

## ภาคผนวก ค

### ตัวอย่าง นโยบาย ความเป็นมา และภารกิจของโทรทัศน์สาธารณะในต่างประเทศ

#### ประเทศอังกฤษ

British Broadcasting Corporation (BBC) (2009, <http://www.bbc.co.uk/>) ก่อตั้งขึ้นในปี 1927 ภายใต้กฎบัตรในพระราชโองการ (Royal Charter) และยังคงดำรงสถานะเดิมจนถึงทุกวันนี้ กฎบัตรดังกล่าวได้รับการต่ออายุมาแล้วหลายครั้ง ครั้งละ 10 ปี ครั้งล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคม ปี 1996

กฎบัตรดังกล่าวให้อำนาจในการดำเนินกิจกรรมพิเศษบางอย่าง โดยฝ่ายบริหารมอบอำนาจผูกขาดให้ กฎบัตร BBC ถูกร่างขึ้นโดย Secretary of State for National Heritage ตามหลักการแล้วกฎบัตรเป็นเสมือนกฎหมายหรือข้อบังคับขั้นรอง ซึ่งไม่ถูกบังคับให้ต้องผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภา อีกทั้ง การตัดสินใจขององค์กรที่ถูกตั้งโดยอาศัยอำนาจของกฎบัตรไม่สามารถถูกฟ้องร้องต่อศาลได้

ในความตกลงด้านการประกอบกิจการระหว่าง Secretary of State for National Heritage กับคณะกรรมการบริหาร Board of Governors ของ BBC มีการกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างการกำกับดูแล และพันธกิจของ BBC ความตกลงดังกล่าว เป็นเสมือนสัญญาระหว่างฝ่ายรัฐบาลและผู้บริหารของ BBC ความตกลงฉบับล่าสุดในปี 1996 กำหนดเงื่อนไขว่า ความตกลงดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรจึงจะมีผลผูกพัน

ความตกลงดังกล่าวให้อำนาจแก่ BBC ในการให้บริการสื่อสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยสถานีโทรทัศน์ 2 สถานี สถานีวิทยุที่ออกอากาศในอังกฤษ 5 สถานี สถานีวิทยุที่ออกอากาศในสกอตแลนด์ 1 สถานี ในไอร์แลนด์เหนือ 1 สถานี ในเวลส์ 2 สถานี และสถานีวิทยุระดับท้องถิ่นอีกหลายสถานี หน้าที่หลักของสถานีเหล่านั้นคือให้บริการแก่ประชาชนภายในประเทศ ได้แก่ การส่งเสริมศิลปะ และความหลากหลายทางวัฒนธรรม การรายงานข่าว และสถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นกลาง ครอบคลุม และน่าเชื่อถือ รวมถึงรายการกีฬาหลากหลายประเภท รายการบันเทิงอื่น ๆ และรายการด้านการศึกษา เช่นรายการเด็กที่แปลกใหม่และมาตรฐานสูง นั่นคือ เป็นรายการที่สะท้อนวิถีชีวิตและความสนใจของผู้ชม นอกจากนี้ BBC ต้องรายงานข่าวเกี่ยวกับกิจการของรัฐสภา ทั้งสภาบนและสภาล่างในแต่ละวันด้วย แต่เป็นการรายงานข่าวอย่าง

พันธกิจด้านการบริหารสาธารณะของ BBC ได้รับการรับรองจากกฎบัตรและความตกลงหลายชิ้น ในมาตรา 3 (a) ของกฎบัตร ได้กำหนดพันธกิจของ BBC ในการให้บริการสาธารณะ โดยจัดตั้งสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ ซึ่งผลิตรายการด้านข่าวสาร การศึกษา และบันเทิง ในฐานะสื่อสาธารณะ ในขณะที่เดียวกัน BBC ยังถูกกำหนดให้ต้องถูกตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน จากสถาบันภายนอกอย่างสม่ำเสมอและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการจัดประชุม และสัมมนาสาธารณะ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงด้านรายการของ BBC ต้องผ่าน กระบวนการปรึกษาหารือกับภาคสาธารณะอย่างเหมาะสม

กฎบัตรยังสร้างกลไกเพื่อสร้างความมั่นใจว่า BBC สามารถทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของสาธารณะ และมีกลไกความรับผิดชอบต่อสาธารณะในมาตรา 12 ของกฎบัตรบัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาการกระจายเสียงแห่งชาติ (National Broadcasting Council) จำนวน 3 สภาสำหรับ ไอร์แลนด์เหนือ สกอตแลนด์ และเวลส์อย่างละแห่ง นอกจากนั้นในมาตรา 13 บัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาระดับภูมิภาค (Regional Advisor Council) ขึ้นในทุกภูมิภาคของประเทศอังกฤษ ที่ดำเนินกิจการสถานีโทรทัศน์ องค์กรเหล่านี้มีบทบาทในด้านการให้คำแนะนำเกี่ยวกับท้องถิ่นแก่ BBC แต่ไม่มีอำนาจทางการเหนือบริษัท

นอกจากนั้น กฎบัตรบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหาร (Board of Governors) มาตรา 7 ของกฎบัตรระบุหน้าที่ วัตถุประสงค์ และสร้างกลไกในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการบริหาร เพื่อรับประกันว่าบริษัทดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์ ความถูกต้อง และความคุ้มค่า ด้วยมาตรฐานสูงสุด รวมถึงกา กำหนดยุทธศาสตร์ทั้งหมดสำหรับการบริการด้านต่างๆ ส่วนมาตรา 16 ของกฎบัตรกำหนดให้ BBC Home Services ได้สิทธิผูกขาดในการจัดเก็บด้านรายได้จากใบอนุญาต

## ประเทศญี่ปุ่น

ตั้งแต่ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียงในปี 1950 กิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศญี่ปุ่นก็เกิดความเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดให้มีการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็น 2 ระบบ คือ ระบบสถานีสื่อพาณิชย์ ที่มีรายได้จากการโฆษณา และระบบสถานีสื่อสาธารณะระดับชาติ โดยมีการจัดตั้งสถานี Nippon Hoso Kyokai (NHK) (2009, <http://www.nhk.or.jp/>)

กฎหมายแพ่งภาพกระจายเสียงให้หลักประกันเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินของ NHK โดยใช้ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมการรับชม (Receiving Fee System) โดยผู้ชมต้องจ่ายเงินสนับสนุนการดำเนินงานของสถานีโดยรวม ไม่ใช่แค่จ่ายเงินสำหรับรับชมแต่ละรายการ กฎหมายกำหนดให้ทุกครัวเรือนที่มีโทรทัศน์ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการรับชมเท่ากัน

กฎหมายแพ่งภาพกระจายเสียงให้หลักประกันเรื่องความเป็นอิสระด้านการจัดผังรายการอย่างชัดเจนเช่นกัน ในย่อหน้าที่ 2 ของมาตรา 3 กำหนดเงื่อนไขการผลิตรายการของผู้ผลิตภายในประเทศ ดังนี้

- คำนึงถึงความมั่นคงและศีลธรรมอันดี
- มีความเป็นกลางทางการเมือง
- เสนอข้อมูลข่าวสารโดยไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- แสดงความคิดเห็นที่หลากหลายและรอบด้านที่สุด เมื่อรายงานประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงของสังคม

นอกจากนั้น กฎหมายแพ่งภาพกระจายเสียงยังบังคับให้ผู้ผลิตรายการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา (Consultative Committee) เพื่อสร้างหลักประกันว่ารายการต่างๆ ถูกผลิตขึ้นตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกรณีของ NHK คณะกรรมการดังกล่าวจะกำกับตรวจสอบการแพ่งภาพกระจายเสียงในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ โดย NHK จะนำความคิดเห็นของคณะกรรมการแสดงในรายการของสถานี

### ประเทศออสเตรเลีย

สถานีสื่อสาธารณะระดับชาติของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ Australian Broadcasting Corporation (ABC) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายบริษัทแพ่งภาพกระจายเสียงแห่งออสเตรเลีย (Australian Broadcasting Corporation Act) ในปี 1983 สถานี ABC ต้องดำเนินการตามแนวปฏิบัติของสถานี และรายการของสถานีต้องแสดงถึง “เอกลักษณ์ของชาติ”

กฎบัตรว่าด้วย ABC ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดภาระหน้าที่ของบริษัท เช่น

- จัดให้มีบริการแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งมีความแปลกใหม่และรอบด้าน ด้วยการผลิตที่มีมาตรฐานสูง ภายในประเทศออสเตรเลีย

- ออกอากาศรายการที่สร้างเอกลักษณ์ของชาติ ให้ข้อมูลข่าวสารและบันเทิง และสะท้อนความหลากหลายเชิงวัฒนธรรมของชุมชนออสเตรเลีย

- ออกอากาศรายการด้านการศึกษา

- ถ่ายทอดสัญญาณของรายการของทางสถานีไปยังประเทศต่างๆ โดยเฉพาะรายการข่าวสถานการณ์ปัจจุบัน บันเทิงและวัฒนธรรม ซึ่งช่วยให้ประเทศออสเตรเลียเป็นที่รู้จักและให้ต่างชาติเข้าใจทัศนคติของออสเตรเลียต่อสถานการณ์โลก และช่วยให้คนออสเตรเลียที่ใช้ชีวิตอยู่หรือเดินทางอยู่นอกประเทศสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับออสเตรเลียและทัศนคติของออสเตรเลียต่อสถานการณ์โลก

- สนับสนุนและส่งเสริมศิลปะด้านดนตรี ละคร และศิลปะการแสดงอื่นๆ ในประเทศออสเตรเลีย

ในส่วนของ 78 ของกฎหมาย ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการแนะนำปฏิบัติแก่บริษัท เพื่อผลประโยชน์ของประเทศ เช่น

- เมื่อรัฐมนตรีเห็นว่ารายการใดเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ รัฐมนตรีอาจให้บริษัทออกการายนั้นไปทั่วประเทศ หรือดำเนินการตามที่รัฐมนตรีสั่งการ เมื่อรัฐมนตรีมีคำสั่งให้บริษัทออกอากาศการายนั้น โดยไม่คิดมูลค่า และดำเนินการตามคำสั่ง

- หากรัฐมนตรีสั่งการบริษัทโดยอ้างกฎหมายส่วนนี้ รัฐมนตรีต้องชี้แจงเหตุผลต่อรัฐสภาภายในเวลา 7 วันทำการ นับแต่ได้ออกคำสั่ง

- นอกเหนือจากอำนาจที่ให้ไว้ในส่วนนี้ หรือกฎหมายอื่น บริษัทไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลสั่งการจากบริษัท (Australian Broadcasting Corporation (ABC), 2009, <http://scaleplus.law.gov.au/html/histact/10/50209/0/Ha000100.htm>)

## ประเทศฝรั่งเศส

กิจการสื่อสารมวลชนในประเทศฝรั่งเศสแตกต่างจากที่อื่น เพราะมีผู้ประกอบการหลายราย บริษัทเหล่านั้นถูกจัดตั้งขึ้นและกำกับโดยกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในหารติดต่สื่อสารปี 1986 องค์กรกำกับดูแลหลักคือ Conseil Superior de l'Audiovisuel (CSA) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายปี 1989

กฎหมายที่กำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 11 แห่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลปี 1789 ซึ่งให้หลักประกันแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและความเห็น ในปัจจุบัน มีบริษัทผลิตสื่อสาธารณะแห่งชาติ 6 แห่ง ในจำนวนนี้ 5 แห่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายปี 1986 และส่วนอีก 1 แห่ง จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี 1994 ทั้ง 3 แห่งเป็นบริษัทผลิตรายการโทรทัศน์ ได้แก่ France2 France3 และ La Cinquieme ทั้งนี้บริษัท 3 แห่ง เป็นบริษัทผลิตรายการโทรทัศน์ ส่วนอีก 3 แห่งเป็นบริษัทผลิตรายการวิทยุ ได้แก่ Radio-France Radio-France- Outre-Mer และRadio France International

ในฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ยึดถือกันว่า แม้เป็นสื่อพาณิชย์ก็ยังคงใส่ใจให้บริการแก่สาธารณะ ไม่ใช่สนใจแต่การหารายได้เชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียว หัวใจสำคัญของแนวคิดการให้บริการแก่สาธารณะปรากฏอยู่ในมาตรา 1 ของกฎหมายปี 1986 มาตรานี้กำหนดให้ CSA ทำหน้าที่ประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรสื่อสาธารณะ และกำกับดูแลให้ผู้ผลิตรายการ นำเสนอรายการคุณภาพและหลากหลาย

พันธกิจของสื่อสาธารณะภายใต้กฎหมายปี 1986 ถูกบังคับใช้กับผู้ผลิตรายการทั้งที่เป็นเอกชนและที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ มาตรา 15 ระบุให้ CSA เป็นผู้รับผิดชอบมิให้รายการของบริษัทของเอกชนและของรัฐมีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กหรือวัยรุ่น มาตรา 14 ห้ามมิให้มีการโฆษณาทางการเมืองอย่างเด็ดขาด และภายใต้มาตรา 20 กำหนดให้บริษัทผลิตรายการแห่งชาติต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมด้าน โสตทัศนของประเทศด้วย

บริษัทผลิตรายการแห่งชาติ 5 แห่ง ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 44 ของกฎหมายปี 1986 ยังกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการบริหาร (board of directors) บริษัทเหล่านั้น คณะกรรมการแต่ละชุดมี 12 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้ ตัวแทนของแต่ละสภา สภาละ 1 คน ตัวแทนของรัฐ 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อจาก CSA 4 คน และตัวแทนฝ่ายแรงงานอีก 2 คน โครงสร้างนี้ถูกออกแบบเพื่อให้มั่นใจว่าบริษัทผลิตรายการแห่งชาติประกอบด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วนของสังคม และเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมือง

ในประเทศฝรั่งเศส มีองค์กร 3 แห่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสื่อสาธารณะ นั่นคือ รัฐสภา รัฐบาล และ CSA รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียงของสื่อสาธารณะ แต่มีอำนาจควบคุมโดยตรงที่จำกัด กระนั้น รัฐสภายังมีอำนาจที่ค่อนข้างมากเกี่ยวกับการจัดการด้านการเงิน และเกี่ยวพันกับการอภิปรายโต้เถียงเรื่องสื่อสาธารณะในรัฐสภา แหล่งเงินทุนเริ่มแรกของสื่อสาธารณะในฝรั่งเศสมาจากค่าธรรมเนียม

สำหรับ CSA นอกเหนือจากการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการบริหารและเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารแล้ว CSA ไม่มีอำนาจในการแทรกแซงการบริหารงานของบริษัทแห่งชาติ กระนั้น CSA มีอำนาจโดยตรงในการออกกฎกติกาใน 3 กรณี ได้แก่ การแพร่ภาพในช่วงเลือกตั้ง สิทธิในการตอบโต้ (The right of reply) และการแพร่ภาพสารจากพรรคการเมือง สหภาพแรงงาน และองค์กรวิชาชีพ (Conseil Superior de l'Audiovisuel (CSA), 2009, <http://www.csa.fr/>)

### ประเทศแคนาดา

ภายใต้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดา กิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นเรื่องของรัฐบาลกลาง เนื่องจาก เป็นกิจการที่มีความสำคัญยิ่งในระดับชาติ ระบบกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงอยู่ภายใต้กฎหมายแพร่ภาพกระจายเสียง(Broadcasting Act) ปี 1991 ซึ่งกำหนดเจตนารมณ์และปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินกิจการวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศแคนาดา มีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการอิสระ ภายใต้ชื่อ Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) (2009, <http://www.cbc.ca>) เพื่อดำเนินงานตามนโยบายด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศ ในส่วนที่ 3 (b) ของกฎหมายบัญญัติว่า “ระบบการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดาควรเป็นของและอยู่ภายใต้การควบคุมของชาวแคนาดา ทั้งนี้เพื่อให้สามารถคุ้มครอง ส่งเสริม และสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่ประเทศแคนาดา ทั้งในทางวัฒนธรรม การเมือง สังคม และเศรษฐกิจ”

กฎหมายแพร่ภาพกระจายเสียงปี 1991กำหนดให้ก่อตั้งบริษัทแพร่ภาพกระจายเสียงแห่งแคนาดา Canadian Broadcasting Corporation (CBC) เพื่อเป็นองค์กรผลิตสื่อสาธารณะ เจตนารมณ์ของ CBC ระบุไว้ในส่วนที่ 3(1) และ M ของกฎหมาย นั่นคือ “เพื่อผลิตรายการวิทยุและโทรทัศน์ที่มีความหลากหลายในการให้ข่าวสารข้อมูล ให้ความรู้ และให้ความบันเทิง” ยิ่งไปกว่านั้น “รายการของบริษัทควรเป็นรายการของแคนาดาเป็นหลัก สะท้อนความเป็นแคนาดาและภูมิภาคให้แก่ผู้ชมทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค พร้อมทั้งตอบสนองความต้องการในระดับภูมิภาค นอกจากนั้น ให้รายการของบริษัทมีการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ไม่ว่าจะป็นรายการภาษาอังกฤษหรือภาษาฝรั่งเศส ต้องสามารถสะท้อนความต้องการและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างระหว่างชุมชนทั้งสองที่ใช้ภาษาแตกต่างกัน คำนึงถึงชนที่ใช้ภาษากลุ่มน้อยในชุมชน ให้รายการมี

CBC ประกาศว่าภารกิจของตนคือ “การเล่าเรื่องเกี่ยวกับแคนาดา และการสะท้อนโลกแห่งความจริงของแคนาดา” แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจรัฐบาลเหนือ CBC ก็ตาม มีพักต้องเอ่ยถึงการที่รัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินหลักของบริษัท แต่ CBC มีความเป็นอิสระในระดับสูง จนหลายคนกล่าวว่า CBC เป็นบริษัทผลิตข่าวที่ดีที่สุด “นักข่าวของ CBC สนใจรายงานข่าวการเมืองภายในประเทศอย่างมาก และบ่อยครั้งเป็นผู้นำในการรายงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐบาล ความเป็นอิสระดังกล่าวมิได้เป็นผลพวงแห่งความโชคดีโดยบังเอิญแต่เป็นผลพวงจากกฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียง เนื้อหาของกฎหมายที่สำคัญที่สุดอยู่ในส่วนที่ 46 (5) ซึ่งระบุว่า “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และในการดำเนินงาน บริษัทจะต้องมีเสรีภาพในการแสดงออก การรายงานข่าว ความคิดสร้างสรรค์ และการจัดผังรายการอย่างอิสระ”

ภายในส่วนที่ 28 ของกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกักขังมติของ CRTC แต่ในทางปฏิบัติกรณีนี้แทบไม่เคยเกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายปัจจุบันระบุว่า รัฐมนตรีจักใช้อำนาจดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อ มติของ CRTC ขัดต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของสื่อสาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวทำให้คณะรัฐมนตรีต้องใช้หลักความยุติธรรมโดยธรรมชาติ (natural justice) และสร้างข้อจำกัดให้แก่คณะรัฐมนตรีอย่างมาก เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในส่วนที่ 28 (5) ของกฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องใช้เหตุผลประกอบการกักขังมติของ CRTC เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต หากรัฐมนตรีพยายามใช้อำนาจเพื่อแทรกแซงทางการเมืองต่อ CBC ย่อมละเมิดหลักประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพของสื่อ ตามที่แสดงไว้ในส่วนที่ 2(b) ของกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพแห่งแคนาดา