

บทที่ 1
บทนำ



ในปัจจุบันการโฆษณาเข้ามามีบทบาทกับชีวิตประจำวันของประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะความเจริญและความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจทำให้มีสินค้าและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ทั้งที่มีความจำเป็นและสินค้าฟุ่มเฟือยเกิดขึ้นมากมาย การโฆษณาเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวสินค้า แนะนำให้ผู้บริโภครู้จักสินค้า ทำให้เกิดความอยากลองอยากใช้ โดยการโฆษณาจะใช้ข้อความต่าง ๆ ที่ชักจูงใจผู้บริโภคและรูปแบบของการโฆษณาที่มีความน่าสนใจแปลกใหม่โดยผ่านทางสื่อต่าง ๆ เพื่อส่งข่าวสารไปยังผู้บริโภคในสังคม การโฆษณาสินค้าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นควบคู่ไปกับการประกอบธุรกิจต่าง ๆ โดยใช้งบประมาณในการโฆษณาทางสื่อต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมายมหาศาลในแต่ละปี ซึ่งผู้ประกอบการก็หวังผลจากการทุ่มทุนในการโฆษณาเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน จนทำให้บางครั้งมิได้คำนึงถึงข้อความหรือถ้อยคำในการโฆษณาซึ่งอาจจะเกินเลยความจริงหรือทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดขึ้นได้ ผู้บริโภคจำนวนมากไม่สามารถแยกแยะได้ว่า อะไรคือข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง อะไรคือการอวดอ้างสรรพคุณ หรือการใช้ถ้อยคำที่เกินเลยความจริงในการโฆษณาทางสื่อต่าง ๆ

กลไกและการควบคุมดูแลการโฆษณาของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุขโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาควบคุมดูแลการโฆษณาอาหารและยา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควบคุมดูแลการโฆษณาวัตถุมีพิษ การควบคุมดูแลการโฆษณาของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) นั้น ล้วนแต่เป็นการควบคุมดูแลการโฆษณาเฉพาะเรื่อง ยังไม่ครอบคลุมไปถึงการควบคุมดูแลการโฆษณาให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรม ไม่ถูกเอาเปรียบ ไม่ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมและปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ รวมทั้งมีการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาด้วย

ในต่างประเทศได้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคก่อนประเทศไทยมานานแล้ว เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศแคนาดา (Canadian Consumer Protection Law) กฎหมายเทรด แพรคทิส บิลล์ 1973 (Trade Practices Bill 1973) ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งแก้ไขปรับปรุงใหม่ในปี พ.ศ. 1977 เรียกว่า เทรด แพรคทิส แอต 1977 (Trade Practices Act 1977) ในแง่การควบคุมการโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในสังคมนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาออกจะมีความก้าวหน้ามากกว่าประเทศอื่น ทั้งนี้ด้วยเหตุที่อเมริกาเป็นประเทศที่เป็นสังคมการบริโภคอย่างเต็มรูป ในปี ค.ศ. 1962 ประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. แคนเนดี ได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพื้นฐาน 7 ประการของผู้บริโภค (Consumer's Bill of Rights Message) ในจำนวนสิทธิพื้นฐาน 7 ประการนั้น มีสิทธิในการที่จะได้รับรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงในตัวสินค้าและบริการ (Right to be informed บางทีเรียกว่า Right to Know) และสิทธิพื้นฐานของผู้บริโภคดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันและดำเนินงานด้านการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคโดยรัฐอย่างจริงจังในสมัยของประธานาธิบดี ลินคอล์น บี. จอห์นสัน ในปี ค.ศ. 1964-1970

จุดมุ่งหมายหลักในการที่รัฐบาลออกกฎหมายมาควบคุมการโฆษณานั้น ก็เพื่อที่จะให้การโฆษณาอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริงทั้งในแง่เป็นจริงในข้อมูลข่าวสารรายละเอียดเกี่ยวกับตัวสินค้าและเป็นจริงในแง่ข้อมูลอื่น ๆ ที่ผู้โฆษณามุ่งหมายจะเสนอต่อสาธารณชน ทั้งนี้เพื่อให้สมกับความมุ่งหมายที่ถูกต้องแท้จริงของการโฆษณานั้นเอง

ผู้ประกอบการก็มักมีข้อคิดเห็นโต้แย้งว่าการโฆษณานั้นเป็นศิลปะพร้อม ๆ กับเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการใช้ถ้อยคำสำนวนใด ๆ ก็ดี ถ้าไม่มีถึงขนาดผิดกฎหมาย เช่น หมิ่นประมาทแล้วก็ไม่สมควรจะต้องถูกจำกัดเสรีภาพหรือควบคุมโดยกฎหมาย ฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าการใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการโฆษณานั้นมุ่งหมายที่จะขจัดความไม่เป็นธรรมที่จะเกิดขึ้นจากการใช้เสรีภาพโดยฟุ่มเฟือยเกินไป

นั่นเอง เสรีภาพนั้นคือการที่คนเราจะทำอะไรก็ได้เท่าที่ไม่มีกฎหมายห้าม แต่เสรีภาพของคนคนหนึ่งจะเป็นภัยต่อคนส่วนรวมถ้าหากว่า คนคนนั้น มุ่งจะทำให้คนส่วนใหญ่ต้องเสียหาย ถูกหลอกลวงถูกเอาเปรียบ ดังนั้น กฎหมายจึงต้องเข้ามาจำกัดเสรีภาพให้แคบลงและกำหนดกติกาในการใช้เสรีภาพนั้นเสียใหม่

รัฐบาลไทยในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" ในปี พ.ศ. 2522 และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี

การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในด้านโฆษณานั้น สำคัญเน้นที่การให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ปัญหาที่ต้องการศึกษา คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีบทบาทในการควบคุมดูแลการโฆษณาอย่างไร มีวิธีการ ขั้นตอนการดำเนินงาน บทบาทเท่าที่ผ่านมามีปัญหา อุปสรรค แนวทางการแก้ไขปัญหา รวมทั้งความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการควบคุมดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชน

ปัญหานำวิจัย

1. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีบทบาทอย่างไรในการควบคุมดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชน
2. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีขั้นตอนวิธีดำเนินการควบคุมดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชนอย่างไร
3. ปัจจัยอะไรที่เป็นสาเหตุก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรค และมีวิธีการแก้ไขอย่างไร

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อทราบถึงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการควบคุมดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชน
2. เพื่อทราบถึงขั้นตอน วิธีการดำเนินงานในการควบคุมดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชน
3. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ปัญหา อุปสรรค และวิธีการแก้ไข

ขอบเขต

เนื่องจากการโฆษณาหมายความรวมถึงการกระทำ ไม่ว่าจะโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ทางการค้า ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเน้นเฉพาะการโฆษณาทางสื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์และป้ายโฆษณา

ข้อสันนิษฐาน

1. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีบทบาทในการควบคุมดูแลการโฆษณาในลักษณะของข้อความที่จะใช้ในการโฆษณา และวิธีการในการโฆษณา รวมทั้งป้องกัน ระงับยับยั้งความเสียหายหรืออันตรายที่จะเกิดกับผู้บริโภค อันเนื่องมาจากการโฆษณาสินค้าหรือบริการเป็นการล่วงหน้า
2. การดำเนินงานควบคุมดูแลการโฆษณา จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานกับผู้ประกอบธุรกิจเพิ่มขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการควบคุมดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชน
2. เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน ควบคุมการโฆษณาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นิยามศัพท์

"สินค้า" หมายความว่า สิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้เพื่อขาย

"บริการ" หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใด ๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

"ผู้บริโภค" หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ และหมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย

"ผู้ประกอบการธุรกิจ" หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อ ซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการกิจการโฆษณาด้วย

"ข้อความ" หมายความว่า การกระทำที่ปรากฏด้วยตัวอักษร ภาพ ภาพยนตร์ แสง เสียง เครื่องหมายหรือการกระทำอย่างใด ๆ ที่ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจความหมายได้

"โฆษณา" หมายความว่า การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความ เพื่อประโยชน์ทางการค้า

"สื่อโฆษณา" หมายความว่า สิ่งที่ใช้เป็นสื่อในการโฆษณา เช่น หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ไปรษณีย์โทรเลข โทรทัศน์ หรือป้าย

"สื่อมวลชน" คือ องค์กรหรือสถาบันที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการให้บริการข่าว และข่าวสารแก่สาธารณชน หรือประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ภายในขอบเขตของสังคมหนึ่งหรือหลายสังคม



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย