หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

มาตราการกฎหมายในการควบคุมการโฆษณา

แต่เดิมมาการโฆษณาหาได้มีความจำเป็นเหมือนอย่างในสังคมปัจจุบันไม่ และในทางการพาณิชย์ก็คงมีแต่เพียงการบอกกล่าวหรือออกเสียงสรรพคุณของสินค้าหรือบริการของตน เฉพาะแต่ในระหว่างผู้ขายกับผู้ซื้อเท่านั้น ถึงแม้การค้าแลกเปลี่ยนการพาณิชย์จากเมืองหนึ่งไปยังอีกเมืองหนึ่งการโฆษณาสินค้าก็หามีความจำเป็นแต่อย่างใดไม่ เพราะยอมเป็นที่ทราบกันดีอยู่ในระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายแล้วว่าสินค้านั้น ๆ มีคุณสมบัติเป็นอย่างไร ต่อมาเมื่อการค้าและการพาณิชย์ได้ขยายตัวออกไปตามความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การโฆษณาเริ่มมีความจำเป็นที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการซื้อขายสินค้ามากขึ้น เพราะผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีความสามารถที่จะทราบได้ว่าสินค้าที่ตนต้องการนั้นอยู่ ณ. ที่ใดและมีคุณสมบัติอย่างไร การโฆษณายอมช่วยให้ผู้ซื้อและผู้ขายสามารถทำการซื้อขายสินค้าต่างๆ ได้ตรงกับความต้องการของตน ทั้งยังเป็นการช่วยประหยัดเวลาในการหาซื้อสินค้าและบริการด้วย ซึ่งเป็นการประหยัดอันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอีกอย่างหนึ่ง เมื่อระบบการค้าและการพาณิชย์ได้ขยายตัวมาเป็นการค้าและการพาณิชย์ในประชาคมระหว่างประเทศ การโฆษณายิ่งมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น เพราะบรรดาผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีโอกาสที่จะทราบได้เลยว่าสินค้าที่คนต้องการนั้นทำการผลิตและจำหน่ายในที่ใดของโลก และสินค้านั้น ๆ มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของตนหรือไม่ การโฆษณาจึงมีความจำเป็นด้วยเหตุนี้ เพราะเป็นการช่วยให้ผู้ซื้อและผู้ขายสินค้านั้นสามารถตกลงทำการซื้อขายสินค้าของตนได้ตลอดรอดฝั่ง และเมื่อระบบการค้าและการพาณิชย์ได้มีการนำเอาระบบกลาดและระบบเทคนิคการตลาด (Market Mechanism) มาใช้ในกิจการค้าและการพาณิชย์ของตนเพื่อให้ตนสามารถทำการผลิตและขายสินค้าได้ให้มากที่สุดเท่าที่กำลังความสามารถในการผลิตของตนจะสามารถอำนวยให้ได้ และเมื่อระบบการติดต่อสื่อสารของหมู่ชนตลอดจนการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้น การติดต่อสื่อสารได้กระทำกันอย่างแพร่หลายไม่ว่าจะเป็นโทรเลข โทรศัพท์ หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร วิทยุ โทรทัศน์ แม้กระทั่งการติดต่อสื่อสาร

ในระบบดาวเทียม การโฆษณายิ่งทวีความสำคัญและจำเป็นมากยิ่งขึ้น เมื่อเป็นดังนี้ย่อมเห็นได้ว่าการโฆษณาย่อมมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันการโฆษณาโดยหวังผลในทางการโฆษณาแต่เพียงอย่างเดียว โดยในการโฆษณานั้นเองขาดคุณลักษณะที่จำเป็นในทางการโฆษณาก็จะบังเกิดผลเสียแก่ผู้บริโภค เพราะจะทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายอันเนื่องมาแต่การใช้สินค้าหรือบริการนั้น ซึ่งความเสียหายนั้นอาจเป็นความเสียหายในทางทรัพย์สิน คือ สามารถคิดคำนวณได้เป็นเงินเป็นทอง คือผู้บริโภคไม่มีความจำเป็นที่จะต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น หรืออาจจะเป็นความเสียหายในทางร่างกายก็ได้ เช่น ผู้บริโภคบริโภคสินค้าที่อาจเป็นอันตราย โดยการที่ตนหาซื้อมาจากการจำหน่ายในท้องตลาดอันเนื่องมาแต่การโฆษณานั้นเอง นอกจากนี้การโฆษณาที่ขาดคุณลักษณะอย่างมากในการโฆษณาโดยหวังผลในทางการเมืองก็อาจมีการสอดแทรกเข้ามาในการโฆษณาขายสินค้าหรือบริการได้ ซึ่งเป็นผลที่กระทบกระเทือนถึงความมั่นคงหรือความสงบแห่งรัฐหรือชุมชนด้วย โดยที่เล็งเห็นประโยชน์เหล่านี้เอง จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงการโฆษณาและการควบคุมการโฆษณาการที่จะศึกษาถึงการโฆษณาให้เข้าใจได้อย่างแท้จริงนั้นย่อมเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงการโฆษณาในอดีต, วิวัฒนาการของการโฆษณา การโฆษณาในยุคต่าง ๆ เท่าที่เป็นมาในอดีต จนถึงการโฆษณาในปัจจุบัน อันจะสามารถทำให้การโฆษณาในอนาคตมีคุณลักษณะดังที่คาดหวังกันว่าควรจะเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคซึ่งจะเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรงจากการโฆษณา อันจะเป็นผลดีแก่การเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม

1. <u>ประวัติการโฆษณา</u>

กล่าวกันว่าการโฆษณาดูเหมือนว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีพยานหลักฐานมาตั้งแต่ในสมัยโบราณ คือ เมื่อประมาณ 5,000 ปีมาแล้ว และได้มีวิวัฒนาการตามความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจเรื่อยมาจนกระทั่งมาถึงการโฆษณาในปัจจุบัน และเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการโฆษณานั้นเป็นสาระสำคัญในทางธุรกิจและการอุตสาหกรรม

และการโฆษณาได้เริ่มมากระทำกันอย่างจริงจังเมื่อประมาณ 100 กว่าปีมานี้เอง[1] ซึ่งพยานหลักฐานในเรื่องนี้สามารถแสดงได้โดยแผ่นกระเบื้องดินเผาของชาวบาบิโลเนียน ซึ่งสามารถขุดพบได้และคาดคะเนกันว่ามีอายุราว 3,000 ปีก่อนคริสต์กาล ซึ่งเป็นแผ่นป้ายที่โฆษณาขายน้ำมัน (Ointment) และร้านทำรองเท้า นอกจากนี้ยังได้มีการขุดพบโดยชาวพาพิลุส (Papurus) แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมของชาวอียิปต์โบราณในการติดต่อหรือส่งข่าวสารกันด้วย โดยได้พบหลักฐานเกี่ยวกับการโฆษณาคือ ประกาศให้รางวัลแก่ผู้ที่ติดตามทาสที่หนีไปกลับคืนมาได้ สำหรับชาวกรีกก็เช่นกันมีการโฆษณาด้วยการตีฆ้องร้องเป่าไปตามทางเดินสาธารณะในเทศกาลที่มีการทำพิธีการทางศาสนา การต้อนรับการกลับมาของเรือบรรทุกสินค้า เช่น เหล้าองุ่น เครื่องเทศ และโลหะมีค่าต่าง ๆ โดยในการโฆษณานั้นเองจะมีการใช้เครื่องดนตรีประเภทดีดสีตีเป่าควบคู่กันไปด้วย และพวกที่ตีฆ้องร้องเป่าไปตามถนนในเมืองนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการโฆษณาในสมัยกรีก และกลายเป็นที่มาของการโฆษณาของประเทศภาคพื้นยุโรปรวมทั้งประเทศอังกฤษด้วย และยังแพร่หลายไปในประเทศอื่นอีก และสำหรับประเทศฝรั่งเศสการโฆษณาด้วยวิธีการดังกล่าวมักจะใช้ในการโฆษณาขายเหล้าองุ่นโดยเฉพาะ โดยใช้เขาสัตว์เป่าแล้วเดินแห่ไปตามถนน พร้อมทั้งมีการให้ชิมเหล้าองุ่นที่ตนนำออกมาทำการโฆษณาด้วย

สำหรับชาวโรมันก็เช่นกันความรู้สึกนึกคิดทางด้านการโฆษณาก็มีอยู่ด้วย ได้มีการขุดพบซากหินซึ่งแกะสลักเป็นรูปต่าง ๆ แสดงว่าร้านที่มีเครื่องหมายเท่านั้นเป็นร้านที่ขายอะไร เช่น ร้านขายเนื้อก็จะมีรูปขาของวัวติดไว้ ร้านขายรองเท้าก็จะมีรูปรองเท้าผูกติดไว้เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการโฆษณาโดยอาศัยตามฝาผนังในสถานที่ต่าง ๆ อีกด้วย[2]

---

[1] Frank Presbrey, History and Development of Advertising (New York: Doubleday and Company, INC; 1929) PP. 1-2.

[2] James Playsted wood, the History of Advertisting (New York: The Ronald Press, 1958,) P. 4.

ดังภาพที่จะได้แสดงต่อไป

One of the oldest outdoor signs known, this appeared over a butcher shop in Pompeii.

การโฆษณาตั้งแต่ดั้งเดิมนั้นมักกระทำในที่ที่เปิดเผยต่อสาธารณะชน ซึ่งเป็นแบบวิธีที่เก่าแก่ที่สุด จนกระทั่งถึงสมัยของอาณาจักรโรมันจึงเริ่มจะมีการสอดแทรกศิลปต่าง ๆ ผสมผสานลงไปในการโฆษณาและได้มีวิวัฒนาการต่อมาอีก จนกระทั่งในศตวรรษที่ 17 และ 18 โดยเหตุที่ต้องมีการแข่งขันชิงดีชิงเด่นกัน โดยหวังผลในการโฆษณาของสินค้าชนิดเดียวกันทำให้การโฆษณานั้นเองต้องอาศัยศิลปและเทคนิคต่าง ๆ เพื่อดึงดูดความสนใจของผู้บริโภคให้สนใจในสินค้าและบริการของตน เช่นในประเทศอังกฤษการโฆษณาเกี่ยวกับธุรกิจการโรงแรมมักจะทำแผ่นป้ายโฆษณาด้วยศิลปแบบแปลก ๆ ใช้ถ้อยคำที่ดึงดูดความสนใจของผู้บริโภค การใช้แผ่นป้ายโฆษณาก็ใช้ขนาดต่าง ๆ กัน จนในที่สุดอังกฤษต้องออกกฎหมายควบคุมขนาดของแผ่นป้ายโฆษณา ทั้งนี้เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นจากป้ายโฆษณานั้น ดังภาพที่เห็นต่อไปนี้

การโฆษณาที่ได้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเฉพาะอย่างยิ่งการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์เริ่มกันใน ค.ศ. 1478 อันเป็นผลมาจากการประดิษฐ์คิดค้นทางด้านการพิมพ์ของ Gutenberg โดยเริ่มต้นในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกในรูปของใบเสร็จรับเงิน และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่ง ค.ศ. 1525 ในประเทศเยอรมันก็ได้ดัดแปลงการโฆษณาด้วยลายลักษณ์อักษรกลายมาเป็นการโฆษณาที่ใช้รูปภาพในการโฆษณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการธุรกิจของยารักษาโรคซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นวิธีใช้ยาโรคประเภทนั้น ๆ แต่การโฆษณาทางหน้าหนังสือพิมพ์จริง ๆ ได้ทำใน ค.ศ. 1625 ในประเทศอังกฤษโดยหนังสือพิมพ์ Weekly newes of London[1]

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาหลังจากที่ได้มีการค้นพบทวีปอเมริกานั้น การโฆษณาได้เริ่มมีในปี ค.ศ. 1704 เป็นการโฆษณาให้รางวัลแก่ผู้ที่จับขโมยได้ การจับตัวทาสที่หลบหนีให้กลับคืนมาได้ และการโฆษณาด้วยลายลักษณ์อักษรได้เริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. 1854 ซึ่งลักษณะการโฆษณาเป็นลายลักษณ์อักษรของสหรัฐอเมริกานั้นก็คล้ายคลึงกับการโฆษณาด้วยลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษนั่นเอง และส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการโฆษณาในระดับท้องถิ่นเท่านั้น จนกระทั่งมีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมการโฆษณาได้วิวัฒนาการมาจนเป็นรูปแบบอย่างมาก และมีความจำเป็นแก่วงการธุรกิจอย่างยิ่ง[2]

มีข้อสังเกตว่าการโฆษณาในสหรัฐอเมริกานั้นได้ขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางอย่างรวดเร็วทั้งนี้เพราะเหตุว่าความเจริญก้าวหน้าทางคมนาคมได้มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง การเจริญเติบโตของประชากรก็รวดเร็วกล่าวคือในปี ค.ศ. 1870 สหรัฐอเมริกามีประชากรเพียง 38 ล้านคน ปี ค.ศ. 1900 สหรัฐอเมริกามีประชากรถึง 76 ล้านคน นอกจากนี้

---

[1] Jacob Larwood and John Camden, The History of Signboards from the Earliest Times, (London: Chattos Windus, 1898) P. 3.

[2] Robert W.Jones, Journalism in the United States (New York: E.P. Dutton's Co,Ing, 1947) P. 17.

ยังได้มีการนำเอาวิทยาการแบบใหม่มาใช้ในวงการอุตสาหกรรมทำให้สามารถผลิตสินค้าได้คราวละมาก ๆ ความจำเป็นของการโฆษณาก็เพิ่มมากขึ้น เพราะผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องการที่จะเผยแพร่และจำหน่ายสินค้าของตนให้หมดลงภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ทางด้านผู้บริโภคเองก็มีความจำเป็นว่าตนจะหาซื้อสินค้าหรือบริการมาบำบัดความต้องการหรือความจำเป็นของตนได้อย่างไรด้วยราคาที่ประหยัดและคุณภาพของสินค้าหรือบริการก็เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประหยัดทางด้านเวลา

สำหรับด้านกิจการค้าขายระหว่างประเทศซึ่งโดยหลักการแล้วจะเป็นการหารายได้เข้ารัฐของตน ความรวดเร็วในการซื้อขายสินค้าและบริการตลอดจนการส่งมอบย่อมเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งในการค้าขายโดยลักษณะดังกล่าว ระบบการโทรคมนาคมได้มีส่วนเป็นอย่างมากในการขจัดอุปสรรคต่าง ๆ กล่าวคือ การโทรเลข โทรศัพท์ วิทยุ และการสื่อสารผ่านดาวเทียมได้ช่วยให้มีการติดต่อตกลงซื้อขายกันได้ภายในระยะเวลาอันสั้น ดังที่เห็นกันอยู่ในปัจจุบันนี้[1]

2. <u>ประวัติการโฆษณาในประเทศไทย</u>

สำหรับการโฆษณาในประเทศไทย แต่เดิมมาการโฆษณาเข้าใจว่าคงเป็นเช่นเดียวกันกับการโฆษณาในประเทศทางตะวันตกคือ เป็นการตีฆ้องร้องป่าวและส่วนใหญ่ก็กระทำด้วยวาจาเพื่อแจ้งเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ทางราชการต้องการให้ประชาชนทราบ การโฆษณาโดยความมุ่งหมายทางการค้าก็คงเพียงเป็นแต่การบอกเล่า หรือกล่าวถึงลักษณะของสินค้าหรือบริการนั้น ๆ เท่านั้น การติดต่อค้าขายกันในระหว่างเมืองหนึ่ง ๆ ก็คงกระทำเฉพาะบุคคลในวงการนั้นเท่านั้น และยิ่งการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศด้วยแล้วอาจกล่าวได้ว่าไม่มีการโฆษณาแต่ประการใด แต่ที่บรรดาประเทศต่าง ๆ สามารถทราบได้ว่าสินค้าที่มีชื่อเสียง

---

[1] Samuel Eliot Morison, <u>the Oxford history of the America People</u> (New York: Oxford press University, 1965) P. 743.

จากประเทศไทยนั้นคือสินค้าอะไรก็คงเป็นเพราะทราบได้ว่าประเทศไทยในขณะนั้นมีทรัพย์ยากรธรรมชาติที่มีชื่อเสียงได้แก่อะไรบ้าง เช่นทราบว่าประเทศไทยในขณะนั้นมีช้างป่าไม้สัก ข้าว และดีบุกเป็นจำนวนมากดังนี้ เป็นต้น

เมื่อชุมนุมชนได้ขยายตัวเป็นสังคมที่ใหญ่มากขึ้น ความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจทำให้เกิดการโฆษณาขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น การโฆษณาก็กระทำด้วยเสียง และสถานที่ทำการโฆษณาก็คือบริเวณกลางแจ้งหรือตามถนนหนทาง และตามย่านชุมนุมชนต่าง ๆ การโฆษณาก็มักกระทำประกอบไปกับเครื่องดนตรี และถ้อยคำที่ใช้ในการโฆษณาก็ถูกร้อยกรองขึ้นเป็นคำประพันธ์เกือบทั้งสิ้น เช่นในวรรณกรรมเรื่องขุนช้างขุนแผน และวรรณกรรมเรื่องพระอภัยมณี เป็นต้น[1]

เมื่อวิทยาการทางด้านการสื่อสารเจริญขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการพิมพ์ การโฆษณาเป็นลายลักษณ์อักษรจึงได้เริ่มขึ้น คือในตอนต้นของรัชกาลที่ 4 ซึ่งได้แก่ประกาศพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฉบับต่าง ๆ และการประกาศต่าง ๆ ของทางราชการในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น จนกระทั่งได้มีวิวัฒนาการทางด้านการโฆษณาโดยอาศัย วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และป้ายโฆษณาอื่น ๆ อย่างที่ปรากฏทุกวันนี้

3. ลักษณะของการโฆษณา

"โฆษณา" ตามรากศัพท์ก็คือการป่าวร้อง แต่ถ้าเป็นการป่าวร้องโดยไม่มีจุดมุ่งหมายอันใดก็จะน่าเป็นแต่ "ร้อง" ซึ่งไม่มีความหมายอันใด ดังนั้น จึงมีผู้นิยามคำโฆษณาว่าหมายถึง "การกระจายข่าวโดยทั่ว ๆ ไป โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข่าวสาร เพื่อพัฒนาความ

---

[1]ศิลปากร กรม, วรรณกรรมเรื่อง ขุนช้างขุนแผน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำพระจันทร์ 2511) หน้า 411-412.

รู้สึกนึกคิด และเพื่อชักจูงใจให้มีการกระทำตามความประสงค์ของผู้โฆษณา" แต่ความหมายนี้เป็นความหมายทั่วไป และใช้ในทุกกรณีแม้แต่การโฆษณาของส่วนราชการ รัฐบาล หรือองค์การต่างประเทศ แต่เมื่อกล่าวถึงการโฆษณาในแง่ที่เกี่ยวกับผู้บริโภคแล้ว ก็มีความหมายเฉพาะการโฆษณาเพื่อผลในทางการค้า ซึ่งหมายถึงการเสนออันไม่มีลักษณะเป็นการส่วนตัวเพื่อส่งเสริมหรือเผยแพร่สินค้า การที่ต้องเน้นว่าต้องเป็นการให้ข่าวสารอันไม่มีลักษณะเป็นการส่วนตัวก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าเป็นวิธีทางการตลาดอย่างหนึ่งที่แตกต่างไปจากการขายตัวต่อตัวโดยวิธีใช้พนักงานขาย การโฆษณาจึงมีความหมายกว้าง และมิใช่การแสดงข้อความเกี่ยวกับคุณลักษณะของสินค้าหรือบริการเท่านั้น แต่รวมถึงวิธีการแสดงใด ๆ อันเรียกร้องให้บุคคลเกิดความสนใจ และรับเอาข่าวสารนั้นด้วย เช่น การเสนอขายแถมพก การให้คำตอบแทนพิเศษ หรือการให้สิทธิพิเศษใด ๆ ก็เป็นเทคนิคส่วนหนึ่งของการโฆษณา ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าการโฆษณาหมายความถึงการกระทำโดยวิธีใด ๆ เพื่อให้ผู้บริโภคทราบว่าเราต้องการขายอะไร และสิ่งที่ขายเป็นอย่างไร ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยวิธีใช้คำพูด ข้อความ ภาพ แสง เสียง เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายของโฆษณาแล้วจะเห็นว่าโฆษณาในทางการค้าถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการจูงใจเร้าใจ หรือเรียกความสนใจจากผู้บริโภค ในแง่นี้การโฆษณาจึงมิใช่การให้ข่าวสารตามปกติ การโฆษณาจึงแตกต่างไปจากป้าย หรือฉลากหรือเอกสารกำกับวิธีใช้

ในการดำเนินงานด้านโฆษณาโดยปกติจะมีบุคคลดังนี้เกี่ยวข้อง คือ:-

1. ผู้โฆษณา (Advertiser) คือบุคคลที่ประสงค์จะโฆษณาและอาจเป็นลูกค้าของตัวแทนโฆษณา บุคคลเหล่านี้ได้แก่เจ้าของกิจการ ผู้ผลิตสินค้า หรือผู้จำหน่ายสินค้า เป็นต้น

2. ตัวแทนโฆษณา (Advertising Agent) คือผู้ดำเนินการโฆษณาให้แก่ผู้โฆษณา โดยอาจออกแบบความคิด วางแผน และนำผลงานที่ตนคิดขึ้นหรือถูกสั่งให้ทำขึ้นกระจายไปสู่ผู้บริโภค ซึ่งได้แก่สำนักงานโฆษณาต่าง ๆ

3. เจ้าของสื่อโฆษณา (Media Owner) คือเจ้าของสิ่งของหรือกิจการที่ทำให้โฆษณาที่ได้คิดหรือจัดทำขึ้นนั้นได้กระจายไปยังผู้บริโภค อันได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น

ในเมื่อการโฆษณาเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ถ้าการโฆษณาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด บุคคลเหล่านี้ก็จะต้องรับผิดกันไปตามส่วนในการกระทำของตน[1]

4. <u>ความมุ่งหมายของการโฆษณา</u>

การโฆษณา นับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของธุรกิจในอันที่จะให้เกิดผลสำเร็จในการขายสินค้าและบริการ ธุรกิจต่าง ๆ ต่างก็ต้องพึ่งการโฆษณาเพื่อให้ผู้บริโภคได้รู้จักและซื้อสินค้าของตน ซึ่งอาจถือได้ว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการทำงานด้านนี้จะหมายถึงความอยู่รอดของธุรกิจด้วย และทำนองเดียวกันระบบเศรษฐกิจทั้งระบบที่มีการผลิตขนานใหญ่ (Mass Production) ที่ดำเนินกันอยู่ในขณะนี้ก็มีระบบการโฆษณาเป็นกลไก ให้เกิดการหมุนเวียนในทางการซื้อและการขาย ถ้าหากปราศจากการโฆษณาเพื่อส่งเสริมการขายแล้วก็อาจเป็นไปได้ที่ว่า สินค้าหลาย ๆ อย่างคงจะขายไม่ได้อย่างแน่นอน

<u>การโฆษณาทั้งหลายล้วนแต่จัดทำขึ้นด้วยความมุ่งหมายเพื่อสิ่งเหล่านี้ คือ</u>

ก. <u>เพื่อช่วยให้เกิดความต้องการในสินค้าใหม่ ๆ</u> ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ทุกฝ่ายต่างมุ่งพยายามคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อใช้ตอบสนองความต้องการและยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นนั้น เมื่อมีสิ่งใหม่เกิดขึ้นที่อาจเป็นของที่ดีกว่าและถูกกว่าในการที่จะให้มีการเผยแพร่และซื้อไปใช้นั้น ธุรกิจย่อมจะต้องทำการโฆษณาและส่งเสริมการขายให้ผู้บริโภคได้รู้ได้เข้าใจ เห็นชอบเกิดความต้องการ และซื้อไปใช้ในที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดและง่ายที่สุดทั้งในประเทศเรา และต่างประเทศก็คือ การโฆษณาปากกาหมึกแห้ง หรือปากกา

---

[1]ชัยวัฒน์ วงศ์พัฒนานนท์, "การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค" <u>วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</u> (ฉบับที่ 2 ปีที่ 10 พ.ศ. 2521), หน้า 252-253.

ลูกลื่นที่เป็นอุปกรณ์ที่แพร่หลายในชีวิตประจำวันของเราตั้งแต่เมื่อสิบกว่าปีก่อน ซึ่งก่อนหน้านั้นเรามักจะใช้ปากกาหมึกซึมกันเป็นส่วนมาก และนับได้ว่าเป็นของดีและสะดวกที่สุดในสมัยนั้น และแล้วเมื่อมีการคิดค้นผลิตปากกาหมึกแห้งหรือลูกลื่นขึ้นมา ทุกอย่างก็เปลี่ยนแปลงไปหมด ปากกาลูกลื่นได้เข้ามาแทนที่ปากกาหมึกซึมในชีวิตประจำวันของเรา การโฆษณาได้ช่วยให้มีการทดแทนอุปกรณ์ดังที่กล่าว โดยบอกกล่าวแนะนำให้ทราบทั่วกันว่า ปากกาลูกลื่นจะเป็นอุปกรณ์ที่ใช้เขียนได้สะดวกโดยที่ไม่ต้องไปผูกพันกับขวดน้ำหมึกอีกต่อไป ทุกคนคงจำได้ว่าเมื่อการโฆษณาเรื่องนี้ปรากฏออกมา ไม่ว่าจะเป็นของชไนเดอร์ หรือบิค ได้ทำให้ทั่วประเทศหรืออาจกล่าวได้ว่าเกือบทั่วโลกได้รู้จักและเกิดความต้องการปากกาชนิดนี้ ซึ่งย่อมทำให้กล่าวได้เต็มปากว่า ความสำเร็จผลในการขายของอุตสาหกรรมชนิดนี้ก็เพราะมีการโฆษณานั่นเอง

ข. <u>เพื่อช่วยส่งเสริมให้มีการใช้สินค้ามากขึ้น</u> บางครั้งการใช้สินค้าบางอย่างที่มีอยู่แล้ว อาจไม่แพร่หลายหรือกว้างขวางเท่าที่ควร การโฆษณาจะเป็นสิ่งสำคัญในการขยายจำนวนการใช้ให้มากขึ้น เช่น น้ำยาเช็ดกระจกรถยนต์ ในครั้งแรก ๆ คงจะจำกัดอยู่แต่การใช้กับรถยนต์เป็นส่วนใหญ่ ด้วยการโฆษณาเพิ่มเติมต่อไปได้ทำให้มีการใช้น้ำยาประเภทนี้สำหรับเช็ดสิ่งอื่น ๆ อีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นจอโทรทัศน์ กระจกส่องหน้า หรือกระจกบ้านเรือนอาคารต่าง ๆ มากขึ้นจนแพร่หลายและกลายเป็นความคุ้นเคยในที่สุด

ค. <u>เพื่อช่วยให้รู้จักตราสินค้า</u> ความสำเร็จของโฆษณาที่ปรากฏเห็นได้ชัดก็คือ การโฆษณาให้รู้จักสินค้าและตราของสินค้า ตัวอย่างเช่น เวลาคนซื้อผงซักฟอกไม่ว่าจะเป็นยี่ห้อหรือตราใดก็ตาม มักจะเรียกว่า "แฟ็บ" เสมอ หรือถ้าซื้อกระดาษเช็ดหน้า ก็มักจะเรียกว่า กระดาษ "คลีเน็กซ์" เสมอเช่นกัน ปรากฏการณ์ดังกล่าวนับเป็นความสำเร็จที่สำคัญยิ่งจนทำให้ทุกคนจำได้ขึ้นใจ และซึ่งทำให้มีการเพิ่มการใช้ขยายออกไปจนกลายเป็นสิ่งจำเป็นประจำวันดังเช่นที่เราคงจำได้ว่า เมื่อนานมาแล้ว หลังจากการรู้จักผงซักฟอกแฟ็บและยาสีฟันคอลเกตแล้ว สองสิ่งนี้ได้กลายเป็นสิ่งที่เข้ามาสู่ชีวิตประจำวันของคนจำนวนมากที่รู้จักขึ้นใจและใช้เป็นประจำ

5. เทคนิคของการโฆษณา

ธุรกิจการโฆษณานับได้ว่าเป็นธุรกิจที่มีกิจกรรมหลายอย่าง ซึ่งเกี่ยวข้องกับบริษัทต่าง ๆ มากมาย ทั้งผู้ผลิตสินค้าที่ซื้อบริการการโฆษณา และบริษัทโฆษณาที่ทำการออกแบบและดำเนินการโฆษณา และตลอดถึงสื่อมวลชนต่าง ๆ คือ หนังสือพิมพ์ วารสาร สถานีวิทยุ และโทรทัศน์

ไม่ว่าจะเป็นโฆษณาโดยใช้สื่อมวลชนอย่างใดก็ตาม การโฆษณาทุกอย่างล้วนแต่จะต้องมีการพยายามเอาชนะด้วยการชี้ให้เห็นว่าของที่ตนโฆษณาอยู่นั้นเป็นของที่ดีกว่า เทคนิคต่าง ๆ ที่ผู้มีอาชีพทางการโฆษณาใช้อยู่นั้นมักจะมีดังนี้ คือ

ก. การโน้มน้าวทางอารมณ์ โดยวิธีการโฆษณาว่าสินค้าของตนดีกว่าที่จะช่วยเสริมฐานะ ความภาคภูมิใจ หรือเชิดหน้าชูตาเทียมคนอื่นได้ เช่น เครื่องสำอาง หรือเสื้อผ้า เป็นต้น

ข. การชี้ให้เห็นเหตุผล คุณค่าหรือเหตุผลที่มีอยู่ในตัวสินค้ามักจะเป็นจุดเน้นของนักโฆษณาที่จะชี้ให้เห็นว่า สินค้าของตนดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับของคู่แข่งขัน เช่น เน้นว่า ส่วนผสมดีกว่า ประสิทธิภาพดีกว่า คุณภาพเหนือกว่า หรือของแบบเดียวกัน แต่ราคาถูกกว่า ใช้เงินซื้อน้อยกว่า

ค. การย้ำให้เห็นว่าเป็นของต่างจากของคนอื่น เพื่อย้ำให้ลูกค้าเกิดความรู้สึกว่า ของชนิดนั้นชนิดนี้เป็นของชนิดพิเศษที่เด่นที่บุคคลส่วนหนึ่งได้ใช้เป็นประจำ เช่น เสื้อผ้า กางเกง นาฬิกา เป็นต้น ที่มักจะชี้ให้ผู้บริโภคอยากเลียนแบบและซื้อใช้ หรือเอาอย่างคนเหล่านั้น

ง. การย้ำให้เกิดความเชื่อทางจิตวิทยา วิธีการนี้ก็คือการชี้ให้เห็นว่าเป็นของดีที่คนส่วนมากยอมรับและเชื่อถือ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคซึ่งอยากจะให้ตนเป็นที่ยอมรับของกลุ่มทำการซื้อใช้เพื่อให้เหมือนคนส่วนมากที่ใช้กัน

จ. การเน้นในด้านการเป็นผู้นำที่ทันสมัย วิธีนี้การโฆษณาจะเน้นที่ตัวผู้บริโภคที่จะมีโอกาสเป็นผู้นำยุคใหม่ที่ทันสมัยที่สุดเป็นเฉพาะพิเศษ หรือเป็นผู้ริเริ่มก่อนใครอื่น

บริษัทหรือหน่วยงานที่ทำโฆษณาในปัจจุบัน มักจะมีความเชี่ยวชาญที่มีการใช้วิธีการจูงใจหรือโน้มน้าว ทั้งโดยวิธีการเน้น การจูงใจทางอารมณ์ และการจูงใจโดยเหตุผล ทั้งสองอย่างควบคู่กันไป จนกระทั่งบางครั้งแยกไม่ออกเลยว่า อะไรเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญกว่าและมีมากน้อยเพียงใด แต่อย่างไรก็ตามการโฆษณาทุกอย่างที่กระทำอยู่นี้ต่างฝ่ายต่างก็ต้องการให้เป็นที่ถูกใจและชอบพอของผู้บริโภคมากที่สุด ซึ่งจะสำเร็จเพียงใดก็ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ชนะที่มีความคิดริเริ่มที่ดีกว่าและถูกต้องได้ผลมากกว่า[1]

6. <u>ลักษณะในทางกฎหมายของการโฆษณา</u> เนื่องจากการโฆษณามีลักษณะใกล้เคียงกับคำเสนอมาก ดังนั้น จึ-เป็นการสมควรที่จะศึกษาถึงลักษณะในทางกฎหมายของการโฆษณา เพราะถ้าถือว่าการโฆษณามีความหมายเป็นคำเสนอย่อมมีผลทางกฎหมายในลักษณะสัญญา แต่ถ้าการโฆษณาไม่มีลักษณะเป็นคำเสนอก็จะไม่มีผลในกฎหมายลักษณะสัญญาแต่อย่างใด

คำเสนอนั้นอธิบายได้ว่าเป็นคำขอให้ทำสัญญา คำขอให้ทำสัญญานี้อาจแสดงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง หรือจะเสนอต่อสาธารณชน คือบุคคลทั่วไปโดยมิได้เจาะจงว่าเป็นใครก็ได้ แต่สาระสำคัญของการเป็นคำเสนออยู่ที่ว่าคำเสนอนั้นต้องมีข้อความชัดเจนแน่นอนขนาดพอที่จะถือเป็นข้อผูกพันในสัญญาได้ ในเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งตกลงสนองรับด้วยเหตุนี้จึงมีนักกฎหมายบางท่านซึ่งเห็นว่าการแสดงเจตนาทำคำเสนอนี้ต้องแสดงออกมาโดยชัดแจ้ง จะทำคำเสนอโดยปริยายไม่ได้ อย่างไรก็ตามศาลได้วินิจฉัยแสดงว่า ถ้าเสนออาจทำโดยปริยาย กล่าวคือแสดงการกระทำอันใดอันหนึ่งอันแปลได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นคำเสนอได้ คือการที่บริษัทจำเลยได้รับสัมปทานตั้งโรงไฟฟ้านั้นถือได้ว่าเป็นการทำคำเสนอต่อบุคคล

---

[1]ธงชัย สันติวงษ์, ฉายศิลป์ เชี่ยวชาญพิพัฒน์. <u>หลักการบริโภคเบื้องต้น</u> (กรุงเทพฯ:บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิชย์ จำกัด, 2518), หน้า 43-44.

ทั่วไปว่าจะรับบริการต่อประชาชนภายในเขตสัมปทานแล้วเมื่อมีผู้ขอใช้ไฟฟ้าตามสัมปทาน แล้วก็ถือได้ว่าได้สนองรับคำเสนอของจำเลยก่อให้เกิดนิติกรรมสัญญาผูกพันกันขึ้นระหว่างบริษัทผู้ขอกับจำเลยแล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1013/2498 ระหว่าง นางพคุง พาทีทิม โจทก์ บริษัทไฟฟ้าเพชรบุรี จำกัด จำเลย)

ประเด็นที่จะต้องพิจารณากันต่อไปก็คือว่า คำเสนอต้องมีข้อความชัดเจนแน่นอนที่ว่าคำเสนอต้องมีข้อความชัดเจนแน่นอนนั้น ความจริงไม่จำเป็นต้องเขียนเป็นหนังสือหรือจะต้องกล่าวเป็นคำพูด แต่อาจแสดงอากัปกิริยาอย่างอื่นก็ได้ เช่นรถเมล์ที่วิ่งรับขนส่งผู้โดยสารอยู่ตามปกติยอมเป็นคำเสนอว่าจะรับส่งคนโดยสารตามอัตราค่าโดยสารที่กำหนดไว้ผู้ที่ขึ้นไปบนรถเป็นผู้ทำคำสนอง หรือว่าการเอาเครื่องจำหน่ายของกินต่าง ๆ ชนิดแบบอัตโนมัติมาตั้งในที่สาธารณะติดป้ายว่าเมื่อเอาเหรียญใส่ในช่องใดช่องหนึ่งแล้ว ของกินชนิดนั้น ๆ ก็จะออกมาด้วย ย่อมเป็นการทำคำเสนอขายของกินนั้น ๆ

ตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมแสดงให้เห็นโดยชัดเจนแน่นอนขนาดพอที่จะถือเป็นข้อผูกพันในสัญญาได้ แต่ก็มีกรณีอื่น ๆ ที่การแสดงออกมานั้นมีข้อความไม่ชัดเจนแน่นอน ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่ใช่คำเสนอ แต่อาจเป็นเพียงความประสงค์จะทำสัญญาเท่านั้น เมื่อมีการตอบรับความประสงค์จะทำสัญญาขึ้น สัญญาก็ยังไม่เกิดขึ้นและผลคงมีว่าการตอบรับนั้นอาจกลายเป็นเพียงคำเสนอขึ้นมาเท่านั้น อย่างไรเป็นคำเสนอหรือเป็นเพียงการแสดงความประสงค์จะทำสัญญานั้นย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป

อนึ่ง ในประเด็นที่ว่าคำขอให้ทำสัญญาเมื่อมีข้อความชัดเจนแน่นอน ก็เป็นคำเสนอนั้นได้มีข้อโต้เถียงอยู่กรณีหนึ่งกล่าวคือ ในระยะปัจจุบันได้มีธรรมเนียมประเพณีการค้า ซึ่งปฏิบัติกันมากได้แก่ บริษัท หรือห้างร้าน ถ้าขายมักจะทำหนังสือแจ้งรายการสินค้า (Cata-Logue) โดยบอกรูปลักษณะคุณค่าของสินค้าและราคาออกแจกแก่ประชาชน หรือว่าร้านอาหารหรือโรงมหรสพทำการปิดป้าย คือร้านอาหารเอารายการพร้อมทั้งราคาปิดไว้ โรงมหรสพก็ปิดป้ายบอกราคาค่าเข้าดู หรือว่าร้านขายของได้เอาสินค้าออกมาวางให้ประชาชนดูพร้อมทั้งปิดป้ายบอกราคาสินค้าที่วางนั้น ในกรณีดังกล่าวย่อมมีปัญหาว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นคำเสนอ

หรือไม่ เพราะความจริงก็มีข้อความชัดเจนแน่นอนอยู่แล้ว ซึ่งแต่เดิมมานั้นถือกันว่าเป็นการเชื้อเชิญให้ทำคำเสนอผลจึงมีว่า เมื่อมีผู้ใดตอบรับข้อความหรือป้ายที่แสดงออกนี้แล้ว จึงมิใช่คำสนองรับแต่คงเป็นทำคำเสนอขึ้นเท่านั้น ซึ่งบริษัทห้างร้านค้าขาย ร้านอาหาร หรือโรงมหรสพ ก็จะได้พิจารณาว่าควรจะทำคำสนองรับให้เป็นสัญญานั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตามในระยะปัจจุบันได้มีผู้ค้านตำหนิว่า บริษัท ห้างร้านค้าขาย ร้านอาหาร หรือโรงมหรสพมีสิทธิเลือกปฏิบัติ (Discrimination) กล่าวคือเมื่อไม่ชอบหน้าผู้เสนอ หรือเห็นว่าผู้นั้นมีผิวสีที่ตนไม่ชอบ สัญญาก็จะไม่เกิดขึ้น อันไม่สมควรจะเป็นเช่นนั้น

นอกจากนี้ การประกาศเปิดเผยอย่างชัดเจนแน่นอนแก่ประชาชนทั่วไป ขอให้ทำสัญญาทำนองข้างต้นควรเป็นคำเสนอมิใช่การเชื้อเชิญให้ทำคำเสนอนั้นก็คือ ยกตัวอย่างเช่น นายก., นาย ข. ได้ไปยืนหน้าช่องขายตั๋วดูมหรสพ หรือเข้าไปร้านอาหาร หรือร้านขายของ เป็นผู้ทำคำเสนอ ส่วนโรงมหรสพ ร้านอาหาร ร้านขายของ กลับคอยรอรับคำเสนอแล้วจึงทำคำสนองตอบ ทั้ง ๆ ที่เห็นประจักษ์แล้วอยู่ว่าการริเริ่มในการทำสัญญานั้นได้มาจากโรงมหรสพ หรือร้านค้าขาย หรือร้านอาหารนั้น[1]

นอกจากนี้ถ้าพิจารณากันในแง่เศรษฐศาสตร์ ย่อมจะเห็นได้ว่าแต่เดิมมานิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคเป็นไปตามกฎหมายลักษณะสัญญา โดยมีการเสนอและการสนองกันโดยตรงต่อมากิจการค้าขายได้พัฒนาขึ้นมีตัวแทนไปติดต่อทำสัญญาซื้อขายหรือมีจดหมายส่งคำเสนอไปแทนการขายด้วยตัวเอง การเปลี่ยนแปลงในระยะนี้ยังพอจะใช้หลักสัญญามาปรับได้ แต่เมื่อมีการโฆษณาเกิดขึ้นจึงมีปัญหาว่าการโฆษณาที่ผ่านสื่อกลางต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ เหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นคำเสนออยู่หรือไม่ หรือในกรณีที่ผู้ผลิตไม่ได้เป็นผู้จำหน่ายเอง แต่มีพ่อค้าขายปลีกเป็นคู่สัญญาโดยตรงของผู้บริโภคแทน ผู้

---

[1]จิ๊ด เศรษฐบุตร, คำอธิบายกฎหมายนิติกรรมและหนี้ เล่ม 2, (กรุงเทพ-มหานคร : สำนักอบรมกฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2513) หน้า 337-343.

บริโภคแทน ผู้ผลิตยังมีความรับผิดในแง่ใดอยู่หรือไม่ ในคดี Shanklin Pier Ltd .V. Detel Products Ltd. (1951) 2K. 13.854. ผู้อำนวยการบริษัทขายสีของ Detel ไปที่ท่าเรือของ Shanklin และกล่าวโฆษณาว่าสีชื่อ DMU ของบริษัทตนเมื่อทาแล้วมีความคงทนอยู่ได้นาน 7-10 ปี Shanklin เจ้าของท่าเรือเชื่อตามจึงสั่งให้ผู้ก่อสร้างท่าเรือใช้สี นั้น แต่แล้วปรากฏว่าสีนั้นเสื่อมคุณภาพไปในเวลาเพียง 3 เดือน ทำให้ Shanklin ต้องไปหาซื้อสีอื่นมาทาใหม่ ในกรณีนี้สัญญาซื้อขายกันโดยตรง ระหว่างบริษัทกับ Shanklin แต่ศาลเห็นว่าเป็นสัญญาอย่างหนึ่ง โดยบริษัท Detel ได้ประโยชน์ในการขายสีจากคำโฆษณาเช่นนั้นและ Shanklin เชื่อตามจนเกิดการสั่งซื้อสีนั้นมาใช้ จึงวินิจฉัยว่าคำโฆษณานั้นเป็นคำเสนออย่างหนึ่ง และต้องรับผิดตามคำเสนอของตน

เมื่อพิจารณาจากความที่กล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าทางโฆษณาโดยตัวเองไม่ใช่ส่วนหนึ่งแห่งสัญญาซื้อขาย แต่ถ้าการโฆษณานั้นมีข้อความแจ้งชัดเป็นการให้คำมั่นกัน และมีการผูกพันก็อาจก่อให้เกิดความรับผิดขึ้นได้ดังในคดีที่กล่าวข้างต้น และหลักเดียวกันนี้อาจใช้ปรับกับกรณีที่โฆษณาว่าจะใช้เงินคืนหรือให้ค่าชดเชย ในกรณีที่ของซื้อไปไม่มีคุณสมบัติตามที่ระบุในโฆษณาได้ด้วย แต่โฆษณาในปัจจุบันที่มีการผูกพันตนเองเช่นนั้นมีน้อยลงมาก และเริ่มโน้มเอียงไปในทางโอ้อวดคุณภาพหรือความนิยมในสินค้ามากกว่า ซึ่งพิสูจน์กันได้ยากว่าผู้ที่ซื้อไปเพราะเชื่อตามโฆษณาหรือไม่ กฎหมายจึงหันมาควบคุมข้อความที่ปรากฏในการโฆษณาแทน

7. ผลของการโฆษณา

ในวิชาการตลาดมีความคิดเห็นกันว่าการโฆษณาจะช่วยขยายตลาดให้กว้างขวางยิ่งขึ้นและจะช่วยลดต้นทุนในการผลิตและทำให้ผู้บริโภคมีโอกาสเลือกซื้อสินค้าในชนิดเดียวกันมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การโฆษณาจึงถูกนำมาใช้ในการค้า โดยมุ่งที่จะขยายตลาดของสินค้าหรือบริการและแนะนำสินค้าใหม่ ๆ เข้าสู่ตลาดให้ผู้บริโภคได้ทราบ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการโฆษณามีความจำเป็นในกิจการผลิตเป็นจำนวนมาก (Mass Production) และมีการสื่อสารมวลชนที่กว้างขวาง (Mass Media) ทั้งนี้ไม่ว่าในระบบทุนนิยมหรือสังคมนิยมก็ตาม บรรดาประเทศในระบบคอมมิวนิสต์ซึ่งไม่มีการแข่งขันทางการค้าเป็นหลักทางเศรษฐกิจก็ยัง

นำเอาการโฆษณามาใช้เหมือนกัน ทั้งนี้เพราะการโฆษณาเป็นวิธีการที่ถูกที่สุดและรวดเร็วที่สุดในการให้ข่าวสารแก่ผู้บริโภค ปัจจุบันการโฆษณากลายเป็นเครื่องมือสำคัญทางการตลาด ในสหรัฐอเมริกาคาดกันว่าเมื่อ ก.ศ. 1972 นั้นผู้ประกอบธุรกิจได้ใช้จ่ายเงินเพื่อการโฆษณาเป็นเงินรวมกันประมาณ 22 พันล้านดอลลาร์ และตัวเลขนี้ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นปีละประมาณหนึ่งพันล้านดอลลาร์ และเชื่อกันว่าการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมที่นำวิทยาการใหม่ ๆ มาใช้นั้นถ้าไม่มีการโฆษณาเข้ามาช่วยในการตลาด การปฏิวัติทางอุตสาหกรรมในครั้งนั้นก็จะไม่ได้รับความสำเร็จอย่างกว้างขวางอย่างเท่าที่ปรากฏ[1] ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การโฆษณายอมมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในวงการธุรกิจ ซึ่งการโฆษณายอมก่อให้เกิดผล 2 ประการคือ

ก. ผลในทางเศรษฐกิจ

ข. ผลในทางสังคม

ก. <u>ผลของการโฆษณาในทางเศรษฐกิจ</u> โดยเหตุที่การโฆษณามีผลอย่างสำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม การโฆษณายิ่งมีความจำเป็นและสำคัญมากยิ่งขึ้น และโดยทั่ว ๆ ไปแล้วการโฆษณาในระบบเศรษฐกิจแบบต่าง ๆ จะมีมากน้อยไม่เหมือนกันทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับระบบการตลาดในแต่ละประเทศด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการโฆษณามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการตลาดของสินค้าอันทำให้การโฆษณามีผลกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจด้วยดังจะได้กล่าวต่อไปนี้ คือ

1). <u>ราคาสินค้า</u> นักเศรษฐศาสตร์ในระบบดั้งเดิมมีความเห็นว่าการโฆษณาทำให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างไร้ประโยชน์ เพราะผู้ผลิตและผู้ขายจะต้องนำค่าใช้จ่ายในการโฆษณาของตนมาผนวกเป็นราคาทุนของสินค้า เพื่อตนจะได้ไม่ขาดทุน ถ้าหากไม่มีการโฆษณา

---

[1] OTTO Klepper, <u>Advertising Procedure</u>, (New Jercy : Prentice-Hall, 1973) PP. 2-3.

ค่าใช้จ่ายในการโฆษณาดังกล่าวก็จะไม่มี จึงทำให้ราคาสินค้าต่ำลง แต่นักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันเห็นกันว่าการโฆษณาเป็นเครื่องมือทางการตลาดที่จำเป็น ถ้าไม่มีการโฆษณาการผลิตสินค้าและบริการตลอดจนการจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลาย ซึ่งสินค้าและบริการจะไม่สามารถทำได้เท่าที่เป็นอย่างเช่นในปัจจุบัน และมีความเห็นต่อไปอีกด้วยว่าการโฆษณาจะทำให้ตลาดของสินค้าหรือบริการกว้างขวางขึ้น และเมื่อจำนวนการขายเพิ่มมากขึ้น ค่าใช้จ่ายในการผลิตหรือจัดหาต่อหน่วยจะลดลงตามส่วนจึงทำให้เห็นได้ว่าการโฆษณาสินค้าทำให้ราคาสินค้าลดลง ซึ่งโดยหลักการแล้วการโฆษณาถ้ามีส่วนทำให้จำนวนการขายเพิ่มขึ้นถึงระดับหนึ่ง(cost saving level) ย่อมมีส่วนในการลดต้นทุนการผลิตลงได้ แต่ถ้าจำนวนการขายไม่สูงถึงระดับนั้น ค่าใช้จ่ายในการโฆษณาย่อมเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ราคาสินค้าสูงไปกว่าที่ควรจะเป็นหากไม่มีการโฆษณา แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายในการโฆษณาย่อมน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในวิธีการต่าง ๆ ในการที่จะช่วยเผยแพร่หรือขยายตลาดของสินค้านั้น เช่น ค่านายหน้า เป็นต้น และเป็นการกระทำโดยตรงที่ทำให้สินค้าหรือบริการสามารถเข้าถึงผู้บริโภคได้ นอกจากนั้นการโฆษณาจะทำให้ผู้บริโภคทราบว่าสินค้าชนิดใดยังคงมีขายอยู่ในตลาด และถ้าใช้แล้วได้ผลก็จะมีผู้หาซื้ออยู่เสมอ การโฆษณายังมีส่วนทำให้ปริมาณการขายมีสถาพคงที่อันเป็นผลดีแก่การคาดคะเนปริมาณการผลิต นอกจากนี้การโฆษณาสินค้าหรือบริการยังเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายทางฝ่ายของผู้บริโภคในการที่จะติดตามถามหาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการชนิดนั้นๆ และถ้าหากมีการโฆษณาแข่งขันกันยังทำให้ผู้บริโภคสามารถทราบได้ว่าในสินค้าประเภทเดียวกันอย่างใดมีข้อดีและข้อเสียอย่างไร อันจะเป็นประโยชน์แก่การตัดสินใจของผู้บริโภคเองในอันที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือบริการชนิดนั้น ๆ ต่อไป[1]

2) <u>การแข่งขันกันทางการค้า</u> ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีการแข่งขันกันในทางการค้าย่อมเป็นกลไกของตลาดในอันที่จะรักษาคุณภาพของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนมีการปรับ

---

[1] เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-34.

ปรุงสินค้าหรือบริการเพื่อให้อยู่ในความนิยมของผู้บริโภค และการที่ผู้ประกอบธุรกิจจะทำการแข่งขันกันได้นั้นก็เนื่องมาแต่การโฆษณา ถ้าหากการโฆษณาได้กระทำในขนาดที่พอสมควรก็จะเป็นผลดีแก่ระบบการตลาด แต่ถ้าหากการโฆษณาได้กระทำ ในขนาดที่มากเกินไปก็จะทำให้การโฆษณาของฝ่ายที่เข้มแข็งกว่าชนะและจะเกิดสภาพตลาดแบบการผูกขาด (Monopoly) หรือตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) และการแข่งขันจะหมดไป นอกจากนี้การโฆษณายังเป็นอุปสรรคแก่ผู้ผลิตสินค้ารายใหม่ในอันที่จะเข้ามาร่วมในการแข่งขัน เพราะสินค้าของผู้ขายรายใหม่ยังไม่เป็นที่รู้จักในตลาดและต้องทุ่มโฆษณาเข้าแข่งขันเพื่อให้สินค้าของตนเป็นที่รู้จักและแย่งลูกค้าได้ จะเห็นได้ว่าการโฆษณาจะก่อผลเสียในทางการแข่งขันขึ้นเฉพาะเมื่อในการแข่งขันกันนั้นมีการทุ่มการโฆษณากันจนเกินไปเท่านั้น[1]

3) <u>การให้ข่าวสารทางการค้า</u> แต่ดั้งเดิมภาวะการตลาดมิได้ยุ่งยากหรือสับสนเช่นทุกวันนี้ การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าก็กระทำกันได้โดยตรง เมื่อชุมชนขยายมากขึ้นมีการผลิตสินค้าและบริการมากประเภทการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าเริ่มไม่สามารถที่จะกระทำได้โดยตรงต้องอาศัยวัตถุสื่อกลางต่าง ๆ เช่น ทองคำ จนกระทั่งได้รับการพัฒนามาเป็นระบบเงินตรา (Money Systemการที่ภาวะการตลาดสับสนเช่นนี้ทำให้ผู้บริโภคมีความยุ่งยากที่จะทราบว่าสินค้าใดมีคุณสมบัติเช่นใด และมีที่ไหน ประกอบกับจำนวนลูกค้าในตลาดก็มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เนื่องจากปัจจัยหลายอย่าง อาทิเช่น รายได้เพิ่มขึ้น ประชากรเพิ่มขึ้น และรสนิยมของลูกค้าเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การโฆษณาจึงมีความจำเป็นในทางการค้า โดยประสงค์จะแจ้งให้ผู้บริโภคทราบถึงสินค้าชนิดใหม่ ๆ หรือเป็นการกระตุ้นเตือนให้ผู้บริโภคทราบถึงสินค้าชนิดนั้น ๆ ยังมีอยู่ แล้วการโฆษณานั้นเองได้กระทำขึ้นโดยฝ่ายผู้ขายแต่ผลจากการนั้นก็เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในอันที่จะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัด

---

[1] Lee B.Preston, "Advertising Effects and Public Policy" <u>Consumerism:Search for the Consumer Interest</u> (2 ED.Asker & Day 1974) PP. 285-287.

หาข่าวสารนั้นเอง (Cost of Search) เพื่อทราบความแตกต่างของสินค้าและช่วยผู้บริโภคในการตัดสินใจด้วย ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้ ผู้ประกอบธุรกิจย่อมเสียค่าใช้จ่ายในการโฆษณาบ้างแต่ก็ยังมีจำนวนน้อยกว่าที่จะให้ผู้บริโภคจัดหาข่าวสารนั้นเอง

4) <u>การตลาด</u> ในระบบการตลาดแต่ดั้งเดิมเป็นวิธีการขายแบบตัวต่อตัว (Personal Selling) และได้รับการพัฒนาเรื่อยมาจนการเข้าถึงผู้บริโภคในปัจจุบันได้กระทำด้วยวิธีการโฆษณาในแง่ของผู้ประกอบธุรกิจ การขายสินค้าและบริการแบบตัวต่อตัวดังกล่าวแล้วเป็นวิธีการที่ชักช้าและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาเป็นอันมากซึ่งไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ในแง่ของผู้บริโภคก็เช่นกันการที่ผู้บริโภคต้องมาหาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่ตนต้องการด้วยตนเองแล้วยอมเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเป็นการเสียเวลาด้วย จึงทำให้คิดไปได้ว่าการโฆษณาเป็นวิธีการที่ดีที่สุดทั้งสำหรับผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค

ข. <u>ผลของโฆษณาทางสังคม</u> ในทางสังคมการโฆษณาอาจก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมได้ เช่น การแสดงข้อความอันเป็นเท็จทำให้ผู้บริโภคเกิดความหลงผิดและได้รับความเสียหายหรือยังบังคับให้ผู้บริโภคซื้อของที่ตนไม่ต้องการ อันเป็นการไม่ถูกต้องทางศีลธรรม หรือส่งเสริมการขายสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตราย หรือแสดงทัศนะที่ไม่เหมาะสมหรือผิดศีลธรรมแก่ผู้บริโภค เป็นต้น ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

1) <u>การก่ออารมณ์ที่ไม่เหมาะสม</u> การโฆษณาเป็นการทำให้ข้อความหรือภาพปรากฏต่อผู้บริโภค ถ้าเป็นข้อความหรือภาพธรรมดาก็จะไม่ได้รับความสนใจ และผู้บริโภคก็จะไม่ได้ข่าวสารที่โฆษณานั้นประสงค์จะให้จุดเร้ากรองให้ผู้คนในใจจึงต้องมีอยู่ในการโฆษณาเสมอ เคยมีผู้เสนอว่าถ้าประสงค์ไม่ให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดโฆษณาการมีแต่เฉพาะข้อเท็จจริงล้วน ๆ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นการโฆษณาจะจืดชืดและไม่มีผู้คนสนใจเลย และโดยหลักการแล้วการโฆษณาที่ดีจะต้องไม่แฝงจุดมุ่งหมายอันเป็นการหลอกลวงเอาไว้ แต่การแต่งเติมเพื่อความเร้าใจจำต้องมีตามหลักของการโฆษณาไม่ว่าจะกระทำในรูป สี หรือเสียง เพื่อเรียก

ความสนใจขั้นแรก อย่างไรก็ตามถ้าการกระทำเช่นนั้นได้กระทำบ่อยครั้งอันเป็นการซ้ำซาก ใช้เสียงดังเกินไป หรือมีรูปหรือแสงที่ไม่มีผู้ใดสบอารมณ์ การโฆษณานั้นก็จะทำให้ผู้บริโภคเกิดอารมณ์ขุ่นมัว กระอักกระอ่วม หรือเกิดความไม่สบายใจขึ้นโดยไม่สมควร

2) <u>การเสริมสร้างทัศนะที่ไม่ถูกต้อง</u> โดยที่การโฆษณาเป็นการนำวิชาจิตวิทยา มาประจุกต์ให้เป็นประโยชน์ การโฆษณาที่ดีจะต้องมีการสำรวจถึงทัศนะ สภาพแวดล้อมและการเอาใจผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในทางโฆษณา เนื้อหาในการโฆษณาจึงเป็นภาพชีวิตอย่างหนึ่งที่เรียกร้อง ชักจูงหรือก่อความประทับใจในสภาพของชีวิตไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เมื่อพิจารณาในแง่นี้ การโฆษณาจึงอาจส่งผลในทางคุณค่าทางสังคมได้ถึงระดับหนึ่งทีเดียว เช่นการนำเรื่องเพศมาปรากฏในการโฆษณาบ่อย ๆ ย่อมมีผลให้ทัศนะทางศีลธรรมในเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปได้ หรือการโฆษณาที่ใช้วิธีการซ้ำ ๆ เกินไป จะทำให้ผู้บริโภคเห็นเป็นเรื่องบ้องตื้นและเกิดความคิดประณามผู้นั้นว่ากระทำการโง่ ๆ นอกจากจะไม่เชื่อถือในโฆษณานั้นแล้วยังมีความรู้สึกดูถูกดูหมิ่นผู้กระทำการหรือซื้อสินค้าหรือบริการชนิดนั้น อันไม่เป็นผลดีแก่ทั้งผู้โฆษณาและผู้บริโภค โดยเหตุนี้จึงมีผู้เกรงกันว่าการโฆษณาที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวอาจทำให้ผู้บริโภคเกิดทัศนะที่ไม่ถูกต้องต่อสังคมได้

3) <u>ความปลอดภัยและศีลธรรม</u> การโฆษณาเกี่ยวกับสินค้าบางอย่าง เช่น เครื่องมือทำแท้ง เครื่องมือคุมกำเนิด วัตถุลามก อาจทำให้เยาวชนเห็นเป็นเรื่องธรรมดา การยอมให้ปรากฏได้อย่างปกติในการโฆษณาจะทำให้คิดไปว่า กรณีอาจทำได้ตามธรรมดา โดยไม่ต้องไตร่ตรองถึงความสมควร โดยทั่วไปจึงห้ามการโฆษณาสิ่งเหล่านี้โดยเด็ดขาด การโฆษณาที่ผิดความจริงบางอย่างก็ทำให้คนหลงผิดไปได้ เช่นโฆษณาว่ายาฆ่าแมลงไม่มีสารที่เป็นพิษ โดยฉีดผ่านอาหารไปในขณะรับประทานอาหาร ซึ่งความจริงสารนั้นไม่มีพิษ เช่นอย่าง D D T แต่ก็ไม่ใช่สารที่กินเข้าไปได้เป็นจำนวนมากโดยไม่เป็นอันตราย หรือการโฆษณาบางประเภทโน้มเอียงไปในทางก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ เช่นการโฆษณาสุรา หรือบุหรี่ต่าง ๆ เป็นต้น

4) <u>การสื่อสารมวลชน</u> เป็นที่คาดกันว่าการส่งเสริมการโฆษณาถ้ากระทำกันมากเกินไปจะทำให้สังคมถูกมอมเมาโดยภาพพจน์หรือข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง เพราะบรรดาสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ล้วนคงอยู่ได้เพราะรายได้จากการโฆษณา ดังนั้นการให้สื่อสารมวลชนให้ข้อเท็จจริงย่อมมีผลทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคถูกบิดเบือนไป[1]

8. <u>ประวัติการควบคุมการโฆษณา</u>

แต่เดิมมาการโฆษณามิได้ถูกควบคุมโดยกฎหมายแต่อย่างใด ยกเว้นการกระทำที่มีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาที่กระทำต่อสาธารณชน กฎหมายก็ได้บัญญัติเอาโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดไว้โดยตรง และในช่วงที่กฎหมายเริ่มตื่นตัวขึ้นมาควบคุมกิจการธุรกิจนั้น กฎหมายก็มิได้มุ่งสนใจในเนื้อหาของการโฆษณาโดยตรงแต่มุ่งหมายไปในทางสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า ในระยะหลังจึงขยายมาควบคุมในข้อความของการโฆษณาโดยตรง เช่นต้องไม่เป็นข้อความเท็จหรือโน้มเอียงไปในทางก่อให้เกิดการเข้าใจผิด และภายหลังก็ได้วิวัฒนาการไปโดยกำหนดให้การโฆษณาสินค้าบางประเภทจะต้องมีข้อความบางอย่างอยู่ด้วยเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากการโฆษณา

มลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เรียกกันว่า Printer's INK Statute ขึ้นเมื่อประมาณ ค.ศ. 1911 เอาโทษทางอาญาแก่การโฆษณาโดยหลอกลวงหรือเป็นเท็จ หรือชักจูงให้หลงผิด แต่การบังคับตามกฎหมายไม่ได้ผลอย่างจริงจัง จนกระทั่งมีการจัดตั้ง Federal Trade Commission หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า FTC ขึ้นในปี ค.ศ. 1914 เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์การแข่งขันทางการค้าระหว่างเอกชน ต่อมา FTC ก็เริ่มขยายงานเข้ามาควบคุมการโฆษณาด้วย และโดยที่หน้าที่หลักของ FTC คือการควบคุมวิธีการแข่งขัน

---

[1]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค" <u>วารสารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</u> (ฉบับที่ 2 ปีที่ 10 พ.ศ. 2521) หน้า 270-273.

ในทางการค้าอันไม่เป็นธรรม การควบคุมการโฆษณาในระยะแรกจึงเป็นไปในลักษณะที่ถือว่าการโฆษณาเป็นส่วนหนึ่งของการแข่งขันทางการค้าโดยหาได้พิจารณาในแง่คุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงไม่ ซึ่ง FTC ก็ได้ตระหนักถึงปัญหาอันนี้จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายซึ่งเรียกกันว่า Wheeler Lea Amendment ใน ค.ศ. 1938 ซึ่งให้อำนาจ FTC เพิ่มขึ้น โดยคลุมทั้ง "วิธีการแข่งขันในทางการค้าอันไม่เป็นธรรมหรือการกระทำหรือวิธีปฏิบัติในทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมหรือเป็นการหลอกลวง" ตั้งแต่นั้นมา FTC ก็มีอำนาจควบคุมการโฆษณาเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยตรงแม้ว่ากรณีจะไม่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าอยู่ด้วยก็ตามและโดยหลักแล้วถือกันว่าอย่างไรจะเป็นการหลอกลวงหรือไม่เป็นธรรมนั้นเป็นอำนาจของ FTC ที่จะต้องตีความและวางหลักตามที่เห็นสมควร ความเห็นของ FTC ต่อกรณีดังกล่าวได้รับการเคารพจากศาลเช่นเดียวกับคดีปกครองอื่น ๆ นอกจากอำนาจในทางสารบัญญัติ FTC ซึ่งได้รับอำนาจในการออกคำสั่งให้ปฏิบัติตามได้ด้วยโดยเมื่อ FTC มีคำสั่งในเรื่องใดแล้ว การฝ่าฝืนคำสั่งของ FTC มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ และอาจกำหนดมาตราการเพื่อเยียวยาผลเสียหายจากการโฆษณาได้ตามสมควร เช่นออกคำสั่งห้ามหรือให้มีการโฆษณาแก้ไขข้อความ เป็นต้น การโฆษณาที่เป็นเท็จหรือเกินความจริงดำเนินการกระทำโดยเจตนาหลอกลวงหรือน่าจะก่อให้เกิดการหลอกลวง ในการโฆษณาเกี่ยวกับวัตถุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพนั้นผู้กระทำต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และถ้ากระทำผิดเป็นครั้งที่ 2 จะมีโทษเป็น 2 เท่า สำหรับสื่อโฆษณา เช่นวิทยุ โทรทัศน์ และตัวแทนโฆษณาก็ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกันด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะยอมเปิดเผยชื่อผู้โฆษณาตามคำร้องขอของ FTC[1] นอกจาก Federal Trade Commiosion ACT, 1914 อันเป็นกฎหมายกลางแล้วยังมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยว

---

[1] R.B. Sheridan, "Development in The Law - Deceptier Advertising" 80 Harvard Law Review (March, 1967). PP. 1005, 1009.

กับการโฆษณาอีกหลายฉบับ เช่น Food, Drug, and Cosmetic ACT of 1938; Fair Packing and labeling ACT of 1966; wool Products Labeling ACT of 1939; Fur Products Labeling ACT of 1951; Textile Fiber Products Identification of 1958; และ Flammable Fabrics ACT of 1967 เป็นต้น

ในอังกฤษมีกฎหมายกลางที่ใช้ในการควบคุมโฆษณาคือ Trade Description ACT of 1968 และแก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ. 1972 อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ข่าวสารที่เป็นเท็จเกี่ยวกับสินค้าซึ่งถ้าหากกระทำโดยเจตนาให้เกิดการเข้าใจผิดก็เป็นความผิดอาญา มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 400 ปอนด์ นอกจากนั้นก็มีกฎหมายเฉพาะเรื่องอีกหลายฉบับที่เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาต่าง ๆ เช่น การโฆษณารักษากามโรค การโฆษณารักษาโรคมะเร็ง การโฆษณารับจ้างทำแท้ง หรือการโฆษณายาปลอม เป็นต้น

ในเยอรมันเดิมเห็นกันว่ารัฐต้องห้ามที่จะเข้าไปแทรกแซงควบคุมกิจการธุรกิจจนเมื่อปี ค.ค. 1874 จึงกลับยอมให้รัฐเข้ามาแทรกแซงได้และมีกฎหมายควบคุมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในปี ค.ศ. 1909 กฎหมายนี้เรียกกันยอ ๆว่า UWG อันเป็นกฎหมายกลางสำหรับห้ามการกระทำอันขัดต่อทางปฏิบัติอันสุจริต (Gute Sitten) ทางการค้าโดยทั่วไปในมาตรา 4 แห่งกฎหมายนี้ได้มีบทบัญญัติที่ห้ามการโฆษณาที่หลอกลวงไว้โดยตรง การโฆษณาที่กระทำโดยเจตนาเพื่อหลอกลวงผู้บริโภคมีความผิดอาญาจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตามที่ศาลเห็นสมควร หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนั้นยังมีกฎหมายเฉพาะอีกหลายฉบับที่ห้ามการโฆษณาเกี่ยวกับยารักษากามโรค หรือการโฆษณาบนท้องถนนและมีการกำหนดความผิดแก่สื่อโฆษณาด้วย ในระยะเริ่มแรกของการควบคุมโฆษณารัฐบาลเยอรมันได้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการโฆษณาขึ้นคราวหนึ่งในปี ค.ค. 1933 โดยทำหน้าที่พิจารณาโฆษณาต่าง ๆ ก่อนจะมีการพิมพ์เผยแพร่ แต่การควบคุมเช่นนี้เคร่งครัดเกินไปจนทำให้ผู้บริโภคได้รับข่าวสารไม่เพียงพอและถูกยกเลิกไปเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง จากนั้นมาการควบคุมโฆษณา

จึงมาจากฝ่ายเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยผู้มีสิทธิฟ้องตามกฎหมาย U.S.G คือคู่แข่งทางการค้า และสมาคมผู้บริโภค[1]

ในสวีเดน เมื่อแนวความคิดคุ้มครองผู้บริโภคเด่นชัดขึ้นก็มีการตรากฎหมาย การปฏิบัติทางตลาด ค.ศ. 1970 (Maket Court Act, 1970) ตามมาตรา 2 แห่งกฎหมายนี้ได้ห้ามการโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งขัดกับมาตรฐานอันดีทางการค้า หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ถ้ามีการฝ่าฝืนศาลการตลาดมีอำนาจห้ามการโฆษณาเช่นนี้ หรืออาจกำหนดมาตรการใดให้ปฏิบัติก็ได้ และถ้าเป็นการกระทำโดยเจตนาทั้งที่รู้แล้วว่าอาจทำให้ผู้บริโภคหลงผิดทั้งนี้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับธุรกิจการค้าของตนเองหรือของผู้อื่น ผู้กระทำมีโทษปรับตามที่ศาลเห็นสมควร หรือจำคุกไม่เกิน หนึ่ง ปี ซึ่งหลักเกี่ยวกันนี้ได้ใช้บังคับแก่ลูกจ้าง หรือผู้กระทำการแทนผู้นั้นด้วย[2]

(รายละเอียดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาของกฎหมายต่างประเทศจะได้กล่าวไว้โดยละเอียดในบทกฎหมายต่างประเทศต่อไป)

9. <u>ประวัติการควบคุมการโฆษณาในประเทศไทย</u>

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 10 กว่าปีมานี้ความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับความสนใจศึกษากันมาก และเริ่มมีการแก้ไขกฎหมายบางประการในเรื่องเหล่านี้ จนประมาณช่วง 5 ปีมานี้เอง แนวความคิดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคเริ่มเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้นว่าเป็นวิชาเฉพาะอย่างหนึ่ง และเริ่มมีกฎหมายรวมเกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมทั้งมีการจัดตั้งสำนักงานเฉพาะเกี่ยวกับกิจกรรมด้านนี้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามกรณีนี้มีข้อคำนึงว่ากฎหมาย

---

[1] Warren S Grimes, Control of Advertising in the United State and Germany:Volkswagen has a better idea, <u>84 Harvard Law review</u> (June, 1971), PP. 1769,1778.

[2] Consumer Advisary council, <u>First report</u> (Executive office of the President, 1963).

ของประเทศต่าง ๆ ในเรื่องนี้ยังมิได้เป็นระบบเดียวกัน และยังมีการจัดตั้งองค์กรในเรื่องนี้แตกต่างกันอยู่มาก ทั้งนี้เพราะแนวความคิดเรื่องนี้ยังเป็นเรื่องใหม่อยู่และยังมีขอบเขตการศึกษาไม่แน่ชัด

ถ้าจะมองย้อนไปในอดีต จะเห็นว่าเดิมมนุษย์เรามีความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ ต่างคนต่างหากินกันเอาเอง ต่อมาเมื่อวิทยาการเจริญขึ้นมนุษย์รู้จักคิดทำสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ มากขึ้นตามลำดับ จนเกิดความชำนาญเฉพาะด้านในการทำสิ่งของเครื่องใช้และอาหารต่าง ๆ ผู้ไม่มีความรู้ในด้านนั้นหรือมีความรู้แต่ไม่มีเวลาก็ใช้วิธีการซื้อขายแลกเปลี่ยนตัวแทนในระยะเริ่มแรกของการผลิตหรือการพาณิชย์ สิ่งของต่าง ๆ ยังไม่มีการทำกันเป็นอุตสาหกรรม มนุษย์ยังไม่สามารถที่จะมีความรู้ว่าสิ่งของใดทำขึ้นอย่างไร มีคุณภาพอย่างไร การซื้อขายแลกเปลี่ยนกันก็เป็นการซื้อขายรายย่อย และไม่มีการโฆษณา ปริมาณในการผลิตก็ยังไม่มากนัก เพราะผู้ทำของกินเองใช้เองยังมีอยู่มาก สภาพเช่นนี้อาจเปรียบเทียบได้กับความเป็นอยู่ในชนบทที่ห่างไกลในปัจจุบันการคุ้มครองผู้บริโภคในระยะแรกก็มีเรื่องเดียวคือความรับผิดในผลละเมิดอันเกิดจากอันตรายในสิ่งของที่ขายเท่านั้น ต่อมาการดำรงชีวิตเปลี่ยนไปและซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งพอจะแยกได้ดังนี้คือ

ก. <u>การจัดทำสินค้า</u> สินค้าที่จัดทำเช่นนี้การนำวิทยาการแบบใหม่มาใช้ซึ่งส่งผล 2 ประการคือ (ก) ผู้บริโภคเริ่มเข้าใจวิธีการทำและควบคุมของสินค้าได้ยากขึ้น เพราะเป็นวิทยาการที่ฝ่ายผู้บริโภคไม่ทราบมาก่อนเช่นการทำกรด หรือด่าง บางประเภทนำมาใช้ในการถนอมอาหาร เป็นต้น (ข) อันตรายอันเกิดจากสินค้ามีมากขึ้น เช่นเริ่มนำเคมีภัณฑ์มาใช้แทนอินทรีย์วัตถุ หรือเช่นผลิตสิ่งของที่ทำด้วยจักรกล นอกจากสินค้าในรูปวัตถุแล้วยังมีบริการและการให้สินเชื่อในรูปต่าง ๆ เกิดขึ้นมาใหม่ สิ่งเหล่านี้แม้จะเรียกว่าสินค้าไม่ได้โดยตรง แต่ก็เป็นของที่ผู้บริโภคต้องมีต้องใช้ในชีวิตประจำวัน เมื่อวิทยาการเจริญขึ้นการทำสิ่งของใช้เองก็น้อยลงตามลำดับ

ข. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดทำกันเอง</u> การแข่งขันกันในทางการค้าทำให้

ผู้จัดทำหรือผลิตสินค้าต้องแข่งขันกันเองทั้งในวิธีการผลิต การหาแหล่งตลาดเป็นโอกาสให้ผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่นคงหาวิธีทางจับคู่แข่งขันรายย่อยในระยะเริ่มของการพาณิชย์ แม้การควบคุมการแข่งขันทางการค้ายังไม่มี แต่ปัญหาในระยะต้นมีน้อย เพราะรัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนใหญ่ในสังคม แต่ต่อมาเมื่อมีแนวความคิดเรื่องระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez Faire) ซึ่งเห็นว่ารัฐไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการค้าแข่งขันของเอกชน ทำให้การแข่งขันทวีความรุนแรงมากขึ้น และส่งผลต่อไปให้เกิดการกำหนดราคา การจำกัดตัดทอนทางเศรษฐกิจ เช่นการรวมมือ การผลิต การโฆษณา เป็นต้น ปัญหาในเรื่องเหล่านี้จึงซับซ้อนตามลำดับอันเป็นผลร้ายต่อผู้บริโภคให้จำต้องซื้อสินค้าราคาแพง สินค้าไร้คุณภาพ หรือสินค้าที่มีคุณภาพไม่เหมาะสมกับราคา

ค. <u>ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดทำและผู้บริโภค</u> แต่เดิมการกระจายสินค้ามายังผู้บริโภคมีในรูปการแลกเปลี่ยน เมื่อมีเงินตราเกิดขึ้นก็เริ่มมีระบบการซื้อขายและเริ่มมีการรวมตัวกันในหมู่พ่อค้าเพื่อประโยชน์ในอาชีพของตน มีการจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วน บริษัท และสมาคม เป็นต้น สำหรับเทคนิคในการกระจายสินค้าก็มีวิธีการแปลก ๆ ใหม่ ๆ เกิดขึ้นอยู่เรื่อย ๆ เช่นการขายฝาก จำนอง จำนำ เช่าซื้อ ประกันภัย เป็นต้น ฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจรวมตัวและรวมแนวความคิดกัน แต่ฝ่ายผู้บริโภคอยู่ในฐานะต่างคนต่างซื้อสินค้าของตนเอง ไม่มีการรวมแนวความคิดแต่อย่างใด การจัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าเป็นแนวความคิดหนึ่งที่ฝ่ายผู้บริโภคพยายามแก้ไขความเสียเปรียบในส่วนนี้[1]

แต่เดิมมาในกฎหมายพาณิชย์เนื่องจากเพราะธุรกิจยังไม่ซับซ้อนกฎหมายซึ่งสันนิฐานว่าคนทุกคนมีความเท่าเทียมกันในแง่ความรู้ ความสามารถและโอกาสที่จะกลั่นกรองความตกลงใจในการทำสัญญา ซึ่งเดิมหลักเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา (L' Autonomie de La Volonte) คือคู่สัญญามีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันจะตกลงกันอย่างไร

---

[1] HarryCalvert, <u>Social security Law</u> (London: Sweet and Maxwell, 1978): PP. 4-9.

ก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 18 ผลอันเนื่องมาจากแนวความคิดเรื่องระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez Faire) และการปฏิบัติในฝรั่งเศสทำให้เสรีภาพในการค้าเกิดมากยิ่งขึ้น และเกิดแนวความคิดว่ารัฐต้องห้ามมิให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องการค้าอันถือว่าเป็นกิจการของเอกชนโดยเฉพาะเมื่อคู่สัญญาตกลงกันเช่นใดเมื่อเกิดผิดพลาด ถ้ากรณีไม่ใช่เรื่องผิดวิสัยแล้วกฎหมายถือว่าฝ่ายผู้ซื้อต้องรับผิดเอง เพราะผู้ซื้อมีหน้าที่ต้องระวังก่อนที่ตนจะตกลงซื้อ (Caveat Emptor)หรือ(Let the buyer beware) เนื่องจากยุคนั้นเป็นยุคพัฒนาอุตสาหกรรมและได้มีการค้นพบกฎธรรมชาติต่าง ๆ มากขึ้น เช่นระบบสุริยจักรวาล แรงดึงดูดของโลก และการทำงานของพลังงานต่าง ๆ ทำให้นักกฎหมายส่วนใหญ่โน้มเอียงไป เช่นตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) คือ เชื่อว่ากฎหมายจะมีไว้อย่างนั้นเป็นกฎที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ สุดแต่ว่ามนุษย์จะค้นพบกฎนั้นเมื่อใด และเชื่อว่ากฎหมายนั้นมีข้อยุติแน่นอน เมื่อมีการศึกษากฎหมายโรมันกันมากขึ้นก็เชื่อกันว่าสิ่งที่ค้นพบนั้นยุติแล้ว แนวความคิดนี้ทำให้เกิดการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้น ซึ่งครั้งนั้นเชื่อกันว่ากฎหมายทั้งหมดมีอยู่แค่นั้น บรรดาเอกเทศสัญญาในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีอยู่น้อยประเภทกล่าวได้ว่าประมวลกฎหมายพาณิชย์มีพื้นฐานอิงอยู่กับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีตามสภาพสังคมที่ไม่ซับซ้อนและยังมีความเปลี่ยนแปลงช้า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไทยก็นำหลักเสรีภาพและความเสมอภาคมาใช้โดยได้รับอิทธิพลและความคิดจากยุโรป หลักต่าง ๆ จึงล้าสมัยกว่าสภาพที่เป็นอยู่ราว 200 ปี

ต่อมาการค้นคว้าทางด้านพาณิชย์ และอุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้ามากขึ้นจนเห็นได้ว่ากฎหมายในประมวล (Code)ที่จัดทำไว้นั้นครอบคลุมไม่ทั่วเสียแล้ว และกรณีมีการหลีกเลี่ยงและมีช่องโหว่มากมาย จึงเริ่มมีกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ออกมาเรื่อย ๆ ในสาขากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ร่างในยุคหลังจึงต้องวางหลักกฎหมายใหม่ ๆ เข้าไปด้วย แต่การพัฒนาการทางสังคมเคลื่อนไหวไปเร็วมากขึ้นตามลำดับจนไม่อาจจะรวมเข้าเป็นประมวลได้ครบถ้วน แนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติจึงเริ่มจางหายไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านพาณิชย์นั้น ฝ่ายผู้ผลิตและผู้ประกอบธุรกิจมีการร่วมมือกันในการค้นหาวิธีการผลิต และ

การขายแบบใหม่ ๆ ฐานะและสภาพได้เปรียบในการต่อรองของฝ่ายผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ จึงเหนือกว่าฝ่ายผู้บริโภค ลักษณะเช่นนั้นขัดกันกับเสมมติฐานเดิมในกฎหมายพาณิชย์ที่ถือว่า คนทุกคนมีความรู้ความสามารถเท่าเทียมกัน กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นการเริ่มวางหลักกฎหมายพาณิชย์ใหม่นั่นเอง

ในปัจจุบันเริ่มมีแนวความคิดแน่นอนขึ้นตามลำดับว่าการคุ้มครองผู้บริโภคควรเกี่ยวข้องกับเรื่องอะไรบ้างโดยพยายามวางระบบในเรื่องนี้ขึ้นเองในปี ค.ศ. 1960 ประธานาธิบดี เคนเนดี้ ได้กล่าวสุนทรพจน์เกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคว่าสิทธิของผู้บริโภคมี 4 ประการ คือ (1) สิทธิที่จะมีความปลอดภัย (Right to safety) (2) สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร (Right to be Informed)(3) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือก (Right to Choose) และ (4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาเยียวยาความเสียหาย (Right to be Heard) ซึ่งต่อมามีผู้ขยายความต่อไปว่า การได้รับเยียวยาความเสียหายนี้รวมทั้งการเรียกร้องป้องกันด้วยตนเอง และการให้รัฐเข้าช่วยเหลือดำเนินคดีแทนด้วย

สำหรับสิทธิที่จะได้รับข่าวสาร (Right to be Informed) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าสิทธิของผู้บริโภคในด้านการโฆษณานั้น กฎหมายในเรื่องนี้เพ่งเล็งในการให้ผู้บริโภคได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง เหมาะสมและเพียงพอที่จะให้ผู้บริโภคสามารถมีความรู้ความเข้าใจและมีอิสระในการเลือกซื้อสินค้าได้ตามความต้องการของตน เช่น มีการกำหนดลักษณะของฉลากสินค้าเพื่อให้ผู้บริโภคทราบว่าสินค้าใดมีวัตถุอะไรผสมอยู่บ้าง มีคุณภาพระดับใด มีราคา น้ำหนักหรือปริมาณเท่าใด เพราะผู้บริโภคอยู่ในฐานะที่แตกต่างกันและอาจประสงค์ได้สินค้าแตกต่างกันด้วย หรือกำหนดให้แจ้งวิธีการใช้สินค้าเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหายอันจะเกิดจากการใช้สินค้าโดยไม่ถูกต้อง สินค้าประเภทใดจะต้องให้ข่าวสารในลักษณะใดจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมตามประเภทของสินค้าในภาวะปัจจุบันการโฆษณามีความสำคัญมากขึ้นจนกลายเป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งในพาณิชยกรรมไป การโฆษณาเป็นการนำศาสตร์ทางจิตวิทยามาใช้เพื่อทำให้ผู้บริโภคได้รับรู้ (Audience) หรือผู้บริโภคเกิดความรู้สึกและความเข้าใจและเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางพฤติกรรมไปในทางที่โฆษณา

นั้นต้องการ ในแง่พาณิชย์กรรมโฆษณามีผลในการขยายตลาดให้กว้างขวางขึ้น เพราะทำให้ผู้บริโภคได้ข่าวสารและรู้ได้ว่ามีสินค้าใดบ้าง และบางครั้งอาจจูงใจให้ผู้บริโภคเกิดความอยากซื้อหาไว้ แต่การโฆษณาที่ไม่เหมาะสมทำให้ผู้บริโภคหลงผิดหรือเกิดค่านิยมที่ไม่ถูกต้องได้ อันเป็นผลเสียแก่ผู้บริโภคโดยส่วนตัวและสังคมโดยส่วนรวม ในภาวะการตลาดที่ไม่มีการควบคุมจะมีการทุ่มกันทางโฆษณามากเกินไป การแข่งขันกันในด้านการโฆษณาอาจทำให้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะถูกนำมาเพิ่มเข้ากับราคาสินค้าด้วย แต่การจะไม่ให้โฆษณาเสียเลยนั้นจะไม่สอดคล้องกันระบบเศรษฐกิจแบบเสรีซึ่งปัจจุบันนี้สินค้ามากมายหลายชนิด การโฆษณาที่เหมาะสมเป็นการให้ข่าวสารที่ดีได้อย่างหนึ่ง อันจะทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประเด็นในเรื่องการควบคุมการโฆษณาก็คือ นอกจากจะช่วยป้องกันมิให้ผู้บริโภคหลงผิดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ อันเกิดจากการโฆษณาและการรักษาระบบการแข่งขันที่เป็นธรรมด้วย[1]

สำหรับในประเทศไทยนั้น ในเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคยิ่งเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย และเริ่มต้นขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumers Union หรือ IOCU) ได้มาพบประชาสภาสตรีแห่งชาติในประบรมราชินูปถัมภ์ ใน พ.ศ. 2512 และชักชวนให้ก่อตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้นเหมือนในประเทศต่าง ๆ โดยเห็นว่าสภาสตรีเป็นแกนกลางของสมาคมสตรีต่าง ๆ ความพยายามของ IOCU ในครั้งแรกไม่สำเร็จเพราะทางสภาสตรีแห่งชาติยังไม่พร้อม ต่อมาอีก 2 คราวถึงได้ให้ความสนใจกับเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเริ่มจัดตั้ง "กรรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภค" ขึ้นใน พ.ศ. 2514 และใน พ.ศ. 2516 ได้นำเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไปจัดทำเป็นโครงการเรียกว่า "โครงการสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภค" และได้เข้าเป็นสมาชิกของ IOCU ใน พ.ศ. 2517

---

[1] เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-16.

ในระหว่างที่สภาสตรีแห่งชาติมีโครงการสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภคเกิดขึ้นนี้ ทางกลุ่มอื่น ๆ ก็เห็นความจำเป็นเพราะประชาชนขาดความรู้เรื่องการบริโภคทางกระทรวงสาธารณะสุขก็มีปัญหาเรื่องการอนามัยและโภชนาการ ได้จัดตั้ง "องค์การพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค" และต่อมาองค์การนี้ได้ขอจัดตั้งสมาคมขึ้น คือ "สมาคมพิทักษ์ประโยชน์ผู้บริโภค"

ทั้งสมาคมคุ้มครองผู้บริโภค และโครงการสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภคต่างก็มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน คือ

1. เผยแพร่ความรู้แก่ผู้บริโภค โดยเน้นหนักในสิทธิ 4 ประการของผู้บริโภค ตามบทบัญญัติของ IOCU ซึ่งสิทธิ 4 ประการนี้ ได้แก่

ก. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย (Right Tosafety)

ข. สิทธิที่จะได้รับความรู้ (Right to be Informed)

ค. สิทธิที่จะเลือกซื้อเครื่องอุปโภค บริโภค และบริการด้วยราคายุติธรรม (Right to be just Prices)

ง. สิทธิที่ร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม (Right to be Heard)

2. ศึกษาปัญหาของผู้บริโภค และเสนอแนะให้รัฐบาลตรากฎหมายคุ้มครองประโยชน์ผู้บริโภค

3. เพื่อให้สมาคมหน่วยสมาชิกซึ่งเป็นสมาคมสตรีทั่วประเทศทั้งหมด 93 สมาคมเกิดความสนใจเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค และตั้งโครงการ หรือชมรมส่งเสริมผู้บริโภคขึ้นในท้องถิ่นของคนบ้าง

4. ให้ความร่วมมือกับองค์การหรือสมาคมอื่น ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สอดคล้องกันในทางรักษาประโยชน์ผู้บริโภค

ตลอดเวลาที่ทำการเผย แพร่มีประสพปัญหาหลายอย่างที่จำเป็นจะต้องให้ทางรัฐบาลร่วมมือด้วย ทางสภาสตรีแห่งชาติได้แนะนำให้รัฐบาลจัดหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค

ขึ้น ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2519 ในสมัยรัฐบาลซึ่งหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นโดยมีพลตรี ประมาณ อดิเรกสาร เป็นประธาน นายอรุณ แสงสว่างวัฒนะ เป็นกรรมการและเลขานุการ แต่เมื่อหมาดสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช กรรมการคณะนี้ก็ต้องเลิกล้มไปโดยปริยาย แต่ทางสภาสตรีแห่งชาติเห็นว่าโครงการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นยังคงมีความสำคัญอยู่ และควรเป็นกรรมการถาวรอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะงานที่ทำเกี่ยวข้องกันหลายกระทรวง ไม่ควรมอบให้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง จึงได้ร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของผู้บริโภค (A Charter of Consumer Rights) เสนอไปยังรัฐบาลโดยมี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเห็นว่าสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน่วยงานมากแล้ว งบประมาณมีไม่พอ จึงมอบเรื่องนี้ให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินงาน ทางกระทรวงพาณิชย์ดำเนินงานไปได้เพียงเสนอชื่อคณะกรรมการ รัฐบาลชุดนั้นก็เลิกล้มไป และรัฐบาลเห็นความสำคัญของเรื่องนี้ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2521 คณะกรรมการประกอบด้วย

1. รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) เป็นประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธานกรรมการ
3. เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เป็นกรรมการ
4. เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ "
5. อธิบดีกรมการค้าภายใน "
6. อธิบดีกรมทะเบียนการค้า "
7. อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม "
8. รองอธิบดีกรมตำรวจ "
9. ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ "
10. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "
11. ผู้อำนวยการส่งเสริมอนามัย กรุงเทพฯ "

12.	ผู้อำนวยการองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	เป็นกรรมการ
13.	นายอาทิตย์ อุไรรัตน์	"
14.	ประธานสภาสตรีแห่งชาติ	"
15.	นายกสมาคมผู้บริโภคแห่งประเทศไทย	"
16.	นายกสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย	"
17.	นายวิโรจน์ ณ บางช้าง	เป็นกรรมการและเลขานุการ
18.	นายสมโภชน์ สายน้ำเขียว	เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

นอกจากนี้ ประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา หรืออนุกรรมการเฉพาะเรื่องได้ตามความจำเป็น ดังนั้นประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการอีก 3 คณะคือ

1. คณะอนุกรรมการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้บริโภค มีประธานสภาสตรีแห่งชาติเป็นประธาน
2. คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
3. คณะอนุกรรมการฝ่ายรับคำร้องตรวจสอบและติดตามผล[1]

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีจุดมุ่งหมายควบคุมการโฆษณากิจการธุรกิจทุกประเภท คือให้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางจนประสพ

---

[1]สำนักนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, ข่าวสารจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2521) หน้า 1-5.

ผลสำเร็จ เพราะรัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวเป็น พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

นอกจากจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยยังมีระเบียบว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521 ซึ่งควบคุมการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยตรงอีกด้วย

<u>ระเบียบว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521</u>

ในประเทศไทยนั้น การควบคุมการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นอกจากจะได้ควบคุมโดยอาศัยกฎหมายอื่นดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ยังต้องตกอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการโฆษณาสินค้า และบริการธุรกิจทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521 อีกด้วย กล่าวคือคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการด้านโฆษณา และบริการธุรกิจ และหลักเกณฑ์ในการดำเนินการด้านรายการ ในส่วนเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้า หรือบริการนั้น พอจะแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประการคือ

ก. <u>การโฆษณาสินค้าทั่วไปและธุรกิจ</u>

1. ข้อความภาพยนตร์ หรือภาพนิ่งที่ใช้ในการโฆษณาสินค้า และบริการธุรกิจที่จะออกโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ต้องมีลักษณะดังนี้

1.1 ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือไม่ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคี ระหว่างคนในชาติ หรือไม่กระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ

1.2 ไม่หยาบคายหรือเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือทับถมบุคคลอื่น หรือสินค้า

หรือบุคคลธุรกิจอื่น ไม่ว่าเป็นสินค้าหรือบริการธุรกิจชนิดหรือประเภทเดียวกันหรือไม่

1.3 ไม่เป็นข้อความลองแง่สองง่ามที่มีความหมายหยาบคาย หรือเป็นภาพหรือข้อความที่ยั่วยุกามารมณ์

1.4 ไม่เป็นการโฆษณาหรืออวดอ้างสรรพคุณของสินค้าหรือบริการธุรกิจอันเป็นเท็จ หรือเกินความจริง

1.5 ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกหวาดเสียว หรือดลใจแก่ผู้ฟังและผู้ชมโดยทั่วไป

1.6 น้ำเสียงในการพูดโฆษณาหรือเสียงที่ใช้ประกอบต้องสุภาพ

ข. <u>การโฆษณาสินค้าพิเศษ</u>

1. การโฆษณาสินค้าพิเศษอันได้แก่ ยา อาหาร เครื่องดื่ม เครื่องสำอาง วัตถุมีพิษ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ เช่น การโฆษณาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 เป็นต้น และต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในเรื่องดังกล่าว

2. การโฆษณาสินค้าซึ่งเป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิต และประสาทตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษจะกระทำมิได้

นอกจากนี้ ยังห้ามโฆษณาสินค้าประเภทอาวุธที่ใช้ในการสงคราม สินค้าส่วนตัวของผู้อุปถัมภ์รายการ โฆษก ผู้ประกาศ หรือผู้จัดรายการ และห้ามอ้างชื่อบุคคล หรือสิ่งที่เป็นที่เคารพสักการะของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการโฆษณา

ค. <u>การควบคุมการดำเนินรายการ</u>

สถานีวิทยุหรือโทรทัศน์ ที่ทำการออกกระจายเสียงจะต้องจัดวางแผนผังรายการหลัก โดยจัดแบ่งรายการของสถานีตามประเภทที่ได้กำหนดไว้คือ ประเภทข่าว ประเภทความรู้ ประเภทบันเทิง และประเภทโฆษณาบริการและธุรกิจ และสถานีวิทยุกระจายเสียงทุกสถานี

จะต้องถ่ายทอดข่าว หรือรายการอื่น ๆ ที่สำคัญจากสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ตามที่คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์กำหนด และสถานีวิทยุกระจายเสียงทุกสถานีจะต้อง

1. ประกาศชื่อสถานี ที่ตั้งและแจ้งเวลาอย่างน้อยชั่วโมงละครั้ง หรือทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรายการ

2. จัดให้มีรายการประเภทข่าวและความรู้ในการส่งออกอากาศตามที่คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์กำหนด

3. เผยแพร่รายการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลตามที่คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์กำหนด

4. ปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับบริการโฆษณาที่มีกฎหมายบังคับ

5. ไม่ออกอากาศในเรื่องที่ทำให้ประชาชนตื่นตระหนก เสียขวัญ เกิดการอลหม่านเกิดความแตกแยก หรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ หรือความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ

6. ออกอากาศหรือข่าวเกี่ยวกับที่ทางราชการส่งมาเป็นระยะ ๆ ตามควรแก่กรณี

7. ไม่ออกอากาศข่าวหรือข้อความอันเป็นเท็จ หรือบิดเบือนข้อเท็จจริง

8. ออกอากาศรายการที่มีเสียงพูดทุกรายการ ด้วยเสียงของเจ้าหน้าที่ผู้ประกาศหรือผู้จัดรายการที่ได้รับใบรับรองการเป็นผู้ประกาศจากกรมประชาสัมพันธ์แล้วเท่านั้น เว้นแต่รายการที่ถ่ายทอดนอกสถานที่ รายการสัมภาษณ์บุคคล รายการของทางราชการ รายการบันเทิง และรายการบรรยายของวิทยากร

นอกจากนี้ รายการออกอากาศทุกรายการต้องมีหลักฐานให้ตรวจสอบได้ และต้องเก็บหลักฐานให้ตรวจสอบได้ไม่น้อยกว่า 10 วัน นับแต่วันออกอากาศ สถานีจะฝักใฝ่

หรือทำการเป็นฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในทางการเมืองมิได้ สำหรับสถานีที่ได้รับอนุญาตให้มีรายการโฆษณาและบริการธุรกิจต้องใช้เวลาสำหรับรายการโฆษณาและบริการธุรกิจไม่เกินเวลาดังนี้คือ สถานีวิทยุกระจายเสียงไม่เกินชั่วโมงละ 8 นาที สถานีวิทยุโทรทัศน์ไม่เกินชั่วโมงละ 10 นาที โดยการโฆษณาและบริการธุรกิจนั้น ให้เว้นระยะเวลาแต่ละครั้งให้ห่างกันพอสมควร ตามวิธีการที่คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์กำหนด[1]

---

[1]สำนักนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์, ระเบียบว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521 (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ 2521) หน้า 1-5.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย