

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และผล การปฏิบัติงานที่ผ่านมา พอสรุปได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง- ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาด้วยโดย มีคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคด้านการ- โฆษณา มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สังกัดสำนักเลขาธิการนาย- รัฐมนตรี โดยฝ่ายประสานงานการปราบปรามคอยติดตามสอดส่องพฤติกรรมของ ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งจะกระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค

การดำเนินงานในการควบคุมดูแลการโฆษณาสินค้าหรือบริการ

ในการดำเนินงานของฝ่ายประสานงานการปราบปรามนั้น จะทำ การติดตามสอดส่องการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตรวจสอบข้อความโฆษณาทางสื่อ ต่าง ๆ ทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ สิ่งพิมพ์ ป้ายโฆษณาต่าง ๆ

การควบคุมดูแลลักษณะของ "ข้อความ" และ "วิธีการ" ในการ โฆษณาที่จะไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคมีดังนี้

1. ต้องไม่เป็นเท็จหรือเกินความจริง
2. ต้องไม่ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของสินค้า หรือบริการ
3. ต้องไม่เป็นการสนับสนุนโดยตรง หรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิด กฎหมาย หรือเสื่อมเสียศีลธรรมหรือวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ
4. ต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกสามัคคีในหมู่ประชาชน
5. ต้องระบุรายละเอียดให้ครบถ้วนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2526) ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2528) และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2534)

ส่วนกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525) ข้อความโฆษณาต้องมีลักษณะ ดังนี้

- ต้องไม่รวมอยู่กับข้อความที่เป็นการถวายพระพรพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

- ต้องไม่อ้างอิงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยไม่ได้รับพระบรมราชานุญาต พระราชานุญาต หรืออนุญาตแล้วแต่กรณี

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสี่ยงโชคชิงรางวัลนั้น ต้องได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และต้องระบุข้อความต่อไปนี้ให้ครบถ้วน

- วัน เดือน ปี ที่เริ่มต้น และสิ้นสุดของการจัด ยกเว้นการโฆษณา ทางวิทยุโทรทัศน์อาจรระบุเวลาเริ่มต้นเป็นภาพ หรือเสียงแต่ระยะเวลาสิ้นสุดต้องมีทั้งภาพและเสียง

- ประเภท ลักษณะ และมูลค่าของรางวัลแต่ละสิ่ง หรือมูลค่ารวม แต่ละประเภท

- หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือข้อกำหนดต่าง ๆ

- เขต หรือพื้นที่การจัดให้มีการเสี่ยงโชค

- วัน เดือน ปี และสถานที่สำหรับการเสี่ยงโชคเว้นแต่เป็นการ จัดที่ราชอาณาจักร

- สื่อโฆษณาที่จะใช้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับรางวัล

กรณีจัดให้มีการให้ของแถม สิทธิ หรือประโยชน์โดยการให้เปล่าต้อง ระบุข้อความต่อไปนี้ให้ครบถ้วน

- หลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดในการให้ของแถม

1. วัน เดือน ปี เริ่มต้นและสิ้นสุดการให้ของแถม ยกเว้นการ โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ ระยะเวลาเริ่มต้นอาจรระบุเป็นภาพหรือเสียง แต่ระยะเวลาสิ้นสุดต้องมีภาพและเสียง หรือได้ติดของแถมไว้กับสินค้าแล้ว

2. ประเภท ลักษณะ และมูลค่าของของแถมแต่ละสิ่ง หรือมูลค่ารวม ยกเว้นการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์อาจจะระบุมูลค่ารวมของของแถมทุกประเภทไว้แทนได้

3. เขตการจัดการให้มีของแถม ยกเว้นการจัดที่ราชอาณาจักร สถานที่ที่ให้มารับของแถม ยกเว้นกรณีที่มีมีการรับของแถมได้จากร้านค้า หรือตัวแทนจำหน่ายสินค้านั้นทั่วไปทุกแห่ง หรือได้ติดของแถมไว้กับสินค้าแล้ว

ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2528) ข้อความโฆษณาขายที่ดินแปลงย่อย บ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์ ทางหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือป้ายโฆษณา ต้องระบุข้อความต่อไปนี้ให้ครบถ้วน:-

ชื่อเจ้าของที่ดิน, ตำแหน่งที่ดิน, เลขที่โฉนดที่ดิน หรือเลขที่ใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน, ชื่อผู้ประกอบการซื้อขายที่ดินที่โฆษณาขายที่ดิน, ทนจดทะเบียน, ทนที่ชำระแล้ว, ชื่อกรรมการผู้จัดการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ประกอบการซื้อขายที่ดิน, ภาระผูกพันเกี่ยวกับที่ดิน และอาคารดังกล่าว (ถ้ามี)

- กรณีขายอาคารชุดที่ยังไม่จดทะเบียนเป็นอาคารชุดทางหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือป้ายโฆษณา ต้องระบุข้อความต่อไปนี้ให้ครบถ้วน:-

ชื่อเจ้าของที่ดิน, ตำแหน่งที่ดิน, เลขที่ของโฉนดที่ดิน, จำนวนเนื้อที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง, ชื่อผู้ประกอบการขายห้องชุด, ทนจดทะเบียน, ทนที่ชำระแล้ว, ชื่อกรรมการผู้จัดการ หรือหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ประกอบการขายห้องชุด, ภาระผูกพันเกี่ยวกับที่ดิน และอาคาร (ถ้ามี), วัน เดือน ปี ที่เริ่มต้นก่อสร้างอาคารดังกล่าว และที่คาดหมายว่าจะก่อสร้างเสร็จ

- กรณีขายอาคารชุดที่จดทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้วทางหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ ป้ายโฆษณา ต้องระบุข้อความต่อไปนี้ให้ครบถ้วน:-

เลขที่ของทะเบียนอาคารชุด, ชื่อเจ้าของห้องชุด เลขที่ของห้องชุด, ตำแหน่งที่ดิน, เลขที่ของโฉนดที่ดิน, จำนวนที่ดินที่เป็นทรัพย์สินส่วนกลาง, ชื่อผู้ประกอบการกิจการขายห้องชุด, ทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว, ชื่อกรรมการผู้จัดการ หรือหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ประกอบการกิจการขายห้องชุด, ภาระผูกพันเกี่ยวกับห้องชุด (ถ้ามี)

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีบทบาทในการควบคุมดูแลการโฆษณาโดยกำหนดมาตรฐานของ "ข้อความ" และ "วิธีการ" ในการโฆษณา มากกว่าบทบาทในการป้องกัน หรือระงับภัยร้ายแรงความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดจากการโฆษณาสินค้าบางประเภทเป็นการล่วงหน้า

นอกจากนี้ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณายังมีบทบาทในการให้ความเห็นในกรณีที่ผู้ประกอบการผู้ใด สงสัยว่าการโฆษณาของตนเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ประกอบการผู้นั้นอาจขอให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนั้น ก่อนทำการโฆษณาให้ได้ตาม มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่บทบาทในด้านนี้ยังมีน้อย

บทบาทในการควบคุมดูแลการโฆษณา เป็นไปในลักษณะของการติดตามดูแลซึ่งไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง เพราะเป็นการทำงานในระดับกอง และการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการไม่คล่องตัว ควรเพิ่มบทบาทในการเผยแพร่ความรู้แก่ผู้ประกอบการ ผู้โฆษณาและสื่อมวลชนให้มีจิตสำนึก และมีความรับผิดชอบ เผยแพร่ความรู้ในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค การควบคุมการโฆษณาของสำนักงานฯ ในสถาบันการศึกษาที่จะผลิตบุคลากรออกมาประกอบอาชีพในธุรกิจโฆษณาและสื่อสารมวลชน รวมทั้งผู้บริโภคโดยทั่วไปให้รู้จักรักษาสีทิตของตนเอง

จากสรุปผลการแสดงข้อคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าทาง
 ด้านผู้ประกอบการก็ยังคงมีความเห็นว่ามีบทบาทในการควบคุมดูแลการโฆษณา
 มากเกินไป เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ควรจะปล่อยให้ผู้ทำการโฆษณามีความ
 รับผิดชอบเอง ไม่ควรคิดว่าผู้บริโภคแยกแยะสิ่งต่าง ๆ ไม่ได้ ส่วนฝ่ายสำนักงาน
 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่า มีความจำเป็นต้องควบคุมดูแลการโฆษณา
 สินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อความเป็นธรรมและความปลอดภัยของผู้บริโภค
 เนื่องจากผู้บริโภคตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ไม่ทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับ
 สินค้าและบริการ ฝ่ายประชาชนผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ทราบบทบาทของสำนักงาน-
 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการควบคุมดูแลการโฆษณา เห็นว่าการโฆษณา
 ส่วนใหญ่มีความเหมาะสม (ซึ่งอาจเนื่องมาจากการควบคุมโฆษณาของรัฐด้วยส่วน
 หนึ่ง)

ปัญหา อุปสรรค และวิธีการแก้ไข

จากการศึกษาถึงบทบาทในการควบคุมดูแลการโฆษณาของสำนักงาน
 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
 จะเป็นหน่วยงานที่คอยสอดส่องดูแลการโฆษณา มิให้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครอง
 ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยคอยตรวจสอบการโฆษณาทางสื่อต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถ
 ทำได้อย่างทั่วถึง และพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการชุดเดิมที่วางไว้
 หากพบว่ามีข้อความโฆษณาที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติดังกล่าวก็จะเก็บรวบรวม
 เสนอคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ซึ่งคณะกรรมการฯ จะส่งต่อไปยังคณะ
 อนุกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป และเมื่อพิจารณาแล้ว หากฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ
 ดังกล่าว คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะมีคำสั่งให้แก้ไขข้อความ ห้ามการใช้
 ข้อความบางอย่าง ห้ามการโฆษณาหรือการใช้วิธีการนั้น หรือให้โฆษณาเพื่อแก้ไข
 ความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ส่วนการโฆษณาที่ใช้ข้อความที่ฝ่าฝืน
 กฎกระทรวงก็จะถูกเปรียบเทียบปรับ

ส่วนบทบาทในการยับยั้งหรือระงับการโฆษณาที่อาจเป็นอันตรายแก่ ผู้บริโภคตามกฎหมายนั้นมิได้มาก ซึ่งได้แก่ การห้ามโฆษณาบุหรี่ซึ่งดำเนินการไป ตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนการป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเป็นการ ล่วงหน้า ได้แก่ การลั่นมณเฑาะผู้ประกอบการโฆษณา การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ รายชื่อผู้ประกอบการธุรกิจที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อ เป็นการป้องกันผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการโฆษณาและเจ้าของสื่อมิให้มีการ ใช้ข้อความโฆษณาที่ฝ่าฝืนดังกล่าวอีก แต่การกระทำดังกล่าวไม่เป็นผลเท่าใดนัก เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากสื่อที่ถูกเปรียบเทียบปรับด้วย สรุปปัจจัยที่เป็น ปัญหาและอุปสรรคต่ออำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในการควบคุมดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชน คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีฐานะเป็นเพียงกอง ๆ หนึ่ง สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีจำนวนบุคลากรและงบประมาณจำกัด ไม่เพียงพอในการดำเนินงานติดตามดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชนต่าง ๆ ได้อย่าง ทั่วถึง
2. ลักษณะการดำเนินงานไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ เพราะเมื่อผู้บริโภคได้ดู ได้ฟังโฆษณา โฆษณานั้นก็จะผ่านขบวนการรับรู้และอาจมี พฤติกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลจากโฆษณานั้นไปแล้วก่อนที่สำนักงานฯ จะตรวจพบหรือ มีผู้ร้องเรียน ลักษณะการดำเนินงานจึงไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ผู้ประกอบการธุรกิจยังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อบทบาทในการควบคุมดูแลการ โฆษณาของสำนักงานฯ โดยเห็นว่าสำนักงานฯ คอยจับผิดและเห็นว่าผู้ประกอบการธุรกิจ คิดเอาเปรียบอยู่เสมอ
4. มีผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา เช่น ผู้ประกอบการที่บ้านจัดสรร อาคารชุด มักอ้างว่าไม่ทราบหลักเกณฑ์การควบคุมการ โฆษณาของสำนักงานฯ แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ ยังขาดข้อมูล ข่าวสาร กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาดังกล่าว

วิธีการแก้ไข

1. วิธีแก้ไขปัญหาควรมุ่งไปในทางป้องกันมากกว่าการปราบปราม เพราะสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่สามารถดูแลการโฆษณาทางสื่อต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง ในการป้องกันควรมุ่งให้การศึกษา เผยแพร่ความรู้ไปยังสถาบันการศึกษาที่จะผลิตบุคลากรในสายโฆษณาและการสื่อสารมวลชน ซึ่งจะออกไปประกอบธุรกิจการโฆษณา และอยู่ในวงการสื่อสารมวลชน รวมทั้งสถาบันการศึกษาโดยทั่วไปและผู้บริโภคกลุ่มต่าง ๆ ด้วย
2. เน้นการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ประกอบการถึงแนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ เกี่ยวกับบริการให้ความเห็นในข้อความที่ผู้ประกอบการจัดส่งสื่อกว่าโฆษณาของตนฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ เป็นการป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า
3. เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิของผู้บริโภคให้ผู้บริโภครู้จักร้องเรียนเมื่อถูกละเมิดสิทธิ สร้างทัศนคติในการเลือกซื้อเลือกใช้บริการ โดยรู้จักพิจารณาให้รอบคอบก่อนซื้อสินค้า สร้างลักษณะนิสัยในการบริโภคให้ถูกต้อง
4. ควรจัดให้มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังข้อคิดเห็นของผู้ประกอบการเพื่อทราบอุปสรรค ปัญหาและแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างต่อเนื่องทุกปี
5. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคม ชมรมของผู้บริโภค เพื่อการรวมตัวกันรักษาสีทธิของผู้บริโภค รวมทั้งสมาคม กลุ่มผู้ประกอบการโฆษณาที่คอยควบคุมกันเองให้มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น
6. จัดทำเอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นคู่มือแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคที่สั้น เข้าใจได้ง่าย

7. ปรับปรุงวิธีการประสานงาน และการให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมการโฆษณา ผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา และสื่อมวลชน เช่น จัดการประชุมสัมมนาระหว่างรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการโฆษณา กับผู้ประกอบธุรกิจ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังข้อเสนอแนะ สร้างความเข้าใจอันดีต่อกันเพื่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

8. ควรยกระดับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีอำนาจหน้าที่ระดับกรม เพื่อที่จะได้ดำเนินงานให้ความคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย