



Received: May 26, 2025

Revised: June 26, 2025

Accepted: June 28, 2025

วิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่:

ศึกษากรณีพรรคก้าวไกล-ประชาชน และคณะรัฐมนตรี

A Comparative Analysis of the Draft Film Bill: A Case Study of the Move Forward–People’s Party and the Cabinet Proposals

อุณาโลม จันทร์รุ่งมณีกุล (Unaloam Chanrungmaneekul)¹

E-mail: unaloam@yahoo.com

บทคัดย่อ

การพิจารณาร่างกฎหมายภาพยนตร์ฉบับใหม่โดยสภาผู้แทนราษฎรที่คาดว่าจะมีขึ้นใน พ.ศ.2568-2569 จะเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของสังคมไทย บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ของพรรคก้าวไกล-ประชาชน และร่างฯ ของคณะรัฐมนตรี (พรรคเพื่อไทย) เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย งานวิจัยนี้ใช้แนวทางการวิเคราะห์นโยบาย และวิธีวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ โดยเชื่อมโยงกับบริบทความท้าทายและแนวโน้มอุตสาหกรรมภาพยนตร์โลก ปัญหาและข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในประเทศไทย และนโยบายการหาเสียงของทั้งสองพรรค ทั้งนี้ พบข้อวิเคราะห์เชิงนโยบาย 4 ประการได้แก่ 1) ทั้งสองร่างฯ มีจุดเน้นแตกต่างกัน โดยร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีมีทิศต่อภาพยนตร์ในฐานะสินค้าสร้างรายได้ มุ่งเน้นส่งเสริมการแข่งขันระดับโลก ในขณะที่ร่างฯ ของพรรคประชาชนมีทิศต่อภาพยนตร์ในฐานะสื่อที่ประชาชนต้องเข้าถึงได้กว้างมากขึ้น ส่งเสริมบทบาทแรงงานสร้างสรรค์ 2) จุดเปลี่ยนสำคัญคือการกำกับดูแลภาพยนตร์ ในร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีขยายไปถึงการควบคุมการฉายผ่านช่องทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และใช้ระบบรับรองตนเอง ส่วนร่างฯ พรรคประชาชนยกเลิกการกำหนดประเภทภาพยนตร์ “ห้ามฉาย” 3) ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหาลึกของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย คือ ระบบตลาดกึ่งผูกขาด หรือ ลักษณะตลาดผู้ขายน้อยรายของระบบการจัดจำหน่ายและฉายภาพยนตร์ และ 4) ขาดตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนในการหนุนเสริมสิทธิผู้ชม

ทั้งนี้ 4 ข้อเสนอแนะสำคัญคือ 1) การพิจารณาร่างกฎหมายควรคำนึงถึงประโยชน์ของคนทุกกลุ่ม ทั้งผู้ผลิต ผู้ประกอบการรายย่อย และประชาชนคนดู 2) ต้องศึกษาวิจัยและมีนโยบายเร่งด่วนเพื่อรับมือกับภาวะการถดถอยของปัญญาประดิษฐ์ 3) ศึกษาโมเดลทางรอดของธุรกิจพื้นที่ฉายหนังอันหลากหลายในลักษณะ

¹ รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(Associate Professor at School of Communication Arts, Sukhothai Thammathirat Open University)



Film and culture space และ 4) กรณีร่างฯ คณะรัฐมนตรี ควรศึกษาอย่างรอบคอบในกรณีข้อกฎหมายที่เข้าไปกำกับควบคุมการฉายภาพยนตร์ในช่องทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ ต้องหาจุดสมดุลยืดหยุ่นในการกำกับดูแลมากกว่าที่จะเข้าแทรกแซงเสรีภาพการสร้างสรรค์ศิลปะภาพยนตร์

คำสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ การวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ การวิเคราะห์เชิงนโยบาย
พรรคก้าวไกล พรรคประชาชน พรรคเพื่อไทย

Abstract

The forthcoming deliberation of Thailand's new Film Bill, expected in 2025-2026, marks a significant turning point in national cultural policy. This study offers a comparative analysis of two competing drafts: one proposed by the Move Forward–People's Party and the other by the Cabinet (Pheu Thai Party). Utilizing policy analysis and comparative legal analysis methods, the research examines each draft in the context of global film industry trends, domestic challenges, and the general election campaign of the year 2023. Findings highlight four key distinctions: 1) divergent policy orientations—economic competitiveness in the Cabinet draft versus public accessibility and creative labor support in the People's Party draft; 2) differing regulatory scopes, with the Cabinet emphasizing digital media control and the People's Party eliminating the “prohibited for screening” category; 3) the absence of measures addressing the industry's quasi-monopolistic distribution and exhibition system; and 4) a lack of explicit audience rights protections in both drafts.

The study proposes four key recommendations: 1) the drafting of film legislation should consider the interests of all stakeholders, including filmmakers, small-scale entrepreneurs, and the general public; 2) urgent research and policy development are needed to address the rapid emergence and impact of artificial intelligence; 3) alternative survival models for film screening venues should be explored, particularly those operating as film and culture spaces; and 4) with regard to the Cabinet's draft legislation, any legal provisions regulating film exhibition via digital and information technology platforms must be carefully assessed. A flexible and balanced regulatory approach should be adopted—one that avoids infringing upon the freedom of cinematic artistic expression.

Keywords: Draft Film Bill, Comparative Legal Analysis, Policy Analysis, Move Forward Party, The People's Party and Pheu Thai Party



บทนำ

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อส่งเสริม ควบคุม และกำกับดูแลสื่อภาพยนตร์ในประเทศไทยมาราว 17 ปี (นับถึง พ.ศ.2568) โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือการกำหนดให้มีการจัดเรตอายุผู้ชมภาพยนตร์ โดยมีคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่ถูกแต่งตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายดังกล่าวเป็นผู้ตัดสินกำหนดประเภทภาพยนตร์ อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนงานวิจัยในอดีตพบว่า เป็นกฎหมายที่มีปัญหาในการบังคับใช้ เป็นที่ถกเถียงกันอย่างหนักของสังคม รวมทั้งความคลุมเครือของตัวบทกฎหมายจนนำไปสู่ข้อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไข ดังที่ปรากฏในงานศึกษาของ โดม สุขวงศ์ (2550) สุรัชย์ นาควงษ์วาลย์ (2553) ภาสวรรณ กรกษมาศ (2554) คณวัฒน์ เจริญหิรัญ (2558) อธิพิล วรานุศุภากุล (2557) และ รักสานต์ วรรณวิฑูวงศ์ (2565)

ที่สำคัญเมื่อพิจารณาปัญหาในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ก็พบว่า ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น จากการศึกษาของ อุณาโลม จันทรุ่งมณีกุล (2561 และ 2563) และสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ องค์การมหาชน (2564) พบปัญหาในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย สรุปประเด็นสำคัญดังนี้ 1) การจำกัดเสรีภาพในการนำเสนอเนื้อหา รัฐให้ความสำคัญด้านการควบคุมมากกว่าการสนับสนุน 2) ระบบตลาดผู้ขายน้อยรายของระบบการจัดจำหน่ายและฉายภาพยนตร์ ส่งผลต่อการผูกขาดในการเผยแพร่และจำหน่ายภาพยนตร์ในระบบนิเวศ ตั้งแต่การผลิต การเผยแพร่ และการฉาย/จำหน่าย ผู้ผลิตรายใหม่หาโอกาสแสดงผลงานค่อนข้างยาก 3) ความอยู่รอดของผู้สร้างภาพยนตร์อิสระและผู้ประกอบโรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก 4) บทและเนื้อหาภาพยนตร์ไม่หลากหลาย 5) ขาดแหล่งเงินทุนสนับสนุนการผลิตภาพยนตร์ทั้งกระแสหลักและกระแสทางเลือก 6) การขาดการพัฒนาบุคลากร ทั้งผู้ผลิตและผู้ชมภาพยนตร์ 7) ขาดฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงเครือข่ายภาพยนตร์ทั้งหมดเข้าด้วยกัน ทั้งฝั่งของผู้ผลิต รัฐ สถาบันการศึกษา และชมรมสมาคม ทำให้พลังในการผลักดันเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงไม่มากพอ 8) มาตรการทางกฎหมายไม่ทันสมัย เช่น มาตรการลดหย่อนภาษี และ 9) การขาดหน่วยงานที่ช่วยผลักดันในด้านนโยบาย (Policy) (รายละเอียดโปรดศึกษาในส่วนที่ 4. ปัญหาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย)

การเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาพยนตร์ได้เกิดขึ้นเป็นระยะ จนกระทั่ง พ.ศ. 2566 ซึ่งเป็นในช่วงหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองสองพรรคหลัก ได้แก่ พรรคก้าวไกล (ปัจจุบันคือ พรรคประชาชน) และพรรคเพื่อไทย นำเสนอนโยบายการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์ ทั้งสองพรรคได้ยื่นร่างกฎหมายฉบับใหม่เข้าสู่สภา โดยคาดการณ์ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ใน พ.ศ. 2568-2569 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญสำหรับอุตสาหกรรมภาพยนตร์และสังคมไทย

ด้วยจุดเปลี่ยนสำคัญของสังคมไทยครั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีงานวิจัยที่ศึกษาด้วยแนวทางการวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative legal analysis) เพียงเรื่องเดียวคือ งานของ วิชญ์พาส พิมพ์อักษร (2567) ที่ศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฯ พ.ศ. 2551 ของไทยและ



กฎหมายเยอรมัน แต่ยังขาดงานศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ โดยเชื่อมโยงกับบริบทที่เกี่ยวข้องทั้งระดับโลกและสังคมไทย

โดยที่ผ่านมามีพบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะมีแนวทางการศึกษาเพียงสองแนว คือ แนวทางที่หนึ่ง ศึกษาปัญหาการวิจัยเกี่ยวกับการกำกับดูแลสื่อภาพยนตร์ การเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ที่เชื่อมโยงกับอำนาจของส่วนต่าง ๆ ในสังคมไทย รวมทั้งมิติทางสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ งานของ โทมัส สุวงศ์ (2550) Thitisawat (2015) ชานนท์ ลักษณะทิพากร (2652) และ Rattanawong (2017) และแนวทางที่สอง ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาด้านการตรวจพิจารณาและกำกับดูแลภาพยนตร์ รวมทั้งกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้แก่ งานของ สุรัช นาควงษ์วาลย์ (2553) สุนทร สาทา (2554) ภาสวรรณ กรกษมาศ (2554) อธิธิพล วรานุศุภกุล (2557) คณวัฒน์ เจริญศิริ (2558) Kachentaraphan (2018) และ รักสานต์ วรรณวิพัฒน์ (2565)

บทความวิจัยนี้มีเป้าหมายสำคัญคือ ใช้แนวทางการวิเคราะห์เชิงนโยบาย (Policy analysis approach) เพื่อศึกษาความสอดคล้องของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับกับภาวะการณ์ของโลกและสังคมไทย โดยเชื่อมโยงให้เห็นปัญหาของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยกับแนวโน้มและความท้าทายของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ระดับโลก เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบ ชี้ให้เห็นจุดแข็ง ช่องว่าง ปัญหาและแนวโน้มสำคัญเพื่อให้การปรับเปลี่ยนในระดับโครงสร้างและนโยบายของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ อันเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายภาพยนตร์ฉบับใหม่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้มีความรอบคอบและตอบสนองต่อสังคมไทยทุกกลุ่ม

บทความนี้มีโครงสร้างนำเสนอ ดังนี้ 1. นโยบายการหาเสียง และลำดับเหตุการณ์ที่มาของร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ของพรรคก้าวไกล-ประชาชน และร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี 2. วัตถุประสงค์การวิจัย 3. ความท้าทายและแนวโน้มอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในระดับโลก 4. ปัญหาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย 5. แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ และแนวคิดสื่อและประโยชน์สาธารณะ 6. กรอบการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ 7. วิธีดำเนินการวิจัย 8. ผลการศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติ ระหว่างร่างฯ ของพรรคประชาชน และร่างฯ ของคณะรัฐมนตรี 9. บทวิเคราะห์เชิงนโยบายและสรุป และ 10. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการศึกษาในอนาคต

1. นโยบายการหาเสียง และลำดับเหตุการณ์ที่มาของร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ของพรรคก้าวไกล-ประชาชน และร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี

เมื่อต้นปี พ.ศ.2566 ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทยได้หาเสียงด้วยนโยบายการแก้ไขปัญหาด้านอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ทั้งสองพรรคมีจุดเน้นที่คล้ายกันในส่วนและแตกต่างกันในส่วน การหาเสียงใน พ.ศ. 2566 พรรคก้าวไกลได้ออกนโยบายแก้ไขพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ในประเด็นสำคัญ ได้แก่ นโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่เริ่มต้นจากพื้นฐาน คือ “เปลี่ยนภารกิจของ



กระทรวงวัฒนธรรมใหม่ เปิดพื้นที่เสรีภาพ ปรับโครงสร้างอำนาจ เพิ่มงบประมาณส่งเสริมงานสร้างสรรค์ ทลายทุนผูกขาด เต็มตลาดให้ผู้ประกอบการอยู่ได้ สนับสนุนการสร้างโอกาสให้กับภาพยนตร์หน้าใหม่ โดย การให้ทุนถ่ายทำหลายระดับ หารายได้จากภาษีที่เก็บจากโรงภาพยนตร์หรือแพลตฟอร์มสตรีมมิ่งเนื้อหา (เช่น 1% ของค่าตัว) และการสมทบในจำนวนที่เท่ากัน (1:1) โดยรัฐ” (พรรคก้าวไกล, 2566)

ในขณะที่พรรคเพื่อไทย เสนอนโยบาย “ตั้งกองทุนภาพยนตร์สนับสนุนผู้ผลิตหนังที่ครอบคลุมทั้งหนังอิสระและกระแสหลัก สิ้นเชื้อดอกเบี้ยต่ำได้ง่ายขึ้น โดยให้สามารถใช้สัญญาจ้างสร้างหนังเป็นหลักประกัน และเปิดช่องทางระดมทุนทางอื่นให้คนสร้างหนังสามารถระดมทุนในช่องทางที่หลากหลายได้ ไม่มีคำว่า “ห้ามฉาย” อีกต่อไป ยกเลิกมาตรการเซนเซอร์หนังอย่างเด็ดขาด ปลดปล่อยและคุ้มครองเสรีภาพทำหนังอย่างเต็มที่ ผ่านการแก้กฎหมายกระทรวง ทำได้ภายใน 100 วัน สนับสนุนให้ตั้งสหภาพคนทำงาน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการจ้างงานให้กับคนกอง เช่น ค่าตอบแทน ชั่วโมงทำงาน และสวัสดิการ หนังไทย-ท้องถิ่น ต้องมีรอบฉาย ไม่ถูกกีดกัน โดยรัฐจะเข้าสนับสนุนด้วยการเข้าโรงภาพยนตร์ของเอกชนเพื่อฉายหนังไทย-ท้องถิ่น รัฐจะสนับสนุนหนังอิสระ เพื่อให้หนังอิสระเป็นพื้นที่ทดลองเทคนิคการเล่าเรื่องแนวใหม่ บ่มเพาะฝีมือ สร้างความหลากหลาย และเป็น R&D ให้หนังกระแสหลัก รัฐจะช่วยขยายตลาดหนังไทย และสนับสนุนหนังไทยไปเทศกาลภาพยนตร์ระดับโลก ลงทุนสร้าง Virtual Studio และ Virtual Production Stage” (พรรคเพื่อไทย, 2566)

ต่อมาพรรคก้าวไกลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่เข้าสู่รัฐสภาเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2567 โดยมีสาระสำคัญโดยสังเขป (ประชาไท, 2567) เช่น

- ปรับโครงสร้างของคณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ จากเดิมข้าราชการมีสัดส่วนมากที่สุด เปลี่ยนเป็นให้ทำงานในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ร่วมเป็นคณะกรรมการ และเพิ่มสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิ
- ลดอำนาจของคณะกรรมการฯ ในการสั่ง “ห้ามฉาย” ภาพยนตร์
- ปรับรูปแบบการจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์ จากเดิมที่กำหนดผู้ชมอายุ 20 ปีขึ้นไป ปรับเป็นเรตสูงสุดคือ อายุ 18 ปีขึ้นไป
- ลดบทบาทการควบคุมจากรัฐสำหรับกองถ่ายภาพยนตร์ต่างประเทศที่เข้ามาถ่ายทำในประเทศไทย จากเดิมต้องขอตรวจบทและตรวจรายละเอียดอย่างเข้มงวด เปลี่ยนเป็นเพียงแค่การยื่นจดแจ้งแทน
- โรงภาพยนตร์ จากเดิมกำหนดให้โรงภาพยนตร์ทุกประเภทต้องขอใบอนุญาตในการทำกิจการ เปลี่ยนให้โรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก หรือโรงภาพยนตร์ชุมชนขนาดไม่เกิน 50 ที่นั่ง สามารถขอจดแจ้งเท่านั้น ไม่ต้องขออนุญาต

ต่อมามีกระแสข่าวว่า กระทรวงวัฒนธรรมกำลังร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์และเกม พ.ศ.... ซึ่งได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าสื่อภาพยนตร์ควรแยกออกจากเกม จนเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2567 นางสาวสุดาวรรณ หวังศุภกิจโกศล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม พรรคเพื่อไทย ระบุว่า “ร่างกฎหมายฉบับใหม่ จะปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์ และกำกับดูแลการประกอบกิจการ



ภาพยนตร์ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้แน่ใจว่าภาพยนตร์ที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต หรือแพลตฟอร์มอื่น ได้รับการตรวจสอบและรับรองความเหมาะสม โดยเฉพาะเนื้อหาที่อาจกระทบต่อความมั่นคงหรือเกียรติภูมิของประเทศ จะมีมาตรการทางกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนใน พ.ร.บ.ภาพยนตร์ฉบับปี 2551 ” ... นั่นคือ มาตรา 53 ที่เอาผิดตามพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ และมาตรา 54 ที่สั่งระงับห้ามฉายภาพยนตร์ได้ (The Active, 2024)

หลังจากพรรคก้าวไกลถูกยุบพรรค ในเดือนสิงหาคม 2567 และพรรคประชาชนได้ดำเนินงานต่อในเดือนธันวาคม 2567 เกิดเหตุการณ์โรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก Documentary Club ต้องหยุดบริการฉายภาพยนตร์เนื่องจากมีปัญหาในการขออนุญาตเป็นโรงมหรสพ ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์การอนุญาตตัวอาคารและโรงมหรสพ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และกฎกระทรวงในปัจจุบัน (The Standard Team, 2024) ประชาชนเกิดความตื่นตัวอย่างมากในการทวงถามการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาพยนตร์

ส.ส.พรรคประชาชนทวงถามรัฐบาลเนื่องจากยื่นร่างกฎหมายไปเป็นเวลากว่า 1 ปีแล้ว จนเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2568 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ โดยได้แจ้งทางเพจ THACCA ว่า “กรม.ไฟเขียว ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่! ปลดล็อกอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย สู่ยุคใหม่” โดยร่าง พ.ร.บ. ภาพยนตร์ฉบับใหม่ มีไฮไลต์สำคัญหลายประเด็น เช่น

1. ยกเลิกคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ
2. ตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์แห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมมากกว่าควบคุม
3. ตั้ง “สภาอุตสาหกรรมภาพยนตร์แห่งประเทศไทย” เพื่่อำนาจต่อรองให้เอกชน
4. ปลดล็อกโรงภาพยนตร์ เปลี่ยนการขออนุญาตเป็นการ “จดทะเบียน”
5. อนุญาตให้เอกชนสามารถจัดเรตภาพยนตร์ได้เอง พร้อมนำมาตรฐานการจัดเรตจากต่างประเทศมาใช้

จากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จในเดือนพฤษภาคม 2568 โดยขณะที่เขียนบทความนี้ เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นไปได้ว่าอาจจะมีการปรับรายละเอียดในร่างฯ อีกเล็กน้อย โดยบทความนี้จะใช้ร่างฯ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วในเดือนพฤษภาคม 2568 เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญ (ซึ่งถูกปรับเปลี่ยนจากร่างฯ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไปพอสมควร เช่น ไม่มีมาตราว่าด้วยการจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมภาพยนตร์แห่งประเทศไทย เป็นต้น) โดยในบทความนี้จะเรียกว่า “ร่างฯ คณะรัฐมนตรี” ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2568) เช่น

- ยกเลิกคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ และตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์แห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์



- เปลี่ยนการขออนุญาตประกอบกิจการฉายภาพยนตร์เป็นการ “จดทะเบียน”
- ขยายการกำกับดูแลการฉายภาพยนตร์ไปถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีฐานข้อมูลในราชอาณาจักร
- ใช้ระบบการรับรองตนเองในการจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์
- สามารถนำมาตรฐานการจัดเรตจากต่างประเทศมาปรับใช้

ทั้งนี้รายละเอียดตามมาตรา 53 และ 54 เดิม ดังกล่าวถูกปรับเปลี่ยน แต่สาระสำคัญ ได้แก่ ขยายการควบคุมภาพยนตร์ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และพนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจระงับการฉายภาพยนตร์ ยังคงมีอยู่ในร่างฯ คณะรัฐมนตรี ตามผลการศึกษาที่จะนำเสนอต่อไป

ในตารางที่ 1 จะเปรียบเทียบให้เห็นประเด็นสำคัญระหว่าง 1) พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 (ฉบับปัจจุบัน) 2) ประเด็นที่เสนอแก้ไขในร่างฯ ภาพยนตร์ของพรรคก้าวไกล (โดยสังเขป) และ 3) ประเด็นที่เสนอแก้ไขในร่างฯ ภาพยนตร์ของคณะรัฐมนตรี โดยขอบเขตของบทความวิจัยนี้จะนำเสนอเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและฉายภาพยนตร์ไทยเท่านั้น จะไม่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในราชอาณาจักร และประเด็นอื่นๆ

ทั้งนี้จะพบว่า ในตารางที่ 1 ได้นำเสนอเนื้อหาคร่าวๆ ภาพยนตร์ฉบับใหม่โดยสังเขปเพื่อแนะนำภาพรวมทั้งหมด ก่อนนำไปสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบเจาะลึกในแต่ละประเด็นในกรอบการวิเคราะห์ตามระเบียบวิธีวิจัยแบบการวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ และในท้ายสุดจะวิเคราะห์เทียบเคียงกับนโยบายการหาเสียงอีกชั้นหนึ่ง โดยจะนำเสนอรายละเอียดในส่วนที่ 9. การวิเคราะห์เชิงนโยบายและสรุปต่อไป

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 (ฉบับปัจจุบัน) ประเด็นที่เสนอแก้ไขในร่างฯ ภาพยนตร์ของพรรคก้าวไกล (โดยสังเขป) และประเด็นที่เสนอแก้ไขในร่างฯ ภาพยนตร์ของพรรคเพื่อไทย (โดยสังเขป)

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 (ฉบับปัจจุบัน)	ประเด็นที่เสนอแก้ไขในร่างฯ ภาพยนตร์ฉบับใหม่ของพรรคก้าวไกล (โดยสังเขป)	ประเด็นที่เสนอแก้ไขในร่างฯ ภาพยนตร์ฉบับใหม่ของคณะรัฐมนตรี (โดยสังเขป)
โครงสร้างของคณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และข้าราชการมีสัดส่วนมากที่สุด	ปรับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นประธาน และให้ทำงานในอุตสาหกรรม ภาพยนตร์ร่วมเป็นคณะกรรมการ และเพิ่มสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการและภาคประชาชน	ยกเลิกคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ และตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์แห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ - ปรับให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน - ข้าราชการมีสัดส่วนมากที่สุด (ดูจำนวนสัดส่วนท้ายสุดของตาราง)



พระราชบัญญัติภาพยนตร์และ วีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 (ฉบับปัจจุบัน)	ประเด็นที่เสนอแก้ไขในร่างฯ ภาพยนตร์ฉบับใหม่ของพรรคก้าวไกล (โดยสังเขป)	ประเด็นที่เสนอแก้ไขในร่างฯ ภาพยนตร์ฉบับใหม่ของคณะรัฐมนตรี (โดยสังเขป)
- คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ 7 คนทำหน้าที่ตรวจพิจารณาและจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์ - กำหนดอายุผู้ชม โดยระบุประเภทภาพยนตร์ 6 ประเภท และมีประเภท “ห้ามฉายเผยแพร่ในราชอาณาจักร”	- ผู้ผลิตภาพยนตร์สามารถยื่น “ข้อเสนอ” ประเภทภาพยนตร์ของตนต่อคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ได้ - ยกเลิกประเภทภาพยนตร์ “ห้ามฉายเผยแพร่ในราชอาณาจักร”	- ไม่มีคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ - ให้เอกชนเป็นผู้รับรองตนเอง สามารถจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์ได้เอง และสามารถนำมาตรฐานการจัดเรทจากต่างประเทศมาปรับใช้ - มีโทษปรับหากผู้รับรองตนเองใช้ข้อมูลเป็นเท็จในการจัดระดับความเหมาะสม - พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการฉายภาพยนตร์ได้
กำหนดอายุผู้ชมสูงสุด 20 ปีขึ้นไปสำหรับภาพยนตร์ประเภทที่มีความเหมาะสมประเภทสูงสุด	ปรับเกณฑ์อายุผู้ชมเป็นอายุ 18 ปี	ไม่ระบุรายละเอียดการจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์ในร่างกฎหมายการกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรี
ไม่มีการกำกับดูแลเนื้อหาภาพยนตร์ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ	ไม่มีการกำกับดูแลเนื้อหาภาพยนตร์ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ	ขยายการกำกับดูแลเนื้อหาภาพยนตร์ไปถึงการฉายผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีฐานข้อมูลในราชอาณาจักร หากผู้ผลิตภาพยนตร์ไม่จัดระดับความเหมาะสมตามประกาศของรัฐมนตรี มีโทษปรับ (หมายเหตุ-การตีความอาจเป็นที่ถกเถียงกันในอนาคตว่า “เทคโนโลยีสารสนเทศ” หมายถึงแพลตฟอร์มประเภทใด)
โรงภาพยนตร์ จากเดิมกำหนดให้โรงภาพยนตร์ทุกประเภทต้องขอใบอนุญาตในการประกอบกิจการ	- ระบุนิยามโรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก - เปลี่ยนให้โรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก หรือโรงภาพยนตร์ชุมชนขนาดไม่เกิน 50 ที่นั่ง สามารถขอจัดแจ้งเท่านั้น ไม่ต้องขออนุญาต	เปลี่ยนการขออนุญาตประกอบกิจการฉายภาพยนตร์เป็นการ “จัดแจ้ง” สำหรับโรงภาพยนตร์ทุกประเภท
ไม่มีบทบาทของแรงงานผู้ปฏิบัติในคณะกรรมการระดับชาติ	- ระบุนิยาม “แรงงานสร้างสรรค์” - ส่งเสริมบทบาทแรงงานสร้างสรรค์ กำหนดให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ	- ไม่ระบุถึงบทบาทแรงงานผู้ปฏิบัติ



2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาบริบทที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์กรอบนโยบายภาพยนตร์ ได้แก่ นโยบายการหาเสียง ความท้าทายและแนวโน้มอุตสาหกรรมภาพยนตร์ระดับโลก และ ปัญหาของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย

2.2 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ของพรรคก้าวไกล-ประชาชน และร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ของคณะรัฐมนตรี

2.3 เสนอแนวทางการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติภาพยนตร์และแนวทางกำหนดนโยบายในอนาคต

3. ความท้าทายและแนวโน้มอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในระดับโลก

การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในระดับโลกในช่วงทศวรรษ 2020 มีความท้าทาย และแนวโน้มดังนี้

3.1 การขยายตัวของผู้ชมที่นิยมรับชมภาพยนตร์จากระบบแพลตฟอร์มสตรีมมิ่งมีมากขึ้นจนส่งผลกระทบต่อถึงระบบการจัดการธุรกิจภาพยนตร์และการผลิตเนื้อหาภาพยนตร์ การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดจำหน่าย จากการนำภาพยนตร์เข้าโรงฉาย ไปสู่การจัดจำหน่ายภาพยนตร์แบบสตรีมมิ่งเท่านั้น หรือแบบผสมผสานทั้งสตรีมมิ่งและฉายในโรงภาพยนตร์แบบดั้งเดิม (direct-to-streaming or hybrid distribution) ธุรกิจการจัดจำหน่ายและฉายภาพยนตร์ในทุกประเทศมีทางเลือกมากขึ้น ไม่ถูกผูกขาดโดยธุรกิจผู้ประกอบการโรงภาพยนตร์ขนาดใหญ่เท่านั้น (Creative media education, 2024)

การเปลี่ยนแปลงระบบการฉายและจัดจำหน่ายภาพยนตร์ไปเป็นแพลตฟอร์มสตรีมมิ่ง เช่น Netflix, Disney, Prime, Youtube, TikTok และอื่น ๆ ส่งผลให้ผู้ชมมีโอกาสรับชมภาพยนตร์ที่มีความหลากหลายแตกต่างไปจากเดิมอย่างขนานใหญ่ ส่งผลให้ผู้ผลิตภาพยนตร์รายย่อย หรือ ผู้สร้างอิสระหลายรายมีโอกาสนำภาพยนตร์ไปสู่สายตาของสาธารณชนได้มากกว่าในอดีต โดยไม่ต้องพึ่งพาการฉายในโรงภาพยนตร์ ซึ่งอยู่ในการควบคุมของทุนขนาดใหญ่ (Creative media education, 2024)

อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดจำหน่ายและฉายในแพลตฟอร์มระดับโลกดังกล่าว ก็อยู่ในเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ของเจ้าของแพลตฟอร์มนั้น ๆ ซึ่งผู้ผลิตภาพยนตร์จำเป็นต้องมีทักษะและงบประมาณในการจัดการบริหารเช่นกัน ความท้าทายคือ ผู้ผลิตอิสระที่มีทุนขนาดเล็ก หรือผู้จัดจำหน่ายรายย่อยก็ยังประสบปัญหาในการขายสิทธิภาพยนตร์เพื่อเข้าระบบการฉายดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงระบบจัดจำหน่ายและฉายภาพยนตร์ในทศวรรษนี้ สร้างความท้าทายให้กับผู้ผลิตเนื้อหาภาพยนตร์ เนื่องจากระบบการฉายออนไลน์สตรีมมิ่งเปิดให้ผู้ชมหลากหลายทั่วโลกเข้ารับชมเป็นตลาดผู้ชมที่ใหญ่มากกว่าเดิมหลายเท่า ในหลายประเทศรวมทั้งไทย ผู้ชมเคยมีตลาดคนดูเฉพาะในประเทศไทย แต่ในปัจจุบันตลาดคนดูมีความแตกต่างกันทั้งความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม อุดมการณ์การเมือง ค่านิยม ศาสนา รสนิยมการใช้ชีวิตและศิลปะ และระดับของความรู้



ความท้าทายนี้ในแง่บวก ผู้สร้างภาพยนตร์สามารถนำเสนอเนื้อหาได้กว้างหลากหลายมากขึ้น แต่ปัญหาความท้าทายคือ ภาวะการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตภาพยนตร์ทั่วโลกมีสูงมาก เพราะมีผู้ผลิตหน้าใหม่ที่นำเสนอเนื้อหาแปลกใหม่ที่น่าสนใจตลอดเวลา และมีทักษะการเล่าเรื่องที่ไม่เหมือนเดิมแข่งขันกันดึงดูดผู้ชม การแข่งขันที่เข้มข้นนี้ ทำให้ผู้ผลิตในประเทศที่ไม่ได้ถูกหล่อหลอมให้เติบโตในสภาวะของความคิดสร้างสรรค์อย่างหลากหลายเปิดกว้างจะเสียเปรียบในการแข่งขัน ยิ่งในประเทศที่มีกฎหมายจำกัดความคิดสร้างสรรค์เพื่อควบคุมการเผยแพร่เนื้อหาบางประเภท ผู้ผลิตจะเผชิญแรงกดดันทั้งจากระดับโลกและการกำกับดูแลด้านเสรีภาพภายในประเทศ (Vitrina, 2024) เป็นความท้าทายที่ไปสู่แนวโน้มของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในประเทศนั้นจะอ่อนแอลง

นอกจากนี้ ผู้ผลิตภาพยนตร์รายย่อย ผู้ประกอบการรายย่อย เช่น ผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์อาจจะไม่สามารถแข่งขันในตลาดสตรีมมิ่งได้อย่างแท้จริง เพราะคุณภาพการถ่ายทำภาพยนตร์ การจัดจำหน่าย และการฉายแล้วแต่ต้องแข่งขันกับบริษัทที่มีทุนขนาดใหญ่ทั่วโลก แนวโน้มที่จะเกิดตามมาคือการร่วมลงทุนข้ามชาติเพื่อสร้างภาพยนตร์ระดับสากลมากขึ้นในหลายประเทศ (Vitrina, 2024)

3.2 ความท้าทายด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence-AI) ความเป็นจริงเสริม (Augmented reality-AR) และความเป็นจริงเสมือน (Virtual Reality-VR) ที่เข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต และหลังการผลิตภาพยนตร์อย่างขนานใหญ่ จนอาจกล่าวได้ว่า วงการภาพยนตร์จะเผชิญกับความท้าทายครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของ AI-Generated Content (AIGC) ที่ถือเป็นการปฏิรูปอุตสาหกรรมภาพยนตร์ครั้งใหญ่ (WFCN -The audio visual industry, 2024)

การทำทาด้านเทคโนโลยีในทศวรรษนี้ นำไปสู่ปัญหา ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงตั้งแต่เริ่มกระบวนการผลิตภาพยนตร์ (production) เช่น การวิจัยหาข้อมูล การเขียนบท การทำสตอรี่บอร์ด การคิดภาพวางเฟรม การสร้างภาพและเสียง ไปจนถึงกระบวนการหลังการผลิต (post-production) เช่น การตัดต่อภาพลงเสียง การเกรตติ้ง และเทคนิคพิเศษอื่น ๆ (WFCN -The audio visual industry, 2024; ArchaeoAgency, 2025)

3.3 แนวโน้มสำคัญที่จะก่อตัวเป็นปัญหาสำคัญในทศวรรษนี้ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ ปัญหาทางจริยธรรม ความมีอคติและสถานะเหมารวม เนื่องจากการรวบรวมตามฐานข้อมูลเท่าที่พบของระบบอัลกอริทึม การลดทอนความคิดสร้างสรรค์อันแท้จริงของมนุษย์ และปัญหาการประท้วงของแรงงานอุตสาหกรรมภาพยนตร์ที่ถูกเทคโนโลยีเข้ามาแทนที่การทำงานของมนุษย์ (Farinacci, 2024; WFCN -The audio visual industry, 2024; Yumeng & Xiao, 2025)

นอกจากนี้ ยังมีความท้าทายอื่น ๆ เช่น ความท้าทายด้านการนำเสนอเนื้อหาอันหลากหลาย ยังเป็นปัญหาในหลายประเทศ แม้จะมีการผ่อนคลายในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ แต่ในหลายประเทศก็ยังมีกฎหมายควบคุมเนื้อหาอย่างเข้มงวดแตกต่างกันไปตามระบบการเมือง ศาสนาและวัฒนธรรมของตน



ถึงที่สุด แนวโน้มและทิศทางสำคัญได้สะท้อนอยู่ในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาพยนตร์ในหลายประเทศ เช่น เยอรมัน ไต้หวัน และเวียดนาม ที่เพิ่มสาระสำคัญเกี่ยวกับการลงทุนข้ามชาติ การเผยแพร่ระดับภาพยนตร์ระดับสากล และเตรียมรับมือกับเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Rester, 2025; Piemwichai & Bao Tran, 2023; Ministry of Culture, 2015)

4. ปัญหาของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย

บริบทของสังคมไทยได้รับผลกระทบจากบริบทสังคมโลก อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างเฉพาะตัวทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจ ความเชื่อ อุดมการณ์หลัก วัฒนธรรม กฎหมาย และค่านิยมของสังคม นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีระบบธุรกิจการผลิตภาพยนตร์ การจัดจำหน่ายและการฉายที่มีลักษณะเฉพาะและมีปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะหลายประการดังนี้

4.1 เกิดผลกระทบกับผู้ชมและผู้ผลิตภาพยนตร์ เนื่องจากระบบจัดจำหน่ายและการฉายภาพยนตร์ภายใต้ระบบตลาดแบบผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) และระบบธุรกิจควบรวมแนวดิ่ง (Vertical integration)

ตลาดภาพยนตร์ไทยภายในประเทศเผชิญกับปัญหาซ้ำซากมาตลอดคือ ภาคการผลิตได้รับส่วนแบ่งไม่เป็นธรรม สัดส่วนการแบ่งรายได้ระหว่างเจ้าของภาพยนตร์และโรงภาพยนตร์ไม่สามารถสร้างรายได้ให้ผู้ผลิตได้อย่างเหมาะสม อันเนื่องมาจากอำนาจทางการตลาดภาพยนตร์ในประเทศถูกครอบงำด้วยโครงสร้างด้านการจัดจำหน่ายและการฉายภาพยนตร์ที่มีลักษณะผู้ขายน้อยราย (มีผู้ประกอบการโรงภาพยนตร์สองบริษัทขนาดใหญ่ที่มีส่วนแบ่งการตลาดราวร้อยละ 90) และเป็นระบบธุรกิจควบรวมแนวดิ่ง (อูโนโลม จันทร์รุ่งมณีกุล, 2561 และ 2563)

ระบบตลาดผู้ขายน้อยรายคือ ระบบธุรกิจการฉายภาพยนตร์ที่มีผู้ประกอบการโรงฉายภาพยนตร์เพียงสองแห่ง เป็นทุนขนาดใหญ่ที่มีอำนาจต่อรองทางธุรกิจสูงมาก นอกจากนี้ ยังมีลักษณะการควบรวมแนวดิ่งคือ ในหนึ่งบริษัทได้ควบรวมภาคการผลิต การจัดจำหน่าย การฉาย และการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไว้

ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลกระทบต่อผู้สร้างภาพยนตร์ที่ไม่มีรายได้มากพอในการลงทุนผลิตภาพยนตร์ที่มีคุณภาพ ต้องสร้างภาพยนตร์ตามอำนาจของผู้ฉาย ผู้ผลิตและผู้ชมมีอำนาจต่อรองน้อย ยิ่งผู้สร้างภาพยนตร์อิสระและผู้ประกอบการโรงภาพยนตร์ขนาดเล็กยิ่งได้รับผลกระทบอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ ผู้ชมทั่วประเทศที่ถูกจำกัดการชมภาพยนตร์เพียงไม่กี่ประเภททั้งโดยรู้ตัวและไม่รู้ตัว

4.2 มีปัญหาด้านคุณภาพชีวิตและค่าตอบแทนของแรงงานในกองถ่ายทำภาพยนตร์และกิจการที่เกี่ยวข้อง

จากผลการศึกษาของ ณัฐนันท์ เทียมเมฆ และเจษฎา ศาลาทอง (2566) พบว่า แรงงานในกองถ่ายทำภาพยนตร์ ซึ่งเป็นแรงงานระดับปฏิบัติการมีปัญหาด้าน ได้แก่ (1) ปัญหาคุณภาพชีวิตด้านร่างกาย คือ ปัญหาการพักผ่อนที่ไม่เพียงพอ และปัญหาอุบัติเหตุในการทำงาน (2) ปัญหาคุณภาพชีวิตด้านจิตใจคือ



ปัญหาความไม่มั่นคงในอาชีพ และปัญหาการเลือกปฏิบัติทางลำดับชั้น (3) ปัญหาคุณภาพชีวิตด้านความสัมพันธ์ทางสังคมคือ ปัญหาเรื่องการไม่มีตัวแทนในการต่อรอง และ (4) ปัญหาคุณภาพชีวิตด้านสิ่งแวดล้อมคือ ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19

ทั้งนี้ได้นำเสนอแนวทางแก้ไขไว้ 4 แนวทาง ได้แก่ (1) ส่งเสริมมาตรฐานความปลอดภัยให้กับแรงงานในกองถ่าย (2) คุ้มครองชั่วโมงการทำงานที่เป็นธรรมให้กับแรงงานในกองถ่าย (3) สนับสนุนการรวมกลุ่มของแรงงานในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย (4) พัฒนาหน่วยงานด้านภาพยนตร์ที่มีบทบาทต่อการกำกับดูแลโดยตรง (ณัฐนันท์ เทียมเมฆ และเจษฎา ศาลาทอง, 2566)

นอกจากนี้ สหภาพแรงงานสร้างสรรค์แห่งประเทศไทย (CUT) ก็เรียกร้องถึงปัญหาเหล่านี้เป็นระยะ ๆ นับแต่ พ.ศ. 2565 เป็นต้นมา โดยมี 4 ข้อเรียกร้องคือ การคุ้มครองแรงงานเด็ก สำหรับแรงงานทั่วไป ชั่วโมงการทำงานต้องไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อวัน หากเกินต้องมีค่าล่วงเวลา มาตรฐานความปลอดภัย และสัญญาจ้างที่เป็นธรรม (The Matter, 2022)

4.3 จำกัดสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอเนื้อหาและศิลปะภาพยนตร์

เป็นปัญหาที่ผู้ผลิตภาพยนตร์เรียกร้องมากที่สุด เป็นที่ถกเถียงมากที่สุดในสังคมไทย และมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเสนอให้แก้ไขตัวบทกฎหมายภาพยนตร์มากที่สุด (สุรัชย์ นาควงษ์วาลย์, 2553; สุนทรสาทา, 2545; อิทธิพล วรานุศุภากุล, 2557; คณวัฒน์ เจริญศิริ, 2558) และปัญหาเรื่องรังของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยคือ เนื้อหาที่นำเสนอมักจะวนเวียนซ้ำซาก จนกล่าวได้ว่าสูตรสำเร็จของการสร้างภาพยนตร์ไทยมีกรอบจำกัดมากในการนำเสนอเนื้อหาที่สะท้อนความจริงของสังคมอย่างตรงไปตรงมา หรือเสียดสีสังคมที่กระทบถึงเจ้าหน้าที่รัฐ หรือศาสนา แม้เพียงเล็กน้อยก็มักจะโดนห้ามฉายหรือถูกสั่งให้ตัดทอนเนื้อหาออกไป โดยอาศัยพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นเครื่องมือผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่มีอำนาจระงับการฉายหรือแบนภาพยนตร์ได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าในทางปฏิบัติของการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ มีปัญหาการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจพิจารณาฯ และปัญหาความคลุมเครือของกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดประเภทภาพยนตร์ (รักสานต์ วรรณวิฑูวงศ์, 2565) จนก่อให้เกิดการเรียกร้องของผู้ผลิตภาพยนตร์ให้ทบทวนปรับปรุงกฎหมายหลายครั้ง

4.4 ขาดฐานข้อมูลที่ครบถ้วน รอบด้าน แม่นยำของอุตสาหกรรมภาพยนตร์

การศึกษาวิจัยของทีมศูนย์บริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2564) เสนอว่า จุดอ่อนประการหนึ่งของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยคือ ขาดฐานข้อมูลด้านภาพยนตร์ อันเป็นสิ่งจำเป็นต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ เพราะเป็นศูนย์กลางข้อมูลที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลของการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และวิจัย รวมทั้งเป็นแหล่งรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย เพื่อให้บริการต่อผู้ประกอบการธุรกิจ ผู้เชี่ยวชาญ บุคลากร และผู้ที่สนใจเกี่ยวกับภาพยนตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านรายได้ของภาพยนตร์ ฐานผู้ชม แรงงานสร้างสรรค์ ผู้ผลิตบทภาพยนตร์ และการจัดการตลาด (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ องค์การมหาชน, 2564)



4.5 ขาดพื้นที่ฉายภาพยนตร์อันหลากหลาย

จากปัญหาโครงสร้างอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ที่ระบบธุรกิจการฉายภาพยนตร์ถูกรอบงำด้วยทุนขนาดใหญ่เพียงสองแห่งจนส่งผลต่อเสรีภาพในการได้ชมภาพยนตร์อย่างหลากหลาย สังคมไทยควรจัดสร้าง “พื้นที่ขนาดเล็ก” แพร่กระจายไปหลาย ๆ จังหวัด เพื่อให้ผู้ชมมีโอกาสได้รับชมภาพยนตร์ที่หลากหลายมากขึ้น และส่งเสริมให้ผู้สร้างภาพยนตร์อิสระ ภาพยนตร์นอกกระแส เช่น ภาพยนตร์ทดลอง ภาพยนตร์ทุนต่ำ ภาพยนตร์สั้น และภาพยนตร์สารคดี มีโอกาสได้รับการเผยแพร่ หรือแม้แต่ภาพยนตร์ไทยกระแสหลักเองที่ถูกปฏิเสธจากเครือทุนขนาดใหญ่ก็ควรมีพื้นที่ฉายภาพยนตร์เข้ามารองรับเช่นกัน

4.6 ก้าวไม่ทันกับการเติบโตของเทคโนโลยี ขาดวิสัยทัศน์ด้านสื่อ เทคโนโลยี และระบบกลไกการอุดหนุนส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ให้รับมือกับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีครั้งใหญ่

ความท้าทายและแนวโน้มระดับโลกที่ถือว่าการปฏิรูปอุตสาหกรรมภาพยนตร์ครั้งสำคัญ ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วนข้อ 3 จะส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านปัญญาประดิษฐ์ ความเป็นจริงเสมือน และความเป็นจริงเสริมที่กระทบต่อกระบวนการผลิตภาพยนตร์ตลอดสาย รวมทั้งจะกระทบต่อหลักสูตรการศึกษาด้านภาพยนตร์ทั้งหมดที่ยังไม่สามารถผลิตแรงงานที่มีทักษะด้านปัญญาประดิษฐ์เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้ ประเทศไทยยังไม่มีแผนการศึกษาเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อย่างจริงจัง

5. แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ และแนวคิดสื่อและประโยชน์สาธารณะ

งานวิจัยนี้ใช้สองแนวคิดหลักเพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการสื่อสาร ได้แก่ เศรษฐกิจการเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ (Critical political economy of film) และแนวคิดสื่อและประโยชน์สาธารณะ (Corporate media and the public interest)

5.1 แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ แนวคิดดั้งเดิมของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองจะพิจารณาสื่อจากมุมมองของระบบอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศนั้น ๆ เช่น อำนาจของทุนขนาดใหญ่สามารถควบคุมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ได้หลายมิติ ความเป็นเจ้าของธุรกิจการผลิต การจัดจำหน่ายและฉายภาพยนตร์ในลักษณะการควบรวมกิจการด้วยทุนขนาดใหญ่เพียงไม่กี่ราย เนื้อหาจะถูกกำกับควบคุมจากอำนาจการเมือง ระบบตลาดผูกขาดหรือผู้ขายน้อยรายจะส่งผลให้ผู้ผลิตภาพยนตร์ต้องสร้างภาพยนตร์เพียงไม่กี่ประเภท เพราะมีเนื้อหาที่มั่นใจว่าจะทำกำไรได้คุ้มค่า และไม่เสี่ยงต่อการถูกห้ามฉาย หรือถูกคุกคามจากอำนาจการเมือง เช่น กฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มการเมืองต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม Stocchetti (2020) เสนอว่า 3 สำนักคิดหลักเกี่ยวกับมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์มีรากฐานประกอบด้วย 1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยสื่อและการสื่อสาร (The critical political economy of media and communication theory) 2) ทฤษฎีวิพากษ์ว่าด้วยเทคโนโลยี (The critical theory of technology) และ 3) ทฤษฎีวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ (The



critical theory of cinema) ในที่นี้จะเน้นเฉพาะสองทฤษฎีแรกที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์ โดยมีสาระสรุปแต่ละสำนักดังนี้

1) แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยสื่อและการสื่อสาร (The critical political economy of media and communication) นับเป็นรากฐานสำคัญมากของแนวคิดเชิงวิพากษ์ของการสื่อสารรวมทั้งภาพยนตร์ในยุคสมัยหลัง โดย Wasko, Murdock & Sousa (2011) ได้ระบุถึง 4 หลักการพื้นฐาน ได้แก่ หลักการที่หนึ่ง เป็นแนวคิดแบบองค์รวม (holistic) พิจารณาหลากหลายปัจจัย มากกว่าจะพิจารณาว่าเศรษฐกิจคือปัจจัยหลักที่ครอบงำทุกอย่าง หลักการที่สองคือ การศึกษาสื่อมิใช่การศึกษาเหตุการณ์เฉพาะปัจจุบันเท่านั้น แต่ต้องศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ด้วย หลักการที่สามคือ ต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การการสื่อสาร วัฒนธรรม และสถาบันต่าง ๆ ของสังคม บนพื้นฐานของปฏิบัติการทางประชาธิปไตยและความเป็นธรรมทางสังคม และหลักการที่สี่คือ ปฏิบัติการการสื่อสารต้องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

ต่อมานักคิดคนสำคัญคือ Jonathan Hardy (2014) เน้นย้ำว่า เศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยสื่อและการสื่อสารจะเกี่ยวข้องกับการจัดการการสื่อสารที่นำไปสู่เป้าหมายของความเป็นธรรมทางสังคม (Stocchetti, 2020)

2) ทฤษฎีวิพากษ์ว่าด้วยเทคโนโลยี (The critical theory of technology) จากแนวคิดพื้นฐานของนักคิดนักปรัชญา Andrew Feenberg ซึ่งพัฒนาแนวคิดมาตั้งแต่ ค.ศ. 1991 มีจุดยืนการวิพากษ์การสื่อสารผ่านเทคโนโลยีที่ต้องไม่ถูกครอบงำจากทุนขนาดใหญ่ เป็นแนวคิดที่มุ่งศึกษาบทบาทของสื่อ โดยไม่เชื่อว่าเทคโนโลยีมีความเป็นกลาง (เช่น ระบบการฉายและจัดจำหน่ายผ่านสตรีมมิ่งไม่เป็นกลางเพราะถูกครอบงำจากทุนขนาดใหญ่และรัฐบาลประเทศควบคุมได้)

ฟินเบิร์กปฏิเสธความเชื่อตามแนวทางของ Technology determinism โดยเชื่อว่าเทคโนโลยีถูกออกแบบบนการต่อสู้กันของผลประโยชน์ทางสังคม ค่านิยมทางสังคม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เขาเชื่อว่าเทคโนโลยีล้วนมี ‘technical code’ ที่ฝังตัวอยู่จนก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางและสะท้อนอยู่ในรูปแบบการแพร่กระจายทางสังคม (ตัวอย่างเช่น อัลกอริทึมการดูภาพยนตร์ผ่าน Netflix ที่สะท้อนความต้องการผู้ชมบางกลุ่มมากกว่าจะเอื้อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ผลิตที่มีทุนน้อย-ผู้เขียน) ดังนั้น การออกแบบเทคโนโลยีให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ต้องศึกษา (Feenberg, 2005)

Stocchetti (2020) ได้พัฒนาแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ โดยอาศัยฐานจากแนวคิดเดิมดังที่กล่าวมาแล้ว และเสนอทฤษฎี The political economy of local cinema ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นดังต่อไปนี้

1) ภาพยนตร์ภายในท้องถิ่น (local cinema) เช่น ภาพยนตร์ในประเทศหรือในชุมชน จะได้รับแรงกดดันจากภาพยนตร์ระดับชาติ (national cinema) ที่มุ่งส่งออกไปแข่งขันระดับโลก และแรงกดดันจาก



อุตสาหกรรมภาพยนตร์ระดับโลก (global cinema) จนผู้ผลิตภาพยนตร์ภายในประเทศมีความเสี่ยงสูงมากในหลายด้าน

2) จุดยืนสำคัญในการศึกษาแนวทางนี้คือ องค์การการสื่อสารและวัฒนธรรม (เช่น ภาพยนตร์) ควรดำเนินธุรกิจด้วยความเป็นธรรมทางสังคมและใช้ปฏิบัติการทางประชาธิปไตยเพื่อสร้างสรรค์สังคมที่ดี

3) การศึกษาวิจัยต้องให้ความสนใจกับประวัติศาสตร์ด้วย มิใช่แค่เหตุการณ์เฉพาะหน้า

4) เป็นการศึกษาวิจัยแบบองค์รวม มิได้มุ่งเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจ แต่มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่มีต่อวิถีการผลิต รวมทั้งปัจเจกบุคคล ได้แก่ แรงงานในกองถ่ายทำภาพยนตร์ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านภาพยนตร์ และในกิจการที่เกี่ยวข้องกับภาพยนตร์ ทั้งการจัดจำหน่ายและการฉายภาพยนตร์ รวมทั้งคนดูแล้วแต่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการสร้างสรรค์ผลผลิตด้านภาพยนตร์ แต่อำนาจต่อรองในฐานะปัจเจกบุคคลเหล่านี้อาจจะถูกควบคุมได้โดยง่าย หากกลไกอำนาจรัฐ รวมทั้งอำนาจของทุนขนาดใหญ่เข้าครอบงำระบบอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในสังคมนั้น

5) เทคโนโลยีสื่อดิจิทัลมีบทบาทอย่างมากต่อภาพยนตร์ ปฏิเสธแนวทางที่เชื่อว่าเทคโนโลยีจะกำหนดปัจจัยทางสังคมต่าง ๆ (technology determinism) แต่การใช้เทคโนโลยีต้องเป็นไปอย่างหนุนเสริมความเป็นธรรมต่ออุตสาหกรรมภาพยนตร์ในประเทศและใช้กระบวนการประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบเทคโนโลยีภาพยนตร์

5.2 แนวคิดสื่อและประโยชน์สาธารณะ (Corporate media and the public interest)

Croteau and Hoynes (2006) เสนอว่าสื่อที่มีประโยชน์สาธารณะจะมีคุณลักษณะพื้นฐานดังนี้

1) ความหลากหลาย (Diversity) สื่อต้องนำเสนอและสะท้อนถึงจุดยืนทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความคิดอันหลากหลายของผู้รับสาร มิใช่จุดยืนของชนชั้นนำหรือทุนขนาดใหญ่เท่านั้น

2) ความสร้างสรรค์ใหม่ (Innovation) สื่อควรสร้างสรรค์เนื้อหาและรูปแบบทางศิลปะที่สดใหม่ มีจินตนาการสร้างสรรค์ และสะท้อนถึงธรรมชาติของแต่ละสังคม มากกว่าสื่อที่เสนอแบบสูตรสำเร็จเพื่อหวังผลทางการตลาด หรือถูกบังคับจากรัฐ

3) มีสาระ (Substance) คำว่า สาระ มีได้หมายถึงเนื้อหาสาระจริงจังกแบบ “ข่าว” เสมอไป ในสังคมประชาธิปไตย สื่อต้องเสนอทั้งสาระและบันเทิง ต้องหยิบประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในสาธารณะขึ้นมาถกเถียงได้ และควรสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสำคัญ

4) ความมีอิสระ (Independence) การนำเสนอเนื้อหาข่าวสารหรือภาพยนตร์หรือเพลง หรือความคิดต่าง ๆ ผ่านสื่อจะต้องไม่ถูกอำนาจอื่นใดบังคับทั้งอำนาจรัฐและอำนาจทุนขนาดใหญ่

นอกจากนี้ กรอบทฤษฎีที่สำคัญในการวิเคราะห์นโยบายสื่อและการสื่อสารคือ กฎหมายและรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นประโยชน์สาธารณะสำคัญยิ่งต่อการวิเคราะห์การร่างกฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสาร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระบุไว้ในมาตรา 34



35 36 ว่าด้วยเสรีภาพในการสื่อสารของบุคคล และวิชาชีพสื่อมวลชน และมาตรา 46 ว่าด้วยสิทธิของผู้บริโภค
ย่อมได้รับการคุ้มครอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560)

6. กรอบการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่

กรอบการวิเคราะห์นี้ได้จากการสังเคราะห์วรรณกรรมเอกสารต่าง ๆ ทั้งหมดที่กล่าวมา ได้แก่ ความ
ท้าทายและแนวโน้มอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในระดับโลก และปัญหาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ภายใต้
แนวคิดทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ ของ Stocchetti (2020) และแนวคิด
สื่อและประโยชน์สาธารณะ ของ Croteau and Hoynes (2006) อันเป็นกรอบทฤษฎีสังเคราะห์เพื่อสกัด
ประเด็นสำคัญ รวบรวมได้ 7 ประเด็นดังนี้

**6.1 State structure and control power หรือ โครงสร้างและอำนาจของรัฐในการควบคุมสื่อ
ภาพยนตร์ และการถ่วงดุลอำนาจการควบคุม** หมายถึง การพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจและกลไกของรัฐที่
เข้ามามีบทบาทต่ออุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย องค์กรกำกับดูแลอุตสาหกรรมภาพยนตร์ กลไกภาคเอกชน
และภาคประชาชนที่ถ่วงดุลกับอำนาจรัฐ

6.2 Freedom expression and regulation หรือ เสรีภาพและการกำกับดูแล หมายถึง เสรีภาพ
ในการนำเสนอความคิดสร้างสรรค์อันหลากหลาย การกำกับดูแลและควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ การปรับเปลี่ยน
เกณฑ์การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ การลดหรือเพิ่มบทบาทและอำนาจของรัฐในการควบคุมและกำกับ
ดูแลระบบธุรกิจภาพยนตร์ เพื่อวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาในข้อ 4.3

**6.3 Capitalist power and concentration หรือ การควบรวมธุรกิจภาพยนตร์และอำนาจของ
ทุนขนาดใหญ่** หมายถึง การวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทและการควบรวมของธุรกิจแนวตั้ง (vertical
integration) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบตลาดผู้ขายน้อยรายหรือตลาดผูกขาดในห่วงโซ่อุตสาหกรรม
ภาพยนตร์ เริ่มตั้งแต่การผลิต การจัดจำหน่าย การฉาย และการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อผลการตลาด
รวมถึงศึกษาร่างกฎหมายที่ทำให้ทุนขนาดใหญ่ใช้อิทธิพลทางการตลาดกำหนดเนื้อหาภาพยนตร์ เพื่อวิเคราะห์
การแก้ไขปัญหาในข้อ 4.1

6.4 National cinema policies หรือ นโยบายภาพยนตร์แห่งชาติ หมายถึง การวิเคราะห์เกี่ยวกับ
นโยบายการส่งเสริมหรือปรับอุตสาหกรรมหลักและแนวคิดทางเลือกต่างๆ การส่งเสริมภาพยนตร์ในฐานะผลผลิต
ทางวัฒนธรรม แผนและกลไกการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย การหนุนเสริมและสร้างทักษะให้
บุคลากรจนสามารถเชื่อมต่อกับระบบจัดจำหน่ายในระดับโลก การส่งเสริมการฉายภาพยนตร์ไทยในสัดส่วนที่
พอเหมาะ และการลงทุนข้ามชาติ เพื่อวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาในข้อ 3.1, 3.2 และ 4.6

6.5 Human resources support หรือ การสนับสนุนบุคลากรระดับแรงงาน หมายถึง
การวิเคราะห์เกี่ยวกับการผลักดันแก้ไขค่าแรงที่เป็นธรรมและเหมาะสมสำหรับบุคลากรด้านภาพยนตร์
การอุดหนุนส่งเสริมแรงงานระดับล่าง และผู้ผลิตรายย่อย การส่งเสริมความรู้และสวัสดิการของบุคลากรที่



ทำงานในวงการภาพยนตร์ เพื่อวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิต และสวัสดิการของแรงงานระดับปฏิบัติการ ดังที่เสนอในข้อ 4.2 ให้บุคลากรเหล่านี้มีพลังในการสร้างสรรค์ภาพยนตร์ระดับคุณภาพได้จริง

6.6 Independent films and exhibition space for cinematic diversity หรือ ความหลากหลายของพื้นที่การฉายภาพยนตร์และภาพยนตร์อิสระ หมายถึง การวิเคราะห์ถึงแนวทางการส่งเสริมให้เกิดพื้นที่การฉายภาพยนตร์อิสระ ภาพยนตร์สั้น ส่งเสริมให้เผยแพร่ความหลากหลายของศิลปะภาพยนตร์ การอุดหนุนส่งเสริมและเปิดพื้นที่ฉายภาพยนตร์ขนาดเล็ก โรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก เพื่อเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ ผู้ผลิตอิสระ และค่ายภาพยนตร์ขนาดเล็กได้เติบโตและอยู่รอดในทางธุรกิจได้จริง เพื่อวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาในข้อ 4.5

6.7 Research and data centre for cinema in Thailand หรือ ศูนย์วิจัยและข้อมูลด้านภาพยนตร์ หมายถึง การวิเคราะห์เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบธุรกิจภาพยนตร์ ศูนย์ข้อมูลด้านภาพยนตร์ การจัดสร้างฐานข้อมูลด้านธุรกิจภาพยนตร์ทั้งข้อมูลเบื้องหลัง จำนวนและรายชื่อบุคลากรผู้ประกอบการ งบลงทุนและงบประมาณ การตลาด แรงงาน และรายได้ของภาพยนตร์ที่เข้าฉาย รวมทั้งการอุดหนุนส่งเสริมการวิจัยเพื่อส่งเสริมภาพยนตร์ไทย และกระบวนการประกอบธุรกิจจัดจำหน่าย และฉายภาพยนตร์ เพื่อวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาในข้อ 3.1, 3.2 และ 4.4

7. วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ตามแนวทางการวิเคราะห์เชิงนโยบาย (Policy analysis approach) ประกอบด้วยวิธี การวิจัยเชิงเอกสารทางกฎหมาย (Documentary legal research) และการวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative legal analysis)

7.1 แหล่งข้อมูล แบ่งเป็น

7.1.1 แหล่งข้อมูลเอกสารทางกฎหมาย ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ..... (นายอภิสิทธิ์ ไส้ตู่โรไกล กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไปเมื่อปี พ.ศ. 2567 (ในบทความนี้จะเรียกว่า ร่างฯ พรรคก้าวไกล หรือร่างฯ พรรคประชาชน) และร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ.... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เมื่อเดือนพฤษภาคม 2568 หลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อเดือนมีนาคม 2568 โดยขณะที่เขียนบทความ ร่างฯ ดังกล่าวอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งอาจจะมีการแก้ไขอีกครั้งก่อนนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร (ในบทความนี้จะเรียกว่า ร่างฯ คณะรัฐมนตรี)

7.1.2 แหล่งข้อมูลเอกสารทั่วไป ประกอบด้วย ข้อมูลด้านปัญหาและแนวโน้มอุตสาหกรรมภาพยนตร์ระดับโลกและไทย ข้อมูลด้านการหาเสียงของพรรคก้าวไกลและพรรคเพื่อไทย และข้อมูลด้านการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับภาพยนตร์



7.2 วิธีการศึกษา ใช้การวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ 2 โดยเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ของทั้งสองพรรค ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ทั้ง 7 ประเด็น (โปรดดูรายละเอียดในส่วนข้อ 6) โดยกรอบการวิเคราะห์นี้สังเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความท้าทายและแนวโน้มของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ระดับโลก (ดังที่อธิบายในส่วนข้อ 3) และปัญหาของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย (ดังที่อธิบายในส่วนข้อ 4) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สังเคราะห์เป็นกรอบการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ ภายใต้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ และแนวคิดสื่อและประโยชน์สาธารณะ

7.3 การสร้างองค์ความรู้จากการวิเคราะห์ เมื่อได้ผลการศึกษาจากข้อ 7.2 แล้ว ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงนโยบาย ภายใต้กรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ และแนวคิดสื่อและประโยชน์สาธารณะ โดยเปรียบเทียบประเด็นการหาเสียงของทั้งสองพรรค อภิปรายร่วมกับงานในวิจัยในอดีต และวิเคราะห์เชิงนโยบายเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 2 โดยชี้ให้เห็นความสอดคล้องของร่างฯ แต่ละฉบับกับการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย

7.4 การเสนอแนวทางการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติภาพยนตร์และแนวทางกำหนดนโยบายในอนาคต ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ข้อ 3 ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาทั้งข้อ 7.2 และ 7.3 มาวิเคราะห์หาช่องว่างทางนโยบาย และเสนอแนวทางการพิจารณาปรับปรุงดังกล่าว ภายใต้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ และแนวคิดสื่อและประโยชน์สาธารณะ

8. ผลการศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ ระหว่างร่างฯ พรรคประชาชน และร่างฯ คณะรัฐมนตรี

ผลการศึกษาเปรียบเทียบจะถูกศึกษาภายใต้กรอบการวิเคราะห์ 7 ข้อดังที่กล่าวมาแล้ว โดยมีผลสำคัญดังนี้

กรอบที่ 1 โครงสร้างและอำนาจของรัฐในการกำหนดและติดตามนโยบายสื่อภาพยนตร์ และการถ่วงดุลอำนาจการควบคุม

- ด้านองค์กรกำหนดและติดตามนโยบายและมาตรการต่าง ๆ

ร่างฯ พรรคประชาชนกำหนดให้มี “คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ” แทนคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติในกฎหมายเดิม โดยปรับเปลี่ยนสัดส่วนขององค์ประกอบคณะกรรมการเดิม ปรับนายกรัฐมนตรีนอกจากประธานกรรมการ เปลี่ยนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นประธานคณะกรรมการฯ ตามมาตรา 7 ระบุว่า ให้มีคณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธาน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสิบหกคนเป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ



องค์ประกอบคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย

- (1) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอาจารย์หรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทางด้านนิเทศศาสตร์หรือสื่อสารมวลชน หรือภาพยนตร์ไม่ต่ำกว่าสองปีจำนวนสามคน
- (2) ตัวแทนผู้สร้างภาพยนตร์จำนวนสองคน
- (3) ตัวแทนผู้ประกอบการภาพยนตร์จำนวนสามคน
- (4) ตัวแทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคจำนวนสองคน
- (5) ตัวแทนแรงงานสร้างสรรค์จำนวนหกคน โดยคัดเลือกผู้แทนจากสาขาความเชี่ยวชาญด้านการผลิตภาพยนตร์ที่ได้รับการรับรองความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพเกี่ยวกับภาพยนตร์จากคณะกรรมการตามมาตรา 9 (6)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (1) ถึง (5) ต้องมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่อาจารย์ในสถาบันการศึกษาของรัฐ

รัฐมนตรีออกประกาศให้บุคคลที่ประสงค์จะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม (1) ถึง (5) สมัครเข้ารับการแต่งตั้ง...ส่วนการหาตัวแทนตาม (2) ถึง (4) หากมีผู้สมัครมากกว่าจำนวนตำแหน่งของกรรมการ ให้ใช้วิธีการเลือกกันเองระหว่างผู้สมัครเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละสาขานั้นก่อนเสนอชื่อให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งตามวรรคแรก และให้รัฐมนตรีเปิดเผยรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติได้รับการแต่งตั้งต่อสาธารณะ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนการแต่งตั้ง

จะเห็นว่า การปรับเปลี่ยนสัดส่วนคณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติของร่างฯ พรคประชาชน ส่งผลให้จำนวนของภาควิชาชีพ ภาคประชาชน และภาควิชาการ มีมากกว่าฝ่ายราชการและการเมือง นอกจากนี้ยังพบว่า ที่มาของกรรมการในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นการสมัครเข้ารับการแต่งตั้งและเลือกกันเองระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแตกต่างจากร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีที่รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งโดยตรง

นอกจากนี้ในร่างฯ พรคประชาชนยังกำหนดให้มี “คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์” ซึ่งจะแยกวิเคราะห์ในกรอบวิเคราะห์ที่ว่าด้วยเสรีภาพและการกำกับดูแลต่อไป

สำหรับร่างฯ คณะรัฐมนตรี มีกลไกรัฐคือ คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์แห่งชาติ มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ต่อคณะรัฐมนตรี ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนี้ และอื่น ๆ โดยมีกรรมการจากฝ่ายการเมือง 3 คน ข้าราชการ 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 11 คน โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านภาพยนตร์ สื่อสารมวลชน การตลาด ทั้งนี้ต้องมีผู้แทนของฝ่ายวิชาชีพภาพยนตร์ 4 คนรวมอยู่ด้วย ทั้งหมดแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม (โปรดดูตารางที่ 1)

จะเห็นว่าสัดส่วนของฝ่ายข้าราชการและนักการเมืองจะมีมากกว่าฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ และไม่มีภาคประชาชนและแรงงานผู้ปฏิบัติงานร่วมเป็นคณะกรรมการ



ตารางที่ 2 องค์การกำหนดและติดตามนโยบายและมาตรการ เปรียบเทียบระหว่างร่างฯ พรคประชาชนและ
ร่างฯ คณะรัฐมนตรี

องค์การกำหนดและติดตาม นโยบายและมาตรการ	ร่างฯ พรคประชาชน	ร่างฯ คณะรัฐมนตรี
ชื่อองค์กร	คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ	คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ แห่งชาติ
ประธานคณะกรรมการ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม	รองนายกรัฐมนตรี
องค์ประกอบและสัดส่วน	- ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธาน - อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรมเป็นกรรมการและ เลขานุการ - ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นอาจารย์ หรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทางด้านนิเทศ ศาสตร์หรือสื่อสารมวลชนหรือภาพยนตร์ไม่ต่ำ กว่า 2 ปี จำนวน 3 คน - ตัวแทนผู้สร้างภาพยนตร์ 2 คน - ตัวแทนผู้ประกอบการภาพยนตร์ 3 คน - ตัวแทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค 2 คน - ตัวแทนแรงงานสร้างสรรค์ 6 คน	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรอง ประธานคนที่หนึ่ง - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นรองประธานคนที่สอง - กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวง การคลัง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการ กสทช. ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจ สร้างสรรค์ - ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 11 คนซึ่งรัฐมนตรี แต่งตั้ง ด้านภาพยนตร์ สื่อสารมวลชน และ การตลาด - ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นกรรมการและ เลขานุการ อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรม และ อธิบดีกรมการท่องเที่ยว เป็นกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
ที่มาของคณะกรรมการ	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่อาจารย์ในสถาบันการศึกษาของรัฐ รัฐมนตรีออกประกาศให้บุคคลที่ประสงค์จะเป็น ผู้ทรงคุณวุฒิสมัครเข้ารับการแต่งตั้ง... หากมี ผู้สมัครมากกว่าจำนวนตำแหน่งของกรรมการ ให้ ใช้วิธีการเลือกกันเองระหว่างผู้สมัครก่อนเสนอชื่อ ให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง	รัฐมนตรีแต่งตั้งตามร่างฯ กฎหมาย



องค์กรกำหนดและติดตาม นโยบายและมาตรการ	ร่างฯ พรคประชาชน	ร่างฯ คณะรัฐมนตรี
สรุปสัดส่วน	ข้าราชการ 2 ฝ่ายการเมือง 1 ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ 3 ต้องมีใช้เจ้าหน้าที่รัฐ วิชาชีพที่เกี่ยวข้อง 6 แรงงานสร้างสรรค์ 6 ภาคประชาชน 2	ข้าราชการ 10 ฝ่ายการเมือง 3 ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ 7 วิชาชีพที่เกี่ยวข้อง 4 แรงงานสร้างสรรค์ ภาคประชาชน 0

กรอบที่ 2 เสรีภาพและการกำกับดูแล

ผลการศึกษาพบว่าทั้งในร่าง ฯ คณะรัฐมนตรีและพรคประชาชนได้ปรับเปลี่ยนรายละเอียดการกำกับดูแลเนื้อหาภาพยนตร์ โดยร่างฯ พรคประชาชนปรับเกณฑ์อายุผู้ชมภาพยนตร์และยกเลิกการกำหนดประเภทภาพยนตร์ที่ “ห้ามเผยแพร่” ตามมาตรา 24 ส่วนร่างฯ คณะรัฐมนตรีปรับวิธีการกำกับควบคุมเป็น “การตรวจพิจารณาโดยผู้รับรองตนเอง” แต่ยังคงอำนาจรัฐในการควบคุมและที่สำคัญได้ขยายการกำกับดูแลไปถึงการฉายภาพยนตร์ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือสื่อออนไลน์ โดยในส่วนขององค์กรที่เข้ากำกับดูแลการพิจารณาภาพยนตร์ อำนาจของรัฐ วิธีการกระบวนการพิจารณาเนื้อหาภาพยนตร์ และการลงโทษมีความแตกต่างกันดังนี้

ร่างฯ พรคประชาชนกำหนดให้มี “คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์” คณะใหญ่จำนวนไม่เกิน 9 คน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการต่างประเทศ ภาพยนตร์ ศิลปวัฒนธรรม สื่อสารมวลชนและสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการภาพยนตร์ ตามมาตรา 16 ทำหน้าที่รับผิดชอบการสร้างสรรค์ภาพยนตร์ต่างประเทศในราชอาณาจักร

ส่วน “คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์” ชุดเล็ก จำนวน 7 คน ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาภาพยนตร์ และกำหนดประเภทภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ โดยมีองค์ประกอบที่เปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายเดิมดังนี้

มาตรา 16 คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์... ให้มีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน โดยแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านภาพยนตร์ โทรทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม จิตวิทยาเด็กและวัยรุ่น หรือการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งต้องแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่เกินสองคนและจากภาคเอกชนจำนวนไม่เกินห้าคน

นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เพราะตามมาตราดังกล่าว จะพบว่า องค์ประกอบเจ้าหน้าที่รัฐในคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ลดลงเหลือเพียง 2 คนและเพิ่มภาคเอกชนเป็น 5 คน (จากเดิมพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐ 4 คนและภาคเอกชน 3 คน)

นอกจากนี้ วิธีการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ มาตรา 24 ให้ใช้วิธี ให้ผู้ขอตรวจพิจารณาและจัดประเภทภาพยนตร์เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ พร้อม “ข้อเสนอ” ว่าภาพยนตร์ดังกล่าวควรจัดอยู่ใน



ภาพยนตร์ประเภทใด ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติเดิมที่กำหนดประเภทภาพยนตร์โดยคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์เท่านั้น

ในส่วนของร่างฯ คณะรัฐมนตรีพบว่า ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการกำกับควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ให้เป็นการรับรองตนเอง แต่รายละเอียดการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา รัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในประกาศภายหลัง ดังนั้น จึงยังมีความไม่แน่นอนและคลุมเครือว่ารายละเอียดของการจัดระดับความเหมาะสมเป็นอย่างไร ที่สำคัญคือจะยังคงกำหนดประเภทภาพยนตร์ที่ “ห้ามเผยแพร่” หรือการ “แบนภาพยนตร์” ไว้หรือไม่

ข้อสำคัญและเป็นจุดเปลี่ยนทางนโยบายหากร่างฯ นี้ผ่านการพิจารณา ผลการศึกษาพบว่า ในมาตรา 49 ของร่างฯ คณะรัฐมนตรี กำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการโรงภาพยนตร์ รวมทั้งกิจการฉายภาพยนตร์ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีฐานข้อมูลหลักในราชอาณาจักร หรือจำหน่ายภาพยนตร์ที่ฉายหรือจำหน่ายภาพยนตร์โดยไม่แสดงระดับความเหมาะสม หรือแสดงไม่ตรงตามข้อเท็จจริง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการฉายหรือจำหน่ายภาพยนตร์นั้น

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของมาตรานี้ อาจจะเป็นข้อถกเถียงว่า จะครอบคลุมไปถึง “ผู้ให้บริการ” เผยแพร่ภาพยนตร์บนแพลตฟอร์มสื่อออนไลน์สตรีมมิงต่างๆ เช่น Netflix, Disney, YouTube, LINE และอื่น ๆ หรือไม่ หากครอบคลุมไปถึงช่องทางสตรีมมิงต่างๆ ก็จะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตภาพยนตร์ไทย และผู้ชม และนับเป็นการควบคุมภาพยนตร์ที่กว้างขวางครอบคลุมช่องทางเผยแพร่มากกว่าเดิม ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญมากของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว ร่างฯ ทั้งสองฉบับยังคงให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้า “ระงับการฉาย” หรือจำหน่ายภาพยนตร์ได้กรณีที่ไม่เป็นไปตามที่ระบุในประกาศของคณะรัฐมนตรี โดยมาตรา 41 ในร่างฯ พรรคประชาชน ที่ให้อำนาจนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสามารถเข้าตรวจค้นสถานที่ฉายและสั่งห้ามการฉาย ขาย แลกเปลี่ยนภาพยนตร์ได้ และร่างฯ คณะรัฐมนตรี พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีบทบาทในการควบคุมระดับ “ห้ามฉาย” ดังที่กล่าวมาแล้ว



ตารางที่ 3 เปรียบเทียบองค์การกำกับดูแลเนื้อหาภาพยนตร์ และกระบวนการควบคุมเนื้อหาและการฉาย
ภาพยนตร์ ระหว่างร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ของพรรคประชาชน และร่างพระราชบัญญัติ
ภาพยนตร์ของคณะรัฐมนตรี

องค์การกำกับดูแลเนื้อหา ภาพยนตร์	ร่างฯ พรรคประชาชน	ร่างฯ คณะรัฐมนตรี
ชื่อองค์กร	คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์	ไม่มีคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ เปลี่ยนเป็น การรับรองตนเองโดยต้องขึ้น ทะเบียนกับนายทะเบียนกลางก่อน
อำนาจหน้าที่	ตรวจพิจารณาภาพยนตร์และกำหนดประเภท ภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย	ผู้รับรองตนเอง ต้องแจ้งการจัดระดับความ เหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขรายละเอียดของประกาศ ของรัฐมนตรี
องค์ประกอบและสัดส่วน	จำนวนไม่เกิน 7 คน แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านภาพยนตร์ โทรทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม จิตวิทยาเด็กและวัยรุ่น หรือการคุ้มครอง ผู้บริโภค ซึ่งต้องแต่งตั้งจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวนไม่เกิน 2 คนและจากภาคเอกชน จำนวนไม่เกิน 5 คน	-
ที่มาของกรรมการ	รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งตามข้อเสนอของ คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ	-
กระบวนการพิจารณาภาพยนตร์	ผู้ขอตรวจพิจารณาและจัดประเภทภาพยนตร์ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ พร้อม “ข้อเสนอ” ว่าภาพยนตร์ดังกล่าวควรจัด อยู่ในภาพยนตร์ประเภทใด แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ดูทั่วไป (2) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบ สามปีขึ้นไป (3) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบ ห้าปีขึ้นไป (4) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบ แปดปีขึ้นไป	จัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาภาพยนตร์ให้ เหมาะสมกับช่วงวัยของผู้รับชมโดยผู้รับรอง ตนเอง ตามรายละเอียด และเงื่อนไขที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด
มาตรการห้ามฉายเผยแพร่	ยกเลิก (จากเดิมมีมาตรการห้ามฉายเผยแพร่ ใน พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551)	มาตรา 49 ผู้ประกอบการกิจการโรงภาพยนตร์ ฉายภาพยนตร์ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มี ฐานข้อมูลหลักในราชอาณาจักร หรือจำหน่าย



องค์กรกำกับดูแลเนื้อหา ภาพยนตร์	ร่างฯ พรรคประชาชน	ร่างฯ คณะรัฐมนตรี
		ภาพยนตร์ที่ฉายหรือจำหน่ายภาพยนตร์โดยไม่ แสดงระดับความเหมาะสม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ระงับการฉาย และให้แก้ไขตามเวลาที่กำหนด หากไม่แก้ไขตามเวลา มีโทษปรับ
การควบคุมสื่อเทคโนโลยี สารสนเทศที่มีฐานข้อมูลใน ราชอาณาจักร	ไม่ระบุ	มาตรา 36 37 38 และ 49 กำหนดให้การฉาย ภาพยนตร์ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มี ฐานข้อมูลในราชอาณาจักรต้องจัดแจ้งการ ประกอบกิจการ และฉายภาพยนตร์ให้เหมาะสม กับช่วงวัยผู้ชม ตามมาตรา 28 โดยมาตรา 49 พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถระงับ การฉายได้
บทลงโทษ	ปรับเป็นพินัยสองแสนบาทถึง 1 ล้านบาท	ปรับเป็นพินัยห้าหมื่นบาทถึง 1 ล้านบาท

กรอบที่ 3 การควบรวมธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับภาพยนตร์และอำนาจของทุนขนาดใหญ่ (Capitalist power and concentration)

การควบรวมธุรกิจภาพยนตร์ไทยของทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นทั้งผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย และผู้ฉายภาพยนตร์โดยเป็นเจ้าของเดียวกันทั้งกระบวนการเช่นนี้ ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตภาพยนตร์ไทยและผู้ชม เนื่องจากผู้ประกอบการโรงภาพยนตร์ในประเทศไทยเป็นลักษณะตลาดผู้ขายน้อยรายคือ มีผู้ประกอบการโรงภาพยนตร์เพียงสองเครือใหญ่นั้น ส่งผลให้ “อำนาจของทุนขนาดใหญ่” สามารถกำหนดตลาดผู้สร้างภาพยนตร์ที่ค่ายภาพยนตร์ขนาดใหญ่จะได้เปรียบ และกำหนดตลาดได้ว่าผู้ชมจะได้รับชมภาพยนตร์แบบใด ดังนั้น การสร้างความเป็นธรรมในตลาดการฉายภาพยนตร์ไทยภายในประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ในร่างฯ พรรคประชาชน ดังที่วิเคราะห์แล้วในกรอบที่ 1 กลไกขององค์กรที่เข้ามากำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ คือ “คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ” ซึ่งทำหน้าที่ เสนอนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ เกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมภาพยนตร์ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ต่อคณะรัฐมนตรี ตาม มาตรา 9 มิได้ระบุนโยบายหรือแผนเกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมในตลาดธุรกิจภาพยนตร์ไทย อย่างไรก็ตาม มาตรา 9 นี้ได้ระบุเกี่ยวกับ การกำหนดสัดส่วนการฉายภาพยนตร์ไทยและภาพยนตร์ต่างประเทศที่จะฉายในโรงภาพยนตร์ และในมาตรา 47 มีบทลงโทษโรงภาพยนตร์หากไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งจะช่วยเหลือผู้ผลิตภาพยนตร์และเปิดโอกาสให้ผู้ชมมากขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า ในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ฉบับปัจจุบันก็กำหนดนโยบายนี้ไว้เช่นกันกับมาตรา 9 แต่คณะกรรมการภาพยนตร์ระดับชาติก็ไม่เคยดำเนินการกำหนดสัดส่วน



การฉายภาพยนตร์ไทยเลยตลอด 17 ปีที่ผ่านมา และในกฎหมายปัจจุบันก็ไม่มีบทลงโทษโรงภาพยนตร์หากไม่ปฏิบัติตามด้วย

สำหรับร่างฯ คณะรัฐมนตรีก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในตลาดของผู้ประกอบการกิจการระบบการฉายภาพยนตร์

กรอบที่ 4 นโยบายภาพยนตร์แห่งชาติ (National cinema policies)

การกำหนดนโยบายภาพยนตร์แห่งชาติมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ที่ผ่านมากฎหมายฉบับเก่า เช่น พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ได้กำหนดทิศทางในเชิงการควบคุมเนื้อหา ละเลยการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย ต่อมาพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ขยายไปถึงการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย แต่ยังคงการควบคุมเนื้อหาเคร่งครัดแม้จะใช้ระบบจัดระดับความเหมาะสมตามช่วงวัย ในข้อดีคือทุกฝ่ายจะเห็นทิศทางของชาติในนโยบายผ่านกฎหมาย แต่ข้อเสียคือ การกำหนดนโยบายภาพยนตร์แห่งชาติจะเป็นการตีกรอบในทิศทางที่แข็งตัวเพียงหนึ่งเดียวและแก้ไขได้ยาก ทำให้กลไกของรัฐบาลในหลายครั้งต้องดำเนินงานไปโดยไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงทั้งระดับชาติและระดับโลก และอาจจะทำให้ผู้ประกอบการอิสระ ศิลปินหน้าใหม่เกิดขึ้นได้ยากลำบากหากไม่มีนโยบายและงบประมาณที่สนับสนุนมากพอ เพราะนโยบายแห่งชาติของรัฐไทยมักจะมุ่งไปที่การส่งเสริมทุนขนาดใหญ่และควบคุมเนื้อหาโดยยึดถือเอาทิศทางเพียงแบบเดียวตามค่านิยมหลักของภาครัฐ

ในร่างฯ กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ผลการศึกษาพบว่า ร่างฯ พรรคประชาชน กำหนดให้ คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ เสนอนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมภาพยนตร์ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ แต่ไม่ได้ระบุทิศทางของนโยบายภาพยนตร์แห่งชาติอย่างชัดเจน

มาตรา 9 (3) ระบุว่า คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ มีหน้าที่ ออกประกาศกำหนดสัดส่วนระหว่างภาพยนตร์ไทยและภาพยนตร์ต่างประเทศที่จะนำออกฉายในโรงภาพยนตร์ตาม (1) ของบทนิยามคำว่า “โรงภาพยนตร์” ในมาตรา 4 โดยให้คณะกรรมการ ทบทวนประกาศที่ออกตามมาตรานี้ทุกสองปี

นอกจากนี้ยังกำหนดบทลงโทษไว้ในมาตรา 47 หากโรงภาพยนตร์ใดฉายภาพยนตร์ไทยน้อยกว่า สัดส่วนที่คณะกรรมการประกาศกำหนด มีโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาท ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน

นับเป็นมาตรการลงโทษที่กำหนดเป็นครั้งแรกของกฎหมายภาพยนตร์ในประเทศไทย เพื่อช่วยเหลือภาพยนตร์ไทยซึ่งยังต้องพึ่งพิงตลาดภายในประเทศเป็นหลัก มาตรานี้สะท้อนถึง “นโยบายภาพยนตร์แห่งชาติ” ที่จะส่งผลประโยชน์ต่อผู้ผลิตภาพยนตร์ไทย โดยเฉพาะผู้ผลิตรายย่อยและผู้ผลิตภาพยนตร์อิสระให้มีพื้นที่การฉายมากขึ้น



ในขณะที่ร่างฯ คณะรัฐมนตรี มาตรา 17 ให้คณะกรรมการฯ จัดทำนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ทุกห้าปี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุในมาตรา 18 กำหนดไว้ว่าอย่างน้อยนโยบายต้องประกอบด้วย

- ส่งเสริมการสร้างภาพยนตร์ไทย
- ส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเพื่อสร้างนวัตกรรมและพัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมภาพยนตร์ เพื่อกระตุ้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นที่รู้จักในต่างประเทศ
- ส่งเสริมความรู้ความเชี่ยวชาญและต่อยอดด้านเทคโนโลยี
- ส่งเสริมสนับสนุนผู้ประกอบการภาพยนตร์เข้าสู่ตลาดต่างประเทศ ศึกษาวิจัยตลาดต่างประเทศ
- เสนอมาตรการส่งเสริมสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรและด้านอื่น ๆ แก่ผู้ประกอบการภาพยนตร์
- ส่งเสริมพัฒนาความร่วมมือกับต่างประเทศให้แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างผู้ประกอบการภาพยนตร์ในประเทศและต่างประเทศ ส่งเสริมการสร้างภาพยนตร์ร่วมกับต่างประเทศในราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่าร่างฯ คณะรัฐมนตรีระบุถึงนโยบายภาพยนตร์แห่งชาติอย่างชัดเจน โดยเน้นการสร้างศักยภาพการแข่งขันกับต่างประเทศ ความร่วมมือกับทุนข้ามชาติ และการศึกษาวิจัยด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีภาพยนตร์ ทั้งนี้ในมาตรา 17 ระบุว่าการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ต้องคำนึงถึงกลไกขับเคลื่อนความสมานฉันท์ในสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีไทย

อย่างไรก็ตาม ไม่มีมาตราใดที่ระบุถึงการกำหนดสัดส่วนการฉายภาพยนตร์ไทยในโรงภาพยนตร์ภายในประเทศ ดังเช่นที่พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และร่างฯ พรคประชาชนได้กำหนดไว้ และไม่มีมาตราใดที่ระบุเกี่ยวกับการส่งเสริมภาพยนตร์ไทยสำหรับตลาดภายในประเทศ

กรอบที่ 5 การสนับสนุนแรงงานผู้ปฏิบัติงาน หรือ Human resources support

จากทฤษฎีของ Stocchetti (2020) คือ The political economy of local cinema ได้ระบุว่า เศรษฐศาสตร์การเมือง มิใช่เพียงปัจจัยเดียวที่ส่งผลต่อกิจการของสื่อภาพยนตร์ หนึ่งในปัจจัยที่สำคัญของระบบกิจการการสื่อสารคือ แรงงานผู้ปฏิบัติงาน หรือ แรงงานระดับล่าง ทั้งนี้เพราะการจะพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในประเทศได้จำเป็นต้องให้สำคัญกับบทบาทและคุณภาพชีวิตของแรงงานเหล่านี้

ผลการศึกษา พบว่า ร่างฯ พรคประชาชน มีมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับ “**แรงงานสร้างสรรค์**” คือ มาตรา 4 ระบุความหมายว่า เป็นบุคคลที่อยู่ในกระบวนการผลิตภาพยนตร์ แต่ไม่รวมถึงผู้สร้างภาพยนตร์ และผู้ประกอบการภาพยนตร์ และได้บัญญัติถึงบทบาทหน้าที่ของแรงงานสร้างสรรค์ไว้ในมาตรา 7 กำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง “**แรงงานสร้างสรรค์**” จำนวนหกคน โดยคัดเลือกผู้แทนจากสาขาความเชี่ยวชาญด้านการผลิตภาพยนตร์..... เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติซึ่งมีทั้งหมด 16 คน (องค์ประกอบอื่น ได้แก่



ผู้สร้างภาพยนตร์ ผู้ประกอบกิจการภาพยนตร์อื่น ๆ ตัวแทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง โปรดดูสัดส่วนในการอภิปรายที่ 1)

นับเป็นครั้งแรกที่กำหนดบทบาทหน้าที่ให้ “แรงงานผู้ปฏิบัติงาน” เป็นคณะกรรมการภาพยนตร์ระดับชาติ

ในขณะที่ร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีมิได้มีมาตราใดที่ระบุถึงการส่งเสริมแรงงานในกองถ่ายทำภาพยนตร์ และบุคลากรระดับปฏิบัติการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์

ดังนั้น ทั้งสองร่างฯ อาจจะไม่มโนบายที่เด่นชัดเกี่ยวกับการสนับสนุนช่วยเหลือต่อการกระจายรายได้ กำหนดสวัสดิการอย่างเป็นธรรม ความปลอดภัย และดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีของแรงงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์

กรอบที่ 6 พื้นที่ฉายภาพยนตร์อันหลากหลาย และการส่งเสริมภาพยนตร์นอกกระแส หรือ Independent films and exhibition space for cinematic diversity

การส่งเสริมพื้นที่ฉายภาพยนตร์อันหลากหลายและส่งเสริมภาพยนตร์นอกกระแส เป็นข้อเรียกร้องจากผู้ผลิตภาพยนตร์ไทยและผู้ชมมาหลายครั้ง (MCOT Digital, 2566) รวมทั้งจากการทบทวนวรรณกรรมก็พบว่า เป็นนโยบายที่ช่วยส่งเสริมผู้ผลิตภาพยนตร์ไทยรายย่อย ผู้ผลิตภาพยนตร์ไทยหน้าใหม่ที่ไม่มีอำนาจต่อรองกับโรงภาพยนตร์เครือใหญ่ให้มีพื้นที่การฉายภาพยนตร์ ที่สำคัญคือ เพิ่มสิทธิผู้ชมในการมีโอกาสได้ชมภาพยนตร์ที่มีความหลากหลาย ภาพยนตร์ที่มีคุณค่าทางศิลปะ ภาพยนตร์สารคดี และภาพยนตร์นอกกระแสที่อาจจะไม่มีศักยภาพการสร้างรายได้มากพอที่จะเข้าฉายในโรงภาพยนตร์มัลติเพล็กซ์ได้ เป็นการสร้างผู้ผลิตหน้าใหม่ และการเรียนรู้ทางศิลปะและทางปัญญาของสังคมอย่างกว้างขวาง (อุณาโลม จันทรุ่งมณีกุล, 2561 และ 2563)

ผลการศึกษาพบว่า ร่างฯ พรรคประชาชนได้ระบุความหมายของ “โรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก” ในมาตรา 4 ว่า โรงภาพยนตร์ที่มีความจุคนไม่เกิน 50 คน หรือสถานที่กลางแจ้งสำหรับฉายภาพยนตร์ ที่มีพื้นที่สุทธิไม่เกินหนึ่งร้อยตารางเมตร

นอกจากนี้ ยังผ่อนคลายการขออนุญาตประกอบกิจการสำหรับโรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก จากเดิมต้องขออนุญาตประกอบกิจการฉายภาพยนตร์เป็นแค่ “การจัดแจ้ง” อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 31 ระบุว่า การจัดแจ้งการประกอบกิจการโรงภาพยนตร์ขนาดเล็กให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ “คณะกรรมการ” ประกาศกำหนด

ในขณะที่ร่างฯ คณะรัฐมนตรี มีลักษณะทั้งสนับสนุน ทั้งอาจเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก และทั้งขยายการควบคุมการฉายภาพยนตร์มากขึ้นในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ในร่างฯ นี้ได้ “ยกเลิกการขออนุญาต” การประกอบกิจการฉายภาพยนตร์เหลือเพียง “จัดแจ้ง” ซึ่งครอบคลุมทั้งกิจการฉายโรงภาพยนตร์



ทั้งใหญ่และเล็ก ในทางตัวบทหรือตัวอักษรคือการสร้างนโยบายที่ราวกับเท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัติ ในระยะยาวแล้วผู้ประกอบการขนาดใหญ่จะได้รับความสะดวกสบายมากขึ้น แต่ผู้ประกอบการขนาดเล็กจะเสียเปรียบ

มีข้อน่าสังเกตว่า ถ้ายังไม่มีการเปลี่ยนแปลงการควบคุมกิจการธุรกิจแนวตั้งของโรงภาพยนตร์ในเครือใหญ่ หรือการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ภาวะการผูกขาดเช่นนี้ลดน้อยลง **มาตรานี้จะส่งผลประโยชน์ต่อระบบการฉายภาพยนตร์ของทุนขนาดใหญ่ มากกว่าธุรกิจโรงภาพยนตร์ขนาดเล็กและพื้นที่การฉายภาพยนตร์อันหลากหลายอื่นๆ** เช่น ร้านกาแฟ แกลอรี ฟิฟิธันท์ เนื่องจากการเปิดกิจการมหรสพยังมีกฎหมายอื่น ๆ เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่มีกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดลักษณะพื้นที่การจัดฉายภาพยนตร์ที่ไม่เอื้อต่อผู้ประกอบการฉายภาพยนตร์ขนาดเล็ก

นอกจากนี้ ในมาตรา 36 กำหนดให้ผู้ประกอบการฉายภาพยนตร์ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีฐานในราชอาณาจักรให้แจ้งการประกอบกิจการต่อนายทะเบียนกลาง

จากการศึกษาพบว่า ในพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2551 และร่างฯ พรรคประชาชน ไม่เคยระบุเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่ร่างฯ คณะรัฐมนตรีได้กล่าวถึง “ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีฐานข้อมูลในราชอาณาจักร” ควบคู่ไปกับการประกอบกิจการโรงภาพยนตร์ตลอดทั้งร่างกฎหมาย บ่งชี้ว่า “ระบบการฉายภาพยนตร์” ที่รัฐมีเจตจำนงจะกำกับดูแลย่อมหมายถึงสื่อออนไลน์เป็นหลักด้วย

ปัญหาสำคัญคือ คำว่า “ที่มีฐานข้อมูลในราชอาณาจักร” เป็นคำที่มีความคลุมเครือและเป็นที่ถกเถียงกันว่าหมายถึง แพลตฟอร์มใดบ้าง ทั้งนี้เป็นไปได้สูงว่าอาจจะหมายถึงระบบสตรีมมิ่ง Netflix เพราะมีฐานกิจการในประเทศไทยคือ Netflix Thailand และ LINE ที่มีฐานข้อมูลในประเทศไทยเช่นกัน

กรอบที่ 7 Research and data centre for cinema in Thailand หรือ ศูนย์วิจัยและฐานข้อมูลด้านภาพยนตร์ในประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า ร่างฯ พรรคประชาชนมิได้ระบุถึง การวางทิศทางการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างฐานข้อมูลภาพยนตร์ แต่กำหนดให้ คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ เสนอนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมภาพยนตร์ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์

ในขณะที่ร่างฯ คณะรัฐมนตรีมีระบุไว้ในมาตรา 18 ในการจัดทำนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ ส่งเสริมการศึกษา ค้นคว้าและวิจัยเพื่อสร้างนวัตกรรมและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ รวมทั้งศึกษาวิจัยตลาดภาพยนตร์ระหว่างประเทศ

สรุปแล้วทั้งสองร่างยังมีได้ริเริ่มเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและสร้างฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบ ดังที่งานวิจัยในอดีตได้เสนอ เช่น งานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน) (2564) ที่ระบุว่า ประเทศที่เจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมภาพยนตร์จำเป็นต้องรวบรวมฐานข้อมูลด้านเศรษฐศาสตร์ ภาพยนตร์ การพัฒนาฐานข้อมูลด้านการตลาด รายได้ตัวเลขที่เป็นจริง และฐานผู้ชม เป็นรายไตรมาส ข้อมูล



เหล่านี้จะนำไปใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์โดยตรง นอกจากนี้ยังควรจัดสร้างฐานข้อมูลด้านบทภาพยนตร์ ด้านการสตีมมิ่ง ด้านผู้ผลิตและแรงงานสร้างสรรค์ ด้านการถ่ายทำ และด้านองค์ความรู้

9. บทวิเคราะห์เชิงนโยบายและสรุป

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบเนื้อหาสาระของร่างฯ ทั้งสองฉบับ สามารถวิเคราะห์เชิงนโยบายและสรุปได้ดังนี้

9.1 หลักการในการปรับปรุงกฎหมาย และทัศนะต่อ “ภาพยนตร์” ที่แตกต่างกัน

โดยภาพรวมเชิงนโยบาย พบความแตกต่างคือ ร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีมีทัศนะต่อภาพยนตร์ในฐานะเป็นสินค้าสร้างรายได้ แต่ยังไม่พบนโยบายในเชิงกระจายรายได้ และสร้างความเป็นธรรมให้กลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยหรือปัจเจกบุคคล เน้นการใช้ภาพยนตร์เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อส่งออกไปนานาชาติ เน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ที่จะก้าวสู่ระดับโลก

ขณะที่ร่างฯ ของพรรคประชาชน มีทัศนะต่อภาพยนตร์ในฐานะ “สื่อ” ที่ประชาชนต้องเข้าถึงได้ กว้างขวางมากขึ้น สิทธิเสรีภาพในการนำเสนอความคิดสร้างสรรค์ ให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคลากรระดับปฏิบัติการ การลดอำนาจรัฐในการควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ ส่งเสริมการฉายภาพยนตร์ไทยในประเทศ โดยกำหนดสัดส่วนการฉายและมีบทลงโทษโรงภาพยนตร์หากฝ่าฝืน การอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยโรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก แต่ไม่ระบุถึงการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ให้แข่งขันในระดับโลกตามที่ระบุในนโยบายหาเสียง (พรรคก้าวไกล, 2566) ดังแสดงในตารางที่ 4

อย่างไรก็ตาม เมื่อสังเคราะห์เชื่อมโยงกับนโยบายการหาเสียงของทั้งสองพรรค ในภาพรวมของทั้งสองร่างฯ มีจุดที่ร่วมกัน กล่าวคือ ภาพยนตร์เป็นแหล่งสร้างรายได้ทางธุรกิจคล้ายกับแนวทางของประเทศเกาหลี (โปรดดูงานวิจัยเกี่ยวกับภาพยนตร์ในประเทศเกาหลีของ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ องค์การมหาชน, 2564)

นอกจากนี้เมื่อสังเคราะห์เชื่อมโยงกับปัญหาเฉพาะของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ฉบับปัจจุบัน ในด้านการกำกับดูแลเนื้อหาภาพยนตร์ก็พบว่า ปัญหาที่รัฐมีอำนาจควบคุม ตัดทอนหรือห้ามฉายเนื้อหาภาพยนตร์ กลายเป็นประเด็นสำคัญของการจำกัดเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งผู้ผลิตภาพยนตร์ดั่งเช่นงานวิจัยของ ภาสวรรณกรกษมาศ (2554) อธิพิล วรานุสุภากุล (2557) และต่อมา อุณาโลม จันทรุ่งมณีกุล (2561) ได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อผู้ชมทั้งสังคม บริบทของสังคมไทยเช่นนี้ส่งผลให้การหาเสียงของทั้งสองพรรคเน้นไปที่การ “ปลดล็อก” อำนาจรัฐเพื่อให้การสร้างสรรค์เนื้อหาเสรีภาพมากขึ้น ไม่อยู่ในการควบคุมของรัฐมากเกินไป อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์เข้าไปในตัวบทของร่างกฎหมายอย่างละเอียดแล้วพบว่า นโยบายการปลดล็อกดังกล่าว มีความคลุมเครือและอาจไม่เป็นไปตามที่หาเสียงไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในร่างฯ คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้จะอภิปรายเกี่ยวกับ “ช่องว่าง” นี้ในข้อถัดไป



นอกจากนี้ ยังไม่พบตัวบทของร่างกฎหมายทั้งสองพรรคที่ระบุถึง การสร้างฐานข้อมูลด้านภาพยนตร์ และหนุนเสริมแรงงานผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย ซึ่งถือเป็นช่องว่างสำคัญของการร่างนโยบายด้านภาพยนตร์

ตารางที่ 4 ได้สรุปเปรียบเทียบภาพรวมทั้งหมดภายใต้กรอบการวิเคราะห์ 7 ประเด็นดังที่แสดงในผลการศึกษาข้างต้น นอกจากนี้ ในตารางยังได้วิเคราะห์เชิงนโยบาย โดยเปรียบเทียบจุดเน้น ช่องว่าง และแนวโน้มเชิงนโยบายของร่างฯ พรรคประชาชน และร่างฯ คณะรัฐมนตรี ในแต่ละประเด็น ซึ่งจะเห็นจุดเน้น และช่องว่างทางนโยบายที่แตกต่างกันไป

ตารางที่ 4 ตารางสรุปการวิเคราะห์เชิงนโยบาย โดยเปรียบเทียบจุดเน้น ช่องว่าง และแนวโน้มเชิงนโยบายของร่างฯ พรรคประชาชน และร่างฯ คณะรัฐมนตรี

จุดเน้น ช่องว่าง และแนวโน้มของนโยบาย	ร่างฯ พรรคประชาชน	ร่างฯ คณะรัฐมนตรี
หลักการปรับปรุงกฎหมาย และทัศนคติต่อภาพยนตร์	- ภาพยนตร์ในฐานะสื่อที่ประชาชนต้องเข้าถึงได้กว้างขวางมากขึ้น - ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอความคิดสร้างสรรค์ เพิ่มบทบาทแรงงานสร้างสรรค์	- ภาพยนตร์ในฐานะสินค้าสร้างรายได้ - เน้นการใช้ภาพยนตร์เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สร้างความสมานฉันท์ เผยแพร่วัฒนธรรม ประเพณีไทย - เน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ที่จะก้าวสู่ระดับโลก
การปรับเพิ่มหรือลดบทบาทอำนาจรัฐ	- ลดจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐในคณะกรรมการชุดต่างๆ - เพิ่มจำนวนตัวแทนภาคประชาชนและแรงงานผู้ปฏิบัติในคณะกรรมการระดับชาติ - การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิต้องใช้วิธีสมัครเข้ามาและคัดเลือกกันเอง	- ยังคงสัดส่วนของข้าราชการในคณะกรรมการฯ ระดับชาติ 10 คน
การควบคุมเนื้อหา	- ให้อยู่ใน “ข้อเสนอ” แก่คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ - ยกเลิกประเภทภาพยนตร์ “ห้ามฉายเผยแพร่ในราชอาณาจักร”	- ใช้วิธีการรับรองตนเอง - รายละเอียดการจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์ รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด และเปิดรับฟังความเห็นสาธารณะ - พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสั่งระงับการฉาย - ***ขยายการกำกับดูแลไปถึงภาพยนตร์ที่เผยแพร่ทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีฐานข้อมูลในราชอาณาจักร (เป็นข้อถกเถียงและตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป)



จุดเน้น ช่องว่าง และ แนวโน้มของนโยบาย	ร่างฯ พรรคประชาชน	ร่างฯ คณะรัฐมนตรี
ลดภาวะตลาดผู้ขายน้อยรายของ โครงสร้างตลาดการฉาย ภาพยนตร์ สร้างความเป็นธรรม กับผู้ผลิตรายย่อยและปัจเจก บุคคล	- ส่งเสริมการฉายภาพยนตร์ไทย ระบุให้ คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติกำหนด สัดส่วนการฉายภาพยนตร์ไทย หากโรง ภาพยนตร์ใดไม่ปฏิบัติ จะมีบทลงโทษปรับ <i>**หมายเหตุ พระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันระบุให้ คณะกรรมการฯ กำหนดสัดส่วนการฉาย ภาพยนตร์ไทย แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนด แต่อย่างใด</i>	- ช่องว่าง - ไม่มีตัวบทที่ระบุถึงการลดภาวะผู้ขายน้อยราย ของธุรกิจฉายและจัดจำหน่าย
ช่วยเหลือและสร้างสรรค์ ทรัพยากรบุคคลภาพยนตร์ระดับ ปฏิบัติการให้มีคุณภาพชีวิต	- กำหนดนิยาม “แรงงานสร้างสรรค์” - เพิ่มการมีส่วนร่วมของแรงงานสร้างสรรค์ใน คณะกรรมการระดับชาติ - ส่งเสริมบทบาทแรงงานมากขึ้น แต่ไม่ชัดเจน ในด้านคุณภาพชีวิตและรายได้	- ช่องว่าง - ตัวบทเกี่ยวกับการส่งเสริมแรงงานในด้าน คุณภาพชีวิตและรายได้ไม่ชัดเจน
การรับมือกับเทคโนโลยีสตรีมมิ่ง AI AR และ VR	มีช่องว่าง	- มีช่องว่าง ในด้านการเสนอนโยบายที่จะ รับมือกับปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีใหม่ ที่กำลังเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมภาพยนตร์ อย่างรุนแรงและจะกระทบต่อการแข่งขัน ต่อไปในอนาคต - เข้ากำกับดูแลช่องทางสตรีมมิ่ง หรือ ระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศที่ฉายภาพยนตร์ โดยให้ภาพยนตร์ไทยต้องแจ้งระดับความ เหมาะสม และพนักงานเจ้าหน้าที่อำนาจสั่ง ระงับการฉาย
ส่งเสริมสิทธิผู้ชมและพื้นที่ฉาย ภาพยนตร์อันหลากหลาย	- กำหนดนิยามโรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก - ยกเลิกการขออนุมัติเฉพาะโรงภาพยนตร์ขนาด เล็ก ให้ใช้วิธีจัดแจ้ง - มีช่องว่างด้านสิทธิผู้ชม	- ยกเลิกการขออนุมัติสำหรับโรงภาพยนตร์ ทั้งหมด ให้ใช้วิธีจัดแจ้ง - มีช่องว่าง อาจส่งผลให้ผู้ประกอบการโรง ภาพยนตร์ขนาดใหญ่ได้เปรียบมากยิ่งขึ้น - มีช่องว่างด้านสิทธิผู้ชม



9.2 การควบคุมเสรีภาพการสร้างสรรค์เนื้อหาและศิลปะภาพยนตร์ ของทั้งสองร่างฯ ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของอุตสาหกรรมภาพยนตร์และสังคมไทย แม้จะปรับวิธีการและบทบาทอำนาจรัฐในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์แต่จะเป็นข้อถกเถียงที่เข้มข้นในอนาคต

ทั้งสองร่างฯ มีความแตกต่างกันในวิธีการและข้อกำหนด กล่าวคือ ร่างฯ พรรคประชาชนมีความชัดเจนในแง่การส่งเสริมเสรีภาพ โดยการยกเลิกประเภทภาพยนตร์ “ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร” และให้ผู้ยื่นขอพิจารณาภาพยนตร์ ยื่น “ข้อเสนอ” การจัดประเภทภาพยนตร์ด้วยตนเองเข้ามาเพื่อพิจารณาด้วย

ในขณะที่ร่างฯ คณะรัฐมนตรี ขยายการควบคุมไปถึงการฉายผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ซึ่งในทางปฏิบัติมีแนวโน้มจะเป็นปัญหาในการตีความและถกเถียงกันว่าหมายถึงแพลตฟอร์มใดบ้าง) และไม่ระบุชัดเกี่ยวกับรายละเอียดเนื้อหาภาพยนตร์ในการจัดระดับความเหมาะสม เนื่องจากเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะกำหนดรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง และข้อสำคัญ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการฉายภาพยนตร์ได้ หากรายละเอียดการรับรองตนเองไม่ตรงกับข้อเท็จจริง หรือไม่ตรงกับประกาศของรัฐมนตรี

เมื่อวิเคราะห์เชื่อมโยงกับนโยบายการหาเสียงของพรรคเพื่อไทยเมื่อ พ.ศ. 2566 แล้วจะพบว่าในแง่ของเสรีภาพการสร้างสรรค์เนื้อหา การที่ร่างฯ คณะรัฐมนตรีขยายขอบเขตการกำกับดูแลภาพยนตร์ไปถึงช่องทางการ “ฉายผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ” จะเกิดความคลุมเครือในการตีความกฎหมายว่าจะหมายถึงแพลตฟอร์มใดบ้าง หากรวมถึงช่องทางสตรีมมิ่ง เช่น Netflix และ YouTube ด้วย ก็จะเป็นจุดเปลี่ยนครั้งใหญ่ของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยที่จะถูกควบคุมมากยิ่งขึ้น และอาจจะกระทบต่อการสร้างสรรค์เนื้อหาที่จะแข่งขันกับธุรกิจภาพยนตร์ระดับนานาชาติ

ดังนั้น มาตรการนี้ก็ถือว่าไม่ได้เป็นไปตามนโยบายหาเสียงไว้ว่าจะ “ยกเลิกการเซ็นเซอร์” (พรรคเพื่อไทย, 2566)

ส่วนพรรคก้าวไกล-ประชาชน ได้ดำเนินการยกเลิกข้อกำหนดการห้ามฉาย และลดบทบาทรัฐในการควบคุมเนื้อหาตามที่ระบุไว้ในนโยบายหาเสียง

9.3 ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหาลักษณะหลักของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยคือ ระบบตลาดกึ่งผูกขาด หรือลักษณะตลาดผู้ขายน้อยรายของระบบการจัดจำหน่ายและฉายภาพยนตร์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตภาพยนตร์ไทยรายย่อย ผู้ประกอบกิจการฉายขนาดเล็ก และผู้ชมมากที่สุด

ในร่างฯ พรรคประชาชน แม้ว่าจะมีสาระสำคัญที่ส่งเสริมให้โรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก สามารถ “จดทะเบียน” แทนการขออนุมัติ ซึ่งถือว่าเป็นก้าวแรกที่ผ่อนปรนให้กิจการขนาดเล็กสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าเดิม (ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการโรงมหรสพ พ.ศ. 2550 ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) แต่ข้อสำคัญที่สุดคือ ในระยะยาวกิจการฉายภาพยนตร์ขนาดเล็กไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในทางธุรกิจเมื่อต้องแข่งขันกับกิจการฉายของทุนขนาดใหญ่



อย่างไรก็ตาม ในร่างฯ พรรคประชาชนกำหนดให้คณะกรรมการภาพยนตร์แห่งชาติ มีหน้าที่กำหนดสัดส่วนการฉายภาพยนตร์ไทยในโรงภาพยนตร์เพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตภาพยนตร์ไทย และเป็นครั้งแรกของกฎหมายที่ระบุโทษปรับหากโรงภาพยนตร์ใดฝ่าฝืน เมื่อวิเคราะห์เชิงนโยบายแล้ว นโยบายที่ระบุไว้ในกฎหมายได้แปรเปลี่ยนมาเป็นนโยบายการช่วยเหลือผู้ผลิตภาพยนตร์ไทยอิสระหรือค่ายภาพยนตร์ขนาดเล็กได้มากยิ่งขึ้น

ข้อน่าสังเกตคือ ในร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีเปิดให้ผู้ประกอบการโรงภาพยนตร์ทุกขนาดจดทะเบียนได้หมด ทั้งขนาดเล็กและโรงภาพยนตร์มัลติเพล็กซ์ทั่วไป สารสำคัญข้อนี้ อาจส่งผลให้ทุนขนาดใหญ่ที่ครอบงำตลาดการฉายภาพยนตร์อยู่แล้วได้เปรียบในการแข่งขันมากยิ่งขึ้น และกระทบต่ออำนาจต่อรองของผู้ผลิตภาพยนตร์รายย่อยเหมือนดังเช่นปัญหาจากอดีตถึงปัจจุบัน

9.4 การตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของ “ประชาชนผู้ชมภาพยนตร์” ไม่ชัดเจน

ต่อเนื่องจากการขาดนโยบายที่แน่ชัดเกี่ยวกับการส่งเสริมพื้นที่ภาพยนตร์อันหลากหลาย ส่งผลให้กระทบถึงประชาชนผู้ชมภาพยนตร์ การตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของ “ประชาชนผู้ชมภาพยนตร์” เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายภาพยนตร์ เพราะประชาชนผู้ชมภาพยนตร์เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในห่วงโซ่อุตสาหกรรมภาพยนตร์ เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดของหลักการสื่อและประโยชน์สาธารณะแล้ว ในร่างฯ ทั้งสองฉบับยังไม่ได้กำหนดนโยบายอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับพื้นที่การฉายภาพยนตร์อันหลากหลายเพื่อให้ประชาชนเรียนรู้ศิลปะอันหลากหลาย ยกเว้นการผ่อนคลายเกี่ยวกับการขออนุมัติประกอบกิจการโรงฉายภาพยนตร์เป็นเพียง “จดทะเบียน”

10. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการศึกษาในอนาคต

จากผลการวิเคราะห์ที่นำเสนอมาข้างต้น จะเห็นว่ามี “ช่องว่าง” ที่เกิดขึ้นในการนำเสนอร่างฯ ทั้งสองฉบับที่ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยในบางด้าน รวมทั้งขณะนี้ความท้าทายและแนวโน้มของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ระดับโลกยังส่งผลต่อสังคมไทยอย่างสูง เมื่อสังเคราะห์ผลการศึกษาทั้งหมดภายใต้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ และแนวคิดสื่อและประโยชน์สาธารณะแล้ว มีข้อเสนอแนะดังนี้

10.1 การพิจารณาร่างกฎหมายภาพยนตร์ฉบับใหม่ควรคำนึงถึงหลักการของสื่อและประโยชน์สาธารณะ มีความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการทุกกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองน้อย และแรงงานผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งคำนึงถึงสิทธิผู้ชมภาพยนตร์ ผู้ได้รับประโยชน์จะต้องไม่ถูกผูกขาดเฉพาะรัฐหรือกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ต้องมีจุดยืนรักษาสัญญาประชาคมตามที่พรรคการเมืองหาเสียงกับประชาชน กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้ผลิตภาพยนตร์อิสระ และผู้ประกอบการรายย่อยที่มีอำนาจต่อรองน้อย ทั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมภาพยนตร์ไทยในตลาดภายในประเทศด้วย เช่น ศึกษาเพิ่มเติมกรณีลดภาษีหรือให้ค่าชดเชยพิเศษหากโรงภาพยนตร์ฉายภาพยนตร์ไทยเพิ่มมากขึ้น



10.2 ควรพิจารณาเพิ่มข้อเสนอทางนโยบายด้านปัญญาประดิษฐ์ และศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวโน้มของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ระดับโลกด้วย รวมทั้งเปรียบเทียบกับ การแก้ไขร่างกฎหมายภาพยนตร์ของต่างประเทศ ที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างมากในด้านการรับมือกับเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ และการลงทุนข้ามชาติมากขึ้น ดังที่ได้เสนอไปในส่วนของการทบทวนวรรณกรรม สภาวะ AI disruption จะเกิดขึ้นอย่างรุนแรงและรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสื่อภาพยนตร์ และมีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตภาพยนตร์ไทยรายย่อยมากที่สุด ดังที่ทฤษฎีเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองเชิงวิพากษ์ว่าด้วยภาพยนตร์ ได้วิเคราะห์ถึงสภาวะความไม่เป็นธรรมจากระบบเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า

10.3 ภาพยนตร์มิได้มีฐานะเป็นแค่สินค้าที่สร้างรายได้ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเป็นสื่อที่สร้างสรรค์ความรู้แปลกใหม่และกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้เกิดสติปัญญาและสุนทรียะในสังคม ดังนั้นการสร้างพื้นที่ขนาดย่อมจำนวนมากทั่วประเทศ หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ที่จะจัดฉายภาพยนตร์อันหลากหลายและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก

แม้ว่าโรงภาพยนตร์ขนาดเล็กจะได้รับการสนับสนุนจากร่างกฎหมายทั้งสองฉบับให้จัดแจ้งการประกอบกิจการโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่ควรศึกษาเพื่อค้นหารูปแบบการบริหารจัดการโรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก หรือ พื้นที่การฉายภาพยนตร์อันหลากหลายให้อยู่รอดทางธุรกิจได้ด้วยตัวเองในระยะยาว โดยอาจศึกษาพื้นที่ในรูปแบบ Film and Culture Space หรือ Art house โดยที่รัฐและทุนขนาดใหญ่ต้องไม่ครอบงำการดำเนินการ แต่เข้ามามีส่วนหนุนเสริมทางธุรกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาวิจัยอย่างเร่งด่วนต่อไป โดยสามารถศึกษาเทียบเคียงกับโมเดลในต่างประเทศ เช่น บังกลาเทศ นอร์เวย์ เดนมาร์ก อิตาลี ฝรั่งเศส และแคนาดา เป็นต้น

10.4 ควรศึกษาค้นคว้าและพิจารณาอย่างรอบคอบ กรณีข้อกฎหมายที่เข้าไปแทรกแซงการฉายและเผยแพร่ภาพยนตร์ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ต้องหาจุดสมดุลระหว่างมาตรการกำกับดูแลภาพยนตร์ของประเทศและการส่งเสริมเสรีภาพการสร้างสรรค์ศิลปะภาพยนตร์ อันเป็นหลักการสำคัญมากในการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยเติบโตในระดับชาติและนานาชาติที่มีแนวโน้มแข่งขันสูงมาก **ต้องมีให้เป็นการจำกัดเสรีภาพของการนำเสนอเนื้อหา** ทั้งนี้ แพลตฟอร์มสตรีมมิ่งต่างมีมาตรการจัดระดับความเหมาะสมของผู้ชมอยู่แล้วและใช้เป็นมาตรฐานสากล การกำหนดเงื่อนไขการควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์หรือซีรีส์เฉพาะของประเทศไทยอาจนำไปสู่แรงกดดันด้านการแข่งขันและจำกัดอิสระของความคิดสร้างสรรค์ของผู้ผลิตภาพยนตร์ในที่สุด



บรรณานุกรม

- คณวัฒน์ เจริญศิริ. (2558). ปัญหาการจัดประเภทภาพยนตร์ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 [วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์].
- ชานนท์ ถิ่นกะทิพากร. (2562). เซ็นเซอร์หนังไทยยังมีอะไรให้ศึกษา? สำนวณทิศทางการศึกษาเซ็นเซอร์ ภาพยนตร์ไทยในมิติสังคมวัฒนธรรม. *วารสารนิเทศศาสตร์ปริทัศน์*, 23(3), 74-85.
- ประชาไท. (2567, 1 มีนาคม). ก้าวไกลยื่นร่าง 'พ.ร.บ.ภาพยนตร์' เข้าสภา - หวังทุกพรรคร่วมดัน 'บ้านาญ ถ้วนหน้า'. <https://prachatai.com/journal/2024/03/108267>
- พรรคก้าวไกล. (2566). กองทุนภาพยนตร์ เพื่อสนับสนุนผู้ผลิตหนังหน้าใหม่. https://election66.moveforwardparty.org/policy/detail/policy_281
- พรรคเพื่อไทย. (2566, 12 เมษายน). THACCA นโยบายเพื่อ “ภาพยนตร์” ไทย. Facebook. <https://www.facebook.com/photo?fbid=805845050911146&set=pcb.805376184291366>
- ภาสวรรณ กรกขมาศ. (2554). การเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ไทยภายใต้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551: ทศนะจากผู้กำกับภาพยนตร์ไทยและผู้ปกครองในเขตภาคเหนือตอนล่าง. *วารสาร วิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์*, 6(1), 41-50.
- รักสานต์ วรรณวิฑวงค์, และประภัสสร เลิศอนันต์. (2565). แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงกำหนด ลักษณะของประเภทภาพยนตร์ พ.ศ. 2552 ของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์. *วารสาร นิเทศศาสตร์และนวัตกรรม นิด้า*, 9(2), 1-18.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า1. <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ....(นายอภิสิทธิ์ ไส้ศัตรูไกล กับคณะเป็นผู้เสนอ). *รัฐสภา*, https://web.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20240401155727_1_375.pdf
- ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ...(ร่างฯ ของคณะรัฐมนตรี), <https://shorturl.asia/tlvn1>
- วรรณลักษณ์ อินทร์จันทร์. (2553). ผลกระทบของการจัดประเภทภาพยนตร์ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].
- วิษณุพาส พิมพ์อักษร. (2567). การตรวจพิจารณาและกำหนดประเภทภาพยนตร์ตามพระราชบัญญัติ ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551: การพิจารณาภาพยนตร์เกี่ยวกับเหตุการณ์ร่วมสมัย เปรียบเทียบ กรณียกกฎหมายเยอรมัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 7/2567). *วารสารวิชาการศาล ปกครอง*, 24(3), 137-154.
- สุนทร สาทา. (2545). ปัญหา อุปสรรคของการควบคุมและบังคับใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง].



- สุรัชย์ นาควงษ์วัลย์. (2553). ปัญหากฎหมายอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และ
วิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 [สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม].
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2568). ร่าง พ.ร.บ. ภาพยนตร์ พ.ศ. (ร่างฯ ที่ สดก. ตรวจสอบพิจารณา
แล้ว). ระบบกลางทางกฎหมาย. https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=NTM5MkRHQV9MQVdfRUPTlRFTkQ=
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน). (2564). รายงานการศึกษารับผิดชอบอุตสาหกรรม
สร้างสรรค์ ปี 2564 สาขาภาพยนตร์และวิดิทัศน์. <https://www.cea.or.th/th/single-industries/Creative-Industries-Development-Report-2021-Film#>
- อิทธิพล วรานุศุภากุล (2557). การกำกับดูแลสื่อภาพยนตร์ของไทย. วารสารวิชาการนวัตกรรมสื่อสารสังคม,
2(2), 36-46.
- อุณาโลม จันทรุ่งมณีกุล. (2561). 120 ปีธุรกิจภาพยนตร์ไทยในมิติประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคมไทย.
ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุณาโลม จันทรุ่งมณีกุล. (2563). FILM โรงหนัง สายหนัง: ความ (ไว้) อำนาจของคนดูและศิลปิน ธุรกิจการ
ฉายภาพยนตร์และสังคมไทย พ.ศ. 2440-2561. สำนักพิมพ์ชนนิยม.
- โตม สุวงศ์. (2550). พระราชบัญญัติภาพยนตร์ 2473. วารสารหนัง : ไทย, 4(14), 233-243.
- Rattanawong, A. (2017). Monks in 26th Buddhist Era: Characters of monks in Thai films against
the code of monastic discipline. In *The Asian Conference on Cultural Studies 2017: Official Conference Proceedings*. The International Academic Forum (IAFOR).
- ArchaeoAgency. (2025, March 3). *AI's Impact on Film: Transforming Movie-Making by 2025*.
<https://archaeoagency.com/ai-impact-film-transforming-movie-making-2025/>
- Creative Media Education. (2024). *Top trends in modern film production: Navigating the
future of filmmaking*. <https://www.sae.edu/gbr/insights/top-trends-in-modern-film-production-navigating-the-future-of-filmmaking/>
- Croteau, D., & Hoynes, W. (2006). *The business of media: Corporate media and the public
interest*. Pine Forge Press.
- Farinacci, E. (2024). Film and audiovisual education in the artificial intelligence era:
Approaches and challenges. *Cinergie–Il Cinema e le altre Arti*, (26), 121-133.
- Feenberg, A. (2005). Critical theory of technology: An overview. *Tailoring Biotechnologies*,
1(1), Winter 2005.
- Kachentaraphan, P. (2018). Film regulation in Thailand. *International Journal of Management
and Applied Science*, 4(12) (December 2018).



- MCOT Digital (2566, 7 มีนาคม). *สมาคม ผกก.ภาพยนตร์ไทย ขอเรียกร้องให้หนังไทยทุกเรื่องมีพื้นที่ฉายอย่างสมศักดิ์ศรี*. <https://www.mcot.net/view/GZO7cOfT>
- Ministry of Culture. (2015, May 22). *Film laws retrofitted to reflect modern era*. https://www.moc.gov.tw/en/News_Content2.aspx?n=467&s=14493
- Piemwichai, W., & Bao Tran, T. (2023, January 10). Vietnam issues guidance on law on cinema. *Tilleke & Gibbins*. <https://www.tilleke.com/insights/vietnam-issues-guidance-on-law-on-cinema/3/>
- Rester, M. C. (2025). *The German film law 2025: Amendments and effects*. KPMG. <https://kpmg.com/de/en/home/contacts/d/christina-rester.html>
- Smith, S. (2025, May 20). *Top movies industry insights for 2025 and beyond*. <https://www.paeon.ai/blog/movie-industry-insights>
- Stocchetti, M. (2020). Critical political economy and local cinema: An introduction. In A. Rajala, D. Lindblom, & M. Stocchetti (Eds.), *The political economy of local cinema: A critical introduction* (pp. 13-37). Peter Lang.
- The Active (2567, 30 กรกฎาคม). *วธ. เปิดร่าง พ.ร.บ.ภาพยนตร์ ฉบับใหม่ คุณสมบัติเนื้อหากระทบ "เกียรติภูมิประเทศ"*. <https://theactive.thaipbs.or.th/news/pop-20240730>
- The Matter. (2022, July 4). *สทภาพรณรงค์สร้างสรรค์ผลงาน 16 ชม. ต่อวันไม่ใช่เรื่องปกติ เรียกร้องให้มีมาตรฐานในกองถ่าย*. <https://thematter.co/brief/179561/179561>
- The Standard Team. (2024, December 17). 1 วันหลัง Doc Club & Pub. ต้องหยุดฉายหนังด้วยอุปสรรคทางกฎหมาย. *The Standard*. <https://thestandard.co/doc-club-pub-halts-screenings-legal-issues/>
- Thitisawat, J. (2015). From censorship to rating system: Negotiations of power in Thai film industry. In *The Asian Conference on Media and Mass Communication 2015: Official Conference Proceedings*. The International Academic Forum (IAFOR).
- Vitrina. (2024). *Film production industry highlights in 2024*. <https://vitrina.ai/blog/film-production-trends-future-of-filming-vitrina-ai/>
- WFCN - The Audio Visual Industry. (2024, February 25). *The ethical crossroads of AI in cinema*. <https://www.linkedin.com/pulse/ethical-crossroads-ai-cinema-wfcn-mgfk>
- Yumeng, W., & Xiao, W. (2025). AI ethics in film industry: Two-way interaction and balance between technological innovation and humanistic care. *Frontiers in Art Research*, 7(3), 1-5. <https://doi.org/10.25236/FAR.2025.070301>