

บทที่ 1

บทนำ



## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การแสวงหาความบันเทิงของมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย จะมีความแตกต่างกันไป และเกิดการพัฒนากันมาอย่างต่อเนื่อง เริ่มจากในกลางศตวรรษที่ 20 จวบถึงปัจจุบัน สังคมมีแนวโน้มทางวัฒนธรรมเป็นแบบยุคหลังสมัยใหม่ (postmodernist culture) ซึ่ง Lyotard ได้อธิบายไว้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับความบันเทิงของคนในยุคนี้ มีแนวโน้มเป็นไปในเชิงที่ปฏิเสธต่อกฎเกณฑ์ และระเบียบต่างๆ อันเป็นผลให้พฤติกรรมในการบริโภคสื่อเพื่อความบันเทิงของสังคม เป็นไปในลักษณะที่มีโอกาสสัมผัสกับสื่อที่มีความหลากหลายมากรูปแบบ (multiplicity) ที่ไม่มีความเป็นเอกลักษณ์ (uniqueness) แต่อย่างใด

ภาพยนตร์วีดิโอ นับเป็นสื่อวัฒนธรรมมวลชน (mass-cultural media) อีกแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้คนทั่วไปในสังคมมีอิสระสามารถจะเลือกเปิดรับ โดยไม่ต้องถูกจำกัดโดยเวลา และสถานที่ต่างไปจากสถานะการเป็นแต่เพียงผู้เปิดรับสารจากสื่อโทรทัศน์ที่จำเป็นต้องเปิดรับในสิ่งที่ป้อนให้แต่เพียงอย่างเดียว

ปัจจุบันภาพยนตร์วีดิโอเป็นสื่อมวลชนสำคัญ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้ความบันเทิงสำหรับประชาชนทุกระดับชั้นเพศและวัย Stephenson (1967) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการให้ความบันเทิงว่า "สื่อมวลชนควรมีบทบาทในการเป็นสถาบันที่ช่วยหล่อหลอมจัดรูปแบบวัฒนธรรมของความบันเทิง และจากจุดนี้เองอาจเรียกได้ว่าเท่ากับเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้แก่มนุษยชาติ (normalize manners) โดยเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงระบบความคิด ความเชื่อและสถานภาพของคนในสังคมควบคู่กันไปด้วย"

Wright (1959) เองก็ยังได้ย้าถึงบทบาทหน้าที่ของการสื่อสารมวลชนว่ามีหน้าที่สร้างความบันเทิงเร้าใจแก่ผู้รับสารและเป็นเครื่องหย่อนใจ (entertainment) สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้งช่วยสร้างความรู้สึกผ่อนคลาย (relaxation) และมอบการพักผ่อนให้กับประชาชน และสังคมอีกด้วย

โดยเฉพาะในปัจจุบัน ภาพยนตร์วิดีโอจัดว่าเป็นสื่อบันเทิงที่มีลักษณะดังที่ Wright กล่าวถึง นั่นคือ ภาพยนตร์วิดีโอได้เพิ่มความสำคัญ และมีบทบาทมากขึ้นในทางธุรกิจบันเทิง เนื่องจากภาพยนตร์วิดีโอได้เกิดขึ้นมาทดแทนสื่อโทรทัศน์ที่ผู้บริโภคริมเบื่อหน่ายกับเนื้อหาของรายการ และปริมาณการโฆษณา หรือปัญหาจากการรับสัญญาณภาพไม่ชัดเจนในบางเขตพื้นที่

บทบาทของภาพยนตร์วิดีโอที่แพร่หลายเข้ามาแข่งขันกับสื่อโทรทัศน์นั้น มีทั้งในด้านบวก คือ ด้านสร้างสรรค์ให้ความรู้ทางวิชาการ ทักษะและความเข้าใจในเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศให้ก้าวสู่ความเป็นนิคส์ ส่วนบทบาทในด้านลบ หรืออาจเป็นภัยกระทบต่อสังคมส่วนรวมก็เนื่องมาจากการที่ภาพยนตร์วิดีโอ เริ่มเป็นที่แพร่หลายโดยทั่วไปแก่ประชาชนทุกระดับ ทุกเพศ ทุกวัย และทุกสถานภาพอย่างกว้างขวาง เพราะซื้อหาได้สะดวก ราคาถูก โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ ส่งผลให้เกิดความนิยมในสื่อประเภทนี้มากทวีคูณ ทำให้เกิดการแข่งขันในเชิงธุรกิจ เกี่ยวกับรูปแบบเนื้อหา โดยเริ่มมีการละเมิดกรอบศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทยมากยิ่งขึ้น

ปัญหาที่น่าห่วงใยสำหรับบทบาทของภาพยนตร์วิดีโอในปัจจุบันก็อาจเป็นเพราะว่า สื่อชนิดนี้ไม่เพียงแต่เป็นสื่อที่ให้ความบันเทิงเท่านั้น แต่ยังสามารถเข้าถึงและสื่อสารกับคนดูได้ทุกระดับ โดยถ่ายทอดความคิด ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม และทัศนคติต่างๆ จากต่างวัฒนธรรม และเชื้อชาติ สอดแทรกในเนื้อหาสาระของภาพยนตร์วิดีโอแต่ละเรื่องอีกด้วย โดยเฉพาะภาพยนตร์วิดีโอต่างประเทศที่มักจะมีเนื้อหาเข้าข่ายละเมิดบรรทัดฐานของสังคมไทย นอกจากนี้ภาพยนตร์วิดีโอยังได้เปรียบในแง่ที่ผู้รับสารสามารถเลือกสรรเนื้อหาได้ตรงตามความต้องการด้วยความสมัครใจจะชมเวลาไหน เมื่อไรก็ได้แถมยังมีราคาถูกหาซื้อได้สะดวกง่ายดายโดยทั่วไปอีกด้วย

