



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การกำหนดบทนิยามของ “สื่อมวลชน” ในกฎหมายที่ควบคุมสื่อ

ชื่อผู้แต่ง: คณินิจ ขาวแสง

การอ้างอิงที่แนะนำ: คณินิจ ขาวแสง, “การกำหนดบทนิยามของ “สื่อมวลชน” ในกฎหมายที่ควบคุมสื่อ,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49, ฉบับที่ 1, 61 (2563)

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle



SAIJO DENKI
ผู้ให้บริการด้านวิศวกรรมไฟฟ้าและพลังงาน

ผู้สนับสนุนร่วม



CSBC
LAW OFFICES
www.csbc.law.co.th

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

การกำหนดบทนิยามของ “สื่อมวลชน” ในกฎหมายที่กำกับสื่อ* Definition of “Media” in Regulatory Framework

คณิงนิจ ขาวแสง

อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Khanuengnit Khaosaeng

Lecturer, Faculty of Law, Chiang Mai University

วันที่รับบทความ 5 มิถุนายน 2562; วันแก้ไขบทความ 5 สิงหาคม 2562; วันตอบรับบทความ 21 พฤศจิกายน 2562

บทคัดย่อ

คำนิยามของ “สื่อ” หรือ “สื่อมวลชน” ไม่มีปรากฏชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยการกำกับสื่อหรือในคำพิพากษาของศาล เนื่องจากแนวทางในการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การกำกับสื่อในแต่ละประเภทแต่ละประเด็นนั้นมีความซับซ้อน อีกทั้งลักษณะของสื่อแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน การกำหนดคำนิยามของสื่ออย่างกว้าง เพื่อใช้ในการกำหนดตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ถูกกำกับโดยกฎหมายจึงอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ในกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ศึกษาอันได้แก่ สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย และแคนาดา เห็นได้ว่าวิธีการออกกฎหมายเพื่อกำกับสื่อเป็นการออกกฎหมายกำกับโดยเจาะจงเพียงสื่อบางประเภท และออกแบบกฎเกณฑ์ในการกำกับให้เหมาะสมกับสื่อที่ต้องการกำกับนั้นเป็นการเฉพาะ โดยมีการกำหนดคำนิยามของสื่อที่ต้องการกำกับ และเรื่องหรือประเด็นที่ต้องการกำกับไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้หลักการพื้นฐานในการออกกฎหมายเพื่อกำกับสื่อมวลชนนั้น คือ การเคารพสิทธิ

* บทความนี้สรุปและเรียบเรียงมาจากรายงานวิจัยเรื่อง “Regulatory Framework หรือแนวทาง/กฎหมายที่ควบคุมสื่อ” รับทุนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม (กันยายน 2560).

ขั้นพื้นฐานของสื่อและประชาชนในการแสดงออกทางความคิด หากเมื่อมีประเด็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือคุณค่าทางสังคมอื่น ๆ เช่น การคุ้มครองผู้รับชมสื่อซึ่งเป็นเด็ก และการคุ้มครองหรือป้องกันการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่นำไปสู่ความเกลียดชังต่อกลุ่มบุคคลในสังคม เสรีภาพของสื่ออาจถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมาย กฎหมายในการกำกับสื่อนั้นสามารถออกแบบได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับประเภทของสื่อแต่ละประเภทซึ่งอาจเป็นการกำกับโดยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐ การกำกับโดยการออกกฎหมายร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนผู้ประกอบการ (co-regulation) หรือการกำกับโดยกลุ่มเอกชนผู้ประกอบการด้วยตนเอง (self-regulation) อย่างไรก็ตาม ผู้ออกกฎหมายควรคำนึงถึงลักษณะของสื่อแต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกัน ผลกระทบของกฎหมายต่อสังคม ลักษณะของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพฤติกรรมของผู้คนในสังคมการกำกับสื่อในบางเรื่องสมควรต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่อนั้นแล้วหรือไม่ เช่น การนำเสนอเนื้อหาข่าวสารที่ขัดต่อกฎหมายอาญา เมื่อมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นย่อมบังคับได้ตามกฎหมายอาญา แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าสื่อประเภทใดควรถูกกำกับเป็นการเฉพาะเจาะจงและควรถูกกำกับในเรื่องใด โดยต้องมีการกำหนดหรือบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

คำสำคัญ: สื่อ สื่อมวลชน กฎหมาย กำกับสื่อ

Abstract

The term “media” is not explicitly defined in any media regulatory framework and judicial decisions. This is due to the complexity of the characteristics of various types of media. Each type of media is unique; hence, defining a broad meaning of “media” to indicate the person or a group of people to be regulated by law can cause enforcement problems. This research concludes that the media regulations in the studied jurisdictions i.e. the European Union, Australia and Canada are to tackle particular types of media and consequently design certain rules which are appropriate to control that specific type of media. There are definitions of the regulated media with clear issues to be regulated. The fundamental principle to regulate media is to respect freedom of expression of the media and the people. Nevertheless, if there are issues of public interest such as to protect child audience and prevent hate speech, media freedom can be legitimately limited by law. Media regulation can be diversely designed depending on the characteristics of each type of media. It can be the law as a result of state’s control, co-regulation or self-regulation. Importantly, regulators should always take into consideration the different nature of various types of media, the effects of the regulations upon the society, related technology, and social norms. Some media issues may be governed by existing laws such as criminal law. Thus, if

certain issues is not sufficiently or appropriately governed by existing laws, new regulations can be necessary. Nevertheless, the purposes of regulation must be explicit and the subject of regulation must be clearly defined.

Keywords: media, mass media, law, media regulation

1. บทนำ

สื่อ (media) เป็นพื้นฐานสำคัญในการติดต่อรับรู้ข้อมูลข่าวสารในชีวิตประจำวันและการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม ในทางพัฒนาการตามประวัติศาสตร์ สื่อในความหมายอย่างกว้างอาจอยู่ในรูปแบบของตัวกลางในการสื่อสารระหว่างมนุษย์ด้วยกันและสื่อที่เป็นตัวกลางในการสื่อสารกับเทพเจ้าหรือจิตวิญญาณ เช่น ลัทธิและองค์การศาสนา เป็นต้น ในอดีตสื่ออาจอยู่ในรูปแบบของผู้บอกเล่าเรื่องราวแบบปากต่อปาก เช่น การเล่านิทานปรัมปรา หรือการบันทึกเหตุการณ์เป็นรูปภาพหรือลายลักษณ์อักษรลงในวัตถุต่าง ๆ เช่น ศิลาจารึกและบันทึกใบลาน เป็นต้น รูปแบบของสื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามการพัฒนาของเทคโนโลยีการสื่อสาร เทคโนโลยีทำให้เกิดสื่อที่สามารถถ่ายทอดเนื้อหาและข้อมูลไปยังผู้คนในวงกว้างและรวดเร็วมากกว่าในอดีต (mass media) ไม่เพียงแต่เป็นการกระจายข้อมูลในหมู่บ้านหรือในชุมชนหนึ่ง แต่ยังขยายไปถึงการส่งข่าวสารในระดับภูมิภาค ระดับประเทศและระหว่างประเทศ ตั้งแต่เทคโนโลยีการพิมพ์ (printing press) ที่ทำให้เกิดสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือ หนังสือพิมพ์ วารสารและใบปลิว เทคโนโลยีการถ่ายทอดภาพและเสียงผ่านทางสายตัวนำไปจนถึงเทคโนโลยีการสื่อสารแบบไร้สายทำให้เกิดสื่อกระจายเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ (broadcasting) และเทคโนโลยีการบันทึกเสียง (recording) ซึ่งทำให้เกิดสื่อบันทึกเสียงอันเป็นวัตถุที่จับต้องได้ทั้งที่เป็นแผ่นเสียง เทปคาสเซต (compact cassette) และแผ่นซีดี (compact disc) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการหลอมรวมของเทคโนโลยี (convergence) การพัฒนาของอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีดิจิทัล รูปแบบของสื่อในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดดและมีความหลากหลายมากกว่าที่เคยเป็นมา ทำให้รูปแบบของสื่อเปลี่ยนจากกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มที่ทำหน้าที่เฉพาะเป็นสื่อที่ค่อนข้างชัดเจนกลายเป็นบริการการสื่อสารที่หลากหลายซับซ้อนแต่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสื่อในรูปแบบเดิม อีกทั้งบุคคลทั่วไปสามารถผลิตเนื้อหาและมีช่องทางการสื่อสารในบทบาทและลักษณะเดียวกับสื่อมวลชน เช่น นักข่าวพลเมือง (citizen journalist) เป็นต้น

เทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบันจึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทและทำหน้าที่เป็นสื่อซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าบุคคลทั่วไป รูปแบบสื่อใหม่เหล่านั้นควรถูกกำกับหรือไม่ มาตรการหรือวิธีการในการกำกับสื่อควรเป็นอย่างไร รวมทั้งกฎหมายควรกำกับประเด็นหรือเนื้อหาประเภทใดบ้าง เช่น การเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ข้อมูลลามกอนาจารหรือเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชน และถ้อยคำที่เป็นการปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง (hate speech) เป็นต้น

บทความนี้มุ่งศึกษาว่านิยามและขอบเขตของ “สื่อ” และบทบาทในการเป็นสื่อมวลชนในทางกฎหมายนั้นควรครอบคลุมถึงบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด รวมถึงศึกษาวิเคราะห์ประเด็นและมาตรการทางกฎหมายที่กำกับสื่อในกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ศึกษาอันได้แก่ สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย และแคนาดา เพื่อให้เห็นถึงแนวทางหรือกรอบของกฎหมายในการกำกับผู้ประกอบวิชาชีพหรือองค์กรที่ทำหน้าที่สื่อและบุคคลที่มีบทบาทเป็นสื่อมวลชนในยุคปัจจุบัน อันจักเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณากำหนดแนวทางในการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ในการกำกับสื่อในประเทศไทย

2. สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสื่อในยุคดิจิทัล

นิยามของคำว่า “สื่อ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554¹ หมายถึง “ผู้หรือสิ่งที่ติดต่อให้ถึงกันหรือชักนำให้รู้จักกัน” ส่วนคำว่า “สื่อมวลชน” หมายถึง “สื่อกลางที่นำข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระทุกประเภทไปสู่มวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์, (ปาก) นักข่าว นักหนังสือพิมพ์ เป็นต้น” และคำว่า “สื่อสารมวลชน” หมายถึง “กระบวนการติดต่อสื่อสารสู่มวลชนโดยส่งสารผ่านสื่อมวลชน”

ทั้งนี้ คำว่า “สื่อ” ในภาษาอังกฤษเทียบได้กับคำว่า medium หรือ media ในพจนานุกรมภาษาอังกฤษ Cambridge Dictionary² คำว่า medium (เอกพจน์) เป็นคำนามที่มีความหมายว่า “วิธีหรือช่องทางในการสื่อสาร (a method or way of expressing something)” คำว่า media (พหูพจน์) หมายถึง “บรรดาอินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์ นิตยสาร โทรทัศน์ ฯลฯ ซึ่งพิจารณาเป็นกลุ่ม (the internet, newspapers, magazines, television, etc., considered as a group)” ส่วนคำว่า “สื่อมวลชน” เทียบได้กับคำว่า “mass media” ในภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายว่า “หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ และอินเทอร์เน็ต (newspapers, television, radio, and the internet)”

เมื่อวิเคราะห์จากคำนิยามตามพจนานุกรมของคำว่าสื่อและสื่อมวลชนทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ จะเห็นได้ว่าคำว่า “สื่อ” ในบริบทของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อผู้คนเป็นจำนวนมากนั้นเป็นคำเรียกโดยย่อที่มาจากคำว่า “สื่อมวลชน” ซึ่งมีความหมายถึง สื่อกลางที่นำข่าวสาร ข้อมูลและเนื้อหาสาระทั้งหลายไปสู่มวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ และยังรวมถึงสื่อกลางในอินเทอร์เน็ตอีกด้วย

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์จากความหมายข้างต้น สื่อหรือสื่อมวลชนที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจถูกจำแนกได้ตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและตามรูปแบบของการให้บริการของสื่อ โดยสามารถแบ่งออกได้อย่างกว้าง³ คือ สื่อเดิม (traditional media) ซึ่งเป็นสื่อที่เกิดขึ้นก่อนการเกิดขึ้นของอินเทอร์เน็ต และสื่อใหม่ (new media) ซึ่งเป็นสื่อที่เกิดขึ้นในระบบอินเทอร์เน็ตโดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับสื่อเดิม แต่มีลักษณะเฉพาะบางประการอันเนื่องมาจากระบบอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีดิจิทัล

¹ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, “พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554,” สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, (2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2562, จาก<http://www.royin.go.th/dictionary/>.

² Cambridge University Press, “Cambridge Dictionary,” Cambridge Dictionary, (2019) accessed 31 May 2019, from <http://dictionary.cambridge.org/>.

³ ประเภทของสื่ออาจจำแนกได้หลากหลาย การจำแนก “สื่อ” เป็นสื่อเดิมและสื่อใหม่นั้นมีการศึกษาวิเคราะห์ในงานวิชาการและงานวิจัยมากมายทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย เช่น Terry Flew, *New Media: An Introduction*, 3rd edition, (Oxford: Oxford University Press, 2007); Kelli Fuery, *New Media: Culture and Image*, (London: Palgrave, 2008); กาญจนา แก้วเทพ และ นิคม ชัยขุนพล, *คู่มือสื่อใหม่ศึกษา*, (กรุงเทพฯ: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักรงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย, 2555); ณัฏฐชดา วัฒนาชัยผล, “สื่อใหม่กับการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสื่อสาร,” *วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม*, ปีที่ 7, ฉบับที่ 1, 63, น.65 (2560).



สื่อเดิมที่อาจถือได้ว่าเป็นสื่อมวลชน (mass media) ประเภทแรกนั้นคือ สื่อสิ่งพิมพ์ นับแต่เครื่องพิมพ์เครื่องแรกได้ถูกประดิษฐ์ขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1440 สื่อสิ่งพิมพ์หลัก คือ หนังสือและหนังสือพิมพ์ กลายเป็นสื่อที่ผู้คนใช้เพื่อติดตามข้อมูลข่าวสารมาจนถึงปัจจุบัน สื่อสิ่งพิมพ์มีความหลากหลายในเนื้อหาทั้งที่เกี่ยวกับข่าวสารในชีวิตประจำวัน สถานการณ์ในสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ไปจนถึงสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อการให้ความรู้และเพื่อความบันเทิง เช่น นิตยสารและหนังสือการ์ตูน เป็นต้น ดังนั้นสื่อสิ่งพิมพ์แต่ละประเภทจึงถูกกำกับในประเด็นและลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น หนังสือพิมพ์มักถูกกำกับพิเศษทางด้านจริยธรรมของนักข่าวเนื่องจากมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้เฝ้าระวังของสังคม (watchdog) ขณะที่หนังสือและนิตยสารมักถูกกำกับเนื้อหาด้วยกฎหมายทั่วไปและวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีการบันทึกและกระจายเสียงหรือภาพเคลื่อนไหว ทำให้เกิดสื่อแพร่เสียงแพร่ภาพทางวิทยุและโทรทัศน์ (broadcasting) พฤติกรรมการติดตามข่าวสารและวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากการอ่านสื่อสิ่งพิมพ์เป็นการฟังและการชมวิทยุและโทรทัศน์ ในยุคเริ่มแรกที่มีวิทยุและโทรทัศน์นั้น ประเด็นทางกฎหมายยังไม่ได้แยกต่างหากจากกฎหมายโทรคมนาคม เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดดำเนินการ และต่อมามีการอนุญาตให้เอกชนเพียงไม่กี่กลุ่มเป็นผู้ประกอบกิจการทางวิทยุและโทรทัศน์ สื่อประเภทนี้จึงถูกกำกับดูแลได้ไม่ยุ่งยากนัก ส่วนประเด็นการกำกับทางด้านเนื้อหาพัฒนาการหลังจากช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเนื่องจากการตระหนักรู้ถึงอิทธิพลของสื่อต่อสงครามในตะวันตก สื่อวิทยุและโทรทัศน์มักถูกกำกับทางด้านเนื้อหาเข้มงวดกว่าสื่อสิ่งพิมพ์ นอกจากนี้ สื่อเดิมอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นสื่อที่มีการถ่ายทอดเสียงและภาพ คือ ภาพยนตร์ (film and cinema) ภาพยนตร์นั้นมักจะถูกกำกับเนื้อหาโดยผ่านทางทางการกำกับโรงภาพยนตร์ที่นำภาพยนตร์ต่าง ๆ มาฉายให้แก่ผู้ชม

สื่อประเภทต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นสื่อเดิม (traditional media) ลักษณะเด่นของสื่อเดิมคือการรวมศูนย์ของผู้ผลิต (คัดเลือก) เนื้อหา (editorial control) และบริการเผยแพร่เนื้อหา (broadcasting) ไว้ที่องค์กรเดียวกันและมีจำนวนจำกัดโดยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม หลังจากทีอินเทอร์เน็ตได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของมนุษย์และเมื่อเกิดการหลอมรวมกันของเทคโนโลยี รูปแบบของสื่อก็เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดสื่อใหม่ (new media)

สื่อใหม่ (new media) เป็นสื่อที่อยู่บนแพลตฟอร์มในอินเทอร์เน็ตในรูปแบบของดิจิทัล (internet/digital platforms) และมีเนื้อหาหรือบริการที่คล้ายคลึงหรืออยู่ในลักษณะเดียวกับสื่อเดิม (traditional media) ทั้งนี้ด้วยลักษณะเฉพาะของอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีดิจิทัล ทำให้ผู้ผลิต (คัดเลือก) เนื้อหาและบริการเผยแพร่เนื้อหาอาจไม่ใช่องค์กรเดียวกันอีกต่อไป นอกจากนี้ ผู้ผลิตเนื้อหาอาจเป็นบุคคลใดก็ได้ และมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นจนยากจะจำแนกได้ชัดเจน และไม่อาจแยกประเภทออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ลักษณะพิเศษเหล่านี้ทำให้การกำกับสื่อใหม่มีความยุ่งยากมากกว่าการกำกับสื่อเดิม

สื่อใหม่ที่มีความโดดเด่นและเป็นประเด็นถกเถียงในทางสังคมและวิชาการอาจถูกจำแนกออกได้อย่างน้อยเป็น 6 ประเภท ดังนี้

ก. บล็อกเกอร์ (blogger) และพ็อดแคสเตอร์ (podcaster)

ผู้เขียนบล็อกหรือที่เรียกว่า บล็อกเกอร์ (blogger) คือผู้ใช้อินเทอร์เน็ตที่เขียนบทความ ข่าวสาร ข้อมูลหรือสาระหลากหลายประเภทลงในบล็อก (blog) เพื่อสื่อสารกับผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำนวนมาก เช่น บล็อกชื่อ “High on dreams” และ “ไปคนเดียว” ซึ่งเป็นบล็อกของนักเดินทางที่เล่าเรื่องราวการเดินทางของตนเองไปยังสถานที่ต่าง ๆ แต่เดิบบล็อกเกอร์จะเขียนบล็อกผ่านทาง การเข้าพื้นที่เว็บไซต์ อย่างไรก็ตามปัจจุบันบล็อกเกอร์อาจรวมถึงคนเขียนบล็อกในสื่อสังคมออนไลน์ด้วย เช่น คนทำเพจในเฟซบุ๊ก เป็นต้น

ส่วนพ็อดแคสเตอร์ (podcaster) นั้นคือผู้ใช้อินเทอร์เน็ตที่อัดเสียงพูดของตนเองเป็นคลิปเสียง เพื่อบอกเล่าเรื่องราวต่าง ๆ (podcast) มีลักษณะในการบอกเล่าเรื่องราวคล้ายกับบล็อกเกอร์ แต่สื่อสารเป็นเสียงพูดแทนที่จะสื่อสารเป็นตัวหนังสือหรือภาพ แม้ว่าแรกเริ่มนั้นพ็อดแคสจะมีรูปแบบ เพียงคลิปบันทึกเสียงแต่ในปัจจุบันพ็อดแคสยังรวมถึงคลิปภาพและเสียงอีกด้วย ทั้งนี้ผู้ชมผู้ฟังอาจ ดาวน์โหลดคลิปเหล่านั้นเก็บไว้เพื่อเปิดฟังเมื่อใดก็ได้ตามที่ต้องการ ตัวอย่างของพ็อดแคสเช่น “GetTalks” และ “TED talks” เป็นต้น

บล็อกเกอร์และพ็อดแคสเตอร์นั้นบางกรณีมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับผู้รายงานข่าว (journalist) หรือรายการวิทยุและโทรทัศน์เป็นอย่างมาก จึงเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่าบล็อกเกอร์ และพ็อดแคสเตอร์นั้นควรถูกกำกับหรือควรมีหลักเกณฑ์ทางวิชาชีพเช่นเดียวกับนักข่าวหนังสือพิมพ์ และผู้จัดทำรายการวิทยุและโทรทัศน์ในสื่อเดิมหรือไม่

ข. เว็บไซต์รวบรวมข่าว (news aggregator)

เว็บไซต์รวบรวมข่าว เช่น “MSN ข่าว” “Sanook” “Yahoo News” และ “Google News” เป็นเว็บไซต์ที่ให้บริการข่าวโดยนำข้อมูลข่าวสารหลากหลายประเภทมาจากแหล่งข่าวต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ สำนักข่าว รวมถึงบล็อกต่าง ๆ แล้วรวบรวมไว้ในเว็บไซต์เดียว โดยส่วนใหญ่แล้วเว็บไซต์ รวบรวมข่าวไม่ได้เป็นผู้ผลิตเนื้อหาข่าวหรือคอนเทนต์เอง แต่เป็นการคัดเลือก ตัดทอนหรือสรุปข่าวสาร มาจากแหล่งข่าวอื่น ๆ ซึ่งแม้จะมีการอ้างถึงแหล่งที่มาของข่าวนั้นอยู่บ้าง แต่ก็มักจะไม่ได้ใส่ลิงค์ (link) ของแหล่งข่าวต้นฉบับนั้นไว้แต่อย่างใด ในปัจจุบันผู้คนในหลายประเทศทั่วโลกเลือกบริโภคข่าวสารจาก เว็บไซต์รวบรวมข่าวเป็นแหล่งข่าวอันดับต้น ๆ⁴ ดังนั้นเว็บไซต์รวบรวมข่าวเหล่านี้จึงมีอิทธิพลอย่างมาก ต่อพฤติกรรมการรับรู้ข่าวสารของประชาชน

ค. งานที่สร้างสรรค์ขึ้นโดยผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต (user-generated content (UGC))

งานที่สร้างสรรค์ขึ้นโดยผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตหรือ UGC นั้น เป็นงานหลากหลายประเภทที่ผู้ใช้ อินเทอร์เน็ตสร้างสรรค์ขึ้นและเผยแพร่บนโลกออนไลน์ งานที่สร้างสรรค์ขึ้นโดยผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตนั้น

⁴ Nic Newman, *Reuters Institute Digital News Report 2015*, (Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2015) p.45.

อาจเป็นงานที่ไม่ได้มีการทำซ้ำหรือลอกเลียนงานของผู้อื่น (user-authored content) เช่น การสร้างวิดีโอเพื่อเผยแพร่เรื่องราวต่าง ๆ โดยผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเป็นผู้ผลิตเนื้อหาเอง เช่น คลิปสอนแต่งหน้าและคลิปสอนภาษา เป็นต้น หรือ งานที่เป็นการทำซ้ำงานต้นฉบับของผู้อื่น (user-copied content) เช่น การแชร์เพลงและภาพยนตร์ซึ่งเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ หรือ งานที่สร้างสรรค์ใหม่โดยใช้งานของผู้อื่น (user-derived content) เช่น การแต่งนิยาย (fan fiction)⁵ หรือทำวิดีโอตัดต่อหรือทำภาพยนตร์สั้น (fan film)⁶ โดยใช้ตัวละครหรือเค้าโครงมาจากนวนิยายที่โด่งดัง การใช้งานของผู้อื่นบางส่วนเพื่อล้อเลียนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (parody) และการนำงานของผู้อื่นมาประกอบเข้าด้วยกันเพื่อสร้างเป็นงานชิ้นใหม่ (mash-up)⁷

ง. สื่อสังคมออนไลน์ (social media)

สื่อสังคมออนไลน์ หมายถึง สื่อในโลกดิจิทัลที่ใช้สื่อสารระหว่างกันในเครือข่ายทางสังคม (social network) ซึ่งเป็นการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้ใช้ผ่านทางเว็บไซต์หรือแพลตฟอร์มที่มีการเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต โดยผู้ใช้สื่อสังคมออนไลน์สามารถเป็นผู้รับสารและผู้ส่งสารได้ในขณะเดียวกัน ทั้งที่เป็นการรับส่งสารที่อยู่ในรูปของตัวอักษร ภาพและเสียง ยกตัวอย่างเช่น Facebook สื่อสังคมออนไลน์อาจรวมถึงแพลตฟอร์มเพื่อการแลกเปลี่ยนวิดีโอออนไลน์ (video-sharing platform) เช่น YouTube ซึ่งมีการจัดสรรพื้นที่ให้ผู้ใช้สามารถแชร์หรือแลกเปลี่ยนวิดีโอและความคิดเห็นได้ ทั้งนี้ ข้อมูลที่มีการกระจายและแลกเปลี่ยนหรือแชร์กันนั้น อาจเป็นเนื้อหาของสื่อใหม่ประเภทอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว เช่น การแชร์บล็อก พ็อดแคสต์และ UGC เป็นต้น

จ. บริการเรียกดูวิดีโอตามคำสั่ง (video on-demand (VOD))

การให้บริการเรียกดูวิดีโอตามคำสั่งหรือ VOD เช่น “Netflix” และ “iflix” เป็นระบบการเรียกดูภาพยนตร์หรือข้อมูลภาพเคลื่อนไหวพร้อมเสียงที่ผู้ใช้สามารถเลือกดูในเวลาใดและสถานที่ใดก็ได้ตามที่ต้องการ โดยผู้ใช้อย่างสามารถกำกับการเล่นได้ด้วยตนเอง ผู้ใช้บริการ VOD มักจะต้องสมัครสมาชิกและชำระค่าบริการซึ่งมักอยู่ในรูปแบบการชำระค่าบริการรายเดือนหรือรายปี (subscription) การใช้บริการเรียกดูวิดีโอตามคำสั่งให้ความสะดวกแก่ผู้ใช่มากกว่าระบบแพร่เสียงแพร่ภาพทางโทรทัศน์ (video broadcast) เพราะในระบบการกระจายภาพและเสียงทางโทรทัศน์ ผู้ใช้ทุกคนจะได้ชมวิดีโอที่อันเป็นสัญญาณอันเดียวกัน และรายการต่าง ๆ ที่ฉายนั้นมีการกำหนดเวลาไว้ตามผังรายการที่กำหนดโดยผู้ให้บริการโทรทัศน์แต่ละช่อง ในขณะที่การให้บริการเรียกดูวิดีโอตามคำสั่งนั้น ผู้ใช้ไม่ต้องรอเวลาเพื่อที่จะได้รับชมรายการที่ตนเองต้องการ แต่สามารถเลือกรายการที่ตนสนใจในเวลาใดก็ได้

⁵ Rebecca Tushnet, “Legal Fictions: Copyright, Fan Fiction, and a New Common Law,” *Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review*, Vol. 17, 651, pp.655-658 (1997).

⁶ Nathaniel Noda, “Copyrights Retold: How Interpretive Rights Foster Creativity and Justify Fan-Based Activities,” *Seton Hall Journal of Sports & Entertainment Law*, Vol. 20, No.1, 131, p.149 (2010).

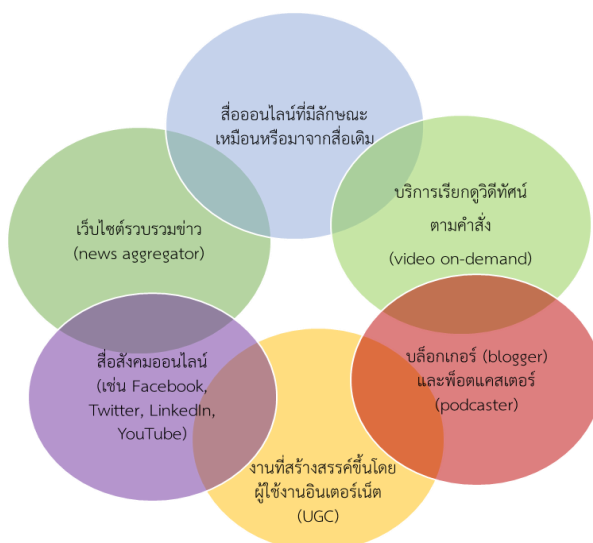
⁷ Vera Golosker, “The Transformative Tribute: How Mash-Up Music Constitutes Fair Use of Copyrights,” *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*, Vol. 34, 381, pp.382-386 (2012).

ทั้งนี้ด้วยเหตุที่การให้บริการเรียกดูวิดีโอตามคำสั่งหรือ VOD นั้นมีลักษณะการให้บริการที่คล้ายคลึงกับการให้บริการทางโทรทัศน์ ในปัจจุบันจึงมีประเด็นถกเถียงในหลายประเทศว่าผู้ให้บริการ VOD ควรถูกกำกับหรือไม่ และควรจะมีการกำกับอย่างไร

ฉ. สื่อออนไลน์ที่มีลักษณะเหมือนหรือมาจากสื่อเดิม

สื่อใหม่ประเภทนี้โดยพื้นฐานแล้วคือองค์กรสื่อเดิมที่นำเสนอข้อมูลข่าวสารในเว็บไซต์หรือบนแพลตฟอร์มออนไลน์แทนที่จะอยู่ในพื้นที่เดิม เช่น หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ และหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ซึ่งจากเดิมที่นำเสนอข้อมูลข่าวบนกระดาษหนังสือพิมพ์ แต่ในปัจจุบันยังมีการนำเสนอข่าวบนเว็บไซต์ของตนเอง รวมถึงรายการข่าวหรือรายการทีวีที่จากเดิมมีเพียงช่องทางเดียวในการนำเสนอคือการแพร่เสียงแพร่ภาพทางวิทยุหรือโทรทัศน์ แต่ในปัจจุบันมีการนำเสนอข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์อีกช่องทางหนึ่ง เช่น สำนักข่าว BBC รายการข่าวของไทยทีวีสีช่อง 3 และรายการโทรทัศน์ช่องเวิร์คพอยท์ เป็นต้น นอกจากนี้สื่อออนไลน์ที่มีลักษณะเหมือนหรือมาจากสื่อเดมยังรวมถึงสื่อสำนักใหม่ที่เติบโตจากการเสนอข้อมูลข่าวสารในเว็บไซต์หรือบนแพลตฟอร์มออนไลน์แต่เพียงอย่างเดียวแต่มีลักษณะเหมือนและแข่งขันกับสื่อเดิม เช่น the Huffington Post และ The MATTER เป็นต้น

แม้ว่าสื่อใหม่อาจถูกจำแนกออกได้อย่างน้อยเป็น 6 ประเภทดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น แต่สื่อเหล่านี้อาจมีลักษณะที่เหมือนหรือใกล้เคียงกันจนไม่สามารถจัดแบ่งประเภทจนแยกขาดจากกันได้ อย่างชัดเจน เช่น ในสื่อสังคมออนไลน์มีการแชร์เนื้อหาในบล็อกต่าง ๆ หรือแชร์และแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับงานที่สร้างสรรค์ขึ้นโดยผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตหรือ UGC หลากหลายประเภท นอกจากนี้เว็บไซต์รวบรวมข่าวอาจมีการเผยแพร่เนื้อหาที่ตนเป็นผู้ผลิตเองอันมีลักษณะใกล้เคียงอย่างมากกับสื่อออนไลน์ที่มีลักษณะเหมือนหรือมาจากสื่อเดิม ดังรูป



แผนภาพที่ 1 ตัวอย่างรูปแบบความทับซ้อนกันของสื่อใหม่ (new media) ประเภทต่าง ๆ



ด้วยความหลากหลายของสื่อที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งที่เป็นสื่อเดิมและสื่อใหม่ ประเด็นปัญหาของกฎหมายที่กำกับสื่อที่สำคัญประการแรกจึงเป็นการค้นหาและกำหนดขอบเขตนิยามของคำว่า “สื่อ” ว่าหมายถึงบุคคลและบริการรูปแบบใดได้บ้าง ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับสื่อในต่างประเทศได้มีการให้นิยามคำว่า “สื่อ” หรือ “สื่อมวลชน” ไว้หรือไม่ อย่างไร อีกทั้งกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ศึกษาอันได้แก่ สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย และแคนาดา นั้นมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำกับสื่อประเภทใดบ้าง กำกับประเด็นเนื้อหาใดและมีมาตรการในการควบคุมกำกับอย่างไร

3. บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่กำกับสื่อในสหภาพยุโรป ออสเตรเลีย และแคนาดา

มาตรการทางกฎหมายที่กำกับสื่อในกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ศึกษาอันได้แก่ สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย และแคนาดา สามารถสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

3.1 สหภาพยุโรป

กฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการกำกับสื่อในสหภาพยุโรปคือ กฎหมายว่าด้วยสื่อประเภทภาพและเสียง (audiovisual media) ที่มีชื่อเรียกอย่างสั้นว่า Audiovisual Media Services Directive⁸ ซึ่งต่อไปในบทความนี้จะเรียกว่า “AVMSD” กฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป (EU Directive) ฉบับนี้อยู่ภายใต้นโยบายของสหภาพยุโรปว่าด้วยการให้บริการข้อมูลภาพและเสียงอย่างอิสระและเป็นธรรมและสอดคล้องกับกฎตลาดเดียว (single market) ของสหภาพยุโรป ซึ่งกำกับดูแลทั้งข้อมูลที่เผยแพร่ทางโทรทัศน์อย่างสื่อเดิม และสื่อใหม่อย่างการให้บริการเรียกดูวิดีโอตามคำสั่งหรือ VOD และสื่ออื่น ๆ บนอินเทอร์เน็ต⁹

เป้าหมายของ AVMSD คือ การสร้างบรรทัดฐานที่สอดคล้องกันภายในกลุ่มประเทศสมาชิกให้ออกกฎหมายกำกับสื่อของแต่ละประเทศในลักษณะเดียวกัน เช่น กฎหมายกำกับสื่อเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและเด็ก คุ้มครองความหลากหลายของสื่อที่นำเสนอต่อประชาชน ป้องกันความเกลียดชังทางเชื้อชาติและศาสนา คุ้มครองความหลากหลายทางวัฒนธรรม กำกับการนำเสนอโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ บุหรี่และยาเสพติด หลักเกณฑ์กำกับสื่อเกี่ยวกับการรายงานเหตุการณ์สำคัญ เช่น การแข่งขันกีฬาโอลิมปิกและฟุตบอลโลก และการสนับสนุนเนื้อหาการที่เป็นภาพและเสียงหรือภาพยนตร์ของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป เป็นต้น

⁸ DIRECTIVE 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive).

⁹ “General Principles,” European Union, accessed 3 March 2020, from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/general-principles>.

ผู้ให้บริการสื่อประเภทภาพและเสียงที่ถูกกำกับภายใต้ AVMSD ได้แก่ ผู้กระจายภาพและเสียงทางโทรทัศน์ สื่อโฆษณาภาพและเสียง รวมถึงเนื้อหาที่ผู้ใช้ VOD เลือกชมผ่านทางเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ เช่นเลือกชมรายการผ่านอุปกรณ์เชื่อมต่อโทรทัศน์ (connected TV sets) อุปกรณ์โทรทัศน์ไร้สายและอินเทอร์เน็ตซึ่งผู้ชมสามารถเลือกเข้าชมเวลาใดก็ได้¹⁰

ทั้งนี้เนื้อหาข้อมูลที่จะถูกกำกับภายใต้ AVMSD จะต้องเป็นการให้บริการในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ เป็นไปในทางการค้า (ไม่รวมถึงเว็บไซต์ส่วนตัว) เผยแพร่ต่อสาธารณะ (ไม่รวมถึงการเผยแพร่เนื้อหาในกลุ่มเฉพาะ) เนื้อหานั้นถูกนำเสนอในรูปแบบรายการ (as a programme) ซึ่งไม่รวมถึงเว็บไซต์ที่มีภาพและเสียงเพียงเพื่อประกอบเนื้อหาหลักในเว็บไซต์ เช่น ภาพกราฟิกและโฆษณาสั้น) และเป็นเนื้อหาที่ถูกกำกับจัดการโดยผู้ให้บริการสื่อ กล่าวคือผู้ให้บริการสื่อกำกับ คัดเลือกเนื้อหาและจัดรูปแบบรายการดังกล่าว

AVMSD กำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐานสำหรับสื่อทั้งสองประเภทคือ สื่อแพร่เสียงแพร่ภาพทางโทรทัศน์และการให้บริการเรียกดาวีดีทัศน์ตามคำสั่งหรือ VOD เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเสนอเนื้อหาที่อาจเป็นการปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง¹¹ (Incitement to hatred) การอำนวยความสะดวกให้ผู้พิการสามารถเข้าถึงเนื้อหาที่นำเสนอได้¹² และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายทอดงานภาพยนตร์¹³ เป็นต้น

เนื้อหาของสื่อแต่ละประเภทที่ถูกกำกับโดย AVMSD ในปัจจุบัน มีดังนี้

“การกระจายภาพและเสียงทางโทรทัศน์” (television broadcasting หรือ television broadcast) มีคำนิยามปรากฏใน AVMSD ว่าเป็นการให้บริการสื่อในรูปแบบของภาพและเสียงซึ่งผู้ชมรับชมได้พร้อมกันตามผังรายการที่กำหนดไว้¹⁴ AVMSD ได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้เฉพาะสำหรับสื่อทางโทรทัศน์ เช่น กฎเกี่ยวกับการรายงานเหตุการณ์สำคัญและข่าวสั้น¹⁵ โควตาสำหรับการฉายรายการเพื่อสนับสนุนและเผยแพร่รายการโทรทัศน์ของประเทศในสหภาพยุโรป¹⁶ การจำกัดเวลาสำหรับโฆษณาทางโทรทัศน์ (television advertising) และการขายสินค้าทางโทรทัศน์ (teleshopping)¹⁷ และกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองผู้เยาว์¹⁸ เป็นต้น

นอกจากสื่อทางโทรทัศน์ดังที่กล่าวไปข้างต้น บริการ “on-demand audiovisual media service” หรือสื่อใหม่ซึ่งเป็นการให้บริการเรียกดาวีดีทัศน์ตามคำสั่งหรือ video on-demand (VOD) อาจถูกกำกับภายใต้ AVMSD ด้วยเช่นกัน บริการประเภทนี้มีคำนิยามใน AVMSD หมายถึงบริการสื่อที่อยู่ในรูปของภาพและเสียงซึ่งผู้ใช้แต่ละรายสามารถรับชมรายการใดก็ได้ที่ตนต้องการและรับชมในเวลา

¹⁰ AVMSD, art. 1(1) a.

¹¹ AVMSD, art. 6.

¹² AVMSD, art. 7.

¹³ AVMSD, art. 8.

¹⁴ AVMSD, art. 1 (1) e.

¹⁵ AVMSD, chapter V.

¹⁶ AVMSD, chapter VI.

¹⁷ AVMSD, chapter VII.

¹⁸ AVMSD, chapter VIII.



ใดที่ต้องการก็ได้ โดยเลือกชมจากรายชื่อของรายการ (catalogue of programmes) ที่ผู้ให้บริการคัดเลือกมานำเสนอ¹⁹ กฎเกณฑ์ที่ AVMSD ได้กำหนดไว้เฉพาะสำหรับบริการสื่อประเภท VOD ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันนั้นมีเพียงสองประเด็น ได้แก่ การคุ้มครองเยาวชนจากเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม และการสนับสนุนและเผยแพร่รายการของประเทศในยุโรป²⁰

ในปี พ.ศ. 2561 AVMSD ได้รับการปรับปรุงแก้ไข²¹ เนื่องจากสหภาพยุโรปได้ตระหนักถึงรูปแบบสื่อที่หลากหลายในศตวรรษที่ 21 ซึ่งพฤติกรรมของผู้ชมและผู้บริโภคโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเปลี่ยนจากการรับชมโทรทัศน์อย่างสื่อเดิม (traditional TV) ไปเป็นการรับชมสื่อในโลกออนไลน์มากขึ้น²² ทั้งที่สื่อทางโทรทัศน์กลับถูกกำกับมากกว่าสื่อออนไลน์ การแก้ไข AVMSD ในครั้งนี้จึงมีขึ้นเพื่อลดความเข้มงวดในการกำกับสื่อทางโทรทัศน์ในบางเรื่อง และกำกับเนื้อหาจากสื่อวีดิทัศน์ตามคำสั่ง (video on-demand หรือ VOD) รวมถึงสื่อในอินเทอร์เน็ตให้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ใช่เป็นการปิดกั้นขัดขวางนวัตกรรมทางเทคโนโลยี แนวความคิดหลักในการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างสมดุลระหว่างการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภค

การเพิ่มเติมแก้ไข AVMSD ในครั้งนี้ได้ยกระดับการกำกับเนื้อหาในสื่อบางประเภทและในบางประเด็นให้สูงขึ้น เช่น กำหนดให้ผู้ให้บริการเรียกดูวีดิทัศน์ตามคำสั่งหรือ VOD ต้องมีหน้าที่ในการสนับสนุนเนื้อหาของยุโรปตามกำหนดโควตาขั้นต่ำ (minimum quota obligations) ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการสื่อ VOD ต้องจัดให้มีเนื้อหารายการของยุโรปในสัดส่วนที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายชื่อหรือแคตตาล็อก (catalogues) ของรายการที่คัดเลือกมานำเสนอทั้งหมด²³ หากเกณฑ์ข้อกำหนดนี้มีผลบังคับใช้กับผู้ให้บริการสื่อประเภท VOD ในสหภาพยุโรป เช่น Netflix และ Amazon จะต้องปฏิบัติตามกฎดังกล่าว²⁴

นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มเติมประเด็นในการกำกับเนื้อหา เช่น เพิ่มเติมมาตรการกำกับเนื้อหาของสื่อเพื่อคุ้มครองผู้เยาว์²⁵ และเพิ่มเติมให้มีกฎหมายเพื่อกำกับเนื้อหาที่เป็นการแสดงออกถึงความเกลียดชัง (hate speech) จากเดิมที่ AVMSD ไม่ได้บัญญัติมาตรการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ AVMSD

¹⁹ AVMSD, art. 1 (1) g.

²⁰ AVMSD, chapter IV, art. 12 and art. 13.

²¹ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services in view of changing market realities (COM/2016/0287 final - 2016/0151 (COD)).

²² "AVMSD: a media framework for the 21st century," European Commission, (2019) accessed 31 May 2019, from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/avmsd1.jpg>.

²³ AVMSD, art. 13.

²⁴ Mark Sweney, "Netflix and Amazon must guarantee 20% of content is European," The Guardian, (2016) accessed 31 May 2019, from <https://www.theguardian.com/media/2016/may/25/netflix-and-amazon-must-guarantee-20-of-content-is-european>.

²⁵ AVMSD, art. 12.

ฉบับปัจจุบันกำหนดให้ต้องมีการกำกับเนื้อหาที่อาจเป็นการปลุกปั่นทำให้เกิดการใช้ความรุนแรงและความเกลียดชังต่อกลุ่มบุคคลหรือสมาชิกของกลุ่มบุคคลอื่นเนื่องมาจากเพศ เชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ชาติกำเนิดหรือสัญชาติ และเผ่าพันธุ์ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรป ว่าด้วยการต่อต้านการแสดงออกถึงการเหยียดเชื้อชาติและการเกลียดกลัวต่างชาติ (racism and xenophobia)²⁶

นอกจากนี้ AVMSD ยังได้เพิ่มสื่อที่จะถูกกำกับขึ้นอีกหนึ่งประเภทคือบริการแพลตฟอร์มเพื่อการแลกเปลี่ยนวิดีโอออนไลน์ (video-sharing platform service) เช่น YouTube อย่างไรก็ดี ประเด็นในการกำกับสื่อประเภทนี้เป็นการกำกับเพียงสองประเด็นเท่านั้นคือ กำกับเรื่องการแสดงออกถึงความเกลียดชัง (hate speech) และการเผยแพร่เนื้อหาที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้เยาว์²⁷ ทั้งนี้ บริการสื่อในสังคมออนไลน์ (social media services) ยังไม่ถูกกำกับใน AVMSD เว้นแต่เนื้อหาที่นำเสนอในสื่อสังคมออนไลน์นั้นเป็นบริการสื่อที่ตรงตามนิยามของ video-sharing platform ซึ่ง AVMSD ได้ให้นิยามของบริการแพลตฟอร์มเพื่อการแลกเปลี่ยนวิดีโอออนไลน์ “video-sharing platform service” ไว้โดยการเพิ่มเติมมาตรา 1 (aa) ใน AVMSD

นอกจากการกำกับสื่อและเนื้อหาของสื่อบางประเภทด้วยกฎหมายใน AVMSD แล้ว สหภาพยุโรปยังมีการกำกับเนื้อหาสื่อในโลกอินเทอร์เน็ตด้วยกฎหมาย e-Commerce Directive²⁸ มาตราหลักที่ใช้ในการกำกับเนื้อหาหรือข้อมูลที่ขัดต่อกฎหมาย (illegal activity or information) ที่เผยแพร่บนแพลตฟอร์มออนไลน์ คือมาตรา 14 ของ e-Commerce Directive ซึ่งวางหลักว่า ผู้ให้บริการข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (online service provider) เช่น เจ้าของเว็บไซต์ต่าง ๆ ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มเพื่อการแลกเปลี่ยนวิดีโอออนไลน์ (video-sharing platform service) เช่น YouTube และผู้ให้บริการสื่อสังคมออนไลน์เช่น Facebook²⁹ มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจำกัดหรือลบเนื้อหาหรือข้อมูลที่ขัดต่อกฎหมายซึ่งอยู่ในการจัดเก็บของตน (host) ในทันทีที่ผู้ให้บริการข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตนั้นได้ทราบหรือได้รับการแจ้งถึงข้อมูลหรือเนื้อหาที่ขัดต่อกฎหมายนั้น เนื้อหาหรือข้อมูลที่ขัดต่อกฎหมาย (illegal activity or information) เช่น เนื้อหาที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ข้อมูลหรือการแสดงความเห็นที่เป็นการหมิ่นประมาทบุคคลอื่น เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก เช่น ภาพหรือวิดีโอลามกอนาจารหรือการใช้ความรุนแรง และเนื้อหาข้อมูลที่ขัดต่อกฎหมายอาญาอื่น ๆ เป็นต้น

²⁶ AVMSD, art. 28b ซึ่งสอดคล้องกับ Framework Decision 2008/913/JHA, art. 1.

²⁷ AVMSD, art. 28a.

²⁸ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (“e-Commerce Directive”).

²⁹ “Facebook, Illegality and the E-commerce Directive,” The IT Law Community, (20 January 2017) accessed 31 May 2019, from <https://www.scl.org/articles/3832-facebook-illegality-and-the-e-commerce-directive>.



3.2 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมายที่กำหนดแนวทางในการกำกับสื่อประเภทวิทยุและโทรทัศน์ รวมถึงบริการสื่อทางดิจิทัลไว้ใน Broadcasting Services Act 1992 ซึ่งมาตรา 122 ของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลสื่อมวลชนที่มีชื่อว่า Australian Communications and Media Authority หรือ ACMA ขึ้น องค์กร ACMA จึงเป็นผู้มีอำนาจจัดสรรคลื่นวิทยุและโทรทัศน์ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการถ่ายทอดภาพและเสียง รวมถึงกำกับดูแลเนื้อหาของรายการวิทยุและโทรทัศน์ที่นำเสนอต่อประชาชน

การกำกับเนื้อหาของข้อมูลที่ถูกนำเสนอต่อประชาชนในออสเตรเลียนั้นมีหลายรูปแบบ สถานีวิทยุและโทรทัศน์เป็นสื่ออันดับต้น ๆ ที่ต้องจัดการเนื้อหาข้อมูลให้สอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพของกลุ่มผู้ประกอบการ เนื้อหารายการส่วนใหญ่ถูกกำกับด้วยมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ (codes of practice) ซึ่งรัฐให้กลุ่มผู้ประกอบการสื่อแต่ละประเภทกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพของตนเอง ทั้งนี้ต้องมีการกำกับในเรื่องดังต่อไปนี้ เช่น ความรุนแรงทั้งทางกายและทางจิตใจ สื่อที่มีภาพเปลือยหรือการกระทำทางเพศ การใช้ถ้อยคำรุนแรงหยาบคาย การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการเสพยาเสพติด เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และบุหรี่ และการนำเสนอเนื้อหาที่อาจเป็นการยั่วยุให้เกิดความเกลียดชังหรือประณามบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดอันเป็นพื้นฐานมาจากชาติพันธุ์ เชื้อชาติ เพศ ศาสนาหรือความบกพร่องทางร่างกายหรือทางจิตใจ เป็นต้น³⁰ นอกจากนี้ยังต้องมีเนื้อหารายการของออสเตรเลีย (Australian programs) ในระดับที่เหมาะสมเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงอัตลักษณ์ของประเทศและความหลากหลายทางวัฒนธรรม เช่น รายการสำหรับเด็ก³¹ ละครโทรทัศน์และรายการสารคดี³² เป็นต้น

เมื่อกลุ่มผู้ประกอบการสื่อได้ยกร่างมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ (codes of practice) ACMA จะพิจารณาว่ากลุ่มผู้ประกอบการนั้นได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (public consultation) แล้วหรือไม่ และมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพนั้นเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายใน Broadcasting Services Act 1992 หรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นสมควร ให้ ACMA รับลงทะเบียนมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพนั้นไว้ ทั้งนี้ ACMA มีอำนาจในการบังคับให้ผู้ประกอบการสื่อดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพที่จดทะเบียนไว้

อย่างไรก็ตาม สื่อใหม่ไม่ได้ถูกกำกับในลักษณะเช่นเดียวกับสื่อเดิม แต่ถูกกำกับในรูปแบบเช่นเดียวกับข้อมูลข่าวสารในอินเทอร์เน็ตซึ่งถูกควบคุมดูแลภายใต้กฎหมาย *Broadcasting Services Act 1992* ด้วยเช่นกัน³³ โดยในภาคที่ 5 และ 7 ของ *Broadcasting Services Act 1992*³⁴ กำหนด

³⁰ Broadcasting Services Act 1992, art. 123.

³¹ "Children's Television Standards," ACMA, (5 July 2018) accessed 31 May 2019, from <http://www.acma.gov.au/Citizen/TV-Radio/Television/Kids-and-TV/childrens-television-standards-kids-tv-and-advertising-i-acma>.

³² *Broadcasting Services (Australian Content) Standard 2016*.

³³ "Content regulation and online classification," WikiJuris, accessed 31 May 2019, from <http://wikijuris.net/cyberlaw/content>.

ช่องทางให้ผู้บริโภคหรือผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายได้หากพบเห็นเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตที่ไม่เหมาะสมหรือผิดกฎหมาย เช่น ในกรณีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตพบเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถแจ้งหรือร้องเรียนไปยัง Children's eSafety Commissioner ได้³⁵ นอกจากนี้ *Broadcasting Services Act 1992* ยังมีการจัดประเภทของเนื้อหา (classification) เพื่อห้ามการเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมและไม่ถูกกฎหมาย³⁶ ซึ่งหากมีการร้องเรียนเรื่องเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตที่ไม่เหมาะสม ผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา³⁷ อีกทั้งหากเป็นเนื้อหาที่ถูกจัดเก็บไว้ในเครือข่ายภายในประเทศออสเตรเลีย หน่วยงานผู้มีอำนาจสามารถสั่งให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (content service provider) ลบข้อมูลดังกล่าวได้ แต่หากเป็นเนื้อหาที่ถูกจัดเก็บไว้ในเครือข่ายที่อยู่นอกเขตอำนาจของประเทศออสเตรเลีย หน่วยงานผู้มีอำนาจจะทำการแจ้งไปยังผู้ให้บริการกลั่นกรองทางอินเทอร์เน็ต (suppliers of approved filters) เพื่อทำการบล็อกเนื้อหาดังกล่าว นอกจากนี้ไม่ว่าเนื้อหานั้นจะถูกจัดเก็บไว้ในที่ใด หากหน่วยงานผู้มีอำนาจเห็นว่าเป็นเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง หน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งเรื่องไปยังกรมตำรวจแห่งออสเตรเลียอีกด้วย

3.3 ประเทศแคนาดา

แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับสื่อมวลชนในประเทศแคนาดา³⁸ นั้น ตั้งอยู่บนฐานของการให้เสรีภาพแก่สื่อในการแสดงออกทางความคิด (freedom of expression) รวมถึงเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ต่อสังคม (freedom of the press) อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศแคนาดา³⁹ กฎหมายสื่อสารมวลชนของประเทศแคนาดาเกิดขึ้นในช่วงก่อนศตวรรษที่ 20 ดังนั้นประเด็นเกี่ยวกับการกำกับสื่อมวลชนจึงมีลักษณะเจาะจงที่สื่อเดิม กล่าวคือ หนังสือพิมพ์และการแพร่ภาพและเสียงผ่านทางวิทยุและโทรทัศน์ และมีการใช้มาตรการหรือประเด็นในการกำกับที่แตกต่างกันในสื่อแต่ละประเภท ตัวอย่างเช่น กลุ่มวิชาชีพผู้สื่อข่าวและนักหนังสือพิมพ์ (journalist) อาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารด้วยกฎหมายทั่วไป อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและประโยชน์สาธารณะ (public order and public interest) เช่น

³⁴ *Broadcasting Services Act 1992*, schedules 5 and 7.

³⁵ "Online content regulation," Australian Government, accessed 31 May 2019, from <https://www.communications.gov.au/policy/policy-listing/online-content-regulation>.

³⁶ "Australian Classification," Australian Government, accessed 31 May 2019, from <http://www.classification.gov.au/About/Pages/National-Classification-Scheme.aspx>.

³⁷ *Broadcasting Services Act 1992*, schedule 7.

³⁸ Robert Martin and G. Stuart Adam, *A Sourcebook of Canadian Media Law*, (Canada: Carleton University Press, 1994); Robert Martin, *Media Law: Essentials of Canadian Law*, 2nd edition (Toronto: Irwin Law, 2003); Dean Jobb, *Media Law for Canadian Journalists*, 2nd edition (Toronto: Emond Montgomery Publications, 2011).

³⁹ Canadian Charter of Rights and Freedoms, art. 2(b).



การกำกับเรื่องการนำเสนอข้อมูลอันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ (national security) หรือถูกกำกับด้วยกฎหมายอาญาเพื่อการคุ้มครองคุณค่าทางสังคมและกลุ่มทางสังคม⁴⁰ เช่น การดูหมิ่นศาสนา (blasphemy) การแสดงออกถึงความเกลียดชังและการเหยียดเชื้อชาติ (expressions of racism) หรือสื่อลามกอนาจาร (obscenity/pornography) เป็นต้น นอกจากนี้ ศาลในประเทศแคนาดายังวางแนวทางในการกำกับสื่อเพิ่มเติมด้วยแนวคำพิพากษาของศาลตามหลักคอมมอนลอว์ เช่น ในประเด็นการหมิ่นประมาท (defamation) สิทธิความเป็นส่วนตัว (privacy) และการนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับคำฟ้องและการพิจารณาคดีของศาล⁴¹ (open courts and publication bans) เป็นต้น

นอกจากการกำกับกลุ่มวิชาชีพผู้สื่อข่าวและนักหนังสือพิมพ์ (journalist) ด้วยกฎหมายอาญาและแนวคำพิพากษาของศาลตามระบบคอมมอนลอว์แล้ว ประเทศแคนาดาได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการกำกับสื่อในรูปแบบเผยแพร่ภาพและเสียงผ่านทางวิทยุและโทรทัศน์ด้วยการออกกฎหมาย Broadcasting Act 1991⁴² กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “สื่อ” ไว้แต่กำหนดนิยามของ “การเผยแพร่ภาพและเสียง” ว่าหมายถึง การเผยแพร่ทางคลื่นวิทยุและวิธีการสื่อสารอื่นทางโทรคมนาคมหรือก็คือการออกอากาศผ่านทางวิทยุหรือโทรทัศน์นั่นเอง⁴³ ในขณะเดียวกัน Broadcasting Act 1991 ได้วางกฎเกณฑ์ในการกำกับการเผยแพร่เนื้อหาในหลายประเด็น เช่น มาตรา 3 (1) กำหนดลักษณะของรายการหรือข้อมูลที่เผยแพร่จะต้องเป็นภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศสโดยพื้นฐานเนื่องจากประชากรในประเทศแคนาดาโดยส่วนใหญ่สื่อสารด้วยสองภาษา⁴⁴ และรายการที่เผยแพร่ต้องคุ้มครองและทำให้วัฒนธรรม การเมือง สังคมและเศรษฐกิจของประเทศแข็งแกร่งขึ้น สนับสนุนและสะท้อนให้เห็นถึงมุมมอง ความคิด ความเห็น รวมถึงคุณค่าและงานสร้างสรรค์ทางศิลปะของชาวแคนาดา สร้างคุณค่าและค่านิยมของความเท่าเทียมกันในสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นไปตามหลักการเรื่องความหลากหลายของสื่อ เช่น รายการและเนื้อหาที่ออกอากาศต้องสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรมในประเทศรวมถึงกลุ่มชนพื้นเมือง (aboriginal peoples) ในสังคม และข้อมูลที่นำเสนอต้องมีความหลากหลายและเหมาะสมกับผู้คนทุกเพศทุกวัยและทุกชนนิยม อีกทั้งยังต้องนำเสนอข้อมูลที่สะท้อนถึงความหลากหลายทางความคิด และมีรายการที่ให้ความรู้และรายการของชุมชน เป็นต้น

นอกจากนี้กฎหมาย Broadcasting Act 1991 ยังบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมแห่งแคนาดา⁴⁵ (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission หรือ CRTC) มีฐานะเป็นองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระ⁴⁶ เพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจ

⁴⁰ Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46).

⁴¹ “Open Courts and Publication Bans,” Canadian Encyclopedia, accessed 31 May 2019, from <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/open-courts-and-publication-bans/>.

⁴² Broadcasting Act (S.C. 1991, c. 11).

⁴³ Broadcasting Act (S.C. 1991, c. 11), art. 2 (1).

⁴⁴ Broadcasting Act (S.C. 1991, c. 11), art. 3 (1).

⁴⁵ องค์กร CRTC ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act.

⁴⁶ Broadcasting Act (S.C. 1991, c. 11), art. 3 (2).

กำหนดกฎเกณฑ์ในการกำกับเนื้อหาที่เผยแพร่ด้วยการกระจายเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ให้สอดคล้อง และเป็นไปตามนโยบายในการกำกับเนื้อหาที่กำหนดใน Broadcasting Act 1991 ดังที่ได้กล่าวถึงไปข้างต้น กฎเกณฑ์ข้อบังคับของ CRTC มีอยู่หลายฉบับและมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในแต่ละช่วงเวลา⁴⁷ กฎเกณฑ์ที่ CRTC ได้กำหนดขึ้นเพื่อกำกับเนื้อหาของรายการโทรทัศน์กำหนดไว้ใน Television Broadcasting Regulations⁴⁸ เช่น ผู้กระจายเสียงทางโทรทัศน์จะต้องนำเสนอข้อมูลที่มิเป็นการวิพากวิจารณ์อย่างรุนแรงซึ่งอาจนำไปสู่ความเกลียดชังทางเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว อายุ เพศ และความบกพร่องทางจิตและทางกายภาพ ถ้อยคำดูหมิ่นศาสนาและลามกอนาจาร ชาวที่คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง⁴⁹ การกำกับการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์⁵⁰ นอกจากนี้รายการโทรทัศน์ต้องมีสัดส่วนการฉายรายการของแคนาดาตามที่กำหนด เช่น ในช่วงเวลาเย็นต้องมีรายการของแคนาดาฉายไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของรายการทั้งหมดที่ฉายในช่วงเวลาดังกล่าว⁵¹

CRTC ยังมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตประกอบการแก่ผู้กระจายภาพและเสียง⁵² ทั้งนี้ CRTC อาจออกเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นให้ผู้ประกอบกิจการแพร่เสียงแพร่ภาพที่อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต (broadcasting exemption orders)⁵³ ซึ่ง CRTC ได้ออกเกณฑ์ยกเว้นให้สื่อใหม่ (new media) หรือสื่อดิจิทัล (digital media) บางลักษณะและ VOD บางประเภทไม่ต้องขออนุญาตในการประกอบกิจการแพร่เสียงแพร่ภาพ⁵⁴

แม้สื่อใหม่ที่เกิดขึ้นในยุคอินเทอร์เน็ตนั้นจะมีลักษณะในการนำเสนอข้อมูลที่คล้ายคลึงกับการแพร่เสียงแพร่ภาพทางโทรทัศน์ แต่สื่อใหม่ก็ยังไม่ถูกกำกับตามกฎหมายสื่อสารมวลชนโดยเฉพาะในลักษณะเช่นเดียวกับสื่อเดิม อย่างไรก็ตามในประเทศแคนาดาเริ่มมีความเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อกำกับสื่อบนอินเทอร์เน็ตมากขึ้น โดยมีการเรียกร้องให้ CRTC ยกเลิกเกณฑ์ข้อยกเว้นการขออนุญาตประกอบการที่เกี่ยวข้องกับสื่อใหม่และบังคับให้สื่อใหม่ เช่น Netflix และ YouTube อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เช่นเดียวกับสื่อเดิม⁵⁵ ทั้งนี้ชาวแคนาดามีพฤติกรรมในการชมสื่อทาง

⁴⁷ “Decisions, Notices and Orders – Indexes,” CRTC, (2019) accessed 31 May 2019, from <http://www.crtc.gc.ca/eng/dno.htm>.

⁴⁸ Television Broadcasting Regulations, 1987 (SOR/87-49).

⁴⁹ Television Broadcasting Regulations, 1987 (SOR/87-49), art. 5.

⁵⁰ Television Broadcasting Regulations, 1987 (SOR/87-49), art. 6.

⁵¹ Television Broadcasting Regulations, 1987 (SOR/87-49), art. 4.

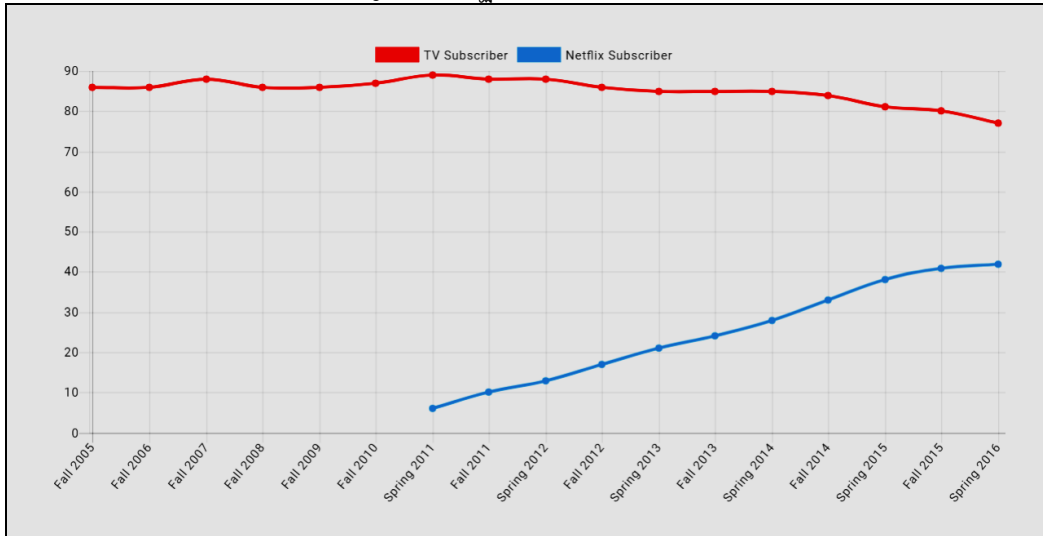
⁵² Broadcasting Act (S.C. 1991, c. 11), art. 9.

⁵³ “Broadcasting Exemption Orders,” CRTC, (16 May 2017) accessed 31 May 2019, from http://www.crtc.gc.ca/eng/forms/form_206.htm.

⁵⁴ “Broadcasting Order CRTC 2015-356,” CRTC, (6 August 2015) accessed 31 May 2019, from <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-355.htm#a356>.

⁵⁵ John Anderson, “Time to tax and regulate Netflix and YouTube,” TheStar.com, (12 July 2016) accessed 31 May 2019, from <https://www.thestar.com/opinion/commentary/2016/07/12/time-to-tax-and-regulate-netflix-and-youtube.html>.

ออนไลน์มากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น เพียงช่วงเวลา 5 ปี ชาวแคนาดาเข้าชมวิดีโอและภาพยนตร์บน Netflix ซึ่งเป็นสื่อใหม่ประเภท VOD รวบรวมหนึ่งของประเทศแคนาดาทั้งหมดและจำนวนการสมัครสมาชิกเพื่อชมรายการโทรทัศน์มีจำนวนลดลง ในขณะที่ผู้สมัครสมาชิกเพื่อเข้าชม Netflix มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ดังปรากฏในแผนภาพด้านล่างนี้



แผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมชมรายการทางโทรทัศน์เปรียบเทียบกับชมรายการทาง Netflix ในประเทศแคนาดาในช่วงปี ค.ศ. 2011 จนถึง 2016⁵⁶

เมื่อพิจารณาแล้ว จักเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับสื่อไม่ได้กำหนดนิยามคำว่า “สื่อ” หรือ “สื่อมวลชน” ไว้ ในกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ศึกษาอันได้แก่ สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย และแคนาดานั้นมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำกับสื่อบางประเภท แล้วจึงบัญญัตินิยามความหมายของสื่อแต่ละประเภทนั้นไว้ เช่น การให้คำนิยามของ “การกระจายภาพและเสียงทางโทรทัศน์” (television broadcasting/ television broadcast) และคำนิยามของบริการตามคำสั่ง “on-demand audiovisual media service” หรือสื่อใหม่ซึ่งเป็นการให้บริการเรียกดูวีดิทัศน์ตามคำสั่งไว้ในกฎหมายของสหภาพยุโรปว่าด้วยการกำกับสื่อภาพและเสียง (Audiovisual Media Services Directive (AVMSD))

ประเทศออสเตรเลียได้ให้คำนิยามของคำว่า “หนังสือพิมพ์” (newspaper) “บริการแพร่เสียงแพร่ภาพ” (broadcasting service) และ “ข้อมูลในอินเทอร์เน็ต” (internet content) ไว้ ใน Broadcasting Services Act 1992 ส่วนในประเทศแคนาดา Broadcasting Act 1991 ได้บัญญัติคำนิยามของ “การแพร่เสียงแพร่ภาพ” (broadcasting) ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสื่อประเภทแพร่เสียงแพร่ภาพนั้นถูกกำกับอย่างเจาะจงตามกฎหมายของแคนาดาฉบับนี้

⁵⁶ “Facing an uncertain future,” Creative Canada, accessed 31 May 2019, from <http://future.cbc.ca/chapter3.html>.

การศึกษาแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับสื่อมวลชนในประเทศที่ศึกษานั้น ทำให้วิเคราะห์ได้ว่ารูปแบบการกำกับสื่อในต่างประเทศมีลักษณะที่เหมือนกันกล่าวคือ รัฐไม่ได้ออกกฎหมายเพื่อกำกับสื่อทุกประเภทด้วยการกำหนดคำนิยามของคำว่า “สื่อ” ไว้ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่รัฐเลือกกำกับสื่อบางประเภทเป็นการเฉพาะเจาะจง กำหนดคำนิยามของสื่อที่ต้องการกำกับนั้น และกำกับเพียงบางเรื่องตามที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือคุณค่าทางสังคมอื่น ๆ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบประเภทของสื่อที่ถูกกำกับในปัจจุบันในกลุ่มประเทศที่ศึกษา

ประเภทของสื่อ	สหภาพยุโรป	ออสเตรเลีย	แคนาดา
หนังสือพิมพ์ (newspapers)	✓	✓	✓
สื่อแพร่เสียงแพร่ภาพทางวิทยุและโทรทัศน์ (broadcasting)	✓	✓	✓
ภาพยนตร์ (film and cinema)	✓	✓	✓
บล็อกเกอร์ (blogger) และพ็อดแคสเตอร์ (podcaster)	×	×	×
เว็บไซต์รวบรวมข่าว (news aggregator)	×	×	×
งานที่สร้างสรรค์ขึ้นโดยผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต (user-generated content (UGC))	×	×	×
สื่อสังคมออนไลน์ (social media)	×	×	×
	✓ (หากมีลักษณะเป็น video-sharing platform)		
บริการเรียกดูวิดีโอตามคำสั่ง (video on-demand (VOD))	✓	✓	×
สื่อออนไลน์ที่มีลักษณะเหมือนหรือมาจากสื่อเดิม	✓	✓	✓

หมายเหตุ ประเภทของสื่อที่ได้รับเครื่องหมาย × ไม่ถูกกำกับด้วยกฎหมายเฉพาะ แต่อาจถูกกำกับด้วยกฎหมายทั่วไปในแต่ละเรื่อง เช่น การควบคุมกำกับด้วยกฎหมายอาญาในประเด็นสื่อลามกอนาจาร หรือข้อความหมิ่นประมาท เป็นต้น



**ตารางที่ 2 แสดงตัวอย่างประเด็นเกี่ยวกับสื่อที่ถูกกำกับโดยกฎหมายเฉพาะ
ในกลุ่มประเทศที่ศึกษา**

สหภาพยุโรป			
กฎหมายที่กำกับ: Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)			
สื่อที่กำกับ	สื่อทางโทรทัศน์ และ สื่อ VOD	- การปลุกปั่นให้เกิดความเกลียดชัง - การอำนวยความสะดวกให้ผู้พิการสามารถเข้าถึงเนื้อหาที่นำเสนอได้ - การถ่ายทอดงานภาพยนตร์	เรื่องที่กำกับ
	สื่อทางโทรทัศน์	- การรายงานเหตุการณ์สำคัญและข่าวสั้น - การฉายรายการของประเทศในสหภาพยุโรป - การจำกัดเวลาสำหรับโฆษณาทางโทรทัศน์และการขายสินค้าทางโทรทัศน์ - การคุ้มครองเยาวชนจากเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม	
	สื่อ VOD	- การสนับสนุนและเผยแพร่รายการของประเทศในยุโรป - การคุ้มครองเยาวชนจากเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม (มีหลักเกณฑ์แตกต่างจากสื่อทางโทรทัศน์)	
	บริการแพลตฟอร์มเพื่อการแลกเปลี่ยนวิดีโอออนไลน์	- การแสดงออกถึงความเกลียดชัง - การเผยแพร่เนื้อหาที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้เยาว์	

ออสเตรเลีย			
กฎหมายที่กำกับ: Broadcasting Services Act 1992			
สื่อที่กำกับ	สื่อทางวิทยุและโทรทัศน์	- การแสดงออกถึงความรุนแรงทั้งทางกายและทางจิตใจ - ภาพเปลือยหรือการกระทำทางเพศ - การใช้ถ้อยคำรุนแรงหยาบคาย - การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการเสพยาเสพติด - เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และบุหรี่ - การยั่วยุให้เกิดความเกลียดชัง - การนำเสนอเนื้อหารายการของออสเตรเลีย (Australian programs)	เรื่องที่กำกับ

แคนาดา			
กฎหมายที่กำกับ: Broadcasting Act 1991			
สื่อที่กำกับ	สื่อทางวิทยุและโทรทัศน์	- การนำเสนอข้อมูลเป็นภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส - รายการที่เผยแพร่ต้องคุ้มครองและทำให้วัฒนธรรมการเมือง สังคมและเศรษฐกิจของประเทศแข็งแกร่งขึ้น - การสนับสนุนและสะท้อนให้เห็นถึงมุมมอง ความคิดความเห็น รวมถึงคุณค่าและงานสร้างสรรค์ทางศิลปะของชาวแคนาดา สร้างคุณค่าและค่านิยมของความเท่าเทียมกันในสังคม - ความหลากหลายของสื่อ เช่นรายการและเนื้อหาที่ออกอากาศต้องสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรมในประเทศรวมถึงกลุ่มชนพื้นเมือง (aboriginal peoples) ในสังคม และข้อมูลที่น่าสนใจต้องมีความหลากหลายและเหมาะสมกับผู้คนทุกเพศทุกวัยและทุกระดับชั้น อีกทั้งยังต้องนำเสนอข้อมูลที่สะท้อนถึงความหลากหลายทางความคิด - รายการที่ให้ความรู้และรายการของชุมชน	เรื่องที่กำกับ

4. สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ค่านิยมของสื่อในความหมายอย่างกว้างและลักษณะของสื่อประเภทต่าง ๆ ในปัจจุบัน และการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่กำกับสื่อในกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ศึกษาอันได้แก่ สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย และแคนาดา สามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

4.1 ค่านิยมของ “สื่อ” หรือ “สื่อมวลชน” ไม่มีปรากฏในกฎหมายหรือในคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศซึ่งเกี่ยวกับการกำกับสื่อแต่อย่างใด เนื่องจากแนวทางในการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การกำกับสื่อในแต่ละประเภทแต่ละประเด็นนั้นมีความซับซ้อน อีกทั้งลักษณะของสื่อแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน การกำหนดค่านิยมของสื่อเพื่อใช้ในการกำหนดตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ถูกกำกับโดยกฎหมายจึงอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเช่น เกิดปัญหาในการกำหนดวิธีการในการกำกับและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดกฎหมายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานเพื่อกำกับสื่อทุกประเภทและกำกับสื่อในทุกเรื่องทุกประเด็นนั้นไม่สมควรอย่างยิ่ง

4.2 จากแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับสื่อในกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ศึกษาอันได้แก่ สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย และแคนาดา เห็นได้ว่าวิธีการออกกฎหมายเพื่อกำกับสื่อนั้นเป็น

การออกกฎหมายกำกับโดยเจาะจงเพียงสื่อบางประเภท และออกแบบกฎเกณฑ์ในการกำกับให้เหมาะสมกับสื่อที่ต้องการกำกั้นนั้นเป็นการเฉพาะ โดยมีการกำหนดค่านิยามของสื่อที่ต้องการกำกับ และเรื่องหรือประเด็นที่ต้องการกำกับไว้อย่างชัดเจน เช่น ใน Audiovisual Media Services Directive หรือ AVMSD ซึ่งเป็นกฎหมายกำกับสื่อประเภทภาพและเสียงในสหภาพยุโรป (audiovisual media) AVMSD ได้กำหนดชัดเจนว่าบริการสื่อประเภทภาพและเสียงลักษณะใดบ้างที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ โดยมีการให้ค่านิยามของ “การกระจายภาพและเสียงทางโทรทัศน์” (television broadcasting/ television broadcast)⁵⁷ และค่านิยามของบริการ “on-demand audiovisual media service” หรือสื่อใหม่ซึ่งเป็นการให้บริการเรียกดูวีดิทัศน์ตามคำสั่งหรือ video on-demand (VOD) ซึ่งสื่อทั้งสองประเภทยังถูกกำกับโดย AVMSD ทั้งนี้กฎหมายจะกำกับสื่อทั้งสองประเภทยังเท่ากัน และกำกับเพียงเฉพาะบางเรื่องบางประเด็น นอกจากนี้จะมีกฎเกณฑ์ในบางเรื่องที่กำกับสื่อทั้งสองประเภทในเรื่องเดียวกันแล้ว ก็ยังมีกฎเกณฑ์ที่เป็นเรื่องที่กำลังกำกับการเฉพาะสำหรับสื่อทางโทรทัศน์เท่านั้น และกฎเกณฑ์เฉพาะสำหรับสื่อ VOD เท่านั้นซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันอีกด้วย

4.3 หลักการพื้นฐานประการแรกในการออกกฎหมายเพื่อกำกับสื่อมวลชนนั้น คือการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของสื่อและประชาชนในการแสดงออกทางความคิด (freedom of expression) หากเมื่อมีประเด็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือคุณค่าทางสังคมอื่น ๆ เช่น การคุ้มครองผู้รับชมสื่อซึ่งเป็นเด็ก และการคุ้มครองหรือป้องกันการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่นำไปสู่ความเกลียดชังต่อกลุ่มบุคคลในสังคม เสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามเสรีภาพของสื่อในการแสดงออกทางความคิด (freedom of expression) และเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ต่อสังคม (freedom of the press) นั้นไม่ควรถูกจำกัดเกินสมควร

4.4 จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ การกำกับสื่อในบางประเด็นอาจถูกกำกับด้วยกฎหมายเฉพาะ ในขณะที่บางเรื่องอาจถูกกำกับด้วยกฎหมายทั่วไปซึ่งมีบังคับใช้อยู่แล้ว เช่น กฎหมายอาญา ดังจะเห็นได้ว่าสื่อบางประเภทเช่น งานที่สร้างสรรค์ขึ้นโดยผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต (user-generated content (UGC)) และบล็อกเกอร์ (blogger) มักถูกกำกับด้วยกฎหมายทั่วไป เช่น การเขียนข้อมูลที่ละเมิดลิขสิทธิ์ย่อมขัดต่อพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ หรือการเขียนข่าวที่เป็นการหมิ่นประมาทย่อมมีความผิดตามกฎหมายอาญา เพราะสื่อประเภทเหล่านี้แม้ว่าจะมีการนำเสนอข้อมูลในลักษณะที่คล้ายคลึงกับผู้ประกอบวิชาชีพสื่อ แต่ผู้ที่นำเสนอมักไม่ใช่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อ หากแต่เป็นปัจเจกชนหรือประชาชนคนธรรมดาทั่วไปที่แสดงออกทางความคิดของตน ทั้งนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อโดยวิชาชีพย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าบุคคลทั่วไป ดังนั้นหากนำกฎหมายเฉพาะมาปรับใช้กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ในลักษณะเดียวกับผู้ที่ประกอบวิชาชีพสื่อ เช่น นักหนังสือพิมพ์และผู้กระจายเสียงทางวิทยุหรือโทรทัศน์ ย่อมเป็นการไม่เหมาะสม ดังนั้นในแต่ละประเด็น สื่อแต่ละประเภทควรถูกกำกับด้วยระดับที่แตกต่างกัน ดังที่เห็นได้ว่าสื่อหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร

⁵⁷ AVMSD, art. 1 (1) e.

ทางตัวอักษรและภาพย่อมถูกกำกับต่างจากสื่อประเภทภาพและเสียงอย่างสื่อทางโทรทัศน์ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารในรูปแบบภาพและเสียงมีผลกระทบต่อผู้รับสารมากกว่าสื่อที่เป็นตัวหนังสือ

4.5 ประเทศไทยได้ออกร่างกฎหมายเพื่อกำกับสื่อมวลชนไว้ใน “ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ.” โดยได้กำหนดนิยามของสื่อมวลชนในกรอบความหมายที่กว้างมาก และครอบคลุมถึงการสื่อสารไปยังประชาชนในทุกรูปแบบทุกประเภทดังที่ผู้เขียนได้แจกแจงประเภทของสื่อประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันไว้ข้างต้น นิยามในมาตรา 3 แห่ง “ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ.” บัญญัติไว้ว่า “สื่อมวลชน” หมายความว่า “สื่อกลางที่นำข่าวสารสาร และเนื้อหาสาระทุกประเภทไปสู่มวลชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สื่อดิจิทัล หรือในรูปอื่นใด ที่สามารถสื่อความหมายให้ประชาชนทราบได้เป็นการทั่วไป” คำนียามนี้เป็นผลให้สื่อทุกประเภทและการแสดงออกทางความคิดของบุคคลทุกคนต่อสาธารณะไม่ว่าในรูปแบบใดตกอยู่ภายใต้นิยามนี้ด้วย การกำหนดนิยามเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายกำกับสื่อในต่างประเทศดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น การกำหนดนิยามของบุคคลที่ถูกกำกับกว้างเกินไปจนครอบคลุมบุคคลทุกคน ย่อมทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและทำให้เกิดการโต้แย้งถึงความเหมาะสมของกฎหมายได้ เช่น สื่อทุกประเภทควรถูกกำกับในเรื่องเดียวกันหรือไม่ทั้งที่ลักษณะของสื่อแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน และจะจัดการกำกับสื่อที่มีลักษณะรูปแบบที่แตกต่างกันเช่นไร

4.6 กฎหมายในการกำกับสื่อนั้นสามารถออกแบบได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับประเภทของสื่อแต่ละประเภท ซึ่งอาจเป็นการกำกับโดยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐ การกำกับโดยการออกกฎหมายร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนผู้ประกอบการ (co-regulation) หรือการกำกับโดยกลุ่มเอกชนผู้ประกอบการด้วยตนเอง (self-regulation) อย่างไรก็ตามผู้ออกกฎหมายควรคำนึงถึงลักษณะของสื่อแต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกัน ผลกระทบของกฎหมายต่อสังคม ลักษณะของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพฤติกรรมของผู้คนในสังคม (social norm) การกำกับสื่อในบางเรื่องสมควรต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องนั้นแล้วหรือไม่ เช่นการนำเสนอเนื้อหาข่าวสารที่ขัดต่อกฎหมายอาญา เมื่อมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นย่อมบังคับได้ตามกฎหมายอาญา แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าสื่อประเภทใดควรถูกกำกับเป็นการเฉพาะเจาะจง และควรถูกกำกับในเรื่องใด โดยต้องมีการกำหนดหรือบัญญัติไว้อย่างชัดเจน