

รายงานฉบับสมบูรณ์

“สำรวจภูมิทัศน์และอนาคต
ของการจัดการสื่อในยุคหลอมรวมข้ามพรมแดน”

โครงการศึกษาแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมจรรยาบรรณ
และการกำกับกิจการสื่อใหม่ในยุคหลอมรวมเทคโนโลยี

เสนอต่อ

สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง (สส.)

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง

กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

จัดทำโดย

มูลนิธิสื่อเพื่อการศึกษาของชุมชน

ธันวาคม 2558

สัญญาเลขที่ พย. (ป)(สส) 125/2557 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2557

บทสรุปผู้บริหาร

Executive Summary

ชื่อโครงการวิจัย: สำนวจภูมิทัศน์และอนาคตของการจัดการสื่อในยุคหลอมรวมข้ามพรมแดน

ผู้วิจัย: มูลนิธิสื่อเพื่อการศึกษาของชุมชน

ปีที่วิจัย: กรกฎาคม 2557-กรกฎาคม 2558

แหล่งทุน: สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง (สส.) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาแนวทางการกำกับดูแลสื่อใหม่ (New Media) ภายใต้ปรากฏการณ์การหลอมรวม และบรรจบกันของสื่อ (Media Convergence) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของสื่อในยุคปัจจุบันไป จากเดิมทั้งหมด โดยเฉพาะการทำให้เส้นแบ่งระหว่างประเภทของสื่อ ได้แก่ กิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และเครือข่ายข้อมูลคอมพิวเตอร์พร่าเลือนไป เนื่องจากเนื้อหาหรือบริการในลักษณะเดียวกัน สามารถไปปรากฏบนสื่อกลาง (medium) หรือเครือข่ายข้อมูลที่หลากหลาย สภาวะเช่นนี้ทำให้การออกแบบ การกำกับกิจการที่มองพรมแดนของสื่อในแบบเดิมประสบปัญหาในการกำกับดูแล นำไปสู่ความจำเป็นในการ สำนวจและทำความเข้าใจกับพรมแดนของสื่อเสียใหม่

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เน้นศึกษานโยบายเชิงเปรียบเทียบ โดยใช้การวิจัยจากหนังสือ เอกสาร การสัมภาษณ์เก็บข้อมูล และการระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้อง โดยมีโจทย์การวิจัย สามประการสำคัญ คือศึกษาความหมาย บััจฉัย และองค์ประกอบของสื่อใหม่ในยุคของการหลอมรวมทาง เทคโนโลยี การศึกษาทบทวนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกลไกการกำกับกิจการสื่อใหม่โดยใช้กรณีตัวอย่างในต่าง ประเทศ และการรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องกลไกการกำกับกิจการสื่อใหม่ที่เหมาะสมกับ ประเทศไทย โดยเฉพาะข้อเสนอในการส่งเสริมการกำกับดูแลกันเอง

งานวิจัยชิ้นนี้เห็นว่ากรอบคิดหรือเป้าประสงค์ในการกำกับกิจการสื่อในยุคปัจจุบันที่สำคัญสามประการ ประกอบไปด้วย การมุ่งส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม การกำกับภายใต้ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และการมุ่งส่งเสริมความหลากหลายของข้อมูลข่าวสารและพหุนิยมในสังคม รวมทั้งคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทั้งในฐานะผู้บริโภคและในฐานะพลเมือง

สำหรับแนวคิดที่งานวิจัยชิ้นนี้ทบทวนเพื่อใช้ประกอบการศึกษา ประกอบไปด้วย แนวคิดเรื่องสื่อใหม่ แนวคิดการหลอมรวมทางเทคโนโลยี และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการสื่อ ในส่วนประเทศที่คณะวิจัย เลือกใช้เป็นกรณีศึกษามีจำนวนสามประเทศหลัก ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ฝรั่งเศส และอินโดนีเซีย โดย พิจารณาจากองค์ประกอบของประเทศที่มีกฎหมายที่ดี มีเทคโนโลยีสูง และมีบริบทต่างๆ ที่คล้ายคลึงกับ ประเทศไทย

ขณะเดียวกัน งานวิจัยก็มีข้อจำกัดในเรื่องการติดตามให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์สื่อใหม่ในระดับโลก ซึ่งกำลังดำเนินไปตลอดเวลาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เต็มไปด้วยพลวัต แนวทางการกำกับกิจการสื่อใหม่ยังมีลักษณะที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ประเทศในกรณีศึกษาฯ ยังไม่มีประเทศใดที่มีการกำกับกิจการที่ครอบคลุม และแบบแผนที่ชัดเจนลงตัว งานวิจัยนี้จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการพิจารณาแนวทางในการกำกับสื่อใหม่เท่านั้น

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษากรณีตัวอย่างในต่างประเทศ พบว่าใน กรณีของประเทศเกาหลีใต้ มีเป้าหมายในการออกแบบการกำกับกิจการที่เด่นชัด คือเน้นการส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แนวโน้มของแนวทางกำกับจึงมุ่งไปสู่การส่งเสริมการแข่งขันภายใต้กฎระเบียบของรัฐที่มีการผ่อนคลายลงมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อพยายามตอบสนองความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีได้อย่างรวดเร็ว เกาหลีใต้ออกแบบองค์กรกำกับกิจการสื่อหลอมรวมโดยตรง โดยแยกองค์กรที่กำกับกิจการด้านเนื้อหาจากด้านโครงสร้างของสื่อออกจากกัน และรัฐมีบทบาทในการส่งเสริมการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน แต่ก็มีแนวโน้มในการปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกและปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

กรณีประเทศฝรั่งเศสนั้น มีจุดเด่นในการมุ่งเน้นการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน รับประกันความหลากหลายของการสื่อสาร ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการคุ้มครองผู้บริโภค ฝรั่งเศสใช้โครงสร้างการกำกับกิจการแบบเดิมซึ่งแยกตามชนิดของสื่อ โดยใช้วิธีการปรับปรุงกฎหมายเดิมเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถดูแลข้อท้าทายใหม่ๆ ลักษณะขององค์กรกำกับกิจการแยกไปตามชนิดของสื่อ ไม่ได้รวมศูนย์อำนาจไว้ในหน่วยใดหน่วยหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็ทำให้มีแนวโน้มที่จะปรับตัวค่อนข้างช้าต่อความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และยังคงขึ้นอยู่กับแนวทางการกำกับตามกฎระเบียบสหภาพยุโรป (EU Directive) อีกด้วย

กรณีประเทศอินโดนีเซีย อำนาจในการกำกับกิจการสื่อยังคงค่อนข้างรวมศูนย์อยู่ที่รัฐส่วนกลาง โดยองค์กรกำกับในลักษณะกระทรวงของรัฐมีอำนาจมากกว่าองค์กรที่เป็นอิสระ และประสบปัญหาการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน แต่ภาครัฐก็ค่อยๆ ลดบทบาทลงไปเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพการเมืองในอดีต โดยมีการออกกฎหมายที่สนับสนุนให้เปิดเสรีสื่อ และจัดตั้งองค์กรกำกับกิจการที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาต และควบคุมเนื้อหา ขณะที่กลไกการกำกับสื่อหลอมรวมนั้นยังอยู่ในช่วงระหว่างการพัฒนากฎหมายและองค์กรกำกับ

ปัญหาประการหนึ่งที่พบร่วมกันในรูปแบบการกำกับกิจการที่แยกองค์กรและกฎหมายไปตามประเภทของสื่อแบบดั้งเดิม คือ มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับกิจการสื่อใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเทคโนโลยี โดยเฉพาะสื่อที่มีลักษณะตัวกลางที่ซ้อนทับกัน และยังนำไปสู่การแข่งขันกันเองระหว่างองค์กรต่างๆ ในการพยายามเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสื่อใหม่ รวมทั้งปัญหาที่หลายประเทศมีร่วมกันคือ ความเป็นอิสระขององค์กรกำกับกิจการ

ในส่วนข้อสรุปจากการระดมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในประเทศ พบว่า แนวทางที่มีความเห็นร่วมกัน คือควรเน้นส่งเสริมการค้ากับตนเอง มากกว่าที่จะให้รัฐหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับมากเกินไป หากควรจำกัดบทบาทของรัฐ ในฐานะผู้บริหารจัดการส่งเสริมให้เกิดสภาพการแข่งขัน เอื้อให้มีผู้ประกอบการที่หลากหลาย ทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อยสามารถเข้าสู่การแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองในฐานะผู้บริโภค และมีส่วนร่วมในการสื่อสารของพลเมือง และยังคงคำนึงถึงผลกระทบทางสังคม เช่น ช่องว่างทางทักษะดิจิทัลและความเป็นส่วนตัว การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพต่อประโยชน์สาธารณะ การพัฒนาและประกันคุณภาพบริการ และคำนึงถึงโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

ข้อเสนอในงานวิจัย

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยชิ้นนี้เกี่ยวกับการกำกับกิจการสื่อใหม่ในยุคหลอมรวมเทคโนโลยี ได้แก่ หากจะมีการจัดตั้งองค์กรกำกับใดๆ ควรพิจารณาถึงหลักการเรื่องความชอบธรรมและการแบ่งแยกอำนาจให้มากที่สุด ควรรักษาหลักการคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร พร้อมแยกบทบาทระหว่างผู้ประกอบการกิจการและผู้กำกับกิจการ เพื่อตรวจสอบซึ่งกันและกันและเป็นอิสระจากกัน และดำเนินงานโดยคำนึงถึงหลักความยุติธรรมและธรรมาภิบาล นอกจากนี้ ยังควรทบทวนตัวกฎหมายและบทบาทหน้าที่ขององค์กรเป็นระยะ เพื่อให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมทางสังคม

ส่วนหน่วยงานหรือบุคคลที่จะถูกกำกับนั้น จำเป็นจะต้องแยกประเภทออกจากกันตามบทบาทที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตหรือเผยแพร่เนื้อหา โดยผู้ผลิตเนื้อหาควรพิจารณาคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกของสื่ออาชีพและสื่อพลเมือง ที่คำนึงถึงข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิโดยองค์กรหรือบุคคลที่แตกต่างกัน เพื่อให้ผลลัพธ์สุดท้ายนั้นสื่อทุกชนิดจะได้รับการคุ้มครองในระดับที่ไม่แตกต่างกัน

สำหรับการจัดสรรทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นเวลาในการออกอากาศ คลื่นความถี่ หรือกองทุน จำเป็นที่จะต้องจัดสรรทรัพยากรให้สื่อพลเมืองไม่น้อยไปกว่าสื่ออื่น และมีแนวทางที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้เนื้อหาข้อมูลข่าวสารและบริการนั้นๆ สอดรับกับการวิถีการดำรงชีวิตหรือภัยสาธารณะในแต่ละพื้นที่

ในส่วนกรณีของการจัดสรรคลื่นความถี่ในรอบใหม่ๆ รวมถึงคลื่นชุดที่จะได้รับคืนมาจากกิจการกระจายเสียงแบบแอนะล็อก ควรจัดสรรคลื่นความถี่ในอนาคตให้กับกิจการอินเทอร์เน็ตเป็นสัดส่วนที่มากกว่ากิจการอื่นๆ ภายใน 10 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางของสื่อใหม่ในยุคหลอมรวม คือการมีอินเทอร์เน็ตเป็นแพลตฟอร์มหลัก

ส่วนแนวทางการกำกับกิจการโดยหน่วยงานรัฐนั้น ควรหลีกเลี่ยงการกำกับเนื้อหา โดยประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาและคุณค่าเป็นเรื่องที่รัฐควรเข้าไปมีส่วนกำกับให้น้อยที่สุด และให้พื้นที่สำหรับการกำกับตนเองของสื่อเป็นบทบาทหลักในการกำกับเนื้อหา

ส่วนข้อเสนอเพื่อส่งเสริมการกำกับกันเองในงานวิจัยชิ้นนี้ เห็นว่าจำเป็นต้องรับประกันเสรีภาพในการทำงานของสื่อตัวกลาง มีกลไกการร้องเรียนชั้นต้นที่บริหารโดยตัวองค์กรสื่อเอง โดยกำหนดให้ทุกองค์กรสื่อมีหน่วยรับเรื่องร้องเรียน และให้บทวนมาตรฐานที่ได้จากการประมวลคำวินิจฉัยเป็นระยะเพื่อให้ทันต่อวัฒนธรรมเทคโนโลยีใหม่ เนื่องจากเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาจส่งผลต่อบรรทัดฐานเดิมที่กำหนดไว้ รวมไปถึงส่งเสริมการปรับปรุงมาตรฐานวิชาชีพ และการรวมกลุ่มของคนทำงานสื่อ

นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและนวัตกรรมในอุตสาหกรรม ด้วยการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนามาตรฐานเปิดที่ทุกฝ่ายเข้าถึงได้ เพื่อลดกำแพงในการเข้าสู่การให้บริการ และพิจารณาใช้หลักการกำกับตามหลังเท่าที่จำเป็น เฉพาะกรณีที่ได้เห็นได้ชัดว่า มีปัญหาที่สำคัญเกิดขึ้นและตลาดหรือระบบที่มีอยู่เดิมไม่สามารถปรับตัวได้ดีพอเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการปิดกั้นโอกาสในการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีในแนวทางใหม่ๆ

สารบัญ	
บทสรุปผู้บริหาร.....	2
สารบัญตาราง.....	8
สารบัญภาพ.....	9
1. บทนำ.....	10
1.1 หลักการและเหตุผล.....	11
1.2 โจทย์วิจัย.....	15
1.3 วิธีการศึกษา.....	16
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	16
1.4.1 เกณฑ์การเลือกประเทศ.....	16
1.4.2 เกณฑ์การเลือกช่วงเวลา.....	23
1.4.3 ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย.....	23
1.5 เนื้อหาของงานวิจัยโดยสังเขป.....	24
2. ทบทวนวรรณกรรมและนิยามแนวคิดในการศึกษา.....	26
2.1 สื่อใหม่.....	26
2.2 การหลอมรวมทางเทคโนโลยี.....	28
2.3 ทฤษฎีในการทำกับกิจการสื่อ.....	33
3. แนวทางการทำกับกิจการสื่อหลอมรวมในต่างประเทศและประเทศไทย.....	37
3.1 การทำกับกิจการสื่อหลอมรวมในประเทศเกาหลีใต้.....	37
3.1.1 ภูมิทัศน์และข้อมูลพื้นฐานสื่อในประเทศเกาหลีใต้.....	37
3.1.2 พัฒนาการในการเปลี่ยนผ่านสู่การทำกับกิจการสื่อหลอมรวม.....	39
3.1.3 โครงสร้างการทำกับกิจการสื่อในปัจจุบัน.....	44
3.1.4 นโยบาย กฎระเบียบ และเครื่องมือทำกับกิจการ.....	49
3.1.5 กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎเกณฑ์การทำกับกิจการ.....	64
3.2 การทำกับกิจการสื่อหลอมรวมในฝรั่งเศส.....	70
3.2.1 ภูมิทัศน์และข้อมูลพื้นฐานสื่อในฝรั่งเศส.....	70
3.2.2 พัฒนาการในการเปลี่ยนผ่านสู่การทำกับกิจการสื่อหลอมรวม.....	73
3.2.3 โครงสร้างการทำกับกิจการสื่อในปัจจุบัน.....	75
3.2.4 นโยบาย กฎระเบียบ และเครื่องมือทำกับกิจการ.....	81
3.2.5 กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎเกณฑ์การทำกับกิจการ.....	93
3.3 การทำกับกิจการสื่อหลอมรวมในอินโดนีเซีย.....	98
3.3.1 ภูมิทัศน์และข้อมูลพื้นฐานสื่อในอินโดนีเซีย.....	98
3.3.2 พัฒนาการในการเปลี่ยนผ่านสู่การทำกับกิจการสื่อหลอมรวม.....	99
3.3.3 โครงสร้างการทำกับกิจการสื่อในปัจจุบัน.....	100

3.3.4	นโยบาย กฎระเบียบ และเครื่องมือกำกับกิจการ.....	103
3.3.5	กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับกิจการ.....	105
3.4	การกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในไทย.....	107
3.4.1	ภูมิทัศน์และข้อมูลพื้นฐานสื่อในไทย.....	107
3.4.2	พัฒนาการในการเปลี่ยนผ่านสู่การกำกับกิจการสื่อหลอมรวม.....	108
3.4.3	โครงสร้างการกำกับกิจการสื่อในปัจจุบัน.....	113
3.4.4	นโยบาย กฎระเบียบ และเครื่องมือกำกับกิจการ.....	119
3.4.5	กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎเกณฑ์การกำกับกิจการ.....	122
4.	เปรียบเทียบกรณีศึกษาในต่างประเทศและประเทศไทย.....	124
4.1	กรอบคิดในการกำกับกิจการ.....	124
4.2	ลักษณะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับกิจการ.....	126
4.3	กฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการ.....	128
4.4	ข้อจำกัดและอุปสรรคในการกำกับกิจการ.....	130
5.	ประเมินผลกระทบและข้อเสนอสำหรับประเทศไทย.....	132
5.1	ประเมินผลกระทบ หากมีหรือไม่มีการกำกับกิจการสื่อใหม่ในไทย.....	134
5.1.1	สภาพการแข่งขัน.....	135
5.1.2	ผลกระทบทางสังคม.....	136
5.1.3	การใช้ทรัพยากร.....	137
5.1.4	คุณภาพการบริการ.....	138
5.1.5	โอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน.....	138
5.2	ข้อเสนอเพื่อการกำกับกิจการ.....	139
5.3	ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมการกำกับตนเอง.....	142
5.4	กรอบเวลา.....	143
6.	บรรณานุกรม.....	145
7.	พทานุกรม.....	154
	คณะผู้วิจัย.....	156

สารบัญตาราง

ตาราง 1: เปรียบเทียบข้อมูลของประเทศต่างๆ.....	21-23
ตาราง 2: แสดงการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การถือครองความเป็นเจ้าของสื่อต่างๆ ภายหลังปี 2009 ของ เกาหลีใต้.....	53
ตาราง 3: จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในฝรั่งเศส.....	73

สารบัญภาพ

ภาพ 1: Pathetic dot theory.....	14
ภาพ 2: แสดงการเติบโตของอุตสาหกรรมเนื้อหาในประเทศต่างๆ.....	19
ภาพ 3: กรอบการประยุกต์ใช้ Pathetic dot theory เพื่อพิจารณาการหลอมรวมทางเทคโนโลยี.....	31
ภาพ 4: อะไรที่จะถูกกำกับกิจการ.....	36
ภาพ 5: แสดงนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศของเกาหลีใต้.....	42
ภาพ 6: แสดงโครงสร้างองค์กรกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในประเทศเกาหลีใต้ (2015).....	46
ภาพ 7: แสดงตัวอย่างการคำนวณอิทธิพลของการถือครองสื่อชนิดต่างๆ ต่อความเห็นของสาธารณะ.....	54
ภาพ 8: แสดงโครงสร้างการจัดการกองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม (BTDF).....	56
ภาพ 9: แสดงผลดำเนินงานในการทำให้ประชาชนเข้าถึงอินเทอร์เน็ต.....	74

1. บทนำ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ก่อตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองความท้าทายในการกำกับกิจการสื่อสารและกิจการโทรคมนาคมที่มีความซับซ้อนขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยทำหน้าที่กำกับกิจการและจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ ผ่านประกาศ ข้อบังคับและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงส่งเสริมกลไกตลาดและกลไกการกำกับกิจการที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสาธารณะ

ความท้าทายประการหนึ่งของการกำกับกิจการสื่อสารและกิจการโทรคมนาคมในยุคปัจจุบันมาจากการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีที่ทำให้รูปแบบการสื่อสารทางช่องทางโทรคมนาคมและกระจายเสียงเปลี่ยนไปในหลากหลายมิติ ซึ่งมีทั้งการเปลี่ยนรูปแบบการสื่อสารบนเทคโนโลยีที่มีอยู่เดิมและบนเทคโนโลยีใหม่ รูปแบบความเป็นเจ้าของสื่อ ลักษณะการประกอบธุรกิจที่พัฒนาขึ้นบนเทคโนโลยีใหม่ พฤติกรรมการใช้สื่อที่เปลี่ยนไปของผู้บริโภค และลักษณะข้ามพรมแดนของเครือข่ายสารสนเทศ

พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้ทำให้เส้นแบ่งระหว่างกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และเครือข่ายข้อมูลคอมพิวเตอร์พัวเลือน เนื่องจากเนื้อหาหรือบริการในลักษณะเดียวกันสามารถไปปรากฏบนสื่อกลาง (medium) หรือเครือข่ายที่หลากหลาย กล่าวคือ อุปกรณ์สื่อสารที่เดิมอาจรับเนื้อหาได้เพียงชนิดเดียว ปัจจุบันมีความสามารถทั้งรับและส่งเนื้อหาและบริการได้หลากหลายชนิด จนยากที่จะระบุประเภทอย่างหนึ่งอย่างใดให้กับอุปกรณ์ดังกล่าวได้ ปรากฏการณ์ที่ถูกเรียกว่าการหลอมรวมหรือการบรรจบกันของสื่อ (media Convergence) นี้ ทำให้การกำกับกิจการสื่อที่ยังแบ่งแยกการกำกับกิจการตามชนิดของสื่อกลาง หรือยังใช้ฐานคิดและสมมติฐานทางเทคโนโลยีและทางสังคมแบบเดิม พบกับความยุ่งยากซับซ้อน ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่เหมาะสมกับธุรกิจและพฤติกรรมของผู้ใช้สื่ออีกต่อไป

คณะวิจัยและมูลนิธิสื่อเพื่อการศึกษาของชุมชน เห็นความสำคัญของการส่งเสริมการใช้สื่ออย่างเหมาะสม จึงนำเสนอรายงานการศึกษา “สำรวจภูมิทัศน์และอนาคตของการจัดการสื่อในยุคหลอมรวม ข้ามพรมแดน เพื่อให้สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง (สส.) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปประยุกต์ใช้งานได้ต่อไป

โครงการวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินการจากสำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง (สส.) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) สัญญาเลขที่ พย. (ป)(สส) 125/2557 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2557 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในรายงานฉบับนี้ไม่จำเป็นต้องสะท้อนมุมมองของสำนักงาน กสทช.

1.1 หลักการและเหตุผล

ความเปลี่ยนแปลงในภูมิทัศน์สื่อที่เห็นได้อย่างชัดเจนในรอบทศวรรษที่ผ่านมา คือการ “ข้ามพรมแดน” หรือ “ทลายพรมแดน” ในหลายลักษณะ สิ่งที่คณะวิจัยมุ่งศึกษาตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การออกแบบการกำกับกิจการสื่อที่ยังมองพรมแดนของสื่อในแบบเดิมอยู่นั้นเป็นปัญหาต่อประสิทธิภาพการกำกับดูแล และหากต้องการให้มีการกำกับกิจการสื่อที่ทันสมัย ก็จำเป็นต้องสำรวจและทำความเข้าใจกับพรมแดนเหล่านี้ใหม่

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะวิจัยเห็นว่าควรจัดทำโครงการนี้เพื่อศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงและจัดทำข้อเสนอแนะถึงการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป คณะวิจัยตั้งต้นด้วยการพิจารณาสองสิ่งคือ สื่อ (media) และสื่อกลาง (medium) และบริบทแวดล้อมที่รองรับสื่อดังกล่าว ซึ่งจะเรียกในเบื้องต้นว่า เป็นภาวะ “การหลอมรวม” หรือ “การบรรจบกัน” (Convergence)¹ ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจว่าปรากฏการณ์การหลอมรวมและบรรจบกันของสื่อ (Media Convergence) มีความเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดอย่างไรบ้าง

ทั้งนี้ งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งเน้นไปที่การหลอมรวมทางเทคโนโลยี (Technological Convergence) แต่เพื่อให้เข้าใจบริบทโดยรวมที่อนุญาตให้สื่อชนิดใหม่สามารถเกิดขึ้นได้ ภาวะการหลอมรวมในด้านอื่นๆ จะเป็นส่วนหนึ่งของบริบทในการศึกษาด้วย

ตัวอย่างของบริบทแวดล้อมที่รองรับการหลอมรวมหรือการบรรจบกันของสื่อ อันส่งผลให้พรมแดนของสื่อไม่เหมือนเดิมนั้น อาทิ

ในทางเทคโนโลยีโครงข่ายสื่อสาร โครงข่ายหลายชนิดในปัจจุบันมีความสามารถส่งข้อมูล ภาพ เสียง ในช่องทางหรือคลื่นความถี่เดียวกัน ตัวอย่างเช่น การส่งข้อมูลผ่านโครงข่ายโทรศัพท์ทั้งประจำที่ (fixed line) และมือถือ การส่งข้อความบรรยายภาพหรือบริการข้อมูลข่าวสารผ่านคลื่นความถี่โทรทัศน์ดิจิทัล หรือกรณีที่มีอิทธิพลในวงกว้างอย่างการส่งภาพ เสียง เอกสาร และสารพัดสิ่งที่ถูกแปลงให้เป็นข้อมูลดิจิทัลได้บนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต

ในทางเทคโนโลยีอุปกรณ์เครื่องรับ ปัจจุบัน โทรศัพท์มือถือและโทรทัศน์แทบจะไม่แตกต่างกับคอมพิวเตอร์ ที่สามารถประมวลผลและแสดงข้อมูลต่างๆ ได้หลากหลาย คำว่า “เครื่องรับ” ในทางทฤษฎีสื่อสารแบบเดิมไม่ได้เป็นเพียงเครื่องรับเนื้อหาอีกต่อไป แต่ยังสามารถผลิต บันทึก และส่งเนื้อหาได้อีกด้วย นอกจากนี้ ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ด้วยความก้าวหน้าทางอิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีแบตเตอรี่ ทำให้อุปกรณ์พกพาที่เดิมเป็นอุปกรณ์ราคาแพงและมีผู้ใช้ไม่มากนักโดยเปรียบเทียบ กลายเป็นอุปกรณ์ที่ถูกใช้โดยทั่วไป แทนที่อุปกรณ์ชนิดประจำที่

¹ ดูการอภิปรายถึงนิยามของคำทั้งสองได้ในบทบทวนวรรณกรรม

ในทางการดำเนินธุรกิจ เกิดการเข้าซื้อและควบรวมกิจการระหว่างสื่อข้ามชนิด แม้ปรากฏการณ์นี้จะไม่ใช่เรื่องใหม่เพราะที่ผ่านมาได้มีการถือครองสื่อข้ามชนิดโดยบริษัทเดียวกัน หรือมีผู้ถือหุ้นใหญ่รายเดียวกันอยู่แล้ว เช่นเป็นทั้งเจ้าของหนังสือพิมพ์และสถานีโทรทัศน์ดาวเทียม หรือเป็นทั้งเจ้าของบริษัทผลิตภาพยนตร์และโครงข่ายโทรทัศน์เคเบิล แต่สิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นคือ การถือครองกิจการที่หลากหลายขึ้นซึ่งข้ามประเภทธุรกิจ กล่าวคือ ไม่ได้จำกัดเฉพาะธุรกิจเนื้อหา แต่ยังมีธุรกิจโครงข่าย รวมไปถึง บริการทางการเงิน ฯลฯ เช่น กลุ่มมัลติคอร์ปหนึ่ง อาจ เป็นทั้งผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต สถานีโทรทัศน์เคเบิล และยังให้บริการทางการเงินด้วย

ในทางสัดส่วนความเป็นเจ้าของหรือความหลากหลายของผู้เล่น กระแสการเปิดเสรีโทรคมนาคมในหลายประเทศทั่วโลก ทำให้มีผู้เล่นระดับภูมิภาคหรือระดับโลกมาเล่นในตลาดท้องถิ่น ซึ่งมีเงื่อนไขเกี่ยวพันไปถึงกรอบการกำกับกิจการสื่อหรือข้อมูลระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีการเกิดขึ้นของผู้เล่นหน้าใหม่ทั้งระดับประเทศและระดับชุมชนที่เกิดขึ้นได้ในบริบทที่มีการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการใช้ประโยชน์หลากหลายรูปแบบ ต้นทุนในการประกอบกิจการลดลงตามเทคโนโลยีที่ถูกลง และความต้องการสื่อของผู้บริโภคที่มีความหลากหลายขึ้น

ในทางพฤติกรรมผู้บริโภคหรือผู้รับสื่อ ก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน เช่น พฤติกรรมการรับสื่อพร้อมกันหลายจอในเวลาเดียว การรับสื่อในขณะที่อยู่นอกบ้านที่เพิ่มมากขึ้นจากการใช้อุปกรณ์พกพา และผู้ใช้งานที่ไม่ได้มีบทบาทเป็นเพียงผู้รับสื่ออย่างเดียวอีกต่อไป แต่ยังสร้างเนื้อหาหรือเป็นผู้เล่นในการกระจายเผยแพร่เนื้อหาด้วย โดยมีคำเรียกผู้บริโภคแบบนี้ว่า “prosumer” (producer + consumer) ด้านฝั่งผู้ให้บริการก็มีแพลตฟอร์มขึ้นมารองรับเนื้อหาที่ ผู้ใช้บริการสร้าง เรียกว่า “user-generated content” ซึ่งปัจจุบันเป็นเนื้อหาชนิดที่มีจำนวนมากที่สุดในอินเทอร์เน็ต และเนื้อหาเหล่านี้จำนวนหนึ่งก็ถูกนำไปใช้ต่อโดยสื่อมืออาชีพอย่างรายการข่าวทางโทรทัศน์หรือบริษัทภาพยนตร์ เฮนรี เจนกินส์ (Henry Jenkins) ซึ่งศึกษาชุมชนของแฟนที่สร้างสื่อ เรียกสิ่งนี้ว่าการหลอมรวมเชิงวัฒนธรรมซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมหลอมรวม (Convergence Culture) ²

จากความเปลี่ยนแปลงหลากหลายด้าน ทั้งการหลอมรวม/บรรจบกันทางเทคโนโลยี (Technological Convergence) ทางอุตสาหกรรม/ความเป็นเจ้าของ (Industrial/Corporate Convergence) และทางพฤติกรรม/วัฒนธรรมของชุมชนผู้ใช้สื่อ (Cultural Convergence) สิ่งหนึ่งที่เห็นได้ คือ ความเปลี่ยนแปลงในแต่ละส่วนนั้นไม่ได้แยกขาดจากกัน หากแต่มีความสัมพันธ์ต่อกัน อีกนัยหนึ่งคือ การหลอมรวม/บรรจบกันในแต่ละส่วนก็ เป็นไปได้ก็ด้วยการหลอมรวม/บรรจบกันของส่วนอื่น ตัวอย่างเช่น ชุมชนผู้แปลคำบรรยายของ

2 Henry Jenkins, *Convergence Culture: Where Old and New Media Collide* (NYU Press, 2006).

รายการ TED Talk³ เป็นภาษาไทยคงเกิดขึ้นได้ยากหากไม่มีอินเทอร์เน็ตที่เป็นทั้งสื่อที่เผยแพร่รายการ TED, เป็นช่องทางสร้างรายได้ผ่านการโฆษณาออนไลน์ให้ TED, เป็นเทคโนโลยีที่ทำให้ผู้ใช้สามารถทำงานแปลออนไลน์, และเป็นพื้นที่ที่ทำให้อาสาสมัครต่างๆ มาเจอกันและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการแปลร่วมกันได้

รูปแบบทางสังคมที่เกิดขึ้นนี้ เจนกินส์สรุปเป็นข้อเสนอไว้ว่า “ภาวะการหลอมรวม/บรรจบกันของสื่อ เป็นมากกว่าการขยับระดับทางเทคโนโลยี (technological shift) มัน เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยี อุตสาหกรรม ตลาด ประเภทสื่อ และผู้ชมที่มีอยู่เดิม”⁴

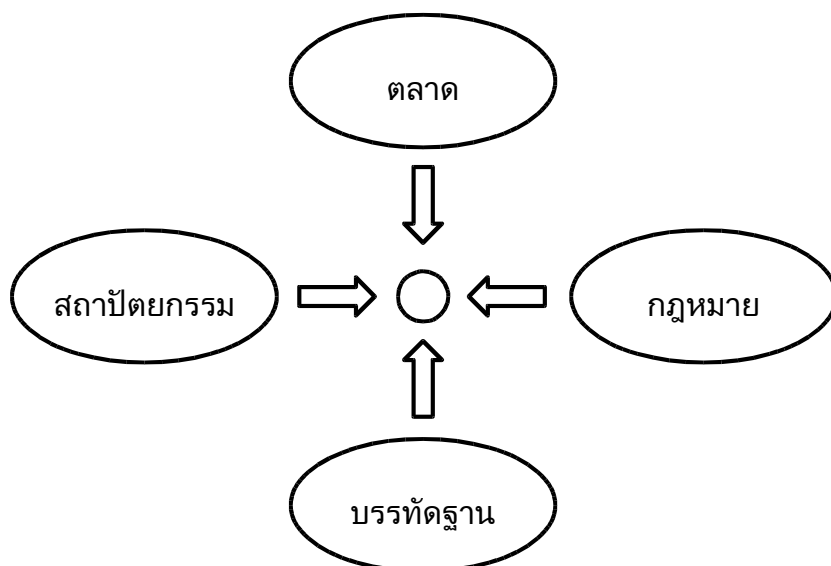
ถ้าการเปลี่ยนแปลงรอบๆ เป็นแรงหนุนเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนอื่นๆ ในทางกลับกัน ความไม่เปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวข้องก็เป็นแรงต้านทำให้ส่วนอื่นๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ช้า หรือเกิดเป็นความขัดแย้ง ทั้งนี้ สามารถอธิบายถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศในบริบทของประเทศไทย ด้วยกรอบการวิเคราะห์ตามทฤษฎี Pathetic dot theory หรือเรียกในอีกชื่อว่า New Chicago School theory ซึ่งเป็นทฤษฎีการกำกับกิจการที่เสนอโดยลอว์เรนซ์ เลสสิก อาจารย์ด้านกฎหมายที่สนใจกลไกการทำงานของสังคมอินเทอร์เน็ต

Pathetic dot theory เสนอว่า แรงขับเคลื่อนหรือพลัง (force) ที่จะตีกรอบความเป็นไปได้ในการกระทำกิจกรรมต่างๆ ของตัวเรา (ตัวเราแทนด้วย “จุด” ในแผนภาพ) (ดูภาพ 1) แรงขับเคลื่อนนี้มีอยู่สี่ชนิด ได้แก่ สถาปัตยกรรม (architecture ซึ่งหมายรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีด้วย) ตลาด (market) กฎหมาย (law) และบรรทัดฐาน (norm ซึ่งหมายถึงชุมชนด้วย)⁵

3 TED เป็นงานสัมมนาที่จัดโดยองค์กรไม่แสวงหากำไร Sapling Foundation เริ่มจัดครั้งแรกเมื่อปี 2527 ในช่วงแรก มีหัวข้อหลักเกี่ยวกับเทคโนโลยี บันเทิง และการออกแบบ ต่อมา มีหัวข้อกว้างขึ้น ครอบคลุมตั้งแต่เรื่องวิทยาศาสตร์ การออกแบบ นวัตกรรม การศึกษา สิ่งแวดล้อม ไปจนถึงประเด็นร่วมสมัยระดับโลก

4 Henry Jenkins, “The Cultural Logic of Media Convergence,” *International Journal of Cultural Studies* 7(1) (2004): 33–43.

5 Lawrence Lessig, *Code: Version 2.0* (Basic Books, 2006), 121–125, <http://codev2.cc/download+remix/Lessig-Codev2.pdf>.



ภาพ 1: แผนภาพอธิบาย Pathetic dot theory จุดตรงกลางแทนผู้กระทำการรายหนึ่ง ที่ถูกรายล้อมไปด้วยพลัง 4 ชนิด⁶

เมื่อพิจารณาพลังต่างๆ ตามกรอบวิเคราะห์นี้ โดยเทียบการหลอมรวมทางเทคโนโลยีเข้ากับ “สถาปัตยกรรม” การหลอมรวมในอุตสาหกรรมเข้ากับ “ตลาด” และและการหลอมรวมทาง “วัฒนธรรม” เข้ากับ “บรรทัดฐาน” จะพบว่า ในประเทศไทยนั้น ทั้งสามส่วนดังกล่าวเกิดการหลอมรวมหรือการบรรจบกันไปแล้วในระดับต่างๆ แต่ในส่วนของ “กฎหมาย” นั้น ประเทศไทยยังแบ่งใน “แนวตั้ง” (vertical) หรือตามช่องทางสื่ออยู่ ไม่ได้ใช้การแบ่งใน “แนวนอน” (horizontal) ที่ตัดขวางทุกช่องทางสื่อในกรณีที่เป็นประเด็นเดียวกัน ตัวอย่าง เช่น การกำกับเนื้อหาที่กระทบความมั่นคง ปัจจุบันจะพิจารณาว่าเนื้อหานั้นปรากฏอยู่บนสื่อใด ถ้าบนสื่ออินเทอร์เน็ตก็ใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 บนสื่อสิ่งพิมพ์ใช้ พ.ร.บ. จดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 บนภาพยนตร์และวีดิทัศน์ใช้ พ.ร.บ. ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ในขณะที่วิทยุและโทรทัศน์ใช้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่า ถ้าเนื้อหาประเภทเดียวกันไปปรากฏอยู่ต่างช่องทางสื่อ จะมีหลักพิจารณาในการกำกับกิจการอย่างไรให้มีความสม่ำเสมอ

กฎหมายกำกับกิจการสื่อที่มองสื่อตามประเภทแบบดั้งเดิม นอกจากจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดการขัดกันเองหรือ เกิด ความไม่สม่ำเสมอของกฎหมายแล้ว ยังขัดกับพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงในส่วนอื่นๆ ของเทคโนโลยีสื่อและสังคม ซึ่งหลายครั้ง “ความผิดทางกฎหมาย” ที่เกิดขึ้น อาจไม่ได้เป็นความผิดโดยตัวมันเองในลักษณะที่ทำให้ผู้อื่นเสียประโยชน์หรือถูกละเมิด แต่ผิดเพียงเพราะว่าในช่วงเวลาที่เขียนกฎหมายยังคาดไม่ถึงว่าจะเกิดรูปแบบธุรกิจหรือวิธีการใช้สื่อแบบที่เป็น “ปัญหา” สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดภาระต่อผู้ประกอบ

6 Lessig, Code: Version 2.0.

การ เป็นอุปสรรคต่อธุรกิจในการรับเทคโนโลยีใหม่ที่เป็นประโยชน์ และทำให้ผู้ใช้สื่อด้วยพฤติกรรมใหม่ตกอยู่ในความเสี่ยงจะทำผิดกฎหมายเท่าที่มีอยู่

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณากรอบคิดในการกำกับกิจการสื่อและ หลักธรรมาภิบาลในการอภิบาลสังคม การสื่อสารในยุคหลอมรวมในระดับสากล ต่างสะท้อนถึงคุณค่า 3 ประการ ได้แก่ หนึ่ง มุ่งสร้างการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาให้บริการได้ หรือ ป้องกันการกีดกันการแข่งขัน สอง คุ่มครองประชาชนทั้งในฐานะผู้บริโภคและพลเมือง ออกหลักเกณฑ์เพื่อ คุ่มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคในกิจการการสื่อสาร ป้องกันผู้บริโภคจากโฆษณาหลอกลวง ป้องกันเด็กจาก ภาพลามกอนาจาร ฯลฯ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการป้องกันสิทธิประโยชน์ของประชาชนในฐานะพลเมือง เช่น การเพิ่มโอกาสการสื่อสารในพื้นที่ห่างไกล การปกป้องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การปกป้อง ความเป็นส่วนตัว การสร้างความรู้เท่าทันสื่อสารสนเทศ และ สาม สร้างกระบวนการประชาธิปไตยผ่านการ สื่อสาร เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมในทุกภาคส่วนของสังคม สามารถสื่อสารโดยไม่ถูกกำหนด โดยอำนาจทุนและอำนาจรัฐ สนับสนุนให้เกิดความหลากหลายของข้อมูลข่าวสาร ส่งเสริมให้เกิดพหุนิยมของผู้ ให้บริการด้านสื่อสาร ป้องกันการควมรวมกิจการสื่อสารที่อาจส่งผลให้เกิดการควบคุมและปิดกั้นข่าวสารใน สังคม

ดังนั้นแล้ว หากประเทศไทยต้องการจะส่งเสริมและสนับสนุนการใช้สื่อและเทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อ ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องศึกษาถึง ความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมการสื่อสาร ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสื่อและผู้ใช้สื่อ และปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วภายใต้การกำกับกิจการที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถปรับปรุงนโยบายหรือกฎหมาย ต่างๆ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง งานวิจัยนี้ได้ศึกษาประเด็นต่างๆ ดังที่กล่าวมา เพื่อจัดทำเป็นข้อ เสนอในการกำกับกิจการสื่อใหม่ในบริบทการหลอมรวมทางเทคโนโลยี เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้พิจารณานำไปใช้ ต่อไป

1.2 โจทย์วิจัย

1. เพื่อศึกษาความหมาย ปัจจัย องค์ประกอบของสื่อใหม่ (New Media) ในยุคหลอมรวมทางเทคโนโลยี (Technological Convergence)
2. เพื่อศึกษาทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ผลกระทบ ประโยชน์ และกลไกการกำกับกิจการสื่อ ใหม่
3. เพื่อรวบรวมความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลไกการกำกับกิจการสื่อใหม่ในยุคหลอมรวม

เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 วิธีการศึกษา

การศึกษานโยบายเปรียบเทียบและการทำข้อเสนอเชิงนโยบายนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเอกสารประกอบกับการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลและระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้อง

ในกระบวนการวิจัยส่วนของการศึกษานโยบายเปรียบเทียบ ประกอบไปด้วย การวิจัยเอกสารแนวนโยบายของประเทศตัวอย่าง การประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์จากหลายสาขา และสัมภาษณ์เชิงลึกต่อผู้เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้กำกับกิจการ เจ้าของกิจการสื่อ ผู้ผลิตสื่อที่มีประสบการณ์การทำงานในประเทศที่กำหนด ข้อมูลที่ได้นำไปสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงกรอบกำกับกิจการของประเทศทั้งหมดในการศึกษา

ในกระบวนการวิจัยส่วนข้อเสนอเชิงนโยบาย ประกอบไปด้วยการระดมความคิดเห็นจากองค์กรสภาวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้อง นำมาสังเคราะห์ร่วมกับบทเรียนจากต่างประเทศที่ได้จากการศึกษาในส่วนแรก เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในโครงการนี้จะเน้นที่การกำกับกิจการสื่อภายใต้สังคมดิจิทัลที่เกิดขึ้นในบริบทของ “การหลอมรวมทางเทคโนโลยี” โดยการศึกษาที่มุ่งตั้งคำถามถึงกิจการที่เนื้อหา ข้อความ เสียง ภาพ ภาพเคลื่อนไหว ที่ส่งมาทางโทรศัพท์มือถือ เข้าถึงทางสื่อดิจิทัลในช่องทางหรือในรูปแบบต่างๆ เช่น รายการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต สื่อสังคมออนไลน์ (online social media) เกมคอมพิวเตอร์ บริบทของการผลิตและบริโภคสื่อที่เปลี่ยนไปด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลนี้มักถูกนิยามอย่างกว้างด้วยคำว่า “สื่อใหม่” โดยบางส่วนนั้นรวมถึงสื่อดั้งเดิมที่ขยับมาอยู่ในพื้นที่ของสื่อใหม่และสื่อสังคมด้วย

ทั้งนี้ งานศึกษานี้ จะเลือกศึกษาเปรียบเทียบการกำกับกิจการในต่างประเทศสาม ประเทศ ร่วมกับประเทศไทย รวมเป็นสี่ประเทศ โดยเจาะจงศึกษาการกำกับกิจการตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา

1.4.1 เกณฑ์การเลือกประเทศ

คณะผู้ศึกษาวิจัยกำหนดลักษณะประเทศตัวแบบที่ต้องการในการศึกษาจำนวน สาม ตัวแบบ และคัดเลือกประเทศที่ตรงกับลักษณะตัวแบบที่ต้องการ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องและข้อพิจารณาอื่นๆ ดังจะได้อธิบายต่อไป ทั้งนี้เป็นไปได้ว่าประเทศที่ถูกคัดเลือกจะมีลักษณะตรงกับตัวแบบมากกว่าหนึ่งตัวแบบ

ตัวแบบ 3 ตัวแบบ ได้แก่ ประเทศที่มี กฎหมายดี เทคโนโลยีสูง และบริบทคล้ายประเทศไทย ซึ่งมี

ลักษณะดังนี้

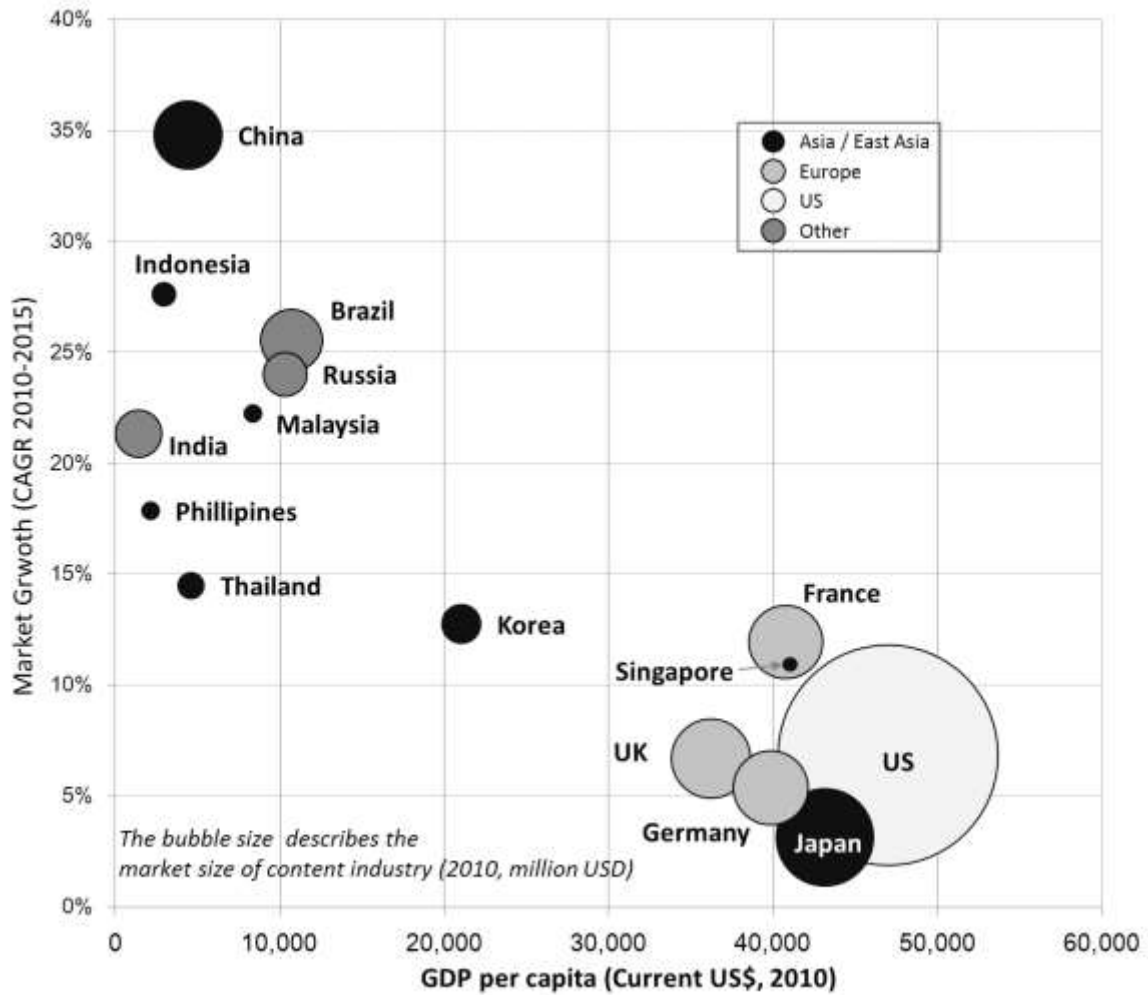
1. กฎหมายดี: เป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย มีการประสพการณ์หรือกระบวนการพัฒนานโยบายเพื่อกำกับกิจการสื่อใหม่ที่น่าสนใจ มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง และสามารถเป็นแบบอย่างในการพิจารณาแนวทางการกำกับกิจการและการส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ดี – เพื่อให้สามารถนำประสพการณ์มาใช้ในข้อเสนอได้สะดวก เหมาะสมกับประเทศไทย
2. เทคโนโลยีสูง: เป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสูง มีการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับสื่อและการกำกับกิจการสื่อใหม่ที่ทันสมัย ซึ่งช่วยวางแนวทางให้กับหน่วยงานกำกับกิจการของรัฐในการส่งเสริมและกำกับการเข้าถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้กับพลเมือง – เพื่อช่วยให้เห็นภาพในอนาคตที่เป็นไปได้สำหรับประเทศไทย
3. บริบทคล้ายไทย: เป็นประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน ซึ่งมีการพัฒนาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างต่อเนื่องในรอบสิบปีที่ผ่านมา และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่คล้ายกับไทยในการเตรียมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน – เพื่อความสะดวกในการเปรียบเทียบ และประโยชน์ในการคิดถึงกรอบกำกับกิจการระดับภูมิภาคต่อไป

เมื่อได้ลักษณะตัวแบบที่ต้องการแล้ว คณะวิจัยได้คัดเลือกชุดตัวชี้วัดที่น่าจะบ่งชี้ลักษณะที่ต้องการ ชุดตัวชี้วัดดังกล่าว เช่น รูปแบบของรัฐ ระบบกฎหมาย ระดับการพัฒนาทางเทคโนโลยี ผ่านดัชนีบ่งชี้ระดับความพร้อมของการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Networked Readiness Index: NRI)⁷ อัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชากร ขนาดของอุตสาหกรรมเนื้อหาในประเทศ (ดูภาพ 2) ความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรม ความเชื่อมโยงกับกลไกระดับภูมิภาคและระดับสากล และอันดับเสรีภาพสื่อ

ในขั้นแรก คณะวิจัยได้เลือกประเทศขึ้นมา 17 ประเทศ จากกลุ่มประเทศที่มีลักษณะที่น่าจะเข้ากับตัวแบบเพื่อพิจารณาเบื้องต้น กลุ่มประเทศดังกล่าว ได้แก่ 1) ประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีและการกำกับกิจการ เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย แคนาดา 2) ประเทศจากกลุ่มเศรษฐกิจใหม่ เช่น บราซิล อินเดีย แอฟริกาใต้ 3) ประเทศในเอเชียที่

7 Networked Readiness Index (NRI) คือ ดัชนีบ่งชี้ระดับความพร้อมของการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศการสื่อสาร และโอกาสในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการพัฒนาประเทศ ที่ครอบคลุมทั้งภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ จัดทำขึ้นโดยสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF) ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงกำไร และมีการรายงานใน Global Information Technology Report เป็นประจำทุกปี ดัชนี NRI ประกอบด้วยดัชนีย่อย 3 กลุ่ม ได้แก่ สภาพแวดล้อม/ปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลต่อการพัฒนาไอซีที, ความพร้อมทางด้านเครือข่ายซึ่งรวมถึงความพร้อมของบุคลากรที่จะเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากเครือข่าย โดยในการวัดยังแบ่งเป็นความพร้อมของประชาชนทั่วไป ของภาคธุรกิจ และภาครัฐ และความสามารถในการใช้ประโยชน์จาก ICT ของภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ

มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน 4) ประเทศในกลุ่มอาเซียน เช่น สิงคโปร์
ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และ 5) ประเทศที่เพิ่งมีการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง เช่น ตุนิเซีย โปแลนด์



Source: PwC (2012); World Bank.

ภาพ 2: แผนภาพแสดงการเติบโตของอุตสาหกรรมเนื้อหาในประเทศต่าง ๆ กราฟด้านขวาล่างของแผนภาพแสดงถึงการกระจุกตัวของประเทศที่เป็นมหาอำนาจด้านเนื้อหา คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งมีขนาดจีดีพีจากอุตสาหกรรมเนื้อหาในสัดส่วนที่สูง อย่างไรก็ตาม มีกลุ่มประเทศที่จับตัวกันหลวมๆ ที่ด้านซ้ายบนของแผนภาพ ซึ่งเป็นกลุ่มที่อุตสาหกรรมมีสัดส่วนต่อจีดีพีไม่สูง แต่ตลาดมีการขยายตัวสูง เช่น จีน อินเดีย เอเชีย บราซิล สำหรับประเทศเกาหลีใต้อุตสาหกรรมเนื้อหาถือเป็นจีดีพีในสัดส่วนปานกลางเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ขณะเดียวกัน ก็มีการเติบโตในระดับใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศอำนาจเก่า ในขณะที่ไทยถือได้ว่าอยู่รั้งท้ายในเกือบทุกตัวชี้วัด คือมีขนาดตลาดค่อนข้างเล็กและสัดส่วนต่อจีดีพีต่ำ (เช่นเดียวกับอินโดนีเซีย) และการเติบโตปานกลางค่อนข้างต่ำ (เช่นเดียวกับฝรั่งเศสและเกาหลีใต้)⁸

ในการพิจารณาเลือกประเทศสามประเทศ จาก 17 ประเทศนี้ คณะวิจัยพิจารณาจากข้อมูลพื้นฐานตามตัวชี้วัด ดังแสดงในตารางที่ 1 ประกอบกับการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลตามข้อ

8 “Study on the Development Potential of the Content Industry in East Asia and the ASEAN Region,” ERIA Research Project Report 2012-13 (Jakarta, 2014), 16, http://www.eria.org/RPR_FY2012_No.13_Chapter_2.pdf.

จำกัดของโครงการวิจัยและข้อจำกัดด้านภาษา ความแปลกใหม่ของประเทศที่ยังไม่ค่อยมีการศึกษามากนักในวงวิชาการไทย เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยด้านการกำกับกิจการสื่อโดยโครงการอื่นๆ ในอนาคตและความคล้ายคลึงกับบริบทของประเทศไทย โดยพยายามจะให้น้ำหนักกับประเทศที่มีองค์กรกำกับกิจการที่เป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบและจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับ กสทช.

จากการพิจารณาโดยคณะวิจัยร่วมกับคณะที่ปรึกษาของโครงการ คณะวิจัยได้เลือกประเทศเกาหลีใต้ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอินโดนีเซีย เป็นสามประเทศที่จะศึกษาเปรียบเทียบ ทั้งนี้ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส คณะวิจัยจะศึกษาเพิ่มเติมถึงแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของรัฐให้สอดคล้องกับข้อตกลงในระดับระหว่างรัฐ (สหภาพยุโรป) ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยในบริบทอาเซียนต่อไป

	ไทย	สหราชอาณาจักร	สหภาพยุโรป	ฝรั่งเศส	โปแลนด์	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ออสเตรเลีย	บราซิล
รูปแบบของรัฐ	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	-	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	สหพันธ์ สาธารณรัฐ	สหพันธ์รัฐ	สหพันธ์รัฐ	สหพันธ์ สาธารณรัฐ
พื้นที่ประเทศ (ตร.กม.)	513,120	243,610	4,324,782	643,801	312,685	9,826,675	9,984,670	7,741,220	8,514,877
จำนวนประชากร (ก.ค. 2014)	68 ล้าน	64	511	63	38	319	35	23	203
ระบบกฎหมาย	ซีวิลลอว์	คอมมอนลอว์	กฎหมายระดับ เหนือรัฐที่มี ลักษณะเฉพาะตัว	ซีวิลลอว์	ซีวิลลอว์	คอมมอนลอว์	คอมมอนลอว์ (เน พาเควิเบคเป็นซี วิลลอว์)	คอมมอนลอว์	ซีวิลลอว์
ฐานะ/อำนาจขององค์กรกำกับ	องค์กรอิสระ	องค์กรอิสระ	องค์กรอิสระ	องค์กรอิสระ	ส่วนราชการ	องค์กรอิสระ	องค์กรอิสระ	องค์กรอิสระ	องค์กรอิสระ
Network Readiness Index (2014)	4.01	5.54	-	5.09	4.24	5.61	5.41	5.4	3.98
อัตราเข้าถึงอินเทอร์เน็ต (2012)(ร้อยละ)	26.5	87	-	83	65	81	86.8	82.3	49.8
อันดับเสรีภาพสื่อ (2013)	140	31	-	35	47	3	29	31	91

ตาราง 1: เปรียบเทียบข้อมูลของประเทศต่าง ๆ เพื่อเลือกประเทศที่จะศึกษา ข้อมูลตัวชี้วัดจาก World Economic Forum (2014)⁹; ITU (2012)¹⁰; Freedom House (2013)¹¹

9 World Economic Forum, "The Global Information Technology Report 2014," 2014, http://www3.weforum.org/docs/GITR/2014/GITR_OverallRanking_2014.pdf.

10 International Telecommunication Union, "Percentage of Individuals Using the Internet 2000-2012," 2013, http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Individuals_Internet_2000-2012.xls.

11 Freedom House, "Freedom in the World 2013," 2013, <https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Booklet.pdf>.

	อินเดีย	ตูนิเซีย	แอฟริกาใต้	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อินโดนีเซีย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์
รูปของรัฐ	สหพันธ์ สาธารณรัฐ	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	สาธารณรัฐ	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว
พื้นที่ประเทศ (ตร.กม.)	3,287,263	163,610	1,219,090	377,915	99,720	35,980	1,904,569	300,000	697
จำนวนประชากร (ก.ค. 2014)	1,236 ล้าน	11	48	127	49	23	254	108	6
ระบบกฎหมาย	คอมมอนลอว์	ซีวิลลอว์ ผสม กฎหมายอิสลาม	ซีวิล คอมมอน จารีต	ซีวิลลอว์	ซีวิลลอว์	ซีวิลลอว์	ซีวิลลอว์	ซีวิล คอมมอน อิสลาม จารีต	คอมมอนลอว์
ฐานะ/อำนาจขององค์กรกำกับ	องค์กรอิสระ	องค์กรอิสระ	องค์กรอิสระ	กระทรวง	องค์กรอิสระ	ส่วนราชการ	องค์กรอิสระ	องค์กรอิสระ	ส่วนราชการ
Network Readiness Index (2014)	3.85	3.77	3.98	5.41	5.54	5.47	4.04	3.89	5.97
อัตราเข้าถึงอินเทอร์เน็ต (2012)(ร้อยละ)	25	41.4	41	79.1	84.1	76	15.4	36.2	74.2
อันดับเสรีภาพสื่อ (2013)	79	109	71	40	64	47	96	89	153

ตาราง 1 (ต่อ): เปรียบเทียบข้อมูลของประเทศต่าง ๆ

1.4.2 เกณฑ์การเลือกช่วงเวลา

เนื่องจากแพลตฟอร์มหลักของสื่อใหม่อยู่บนอินเทอร์เน็ต ดังนั้น คณะวิจัยจึงเลือกศึกษาเปรียบเทียบประเทศต่างๆ โดยคำนึงถึงช่วงเวลาสำคัญในประวัติศาสตร์การสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต งานศึกษานี้จะจางตั้งแต่ปี 2001 หรือต้นศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา ทั้งนี้ เพราะช่วงระหว่างศตวรรษที่ 20 เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 อินเทอร์เน็ตได้เปลี่ยนไปจากจุดประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของกองทัพสหรัฐฯ มาเป็นช่องทางในการสื่อสารสำหรับคนทั่วไป เราจึงได้เห็นบทบาทของผู้เล่นกลุ่มต่างๆ ตั้งแต่ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในการควบคุม เช่น กำหนดนโยบายการเรียกเก็บเงิน เข้ามาเป็นผู้เฝ้าประตูข่าวสาร ฯลฯ ตลอดจนบทบาทของธุรกิจขนาดเล็ก องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มธุรกิจสื่อสารมวลชน ในช่วงค.ศ.1998-2004 ถูกเรียกว่า “ยุคแห่งเครือข่ายสาธารณะระดับสากล” อันถือเป็นยุคเฟื่องฟูของอินเทอร์เน็ตทั้งระดับประเทศและระดับสากล อินเทอร์เน็ตถูกใช้งานเพื่อประโยชน์ทางการค้าและบริการแพร่หลายมากขึ้น ดังจะเห็นจากความพยายามของสหภาพยุโรปในการออกระเบียบว่าด้วยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อเป็นกรอบกำกับกิจการเรื่องข้อกำหนดด้านข้อมูลสำหรับผู้ให้บริการออนไลน์ การสื่อสารเชิงพาณิชย์ออนไลน์ การทำสัญญาผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ และขอบเขตเรื่องภาระรับผิดชอบของตัวกลางที่ให้บริการออนไลน์ ซึ่งกินความไปถึงบริการข้อมูลข่าวสารออนไลน์ บริการขายสินค้าและบริการออนไลน์ บริการบันเทิงและตัวกลางด้านเนื้อหา ต่อเนื่องมาถึงยุคที่ถูกเรียกว่า “ยุคแห่งเครือข่ายสังคมออนไลน์และความท้าทายของการกำกับกิจการ” (2005 - ปัจจุบัน) ซึ่งอินเทอร์เน็ตพัฒนาไปเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางมากขึ้นไปอีก ประกอบกับเทคโนโลยีที่ใช้เพื่อการสื่อสารเชื่อมโยงในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตก็พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้เกิดลักษณะของสิ่งที่เรียกว่า เว็บ 2.0¹² ซึ่งเปิดให้ผู้ใช้สามารถผลิตเนื้อหาและเผยแพร่ได้เอง และมีการใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการเคลื่อนไหวณรงค์อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งยุคนี้เองจะเห็นความพยายามของประเทศต่างๆ ในการออกแบบกลไกเชิงเทคโนโลยีและกฎหมายเพื่อควบคุมระบบการสื่อสาร รวมถึงการให้เหตุผลของฝ่ายต่างๆ ทั้งอนุรักษ์นิยมและเสรีนิยมในการออกแนวทางการกำกับเนื้อหาของสื่อใหม่¹³

1.4.3 ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ ศึกษาภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของทั้งเทคโนโลยีและช่องทางการสื่อสารใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นแทบตลอดเวลา ทำให้ในยุคปัจจุบัน ประเทศต่างๆ ทั่วโลกพยายามที่จะปรับกลไกการกำกับสื่อใหม่ของตนเองเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ตั้งแต่ นโยบาย

12 เว็บ 2.0 หมายถึง เทคโนโลยีเว็บไซต์ที่เปิดให้ผู้ใช้ทำได้มากกว่าการอ่านข้อมูลเพียงอย่างเดียว (เว็บ 1.0) โดยผู้ใช้สามารถแสดงความคิดเห็นต่อเนื้อหา สร้างบัญชีผู้ใช้ รวมถึงมีส่วนร่วมสร้างเนื้อหาบนเว็บได้ ตัวอย่างของเว็บ 2.0 อาทิ วิกิพีเดีย ยูทูบ

13 พิศรอรามสุต รัตนันท์, การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต (กรุงเทพฯ: ศูนย์นโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 46-48.

องค์กรกำกับกิจการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวทางการจัดการปัญหาในด้านต่างๆ ของสื่อใหม่ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในหลายประเทศ ในอัตราความถี่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในภูมิทัศน์ของสื่อ โดยในประเทศที่เป็นกรณีศึกษาเองก็เช่นกัน ในบางประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ มีความเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อใหม่บ่อยครั้งแทบจะทุกๆ ปี ในช่วง เวลา 7 - 8 ปีที่ผ่านมา หรือแม้แต่กรณีของประเทศไทยเอง ที่ปัจจุบันอยู่ในช่วงการพยายามผลักดันนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลใหม่ ทำให้จะนำไปสู่การออกกฎหมาย และ ออกแบบองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีดิจิทัลใหม่จำนวนมาก สถานการณ์ที่เต็มไปด้วยพลวัตเช่นนี้เอง ทำให้ งานศึกษาไม่สามารถติดตามทันความเปลี่ยนแปลงทั้งหมด และพัฒนาข้อมูลการศึกษาให้ทันสมัยที่สุดได้ทันที ทำได้เพียงพยายามสำรวจให้เห็นภูมิทัศน์สื่อ แนวทางที่น่าสนใจ และใช้ตัวอย่างกรณีในการกำกับกิจการสื่อ หลอมรวมต่างๆ ของแต่ละประเทศในช่วงระยะเวลาราว 5 ปีที่ผ่านมา จนถึงเดือนมิถุนายน 2015 ที่การเก็บ ข้อมูลในงานศึกษานี้สิ้นสุดลง

นอกจากนี้ การศึกษากรณีในต่างประเทศ นอกจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในประเทศนั้นๆ บางส่วน แล้ว การศึกษายังทำผ่านเอกสารและข้อมูลภาษาอังกฤษเป็นหลัก ทำให้ข้อมูลนโยบาย องค์กร และกฎหมาย ใหม่ๆ ที่อยู่ในภาษาถิ่นของแต่ละประเทศเองยังไม่ได้รับการแปลหรือวิเคราะห์วิจารณ์มาเป็นภาษาอังกฤษในทันที สภาพนี้ก็ยังเป็นข้อจำกัดสำคัญในการศึกษา ทำให้การเข้าถึงข้อมูลบางส่วนในกรณีศึกษาแต่ละประเทศ ล่าช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น

ขณะเดียวกัน ยังพบว่าแนวทางการกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในแต่ละประเทศก็ยังไม่ได้มีรูปแบบที่ชัดเจนสมบูรณ์แบบ แต่ต่าง ก็ ยังอยู่ในช่วงของการทดลอง การเปลี่ยนผ่าน และการพยายามปรับปรุงการ ออกแบบโครงสร้างต่างๆ ให้รองรับต่อความเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ที่กำลังเกิดขึ้น ซึ่งอาจต้องอาศัยระยะเวลาอีก หลายปีกว่าที่ แนวทางต่างๆ จะ ปร ร า ก ฎ ชัดเจนในระดับโลก งานศึกษาชิ้นนี้จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการ พิจารณาแนวทางการกำกับสื่อใหม่ในยุคหลอมรวมเทคโนโลยีในประเทศไทย ซึ่งยังต้องอาศัยการศึกษาเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องต่อไปในอนาคต

1.5 เนื้อหาของงานวิจัยโดยสังเขป

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้แบ่งออกเป็น 5 บทหลัก ได้แก่

บทที่ 1 ทบทวนที่มาและความสำคัญของการศึกษา ความจำเป็นของการศึกษาแนวทางการกำกับ กิจการสื่อใหม่ในยุคของการหลอมรวม โจทย์และวิธีในการศึกษา รวมทั้งขอบเขตและข้อจำกัดในการศึกษา

บทที่ 2 ว่าด้วยการทบทวนแนวคิดและการศึกษาที่เกี่ยวข้องในสามประเด็นหลัก ได้แก่ กรอบคิดเรื่อง สื่อใหม่ การหลอมรวมทางเทคโนโลยี และแนวคิดต่างๆ ในการกำกับกิจการสื่อ

บทที่ 3 ศึกษาประสบการณ์จากประเทศที่เป็นกรณีศึกษาแนวทางการกำกับกิจการสื่อหลอมรวม ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอินโดนีเซีย รวมทั้งประเทศไทย โดยแบ่งเป็นการพิจารณาใน ส่วนของภูมิทัศน์สื่อในแต่ละประเทศ พัฒนาการในเปลี่ยนสู่การกำกับดูแลสื่อหลอมรวม โครงสร้างการกำกับ กิจการสื่อในปัจจุบัน นโยบาย กฎเกณฑ์ และเครื่องมือที่แต่ละประเทศใช้ รวมทั้งกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจในการ บังคับใช้กฎเกณฑ์

บทที่ 4 นำเสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาในประเทศต่างๆ ที่ได้ทบทวนศึกษาไปในบทที่ 3 โดยพยายามชี้ให้เห็นความเหมือนและความแตกต่าง ข้อจำกัดของแต่ละประเทศ รวมทั้งอุปสรรคที่ทุกๆ ประเทศเผชิญร่วมกัน

บทที่ 5 ประเมินผลกระทบในกรณีของประเทศไทย ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการออกแบแบบการกำกับกิจการ สื่อใหม่ในรูปแบบต่างๆ โดยพิจารณาทั้งในด้านของสภาพการแข่งขัน ผลกระทบทางสังคม การใช้ทรัพยากร คุณภาพสินค้าและบริการ และโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ก่อนนำเสนอข้อเสนอเบื้องต้นของ การส่งเสริมการกำกับกิจการและการกำกับดูแลตนเองในประเทศไทย

ในส่วนของภาคผนวกได้รวบรวมข้อมูลพื้นฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการศึกษาชิ้นนี้เอาไว้ ทั้ง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบ ของตัวกลาง บทความเรื่องบทวิพากษ์ถึงการไต่สวนเลเวสัน (Leveson Inquiry) กับกระแสปฏิรูปสื่อของ อังกฤษ บทสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญในประเทศไทย สรุปการประชุมกลุ่มย่อยแต่ละครั้งจากงานวิจัย สรุปรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมในการประชุมทั้งของไทยและต่างประเทศ

2. ทบทวนวรรณกรรมและนิยามแนวคิดในการศึกษา

เพื่อจะเข้าใจความหมาย ปัจจัย และองค์ประกอบของ "สื่อใหม่ในยุคหลอมรวมทางเทคโนโลยี" คณะวิจัยได้สำรวจนิยามของ "สื่อใหม่" (New Media) และ "การหลอมรวมทางเทคโนโลยี" (Technological Convergence) ในเชิงทฤษฎี จากนั้นจะค้นหาว่าสื่อใหม่ในบริบทของการหลอมรวมทางเทคโนโลยีนั้น มีองค์ประกอบสำคัญใดบ้าง ผ่านความคิดเห็นจากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรม

2.1 สื่อใหม่

คำว่า "สื่อใหม่" เป็นคำที่ฟังดูน่าจะเข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน แต่ก็เป็คำที่มีผู้ให้นิยามความหมายไปหลายทาง ซึ่งความแตกต่างอยู่ที่การให้น้ำหนักความสำคัญกับรูปแบบ เนื้อหา ช่องทาง และเทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น ไมเคิล บรีน (Michael J. Breen) ที่นิยามว่า สื่อใหม่คือระบบที่มีการพัฒนาในระยะใกล้ๆ นี้ (ช่วง 10-15 ปี) ในการส่งเนื้อหาไปยังผู้ชม ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างอย่างมากจากสื่อแบบดั้งเดิม ทั้งแง่ การเข้าถึงที่มีราคาถูก จำนวนผู้ใช้ไม่จำกัด พื้นที่ทางกายภาพไม่ใช่อุปสรรค มีกระบวนการสื่อสารสองทาง ผู้ชมเป็นผู้มีอำนาจในการเลือกว่าจะบริโภคเนื้อหาเมื่อไรและอย่างไร¹⁴

ขณะที่ กาญจนา แก้วเทพ และนิคม ชัยขุนพล มีข้อสังเกตว่า สื่อใหม่ไม่ใช่สื่อที่เกิดขึ้นใหม่ แต่มักเกิดจากการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติบางประการของสื่อเดิม โดยคุณลักษณะที่โดดเด่นของสื่อใหม่ คือ ความหลากหลายกระจายตัวและพร้อมจะรวมกิจการกับสื่ออื่นๆ อย่างไม่หยุดนิ่ง ซึ่งแสดงออกมาในทุกมิติ ตั้งแต่ระดับนิยาม ที่ยุคแรก เน้น ความหมายถึงเทคโนโลยีการสื่อสาร (Communication Technology) และ เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และจนสองคำมารวมกันเป็น เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) โดยอินเทอร์เน็ตนับเป็นหนึ่งในประเภทของสื่อใหม่ที่เกิดจากการรวมกันระหว่างคอมพิวเตอร์กับระบบโทรคมนาคม¹⁵

กาญจนาและนิคมประมวลคุณสมบัติของสื่อใหม่ว่า เป็น สื่อ ที่ มีปฏิสัมพันธ์ได้ง่าย (interactivity) เนื่องจากเป็นรูปแบบของการสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) มีความสามารถในการเคลื่อนที่ได้สูง (mobility) ทำให้สะดวกต่อการพกพาไปในที่ต่างๆ (compatible) สามารถดัดแปลงเปลี่ยนรูปได้ (convertibility) สามารถเชื่อมต่อกันได้โดยตรง (connectivity) สามารถหาได้ทุกที่-ใช้ประโยชน์ได้ทุกที่ (ubiquity) มีความรวดเร็วในการสื่อสาร (speed of communication) มีลักษณะที่ไร้พรมแดน (absence of

14 Michael J. Breen, "Mass Media and New Media Technologies," in **Media Studies: Key Issues and Debates**, ed. Eoin Devereux (London: SAGE, 2007), 55–79.

15 กาญจนา แก้วเทพ และ นิคม ชัยขุนพล, คู่มือสื่อใหม่ศึกษา (กรุงเทพฯ: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส ฝ่ายวิชาการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.), 2555), 10–18.

boundaries) มีความเป็นดิจิทัล (digitalization)¹⁶

พิรงรอง รามสูต รัตนันท์ ประมวลมุมมองด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับสื่อใหม่ว่า สื่อใหม่ถูกให้ความหมายถึงเทคโนโลยีการสื่อสาร ไม่ว่าจะเป็นสื่อเสียง ตัวหนังสือหรือตัวเลข ภาพกราฟิก หรือวิดีโอ ที่มีศักยภาพในการเชื่อมโยงกับเทคโนโลยีเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และ/หรือโทรคมนาคมเป็นองค์ประกอบหลัก¹⁷ นิยามที่พิรงรองกล่าวถึงนี้ สอดคล้องกับที่นิตยสารคอมพิวเตอร์พีซีแมกกาซีน (PC Magazine) ให้คำจำกัดความสื่อใหม่ไว้สองความหมาย คือ หนึ่ง เป็นรูปแบบของการสื่อสารในโลกดิจิทัล ซึ่งรวมถึงการเผยแพร่บนซีดี ดีวีดี และที่สำคัญคือบนอินเทอร์เน็ต ซึ่งเท่ากับว่าผู้ใช้อาจได้รับสื่อเหล่านั้นผ่านคอมพิวเตอร์ตั้งโต๊ะและแล็ปท็อป สมาร์ทโฟน และแท็บเล็ต สอง เป็นแนวคิดของแนวทางใหม่ในการสื่อสารในโลกดิจิทัล ซึ่งเปิดให้คนได้ส่งเสียงของตัวเองไปยังชุมชนและโลกภายนอกมากขึ้น¹⁸

ขณะที่ เลียห์ ลีฟโรว์ (Leah A. Lievrouw) ให้นิยามสื่อใหม่โดยดูถึงความสัมพันธ์กับสังคม โดยระบุว่าสื่อใหม่คือเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศท่ามกลาง บริบททางสังคม ซึ่งมีองค์ประกอบสามส่วน ได้แก่ หนึ่ง เป็นสิ่งประดิษฐ์หรืออุปกรณ์ที่ช่วยเพิ่มความสามารถของมนุษย์ในการสื่อสารและแบ่งปันความหมาย สอง เป็นกิจกรรมหรือกิจกรรมในการสื่อสารที่ผู้คนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและใช้เครื่องมือเหล่านั้น และ สาม เป็นรูปแบบองค์กรและการจัดการทางสังคมที่กว้างขึ้น ซึ่งมนุษย์สร้างขึ้นผ่านสิ่งประดิษฐ์และการใช้เครื่องมือเหล่านั้น¹⁹

เลียห์ ลีฟโรว์ ชี้ว่า สื่อใหม่แตกต่างจากสื่อรูปแบบอื่นๆ สี่ประการ ประการแรก การออกแบบและการใช้มีการผสมผสานระบบที่มีอยู่หรือระบบเก่า (เช่น การบันทึกวิดีโอ) เข้ากับนวัตกรรม (เช่น ซอฟต์แวร์ที่ทำให้อัปโหลดวิดีโอขึ้นยูทูปง่าย) พร้อมกันนั้นก็สร้างสื่อขึ้นใหม่จากสิ่งที่มีอยู่เดิมตลอดเวลา

สอง ด้วยสถาปัตยกรรมเครือข่ายของสื่อใหม่ที่อยู่บนระบบโทรคมนาคมโลก ที่การเชื่อมต่อจะทำจากจุดไหนก็ได้ เปิดให้เทคโนโลยีหลายรูปแบบ ทั้งโทรศัพท์ วิดีโอ การบันทึกเสียง เอกสาร และฐานข้อมูล กับผู้ใช้สามารถเชื่อมหรือไม่เชื่อมต่อกันตามความต้องการและการใช้งานที่แตกต่างกัน ต่างกับสื่อสารมวลชนที่เป็นการสื่อสารทางตรงจากต้นทางสู่ปลายทาง จากผู้ผลิตถึงผู้บริโภค เช่นในตลาดสิ่งพิมพ์ โรงภาพยนตร์ หรือการแพร่ภาพโทรทัศน์

สาม ในด้านผลต่อสังคมและวัฒนธรรม ที่ผู้ใช้รู้สึกว่ามีสื่อใหม่มีอยู่ทั่วไปในทุกที่ทุกเวลา ทั้งที่จริง ๆ แล้ว

16 กาญจนา และ นิคม, คู่มือสื่อใหม่ศึกษา.

17 พิรงรอง รามสูต รัตนันท์, "อินเทอร์เน็ต," ใน สื่อสารมวลชนเบื้องต้น: สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม (MASS COMMUNICATION: MEDIA, CULTURE), อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550).

18 PC Magazine, "New Media Definition from PC Magazine Encyclopedia," accessed December 3, 2014, <http://www.pcmag.com/encyclopedia/term/47936/new-media>.

19 Leah Lievrouw, *Alternative and Activist New Media* (Cambridge: Polity, 2011), 7–16,

สื่อใหม่อาจจะไม่ได้ทั่วถึงทุกที่หรือทุกกลุ่มคน และสื่อ คุณสมบัติในการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ใช้ ซึ่งเกิดจากสถาปัตยกรรมเครือข่ายตั้งที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้ผู้ใช้สัมผัสประสบการณ์ใหม่ในการเข้าถึงสื่อโดยสามารถเลือกแหล่งข้อมูลได้เอง นอกจากนี้ ระบบของสื่อใหม่ไม่ใช่แค่ส่งสาร แต่ผู้ใช้จะใช้สื่อทำกิจกรรมบางอย่าง เช่น ค้นหา แบ่งปัน ลิงก์ โต้ตอบ นั่นทำให้ผู้ใช้ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในเชิงสังคมและวัฒนธรรม ทั้งทางออนไลน์และออฟไลน์ด้วย²⁰

นอกจากนี้ ยังมีผู้นิยามสื่อใหม่จากมุมมองเชิงอำนาจด้วย โดย สุชาติ จักรพิสุทธิ์ ระบุว่า สื่อใหม่หมายถึงระบบการสื่อสารที่มีการเชื่อมต่อทางอิเล็กทรอนิกส์ของเครือข่ายที่รวดเร็ว ไร้พรมแดน นำมาซึ่งกระบวนการทัศน์ใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับข้อมูลข่าวสาร หรือโลกรอบตัวที่ว่าข้อมูลข่าวสารคืออำนาจ โดยสื่อใหม่มีผลกระทบในเชิงทำลายสื่อดั้งเดิม (Traditional Media) อย่างหนังสือพิมพ์ นิตยสาร โทรทัศน์และวิทยุ เพราะในทางเทคโนโลยี สื่อใหม่สามารถตอบสนองผู้ใช้หรือผู้แสวงหาข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วกว่าไกล ทั้งในรูปแบบภาพเสมือนจริง เสียง แบบจำลองกราฟิก และปริมาณข้อมูลจำนวนมาก อีกทั้งยังมีลักษณะมีปฏิสัมพันธ์ (interactive) เปิดโอกาสให้แก่การตอบสนอง นอกจากนี้ สื่อใหม่ยังทำลายสื่อดั้งเดิมในระดับกระบวนการทัศน์ เพราะสื่อดั้งเดิมนั้นเป็นพื้นที่ที่เปิดให้แก่อาชีพเท่านั้น ในขณะที่สื่อใหม่เปิดพื้นที่ให้แก่คนธรรมดาสามัญ ไปจนถึงเยาวชนสามารถมีบทบาทเป็นนักสื่อสารได้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ นอกจากผู้รับสารคือผู้ส่งสาร ผู้อ่านคือผู้เขียนแล้ว ผู้อ่านยังเป็นผู้กำหนดประเด็นสาธารณะในพื้นที่สาธารณะอย่างใหม่นี้ด้วย²¹

2.2 การหลอมรวมทางเทคโนโลยี

ในการทำความเข้าใจเรื่องการหลอมรวมทางเทคโนโลยีนั้น จำเป็นต้องเข้าใจถึงคำว่า การหลอมรวม/บรรจบ (Convergence) เสียก่อน ทั้งนี้ คำว่าคอนเวอร์เจนซ์ (Convergence) ในภาษาไทยมีแปลใช้กันทั่วไปอยู่สองสำนวนคือ “การบรรจบกันทาง...” และ “การหลอมรวมทาง...” นอกจากนี้ยังมีผู้แปล Media Convergence ว่า “สื่ออันตภาค” เพื่อแสดงถึงความเป็นไปได้ที่หลากหลายเมื่อสื่อหลายชนิดมาบรรจบหรือหลอมรวมกัน²²

ภาวะคอนเวอร์เจนซ์เกิดขึ้นในหลายพื้นที่หลายระดับ และการจำแนกประเภทก็ขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้แบ่งหรือวัตถุประสงค์ในการจำแนก เช่น เจนกินส์ซึ่งสนใจศึกษาเปรียบเทียบสื่อข้ามสังคมวัฒนธรรมเสนอว่าเราสามารถมองกระบวนการ คอนเวอร์เจนซ์ได้ใน ห้า ลักษณะ คือ เทคโนโลยี (Technological) เศรษฐกิจ (Economic) สังคม (Social or Organic) วัฒนธรรม (Cultural) และความเชื่อมโยงทั่วโลก (Global) ซึ่ง

20 Lievrouw, **Alternative and Activist New Media**.

21 สุชาติ จักรพิสุทธิ์, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ แนวทางการทำให้เกิดการเสนอข่าวเชิงสืบสวน (Investigative Report) ในสื่อหนังสือพิมพ์” (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 7 เมษายน 2557), <http://www.tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=4083>.

22 กฤษณ์นัต วัฒนานรงค์, “ความลุ่มหลงในสื่ออันตภาค (Media Convergence),” ไทยรัฐออนไลน์, 26 พฤศจิกายน 2555, <http://www.thairath.co.th/content/308696>. (เข้าถึงเมื่อ 6 ธันวาคม 2557).

ลักษณะสุดท้ายหรือการเชื่อมโยงทั่วโลกนี้ พุถึงการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่แพร่ไปในสังคมต่างๆ อย่างข้ามพรมแดน เป็นลักษณะการหลอมรวมของชุมชนผู้ใช้สื่ออยู่ทั่วโลก จนทำให้วัฒนธรรมของที่หนึ่งสามารถไปมีอิทธิพลต่อการสร้างหรือใช้สื่อของอีกวัฒนธรรมได้²³

ด้านเกรห์แอม มีเกิล (Graham Meikle) และ เซอร์แมน ยัง (Sherman Young) ซึ่งสนใจการทำงานของตัวสื่อ เสนอให้พิจารณาการหลอมรวม / บรรจบ Convergence ในสี่มิติ อันได้แก่ มิติเทคโนโลยี สังคม อุตสาหกรรม และตัวบท ดังนี้^{24 25}

- มิติเทคโนโลยี (Technological): การหลอมรวมกันของเนื้อหา การประมวลผลทางคอมพิวเตอร์ และรูปแบบการสื่อสาร (content, computers and communication) การที่เทคโนโลยีสามารถหลอมรวมเครือข่ายดิจิทัลนี้ทำให้เกิดการควมรวมในธุรกิจ เช่น บริษัทคอมพิวเตอร์สามารถมีบทบาทนำในอุตสาหกรรมดนตรี หรืออาจร่วมมือกับธุรกิจสื่อเพื่อออกแบบ "หนังสือพิมพ์" ในรูปแบบใหม่
- มิติอุตสาหกรรม (Industrial): การปฏิสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ ที่ขับเคลื่อนภายใต้เงื่อนไขการหลอมรวมทางเทคโนโลยี โดยเน้นถึงปรากฏการณ์ที่บริษัทดิจิทัลอย่างกูเกิล แอปเปิล ไมโครซอฟท์ และอื่นๆ ได้ร่วมขับเคลื่อนและมีผลต่อคุณลักษณะและสัญลักษณ์ใหม่ๆ ของสถาบันสื่อหรือผู้ให้บริการเนื้อหาภายใต้บริบทของการหลอมรวม
- มิติสังคม (Social) – การขึ้นมาของสื่อสังคมอย่างเฟซบุ๊ก และการเติบโตของเนื้อหาที่ผู้ใช้สร้าง (user-generated content) ซึ่งเป็นการหลอมรวมการสื่อสารบุคคลต่อบุคคลเข้ากับโครงสร้างของการสื่อสารแบบกระจายเสียง โดยที่สารมักจะถูกส่งออกมาลอยๆ แบบไม่มีผู้รับที่เฉพาะเจาะจง (message sent to nobody in particular)
- มิติตัวบท (Textual) – การนำสื่อกลับมาใช้ซ้ำ ดัดแปลง และจินตนาการใหม่ หรือเป็นภาวะแบบมัลติมีเดียในแบบที่เนื้อหาในหลายระบบ อย่างถ้อยคำ ภาพ เสียง สามารถผสมผสานกันได้ในช่วงเวลาเดียวกันบนอุปกรณ์ชิ้นเดียวกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่ เจนกินส์²⁶นิยามคำขึ้นใหม่ว่า “transmedia” หรือการที่เรื่องราวและเนื้อหาสื่อถูกผสมผสานและเผยแพร่ไปทั่วทุกแพลตฟอร์มสื่อ

23 Henry Jenkins, "The Cultural Logic of Media Convergence," *International Journal of Cultural Studies* 7(1) (2004): 33–43.

24 Graham Meikle and Sherman Young, *Media Convergence: Networked Digital Media in Everyday Life* (Palgrave Macmillan, 2011), 11–12.

25 Web Australia Law Reform Commission, "Classification—Content Regulation and Convergent Media (ALRC Report 118)" (Sydney, March 1, 2012), 64, <https://www.alrc.gov.au/publications/classification-content-regulation-and-convergent-media-alrc-report-118>.

26 Henry Jenkins, *Convergence Culture: Where Old and New Media Collide* (NYU Press, 2006).

การแบ่งคอนเวอร์เจนซ์เป็นสี่มิติแบบมีเกลและยัง เน้นไปที่ตัวสื่อเป็นหลัก (ซึ่งการกำกับกิจการสื่อที่เป็นอีกระดับแยกต่างหากจากตัวสื่อไม่ได้อยู่ในการจำแนกนี้) มิติสังคมและมิติตัวบทในแบบมีเกล และ ยัง นั้น เทียบได้กับการหลอมรวมทางวัฒนธรรมในแบบเจนกินส์ แต่มีเกลและยังจะแยกตัวแพลตฟอร์มกับตัวเนื้อหาออกจากกัน ทำให้เห็นรายละเอียดมากขึ้น ซึ่งมีประโยชน์ในการพิจารณาว่าตัวสื่อทำงานอย่างไร

ตัวอย่างของการจำแนกประเภทลักษณะการคอนเวอร์เจนซ์อีกแบบ คือการมองจากกระบวนการทำงานของผู้ประกอบการสื่อในอุตสาหกรรมข่าว ริช กอร์ดอน (Rich Gordon) จำแนกลักษณะของการคอนเวอร์เจนซ์เป็นห้าลักษณะ²⁷ คือ

- Ownership: ความเป็นเจ้าของข้ามสื่อ
- Tactics: มุมมองที่รวมเนื้อหา การตลาด และการหารายได้เข้าด้วยกัน
- Structure: โครงสร้างภายในองค์กรที่ปรับเปลี่ยนให้ทำหน้าที่หลากหลาย ทำข้ามสื่อตัวกลาง (medium) มากขึ้น
- Information Gathering: การประมวลข้อมูล ซึ่งในระดับบุคคลอย่างตัวนักข่าวเองก็จะถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่หลากหลาย
- Presentation (Storytelling) – การนำเสนอเนื้อหาที่มีลักษณะผสมผสานทั้งภาพ เสียง ข้อความ และ นำเสนอบนตัวกลางหลายชนิด

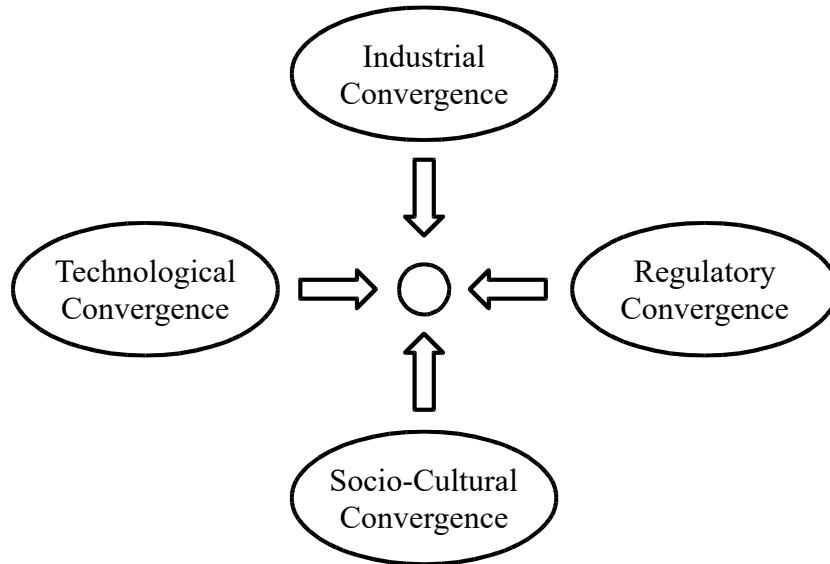
การมองแบบกอร์ดอน ช่วยให้เห็นรายละเอียดที่เปลี่ยนไปของการทำงานสื่อ โดยเฉพาะในองค์กรข่าว ซึ่งมีความสำคัญเมื่อต้องคำนึง ถึงการกำกับเนื้อหาและการทำงานของสื่อมวลชน ดังเช่นที่ นภพพัฒน์จักร์ อัดตดนตรี ผู้สื่อข่าวจากเครือเนชั่นแสดงความคิดเห็นสะท้อนถึงแง่มุมการหลอมรวมในเชิงทักษะสำหรับการทำงานข่าว

“เมื่อก่อน พื้นที่ในการรายงานข่าวชัดเจนในระดับหนึ่ง คือ เรื่องที่เคยนำเสนอใน นสพ. ก็มักจะอยู่ใน นสพ. ส่วนเรื่องที่จะอยู่ในโซเชียลมีเดีย ในอินเทอร์เน็ต มันก็จะอยู่ในโซเชียลมีเดีย ในอินเทอร์เน็ต แต่หลังๆ พื้นที่ทับกันจนพูดยากแล้วว่าอะไรคือคอนเวอร์เจนซ์ แต่ในปัจจุบันถ้าจะคอนเวอร์เจนซ์หน่อยคือ เอาทักษะของสื่อในโลกยุคเก่า หรือทักษะอื่นๆ มาหลอมรวมกัน เช่น หากมีเหตุการณ์อะไรในโลกออนไลน์ เราไม่ได้แค่นำเสนอสิ่งเหล่านั้นอย่างเดียว แต่พยายามเจาะลึก เอาทักษะที่เคยทำใน นสพ. มาใช้กับสื่อยุคใหม่ด้วย”²⁸

27 Rich Gordon, “The Meanings and Implication of Convergence,” in *Digital Journalism: Emerging Media and the Changing Horizons of Journalism*, ed. Kevin Kawamoto (57-73: Rowman & Littlefield Publishers, 2003).

28 นภพพัฒน์จักร์ อัดตดนตรี, ผู้สื่อข่าวสำนักข่าวเนชั่น. สัมภาษณ์. (9 เมษายน 2558)

ในงานวิจัยนี้ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จะประยุกต์การจำแนกการคอนเวอร์เจนซ์ในแบบเจนกินส์ส่วนหนึ่ง มาเทียบกับกรอบวิเคราะห์ Pathetic dot theory ของลอร์เลนซ์ เลสลิก โดยจะเทียบการหลอมรวมทางเทคโนโลยีเข้ากับ สถาปัตยกรรมโครงสร้างพื้นฐาน, การหลอมรวมในมิติอุตสาหกรรมกับตลาด , และการหลอมรวมทางสังคม วัฒนธรรม และบรรทัดฐานสังคม เพื่อใช้ในการเปรียบเทียบวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการในยุคหลอมรวม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเป้าหมายของการศึกษา



ภาพ 3: กรอบการประยุกต์ใช้ Pathetic dot theory ของเลสลิก เข้ากับกรอบการวิเคราะห์การคอนเวอร์เจนซ์ของเจนกินส์เพื่อพิจารณาการหลอมรวมในด้านต่าง ๆ

จากนิยาม “สื่อใหม่” และ “การหลอมรวมทางเทคโนโลยี” ดังกล่าว ครอบคลุมประเด็นการหลอมรวมทางเทคโนโลยีของช่องทางและอุปกรณ์ การควบรวมกิจการและการหลอมรวมโครงสร้างสถาบัน การหลอมรวมตลาดเข้าเป็นตลาดเดียว การหลอมรวมวิธีการทำธุรกิจและการหารายได้ การหลอมรวมทางสังคมวัฒนธรรม และการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร การเติบโตขึ้นของผู้ใช้ที่ไม่ได้เป็นผู้รับสื่อเพียงอย่างเดียวแต่ยังสร้างสื่ออีกด้วย การหลอมรวมทักษะการสร้างสื่อจากสื่อเก่าและสื่อใหม่เข้าด้วยกัน การหลอมรวมของตัวเนื้อหาสื่อเอง (transmedia) ซึ่งรวมถึงวิธีการเล่าเรื่องด้วย

คณะวิจัยได้พูดคุยแลกเปลี่ยนกับผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเติมเพื่อค้นหานิยามที่ชัดเจนขึ้นของ “สื่อใหม่ในยุคหลอมรวมทางเทคโนโลยี” และรวมทั้งทิศทางของการหลอมรวมดังกล่าว

ปรเมศวร์ มินศิริ จากกระปุกดอทคอม มองว่าสื่อในยุคหลอมรวมทางเทคโนโลยีนั้นมีมากไปกว่าการที่เนื้อหาชิ้นเดียวกันไปปรากฏอยู่หลายช่องทาง

“ถ้ามันเป็นการหลอมรวมทางเทคโนโลยี มันหมายถึงว่า โอกาสที่เราจะมีสินค้าหรือบริการบางอย่าง ซึ่ง

เดิมมันเคยเป็นสองเทคโนโลยี แต่ปัจจุบันมันกลายเป็นเทคโนโลยีเดียว ผมเข้าใจว่าการหลอมรวมมันต้องมีความหมายลึกขนาดนั้น”

“เหมือนกับในวงการโทรคมนาคมสมัยก่อน เสียง (voice) กับข้อมูล (data) มันแยกกัน พอสักพักหนึ่งเทคโนโลยีมันเปลี่ยน กลายเป็นว่ามันไปด้วยกันเลย แล้วค่อยไปแยกเอาว่าเป็นเสียงหรือข้อมูล ใดๆ ที่เนื้อหา (content) คนละเรื่องกันเลย แต่ว่ามันหลอมเข้ามาอยู่ในเทคโนโลยีเดียวกัน ผมเชื่อว่าในอนาคตมันจะมีลักษณะเป็นแบบนี้”²⁹

ลักษณะการหลอมรวมที่ปรเมศวร์พูดถึงนี้ เชื่อมโยงกลับไปยังลักษณะสำคัญประการหนึ่งของสื่อใหม่คือ ความเป็น “ดิจิทัล” ที่สามารถบันทึกเนื้อหาหลากหลายชนิดด้วยการเข้ารหัสเป็นตัวเลขเหมือนๆ กัน และจากมุมมองของเทคโนโลยีจัดเก็บและรับส่งข้อมูล ไม่ว่าจะเนื้อหาจะเป็นชนิดใดก็ตาม ก็จะถูกจัดเก็บและรับส่งด้วยเทคนิควิธีแบบเดียวกัน

ประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นดิจิทัลกับการหลอมรวมเทคโนโลยีนี้ ถูกย้ำโดย ทศนัย เศรษฐเสรี อาจารย์ประจำสาขาวิชาสื่อศิลปและการออกแบบสื่อ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

“การหลอมรวมสื่ออยู่ภายใต้โลกที่ถูกทำให้เป็นดิจิทัล หรือ Digitalization โลกยุคสารสนเทศภายใต้การอำนวยความสะดวกของประดิษฐ์กรรมดิจิทัล อุปกรณ์ดิจิทัลทั้งหลายแหล่ มันทำให้ความกระจัดกระจายและธรรมชาติที่หลากหลายของเนื้อหาต่างๆ มันมาบรรจบกัน”³⁰

ประเด็นความเป็นดิจิทัลทำให้เราเข้าใจได้ชัดขึ้นว่า การหลอมรวมนั้นดูจะมีทิศทางไปทางใดทางหนึ่งมากกว่าอีกทางหนึ่ง ดังที่ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ นักวิจัยจากทีดีอาร์ไอ ชี้ประเด็นเอาไว้ว่า การหลอมรวมไม่ได้เป็นไปอย่าง “เสมอภาค” แต่มีลักษณะที่อินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นเครือข่ายดิจิทัลโดยกำเนิด มีอิทธิพลมากกว่า

“ตอนแนวคิดเรื่องการหลอมรวมโผล่มาใหม่ๆ ตอนนั้นก็คล้ายๆ กับเคเบิลทีวี ควบรวมกันกับอินเทอร์เน็ต ควบรวมกันกับหนังสือพิมพ์ มันก็เป็นไปได้ว่า เอาทีวีมาให้บริการโทรคมนาคม กลายเป็นโทรศัพท์ที่ได้อะไรได้ ถ้าอย่างนั้นมันก็เสมอภาคกัน แต่ปรากฏว่าไอ้แบบนี้มันไม่ค่อยเกิดไง คือกลายเป็นว่าทุกคนไปอยู่บนแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตหมด ทีวีก็ไปอยู่บนแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์ก็อยู่บนแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ต แต่อินเทอร์เน็ตไม่ได้ไปอยู่บนหนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ตไม่ได้อยู่บนแพลตฟอร์มเคเบิลทีวี หรืออะไรพวกนี้เลย ฉะนั้นมีความรู้สึกว่า สุดท้ายนี้ การควบรวมไม่ได้แปลว่าอะไรเลย นอกจากแปลว่ามีอินเทอร์เน็ตแต่ไหนแต่ไรอยู่แล้ว อินเทอร์เน็ตมันมีความเร็วสูงเพิ่มขึ้น แล้วมันก็มีความสามารถในเว็บ 2.0 มัน

29 ปรเมศวร์ มินศิริ, ผู้ก่อตั้งเว็บไซต์สนุกดอทคอม และกระปุกดอทคอม. สัมภาษณ์. (26 มกราคม 2558)

30 ทศนัย เศรษฐเสรี, อาจารย์ประจำสาขาวิชาสื่อศิลปและการออกแบบสื่อ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สัมภาษณ์. (25 มกราคม 2558)

เลยทำให้อินเทอร์เน็ตมันทำในสิ่งที่วีเคย์ทำได้ หนังสือพิมพ์เคยทำได้ และทำได้ดีกว่า”³¹

เพื่อประโยชน์ของการศึกษานี้ คณะวิจัยเลือกนิยาม “สื่อใหม่ในยุคหลอมรวมทางเทคโนโลยี” ในเบื้องต้นว่า “สื่อดิจิทัลที่มีลักษณะโต้ตอบได้ เปลี่ยนรูป และถูกส่งต่อไปยังช่องทางอื่นได้ง่าย หรือเป็นสื่อที่ถูกสร้างโดยพลเมืองทั่วไป-ซึ่งก่อนหน้าสำหรับสื่อดั้งเดิมพวกเขาเป็นเพียงผู้รับสื่อเท่านั้น” โดยจะใช้นิยามนี้เป็นนิยามตั้งต้น และปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องชัดเจนขึ้นตามข้อค้นพบระหว่างการทำงาน

2.3 ทฤษฎีในการกำกับกิจการสื่อ

ในเชิงทฤษฎี แนวคิดการกำกับกิจการ (Regulation) สามารถถูกนิยามแตกต่างกันไปตามแนวคิดที่ใช้พิจารณา และนิยามแตกต่างกันสำหรับผู้คนแต่ละกลุ่ม สำหรับแนวคิดที่เอกรัฐเป็นศูนย์กลางจะเน้นนิยามการกำกับกิจการโดยอ้างอิงถึงการออกกฎหมายโดยรัฐ ในขณะที่แนวคิดที่เน้นสังคมเป็นศูนย์กลางหรือเน้นกระบวนการโลกาภิวัตน์ก็มีแนวโน้มจะนิยามความหมายของการกำกับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการแพร่กระจายไปของสถาบันในการกำกับกิจการนอกเหนือจากรัฐ สำหรับนักกฎหมาย การกำกับกิจการมักจะหมายถึงเครื่องมือทางกฎหมาย แต่นักสังคมวิทยาหรืออาชญาวิทยามักจะมองมันในฐานะเครื่องมือควบคุมทางสังคม บ้างก็มองมันในฐานะผลรวมของกฎหมายทุกประเภท หรือสำหรับนักเศรษฐศาสตร์มักมองมันในฐานะเครื่องมือทางยุทธวิธีที่ถูกใช้ทั้งโดยส่วนบุคคลและผลประโยชน์พิเศษเพื่อหาประโยชน์ หรือในฐานะองค์ประกอบที่ถูกสร้างขึ้นของตลาด

กล่าวเฉพาะการกำกับกิจการสื่อ (Media Regulation) อะมีต สเคจเซอร์ (Amit M. Schejter) และ ซังยง ฮาน (Sangyong Han) เสนอว่า ความหมายของการกำกับกิจการสื่อหลากหลายและเลื่อนไหลแตกต่างกันไปในระบอบการเมือง และไม่ใช้เพียงเรื่องของการกำกับกิจการในทางกฎหมาย แต่เกี่ยวพันกับกิจกรรมในการกำหนดถึงการเติบโตของการแสดงออกในสังคม ซึ่งทั้งกฎหมาย เศรษฐกิจ และวิธีการทางสังคม สามารถนำไปสู่จุดหมายได้เหมือนกัน การกำกับกิจการสื่อจึงมีมิติต่างๆ หลากหลาย ทั้งคู่ได้แบ่งมุมมองในการกำกับกิจการสื่อที่มีพัฒนาการต่อเนื่องมา ออกเป็น 4 มุมมอง³² โดยเรียงตามแนวโน้มของการกำกับกิจการสื่อที่ค่อยๆ มีการพัฒนาการมาภายใต้บริบททางประวัติศาสตร์และอุดมการณ์ ได้แก่

การกำกับกิจการสื่อในฐานะการกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation) เป็นมุมมองที่เกิดขึ้นเมื่อสื่อกลายเป็นสื่อกลางในการค้า ภายใต้อุตสาหกรรมสื่อ ข่าวสารเองก็กลายเป็นสินค้าของมวลชน ดังนั้นการมีเหตุมีผลทางเศรษฐกิจ การขยายการแข่งขัน และกระบวนการเปิดให้รัฐบาลรับรู้ตั้งแต่ละอุตสาหกรรม จึงมีความสำคัญขึ้นมา ซึ่งเปลี่ยนแปลงแนวทางที่การกำกับกิจการจะอยู่ในมือของรัฐเองเพียงฝ่ายเดียว ตลาดการค้าของสื่อก็หลากหลายก็เกิดขึ้น เช่น ตลาดเนื้อหา ตลาดการแพร่กระจายสื่อ ตลาดการโฆษณา เป็นต้น

31 สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). สัมภาษณ์. (6 พฤษภาคม 2558)

32 Amit M. Schejter and Sangyong Han, “Regulating the Media: Four Perspectives,” in *Handbook on the Politics of Regulation*, ed. David Levi-Faur (Edward Elgar Publishing, 2011), 243–53.

การกำกับกิจการสื่อในฐานะความท้าทายทางเทคโนโลยี (Technological Challenge) มุมมองนี้เน้นการพิจารณาจากแง่มุมของเนื้อหาในสื่อที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและอ้อม ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ จากอิทธิพลของเทคโนโลยีและเรื่องทางเทคนิค เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ถูกพัฒนาขึ้นในแต่ละช่วงเวลาถูกจัดการโดยการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาที่ในที่สุดจะส่งผลต่อการแพร่กระจายของข่าวสารและความคิด การกำกับกิจการโดยแรงขับเคลื่อนทางเทคโนโลยีมักนำไปสู่การเกิดระบอบการกำกับกิจการหลายรูปแบบภายในระบบกฎหมายต่างๆ

การกำกับกิจการสื่อในฐานะการปกครองทางวัฒนธรรม (Cultural Paternalism) มุมมองนี้ให้ความสำคัญกับ “การชี้แนะและการปกป้อง” (guide and protect) ที่คนส่วนใหญ่พัฒนาวิธีการให้สำหรับคนส่วนน้อย โดยการเน้นว่าอะไร “ควรจะเป็น” ถูกติดต่อดังกล่าว โดยแง่มุมนี้เน้นไปที่โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจที่กำหนดไปถึงมุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ การเน้นไปที่ผลประโยชน์สาธารณะของสังคม จึงนำไปสู่การกำกับกิจการสื่อในรูปแบบต่างๆ

การกำกับกิจการสื่อในฐานะการสนับสนุนประชาธิปไตย (Promoter of Democracy) มุมมองนี้เน้นไปที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) รวมไปถึงการให้ความสำคัญกับความหลากหลายของความคิดเห็น เช่น การกำหนดให้มีตัวแทนและเสียงจากชนกลุ่มน้อยในสื่อต่างๆ โดยการกำกับกิจการการสื่อสารแตกต่างจากการกำกับกิจการส่วนอื่นๆ มุมมองนี้ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองที่สัมพันธ์กับรัฐและสื่อที่หลอมรวม ไม่ได้มองว่าสังคมเป็นเพียงผู้บริโภคสื่อเท่านั้น สิทธิเสรีในการแสดงออกและความหลากหลายในความคิดเห็นของพลเมืองจึงมีความสำคัญเพื่อสนับสนุนประชาธิปไตย

อะมิต สเคจเซอร์ และ ชังยง ฮาน ยังเห็นว่า ภูมิทัศน์การกำกับกิจการสื่อปัจจุบันอยู่ภายใต้ภูมิทัศน์สำคัญ ได้แก่ กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยทั่วทั้งโลก, อิทธิพลของเสรีนิยมใหม่ที่แพร่กระจายไปทั่วโลก และการปรากฏของตลาดสื่อในระดับโลกที่ก้าวข้ามพรมแดนรัฐชาติแบบเดิม ส่งผลท้าทายต่อมุมมองรูปแบบต่างๆ ของการกำกับกิจการข้างต้น³³

ประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องคำนึงคือ ใครหรือกลุ่มใดที่ควรจะไปเกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการบ้าง เดวิด ลีวี-เฟอว์ (David Levi-Faur) เห็นว่าแนวคิดที่แตกต่างกันก็จะระบุถึงผู้กำกับกิจการที่แตกต่างกันไปด้วย และแม้จะนิยามว่าทุกๆ คน สามารถเป็นผู้กำกับกิจการได้ แต่ก็สามารถแบ่งยุทธวิธีกำกับกิจการออกเป็นสามรูปแบบหลัก³⁴ ได้แก่

หนึ่ง การกำกับกิจการโดยบุคคลหรือกลุ่มเดียว (First-Party Regulation) ซึ่งรูปแบบหลักก็คือการกำกับกิจการตนเอง (Self-Regulation) หน่วยกำกับกิจการจะเป็นหน่วยถูกกำกับกิจการไปด้วยพร้อมๆ กัน

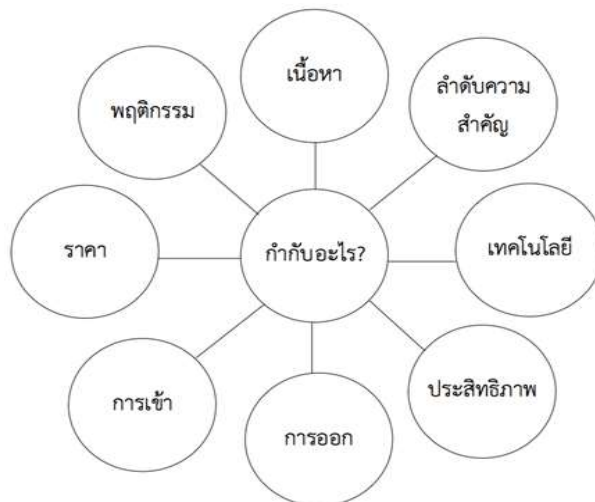
33 Ibid.

34 David Levi-Faur, *Handbook on the Politics of Regulation* (Edward Elgar Publishing, 2011), 3–21.

สอง การกำกับกิจการสองฝ่าย (Second-Party Regulation) รูปแบบนี้จะมีการแบ่งงานทั้งในทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารจัดการ ระหว่างผู้กระทำกรกลุ่มต่างๆ และมีหน่วยกำกับกิจการที่แยกออกไปเป็นอิสระและมีระยะห่างจากหน่วยถูกกำกับกิจการ โดยเฉพาะการที่ธุรกิจกำกับกิจการธุรกิจเอง เพราะการเติบโตของการกำกับกิจการมักถูกผลักดันจากความสามารถของบางธุรกิจ แล้วพยายามสร้างมาตรฐานสำหรับธุรกิจอื่นๆ

สาม การกำกับกิจการสามฝ่าย (Third-Party Regulation) รูปแบบนี้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยกำกับกิจการกับหน่วยถูกกำกับกิจการจะมีตัวกลางโดยหน่วยที่สาม ที่ซึ่งกระทำกรอย่างมีอิสระหรือกึ่งอิสระ กระบวนการให้การยอมรับกับหน่วยที่สามเป็นยุทธวิธีบังคับสำคัญ รูปแบบนี้ช่วยให้เข้าใจการกำกับกิจการในฐานะการผสมรวมของปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำกับกิจการโดยรัฐ, การกำกับกิจการโดยผู้กระทำของตลาด และผู้กำกับกิจการโดยประชาสังคม ซึ่งทุกๆ คนสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับกิจการได้

เดวิด ลีไว-เพอร์ยังได้พยายามตอบคำถามที่ว่าเราจะกำกับอะไรบ้าง (what) โดยแยกออกเป็นแปดส่วนสำคัญ ได้แก่ หนึ่ง การเข้าสู่ระบบ (entry) และ สองการออกจากระบบ (exit) ซึ่งการเข้าและออกจากระบบจะช่วยกำหนดว่าใครเหมาะสมที่จะเสนอบริการ สนับสนุนสินค้า และเสนอคำแนะนำและข่าวสาร สาม พฤติกรรม (behavior) เป็นการกำหนดรูปแบบกำกับกิจการพื้นฐานในการรับมือกับประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การกระทำที่เหมาะสม ถ้อยคำ และการแสดงออก สี่ ราคา (cost) เป็นการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการให้เป็นยอมรับได้ ห้า เนื้อหา (content) เป็นการจัดการข้อความหนึ่งๆ ที่ข้ามไปอยู่ในแพลตฟอร์มการสื่อสารที่หลากหลาย หก การจัดอันดับ (preference) เป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการทางการศึกษา การกล่อมเกลாத่างสังคม และความเป็นมืออาชีพ เจ็ด เทคโนโลยี (technology) เป็นการจัดการเทคโนโลยีของการผลิตให้ชัดเจน หรือสร้างกระบวนการในฐานะรูปแบบในการควบคุม และแปด การทำให้บรรลุผล (performances) เป็นการพยายามให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ตามที่ตั้งเป้าหมายการกำกับกิจการไว้



ภาพ 4: อะไรที่จะถูกกำกับ

ขณะเดียวกัน การกำกับกิจการสื่อหลอมรวมยังมีช่วงเวลาสำคัญ คือในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การหลอมรวมสื่อ ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกำกับกิจการใหม่ การปรับเปลี่ยนนี้มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดย ICT Regulatory Toolkit แยกกรอบแนวคิดที่อธิบายถึงรูปแบบต่าง ๆ เป็นสามรูปแบบ³⁵ ได้แก่

1. แนวทางออกกฎหมาย (legislative approach) เป็นการพัฒนากฎหมายทั้งหมดขึ้นมาใหม่ เพื่อตอบสนองต่อการหลอมรวม ทำโดยการออกกฎหมายใหม่หมด หรือการสร้างกรอบคิดในการกำกับกิจการใหม่ แนวทางนี้มีข้อดีคือการเปลี่ยนผ่านไม่จำเป็นต้องเข้าไปยุ่งกับกฎหมายโทรคมนาคมเดิมที่อาจไม่เข้ากับการเปลี่ยนแปลง กรอบคิดใหม่จะวางบนฐานการทำให้การแบ่งประเภทบริการง่ายขึ้น ลดทอนการแบ่งแยกลง เปิดโอกาสให้ผู้กำกับกิจการยืดหยุ่นในการออกแบบบริการใหม่ แต่แนวทางนี้อาจต้องใช้เวลาค่อนข้างยาวนานในการพัฒนากฎหมายและกรอบกฎหมายใหม่ทั้งหมด

2. แนวทางกำกับกิจการ (regulatory approach) แนวทางนี้ต่างจากแบบแรก คือไม่ใช้การออกแบกรอบกฎหมายใหม่ แต่เป็นการปรับแก้การกำกับกิจการหรือสถาบันในการกำกับกิจการที่มีอยู่เดิมเพื่อรองรับเทคโนโลยีใหม่ แต่แนวทางนี้ต้องจัดการอย่างระมัดระวังระหว่างการปรับแก้ใหม่กับกฎระเบียบเดิมที่มีอยู่ แต่ก็ช่วยรองรับเทคโนโลยีได้รวดเร็วกว่า

3. แนวทางกำกับกันเอง (self-regulation approach) เป็นการพัฒนาและออกแบบนโยบายการหลอมรวมสำหรับกรณีต่าง ๆ เฉพาะโดยหน่วยให้คำปรึกษาที่คงอยู่ (consultative body) ซึ่งโดยทั่วไปประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ตัวแทนจากอุตสาหกรรมต่าง ๆ และกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งโดยทั่วไปมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการให้คำแนะนำกับรัฐบาลในการรองรับความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงการกำกับกิจการต่าง ๆ และทำให้เกิดการกำกับตนเองและคู่มือของอุตสาหกรรมต่าง ๆ หน่วยให้คำปรึกษาจะช่วยในการติดตามและมอนิเตอร์ผลกระทบของการหลอมรวม และปรับปรุงจัดการการกำกับกิจการตนเองในอุตสาหกรรม เพื่อสร้างผลประโยชน์ทั้งต่ออุตสาหกรรมและผู้บริโภคได้

โดยปกติการรองรับการหลอมรวมสองแนวทางแรกถูกใช้เป็นพื้นฐานโดยผู้ออกแบบนโยบายส่วนใหญ่ แต่แนวทางหลังก็กำลังได้รับความนิยมมากขึ้น แต่ไม่ได้มีรูปแบบใดเป็นแนวทางแก้ไขเพียงอย่างเดียว สามารถใช้หลายแนวทางพร้อมกันไปได้ เช่น สองแนวทางแรกอาจจะมีประสิทธิภาพขึ้นเมื่อใช้กระบวนการโดยที่ปรึกษามาประกอบด้วย เช่น กระบวนการรับฟังความคิดเห็น (public hearing)

35 ICT Regulation Toolkit, "Impact of Convergence," 2010, <http://www.ictregulationtoolkit.org/6.4>.

3. แนวทางการกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 การกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในประเทศเกาหลีใต้

3.1.1 ภูมิทัศน์และข้อมูลพื้นฐานสื่อในประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านเทคโนโลยีโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ตที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับการพัฒนาการ ออกแบบหน่วยงานกำกับกิจการสื่อหลอมรวมที่น่าสนใจ ประเทศเกาหลีใต้ยังมีความโดดเด่นในการดำเนินนโยบายเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบโทรทัศน์ดิจิทัลในระยะเวลาค่อนข้างสั้น และประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง มีจุดเด่นในการใช้อุตสาหกรรมดิจิทัลส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมแบบครบวงจร การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ และการวางโครงสร้างพื้นฐาน อย่างอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง จนครอบคลุมแทบทั้งประเทศในปัจจุบัน

ในประเทศเกาหลีใต้ สื่อโทรทัศน์ยังเป็นช่องทางที่ประชาชนรับข้อมูลข่าวสารมากที่สุด แทบทุกครัวเรือนมีโทรทัศน์ไว้รับข่าวสารต่างๆ โดยช่องโทรทัศน์แรก เคบีเอส (Korea Broadcasting System – KBS) เกิดขึ้นในปี 1961 ในฐานะบริการสาธารณะของรัฐ ปัจจุบัน นอกจากเคบีเอสแล้ว ประเทศเกาหลีใต้ยังมีเครือข่ายโทรทัศน์รายใหญ่ระดับชาติ ได้แก่ เอ็มบีซี (Munhwa Broadcasting Corporation – MBC) เอสบีเอส (Seoul Broadcasting System – SBS) และ อีบีเอส (Educational Broadcasting System – EBS) โดยที่ เอ็มบีซี เป็นช่องที่หน่วยงานของรัฐ คือ มูลนิธิวัฒนธรรมกระจายเสียง (Foundation of Broadcast Culture) ถือหุ้นร้อยละ 70 แต่ก็มีลักษณะการผลิตเป็นไปเพื่อการค้า เช่นเดียวกับ SBS ที่เป็นเครือข่ายโทรทัศน์เพื่อการค้า

ทั้งเคบีเอสและอีบีเอสต่างก็เป็นโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะ โดย เคบีเอส เป็นสถานีที่ใช้เงินสาธารณะค่าธรรมเนียมใบอนุญาตโทรทัศน์ที่เก็บจากครัวเรือนในประเทศในการบริหารงาน

ในปี 2012 กวาร์ร้อยละ 69.1 ของครัวเรือนในเกาหลีใต้ติดตามเคเบิลทีวีซึ่งมีช่องรายการกว่า 120 ช่อง รัฐบาลเกาหลีใต้ยังส่งเสริมการเติบโตและการลงทุนในตลาดโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต (Internet Protocol television) หรือ ไอพีทีวี โดยเมื่อสิ้นปี 2010 ตลาดไอพีทีวีของเกาหลีใต้ใหญ่เป็นอันดับ 4 ของโลก มีผู้ติดตามกว่า 3.65 ล้านคน และยังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี 2012 มีผู้ติดตาม 6.54 ล้านคน และเพิ่มขึ้นถึง 8.61 ล้านคนในปี 2013³⁶

ในปี 1997 ประเทศเกาหลีใต้เลือกใช้มาตรฐาน Advanced Television Systems Committee (ATSC) เพื่อรองรับระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดินดิจิทัล และต่อมาได้เลือกใช้มาตรฐาน Digital Multimedia Broadcasting

36 Hee-Woong Kim, Gi-Youn Jung, and Ji-Eun Lee, "An Exploratory Study of the IPTV Business in Korea: Issues and Suggestions for the Success," *The Journal of Information Systems* 20, no. 4 (2011): 23–47.

(DMB) สำหรับโทรทัศน์เคลื่อนที่ (Mobile TV) โดยมาตรฐาน DMB นั้น เป็นบริการที่เชื่อมต่อภาพและเสียงที่มีคุณภาพ กับอุปกรณ์เคลื่อนที่หรืออุปกรณ์ในยานพาหนะต่างๆ โดยพัฒนามาจากมาตรฐาน Digital Audio Broadcasting (DAB) ในยุโรป โดยเริ่มใช้เป็นแห่งแรกในเกาหลีใต้เมื่อกลางปี 2005

ปัจจุบัน เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในอัตราที่สูงมาก ในปี 2012 อัตราการเข้าถึงโทรศัพท์มือถืออยู่ที่กว่าร้อยละ 110 เท่ากับว่าประชากรหลายคนมีโทรศัพท์มากกว่าหนึ่งเครื่อง โดยที่ประชากรมากกว่าร้อยละ 62 ใช้โทรศัพท์สมาร์ทโฟน และในจำนวนนี้ กว่าร้อยละ 97 เป็นกลุ่มวัยรุ่นที่อายุระหว่าง 19-24 ปี อีกทั้งพื้นที่การเข้าถึง Wi-Fi ยังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วครอบคลุมการใช้งานทั้งสมาร์ทโฟนและคอมพิวเตอร์ตั้งโต๊ะ โดยมี Wi-Fi ฟรีในพื้นที่สาธารณะกว่า 1,000 พื้นที่ทั่วประเทศ เช่นที่สถานีรถไฟ สนามบิน ห้องสมุด โรงพยาบาล ศูนย์ชุมชน หรือจุดท่องเที่ยวต่างๆ³⁷

ประเทศเกาหลีใต้ยังพัฒนาระบบ WiBro (Wireless Broadband) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Mobile Wimax³⁸ คือ เทคโนโลยีสื่อสารที่ทำให้สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้ในขณะเคลื่อนที่ โดยออกแบบให้รักษาการเชื่อมต่อเอาไว้ขณะที่ลูกข่ายกำลังเคลื่อนที่ การติดตามและการรับสัญญาณขณะเคลื่อนที่ทำได้ด้วยความเร็วสูงสุด 60 กม./ชม. ทำให้ผู้ใช้งานสามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ทุกที่แม้ขณะกำลังเดินทาง โดยประเทศเกาหลีใต้เริ่มต้นให้บริการ Wibro ในปี 2006 ซึ่งถือเป็นประเทศแรกในโลก และนับจนถึงปี 2013 มีผู้ติดตามบริการนี้ราว 9.8 แสนคน³⁹

ขณะเดียวกัน เกาหลีใต้ก็เป็นประเทศหนึ่งที่ประชากรสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตมากที่สุดอันดับต้นๆ ของโลก และเป็นประเทศที่มีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่สุดในโลก โดยในปี 2013 ประชากรในประเทศเกาหลีใต้ราวร้อยละ 84 หรือกว่า 39 ล้านคน สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ และหากนับรวมการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์มือถือ ทีวี และเครื่องเล่นเกมแล้ว ร้อยละ 97 ของครัวเรือนในเกาหลีใต้ เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ และประชากรจำนวนมากยังสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้ (ความเร็ว 100 Mbps อยู่ในราคาเฉลี่ย 30,000 วอน หรือ 26 ดอลลาร์สหรัฐฯ) โดยจนถึงปี 2013 ประเทศเกาหลีใต้มีผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตราว 118 ราย และมีตัวกลางในการเชื่อมต่อ (Internet Exchange Points – IXPs) 5 รายใหญ่⁴⁰ ประเทศเกาหลีใต้จึงแทบไม่มีช่องว่างใน การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศในคนระหว่างเพศหรือระดับรายได้ แม้อาจมีความแตกต่างในทักษะการเข้าถึงระหว่างคนต่างรุ่น ที่ คนสูงอายุมักจะได้รับอิทธิพลจากสื่อวิทยุโทรทัศน์มากกว่า ขณะที่คนรุ่น

37 Korea Communications Commission, "Annual Report 2013," 2013, <http://eng.kcc.go.kr/download.do?fileSeq=39251>.

38 WiBro หรือ Mobile Wimax เป็นระบบสื่อสารเคลื่อนที่ที่ถูกจัดไว้ในมาตรฐาน IEEE 802.16 เช่นเดียวกับ WiMAX (Worldwide interoperability for Microwave Access) มีคุณลักษณะใกล้เคียงกับ WiMAX แต่ถูกออกแบบให้รักษาการเชื่อมต่อในขณะที่ลูกข่ายมีการเคลื่อนที่ ซึ่งต่างกับ Wimax ที่ถูกออกแบบมาสำหรับการใช้งานในสถานะหยุดนิ่ง

39 Korea Communications Commission, "Annual Report 2013."

40 Freedom House, "Freedom on the Net 2014: South Korea," 2014, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2014/south-korea/>.

ใหม่มักติดตามสื่อออนไลน์มากกว่า⁴¹

ประเทศเกาหลีใต้ยังเป็นประเทศที่มีชุมชนบล็อกเกอร์ใหญ่เป็นอันดับต้นๆ ของโลก เป็นรองเพียงประเทศจีน โดยเว็บบล็อกที่ได้รับความนิยม เช่น เนเวอร์ บล็อก (Naver Blog), ดาอึม บล็อก (Daum Blogs) แต่เว็บไซต์สังคมระดับโลกอย่างเฟซบุ๊ก หรือทวิตเตอร์ ก็ได้รับความนิยมสูงมากกว่าเว็บในระดับท้องถิ่น โดยแอปพลิเคชันแชทที่ข้ามแพลตฟอร์มก็ได้รับความนิยมอย่างมากเช่นกัน เช่น เนทออน (NateOn), คาเคา ทอล์ค (Kakao Talk) ซึ่งสามารถส่งและรับข้อความระหว่างกัน ทั้งในรูปของข้อความ ภาพ วิดีโอ เสียง และข้อมูลติดต่อ โซเชียลคาเฟ่ที่ใช้ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและเล่นเกมออนไลน์ยังพบเห็นได้อยู่ทั่วไป โดยเรียกกันว่า พีซี แบง (PC bang) หรือ พีซี รูม (PC Room) ที่ใช้เงิน 1 เหรียญสหรัฐ เพื่อเข้าถึงบรอดแบนด์หนึ่งชั่วโมง

นอกจากนั้น อุตสาหกรรมเกมออนไลน์ในเกาหลีใต้ยังขยายตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยตลาดเกมมีมูลค่ากว่า 9.16 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ สร้างรายได้ให้ประเทศได้กว่า 754 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยที่ในปี 2011 ตลาดเกมในอุปกรณ์เคลื่อนที่โตกว่าร้อยละ 33.8 และกว่าร้อยละ 43.9 ของตลาดเกมทั่วโลก ทั้งหมดเป็นเกมในลักษณะออนไลน์ ทำให้เกาหลีใต้เป็นตลาดของเกมออนไลน์ใหญ่อันดับที่สองของโลก รองจากประเทศจีน

อย่างไรก็ดี ตลาดการให้บริการอินเทอร์เน็ตในเกาหลีใต้ถูกครอบงำโดยสามบริษัทใหญ่ อันได้แก่ โคเรีย เทเลคอม (Korea Telecom) (ร้อยละ 43.5) เอสเค เทเลคอม (SK Telecom) (ร้อยละ 18.9) และ แอลจี เทเลคอม (LG Telecom) (ร้อยละ 16) เช่นเดียวกับตลาดการให้บริการโทรศัพท์มือถือ โดยทั้งสามบริษัทเป็นส่วนหนึ่งของ “แชโบล” (Chaebol) หรือกลุ่มตระกูลใหญ่ที่ครอบครองธุรกิจจำนวนมากในเกาหลีใต้ ซึ่งล้วนมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง เช่น ฮุนได (Hyundai) แอลจี (LG) หรือซัมซุง (Samsung) สภาพเหล่านี้ส่งผลถึงการตัดสินใจในกระบวนการแปรรูปหรือการคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการโทรศัพท์มือถือ และการเติบโตของบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็ก⁴²

3.1.2 พัฒนาการในการเปลี่ยนผ่านสู่การกำกับกิจการสื่อหลอมรวม

เดิม ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารในเกาหลีใต้ (1962-1992) อำนาจหน้าที่ในการกำกับกิจการสื่อขึ้นอยู่กับมือของรัฐทั้งหมด รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและดำเนินการกำกับดูแลเองผ่านกระทรวงต่างๆ กรอบของการกำกับควบคุมหลักถูกสร้างขึ้นในปี 1963 และยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมาจนถึงทศวรรษที่ 1990 ยกเว้นในปี 1981 ที่มีการสร้างองค์กรการกำกับกิจการอิสระ คือ Korean Broadcasting Commission (KBC) ที่มีบทบาทในการติดตามและเซ็นเซอร์ แต่ไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต โดยรวมยังมีลักษณะที่ขาดพื้นฐานทางกฎหมาย ขาดกรอบคิดทางนโยบาย ขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือผู้เกี่ยวข้อง ขาดความชัดเจนในบทบาทและ

41 Su-Kyung Han, Lecturers at the Incheon National University. สัมภาษณ์ 29 มิถุนายน 2015

42 OpenNet Initiative, “South Korea,” 2010, <https://opennet.net/research/profiles/south-korea>.

หน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องต่างๆ และยังมีการควบคุมเซ็นเซอร์สื่ออย่างหนักหน่วง⁴³

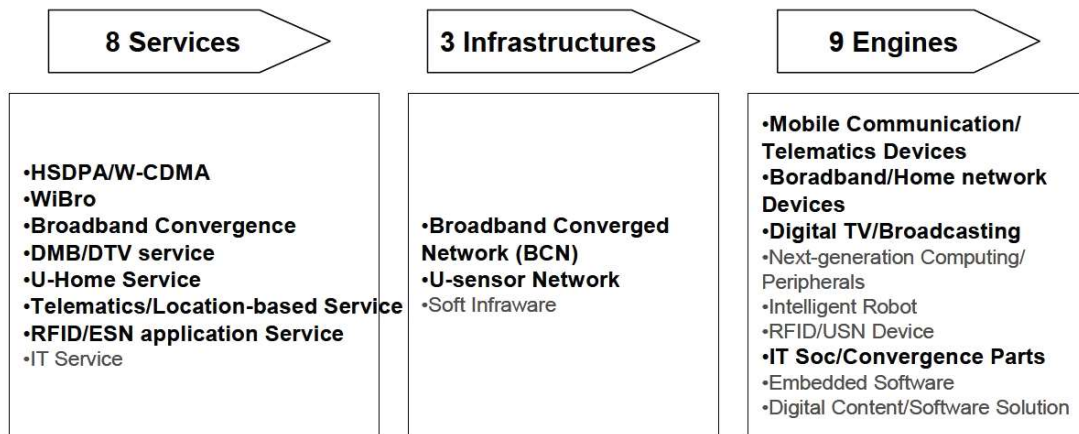
ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายหลังประเทศเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย ทิศทางของนโยบายด้านสื่อของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะวิทยุโทรทัศน์ ที่ต่อเนื่องหลายรัฐบาล ดำเนินไปสู่การทำให้เกิดตลาดเสรีและการแข่งขันมากขึ้น โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่แรงกดดันของสหรัฐอเมริกาทำให้เกิดการเปิดเสรีการค้าสินค้าและบริการ รวมถึงกิจการวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไปสู่การผ่อนคลายการกำกับดูแล (De-regulation) ด้านวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมของเกาหลีใต้เองในช่วงทศวรรษที่ 1990 ในช่วงเวลานี้ทำให้เกิดผู้ประกอบการด้านวิทยุโทรทัศน์ของเอกชนรายแรกในเกาหลีใต้ ได้แก่ เอส บี เอส (Seoul Broadcasting System – SBS) ขึ้นในปี 1991 ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการเดิมของรัฐสองราย ได้แก่ เค บี เอส (Korea Broadcasting System – KBS) และ เอ็ม บี ซี (Munhwa Broadcasting Corporation – MBC) ไม่สามารถผูกขาดตลาดได้อีกต่อไป

บริการโทรทัศน์เคเบิลเริ่มเกิดขึ้นในเกาหลีใต้เมื่อปี 1995 ตามด้วยบริการโทรทัศน์ดาวเทียมในปี 2002 โดยที่การพัฒนาขึ้นของทั้งโทรทัศน์เคเบิลและดาวเทียมในเกาหลีใต้ไม่ได้ถูกผลักดันโดยความต้องการของผู้บริโภค แต่เกิดขึ้นโดยรัฐบาล นับแต่ในปี 1995 ก็เริ่มเกิดปัญหาหลายประการ ทั้งการจัดการและการกำกับดูแลของรัฐที่ย่ำแย่ตามมาด้วยวิกฤติเศรษฐกิจ ผลักให้รัฐบาลเกาหลีใต้ต้องลดการกำกับดูแลอุตสาหกรรมในประเทศลง กฎหมายว่าด้วยการกระจายเสียง ที่ออกมาในปี 2000 ได้ผ่อนคลายความเข้มงวดในหลายภาคส่วนของอุตสาหกรรมสื่อลง เช่น การให้มีสถานีผู้ประกอบการ หรือการมีผู้ผลิตรายการที่หลากหลายขึ้น ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่รัฐบาลเริ่มเข้าใจว่า การกระจายภาพและเสียงและอุตสาหกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ล้วนเกี่ยวพันกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ช่วงหลังวิกฤติการเงินของหลายประเทศในเอเชียเมื่อปี 1997 ประเทศเกาหลีใต้มีนโยบายให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ ในฐานะภาคส่วนสำคัญหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ เกาหลีใต้มีนโยบายเร่งรัดการพัฒนาด้านไอทีมาอย่างต่อเนื่อง และรัฐบาลเกาหลีใต้ก็ริเริ่มดำเนินนโยบายและผลักดันของการแข่งขันในตลาด อันนำไปสู่การพัฒนาบริการสื่อหลอมรวมใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง เช่นบริการ W-CDMA ซึ่งเริ่มใช้ในปี 2003 บริการ DMB ซึ่งเริ่มใช้ในปี 2005 บริการ Wibro ซึ่งเริ่มใช้ในปี 2006 เป็นต้น ดังแผนภาพนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศของเกาหลีใต้ที่ถูกวางเอาไว้ตั้งแต่ปี 2004 โครงการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อัตราประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตและการใช้อุปกรณ์เคลื่อนที่ในเกาหลีใต้สูงเป็นอันดับต้นๆ ของโลก⁴⁴

43 Ki-Sung Kwak, "Broadcasting Deregulation in South Korea," in *Korean Studies Forum*, 4, ed. Hyuk-Rae Kim, 2010, 137–56.

44 Tae Jeong Ha, "Mobile Convergence in South Korea: A Paradigm Shift Calling for New Strategies," *CACCI Journal* 1 (2008): 1–10.



Source: MIC, 2006

ภาพ 5: แผนภาพแสดงนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศของเกาหลีใต้ ตั้งแต่ปี 2004 เป็นต้นมา นำไปสู่การพัฒนาเทคโนโลยีหลอมรวมหลายรูปแบบ (ส่วนที่ถูกเน้นเป็นตัวอักษรสีดำ เป็นเทคโนโลยีที่มีลักษณะหลอมรวมสื่อ)⁴⁵

ประเทศเกาหลีใต้เริ่มส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลในกรุงโซลในเดือนตุลาคม 2001 ก่อนขยายออกไปยังเมืองใหญ่อื่นๆ นอกกรุงโซลในปี 2004 และในจังหวัดต่างๆ ที่เหลือในปี 2005 เดิมทีรัฐบาลเกาหลีใต้ตั้งใจจะทำให้เกิดการยอมรับโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลในอัตราร้อยละ 95 ในปี 2006 แต่ก็ไม่สำเร็จตามเป้าหมาย ทำให้ในปี 2008 เกาหลีใต้ได้มีการออกกฎหมายการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล ชื่อว่า Special Act of Conversion of Terrestrial TV Broadcast into Digital Broadcast, and Activation of Digital Broadcast พร้อมกับตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ดิจิทัล ชื่อว่า Digital Broadcasting Promotion Committee ขึ้นมาเป็นหลักในการดูแลการดำเนินงานตามแผนการเปลี่ยนผ่าน และยังมีประกาศใช้แผนส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านที่เรียกว่า DTV Korea ในปี 2009 หลังจากการออกกฎหมายและผลักดันนโยบายเหล่านี้ การเปลี่ยนผ่านก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีการทยอยยุติส่งสัญญาณโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกในหลายเมือง ทำให้เกาหลีใต้สามารถเปลี่ยนผ่านจากโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลอย่างสมบูรณ์ (switched off) ทั่วประเทศได้ตามแผนในวันที่ 31 ธันวาคม 2012

นอกจากนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบโทรทัศน์ดิจิทัลโดยตรงแล้ว เกาหลีใต้ยังมีนโยบายและมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องอื่นๆ อย่างครบวงจร ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมวิทยุโทรทัศน์ อุตสาหกรรมเนื้อหา และอุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์ มีการส่งเสริมเงินทุนให้กับผู้

45 Constantijn Van Oranje et al., "Responding to Convergence: Different Approaches for Telecommunication Regulators," RAND Corporation, 2008, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2142015.

ประกอบการในแพลตฟอร์มโทรทัศน์ดิจิทัลอื่นๆ ไปด้วย ทั้งผู้ประกอบการเคเบิล โทรทัศน์ดาวเทียม และโดยเฉพาะโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต (IPTV) การส่งเสริมแพลตฟอร์มโทรทัศน์ดิจิทัลอื่นๆ ไปด้วยพร้อมกัน โดยมีการส่งเสริมด้านเงินทุนให้กับผู้ประกอบการในแพลตฟอร์มอื่น การส่งเสริมการผลิตเนื้อหาดิจิทัล โดยเน้นไปที่การผลิตเนื้อหาในรูปแบบ HD ที่มีคุณภาพสูง และมีการอุดหนุนผู้ผลิตเนื้อหารายเล็กให้มีโอกาสในการสร้างผลงาน รวมทั้งส่งเสริมการตลาดและการส่งออก ทำให้เกาหลีใต้สามารถพัฒนาระบบโทรทัศน์ดิจิทัลแบบครบวงจร โดยใช้อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องแต่ละส่วนส่งเสริมกันและกัน

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการสื่อ นั้น ก่อนหน้าปี 2008 หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่กำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ในเกาหลีใต้ ได้แก่ คณะกรรมการการกระจายเสียงแห่งเกาหลีใต้ หรือ Korean Broadcasting Commission (KBC - เคบีซี) ที่กำกับดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์ทั่วไป และดูแลเนื้อหารายการสำหรับการออกอากาศรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน และ คณะกรรมการการสื่อสารเคเบิลแห่งเกาหลีใต้ หรือ Korean Cable Communications Commission (KCCC - เคซีซีซี) ที่มีหน้าที่กำกับดูแลเนื้อหารายการสำหรับการออกอากาศผ่านโทรทัศน์เคเบิล โดยหากเกิดข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานขึ้น อาจจะไปตกลงกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หรือที่เรียกว่า Office of Administrative Coordination ของประธานาธิบดีได้ โดยมีกฎหมายว่าด้วยการกระจายเสียงเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการดูแลกิจการวิทยุและโทรทัศน์ ขณะเดียวกัน กิจการด้านโทรคมนาคมก็มีกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร (MIC) และกฎหมายโทรคมนาคมใช้ในการกำกับดูแลเป็นหลัก

ในช่วงเวลานั้น ประเทศเกาหลีใต้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสารกับภาคส่วนวิทยุโทรทัศน์ ความตึงเครียดระหว่างสองส่วนนี้เข้มข้นขึ้นเมื่อบริการใหม่ๆ ในยุคสื่อหลอมรวมปรากฏมากขึ้นและต่างเริ่มพยายามควบคุมเนื้อหาการหลอมรวมนั้น นอกจากนี้ปัญหาองค์กรกำกับกิจการดังที่กล่าวไปแล้ว ช่วงดังกล่าว เกาหลีใต้ก็เผชิญกับปัญหาเรื่องความสับสนในกรอบคิดต่อการกำกับดูแล โดยกรอบคิดที่ชัดเจนต่อสื่อใหม่ ทั้งในทางนโยบายและการกำกับกิจการขาดหายๆ ไป สร้างความซับซ้อนให้กับตลาดสื่อที่บริการการหลอมรวมสื่อในเกาหลีใต้เผชิญกับการซ้อนทับกันของการกำกับกิจการในกรณีเดียวกัน และอยู่ในภาวะการไม่มีการกำกับกิจการในอีกกรณีหนึ่ง

ในช่วงนั้น เคบีซีมีบทบาทหลักในการกำกับดูแลการกระจายเสียงในระบบดิจิทัล (Digital Multimedia Broadcasting - DMB) ทั้งในการออกใบอนุญาตคลื่นความถี่ เนื้อหา และการกำกับดูแลพฤติกรรมอื่นๆ โดย เคบีซีดำเนินการในลักษณะที่รักษามรดกการกำกับดูแลแบบเดิม ทั้งระเบียบขอบเขตการเป็นเจ้าของและการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ เป็นผลให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมถูกห้ามไม่ให้เข้าสู่ภาคส่วนวิทยุและโทรทัศน์แบบดั้งเดิม การดูแลตรวจตราการกระจายเสียงในระบบดิจิทัลของเคบีซี จึงมีส่วนสร้างขอบเขตจำกัด

ความเป็นไปได้ของการหลอมรวม ตลาดของสื่อที่หลอมรวมจึงเผชิญกับอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดและการถูกกำกับเนื้อหา⁴⁶

แม้ก่อนหน้าการปฏิรูปสื่อ ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนจะเห็นร่วมกันว่า ระบบการกำกับกิจการแบบบนลงล่าง (vertical regulatory system) ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของตลาดใหม่อีกแล้ว แต่แนวทางการกำกับในแนวนอน (horizontal regulatory system) ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกัน โดยมีความเห็นแตกต่างกันถึงแนวทางการจัดแบ่งระดับของแพลตฟอร์ม โดยเค บี ซี มองแพลตฟอร์มในฐานะธุรกิจทั้งหมด ไม่เพียงแต่การกระจายเนื้อหา แต่ยังรวมถึงการถือครองโครงสร้างผังรายการและเนื้อหา มิติทางสังคมและวัฒนธรรมจึงควรจะถูกนำมาพิจารณาในการกำกับกิจการด้วย ในขณะที่กระทรวงสารสนเทศของการสื่อสารมองแพลตฟอร์มในฐานะช่องทางที่ซึ่งมีความเป็นกลางทางคุณค่า (neutral value)

มุมมองที่ต่างกันนี้ ทำให้ข้อเสนอต่อแนวทางการปรับแนวทางการกำกับกิจการมีความแตกต่างกันไปด้วย โดยเค บี ซี เห็นว่าควรจัดแบ่งระบบการกำกับเป็นสามส่วน คือ เนื้อหา แพลตฟอร์ม และเครือข่าย โดยส่วนการกำกับเนื้อหาจะเน้นไปที่คุณค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น การปกป้องคนกลุ่มน้อย สนับสนุนการผลิตและการกระจายเนื้อหา การปกป้องกรรมสิทธิ์ เป็นต้น ส่วนการกำกับแพลตฟอร์มจะเน้นการปกป้องผู้บริโภค การสนับสนุนการแข่งขัน และดูแลการเข้าหรือออกจากธุรกิจ ส่วนการกำกับเครือข่าย จะเน้นความเป็นกลางทางเทคโนโลยี โดยให้ความสำคัญกับมาตรฐานทางเทคนิค ราคา และอำนาจของตลาด ในขณะที่กระทรวงสารสนเทศและการสื่อสารเห็นว่า ควรจัดแบ่งระบบเป็นสองส่วน คือ เนื้อหา และช่องทาง (carriage) ซึ่งเน้นการกำกับดูแลผู้รับชมและการกำหนดราคา

จนกระทั่งในปี 2008 เกาหลีใต้ได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสื่อใหม่ทั้งหมด ทั้งยุบรวมหรือตั้งหน่วยงานใหม่ ผ่อนคลายกฎระเบียบ และลดบทบาทของรัฐลงตามลำดับ โดยได้กำหนดเป้าหมายทางนโยบายไว้สองประการสำคัญ ได้แก่ หนึ่ง ส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรม โดยลดการกำกับกิจการ (deregulation) และกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตลาด สอง การรักษาคุณค่าทางสังคมวัฒนธรรมไว้ในนโยบายสื่อ โดยการเปลี่ยนผ่านไปสู่การกำกับกิจการสื่อหลอมรวมของเกาหลีใต้เป็นไปในลักษณะการพัฒนารอบคอบคิดทางกฎหมายใหม่ทั้งหมด เพื่อตอบสนองต่อการหลอมรวม (Legislative Approach) โดยเฉพาะการลดทอนการจัดประเภทการให้บริการ เพื่อช่วยลดความขัดแย้งและไม่มีประสิทธิภาพในการแบ่งประเภทสื่อเพื่อกำกับกิจการ โดยรัฐบาลเกาหลีใต้มองการหลอมรวมในฐานะการพัฒนาด้านบวกและเป้าหมายทางนโยบายในตัวเอง ที่สามารถนำไปสู่นวัตกรรมและการพัฒนาบริการใหม่ๆ

ในปี 2008 ประเทศเกาหลีใต้ออกชุดกฎหมายเพื่อหลอมรวมการกำกับกิจการระหว่างโทรคมนาคมกับ

46 Kwak, "Broadcasting Deregulation in South Korea."

วิทยุโทรทัศน์เข้าด้วยกัน พร้อมออกแบบองค์กรในการกำกับกิจการใหม่ ได้แก่ คณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ หรือ Korea Communications Commission (KCC) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับกิจการทั้งวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม รวมถึงกิจการสื่อหลอมรวมต่างๆ และคณะกรรมการมาตรฐานการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ หรือ Korean Communications Standards Commission (KCSC) ที่ทำหน้าที่กำกับกิจการด้านเนื้อหาในสื่อทุกประเภท รวมทั้งออกกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการพัฒนาการกระจายเสียงและโทรคมนาคม Broadcasting and Telecommunication Development Basic Act และ กฎหมายธุรกิจการกระจายเสียงอินเทอร์เน็ต หรือ Internet Multimedia Broadcasting Business Act ที่เป็นกฎหมายกำหนดประเภท (Classification) ของผู้ประกอบการด้านวิทยุโทรทัศน์ในยุคหลอมรวมสื่อ ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต (IPTV) ผู้ให้บริการเนื้อหา (Content) และครอบคลุมถึงการกำกับกิจการการเข้าสู่ตลาด ขอบเขตของธุรกิจ พื้นที่การให้บริการ และกฎเกณฑ์การเป็นเจ้าของกิจการ

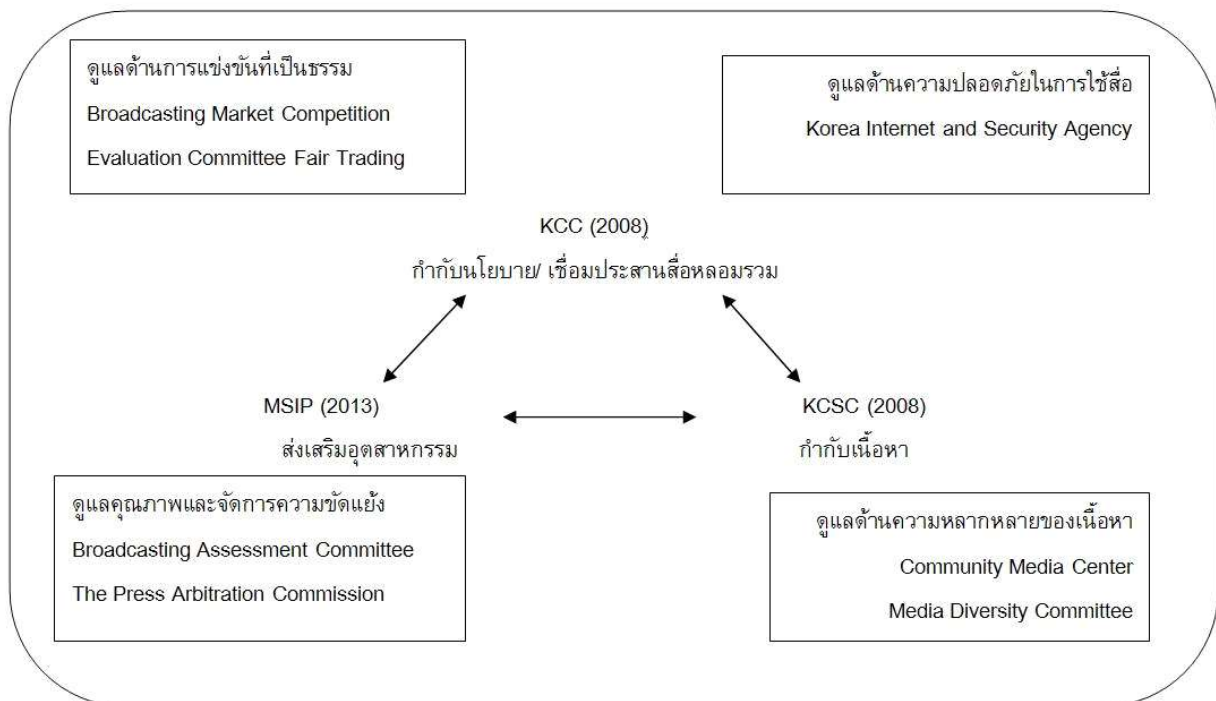
ในช่วงปี 2013 ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสารสนเทศและการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ประธานาธิบดี พาร์ค กุน เฮ ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลสื่ออีกครั้ง ผ่านการแยกหน้าที่ในการกำกับกิจการและการส่งเสริมอุตสาหกรรมออกจากกัน โดยปฏิรูปกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร (MIC) เดิม ให้กลายเป็นกระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนแห่งอนาคต (Ministry of Science, ICT and Future Planning หรือ MSIP) เพื่อดูแลส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับไอ ซี ที โดยมีการโอนย้ายภารกิจด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมจากคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้มาให้กระทรวงใหม่นี้ ขณะที่คณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้รับผิดชอบหลักการกำกับดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม และคุ้มครองผู้บริโภคด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ⁴⁷ จน ปัจจุบัน (2015) เกาหลีใต้จึงอยู่ในระหว่างการทดลองและพัฒนากลไกการกำกับกิจการสื่อหลอมรวมที่มีการออกแบบและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง อันถือเป็นโจทย์สำคัญที่ยังคงดำรงมาจนถึงปัจจุบัน

3.1.3 โครงสร้างการกำกับกิจการสื่อในปัจจุบัน

หน่วยงานที่สำคัญในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในเกาหลีใต้ ได้แก่ คณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC), คณะกรรมการมาตรฐานการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCSC) และกระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนแห่งอนาคต (MISP)

47 Euisun Yoo and Hyangsun Lee, "The Impact of Digital Convergence on the Regulation of New Media in Korea: Major Issues in New Media Policy," in **Policy and Marketing Strategies for Digital Media**, ed. Yu-li Liu and Robert G. Picard (New York and London: Routledge, 2014), 138–53, http://www.researchgate.net/profile/Edward_Malthouse/publication/267330592_Policy_and_Marketing_Strategies_for_Digital_Media/links/544b883b0cf2d6347f437b2e.pdf.

ประเทศไทยเกาหลีใต้ได้แยกระหว่างองค์กรที่กำกับกิจการด้านเนื้อหาโดยตรง กับองค์กรที่ดูแลด้านโครงสร้างของสื่อออกจากกัน โดยองค์กรที่ดูแลด้านเนื้อหาอย่างคณะกรรมการมาตรฐานการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCSC) มีหน้าที่ดูแลด้านบรรทัดฐานทางจริยธรรมในการติดต่อสื่อสารผ่านสื่อชนิดต่างๆ ทั้งหมด ส่วนองค์กรที่ดูแลด้านโครงสร้างอย่างคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC) มีลักษณะเป็นตัวกลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ และจัดการข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการในสื่อที่ต่างรูปแบบกัน องค์กรทั้งสองส่วนจะดูแลทั้งในส่วนของวิทยุ โทรทัศน์ โทรคมนาคม และอินเทอร์เน็ตไปพร้อมกัน โดยไม่ได้แยกองค์กรกำกับกิจการตามประเภทของสื่อ ขณะเดียวกัน ตั้งแต่ปี 2013 ยังได้ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ไอซีที และการวางแผนแห่งชาติ (MSIP) เข้ามาทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอีกด้วย



ภาพ 6: แผนภาพแสดงโครงสร้างองค์กรกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในประเทศเกาหลีใต้ (2015)

3.1.3.1 คณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้

คณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (Korea Communications Commission หรือ KCC)⁴⁸ เกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูปโครงสร้างการออกนโยบาย และการกำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมของประเทศครั้งสำคัญที่สุดในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2008 ด้วยพื้นฐานการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในเทคโนโลยีดิจิทัลและความเร่งด่วนของแนวโน้มการหลอมรวมระหว่างกิจการวิทยุโทรทัศน์กับโทรคมนาคม จึง

48 "About KCC," Korea Communications Commission, accessed July 7, 2015, <http://eng.kcc.go.kr/user/ehpMain.do>.

นำไปสู่การออกกฎหมายการจัดตั้งและดำเนินงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC Establishment and Operation Act) ที่กำหนดให้มีการรวบรวมหน่วยงานการกำกับกิจการเดิม ได้แก่ คณะกรรมการวิทยุและโทรทัศน์เกาหลีใต้ (Korean Broadcasting Commission หรือ KBC) และกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร (Ministry of Information and Communication หรือ MIC) เข้าด้วยกัน แล้วก่อตั้งเป็นองค์กรใหม่คือ เคซีซี (KCC) โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดหลักการและเหตุผลการก่อตั้ง องค์กรประกอบและโครงสร้าง รวมทั้งขอบเขตและภาระหน้าที่ขององค์กร⁴⁹

การก่อตั้งเคซีซี นั้นได้รับอิทธิพลจากคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการการสื่อสาร หรือ เอฟซีซี (Federal Communication Commission – FCC) ของสหรัฐอเมริกา แต่ในทางหลักการเคซีซี มีสถานะเป็นองค์กรอิสระของรัฐที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีเกาหลีใต้ ไม่ใช่องค์กรอิสระโดยสมบูรณ์อย่างเอฟซีซี⁵⁰ องค์กรประกอบของเคซีซีประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวนห้าคน ได้แก่ ประธานหนึ่งคน รองประธานหนึ่งคน และคณะกรรมการสามคน โดยประธานและคณะกรรมการหนึ่งคน จะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี คณะกรรมการหนึ่งคนได้รับการเสนอชื่อจากพรรคฝ่ายรัฐบาล และคณะกรรมการอีกสองคน ได้รับการเสนอชื่อจากพรรคฝ่ายค้าน ส่วนการจัดองค์กรภายในเคซีซีแยกออกเป็นสองสำนักงาน ได้แก่ สำนักงานวางแผนและประสานงาน และสำนักงานนโยบายการหลอมรวมวิทยุโทรทัศน์และการสื่อสาร และ อีก สามกรม ได้แก่ กรมนโยบายวิทยุโทรทัศน์ กรมนโยบายโทรคมนาคม และกรมเครือข่ายผู้ใช้

เคซีซีมีหน้าที่จัดทำนโยบาย พัฒนาแนวทางการกำกับกิจการโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการส่งเสริมโทรทัศน์ดิจิทัลอย่างครบวงจร และส่งเสริมกระบวนการหลอมรวมระหว่างกิจการกระจายเสียงและการสื่อสารโทรคมนาคมโดยตรง ทำให้เคซีซีไม่เพียงแต่กำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ แต่ดูแลเครือข่ายการสื่อสารทั้งหมดในประเทศ รวมทั้งอินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ และพื้นที่ทางธุรกิจสื่อหลอมรวมใหม่ๆ ที่คาบเกี่ยวกันระหว่างภาควิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม อย่างกรณี ไอพีทีวีโดยดำเนินการตามกฎหมายการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร และการคุ้มครองข้อมูลข่าวสาร (Act on Promotion of Information and Communication Network Utilization and Information Protection)

บทบาทและความรับผิดชอบของเคซีซี คือการออกนโยบายที่สัมพันธ์กับการหลอมรวมกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม สนับสนุนและสร้างความเป็นธุรกิจให้กับบริการสื่อหลอมรวม พัฒนาพื้นฐานนโยบายของสื่อวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม สนับสนุนการแข่งขันในตลาดและยุทธวิธีที่จะปรับปรุงเครือข่ายสื่อวิทยุโทรทัศน์-โทรคมนาคม ระวังหรือลดทอนผลลัพธ์ด้านที่ไม่พึงปรารถนาทางสังคมของสื่อวิทยุโทรทัศน์และ

49 Korea Communications Commission, "Annual Report 2013."

50 Su-Kyung Han, อาจารย์มหาวิทยาลัยอินชอน. สัมภาษณ์. 29 มิถุนายน 2015).

โทรคมนาคม และออกแบบนโยบายคุ้มครองผู้ใช้ รวมทั้งการตรวจสอบปฏิบัติการทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม และตัดสินข้อพิพาทต่างๆ ระหว่างผู้ประกอบการในธุรกิจสื่อวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม โดยหลังปี 2013 ได้มีการโอนย้ายบทบาทในส่วนการส่งเสริมอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีไปให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนแห่งชาติ (MSIP) ที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมาดูแลแทน

3.1.3.2 คณะกรรมการมาตรฐานในการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้

คณะกรรมการมาตรฐานการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (Korean Communications Standards Commission หรือ KCSC)⁵¹ ⁵² เกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปโครงสร้างสื่อในปี 2008 เช่นเดียวกัน โดยพัฒนามาจากคณะกรรมการความปลอดภัยทางอินเทอร์เน็ตแห่งเกาหลีใต้ (Korean Internet Safety Commission หรือ KISCOM) และคณะกรรมการจริยธรรมสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Ethics Committee หรือ ICEC) ซึ่งถูกยุบเลิกไปทั้งหมด แล้วก่อตั้งองค์กรใหม่ในการดูแลบรรทัดฐานทางจริยธรรมในการติดต่อสื่อสารผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์และอินเทอร์เน็ต

คณะกรรมการมาตรฐานการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ โดยมีประธานหนึ่งคน และคณะกรรมการทั้งหมดแปดคน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยกฎหมายกำหนดให้โครงสร้างของคณะกรรมการต้องมีองค์ประกอบจากพรรครัฐบาลหกคน จากพรรคฝ่ายค้านสามคน โครงสร้างขององค์กรประกอบด้วยสี่ กองหลัก ได้แก่ สำนักงานวางแผนและประสานงาน กรมติดตามด้านวิทยุและโทรทัศน์ กรมติดตามการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต และกรมส่งเสริมสิทธิผู้บริโภคสื่อ หน้าที่สำคัญคือการติดตามรายงานข้อมูลข่าวสารที่ “ผิดกฎหมาย” (illegal) หรือ “เป็นอันตราย” (harmful) ให้คำปรึกษาผู้ได้รับผลกระทบจากข้อมูลข่าวสารเหล่านั้น ประสานงานกับองค์กรระดับท้องถิ่นและต่างประเทศในการจัดการกับข้อมูลข่าวสารที่ผิดกฎหมายและเป็นอันตราย รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่างๆ

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการฯ คือการติดตามตรวจสอบเนื้อหาในสื่อออนไลน์ และเฝ้าระวังการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจตัดสินใจว่าข้อมูลข่าวสารอะไรเป็น “อันตราย” ต่อเยาวชนตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเยาวชน (Juvenile Protection Act) และมีอำนาจปฏิบัติการใดๆ ต่อเว็บไซต์ที่มีเนื้อหา “ผิดกฎหมาย” ทั้งเนื้อหาในลักษณะลามกอนาจาร อาชญากรรมไซเบอร์ บริการด้านการพนัน หรือเนื้อหาที่สนับสนุนแนวคิดคอมมิวนิสต์และประเทศเกาหลีเหนือ ตามกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ

กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการโดยเฉพาะในการดูแลข้อพิพาทเรื่องการหมิ่นประมาทบนโลก

51 Park Hyo Chong, “About KCSC: Chairperson’s Message,” **Korea Communications Standards Commission**, accessed July 7, 2015, <http://www.kocsc.or.kr/eng/Message.php>.

52 Freedom House, “Freedom on the Net 2014: South Korea.”

ออนไลน์ โดยมีอำนาจบังคับให้ผู้ให้บริการลบเนื้อหาหรือยับยั้งผู้นำเสนอเนื้อหาเป็นเวลาอย่างต่ำ 30 วัน ถ้าได้รับคำร้องถึงเนื้อหาที่มีลักษณะฉ้อโกงหรือใส่ร้ายป้ายสี ระหว่างนั้นคณะกรรมการจะพิจารณาเนื้อหาและข้อพิพาท เพื่อตัดสินใจว่าจะลบเนื้อหานั้นไปอย่างถาวรหรือไม่

คณะกรรมการฯ สามารถให้คำแนะนำไปยังผู้ดูแลชุมชนออนไลน์ต่างๆ หรือผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต เพื่อให้มีมาตรการใดๆ จัดการเนื้อหาเหล่านั้น ตั้งแต่การลบโพสต์ หรือบล็อก IP ของผู้ใช้ โดยคำแนะนำนั้นไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตัวมันเอง แต่ภายใต้มาตรการการคุ้มครองข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (Comprehensive Measures on Internet Information Protection) ซึ่งออกมาในปี 2008 ทำให้คณะกรรมการฯ สามารถกำหนดมาตรการต่างๆ ต่อผู้ให้บริการที่ไม่ยินยอมทำตามคำแนะนำได้ สภาพนี้ส่งผลให้คำแนะนำในการเซ็นเซอร์เนื้อหาจำนวนมากได้รับการปฏิบัติตาม

คณะกรรมการฯ ยังได้ก่อตั้ง “ศูนย์รายงานข้อมูลข่าวสารที่ผิดกฎหมายและเป็นอันตราย” (Illegal & Harmful Information Report Center) เป็นช่องทางให้ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตรายงานข้อมูลข่าวสารที่เป็นอันตรายต่อเด็กเยาวชน พลเมืองสามารถร่วมกันลงชื่อต่อต้านเนื้อหาที่เชื่อว่าจะเป็นอันตรายต่อชื่อเสียงและความเป็นส่วนตัว คณะกรรมการฯ นี้ยังทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กและเยาวชน กลุ่มเอ็นจีโอต่างๆ และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต

3.1.3.3 กระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนแห่งชาติ

กระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนแห่งชาติ (Ministry of Science, ICT and Future Planning หรือ MSIP)⁵³ เกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ปี 2013 โดยปฏิรูปจากกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร (MIC) เพื่อมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทั้งไอซีที อุตสาหกรรมวิทยุ โทรทัศน์และโทรคมนาคมที่ถูกหลอมรวมเข้าด้วยกัน โดยหน้าที่ในการดูแลส่งเสริมอุตสาหกรรมนั้นเคยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติ (KCC) ก่อนจะโอนย้ายหน้าที่มายังกระทรวงฯ ใหม่

กระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนแห่งชาติ มีหน้าที่สร้าง จัดการ และประเมินนโยบายเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยรับผิดชอบดูแลด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมวิทยุโทรทัศน์หลังจากการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบโทรทัศน์ดิจิทัลแล้ว ทั้งโทรทัศน์เคเบิล โทรทัศน์ดาวเทียม การกระจายเสียงดิจิทัล (DMB) ซึ่งสะท้อนถึงการหลอมรวมของอุตสาหกรรมวิทยุโทรทัศน์เดิมและอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทั้งยังดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) ของรัฐบาลอีกด้วย

53 MSIP, “About Us,” **Ministry of Science, ICT and Future Planning**, accessed June 2, 2015, <http://english.msip.go.kr/english/msipContents/contents.do?mld=Mjg4>.

กระทรวงฯ ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ผู้ให้บริการเครือข่าย (network service providers) , การกำกับในเรื่องการควบรวมกิจการ การระงับและยกเลิกใบอนุญาต การกำหนดข้อกำหนดทางเทคนิคสนับสนุนมาตรฐานทางเทคนิค กำหนดอัตราค่าบริการ สัญญาการให้บริการ และแบบอย่างของผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่เหมาะสม ให้คำแนะนำและตรวจสอบรายงานจากผู้ให้บริการโทรคมนาคม สำหรับการออกใบอนุญาตแก่บริษัทวิทยุโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (KCC) ด้วย

3.1.4 นโยบาย กฎระเบียบ และเครื่องมือกำกับกิจการ

3.1.4.1 การลงทุนการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

แรงผลักดันสำคัญให้รัฐบาลเกาหลีใต้ลงทุนในเรื่องโครงสร้างบรอดแบนด์ความเร็วสูงทั่วประเทศ คือ การใช้การเติบโตทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยโครงการสำคัญที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง คือ โครงการ Broadband Convergence Network (BcN) หรือการทำให้เครือข่ายบรอดแบนด์ทั้งหมดบรรจบกัน เกาหลีใต้ได้ริเริ่มโครงการนี้มาตั้งแต่ปี 2004 โดยวางโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงและจัดวางสายที่ทำให้บริการบรอดแบนด์ แอปพลิเคชัน และเนื้อหา สามารถส่งไปตามโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินโครงการนี้ได้ใช้วิธีการร่วมทุนกันระหว่างรัฐ (ช่วงเริ่มแรกอยู่ภายใต้กระทรวงข่าวสารและการสื่อสาร (MIC) แต่ภายหลังปี 2008 คณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติ (KCC) เข้ามาทำหน้าที่แทน) กับบริษัทโทรคมนาคมและเคเบิลเอกชน เช่น เคที (KT) ฮานาโร เทเลคอมมูนิเคชัน (Hanaro Telecommunications) เป็นต้น โดยวัตถุประสงค์สำคัญของโครงการนี้สามประการหลัก คือ การส่งเสริมบริการการหลอมรวมของสื่อ ส่งเสริมให้การเข้าถึงและการเชื่อมต่อสามารถทำได้ทุกหนแห่ง ทั้งบริการด้านเสียง ภาพ หรือข้อมูล ภายใต้แนวคิด “สังคมเครือข่ายทุกหนแห่ง” (Ubiquitous network society) และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้เล่นในเครือข่ายฝ่ายต่างๆ⁵⁴

ในช่วงแรก ประเทศเกาหลีใต้มีเป้าหมายจะทำให้โครงข่ายโทรทัศน์ โทรคมนาคม และอินเทอร์เน็ตหลอมรวมเป็นเครือข่ายเดียว เพื่อให้บริการมัลติมีเดียบรอดแบนด์ โดยการส่งผ่านที่ความเร็ว 50-100 Mbps ต่อมา ตั้งแต่ปี 2009 เทคโนโลยีพัฒนาไปมากขึ้นอีก โครงการนี้จึงพัฒนาเป็น UBcN (Ultra Broadband Convergence Network) โดยตั้งเป้าหมายการส่งผ่านที่ความเร็วมากกว่า 1 Gbps โดยมีการดำเนินโครงการย่อย ทั้งส่งเสริมโครงข่ายในพื้นที่ชนบท และโครงการ “Gigabit internet access” ในเมืองต่างๆ เพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้สามารถดาวน์โหลดไฟล์ขนาดใหญ่ได้ในเวลารวดเร็ว⁵⁵

ข้อดีของโครงข่ายความเร็วสูงที่รัฐร่วมดำเนินการและลงทุนคือ ช่วยทำให้อุตสาหกรรมไอ ที ใน

54 Siddhartha Menon, “Policy Agendas for South Korea’s Broadband Convergence Network Infrastructure Project,” *Review of Policy Research* 28, no. 4 (2011): 347–64.

55 เป้าหมายหนึ่งที่เป็นรูปธรรมของการส่งผ่านไฟล์อย่างรวดเร็ว เช่น การดาวน์โหลดไฟล์วิดีโอยาวสองชั่วโมง ภายในเวลา 12 วินาที เป็นต้น

ประเทศเกาหลีใต้มีต้นทุนที่ต่ำลง และทำให้บริษัทต่างๆ สามารถทุ่มเทไปกับการพัฒนาเทคโนโลยีและบริการด้านไอทีได้โดยไม่ต้องกังวลต่อการสร้างโครงสร้างพื้นฐานส่วนตัวเอง ขณะเดียวกันยังทำให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของทั้งชาติเป็นไปอย่างค่อนข้างรวดเร็วภายใต้แผนงานเดียวกัน และช่วยส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีและการสื่อสารของผู้บริโภคในกลุ่มต่างๆ อีกด้วย

3.1.4.2 การส่งเสริมสภาพการแข่งขัน โดยการลดข้อห้ามการถือครองสิทธิข้ามสื่อ

เดิมนั้น ประเทศเกาหลีใต้มีนโยบายการจำกัดการเข้าสู่ตลาดธุรกิจสื่อที่ค่อนข้างเข้มงวด ด้านหนึ่งเป็นผลจากประวัติศาสตร์การควบคุมสื่อในช่วงเผด็จการทหาร ขณะเดียวกันก็ด้วยเหตุผลด้านการพยายามรับรองความหลากหลายของเนื้อหาและการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะในสื่อต่างๆ รวมทั้งพื้นฐานพัฒนาการของการกำกับดูแลสื่อแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน โดยสื่อสิ่งพิมพ์ค่อนข้างมีเสรีภาพโดยพื้นฐานมายาวนาน การเข้าสู่ตลาดก็ไม่เข้มงวดนัก ตรงข้ามกับการรายงานข่าวในสื่อวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่มีการกำกับกิจการเข้มงวดกว่า เนื่องจากทรัพยากรคลื่นความถี่มีจำกัด จึงต้องจำกัดการเข้าสู่ตลาด การจำกัดการเป็นเจ้าของนั้น มีทั้งการจำกัดจำนวนใบอนุญาตที่ผู้ประกอบการจะสามารถเป็นเจ้าของในหลายระบบได้พร้อมกัน ให้บุคคลหนึ่งสามารถถือหุ้นได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 30 ของบริษัทวิทยุโทรทัศน์หนึ่งๆ และห้ามการถือหุ้นขนาดใหญ่ข้ามประเภทของสื่อ นอกจากนี้ นักลงทุนต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้ถือหุ้นในกิจการวิทยุโทรทัศน์

แต่ในภาวะสื่อหลอมรวม การกำกับดูแลการเป็นเจ้าของสื่อมีความซับซ้อนมากขึ้น การนิยามตลาดที่เกี่ยวข้องและการกำหนดผู้เล่นในตลาดเริ่มเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากการค่อยๆ หลอมรวมเข้าด้วยกันของผู้ให้บริการกับตัวกลาง เกาหลีใต้เองก็พยายามออกแบบกฎเกณฑ์และมาตรฐานใหม่เพื่อกำกับกำกับการเป็นเจ้าของกิจการสื่อ ในปี 2009 ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการกระจายเสียง (Broadcasting Act) ให้ผ่อนคลายกฎเกณฑ์ที่ขัดขวางการเข้าสู่ตลาดลง ลดข้อห้ามการเป็นเจ้าของข้ามสื่อ (Cross-media ownership) โดยบริษัทหนึ่งสามารถเป็นเจ้าของทั้งสื่อสิ่งพิมพ์และวิทยุโทรทัศน์ได้พร้อมกัน แต่กำหนดให้หนังสือพิมพ์หรือเครือบริษัทใหญ่สามารถเข้าไปถือหุ้นได้อย่างมากร้อยละ 20 ในกิจการกระจายเสียงโทรทัศน์ภาคพื้นดิน และอย่างมากร้อยละ 49 ในช่องข่าวโทรทัศน์เคเบิล

ขณะเดียวกัน ก็เปิดให้ทุนต่างชาติเข้ามาเป็นผู้เล่นหน้าใหม่ในตลาด โดยกำหนดให้ถือหุ้นในช่องโทรทัศน์เคเบิลได้ไม่เกินร้อยละ 20 จากที่ก่อนหน้านี้ไม่สามารถทำได้ และถือหุ้นในช่องโทรทัศน์ดาวเทียมได้ไม่เกินร้อยละ 49 จากที่เคยถือได้ไม่เกินร้อยละ 30 รวมทั้งถือหุ้นในช่องไอพีทีวีได้ไม่เกินร้อยละ 49 แต่การเป็นเจ้าของโทรทัศน์ภาคพื้นดินโดยทุนต่างชาติยังคงถูกจำกัดเอาไว้อยู่ เป้าหมายสำคัญของเกาหลีใต้คือการส่งเสริมการแข่งขันของอุตสาหกรรมสื่อท้องถิ่นในท่ามกลางตลาดโลก และส่งเสริมให้ผู้เล่นหน้าเก่าและใหม่ในการสร้างเนื้อหาที่ดีที่สุดสำหรับผู้รับชม

การแก้ไขเรื่องการถือครองความเป็นเจ้าของข้ามสื่อ นำไปสู่การถกเถียงกันอย่างมากในเกาหลีใต้ ฝ่ายที่ต่อต้านการผ่อนคลายเรื่องนี้มีทั้งภาคประชาสังคมและสหภาพของสื่อต่างๆ ที่กังวลว่าการถือครองข้ามสื่อจะนำไปสู่การครอบงำสื่อโดยเครือข่ายสื่อขนาดใหญ่ นำไปสู่การชี้นำความคิดเห็นสาธารณะ การทำให้สื่อเป็นสินค้ามากเกินไป และกระทบต่อความหลากหลายของเนื้อหาข้อมูลข่าวสาร ขณะเดียวกัน ฝ่ายสนับสนุนแนวทางการลดข้อจำกัดในการถือครองข้ามสื่อก็เห็นว่า การช่วยเพิ่มการแข่งขันจะมีส่วนเพิ่มความหลากหลายของเนื้อหาไปด้วย และสถานะของเศรษฐกิจและเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เกิดการหลอมรวมระหว่างสื่อ ก็ต้องการการเปิดสำหรับการแข่งขัน^{56 57}

แต่ภายใต้การเปิดให้เกิดการถือครองความเป็นเจ้าของข้ามสื่อ เกาหลีใต้ก็ระมัดระวังในเรื่องการครอบงำตลาด การครอบงำความคิดเห็นสาธารณะ และการรักษาความหลากหลายของเนื้อหาในสื่อต่างๆ โดยในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการกระจายเสียง ก็ได้กำหนดห้ามไม่ให้ผู้ใดที่เป็นเจ้าของในธุรกิจมาดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดิน หรือประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดทำผังรายการที่อยู่ในผังรายการทั่วไป หรือผังรายการเฉพาะเจาะจงของรายงานข่าว มากเกินกว่าร้อยละ 40 ของทั้งหมด ขณะเดียวกัน ก็กำหนดเงื่อนไขให้บริษัทที่เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์รายวันที่มีผู้ติดตามมากกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 20 ของตลาด จะไม่สามารถถือครองธุรกิจวิทยุโทรทัศน์ภาคพื้นดินหรือธุรกิจการจัดทำผังรายการได้ ดังตารางสรุปความเปลี่ยนแปลงนโยบายการถือครองข้ามสื่อ

56 Sang Woo Lee, "The Rationale Behind Media Ownership Regulation: An Empirical Analysis of the Korean Cable Television Industry," *International Telecommunications Policy Review* 18, no. 4 (2011): 59–79.

57 Kwak, "Broadcasting Deregulation in South Korea."

Table 1: Proposed Deregulation of Media Ownership

	Participation of conglomerates*	Foreign investment	Participation of newspapers and news agencies	Limit of individual ownership
Terrestrial	Banned ⇒ 20%	Banned	Banned ⇒ 20%	30% ⇒ 49%
Cable				
PP	Banned ⇒ 30%	Banned ⇒ 20%	Banned ⇒ 30%	30% ⇒ 49%
PP (news)	Banned ⇒ 49%	Banned ⇒ 20%	Banned ⇒ 49%	30% ⇒ 49%
SO	—	49%	33% ⇒ 49%	No limit
Satellite	49% ⇒ drop	33% ⇒ 49%	33% ⇒ 49%	No limit
DMB-T	—	—	—	30%
DMB-S	49%	33%	—	—
IPTV	No limit	49%	49%	No limit

Source: Annual Report [in Korean] (Seoul: Korea Communications Commission, 2009).

* Conglomerates are defined as businesses whose assets exceed 10 trillion won.

PP: Program Provider, except news programs

PP (news): Program Provider, news programs only

SO: Station Operator

DMB-T: Digital Multimedia Broadcasting, Terrestrial

DMB-S: Digital Multimedia Broadcasting, Satellite

IPTV: Internet Protocol Television

ตาราง 2: แสดงการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การถือครองความเป็นเจ้าของสื่อต่าง ๆ ภายหลังกปี 2009⁵⁸

กลไกอีกประการหนึ่งที่เกาหลีใต้นำมาใช้เพื่อรักษาความหลากหลายของเนื้อหาภายใต้การลดข้อห้ามในการถือครองสิทธิข้ามสื่อ คือการก่อตั้งคณะกรรมการความหลากหลายของสื่อ (Media Diversity Committee) ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ส่งเสริมความหลากหลายความคิดเห็นสาธารณะที่ปรากฏในสื่อ คณะกรรมการนี้ยังพัฒนาส่วนผสมที่จะเป็นตัวชี้วัดถึงผลกระทบต่อความหลากหลาย (diversity index) ในบริบทของสื่อเกาหลีใต้ เพื่อให้สามารถนำมาใช้เป็นมาตรฐานกำหนดระดับการกำกับดูแลการถือครองสื่อที่เหมาะสมในตลาดของการหลอมรวม ซึ่ง ภายหลังกได้พัฒนาสูตรขึ้นจากโมเดลที่ใกล้เคียงกับประเทศเยอรมันและสหรัฐอเมริกา โดยคณะกรรมการชุดนี้กำหนดตัวประเมินน้ำหนักผลกระทบต่อความเห็นของสาธารณะของตัวกลางประเภทต่าง ๆ ในเกาหลีใต้ ได้แก่ โทรทัศน์ = 1 วิทยุ = 0.3 หนังสือพิมพ์ = 0.4 และอินเทอร์เน็ต = 0.6 โดยกฎหมายกำหนดให้บริษัทสื่อไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าของกิจการสื่อต่อไปอีก เมื่อมีผลรวมของอิทธิพลต่อบริษัทต่าง ๆ รวมแล้วมากเกินไปกว่าร้อยละ 30⁵⁹

58 Ibid.

59 Yoo and Lee, "The Impact of Digital Convergence on the Regulation of New Media in Korea: Major Issues in New Media Policy," 142.

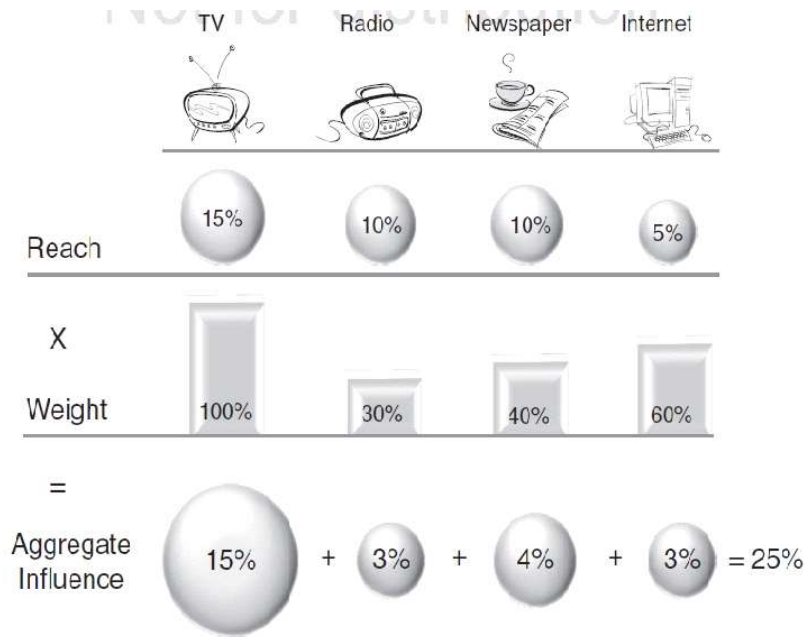


Figure 9.1 An example of how to estimate a media corporation's influence on public opinion.

ภาพ 7: แสดงตัวอย่างการคำนวณอิทธิพลของการถือครองสื่อชนิดต่าง ๆ ต่อความเห็นของสาธารณะ⁶⁰

จากแผนภาพเป็นตัวอย่างการคำนวณอิทธิพลของบริษัทที่ถือครองข้ามสื่อ โดยบริษัทดังกล่าวเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์ร้อยละ 15 วิทยุร้อยละ 10 หนังสือพิมพ์ร้อยละ 10 และอินเทอร์เน็ตร้อยละ 5 เมื่อนำไปถ่วงน้ำหนักกับตัวประเมินของแต่ละสื่อแล้วนำมาบวกรวมกัน จะได้ผลรวมของอิทธิพลของบริษัทนี้ที่มีต่อความคิดเห็นสาธารณะอยู่ที่ร้อยละ 25 ยังไม่เกินร้อยละ 30 ตามที่กฎหมายกำหนด จึงยังสามารถเข้าถือครองบริษัทสื่อได้อยู่ การพัฒนาแนวทางการพิจารณาอิทธิพลของสื่อดังกล่าวควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้มีการถือครองสิทธิข้ามสื่อได้ มีส่วนส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจสื่อหลอมรวมในเกาหลีใต้

ขณะเดียวกัน หลังการแก้ไข Broadcasting Act ในปี 2011 KCC ยังได้มีการตั้งคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องการแข่งขัน (Broadcasting Market Competition Evaluation Committee) เพื่อช่วยส่งเสริมโครงสร้างการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ และสร้างสภาพแวดล้อมของการแข่งขันที่เป็นธรรม ทั้งในสื่อวิทยุโทรทัศน์และการกระจายเสียงผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (Internet Multimedia Broadcasts) นอกจากนี้ เกาหลีใต้ยังมีคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trading Commission หรือ FTC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี ทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการแข่งขันในอุตสาหกรรมต่างๆ ดำเนินการภายใต้กฎหมายการกำกับกิจการที่ผูกขาดและการค้าที่เป็นธรรม (Monopoly Regulation and Fair Trade Act) แต่โดยทั่วไปในประเด็นโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์จะยังอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC) ก่อนจะส่งผ่านไปสู่อคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม (FTC)

60 Ibid.

3.1.4.3 การส่งเสริมการผลิตเนื้อหาในสื่อหลอมรวม

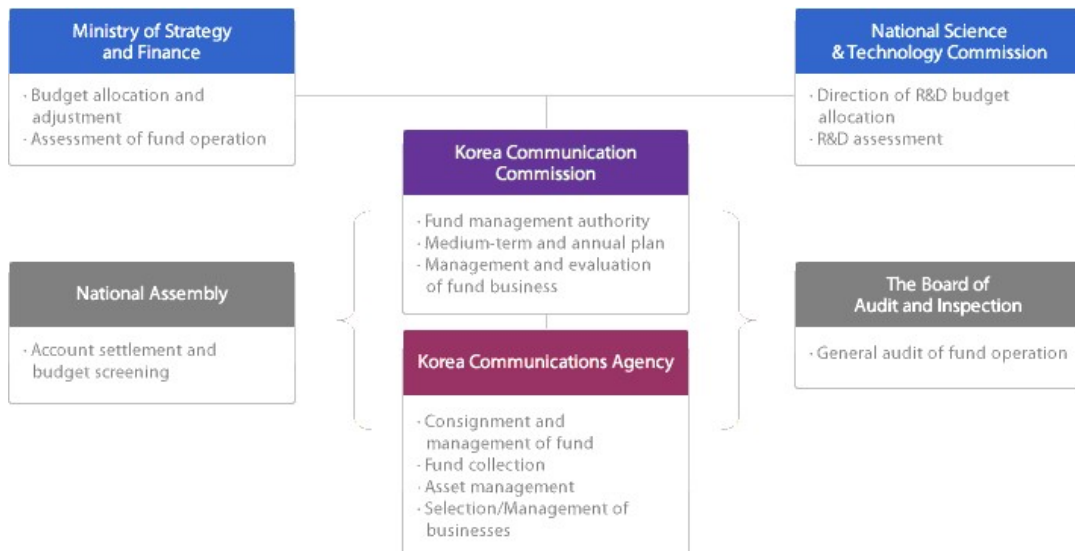
ประเทศไทยเกาหลีใต้ยังมีจุดแข็งในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมสื่ออย่างครบวงจร นอกจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแล้ว รัฐยังมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการลงทุนด้านการผลิตเนื้อหาจนกลายเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้จำนวนมากให้ประเทศ โดยในปี 2009 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานสร้างสรรค์แห่งเกาหลีใต้ (Korea Creative Content Agency – KOCCA) ผ่านการรวมหน่วยงานรัฐหลายแห่งที่ทำหน้าที่ทับซ้อนกันอยู่เข้าด้วยกัน⁶¹ ภายใต้กรอบกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมวัฒนธรรม (Framework Act on Cultural Industry Promotion) หน่วยงานนี้สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว (Ministry of Culture, Sports and Tourism หรือ MCST) โดยมีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนอุตสาหกรรมวัฒนธรรมของประเทศ ผ่านทั้งการส่งเสริมให้ผู้ผลิตขนาดเล็กกู้ยืมเพื่อผลิตรายการหรือเนื้อหาทางวัฒนธรรมต่างๆ ทั้งในส่วนของโทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ เกม เพลง ภาพยนตร์ หรือแอนิเมชัน การสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การส่งเสริมการพัฒนาวัฒนธรรมเฉพาะในเทคโนโลยีตั้งแต่ระดับการออกแบบถึงการผลิตสนับสนุนการพัฒนาเนื้อหาวัฒนธรรม โดยพัฒนาการถ่ายทอด “เนื้อหาความเป็นเกาหลีใต้” (Korea Content) เป็นอุตสาหกรรมในการส่งออก สำนักงานสร้างสรรค์แห่งเกาหลีใต้ดำเนินงานบนเงื่อนไขสภาพแวดล้อมของสื่อใหม่ โดยมุ่งเข้าไปมีบทบาทในเนื้อหาในสื่อหลอมรวมด้วย

แนวทางการสนับสนุนที่โดดเด่นของสำนักงานสร้างสรรค์ ได้แก่ การสนับสนุนด้านการเงินสำหรับศิลปิน อาทิ นักร้องเกาหลีใต้ เพื่อไปแสดงงานในต่างประเทศ โดยมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ นักวิจารณ์ เจ้าหน้าที่จากอุตสาหกรรมเพลง มาร่วมพิจารณาจัดสรรทุน และมีการจัดตั้งสำนักข่าวในต่างประเทศ ได้แก่ ในสหรัฐ ยุโรป จีน และญี่ปุ่น ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนธุรกิจที่ใช้เนื้อหาจากวัฒนธรรมเกาหลีใต้ และมีการสำรวจตลาดการรับชมเนื้อหาจากเกาหลีใต้ในประเทศใหญ่ๆ ในโลกอย่างต่อเนื่องด้วย แนวทางลักษณะนี้ทำให้อุตสาหกรรมผลิตเนื้อหาของเกาหลีใต้กลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ จนเกิดเป็นกระแสในระดับโลกที่เรียกว่ากระแสวิงไคล์เกาหลี (Korean Wave)

ในปี 2010 มีการตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาการกระจายเสียงและโทรคมนาคม (Broadcast and Telecommunication Development Fund BTDF) ที่รวมกองทุนพัฒนาวิทยุโทรทัศน์เข้ากับกองทุนพัฒนาโทรคมนาคมให้กลายเป็นกองทุนเดียว เพื่อสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมสื่อหลอมรวมโดยเฉพาะ โดยดำเนินการภายใต้กระทรวง MSIP ตามกฎหมายเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการกระจายเสียง

61 ได้แก่ สถาบันวิทยุโทรทัศน์ประเทศเกาหลีใต้ (Korea Broadcasting Institute), หน่วยงานวัฒนธรรมและเนื้อหาแห่งประเทศเกาหลีใต้ (Korea Culture and Content Agency), หน่วยงานอุตสาหกรรมเกมส์แห่งประเทศเกาหลีใต้ (Korea Game Industry Agency), ศูนย์กลางเนื้อหาทางวัฒนธรรม (Cultural Contents Center) และ หน่วยงานส่งเสริมกลุ่มธุรกิจเนื้อหาดิจิทัลในอุตสาหกรรมไอที (Digital Contents Business Group of Korea IT Industry Promotion Agency)

และการสื่อสาร (Basic Act for the Development of the Broadcasting and Communication Industries) กองทุนนี้สนับสนุนการผลิตเนื้อหาดิจิทัล ทั้งโฮโลแกรม (เนื้อหาในลักษณะภาพ 3 มิติ) แอปพลิเคชันต่างๆ ชุดเนื้อหา (content solutions) เนื้อหาสำหรับอุปกรณ์สมาร์ต (smart content) หรือเนื้อหากระจายเสียงแบบหลอมรวม (converged broadcast content) เป็นต้น โดยกฎหมายกำหนดให้ที่มาของรายได้ของกองทุนนี้มาจากการบริจาคหรือให้กู้ยืมโดยรัฐบาล และเก็บจากการจัดการคลื่นความถี่วิทยุ รวมถึง การบริจาคจากผู้ให้บริการ ซึ่งหน่วยงานที่ดูแลคือสำนักงานการสื่อสารแห่งชาติ (Korea Communications Agency – KCA)



ภาพ 8: แสดงโครงสร้างการจัดการกองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม (BTDF)

อย่างไรก็ตาม มีข้อวิจารณ์ถึงการจัดสรรเงินทุนสนับสนุนดังกล่าวจากสหภาพแรงงานกลางสื่อมวลชนของเกาหลีใต้ (National Union of Media Workers) โดย ฮวาน คยุน คิม (Whan Kyun Kim) ประธานสหภาพฯ มองว่าการจัดสรรทุนสนับสนุนลักษณะดังกล่าวมีปัญหาอย่างน้อยสองประการ⁶² กล่าวคือ

1) ทิศทางในการสนับสนุนไม่คงเส้นคงวา เปลี่ยนไปตามรัฐบาลและการกำหนดวาระจากเครือข่ายธุรกิจยักษ์ใหญ่ (แชโบล) เช่น การสนับสนุนให้สร้างสื่อสาม มิติ หรือภาพยนตร์แบบความละเอียดสูง (Ultra High Definition) ก็ทำไปเพื่อสนองวาระของผู้ผลิตเครื่องใช้อิเล็กทรอนิกส์ที่ต้องการขายสินค้า เช่น โทรศัพท์รุ่นใหม่ จึงเป็นเหมือนการเอาเงินจากไปลงทุนช่วยเหลือแชโบล

2) สุดท้าย เงินสนับสนุนกระจุกตัวอยู่กับผู้ผลิตไม่กี่กลุ่ม ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้บริหารทุน หรือเป็นการให้ทุนตามวาระทางการเมือง หรือในลักษณะต่างตอบแทน

62 Whan Kyun Kim, ประธานสหภาพแรงงานกลางสื่อมวลชน, สัมภาษณ์ 9 กรกฎาคม, 2015.

3.1.4.4 การส่งเสริมการเข้าถึงสื่อของผู้เสียเปรียบ

เกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงสื่อและข้อมูลข่าวสารในฐานะสิทธิของพลเมืองทุกคน และเป็นสวัสดิการต่อประชาชนอย่างหนึ่ง รัฐบาลจึงมีแนวนโยบายที่ส่งเสริมผู้เสียเปรียบในด้านต่างๆ ให้เข้าถึงสื่อมากขึ้น นโยบายสำคัญหนึ่งของรัฐบาลเกาหลีใต้คือการอุดหนุนประชากรกลุ่มที่มีรายได้น้อยให้เข้าถึงเทคโนโลยีและสื่อใหม่ต่างๆ เช่น โครงการขยายการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของรัฐบาลที่สนับสนุนทุนและให้ สิทธิประโยชน์ต่างๆ กับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ในปี 2000 รัฐบาลได้อนุมัติเงิน 77 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ให้พื้นที่ชนเมือง และเมืองขนาดเล็กสามารถกู้ยืมเพื่อเข้าถึงบริการ และอีก 926 ล้านดอลลาร์ในปี 2005 เพื่อสนับสนุนการเข้าถึงบรอดแบนด์ในพื้นที่ชนบท

นอกจากนั้น ภายใต้โครงการขยายโครงข่าย (Broadband Convergence Network - BcN) การลงทุนของรัฐในช่วงแรกเน้นในพื้นที่ที่ประชากรหนาแน่น แต่พื้นที่อย่างหมู่บ้านขนาดเล็กหรือหมู่บ้านประมงต่างๆ ยังไม่ถูกรวมในแผนขยายโครงข่าย แม้พื้นที่เหล่านั้นจะเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ แต่ก็อยู่ในอัตราความเร็วต่ำ คือ 1-3 เมกะบิตต่อวินาที ทำให้บริการคอนเวอร์เจนซ์ต่างๆ ไม่สามารถใช้ได้ ในช่วงแรกของการพัฒนาโครงข่ายนั้น จึงยังมีปัญหาช่องว่างทางดิจิทัลระหว่างพื้นที่เมืองกับชนบทอยู่ จนในปี 2010 โครงการขยายโครงข่าย ได้เริ่มแผนการพัฒนาในพื้นที่ชนบทโดยตรง (Rural BcN project) โดยเน้นขยายโครงข่ายในพื้นที่หมู่บ้านที่ต่ำกว่า 50 หลังคาเรือนให้เสร็จสมบูรณ์ภายในปี 2016 โครงการดังกล่าวแบ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการระหว่างรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่น และผู้ให้บริการ ในอัตราส่วน 1:1:2 ตามลำดับ⁶³

ไม่เพียงแต่การอุดหนุนช่องว่างการเข้าถึงสื่อระหว่างคนรวยและคนจนเท่านั้น หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งของเกาหลีใต้ได้คำนึงถึงการเข้าถึงสื่อสำหรับคนทุกกลุ่มที่อาจจะมีปัญหาทางกายภาพ ในปี 2011 ประเทศเกาหลีใต้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการรับรองการบริการกระจายเสียงสำหรับผู้พิการทางกายภาพ (Commission for Ensuring Broadcasting Services for Physically Impaired Persons) เป็นตัวกลางในการออกแบบและประเมินบริการสื่อต่างๆ ที่สนับสนุนผู้พิการ โดยคณะกรรมการนี้มีตัวแทนจากองค์กรของผู้พิการด้านต่างๆ นักวิชาการ และผู้ผลิตรายการมาร่วมเป็นกรรมการ นอกจากนี้ คณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC) ยังส่งเสริมและอุดหนุนให้ผู้ประกอบการผลิตบริการที่ตอบสนองต่อกลุ่มคนพิการทางกายภาพทั้งทาง การ มองเห็นและการได้ยิน ให้คำนึงถึงการทำซับไตเติล ภาษามือ และบทบรรยายเสียง โดยในปี 2013 ได้รับความร่วมมือจากผู้ผลิตมากกว่า 118 รายร่วมจัดทำรายการสำหรับกลุ่มคนพิการ

ในปี 2013 คณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC) ได้ดำเนินมาตรการช่วยลดค่าธรรมเนียมโทรคมนาคมสำหรับครัวเรือน โดยให้คำแนะนำผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือรายใหญ่ให้ลดค่าธรรมเนียมการ

63 Menon, "Policy Agendas for South Korea's Broadband Convergence Network Infrastructure Project."

ติดตามของผู้ให้บริการลง ทำให้เพิ่มผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการเครือข่ายเคลื่อนที่เสมือนจริง (Mobile Virtual Network Operator – MVNO) ซึ่งมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่ามากขึ้น และช่วยส่งเสริมการเข้าถึงของกลุ่มคนชายขอบได้⁶⁴

ในส่วนของโทรทัศน์ดิจิทัล การสนับสนุนให้ประชากรที่มีรายได้น้อยทั่วประเทศที่ไม่มีกำลังซื้ออุปกรณ์เพื่อรับสัญญาณโทรทัศน์ดิจิทัลเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญที่ช่วยให้ การเปลี่ยนผ่านจากระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัลประสบความสำเร็จ โดยเกาหลีใต้ได้ดำเนินนโยบายในลักษณะ “Sliding windows” คือช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยโดยให้สิทธิประโยชน์มากกว่าประชาชนที่ช่วยเหลือตนเองได้ดีแล้ว โดยครอบครัวที่มีรายได้น้อยสามารถได้รับเงินสนับสนุน 1 แสนวอน หรือประมาณ 94 เหรียญสหรัฐ เพื่อนำไปซื้อโทรทัศน์เครื่องใหม่ หรือได้รับกล่องแปลงสัญญาณ (Converter/ Set-Top-box) ฟรีจากรัฐบาล ส่วนครอบครัวทั่วไปจะได้รับเงินช่วยเหลือ 20,000 – 40,000 วอน หรือประมาณ 18 – 37 เหรียญสหรัฐ เพื่อเช่ากล่องแปลงสัญญาณมาใช้

3.1.4.5 การคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) และการส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ (Media Literacy)

ก่อนหน้ามีคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC) ในปี 2008 นั้น นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนของวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมดำเนินงาน ด้วยองค์กรและกระบวนการที่แยกออกจากกัน ในส่วนวิทยุโทรทัศน์ คณะกรรมการการกระจายเสียงแห่งเกาหลีใต้ (KBC) รับผิดชอบในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ชม ขณะที่ส่วนโทรคมนาคมก็มีองค์กรที่ตรวจตราการแข่งขันและกำกับดูแลกิจกรรมที่ไม่เป็นธรรม โดยมีการก่อตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนแยกจากกัน ภายหลังปี 2008 ทางคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC) ได้ก่อตั้งแผนกคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นโดยเฉพาะ (Consumer Protection Division) ดูแลทั้งนโยบายในส่วนของวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม ไม่ได้แยกออกจากกันเหมือนเดิมอีก โดยตระหนักถึงความท้าทายในภาวะของสื่อยุคหลอมรวมที่ ประเภทของความเสียหายต่อผู้บริโภคมีหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น การดำเนินการจึงมีทั้งการยุบรวมศูนย์รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่เคยแยกส่วนกัน การตรวจสอบการให้บริการผู้บริโภคในบริการสื่อหลอมรวมต่างๆ ด้วย โดยใช้มาตรการและช่องทางที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความรู้สำหรับผู้บริโภค จัดทำคู่มือป้องกันความเสียหายจากผู้บริโภค ประเมินคุณภาพของบริการ การตรวจสอบการกระทำความเสียหายต่อผู้บริโภคและการชดเชย การส่งเสริมการกำกับดูแลตัวเองและการรับผิดชอบต่อผู้บริโภค เป็นต้น

ขณะเดียวกัน ตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายเสียงที่มีการแก้ไข ได้กำหนดให้ผู้ดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์ต้องมีคณะกรรมการผู้ชม (Viewers committee) เพื่อทำหน้าที่ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของผู้ชม

64 Korea Communications Commission, “Annual Report 2013.”

โดยคณะกรรมการนี้จะรวบรวมเสนอความคิดเห็นและความต้องการของผู้ชมต่อผู้จัดทำผังรายการ หรือเจ้าของกิจการ

นอกจากการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสื่อโดยเฉพาะ เกาหลีใต้ยังมีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป ได้แก่ Korea Consumer Agency (KCA) อีกองค์กรหนึ่ง ก่อตั้งขึ้นในปี 1987 ภายใต้กฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Act) โดยทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับผู้บริโภคในเรื่องต่างๆ ส่งเสริมข้อมูลและความรู้ในเรื่องการปกป้องผู้บริโภค แก้ไขสภาวะแวดล้อมที่สัมพันธ์กับความปลอดภัยและการละเมิดผู้บริโภค รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายและระบบในประเด็นสิทธิผู้บริโภค

ในส่วนการดูแลเรื่องความปลอดภัยในการใช้เทคโนโลยีนั้น ในปี 2009 ประเทศเกาหลีใต้ได้จัดตั้งสำนักงานอินเทอร์เน็ตและความปลอดภัยแห่งเกาหลีใต้ (Korea Internet and Security Agency – KISA) ดำเนินการภายใต้กระทรวงกระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนแห่งชาติ โดยสำนักงานอินเทอร์เน็ตและความปลอดภัยแห่งเกาหลีใต้ เกิดจากการยุบรวมองค์กรต่างๆ สององค์กรที่ทำงานทับซ้อนกันอยู่เข้าด้วยกัน ได้แก่ National Internet Development Agency of Korea (NIDA) และ Korean IT International Cooperation Agency (KIICA) ทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้โครงข่ายอย่างปลอดภัย สนับสนุนความปลอดภัยในการใช้อินเทอร์เน็ต ส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับอินเทอร์เน็ตและความมั่นคงไซเบอร์ วิเคราะห์และป้องกันการโจมตีของไวรัสและมัลแวร์ต่างๆ จัดการกับการจัดสรรและบำรุงรักษาการใช้พื้นที่ของ IPv4/IPv6 และ ตัวเลขระบบอัตโนมติ (Autonomous System Numbers) และดูแลโดเมน “.kr” ของประเทศ รวมถึงส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระดับนานาชาติในด้านโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์

นอกจากการคุ้มครองผู้บริโภค ประเทศเกาหลีใต้ยังดำเนินนโยบายคู่ขนานโดยส่งเสริมให้ประชาชนรู้เท่าทันสื่อใหม่ต่างๆ ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับสื่อต่างๆ จึงมีลักษณะการดำเนินการจากบนลงล่าง โดยมีรัฐบาลดำเนินการเป็นหลัก แนวคิดดังกล่าวเริ่มปรากฏให้เห็นในปี 1995 ซึ่งเริ่มต้นใช้แผนการปฏิรูปการศึกษา ที่เรียกว่า ‘Plan for the renovation of education 5.31’ โดยตั้งคณะกรรมการปรับปรุงการศึกษา (Education Renovation Committee) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และทำให้กระทรวงศึกษาของเกาหลีใต้ต้องพัฒนาแผนแม่บทสำหรับการส่งเสริมการศึกษาเรียนรู้ของประชาชนในด้านไอซีที มีวาระแผนงานห้าปีมาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ Cyber Korea 21 (1999-2002) E-Korea Vision 2006 (2002-2006) หรือ U-Korea Master Plan (2006–2010)

แผนการส่งเสริมการศึกษาด้านเทคโนโลยีล่าสุด คือ โครงการ “SMART Education” ที่มีเป้าหมายเพื่อทำให้หลักสูตรในโรงเรียนทั้งหมดรองรับระบบดิจิทัลและสะท้อนถึงเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 และยังเน้นไปที่ความฉลาดเท่าทันต่อเทคโนโลยีของนักเรียน โดยจากข้อมูลของคณะกรรมการการสื่อสารแห่ง

เกาหลีใต้ ในปี 2012 เยาวชนเกาหลีใต้อายุระหว่าง 5-19 ปี มีการใช้งานสมาร์ทโฟนพกกว่าร้อยละ 67 และอัตรานี้ยังสูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้เด็กและเยาวชนเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ ดิจิทัล โครงการนี้รวมถึงการพัฒนาและเผยแพร่หนังสือเรียนดิจิทัล และระบบการประเมินผลออนไลน์ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เปิดสำหรับสาธารณะ ส่งเสริมระบบอินเทอร์เน็ตไวไฟในทุกๆ โรงเรียนและแท็บเล็ตสำหรับนักเรียน ส่งเสริมความปลอดภัยในการใช้อุปกรณ์การเรียน และส่งเสริมโครงสร้างในการศึกษาพื้นฐานอย่าง Cloud Computing⁶⁵

ทั้งนี้ตั้งแต่ปี 2000 ด้วยความตระหนักถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ที่ช่วยเปิดโอกาสให้มือสมัครเล่นต่างๆ ผลิตสื่อวิดีโอต่างๆ เองได้ง่ายดาย ประกอบกับ ความต้องการของสังคมในการมีส่วนร่วมผลิตสื่อมากกว่าเป็นเพียงผู้ดูก็มีมากขึ้น จึงมีการแก้ไขกฎหมายการกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ เคเบิลทีวีและดาวเทียมต่างๆ รวมรายการที่ผลิตโดยผู้ชมเข้าไปในผังรายการด้วย รวมทั้ง ยังจัดตั้งศูนย์สื่อชุมชน (Community Media Center) ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ KCC เพื่อส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อและการคุ้มครองสิทธิผู้ชม รวมทั้งส่งเสริมการเข้าถึงบริการสื่อต่างๆ และการผลิตเนื้อหาในกลุ่มประชาชนที่เสียเปรียบ ดำเนินการโดยเงินกองทุนสาธารณะของรัฐ ศูนย์นี้ช่วยจัดหาเครื่องมือ สถานที่ และจัดอบรมส่งเสริมความรู้ในการผลิตสื่อให้กับประชาชนและกลุ่มผู้พิการต่างๆ โดยจนถึงปัจจุบัน มีการตั้งศูนย์สื่อชุมชนขึ้นแล้วสองศูนย์ คือที่เมืองปูซาน (2005) และเมืองกวางจู (2007) สถิติในปี 2013 ชี้ว่า มีผู้ใช้ศูนย์แห่งนี้กว่า 275,000 คน จำนวนรายการในสื่อที่ได้รับการสนับสนุนจากศูนย์สื่อชุมชนมีกว่า 595 รายการ มีการจัดประชุมระหว่างบริษัทที่ผลิตบริการด้านวิทยุโทรทัศน์ในระดับท้องถิ่น และยังมีการจัดประกวดให้รางวัลสำหรับรายการที่ผลิตโดยผู้ชมเองในแต่ละปีอีกด้วย อีกทั้งในอนาคต KCC เองยังมีนโยบายจะเปิดศูนย์สื่อชุมชนในลักษณะนี้ในเมืองอื่นๆ เพิ่มขึ้นอีกด้วย⁶⁶

3.1.4.6 การจัดตั้งองค์กรอิสระแก้ไขข้อพิพาทจากการนำเสนอข่าว

เกาหลีใต้ยังมีองค์กรในลักษณะกึ่งตุลาการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลจริยธรรมในสื่อ ได้แก่ คณะกรรมการระงับข้อพิพาทสื่อมวลชน (Press Arbitration Commission PAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ ตั้งขึ้นสำหรับแก้ไขปัญหาข้อพิพาท (dispute resolution) ทั้งในด้านชื่อเสียง สิทธิ หรือผลประโยชน์ทางกฎหมายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากการรายงานข่าวในสื่อต่างๆ หรือในตัวกลางที่นำเสนอข่าว โดยใช้แนวทางการเจรจาพูดคุย (Conciliation) หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Arbitration) เป็นหลัก การจัดตั้งหน่วยงานไกล่เกลี่ยในลักษณะนี้ขึ้นมีส่วนช่วยประหยัดทั้งเวลา งบประมาณ และพลังงาน ในการแก้ไข ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มองค์กรสื่อต่างๆ ใน

65 Hyeon-Seon Jeong, "History, Policy and Practices of Media Education in South Korea," *Revista Comunicar* 16, no. 32 (2009): 85–95.

66 Korea Communications Commission, "Annual Report 2013."

กระบวนการศาล แม้คณะกรรมการนี้จะถูกตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี 1980 ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและบรรเทาความเสียหายจากสื่อ (Law Governing Press Arbitration and Damage Relief) ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้สภาวะของสื่อแบบดั้งเดิม⁶⁷ แต่ในปี 2009 ได้มีการแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการนี้สามารถเข้าไปดูแลข้อพิพาทในสื่ออื่นๆ นอกเหนือจากสื่อสิ่งพิมพ์และวิทยุโทรทัศน์แบบเดิมด้วย ทั้งในหนังสือพิมพ์ออนไลน์ บริการข่าวบนอินเทอร์เน็ตและในมัลติมีเดียต่างๆ

เมื่อมีผู้ได้รับความเสียหายจากการนำเสนอข่าวหรือการผลิตซ้ำ ข่าวสารในบริการอินเทอร์เน็ต ผู้เสียหายสามารถร้องเรียนมายังคณะกรรมการ ซึ่งจะช่วยเหลือให้คู่ขัดแย้งได้แก้ไขความเสียหาย ทั้งเรียกร้องให้มีการลงแก้ไขข่าวสารให้ถูกต้อง ให้ออกแถลงชี้แจงรายงานข่าวนั้น ให้รายงานติดตามเพิ่มเติม หรือให้จ่ายค่าตอบแทนความเสียหาย การดำเนินการนี้ไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ โดยคณะกรรมการมีสาขาทั้งในกรุงโซลและกระจายไปยังภูมิภาคต่างๆ รวม 18 แห่ง ในแต่ละสำนักงานกำหนดให้มีคณะกรรมการห้าคน มีสัดส่วนทั้งจากผู้พิพากษา นักกฎหมาย หรือนักข่าวอาวุโสที่มีประสบการณ์มากกว่า 10 ปี และตัวแทนจากผู้สื่อข่าวท้องถิ่น

แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรนี้ก็ยังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์หลายประการ เช่น เป็นคณะกรรมการที่มีแนวโน้มจะปกป้องฝ่ายรัฐบาล ดังเช่นกรณีที่คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารของประธานาธิบดีอุทธรณ์ให้เกิดการแก้ไขบทบรรณาธิการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลที่พิมพ์ในสื่อ โชซุน อิลโบ (Chosun Ilbo) ในปี 2006 ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการปกป้องเสรีภาพการแสดงความคิดเห็น อีกทั้ง ในเดือนมิถุนายนปี 2013 ทางสมาคมนักหนังสือพิมพ์ (Korea Newspaper Association หรือ KNA) ได้ออกมาคัดค้านการแก้ไขกฎหมายที่ให้คณะกรรมการระงับข้อพิพาทสื่อสามารถบังคับให้มีการแก้ไขข่าวสารที่ “รายงานผิดพลาดโดยไม่มีข้อโต้แย้ง” โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการร้องเรียนจากผู้เสียหาย รวมทั้งสามารถปรับเป็นเงินสูงสุดกว่า 30 ล้านวอน หากไม่มีการแก้ไขอีกด้วย โดยทางสมาคมนักหนังสือพิมพ์เห็นว่าการแก้ไขลักษณะนี้จะทำให้คณะกรรมการระงับข้อพิพาท สื่อกลายเป็นคู่ขัดแย้ง แทนที่จะรักษาบทบาทเป็นตัวกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ย และยังส่งผลกระทบต่อเสรีภาพสื่อ และสิทธิของกองบรรณาธิการด้วย⁶⁸

3.1.4.7 การกำกับกันเองโดยสมาคมวิชาชีพสื่อและสหภาพสื่อ

องค์กรสมาคมวิชาชีพสื่อที่มีบทบาทหลักในเกาหลีใต้ ได้แก่ สมาคมผู้สื่อข่าวเกาหลีใต้ (Journalists

67 ดูกรณีศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรกำกับตนเอง/องค์กรแก้ไขข้อพิพาทจากสหราชอาณาจักร ได้ในภาคผนวก 1 ซึ่งเป็นการศึกษาคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนสื่อมวลชน (Press Complaints Commission- PCC) และอภิปรายเปรียบเทียบตัวแบบขององค์กรกำกับอิสระที่จัดตั้งกันเอง โดยองค์กรสื่อโดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ และองค์กรกำกับอิสระที่มีกฎหมายรองรับ (Statutory regulation) ซึ่งเป็นแบบเดียวกับที่เกาหลีใต้ใช้กับ PAC ทั้งนี้องค์กรเสรีภาพสื่อขององค์กรผู้สื่อข่าวสื่อไร้พรมแดนและอินเด็กซ์ออนไลน์เช่นเซอร์ซิป มีความเป็นห่วงว่าระบอบอย่างหลังมีแนวโน้มจะนำไปสู่ภาวะรัฐครองสื่อ ภาคผนวก 1 ยังอภิปรายถึงข้อวิจารณ์ความล้มเหลวของ PCC ที่ไม่สามารถกำกับดูแลสื่อได้จริง โดยใช้ข้อมูลส่วนหนึ่งจากการไต่สวนเลเวสัน (Leveson Inquiry) และบทสนทนาที่เกิดจากกรณีนิวส์ออฟเดอะเวิลด์สืบข่าวด้วยการดักฟังโทรศัพท์

68 Yoo and Lee, “The Impact of Digital Convergence on the Regulation of New Media in Korea: Major Issues in New Media Policy.”

Association of Korea หรือ JAK) ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพสื่อขนาดใหญ่ที่สุด มีสมาชิกเป็นนักข่าวกว่า 10,000 คน ทั้งจากสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1964 มีบทบาทในการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อต่อต้านกฎหมายคณะกรรมการจริยธรรมสื่อมวลชน (Press Ethics Commission Law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐบาลทหารในขณะนั้นใช้ควบคุมสื่อ แม้ในเกาหลีใต้จะมีสมาคมสื่อแยกย่อยไปอีกในสื่อชนิดต่างๆ เช่น สมาคมผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์เกาหลีใต้ หรือสมาคมบรรณาธิการหนังสือพิมพ์เกาหลีใต้ หรือแม้แต่แยกตามประเภทข่าวของผู้สื่อข่าว เช่น สมาคมผู้สื่อข่าววิทยาศาสตร์ เป็นต้น แต่ข้อเด่นของสมาคมผู้สื่อข่าวเกาหลีใต้คือเป็นการรวมตัวของผู้สื่อข่าวในลักษณะข้ามสื่อ โดยตั้งแต่การก่อตั้งสมาคมฯ ได้สนับสนุนประมวลจริยธรรมสื่อ (Codes of conduct) ห้าประการ ได้แก่ การปกป้องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การปรับปรุงคุณภาพของสื่อสารมวลชน การปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของนักข่าว การส่งเสริมสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลีใต้ และการทำให้การแลกเปลี่ยนระหว่างสื่อมวลชนในระดับนานาชาติเข้มแข็งขึ้น

สมาคมผู้สื่อข่าวเกาหลีใต้ดำเนินแนวทางส่งเสริมจรรยาบรรณสื่อ ทั้งการให้รางวัลพิเศษกับสมาชิกผู้สื่อข่าวที่โดดเด่นในด้านต่างๆ โดยพัฒนาทั้งรางวัลประจำปี และรางวัลประจำเดือนให้แก่บทความหรือรายงานข่าวดีเด่นโดยไม่ได้แยกประเภทสื่อแต่อย่างใด สมาคมฯ ยังเข้าไปช่วยปรับปรุงความเชี่ยวชาญและความเป็นมืออาชีพของผู้สื่อข่าว ทั้งโดยการอบรม การจัดประชุม การจัดการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ ในทางตรงกันข้าม สมาคมฯ ยังให้สมาชิกไปร่วมในกิจกรรมส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อในสังคม โดยส่งผู้สื่อข่าวไปช่วยบรรยายบทบาทของสื่อต่างๆ ในสังคม ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิตและการทำงานข่าว และมีการเชื่อมโยงกับสมาคมสื่อในระดับนานาชาติ ไม่เพียงแต่สมาพันธ์ผู้สื่อข่าวนานาชาติ (International Federation of Journalists หรือ IFJ) แต่ยังมีโครงการแลกเปลี่ยนกันระหว่างสมาคมสื่อในจีน และเวียดนาม เรื่อยมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 กรณีล่าสุดในปี 2014 สมาคมฯ ได้กระตุ้นให้องค์กรสื่อต่างๆ มีการจัดทำคู่มือ (guideline) สำหรับการรายงานข่าวภัยพิบัติ หลังเกิดเหตุการณ์กรณีเรือโดยสารเซว็อลพลิกคว่ำในปี 2014 ระหว่างเดินทางไปยังเกาะเชจู โดยผู้โดยสารส่วนใหญ่เป็นเด็กนักเรียนมัธยม

โดยทั่วไปการกำกับดูแลกันเองในระหว่างสมาคมสื่อต่างๆ จะเน้นส่งเสริมการจัดทำคู่มือและการให้คำแนะนำ โดยมีการจัดทำคู่มือขององค์กรสื่อที่อ้างอิงมาจากสมาพันธ์ผู้สื่อข่าวนานาชาติ (International Center for Journalists หรือ ICFJ) แต่ไม่ได้มีกลไกที่มีสภาพบังคับต่อองค์กรสื่อที่จะละเมิดจรรยาบรรณ หรือแนวทางที่มีการจัดทำขึ้น

ขณะเดียวกัน เกาหลีใต้ยังเป็นประเทศที่บทบาทของสหภาพแรงงานด้านสื่อค่อนข้างเข้มแข็ง โดยมีการรวมตัวกันคนทำงานด้านสื่อเป็นสหภาพในองค์กรสื่อต่างๆ กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ ได้แก่ กรณีของสหภาพคนงานสื่อของสถานีเคบีเอส (Media Workers Union of KBS) ช่องโทรทัศน์สาธารณะดั้งเดิมรายใหญ่ที่สุดของ

เกาหลีใต้ โดยสหภาพแรงงานเคยจัดชุมนุมและนัดหยุดงานในปี 2012 ร่วมกับหลายสหภาพแรงงานสื่อในเรื่องทำที่ที่ผู้บริหารสถานีเคบีเอสที่มีอคติไปในทางสนับสนุนประธานาธิบดี และปัญหาการแทรกแซงการทำงานของสถานีโดยรัฐบาล สหภาพฯ จึงเรียกร้องให้ผู้อำนวยการของสถานีในขณะนั้นลาออกจากตำแหน่ง และเรียกร้องเรื่องการคุ้มครองเสรีภาพในการนำเสนอข่าวของสื่อ การประท้วงครั้งนั้น มีผู้สื่อข่าวและผู้ผลิตจากสื่อต่างๆ ไม่เพียงแต่โทรทัศน์ เข้ามารวมกว่า 4,000 คน โดยการประท้วงเกิดขึ้นต่อเนื่องเป็นเวลากว่าหกเดือน ต่อมา ในปี 2014 ทางสหภาพแรงงานสื่อเคบีเอสนี้ ยังได้ร่วมกับสมาคมผู้สื่อข่าวเคบีเอสนัดหยุดงานประท้วงผู้บริหารอีกครั้ง โดยเรียกร้องให้กรรมการบริหารคนหนึ่งลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเข้าแทรกแซงการรายงานข่าว⁶⁹ กรณีนี้ ช่วยชี้ให้เห็นว่าการเปิดโอกาสให้ผู้สื่อข่าวหรือคนทำงานสื่อสามารถรวมตัวกันเป็นสหภาพหรือองค์กรที่สามารถต่อรองกับผู้บริหารหรือผู้ประกอบการได้ มีส่วนสำคัญในการกำกับดูแลกันเองของสื่อ โดยเพิ่มอำนาจต่อรองกันระหว่างองค์กรสื่อเอง

การกำกับกันเองผ่านองค์กรของผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ต

องค์กรกำกับดูแลกันเองบนอินเทอร์เน็ตของเกาหลีใต้ (Korea Internet Self-governance Organization หรือ KISO)⁷⁰ เกิดขึ้นในปี 2009 คีโซเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่ได้ทำงานกำกับดูแลอย่างเป็นทางการ แต่เกิดจากการรวมตัวของผู้ประกอบการด้านอินเทอร์เน็ต องค์กรไม่ได้มีกฎหมายรองรับและไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล แต่ใช้เงินทุนจากสมาชิกและบริหารองค์กรโดยสมาชิกเอง ปัจจุบันมีบริษัทผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ต 11 บริษัทในเกาหลีใต้ร่วมเป็นสมาชิก ซึ่งหลายบริษัทเป็นบริษัทรายใหญ่ที่มีชื่อเสียง เช่น Naver, Daum Kakao หรือ SK Communications

คีโซเกิดขึ้นโดยตระหนักถึงปัญหาในการกำกับดูแลสื่อใหม่ ซึ่งกฎหมายและองค์กรของรัฐไม่สามารถเป็นกลไกการกำกับเองได้ทั้งหมดอีกต่อไป จึงจำเป็นต้องสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลตัวเองของผู้ประกอบการและผู้ใช้อินเทอร์เน็ต จุดประสงค์ของคีโซ คือการส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและความรับผิดชอบของผู้ใช้ สนับสนุนความรับผิดชอบทางสังคมของตัวกลาง มุ่งดำเนินการให้เกิดข้อตกลงทางสังคมร่วมกัน โดยพยายามหาจุดที่เหมาะสมระหว่างผลประโยชน์ของผู้ใช้กับผลประโยชน์ของตัวกลาง และระหว่างการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการกำกับตนเองเพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์

กิจกรรมหลักของคีโซ คือการสร้างและพัฒนาประมวลจริยธรรม (codes of conduct) ของผู้ประกอบการ

69 Jung-yoon Choi, "South Korea Broadcasters Keep up Strike for Media Independence," *Los Angeles Times*, July 10, 2012, <http://articles.latimes.com/2012/jul/10/world/la-fg-korea-media-strike-20120711>. [Accessed 9 May 2015]

70 ยู จุง ซุก (Yu Jung Seok), ผู้จัดการฝ่ายบริหารนโยบายของคีโซ (Korea Internet Self-governance Organization - KISO), สัมภาษณ์ 8 กรกฎาคม 2558.

การ และการพัฒนาคู่มือสำหรับผู้ใช้ (users' guideline) และการพิจารณากรณีการแสดงความคิดเห็นออนไลน์ ตามคำร้องขอของบริษัทสมาชิก แต่ศิโช ไม่ได้มีอำนาจในเนื้อหาหรือกำหนดผลบังคับใดๆ ได้โดยตรง ทำได้ เพียงจัดทำคำวินิจฉัย ให้ข้อเสนอแนะ และกำหนดมาตรฐานแนวทางทางนโยบายให้กับสมาชิกที่ใช้งานร่วมกัน กรณีเนื้อหาต่างๆ ที่มีการพิจารณาในช่วงที่ผ่านมา เช่น กรณีหมิ่นประมาทบุคคล การเลือกปฏิบัติทางภูมิภาคนิศาสตร์ การดูหมิ่นออนไลน์ เรื่องความเป็นส่วนตัวบนโลกออนไลน์ เป็นต้น

สำหรับโครงสร้างของศิโช ประกอบด้วยคณะกรรมการ 8 คณะ และศูนย์ 3 แห่ง องค์กรประกอบที่น่าสนใจ ได้แก่ มีคณะกรรมการกำหนดนโยบายที่นอกจากทำหน้าที่วางแนวนโยบายขององค์กรแล้ว ยังเป็นส่วนที่ตัดสินใจในเรื่องข้อความบนโพสต์ต่างๆ โดยจัดทำนโยบายการกำกับกรโพสต์ และการจัดทำคำวินิจฉัยในเฉพาะกรณีต่างๆ ออกเผยแพร่ต่อสาธารณะ คณะกรรมการนโยบายนี้เป็นคณะกรรมการหลักใน ศิโชมีสมาชิกแปดคน โดยมีห้าคน ไม่ได้มาจากการเป็นสมาชิกของศิโช แต่เป็นผู้พิพากษา อาจารย์ นักกฎหมาย และตัวแทนจากบริษัทตัวกลาง เข้ามาสร้างความหลากหลายให้การพิจารณา สิ่งที่ที่น่าสนใจคือ คณะกรรมการนโยบายนี้ใช้รูปแบบการแสดงความคิดเห็นจนเกิดฉันทามติในการกำหนดแนวนโยบาย ส่วนการตัดสินใจว่าจะลบหรือไม่ลบเนื้อหาในกรณีต่างๆ จะใช้วิธีการโหวตเสียงมาก นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการพิจารณาโฆษณาออนไลน์ คณะกรรมการดูแลสื่อออนไลน์สำหรับเยาวชน และคณะกรรมการให้บริการชุมชน ทำงานแยกเฉพาะเรื่องออกไปอยู่ภายใต้คณะกรรมการนโยบายอีกทีหนึ่ง

ในศิโช ยังมีคณะกรรมการการโฆษณาสำหรับสิทธิ มีหน้าที่คอยกลั่นกรองกรณีสิทธิสำหรับโฆษณาเป็นเท็จ คณะกรรมการสอบสวนข้อมูลที่ตรวจทานคำค้นสำคัญและประวัติของผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องด้วย รวมทั้งมีคณะกรรมการบรรณาธิการที่ดำเนินการจัดทำวารสารของศิโช

หลักการทำงานสี่ประการของศิโชที่ดำเนินการตั้งแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน จนทำให้เกิดการยอมรับในสังคม ประกอบด้วยหลักความโปร่งใส (Transparent) ความเป็นธรรมและเป็นกลาง (Fair and Neutral) ความสม่ำเสมอ (Consistence) และความเป็นมืออาชีพ (Professional) ตัวอย่างในด้านความโปร่งใส คือศิโชจะทำการโพสต์รายงานการตัดสินใจขององค์กรขึ้นในเว็บไซต์ทั้งหมด ในด้านความเป็นธรรม จะตัดสินใจโดยอ้างอิงกับคำพิพากษาของศาลที่มีมาก่อน และมีการศึกษางานวิจัยต่างๆ เพิ่มเติม ในด้านความสม่ำเสมอ ศิโชจะเน้นการตัดสินใจที่มีความสอดคล้องและสม่ำเสมอในกรณีเดียวกัน รวมทั้งพยายามรักษาความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ใช้และการเพิ่มความรับผิดชอบของผู้ใช้ ส่วนในด้านความเป็นมืออาชีพ ศิโชได้กำหนดให้มีความหลากหลายในคณะกรรมการกำหนดนโยบาย โดยมาจากผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาต่างๆ

บทบาทขององค์กรกำกับตนเองอย่างศิโชที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือการเข้าไปถ่วงดุลป้องกันอำนาจรัฐ ในการปิดกั้นเนื้อหาออนไลน์ต่างๆ ที่มากจนเกินไป โดยแนวทางของศิโชจะไม่ยอมรับข้อเรียกร้องจากองค์กร

ของรัฐให้ลบเนื้อหาหรือความเห็น โดยเฉพาะเรื่องหมิ่นประมาท (แต่สามารถร้องเรียนได้ในนามส่วนบุคคล) ทั้งยังเคยปฏิเสธข้อเรียกร้องของคณะกรรมการมาตรฐานการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCSC) ให้ลบเนื้อหาของผู้ใช้ด้วย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลเอง ซึ่งไม่ได้เป็นการแสดงความคิดเห็นที่ขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด

3.1.5 กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายกักกักกิจการ

กรณีตัวอย่างของกฎหมายและนโยบายการกักกักกิจการสื่อหลอมรวมของเกาหลีใต้ มีทั้งส่วนที่ประสบความสำเร็จและส่วนที่ล้มเหลว ซึ่งเป็นประโยชน์ในการศึกษา ในส่วนนี้จึงพิจารณาบางกรณีโดยแยกเป็นกรณีการส่งเสริมการกำกับดูแลในเชิงโครงสร้าง หรือการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายของสื่อ คือกรณีนโยบายการกำกับดูแลไอพีทีวี และกรณีปัญหาการดูแลความเป็นกลางของอินเทอร์เน็ต อีกสองกรณีเป็นการกำกับดูแลในเชิงเนื้อหา คือการพยายามสร้างระบบการลงทะเบียนผ่านอินเทอร์เน็ต กับกรณีการใช้กฎหมายความมั่นคงควบคุมเนื้อหาในสื่อใหม่ต่างๆ ซึ่งค่อนข้างประสบความสำเร็จความล้มเหลว โดยจะพิจารณารายละเอียดแต่ละกรณีดังต่อไปนี้

3.1.5.1 กรณีการกำกับกิจการโทรทัศน์ผ่านเครือข่ายไอพี (IPTV)

โทรทัศน์ผ่านเครือข่ายไอพี (Internet Protocol television) หรือไอพีทีวี (IPTV) เป็นสื่อที่คาบเกี่ยวระหว่างความเป็นวิทยุโทรทัศน์กับโทรคมนาคม โทรทัศน์ผ่านเครือข่ายไอพีนี้ เป็นการส่งเนื้อหาของโทรทัศน์ผ่านชุดของไอพีหรือที่อยู่อินเทอร์เน็ต เทคโนโลยีนี้ใช้เทคโนโลยีโครงข่ายชนิดเดียวกันกับอินเทอร์เน็ต ผู้ให้บริการโครงข่ายไอพีทีวีโดยทั่วไปจึงเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม ลักษณะสำคัญของไอพีทีวีที่แตกต่างจากวิทยุโทรทัศน์แบบดั้งเดิม คือ มีบริการในลักษณะโต้ตอบ (interactive) สามารถสื่อสารสองทางระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการได้อย่างรวดเร็ว

แม้ไอพีทีวีจะเริ่มให้บริการในประเทศเกาหลีใต้มาตั้งแต่ปี 2005 แต่ก็ยังมีช่องว่างของการกำกับดูแลและเงื่อนไขของโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ที่ไม่เอื้ออำนวย ปัญหาสำคัญในการกำกับดูแล คือ การวางกรอบคิดในการกำกับดูแล โดยยังพิจารณาจากมาตรฐานของสื่อดั้งเดิมในการกำกับแพลตฟอร์มรูปแบบใหม่ๆ ดังเช่นมีคำถามที่ว่า ไอพีทีวีควรจะถูกกำกับในฐานะสื่อวิทยุโทรทัศน์หรือโทรคมนาคม เนื่องจากลักษณะผสมรวมของสื่อทำให้การเติบโตของบริการนี้ในช่วงปีแรกๆ ยังมีน้อยมาก และยังเป็นแค่การให้บริการวิดีโอตามประสงค์ หรือ วิดีโอออนดีมานด์ (Video on Demand – VoD) เท่านั้น โดยยังไม่มีรายการสดภาคพื้นดินใดๆ

แต่ภายหลังการปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลในปี 2008 เกาหลีใต้ตัดสินใจออกกฎหมายใหม่ คือกฎหมายว่าด้วยการกระจายเสียงอินเทอร์เน็ต (Internet Multimedia Broadcasting Act) เพื่อแยกออกมากำกับ

ดูแลกรณีไอพีทีวีและสื่อในลักษณะหลอมรวมโดยเฉพาะ โดยคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ได้เข้ามาทำหน้าที่ออกใบอนุญาตการให้บริการกับผู้ให้บริการสามรายใหญ่ ได้แก่ เคที บรอดแบนด์ (KT Broadband), เอสเค บรอดแบนด์ (SK Broadband) และ แอลจี ดาคอม (LG Dacom) และทำให้บริการไอพีทีวีเริ่มส่งสัญญาณรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินได้ พร้อมกันไปกับการให้บริการวิดีโอออนดีมานด์ ทำให้หลังจากนั้นเป็นต้นมา การเติบโตของไอพีทีวีเป็นไปอย่างรวดเร็วในเกาหลีใต้ การมีองค์กรกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในดำเนินนโยบายโดยเฉพาะ อย่างคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ ช่วยเอื้อให้สามารถจัดการและส่งเสริมเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้⁷¹

ปัญหาลำดับต่อมา ภายหลังจากเติบโตของเทคโนโลยีหลอมรวมใหม่ๆ คือความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการในการกิจการแพลตฟอร์มต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การพยายามผูกขาดตลาดของผู้เล่นบางราย เช่น กรณีในปี 2008 บริษัทเคเบิลทีวีรายใหญ่รวมตัวกันจัด ทำข้อตกลงเป็นสัญญากับบริษัทผู้ผลิตรายการว่า จะผลิตรายการบ่อนเคเบิลทีวีเท่านั้น โดยเมื่อบริษัท วัน มีเดีย (One Media) ผู้ผลิตรายการสำคัญของประเทศ ตัดสินใจบ่อนรายการผ่านไอพีทีวี กลุ่มบริษัทเคเบิลทีวีเหล่านี้จึง ลดจำนวนช่องรายการของวันมีเดียที่ออกอากาศผ่านโครงข่ายเคเบิลทีวีของตัวเองลง แล้ว ไปให้เงินสนับสนุนบริษัทผลิตรายการอีกแห่งหนึ่ง โดยกำหนดเงื่อนไขไม่ให้บริษัทดังกล่าวผลิตรายการให้ไอพีทีวีด้วย จากกรณีนี้ ในปี 2011 ทางคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม (FTC) ได้ออกคำสั่งห้ามผู้ประกอบการ 24 รายในตลาดเคเบิลทีวีผูกขาดตลาด และบังคับให้จ่ายค่าปรับรวมกันแล้วกว่า 300 ล้านบาท โทษฐานตกลงกันดำเนินการในลักษณะผูกขาดตลาด ด้วยการกีดกันไม่ให้ไอพีทีวีสามารถแข่งขันกับวงการเคเบิลทีวีได้ในช่วงระหว่างปี 2008-2010

จะเห็นได้ว่า เมื่ออุตสาหกรรมสื่อใหม่ในยุคหลอมรวมขยายตัวขึ้น เกิดรูปแบบสื่อใหม่ๆ ในตลาดมากขึ้น มีแนวโน้มจะนำไปสู่ความขัดแย้งและการพยายามช่วงชิงตลาด องค์กรกำกับกิจการจึงมีหน้าที่สำคัญทั้งในการส่งเสริมให้เกิดการเติบโตของตลาดแพลตฟอร์มใหม่ๆ และติดตามตรวจสอบการกีดกันการแข่งขันที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นตามมาระหว่างผู้เล่นหน้าเก่ากับผู้เล่นหน้าใหม่

3.1.5.2 กรณีปัญหาความเป็นกลางของเน็ต (Net Neutrality)⁷²

กรณีข้อพิพาทอีกกรณีหนึ่งเกิดขึ้นในปี 2012 โดยทางบริษัทเคที ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมและไอพีทีวีรายสำคัญของเกาหลีใต้ได้ระงับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตไปยังอุปกรณ์สมาร์ตทีวีของบริษัทซัมซุง เพื่อกระตุ้นให้ Smart TV รายใหญ่ที่สุดของประเทศจ่ายค่าธรรมเนียมของการใช้เครือข่าย โดย เคที ให้เหตุผลว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการปกป้องผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจากความเสี่ยงที่เครือข่ายจะติดขัด (network traffic jam) อัน

71 Kim, Jung, and Lee, "An Exploratory Study of the IPTV Business in Korea."

72 Yoo and Lee, "The Impact of Digital Convergence on the Regulation of New Media in Korea: Major Issues in New Media Policy."

เกิดจากการส่งสัญญาณมิวสิกวิดีโอหรือภาพยนตร์ที่ทำให้การจรรยาบรรณแน่น ในช่วงแรก เคที่เห็นว่า การเพิ่มขึ้นของผู้ให้บริการสมาร์ตทีวี มีผลกระทบต่อตลาดในอนาคต โดยเห็นว่าซัมซุงได้ผลประโยชน์ไปเปล่า ๆ จากการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตของเคที่ ด้านซัมซุงเห็นว่าการระงับครั้งนี้เป็นการละเมิดต่อหลักความเป็นกลางของเน็ต (Net Neutrality) โดยไม่มีประเทศไหนที่กำหนดภาระทางการเงินให้กับอุตสาหกรรมโทรคมนาคมจากการใช้การจราจรทางอินเทอร์เน็ต ในที่สุด ทางเคที่ได้ยกเลิกการปิดกั้นใน 5 วันต่อมา โดยมีคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีได้เข้ามาช่วยประสานงานเป็นตัวกลาง

ข้อพิพาทนี้นำไปสู่การถกเถียงอย่างแรงด่วนถึงปัญหาการจัดการเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และปัญหาว่าใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของการจราจรทางอินเทอร์เน็ต โดยหลักเรื่องความเป็นกลางของเน็ตนั้นต้องการให้เนื้อหา โปรแกรม หรือบริการใดๆ ก็ตาม ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันบนอินเทอร์เน็ตโดยผู้ให้บริการเครือข่าย เช่น ไม่มีการกีดกันช่องสัญญาณ เพื่อท้ายที่สุดจะนำไปสู่การสนับสนุนนวัตกรรมในปลายทางของเครือข่าย ขณะที่ฝ่ายที่โต้แย้งในเรื่องนี้ก็เห็นว่าการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตบนฐานคิดแบบนี้อย่างเข้มงวดจะขัดขวางการพัฒนาเครือข่าย ต่อมาทางคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีได้จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายความเป็นกลางของเน็ต และพัฒนาเครื่องมือที่เน้นการรักษาความโปร่งใสในการจัดการการจราจรในเครือข่าย และการปกป้องผู้บริโภค

บทเรียนสำคัญจากกรณีปัญหานี้ คือ ในยุคของการหลอมรวมที่นวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลและโมเดลธุรกิจที่สัมพันธ์กันเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและหลากหลาย จึง เป็นไปได้ยากที่จะคาดทำนายทิศทางที่ตลาดและอุตสาหกรรมจะพัฒนาไป สภาพเช่นนี้ทำให้รัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแลไม่ควรแทรกแซงกิจการต่างๆ อย่างรวดเร็วเกินไป แต่ควรจะอยู่ในตำแหน่งที่ทำให้ตัวแสดงต่างๆ ได้เข้ามาแก้ไขความขัดแย้งด้วยตัวเองในตลาดขณะเดียวกัน กรณีนี้ยังชี้ให้เห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใหม่จากการหลอมรวมของสื่อ ในการดูแลจัดการระหว่างผู้ให้บริการระดับต่างๆ ทั้งผู้ให้บริการโครงข่าย ผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม และผู้ให้บริการเนื้อหา โดยกรณีนี้ทางบริษัทเคที่ได้เตรียมการจะทำให้ไอพีทีวีบนสมาร์ตทีวีของซัมซุงเป็นแอปพลิเคชัน และทำให้บริษัทเคที่ต้องแข่งขันกับผู้ให้บริการเคเบิลทีวีต่างๆ ด้วย และเจ้าของกิจการโทรคมนาคมเองยังต้องเผชิญหน้ากับการกระตุ้นโดยผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตรายสำคัญต่างๆ ให้ร่วมจ่ายค่าธรรมเนียมจากการใช้การจราจรบนอินเทอร์เน็ต ความขัดแย้งเหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่จะเกิดมากขึ้นในอนาคต

3.1.5.3 กรณีปัญหาการสร้างระบบลงทะเบียนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต⁷³

ประเทศเกาหลีได้สร้างระบบการลงทะเบียนโดยชื่อนามสกุลจริงของผู้ใช้ในอินเทอร์เน็ต (Internet Real-

73 David Caragliano, "Real Names and Responsible Speech: The Cases of South Korea, China, and Facebook," *Yale Journal*, May 21, 2013, http://yalejournal.org/article_post/real-names-and-responsible-speech-the-cases-of-south-korea-china-and-facebook/. [Accessed 15 March 2015]

Name Registration System) เริ่มบังคับใช้มาตั้งแต่ในปี 2004 ภายใต้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้ง (Public Official Election Act) โดยถือเป็นประเทศแรกในโลกที่ใช้ระบบนี้ ผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ตต้องยืนยันอัตลักษณ์ของตนเอง ทั้งชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และหมายเลขประจำตัวประชาชน ก่อนจะโพสต์ข้อความหรือแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์ใหญ่ๆ ของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ต่อมาในปี 2007 ภายหลังการแก้ไขกฎหมายเครือข่ายข้อมูลและการสื่อสาร (Information and Communication Network Law) ซึ่งภาครัฐมีเป้าหมายที่จะลดปริมาณข่าวสารเชิงลบ การใช้ภาษารุนแรง และสิ่งผิดกฎหมายต่างๆ ที่จะส่งผลถึงพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ต และแก้ไขปัญหากลั่นแกล้งบนโลกออนไลน์ (Cyber-bullying) จึงขยายระบบการลงทะเบียนยืนยันตัวตนให้ใช้กับเว็บไซต์ที่มียอดผู้เข้าใช้งานมากกว่า 3 แสนคนต่อวัน ซึ่งรวมไปถึงเว็บไซต์อย่างยูทูบและทวิตเตอร์ด้วย และลดเพดานลงมาอีกในปี 2009 ต่อมา ภายหลังเกิดกรณีดารากาฮาลีได้ฆ่าตัวตายจากการถูกให้ร้ายผ่านโลกออนไลน์ ระบบการลงทะเบียนตัวตนด้วยชื่อจริงก็ถูกกำหนดให้ใช้กับเว็บไซต์ที่มียอดผู้เข้าชมมากกว่า 1 แสนคนต่อวัน โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการที่จะคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเอง ระบบการลงทะเบียนนี้ยังถูกใช้เพื่อควบคุมการเข้าถึงสื่อและการเล่นเกมออนไลน์ของเด็กเยาวชน ซึ่งกฎหมายกำหนดห้ามผู้ที่อายุต่ำกว่า 16 ปีเล่นเกมออนไลน์ในเวลาหลังเที่ยงคืนถึงหกโมงเช้า

ตัวอย่างผลกระทบจากการใช้นโยบายนี้ที่น่าสนใจ คือ ในปี 2008 มีการดำเนินคดีด้วยกฎหมายหมิ่นประมาทออนไลน์กับบล็อกเกอร์นักเคลื่อนไหวหลายราย เช่นกรณีของพาร์ก แด-ซุง (Park Dae-sung) ซึ่งใช้นามแฝงว่า "Minerva" เขาโพสต์ข้อความกว่า 300 โพสต์ในอินเทอร์เน็ตฟอรัมที่ชื่อ Daum's Agora มีเนื้อหาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายเศรษฐกิจ ทำนายการเสียหายของบริษัทแลแมนบาร์เธอร์ และทำนายการตกต่ำของค่าเงินวอนในเกาหลีใต้ ความเห็นเหล่านี้ถูกเจ้าหน้าที่รัฐมองว่าเป็นการปั่นตลาดการเงิน สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อประเทศ ทำให้เขาถูกดำเนินคดี โดยเว็บไซต์นี้ที่ใช้ระบบลงทะเบียนตัวตนด้วย กรณีนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพในการแสดงออก เพราะความคิดเห็นบนโพสต์ของพาร์กเป็นการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล ทั้งความคิดเห็นยังเป็นข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลใช้ระบบการลงทะเบียนยืนยันตัวตนและกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นและละเมิดต่อความเป็นส่วนตัว

ระบบการลงทะเบียนยืนยันตัวตนเผชิญกับปัญหาในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น การอัปโหลดวิดีโอและแสดงความคิดเห็นในยูทูบจากเกาหลีใต้โดยไม่ลงทะเบียนยืนยันตัวตนจะไม่สามารถทำได้ แต่เพียงแค่อัปโหลดที่ต่างประเทศที่อยู่ ผู้ใช้ก็สามารถอัปโหลดและโพสต์ได้ กลายเป็นช่องโหว่ใหญ่ที่เกิดขึ้นจากระบบนี้ เว็บไซต์รายใหญ่อย่างกูเกิลยังปฏิเสธการยินยอมทำตามระบบลงทะเบียนด้วยชื่อจริงนี้ด้วย

นโยบายการลงทะเบียนตัวตน ถูกคัดค้านจากหลายภาคส่วนเรื่อยมา จนในปี 2012 ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้วินิจฉัยว่า นโยบายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญและให้แก้ไขกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้พิจารณาว่า นโยบายการลงทะเบียนตัวตน ละเมิดเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นในโลกออนไลน์ กระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลในการกำหนดอัตลักษณ์ส่วนตัวของตน และละเมิดต่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ศาลวินิจฉัยว่าการใช้ระบบนี้กระทบต่อสภาพการไม่เปิดเผยตัวตน (anonymity) ซึ่งจะทำให้คนสามารถวิพากษ์วิจารณ์ความคิดเห็นกระแสหลักได้โดยปราศจากการได้รับแรงกดดันจากภายนอก

ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ยังพิจารณาอีกว่า ในทางปฏิบัติ ไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดว่า ระบบการลงทะเบียนยืนยันตัวตนจะช่วยให้การทำให้ผิดกฎหมาย การโพสต์อย่างรุนแรงหรือหมิ่นประมาทบนโลกออนไลน์ลดลงแต่อย่างใด เพราะผู้ใช้สามารถย้ายไปใช้งานเว็บไซต์ในต่างประเทศ และจะกลายเป็นการสร้างผลกระทบในด้านลบต่อผู้ให้บริการในประเทศเสียเอง จึงไม่มีความแน่ชัดว่านโยบายลักษณะนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ระบบนี้ยังขัดขวางเสรีภาพของชาวต่างชาติที่ไม่ได้มีเลขประจำตัวประชาชนในการเข้ามาแสดงความคิดเห็นบนโลกออนไลน์ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า หากต้องการแก้ไขผลลัพธ์ในทางลบของการปกปิดตัวตนบนโลกออนไลน์ก็ควรจะใช้แนวทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ต่อมา เว็บไซต์จำนวนมากจึงยกเลิกระบบลงทะเบียนตัวตน

กรณีตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นความล้มเหลวของความพยายามกำกับดูแลของฝ่ายรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิความเป็นพลเมืองในพื้นที่สื่อใหม่ ทั้งการไม่เปิดเผยตัวตน การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่ต้องคำนึงในการสร้างและออกแบบกลไกการกำกับดูแล

3.1.5.4 กรณีการใช้กฎหมายความมั่นคงดูแลเนื้อหาในสื่อใหม่

พร้อมกับที่เกาหลีใต้มีอัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและมีความเร็วในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตสูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก การควบคุมดูแลเนื้อหาและการแสดงความคิดเห็นออนไลน์ก็เป็นไปอย่างค่อนข้างเข้มงวด ทั้งด้วยมาตรการทางกฎหมายและทางเทคโนโลยี ประเทศเกาหลีใต้เน้นควบคุมเนื้อหาที่เป็นปรปักษ์กับรัฐ (anti-state) และส่งผลต่อความมั่นคงทางการเมืองของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื้อหาในลักษณะที่สนับสนุนหรือยกย่องเกาหลีเหนือ หรือสนับสนุนให้มีการรวมประเทศระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ โดยกฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ ได้แก่ กฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Law หรือ NSL) ซึ่งบังคับใช้มาตั้งแต่ปี 1948 ตั้งแต่ช่วงสงครามเกาหลี และยังใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่ง ต่อ มา ก็ มีการแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงการสื่อสารบนโลกออนไลน์ อันนำไปสู่การปิดกั้นหน้าเว็บจากเกาหลีเหนือ ทั้งจากหนังสือพิมพ์ของรัฐ จากสำนักข่าว และหน้าฟีดทวิตเตอร์ รวมถึงเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาแสดงความคิดเห็นอกเห็นใจเกาหลีเหนือ

กฎหมายได้กำหนดให้เว็บท่า (Internet portal) ที่ไม่ปิดกั้นการโพสต์เนื้อหาลักษณะดังกล่าวสามารถถูกลงโทษปรับได้ไม่เกิน 30 ล้านบาท หรือบังคับให้ปิดตัวลงได้ ในขณะที่เว็บไซต์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการ

เผยแพร่เนื้อหาเหล่านั้น อาจต้องโทษจำคุกสูงสุด 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10 ล้านบาท ส่วนผู้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารบนโลกออนไลน์ที่มีลักษณะหมิ่นประมาทผู้อื่นนั้น กฎหมายในปี 2008 ได้กำหนดให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 10 ล้านบาท

จากตัวเลขในปี 2013 พบว่า มีเว็บเพจที่ถูกรัฐบาลปิดกั้น 23,000 เว็บ คณะกรรมการมาตรฐานการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCSC) ยังได้จ่อความร่วมมือให้ผู้ให้บริการบล็อกเว็บไซต์อีกจำนวน 63,000 เว็บ บทบาทลักษณะนี้ของคณะกรรมการมาตรฐานการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ก็ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ว่ากระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะมัก มีการร้องให้ปิดกั้นความคิดเห็นที่ต่อต้านหรือวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลหรือธุรกิจขนาดใหญ่⁷⁴ ประเด็นเรื่องการใช้ข้ออ้างเรื่องความมั่นคงของชาติไปปิดกั้นความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล หรือการ แสดงความคิดเห็นเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ จึงเป็นอีกประเด็นขัดแย้งใหญ่ในปัจจุบันของสื่อในประเทศเกาหลีใต้

74 Freedom House, "Freedom on the Net 2014: South Korea."

3.2 การกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในฝรั่งเศส

3.2.1 ภูมิทัศน์และข้อมูลพื้นฐานสื่อในฝรั่งเศส

อาจถือได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสมีสถานภาพใกล้เคียงกับประเทศไทยในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นแง่จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ประเทศ รูปแบบ ของรัฐ และโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับกิจการและวางแผนเชิงนโยบายการสื่อสารและโทรคมนาคม ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปี 1970 ประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาการอย่างมากทางด้านโครงข่ายโทรคมนาคม รวมถึงมีประวัติศาสตร์ของการพัฒนาด้านข้อมูลข่าวสารสารสนเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี 1975 ถึง 1985 อันเป็นทศวรรษของการคอนเวอร์เจนซ์ระหว่างเทคโนโลยี 3 สิ่ง ได้แก่ สื่อวิทยุโทรทัศน์ โครงข่ายโทรคมนาคม และโครงข่ายอินเทอร์เน็ต⁷⁵

พัฒนาการในช่วงแรก เห็นได้ในปี 1975 ที่เกิดการหลอมรวมกันระหว่างสื่อวิทยุโทรทัศน์กับโครงข่ายโทรคมนาคม เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์โทรทัศน์ฝรั่งเศสที่มีการแพร่รายการทีวีผ่านระบบสายเคเบิลและระบบดาวเทียมซึ่งเดิมทีให้บริการเฉพาะการสื่อสารทางโทรศัพท์เท่านั้น นำไปสู่บริการประเภทเอชบีโอ (Home Box Office – HBO) เกิดระบบทีวีบอกรับสมาชิก และทำให้อุตสาหกรรมโทรทัศน์เฟื่องฟูมากในยุคนี้

ทั้งนี้ สำหรับสื่อโทรทัศน์ในระบบเดิมซึ่งให้บริการผ่านคลื่นผ่านภาคพื้นดินมักประสบปัญหาพื้นที่อับสัญญาณ ทำให้รัฐจำเป็นต้องลงทุนก่อตั้งสถานีทวนสัญญาณซึ่งมีราคาสูง แต่ด้วยพัฒนาทางการเทคโนโลยีทำให้การส่งสัญญาณโทรทัศน์ไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป นับแต่ปี 1975 เทคโนโลยีได้เอื้อให้สื่อโทรทัศน์สามารถส่งผ่านโครงข่ายเคเบิลโทรศัพท์และดาวเทียมสื่อสารได้ นอกจากนี้ ศักยภาพของโครงข่ายใหม่ยังเอื้อให้เกิดบริการจำนวนช่องโทรทัศน์ได้มากมาย มีรายการทีวีได้อย่างหลากหลายและเฉพาะเจาะจงกลุ่มซึ่งตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคกลุ่มต่างๆ ได้อย่างดี ทั้งรายการตามคำสั่ง ภาพยนตร์หรือดนตรี กีฬา ข่าวสารสาระไปจนถึงรายการสำหรับเด็กและคนพิการ

พัฒนาการในระยะถัดมาเกิดขึ้นในปี 1980 คือการบรรจบกันระหว่างอินเทอร์เน็ตกับโครงข่ายโทรคมนาคม ทำให้เกิดบริการมินิเทล (Minitel) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่สามารถแปลงข้อความและภาพกราฟิกเป็นภาษาคอมพิวเตอร์ (alphanumeric) และส่งผ่านโครงข่ายโทรคมนาคมจากหน้าจอคอมพิวเตอร์ขนาดเล็กที่หนึ่งไปยังหน้าจอคอมพิวเตอร์ขนาดเล็กอีกที่หนึ่งที่ห่างไกลได้ รวมทั้งสามารถเก็บรักษาข้อมูลไว้ในระบบตัวเลข (นูเมริค) ประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารที่ต้องการจากโครงข่ายมินิเทล และสามารถส่งข้อความติดต่อสื่อสารกันผ่านระบบเทเลเมติกส์ คือการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารส่งรับและจัดเก็บข้อมูลจากอุปกรณ์ระยะไกลได้ พัฒนาการในระยะถัดมาเห็นได้ในปี 1985 ที่เกิดการบรรจบกันของเทคโนโลยีดิจิทัล

75 Francis Balle, *Médias et sociétés* : Édition, Presse, Cinéma, Radio, Télévision, Internet, 16e édition (Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2013), 169.

กับสื่อเสียงและภาพ (audiovisuel) ในช่วงเวลาดังกล่าว เกิดการขยายตัวของคอมแพ็คดิสก์ (CD และ DVD) สื่อเพื่อการบันเทิง วัฒนธรรมถูกผลิตในเชิงพาณิชย์ เสียงและภาพซึ่งเดิมเคยผลิตในรูปของระบบแอนะล็อกได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบภาษาคอมพิวเตอร์และเผยแพร่ผ่านโครงข่ายโทรศัพท์สู่จอคอมพิวเตอร์

สำหรับกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ประเทศที่ให้บริการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายเคเบิลเป็นกลุ่มแรกๆ ได้แก่ประเทศเล็กๆ ที่มีจำนวนประชากรไม่มากนัก เช่น เบลเยียม (ร้อยละ 91) เนเธอร์แลนด์ (ร้อยละ 85) เดนมาร์ก (ร้อยละ 50) นอร์เวย์ (ร้อยละ 60) ส่วนประเทศฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และเยอรมนีได้ดำเนินการในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสและสเปนมีสัดส่วนของครัวเรือนที่ชมรายการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายเคเบิลไม่สูงนัก เพียงร้อยละ 15-25 เท่านั้น ในปี 2011 กลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปมีประชากร 206 ล้านครัวเรือน ในจำนวนนี้ 58 ล้านครัวเรือนรับชมโทรทัศน์ผ่านระบบเคเบิล และ 26.7 ล้านครัวเรือนเข้าถึงอินเทอร์เน็ตผ่านเคเบิลใยแก้ว

ตั้งแต่ปี 2009 รัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดแผนที่จะขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ภายในปี 2025 ซึ่งสถิติในเดือนมกราคม 2014 ระบุว่า ประเทศฝรั่งเศสมีสัดส่วนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตถึงร้อยละ 83 หรือจำนวน 54.47 ล้านคน และมีผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่กว่า 72 ล้านเครื่อง มากกว่าจำนวนประชากรในประเทศทั้งหมด ในจำนวนนี้ ร้อยละ 54 เข้าถึงอินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่

ในด้านการแข่งขันและความหลากหลายในการให้บริการ ประเทศฝรั่งเศสไม่มีอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากมีผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตหลักหลายราย ได้แก่ Orange, Free, SFR, Bouygues Telecom และ Numericable ทั้งยังมีผู้ให้บริการเอกชนรายเล็กและผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่ไม่แสวงกำไรอีกกว่า 40 ราย⁷⁶

องค์การกำกับกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และการไปรษณีย์ (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes - ARCEP) และคณะกรรมการอุตสาหกรรม พลังงาน และเทคโนโลยี (Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies - CGIET) เผยแพร่ข้อค้นพบจากการสำรวจข้อมูลการใช้ข่าวสารและเทคโนโลยีการสื่อสารไอซีทีในประเทศฝรั่งเศส ประจำปี 2013 พบว่าคนฝรั่งเศสมีอุปกรณ์ดิจิทัลอย่างครบครัน โดยเฉพาะมือถือ อัตราการครอบครองอุปกรณ์เคลื่อนที่เพิ่มขึ้น ข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่สำรวจ พบว่า ชาวฝรั่งเศสมีคอมพิวเตอร์พกพาร้อยละ 61 สมาร์ทโฟนร้อยละ 39 แท็บเล็ตร้อยละ 17 ครัวเรือนร้อยละ 91 มีโทรศัพท์บ้าน และมีมือถือร้อยละ 89 โดยที่ 4 ส่วน 5 ของคนที่สอบถามครอบครองอุปกรณ์ทั้งโทรศัพท์บ้านและโทรศัพท์มือถือ⁷⁷

76 Karolina Koc-Michalska et al., "Mapping Digital Media: France" (Open Society Foundations, February 17, 2013), 80, <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-france>.

77 Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, "Use of Information and Communication Technologies in French Society - Findings for 2013," ARCEP, December 10, 2013, <http://www.arcep.fr/index.php?>

Percentage of Individuals using the Internet													
France	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	14.31	26.33	30.18	36.14	39.15	42.87	46.87	66.09	70.68	71.58	77.28	79.58	83.00

ตาราง 3: จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในฝรั่งเศส⁷⁸

เช่นเดียวกับสถาบันสถิติแห่งชาติฝรั่งเศส อินเซ (INSEE) ระบุว่าในปี 2014 ประชากรที่อาศัยอยู่ในนครปารีสและเมืองใหญ่กว่าร้อยละ 77 มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56 ในปี 2007 ผู้สูงอายุเกิน 60 ปีขึ้นไปใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 47 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 ในปี 2007 การพัฒนาที่รวดเร็วของโครงข่ายอินเทอร์เน็ตส่งผลให้ครึ่งหนึ่งของประชากรที่อาศัยในฝรั่งเศสเล่นอินเทอร์เน็ตนอกบ้านผ่านคอมพิวเตอร์พกพา มือถือ แท็บเล็ต และอุปกรณ์พกพาอื่นๆ ขณะที่เมื่อเจ็ดปีก่อนมีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น⁷⁹

ด้าน คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ เผยข้อมูลเมื่อปลายปี 2014 เกี่ยวกับการครอบครองอุปกรณ์ไอทีล่าสุดของครัวเรือนพบว่า ร้อยละ 96.7 มีโทรทัศน์อย่างน้อย 1 เครื่อง มีคอมพิวเตอร์ร้อยละ 80.3 ขณะที่ร้อยละ 59.3 ของคนที่อายุ 15 ปีขึ้นไปมีสมาร์ทโฟน แท็บเล็ตร้อยละ 32 ของครัวเรือน อย่างไรก็ตาม การส่งสัญญาณดิจิทัลภาคพื้นดินยังเป็นช่องทางหลักสำคัญของการรับชมโทรทัศน์ ร้อยละ 59.1 ของครัวเรือนทั้งหมดมีอุปกรณ์รับชมอย่างน้อย 1 ชุด ตามมาด้วยการรับชมโทรทัศน์ผ่าน ADSL ร้อยละ 43.9 ขณะที่ร้อยละ 24.7 รับชมผ่านโทรทัศน์ดาวเทียม และร้อยละ 8.4 รับชมผ่านระบบเคเบิล⁸⁰

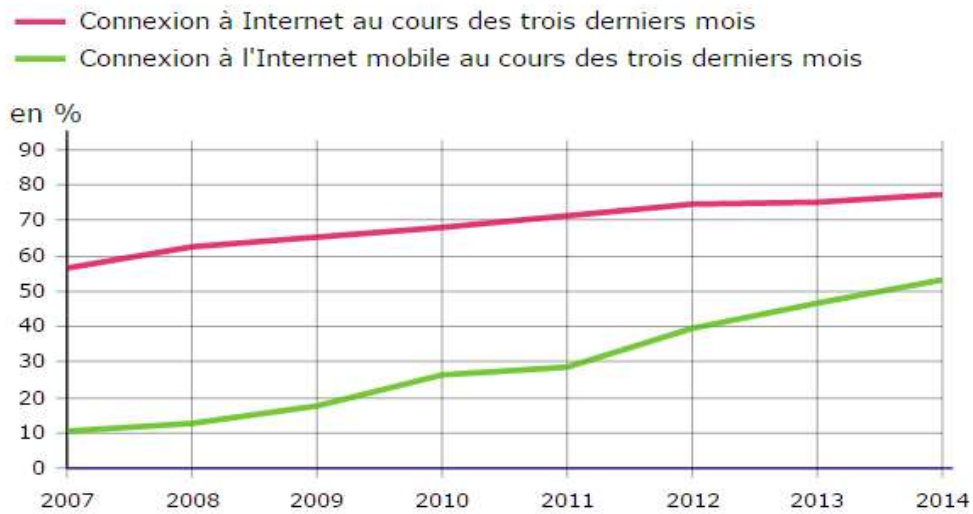
[id=8571&L=1&tx_gsactualite_pi1%5Buid%5D=1637&tx_gsactualite_pi1%5BbackID%5D=26&cHash=d2d3b5c043115d49071eaf82117f471f](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Individuals_Internet_2000-2012.xls). [Accessed 10 June 2015]

78 International Telecommunication Union, "Percentage of Individuals Using the Internet 2000-2012," 2013, http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Individuals_Internet_2000-2012.xls.

79 Insee, "Enquêtes Sur Les TIC Au Près Des Ménages 2007 à 2014 (ICT Surveys from 2007 to 2014 Households)," Insee, April 2015, http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=irsocicmen14. [Accessed 10 June 2015]

80 Digital TV Europe, "French TV Households Decline and Diversify Audiovisual Reception" » Digital TV Europe, "Digital TV Europe," December 17, 2014, <http://www.digitaltveurope.net/295621/french-tv-households-decline-and-diversify-audiovisual-reception/>. [Accessed 6 March 2015]

Figure 1 - Part des personnes s'étant connectées à internet au cours des trois derniers mois



Champ : Ensemble des individus de 15 ans ou plus vivant en France dans un ménage ordinaire.

Source : Insee, enquêtes Technologies de l'information et de la communication 2007 à 2014.

ภาพ 9: แสดงผลดำเนินงานในการทำให้ประชาชนเข้าถึงอินเทอร์เน็ต

ในแง่หนึ่งกระบวนการทำให้เป็นดิจิทัล (Digitization) เปลี่ยนแรงขับเคลื่อนสำคัญทำให้เกิดความหลากหลายของโทรทัศน์ ซึ่งช่วยเร่งให้เกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนฟรีทีวีระดับชาติจำนวนสามเท่า และเอื้อให้เกิดโทรทัศน์ระดับท้องถิ่นกว่า 50 ช่อง ทำให้การรับชมโทรทัศน์เพิ่มขึ้น 6 นาทีต่อวัน การเกิดขึ้นของช่องทางการสื่อสารสัญญาณดิจิทัลภาคพื้นดินทำให้ลักษณะส่งและรับชมเปลี่ยนรูปแบบไป

ในทางประชากรศาสตร์ ประชากรกว่าร้อยละ 94 มีสิทธิความเป็นพลเมืองฝรั่งเศส อีกร้อยละ 6 เป็นประชากรที่อพยพย้ายถิ่นซึ่งกลุ่มใหญ่ที่สุดราวร้อยละ 2.4 มาจากภาคพื้นยุโรป⁸¹ ประชากรส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 78 อาศัยอยู่ในเขตเมือง ส่วนใหญ่ประกาศตนเป็นคาทอลิก รองมาคืออิสลาม และไม่นับถือศาสนา แม้สภาพแวดล้อมสื่อหลอมรวมจะช่วยลดข้อจำกัดให้ประชากรบางกลุ่มเข้าถึงสื่อได้ง่ายมากขึ้น แต่ยังคงพบว่า กว่าหนึ่งในสามของประชากรทั้งหมดยังเข้าไม่ถึงสื่อดิจิทัล จึงทำให้ช่องทางหลักของการรับข้อมูลข่าวสารยังคงเป็นโทรทัศน์ ตามด้วยวิทยุกระจายเสียง

3.2.2 พัฒนาการในการเปลี่ยนผ่านสู่การกำกับกิจการสื่อหลอมรวม

กระบวนการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมดิจิทัลและการสื่อสารในยุคการหลอมรวมทางเทคโนโลยีของฝรั่งเศสและพัฒนาการของการกำกับกิจการสื่อหลอมรวมนั้น เป็นไปภายใต้กฎระเบียบสหภาพยุโรป (EU Directive)

81 Insee, "Population ■ : Publications and Statistics for France or Regions," Insee, 2015, http://www.insee.fr/en/themes/theme.asp?theme=2&sous_theme=0&nivgeo=0&produit=OK.

ซึ่งการออกแบบองค์กรหรือกลไกในการกำกับกิจของแต่ละประเทศไม่ว่าจะในสหภาพยุโรปจะแตกต่างกันไป ตามระบบกฎหมาย ระบบราชการ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสถานการณ์ของสื่อในประเทศนั้น บางประเทศใน ยุโรป เช่น สหราชอาณาจักรก็ได้รวมห้าหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับกิจการสื่อ เข้ามารวมเป็นหนึ่ง องค์กร คือ ออฟคอม (Ofcom) ขณะที่ฝรั่งเศสเลือกกำกับกิจการโดยแบ่งแยกการกำกับระหว่างการส่งสัญญาณ และการกำกับเนื้อหาออกจากกัน

3.2.2.1 แนวทางการเปลี่ยนผ่านการให้บริการโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกไปสู่โทรทัศน์ ดิจิทัล

กรอบที่เป็นทางการของการส่งสัญญาณภาคพื้นดินสู่การส่งสัญญาณดิจิทัล ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่า ด้วยความเป็นสมัยใหม่ของสื่อวิทัศน์กระจายเสียงและโทรทัศน์แห่งอนาคต ปี 2007 (The Modernization of Audiovisual Broadcasting and the Television of the Future)⁸² เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายเสรีภาพการ สื่อสารมวลชนปี 1986 (Law on the Freedom of Communication) อันเป็นไปตามข้อแนะนำของคณะมนตรี สหภาพยุโรป

ประเทศฝรั่งเศสมีแผนกำหนดให้การเปลี่ยนผ่านการส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์แอนะล็อกไปสู่ดิจิทัลไม่ ควรล่าช้ากว่าวันที่ 30 พฤศจิกายน 2011 โดยมีข้อกำหนดหลายประการมุ่งที่สร้างหลักประกันที่สร้างความต่อ เนื่องในการให้บริการโทรทัศน์ ให้พลเมืองเข้าถึงสัญญาณโทรทัศน์ดิจิทัลภาคพื้นดิน เมื่อสิ้นสุดการส่งสัญญาณ โทรทัศน์แบบแอนะล็อก โดยมีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบใน การดำเนินการ กำหนดมาตรการและแนวทางการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตั้งแต่ ปี 2002

ระยะแรก คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ได้คัดเลือกผู้ให้บริการสถานีโทรทัศน์ ระบบแอนะล็อกที่ให้บริการอยู่เดิมซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานีของรัฐ ให้สิทธิเข้ามาทดลองออกอากาศในช่องบริการ สาธารณะดิจิทัลควบคู่กับระบบแอนะล็อก ต่อมาจึงเปิดให้ช่องรายการของเอกชนยื่นใบสมัครเข้ามาคัดเลือก ใน ช่วงเดือนตุลาคม 2002 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ได้คัดเลือกผู้บริการโทรทัศน์ดิจิทัล 28 ช่อง อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบคุณสมบัติ พบว่ามีผู้ได้รับใบอนุญาต 6 รายไม่ผ่านเกณฑ์การเป็น เจ้าของข้ามสื่อ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์จึงยกเลิกใบอนุญาตในเดือนตุลาคม 2004 และประกาศผลคัดเลือกใหม่ในเดือนพฤษภาคม 2005

ทั้งนี้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ กำหนดให้มีผู้ให้บริการ มัลติเพล็กซ์เซอร์

82 กฎหมายทุกฉบับสามารถดูได้ที่ <http://legifrance.gouv.fr>. หรือดูกฎหมายฉบับนี้ที่ http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/television_futur.asp

(Multiplexer: MUX) หรือ โครงข่ายตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ที่รวบรวมบริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ หรือบริการสัญญาณอื่นใดที่จำเป็นเพื่อส่งหรือถ่ายทอดผ่านช่องสัญญาณเดียวพร้อมกันจำนวนหลายราย ต่อมา มีการร้องเรียนไปยัง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ว่า ผู้ให้บริการโทรทัศน์จำนวนสองสถานีเป็นผู้ให้บริการที่ซ้อนทับกับผู้ให้บริการโทรทัศน์สาธารณะ ส่งผลให้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ได้ออกเกณฑ์ให้ผู้ผลิตรายการ และผู้ให้บริการที่เป็น MUX ต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกันในการดำเนินงานของบริษัท ซึ่งภายหลังได้พัฒนาเป็นกฎหมายที่ห้ามการถือหุ้นไขว้ในธุรกิจสื่อภายในประเทศ หลังจากนั้น ผู้ผลิตรายการที่เดิมเป็นบริษัทลูกหรือเป็นบริษัทเดียวกันกับผู้ให้บริการ MUX จึงรวมตัวกันเรียกร้องให้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ทบทวนการกำกับกิจการ MUX อีกครั้งหนึ่ง ส่งผลให้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ จึงตัดสินใจจำแนกผู้ให้บริการ MUX เป็น 2 ประเภทได้แก่ ผู้ให้บริการ MUX สำหรับช่องสาธารณะ และผู้ให้บริการ MUX สำหรับช่องเชิงพาณิชย์ เช่น Pay TV จากนั้น หลังจากเดือนธันวาคม 2012 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ได้พิจารณาออกใบอนุญาตให้กับผู้ให้บริการ MUX บนแพลตฟอร์มการรับชมผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตแบบสาย (ADSL) ทำให้ปัจจุบันฝรั่งเศสมีผู้ให้บริการ MUX จำนวนแปดราย

อย่างไรก็ดี การเริ่มต้นออกอากาศโทรทัศน์ระบบดิจิทัลยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีข้อถกเถียงเรื่องมาตรฐานการบีบอัดภาพ กระทั่งเดือนมีนาคม 2005 จึงได้ข้อยุติ เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วในปี 2007 รัฐบาล รัฐสภา และ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ จึงดำเนินการทางนโยบายอย่างเป็นทางการเพื่อเปลี่ยนผ่านจากระบบแอนะล็อกมาสู่ระบบดิจิทัล⁸³ ให้สำเร็จภายในเดือนพฤศจิกายน ปี 2011 โดยพยายามรณรงค์ให้ข้อมูลและให้การสนับสนุนผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมกระบวนการเปลี่ยนผ่านนี้

3.2.3 โครงสร้างการกำกับกิจการสื่อในปัจจุบัน

หน่วยงานด้านนโยบาย

3.2.3.1 สำนักงานคลื่นความถี่แห่งชาติ

สำนักงานคลื่นความถี่แห่งชาติ (Agence nationale des fréquences – ANFR) มีบทบาทสำคัญในการจัดการและวางแผนการใช้คลื่นความถี่ เป็นหน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำกับดูแลและ

83 The Conseil supérieur de l'audiovisuel, "CSA - Rapport D'activité 2007 (CSA's Key Dates in 2007)," CSA, 2007, http://www.csa.fr/var/ezflow_site/storage/csa/rapport2007/donnees/summary/dates.htm. [Accessed 27 March 2015]

จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุโทรคมนาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งรับผิดชอบในการเจรจากับต่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่ของประเทศ โดยทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลและจัดสรรคลื่นความถี่ในประเทศอีกสองหน่วยงาน คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ (CSA) และองค์การกำกับกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และการไปรษณีย์ (ARCEP) รวมถึงการประสานงานร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการคลื่นความถี่ตามแนวขอบชายแดน นอกจากนี้ยังทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานสำหรับอุปกรณ์วิทยุโทรคมนาคมอีกด้วย

3.2.3.2 กระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสาร

กระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสาร (Ministère de la culture et de la communication) เป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมสื่อดิจิทัล รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงนี้มีหน่วยงานย่อยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หนึ่ง สำนักงานว่าด้วยกิจการวัฒนธรรมแห่งภูมิภาค หรือ Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) รับผิดชอบการกำหนดนโยบายและทิศทางของการผลิตรายการ การกำหนดโควตารายการทั้งในมิติของภาษา และรายการที่ผลิตในประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งโควตาของรายการต่างประเทศที่สามารถออกอากาศภายในประเทศ สอง ศูนย์ภาพยนตร์และภาพเคลื่อนไหวแห่งชาติ หรือ Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิตรายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์ แอนิเมชัน นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ศึกษาและเตรียมการกำกับกับกรณีขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ภาพยนตร์ โทรทัศน์ และอุตสาหกรรมสื่อผสมผสาน รวมถึงการให้เงินทุนสนับสนุนผู้ผลิต บริษัท ควบคุมผลกระทบกับตัวอุตสาหกรรมจากความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ

3.2.3.3 สำนักงานผู้ตรวจการทั่วไปว่าด้วยกิจการทางสังคม หรือ Inspection générale des affaires sociales - IGAS

สำนักงานผู้ตรวจการทั่วไปว่าด้วยกิจการทางสังคม หรือ Inspection générale des affaires sociales (IGS) เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงสวัสดิการสังคม และสุขภาพ (Ministère des Affaires Sociales et de la Santé) ทำหน้าที่หลักในการออกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ความมั่นคงปลอดภัยของสังคมและสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานร่วมกับองค์กรเอกชนที่ไม่หวังผลกำไรในการรับฟังความคิดเห็นและทำงานร่วมกับประชาชน

3.2.3.4 กรมเพื่อการส่งเสริมการลงทุน หรือ The General Directorate for Enterprises (DGE)

กรมเพื่อการส่งเสริมการลงทุน หรือ Direction Générale des Entreprises (DGE) เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเพื่อผู้ประกอบการขนาดเล็กและกลาง นวัตกรรม และเศรษฐกิจเทคโนโลยี (Ministère déléguée

aux Petites et Moyennes entreprises, à l'Innovation et à l'Économie numérique) อยู่ในกำกับของรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำหนดนโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจ ตลอดจนการกำหนดอุตสาหกรรมสำคัญที่จะช่วยให้สามารถพัฒนาให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเข้มแข็งของภาคอุตสาหกรรม และการจ้างงาน เป็นกองเลขานุการดำเนินงานของกระทรวงในด้านกาให้บริการของภาคอุตสาหกรรม ภาคเศรษฐกิจดิจิทัล การท่องเที่ยว การพัฒนาการแข่งขันด้านการให้บริการ นวัตกรรม และการเติบโตของธุรกิจ

หน่วยงานด้านการกำกับดูแล

3.2.3.5 องค์การกำกับกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และการไปรษณีย์ หรือ Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes – ARCEP

องค์การกำกับกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และการไปรษณีย์ หรือ Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes – ARCEP) ทำหน้าที่กำกับกิจการอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต และเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายต่างๆ เป็นหน่วยงานที่บริหารงานอย่างอิสระก่อตั้งขึ้นในปี 1996 ด้วยมีวัตถุประสงค์คือ 1. เพื่อให้บริการเข้าถึงโครงข่ายการให้บริการการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ทั้งแบบสายและเคลื่อนที่แก่ทุกคน 2. ให้บริการแก่ผู้บริโภคด้วยความโปร่งใส การบริการมีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม 3. รับรองการเข้าถึงการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์และบริการทางไปรษณีย์ 4. เตรียมการสำหรับการแข่งขันทางไปรษณีย์ และ 5. มีส่วนร่วมในการกำหนดและปรับให้สอดคล้องกับกรอบของประชาคมยุโรป นอกจากนี้ องค์การกำกับกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และการไปรษณีย์ยังมีส่วนร่วมในการยก ร่างกฎหมายภายใต้กระทรวงการโทรคมนาคม

3.2.3.6 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ หรือ Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ หรือ Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA เป็นหน่วยงานด้านบริหารที่ดำเนินการโดยอิสระจากรัฐ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 17 มกราคม 1989 เพื่อกำกับและประกันเสรีภาพการสื่อสารใน การประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ บทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ อยู่ภายใต้กฎหมายหมายเลข 86-1067 ว่าด้วยเสรีภาพในการสื่อสาร ที่มักเรียกกันอย่างล้าลองว่า "กฎหมาย 30 กันยายน 1986" ซึ่งถูกปรับปรุงหลายครั้งเพื่อให้ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงของสื่อสารผ่านวิทยุและโทรทัศน์

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ เป็นองค์กรหลักที่กำกับกิจการสื่อ และประสานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดย คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ทำหน้าที่พิทักษ์เสรีภาพ

การสื่อสาร ตรวจสอบรายการวิทยุโทรทัศน์ให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย และมุ่งปกป้องเด็กและเยาวชน รวมถึงกำกับระยะเวลาการออกอากาศของผู้รับสมัครทางการเมืองในช่วงการเลือกตั้ง ทั้งนี้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ เป็นหน่วยงานกำกับกิจการเดียวที่มีอำนาจกำกับเนื้อหาของสื่อ โดยรับช่วงต่อจากสองหน่วยงานเดิมที่นับจากปี 1982 ประเทศฝรั่งเศสยกเลิกการผูกขาดกิจการสาธารณะบนการการแพร่ภาพโทรทัศน์พร้อมกับสร้างกลไกเชิงสถาบันในการกำกับกิจการ โดยก่อตั้งคณะกรรมการอิสระกำกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, HACA) จากนั้นจึงถูกแทนที่ด้วยคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการสื่อสารและเสรีภาพ หรือ Commission Nationale de la Communication et des Libertés, CNCL ในปี 1986 และต่อมา อำนาจหน้าที่ดังกล่าวถูกเปลี่ยนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ตามกฎหมายลงวันที่ 17 มกราคม 1989

การเกิดขึ้นของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ เป็นไปเพื่อเสรีภาพของการสื่อสารในกิจการกระจายเสียงวิทยุ-โทรทัศน์ หน่วยงานนี้มีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และให้อนุญาตการกระจายเสียงวิทยุ-โทรทัศน์ รับผิดชอบการจัดสรรการส่งสัญญาณภาคพื้นดิน เคเบิล คลื่นดิจิทัล และให้ความเห็นประกอบการกฎหมายใหม่เกี่ยวกับประเด็นภาพและเสียง และยังมีหน้าที่กำกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้แพร่กระจาย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่พิทักษ์ความหลากหลายในการแสดงออก การแข่งขันและมีอำนาจในการลงโทษผู้แพร่ภาพและเสียงหากละเมิดกฎระเบียบ

3.2.3.7 องค์การแข่งขันทางการค้า หรือ Autorité de la concurrence

องค์การแข่งขันทางการค้า หรือ Autorité de la concurrence เป็นองค์กรที่ดูแลเรื่องการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ก่อตั้งภายหลังปี 2008 ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและบังคับใช้กฎหมายกำกับให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภคในตลาด

หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2.3.8 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติ หรือ Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติ หรือ Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL) เป็นคณะกรรมการอิสระที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และเสรีภาพ ปี 1978 โดยประชาชน

สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ในกรณีที่ไม่ได้ได้รับความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เช่น ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของตำรวจ เป็นต้น

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการ 17 คนมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีโดยมีกรรมการสองคน มาจากสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร กรรมการสองคน มาจากสมาชิกรัฐสภากรรมการสองคนมาจากสภาเศรษฐกิจและสังคม กรรมการสองคนมาจากศาลปกครองสูงสุด กรรมการสองคน มาจากศาลฎีกา กรรมการสองคนมาจากศาลการคลังและภาษี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสองคน มาจากการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกาจากการเสนอของประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการอีกสาม คนมาจากการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

3.2.3.9 คณะกรรมการว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ (Commission d' accès aux documents administratifs – CADA) เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายปี 1978 เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของฝ่ายปกครอง อันเป็นหัวใจสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ โดยหากเอกชนผู้ใดประสงค์จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองและได้รับการปฏิเสธ ก็สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการได้ คณะกรรมการมีอำนาจให้ฝ่ายปกครองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐได้ ข้อมูลในปี 2008 พบว่า มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการจำนวน 4,548 เรื่อง ซึ่งฝ่ายปกครองร้อยละ 65.5 ก็ได้ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการ

3.2.3.10 องค์กรเพื่อการเผยแพร่ผลงานสร้างสรรค์และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาบนอินเทอร์เน็ต

องค์กรเพื่อการเผยแพร่ผลงานสร้างสรรค์และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาบนอินเทอร์เน็ต (Haute Autorité pour la Diffusion des œuvres et la Protection des droits d'auteur sur Internet – Hadopi) แสดงบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ครอบครองลิขสิทธิ์ องค์กรเพื่อการเผยแพร่ผลงานสร้างสรรค์และการคุ้มครองสิทธิบนอินเทอร์เน็ต

3.2.3.11 กรมอุตสาหกรรมสื่อและวัฒนธรรม

กรมอุตสาหกรรมสื่อและวัฒนธรรม (Direction générale des médias et des industries culturelles – DGMIC) ถูกตั้งขึ้นภายใต้กระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสารเมื่อปี 2010 ในสภาวะที่มีแรงกดดันทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมสื่อและการหลอมรวมของสื่อ โดยเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากการรวมสองหน่วยงาน คือ กรมพัฒนาสื่อ (Direction du Développement des médias – DDM) ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี เข้ากับกรม

หนังสือและการอ่าน (Direction du Livre et de la Lecture – SLL) ภายใต้กระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสาร ภารกิจหนึ่งของกรมอุตสาหกรรมสื่อและวัฒนธรรม คือ การกำกับกำกับการเป็นเจ้าของข้ามสื่อ โดยทำงานร่วมกับ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์

องค์กรภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม

3.2.3.12 สมาคม ลา กาดราตุร์ ดู เน็ต หรือ La Quadrature du Net

ในฝรั่งเศสมีสมาคม ลา กาดราตุร์ ดู เน็ต ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตที่สนับสนุนเสรีภาพ ในการสื่อสารและสิทธิความเป็นส่วนตัว โดยการทำงานร่วมกับอีเอฟเอฟ (Electronic Frontier Foundation - EFF) ซึ่ง เป็น องค์กรประชาสังคมระหว่างประเทศที่ ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร และติดตามการ ดำเนินนโยบายที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์

3.2.3.13 สหภาพสื่อมวลชนแห่งฝรั่งเศส หรือ Syndicat National des Journalistes Fédération

สหภาพสื่อมวลชนแห่งฝรั่งเศส หรือ Syndicat National des Journalistes Fédération ก่อตั้งเมื่อปี 1918 เพื่อสร้างหลักจริยธรรมของวิชาชีพ ซึ่งอยู่บนหลักการสาม ด้าน หนึ่ง กฎหมายในปี 1935 สอง ค่าตอบแทนนักข่าวอิสระที่เหมาะสม สาม ข้อตกลงร่วมกันสำหรับสื่อมวลชน อาทิ การคุ้มครองแหล่งข่าวและ ลิขสิทธิ์ เป็นต้น

3.2.3.14 สหพันธ์สื่อแห่งชาติฝรั่งเศส หรือ Nationale de la Presse Française (FNPF)⁸⁴

สหพันธ์สื่อแห่งชาติฝรั่งเศส หรือ Nationale de la Presse Française (FNPF) เกิดขึ้นจากการรวมตัว ขององค์กรสื่อ 535 องค์กรที่มีผลงานเผยแพร่รวมกันเป็นสื่อ 1,592 หัว โดยในจำนวนนี้เป็นเผยแพร่ช่องทาง ออนไลน์ 324 ช่องทาง สหพันธ์มีขึ้นเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน สร้างข้อตกลง เจริญต่อรองกับภาคส่วน ต่างๆ ในสังคม เกี่ยวกับประเด็นปัญหาพื้นฐานทั่วไป เช่น ค่าไปรษณีย์ ลิขสิทธิ์ เทคโนโลยีใหม่ๆ เป็นต้น

3.2.3.15 สมาคมผู้สื่อข่าวอาชีพเพื่อการสื่อสารและสาธารณะสัมพันธ์ หรือ Information Presse & Communication (IP&C)⁸⁵

สมาคมผู้สื่อข่าวอาชีพเพื่อการสื่อสารและสาธารณะสัมพันธ์ หรือ Information Presse & Communication (IP&C) ก่อตั้งในปี 1956 ภายใต้ชื่อ National Union of Press Officers เป็นการรวมตัวของผู้

84 La Fédération Nationale de la Presse d'Information Spécialisée, "QUI SOMMES-NOUS ? (Who Are We?)," n.d., <http://www.fnps.fr/index.php?module=article&action=index&IDRubrique=1&IDArticle=1>. [Accessed 10 March 2015]

85 IP&C, "Qui Sommes Nous ?," **Information Presse & Communication**, accessed March 6, 2015, <http://infopressecom.org/qui-sommes-nous/>.

สื่อข่าวอาชีพจาก 1,800 บริษัททั้งจากกิจการสาธารณะและกิจการเอกชน และสื่ออิสระ สมาคมฯ นี้เกิดขึ้นเพื่อ
ชำระไว้ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมของการธุรกิจการสื่อสาร โดยมีการจัดประชุมผู้สื่อข่าวอย่างสม่ำเสมอเพื่อ
สะท้อนแนวคิดความต้องการของอุตสาหกรรม

3.2.3.16 สมาคม เลอ กาสเซอร์ เดอ ปูบ หรือ Casseurs de pub

สมาคม เลอ กาสเซอร์ เดอ ปูบ หรือ Casseurs de pub เป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่รณรงค์ส่งเสริม
ปกป้องสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย การลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการไม่ใช้ความรุนแรง เน้นเรื่อง
การถกเถียง ตั้งประเด็นสาธารณะ มีการผลิตสื่อหนังสือพิมพ์รายเดือน ซึ่งมียอดการตีพิมพ์มากกว่า 45,000
ฉบับ ติดตามตรวจสอบเนื้อหาโฆษณา การส่งเสริมการบริโภค การแข่งขันที่ไม่เหมาะสม

3.2.3.17 สมาคม เลส์ ปิเยส์ ดองส์ เลอ ปาฟ หรือ Les Pieds dans le PAF⁸⁶

สมาคม เลส์ ปิเยส์ ดองส์ เลอ ปาฟ หรือ Les Pieds dans le PAF เป็นองค์กรที่ทำงานส่งเสริมด้านการ
เท่าทันสื่อ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความคิดเชิงวิพากษ์ เนื่องจากระบบของโทรทัศน์เชิงพาณิชย์เปลี่ยนผลเมือง
เป็นเพียงผู้บริโภค องค์กรจึงก่อตั้งขึ้นเพื่อตอบโต้และผลักดันให้นโยบายให้สื่อให้ความสำคัญกับการศึกษา หรือ
สร้างความเป็นประชาธิปไตยทางการสื่อสาร ผลักดันให้เนื้อหาในโทรทัศน์ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม ข้อมูล
ข่าวสาร การศึกษาและความบันเทิง

3.2.3.18 Fédération FDN

Fédération FDN (FFDN) เป็นสมาพันธ์ของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่ไม่แสวงกำไร มีเครือข่ายอยู่ทั่ว
ประเทศฝรั่งเศสและในอีกหลายเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน สมาพันธ์เริ่มต้นจาก(French Data Network - FDN)
ซึ่งเป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่ให้บริการมายาวนานที่สุดของฝรั่งเศส เป้าหมายของสมาพันธ์ฯ คือส่งเสริมให้
ใครก็ตามที่อยากเป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตสามารถเป็นได้ สมาชิกบางรายของสมาพันธ์ฯ ให้บริการ
อินเทอร์เน็ตแบบเอทีเอสแอล บางรายให้บริการอินเทอร์เน็ตไร้สายทางไวไฟ หรือสร้างโครงสร้างพื้นฐานในท้อง
ถิ่นของตัวเอง สมาพันธ์มีแนวทางสนับสนุนเสรีภาพในการแสดงออกและความเป็นกลางของอินเทอร์เน็ต⁸⁷

3.2.4 นโยบาย กฎระเบียบ และเครื่องมือกำกับกิจการ

3.2.4.1 หลักการพื้นฐานสำคัญในการกำกับกิจการสื่อสาร

ฝรั่งเศสให้ความสำคัญใน หลักการสำคัญของเสรีภาพในการสื่อสาร ซึ่งองค์กรกำกับกิจการสื่อควรให้
ความสำคัญตามหลักการ

86 Pieds dans le PAF, "Les Pieds Dans Le PAF, C'est Quoi? (Feet in the PAF, What's This?)," **Pieds Dans Le PAF**, May 2014, <http://www.piedsdanslepaf.org/cestquoi/>.

87 FFDN, "Principles," **Fédération FDN**, accessed March 10, 2015, <https://www.fdn.org/en/principles>.

- หลักการ “แจ้งให้ทราบล่วงหน้า” มีใช้การ “ขออนุญาต” ในการก่อตั้งสื่อ
- หลักการห้ามมิให้นำเนื้อหาไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อน
- หลักการกำหนดให้บรรณาธิการผู้พิมพ์ผู้โฆษณา (หรือที่เทียบเคียงกันในสื่อชนิดอื่น) มีความรับผิดชอบตามกฎหมาย
- หลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว ความเป็นอยู่ส่วนตัว และข้อมูลส่วนบุคคล โดยให้คำ หนึ่ง ถึง การถ่วงดุลระหว่าง การใช้สิทธิเสรีภาพการสื่อสารและให้การคุ้มครองปัจเจกบุคคล
- หลักการว่าด้วยสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและข้อมูลแหล่งอื่นๆ
ทั้งนี้องค์กรที่มีหน้าที่กำกับกิจการสื่อมุ่งคุ้มครองคุณค่า 3 ประการ
- การแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ
- สิทธิของผู้อ่านหรือผู้บริโภค ประกอบด้วย ความโปร่งใสของสื่อ เปิดพื้นที่ให้ผู้ด้อยโอกาส
- ความหลากหลายของข้อมูลข่าวสารตามแนวคิดพหุนิยม (pluralism)

3.2.4.2 การแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

ช่วยให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ๆ เข้าสู่ตลาด มีการลงทุนสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ อุตสาหกรรมสื่อ
ต้นน้ำ (infra-structure) กลางน้ำ (MVNO, ตัวกลาง) ปลายน้ำ (Producer, Production House) ขยาย
ตัวเติบโต ซึ่งในระยะยาวเป็นผลดีกับผู้บริโภค

วิธีการ

- ห้ามรัฐอุดหนุนกิจการสื่ออันใดอันหนึ่งหรือกระทำการช่วยเหลือลักษณะใดลักษณะหนึ่งแก่สื่อรายใด โดยเฉพาะ (ห้าม state subsidies)
- ห้ามเอกชนอุดหนุนกันเองในระหว่างบริษัทพันธมิตรหรือกลุ่มบริษัทผู้ถือหุ้นเดียวกันเพื่อได้เปรียบผู้ประกอบการรายอื่นในตลาดเดียวกัน (ห้าม cross subsidies)
- ห้ามรัฐเลือกปฏิบัติระหว่างบริษัทรัฐวิสาหกิจกับบริษัทเอกชน
- จัดตั้งกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมสื่อ สนับสนุนสื่อรายเล็กรายน้อย สื่อวัฒนธรรม สื่อท้องถิ่น ฯลฯ สนับสนุนให้เกิดผู้เล่นรายใหม่

- ผ่อนคลายการกีดกันผู้ประกอบการต่างดาว ผ่อนคลายกฎการควบรวมสื่อ เปิดเสรีตลาดภายใน

3.2.4.3 สิทธิของผู้อ่านหรือผู้บริโภค

- ความโปร่งใสของสื่อ: กฎหมายบังคับให้ต้องบ่งชี้ตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของสื่อที่แท้จริง
 - ผู้อ่านต้องทราบได้ว่าเงินทุนทำสื่อมาจากไหน – รัฐบัญญัติปี 1986 กำหนดโครงสร้างและการบริหารงานกิจการสื่อว่า ผู้อ่านรายการสื่อสิ่งพิมพ์รายวันหรือรายสัปดาห์ต้องเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากหรือหุ้นส่วนใหญ่ ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นนิติบุคคล ผู้อ่านรายการสื่อสิ่งพิมพ์ต้องเป็นผู้แทนตามกฎหมายของนิติบุคคลหุ้นส่วนใหญ่ เช่น เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่หรือหุ้นส่วนผู้จัดการนิติบุคคล ถ้าผู้อ่านรายการสื่อสิ่งพิมพ์เป็นบุคคลที่มีเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกัน จะต้องแต่งตั้งผู้อ่านรายการร่วมอีกคนหนึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายแทน
 - ผู้อ่านต้องทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทุน – รัฐบัญญัติ ปี 1986 กำหนดว่า การขายหุ้นของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ถึงหนึ่งในสามส่วน หรือการถ่ายโอนทรัพย์สินของบริษัทจะต้องประกาศแจ้งให้ผู้อ่านทราบ ห้ามมิให้สื่อสิ่งพิมพ์รับหรือยินยอมรับเงินทุนจากรัฐบาลต่างชาติเป็นค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์
- เปิดพื้นที่ให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงอินเทอร์เน็ตหรือสื่อประเภทต่างๆ กำหนดในสัญญาหรือเงื่อนไขใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการต้องให้บริการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ห่างไกล เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ทีวี หรือวิทยุ

3.2.4.4 หลักการดำรงรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายของแหล่งข่าวสาร (media pluralism)

เป็นหลักซึ่งมีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ: คำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญในปี 1984 คุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข้อมูลข่าวสาร (right to inform) และเสรีภาพในการได้รับข้อมูลข่าวสาร (right to be informed)

รัฐบัญญัติ 1986 มีเจตจำนงห้ามมิให้รวมศูนย์สื่อหรือ “ควบรวมความเป็นเจ้าของสื่อ” ซึ่งทำลายความหลากหลายของการเสนอ/เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยห้ามบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบริษัทเครือเดียวกันเป็นเจ้าของสื่อหรือควบคุมการบริหารจัดการรายวัน ซึ่งมียอดจำหน่ายในประเทศฝรั่งเศสรวมกันเกินกว่าร้อยละ 30 ของยอดจำหน่ายสื่อรายวันทั้งหมด

รัฐบัญญัติ 1 กุมภาพันธ์ 1994 และฉบับที่ 1 สิงหาคม 2000 เพิ่มมาตรการห้ามการควบรวมสื่อให้ทันสมัยยิ่งขึ้น โดยห้ามควบรวมสื่อสิ่งพิมพ์กับสื่อประเภทอื่นๆ หรือระหว่างสื่ออื่นๆ ด้วยกัน (วิทยุ โทรทัศน์

ภาพยนตร์ สื่อใหม่)

กฎหมายประชาคมยุโรป เรื่อง การควบรวมสื่อประเภทเดียวกัน⁸⁸ กำหนดเกณฑ์ไว้ดังนี้ สื่อวิทยุ โทรทัศน์: พิจารณาจากจำนวนผู้ชม

- สื่อวิทยุกระจายเสียง : พิจารณาจากจำนวนผู้ฟังในเขตพื้นที่ให้บริการ หากมีปริมาณตั้งแต่ 3% ขึ้นไป ห้ามถือครองคลื่นและสื่อวิทยุกระจายเสียงอื่นอีกในเขตเดียวกัน
- สื่อวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ : พิจารณาจากจำนวนผู้บริโภคสื่อของผู้ประกอบการรายนั้นในเขตพื้นที่ให้บริการ หากมีปริมาณตั้งแต่ 10% ขึ้นไป ห้ามถือครองสิทธิในสื่อประเภทอื่นๆ ในเขตเดียวกัน อีก⁸⁹

การวัดส่วนแบ่งการตลาดจะวัดจากจำนวนผู้ชมสำหรับสื่อโทรทัศน์ สื่อหนังสือพิมพ์วัดจากยอดจำหน่าย และสื่อวิทยุวัดจากการครอบคลุมพื้นที่ แต่สัดส่วนยังปรับเปลี่ยนได้ ในระหว่างกิจการโทรทัศน์ด้วยกัน ภายใต้ มาตรา 31 ในกรณีควบรวมช่องและถือหุ้นไขว้กันเองใน 24 ช่อง 17 ราย สามารถทำได้ แต่ต้องไม่เกินสัดส่วนที่ กติกาวางไว้ตั้งแต่ขอรับใบอนุญาต คือถือหุ้นร่วมกันไม่เกินร้อยละ 10

ขณะที่องค์กรแข่งขันทางการค้าถูกกำหนดให้ต้องปรึกษาหารือกับ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง วิทยุและโทรทัศน์ ต่อการควบรวมกิจการและการครอบงำกิจการสื่อสาร คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุ และโทรทัศน์ มีความรับผิดชอบในการติดตามการควบรวมและการถือครองข้ามสื่อ ผู้ถือหุ้นมีหน้าที่ต้องรายงาน ต่อ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ เมื่อสัดส่วนการถือหุ้นนั้นเกินร้อยละ 10 ฉะนั้น คณะ กรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ จึงติดตามการถือครองหุ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.4.5 ความเป็นเจ้าของสื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์และสื่อหนังสือพิมพ์

ประเทศฝรั่งเศสมีการออกกฎหมายเกณฑ์ที่ป้องกันการผูกขาดในธุรกิจสื่อ โดยควบคุมผ่านความเป็นเจ้าของ ในการประกอบกิจการโทรทัศน์ ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญสามประการ คือ

ข้อหนึ่ง จำนวนหุ้น คือ บุคคลและองค์กรหนึ่งๆ ไม่สามารถถือครองหุ้นมากกว่าร้อยละ 49 ในสถานี โทรทัศน์ระดับชาติ และไม่เกินร้อยละ 33 ในสถานีโทรทัศน์ระดับท้องถิ่น ข้อสอง จำนวนใบอนุญาตและจำนวน

88 Michael McEwen, "Media Ownership; Rules Regulations and Practices in Selected Countries and Their Potential Relevance to Canada" (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), August 17, 2007), <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/mcewen07.htm>.

89 เทียบเคียงกับ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ของประเทศไทย (ข้อเสนอเบื้องต้นของ กสทช.) ให้ผู้ประกอบการสื่อแต่ละรายเป็นเจ้าของสื่อได้ไม่เกินสองในสามของสื่อหลัก ได้แก่ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุ และสื่อโทรทัศน์ ถ้าถือครองสองสื่อ แต่ละสื่อที่ถือครองต้องมีส่วนแบ่งตลาดไม่เกิน ร้อยละ 30 หากเป็นเจ้าของสามสื่อ แต่ละสื่อต้องมีส่วนแบ่งตลาดไม่เกินร้อยละ 20

ผู้ชม ในกรณีที่บุคคลหรือองค์กรที่เป็นเจ้าของสื่อถือใบอนุญาตการประกอบกิจการมากกว่าหนึ่งใบ บุคคลหรือองค์กรนั้นไม่สามารถถือหุ้นเกินร้อยละ 15 ในกิจการที่สอง และเกินร้อยละ 5 ของกิจการที่สาม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้บุคคลและองค์กรถือครองใบอนุญาตช่องแอนะล็อกไม่ได้เกินหนึ่งช่อง ช่องดิจิทัลได้ไม่เกินเจ็ดช่อง และใบอนุญาตดาวเทียมได้ไม่เกินสองใบ บนเงื่อนไขเหล่านี้ ยังมีข้อกำหนดด้วยว่า ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ไม่สามารถถือครองใบอนุญาตการแพร่สัญญาณระดับภูมิภาค ไม่ว่าจะ เป็นแอนะล็อกหรือดิจิทัลเกินสองใบ หรือห้ามเกินหนึ่งใบ หากสถานีนั้นๆ ครอบคลุมพื้นที่การรับชมสำหรับประชากรเกิน 6 ล้านคน และข้อสาม การมีส่วนร่วมกับบริษัทอื่นในกิจการประเภทเดียวกัน

สำหรับกิจการวิทยุ นิตินิตบุคคลหนึ่งๆ จะไม่สามารถดำเนินกิจการได้มากกว่าหนึ่งสถานี หรือหนึ่งโครงข่าย หากยอดรวมผู้ฟังทั้งหมดเกิน 150 ล้านคน ส่วนกิจการหนังสือพิมพ์นั้น หากกิจการหนึ่งๆ มียอดการจำหน่ายรายวันให้สูงกว่าร้อยละ 30 ของตลาด จะไม่สามารถมีกิจการหนังสือพิมพ์ฉบับใหม่ได้ นอกจากนี้ยังห้ามมิให้บุคคลต่างด้าวถือหุ้นในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์เกินกว่าร้อยละ 20 ของทุนทั้งหมด⁹⁰

3.2.4.6 การถือครองข้ามสื่อ

เจ้าของกิจการสื่อสารมวลชน ถูกจำกัดมิให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการสื่อ หากเข้าเงื่อนไขมากกว่าสองอย่างของกิจการระดับชาติ ดังต่อไปนี้

- พื้นที่การรับชมโทรทัศน์ของประชากร 4 ล้านคน
- พื้นที่การรับฟังวิทยุของประชากร 30 ล้านคน
- พื้นที่การรับชมโทรทัศน์ระบบเคเบิลของประชากร 6 ล้านคน
- ยอดการจัดจำหน่ายหนังสือพิมพ์รายวันทั่วทั้งประเทศสูงกว่าร้อยละ 20
- ข้อยกเว้นเพิ่มเติมสำหรับการประกอบกิจการระดับท้องถิ่น
 - ถือครองใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ระดับชาติและระดับท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกัน
 - ถือครองใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุท้องถิ่นตั้งแต่ 1 ใบขึ้นไป ซึ่งเพิ่มจำนวนผู้รับฟังมากกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่นั้นๆ
 - ถือครองโครงข่ายเคเบิลสำหรับพื้นที่นั้น

90 เทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย (มาตรา 39 วรรคหก)

- เข้าไปมีส่วนในกองบรรณาธิการหรือเข้าไปมีอิทธิพลอื่นใดในหนังสือพิมพ์รายวันของพื้นที่นั้นๆ

ในกรณีของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ หากมีการเปลี่ยนหัวหน้าหนังสือหรือเปลี่ยนนายทุนคนใหม่ซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนแนวทางหรือนโยบายการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์อันมีผลให้อัตลักษณ์ของสื่อ่นั้นเปลี่ยนแปลงไปด้วย และเหตุนี้อาจทำให้นักหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนคนใดคนหนึ่งรู้สึกว่าการทำงานให้แก่สื่อเล่มนั้นต่อไปเป็นความฝืนใจอย่างยิ่งเพราะขัดต่อมโนสำนึกหรือเสรีภาพในความคิดเห็นของตนเองในฐานะนักสื่อสารมวลชน แต่หากลาออกไปก็จะเสียประโยชน์จากการไม่ได้รับเงินค่าชดเชยตามกฎหมาย กรณีนี้ ประเทศฝรั่งเศสมีหลักการคุ้มครอง “มโนสำนึกทางวิชาชีพ” (Clause of conscience) ตามมาตรา L.761-7 ประมวลกฎหมายแรงงาน ที่ให้ความคุ้มครองมโนสำนึกทางวิชาชีพ ซึ่งจะยินยอมให้ลูกจ้างซึ่งเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาจ้างแรงงานมีสิทธิได้รับค่าชดเชยการออกจากงานจากนายจ้างตามสัดส่วนของระยะเวลาการทำงาน แต่ไม่เกิน 6 เดือน หลักดังกล่าวแตกต่างจากกฎหมายแพ่งปกติ ที่ลูกจ้างจะได้รับเงินค่าชดเชยจากนายจ้างก็เฉพาะกรณีที่ฝ่ายนายจ้างเป็นฝ่ายบอกเลิกการจ้าง ทั้งนี้ เพราะกฎหมายคุ้มครองแรงงานฝรั่งเศสเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทิศทางของสื่อ นั้น หากมีผล กับการทำงานในวิชาชีพเกิดยากลำบากและเสรีภาพในวิชาชีพสื่อถูกทำลายไป กฎหมายพิงคุ้มครอง “ความอิสระแห่งจิตสำนึก ชื่อเสียงเกียรติภูมิ คุณค่าแห่งจิตใจ” เพื่อให้นักสื่อสารมวลชนที่ตัดสินใจลาออกเพราะการเปลี่ยนแนวทางนโยบายของสื่อไม่สอดคล้องกับความคิดของตน และไม่ต้องการทนฝืนใจทำงานให้แก่สื่อเล่มนั้นต่อไป มีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชยตามกฎหมาย

3.2.4.7 การกำกับเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่สนับสนุนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นบนโลกออนไลน์อย่างมาก โดยมีมาตรการหลายอย่างในการปกป้องสิทธิของผู้ใช้อินเทอร์เน็ต และมีการปิดกั้นการเข้าถึงเนื้อหาต่างๆ ค่อนข้างน้อย จนถูกจัดให้เป็น 1 ใน 6 ประเทศที่มีเสรีภาพมากที่สุดบนอินเทอร์เน็ต โดยมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายเพื่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจดิจิทัล (Loi pour la confiance dans l'économie numérique – LCEN) เพื่อใช้ดูแลอินเทอร์เน็ตมาตั้งแต่ปี 2004 แต่อย่างไรก็ดี ก็มีสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วงมากขึ้นในการปิดกั้นสื่อออนไลน์ในช่วงต่อมา⁹¹

ในปี 2007 คำถามเรื่องการสร้างอำนาจการควบคุมสื่ออินเทอร์เน็ตเป็นที่ถกเถียงอย่างกว้างขวาง ในกรอบของแผนดิจิทัล 2012 (Digital plan for 2012) มีการจัดตั้งสภาดิจิทัลแห่งชาติ (Conseil national du numérique – CNN) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อจะให้เกิดองค์กรเดียวที่มีคณะกรรมการหลายชุด เพื่อจัดการปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารด้านเทคโนโลยี

สภาดิจิทัลแห่งชาติมีเจตนาที่จะให้บรรลุมารกิจสามด้าน ประกอบด้วยทำให้คำแนะนำทางยุทธศาสตร์

91 Koc-Michalska et al., “Mapping Digital Media.”

เป็นเจ้าของภาพในการหารีระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ดำเนินกิจการทางธุรกิจเพื่อหาข้อตกลง และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม รวมถึงการติดตามการกำกับกิจการ อย่างไรก็ตาม สภาดิจิทัลแห่งชาติก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์และแนะนำให้ลดบทบาทลง เนื่องจากพบว่าภารกิจจำนวนมากที่ถูกกำหนดให้สภาฯ ดำเนินตามกรอบแผนดิจิทัล 2012 ไม่ได้ได้รับการตอบสนองโดยรัฐ คณะกรรมการที่มีก่อนหน้านั้นถูกรวมเข้ามาเพื่อสร้างสภาดิจิทัลแห่งชาติทั้งที่ควรจะไป หรือไม่ควรถูกปรับอายุอีกครั้งหนึ่งโดยปริยาย นอกจากนี้ ผู้เล่นหลักในเศรษฐกิจดิจิทัลต่างต่อต้านการสร้างสถาบันที่จะมากำกับกิจการ ผ่านการสร้างมาตรฐานเดียวกันและควบคุมเนื้อหาทางอินเทอร์เน็ต ผู้เล่นเหล่านั้นทบทวนว่ามีมาตรฐานทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้กับอินเทอร์เน็ตมากเพียงพอแล้ว ถูกชี้แจงโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ

ก่อนหน้าจะมีกฎหมายเพื่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจดิจิทัลในปี 2004 ประเทศฝรั่งเศสไม่มีหลักที่ชัดเจนในการกำกับเนื้อหาในอินเทอร์เน็ต จนเมื่อกฎหมายเพื่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจดิจิทัลถูกประกาศใช้ควบคู่กับระเบียบของสหภาพยุโรป (EU directive) หลายประการ เช่น การกำหนดให้ผู้จัดทำต้องยืนยันการทำธุรกรรมออนไลน์อย่างน้อยสองครั้งเสมอ และการกำกับอีเมลสแปมและโฆษณาข่าวสารออนไลน์ที่ต้องมีตัวเลือกให้ผู้รับสามารถยกเลิกข่าวสารได้

แม้ว่าโดยหลักการแล้ว การสื่อสารออนไลน์ก็ได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกไม่ต่างกับสื่ออื่นๆ แต่กฎหมายเพื่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจดิจิทัล⁹² ก็กำหนดความรับผิดชอบในการกระทำที่ละเมิดกฎหมายเสรีภาพสื่อ 1881 กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อความที่มีเนื้อหาหมิ่นประมาทออนไลน์ ละเมิดหรือเหยียดชนชาติ ล่วงละเมิดทางเพศ และการวิพากษ์วิจารณ์ ต่างก็มีความผิดเช่นเดียวกับในสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อโทรทัศน์ สำหรับสิทธิความเป็นส่วนตัวและการกระทำอย่างรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็บังคับใช้กับเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตเช่นกัน ทุกข้อข้อความที่เผยแพร่บนเว็บไซต์ บล็อก หรือเฟซบุ๊ก ต่างสามารถเอาผิดผ่านกระบวนการทางศาลหากมีการละเมิดกฎหมาย

กฎหมายเพื่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนดกฎระเบียบเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิในการตอบโต้ในอินเทอร์เน็ต กล่าวคือ บุคคลที่ถูกกล่าวถึงผ่านการสื่อสารออนไลน์ บุคคลนั้นย่อมสามารถใช้สิทธิในการตอบโต้ได้ นอกจากนี้ผู้ให้บริการจัดเตรียมความหมายอื่นสำหรับสิ่งที่สร้างขึ้น คำตัดสินของศาลเมื่อ 24 ตุลาคม 2007 เรื่องสิทธิออนไลน์ ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถสังเกตได้โดยตรง หมายความว่าใครก็ตามที่อ่านข้อความในชั้นต้นต้องมีโอกาสที่จะอ่านข้อความตอบโต้ได้ในเวลาเดียวกัน

กฎหมายสำนักงานสูงสุดว่าด้วยการเผยแพร่ผลงานและลิขสิทธิ์บนอินเทอร์เน็ต (Haute Autorité pour

92 Legifrance, *La Confiance Dans L'économie Numérique (Law for Trust in the Digital Economy)*, 2015,

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000801164>. [Accessed 1 December 2014]

la Diffusion des œuvres et la Protection des droits d'auteur sur Internet – HADOPI)⁹³ บังคับใช้ในเดือน มิถุนายน 2009 เพื่อให้แน่ใจว่า ผู้ให้บริการสื่อออนไลน์อยู่ภายใต้กำกับดูแลเดียวกับสื่อสิ่งพิมพ์และจะได้รับสิทธิการ สนับสนุนจากรัฐ กฎหมายนี้ทำให้เกิดขั้นตอน “การตอบโต้เป็นระดับ” โดยมีขั้นตอนการแจ้งเตือนและกลไกการ เอาความผิด ซึ่งหากมีการตักเตือนไปแล้วสองครั้ง ผู้ให้บริการสามารถตัดการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตกับบุคคลที่ ลักลอบดาวน์โหลดเนื้อหาที่มีลิขสิทธิ์ โดยผ่านกระบวนการของศาลที่ตักเตือนเป็นอิสระ กฎหมายนี้ได้รับวิพากษ์ วิจารณ์อย่างกว้างจากกลุ่มผู้ให้บริการและผู้บริโภคว่า เป็นการให้อำนาจรัฐในการสอดส่องเว็บไซต์ ด้านสหภาพ ยุโรปเองก็ไม่สนับสนุนกฎหมายนี้

กฎหมายเพื่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนดความรับผิดชอบในเนื้อหา ซึ่ง อนุวัติตามระเบียบว่าด้วย พาณิชยกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Commerce Directive) ของสหภาพยุโรป ที่กำหนดว่า ตัวกลางในการให้ บริการอินเทอร์เน็ตไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบหรือมีข้อมูลผูกพันในการตรวจตราเนื้อหาในเว็บไซต์ต่างๆ และไม่มี ภาระผูกพันในการหาข้อเท็จจริงหรือบริบทแวดล้อมเพื่อป้องกันการกระทำที่ผิดกฎหมาย ไม่มีภาระควม รับผิดชอบ สำหรับเนื้อหาที่เผยแพร่โดยผู้ใช้งาน เว้นแต่เมื่อโฮสต์รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่ผิดกฎหมายแต่ไม่ยอมกระทำการ ใดๆ เพื่อลบหรือปิดกั้นการเข้าถึง

ในภาพรวม นโยบายสื่อและการกำกับกิจการกลายเป็นโจทย์ท้าทายการเติบโตของขบวนการเปลี่ยน เป็นดิจิทัล การออกแบบหน่วยงานหรือกลไกในระหว่างเวลาของการเปลี่ยนผ่านนั้น แต่ละ ประเทศในสหภาพ ยุโรปก็มีความแตกต่างกันไป สำหรับประเทศฝรั่งเศสเน้นให้มีหลายหน่วยงาน เพราะเชื่อว่าจะมีประสิทธิภาพใน การทำงานมากกว่าการรวมไว้ที่หน่วยใดหน่วยงานหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในทุกภาคส่วน ของสื่อ อาทิ ในปี 2009 มีการบังคับใช้กฎหมายกำกับกิจการสื่อใหม่สำหรับผู้แพร่ภาพโทรทัศน์สาธารณะที่ คำนี้ถึงโอกาสการเข้าถึงรายการที่หลากหลาย และส่งเสริมให้เกิดเทคโนโลยีที่ผู้ชมจะมีปฏิสัมพันธ์ โดยเฉพาะ กับรายการเพื่อการศึกษาและรายการสาระความรู้⁹⁴

ในแง่การสนับสนุนจากรัฐ นิโกลาส์ ชาร์โกซี ประธานาธิบดีฝรั่งเศส มีนโยบายว่า โทรทัศน์สาธารณะ ควรลดการพึ่งพิงรายได้จากโฆษณา โดยให้ยกเลิกการโฆษณาสินค้าในระหว่างเวลา 20:00- 6:00 น. โดยรัฐจะ ชดเชยรายได้ให้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้กฎหมายนี้เกิดข้อถกเถียงสำคัญเรื่องความจำเป็นของการให้ คณะ กรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ เป็นคนแต่งตั้งประธานของสื่อแขนงต่างๆ เพื่อรับประกันความ เป็นอิสระของตัวเอง

ทั้งนี้ การกำกับดูแลกิจการสื่อโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้ใบอนุญาต และการแทรกแซงสื่อ

93 “HADOPI Law,” *Wikipedia, the Free Encyclopedia*, 2015, https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=HADOPI_law&oldid=688885483. [Accessed 10 March 2015]

94 Koc-Michalska et al., “Mapping Digital Media,” 105.

มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลด้วยกระบวนการศาล ผ่านการร้องเรียนจากองค์กร หรือภาคประชาสังคม

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปที่กำหนดรูปแบบการกำกับกิจการอินเทอร์เน็ตในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการกำกับเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต (Memorandum on Regulation of Internet Content) สร้างฐานของการร่วมกันรับผิดชอบในห้าระดับ ได้แก่

1. การกำกับตนเองของอุตสาหกรรม
2. การแบ่งประเภท ติดป้าย และจัดระดับเนื้อหา (โดยผู้ผลิต) และการใช้ระบบกลั่นกรองเนื้อหา (โดยผู้ใช้)
3. การมีสายด่วน
4. การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินตามกฎหมายเพื่อส่งเสริมการกำกับกิจการตนเอง
5. การสร้างความรู้เท่าทันสื่อ

นอกจากนี้แนวทางกฎหมายในการกำกับกิจการเครือข่ายอินเทอร์เน็ตในสหภาพยุโรปยังยึดหลักตามอนุสัญญาว่าด้วยอาชญากรรมไซเบอร์ของสภายุโรป (The Council of Europe Cybercrime Convention) หรือที่รู้จักกันในชื่อ “อนุสัญญาบูดาเปสต์ว่าด้วยอาชญากรรมไซเบอร์” ซึ่งถือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีง่ากักับอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตโดยผสมผสานข้อบังคับทางกฎหมายของแต่ละประเทศ พัฒนาเทคนิคการสืบสวน และเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ

3.2.4.8 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

แนวความคิดในการปกป้องข้อมูลข่าวสารในฝรั่งเศสพัฒนาขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 70 การละเมิดต่อข้อมูลข่าวสารได้ถูกให้หลักประกันว่าเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคล ถึงแม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการปกป้องสิทธิในข้อมูลดังกล่าว แต่แนวคำวินิจฉัยของศาลก็ยอมรับถึงสิทธิในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในที่สุดทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและประชาคมยุโรปก็เริ่มแทรกแซงในเรื่องดังกล่าว โดยประชาคมยุโรปได้ยอมรับสิทธิดังกล่าวในข้อตกลงแห่งยุโรปเพื่อการคุ้มครองบุคคลจากการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลโดยอัตโนมัติ

(Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel) ลงวันที่ 28 มกราคม 1981 ในอนุสัญญาดังกล่าวได้ยอมรับว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตน และมีสิทธิได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องในกรณีที่มีข้อผิดพลาด หรือมีสิทธิให้ลบทิ้งเมื่อพบว่ามี การละเมิดตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นเพื่อให้ความคิดเห็น และจัดทำบทบัญญัติเพื่อให้อนุสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายภายในนั้น มีการตราบัญญัติลงวันที่ 6 มกราคม 1978 เกี่ยวกับข้อมูลบัตรดัชนีและเสรีภาพ แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีมาก่อนอนุสัญญา ปี 1981 ก็ตาม แต่รัฐบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ขัดหรือแย้งกับอนุสัญญา รัฐบัญญัติดังกล่าวบัญญัติรับรองว่าข้อมูลมีขึ้นเพื่อการรับใช้พลเมืองแต่ละคนและต้องไม่ละเมิดต่อลักษณะของบุคคล สิทธิมนุษยชน สิทธิส่วนบุคคลและเสรีภาพของปัจเจกชนหรือมหาชน สำหรับอนุสัญญานั้นได้บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้สามประการคือ ประการที่หนึ่ง สิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนเอง ประการที่สอง สิทธิที่จะได้รับการแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องในกรณีที่มีการผิดพลาด และประการที่สาม สิทธิที่จะได้รับการยกเลิกในกรณีที่มีการละเมิดโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อชีวิตส่วนบุคคล

รัฐบัญญัติ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เน้นไปยังเอกสารข้อมูลส่วนบุคคลและมีการก่อตั้งคณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติ (CNIL) ขึ้นเป็นคณะกรรมการอิสระไม่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรใด มีอำนาจคล้ายกับผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ มีบทบาทในการเจรจาขอความร่วมมือจากองค์กรที่มีข้อมูลข่าวสารของผู้ร้องเรียน และมีอำนาจฟ้องต่อศาลหากผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นใช้ข้อมูลข่าวสารของบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ตัวเองอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของข้อมูลข่าวสาร

3.2.4.9 อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

- อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)⁹⁵ เป็นข้อตกลงที่คณะกรรมการแห่งยุโรปจัดทำขึ้นเพื่อใช้บังคับในระหว่างประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรป โดยรับแนวความคิดมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี 1948 เจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองและพัฒนาสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในระหว่างประเทศภาคีสมาชิก โดยกำหนดหลักการเบื้องต้นที่มุ่งสร้างหลักประกันสิทธิบางประการที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ก็ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลไว้โดยชัดแจ้งในข้อ 8 ของอนุสัญญา ความว่า

1. บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและครอบครัว ที่อยู่อาศัยและการสื่อสาร
2. การแทรกแซงการใช้สิทธิในชีวิตส่วนตัวของบุคคลโดยองค์กรของรัฐจะกระทำได้อีกเฉพาะแต่เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ และการแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตยต่อความปลอดภัยแห่งชาติ ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของ

95 อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ลงนามเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1950 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 กันยายน 1953 ดูเพิ่มเติม <http://conventions.coe.int/>

ประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันการกระทำความผิดทางอาญา การคุ้มครองสุขภาพหรือจิตใจ หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

3. สิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองเป็นการเฉพาะในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ กฎเกณฑ์เพื่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามแนวทางปฏิบัติขององค์การเพื่อเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และของสหภาพยุโรป ดังนี้

- แนวทางเพื่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและกระแสข้อมูลส่วนบุคคลข้ามเขต (Guidelines on the protection of Privacy and Transborder Data Flows of Personal Data) ขององค์การเพื่อเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) แม้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี 1948 (The Universal Declaration of Human Rights 1948) ได้วางหลักประกันขั้นพื้นฐานในการรับรองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลไว้อย่างกว้างๆ แล้วก็ตาม แต่เมื่อเข้าสู่ยุคแห่งข้อมูลข่าวสารซึ่งมีพัฒนาการทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การติดต่อสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ สามารถเคลื่อนย้ายและเชื่อมโยงกันได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่อีกต่อไปจากความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่นได้โดยง่าย จากปัญหาดังกล่าวองค์การเพื่อเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) จึงได้มีแนวคิดที่จะวางกรอบเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพิ่มขึ้นจากการคุ้มครองสิทธิโดยทั่วไป ซึ่งหลักเกณฑ์การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีหลักการที่สำคัญจำนวนแปดประการ ดังนี้

1. หลักข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นต้องชอบด้วยกฎหมายและต้องใช้วิธีการที่เป็นธรรมและเหมาะสม โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นต้องให้เจ้าของข้อมูลรู้เห็น รับรู้ หรือได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล
2. หลักคุณภาพของข้อมูล ข้อมูลจะต้องถูกต้อง สมบูรณ์หรือทำให้เป็นปัจจุบันหรือทันสมัยอยู่เสมอ
3. หลักการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ว่าข้อมูลที่มีการเก็บรวบรวมนั้น เก็บรวบรวมไปเพื่ออะไร พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่เก็บรวบรวมหรือรักษาข้อมูลนั้น ตลอดจนกรณีที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเช่นนั้นไว้ให้ชัดเจน
4. หลักข้อจำกัดในการนำไปใช้ สำคัญคือ ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจะต้องไม่มีการเปิดเผย ทำให้

มีหรือปรากฏในลักษณะอื่นใด ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมข้อมูล เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

5. หลักการรักษาความมั่นคงปลอดภัยข้อมูล สารสำคัญคือ จะต้องมีการในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสม เพื่อป้องกันความเสี่ยงภัยใดๆ ที่อาจจะทำให้ข้อมูลนั้นสูญหาย เข้าถึง ทำลาย ใช้ ดัดแปลงแก้ไข หรือเปิดเผยโดยมิชอบ
6. หลักการเปิดเผยข้อมูล สารสำคัญคือ ควรมีการประกาศนโยบายฯ ให้ทราบโดยทั่วกัน หากมีการปรับปรุงแก้ไข หรือพัฒนาแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ก็ควรเปิดเผยหรือประกาศไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งให้ข้อมูลใดๆ ที่สามารถระบุเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ผู้ให้บริการ ที่อยู่ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลด้วย
7. หลักการมีส่วนร่วมของบุคคล สารสำคัญคือ ให้บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลได้รับแจ้งหรือยืนยันจากหน่วยงานของรัฐที่เก็บรวบรวมหรือจัดเก็บข้อมูลทราบว่า “หน่วยงานของรัฐนั้นๆ ได้รวบรวมข้อมูลหรือจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม”
8. หลักความรับผิดชอบ สารสำคัญคือ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องปฏิบัติตามนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูล (Data Protection Directive) ของสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ. 1995 สหภาพยุโรปได้ออกหลักเกณฑ์ฉบับหนึ่งเรียกว่า Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data ทั้งนี้เพื่อผลักดันให้กฎหมายในกลุ่มประเทศสมาชิกมีความสอดคล้องกันในการให้หลักประกันที่ดี เพียงพอต่อการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของ พลเมืองของสหภาพยุโรป และเพื่อให้การส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลภายในประเทศสมาชิกเป็นไปโดยเสรีปราศจากข้อจำกัดที่เกิดจากความแตกต่างกันของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ภายในของประเทศต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ดังนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปมีแนวทางการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกัน

2. เพื่อให้มีการส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลภายในประเทศสมาชิก

ขอบเขตการบังคับใช้

1. การประมวลผลข้อมูลโดยวิธีการปกติ (manual)
2. การประมวลผลข้อมูลโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอัตโนมัติ (electronic or automatic)

สาระสำคัญ

1. การรักษาคุณภาพของข้อมูล
2. มาตรฐานของการประมวลผลข้อมูลที่ชอบด้วยกฎหมาย
3. การประมวลผลข้อมูลชนิดพิเศษ
4. สิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูลต่างๆ ของเจ้าของข้อมูล
5. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าของข้อมูล
6. สิทธิในการคัดค้านการประมวลผลข้อมูลของเจ้าของข้อมูล
7. การรักษาความปลอดภัยในการประมวลผลข้อมูล
8. การส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศที่สาม

3.2.5 กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายเกณฑ์การกำกับกิจการ

3.2.5.1 ความท้าทายในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว

คณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติมี คำ ตัดสิน เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2014 ให้บริษัทกูเกิลต้องจ่ายค่าปรับ 150,000 ยูโรหรือประมาณ 6.7 ล้านบาท เนื่องจากละเมิดความเป็นส่วนตัว⁹⁶

คำตัดสินนี้ออกมาหลังจากที่กูเกิลไม่ยอมทำตามคำสั่งให้ยกเลิกการติดตามและจัดเก็บข้อมูลของผู้ใช้ภายในสามเดือนหลังจากได้รับคำสั่ง เรื่องนี้เริ่มมาจากการที่กูเกิลเปลี่ยนนโยบายความเป็นส่วนตัวในเดือนมีนาคม 2012 และเริ่มเก็บรวบรวมผู้ใช้จากบริการต่างๆ ของกูเกิลทั้งยูทูป จีเมล และกูเกิลพลัส โดยไม่มีการแนะนำผู้ใช้งานว่าจะสามารถปกป้องข้อมูลตนเองได้อย่างไร

แม้ว่าค่าปรับจะน้อยกว่าที่คณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติได้เตือนไปในเดือนกันยายนว่า กูเกิลอาจโดนปรับถึง 300,000 ยูโร หรือประมาณ 13.4 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม นอกจากกูเกิลต้อง

⁹⁶ Geert De Clercq, "France Fines Google over Data Privacy," *Reuters*, January 8, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/01/08/us-france-google-fine-idUSBREA0719U20140108>. [Accessed 2 May 2015]

จ่ายค่าปรับแล้ว ยังต้องขึ้นคำตัดสินบนหน้าเว็บ google.fr เป็นเวลา 48 ชม. ภายในแปด วันนับจากที่มีการตัดสิน ไม่เฉพาะในฝรั่งเศสเท่านั้น กูเกิลมีกรณีพิพาทและถูกดำเนินคดีจากประเทศอื่นๆ ในยุโรปอีกหกประเทศ ได้แก่ สเปน สหราชอาณาจักร เยอรมนี อิตาลี และเนเธอร์แลนด์ เนื่องจากการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของกูเกิล ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศเหล่านี้ ซึ่งคำตัดสินของคณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาตินับเป็นคำตัดสินล่าสุด

ด้าน 'เลอมงด์' สำนักข่าวฝรั่งเศสตั้งข้อสังเกตว่า ค่าปรับที่คณะกรรมการว่าด้วยข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติตัดสินนั้น ถือเป็นจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับที่รัฐบาลสเปนที่เพิ่งฟ้องกูเกิลเมื่อเดือนที่ผ่านมามีค่าปรับ 900,000 ยูโร หรือประมาณ 40 ล้านบาทและเมื่อเทียบกับรายได้ 50,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 1.6 ล้านล้านบาท) ของกูเกิล โดยคิดเป็นกำไร 10,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 3.3 แสนล้านบาท⁹⁷

3.2.5.2 ฝรั่งเศสกับเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิด

การสังหารหมู่ 12 ชีวิตที่นิตยสาร "ชาร์ลี เฮ็บโด" (Charlie Hebdo) ในกรุงปารีส เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2015 จุดประเด็นเรื่อง "เสรีภาพ" ในการแสดงออกทางความคิดเห็นให้เป็นที่ถกเถียงในสังคมของฝรั่งเศสทันที โดยเฉพาะในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ประธานาธิบดีฟรองซัวส์ ออลลองด์ แถลงสดต่อชาวฝรั่งเศสผ่านสถานีโทรทัศน์แห่งชาติ ยืนยันจะปกป้องเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดเห็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม ภายในหนึ่งสัปดาห์หลังจากเหตุการณ์ ตำรวจฝรั่งเศสได้จับกุมประชาชนไปแล้ว 54 คน ฐานปลุกเร้าให้เกิดความแตกแยกและความรุนแรงในสังคมผ่านการใช้วาจาขู่ข่มให้เกิดความเกลียดชังและพาดพิงบุคคลอื่น ให้ได้รับความเสียหาย (hate speech) ผ่านการปราศรัยในสถานที่สาธารณะและใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือ⁹⁸

ความเคลื่อนไหวดังกล่าวเริ่มทำให้เกิดเสียงวิจารณ์ตามมาว่า รัฐบาลฝรั่งเศสแสดงออกในเรื่องนี้แบบสองมาตรฐานหรือไม่ โดยนายกรัฐมนตรีมานูเอล วาลส์ ชี้แจงว่า ประชาชนไม่ควรสับสนระหว่าง เสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดเห็นกับการปลุกเร้าให้ต่อต้านศาสนา การเหยียดเชื้อชาติและสีผิวและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ขณะเดียวกัน มีนักเขียนการ์ตูนคนหนึ่งถูกจับกุมและดำเนินคดีจากการโพสต์ข้อความบนเครือข่ายสังคมออนไลน์ว่า "ฉันคือชาร์ลี กูลิบาลี" ซึ่งเป็นนามสกุลของนายอเมตี กูลิบาลี มือปืนก่อเหตุจับตัวประกันในซูเปอร์มาร์เก็ต ที่มีตัวประกันเสียชีวิตสี่ศพ แม้นักเขียนรายนี้จะยืนยันว่า ทำลงไปเพียงเพราะความตลกคะนองชั่ว

97 Le Monde.fr, "Données personnelles : Google écope de l'amende maximale de la CNIL," **Le Monde.fr**, January 8, 2014, http://www.lemonde.fr/technologies/article/2014/01/08/donnees-personnelles-la-cnil-sanctionne-google-de-l-amende-maximale-de-150-000-euros_4344846_651865.html.

98 Charlie Hebdo, Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo [Accessed 22 June 2015]

ดูบก็ตาม⁹⁹

ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติของฝรั่งเศสผ่านกฎหมายต่อต้านการก่อกำไรออกมฉบับหนึ่งเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2014 ระบุให้การแสดงออกทางตรงที่เป็นการกระตุ้นหรือสื่อถึงการสนับสนุนการก่อกำไร มีโทษจำคุกสูงสุดห้าปี และปรับไม่เกิน 75,000 ยูโร (ประมาณ 2.86 ล้านบาท) หากเป็นการปลุกปั่นผ่านสื่อออนไลน์ บทลงโทษจำคุกอาจได้รับการขยายเพิ่มเป็นเจ็ดปี และปรับไม่เกิน 100,000 ยูโร (ประมาณ 3.82 ล้านบาท)

ประเด็นนี้นำไปสู่ข้อถกเถียงสาธารณะว่า แล้วผู้ที่ไม่สนับสนุนแนวคิดของชาร์ลี เอ็บโด ที่กำลังเป็นกระแสอยู่ในสังคมฝรั่งเศสตอนนี้นั้น จะแสดงออกอย่างไร ขณะที่"ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง" ที่บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ปี 1789 ระบุให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นผ่านการพูด เขียน และพิมพ์ผ่านสื่อ อาทิ หนังสือพิมพ์ ขณะที่ "กฎหมายเสรีภาพสื่อ วันที่ 29 กรกฎาคม 1881" เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบการทำงานของสื่อทุกแขนงในฝรั่งเศส ที่แม้ได้รับการตีความใหม่หลายครั้ง แต่กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน โดยมีการให้คำจำกัดความของการหมิ่นประมาท การพูดจาดูหมิ่น และการปลุกกระดมให้เกิดความเกลียดชังอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของฝรั่งเศสยังไม่เคยให้คำจำกัดความการแสดงออก ที่สื่อถึงการดูหมิ่นหรือลบหลู่ศาสนาและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ออกมาอย่างชัดเจน และนายกรัชมมนตรีมานูเอล วาลส์ เคยออกมากล่าวว่า รัฐบาลยังไม่ประสงค์ให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ออกมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการตีความกรอบและกฎหมายอาจขึ้นอยู่กับเนื้อความและบริบทของสังคม วัฒนธรรม การเมืองในขณะนั้นด้วย

3.2.5.3 ข้อท้าทายสู่การกำกับในอนาคต

เมื่อเดือนพฤษภาคม 2015 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้หารือกันถึงยุทธศาสตร์ของนโยบายตลาดรวมดิจิทัล Digital Single Market (DSM)¹⁰⁰ ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของ Digital Agenda ภายใต้วิสัยทัศน์ EU 2020 เพื่อเพิ่มศักยภาพของตลาดดิจิทัลภายในภูมิภาค ที่รวมตลาดของ 28 ประเทศสมาชิกเข้าด้วยกัน โดยสามารถเข้าใช้พื้นที่ตลาดที่หลากหลายอย่างไม่ซ้ำซ้อน เป็นการจัดระเบียบตลาดดิจิทัลทั่วยุโรปโดยการรวมกลุ่มบริษัทดิจิทัลขนาดเล็ก ซึ่งเมื่อบริษัทเหล่านี้รวมตัวกันก็สามารถเพิ่มอำนาจการต่อรองและความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกมากยิ่งขึ้นในการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งในภูมิภาคอื่นๆ เนื่องจากตลาดดิจิทัลภายในของสหภาพยุโรปยังมีการแบ่งแยกเป็นรายประเทศอยู่

99 Alexander Stille, "Why French Law Treats Dieudonné and Charlie Hebdo Differently," *The New Yorker*, January 15, 2015, <http://www.newyorker.com/news/news-desk/french-law-treats-dieudonne-charlie-hebdo-differently>. [Accessed 9 June 2015]

100 Andrus Ansip and Günther H. Oettinger, "Digital Single Market: Bringing down Barriers to Unlock Online Opportunities" (European Commission, 2015), http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index_en.htm. [Accessed 9 June 2015]

ทั้งนี้ ก่อนที่นายฌอง-โคลด ยุงเกอร์ ประธานคณะกรรมการยุโรป จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรปนั้น นายยุงเกอร์ได้แสดงวิสัยทัศน์ต่อรัฐสภายุโรปและได้กล่าวถึงนโยบายการดำเนินการบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศของอียูเข้าเป็นตลาดรวมดิจิทัล (Digital Single Market) ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของแผนวาระดิจิทัล ภายใต้วิสัยทัศน์ EU 2020 ที่ริเริ่มโดย คณะกรรมการชุดที่แล้ว โดยนายยุงเกอร์เห็นว่าการบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศภายในสหภาพยุโรปน่าจะก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจมูลค่าสูงถึง 2.5 แสนล้านยูโร ซึ่งนอกจากการดำเนินการปฏิรูปภาคโทรคมนาคมในชั้นสหภาพฯ อย่างต่อเนื่อง การเพิ่มทักษะและศักยภาพของบุคลากร และการสนับสนุนธุรกิจดิจิทัลเกิดใหม่แล้ว นายยุงเกอร์ยังได้แสดงความสนใจเป็นพิเศษในการดำเนินการนโยบายดังกล่าวด้วยการบูรณาการหรือปฏิรูประบบการคุ้มครองลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญาของสื่อชนิดต่างๆ อาทิ ภาพยนตร์ ดนตรี หรือแม้กระทั่งข่าวสารที่สามารถเข้าถึงได้โดยอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ในปัจจุบันระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาจะมีแนวทางปฏิบัติอยู่ในชั้นสหภาพฯ แต่การบังคับใช้นั้นยังคงดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาลของประเทศสมาชิกต่างๆ

มาตรการที่จะใช้ในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การคุ้มครองสิทธิข้อมูลและการปฏิรูปภาคการสื่อสารโทรคมนาคม ยังไม่ได้มีการประกาศออกมา แต่นาย Gunther Oettinger กรรมการยุโรปด้านเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล ได้เสนอแนวคิดให้มีการเก็บค่าใช้ลิขสิทธิ์จากบริษัทข้ามชาติ อาทิ กูเกิล ที่ใช้ประโยชน์ทางธุรกิจจากสื่อหรือเนื้อหาข่าวซึ่งมีเจ้าของลิขสิทธิ์อยู่ในสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะปฏิรูปการเผยแพร่หรือจัดจำหน่ายลิขสิทธิ์ของสื่อชนิดต่างๆ บนอินเทอร์เน็ตคงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง รวมทั้งข้อมูลและเนื้อหาสื่อเหล่านี้ ส่วนใหญ่มีการเผยแพร่หรือจัดจำหน่ายโดยบริษัทข้ามชาติของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำลังเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับสหภาพฯ (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) นอกจากนี้ นาย Jan Philipp Albrecht สมาชิกกรรมาธิการสิทธิเสรีภาพพลเมืองของรัฐสภายุโรปและผู้รายงานความคืบหน้าการร่างกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของข้อมูล (Data Protection Regulation) ยังเปิดเผย เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2558 ว่า บริษัทข้ามชาติของสหรัฐฯ ได้กดดันสหภาพฯ มาอย่างต่อเนื่องเพื่อหวังให้การเผยแพร่หรือจัดจำหน่ายเนื้อหาต่างๆ ผ่านอินเทอร์เน็ตของสื่อเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงฯ และการผ่านร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวอาจมีความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อเจรจาความตกลงฯ ด้วย

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการยุโรปยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายเร่งด่วนที่คั่งค้างจากคณะกรรมการชุดที่แล้วก่อน ซึ่งรวมถึงนโยบายแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศประมาณเก้าแสนคนของสหภาพยุโรป เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ภายในปี 2020 ซึ่งหลังจาก

การดำเนินนโยบายเหล่านี้ คณะกรรมาธิการน่าจะสามารถเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในประเด็นที่มีความซับซ้อนอย่างเช่นการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญามากขึ้น ซึ่งก็น่าจะส่งผลให้ธุรกิจ
ในภาคอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศมีความชัดเจนในด้านนโยบายมากขึ้นเช่นกัน

ทั้งนี้ ในช่วงปี 2014 สหภาพยุโรปได้พัฒนาด้านโทรคมนาคมในภูมิภาค โดยเปิดให้มีการส่งผ่านข้อมูลอย่างอิสระมากขึ้น โดยจะยกเลิกการเก็บอัตราค่าบริการระหว่างประเทศในประเทศสมาชิกอียู ซึ่งเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2014 รัฐสภายุโรปลงมติเห็นชอบระเบียบด้านโทรคมนาคมตลาดเดียว (Telecom single market) เสนอโดยคณะกรรมาธิการยุโรป เพื่อให้มีการยกเลิกการเก็บค่าบริการระหว่างประเทศ (Roaming) เพิ่มการเข้าถึงของข้อมูลในอินเทอร์เน็ตให้เท่าเทียมกันโดยปราศจากการจำกัดการเข้าถึง และอำนวยความสะดวกให้มีการประสานงานในการออกใบอนุญาตคลื่นความถี่ของแต่ละประเทศง่ายขึ้น (Coordinate spectrum licensing) นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการสามารถเปลี่ยนบริษัทให้บริการด้านเครือข่ายได้ง่ายและสะดวกขึ้นโดยไม่มีค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และที่สำคัญคือ การส่งผ่านข้อมูลและกิจกรรมบนโลกอินเทอร์เน็ตจะต้องมีความปลอดภัย โดยจะยกเลิกค่าบริการระหว่างประเทศในการส่งผ่านข้อมูลผ่านเครือข่ายโทรศัพท์ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2014 เป็นต้นไป จากการลงมติในครั้งนี้ทำให้การโทรศัพท์ การส่งข้อความสั้น (SMS) หรือ การส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป จะไม่มีค่าบริการระหว่างประเทศแต่จะคิดเป็นค่าบริการของประเทศต้นทาง การเปลี่ยนแปลงด้านโทรคมนาคมในครั้งนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการเป็นตลาดรวมดิจิทัลของอียู พร้อมทั้งยังเป็นการอำนวยความสะดวกและลดต้นทุนในการทำธุรกิจภายในภูมิภาคอีกด้วย

3.3 การกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในอินโดนีเซีย

3.3.1 ภูมิทัศน์และข้อมูลพื้นฐานสื่อในอินโดนีเซีย

ด้วยลักษณะภูมิประเทศที่เป็นหมู่เกาะน้อยใหญ่ กว่า 17,000 เกาะ ทำให้อินโดนีเซียประสบความยากลำบากในการพัฒนาเชื่อมต่อโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนบทจำนวนมาก ลักษณะการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชากรในอินโดนีเซียยังเป็นการไปใช้ที่ร้านอินเทอร์เน็ตและรวมศูนย์อยู่ในเมืองใหญ่ อย่างบนเกาะชวาหรือบาหลี การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในอินโดนีเซียจึงยังอยู่ในระดับต่ำที่ราวร้อยละ 15-20 ของประชากรทั้งหมด (ตัวเลขในปี 2013) อย่างไรก็ตามปริมาณผู้ใช้โทรศัพท์มือถือเพื่อเข้าถึงอินเทอร์เน็ตก็มีเพิ่มมากขึ้นทุกปี

หลังจากการเปิดเสรีอุตสาหกรรมสื่อในปี 1999 ทำให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมหลายเท่า อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมากการเติบโตของโครงสร้างพื้นฐานสื่อไม่ได้โตตามอุตสาหกรรมสื่อ โครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเกาะหลักอย่าง ชวา บาหลี และสุมาตรา ในขณะที่ฟากตะวันออกของประเทศขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน กระทั่งหนังสือพิมพ์หรือวิทยุก็เข้าไม่ถึงในบางพื้นที่¹⁰¹

ปัจจุบันช่องทางสื่อเกือบทั้งหมดไม่ว่าจะทางวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ หรืออินเทอร์เน็ต ดำเนินงานโดยกลุ่มธุรกิจสื่อเพียง 12 กลุ่มเอ็มเอ็นซี กรุ๊ป (MNC Group) เป็นเจ้าของโทรทัศน์ free-to-air สามช่อง เครือข่ายโทรทัศน์ท้องถิ่น 20 เครือข่าย และเครือข่ายวิทยุ 22 เครือข่าย กลุ่มจาวาโพส (Jawa Pos Group) มีบริษัทสิ่งพิมพ์ 171 บริษัท หนังสือพิมพ์คอมพาส (Kompas) ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่มีอิทธิพลที่สุดในอินโดนีเซีย ขยายกิจการไปสู่โทรทัศน์ วิทยุ และออนไลน์ นอกเหนือไปจากบริษัทสิ่งพิมพ์อีก 89 แห่ง การขาดความหลากหลายของความเป็นเจ้าของ (diversity of ownership) นี้ นำไปสู่การขาดความหลากหลายของข้อมูลข่าวสาร (diversity of information)¹⁰² นอกจากนี้สื่อจำนวนหนึ่งยังเป็นของนักการเมือง ทำให้วาระการนำเสนอถูกกำหนดว่าอะไรที่จะถูกเสนอได้หรือไม่ได้ ซึ่งแม้กฎหมายวิทยุและโทรทัศน์ หมายเลข 32/2002 มาตรา 18 จะระบุว่าความเป็นเจ้าของข้ามสื่อจะต้องถูกจำกัด แต่กฎหมายก็ไม่ได้บอกว่าจะถูกจำกัดอย่างไร หรือความเป็นเจ้าของสื่อชนิดใดที่จะต้องถูกจำกัด¹⁰³

101 Yanuar Nugroho, Muhammad Fajri Siregar, and Shita Laksmi, "Mapping Media Policy in Indonesia," Engaging Media, Empowering Society: Assessing Media Policy and Governance in Indonesia through the Lens of Citizens' Rights. (Jakarta: Centre for Innovation Policy and Governance, HIVOS Regional Office Southeast Asia, Ford Foundation Indonesia, 2012), 6.

102 Yanuar Nugroho, Muhammad Fajri Siregar, and Shita Laksmi, "Mapping Media Policy in Indonesia," Engaging Media, Empowering Society: Assessing Media Policy and Governance in Indonesia through the Lens of Citizens' Rights. (Jakarta: Centre for Innovation Policy and Governance, HIVOS Regional Office Southeast Asia, Ford Foundation Indonesia, 2012), 12–13.

103 Ibid., 13.

3.3.2 พัฒนาการในการเปลี่ยนผ่านสู่การกำกับกิจการสื่อหลอมรวม

อินโดนีเซียมีการปฏิรูปสื่อภายหลังยุคเผด็จการซูฮาร์โตเสื่อมคลายอำนาจ ภายใต้การเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปการเมือง (Reformasi) หลังปี 1998 เป็นต้นมา มีการออกกฎหมายสื่อมวลชน (Press Law) ในปี 1999 เน้นการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อและเสรีภาพในการแสดงออก โดยกำหนดห้ามรัฐบาลปิดกั้นสื่อสิ่งพิมพ์ และคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของสื่อ และเปิดเสรีอุตสาหกรรมสื่อมากขึ้น ในเวลาต่อมาก็มีการออกกฎหมายกำกับกิจการสื่อประเภทต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายวิทยุและโทรทัศน์ (Broadcasting Law) ในปี 2002 และกฎหมายข้อมูลและธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Information and Transaction Law) ในปี 2008

รัฐบาลอินโดนีเซียมองการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จึงจัดทำแผนปฏิบัติการห้าปีเพื่อพัฒนาไอซีทีในประเทศ มาตั้งแต่ปี 2001 โดยเน้นการขยายโครงข่ายให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและอินเทอร์เน็ตมากยิ่งขึ้นในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะโดยรัฐ มีการจัดทำแผนการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น เริ่มเปลี่ยนจากทีวีแอนะล็อกไปสู่ทีวีดิจิทัลในปี 2008 โดยวางแผนว่าในปี 2018 จะเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิทัลโดยสมบูรณ์

ทิศทางของสื่อในอนาคตมุ่งสู่การหลอมรวมสื่อและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล ซึ่งจะทำให้อุตสาหกรรมสื่อเข้าสู่ธุรกิจหลายแพลตฟอร์ม และการรวมกันของอุตสาหกรรมผลิตเนื้อหากับอุตสาหกรรมโทรคมนาคม โครงสร้างพื้นฐานใหม่จะมีบทบาทสำคัญ อย่างไรก็ตามผลกระทบต่อสิทธิในเรื่องสื่อของพลเมืองจะยังไม่ได้ถูกคิดอย่างจริงจัง ในประเด็นการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลนั้น มีความต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่เฉพาะเจาะจง และกฎหมายนโยบายในเรื่องดังกล่าวก็ยังไม่ชัดเจน¹⁰⁴

ปัจจุบันอินโดนีเซียมีกฎหมายและองค์กรในการกำกับกิจการแยกตามประเภทช่องทางของสื่อ โดยรัฐยังมีบทบาทหลักในการกำหนดแนวทางกำกับกิจการ ผ่านกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Kominfo), สำนักงานกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งอินโดนีเซีย (BRTI), และคณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์แห่งอินโดนีเซีย (KPI) โครงสร้างเช่นนี้ภายใต้ยุคของการหลอมรวมสื่อ ทำให้อินโดนีเซียประสบปัญหาในการกำกับกิจการ เกิดพื้นที่สีเทาที่ซ้อนทับกันระหว่างสื่อต่างๆ เป็นช่องว่างในการกำกับกิจการ โดยที่รัฐบาลอินโดนีเซียมีความพยายามในการจะร่างและออกกฎหมายการหลอมรวมสื่อ หรือ Convergence Bill (Undang-undang Konvergensi Telematika) ที่พยายามรวมกฎหมายกำกับกิจการสื่อที่มีอยู่เดิมทั้ง กฎหมายข้อมูลและธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ปี 2008 กฎหมายวิทยุและโทรทัศน์ ปี 2002 และกฎหมายโทรคมนาคมปี 1999 เข้าด้วยกัน และแก้ไขปัญหาการผูกขาดการเป็นเจ้าของอุตสาหกรรมสื่อต่างๆ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จจนถึงบัดนี้ ทั้งด้วยปัญหาการถกเถียงภายในกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศเอง และปัญหาการหาแนวทางการ

104 Ibid., 6.

กำกับกิจการใหม่ซึ่งยังมีข้อเป็นห่วงหลายประการ เช่น ดูเหมือนว่ากฎข้อบังคับที่ซับซ้อนขึ้นจะเป็นอุปสรรคในการประกอบกิจการสำหรับสื่อชุมชนซึ่งเป็นฝั่งของพื้นที่ห่างไกล และอาจยิ่งขยายช่องว่างทางดิจิทัลก็เป็นได้ หรือในประเด็นเสรีภาพของสื่อ เนซาร์ ปาเตรีย (Nezar Patria) ผู้บริหารของซีเอ็นเอ็น อินโดนีเซียและกรรมการสภาสื่อมวลชนอินโดนีเซีย มองว่าประเด็นการหลอมรวมสื่อในอินโดนีเซียนั้น แม้จะการพูดถึงกันบ้างแล้วในช่วงที่ผ่านมา แต่ยังไม่มีความชัดเจนและแต่ละคนก็เข้าใจต่างกันไป ส่วนตัวแล้วเขามองว่า การออกกฎหมายใหม่ (Convergence Bill) ที่พูดถึงกันนั้น แม้จะพยายามแก้ปัญหาการกำกับกิจการสื่อใหม่ที่ยังมีช่องว่างอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็มีความเสี่ยงที่จะทำให้อำนาจการกำกับกิจการสื่อกลับไปอยู่ในมือรัฐ เขามองว่ากฎหมายสื่อปัจจุบันของอินโดนีเซียให้สื่อมีเสรีภาพในการกำกับตนเองมาก ความเป็นห่วงของเขาก็คือกฎหมายสื่อฉบับใหม่จะทำให้เสรีภาพดังกล่าวลดลง¹⁰⁵

3.3.3 โครงสร้างการกำกับกิจการสื่อในปัจจุบัน

3.3.3.1 กระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ

กระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Kementerian Komunikasi dan Informatika – Kominfo) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ดูแลกิจการด้านโทรคมนาคม วิทยุโทรทัศน์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารสาธารณะโดยตรง โดยก่อนหน้าปี 1998 กระทรวงการท่องเที่ยว สิ่งพิมพ์ และโทรคมนาคม เคยทำหน้าที่กำกับกิจการด้านโทรคมนาคม ก่อนที่จะเปลี่ยนมาสู่กระทรวงการสื่อสารในปี 2001 จากนั้นจึงมีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงมาเป็นกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ ในปี 2005

Kominfo มีบทบาทในการร่างนโยบายของชาติ การทำให้นโยบายมีผล และจัดวางมาตรฐานทางเทคนิค ซึ่งรวมถึงการไปรษณีย์ โทรคมนาคม วิทยุโทรทัศน์ เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร บริการมัลติมีเดีย และการแพร่กระจายของข้อมูล

ในด้านส่งเสริมการเข้าถึง Kominfo มีบทบาทในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต และสื่อใหม่มาตั้งแต่ปี 2010 เช่น โครงการ Desa Berding (Ringing Village) และ Desa Pinter (Smart Village) ที่เชื่อมต่อโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ห่างไกล การส่งเสริมพัฒนาผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตระดับตำบล (Pusat Layanan Internet Kecamatan – PLIK) และรถโมบายส่งสัญญาณอินเทอร์เน็ตระดับตำบล (Mobile Pusat Layanan Internet Kecamatan – MPLIK) ซึ่งใช้เงินจากกองทุน USO ซึ่งเรียกเก็บจากผู้ให้บริการเป็นจำนวนร้อยละ 1.25 ของรายได้ในแต่ละปี¹⁰⁶

105 Nezar Patria, กรรมการสภาสื่อมวลชนอินโดนีเซีย. สัมภาษณ์ (4 มิถุนายน 2558)

106 อย่างไรก็ตามรายงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสูงสุดของอินโดนีเซียระบุว่าโครงการ PLIK และ MPLIK นั้นไม่บรรลุเป้าหมาย ทำให้ในปี 2015 รัฐบาลเริ่มพิจารณาแนวทางอื่น เช่นการสร้างสถานีฐานของเครือข่ายเซลลูลาร์เพิ่มเติมตามจังหวัดชายแดน โดยในเดือนกรกฎาคม 2015 Kominfo ได้เริ่มกระบวนการคัดเลือกบริษัทโทรคมนาคมที่จะเป็นผู้สร้างสถานี <http://www.thejakartapost.com/news/2015/07/23/govt->

ก่อนปี 2010 หน่วยงานกำกับกิจการสื่อสารภายใต้ Kominfo คือสำนักงานการสื่อสารและโทรคมนาคม (Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi – Ditjen Postel) ซึ่งดูแลการให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตในประเทศ ทั้งในด้านการออกใบอนุญาตผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ใบอนุญาตร้านอินเทอร์เน็ต และผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือ

ในปี 2010 มีการปรับโครงสร้างองค์กรภายใต้ Kominfo ใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและเพิ่มความเป็นอิสระขององค์กรกำกับกิจการ โดยได้แยกอำนาจหน้าที่ที่เดิมทับซ้อนกันออกมาให้ชัดเจน Ditjen Postel ถูกยุบเลิก และโอนอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรที่จัดตั้งใหม่สององค์กรภายใต้สังกัดของกระทรวง ได้แก่ สำนักงานกิจการการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Pos dan Informatika – Ditjen PPI) ทำหน้าที่กำกับกิจการการออกใบอนุญาตสิ่งพิมพ์ โทรคมนาคม สื่อมัลติมีเดีย และวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งงานกำกับกิจการช่วงก่อนและหลังการออกใบอนุญาต และสำนักงานทรัพยากรและอุปกรณ์การสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Direktorat Jenderal Sumber Daya dan Perangkat Pos dan Informatika – Ditjen SDPPI) ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรคลื่นความถี่ และการกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคในสื่อสิ่งพิมพ์ โทรคมนาคม สื่อมัลติมีเดีย และวิทยุโทรทัศน์¹⁰⁷

3.3.3.2 สำนักงานกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งอินโดนีเซีย

สำนักงานกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งอินโดนีเซีย (Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia – BRTI) เป็นองค์กรอิสระที่ดูแลกิจการโทรคมนาคมทั้งหมด ก่อตั้งขึ้นในเดือนกรกฎาคมปี 2003 ตามกฎหมายโทรคมนาคม (Telecommunications Law บังคับใช้ในปี 2000 และถูกแก้ไขอีกหลายครั้ง) ภายใต้แนวคิดที่พยายามส่งเสริมตลาดการแข่งขันที่เป็นธรรมในธุรกิจโทรคมนาคม และแก้ไขความขัดแย้งในอุตสาหกรรม รวมทั้งพัฒนาบรรทัดฐานสำหรับบริการที่มีคุณภาพ

BRTI ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวนเก้าคน โดยหกคนมีที่มาจากภาคประชาสังคม และอีกสามคนมาจากภาครัฐ (สองคนมีที่มาจากคณะกรรมการของกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ และมีอีกหนึ่งคนเป็นตัวแทนของรัฐบาล) กรรมการจะดำรงตำแหน่งวาระละสี่ปี โดยกรรมการที่มาจากกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศทำหน้าที่เป็นประธาน ซึ่งที่ผ่านมาก่อนปี 2011 ประธานจะมาจากผู้อำนวยการ Postel ส่วนตั้งแต่ปี 2011 ประธานและรองประธานจะมาจาก PPI และ SDPPI

BRTI มีบทบาทการทำงานร่วมกับ Kominfo โดย Kominfo จะดูแลด้านการออกแบบและพัฒนา

select-telecom-firms-build-bts-borders.html [สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2558]

107 Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon (กฎประธานาธิบดี หมายเลข 24 ปี 2010 ว่าด้วยตำแหน่ง ความรับผิดชอบ และหน้าที่ของกระทรวง) <http://www.sjdih.kemenkeu.go.id/fullText/2010/24TAHUN2010PERPRES.pdf>

นโยบาย ส่วน BRTI ทำหน้าที่ในการติดตามและดูแลเครือข่ายและบริการด้านโทรคมนาคม แต่ไม่มีอำนาจในการบังคับทางกฎหมายต่อผู้ให้บริการหรือองค์กรต่างๆ ทำได้แต่เพียงการให้คำแนะนำเท่านั้น

ก่อนหน้าปี 2009 BRTI ยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเก็บค่าธรรมเนียมเชื่อมต่อโครงข่าย โดยใช้ระบบ Telecommunication Traffic Clearing System (TTCS) ในการเก็บข้อมูลประวัติการเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการ หลังปี 2009 ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมได้ทำหน้าที่นี้เองโดยตรง แต่ยังคงรายงานข้อมูลไปยัง BRTI ด้วย บทบาทของ BRTI จึงเน้นไปที่การติดตามตรวจสอบเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะมากกว่า แต่แม้ BRTI จะถูกกำหนดให้เป็นผู้กำกับกิจการที่เป็นอิสระ แต่ที่ผ่านมาก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความเป็นอิสระ เพราะประธานและกรรมการส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาล

3.3.3.3 คณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์แห่งอินโดนีเซีย

คณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์แห่งอินโดนีเซีย (Indonesian Broadcasting Commission หรือ Komisi Penyiaran Indonesia – KPI) เป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายวิทยุและโทรทัศน์ (Broadcasting Law) ในปี 2002 ทำหน้าที่พัฒนานโยบายและระเบียบแนวทางที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ และมีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการวิทยุและโทรทัศน์ โดยผู้ผลิตสื่อต้องจัดทำข้อมูลทั้งทางเทคนิคและเนื้อหาของสถานียื่นต่อองค์กร แต่การกำกับกิจการของคณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์แห่งอินโดนีเซียและกฎหมายวิทยุและโทรทัศน์ครอบคลุมในส่วนของวิทยุและโทรทัศน์แบบดั้งเดิมเท่านั้น ไม่ได้รวมไปถึงสื่อบนอุปกรณ์เคลื่อนที่ต่างๆ ด้วย

กฎหมายวิทยุและโทรทัศน์ปี 2002 กำหนดห้ามไม่ให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ในท้องถิ่นต่างๆ มีบริษัทหรือชาวต่างชาติถือครองเป็นเจ้าของ และจำกัดเนื้อหาจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าสร้างข้อจำกัดในความหลากหลายให้กับเนื้อหาในสื่อ และกลายเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้จำกัดควบคุมสื่อมวลชนสายวิทยุและโทรทัศน์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล

3.3.3.4 ภาครัฐกิจและภาคประชาสังคม

จากตัวเลขในปี 2013 อินโดนีเซียมีผู้ให้บริการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต (ISPs) มากกว่า 300 ราย โดยผู้ให้บริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ตหลักในอินโดนีเซีย อยู่ภายใต้สองบริษัทใหญ่คือ PT Telecom และ PT Indosat ซึ่งเจ้าของบริษัทมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐบาลค่อนข้างมาก ส่งผลให้ผู้ให้บริการรายเล็กเข้าสู่ตลาดได้ค่อนข้างยาก

ผลพวงของการพยายามปฏิรูปสื่อหลังปี 1998 ในอินโดนีเซีย ยังนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างสภามวลชน (Press Council) ซึ่งมีส่วนในการกำกับทางคุณธรรมและจริยธรรมในสื่อ ให้ปรับให้ตัวสถาบันสื่อ

เป็นองค์กรที่เป็นอิสระมากขึ้น เดิมในยุคเผด็จการซูฮาร์โตนั้น กรรมการในสภาการสื่อสารมวลชนมักถูกรวบครองตำแหน่งโดยเจ้าหน้าที่รัฐจากกระทรวงข้อมูลข่าวสาร แต่ภายหลังการปฏิรูป ได้กำหนดห้ามให้ข้าราชการเข้ามาหนึ่งในคณะกรรมการ โดยระบุให้กรรมการเก้าคน ประกอบด้วยตัวแทนสื่อมวลชนสามคน ตัวแทนเจ้าของสื่อสามคน และตัวแทนจากสาธารณชนอีกสามคน ในเวลาต่อมายังกำหนดเพิ่มเติมให้ประธานของคณะกรรมการมาจากโควตาของตัวแทนสาธารณชนมากกว่าจะมาจากสื่อเอง เพื่อสร้างความอิสระมากยิ่งขึ้นให้กับองค์กรนี้ องค์กรนี้มีส่วนสำคัญในการกำกับควบคุมกันเอง (Self-Regulation) โดยการแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างสื่อมวลชน การกำกับกิจการคุณธรรมจริยธรรมในสื่อ

ในอินโดนีเซียนั้น กลุ่มประชาสังคมและกลุ่มสื่อมวลชนต่างๆ ยังมีบทบาทในการเคลื่อนไหวผลักดันกลไกในการกำกับกิจการสื่อ มีสมาคมผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตแห่งอินโดนีเซีย (Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia – APJII) ขนาดใหญ่ ก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี 1996 ภายใต้ความพยายามสร้างโครงการแลกเปลี่ยนอินเทอร์เน็ตในประเทศ เพื่อให้ผู้ใช้ได้เชื่อมต่อกัน และมีบทบาทในการรณรงค์ส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงออกบนโลกออนไลน์

กรณีตัวอย่างสำคัญในปี 2008 ที่มีการเคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อกำหนดเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทออนไลน์ โดยภาคประชาสังคม กลุ่มองค์กรด้านสิทธิเสรีภาพในสื่อ และกลุ่มบล็อกเกอร์ เช่น ศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับสื่อมวลชน (Lembaga Bantuan Hukum Pers – LBH Pers) พันธมิตรสื่อมวลชนอิสระ (Aliansi Jurnalis Independen – AJI) มูลนิธิช่วยเหลือทางกฎหมายอินโดนีเซีย (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia – YLBHI) เป็นต้น ทั้งในปี 2009 กลุ่มประชาสังคมด้านสิทธิผู้หญิงและชนกลุ่มน้อย ก็ได้เคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดการทบทวนกฎหมายต่อต้านสื่อลามกอนาจารเช่นเดียวกัน

แม้ต่อมาในปี 2009 ศาลรัฐธรรมนูญจะปฏิเสธการแก้ไขบททบทวนข้อกำหนดเรื่องหมิ่นประมาทออนไลน์ เช่นเดียวกับปฏิเสธการแก้ไขกฎหมายสื่อลามกอนาจาร แต่กระแสการเคลื่อนไหวคัดค้านกฎหมายที่กระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเหล่านี้ก็ยังคงมีอยู่ในภาคประชาสังคมอินโดนีเซีย

3.3.4 นโยบาย กฎระเบียบ และเครื่องมือกำกับกิจการ

กรอบคิดในการกำกับกิจการสื่อในยุคของการหลอมรวมในอินโดนีเซีย ยังอยู่ภายใต้กฎหมายที่เฉพาะเจาะจงกับสื่อประเภทต่างๆ แยกกันไป และการกำกับกิจการโดยรัฐบาล หรือประกาศกระทรวงเป็นหลัก รวมทั้งการพิจารณาเรื่องเฉพาะกรณีตามช่วงเวลาต่างๆ (ดูรายงานประมวลผลการกำกับกิจการการสื่อสารด้านโทรคมนาคมใน PT Telkom Indonesia 2011) โดยเราอาจพิจารณานโยบายและกฎเกณฑ์ในการกำกับกิจการสื่อในปัจจุบันของอินโดนีเซีย ได้ดังต่อไปนี้

3.3.4.1 มาตรการปิดกั้นและควบคุมเนื้อหา

กฎหมายการกำกับกิจการภาคส่วนโทรคมนาคม กับสื่อสารสนเทศในอินโดนีเซีย แยกเป็นสองฉบับ ได้แก่ กฎหมายโทรคมนาคมปี 1999 (Telecommunications Law) และกฎหมายวิทยุและโทรทัศน์ปี 2002 (Broadcasting Law) การกำกับกิจการด้านโทรคมนาคมนั้นอยู่ภายใต้สำนักงานกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งอินโดนีเซีย (BRTI) และด้านวิทยุโทรทัศน์อยู่ภายใต้คณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์แห่งอินโดนีเซีย (KPI) กล่าวได้ว่าอินโดนีเซียยังไม่มีองค์กรอิสระและกฎหมายเฉพาะที่ทำหน้าที่กำกับกิจการสื่อที่หลอมรวมโดยตรง โดยในกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น ก็ให้นิยามความหมายของคำว่า “โทรคมนาคม (Telecoms)” และ “สื่อ (Media)” แตกต่างและแยกออกจากกัน¹⁰⁸

ในด้านเนื้อหาของสื่ออินโดนีเซียใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมปิดกั้นการเข้าถึงเนื้อหาบางชนิดในสื่อออนไลน์ โดยเฉพาะประเด็นอ่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม โดยกฎหมายที่สำคัญต่อการกำกับกิจการสื่อใหม่ในอินโดนีเซีย ได้แก่ กฎหมายข้อมูลและธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ปี 2008 (Electronic Information and Transaction Law) เป็นกฎหมายใหญ่ที่กำหนดแนวทางการกำกับเนื้อหาให้กับกฎหมายลูกอื่นๆ กฎหมายนี้ถูกใช้ในการกำกับกิจการอินเทอร์เน็ต โดยให้อำนาจกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศในการเฝ้าตรวจตราและปิดกั้นเนื้อหาในสื่อออนไลน์ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งของศาล

กฎหมายได้กำหนดห้ามการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีแนวโน้มจะปลุกเร้าความเกลียดชัง หรือสร้างความเป็นศัตรูต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน บนฐานของสัญชาติ ชาติพันธุ์ หรือศาสนา โดยให้นิยามไว้ค่อนข้างกว้างขวาง ทำให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปิดกั้นเนื้อหาค่อนข้างมาก และกฎหมายนี้ยังกำหนดโทษทางอาญาให้กับข้อหาหมิ่นประมาทบนเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Cyberdefamation) หรือแม้แต่การส่งอีเมลส่วนตัวในมาตรา 27 (3) ของกฎหมายได้อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ทันที และกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดไว้อย่างรุนแรงกว่าการทำผิดอย่างเดียวกันในโลกออฟไลน์ คือจำคุกไม่เกินหกปี ซึ่งมีผลให้ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตหลายสิบคนต้องเผชิญกับการฟ้องร้องในข้อหานี้ โดยตัวเลขผู้ถูกดำเนินคดีเพิ่มขึ้นจาก 10 คนในปี 2012 ไปเป็น 17 คนในช่วงปี 2013¹⁰⁹

กฎหมายสำคัญที่ส่งผลต่อการกำกับกิจการสื่ออีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ กฎหมายต่อต้านสื่อลามกอนาจาร (Anti-Pornography Law) ที่ผ่านสภาออกมาในเดือนตุลาคม ปี 2008 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนิยาม “สื่อลามกอนาจาร” และให้อำนาจรัฐบาลในการป้องกันการผลิต การแพร่กระจาย และการใช้สื่อลามก โดยกำหนด

108 Meurling Noor et al., “Indonesia,” in **Telecoms and Media: An Overview of Regulation in 46 Jurisdictions Worldwide**, ed. Garzaniti Laurent and Good Natasha (London: Law Business Research, 2012), 237–44, <http://www.oentoengsuria.com/wp-content/uploads/2012/05/T2012-Indonesia.pdf>.

109 Freedom House, “Freedom on the Net 2014: Indonesia,” 2014, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2014/south-korea/>.

บทลงโทษให้กับผู้ที่ผลิต ทำซ้ำ เผยแพร่ นำเข้า-ส่งออก หรือจัดหาสื่อประเภทนี้ ใ่ว่างรุนแรง กล่าวคือ กำหนดโทษจำคุกไว้สูงสุดถึง 12 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 ล้านบาท (ประมาณ 663,495 USD) แม้แต่ผู้ติดตามโหลดสื่อลามกอนาจารสามารถถูกลงโทษจำคุกได้สูงสุดถึงสี่ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 ล้านบาท

อีกทั้งในอินโดนีเซียที่ผ่านมา ผู้ให้บริการที่บล็อกเว็บไซต์ตามคำร้องขอของรัฐ ยังทำการบล็อกทั้งเว็บไซต์ ไม่ได้บล็อกเฉพาะหน้าเว็บที่มีเนื้อหาที่เป็นปัญหาอีกด้วย

3.3.4.2 การสร้างระบบกลั่นกรองการเข้าถึงเนื้อหา

ระบบกลั่นกรองอินเทอร์เน็ตในอินโดนีเซียถูกพัฒนาขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างสมาคมผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (APJII) และสมาคมอินเทอร์เน็ตคาเฟ่ (AWARI) ภายใต้การดูแลของกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยปัจจุบันมีระบบกลั่นกรองสามวิธี

วิธีแรก คือ นโยบายทรัสต์ โพลีทิฟ (Trust Positive) ซึ่งกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกาศใช้ในปี 2010 นโยบายนี้กำหนดให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตสามารถรับการติดตั้งระบบกลั่นกรองทั้งโดเมน ยูอาร์แอล และคีย์เวิร์ดที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาล ไปบนเครือข่ายคอมพิวเตอร์ โดยระบบดังกล่าว จะเป็นคลังฐานข้อมูลของเว็บไซต์ที่ถูกจัดให้เป็นบัญชีดำ (มีเนื้อหาในทางลบ ไม่เหมาะสม และต้องได้รับการกลั่นกรอง) และเว็บไซต์ที่ได้รับการรับรองว่าอยู่ใน “บัญชีสีขาว” (white list) หมายถึงเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาในทางบวก และเชื่อถือได้) โดยเปิดให้ดาวน์โหลดในเว็บไซต์ของกระทรวง และพลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาฐานข้อมูลนี้ โดยกรอกแบบฟอร์มและส่งรายละเอียดของยูอาร์แอลต่าง ๆ ส่งเข้าไปที่กระทรวงได้

วิธีที่สอง คือ ข้อตกลงการสร้างเกตเวย์ (gateway) โดยผู้จัดการของบริษัทตัวกลางจะนำยูอาร์แอลใส่ในระบบบัญชีดำ ข้อมูลในบัญชีนั้นจะกระจายไปยังผู้ให้บริการทั้งหมดที่เชื่อมต่อกับระบบ และสามารถบล็อกเว็บไซต์นั้นๆ ได้ เมื่อผู้ใช้งานพยายามจะเชื่อมต่อกับยูอาร์แอลนั้น ก็จะไม่สามารถเข้าถึงได้

วิธีที่สุดท้าย เรียกว่า DNS Nawala วิธีนี้จะให้เจ้าหน้าที่ของผู้ให้บริการชื่อโดเมนสามารถนำยูอาร์แอลใส่ในรายชื่อบัญชีดำ ทุกคนจะสามารถใช้ DNS Nawala ได้ เพราะเป็นระบบกลั่นกรองที่ไม่หวังผลกำไร พัฒนาโดยบริษัท Telkom ร่วมมือกับสมาคมอินเทอร์เน็ตคาเฟ่ ในฐานะกลไก “การเซ็นเซอร์ตัวเอง” เมื่อผู้ใช้พยายามจะเข้าถึงยูอาร์แอลนั้น จะถูกกลั่นกรองโดยระบบ และไม่สามารถเข้าถึงได้ แต่ในทางปฏิบัติ ระบบเหล่านี้ก็ยังมีปัญหาความลึกลับ เช่น ความแตกต่างในการกลั่นกรองของแต่ละผู้ให้บริการ

3.3.5 กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายการกำกับกิจการ

ในปี 2011 รัฐบาลอินโดนีเซียของประธานาธิบดีพลเอกซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการคว่ำบาตรการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในองค์กรสื่อของอินโดนีเซียที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงาน

ของรัฐบาลอย่างเปิดเผย รวมถึงแนะนำให้เจ้าหน้าที่รัฐลดความสำคัญในการให้สัมภาษณ์กับสื่อที่มีพฤติกรรมลักษณะดังกล่าว แม้ว่าสถานการณ์ในอินโดนีเซียภายหลังจากรัฐบาลซูฮาโตนั้นจะเปลี่ยนไปมาก อำนาจทหารลดลง ภาคประชาสังคมเรียกร้องให้ตรวจสอบผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้ฝ่ายทหารหวาดกลัวจึงต้องออกกฎหมายมาปกป้องตัวเอง โดยรัฐบาลและรัฐสภาพยายามผ่านกฎหมายให้อำนาจความมั่นคงของทหารกลับมาซึ่งในกฎหมายกำหนดนิยามคำว่าความมั่นคงโดยขยายขอบเขตความหมายให้กว้างขวางขึ้น ในปี 2014 รัฐมนตรีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ออกกฎเกณฑ์ฉบับที่ 19/2014 เพื่อควบคุมเนื้อหาที่ไม่พึงประสงค์ในอินเทอร์เน็ต และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 กรกฎาคม 2014 กฎเกณฑ์นี้มุ่งหมายที่บังคับเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยของอินเทอร์เน็ต โดยให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการปิดกั้นการเข้าถึงเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม เว็บโป๊ และสิ่งต้องห้ามทางกฎหมาย โดยทางการจะจัดทำฐานข้อมูลและบัญชีชื่อเว็บไซต์ที่ “เชื่อถือได้และสร้างสรรค์” ซึ่งผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องอัปเดตฐานข้อมูลเว็บไซต์กับบัญชีดังกล่าวอย่างน้อยอาทิตย์ละครั้ง เป็นต้น

3.4 การกำกับกิจการสื่อหลอมรวมในไทย

3.4.1 ภูมิทัศน์และข้อมูลพื้นฐานสื่อในไทย

ประเทศไทยมีหนังสือพิมพ์รายวัน 17 ฉบับ ฟรีทีวี 6 ช่อง ทีวีดิจิทัล 24 ช่อง เคเบิลทีวีและทีวีดาวเทียมหลายร้อยสถานี สถานีวิทยุ AM 204 สถานี FM 334 สถานี วิทยุชุมชนราว 4,000 กว่าสถานี¹¹⁰ โดยโทรทัศน์เป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าที่มีแทบทุกบ้าน หรือร้อยละ 94.9 ของครัวเรือนรายบุคคล¹¹¹

ปัจจุบัน ประเทศไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากการแพร่ภาพทีวีในระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัล ซึ่งถือเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ด้วย โดยไทยเลือกเปลี่ยนเป็นระบบ DVB-T2 ซึ่งเป็นมาตรฐานเดียวกับยุโรป และเป็นมาตรฐานที่กลุ่มประเทศอาเซียนรับรองให้เป็นมาตรฐานรวมของอาเซียน

ทั้งนี้ ผลสำรวจของเนิลเซ็น มีเดีย รีเสิร์ช ในปี พ.ศ. 2557 ระบุว่า แม้สื่อทีวียังเป็นสื่อที่เข้าถึงคนมากที่สุด แต่จำนวนผู้ชมออนไลน์ที่ดูทีวีผ่านอินเทอร์เน็ตในไทยสูงถึงร้อยละ 76 ซึ่งมากที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹¹² อย่างไรก็ตาม ประชากรไทยที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตยังมีเพียงราว 1 ใน 3 เท่านั้น แต่ก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในการสำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน ปี พ.ศ. 2557 พบว่า ประชากรไทยอายุ 6 ปีขึ้นไป ประมาณ 62.3 ล้านคนนั้น มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ต 21.7 ล้านคน (ร้อยละ 34.9) เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2553 ร้อยละ 12.5 ครัวเรือนที่มีเครื่องคอมพิวเตอร์เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 22.8 เป็นร้อยละ 33 โดยครัวเรือนที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.4 เป็นร้อยละ 34.7¹¹³

3.4.2 พัฒนาการในการเปลี่ยนผ่านสู่การกำกับกิจการสื่อหลอมรวม

ในอดีตกิจการการสื่อสารของไทยอยู่ภายใต้การดูแลของกรมไปรษณีย์โทรเลข ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีการแยกงานออกไปเป็นหน่วยงานต่างๆ โดยงานวิทยุกระจายเสียงในประเทศอยู่ภายใต้กรมโฆษณาการ ซึ่งต่อมาก็คือ กรมประชาสัมพันธ์ ส่วนกิจการโทรศัพท์ในประเทศ แยกไป

110 Jeremy Plotnick, "Thailand's Media Landscape," November 10, 2013, 11, <http://www.slideshare.net/piscataway44x/thailand-media-landscape-final>.

111 สำนักงานสถิติแห่งชาติ. "ครัวเรือนส่วนบุคคล จำแนกตามการเป็นเจ้าของเครื่องใช้ การมีอุปกรณ์เทคโนโลยี และเขตการปกครอง ทัวราชอาณาจักร พ.ศ. 2553." สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553. http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/table/files/C-pop/2553/000/00_C-pop_2553_000_020000_00800.xls.

112 Nielsen, "Online Video Is Reshaping Southeast Asia's Media Landscape," The Nielsen South Asia Cross-Platform Report Series (Nielsen, September 23, 2014), <http://www.nielsen.com/apac/en/insights/news/2014/online-video-reshaping-southeast-asian-media-landscape.html>.

113 สำนักงานสถิติแห่งชาติ. "บทสรุปสำหรับผู้บริหาร การมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2557." สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558. <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/service/survey/ICT-HouseExc57.pdf>.

เป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) หรือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน

ต่อมามีการแยกส่วนงานของกรมไปรษณีย์โทรเลขอีกครั้ง ตาม พ.ร.บ.การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 โดยแยกงานระดับปฏิบัติการทางด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม ไปขึ้นกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือที่ปัจจุบันคือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ส่วนกรมไปรษณีย์โทรเลข มีหน้าที่บริหารคลื่นความถี่วิทยุ¹¹⁴

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 เกิดกระแสวิจารณ์การควบคุมสื่อและใช้สื่อของรัฐ นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อและการถือครองสื่อ ข้อเรียกร้องดังกล่าวนำไปสู่การบัญญัติในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มีองค์กรที่เป็นอิสระมาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการการประกอบกิจการดังกล่าว

สิ่งที่บัญญัติในมาตรา 40 ทำให้เกิดพ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งสององค์กรใหม่ คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เพื่อดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (และให้อินกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ มาอยู่ในกำกับของกสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เพื่อดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการโทรคมนาคม (และให้อินกิจการโทรคมนาคมของ กสท. ทศท. และผู้ได้รับสัมปทาน มาอยู่ในกำกับกิจการของกทช.) อย่างไรก็ตาม มีเฉพาะกทช.ที่จัดตั้งได้สำเร็จ ส่วนการจัดตั้งกสช.นั้นไม่สำเร็จ

หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งกำหนดให้รวมองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่เป็นองค์กรเดียว ทำให้ กทช.สิ้นสุดการทำงานลง มีการตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ขึ้น ตาม พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ภายใต้องค์กรใหม่นี้ มีการแบ่งงานออกเป็นสองคณะ ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ (กสท.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ทั้งนี้ กสทช. ได้ออกแผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่ กำหนดให้เรียกคืนคลื่นความถี่ที่อยู่ในครอบครองจากหน่วยงานรัฐทั้งหมด กำหนดระยะภายในเวลา 5 ปี สำหรับกิจการกระจายเสียง ภายใน 10 ปี สำหรับกิจการโทรทัศน์ และภายใน 15 ปี สำหรับกิจการโทรคมนาคม โดยความถี่ที่เรียกคืนนั้นเป็นความถี่ที่อยู่นอกเหนือสัญญาสัมปทาน¹¹⁵

114 “กรมไปรษณีย์โทรเลข,” วิกีพีเดีย, 28 พฤศจิกายน 2556, <https://th.wikipedia.org/wiki/กรมไปรษณีย์โทรเลข> [เข้าถึงเมื่อ 1 เมษายน 2558]

115 ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. 2555) แผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555- 2559) และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.

สำหรับการกำกับกิจการอินเทอร์เน็ตในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ยุคที่หนึ่ง พ.ศ. 2530 – 2542 การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและให้อนุญาตการประกอบกิจการเกี่ยวกับอินเทอร์เน็ต โดยผู้ใช้งานยังอยู่ในวงจำกัด เช่น ในหน่วยงานรัฐและสถาบันการศึกษา จึงยังไม่มีผลเป็นเด่นชัดในการกำกับดูแลเนื้อหา หากเป็นการกำกับตนเองในชุมชน ในยุคนี้ เกิดธุรกิจให้บริการเนื้อหาอินเทอร์เน็ตขึ้นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2538 โดยหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (เนคเทค) ที่ร่วมกันรายงานข่าวการเลือกตั้ง จากนั้น สื่อมวลชนเริ่มขยายการให้บริการเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ตมากขึ้น อาทิ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 เริ่มให้บริการทีวีออนไลน์ โดยการสตรีมมิ่งสัญญาณของบริษัทในสหรัฐฯ และเครือข่ายเริ่มทำเนื้อหาในสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ มาให้บริการบนอินเทอร์เน็ต

ยุคที่สอง พ.ศ. 2543 – 2550 อำนาจในการออกใบอนุญาตบริการอินเทอร์เน็ต เป็นของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ที่ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ขณะที่อำนาจในการกำกับเนื้อหาอินเทอร์เน็ตโดยโครงสร้างและกลไกของภาครัฐ เกิดขึ้นผ่านกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือ ไอซีที โดยยุคนี้ อินเทอร์เน็ตเริ่มเป็นที่แพร่หลาย เริ่มมีเนื้อหาที่ถูกมองว่าไม่เหมาะสม กระทรวงไอซีที ที่เพิ่งก่อตั้งในปี พ.ศ. 2545 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ หรือ ไชเบอร์อินสเปคเตอร์ เพื่อพิจารณาปิดกั้นเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม ด้านผู้ผลิตเนื้อหาและผู้ดูแลเว็บไซต์ได้รวมตัวตั้งสมาคมผู้ดูแลเว็บไทย เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ในการทำเว็บไซต์และพยายามทำให้เกิดกลไกการกำกับดูแลตนเอง ก่อนจะก่อตั้งเป็นสภาวิชาชีพผู้ดูแลเว็บไทยเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเนื้อหาเว็บไซต์ที่ไม่เหมาะสม โดยกำหนดโทษสูงสุดคือ การตัดสิทธิให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของสมาคม สำหรับการดำเนินงาน มีการออกแนวปฏิบัติในการดูแลกระดานข่าวของผู้ดูแลเว็บไซต์

ยุคที่สาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ถึงปัจจุบัน คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทค.) ซึ่งตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (กสทช.) เป็นผู้จัดสรรคลื่นความถี่และพิจารณาใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม มีการดำเนินการจัดประมูลใบอนุญาต 3G บนคลื่นความถี่ 2.1 GHz ขณะที่กระทรวงไอซีทีใช้อำนาจผ่าน พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ในการดูแลเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ มีข้อวิจารณ์ว่าไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งจัดการกับความผิดต่อระบบคอมพิวเตอร์มากกว่าเนื้อหา¹¹⁶

2555-2559), 2555, <http://www2.nbtc.go.th/phocadownload/prnbtc/0442012537222.pdf>.

116 พิงรอง รามสูต วัฒนันท์, การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต (กรุงเทพฯ: ศูนย์นโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

สำหรับบทบาทและหน้าที่ของกสทช. นั้นเริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยในปีพ.ศ. 2558 เริ่มมีความพยายามผลักดันแนวคิดเรื่อง “เศรษฐกิจดิจิทัล” ผ่านการเสนอชุดร่างกฎหมายเศรษฐกิจดิจิทัล ราวสิบฉบับให้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งแต่งตั้งภายหลังการรัฐประหารในปี 2557 ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ว่า ที่ผ่านมามาประเทศไทยยังไม่มีนโยบายระดับชาติด้านดิจิทัล รวมถึงต้องการลดภาระหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนและคาบเกี่ยวกันของภาครัฐ และรับมือกับความเสี่ยงและภัยคุกคามทางไซเบอร์และการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล ในร่างแรกของชุดร่างกฎหมายนี้ กำหนดให้เปลี่ยนกระทรวงไอซีที เป็น “กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” และตั้ง “คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลสัดส่วนการใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะและเชิงพาณิชย์และอนุมัติแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่จากการเสนอของกสทช. นอกจากนี้ ยังแก้ไขให้สามารถจัดสรรคลื่นความถี่ได้ด้วยวิธีอื่นนอกเหนือจากการประมูลด้วย¹¹⁷

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ออกรายงานผลการพิจารณาศึกษากฎหมายดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ระบุว่า ร่างทั้งสิบฉบับอาจไม่สนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลและสังคมของประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่มาของการออกกฎหมายได้ตามหลักการที่รัฐบาลวางไว้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว เป็นการมุ่งปกป้องคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยของประเทศมากกว่าความมั่นคงปลอดภัยของระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบไซเบอร์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการทั้งในและต่างประเทศ อันจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าผลดี นอกจากนี้ ยังเป็นการบัญญัติกฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง ขณะที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม และอาจถือเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ที่ขัดแย้งต่อหลักการรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศได้¹¹⁸

ส่วน การกำกับดูแลกันเองของสื่อในประเทศไทยเป็นแบบสมัครใจ ไม่มีกฎหมายเป็นการเฉพาะระบุให้สื่อต้องมีการกำกับดูแลกันเอง โดยในปีพ.ศ. 2540 สภาว่ารัฐธรรมนูญขณะนั้น มีความพยายามกำหนดให้มี “องค์กรอิสระตามทีกฎหมายบัญญัติ” เพื่อควบคุมสื่อ แต่สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยมีมติคัดค้านการร่างดังกล่าว เนื่องจากมองว่าสื่อมวลชนต้องการให้องค์กรนี้เป็นอิสระจริงๆ ปราศจากการแทรกแซงของทางราชการและการเมือง พร้อมแสดงเจตนากรณีที่องค์กรขึ้นมากควบคุมกันเอง เป็นผลให้เกิดการจัดตั้ง “สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ” ขึ้น โดยการร่วมลงนามของเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์และบรรณาธิการ

2556), 249–290.

117 สุรางคณา วายุภาพ. “แนวคิดและสาระสำคัญของร่างกฎหมายในชุดเศรษฐกิจดิจิทัล.” นำเสนอที่งาน NBTC Public Forum 1/2558: ทรัพยากรคลื่นความถี่และทิศทางการสื่อสารภายใต้ร่างกฎหมายเศรษฐกิจดิจิทัล, 29 มกราคม 2558. <https://www.blognone.com/node/65212>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

118 คณะกรรมาธิการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ, “รายงานผลการพิจารณาศึกษากฎหมายดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 26 มีนาคม 2015), http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrc2557/d040858-01.pdf.

หนังสือพิมพ์ฉบับภาษาไทย อังกฤษ 25 ฉบับ จากจำนวนทั้งสิ้น 32 ฉบับ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ 10 องค์กร โดยกำหนดแนวปฏิบัติว่า กรณีที่สภาการหนังสือพิมพ์ วินิจฉัยว่าสมาชิกหรือผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกละเมิดหรือประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ จะแจ้งให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียนลงตีพิมพ์คำวินิจฉัยดังกล่าวภายใน 7 วัน และอาจแจ้งให้หนังสือพิมพ์ฉบับนั้นตีพิมพ์ข้อความคำขอโทษผู้เสียหาย ส่วนกรณีมีผู้ถูกร้องว่าประพฤติผิดจริยธรรมสภาการหนังสือพิมพ์ จะแจ้งไปยังต้นสังกัดเพื่อดำเนินการลงโทษแล้วแจ้งผลให้สภาการหนังสือพิมพ์ ทราบโดยเร็ว และสภาอาจเผยแพร่คำวินิจฉัยต่อสาธารณะได้¹¹⁹

ขณะที่ มาตรา 27(18) ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการ “ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม” ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2556 องค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ 11 แห่ง¹²⁰ ได้ลงนามในประกาศเจตนารมณ์ที่จะกำกับกันเอง โดยระบุว่า องค์กรวิชาชีพเห็นสมควรให้มีข้อตกลงร่วมกัน เพื่อส่งเสริมเสรีภาพ ความรับผิดชอบ ยกระดับผู้ประกอบวิชาชีพฯ ในการนำเสนอข่าวสารและแสดงความเห็นและสนับสนุนสิทธิในการจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งสนับสนุนการมีกลไกกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับในการปฏิบัติและยึดถือร่วมกัน ส่งเสริมสนับสนุนสิทธิการรับรู้ข่าวสารที่มีประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹²¹

อย่างไรก็ตาม ยังมีความพยายามในการกำหนดในกฎหมายให้สื่อต้องมีองค์กรกำกับดูแล ดังเช่นที่ปรากฏไว้ในมาตรา 49 วรรค 4 ของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ผลักัดันในปี พ.ศ. 2558¹²² ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลากรในวิชาชีพ สื่อมวลชน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่

119 สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ, “กำเนิดของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ,” สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ, June 24, 2557, <http://www.presscouncil.or.th/กำเนิดของสภาการหนังสือพิมพ์>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

120 องค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ 11 แห่งประกอบด้วย สมาชิวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง (ประเทศไทย) สมาชิวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สมาคมโทรทัศน์ดาวเทียม (ประเทศไทย) สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย สมาคมสื่อสารมวลชนสัมพันธ์จักรชัยเพื่อความมั่นคง สภาองค์กรวิชาชีพวิทยุโทรทัศน์ภาคประชาชน สมาคมสภาผู้ประกอบวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไทย สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ และสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทย

121 ประชาไท, “11 องค์กรวิชาชีพสื่อวิทยุ-โทรทัศน์ เห็นพ้องหนุนกำกับกันเอง,” ประชาไท, 27 พฤศจิกายน 2556, <http://prachatai.com/journal/2013/11/50019>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2015]

122 สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ลงมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว 135 เสียง ต่อ 105 เสียง งดออกเสียง 7 เสียง เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558

ของรัฐ รวมทั้งผู้แทนองค์การเอกชนและผู้บริโภค เพื่อปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ พิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพและคุ้มครองสวัสดิการของสื่อ นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศของ สปช.ยังเสนอแนวทางว่าควรต้องมีกฎหมายเพื่อให้มีองค์กรควบคุมจริยธรรมของสื่อทั้งหมด และให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจทางปกครองต่อสื่อมวลชนที่ละเมิดจริยธรรม

ด้าน ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี อดีตนายกสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย แสดงความไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีกลไกทางกฎหมายดังกล่าว เพราะกังวลว่าอาจถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงเพราะมีความเป็นไปได้ว่า กระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการจะส่งผลให้สื่อถูกจำกัดเสรีภาพในการทำงานจนไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบหรือท้วงติงการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายการเมืองได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนชี้ด้วยว่าปัจจุบันมีกฎหมายที่จำกัดการทำหน้าที่ของสื่อไม่ให้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่แล้วหลายฉบับด้วย¹²³

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอจากองค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้ทำบันทึกและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสารมวลชน เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยเสนอแนวทางการกำกับตนเองและกำกับร่วม เริ่มจากกำหนดให้องค์กรสื่อกำกับดูแลตัวเอง ด้วยการสร้างกลไกการกำกับดูแลกันเองภายในองค์กร (Ombudsman) รวมถึงจะต้องจัดทำมาตรฐานจริยธรรม ทั้งนี้ สื่อแต่ละประเภทต้องจัดแจ้งกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กสทช. ตามใบอนุญาตประกอบกิจการ กระจายไอซีที ตามการจดทะเบียนเนม กระจายวัฒนธรรม ตาม พ.ร.บ.จัดแจ้งการพิมพ์ จากนั้น จะมีสภาวิชาชีพ ซึ่งต้องจัดแจ้งกับองค์กรกำกับดูแล ซึ่งจะมีอำนาจวินิจฉัยและออกคำวินิจฉัยกรณีองค์กรสื่อใดไม่ให้ความร่วมมือ ส่วนในขั้นการกำกับดูแลร่วมนั้น มีข้อเสนอว่าอาจใช้กับกิจการวิทยุและโทรทัศน์เท่านั้น เพราะเป็นสื่อมวลชนประเภทเดียวที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีอย่างจำกัด ขณะที่สื่อสิ่งพิมพ์อย่างหนังสือพิมพ์นั้น ผู้ประกอบการต้องลงทุนเองทั้งหมด ส่วนสื่อออนไลน์นั้นเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด ทั้งนี้ ในขั้นการกำกับดูแลร่วมองค์กรที่ทำหน้าที่นี้จะมิพบทาบเพียงทบทวนคำวินิจฉัยในส่วนบทลงโทษเท่านั้น ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริง โดยหากสงสัยว่าจะมีการแทรกแซงจากภายนอก อาจตัดกระบวนการส่วนนี้ออก แล้วนำเรื่องสู่ศาลปกครองวินิจฉัย¹²⁴

ขณะที่อริกกิต แสงสุข หรือ โบตองแห่ง คอลัมน์นิสต์อิสระและบรรณาธิการอาวุโสวอยซ์ทีวี (Voice TV)

123 ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี, “ข้อคิดจากวันนักข่าว ถึงเวลาที่ต้องใช้กฎหมายคุมสื่อแล้วหรือยัง?”, ไทยรัฐออนไลน์, 7 มีนาคม 2558,

<http://www.thairath.co.th/content/485386>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

124 สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสารมวลชน,” 19 มิถุนายน 2558, http://www.lrc.go.th/th/?wpfb_dl=1807.

เคยตั้งคำถามในการเสวนาเรื่อง “สื่อมวลชน... กำกับดูแลกันเองได้จริงหรือ” ถึงการกำกับกันเองว่า จะตัดสินอย่างไรในโลกสมัยใหม่ ที่ความเป็นสื่อที่กว้าง ครอบคลุมตั้งแต่สื่อสิ่งพิมพ์ ทีวี สื่อโซเชียลมีเดีย เช่น สไปดาร์ก วีอาร์โซ รวมถึงคนที่แสดงความเห็นในเฟซบุ๊กที่มีคนตามอ่านมากกว่า นสพ. และว่า นี่คือความกว้างที่ไม่รู้จะชี้ดวงตรงไหนและจะคุมใคร¹²⁵

3.4.3 โครงสร้างการกำกับกิจการสื่อในปัจจุบัน

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำกับสื่อในลักษณะหลอมรวม โดยการกำกับกิจการในด้านโครงข่าย มี กสทช. ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และพิจารณาใบอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ขณะที่ กสทช. ก็กำกับเนื้อหาวิทยุโทรทัศน์ผ่านประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งออกตามมาตรา 37 ของ พ.ร.บ. กสทช. ด้วย ส่วนการกำกับเนื้อหาสื่อใช้กฎหมายที่แยกไปตามประเภทของสื่อ โดยเราอาจพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการสื่อในกรณีของประเทศไทย ได้ดังต่อไปนี้

3.4.3.1 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือ กระทรวงไอซีที จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2545 นโยบายภารกิจ ตลอดจน หน่วยงาน และบุคลากรบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารซึ่งเคยเป็นภารกิจของศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ หรือ เนคเทค ได้รับการโอนย้ายเข้าสู่กระทรวงไอซีที ส่วนเนคเทคก็ปรับเปลี่ยนบทบาทไปดำรงสถานะผู้ผลิตงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การกำกับดูแลเนื้อหาในสื่ออินเทอร์เน็ตในยุคปัจจุบันจึงได้รับการโอนให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงไอซีที ในขณะที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทหลักเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายกรณีการละเมิดต่างๆ ด้านเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตมาตั้งแต่สมัยเริ่มต้นการใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย และก็ยังคงรักษาบทบาทเดิมต่อไป

ในช่วงเริ่มต้นที่การใช้งานอินเทอร์เน็ตเริ่มแพร่หลาย ยังไม่มีการออกกฎหมายใดๆ มารองรับการกำกับกิจการสื่อใหม่ แต่เอาผิดผ่านกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.ปราบปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก พ.ศ. 2471 พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พ.ร.บ.ควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น

ต่อมาในปีพ.ศ. 2546 กระทรวงไอซีทีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ หรือ ไซเบอร์อินสเปคเตอร์ ต่อมาในปีพ.ศ. 2548 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น กลุ่มงานตรวจ

125 ประชาไท, “รายงานเสวนา: สื่อกำกับดูแลกันเองได้จริงหรือ,” ประชาไท, 1 พฤษภาคม 2558, <http://prachatai.com/node/59074>. [สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2558]

สอบการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นสำนักงานกำกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงไอซีที

หน่วยงานภายใต้กระทรวงไอซีทีที่เริ่มมีบทบาทมากขึ้นในการกำกับสื่อใหม่ โดยเฉพาะในส่วนของ การกำหนดมาตรฐานทางเทคโนโลยีและดูแลความมั่นคงปลอดภัยของระบบอินเทอร์เน็ต คือสำนักงานพัฒนาธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.)

3.4.3.2 สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีหน้าที่ในการกำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม, พิจารณาอนุญาตและกำกับกิจการการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคม พิจารณาอนุญาตและกำกับกิจการการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

3.4.3.3 กระทรวงวัฒนธรรม

กระทรวงวัฒนธรรมมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการสื่อใหม่ค่อนข้างกว้างขวาง กล่าวคือตาม พ.ร.บ.ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 กระทรวงวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระดับเนื้อหาของ ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ (ซึ่งรวมถึงเกมคอมพิวเตอร์) และสามารถสั่งห้ามเผยแพร่ได้หากพิจารณาแล้วว่ามีเนื้อหาขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการออกหรือริบใบอนุญาตสถานประกอบการประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งโรงภาพยนตร์ ร้านเกม ร้านคาราโอเกะ และร้านขายซีดี

นอกจากนี้ กระทรวงวัฒนธรรมยังมีอำนาจควบคุมกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ ผ่าน พ.ร.บ.จัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ซึ่งนิยามให้หนังสือพิมพ์ รวมถึงนิตยสารและวารสาร ที่ออกเป็นวาระ ต้องจัดแจ้งการพิมพ์ โดยบรรณาธิการต้องเป็นคนสัญชาติไทย หากไม่มีสัญชาติไทยต้องได้รับอนุญาตก่อน นอกจากนี้ เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ที่เป็นนิติบุคคลต้องมีบุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของหุ้นทั้งหมด ต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่าสามในสี่ของทั้งหมดเป็นสัญชาติไทย ไม่เช่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนการจด

แจ้งได้ ห้ามถือหุ้นแทนบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยในนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ และกำหนดให้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจห้ามนำเข้าสิ่งพิมพ์ ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือมีเนื้อหาหมิ่น ประมาทพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย

3.4.3.4 คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน มีหน้าที่ออกกฎกระทรวง ประกาศกำหนดส่วนแบ่งตลาด ยอดขายของผู้ประกอบธุรกิจแต่ละประเภทที่มีอำนาจเหนือตลาด พิจารณาเรื่องร้องเรียน กำหนดหลักเกณฑ์การรวมธุรกิจ การขออนุญาตต่าง ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบันนั้นถูกวิจารณ์ว่าล้มเหลวโดยสิ้นเชิง โดยมีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน และไม่เคยมีการกล่าวโทษหรือดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการแม้แต่รายเดียว¹²⁶

3.4.3.5 สำนักงานองค์การอาหารและยา (อย.)

สำนักงานองค์การอาหารและยา (อย.) มีภารกิจเกี่ยวกับการปกป้องและคุ้มครองสุขภาพของประชาชน จากการบริโภคผลิตภัณฑ์ซึ่งล้วนถือเป็นผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสุขภาพ โดยผลิตภัณฑ์เหล่านั้นต้องมีคุณภาพและปลอดภัยมีการส่งเสริมพฤติกรรมการบริโภคที่ถูกต้องด้วยข้อมูลทางวิชาการที่มีหลักฐานเชื่อถือได้และมีความเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ปลอดภัยและสมประโยชน์ โดยเฉพาะการกำกับกิจการโฆษณาอาหาร ยา และผลิตภัณฑ์สุขภาพ โดยที่ผ่านมาความร่วมมือระหว่าง กสทช. และ อย. ในการควบคุมการโฆษณาในโทรทัศน์ดาวเทียม และเคเบิลทีวีเป็นอย่างดี

ทั้งนี้ในปีพ.ศ. 2557 อย. ปรับแก้บทลงโทษต่างๆ ทั้งพ.ร.บ.อาหาร พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2510 โดยเฉพาะ พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ. 2522 ได้เพิ่มโทษกรณีการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารโดยไม่ได้รับอนุญาต เดิมมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท เพิ่มเป็นโทษปรับไม่เกิน 1 แสนบาท ส่วนกรณีโฆษณาอาหารเป็นเท็จ หรือเกินความจริง เดิมมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 3 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ได้มีการเพิ่มโทษปรับเป็น 3 แสนบาท ส่วนโทษจำคุกยังเหมือนเดิม โดยการการปรับปรุงกฎหมายได้ผ่านขั้นตอนต่างๆ แล้วเหลือเพียงเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากมีการยุบสภา ทำให้การดำเนินงานปรับแก้กฎหมายต้องหยุดชะงัก ซึ่งระหว่างรอการปรับปรุงบทลงโทษ อย. ยังร่วมกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ลงนามบันทึกข้อตกลง (เอ็มโอยู) ร่วมกันในการเฝ้าระวังโฆษณาผิดกฎหมายผ่านอำนาจของ กสทช. ที่เข้มงวด โดย อย. ทำหน้าที่เฝ้าตรวจตราโฆษณาบนสื่อต่างๆ ทั้งทีวีดาวเทียม

126 ไทยพับลิก้า, “ปัญหาพ.ร.บ.แข่งขันการค้า,” ไทยพับลิก้า, 2552, <http://thaipublica.org/investigations/ปัญหาพ-ร-บ-แข่งขันการค้า/>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

เคเบิลทีวี รวมทั้งทีวีดิจิทัล เมื่อพบช่องใดกระทำผิด เช่น โฆษณาอวดอ้างสรรพคุณเกินจริง ก็จะเข้าข่ายผิดกฎหมาย อย. ไม่เพียงเท่านั้น เมื่อส่งเรื่องไปยัง กสทช. แล้ว กสทช. จะทำหนังสือแจ้งเตือนช่องนั้นๆ แต่หากยังพบการกระทำผิดซ้ำ กสทช. อาจไม่ต่อใบอนุญาตให้ เป็นต้น

3.4.3.6 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น เพื่อที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคได้ตรงกับปัญหาและความต้องการ ตัวอย่างในการดำเนินการในช่วงที่ผ่านมาได้แก่ การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ยาปราบศัตรูพืชและการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในทุกระดับการศึกษา เกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคควรจะได้ เรียนรู้และเข้าใจปัญหาตลอดจนวิธีการป้องกันหรือหลีกเลี่ยง เพื่อที่จะได้สามารถคุ้มครองตนเองในเบื้องต้นก่อนนอกเหนือจากความช่วยเหลือจากรัฐบาลการส่งเสริมและการสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับจึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญอันหนึ่งของสำนักงานฯ

สคบ. ยังเผยแพร่ทางวิชาการ ให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภคเพื่อสร้างนิสัยการบริโภคที่ส่งเสริมพลานามัย ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด และยังประสานงานกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริมหรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าประเภทอุปโภคบริโภค โดย สคบ. มีสายงานรับผิดชอบในด้านนี้ คือ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก และกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา ทำงานประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัย และเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าหรือบริการ ดังนั้น เมื่อสคบ. พบเบาะแสเกี่ยวกับสินค้าที่เป็นอันตราย เช่น อาหารผสมสีย้อมผ้า อาหารไม่บริสุทธิ์ สินค้าที่ไม่ปลอดภัย เช่น พืชผลไม้ซึ่งมียาป้องกันกำจัดศัตรูพืชตกค้างอยู่ จะประสานงานกับกระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามที่เห็นสมควร หากตรวจพบสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพมาตรฐาน เช่น น้ำมันปลอมปน สินค้าเลียนแบบ สินค้าที่ไม่เป็นธรรม เช่น ขายสินค้าเกินราคา สินค้าที่มีปริมาณไม่ตรงตามตราชั่ง ตวง วัด สคบ. จะประสานงานกับกรมการค้าภายในกรมทะเบียนการค้าและเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจออกดำเนินการตรวจสอบ จับกุมและดำเนินคดี กรณีที่ตรวจพบบริการที่เอาเปรียบผู้บริโภค สินค้าหรือบริการที่โฆษณาเป็นเท็จหรือเกินความเป็นจริง สินค้าที่แสดงฉลาก หลอกหลวง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะกำหนดมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการเหล่านี้ด้วย

3.4.3.7 สมาคมวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพสื่อดั้งเดิมมีการขยับเข้ามากำกับการใช้สื่อสังคมออนไลน์ โดยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ และสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย ประกาศใช้แนวปฏิบัติการใช้สื่อสังคมออนไลน์ของสื่อมวลชน พ.ศ. 2553 ซึ่งยกร่างโดยตัวแทนจากสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สมาคมผู้ดูแลเว็บไทย ชมรมผู้ผลิตข่าวออนไลน์ ชมรมนักข่าวสายเทคโนโลยีสารสนเทศ นักวิชาการด้านนิเทศศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและเทคโนโลยีสารสนเทศ และรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากเล็งเห็นว่า สื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และเว็บไซต์ข่าวสารต่าง ๆ ใช้สื่อสังคมออนไลน์ ทั้งเพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสาร นำเสนอ แสดงความคิดเห็น และเผยแพร่การทำงานขององค์กรข่าว ทั้งในระดับองค์กร บุคคล และผสมผสานเป็นจำนวนมาก จึงควรมีแนวปฏิบัติในการใช้สื่อสังคมออนไลน์ของสื่อมวลชนให้เป็นไปในทางสร้างสรรค์

นอกจากนี้ ยังมีสมาคมผู้ผลิตข่าวออนไลน์ ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของสื่อหนังสือพิมพ์ที่หันมาเผยแพร่เนื้อหาข่าวบนอินเทอร์เน็ตจำนวนหนึ่ง เพื่อกำหนดกติกาในการเผยแพร่ข่าวสาร เนื่องจากมีผู้ประกอบการธุรกิจเว็บไซต์ที่ให้บริการแก่ผู้เข้าชมบางส่วนที่มีลักษณะเป็นเชิงพาณิชย์ นำเนื้อหาจากเว็บไซต์ของผู้ผลิตข่าวออนไลน์ไปใช้โดยไม่อ้างอิง สมาคมผู้ผลิตข่าวออนไลน์ระบุเจตนากรณีการก่อตั้งสื่อได้แก่ มุ่งมั่นส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยปราศจากการปิดกั้นจากอำนาจใด สอง เชื่อมมั่นว่า ประชาชนผู้รับข้อมูลข่าวสารออนไลน์ ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ตระหนักในคุณค่าของงานสร้างสรรค์ที่ผ่านกระบวนการทางวารสารศาสตร์ และสนใจติดตามข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจากเว็บไซต์ของผู้ผลิตข่าวสารแต่ละรายโดยตรง สาม ในกรณีที่มีการนำเนื้อหาจากเว็บไซต์ของผู้ผลิตข่าวออนไลน์ไปเผยแพร่ในช่องทางเว็บไซต์อื่นที่มีลักษณะเป็นเชิงพาณิชย์หรือเจ้าของเว็บไซต์ได้รับประโยชน์ทางธุรกิจ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม ผู้ประกอบการเว็บไซต์ที่นำข่าวสารนั้น ไปผลิตซ้ำต้องเคารพในควมมีลิขสิทธิ์และงานสร้างสรรค์ที่ผลิตโดยเว็บไซต์สมาชิก และส่งเสริมให้มีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกกับผู้ประกอบการเว็บไซต์ที่ต้องการนำข่าวสารจากเว็บไซต์สมาชิกไปเผยแพร่ต่อ โดยยึดหลักความเคารพและคำนึงถึงสิทธิในการสร้างสรรค์งานเขียนและจริยธรรมทางธุรกิจ และประโยชน์ที่ผู้ผลิตข่าวออนไลน์จะได้รับด้วย

ที่ผ่านมา สมาคมผู้ผลิตข่าวออนไลน์ได้ออกแนวปฏิบัติในการนำเสนอข่าวและภาพข่าวของสมาชิกสมาคมผู้ผลิตข่าวออนไลน์ พ.ศ. 2555 เพื่อกำกับกิจการและส่งเสริมให้มีการนำข่าวที่ผลิตโดยสมาชิกไปใช้อย่างเหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งยกระดับธุรกิจและมาตรฐานการนำเสนอข่าวออนไลน์ให้เป็นที่ยอมรับต่อสาธารณชน รวมถึงมีการออกคู่มือการนำเสนอข่าวและภาพข่าวของสมาชิกสมาคมผู้ผลิตข่าว

ออนไลน์ พ.ศ. 2555 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการนำเนื้อหาข่าวและภาพข่าวไปใช้ โดยกำหนดให้สื่อ
ลิงก์อ้างอิงกลับไปที่ต้นทางของข่าวด้วย

ปัจจุบัน สมาคมผู้ผลิตข่าวออนไลน์มีสมาชิกทั้งสิ้น 17 องค์กรสื่อ โดยเป็นสมาชิกจากสื่อที่ขยายจาก
ภาคธุรกิจหนังสือพิมพ์ไปยังสื่อออนไลน์ สื่อภูมิภาค สื่อโทรทัศน์ รวมถึงสื่อดิจิทัลทีวี

นอกจากนี้ยังมี สภาวิชาชีพผู้ดูแลเว็บไทย ซึ่งเดิมทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนเนื้อหาเว็บไซต์ที่ไม่
เหมาะสม โดยมีบทลงโทษสูงสุดคือ การตัดสิทธิให้พ้นสภาพการเป็นสมาชิกของสมาคม การดำเนินงานมีเป้า
หมายเพื่อสร้างกระบวนการควบคุมจริยธรรมกันเองภายในกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพผู้ดูแลเว็บ อย่างไรก็ตามหลัง
จากมี พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 สภาวิชาชีพได้ถูกยกเลิกไป ทาง
สมาคมผู้ดูแลเว็บไทยได้ปรับบทบาทมาเป็นการให้ความรู้ต่างๆ ทางด้านธุรกิจแก่สมาชิก และการดำเนินการที่
สอดคล้องกับกฎหมายของรัฐ

3.4.3.8 ภาคประชาสังคม

บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญมากในการสร้างความตระหนักรู้เรื่องอินเทอร์เน็ต และ
สร้างการรู้เท่าทันสื่ออินเทอร์เน็ต หรือการเฝ้าระวังเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม เช่น www.familymediawatch.org ของ
เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ หรือศูนย์เฝ้าระวังภัยเทคโนโลยีของมูลนิธิกระจกเงา เป็นต้น
นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมไทยยังทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาสังคมอื่นๆ เพื่อจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้
บริโภคด้านสื่อ รวมถึงการผลักดันให้ภาครัฐแสดงความรับผิดชอบและแสดงบทบาทที่เหมาะสมในการกำกับ
กิจการสื่อใหม่ เช่น การจัดทำรายงานวิจัย ผลกระทบจากการ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับ
คอมพิวเตอร์ และนโยบายของรัฐกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการเคลื่อนไหวจัดกิจกรรมเผยแพร่
แพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอินเทอร์เน็ตทั้งในเชิงเทคโนโลยีและเชิงสังคม เป็นต้น

การกำกับกิจการสื่อใหม่ของภาคประชาสังคม องค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทยมีบทบาทในการ
กำกับกิจการสื่อใหม่ในลักษณะสำคัญ

- การเฝ้าระวังหรือการปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค เน้น
เรื่องผลกระทบของประชาชนจากการเป็นผู้บริโภคสื่อใหม่ เครือข่ายครอบครัว มูลนิธิอินเทอร์เน็ต
ร่วมพัฒนาไทย มูลนิธิกระจกเงา เป็นต้น
- การให้ความรู้ถึงการใช้สื่อที่เหมาะสม เช่น สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมผู้
ดูแลเว็บไทย เป็นต้น

- การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและการแสดงออกบนสื่อใหม่ อาทิ เครือข่ายพลเมืองเน็ตซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคนในลักษณะเครือข่ายพลเมืองผู้ใช้อินเทอร์เน็ตที่มีความเชื่อมั่นในเรื่องสิทธิเสรีภาพการแสวงหาข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การปกป้องสิทธิพลเมือง เสรีภาพของสื่อออนไลน์ และการสนับสนุนสื่อพลเมือง ทำงานผลักดันรณรงค์เชิงนโยบายระดับประเทศ กลุ่มเสรีภาพต่อต้านการเซ็นเซอร์แห่งประเทศไทย ที่ไม่เห็นด้วยกับการปิดกั้นข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ ที่ผลักดันให้เกิดบทบัญญัติมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้น
- การติดตามตรวจสอบการออกนโยบายที่เกี่ยวกับสื่อดิจิทัล เช่น โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม หรือ NBTC Policy Watch เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ติดตาม และตรวจสอบนโยบายและกระบวนการทำงานของ กสทช. รวมถึงทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย น่าจะช่วยสนับสนุนให้การทำงานของ กสทช. เป็นไปเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยผ่านการปฏิรูปการถือครองทรัพย์สินสื่อสาร และคุ้มครองและรักษาสิทธิของประชาชนในกิจการด้านสื่อสาร ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ ในช่วงของเปลี่ยนผ่านของสังคมไทย ยังมีโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) ที่ทำงานเชื่อมโยงกับกลุ่มภาคประชาสังคมและผู้คนทั่วไปในสังคม เพื่อส่งเสริมหลักการประชาธิปไตย การเคารพเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และเพื่อระบบยุติธรรมที่เป็นธรรมและตรวจสอบได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.4.4 นโยบาย กฎระเบียบ และเครื่องมือกำกับกิจการ

3.4.4.1 การกำกับเนื้อหารายการวิทยุและโทรทัศน์

กสทช. กำกับเนื้อหารายการวิทยุและโทรทัศน์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 37 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551¹²⁷ โดยเมื่อปี 2556 กสทช. มีความพยายามออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.... เพื่อกำหนดนิยามและรายละเอียดของเนื้อหาที่ต้องห้ามออกอากาศตามมาตรา 37 ให้ชัดเจน แต่ ร่างประกาศดังกล่าวถูกวิจารณ์จากสื่อและนักวิชาการอย่างกว้างขวางว่าขัดแย้งกับกฎหมายอาญาที่มีอยู่แล้ว มีคำจำกัดความ

127 มาตรา 37 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

"ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการ ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งตัววาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที และให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้"

ที่คลุมเครือ เช่น นิยามความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี อันอาจนำสู่การตีความที่คลุมเครือ ตามมา ทั้งยังเป็นการให้อำนาจ กสทช. มากเกินไป¹²⁸ และอาจเข้าข่ายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อและประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้¹²⁹ ทำที่สุด ร่างประกาศดังกล่าวไม่มีการประกาศใช้ อย่างไรก็ตาม กสทช. ยังสามารถใช้อำนาจที่มาตรา 37 กำหนดไว้ในการสั่งลงโทษสื่อไปแล้วในหลายกรณี

3.4.4.2 การปิดกั้นและคัดกรองเนื้อหา

กระทรวงไอซีทีซึ่งมีหน้าที่รักษาการตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ยึดมาตรการปิดกั้นเนื้อหาที่ขัดต่อกฎหมาย โดยดำเนินการผ่านทางสำนักกำกับการใช้เทคโนโลยี นอกจากนี้ยังพัฒนาโปรแกรม ICT Housekeeper แจกจ่ายให้ประชาชนที่ต้องการปิดกั้น คัดกรองเว็บไซต์ และควบคุมเวลาการใช้อินเทอร์เน็ตในครัวเรือน สำหรับการดำเนินคดีเอาผิดกับผู้เผยแพร่เนื้อหา สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดตั้งกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ปอท.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย โดยบทบาทหลักของเจ้าหน้าที่ปอท. คือ สืบสวน สอบสวน เมื่อพบการกระทำความผิด

สำหรับเนื้อหาที่ “ไม่เหมาะสม” ขัดกับวัฒนธรรมไทย มีหน่วยงานที่ดูแลเฉพาะคือ สำนักเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งจะทำการตรวจสอบเนื้อหาบนสื่อต่างๆ ตามอำนาจใน พ.ร.บ. ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และแจ้งเตือนผู้ผลิตหรือผู้เผยแพร่ รวมถึงการปิดกั้นเกมออนไลน์ที่ “สร้างผลกระทบแก่เยาวชน”

หน่วยงานทั้งสามแห่งนี้ ได้จัดให้มีช่องทางเป็นการเฉพาะเพื่อรับแจ้งเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม โดยทางกระทรวงไอซีทีจัดให้มีสายด่วนหมายเลข 1212 และอีเมล 1212@mict.mail.go.th เพื่อรับแจ้งเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาขัดต่อความมั่นคง วัฒนธรรม ศีลธรรม ตลอด 24 ชั่วโมง เว็บไซต์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ¹³⁰ มีส่วนรับแจ้งข้อมูลไม่เหมาะสมบนอินเทอร์เน็ต และมีส่วนรับแจ้งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ส่วนกระทรวงวัฒนธรรมมีสายด่วนหมายเลข 1765 กด 2 เพื่อรับร้องเรียนปัญหาทางวัฒนธรรม

3.4.4.3 การอบรมการใช้สื่อและการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวัง

กระทรวงวัฒนธรรมมีการสนับสนุนการดำเนินงานคณะกรรมการสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์แห่งชาติ

128 ประชาไท, “รายงานเสวนา: มองร่างประกาศคุ้มครองสื่อของ กสทช. ในมุมมองกฎหมาย,” ประชาไท, 14 ตุลาคม 2556,

<http://prachatai.com/journal/2013/10/49235>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

129 สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคปก. เรื่อง ร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ...”

17 ธันวาคม, 2556, http://www.lrc.go.th/th/?wpfb_dl=692.

130 ดู www.royalthaipolice.go.th

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์แห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2551 มีเป้าหมายการดำเนินงานด้านการเรียนรู้เพื่อเท่าทันสื่อ และส่งเสริมการแก้ปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกม โดยพัฒนาเว็บไซต์ www.healthygamer.net

ส่วนกระทรวงไอซีทีที่ดำเนินโครงการจัดการดูแลและเฝ้าระวังภัยแฝงจากการใช้อินเทอร์เน็ตที่ไม่เหมาะสม เพื่อให้ความรู้แก่เยาวชนตามสถาบันการศึกษา และโครงการสร้างลูกเสือบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือ “ลูกเสือไซเบอร์” (Cyber Scout) เพื่อสร้างเครือข่ายอาสาสมัครเป็นผู้เฝ้าระวังหรือสอดส่องพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต่อมามีการหลักสูตรผู้บังคับบัญชาลูกเสือระดับผู้นำ ชั้นความรู้ขั้นสูง (A.T.C) และหลักสูตรผู้บริหารลูกเสือไซเบอร์ (Executive Cyber Scout) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2553 กระทรวงยุติธรรมก็มีโครงการคล้ายกันคือ “โครงการลูกเสือบนเครือข่ายคอมพิวเตอร์”

ด้านสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีโครงการส่งเสริมเครือข่ายเฝ้าระวังเช่นกัน โดยใช้ชื่อว่า โครงการสายตรวจอินเทอร์เน็ต ส่งเสริมให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมโครงการ

3.4.4.4 การตรวจสอบเนื้อหาเกมและควบคุมร้านเกม

สื่อใหม่ที่เป็นที่นิยมอย่างหนึ่ง คือ เกมคอมพิวเตอร์ ซึ่งถือเป็น “วีดิทัศน์” ตาม พ.ร.บ.ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีกระทรวงวัฒนธรรมทำหน้าที่รักษาการ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกมคอมพิวเตอร์ที่กระทรวงวัฒนธรรมมองว่าเป็นปัญหา เช่น เนื้อหาเกมขัดกับวัฒนธรรมไทย เนื้อหาเกมมีความรุนแรง การติดเกมของเยาวชน การเข้าใช้บริการร้านเกมในเวลาที่ไม่เหมาะสม (เช่น เวลาเรียนหรือเวลากลางคืน) ซึ่งนอกจากการตรวจสอบและแจ้งเตือนเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมที่เผยแพร่ตามสื่อต่างๆ รวมถึงเกมคอมพิวเตอร์ดังได้กล่าวไปก่อนหน้านี้แล้ว สำนักงานเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมยังออกมาตรการควบคุมร้านอินเทอร์เน็ต-เกมออนไลน์ ด้วยโดยใช้กลไกการออก-การต่อไปอนุญาต

3.4.5 กรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายเกณฑ์การกำกับกิจการ

แม้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือมาตรการโดยเฉพาะสำหรับการกำกับกิจการสื่อหลอมรวม แต่มีความพยายามใช้กฎหมายเข้ามากำกับเนื้อหาในสื่อวิทยุโทรทัศน์และอินเทอร์เน็ต ซึ่งมีแนวโน้มไปในทางกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีนัยยะสำคัญ

3.4.5.1 การใช้มาตรา 37 กำกับเนื้อหาวิทยุโทรทัศน์

เนื้อหาตามมาตรา 37 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ทำให้เกิดการตีความอย่างกว้างขวาง โดย ขึ้นกับดุลพินิจของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(กสท.) จำนวน 5 คนในการพิจารณาข้อร้องเรียนต่างๆ ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนและมติ กสท. อาทิ

- กสท. เรียก บริษัท จีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ จำกัด (มหาชน) เข้าพบ หลังมีการร้องเรียนว่า ละครชุด “ฮอโรมัน วัยว้าวุ่น” ที่ออกอากาศทางช่องจีเอ็มเอ็มวัน ของ บริษัท จีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ จำกัด (มหาชน) อาจมีเนื้อหาขัดต่อมาตรา 37 ในด้านความไม่เหมาะสมเชิงคุณธรรม และจริยธรรม โดยอนุกรรมการด้านกำกับผังและเนื้อหารายการ พบว่าละครเรื่องดังกล่าวนำเสนอเนื้อหาที่ชวนให้ผู้รับชมคิดและจินตนาการในทางที่ไม่ดีได้ เช่น จากการใช้เพศสัมพันธ์ที่ยังสวมชุดนักเรียนอยู่ในสถานที่ห้องวิทยาศาสตร์ หรือห้องน้ำของโรงเรียน และจากที่มีเด็กที่กำลังอยู่ในวัยเรียนไปยังคลินิกทำแท้งเถื่อน และไปซื้อยาคุมกำเนิดมาใช้เอง
- ที่ประชุม กสท. มีมติว่า การออกอากาศรายการไทยแลนด์ ก๊อททาแลนด์ ซีซั่น 3 ปี 2013 เมื่อวันที่ 2 มิ.ย. 2556 ในช่วงแสดงความสามารถของผู้เข้าแข่งขันที่ใช้ชื่อว่า สิทธิตะ เอมเมอร์ล มีเนื้อหาก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนอย่างร้ายแรง ผิดต่อมาตรา 37 วรรคแรกแห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ลงโทษปรับทางปกครองแก่บริษัท บางกอก เอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด เป็นเงิน 500,000 บาท
- ที่ประชุม กสท. มีมติว่า เนื้อหารายการตอบโจทย์ประเทศไทย ตอน สถาบันพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส เมื่อวันที่ 11 – 14 และ 18 มี.ค. 2556 เป็นการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 เนื่องจากมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เห็นควรกำหนดโทษปรับทางปกครอง องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) เป็นจำนวนเงิน 50,000 บาท

3.4.5.2 การกำกับเนื้อหาอินเทอร์เน็ต

พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มักถูกนำมาใช้จัดการกับเนื้อหาในอินเทอร์เน็ต มากกว่าที่จะใช้กับความผิดซึ่งเป็นอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์แท้ๆ ตามเจตนารมณ์ในการร่าง นอกจากนี้ การกำหนดโทษสำหรับผู้ให้บริการหรือตัวกลาง ในมาตรา 15 ให้เท่ากับโทษของผู้กระทำผิด อาจส่งผลกระทบต่อการบินตัวเองไว้ก่อน เพื่อความปลอดภัยของผู้ให้บริการเอง ขณะที่มาตรา 20 ซึ่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องต่อศาลให้มีคำสั่งระงับการทำให้แพร่หลายของข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคง ก่อให้เกิดคำถามในการบังคับใช้ว่า ศาลได้พิจารณากลับกรองเนื้อหาในเว็บไซต์ต่างๆ ที่ถูกร้อง เพื่อถ่วงดุลและตรวจ

สอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามเจตนาของกฎหมายจริงหรือไม่ โดยจากงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และนโยบายของรัฐกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) พบว่า ระหว่างปี 2550-2554 ศาลใช้เวลาพิจารณาคำร้อง รวม 207 วัน ในการสั่งปิดกั้นการเข้าถึงเว็บเพจ 81,213 ยูอาร์แอล หรือคิดเป็น 392 ยูอาร์แอลต่อวัน¹³¹

นอกจากนี้ มักพบว่ามีการใช้พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ จำกัดเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคน เช่น ใช้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ที่เผยแพร่ข้อมูลเชิงวิพากษ์วิจารณ์ผ่านอินเทอร์เน็ต เช่น กรณีปริยพันธ์ ล้อ เสริมวัฒนา ประธานเครือข่ายผู้เสียหายทางการแพทย์ ที่ถูกกลุ่มแพทย์ฟ้องหลังนำเสนอเนื้อหาเชิงเปรียบเทียบเรื่องการชดเชยความเสียหายทางการแพทย์¹³² หรือกรณีสุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการ กสทช. ถูกสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ฟ้อง จากการแสดงความคิดเห็นผ่านทวิตเตอร์¹³³

131 สาวตรี สุขศรี, ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, และ อรพิน ยิ่งยงพัฒนา. “อาชญากรรมคอมพิวเตอร์?” ผลกระทบจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และนโยบายของรัฐกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น. กรุงเทพฯ: โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw), 2555. <https://th.boell.org/sites/default/files/computercrimereasearch.pdf>.

132 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ ไอลอร์, “พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14(1) ยาแรงผิดขนานสำหรับการหมิ่นประมาทออนไลน์,” ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ ไอลอร์, 26 สิงหาคม 2557, <http://freedom.ilaw.or.th/blog/CCA1401>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

133 อ้างแล้ว.

4. เปรียบเทียบกรณีศึกษาในต่างประเทศและประเทศไทย

จากกรณีศึกษาในสี่ประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้ ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย และไทย จะเห็นได้ว่ามีรูปแบบขององค์กรกำกับกิจการสื่อใหม่ในยุคหลอมรวม ทั้งด้านที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน โดยเราอาจเปรียบเทียบมิติต่างๆ ของกรณีศึกษาในช่วงเวลาปัจจุบัน ในแง่ของกรอบคิดหรือแนวทางในการกำกับกิจการ ลักษณะ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับกิจการ ตัวกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการกำกับรวมทั้งปัญหาหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการแนวทางการกำกับกิจการในแต่ละประเทศ

4.1 กรอบคิดในการกำกับกิจการ

ประเทศเกาหลีใต้เน้นการกำกับการพัฒนาเทคโนโลยีให้สามารถบริการประชาชนและผู้บริโภคได้มากครอบคลุม และทันสมัยที่สุด ในขณะเดียวกัน ก็ริเริ่มให้มีการกำกับกิจการสื่อในทิศทางสื่อหลอมรวม โดยหลักคิดสำคัญในการกำกับกิจการคือ การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลเกาหลีใต้ใช้การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อต่างๆ เพื่อสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศและส่งออกเพื่อสร้างรายได้ให้ประเทศ ทำให้รัฐมีแนวโน้มจะใช้กลไกการกำกับตามตลาด ปรับตัวตามเทคโนโลยีใหม่ๆ และหนุนเสริมโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อให้เอกชนสามารถลงทุนและแข่งขันได้ ทำให้เมื่อภูมิทัศน์สื่อเปลี่ยนแปลงไป เกาหลีใต้จึงมีการเปลี่ยนแปลงกรอบการกำกับและองค์กรกำกับที่ทำให้เกิดการหนุนเสริมการหลอมรวมสื่อได้มากกว่า และการเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเนื้อหาไปสู่ตลาดระดับภูมิภาคและตลาดโลก เห็นได้จากการก่อกระแสความนิยมเกาหลีหรือที่เรียกกันว่าเคป๊อปในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ในด้านประชาชนและผู้บริโภคเกาหลีใต้ ได้เน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับพัฒนาการของเทคโนโลยี และการศึกษาเพื่อรู้ทันการเปลี่ยนแปลงในยุคสื่อหลอมรวม มีนโยบายด้านการหลอมรวม และมีการจัดทำกฎหมาย รวมทั้งมีการตั้งองค์กร/หน่วยงานขึ้นมารองรับ ตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ อาจจะไม่สามารถนำนโยบายมาใช้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือองค์กรเดิมที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนภารกิจเปลี่ยนแปลงไม่ทันกับแนวโน้มนโยบายของรัฐบาล

ข้อสังเกตที่เด่นชัดของประเทศเกาหลี คือภายใต้การนำของประธานาธิบดีหลายคนในรอบสิบปีที่ผ่านมา คือการเร่งผลักดันเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมสื่อให้เติบโต และเปลี่ยนผ่านสู่สื่อดิจิทัลและการหลอมรวมอย่างรวดเร็วและเข้มข้น ในแนวเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism)

ดังนั้นจึงพบว่าประเทศเกาหลีมีทิศทางในการส่งเสริมเศรษฐกิจและ อุตสาหกรรมโดย มีสื่อดิจิทัลเป็นหนึ่งในส่วนสำคัญของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และเปิดให้มีการแข่งขันภายใต้กฎระเบียบที่ผ่อนคลายลง (de-regulation) มากกว่าในยุคก่อนๆ การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเกาหลีทำให้

สังคมเกาหลีมีอัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก และอาจถือได้ว่าเป็นประเทศที่ส่งเสริมให้มีตลาดที่กว้างขวางมากที่สุดควบคู่ไปกับการส่งเสริมสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน อย่างไรก็ตาม ปัญหาในด้านการส่งเสริมเนื้อหาที่ตอบสนองต่อประชาชนทุกกลุ่ม หรือสิทธิเสรีภาพในด้านอื่นๆ นั้น อาจจะเป็นเรื่องที่ไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนรองรับ

กรณีของประเทศฝรั่งเศส เน้นการกำกับตามข้อกฎหมายสหภาพยุโรป (EU Directive) ที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกการกำกับระหว่างการส่งสัญญาณและการกำกับเนื้อหาออกจากกัน โดยยังให้ความสำคัญถึงความหลากหลายของการสื่อสาร ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการคุ้มครองผู้บริโภค

ฝรั่งเศสมีความตระหนักถึงสภาพของการหลอมรวมสื่อ และมีการทดลองวางนโยบายหลอมรวม โดยด้านหนึ่ง แนวทางการกำกับภายในประเทศต้องขึ้นอยู่กับแนวทางของประชาคมยุโรปเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ประเทศฝรั่งเศสจัดตั้งสภาดิจิทัลแห่งชาติ (Conseil national du numérique – CNN) เป็นองค์กรกำกับหลัก แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากถูกคัดค้านจากภาคอุตสาหกรรม โดยรวมอาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างและแนวทางการกำกับของประเทศฝรั่งเศสยังปรับตัวช้า และปราศจากนโยบายและทิศทางที่แน่ชัด

จุดเด่นของการกำกับของประเทศฝรั่งเศส คือการมุ่งเน้นการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผ่านการผลิตที่มีเนื้อหาหลักขณะหลากหลาย เปิดกว้างต่อทุกแนวคิดทางการเมือง ศาสนา หรือความเชื่อ การให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยของสังคมและพลเมือง ปรากฏอยู่ในโครงสร้างขององค์กรกำกับที่กระจายออกเป็นหลายส่วน ไม่ได้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ในหน่วยใดหน่วยหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะเป็นทั้งจุดแข็งของระบบการกำกับของประเทศฝรั่งเศส หรือเป็นจุดอ่อนที่ถูกมองว่าไม่ได้เน้นการกำกับที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

กรณีอินโดนีเซีย มรดกของการกำกับสื่อจากเผด็จการทหารยังเป็นสิ่งที่ตกทอดจนปัจจุบัน อำนาจในการกำกับยังคงรวมศูนย์อยู่ที่รัฐ โดยองค์กรกำกับในลักษณะกระทรวงของรัฐยังมีอำนาจมากกว่าองค์กรอิสระอย่างองค์กรกำกับโทรคมนาคมที่ไม่ค่อยมีอำนาจในการกำกับ

ภายหลังการสิ้นสุดอำนาจของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ในปี 1998 อินโดนีเซียมีการปฏิรูปสื่อและเปิดเสรีกิจการสื่อ (media liberalization) โดยรัฐบาลลดบทบาทในการกำกับสื่อลงไปมากเมื่อเทียบกับยุคก่อนหน้า นโยบายการกำกับสื่อเกิดขึ้นผ่านการออกกฎหมายที่สนับสนุนให้เปิดเสรีสื่อ และจัดตั้งองค์กรกำกับกิจการที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาต และควบคุมเนื้อหา

อย่างไรก็ดี การเปิดเสรีสื่อเป็นระยะเวลาสั้นๆ ในระบอบประชาธิปไตยในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 นี้มีปัญหาอุปสรรคไม่น้อย อาจเพราะอินโดนีเซียเองก็ขาดประสบการณ์ในการกำกับสื่อในภูมิภาคนี้ใหม่ ระบอบ

การเมืองใหม่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดดสู่ยุคหลอมรวมสื่อ ปัจจัยเหล่านี้เกิดขึ้นมาในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ ประเทศอินโดนีเซียยังมีปัญหาการใช้สิทธิพลเหนือคู่แข่งของกลุ่มทุนในอุตสาหกรรมสื่อที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล ทำให้องค์กรกำกับไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีของประเทศไทย การปฏิรูปสื่อครั้งใหญ่ในประเทศไทยเกิดขึ้นนับจากรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ที่กำหนดว่า คลื่นความถี่ถือเป็นทรัพยากรสาธารณะ และรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อกำกับดูแลและจัดสรรคลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม แต่ด้วยปัญหาหลายประการทำให้กระบวนการจัดตั้งองค์กรอิสระไม่สัมฤทธิ์ผล กระทั่งมีการรัฐประหารในปีพ.ศ. 2549 ที่ได้ออกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันมีผลให้รวมอำนาจในการจัดสรรทั้งคลื่นโทรคมนาคมและคลื่นกระจายเสียงมาเป็นองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

จากโจทย์ใหญ่ของการปฏิรูปสื่อที่เดิม นั้น เน้นประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของสื่อและการจัดสรรคลื่นความถี่ที่มุ่งให้เกิดการกระจายทรัพยากรคลื่นที่มีจำกัด มาจัดสรรให้เกิดความหลากหลายของเนื้อหาสื่อ แต่สิ่งที่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติคือ บทบาทและที่ทางของการกำกับดูแลด้านเนื้อหา ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายไทยหลายฉบับที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐควบคุมเนื้อหาสื่อ อาทิ กสทช. คุมเนื้อหาวิทยุโทรทัศน์ กระทรวงไอซีทีคุมเนื้อหาอินเทอร์เน็ต กระทรวงวัฒนธรรมคุมเนื้อหาภาพยนตร์ โดยการควบคุมเนื้อหานี้ยังถูกวิจารณ์ว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่มุ่งสร้างความหลากหลายของเนื้อหา เช่น การกำหนดนิยามความมั่นคงของประเทศและความหมายของคำว่าศีลธรรมอันดีแบบกว้าง ทำให้มีสื่อจำนวนหนึ่งถูกลงโทษ

นอกจากนี้ การกำกับโดยแยกตามประเภทของสื่อก็ทำให้เกิดความคลุมเครือในความไม่เสมอภาคของกฎหมาย อย่างไรก็ดี ความเคลื่อนไหวล่าสุดในปีพ.ศ. 2558 ที่ทั้งกสทช.และกระทรวงไอซีที อยู่ระหว่างการถูกพิจารณาว่า จะให้มีการปรับองค์กรใหม่ภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งในภาพกว้างอาจมองได้ว่าอาจจะสอดคล้องกับภาวะสื่อหลอมรวม แต่ก็มีข้อวิจารณ์เป็นจำนวนมากว่าวาระสำคัญอาจเป็นการรวมศูนย์อำนาจเพื่อควบคุมสื่อมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเทคโนโลยี

สำหรับกลไกการกำกับดูแลกันเอง เป็นแนวคิดที่มีความพยายามปฏิบัติ ทั้งในสื่ออินเทอร์เน็ตและสื่อสิ่งพิมพ์ โดยกลไกดังกล่าวมีลักษณะสมัครใจไม่มีอำนาจบังคับสมาชิก และยังเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นแยกประเภทตามสื่อแบบดั้งเดิม

4.2 ลักษณะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับกิจการ

กรณีเกาหลีใต้ที่นั่นค่อนข้างชัดเจน ที่มีองค์กรกำกับกิจการสื่อหลอมรวมโดยตรง โดยเป็นองค์กรซึ่งเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ต้องการจัดการกับแนวโน้มการหลอมรวมของสื่อ ระหว่างกิจการวิทยุโทรทัศน์ โทรคมนาคม

และอินเทอร์เน็ต ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วภายหลังการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ หรือ Korea Communications Commission (KCC) ขึ้น ในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการหลอมรวมระหว่างเทคโนโลยีและสื่อชนิดต่างๆ โดยตรง

ขณะเดียวกัน เกาหลีใต้ยังได้แยกแยะระหว่างองค์กรที่กำกับกิจการด้านเนื้อหา กับองค์กรที่ดูแลด้านโครงสร้างของสื่อทั้งหมดออกจากกัน โดยองค์กรที่ดูแลด้านเนื้อหา ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ หรือ Korean Communications Standards Commission (KCSC) มีหน้าที่ดูแลด้านบรรทัดฐานทางจริยธรรมในการติดต่อสื่อสารผ่านสื่อชนิดต่างๆ ทั้งหมด ส่วนองค์กรที่ดูแลด้านโครงสร้าง ได้แก่ คณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC) มีลักษณะเป็นตัวกลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ และจัดการข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการในสื่อที่ต่างรูปแบบกัน องค์กรทั้งสองส่วนจะดูแลทั้งในส่วนของวิทยุ โทรทัศน์ โทรคมนาคม และอินเทอร์เน็ตไปพร้อมกัน ไม่ได้แยกองค์กรกำกับกิจการตามประเภทของสื่อ ขณะเดียวกันยังมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนแห่งชาติ (MSIP) ทำหน้าที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และองค์กรในลักษณะที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิตเนื้อหาของประเทศเพื่อใช้เป็นอุตสาหกรรมส่งออก ได้แก่ KOCCA อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการหลอมรวมในระดับสถาบันหรือองค์กรกำกับแล้ว แต่ในด้านกฎระเบียบและวิธีการกำกับกิจการนั้น ยังไม่มีการหลอมรวมอย่างแท้จริง กฎหมายต่างๆ ยังมีลักษณะแยกกันอยู่ และแนวคิดการกำกับสื่อแบบดั้งเดิมก็ยังปรากฏได้ชัดมากในกฎหมายสื่อใหม่ ดังกรณีกฎหมาย IPTV ที่นำแนวคิดมาจากกฎหมายกำกับกิจการกระจายเสียง¹³⁴¹³⁵

สำหรับอินโดนีเซีย ฝรั่งเศส และไทย ไม่มีทั้งการหลอมรวมในระดับสถาบันและระดับการกำกับกิจการ กล่าวคือ ไม่มีองค์กรที่กำกับกิจการสื่อหลอมรวมทั้งหมดโดยตรง และใช้กฎหมายและองค์กรกำกับกิจการแยกไปตามชนิดของสื่อโดยเฉพาะ กรณีอินโดนีเซียมี KPI กำกับกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์แบบดั้งเดิม มี สำนักงานกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งอินโดนีเซีย (Indonesian Telecommunications Regulatory Authority หรือ Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia – BRTI) กำกับกิจการคลื่นความถี่โทรคมนาคม และมีกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Kominfo) ดูแลสื่ออินเทอร์เน็ตและโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ แม้จะมีความพยายามปฏิรูปหน่วยงานภายใน Kominfo ให้สามารถดูแลกำกับสื่อที่หลอมรวมมากขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาในอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันอยู่มาจนถึงปัจจุบัน และการประสานงานระหว่างองค์กรดูแลสื่อชนิดต่างๆ ยังอยู่

134 Byoungil Oh, ประธาน Jinbonet. สัมภาษณ์. (7 กรกฎาคม 2558)

135 Bo Young Yeon, ผู้จัดการ ฝ่ายส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อ สำนักงานส่งเสริมการสื่อสาร Korea Communications Agency. สัมภาษณ์. (9 กรกฎาคม 2558)

ในอำนาจของรัฐ คือ กระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Kominfo)

ส่วนกรณีฝรั่งเศส มีการแยกระหว่างองค์กรที่ดูแลกิจการสื่อกระจายเสียง ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ (Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA) ซึ่งกำกับทั้งส่วนของโครงสร้างและเนื้อหา โดยเน้นดูแลรับรองพหุนิยมในการแสดงความคิดเห็นในสื่อ การออกใบอนุญาต และเนื้อหาในกิจการวิทยุและโทรทัศน์ ส่วนองค์กรที่ดูแลด้านกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ องค์กรกำกับกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และการไปรษณีย์ (Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes – ARCEP) ขณะที่การดูแลอินเทอร์เน็ตในฝรั่งเศสไม่ได้มีองค์กรในลักษณะที่ใช้อำนาจในการปิดกั้นเนื้อหาได้โดยตรง แต่ได้มีการออกแบบขององค์กรอิสระทางปกครองที่ทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยตรง ได้แก่ CNIL, CNCDDH และ CGLPL

กรณีของประเทศไทย มีกระทรวงไอซีทีและคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติกำกับกิจการอินเทอร์เน็ตและอิเล็กทรอนิกส์ มีกสทช.กำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม และกระทรวงวัฒนธรรมกำกับดูแลสิ่งพิมพ์ โดยที่แต่ละองค์กรก็จะกำกับเนื้อหาในสื่อประเภทนั้นๆ ไปด้วยพร้อมกัน

ขณะเดียวกันแต่ละประเทศยังได้มีองค์กรเฉพาะในการส่งเสริมคุณค่าด้านต่างๆ โดยเฉพาะ เช่น องค์กรส่งเสริมแข่งขันทางการค้า องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค สื่อบริการสาธารณะ รวมถึงสมาคมผู้ประกอบการสมาคมวิชาชีพในสื่อต่างๆ แต่องค์กรเฉพาะเหล่านี้ในแต่ละประเทศมีบทบาทแตกต่างกันออกไป กรณีเกาหลีใต้และอินโดนีเซียมีสมาคมวิชาชีพที่ค่อนข้างเข้มแข็ง มีบทบาทช่วยถ่วงดุลการกำกับดูแลที่มีแนวโน้มจะละเมิดเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นโดยรัฐ

4.3 กฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการ

ด้วยกรอบคิดส่งเสริมเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ ทำให้องค์กรกำกับของเกาหลีใต้ติดตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและประเมินสภาพการแข่งขันในตลาดอยู่เป็นระยะ เพื่อปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้ทันสมัยอยู่เสมอ เช่น ออกกฎหมายรองรับบริการ IPTV โดยเฉพาะ หรือแก้ไขกฎหมายการห้ามถือครองข้ามสื่อและให้ผู้เล่นต่างชาติเข้ามาแข่งขันมากขึ้น พร้อมกันนั้นก็สร้างกลไกที่พยายามป้องกันการครอบงำตลาดและรักษาความหลากหลายของเนื้อหาเอาไว้

อีกแนวนโยบายที่เป็นบทเรียนสำคัญ คือการที่รัฐบาลเกาหลีใต้ส่งเสริมการขยายโครงข่ายพื้นฐานความเร็วสูงทั่วประเทศ ซึ่งมีส่วนทำให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสหรือเสียเปรียบในพื้นที่ต่างๆ เข้าถึงการสื่อสารได้ ขณะเดียวกันรัฐบาลเกาหลีใต้เอง ก็มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเนื้อหาในประเทศให้กลายเป็นอุตสาหกรรมที่ส่งออกได้ในระดับโลก

อย่างไรก็ตาม การเข้ามากำกับดูแลเนื้อหาหรือกำหนดมาตรฐานทางเทคโนโลยีบางอย่างของรัฐบาลเกาหลีใต้ก็เป็นตัวอย่างของความล้มเหลว เช่น ระบบการลงทะเบียนก่อนแสดงความคิดเห็นบนอินเทอร์เน็ต นำไปสู่การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกและละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว หรือการกำหนดให้ใช้มาตรฐานเข้ารหัสลับสำหรับในการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่เกาหลีใต้ออกแบบเอง ที่ชื่อว่า SEED¹³⁶ ซึ่งนำไปสู่การผูกขาดของเว็บเบราว์เซอร์ในเกาหลีใต้ เนื่องจากไม่มีเว็บเบราว์เซอร์ที่เป็นที่นิยมมีข้อดีที่รองรับมาตรฐานเข้ารหัสลับดังกล่าว ทำให้จำเป็นต้องใช้การเข้ารหัสลับนี้ผ่านเทคโนโลยี ActiveX ของไมโครซอฟท์ ซึ่งใช้ได้เฉพาะบนเว็บเบราว์เซอร์ Internet Explorer เท่านั้น ซึ่งการผูกขาดทางเทคโนโลยีนี้ ทำให้ในปัจจุบันประชาชนในเกาหลีใต้จำนวนมากประสบความยุ่งยากในการทำธุรกรรมการเงิน เนื่องจากไม่ได้ใช้ระบบปฏิบัติการของไมโครซอฟท์ (เช่นออนไลน์ด้วยอุปกรณ์มือถือ)¹³⁷

กรณีของประเทศฝรั่งเศส แนวทางในการกำกับกิจการดำเนินไปตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป โดยแยกองค์การที่ดูแลจัดสรรการใช้คลื่นความถี่และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ออกจากองค์การที่ทำหน้าที่บริหารให้ใบอนุญาตการประกอบกิจการและกำกับเนื้อหา อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสเป็นเพียงไม่กี่ประเทศในสหภาพยุโรปที่ยังคงโครงสร้างการกำกับกิจการแบบเดิมที่แยกตามชนิดของสื่อ แต่ใช้วิธีการปรับปรุงกฎหมายเดิมเพิ่มเติมเพื่อดูแลข้อท้าทายใหม่ๆ เช่น การคุ้มครองความเป็นส่วนตัว ธุรกรรมทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ในแง่ของการออกกฎหมายหรือการสร้างองค์การเข้ามาดูกิจการในลักษณะหลอมรวม เริ่มมีการจุดประเด็นจากฝั่งผู้ประกอบการที่ต้องการให้กิจกรรมในระบบเศรษฐกิจดิจิทัลมีข้อจำกัดระหว่างประเทศภายในสหภาพยุโรป หรือทำให้เกิดสภาพตลาดเดียวกันผ่านทางกรกตตันทางนโยบายไปยังคณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรป

กรณีประเทศไทย แม้จะยังไม่มียกกฎหมายสำหรับการกำกับเนื้อหาข้ามสื่อโดยตรง แต่จะเห็นความพยายามในการตีความกฎหมายมากำกับเนื้อหา เช่น กรณีการบังคับใช้มาตรา 14 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ที่มักใช้ควบคู่กับกฎหมายสื่อหรือกฎหมายเกี่ยวกับการแสดงออกอื่นๆ ในกรณีที่เนื้อหาที่มีปัญหาปรากฏอยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ด้วย (จนอาจเกินเจตนารมณ์ของกฎหมาย¹³⁸) และการบังคับใช้มาตรา 15 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ในลักษณะกีดกันให้สื่อตัวกลางหรือผู้ให้บริการจำเป็นต้องรับหน้าที่สอดส่องเนื้อหาซึ่งอาจ

136 ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งออกเทคโนโลยีเข้ารหัสลับของสหรัฐอเมริกาช่วงก่อนทศวรรษ 1990 ที่การส่งออกการเข้ารหัสลับที่ใช้กุญแจเข้ารหัสยาวกว่า 40 บิต จะต้องขออนุญาตเป็นกรณีไป ทำให้บริษัทผู้ผลิตเว็บเบราว์เซอร์ในสหรัฐอเมริกาต้องออกเว็บเบราว์เซอร์รุ่นที่เข้ารหัสลับด้วยกุญแจความยาวเพียง 40 บิต เพื่อให้ผู้ใช้ในสหรัฐอเมริกาสามารถดาวน์โหลดได้ รัฐบาลเกาหลีใต้พิจารณาว่าความยาวกุญแจดังกล่าวไม่ปลอดภัยเพียงพอสำหรับการทำพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ จึงกำหนดให้ใช้มาตรฐาน SEED ซึ่งพัฒนาโดย Korea Information Security Agency (KISA) และใช้กุญแจยาว 128 บิต แต่มาตรฐานนี้ไม่ได้รองรับโดยตรงในเว็บเบราว์เซอร์ จึงจำเป็นต้องใช้ซอฟต์แวร์เสริมภายนอก ผ่านเทคโนโลยี ActiveX ของไมโครซอฟท์

137 กระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนอนาคต ของเกาหลีใต้ ประกาศเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2558 ถึงแผนการที่จะเลิกใช้ ActiveX บนเว็บไซต์ยอดนิยม 100 แรกของประเทศให้ได้อย่างน้อย 90% ภายในปี 2560 Kang Yoon-seung, "ICT ministry seeks to drop ActiveX in private sector," Yonhap News Agency, 1 เมษายน 2558, <http://english.yonhapnews.co.kr/news/2015/04/01/0200000000AEN20150401002700320.html>. [สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2558]

138 สถิติ อาชวานันท์กุล. "พัฒนาการ" ของการตีความ พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์, "ไทยพับลิก้า, 14 กันยายน 2558, <http://thaipublica.org/2015/09/computer-law-progress/>. [สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2558]

139 แถลงการณ์เครือข่ายพลเมืองเน็ต: รัฐบาลต้องสนับสนุนการตรวจสอบของประชาชน, 17 ธันวาคม 2558 <https://thainetizen.org/2015/12/netizen-statement-public-scrutiny/>. [สืบค้นเมื่อ 17 ธันวาคม 2558]

เข้าข่ายผิดกฎหมายให้กับรัฐ

4.4 ข้อจำกัดและอุปสรรคในการกำกับกิจการ

ปัญหาประการหนึ่งของการกำกับกิจการในลักษณะที่แยกองค์กรและกฎหมายสำหรับสื่อแต่ละประเภท เฉพาะกันไปนี้ คือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับกิจการสื่อใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา เทคโนโลยี โดยเป็นสื่อเป็นที่มีลักษณะตัวกลางที่ซ้อนทับกัน ทั้งยังนำไปสู่การช่องว่างหรือการแข่งขันกันเอง ระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ในการพยายามเข้าไปดูแลสื่อใหม่ การมีองค์กรต่างๆ หลายองค์กรดูแล สื่อแยกประเภทกันไปยังสร้างปัญหาเรื่องอำนาจในการออกใบอนุญาตและการกำกับกิจการ ทำให้ผู้ให้บริการ ต่างๆ ในตลาดต้องเข้ากับเกี่ยวข้องกับหลายองค์กรเพื่อจะขอใบอนุญาต

กรณีฝรั่งเศสได้ประสบปัญหา ในสภาพที่สหภาพยุโรปได้หันมาวางแนวนโยบายที่เน้นส่งเสริม เศรษฐกิจดิจิทัลภายในภูมิภาค แต่ในสภาพที่ฝรั่งเศสไม่ได้ออกแบบองค์กรหลวมรวมโดยตรง ทำให้ต้องมีการ พยายามปรับข้อกำหนด กฎระเบียบของสหภาพยุโรปใหม่ให้สามารถมีการออกกฎหมายที่สอดคล้องกับดิจิทัล ได้

ขณะที่เกาหลีใต้แม้จะเป็นกรณีตัวอย่างของการตอบสนองต่อเทคโนโลยีการหลอมรวมที่ดีในระดับหนึ่ง คือมีการหลอมรวมในเชิงสถาบันขององค์กรกำกับกิจการแล้ว แต่การตอบสนองต่อการกำกับเนื้อหาบนพื้นที่สื่อ ใหม่ก็ยังเป็นปัญหาและข้อจำกัดสำคัญ อย่างกรณีการพยายามจัดการกับอาชญากรรมและการแสดงความคิดเห็น บนโลกออนไลน์ กลับนำไปสู่การออกแบบนโยบายการบังคับลงโทษเบี่ยงด้วยชื่อจริง ซึ่งมีแนวโน้มจะละเมิด สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวและเสรีภาพการแสดงออก จนนโยบายลักษณะนี้ก็ล้มเหลวในที่สุด รวมถึงการ พยายามควบคุมเนื้อหาด้วยกฎหมายความมั่นคงที่มีอายุยาวนาน มีการตีความได้อย่างกว้างขวาง กลับนำไปสู่ การใช้กฎหมายปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกและการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลไปด้วย โดยอินโดนีเซียและไทยก็ มีปัญหาการใช้กฎหมายในการกำกับเนื้อหาที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในลักษณะนี้เช่นกัน

อีกปัญหาสำคัญที่หลายประเทศมีร่วมกัน ได้แก่ ความเป็นอิสระขององค์กรกำกับกิจการ แม้โดยทาง กฎหมายและหลักการ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกิจการจะถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระทาง ปกครอง แต่ในทางปฏิบัติกลับเกิดปัญหาความเป็นอิสระของคณะกรรมการที่เข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรเหล่านี้ เช่น ในเกาหลีใต้ ประธานของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้ (KCC) คนแรกคือ Choi See-joong ที่มี ที่มาผ่านการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ถูกมองว่ามีความใกล้ชิดกับประธานาธิบดี และมีอคติในการปฏิบัติงาน ได้ถูกจับกุมและดำเนินคดีในปี 2012 จากกรณีการตัดสินบน จนต้องลาออกจากตำแหน่ง ในเวลาต่อมา หรือใน ประเทศอินโดนีเซีย นั้น ประธานกรรมการของสำนักงานกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งอินโดนีเซีย (BRTI) ที่ถูก

กำหนดให้มาจากรรรมการในสัดส่วนของกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Kominfo) ทำให้การทำงานของสำนักงานกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งอินโดนีเซียได้ถูกภาคประชาสังคมในอินโดนีเซียตั้งคำถามถึงความเป็นอิสระเช่นกัน

5. ประเมินผลกระทบและข้อเสนอสำหรับประเทศไทย

ความท้าทายสำคัญประการหนึ่งในการศึกษาโครงการ “สำรวจภูมิทัศน์และอนาคตของการจัดการสื่อในยุคหลอมรวมข้ามพรมแดน” คณะวิจัยพบว่าพลวัตของเทคโนโลยี ‘สื่อใหม่’ เกิดขึ้นตลอดเวลา พรมแดนสื่อแต่ละประเภทขยับ ข้าม และหลอมรวม จนยากที่จะขีดเส้นแบ่งประเภทสื่อ รวมไปถึงช่องทางในการกำกับกิจการที่เป็นจริง และเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเกินกว่าที่จะพัฒนากฎหมายและกลไกกำกับที่สอดคล้องต่อพลวัตทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

อย่างไรก็ตามเพื่อกำหนดกรอบการศึกษาที่ชัดเจน คณะวิจัยเลือกนิยาม “สื่อใหม่ในยุคหลอมรวมทางเทคโนโลยี” ในเบื้องต้นว่า “สื่อดิจิทัลที่มีลักษณะโต้ตอบได้ เปลี่ยนรูปและถูกส่งต่อไปยังช่องทางอื่นได้ง่าย หรือเป็นสื่อที่ถูกสร้างโดยพลเมืองทั่วไป ซึ่งก่อนหน้าสำหรับสื่อดั้งเดิมพวกเขาเป็นเพียงผู้รับสื่อเท่านั้น”

ในส่วนการศึกษาเปรียบเทียบภูมิทัศน์และประสบการณ์การกำกับกิจการสื่อจากต่างประเทศ คณะวิจัยคัดเลือกประเทศต้นแบบที่ศึกษาด้วยหลักเกณฑ์พื้นฐานสามประการ “กฎหมายดี เทคโนโลยีสูง และบริบทคล้ายไทย”

กฎหมายดี คือ เป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย มีกระบวนการพัฒนากฎหมายเพื่อกำกับกิจการสื่อใหม่ที่น่าสนใจ และมีระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง

เทคโนโลยีสูง หมายถึง มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสูง มีกฎหมายเกี่ยวกับสื่อและการกำกับกิจการสื่อใหม่ที่ทันสมัย ที่ช่วยวางแนวทางให้กับหน่วยงานกำกับกิจการของรัฐ พัฒนาบทบาทส่งเสริมและกำกับการเข้าถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้กับพลเมือง

บริบทคล้ายไทย โดยพิจารณาจากประเทศซึ่งมีพัฒนาการด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมต่อเนื่องในรอบสิบปีที่ผ่านมา และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณากรอบกำกับในระดับภูมิภาคในอนาคต

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของสามประเทศ เกาหลีใต้ ฝรั่งเศส และอินโดนีเซีย มีข้อค้นพบประสบการณ์และพัฒนาการการกำกับกิจการสื่อใหม่ที่น่าสนใจไม่น้อย แม้ว่าจากการศึกษายังไม่มีประเทศใดที่มีการกำกับกิจการที่ครอบคลุมและมี แบบแผนที่ชัดเจนลงตัว ดังนั้นในการพัฒนาข้อเสนอการกำกับกิจการสื่อใหม่ นอกจากพัฒนาโดยอ้างอิงจากตัวอย่างประสบการณ์ในต่างประเทศ คณะผู้วิจัยพยายามสังเคราะห์ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย โดยนำข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องทั้งไทยและต่างประเทศ การประชุมกลุ่มย่อยสอง ครั้ง และการสัมมนาสาธารณะหนึ่งครั้ง

ความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีความแตกต่างในรายละเอียดและแนวทางอยู่บ้าง ทว่าสิ่งที่เกือบทั้งหมดแสดงความเห็นไปในทางเดียวกัน คือ ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการกำกับกันเอง มากกว่าที่จะให้รัฐหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐมาบีบบังคับหน้าที่ในการกำกับ ในส่วนของรัฐ บทบาทการกำกับกิจการ เน้นหน้าที่การบริหารจัดการส่งเสริมให้เกิดสภาพการแข่งขันเอื้อให้มีผู้ประกอบการที่หลากหลาย ขนาดกิจการของผู้ประกอบการทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อยสามารถเข้าสู่การแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม เพื่อป้องกันการผูกขาดตลาดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่ ตลอดจนส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองในฐานะผู้บริโภค และมีส่วนร่วมในการสื่อสารพลเมืองตามสิทธิ รวมถึงการเป็นกลไกทางสังคมในการกำกับดูแลการทำหน้าที่ของสื่อให้รับผิดชอบต่อสังคม

ตัวอย่างความเห็นจากนักวิชาการและผู้ประกอบการ

“รัฐในความหมายของศตวรรษที่ 21 สังคมสารสนเทศ และปรัชญาสื่อใหม่ เป็นรัฐที่ทำงานน้อยที่สุด คือ เป็นรัฐบริกร ไม่ใช่รัฐแห่งการกำกับ ถ้ารัฐมันสำนึกตัวเองว่ามันเป็นรัฐบริกร และควบคุมให้น้อยลง มันก็จะทำให้ภาคประชาสังคมโต แต่ทุกวันนี้รัฐไทยมันยังไม่ปลดล็อกตรงนี้ ยังคิดว่าตนเองเป็นรัฐแห่งการควบคุม เป็นรัฐที่พ่อดูลูก ฉะนั้นภาคประชาสังคมมันก็ต้องกดเอาไว้ ไม่ให้โต มันขัดแย้งกัน มันจะสมดุลได้ มันต้องรู้จักบทบาทของตัวเอง ว่ารัฐในศตวรรษ 21 คือ รัฐบริกร และทำให้ภาคประชาสังคมโต แล้วโตแบบแตกต่างกันด้วย ไม่ใช่แพลตฟอร์มเดียว แต่มันมีเป็นร้อยแพลตฟอร์ม”

ทัศนัย เศรษฐเสรี

อาจารย์ประจำสาขาวิชาสื่อศิลปะและการออกแบบสื่อ

คณะวิจิตรศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่¹⁴⁰

“ถ้าเป็นผม อยากให้ไม่กำกับความสามารถของเทคโนโลยีเลย แต่กำกับที่เนื้อหาที่ออกไป การกำกับความสามารถเทคโนโลยีเช่น เทคโนโลยีมันทำได้สิบ แต่ไปออกกฎบอกว่าใช้ได้แค่แปดหรือเจ็ด ในความเป็นจริง คนจะใช้สิบ เพราะมันทำได้สิบไซ้ไหม? และมันจะเกิดความไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจด้วย ก็คือยังงี้ก็ต้องมีคนละเมิดอยู่ดี แต่ว่าตัวเนื้อหา.. ที่ควรกำกับ แล้วก็องค์กรกำกับตอนนี้นั้นก็แปลกๆ อย่างเช่น พ.ร.บ.คอมฯ มันไปให้กระทรวงไอซีที ซึ่งน่าจะเป็นคนกำกับเทคโนโลยี แต่กลับมีประเด็นคอนเทนต์อยู่ข้างในซึ่งไม่น่าจะเกี่ยวกันเลย ที่จริงมันควรจะแยกเป็นสองอันมากกว่า ก็คือว่า มีคนที่กำกับดูแลเนื้อหา ผมก็ไม่รู้จะเป็น กสทช. หรือเปลา หรือเป็นใคร ที่จะบอกว่าเนื้อหาแบบนี้มันไม่ได้ แบบนี้มันได้ แล้วก็ตัวเทคโนโลยีมันก็มีเทคโนโลยีที่ต้องขอใบอนุญาต ก็ต้องขอใบอนุญาต กับประเภทที่มันไม่ต้องขอใบอนุญาต มันก็ไม่ขอใบอนุญาต ยิ่งจะไปพยายามจำกัดมันว่า ต้องไปขอใบอนุญาตมันจะยิ่งไม่ใช่

คือถ้ามันมีจำกัดมันต้องขอใบอนุญาต อย่างเช่นตำแหน่งของดาวเทียม
อย่างคลื่นความถี่ แต่ว่าถ้าเป็นเว็บไซต์มันไม่มีจำกัด ก็คือว่าถ้าอยากจะทำเปิดอีเมลเองก็ได้”

ปรเมศวร์ มินศิริ

140 ทัศนัย เศรษฐเสรี, อาจารย์ประจำสาขาวิชาสื่อศิลปะและการออกแบบสื่อ คณะวิจิตรศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สัมภาษณ์. (25 มกราคม 2558)

“ก็ใช้กฎหมายแข่งขันการค้า ซึ่งก็ไม่ได้แปลว่าไม่มีช่องก้ำกับ ถ้าคุณดูสหภาพยุโรป กฎก็ถูกสหภาพยุโรปบอกว่า คุณเสรีแบบไม่เป็นธรรม แล้วก็โดนปรับ นั่นนะใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า แต่ไม่ได้บอกว่าเพราะถูกเป็นสื่อ เพียงแต่บอกว่าถูกก็เหมือนบริษัทในธุรกิจหนึ่ง แล้วคุณไปทำธุรกิจเอาเปรียบคู่แข่งแบบไม่เป็นธรรม แค่นั้นเอง สื่อไม่ได้มีความอะไรเป็นพิเศษ”

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)¹⁴²

“ถ้าพูดในมุมไทยรัฐซึ่งเป็นองค์กรใหญ่และมีออนไลน์มา 7 ปี และปีที่แล้ว (พ.ศ.2557) มีโทรทัศน์ และกำลังจะก้าวไปสู่โซเชียลมีเดีย โซเชียลทีวี ในอนาคต แต่ถึงจะมีสื่อ ไทยรัฐก็มีองค์รวมของการเซ็นเซอร์หรือฝ่ายกฎหมายอยู่ในเชิงของโฆษณาหรือการผลิตรายการมีหน่วยงานเซ็นเซอร์ชัดเจน หน่วยงานเซ็นเซอร์เขาจะแม่นยำเรื่องข้อกฎหมายทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายใหม่หรือกฎหมายเก่า เวลาที่มีกฎหมายใหม่ๆ เกิดขึ้น ฝ่ายกฎหมายของไทยรัฐก็จะมีวิทยากรมาrief มาอธิบายให้คนทำงานรับทราบ อย่าง พ.ร.บ.เศรษฐกิจดิจิทัลที่เกิดขึ้นมาใหม่ การกำกับดูแลของกระทรวงไอซีทีหรือเศรษฐกิจดิจิทัลในอนาคต จะมีกฎหมายใหม่เกิดขึ้น ผลกระทบของกฎหมายใหม่ในแง่ของการผลิตคอนเทนต์ ข้อควรระวังจะเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นการกำกับดูแลกันเองของสื่อที่เป็นองค์กรภายใน องค์กรเล็กองค์กรใหญ่อาจจะไม่เหมือนกัน แต่ว่าไทยรัฐทีวีมีองค์รวมในการกำกับดูแลเรื่องนี้ มันอาจจะไม่ได้เป็นเล่มออกมาเหมือนกับไทยพีบีเอส ที่เป็นประมวลจริยธรรม แต่อันนี้เป็นมาตรฐานการป้องกันตัว”

พีระวัฒน์ โชติธรรมโม
ผู้อำนวยการฝ่ายบรรณาธิการ สถานีโทรทัศน์ไทยรัฐทีวี¹⁴³

การสังเคราะห์ข้อเสนอการจัดการสื่อใหม่สำหรับประเทศไทย คณะวิจัยพัฒนาโดยคำนึงถึงหลักการสำคัญในการกำกับกิจการสาม ประการคือ ประการแรก หลักการแข่งขันเสรีเป็นธรรม, ประการที่สอง หลักการเรื่องความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และประการที่สาม หลักการส่งเสริมพหุนิยมในสังคม

5.1 ประเมินผลกระทบ หากมีหรือไม่มีกำกับการกำกับกิจการสื่อใหม่ในไทย

นอกเหนือจากข้อถกเถียงเรื่องผลกระทบของการกำกับกิจการที่มีต่อสมดุลของการกำกับเพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน กับการรักษาความสงบเรียบร้อยและ ความมั่นคงของรัฐ ตลอดจนส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนการพัฒนา ยังมีข้อถกเถียงถึงด้านบวกและด้านลบของการกำกับสื่อหลอมรวมอยู่หลายประการ แง่มุมหนึ่งชี้ว่า การกำกับสื่อหลอมรวมจะลดต้นทุนของการกำกับ เช่น จำนวนเจ้า

141 ประเมศวร์ มินศิริ, ผู้ก่อตั้งเว็บไซต์สนุกดอทคอม และกระปุกดอทคอม. สัมภาษณ์. (26 มกราคม 2558)

142 สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). สัมภาษณ์. (6 พฤษภาคม 2558)

143 พีระวัฒน์ โชติธรรมโม, ผู้อำนวยการฝ่ายบรรณาธิการ สถานีโทรทัศน์ไทยรัฐทีวี. สัมภาษณ์. (7 พฤษภาคม 2558)

หน้าที่ การกำกับมีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเบ็ดเสร็จครบวงจรเพื่ออุตสาหกรรม ส่วนอีกแง่มุมหนึ่งที่มีการโต้แย้งอยู่เสมอ อาทิ เมื่อหน่วยงานกำกับมีขนาดใหญ่ ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องความโปร่งใส ปิดกั้นโอกาสในการเข้าถึงของผู้บริโภค ประเด็นสำคัญที่มีความแตกต่างหลากหลายของทุกภาคส่วน ถูกผนวกรวมเข้ามาในมือของหน่วยงานกำกับแบบหลวมรวม และยังทำให้เกิดความเสียหายที่บางภาคส่วนจะครอบงำส่วนที่เหลือ

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันการกำกับกิจการสื่อของไทยยังตั้งอยู่บนของการกำกับด้วยกฎหมายที่แยกตามประเภทของช่องทางการสื่อสาร เช่น สื่อสิ่งพิมพ์ใช้ พ.ร.บ.จัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 สื่ออินเทอร์เน็ตใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ส่วนวิทยุและโทรทัศน์ใช้ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ สภาพของการหลวมรวมทางเทคโนโลยีการสื่อสาร ทำให้ทุกๆ ประเทศทั่วโลกเผชิญกับความท้าทายในการกำกับกิจการสื่อที่มีการหลวมรวมทั้งเนื้อหาช่องทาง เกิดปรากฏการณ์ใหม่ๆ ที่ส่งผลให้มีการทบทวนปรับปรุงกฎหมายนโยบาย องค์กรหน่วยงานกำกับดูแล หรือภารกิจใหม่ๆ เช่น เนื้อหาเดียวกันอาจปรากฏในหลายช่องทาง การกำกับกิจการแบบเดิมซึ่งแต่ละช่องทางมีกฎระเบียบไม่เหมือนกันจึงอาจเกิดปัญหาการซ้อนทับกันของอำนาจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น เนื้อหาอย่างหนึ่งถ้าปรากฏในโทรทัศน์อาจมีความผิดอย่างหนึ่ง แต่หากปรากฏในอินเทอร์เน็ตจะมีความผิดอีกอย่างหนึ่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเปรียบเทียบประเทศกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กิจการสื่อนั้นก็มียุทธศาสตร์รวมถึงประเด็นที่ต้องการกำกับก็มีหลายอย่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีได้หลายหน่วยงาน โดยเรื่องแต่ละประเทศจะให้ความสำคัญในการกำกับ ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก การให้-เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ การป้องกันการผูกขาดของข้อมูลข่าวสาร/บริการ ผ่านการครองสิทธิข้ามสื่อ รวมถึงการกำกับเนื้อหาที่เหมาะสมที่สอดคล้องกับคุณค่าในสังคมบนหลักการของความเป็นประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชน

หากจำแนกผลกระทบของการมีหรือไม่มีการกำกับกิจการสื่อในยุคหลวมหลวมทางเทคโนโลยีและการสื่อสารออกเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

5.1.1 สภาพการแข่งขัน

ไทยอยู่ระหว่างการดำเนินการปฏิรูปสื่อ โดยเฉพาะการผ่อนคลายปรนสนภาวะการผูกขาดคลื่นความถี่ และโครงสร้างการถือครองคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์ โทรคมนาคม สภาพปัจจุบันของการแข่งขันในไทยจึงเกิดสภาวะที่ผู้ประกอบการจำนวนน้อยราย สื่อรายเก่าขยายกิจการสู่สื่อแขนงอื่นๆ สภาพนี้เกิดขึ้นมาไม่ต่ำกว่า 20

ปี สื่อที่ดำเนินกิจการมานานอย่างเครือเนชั่นและเครือผู้จัดการ ที่ก้าวจากธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์สู่สื่อดิจิทัลและทีวีดาวเทียม อย่างไรก็ตาม เรื่องดังกล่าวยังไม่ถูกมองเป็นปัญหาการครองสิทธิ์ข้ามสื่อ จนกระทั่งเกิดกรณีบริษัท จีเอ็มเอ็ม มีเดีย จำกัด (มหาชน) หรือแกรมมี่ เข้าซื้อหุ้นของบริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) และบริษัท โพสต์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) ในปี 2548 ซึ่งเกิดกระแสสังคมเกรงกันว่าจะเกิดการครอบงำการรับรู้ข่าวสารของประชาชน มีการอภิปรายในเรื่อง “การครองสิทธิ์ข้ามสื่อ” อย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ผู้มีบทบาทในฐานะผู้ยกร่าง พ.ร.บ.กสทช. มองว่า การจัดการการผูกขาดในปัจจุบันทำได้หลายระดับ โดยระดับต่ำสุด คือ การใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ได้กับทุกส่วนรวมถึงกิจการการสื่อสารด้วย โดยประเทศไทยก็มี พ.ร.บ.แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 อยู่แล้ว แต่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ¹⁴⁴ สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งซึ่งอยู่ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ที่ระบุว่า อยากให้องค์กรกำกับดูแลทำให้เกิดความเท่าเทียมในการแข่งขัน โดยปัจจุบัน สภาพอุตสาหกรรมยังมีสภาพ “อิทธิพลเหลือ” โดยยังมี กสท และ ทีโอที เป็นผู้เล่นด้วย¹⁴⁵

ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยยังไม่มีกรอบการกำกับดูแลการถ่ายทอดสัญญาณหรือการปล่อยความถี่จากธุรกิจหนึ่ง มายังธุรกิจสื่ออีกด้วย ขณะที่ในบางประเทศ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส มีการกำหนดไว้เพื่อปกป้องกัน การครอบงำวิคิด และอิทธิพลต่อผู้บริโภค

จากการศึกษาประเทศเกาหลีใต้ พบว่า ปัญหาหนึ่งในสภาพแวดล้อมการแข่งขันของเกาหลีใต้ คือกรณีของ “แชโบล” (Chaebol) หรือกลุ่มตระกูลใหญ่ครอบครองธุรกิจจำนวนมากในเกาหลีใต้ และผูกขาดการส่งออกสินค้าต่าง ๆ หรือผูกขาดการเข้าถึงทรัพยากรหรือการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งล้วนมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง สภาพเหล่านี้ส่งผลถึงการเติบโตของบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็ก

5.1.2 ผลกระทบทางสังคม

กิจการสื่อสารและเทคโนโลยีการสื่อสาร เป็นธุรกิจประเภทพิเศษที่องค์กรกำกับทุกประเทศให้ความสำคัญ ทั้งการส่งเสริมเนื้อหาที่สร้างสรรค์ การเฝ้าระวังผลกระทบ การคุ้มครองผู้บริโภค จุดร่วมของแต่ละประเทศจะเน้นการเฝ้าระวังเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับกลุ่มเด็กและเยาวชน การหมิ่นประมาทออนไลน์ การเหยียดชนชาติ การลวงละเมิดทางเพศ หรือเฝ้าระวังผลกระทบทางสังคมหรือความมั่นคงในความหมายกว้างสำหรับประเทศไทย แม้จะยังไม่มีหน่วยงานกำกับสื่อใหม่ในยุคหลอมรวม แต่มีนโยบายปิดกั้นการเข้าถึงเนื้อหา

144 สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). สัมภาษณ์. (6 พฤษภาคม 2558)

145 (สงวนนาม 2), เจ้าหน้าที่ด้านแผนงานการลงทุนในกิจการใหม่ จากผู้ประกอบการธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศไทยแห่งหนึ่ง. สัมภาษณ์. (15 พฤษภาคม 2558)

ที่อาจเข้าข่ายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพหรือกระทบต่อ “ความมั่นคงของชาติ” และเนื้อหาที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี
อย่างเป็นระบบโดยมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง

พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เป็นกฎหมายที่มีกฎหมายนำมาใช้จัดการกับเนื้อหา
ที่เข้าข่ายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ โดยศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมาย
ประชาชน (iLaw) ระบุว่า ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2550 ถึงเดือนธันวาคม 2554 หรือในช่วง 4 ปี 6 เดือน ที่
พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์มีผลใช้บังคับ เนื้อหาที่ถูกปิดกั้นเป็นอันดับหนึ่ง คือ เนื้อหาและภาพดูหมิ่น หมิ่นประมาท
พระมหากษัตริย์ พระราชินี และรัชทายาท หรือคิดเป็นร้อยละ 75 ของจำนวนยูอาร์แอลที่ถูกปิดกั้นทั้งหมด

นอกจากนี้ กสทช. ยังออกประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
พ.ศ. 2551 นำมาซึ่งการใช้อำนาจในการตัดสิน “ความถูกต้อง” ของเนื้อหา ซึ่งอาจ สิ่งล้าพอง กรรมการผู้
อำนวยการ สถานีโทรทัศน์ช่อง 8 ดิจิทัลทีวี มองว่า หน้าที่นี้ควรเป็นบทบาทของสภาวิชาชีพสื่อที่เข้าใจการ
ทำงานของสื่อมากกว่า¹⁴⁶

ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่การใช้กลไกทางกฎหมายในการกำกับเนื้อหาสื่อเท่านั้น มีหลายกรณีที่หน่วยงานรัฐ
เป็นฝ่ายริเริ่มและรณรงค์ให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการสอดส่องตรวจตราในหมู่ประชาชน ดังเช่น โครงการ
ลูกสื่อโซเชียล หรือการเปิดฮอตไลน์สายด่วนรับแจ้งเนื้อหาสื่อไม่เหมาะสม

การกำกับเนื้อหาของไทย โดยเฉพาะความมั่นคงของรัฐ กลายเป็นข้อถกเถียงใหญ่ของไทยว่าองค์กร
กำกับกิจการควรจะมีบทบาทในการกำกับเนื้อหาหรือไม่ หากจะมีการกำกับจะใช้กฎหมายทั่วไปหรือออก
กฎหมายเฉพาะ ผลกระทบจากการกำกับเนื้อหาจะส่งผลต่อการลงทุนสภาพการแข่งขันในตลาดหรือไม่ เป็นต้น

ทั้งนี้ มีข้อควรพิจารณาเพิ่มเติมคือ การออกกฎหมายใหม่ทั้งที่มีฐานความผิดเดิมอยู่แล้ว เช่น แนวคิดที่
จะเพิ่มเรื่องภาพโป๊เด็กใน พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ทั้งที่มี พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กอยู่แล้ว¹⁴⁷ ซึ่ง พิเชฐ ยิ่งเกียรติคุณ
บรรณาธิการรายการข่าววอยซ์ทีวีวิจารณ์ว่า ไม่ควรมีอะไรมากำกับดูแลเนื้อหา นอกจากกลไกกำกับดูแลตนเอง
โดยเห็นว่ากฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่นั้นมากเกินไปแล้ว¹⁴⁸

5.1.3 การใช้ทรัพยากร

นับจากปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ รวมถึงร่าง
รัฐธรรมนูญในปัจจุบันต่างกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุ

146 องอาจ สิงห์ลำพอง, กรรมการผู้อำนวยการ สถานีโทรทัศน์ช่อง 8 ดิจิทัลทีวี. สัมภาษณ์. (12 กุมภาพันธ์ 2558).

147 ประเมศวร์ มินศิริ, ผู้ก่อตั้งเว็บไซต์สนุกดอทคอม และกระปุกดอทคอม. สัมภาษณ์. (26 มกราคม 2558)

148 พิเชฐ ยิ่งเกียรติคุณ, บรรณาธิการรายการข่าว Voice TV. สัมภาษณ์. (9 เมษายน 2558).

โทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้เมืองค็กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษาวัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นกรอบใหญ่ที่ผูกพันให้รัฐต้องสนับสนุนให้เกิดหน่วยงานที่เป็นอิสระเข้ามาจัดการทรัพยากรคลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างจำกัด และจัดระเบียบการใช้งานเพื่อปกป้องหลักการสำคัญดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

ประสบการณ์จากองค์กร MediAct ในเกาหลีใต้ ทำให้เห็นความสำคัญของการเน้นทำงานกับสิ่งที่อยู่ในท้องถิ่นให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลท้องถิ่น ทรัพยากรท้องถิ่น ทูตท้องถิ่น สื่อท้องถิ่น สาเหตุที่จำเป็นต้องทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรด้านต่างๆ มาที่รัฐบาลเมือง เพราะสิ่งนี้ไม่เพียงเป็นการส่งเสริมเนื้อหาจากท้องถิ่นและทำให้เสียงจากท้องถิ่นถูกได้ยินมากขึ้นเท่านั้น แต่จะช่วยรับประกันด้วยว่า แม้ในทางอุดมการณ์ทางการเมือง กลุ่มที่แพ้การเลือกตั้งระดับชาติก็ยังมีพื้นที่ในระดับท้องถิ่นของรัฐบาลบางเมืองที่อาจได้คะแนนและยังสามารถทำงานด้วยได้¹⁴⁹

5.1.4 คุณภาพการบริการ

จากสภาพการแข่งขันที่มีผู้เล่น ผู้ให้บริการจำนวนน้อยราย รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีความได้เปรียบอย่างมีนัยสำคัญในสนามการแข่งขัน ล้วนส่งผลต่อเนื่องถึงการวางแนวทางกำกับการแข่งขัน คณะผู้วิจัยประเมินว่า หากไม่มีการกำกับคุณภาพการให้บริการ ผู้บริโภคจะถูกเอาเปรียบ ไม่ได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว เนื่องจากเทคโนโลยีขณะนี้ทำให้เกิด “โลกที่มีการทำสำเนา” ซึ่งควรต้องมีมาตรการบางอย่างที่ทำให้ผู้บริโภครู้ว่ากำลังถูกทำสำเนา รู้ว่าใครทำสำเนาตนเองอยู่บ้าง ข้อมูลที่ถูกทำสำเนานั้นจะอยู่กับใคร นานแค่ไหน เอาไปใช้ประโยชน์อะไร เป็นต้น¹⁵⁰

5.1.5 โอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ภารกิจอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะประเทศที่ทำการศึกษาก็จะมีการองค์กรกำกับแบบหลวมหรือเข้ม นั่นคือ การลดช่องว่างทางดิจิทัลของประชากรกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ผู้อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ผู้พิการ ด้วยการลดข้อจำกัดการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานบริการที่มีคุณภาพ ในราคาที่ยุติธรรมเหมาะสม ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเท่าทันการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสาร และเข้ามามีส่วนร่วมได้ สร้างหลักประกันสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงความหลากหลายของเนื้อหา

หากขาดการวางกรอบ ทิศทางการดำเนิน ระยะเวลา และองค์กรกำกับดูแลควบคุมวางหลักเกณฑ์การ

149 Myoung Joon Kim, ประธานองค์กร MediAct. สัมภาษณ์. (8 กรกฎาคม 2558).

150 ทศพล ทรศนกุลพันธ์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สัมภาษณ์. (20 มกราคม 2558).

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการสื่อสาร ไทยอาจสูญเสียศักยภาพการแข่งขัน การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ หรือการเรียนรู้เทคโนโลยีจากต่างประเทศในกรณีที่ผู้ประกอบการไทยไม่มีความพร้อม ทุกอย่างล้วนขึ้นอยู่กับแนวนโยบายแห่งรัฐ และแนวทางปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงานกำกับดูแล

ปัจจุบันมีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มโอกาสการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และส่งเสริมความเท่าทันสื่อ อาทิ กสทช.มีกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ กระทรวงวัฒนธรรมมีกองทุนพัฒนาสื่อสร้างสรรค์และปลอดภัย ซึ่งทั้งสองกองทุนกำหนดให้นำเงินที่ได้จากการให้อนุญาตประกอบกิจการมาจัดสรรเพื่อใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดไว้กฎหมายต่อไป

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูแลสื่ออาจแบ่งเป็นสามแบบคือ การกำกับฝ่ายเดียวหรือกำกับดูแลตัวเอง (ผู้กำกับและถูกกำกับเป็นคนเดียวกัน) การกำกับสองฝ่าย ซึ่งมีผู้กำกับและผู้ถูกกำกับ และสามารถกำกับสามฝ่าย ซึ่งมีผู้กำกับ ผู้ถูกกำกับ และคนกลางซึ่งมักเล่นบทบาทผู้ตรวจสอบ โดยแนวโน้มการกำกับสื่อในโลกต่างเป็นไปในแบบที่สาม

ดังนั้น จากการวิเคราะห์หลักคิดในการกำกับกิจการของแต่ละประเทศ ตลอดจนขอบเขตขององค์กรกำกับและกฎหมายในแต่ละประเทศที่กล่าวถึงข้างต้น ประเทศไทยควรพิจารณาการกำกับกิจการในยุคของการหลอมรวมเทคโนโลยีและการสื่อสาร ที่เกิดสมดุลระหว่างการส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันของผู้ประกอบการกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการของพลเมืองและผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักประกันของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงผลกระทบทางสังคม เช่น ช่องว่างทางทักษะดิจิทัลและความเป็นส่วนตัว การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพต่อประโยชน์สาธารณะ การพัฒนาและประกันคุณภาพบริการ และต้องคำนึงถึงโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

5.2 ข้อเสนอเพื่อการกำกับกิจการ

1. หลักการที่พึงคำนึงในการกำกับกิจการ

คณะวิจัยพบว่า ที่ผ่านมา ในกิจการใหม่ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น รัฐมีแนวโน้มจะตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคขึ้นใหม่ เพื่อตอบโจทย์เรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์และวินิจฉัยไปพร้อมกับการบริหาร ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะวิจัยเสนอว่า ต้องยึดหลักการดังนี้

- ความชอบธรรม ต้องตอบโจทย์เรื่องที่มาของอำนาจให้ได้ว่ายึดโยงอย่างไรกับประชาชน
- การแบ่งแยกอำนาจ รักษาหลักการคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร
- การแยกบทบาทระหว่างผู้ประกอบการกิจการและผู้กำกับกิจการ เพื่อตรวจสอบซึ่งกันและกันและเป็น

อิสระจากกัน

- ความยุติธรรม เพื่อให้การใช้อำนาจตุลาการขององค์กรกำกับ ได้รับความเชื่อถือจากผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ธรรมาภิบาล เพื่อให้การกำกับกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ตรวจสอบได้
- การทบทวนตัวกฎหมายและบทบาทหน้าที่ขององค์กรเป็นระยะ เพื่อให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมทางสังคม

2. การกำกับผู้ประกอบการ และหน่วยงานอื่นที่ได้รับใบอนุญาต หน่วยงานหรือบุคคลที่จะถูกกำกับนั้น จำเป็นจะต้องแยกประเภทออกจากกันตามบทบาทที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตหรือเผยแพร่เนื้อหา ไม่เหมารวมผู้ให้บริการทุกประเภทว่าเหมือนกันไปหมด ตัวอย่างที่สำคัญในบริบทสื่อใหม่ก็คือ ผู้เล่นที่เรียกว่า “สื่อตัวกลาง” (intermediary) ซึ่งมีบทบาทมากขึ้นในบริบทที่ผู้ผลิตเนื้อหาและผู้เผยแพร่เนื้อหาไม่ได้จำเป็นต้องเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มบุคคลที่มีความใกล้ชิดกันดังเช่นในอดีต ผู้ใช้ทั่วไปสามารถเผยแพร่เนื้อหาและเผยแพร่ผ่านสื่อตัวกลางได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการควบคุมหรือคัดกรองในแบบสื่อดั้งเดิม ที่เจ้าของสื่อเป็น “ผู้คุมประตู” อย่างชัดเจน การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้เหมาะสมกับบทบาทของผู้เล่น จะส่งเสริมให้ได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้บังคับใช้กฎหมายได้จริง และไม่สร้างภาระจนเกินสมควรจนไปปิดกั้นนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งผู้กำกับอาจไม่เคยนึกถึง ตัวอย่างจาก Electronic Commerce Directive ของสหภาพยุโรป แบ่งประเภทผู้ให้บริการออกเป็น;¹⁵¹

- การให้บริการในฐานะ “ท่อเชื่อมต่อในการส่งข้อมูลเท่านั้น” (Mere Conduits)
- การให้บริการ “เก็บข้อมูลไว้เพียงชั่วคราว” (Caching) คือให้บริการเก็บข้อมูลชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการส่งข้อมูลเท่านั้น
- การให้บริการ “รับฝาก” (Hosting) สำหรับเนื้อหาที่ถูกนำขึ้นโดยผู้ใช้ (user-submitted content)

นอกจากนี้ ในแง่ของผู้ผลิตเนื้อหา มีข้อเสนอว่าควรพิจารณาคู่ครองเสรีภาพในการแสดงออกของสื่ออาชีพและสื่อพลเมืองที่คำนึงถึงข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิโดยองค์กรหรือบุคคลที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผลลัพธ์สุดท้ายนั้น สื่อทุกชนิดจะได้รับการคุ้มครองในระดับที่ใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกัน¹⁵²

3. การจัดสรรทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นเวลาในการออกอากาศ คลื่นความถี่ กองทุน หรือการอุดหนุนอื่นๆ จำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรให้กับชนิดของสื่อที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ด้วยตัวเองโดยตรง ในสัดส่วนที่มากกว่าหรือไม่น้อยไปกว่าสื่ออื่น และสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น

- ที่ผ่านมาขบวนการปฏิรูปสื่อภาคพลเมืองทุ่มเทกับการส่งเสริมและปกป้องบริการกระจายเสียงสาธารณะ เนื่องจากคาดหวังให้บริการกระจายเสียงสาธารณะทำหน้าที่ต่างๆ ที่พลเมืองไม่สามารถทำ

151 อ้าง <https://thainetizen.org/docs/cdt-intermediary-liability/>

152 ซึ่งแตกต่างจากการมีมาตรการคุ้มครองแบบเดียวกัน แต่ในการปฏิบัติจริงบุคคลหรือองค์กรแต่ละแบบอาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิไม่เท่ากัน เช่น ข้อจำกัดในการเปิดเผยตัวตนจริง ข้อจำกัดในทางการเงิน ทำให้ผลลัพธ์สุดท้ายในทางปฏิบัติได้รับการคุ้มครองไม่เท่ากัน

เองได้

- ในปัจจุบัน พลเมืองจำนวนมากสามารถทำสื่อได้เอง สื่อพลเมืองจะมีความสำคัญเท่าๆ กับสื่ออื่น ไม่ได้เป็นเพียงตัวหนุนเสริมสื่ออื่นอีกต่อไป การจัดสรรทรัพยากรจึงต้องจัดสรรให้กับสื่อพลเมืองมากกว่าหรือไม่ค่อยไปกว่า สื่อบริการสาธารณะ สื่อเพื่อการพาณิชย์ และสื่อของภาครัฐ
- นอกจากนี้ ชุมชนท้องถิ่น ธุรกิจท้องถิ่น และองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็มีศักยภาพมากขึ้นโดยลำดับ และมีความต้องการข่าวสารและบริการที่สอดคล้องกับการวิถีการดำรงชีวิตหรือภัยสาธารณะที่ต่างไปในแต่ละพื้นที่ การรวมศูนย์การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรทุกอย่างทุกเรื่องไว้ที่ส่วนกลางอาจไม่มีความยืดหยุ่นหรือคล่องตัวพอ
- ช่องทางสื่อใหม่อย่างอินเทอร์เน็ตจะเป็นช่องทางที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงและร่วมผลิตเนื้อหาได้มากกว่าช่องทางอื่น และทิศทางของสื่อใหม่ในยุคหลอมรวมคือการมีอินเทอร์เน็ตเป็นแพลตฟอร์มหลัก¹⁵³ ดังนั้นจะต้องจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับกิจการอินเทอร์เน็ตเป็นสัดส่วนที่มากกว่ากิจการอื่น ๆ ภายใน 10 ปี¹⁵⁴ โดยเริ่มต้นจากการจัดสรรคลื่นความถี่ในรอบใหม่ ๆ รวมถึงคลื่นชุดที่จะได้รับคืนมาจากกิจการกระจายเสียงแบบแอนะล็อก (Digital Dividend)
- จะต้องกันคลื่นความถี่จำนวนหนึ่งเอาไว้ให้เป็นคลื่นความถี่ที่สามารถใช้ได้โดยไม่ต้องขอใบอนุญาต เพื่อให้ชุมชนหรือบุคคลทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ดังกล่าวในกิจกรรมใดๆ ก็ได้ที่ไม่เป็นอันตรายกับสาธารณะ และปลีกย่อยเกินกว่าที่องค์กรกำกับจะสามารถออกใบอนุญาตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ในการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่
- ต้องจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอให้กับองค์กรระดับท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการสร้างเนื้อหาจากภายในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความหลากหลายด้านเนื้อหา
- สนับสนุนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น ส่งเสริมให้มีศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลอินเทอร์เน็ต (Internet Exchange Point - IXP) ในทุกภูมิภาค เพื่อเพิ่มความเร็วและความมั่นคงในระบบโครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ต อีกทั้งส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับข้อมูลข่าวสาร เช่น อุตสาหกรรมเนื้อหา ในภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันยังจำกัดอยู่เนื่องจากความไม่พร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง โดย IXP ดังกล่าวจะต้องเป็น IXP ที่เป็นกลาง (carrier-neutral IXP) กล่าวคือเป็น IXP ที่ไม่ผูกติดอยู่กับผู้ให้บริการโครงข่ายและบริหารงานเป็นอิสระ และจะต้องถูกคุ้มครองด้วยหลักการ Mere Conduits
- การใช้กองทุน USO เพื่อขยายโครงข่าย จำเป็นจะต้องคำนึงถึงคุณภาพการให้บริการด้วย เช่น การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตไร้สายฟรี จะต้องเป็นโครงข่ายที่มีการรักษาความปลอดภัยได้มาตรฐาน มีความเร็วขั้นต่ำเพียงพอกับการใช้งานร่วมสมัย ไม่ใช่เป็นอินเทอร์เน็ตความเร็วต่ำ หรือ “พลเมืองชั้นสอง”

153 ในการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 ความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นไปในแนวทางนี้

154 ตัวเลขจากการประเมินของอุตสาหกรรมอินเทอร์เน็ตทีวี โดย Reed Hastings ผู้บริหารของ Netflix ผู้ให้บริการรายการโทรทัศน์ออนไลน์รายใหญ่ที่สุดรายหนึ่งของโลกทำนายไว้ว่า ในอีก 10-20 ปีข้างหน้า โทรทัศน์ทั้งหมดจะอยู่บนอินเทอร์เน็ต

<http://www.cnbc.com/2015/09/18/netflix-ceo-all-tv-will-be-internet-in-10-20-yrs.html>

4. การกำกับเนื้อหา ประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาและคุณค่าเป็นเรื่องที่รัฐควรกำกับให้น้อยที่สุด โดยควรเป็นประเด็นสำหรับสื่อในการกำกับตนเอง โดยการพิจารณาเนื้อหาในสื่อประเภทต่างๆ จะใช้หลักเกณฑ์เดียวกับทุกสื่อไม่ได้ อย่างไรก็ตาม มีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำที่ใช้ร่วมกัน คือ การเคารพหลักการสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองเป็นการกำกับที่ได้สัดส่วน และส่งผลกระทบต่อผู้ไม่เกี่ยวข้องให้น้อยที่สุด

5.3 ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมการกำกับตนเอง

การคุ้มครองแพลตฟอร์มตัวกลาง เนื่องจากเนื้อหาในยุคสื่อใหม่จำนวนมากจะมาจากผู้ผลิตสื่อที่เป็นประชาชนทั่วไป แพลตฟอร์มหรือสื่อตัวกลาง (intermediary) จะทวีความสำคัญมากขึ้น ผู้ให้บริการขนาดใหญ่ในยุคสื่อใหม่ไม่ได้มีเพียงผู้ผลิตเนื้อหา แต่ยังเป็นสื่อตัวกลาง เช่น เฟซบุ๊ก ยูทูบ พันทิป ที่มีบทบาทมาก สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นทั้งผู้รับข้อมูลและผู้ผลิตเนื้อหา จะอยู่ได้ในระบบใหม่เช่นนี้ ก็ต่อเมื่อมีการรับประกันเสรีภาพในการทำงานของสื่อตัวกลาง ควรมีการปรับใช้หลักการสากลเกี่ยวกับความรับผิดชอบของตัวกลาง เช่น หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของตัวกลาง (Manila Principles on Intermediary Liability)¹⁵⁵

กลไกร้องเรียนขั้นต้นที่บริหารโดยตัวองค์กรสื่อเอง กำหนดให้ทุกองค์กรสื่อมีหน่วยรับเรื่องร้องเรียน กรณีมีผู้ร้องเรียน เสนอให้ต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือน เพื่อบรรเทาความเสียหายและทำให้ทุกฝ่ายได้รับความเป็นธรรมโดยเร็วที่สุด จากนั้น หากคำวินิจฉัยระบุให้แก้ไข สื่อนั้นๆ ต้องแก้ไขทันที ภายใน 7 วัน และในทุกกรณีต้องแสดงคำวินิจฉัยในสื่อของตนเองหรือช่องทางที่สามารถสืบค้นได้ด้วย นอกจากนี้ เสนอให้มีการทบทวนมาตรฐานที่ได้จากการประมวลคำวินิจฉัยทุกๆ ปี เนื่องจากเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาจส่งผลกระทบต่อบรรทัดฐานเดิมที่กำหนดไว้

การปรับปรุงมาตรฐานวิชาชีพ สภาวิชาชีพควรนำบทเรียนจากรื่องร้องเรียนในแต่ละสื่อมาประมวลเพื่อปรับปรุงมาตรฐานวิชาชีพและลดจำนวนเรื่องร้องเรียนในอนาคต

การรวมกลุ่มของคนทำงานสื่อ เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมตัดสินใจและความเป็นประชาธิปไตยภายในองค์กรสื่อเอง เสนอให้สนับสนุนการให้ความรู้เรื่องสภาพแรงงานแก่คนทำงานสื่อ เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานคนทำงานสื่อที่สามารถทำงานร่วมกับคณะผู้บริหารสื่อได้อย่างเข้มแข็ง นอกจากนี้ยังควรสนับสนุนการรวมตัวกันของสหภาพคนทำงานสื่อในลักษณะที่ข้ามการจัดแบ่งประเภทสื่อแบบเดิม

ประเด็นท้าทายใหม่สำหรับสื่อในยุคหลอมรวม การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การส่งผ่านข้อมูลข้ามพรมแดน ความเป็นกลางของเครือข่าย (net neutrality) และความเป็นกลางทางเทคโนโลยี เป็นประเด็นที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดในบริบทสื่อใหม่ในยุคหลอมรวม เนื่องจากประเด็นเหล่านี้มีความซับซ้อนตัดข้ามหลายศาสตร์และการกำกับกิจการ นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลและข้อตกลงระหว่าง

155 <https://www.manilaprinciples.org/> หรือดูภาคผนวก 2

ประเทศ ทำให้อำนาจการกำกับกิจการขององค์กรในประเทศอาจทำได้ยากมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การมีกฎระเบียบที่เข้มงวดเกินไปก็อาจไม่ใช่คำตอบ เนื่องจากอาจทำให้อุตสาหกรรมท้องถิ่นเสียโอกาสทางธุรกิจและปิดกั้นการพัฒนานวัตกรรม ซึ่งสุดท้ายหากผู้บริโภคอาจเห็นว่าผู้ให้บริการจากต่างประเทศเสนอบริการที่สะดวกกว่า มีความสามารถมากกว่า (เนื่องจากไม่มีข้อจำกัดที่ต้องทำตามกฎหมายท้องถิ่น-หรือบังคับใช้กฎหมายได้ยาก) ผู้ให้บริการอาจเลือกใช้บริการของต่างประเทศ และข้อมูลของผู้ใช้ก็จะไปอยู่นอกเขตอำนาจบังคับกฎหมายอยู่ดี เนื่องจากสื่อใหม่เหล่านั้นตัดข้ามพรมแดนรัฐชาติ ดังนั้นจำเป็นจะต้องหาจุดสมดุลให้ได้ แม้จะเป็นสิ่งที่ยากขึ้นเรื่อยๆ ตามพันธกรณีของข้อตกลงการค้าเสรีในหลายประเทศ

5.4 กรอบเวลา

เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยรับเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่พอจะสามารถทำได้โดยตัวองค์กรสื่อแต่ละแห่งเลย คณะวิจัยจึงเสนอให้กำหนดให้ทุกองค์กรสื่อมีหน่วยรับเรื่องร้องเรียน ซึ่งตัวกำหนดเวลาในการจัดตั้งอาจกำหนดอยู่ในเงื่อนไขการรับใบอนุญาต พร้อมกันนั้น เสนอให้มีการสนับสนุนให้ความรู้เรื่องสหภาพแรงงานแก่คนทำสื่อเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่อไป

กรณีมีผู้ร้องเรียน จะต้องมีการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน เพื่อบรรเทาความเสียหายและทำให้ทุกฝ่ายได้รับความเป็นธรรมโดยเร็วที่สุด จากนั้น หากคำวินิจฉัยระบุให้แก้ไข สื่ออื่นๆ ต้องแก้ไขทันทีภายในเจ็ดวัน พร้อมแสดงคำวินิจฉัยในสื่อของตนเองด้วย

นอกจากนี้ เสนอให้มีการทบทวนมาตรฐานที่ได้จากการประมวลคำวินิจฉัยทุกๆ ปี เนื่องจากเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาจส่งผลต่อบรรทัดฐานเดิมที่กำหนดไว้

เนื่องจากการกำกับตนเอง ไม่ใช่กระบวนการที่คาดหวังว่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้เอง หากจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและเป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยแบ่งเป็นสามช่วง ดังนี้

ระยะเวลา 6 เดือน เป็นระยะเวลาสำรวจกลุ่ม/องค์กร ทั้งองค์กรสื่อและภาคประชาสังคมที่ใช้การสื่อสารสาธารณะ และเฝ้าระวังติดตามนโยบายสื่อ และร่วมในขบวนการปฏิรูปสื่อ โดยการสำรวจจะช่วยให้เข้าใจภาพรวมของผู้มีส่วนได้เสียรวมถึงศักยภาพขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับตนเอง

ระยะเวลา 12 เดือน ภายหลังจากที่ได้ผลการสำรวจข้อมูลศักยภาพองค์กรผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้าร่วมในกระบวนการกำกับตนเอง เป็นช่วงเวลาที่จัดกระบวนการปรึกษาหารือและจัดกระบวนการพัฒนาศักยภาพให้กับ

องค์กรต่างๆ เหล่านี้ โดยส่งเสริมให้มีขีดความสามารถในการที่จะเข้ามามีบทบาทในการกำกับตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การปฏิรูปสื่อในระดับฐานรากและสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรสื่ออิสระขนาดเล็กที่มีทรัพยากรจำกัดในการพัฒนาแนวทางและความเข้าใจที่ทันต่อสถานการณ์กฎหมายและความเปลี่ยนแปลงในสังคม

ระยะเวลา 24 เดือน ประเทศไทยภายใต้นโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล ประกอบกับการขยายตัวของเครือข่ายสารสนเทศในระดับโลก จึงมีความชัดเจนอยู่ว่าการครอบคลุมพื้นที่การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตจะต้องขยายตัวและไม่คาดการณ์เกินจริงหากจะประมาณการอัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในประเทศไทยว่าจะมีอัตรามากกว่าร้อยละ 50 กอปรกับความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีลักษณะไม่หยุดนิ่ง ระยะเวลาเพียงสองปีในโลกยุคสื่อหลอมรวมถือว่ายาวนานเพียงพอที่ควรจะได้มีการทบทวนแนวทางการกำกับกิจการของสื่อใหม่อีกครั้ง

6. บรรณานุกรม

ภาษาไทย

“กรมไปรษณีย์โทรเลข.” วิกิพีเดีย, 28 พฤศจิกายน 2556. <https://th.wikipedia.org/wiki/กรมไปรษณีย์โทรเลข> .

[สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2558]

กฤษมันต์ วัฒนานรงค์. “ความลุ่มหลงในสื่ออนันตภาค (Media Convergence).” ไทยรัฐออนไลน์, 26 พฤศจิกายน

2555. <http://www.thairath.co.th/content/308696>. [สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2557]

กาญจนา แก้วเทพ และ นิคม ชัยขุนพล. คู่มือสื่อใหม่ศึกษา. กรุงเทพฯ: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส ฝ่ายวิชาการ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.), 2555.

คณะกรรมการการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ. “รายงานผลการพิจารณาศึกษากฎหมายดิจิทัล

เพื่อเศรษฐกิจและสังคม.” สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 26 มีนาคม 2558.

http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrc2557/d040858-01.pdf.

ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี. “ข้อคิดจากวันนักข่าวฯ ถึงเวลาที่ต้องใช้กฎหมายคุมสื่อแล้วหรือยัง?” ไทยรัฐออนไลน์, 7

มีนาคม 2558. <http://www.thairath.co.th/content/485386>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

ไทยพับลิก้า. “ปัญหาพ.ร.บ.แข่งขันการค้า.” ไทยพับลิก้า, 2552. <http://thaipublica.org/investigations/ปัญหา>

พ-ร-บ-แข่งขันการค้า/. [สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2558]

“ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แผนแม่บทการ

บริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. 2555) แผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.

2555- 2559) และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559).” ใน ราชกิจจานุเบกษา,

เล่ม 129 ตอนพิเศษ 63 ง.:3, 2555, เมษายน 4.

<http://www2.nbt.go.th/phocadownload/prnbtc/0442012537222.pdf>.

ประชาไท. “11 องค์กรวิชาชีพสื่อวิทยุ-โทรทัศน์ เห็นพ้องหนุนกำกับตนเอง.” ประชาไท, 27 พฤศจิกายน 2556.

<http://prachatai.com/journal/2013/11/50019>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

———. “รายงานเสวนา: มองร่างประกาศคุมสื่อของ กสทช. ในมุมมองกฎหมาย.” ประชาไท, 14 ตุลาคม 2556.

<http://prachatai.com/journal/2013/10/49235>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

———. “รายงานเสวนา: สื่อกำกับดูแลกันเองได้จริงหรือ.” ประชาไท, 1 พฤษภาคม 2558.

<http://prachatai.com/node/59074>. [สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2558]

พิรงรอง รามสูต รัตนันท์. การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต. กรุงเทพฯ: ศูนย์นโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

———. “อินเทอร์เน็ต.” ใน สื่อสารมวลชนเบื้องต้น: สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม (MASS COMMUNICATION: MEDIA, CULTURE), บรรณาธิการ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และ สฤณี อาชวานันทกุล. “การรับมือทิศทางกฎหมายของตัวกลาง: ปกป้องพื้นที่อินเทอร์เน็ต เพื่อส่งเสริมการแสดงออกและสร้างสรรค์นวัตกรรม.” *Thai Netizen Network*, 28 พฤษภาคม 2553. <http://thainetizen.org/docs/cdt-intermediary-liability/>.

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ ไอลอว์. “พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14(1) ยาแรงผิดขนานสำหรับการหมิ่นประมาทออนไลน์.” ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ ไอลอว์, 26 สิงหาคม 2557. <http://freedom.ilaw.or.th/blog/CCA1401>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ. “กำเนิดของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ.” สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ, 24 มิถุนายน 2557. <http://www.presscouncil.or.th/กำเนิดของสภาการหนังสือ>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

สาวตรี สุขศรี, ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ และ อรพิน ยี่ยงพัฒนา. “อาชญากรรมคอมพิวเตอร์?” ผลกระทบจากราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และนโยบายของรัฐกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น. กรุงเทพฯ: โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw), 2555. <https://th.boell.org/sites/default/files/computercrimeresearch.pdf>.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคปก. เรื่อง ร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ...,” 17 ธันวาคม 2556. http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=1807. [สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2558]

———. “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสารมวลชน,” 19 มิถุนายน 2558. http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=1807. [สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2558]

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. “ครัวเรือนส่วนบุคคล จำแนกตามการเป็นเจ้าของเครื่องใช้ การมีอุปกรณ์เทคโนโลยี และเขตการปกครอง ทวีราชอาณาจักร พ.ศ. 2553.” สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 1 พฤษภาคม 2553. http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/table/files/C-pop/2553/000/00_C-pop_2553_000_020000_00800.xls. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

———. “บทสรุปสำหรับผู้บริหาร การมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน พ.ศ. 2557.” สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557. <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/service/survey/ICT-HouseExc57.pdf>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

สุชาติ จักรพิสุทธิ์. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ แนวทางการทำให้เกิดการเสนอข่าวเชิงสืบสวน (Investigative Report) ในสื่อหนังสือพิมพ์.” กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 7 เมษายน 2557. <http://www.tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=4083>.

สุรางคณา วายุภาพ. “แนวคิดและสาระสำคัญของร่างกฎหมายในชุดเศรษฐกิจดิจิทัล.” presented at the NBTC Public Forum 1/2558: ทรัพยากรคลื่นความถี่และทิศทางการสื่อสารภายใต้ร่างกฎหมายเศรษฐกิจดิจิทัล, 29 มกราคม 2558. <https://www.blognone.com/node/65212>. [สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2558]

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, บรรณาธิการ. สื่อสารมวลชนเบื้องต้น: สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม (*MASS COMMUNICATION: MEDIA, CULTURE*). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

Siam Intelligence. “ประธานาธิบดีฝรั่งเศสเสนอให้ ‘จัดระเบียบอินเทอร์เน็ต’ ในที่ประชุม E-G8 « Siam Intelligence.” *Siam Intelligence*, 26 พฤษภาคม 2554. <http://www.siamintelligence.com/sarkozy-internet-government/>. [สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2557]

- “About KCC.” *Korea Communications Commission*. Accessed July 7, 2015.
<http://eng.kcc.go.kr/user/ehpMain.do>.
- Ansip, Andrus, and Günther H. Oettinger. “Digital Single Market: Bringing down Barriers to Unlock Online Opportunities.” European Commission, 2015.
http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index_en.htm.
- Australia Law Reform Commission, Web. “Classification—Content Regulation and Convergent Media (ALRC Report 118).” Sydney, March 1, 2012.
<https://www.alrc.gov.au/publications/classification-content-regulation-and-convergent-media-alrc-report-118>.
- Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. “Use of Information and Communication Technologies in French Society - Findings for 2013.” *ARCEP*, December 10, 2013. http://www.arcep.fr/index.php?id=8571&L=1&tx_gsactualite_pi1%5Buid%5D=1637&tx_gsactualite_pi1%5BbackID%5D=26&cHash=d2d3b5c043115d49071eaf82117f471f.
- Balle, Francis. *Médias et sociétés : Edition, Presse, Cinéma, Radio, Télévision, Internet*. 16e édition. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2013.
- Breen, Michael J. “Mass Media and New Media Technologies.” In *Media Studies: Key Issues and Debates*, edited by Eoin Devereux, 55–79. London: SAGE, 2007.
- Caragliano, David. “Real Names and Responsible Speech: The Cases of South Korea, China, and Facebook.” *Yale Journal*, May 21, 2013. http://yalejournal.org/article_post/real-names-and-responsible-speech-the-cases-of-south-korea-china-and-facebook/.
- Choi, Jung-yoon. “South Korea Broadcasters Keep up Strike for Media Independence.” *Los Angeles Times*, July 10, 2012. <http://articles.latimes.com/2012/jul/10/world/la-fg-korea-media-strike-20120711>.
- Chong, Park Hyo. “About KCSC: Chairperson’s Message.” *Korea Communications Standards Commission*. Accessed July 7, 2015. <http://www.kocsc.or.kr/eng/Message.php>.
- Digital TV Europe. “French TV Households Decline and Diversify Audiovisual Reception » Digital TV Europe.” *Digital TV Europe*, December 17, 2014.
<http://www.digitaltveurope.net/295621/french-tv-households-decline-and-diversify-audiovisual-reception/>.
- FFDN. “Principles.” *Fédération FDN*. Accessed March 10, 2015.
<https://www.ffdn.org/en/principles>.
- Freedom House. “Freedom in the World 2013,” 2013.
<https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Booklet.pdf>.
- . “Freedom on the Net 2014: Indonesia,” 2014. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2014/south-korea/>.

- . “Freedom on the Net 2014: South Korea,” 2014. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2014/south-korea/>.
- Geert De Clercq. “France Fines Google over Data Privacy.” *Reuters*, January 8, 2014. <http://www.reuters.com/article/2014/01/08/us-france-google-fine-idUSBREA0719U20140108>.
- Gordon, Rich. “The Meanings and Implication of Convergence.” In *Digital Journalism: Emerging Media and the Changing Horizons of Journalism*, edited by Kevin Kawamoto. 57-73: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.
- “HADOPI Law.” *Wikipedia, the Free Encyclopedia*, 2015. https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=HADOPI_law&oldid=688885483.
- Ha, Tae Jeong. “Mobile Convergence in South Korea: A Paradigm Shift Calling for New Strategies.” *CACCI Journal* 1 (2008): 1–10.
- ICT Regulation Toolkit. “Impact of Convergence,” 2010. <http://www.ictregulationtoolkit.org/6.4>.
- Insee. “Enquêtes Sur Les TIC Auprès Des Ménages 2007 à 2014 (ICT Surveys from 2007 to 2014 Households).” *Insee*, April 2015. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=irsocicmen14.
- . “Population : Publications and Statistics for France or Regions.” *Insee*, 2015. http://www.insee.fr/en/themes/theme.asp?theme=2&sous_theme=0&nivgeo=0&produit=OK.
- International Telecommunication Union. “Percentage of Individuals Using the Internet 2000-2012,” 2013. http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Individuals_Internet_2000-2012.xls.
- IP&C. “Qui Sommes Nous ?” *Information Presse & Communication*. Accessed March 6, 2015. <http://infopressecom.org/qui-sommes-nous/>.
- Jenkins, Henry. *Convergence Culture: Where Old and New Media Collide*. NYU Press, 2006.
- jenkins, Henry. “The Cultural Logic of Media Convergence.” *International Journal of Cultural Studies* 7(1) (2004): 33–43.
- Jeong, Hyeon-Seon. “History, Policy and Practices of Media Education in South Korea.” *Revista Comunicar* 16, no. 32 (2009): 85–95.
- Kim, Hee-Woong, Gi-Youn Jung, and Ji-Eun Lee. “An Exploratory Study of the IPTV Business in Korea: Issues and Suggestions for the Success.” *The Journal of Information Systems* 20, no. 4 (2011): 23–47.
- Koc-Michalska, Karolina, Thierry Vedel, Agnes Granchet, Christine Leteinturier, and Gael Villeneuve. “Mapping Digital Media: France.” Open Society Foundations, February 17, 2013. <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/mapping-digital-media-france>.
- Korea Communications Commission. “Annual Report 2013,” 2013. <http://eng.kcc.go.kr/download.do?fileSeq=39251>.

- Kwak, Ki-Sung. "Broadcasting Deregulation in South Korea." In *Korean Studies Forum*, 4, edited by Hyuk-Rae Kim, 137–56, 2010.
- La Fédération Nationale de la Presse d'Information Spécialisée. "QUI SOMMES-NOUS ? (Who Are We?)." Accessed March 6, 2015. <http://www.fnps.fr/index.php?module=article&action=index&IDRubrique=1&IDArticle=1>.
- Lee, Sang Woo. "The Rationale Behind Media Ownership Regulation: An Empirical Analysis of the Korean Cable Television Industry." *International Telecommunications Policy Review* 18, no. 4 (2011): 59–79.
- Legifrance. *La Confiance Dans L'économie Numérique (Law for Trust in the Digital Economy)*, 2015. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000801164>.
- Le Monde.fr. "Données personnelles : Google écope de l'amende maximale de la CNIL." *Le Monde.fr*, January 8, 2014. http://www.lemonde.fr/technologies/article/2014/01/08/donnees-personnelles-la-cnil-sanctionne-google-de-l-amende-maximale-de-150-000-euros_4344846_651865.html.
- Lessig, Lawrence. *Code: Version 2.0*. Basic Books, 2006. <http://codev2.cc/download+remix/Lessig-Codev2.pdf/>.
- Levi-Faur, David. *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing, 2011.
- Lievrouw, Leah. *Alternative and Activist New Media*. Cambridge: Polity, 2011. <http://www.polity.co.uk/book.asp?ref=9780745641836#toc>.
- Magazine, PC. "New Media Definition from PC Magazine Encyclopedia." Accessed December 3, 2014. <http://www.pcmag.com/encyclopedia/term/47936/new-media>.
- McEwen, Michael. "Media Ownership; Rules Regulations and Practices in Selected Countries and Their Potential Relevance to Canada." Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), August 17, 2007. <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/mcewen07.htm>.
- Meikle, Graham, and Sherman Young. *Media Convergence: Networked Digital Media in Everyday Life*. Palgrave Macmillan, 2011.
- Menon, Siddhartha. "Policy Agendas for South Korea's Broadband Convergence Network Infrastructure Project." *Review of Policy Research* 28, no. 4 (2011): 347–64.
- Ministère de la Culture et de la Communication. "La Direction Générale Des Médias et Des Industries Culturelles." *Ministère de La Culture et de La Communication*, 2010. <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Directions/La-direction-generale-des-medias-et-des-industries-culturelles>.
- MSIP. "About Us." *Ministry of Science, ICT and Future Planning*. Accessed June 2, 2015. <http://english.msip.go.kr/english/msipContents/contents.do?mId=Mjgx>.
- Nielsen. "Online Video Is Reshaping Southeast Asia's Media Landscape." The Nielsen South Asia Cross-Platform Report Series. Nielsen, September 23, 2014.

<http://www.nielsen.com/apac/en/insights/news/2014/online-video-reshaping-southeast-asian-media-landscape.html>.

Noor, Meurling, Grainger Toby, Sawitri Dewi, and Redfordi Alwin. "Indonesia." In *Telecoms and Media: An Overview of Regulation in 46 Jurisdictions Worldwide*, edited by Garzaniti Laurent and Good Natasha, 237–44. London: Law Business Research, 2012.

<http://www.oentoengsuria.com/wp-content/uploads/2012/05/T2012-Indonesia.pdf>.

Nugroho, Yanuar, Muhammad Fajri Siregar, and Shita Laksmi. "Mapping Media Policy in Indonesia." *Engaging Media, Empowering Society: Assessing Media Policy and Governance in Indonesia through the Lens of Citizens' Rights*. Jakarta: Centre for Innovation Policy and Governance, HIVOS Regional Office Southeast Asia, Ford Foundation Indonesia, 2012.

OpenNet Initiative. "South Korea," 2010. <https://opennet.net/research/profiles/south-korea>.

Picard, Robert G., and Yu-li Liu, eds. *Policy and Marketing Strategies for Digital Media*. 1 edition. New York: Routledge, 2014.

Pieds dans le PAF. "Les Pieds Dans Le PAF, C'est Quoi? (Feet in the PAF, What's This?)." *Pieds Dans Le PAF*, May 2014. <http://www.piedsdanslepaf.org/cestquoi/>.

Plotnick, Jeremy. "Thailand's Media Landscape." November 10, 2013.

<http://www.slideshare.net/piscataway44x/thailand-media-landscape-final>.

Schejter, Amit M., and Sangyong Han. "Regulating the Media: Four Perspectives." In *Handbook on the Politics of Regulation*, edited by David Levi-Faur, 243–53. Edward Elgar Publishing, 2011.

Stille, Alexander. "Why French Law Treats Dieudonné and Charlie Hebdo Differently." *The New Yorker*, January 15, 2015. <http://www.newyorker.com/news/news-desk/french-law-treats-dieudonne-charlie-hebdo-differently>.

"Study on the Development Potential of the Content Industry in East Asia and the ASEAN Region." ERIA Research Project Report 2012-13. Jakarta, 2014.

http://www.eria.org/RPR_FY2012_No.13_Chapter_2.pdf.

The Conseil supérieur de l'audiovisuel. "CSA - Rapport D'activité 2007 (CSA's Key Dates in 2007)." *CSA*, 2007.

http://www.csa.fr/var/ezflow_site/storage/csa/rapport2007/donnees/summary/dates.htm.

Van Oranje, Constantijn, Jonathan Cave, Martijn Van der Mandele, Helen Rebecca Schindler, S. Y. Hong, Daniel I. Iliev, and Ingo Vogelsang. "Responding to Convergence: Different Approaches for Telecommunication Regulators." *RAND Corporation*, 2008.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2142015.

World Economic Forum. "The Global Information Technology Report 2014," 2014.

http://www3.weforum.org/docs/GITR/2014/GITR_OverallRanking_2014.pdf.

Yoo, Euisun, and Hyangsun Lee. "The Impact of Digital Convergence on the Regulation of New

Media in Korea: Major Issues in New Media Policy.” In *Policy and Marketing Strategies for Digital Media*, edited by Yu-li Liu and Robert G. Picard, 138–53. New York and London: Routledge, 2014.

http://www.researchgate.net/profile/Edward_Malthouse/publication/267330592_Policy_and_Marketing_Strategies_for_Digital_Media/links/544b883b0cf2d6347f437b2e.pdf.

สัมภาษณ์แหล่งข้อมูลภาษาไทย

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (สัมภาษณ์ 20 มกราคม 2558).

ทัศนัย เศรษฐสุเสวี, อาจารย์ประจำสาขาวิชาสื่อศิลปการออกแบบสื่อ คณะวิจิตรศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (สัมภาษณ์ 25 มกราคม 2558).

นภพัฒน์จักษ์ อัดตันทน์, ผู้สื่อข่าวสำนักข่าวเนชั่น, (สัมภาษณ์ 9 เมษายน 2558).

ปรเมศวร์ มินศิริ, ผู้ก่อตั้งเว็บไซต์สนุกดอทคอม และกระปุกดอทคอม, (สัมภาษณ์ 26 มกราคม 2558).

พิเชฐ ยิ่งเกียรติคุณ, บรรณาธิการรายการข่าววอยซ์ทีวี, (สัมภาษณ์ 15 เมษายน 2558).

พีระวัฒน์ โชติธรรมโม, ผู้อำนวยการฝ่ายบรรณาธิการ สถานีโทรทัศน์ไทยรัฐทีวี, (สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2558).

สงวนนาม 2, เจ้าหน้าที่ด้านแผนงานการลงทุนในกิจการใหม่ จากผู้ประกอบการธุรกิจโทรคมนาคมในประเทศไทยแห่งหนึ่ง, (สัมภาษณ์ 15 พฤษภาคม 2558).

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), (สัมภาษณ์ 6 พฤษภาคม 2558).

องอาจ สิงห์ลำพอง, กรรมการผู้อำนวยการ สถานีโทรทัศน์ช่อง 8 ดิจิทัลทีวี, (สัมภาษณ์ 15 กุมภาพันธ์ 2558).

สัมภาษณ์แหล่งข้อมูลภาษาต่างประเทศ

Bo Young Yeon, ผู้จัดการ ฝ่ายส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อ สำนักงานส่งเสริมการสื่อสาร (Korea Communications Agency), (สัมภาษณ์ 7 กรกฎาคม 2558).

Byoungil Oh, ประธาน Jinbonet, (สัมภาษณ์ 7 กรกฎาคม 2558).

Myoung Joon Kim, ประธานองค์กร MediAct, (สัมภาษณ์ 8 กรกฎาคม 2558).

Nezar Patria, กรรมการสภาสื่อมวลชนอินโดนีเซีย, (สัมภาษณ์ 4 มิถุนายน 2558).

Su-Kyung Han, อาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งชาติอินชอน (The Incheon National University), (สัมภาษณ์ 29 มิถุนายน 2558).

Whan Kyun Kim, ประธานสหภาพแรงงานกลางสื่อมวลชน, (สัมภาษณ์ 9 กรกฎาคม 2558).

Yu Jung Seok, ผู้จัดการฝ่ายบริหารนโยบายขององค์กรกำกับดูแลตนเองบนอินเทอร์เน็ตของเกาหลีใต้ (Korea Internet Self-governance Organization - KISO), (สัมภาษณ์ 8 กรกฎาคม 2558).

7. ปทานุกรม

AJI	Aliansi Jurnalis Independen	พันธมิตรสื่อมวลชนอิสระ (อินโดนีเซีย)
ANFR	Agence nationale des fréquences	สำนักงานคลื่นความถี่แห่งชาติ (ฝรั่งเศส)
APJII	Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia	สมาคมผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตแห่งอินโดนีเซีย
ARCEP	Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes	องค์การกำกับกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และการไปรษณีย์
BcN	Broadband Convergence Network	โครงการทำให้เครือข่ายบรอดแบนด์ทั้งหมดบรรจบกันของประเทศเกาหลีใต้
BRTI	Indonesian Telecommunications Regulatory Authority หรือ Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia	สำนักงานกำกับกิจการโทรคมนาคมแห่งอินโดนีเซีย
BTDF	Broadcast and Telecommunication Development Fund	กองทุนพัฒนาวิทยุโทรทัศน์ โทรคมนาคม (เกาหลีใต้)
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs	คณะกรรมการว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฝรั่งเศส)
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés	คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารและเสรีภาพแห่งชาติ (ฝรั่งเศส)
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel	คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ (ฝรั่งเศส)
DDM	Direction du Développement des médias	กรมพัฒนาสื่อ (ฝรั่งเศส)
DGCIS	General Directorate for Competitiveness, Industry and Service	กรมเพื่อการพัฒนาการขีดความสามารถในแข่งขันอุตสาหกรรมและการบริการ (ฝรั่งเศส)
DGE	The General Directorate for Enterprises	กรมเพื่อส่งเสริมการลงทุน (ฝรั่งเศส)
DGMIC	Direction générale des médias et des industries culturelles	กรมอุตสาหกรรมสื่อและวัฒนธรรม (ฝรั่งเศส)
DSM	Digital Single Market	นโยบายตลาดร่วมดิจิทัล
DTT	Digital Terrestrial Television EU Directive	การส่งสัญญาณโทรทัศน์ดิจิทัลภาคพื้นดิน ข้อกฎระเบียบสหภาพยุโรป
FCC	Federal Communication Commission	องค์การบริหารคลื่นความถี่ ประเทศสหรัฐอเมริกา
FTC	Fair Trading Commission	คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม เกาหลีใต้
GDP	Gross Domestic Product	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
Hadopi	Haute Autorité pour la Diffusion des œuvres et la Protection des droits d'auteur sur Internet	องค์การเพื่อการเผยแพร่ผลงานสร้างสรรค์และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาบนอินเทอร์เน็ต (ฝรั่งเศส)
ICEC	Information and Communication Ethics Committee	คณะกรรมการจริยธรรมสารสนเทศและการสื่อสาร

		(เกาหลีใต้)
ICFJ	International Center for Journalists	สมาพันธ์ผู้สื่อข่าวนานาชาติ
ICT	Information and Communication Technology	เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
IP&C	Information Presse & Communication	สมาคมผู้สื่อข่าวอาชีพเพื่อการสื่อสารและสาธารณะสัมพันธ์ (ฝรั่งเศส)
IPTV	Internet Protocol television	โทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต
ISP	Internet Service Provider	ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต
IXPs	Internet Exchange Points	ตัวกลางในการเชื่อมต่อ
JAK	Journalists Association of Korea	สมาคมผู้สื่อข่าวเกาหลี
KBC	Korean Broadcasting Commission	คณะกรรมการวิทยุและโทรทัศน์เกาหลีใต้
KBS	Korea Broadcasting System	ระบบกระจายเสียงเกาหลี
KCC	Korea Communications Commission	คณะกรรมการการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้
KCSC	Communications Standards Commission	คณะกรรมการมาตรฐานในการสื่อสารแห่งเกาหลีใต้
KISCOM	Korean Internet Safety Commission	คณะกรรมการความปลอดภัยทางอินเทอร์เน็ตแห่งเกาหลีใต้
KOCCA	Korea Creative Content Agency	หน่วยงานส่งเสริมวัฒนธรรมเกาหลี
Kominfo	Kementerian Komunikasi dan Informatika	กระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ (อินโดนีเซีย)
KPI	Indonesian Broadcasting Commission: Komisi Penyiaran Indonesia	คณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์แห่งอินโดนีเซีย
LBH Pers	Lembaga Bantuan Hukum Pers	ศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับสื่อมวลชน
LCEN	Loi sur la confiance dans l'Economie Numérique	กฎหมายเพื่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจดิจิทัล (ฝรั่งเศส)
MCST	Ministry of Culture, Sports and Tourism	กระทรวงวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว (เกาหลีใต้)
MIC	Ministry of Information and Communication	กระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร (เกาหลีใต้)
MSIP	Ministry of Science, ICT and Future Planning	กระทรวงวิทยาศาสตร์ ไอซีที และการวางแผนแห่งอนาคต (เกาหลีใต้)
MUX	Multiplexer	ผู้ให้บริการโครงข่ายสัญญาณ
NRI	Networked Readiness Index	ดัชนีบ่งชี้ระดับความพร้อมของการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	องค์การเพื่อเศรษฐกิจและการพัฒนา
WEF	World Economic Forum	สภาเศรษฐกิจโลก
YLBHI	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia	มูลนิธิช่วยเหลือทางกฎหมายอินโดนีเซีย

คณะผู้วิจัย

มูลนิธิสืบเพื่อการศึกษาของชุมชน

ที่ปรึกษา

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา

จิรนุช เปรมชัยพร

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์

อาทิตย์ สุริยะวงศ์กุล หัวหน้าคณะวิจัย

นพพล อาชามาส นักวิจัย

ธีรมล บัวงาม นักวิจัย

จิรนนท์ หาญธีรารงวิทย์ ผู้ประสานงาน