สำหรับภาพยนตร์วิดีโอบางประเภทที่เป็นปัญหานั้น ไม่เพียงแต่มีลักษณะเนื้อหา และรูปแบบที่ละเมิดต่อกฎหมายของบ้านเมืองเท่านั้น หากแต่ยังขัดต่อจารีตศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีของสังคมไทย รวมทั้งก่อให้เกิดความรู้สึกนึกคิดหรือยุยงส่งเสริมให้ผู้ชมบางระดับหรือบางกลุ่มเกิดความหันเหประพฤติปฏิบัติในทางไม่บังควร อันอาจนำไปสู่การบ่อนทำลาย หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายในสังคม ดังที่ปรากฏเป็นข่าวให้ได้พบเห็นกันอยู่ทุกวันนี้



ปัญหาดังกล่าวอาจเป็นผลให้เกิดแนวโน้มการกระทำผิดทางอาชญากรรม อันเนื่องมาจากความต้องการเลียนแบบความรุนแรง หรือคิดทำนองคลองธรรมจากที่ได้พบเห็นในภาพยนตร์วิดีโอเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะจากการขาดมาตรการควบคุม โดยวิธีจำกัดอายุและประเภทของสื่อชนิดนี้สำหรับผู้บริโภค โดยเปิดโอกาสให้มีการถ่ายทอดการรับรู้และการตามแบบอย่างของเยาวชนในสังคมไทยกันอย่างเสรีดังที่เป็นอยู่

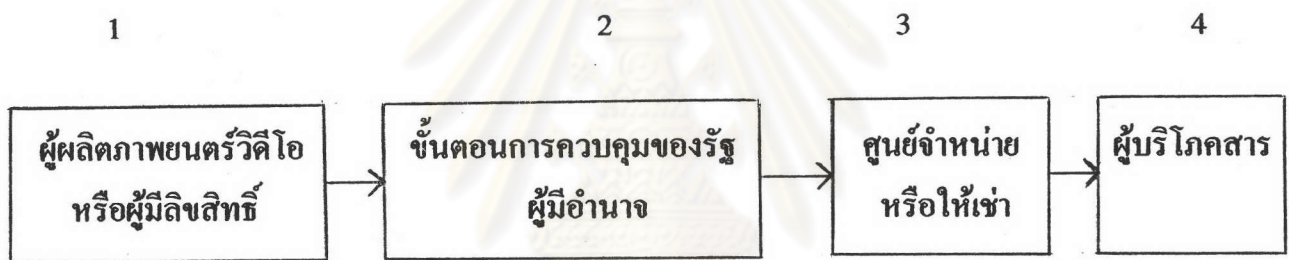
ผลกระทบที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ ภาพยนตร์วิดีโอได้กลายเป็นสื่อที่ถูกเสริมแต่งขึ้น (manipulate) เพื่อตอบสนองความอยากรู้อยากเห็นในสังคมที่มีการควบคุมและข้อกำหนดในเรื่องทางเพศไว้อย่างเข้มงวด จึงเกิดการแพร่กระจายของภาพยนตร์วิดีโอบันเทิงประเภทต้องห้ามขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะอยู่ในข่ายลามกอนาจารชั่วกามารมณ์อาชญากรรมรุนแรง โหดร้ายวิปริตหรือเรื่องหมิ่นเหม่งจารีตประเพณีของสังคมไทย ภาพยนตร์ลามกอนาจารเสื่อมเสียศีลธรรมดังกล่าว มีการวางจำหน่ายค่อนข้างเปิดเผยทำให้ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทางเพศ เมื่อถูกกระตุ้นเร้าอารมณ์ จำเป็นต้องแสวงหาทางออกไปตามลักษณะพื้นเพของแต่ละบุคคล โดยอาจลงมือประกอบอาชญากรรมทางเพศในที่สุดเพราะไม่สามารถแยกแยะความคิดความชั่วออกจากกันได้ ต้องการเพียงเลียนแบบอย่างตามเนื้อหาของภาพยนตร์วิดีโอที่นั่น อันเป็นผลให้สภาพสังคมเสื่อมถอยลง เนื่องจากภาวะจิตใจค้ำทรมานของคนในสังคมทวีจำนวนมากขึ้น ดังที่เป็นข่าวในสื่อมวลชนอยู่เป็นประจำ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอีกด้านหนึ่ง คือ การละเมิดลิขสิทธิ์ภาพยนตร์วิดีโอต่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้น แม้ว่ารัฐได้เข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ออกกฎหมายควบคุมและกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับภาพยนตร์วิดีโอที่อนุญาตให้เผยแพร่ได้ แต่ก็ยังมีการหลีกเลี่ยงลักลอบจำหน่ายวิดีโอเถื่อนละเมิดลิขสิทธิ์อยู่อย่างแพร่หลายโดยที่รัฐเองก็ไม่สามารถจัดการกับปัญหาด้านนี้ได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิผล

ดังนั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่า น่าจะ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาของภาพยนตร์วิดีโอในปัจจุบัน ในขั้นตอนวิธีการควบคุมของรัฐให้ละเอียดลึกซึ้งว่า มีปัญหาในการควบคุมดูแลอย่างไรจึงทำให้วิดีโอเถื่อนยังคงแพร่หลายอย่างไม่จบสิ้นหรือเป็นเพราะมีการควบคุมมากเกินไปในขั้นตอนการพิจารณาเกิดผลสะท้อน (feedback) ในทางลบมากยิ่งขึ้นจนอาจเป็นเหตุให้เกิดวิดีโอเถื่อนขึ้นมากมาย ลักษณะของวิดีโอ

เดือนเป็นอย่างไร และเจ้าพนักงานของรัฐที่ใช้อำนาจนั้น มีลักษณะการควบคุมหรือกำกับดูแลในลักษณะใด ในกระบวนการควบคุมมีขั้นตอนที่สำคัญประการใด ที่น่าจะ ได้ศึกษารายละเอียดในเชิงวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบที่แท้จริง และเพื่อจะได้พิจารณาว่ามีกลไกบางอย่างที่ไม่รัดกุมเพียงพอประการใด หรือกลไกที่ปฏิบัติ นั้นเปิดช่องว่างให้มีการหลีกเลี่ยงเบี่ยงเบนจากบรรทัดฐานได้ รวมทั้งพิจารณาเกณฑ์ที่ตรวจสอบควบคุมว่า ภาพยนตร์วิดีโอที่ผ่านกลไกการควบคุมแล้ว ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ประการใด

ปกติแล้ว ภาพยนตร์วิดีโอที่ไม่ถือเป็นวิดีโอเดือนจำนวนมากมายนานาชาติที่มีจำหน่าย และให้เช่ากันในปัจจุบัน จะต้องได้ผ่านขั้นตอนที่สำคัญก่อนที่ผู้บริโภคจะมีโอกาสรับชมกัน ดังแผนภาพข้างล่างนี้



โดยที่การศึกษาครั้งนี้จะมุ่งเน้นที่ "ขั้นตอนการควบคุมของรัฐ" ซึ่งยังไม่เคยมีการวิจัยกันมาก่อน เป็นการศึกษากระบวนการพิจารณาตัดสิน ที่ใช้เกณฑ์ของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะ โดยจะเน้นไปที่ขั้นตอนการพิจารณา และรูปแบบของเนื้อหาภาพยนตร์วิดีโอทั้งไทย และต่างประเทศที่ไม่ผ่านการตรวจสอบว่ามีลักษณะอย่างไร เพื่อทำความเข้าใจกลไกการควบคุมของผู้มีอำนาจหน้าที่ ตามบทบาทที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ผลกระทบที่สืบเนื่องไปยังผู้ผลิต ผู้เช่า และผู้จำหน่ายภาพยนตร์วิดีโอ รวมทั้งการวิเคราะห์ถึงอุปสรรค และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภาระหน้าที่ของหน่วยงาน ที่เคยมีบทบาทในการตรวจสอบยานพาหนะแต่ต้องถูกเปลี่ยนให้มาตรวจสอบสื่อภาพยนตร์วิดีโอ เพื่อทราบถึงปัญหาขัดข้อง และข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใหม่ ทั้งนี้เพื่อช่วยชี้แนะช่องทางที่จะเป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงลักษณะการปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้น



ก่อนอื่น เราควรต้องทราบถึงเรื่องราวประวัติความเป็นมา และความสำคัญของธุรกิจวิดีโอเทปในสังคมไทย เพื่อความเข้าใจที่กระจ่างชัดเกี่ยวกับสถานการณ์ประเด็นปัญหาที่แท้จริงของธุรกิจภาพยนตร์วิดีโอตั้งรายละเอียดต่อไปนี้

### วิวัฒนาการและความสำคัญของวิดีโอเทปในสังคมไทย



เริ่มจากสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 4 บางขุนพรหม ได้บันทึกรายการละครโทรทัศน์ขึ้นแทนรายการสดอย่างที่เคยทำกันมา โดยใช้วิดีโอเทปที่มีขนาดกว้างเพียง 2 นิ้ว อุปกรณ์ในการบันทึกวิดีโอในครั้งแรกนี้ค่อนข้างเป็นเรื่องยุ่งยาก ม้วนวิดีโอเทปก็มีราคาแพง ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีก้าวหน้าทันสมัยมากขึ้นจึงได้มีการพัฒนาสื่อชนิดนี้ขึ้นให้ทำงานได้สะดวก จนกระทั่งปัจจุบันเครื่องถ่ายวิดีโอมีขนาดเล็ก น้ำหนักเบา พกพาไปถ่ายทำได้สะดวก วิธีการถ่ายทำง่ายขาย ราคาก็ไม่แพงจนเกินไป

ในยุคต้นๆ ของพัฒนาการทางอุปกรณ์เครื่องมือในการถ่ายวิดีโอ รัฐยังไม่ได้มีความสนใจที่จะดำเนินการควบคุมแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเป็นเรื่องง่ายที่จะซื้อเครื่องถ่ายและม้วนวิดีโอมาถ่ายงานส่วนตัวได้ เช่น งานแต่งงาน งานบวชงาน งานศพ งานพิธีต่างๆ หรือถ่ายเล่นกันในครอบครัว จนเริ่มแพร่หลายกันทั่วไป

ตลาดวิดีโอเทปขยายตัวมาก โดยเฉพาะในต้นปี 2526 เนื่องจากรัฐบาลลดภาษีนำเข้าสินค้าประเภทเครื่องใช้ไฟฟ้า ดังนั้นราคาเครื่องเล่นวิดีโอเทปจึงถูกกว่าระยะแรกๆ ประมาณ 3-4 เท่าตัว ในระยะเริ่มแรกราคาประมาณเครื่องละ 40,000 บาท ถึง 60,000 บาท ต่อมามีการแข่งขันกันสูงทั้งทางด้านคุณภาพและราคา เพียง 6,000 บาท ก็สามารถซื้อเครื่องเล่นวิดีโอได้ ส่วนภาพยนตร์วิดีโอสามารถซื้อได้ในราคา 100 - 250 บาทต่อเรื่อง ซึ่งนับว่ามีราคาถูก ส่วนราคาเช่าม้วนละ หรือเรื่องละ 10 - 30 บาท โดยผู้เช่าหรือผู้ซื้อไม่สนใจว่าจะเป็นวิดีโอเถื่อนหรือไม่ เพียงแต่ชอบเนื้อหาของภาพยนตร์วิดีโอเรื่องนั้นๆ ก็พอใจที่จะเช่ามาดูกัน

ภาพยนตร์วีดีโอปัจจุบันเป็นที่นิยมกันมาก จึงทำให้มีการขยายตัวของกิจการธุรกิจวีดีโออย่างรวดเร็ว ตลาดภาพยนตร์วีดีโอไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะคนมีฐานะร่ำรวยเท่านั้น แต่ยังแทรกซึมอยู่ในระดับชนชั้นกลางตลอดจนชุมชน และอาจกล่าวได้ว่าแทบทุกครอบครัวในสังคมไทย ไม่มีใครจะไม่รู้จักภาพยนตร์วีดีโอ วิทยุที่ให้ความสนใจภาพยนตร์วีดีโอกันมาก โดยทั่วไปมักพบว่าเป็นวัยอายุระหว่าง 40-49 ปี มากถึงร้อยละ 30

การที่ธุรกิจวีดีโอเข้าสู่ยุคเฟื่องฟู กลายเป็นสื่อที่มีเสรีภาพในการจำหน่ายเผยแพร่มากเกินไปเป็นผลให้มีการผลิตเนื้อหาหลากหลายรูปแบบ เพื่อตามใจตลาดหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของคนดูอย่างไร้ขอบเขต ถึงขนาดที่มีการละเมิดลิขสิทธิ์ภาพยนตร์ต่างประเทศกันอย่างเปิดเผย มีการลักลอบนำเข้าภาพยนตร์วีดีโอประเภทต่างๆ โดยปราศจาก การควบคุม และตระหนักถึงผลเสียหายหลายประการที่เกิดขึ้น ในแง่ของขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม รวมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ ได้เกิดแรงผลักดันร่วมกันระหว่างให้บริษัทผู้ผลิตวีดีโอที่ถูกกฎหมาย รวมทั้งตัวแทนจำหน่ายที่ชอบธรรม สมาคมผู้สร้างภาพยนตร์ นักกฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ และนักวิชาการแขนงต่าง ๆ พยายามหาทางผลักดันให้เกิดกฎหมายควบคุมธุรกิจภาพยนตร์วีดีโอในประเทศขึ้นเพื่อจะได้มีมาตรการที่แน่ชัดในการควบคุมธุรกิจประเภทนี้ และเพื่อปกป้องผลประโยชน์บางประการให้กับเจ้าของลิขสิทธิ์ที่ถูกกฎหมาย

จนกระทั่งในที่สุดรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกา ให้มีประกาศพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ขึ้นเมื่อ พ.ศ.2530 โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2530 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 เป็นต้นมา

ส่วนความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรุงเทพมหานครเป็นหน้าที่ของกองกำกับการ 3 กองทะเบียน กรมตำรวจ



ดังนั้นเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดถึงมาตรการในการควบคุมภาพยนตร์วีดีโอของรัฐ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรจะได้มีการศึกษาถึงกลไกอำนาจภายในองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้มีบทบาทในการเข้ามาควบคุม หรือกำกับดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย ในการใช้สื่อบันเทิง คือ ภาพยนตร์วีดีโอ ที่นับวันจะมีอิทธิพลต่อผู้ผลิตสารในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นทุกวัน

องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมภาพยนตร์วีดีโอตามที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ.2530 และกฎกระทรวงฉบับที่ 1 พ.ศ.2531 ในกรุงเทพมหานคร ถือเป็นหน้าที่ของกองกำกับการ 3 กองทะเบียนกรมตำรวจ

ก่อนที่ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาลักษณะอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนี้ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนนี้ จำเป็นต้องทราบประวัติความเป็นมาขององค์กรนี้เสียก่อนที่จะวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงาน อุปสรรคและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติฯ ที่ใช้ประกอบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์วีดีโอ ฉบับ วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2530 และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฯ นี้

#### ประวัติความเป็นมาของกองทะเบียนกรมตำรวจ

กองทะเบียน แต่เดิมเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือน มีที่ทำการตั้งอยู่แพร่งูธรข้างกระทรวงมหาดไทย ประมาณปี พ.ศ.2482 ได้โอนมาสังกัดกรมตำรวจ โดยเป็นแผนกฯ หนึ่ง เรียกว่าแผนกยานพาหนะ ในกองกำกับการ 4 ของกองตำรวจสันติบาล มีผู้กำกับการทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน ผู้ที่ดำรงตำแหน่งขณะนั้น คือ พลตำรวจตรี โมรา ดุลละล้มพะ

ปี พ.ศ.2486 ได้มีการแบ่งส่วนราชการ ยกฐานะกองตำรวจสันติบาลขึ้นเป็นกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง การแบ่งส่วนราชการในครั้งนี้ แผนกยานพาหนะได้ยกฐานะขึ้นเป็นกองทะเบียนยานพาหนะ มีสถานที่ทำการอยู่บริเวณกรมตำรวจปทุมวัน(สถานที่ทำการกองกำกับการ 1 กองบังคับการตำรวจสันติบาลปัจจุบัน) มีพลตำรวจตรี อุทัย ยะสะสินธุ์ เป็นหัวหน้ากองทะเบียน และแบ่งส่วนราชการเป็น 2 กองกำกับการ

ปี พ.ศ.2496 ได้ย้ายสถานที่ไปอยู่ที่อาคารถนนราชดำเนินนอก (ตึกการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ข้างสนามมวยราชดำเนินปัจจุบัน) มีพลตำรวจตรี สมาน รูปคุปต์ ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองทะเบียน

ปี พ.ศ.2503 ได้มีพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมตำรวจใหม่ โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 กองกำกับการ ถือปฏิบัติสืบมาจนถึงปัจจุบัน

ปี พ.ศ.2512 ได้ย้ายที่ทำการจากปทุมวัน มาอยู่ที่ลาดพร้าวติดกับแคนเนรมิต ถนนพหลโยธิน เขตบางเขน จนถึงปัจจุบัน ผู้กำกับคนปัจจุบัน พ.ศ.2536 คือ พลตำรวจตรี สุประดิษฐ์ โรจนะศิริ (แหล่งข้อมูล : เอกสารประกอบการประชุม ภารกิจหน้าที่และผลการปฏิบัติงานของกองทะเบียน เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ.2532)

#### หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบภาพยนตร์วีดีโอ

หน่วยงานกองทะเบียนนี้ อยู่ในความรับผิดชอบของ "กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง" กระทรวงมหาดไทยและจะต้องมีนายทะเบียนกลางคือ ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลางเป็นนายทะเบียนประจำกรุงเทพมหานครด้วย ในปัจจุบัน พ.ศ.2536 คือ พลตำรวจโท หนู หอมหวล

ในส่วนภูมิภาค หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ "กองกำกับการตำรวจภูธร" โดยได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนประจำจังหวัด ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2530 สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น

ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดโครงสร้างภายในกองทะเบียน น่าจะได้กล่าวถึงสาเหตุการปรับเปลี่ยนหน่วยงานความรับผิดชอบ และประวัติความเป็นมาของกองทะเบียนโดยสังเขป เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจลักษณะขั้นตอนการปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกองทะเบียนกรมตำรวจ เป็นหน่วยงานเดิมที่ตั้งขึ้นมาก่อน โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนยาน



พาหนะรถยนต์ และได้โอนมาให้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับสื่อบันเทิง และงานอื่นๆ โดยเปลี่ยนให้ยานพาหนะไปขึ้นกับกรมการขนส่งทางบก กระทรวงมหาดไทยแทน

การเปลี่ยนแปลงงานของกองทะเบียนยานพาหนะ มาทำหน้าที่ใหม่เกี่ยวกับภาพยนตร์วิดีโอ ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสมัย พลตำรวจเอก ฌรงค์ มหานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ที่ต้องการเปลี่ยนภาพพจน์ตำรวจที่กำลังถูกโจมตีอย่างหนักจากสื่อมวลชนในเรื่องเกี่ยวกับการรับผลประโยชน์ และการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจในกองทะเบียนยานพาหนะมีอำนาจและมีอิทธิพลมาก ทำให้ภาพพจน์ของตำรวจตกต่ำในขณะนั้น ดังนั้นนักการเมืองคนสำคัญ คือ นายบรรหาร ศิลปอาชา ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่กรมการขนส่งทางบกสังกัดอยู่ในขณะนั้น จึงได้มีส่วนผลักดันให้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิดีโอขึ้น โดยมอบหมายอำนาจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจากกองทะเบียนดูแลกำกับงานใหม่แทน

นอกจากกองทะเบียนกรมตำรวจจะต้องควบคุมภาพยนตร์วิดีโอตามพระราชบัญญัติฯ แล้ว ยังทำหน้าที่ควบคุมสารบบการทะเบียน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติต่างๆ อีก 7 พระราชบัญญัติ อันเนื่องมาจากงานสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ดังนี้คือ

1. พ.ร.บ.อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490
2. พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ.2478
3. พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ.2475
4. พ.ร.บ. ควบคุมการเรียไร พ.ศ.2487
5. พ.ร.บ. โรงรับจำนำ พ.ศ.2505
6. พ.ร.บ. ขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ.2474
7. พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ.2473

จะเห็นว่าหน่วยงานนี้ มีหน้าที่รับผิดชอบตาม พ.ร.บ. หลายประการดังกล่าว ส่วนหน้าที่เกี่ยวกับสื่อบันเทิงได้ระบุไว้รวมอยู่ใน พ.ร.บ. ข้อ 7 ดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังมีขอบข่ายและลักษณะของงาน ตามข้อกำหนดใน พ.ร.บ. คือ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้กำกับในสังกัด เป็นนายทะเบียน ฉะนั้นนายทะเบียนแต่ละคนจะเก็บสถิติข้อมูล และเอกสารของแต่ละหน่วยงานไว้เอง เพื่อตรวจสอบและให้ข้อมูล ในการสนับสนุนป้องกันปราบปรามอาชญากรรมแก่หน่วยอื่น ตลอดจนการต่ออายุ และการเปลี่ยนแปลงรายการในใบอนุญาตตลอดเวลาอีกด้วย

ในข้อกำหนดของ พ.ร.บ. ทุกฉบับ ได้กำหนดให้การดำเนินการขออนุญาต หรือการออกใบอนุญาตของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกันไป ทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานในสังกัด มีความสามารถเฉพาะตัวในงานที่รับผิดชอบ ดังนั้นกองทะเบียนจึงมีลักษณะงานที่หลากหลายรูปแบบ มิใช่เฉพาะเพียงด้านสืบค้นเท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับงานป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมอีกด้วย

ส่วนรายละเอียดโครงสร้างงานใหม่ภายในกองทะเบียน หลังจากเปลี่ยนแปลงงานจากงานทะเบียนรถยนต์ มารับผิดชอบงานใหม่ ได้มีการปรับเปลี่ยนแผนงานใหม่เป็น 4 หน่วยงาน ดังนี้ คือ

1. กองกำกับการอำนวยการ
2. กองกำกับการ 1
3. กองกำกับการ 2
4. กองกำกับการ 3

ทุกหน่วยงานไม่ได้ทำงานแยกจากกันเด็ดขาด แต่จะมีลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกัน สำหรับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับสืบค้น คือ แผนกควบคุมภาพยนตร์ซึ่งอยู่ชั้นที่ 2 ของตึกกองบังคับการ อันเป็นงานของกองกำกับการ 2 ส่วนงานทุกแผนกในกองกำกับการ 3 ซึ่งอยู่ตึกด้านข้างด้านขวามือของตึกกองบังคับการ ชั้นที่ 1 ถึงชั้นที่ 3 ชั้น 1 คือ งานควบคุมใบอนุญาต และงานตรวจกิจการเทศา ส่วนชั้นที่ 2 และ 3 เป็นงานควบคุมเทศา

เฉพาะกองกำกับการ 3 ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานควบคุมภาพยนตร์วีดีโอโดยตรง มีรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบภายในหน่วยงานดังนี้



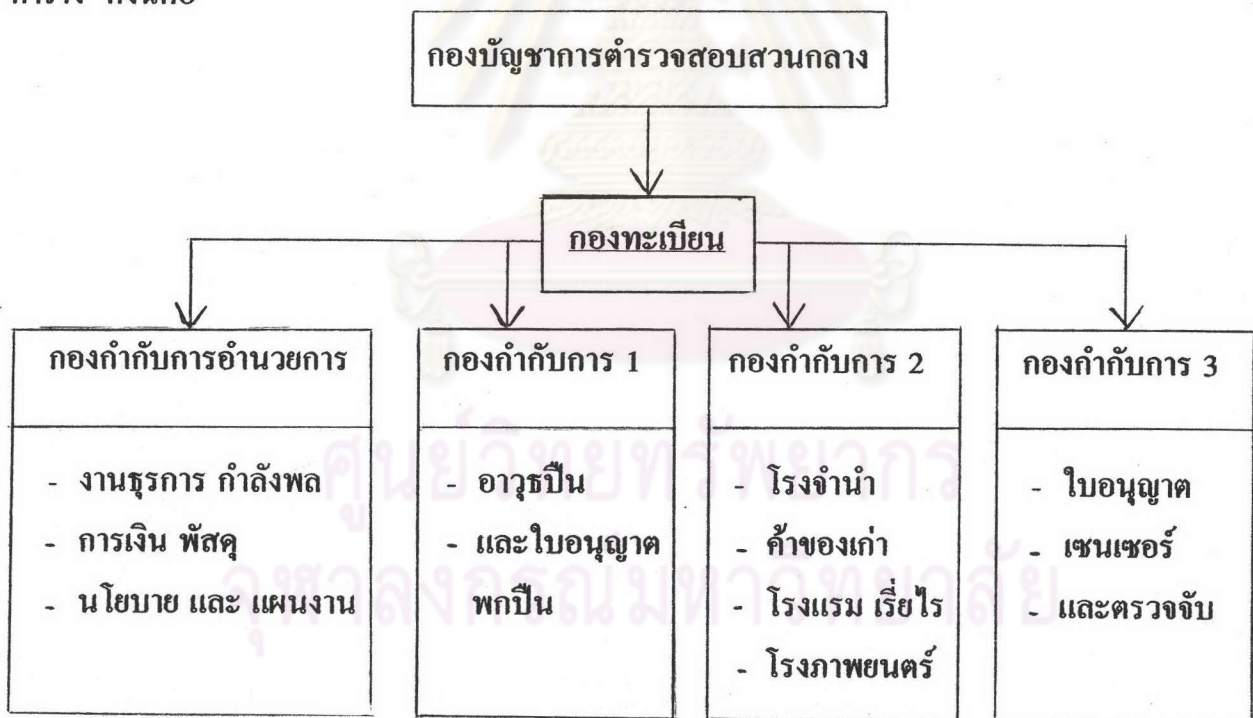
1. งานควบคุมใบอนุญาต ประกอบธุรกิจวิดีโอ (เดิมแผนกยานพาหนะตัวเมือง) มีหน้าที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต และเก็บค่าธรรมเนียมผู้ประกอบการธุรกิจวิดีโอเทป ในการเปิดร้านหรือศูนย์จำหน่ายและให้เช่าภาพยนตร์วิดีโอ

2. งานควบคุมเทปและวัสดุโทรทัศน์ (เดิมแผนกตรวจสอบสภาพรถยนต์) มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจพิจารณาและให้ความเห็นชอบภาพยนตร์วิดีโอ เรียกว่า งานเซนเซอร์

3. งานตรวจกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ 1 และ 2 (เดิมแผนกขับขีและทะเบียนรถยนต์) มีหน้าที่ออกตรวจจับกุมสถานประกอบการธุรกิจวิดีโอเฉพาะในกรุงเทพมหานคร การปฏิบัติหน้าที่ใหม่ดังกล่าวข้างต้น เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2531 เป็นต้นมา

(แหล่งข้อมูล : แผนกสารบรรณ กองกำกับฯ 3 พ.ศ.2536)

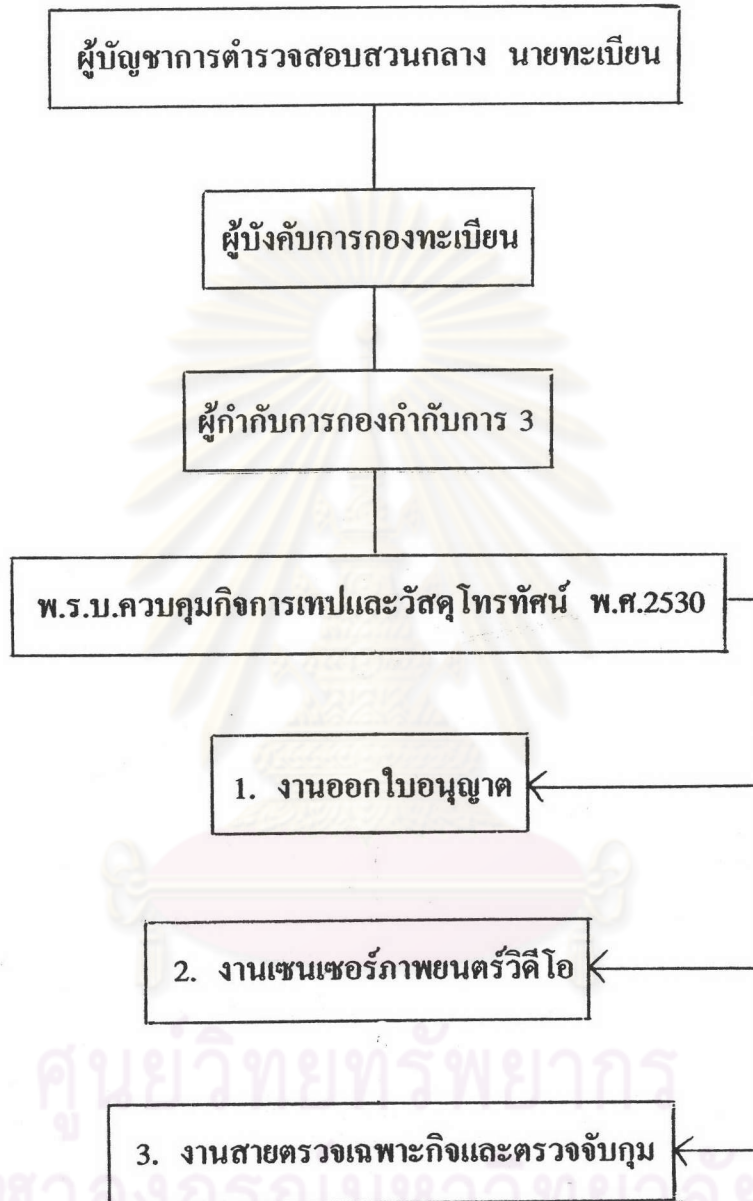
เพื่อความชัดเจนในการศึกษาวิจัย จะได้อธิบายงานภายในองค์กรกองทะเบียนในรูปแบบแผนภูมิตาราง ดังนี้คือ



ตารางที่ 1 : ลักษณะงานภายในองค์กรกองทะเบียน กรมตำรวจ

แหล่งข้อมูล : กองทะเบียน กรมตำรวจ พ.ศ.2536

ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับภาพยนตร์วิดีโอโดยเฉพาะ มีลักษณะงานดังแผนภูมิต่อไปนี้



ตารางที่ 2 : ลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับภาพยนตร์วิดีโอ ของกองกำกับกร 3 พ.ศ.2536



จากแผนภูมิตารางงานของกองกำกับการ 3 งานทั้งหมดแต่เดิมคือ งานยานพาหนะรถยนต์ แต่ได้เปลี่ยนแปลงลักษณะงานใหม่ทั้งหมดโดยยังคงใช้บุคลากรเดิม เพื่อให้เห็นชัดเจนจะได้สรุปเปรียบเทียบงานในหน้าที่เดิมและงานใหม่ในปัจจุบันได้ดังนี้ คือ

งานเดิม	งานใหม่ปัจจุบัน
งานพาหนะหัวเมือง งานตรวจสอบสภาพรถยนต์ งานสอบใบขับขี่และทะเบียนรถยนต์	- งานควบคุมใบอนุญาตกิจการวิดีโอ - งานควบคุมแทปและวัสดุโทรทัศน์ (เซนเซอร์) - งานตรวจกิจการแทปและวัสดุโทรทัศน์ (ตรวจจับกุม)

### ตารางที่ 3 เปรียบเทียบงานเดิม และงานใหม่ปัจจุบัน

ดังนั้นงานในหน้าที่ใหม่ จึงต้องมีการจัดระเบียบองค์กรใหม่ โดยการวางโครงสร้างงานเพื่อให้เหมาะสม และสอดคล้องกับลักษณะของงาน

### ปัญหาวิจัย

ปัญหาที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา มีดังต่อไปนี้คือ:-

1. องค์กรทำหน้าที่ในฐานะเป็นกลไกควบคุมภาพยนตร์วิดีโอ มีโครงสร้าง และขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างไร
2. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบรูปแบบ และเนื้อหาภาพยนตร์วิดีโอมีหลักเกณฑ์ใดบ้าง และมีปัจจัยอะไรในการกำหนดหลักเกณฑ์เหล่านั้น
3. วิธีการหรือขั้นตอนในการพิจารณาตรวจสอบ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ และมีปัญหาหรืออุปสรรคในการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่เพียงใด

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบและเข้าใจลักษณะกลไกอำนาจขององค์กร ที่ทำหน้าที่ควบคุมภาพยนตร์วีดีโอ
2. เพื่อวิเคราะห์ขั้นตอนและวิธีการในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบภาพยนตร์วีดีโอ
3. เพื่อศึกษาและประเมินหามาตรการ รวมทั้งหาหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนที่เจ้าพนักงานผู้ตรวจใช้ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์วีดีโอ และเพื่อทราบอุปสรรค และปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติจริง

## ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานกองทะเบียนกรมตำรวจ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์วีดีโอ ตลอดจนวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าว เพื่อหาความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานพิจารณาตรวจสอบ โดยที่

1. ศึกษาวิเคราะห์ตั้งแต่ขั้นตอนการขออนุญาตจำหน่าย ให้เช่า หรือฉายภาพยนตร์วีดีโอ จนจบกระบวนการตรวจพิจารณา รวมทั้งบทบาทและหน้าที่ต่างๆ ในความรับผิดชอบของกองกำกับการ 3 กองทะเบียน กรมตำรวจ โดยศึกษาหน่วยงานดังนี้ คือ

- หน่วยงานควบคุมใบอนุญาต (งานออกใบอนุญาต ให้เช่า หรือฉาย)
- หน่วยงานควบคุมเทปหรือวัสดุ โทรทัศน์ (งานตรวจเนื้อหาและบทบาทภาพยนตร์วีดีโอ)
- หน่วยงานตรวจกิจการเทปและวัสดุ โทรทัศน์ (งานตรวจจับกุมวีดีโอเถื่อน)

2. ระยะเวลาการศึกษานี้ เริ่มตั้งแต่หน่วยงานกองทะเบียนเปลี่ยนบทบาทมาปฏิบัติงานด้านภาพยนตร์วีดีโอ จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2536



### ข้อสันนิษฐานของการวิจัย

1. การควบคุมภาพยนตร์วิดีโอ มีหลักเกณฑ์แนวนโยบายที่ค่อนข้างกว้าง ต้องอาศัยการตีความของเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคล เนื่องจากไม่ได้มีการเขียนหรือสร้างความเข้าใจให้ตรงกันสำหรับเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น จึงใช้การตัดสินจากภาพและเสียงที่ปรากฏชัดเจนเป็นส่วนมาก
2. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎเกณฑ์และระเบียบ รวมทั้งคำสั่งของผู้มีอำนาจ (Authority) ตามกลไกอย่างหนึ่งของรัฐที่กำหนดขึ้น มากกว่าการควบคุมเพื่อดำรงรักษาศิลธรรมของสังคม

### นิยามศัพท์เฉพาะ

กระบวนการ	หมายถึง	ขั้นตอนและวิธีการ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องกับภาพยนตร์วิดีโอ
การพิจารณาตรวจสอบ	หมายถึง	เกณฑ์ ที่นำมาใช้ประกอบการตรวจพิจารณาเนื้อหา และ บทพากย์ในภาพยนตร์วิดีโอ ได้แก่ ระเบียบปฏิบัติ รวมทั้ง นโยบาย และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา
การควบคุมทางสังคม	หมายถึง	การใช้ระเบียบวิธีหรือหลักเกณฑ์มาเป็นแนวทาง ในการปฏิบัติและการใช้อำนาจในการลงโทษผู้ฝ่าฝืน โดยครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและธรรมเนียมการปฏิบัติที่คุ้นเคย
ภาพยนตร์วิดีโอ	หมายถึง	ม้วนเทปที่ได้บันทึกภาพ และเสียงเป็นเหตุการณ์เรื่องราว รวมทั้งมีข้อความต่างๆ ปรากฏชัดเจน

หมายเลขรหัส	หมายถึง	เลขลำดับที่ ที่เจ้าพนักงานผู้ตรวจกำหนดสำหรับภาพยนตร์วิดีโอที่ตรวจแล้วให้ตรงกับสมุดทะเบียนคุม
นายทะเบียน	หมายถึง	เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่อนุมัติใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจวิดีโอ
เจ้าพนักงานผู้ตรวจ	หมายถึง	เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นสัญญาบัตรขึ้นไปที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์วิดีโอ
อัตรสำเนา	หมายถึง	การขออนุญาตทำซ้ำเหมือนต้นฉบับที่ได้ผ่านการตรวจสอบแล้ว
ม้วนต้นฉบับ	หมายถึง	ภาพยนตร์วิดีโอที่ตัดต่อเสร็จสมบูรณ์ โดยมีการกำหนดบทพากย์ และเสียงภาษาไทย ก่อนนำมาให้เจ้าพนักงานตรวจ

### ประโยชน์ที่นำไปใช้

1. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาองค์กรของรัฐ ที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมภาพยนตร์วิดีโอ
2. เพื่อเสนอแนะปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้น หรือมีอยู่ในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบดังกล่าว
3. เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิจัยในเรื่องเดียวกันนี้ในแนวลึกหรือในแง่มุมมองอื่นต่อไป

ศูนย์วิทยุตำรวจ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย