

ผนวก จ

ภาพยนตร์ และการจัด Rating ของภาพยนตร์

เขียนโดย ป๋าน มั่นชื่น และขวัญ มั่นชื่น

วันเสาร์ที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2548

“ตัด หั่น พราง ปิด ดู ยึด” คำไม่พึงประสงค์ของคนทำงานไทย

“เซ็นเซอร์” เป็นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมดูแลเนื้อหาของภาพยนตร์ ละคร และรายการทีวี รวมทั้งหนังสือ แผ่น “ ภาพยนตร์” ที่เข้ามาสู่สังคมไทย ในสมัยแรก ๆ ส่วนใหญ่มุ่งสร้างความบันเทิงสนุกสนานให้กับผู้ชมซึ่งยังเป็นเพียงกลุ่มเล็ก ๆ (เจ้าขุนมูลนาย) เท่านั้น ต่อมาเริ่มมีการสร้างโรงภาพยนตร์ขึ้นจำนวนมาก เพื่อขยายกลุ่มผู้ชมเป็นประชาชนทั่วไป ซึ่งคนไทยก็มักพากันหลอกลวงไม่กำหนดอายุไปชมด้วย เนื่องจากสภาพสังคมไทยในสมัยนั้น (ช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติภาพยนตร์ 2473) เป็นสังคมใหญ่ลักษณะแบบพ่อขุนอุปถัมภ์ผนวกกับอำนาจนิยมประกอบกับที่ในห้วงระยะหนึ่งแนวคิดในระบบคอมมิวนิสต์เริ่มถูกนำเข้ามาโฆษณาชวนเชื่อแก่ประชาชนอยู่มาก รัฐบาลจึงเห็นควรให้ผู้แทนรัฐตรวจสอบภาพยนตร์ที่จะฉายให้ประชาชนดูเสียก่อน เพื่อให้ประชาชนได้รับชมภาพยนตร์ที่เป็นไปตามแนวทางของรัฐเท่านั้น จึงมีการตรากฎหมายขึ้นรองรับ และกำหนดว่าผู้สร้างภาพยนตร์ไทย และผู้ส่งภาพยนตร์นำเข้าจากต่างประเทศ ที่ต้องการนำออกฉายตามโรงภาพยนตร์ต้องนำภาพยนตร์นั้นมาให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ (Censor) พิจารณาก่อนตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 มาตรา 4 นับจากนั้นมารัฐบาลก็มีบทบาทในการควบคุม กำกับ และดูแลสื่อภาพยนตร์อย่างใกล้ชิด ทั้งในแง่เนื้อหา บทพากย์ และการนำเสนอต่อประชาชนทั่วไป โดยมอบหมายหน้าที่นั้นให้อยู่ในความดูแลของกรมตำรวจ (สมัยนั้น) เพราะกรมตำรวจมีหน้าที่ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอยู่แล้ว แผนกควบคุมภาพยนตร์จึงถือกำเนิดขึ้น สังกัดกองทะเบียนของกรมตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ และเชิญตัวแทนจากที่ต่าง ๆ มาเป็นคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์

ด้วยสาเหตุของการควบคุมภาพยนตร์มาจากปัญหาเรื่องความมั่นคง ดังนั้นผู้แทนในคณะกรรมการจึงมักเป็นผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น จากกองทัพเพราะเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง, จากกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับนโยบายด้านความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งมีความรู้ด้านป้องกันอาชญากรรม และการปลุกระดมอันอาจเกิดจากเนื้อหาภาพยนตร์ หรือ

ผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งน่าจะวินิจฉัยอย่างเข้าใจในเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสีย ศีลธรรมอันดีของเด็กและเยาวชนไทย เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วกลับปรากฏว่ากลุ่มกรรมการ ผู้แทนกระทรวงเหล่านี้ เนื่องจากไม่ได้เกี่ยวข้องกับงานภาพยนตร์มาก่อนเลยจึงไม่สามารถเข้าใจ ลักษณะของสื่อภาพยนตร์ได้อย่างแท้จริง

สำหรับแนวทางในการปฏิบัติงาน นอกจากหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ภาพยนตร์ และหลักเกณฑ์จากระเบียบของกระทรวงอื่น ๆ อาทิ ของกระทรวงมหาดไทย กระทรวง ศึกษา และกองทัพบก อันเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว คณะกรรมการจะให้ความสำคัญ หรือกวดขัน เรื่องใดเป็นพิเศษขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และ “คำสั่งบ้านเมือง” ตามนโยบายของผู้บริหารประเทศในแต่ละยุคสมัยด้วย เช่น ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้มงวด ด้านศีลธรรมจรรยา, จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ห้ามกล่าวร้ายหน่วยงานราชการโดยไร้หลักฐาน ห้ามลบลู่ข้าราชการที่ทำงานให้แก่รัฐ และผู้ทำงานสาธารณะ ห้ามเอาความพิการของบุคคลมาล้อเลียน ห้ามตัวละครฆ่าตัวตาย ห้ามยกย่องผู้หญิงโสเภณี เป็นต้น และจากประเด็นนี้เอง พวกเราเลยคิดแนวภาพยนตร์ต้องห้ามให้กับสมัยการปกครองของนายกทักษิณได้หลายเรื่องด้วยกันค่ะ เช่น ห้ามสร้างภาพยนตร์วิจารณ์ หรือล้อเลียนการทำงานของรัฐบาล รัฐมนตรีรายบุคคลที่สำคัญนายก ฯ และเครือญาติ, ห้ามเชิดชูสติปัญญา ความรู้ความสามารถของนักวิชาการ, ห้ามสะท้อนปัญหาที่แท้จริงกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาคอร์รัปชัน ไข้หวัดนก โกงเอ็นทรานซ์ ผลประโยชน์ทับซ้อน ฯลฯ

ขั้นตอนในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ในประเทศไทย

เดิมอำนาจหน้าที่นี้เป็นของกรมตำรวจ (อดีต) หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจสังกัดกองกำกับการ 2 กองทะเบียน กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ปัจจุบัน) (ตาม พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ม. 6) แต่ปัจจุบันงานเซ็นเซอร์ภาพยนตร์รวมทั้งเทปและวัสดุโทรทัศน์ กำลังจะถูกเปลี่ยนมือไปให้กับ “กระทรวงวัฒนธรรม” ขั้นตอนในการพิจารณาเพื่อควบคุม และเซ็นเซอร์ ภาพยนตร์ตามแบบที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเคยทำ ๆ กันอยู่ มีดังต่อไปนี้ (พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ม. 8)

1. ขั้นแรก ผู้ประกอบการยื่นเอกสารขอตรวจภาพยนตร์กับหน่วยงาน โดยต้องมีเรื่องย่อ และบทภาพยนตร์กำกับ ภาพยนตร์เรื่องไหนนำเข้าจากต่างประเทศ ต้องมีใบอนุญาตนำเข้าแนบมาพร้อมด้วยบทพากย์ภาษาไทย สำหรับค่าธรรมเนียมในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ จะคิดตามความยาวของฟิล์มภาพยนตร์ จำแนกประเภทคือ

ก) ภาพยนตร์ไทย อัตรา 100 เมตร ต่อ 100 บาท สำหรับฟิล์มต้นฉบับ และ 100 เมตรต่อ 40 บาทสำหรับก๊อปปี้ต่อไป

ข) ภาพยนตร์นำเข้าจากต่างประเทศ คิดในอัตรา 100 เมตรต่อ 100 บาทสำหรับฟิล์มทุกฉบับ

ค) ไปสเตอร์ภาพยนตร์ คิดในอัตราเหมาจ่ายเรื่องละ 2,000 บาท แต่ละปี กองทะเบียนเฉพาะในส่วนของการภาพยนตร์สามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้ปีละประมาณ 20 ล้านบาท

2. เมื่อได้รับคำร้องจากผู้ประกอบการแล้ว เจ้าหน้าที่พิจารณาต้องจัดโปรแกรมการตรวจพิจารณาให้กับภาพยนตร์เรื่องนั้น โดยแจ้งวันเวลาในการตรวจกลับไปยังผู้ยื่น ทั้งนี้เพื่อให้เขานำฟิล์มภาพยนตร์มาส่งให้กับเจ้าหน้าที่ตรวจพิจารณาภาพยนตร์ โดยปัจจุบันฟิล์มที่รับตรวจประกอบด้วย 2 ขนาด คือ ขนาด 35 มม. (ฉายในโรงหนังปกติ) และขนาด 70 มม. (ฉายในโรงภาพยนตร์ไอแมกซ์) โดยกองทะเบียนมีโรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก เพื่อใช้ตรวจพิจารณาหนังขนาด 35 มม. เท่านั้น ส่วนหนังขนาด 70 มม. ต้องไปขอใช้โรงภาพยนตร์ของผู้ประกอบการแทน

คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์จำนวนทั้งสิ้น 14 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสัญญาบัตรจากกองทะเบียน ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ อาทิ สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) สื่อมวลชน ผู้แทนจากกระทรวงวัฒนธรรม นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา ครูจากสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น โดยขั้นตอนการตรวจต้องมีคณะกรรมการฯ ร่วมดำเนินการไม่ต่ำกว่า 7 คน และตัวแทนผู้ประกอบการจะถูกเชิญให้เข้าร่วมในการตรวจพิจารณาด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องลิขสิทธิ์ หรือความเสียหายของฟิล์ม ยืนยันว่า คณะกรรมการฯ ทุกคนไม่ได้บันทึกภาพยนตร์ที่ตรวจไว้ หรือไม่มีใครทำฟิล์มเสียหาย แต่ผู้ประกอบการนั้นจะไม่ได้รับสิทธิให้เข้าร่วมพิจารณาว่าจะตัด หรือหันหนังตอนไหนออกบ้าง ปกติคณะกรรมการฯ สามารถพิจารณาภาพยนตร์ได้อย่างมากวันละ 2 เรื่อง แต่โดยเฉลี่ยสัปดาห์ละประมาณ 4 เรื่อง ใช้เวลาในการตรวจพิจารณาหนังแต่ละเรื่องไม่เกิน 3 วัน

3. ภายหลังดูภาพยนตร์เสร็จแล้ว ซึ่งไม่ได้ดูรวดเดียวทั้งเรื่อง แต่จะแบ่งออกเป็นม้วน ๆ ม้วนละประมาณ 15 นาที ฝ่ายเลขาฯ จะจดรายละเอียดในระหว่างชมภาพยนตร์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลให้กับคณะกรรมการฯ ในขั้นตอนการประชุมพิจารณาว่าฉากไหนที่ไม่เหมาะสม ไม่ควรเผยแพร่ คำพูดท่อนใดที่ควรตัดออก หรือต้องพรางส่วนไหน เกณฑ์การพิจารณา ดังกล่าวมาแล้วว่าปกติคณะกรรมการฯ ยึดตาม พ.ร.บ.ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 เป็นสำคัญ ที่ผ่านมามีการร่วมเพศ คือฉากที่ต้องตัดทิ้ง ฉากเสพยาเสพติด ปืนจ่อหัว ต้องอำพราง คำพูดหยาบคาย สื่อเสียดถึงสถาบันหรือนำความเสียหายมาสู่ผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่กระทบต่อความรู้สึกของส่วนรวม อาทิ เรื่องที่เกี่ยวกับศาสนา ต้องดูเสี่ยงออก เป็นต้น และหากภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาเฉพาะด้านก็ต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญ

ด้านนั้น ๆ มาช่วยดู เช่น ภาพยนตร์อิงประวัติศาสตร์ต้องเชิญนักประวัติศาสตร์มาร่วมพิจารณา ภาพยนตร์บางเรื่องหากไม่มีฉากไหนที่เป็นปัญหา สามารถให้ผ่านได้เลย ขณะเดียวกันหากเรื่องใดมีฉากไม่เหมาะสมมากเกินไป หรือเนื้อหาขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคมไทย คณะกรรมการฯ สามารถสั่งยึด และห้ามเผยแพร่ได้เช่นกัน (พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ม. 7) การพิจารณาแต่ละฉากจะทำให้เสียงข้างมากของที่ประชุมในการตัดสิน ซึ่งฝ่ายเลขาฯจะต้องจดอย่างละเอียดว่า คณะกรรมการฯ มีมติให้ตัดฉากไหนถึงตรงไหน อยู่ม้วนไหน เพื่อส่งให้เจ้าหน้าที่ทำการตัดฟิล์ม ต่อไป

4. เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการฯ จะส่งรายละเอียดการพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ นำไปตัดฟิล์ม เพื่อส่งกลับไปให้ผู้ประกอบการ รวมทั้งบันทึกจุดที่ต้องดูเสียงออกด้วย เพื่อให้ผู้ประกอบการไปดำเนินการเอง เนื่องจากกองทะเบียนไม่สามารถดูเสียงออกเองได้ จากนั้นผู้ประกอบการจะต้องส่งฟิล์มภาพยนตร์ที่เซ็นเซอร์ทั้งภาพและเสียงตามมติคณะกรรมการฯ แล้วกลับมาที่กองทะเบียนอีกครั้งเพื่อตรวจสอบว่าได้ดำเนินการตามที่แจ้งไปหรือไม่ เมื่อเสร็จสิ้น ก็ถือเป็นฟิล์มต้นฉบับของหนังเรื่องนั้น ฟิล์มภาพยนตร์ที่ผ่านกระบวนการเซ็นเซอร์ทั้งภาพและเสียงแล้วจะได้รับใบอนุญาตให้นำออกฉายในโรงภาพยนตร์ได้ ซึ่งกองทะเบียนจะประทับตราอนุญาตลงบนเนื้อฟิล์มในส่วนต้นเรื่อง และทำเรื่องให้ด้วย หากผู้ประกอบการจะทำก๊อปปี้ภาพยนตร์เรื่องดังกล่าวอีก ต้องส่งฟิล์มมาให้กองทะเบียนตัดภาพให้และนำกลับไปดูเสียงเช่นเดียวกับฟิล์มต้นฉบับ ซึ่งทุกก๊อปปี้จะต้องมีตราประทับอนุญาตลงบนเนื้อฟิล์ม พร้อมใบอนุญาตให้ฉายในโรงภาพยนตร์ ไม่เพียงแต่ตรวจพิจารณาฟิล์มภาพยนตร์เท่านั้น กองทะเบียนต้องตรวจพิจารณาใบปิดหนัง และโปสเตอร์ที่จะนำออกไปเผยแพร่ต่อสาธารณะด้วย ผู้ประกอบการต้องส่งโปสเตอร์ภาพยนตร์ทุกรูปแบบที่จะนำออกเผยแพร่ให้กองทะเบียนพิจารณาทั้งหมด เมื่อได้รับอนุญาตให้นำออกเผยแพร่ได้ กองทะเบียนจะประทับตราอนุญาตลงบนแผ่นโปสเตอร์นั้น ๆ โปสเตอร์หนังทุกแผ่นจะต้องมีตราประทับอนุญาตจากกองทะเบียน หากผู้ประกอบการเห็นว่าคำพิจารณาของคณะกรรมการฯ ไม่เป็นธรรม สามารถยื่นอุทธรณ์ขอให้มีการตรวจพิจารณาภาพยนตร์อีกครั้งได้ (พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ม. 11) กองทะเบียนจะแต่งตั้ง "สภาพิจารณาภาพยนตร์" จำนวน 14 คน ซึ่งต้องไม่เป็นคณะกรรมการฯ ในครั้งแรก เพื่อพิจารณาภาพยนตร์เรื่องนั้นใหม่อีกครั้ง คำพิจารณาในขั้นนี้ถือเป็นที่สุด เว้นแต่คำพิจารณาให้ "ยึด" ภาพยนตร์เรื่องนั้น ผู้ประกอบการมีสิทธิร้องต่อศาลปกครองได้อีก คำวินิจฉัยของศาลปกครองถือเป็นอันสิ้นสุด (พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ม. 13) แต่เท่าที่ผ่านมา ยังไม่เคยมีเรื่องฟ้องร้องถึงศาลปกครองเลย

เมื่อผ่านขั้นตอนเซ็นเซอร์เรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่กองทะเบียนยังต้องออกไปสุ่มตรวจตามโรงภาพยนตร์ต่าง ๆ ด้วย เพื่อขอใบอนุญาตให้ฉายหนังเรื่องนั้น ๆ รวมถึงต้องนั่งดูภาพยนตร์เรื่องดังกล่าวว่ามีการต่อเติม ดัดแปลงจากที่กองเซ็นเซอร์ตรวจไว้หรือไม่ ปกติพบปัญหาเรื่องการ

ทำผิดกฎหมายค่อนข้างน้อย เนื่องจากหนึ่งแต่ละเรื่องมีต้นทุนการผลิตสูง และส่วนใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศ จึงไม่คุ้มหากจะดัดแปลง ปลอมแปลงตราอนุญาต แต่หากตรวจพบผู้ประกอบการจะมีโทษทั้งจำและปรับ

สำหรับภาพยนตร์ที่เคยผ่านการตรวจพิจารณาภาพยนตร์มาแล้ว เมื่อถูกบันทึกลงเทปหรือวัสดุโทรทัศน์ก็ต้องยื่นตรวจซ้ำอีกที แต่ยื่นตรวจกับคณะกรรมการคนละส่วนกัน คือ กองกำกับการกอง 3 กองทะเบียน ดูแลเทปวัสดุโทรทัศน์ มีกฎเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาที่แตกต่างไปการพิจารณาภาพยนตร์ ภายใต้ พ.ร.บ.ควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากการเข้าถึงของสื่อ 2 ประเภทแตกต่างกัน ภาพหรือเนื้อหาบางอย่างที่ปรากฏบนจอภาพยนตร์อาจไม่ผ่านการเซ็นเซอร์เมื่อเป็นแผ่นซีดีก็ไม่ได้ เมื่อตรวจพิจารณาแล้ว คณะกรรมการฯ จะส่งเทปหรือวัสดุโทรทัศน์คืนให้ผู้ประกอบการ 1 ชุด พร้อมรายละเอียดการเซ็นเซอร์ หากเนื้อหาตอนใดไม่เหมาะสม อาจสั่งให้ตัดต่อใหม่ ส่วนอีก 1 ชุดคณะกรรมการฯ จะเก็บเอาไว้ เมื่อผู้ประกอบการแก้ไขแล้วก็จะนำกลับมาส่งให้พิจารณาอีกครั้ง หากดำเนินการตามที่กองทะเบียนแจ้งไปอย่างเหมาะสมเป็นอันว่าเทปหรือวัสดุโทรทัศน์นั้นผ่านการพิจารณา กองทะเบียนจะออกเอกสารอนุญาต เลขรหัส และสลากประทับตราอนุญาต เพื่อนำไปติดบนแผ่นปกซีดี และสามารถวางจำหน่ายได้ทั่วไป หากผู้ประกอบการไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาสามารถยื่นอุทธรณ์ให้ตรวจใหม่ได้เช่นเดียวกับภาพยนตร์ภายหลังตรวจพิจารณาอนุญาตไปแล้ว เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องออก summons ตรวจเช่นกัน โดยปัญหาที่คณะกรรมการชุดนี้พบคือ ยังไม่สามารถพิจารณาจากตราประทับอนุญาตได้ว่าปลอมหรือไม่ เพราะเทคโนโลยีสมัยใหม่สามารถใช้คอมพิวเตอร์สแกน และนำไปแกะบล็อกพิมพ์ได้เหมือนของจริง จึงต้องอาศัยพิจารณาจากชื่อเรื่องว่า เคยมียื่นขอเข้ามาหรือไม่ หรือสุ่มจากเรื่องที่ตรวจไปแล้วว่ามีการดัดแปลงต่อเติมหรือไม่ หากพบก็จะมีโทษทั้งจำและปรับ

มาตรฐานการตรวจพิจารณาของทั้งภาพยนตร์ เทป และวัสดุโทรทัศน์ มุ่งเน้นไปที่เรื่องความเหมาะสม ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงามของไทย อย่างไรก็ตามหน่วยงานผู้ปฏิบัติการเองก็ยอมรับว่า การพิจารณาเรื่องเหล่านี้เป็นการทำงานโดยใช้ความรู้สึก และบรรทัดฐานของแต่ละคนมาร่วมชี้วัด จึงไม่แปลกที่หลายครั้งจะเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำงานของกองเซ็นเซอร์

การโอนย้ายงานไปยังกระทรวงวัฒนธรรมเริ่มเดินเครื่องแล้ว และขณะนี้กระทรวงวัฒนธรรมกำลังเร่งดำเนินการจัดเตรียมสถานที่ เพื่อให้เป็นพื้นที่ทำงานของกองเซ็นเซอร์ และพยายามนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยจัดการ เช่น การวางระบบจัดเก็บข้อมูลผ่านคอมพิวเตอร์ หรือการให้สแกนลายนิ้วมือผู้มายื่นขอตรวจพิจารณาแทนการให้พิมพ์ลายนิ้วมือ ศีรษะบบบาร์โค้ด เพื่อดูความเป็นไปได้ว่าจะสามารถนำมาใช้แทนตราประทับที่ปิดด้านหลังปกซีดีได้หรือไม่ เพื่อป้องกันการปลอมแปลงตราอนุญาต

สำหรับประเด็นกฎหมายที่ใช้ในการตรวจพิจารณานั้น ปัจจุบันยังต้องยึดตามกฎหมายฉบับเดิมคือ พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 เพราะพ.ร.บ. ภาพยนตร์ ฉบับแก้ไขใหม่ ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในตัวกฎหมายฉบับใหม่ดังกล่าว ได้ระบุเรื่องการจัดระดับความเหมาะสม หรือ "เรต" ของภาพยนตร์ไว้ด้วย

ซ้ำแหล่งร่าง พ.ร.บ. ภาพยนตร์ฉบับใหม่

จากจุดแรกเมื่อปี 2533 ที่เริ่มมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย พ.ศ. 2533 คนในวงการภาพยนตร์ได้ให้ความร่วมมือกับภาครัฐอย่างเต็มที่เพื่อช่วยกันจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย แต่ทิศทางของการพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย กลับดูเหมือนกำลังออกนอกกลุ่มนอกทาง โดยน่าจะพอสรุปปัญหาได้ดังนี้ คือ

1. หลักการ เหตุผล และแนวความคิด ในการร่าง พ.ร.บ.ภาพยนตร์ฉบับใหม่

คณะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาผู้รับผิดชอบในการยก และพิจารณาร่างกฎหมาย มุ่งเน้นไปที่การ “ควบคุม” ไม่ใช่การ “ส่งเสริม” ภาพยนตร์ไทยตามแนวความคิดเดิมที่มีการดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 รวมทั้งแตกต่างจากผลการศึกษาค้นคว้ากฎหมายภาพยนตร์ในต่างประเทศที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้เงินของแผ่นดินเพื่อทำการศึกษาด้วย ในขณะที่บรรดากฎหมายภาพยนตร์ของต่างประเทศมุ่งเน้นส่งเสริมและการปกป้องอุตสาหกรรมภาพยนตร์ของประเทศตนให้สามารถแข่งขันกับภาพยนตร์ต่างประเทศ และสามารถได้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างเต็มที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากลับพยายามสร้างเงื่อนไขในการควบคุม และกลบเกลื่อนประเด็นความต้องการควบคุมนั้นโดยอาศัยการยกร่างกฎหมาย ที่มีข้อกำหนด “สัดส่วนภาพยนตร์ไทยต่อภาพยนตร์ต่างประเทศ” ขึ้นเป็นข้ออ้างว่า ได้พยายามปกป้องอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยแล้ว ทำนองเดียวกับของประเทศฝรั่งเศส

แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่า การกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติหลายประการ ทั้งนี้เพราะแนวคิดหลักในการตรากฎหมายระหว่างไทยกับฝรั่งเศส แตกต่างกัน ร่างกฎหมายไทยมิได้ต้องการสนับสนุนการสร้างภาพยนตร์ไทย ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศส มีข้อกำหนดให้อุดหนุนการสร้างภาพยนตร์ฝรั่งเศส รวมทั้งอุดหนุนการสร้างโรงภาพยนตร์ด้วย จึงแทบเป็นไปได้ไม่ได้เลยที่เราจะมีจำนวนภาพยนตร์ไทยมากพอ เพื่อรองรับให้ได้สัดส่วน กับภาพยนตร์ต่างประเทศที่จะเข้ามาฉายในประเทศไทยได้ การกำหนดสัดส่วนการฉายภาพยนตร์ไทยต่อภาพยนตร์ต่างประเทศในแต่ละปี ทั้ง ๆ ที่มีจำนวนภาพยนตร์ไทยไม่มากพอนั้น อาจก่อให้เกิด

ข้อขัดแย้งในทางการค้าระหว่างประเทศได้ เพราะอาจถือว่าเข้าข่ายการกีดกันทางการค้าอย่างชัดเจน โดยไม่มีบทมาตรานในร่างกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายใด ๆ เพื่อรองรับปัญหาในส่วนนี้เลย แตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสที่ใช้กลยุธีกำหนดให้ภาพยนตร์เป็น “สื่อทางวัฒนธรรม” ก่อน แล้วสนับสนุนอุตสาหกรรมภาพยนตร์ฝรั่งเศสอย่างเป็นระบบ จากนั้นจึงค่อยกำหนดโควตาการฉายภาพยนตร์ต่างประเทศในภายหลัง และด้วยการกำหนดให้ภาพยนตร์เป็นสื่อวัฒนธรรมดังกล่าวนี้เอง ทำให้ฝรั่งเศสหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาเรื่องการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งการกีดกันภาพยนตร์ต่างประเทศด้วย ที่สุดจึงมีคนตั้งข้อสังเกตว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำเอาแนวความคิดเฉพาะบางส่วนของฝรั่งเศสมาใช้ โดยไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วน อิม. . . เรียกว่า เลียนแบบเขามาแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ นะคะ อย่างนี้ มันจะไปรุ่งได้ยังไง

2. การรวม พ.ร.บ.ภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 และ พ.ร.บ. ควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 เข้าด้วยกันจุดเริ่มต้นแนวคิดนี้ มาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า ด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าทำให้ภาพยนตร์ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปแบบฟิล์ม หรือฉายในโรงภาพยนตร์เท่านั้น แต่น่าจะรวมเอาบรรดาหนังวิดีโอ วีซีดี และดีวีดี หรือ “หนังแผ่น” ด้วย จึงเสนอให้มีการรวมพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 และพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 เข้าในร่าง พ.ร.บ.ภาพยนตร์ฉบับใหม่ ด้วยเหตุผลว่าไม่ต้องการให้ภาพยนตร์ที่ฉายตามโรงภาพยนตร์ และผ่านการเซ็นเซอร์แล้ว ต้องมาเซ็นเซอร์อีกครั้งเมื่อจะมาทำเป็น “หนังแผ่น” ข้ออ้างนี้ดูเหมือนจะแสดงความตั้งใจดีในการช่วยหนังไทยไม่ต้องเซ็นเซอร์ซ้ำซ้อน แต่ข้อเท็จจริงในเชิงปฏิบัติกลับก่อให้เกิดความยุ่งยาก โดยเฉพาะประเด็นการควบคุมการฉาย ภาพยนตร์มีการฉายในพื้นที่จำกัด และสามารถตรวจสอบอายุ หรือรายละเอียดของผู้ชมได้ การควบคุมขั้นตอนการฉายจึงทำได้ง่าย ในขณะที่การจำกัด ตรวจสอบ หรือควบคุมผู้ชมในขั้นตอนการฉาย “หนังแผ่น” แทบเป็นไปไม่ได้เลย เพราะสามารถนำหนังแผ่นไปเปิด หรือฉายที่ใด ๆ ก็ได้ แค่ประเด็นนี้ประเด็นเดียวก็สร้างความยุ่งยากในกระบวนการเซ็นเซอร์แล้ว ยังมีพักต้องพูดถึงประเด็นการควบคุมและการออกไปอนุญาตโรงภาพยนตร์ หรือสถานที่ฉายหนังแผ่นซึ่งแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง รวมทั้งแม้แต่ขั้นตอนการจัดจำหน่ายภาพยนตร์ และหนังแผ่นก็มีความแตกต่างกันด้วย แนวคิดในเรื่องนี้จึงถือเป็นแนวคิดที่ผู้ร่างกฎหมายไม่ได้พยายามทำความเข้าใจโครงสร้าง และลักษณะที่แตกต่างระหว่างธุรกิจภาพยนตร์กับหนังแผ่นเลยนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม นอกจากประเด็นความยุ่งยากในการตรากฎหมายเนื่องจากความแตกต่างในสองส่วนระหว่าง ภาพยนตร์ในโรงกับหนังแผ่นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังเพิ่มปัญหาสมทบเข้าไปอีกคำรบหนึ่งด้วยความพยายามจะให้มีการรวมเอา รายการละคร มิวสิกวิดีโอ และรายการที่ออกอากาศเผยแพร่ทางโทรทัศน์เข้ามารวมเป็นภาพยนตร์ เพื่ออยู่ภายใต้

ได้การบังคับของ พ.ร.บ.ภาพยนตร์ฉบับใหม่ด้วย ซึ่งสร้างความปั่นป่วนให้กับคนในวงการโฆษณา และวงการโทรทัศน์เข้าไปอีก ทั้งนี้เพราะหลักการในการเผยแพร่ภาพยนตร์ทางโทรทัศน์ เป็นคนละเรื่องกับหลักการ และรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับเดิม การเผยแพร่ภาพยนตร์ในโทรทัศน์ปัจจุบันตกอยู่ภายใต้การควบคุมของ พระราชบัญญัติวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. 2498 และกติกาของ กสท. ภายใต้ข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ว่าคนในวงการภาพยนตร์ วงการหนังแผ่น วงการโฆษณา หรือวงการโทรทัศน์จะพยายามคัดค้านอย่างรุนแรงต่อแนวคิดดังกล่าวไปแล้ว แต่ดูเหมือนสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาจะไม่ยอมเลิกทิวทัศน์ของตนลง ทั้ง ๆ ที่จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่า ไม่มีประเทศใดในโลกที่มีแนวความคิดในการรวมการควบคุมกำกับดูแล ภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์ เข้าไว้ภายใต้กฎหมายเพียงฉบับเดียวกันเลย

3. คณะกรรมการนโยบายแผนภาพยนตร์แห่งชาติ (กนช.) ประเด็นปัญหาต่อมา คือ การกำหนดโครงสร้าง“คณะกรรมการนโยบายแผนภาพยนตร์แห่งชาติ” หรือ กนช.ที่มีอำนาจออกประกาศกำหนดสัดส่วนของภาพยนตร์ไทยและภาพยนตร์ต่างประเทศที่จะสร้าง นำออกฉาย นำเข้า และส่งออกต่างประเทศ รวมทั้งเสนอแผน นโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการประกอบกิจการภาพยนตร์ในด้านเศรษฐกิจ ศิลปวัฒนธรรม ท่องเที่ยว ประชาสัมพันธ์ รวมทั้งเอกลักษณ์ แห่งชาติ ให้มีองค์ประกอบจากภาคราชการเป็นส่วนใหญ่กล่าวคือ เป็นประธานกรรมการ (รวม.วัฒนธรรม เป็นประธาน กรรมการ) และเลขานุการคณะกรรมการ จำนวนรวม 10 คน ในขณะที่มีผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านกิจการภาพยนตร์ กิจการโทรทัศน์ และการคุ้มครองผู้บริโภค ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนรวม 6 คนเข้าเป็นกรรมการร่วม และใช้รูปแบบไม่ได้ปฏิบัติงานเต็มเวลา ซึ่งต่างจากสหรัฐอเมริกา แม้ไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจในอุตสาหกรรมภาพยนตร์อย่างเพียงพอ แต่บุคคลจากภาครัฐเหล่านั้นกลับมีอำนาจหน้าที่ ในการนำเสนอแผนนโยบายกำหนดทิศทางของภาพยนตร์ไทย รวมไปถึงการเซ็นเซอร์ ภาพยนตร์ นอกจากนี้ บทเรียนจากความล้มเหลวของการจัดรูปแบบคณะกรรมการที่ไม่ได้ทำงานเต็มเวลา ก็เห็นได้ชัดเจนในที่ประชุมร่วมของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับภาคเอกชนเอง ที่คณะกรรมการยกร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เชิญผู้แทนภาครัฐมาร่วม 8 คน แต่ถึงเวลาประชุมจริงมักมาไม่ครบ และตอนท้าย ๆ ของการประชุมมักเหลือกรรมการจากรัฐเพียงคนหรือสองคนเท่านั้น ในขณะที่ภาคเอกชนยังอยู่กันครบถ้วนเช่นนี้ คงไม่ต้องถามว่าการทำงานของคณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติที่มีโครงสร้างผู้แทนภาครัฐจำนวนมาก และมีภารกิจต้องพิจารณาอนุญาตภาพยนตร์ที่เป็นภาพยนตร์ฉายตามโรงกว่าปีละ 400 เรื่อง และหนังแผ่นอีกกว่า 8,000 เรื่องต่อปี

4. การแจ้งการสร้างภาพยนตร์ ข้อกำหนดให้ผู้ผลิตภาพยนตร์ทุกรายต้องแจ้งแก่คณะกรรมการฯ ทราบ ก่อนสร้างภาพยนตร์ นี่ถือเป็นอีกข้อกำหนดหนึ่งที่ถูกคัดค้านจากวงการผู้ผลิตภาพยนตร์จำนวนมาก ทั้งนี้เพราะจะกลายเป็นการยื่นข้อ เสนอเพิ่มภาระหน้าที่ที่ไม่ควรให้กับผู้สร้างภาพยนตร์ รวมทั้งเปิดช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชันอีกด้วย ทั้งยังเป็นข้อกำหนดที่ขัดกับหลักการตามพระราชบัญญัติฉบับเก่าที่ไม่คุ้มครองสร้างแต่คุ้มครองเนื้อหาของภาพยนตร์ด้วยการยื่นให้เซ็นเซอร์ในขั้นตอนเดียว คำถามก็คือ เหตุใดจึงต้องให้ยื่นขอสร้างภาพยนตร์ด้วย ทั้ง ๆ ที่มีการตรวจเนื้อหาของภาพยนตร์นั้น ๆ ก่อนฉายอยู่แล้ว แม้ทางผู้ร่างกฎหมายจะมีข้ออ้างด้วยความหวังดีว่า หากเนื้อหาที่จะสร้างนั้นขัดต่อกฎหมาย จะได้ไม่ต้องเสียเงินสร้างภาพยนตร์นั้นตั้งแต่ต้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว กฎหมายในลักษณะนี้แทบเป็นไปไม่ได้เลยที่จะควบคุมหนังทุจริต (ใต้ดิน) ที่จงใจปกปิดการสร้าง รวมทั้งไม่คิดจะยื่นให้พิจารณาเนื้อหาของภาพยนตร์ก่อนฉายอยู่แล้ว ดังนั้นข้อกำหนดนี้จึงเป็นเพียงการเพิ่มภาระให้คนทำหนังโดยสุจริต และเปิดช่องให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เรียกรับสินบนเพื่อการอนุมัติเท่านั้น แม้ในภายหลังคณะ ฯ ผู้ร่างจะอ้างว่า ขั้นตอนดังกล่าวเป็นเพียงการยื่น เพื่อแจ้งให้ทราบเฉย ๆ เท่านั้น มิได้เป็นขั้นตอนว่าจะอนุมัติให้สร้างหรือไม่ อีกทั้งไม่ได้มีข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ตายตัวใด ๆ กำหนดไว้ พ.ร.บ. ตัวใหม่ด้วย แต่เอาเข้าจริงในกฎหมายนี้ได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการภาพยนตร์มีอำนาจออกหลักการ และระเบียบปฏิบัติภายในอยู่ดี ซึ่งยิ่งทำให้การยื่นขอสร้างภาพยนตร์เป็นปรีศนาดำมืดขึ้นไปอีก เพราะระเบียบเหล่านั้น ยากที่ผู้สร้างหนังจะรับรู้ล่วงหน้าได้

5. ต้องยื่นขอใบอนุญาตสร้างโรงภาพยนตร์ ข้อกำหนดให้โรงภาพยนตร์ต้องขอใบอนุญาตการฉาย นับเป็นอีกข้อกำหนดหนึ่งที่ยืนยันว่า คณะกรรมการผู้ร่างต้องการ “ควบคุม” มากกว่า จะ “สนับสนุน” ซึ่งแตกต่างจากหลักการในประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้เพราะแต่เดิม โรงภาพยนตร์ต้องตกอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารอยู่แล้ว ซึ่งตามกฎหมายฉบับนั้นไม่ได้พิจารณาเพียงเรื่องโครงสร้างที่ต้องปลอดภัยต่อผู้ชมเท่านั้น แต่จะตรวจสอบลักษณะภาพยนตร์ที่จะนำเข้ามาฉายด้วยการกำหนดให้โรงภาพยนตร์ต้องขอใบอนุญาตจากคณะกรรมการภาพยนตร์อีกหน่วยงานหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มภาระ และเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนความหวังของคนบันเทิง อาจกระเดื่องขึ้นมาบ้างกับร่าง พ.ร.บ.กองทุนส่งเสริมภาพยนตร์ ซึ่งมีหลักการเหตุผลดีว่า จะให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมภาพยนตร์เป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และให้รัฐมนตรีจัดตั้งงบประมาณเพื่อสมทบทุนเป็นรายปีตามความจำเป็น โดยกำหนดให้กองทุนมีอำนาจเรียกเก็บเงินบำรุงจากผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วยภาพยนตร์ในอัตราร้อยละ 10 ของกองทุน โดยจะมีคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมภาพยนตร์ ซึ่งมี รมว.วัฒนธรรมเป็นประธาน มีหน้าที่ควบคุมดูแลกองทุนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กำหนดนโยบาย

การบริหาร กองทุนมีอำนาจจัดสรรเงินให้ กระทรวงวัฒนธรรมในการบริหารจัดการภาพยนตร์ ให้ กุ๊กกิม อุดหนุน สมทบและร่วมทุนสร้างภาพยนตร์ หรือนำเงินทุนไปหาผลตอบแทน และให้มีผู้จัดการกองทุน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

แม้พระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับแก้ไขใหม่ และพระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมภาพยนตร์ ดังกล่าวจะยังไม่ใช้บังคับ และอยู่ในระหว่างพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งเดินสายทำประชาพิจารณ์จาก คนในแวดวงภาพยนตร์ และสื่อบันเทิงอื่น ๆ แต่คงต้องจับตาดูกันล่ะว่า ด้วยกฎหมายใหม่ทั้งสอง ฉบับนี้ จะทำให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย เจริญขึ้น หรือลง กันแน่ หุ ๆ ๆ

สำหรับประเด็นเรื่องการจัดเรตติ้งภาพยนตร์ ซึ่งเป็นหัวข้อหลักที่เราคุยกันครั้งนี้ นั้น ปัจจุบันยังไม่ชัดเจนว่า ประเทศไทยเราจะนำระบบการจัดของประเทศใด และมีรายละเอียด ใดมาใช้ มีข้อมูลประกาศออกมาเพียงคร่าว ๆ เท่านั้นว่า จะกำหนดให้มีการจัดประเภทเนื้อหา สาระของภาพยนตร์ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบาย และแผน ภาพยนตร์แห่งชาติ หรือ กทช. ทำหน้าที่เสนอนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ต่อ ครม. เกี่ยวกับการ ประกอบกิจการด้านภาพยนตร์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การสร้างงาน รวมทั้งเป็นผู้ ทำหน้าที่จัดระดับความเหมาะสม และประเภทของภาพยนตร์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ กลุ่ม เป้าหมาย และการให้ผู้สร้างหรือตัวแทนเรียก รับคืน เก็บและทำลายภาพยนตร์บางระดับ และบาง ประเภทได้เท่านั้น

ที่มา: www.thaifilmdirector.com