนอสิ่งที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงโดยใช้วิธีที่เข้าใจง่าย ทำให้ผู้คนติดงอมแงมและในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดความสงสัยในเรื่องพิษภัยของมัน ทำให้หลายคนเริ่มมีความเห็นคล้อยตามว่า ภาพยนตร์บรรจุพิษภัยซึ่งสามารถเป็นอันตรายต่อคนดูไม่มากนักน้อยและไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

เนื่องจากภาพยนตร์มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้เกิดการตรวจสอบและควบคุมอย่างที่ทราบดีแล้วนั้น หนังสือเรื่อง Information, Freedom and Censorship, Article 19 ได้รวบรวมหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาหนังสือสารเอาไว้ 19 ข้ออย่างครบถ้วน แต่หลักเกณฑ์แห่งการตรวจสอบทั้ง 19 ข้อนั้นไม่ได้เฉพาะเจาะจงถึงสื่อภาพยนตร์โดยตรง ก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการตั้งสำนักงานตรวจพิจารณาภาพยนตร์ขึ้นในปี ค.ศ. 1909 ทางกลุ่มคาธอลิกได้ดำเนินการร่างข้อกำหนดกฎเกณฑ์การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ขึ้นโดยมี โจเซฟ โอ.บรีน เป็นแกนนำในการร่าง บรีนได้กำหนดแนวคิดที่ว่า “ภาพยนตร์ต้องไม่ทำให้ศีลธรรมตกต่ำลง” โดยมีเนื้อหาว่า “ภาพยนตร์ต้องไม่แสดงความเห็นใจหรือสงสารพวกอาชญากรหรือผู้ประพฤติน่ารังเกียจ ต้องไม่ทิ้งให้คนดูเกิดความสงสัยว่าอะไรดีอะไรชั่ว ต้องผดุงไว้ (มิใช่ทำลายหรือตั้งข้อสงสัย) ซึ่งค่านิยมที่ดีงามของสังคม กฎหมาย สถาบันครอบครัว เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำรวจและศาลต้องถูกนำเสนออย่างให้เกียรติ (ลบหลู่มิได้) ถ้าจะนำเสนอให้เห็นว่าศาลประพฤติน่ารังเกียจก็ต้องเสนออย่างเด่นชัดว่าเป็นที่บุคคลมิใช่ที่ระบบหรือทั้งกระบวนการยุติธรรม ตำรวจอาจจะโหดร้ายได้แต่ต้องไม่ใช่ทั้งหมด อาชญากรไม่จำเป็นต้องถูกลงโทษก็ได้ในภาพยนตร์ หากมีการบอกคนดูอย่างชัดเจนว่าที่ประพฤตินั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง”³ วิลล์ เฮย์ส ผู้นำสมาคมผู้อำนวยการสร้างและจัดจำหน่ายภาพยนตร์แห่งสหรัฐอเมริกา หรือ MPPDA (Motion Picture Producers and Distributors of America) ในขณะนั้น เกิดความประทับใจและเห็นด้วยกับแนวคิดของกลุ่มคาธอลิกอย่างมาก จึงโน้มน้าวผู้ประกอบการภาพยนตร์ให้เห็นด้วยกับกฎเกณฑ์ที่โจเซฟ โอ. บรีนร่างมา

ที่ผ่านมาวิธีวิธีการมากมายที่นำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบภาพยนตร์ แต่วิธีที่นิยมมากที่สุด คือ การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ก่อนนำออกฉาย และทำการกำหนดว่าภาพยนตร์เรื่องนั้น

² กฤษดา เกิดดี, การเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ (กรุงเทพมหานคร: ห้องภาพสุวรรณ, 2548), หน้า 10-11.

³ กฤษดา เกิดดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

เหมาะสมกับผู้ชมมากน้อยเพียงใด โดยยึดอายุผู้ชมภาพยนตร์เป็นเกณฑ์ซึ่งเรียกว่า การจำแนกประเภทภาพยนตร์ (classification) หรือการจัดประเภทภาพยนตร์ (rating) ต้นความคิดของการจัดประเภทภาพยนตร์นั้นมาจากความเชื่อที่ว่า ภาพยนตร์อาจจะมีผลต่อผู้ชมที่ยังขาดวิจารณญาณในการชม ซึ่งก็คือผู้ชมที่เป็นเด็กและเยาวชน โดยอาจจะชมภาพยนตร์แล้วมีพฤติกรรมลอกเลียนแบบทั้งทางด้านอาชญากรรมและเรื่องเพศ ดังนั้นจึงควรจะมีการแยกภาพยนตร์ออกเป็นกลุ่ม โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าภาพยนตร์เรื่องใดเหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน อาจจะกล่าวได้ว่าจุดประสงค์ของการจัดประเภทภาพยนตร์ คือ การปกป้องเด็กและเยาวชนให้พ้นจากภัยที่อาจมีของภาพยนตร์⁴

ระบบการควบคุมโดยการจัดประเภทภาพยนตร์นั้น เกิดจากความพยายามของกลุ่มองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับวงการภาพยนตร์ผลักดันในสมาคมภาพยนตร์แห่งสหรัฐอเมริกา (Motion Picture Association of America) กำหนดระดับภาพยนตร์ขึ้นเพื่อควบคุมกันเอง ซึ่งบรรดานักอนุรักษ์นิยม ผู้เคร่งครัดทางศาสนา และผู้ปกครองส่วนหนึ่งไม่สู้จะเห็นด้วยนัก จึงมีผู้พยายามสำรวจความคิดเห็นของผู้ปกครองเพื่อประโยชน์ในการหาระบบการควบคุมที่ทุกๆฝ่ายสามารถยอมรับได้ในที่สุด โดยระบบการจัดประเภทภาพยนตร์นี้จะอาศัยความเหมาะสมของอายุผู้ชมเป็นเกณฑ์ในการควบคุม (an age – based system) เมื่อจำแนกประเภทของภาพยนตร์ออกเป็นประเภทต่างๆแล้ว จะกำหนดตัวอักษรและตัวเลขบนฟิล์มภาพยนตร์เพื่อแสดงให้เห็นว่าภาพยนตร์ประเภทใดเหมาะสมกับผู้ชมที่มีอายุระดับใด เพื่อเป็นกำหนดกลุ่มอายุของผู้ชมให้เหมาะสมกับภาพยนตร์เรื่องหรือประเภทนั้นๆ ระบบดังกล่าวเริ่มใช้ครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและได้แพร่หลายไปยังบางประเทศที่มีองค์กรทางภาพยนตร์ที่เข้มแข็งพอในการที่จะสามารถรับผิดชอบควบคุมดูแลกันเองได้

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาพยนตร์ของต่างประเทศพบว่า

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการควบคุมตรวจสอบภาพยนตร์ในประเทศด้วยระบบการจัดประเภทภาพยนตร์โดยการกำหนดอายุของผู้เข้าชม โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่จัดประเภทภาพยนตร์ คือ สมาคมภาพยนตร์แห่งสหรัฐอเมริกา (Motion Picture Association of America) ในอดีต ผู้ประกอบวิชาชีพภาพยนตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมผู้สร้างและผลิตภาพยนตร์แห่งสหรัฐอเมริกา (Motion Picture Producers and Distributors of America) เพื่อทำหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์ และตรวจพิจารณาภาพยนตร์ก่อนเผยแพร่สู่

⁴ กฤษฎา เกิดดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

สาธารณชน อีกทั้งยังมีประมวลหลักเกณฑ์ในการผลิตภาพยนตร์ (The Motion Picture Production Code of 1930) ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ในการผลิตภาพยนตร์และการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ไว้ เพื่อให้ภาพยนตร์อยู่ในกรอบศีลธรรมอันดี และหากมีการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว ภาพยนตร์เรื่องนั้น ก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้มีการเผยแพร่ รวมทั้งผู้ประกอบการโรงภาพยนตร์ก็จะไม่สนับสนุนให้ทำการฉายด้วยเช่นกัน ต่อมา เมื่อองค์กรเกี่ยวกับภาพยนตร์และผู้ประกอบวิชาชีพภาพยนตร์มีความเห็นพ้องต้องกันว่าระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ใช้บังคับไม่ได้ผลเท่าที่ควร และมาตรการตามประมวลหลักเกณฑ์ในการผลิตภาพยนตร์ กลายเป็นมาตรการที่ล้มเหลวในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ จึงพยายามแสวงหามาตรการที่จะสามารถวางกรอบในการจัดทำภาพยนตร์ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป สมาคมผู้สร้างและผลิตภาพยนตร์แห่งสหรัฐอเมริกา (Motion Picture Producers and Distributors of America) ที่เปลี่ยนชื่อมาเป็น สมาคมภาพยนตร์แห่งสหรัฐอเมริกา (Motion Picture Association of America) จึงกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมภาพยนตร์รูปแบบใหม่ที่เป็นการจัดประเภทภาพยนตร์โดยแบ่งอายุผู้ชม (Movie Ratings System) และใช้ระบบควบคุมกันเองระหว่างผู้ประกอบการวิชาชีพภาพยนตร์ โดยผู้ประกอบการวิชาชีพภาพยนตร์จะร่วมมือกันนำภาพยนตร์ส่งให้สมาคมพิจารณาจัดประเภทก่อนการจัดจำหน่ายหรือนำออกแสดง ซึ่งคณะกรรมการสมาคมภาพยนตร์แห่งอเมริกานี้ประกอบไปด้วย ผู้แทนสมาคมผู้ผลิตภาพยนตร์ ผู้นำเข้าและจำหน่ายภาพยนตร์ระหว่างประเทศ และสมาคมเจ้าของโรงภาพยนตร์ ซึ่งการควบคุมภาพยนตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นการควบคุมดูแลในระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง

2. ประเทศอังกฤษ

การควบคุมภาพยนตร์ในประเทศอังกฤษมีลักษณะเป็นการควบคุมสื่อสำหรับนำภาพยนตร์ออกเผยแพร่สู่สาธารณชน มากกว่าเป็นการควบคุมตัวเนื้อหาของภาพยนตร์ ด้วยเหตุนี้ การควบคุมภาพยนตร์ก่อนนำออกเผยแพร่สู่สาธารณชนในประเทศอังกฤษจึงมิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียว แต่แบ่งออกเป็นกฎหมายหลายฉบับตามลักษณะของสื่อที่ต้องการจะควบคุมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การควบคุมการเผยแพร่วัสดุโทรทัศน์อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวัสดุโทรทัศน์ ค.ศ. 1984 การควบคุมการฉายภาพยนตร์ในโรงภาพยนตร์จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงภาพยนตร์ ค.ศ. 1985 และการควบคุมการเผยแพร่ภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์นั้นอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง ค.ศ. 1990 และ ค.ศ. 1996 ดังนั้นภาพยนตร์ที่จะนำออกเผยแพร่ทางวัสดุโทรทัศน์ เช่น แผ่นซีดี หรือแผ่นดีวีดี ต้องได้รับรองการจัดประเภทจากคณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์ก่อนนำมาจำหน่ายให้สาธารณชนได้ชม และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ระบุในใบรับรองอย่างเคร่งครัด ส่วนภาพยนตร์ที่จะนำมาฉายในโรงภาพยนตร์นั้น ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐบาลท้องถิ่นในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในทางปฏิบัติ

รัฐบาลท้องถิ่นมักจะยึดถือตามการรับรองการจัดประเภทของคณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์ที่ได้กำหนดไว้ สำหรับภาพยนตร์ที่เผยแพร่ทางวิทยุโทรทัศน์ ต้องมีมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ในประมวลรายการของบีบีซี หรือของคณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์อิสระแล้วแต่กรณี

3. ประเทศสิงคโปร์

ในอดีตที่ผ่านมากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาพยนตร์ของประเทศสิงคโปร์ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรตามกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบภาพยนตร์และสื่อต่างๆอย่างกว้างขวาง มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสื่อต่างๆจึงมีลักษณะเข้มงวดอันเป็นผลมาจากระบบการปกครองประเทศของสิงคโปร์ที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตมากนัก โดยเฉพาะพระราชบัญญัติภาพยนตร์ ค.ศ. 1998 (Film Act 1998) ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี 1991 ในลักษณะเปิดเสรี (liberalization) มาโดยตลอด อันเป็นผลจากความพยายามของรัฐบาลประเทศสิงคโปร์ในการปรับบทบาทให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

แนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเทศสิงคโปร์ในปัจจุบันนั้น องค์กรของรัฐได้ลดบทบาทในการควบคุมภาพยนตร์หรือสื่อต่างๆลง เพื่อให้องค์กรอิสระเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแลกิจการภาพยนตร์แทน นอกจากนี้ยังมีลักษณะเปิดกว้างให้ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะทางด้านนโยบายในการควบคุมตรวจสอบภาพยนตร์ด้วยอีกทางหนึ่งในรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committee) นอกจากนี้องค์กรที่เกี่ยวข้องต่างได้พยายามใช้อำนาจทางบริหารแทนการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบภาพยนตร์โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจทำหน้าที่ตรวจสอบภาพยนตร์ของตนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (Self-examination) โดยรัฐจะเข้ามาตรวจสอบในบางกรณีเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีการที่ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการนำระบบที่ให้เอกชนทำหน้าที่ตรวจสอบตนเองมาใช้อย่างไม่เป็นทางการนั้น เป็นผลโดยตรงจากการที่กฎหมายประเทศสิงคโปร์กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินประกันได้ตามระบบการรักษาความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน (Security for Due Performance System) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเงื่อนไขในการขออนุญาต และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากการกำหนดเหตุเพิกถอน หรือพักใช้ใบอนุญาต และโทษอื่นๆที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยในการเรียกเก็บเงินประกันนั้น เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาออกใบอนุญาตมีอำนาจกำหนดวงเงินได้ตามความเหมาะสม ซึ่งอาจเป็นเงินจำนวนมากก็ได้ หากผู้ขอรับอนุญาตมีพฤติกรรมที่ต้องสงสัยหรือมีประวัติการฝ่าฝืนกฎหมาย ระบบเงินประกันการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขใบอนุญาตและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มีผลให้เอกชนต้องใช้ความระมัดระวังอย่างสูงในการดำเนินการตามขั้นตอนกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้ถูกริบเงินประกันนั้น ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายของประเทศสิงคโปร์นั้นมีประสิทธิภาพและตรงตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย⁵

สำหรับประเทศไทยนั้น คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจกำหนดว่าภาพยนตร์เรื่องนั้นๆ จัดเป็นภาพยนตร์ประเภทใดใน 7 ประเภท ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 อันได้แก่

1. ภาพยนตร์ที่ส่งเสริมการเรียนรู้และควรส่งเสริมให้มีการดู
2. ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ทั่วไป
3. ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบสามปีขึ้นไป
4. ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป
5. ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไป
6. ภาพยนตร์ที่ห้ามผู้ที่มีอายุต่ำกว่าสิบปีชม
7. ภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร

การที่กฎหมายต้องการให้นำภาพยนตร์แต่ละเรื่องมาจัดให้อยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 เพื่อให้มีความเหมาะสมกับช่วงอายุของผู้ชมแล้ว ไม่ควรมีการกำหนดลักษณะประเภทภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักรขึ้นอีก ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิพื้นฐานในการเลือกสร้างเลือกเสพของประชาชน และเป็นการปิดกั้นความหลากหลายของมิติทางวัฒนธรรม ที่ประชาชนควรมีโอกาสได้ตีความ ถิ่นกรอง และเรียนรู้ด้วยตัวเอง การกำหนดห้ามฉายภาพยนตร์เรื่องใดเรื่องหนึ่งทั้งเรื่องก็ไม่ต่างไปจากการเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ที่เคยมีมาแต่เดิม อีกทั้งเป็นการปิดกั้นอย่างสิ้นเชิงอันเป็นการขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองไว้ว่าประชาชนย่อมมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นหรือสื่อความหมายด้วยวิธีอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์

มาตรา 29 กำหนดว่า “ในการพิจารณาอนุญาตภาพยนตร์ตามมาตรา 25 ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เห็นว่าภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและ

⁵จินตพันธุ์ ทังสุบุตร, กฎหมายภาพยนตร์ของประเทศสิงคโปร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546), หน้า 29-30.

เกียรติภูมิของประเทศไทย ให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้⁶

การที่มาตราดังกล่าวระบุว่า “คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนจะอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายในราชอาณาจักร” โดยมีหลักการในการควบคุมว่าภาพยนตร์นั้น “ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย” หรือไม่ จึงทำให้ต้องพิจารณาว่า ภาพยนตร์ที่เรียกว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐนั้น มีคำจำกัดความว่าอย่างไร โดยเฉพาะคำว่า “ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน” ที่ไม่มีการกำหนดรายละเอียดเอาไว้ว่าอย่างไรถึงจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การหาคำจำกัดความของคำดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก แต่หากจะกล่าวถึงแต่เพียงลักษณะวัตถุประสงค์ของคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” อาจกล่าวได้ว่า ความสงบเรียบร้อยของประชาชนมีความมุ่งหมายที่จะยกขึ้นมาใช้ในกรณีที่ผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมขัดกับประโยชน์ส่วนตน ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญกว่า⁷ ดังนั้นบทบัญญัติดังกล่าว ถือเป็นกรอบทั่วไปที่คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาจัดประเภทภาพยนตร์ไม่ต่างไปจากการตรวจพิจารณาภาพยนตร์เหมือนในอดีตที่ผ่านมา อีกทั้งยังเป็นการสร้างอำนาจเบ็ดเสร็จให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจนเกินไป จึงเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจที่กว้างขวางมาก

นอกจากนี้แม้จะมีการใช้ระบบการจัดประเภทภาพยนตร์แล้ว แต่การพิจารณาจัดประเภทภาพยนตร์ว่าภาพยนตร์เรื่องใดจัดอยู่ในระดับประเภทใดยังคงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นดุลยพินิจของกลุ่มคนเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ไม่ต่างไปจากการพิจารณาภาพยนตร์ที่มีมาแต่เดิม อีกทั้งการที่คณะกรรมการทำการตรวจพิจารณาหรือเซ็นเซอร์เนื้อหาบางส่วนบางตอนก่อน แล้วค่อยนำมาจัดประเภทนั้น จะเป็นการควบคุมที่มากขึ้นกว่าเดิม ส่งผลให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไม่สามารถเติบโตได้อย่างเต็มที่ และไม่สามารถใช้ระบบการจัดประเภทภาพยนตร์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

⁶ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551.

⁷ พิศนัฐ ขวลาธวัช, “ก้าวใหม่ของภาพยนตร์ต้อนรับศตวรรษที่ 21 ...?”, ใน เอกสารการเสวนา เรื่อง พระราชบัญญัติภาพยนตร์...คำถามที่ต้องการคำตอบ (กรุงเทพมหานคร: คณะวารสารศาสตร์ และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542) , หน้า 30.

ปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และ วีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

1. ปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งและสัดส่วนของคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มีคณะกรรมการอยู่ 2 ชุดด้วยกัน คือ คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา 7 และคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 16

1.1 กรณีคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ

คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ตามมาตรา 7 นั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 27 คน แบ่งเป็นกรรมการจากภาครัฐ 16 คน กรรมการจากภาคเอกชน 11 คน และผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งประกอบกิจการภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์จำนวน 7 คน

1.2 กรณีคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์

คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 16 วรรค 3 จำนวนไม่เกิน 7 คน โดยจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 4 คน และเป็นภาคเอกชนไม่เกิน 3 คน เพื่อทำหน้าที่ในการจัดประเภทภาพยนตร์ หรือตรวจพิจารณาวีดิทัศน์

บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีความเหมาะสมในเรื่องสัดส่วนของคณะกรรมการระหว่างภาครัฐและเอกชน ดังจะเห็นได้ว่าสัดส่วนกรรมการที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพภาพยนตร์มีน้อยมาก หรือแทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีเลย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับองค์กรผู้ประกอบการวิชาชีพอื่น ๆ ตามกฎหมายไทย อีกทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ มาจากการแต่งตั้งมิใช่การเลือกตั้งจากบรรดาผู้ประกอบการวิชาชีพภาพยนตร์ด้วยกันเอง จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดความรู้ความเข้าใจระหว่างองค์กรผู้ประกอบการวิชาชีพภาพยนตร์กับกรรมการที่มาจากรัฐ

2. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการพิจารณาภาพยนตร์

มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 นั้น กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่านายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญา⁸ คำสั่งต่าง ๆ จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน ดังนั้น กรณีการมีคำสั่งไม่อนุญาตใด ๆ จากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ฉบับนี้ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ควร

⁸ มาตรา 65, แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

“ในการปฏิบัติหน้าที่ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

ต้องแสดงเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุผลของคำสั่งนั้นๆต่อสาธารณะชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลในการออกคำสั่งห้ามฉายภาพยนตร์เรื่องใดเรื่องหนึ่งในราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลที่ว่า การตรวจพิจารณาภาพยนตร์เรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น ถือเป็นการรื้อถอนสิทธิเสรีภาพในการสร้างสรรค์งานศิลปะ และการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ดังนั้นในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์แต่ละเรื่องจึงจำเป็นต้องมีเหตุผลอันดีพอมาสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจหักห้าม หรือ ตัดทอนเรื่องใดๆ จึงไม่ควรกระทำการอย่างสุรุ่ยสุร่าย และในกรณีที่ไม่ว่าจะควรที่จะควบคุมหรือไม่ ก็ไม่ควรอย่างยิ่งในการสั่งห้ามเพื่อเป็นการปลอดภัยไว้ก่อน⁹

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาหลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบภาพยนตร์ ควรกำหนดให้การควบคุมภาพยนตร์ที่ฉายในโรงภาพยนตร์ และภาพยนตร์ที่ฉายทางโทรทัศน์ มีความเป็นเอกภาพของระบบการควบคุมตรวจสอบ และไม่ซ้ำซ้อนอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยวางข้อกำหนดในการพิจารณาจัดระดับให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน เพื่อให้คณะกรรมการสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาจัดประเภทได้อย่างใกล้เคียงและสอดคล้องกันทั้งภาพยนตร์ที่ฉายในโรงภาพยนตร์และภาพยนตร์ที่ฉายทางโทรทัศน์ หรือตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเผยแพร่วัสดุโทรทัศน์ขึ้นใหม่ให้แยกออกจากการควบคุมภาพยนตร์ในโรงภาพยนตร์
2. การกำหนดประเภทภาพยนตร์ ไม่ควรมีบทบัญญัติในการกำหนดประเภทภาพยนตร์ตาม มาตรา 26 ไว้ในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 แต่ควรกำหนดไว้เฉพาะในกฎกระทรวงเท่านั้น เนื่องจากกฎกระทรวงนั้นสามารถแก้ไขได้ตลอดเวลาตามพัฒนาการของกฎหมาย และความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในแต่ละยุคสมัย และเป็นการทำให้ข้อกำหนดในการจัดประเภทภาพยนตร์นั้นมีลักษณะยืดหยุ่น สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ตลอดเวลา และโดยเฉพาะ มาตรา 26 (7) ว่าด้วยภาพยนตร์ประเภทห้ามฉายในราชอาณาจักรนั้นเป็นการขัดต่อบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 45 ที่กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสื่อความหมายโดยวิธีการอื่นๆได้ ดังนั้นการสื่อสารผ่านงานภาพยนตร์จึงไม่ควรมีข้อจำกัดตาม มาตรา 26 (7) ขึ้นอีก หรือหากต้องการกำหนดลักษณะภาพยนตร์ประเภทต้องห้ามหรือห้ามฉายในราชอาณาจักร ควรกำหนดเฉพาะภาพยนตร์ประเภทที่มีเนื้อหาโดยรวมใน

⁹ สุวารี เจียมเงิน, “การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ไทย,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาวารสารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 9.

ภาพยนตร์เป็นการนำเสนอเรื่องราวในแง่ลบ หรือกระทบกระเทือน หรือเป็นการลบหลู่ดูหมิ่นซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์แต่เพียงประเภทเดียวเท่านั้น

3. การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ควรแยกแนวทางการพิจารณาจัดประเภทภาพยนตร์ไทย และภาพยนตร์ต่างประเทศออกจากกัน เนื่องจากประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยม ความเชื่อ สภาพสังคม ความเป็นอยู่และเอกลักษณ์ของประเทศไทยมีความแตกต่างจากต่างประเทศ และแนวทางในการพิจารณาจัดระดับภาพยนตร์ไทย ควรเป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ เพื่อให้ภาพยนตร์ไทยสามารถแข่งขันกับภาพยนตร์ต่างประเทศได้ ทั้งนี้ในการพิจารณาจัดประเภทภาพยนตร์นั้น ควรพิจารณาจากภาพรวมทั้งหมดของภาพยนตร์เรื่องนั้น มิใช่เป็นการตรวจพิจารณาเฉพาะฉากหรือเฉพาะตอนใดตอนหนึ่งก่อนแล้วค่อยนำมาจัดประเภท นอกจากนี้ควรมีการแยกคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ไทยออกจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ต่างประเทศ เพื่อให้การพิจารณาจัดประเภทภาพยนตร์ มีความเหมาะสม ละเอียดยรอบคอบ จากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และอาจกำหนดมาตรการให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตวางเงินประกันก่อนการดำเนินการ เพื่อให้ผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการขออนุญาต และหากมีการฝ่าฝืนใด ๆ เกิดขึ้นให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจในการริบเงินประกันนั้นได้

4. การเข้าสู่ตำแหน่งและสัดส่วนของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม และกำหนดให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการเลือกตั้งโดยผู้ประกอบวิชาชีพภาพยนตร์ และกำหนดอัตราส่วนจากผู้ประกอบวิชาชีพภาพยนตร์ในฐานะต่าง ๆ ตามอัตราส่วนที่เป็นธรรมให้สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการภาพยนตร์ โดยให้ผู้ประกอบวิชาชีพภาพยนตร์เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งกรรมการองค์กรที่จะมาใช้อำนาจทางปกครองกับตนเองในสัดส่วนที่มากกว่า หรือเท่ากันกับกรรมการที่มาจากภาครัฐ และควรให้มีตัวแทนจากสมาพันธ์ภาพยนตร์แห่งชาติ เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติด้วย เนื่องจากสมาพันธ์ภาพยนตร์แห่งชาติถือเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบวิชาชีพภาพยนตร์โดยตรง และควรวางมาตรการในการส่งเสริมกิจการภาพยนตร์ โดยให้มีองค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนผู้ประกอบวิชาชีพภาพยนตร์ขึ้น เช่น ศูนย์ภาพยนตร์แห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาพยนตร์ ออกข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประสานความร่วมมือกับบริษัทผู้สร้างภาพยนตร์ ควบคุมและช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบกิจการภาพยนตร์ ดูแลการเผยแพร่ภาพยนตร์

รวมทั้งจัดอบรมให้ความรู้และทักษะแก่ผู้สร้างภาพยนตร์ตลอดจนรวบรวมผลงานภาพยนตร์ต่างๆ ของประเทศไว้ในสถานที่เดียวกัน ในลักษณะที่เป็นศูนย์กลางทางด้านภาพยนตร์ของประเทศ

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการพิจารณาภาพยนตร์ ในกรณีที่ภาพยนตร์เรื่องใด เรื่องหนึ่งไม่ผ่านการอนุญาตตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ หรือการที่ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีคำสั่งห้ามฉายภาพยนตร์เรื่องใดเรื่องหนึ่งใน ราชอาณาจักรนั้น คณะกรรมการควรต้องแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุผลในการห้ามฉาย ภาพยนตร์เรื่องนั้นๆ ต่อสาธารณชนทุกครั้ง โดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวไว้ใน พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้เป็นกฎข้อบังคับที่คณะกรรมการพิจารณา ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ต้องปฏิบัติตาม