

บทที่ 5

ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์

จากการศึกษาในเรื่องของการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์โดยตลอดทุกขั้นตอน ทำให้ทราบว่า กระบวนการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์มีปัญหาและข้อขัดแย้งอยู่มากมาย ทั้งปัญหาด้านคณะกรรมการฯ ปัญหาด้านผู้ผลิตโฆษณา ตลอดจนปัญหาในด้านการประสานงานในด้านต่างๆ ของกระบวนการ ซึ่งจะยกประเด็นที่เป็นปัญหาพร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของแต่ละปัญหาควบคู่ไปด้วย

การวิเคราะห์ในบทนี้จะใช้ข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ พร้อมกับนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกมาประกอบให้การวิเคราะห์น่าเชื่อถือมากขึ้น โดยจะนำตัวอย่างของข้อความจากการสัมภาษณ์มาประกอบการอธิบายเพื่อให้มองเห็นอย่างชัดเจนอีกด้วย

1. ปัญหาที่เกิดจากการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์

ประเด็นปัญหาที่สำคัญมีดังนี้ คือ

1. กลไกในการตรวจพิจารณาที่มากและซ้ำซ้อน

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยจะได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่มีเงื่อนไขว่า "ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด" และกฎหมายที่รัฐกำหนดให้เป็นกลไกในการควบคุมการโฆษณาทางโทรทัศน์นั้นมียุ่่มากมายหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2510 พ.ร.บ.เครื่องมือแพทย์ พ.ศ. 2531 พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478

กฎหมายการจัดสรรที่ดิน พ.ร.บ.อาคารชุด ระเบียบ กกช. ว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ดังนั้นจึงนับว่า การโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ไม่มีเสรีภาพเท่าที่ควร เพราะจากกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อควบคุมการโฆษณานั้นมีมากมายเหลือเกิน และบทบัญญัติของแต่ละฉบับบางครั้งก็มีลักษณะซ้ำซ้อน มีลักษณะข้อปลีกย่อยที่คล้ายคลึงกัน เช่น ข้อความที่ว่า ห้ามโฆษณาเกินความจริง ห้ามโฆษณาอันเป็นเท็จหรือหลอกลวง ผู้บริโภค หรือไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน เป็นต้น กฎหมายทุกฉบับจะมีลักษณะข้อห้ามนี้เหมือนกัน ซึ่งการโฆษณาสินค้าบางตัวต้องผ่านการตรวจพิจารณาจากกฎหมายที่มีข้อห้ามคล้ายกันหลายฉบับ

เช่น การโฆษณาอาหาร เมื่อผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการอาหารและยาแล้ว ซึ่งมี พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ. 2522 เป็นกลไกในการควบคุมอยู่ ตามมาตรา 88 ข้อ 2 มีว่า "ไม่แสดงสรรพคุณยาอันเป็นเท็จ" เมื่อผ่านมาถึงคณะกรรมการ กกช. พิจารณา ตามระเบียบ กกช. ว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจ พ.ศ. 2521 ตามข้อ 2 มีข้อห้ามว่า "ไม่เป็นการอวดอ้างสรรพคุณของสินค้าและบริการธุรกิจอันเป็นเท็จหรือเกินความจริง" และเมื่อโฆษณาชิ้นนั้นผ่านการตรวจพิจารณาจาก คณะกรรมการ กกช. แล้วออกอากาศเผยแพร่สู่สาธารณะ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็จะคอยสอดส่องตรวจตราดูอีกที่หนึ่งว่า การโฆษณานั้นนั้น โฉมวัดเกินความจริงหรือเปล่า หรือมีใครร้องเรียนมา ก็สามารถที่จะสั่งระงับการโฆษณาหรือเรียกให้ผู้ทำโฆษณามาชี้แจงอีกที่หนึ่งได้

จะเห็นว่า กลไกที่ใช้ในการควบคุมการโฆษณานั้นมีอยู่มากก็จริงแต่เป็นกลไกที่มีลักษณะค่อนข้างซ้ำซ้อน มีหลายหน่วยงานที่ควบคุมแต่หลักเกณฑ์ก็เป็นลักษณะเดียวกัน

2. กระบวนการยุ่งยากและซับซ้อน

การตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์เป็นกระบวนการที่ต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอนด้วยกัน คือ ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาว่าสินค้าที่จะโฆษณานั้นเกี่ยวข้องกับกฎหมายใดบ้าง เช่น ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการอาหารและยา เจ้าพนักงานตำรวจ กรมที่ดิน หรือ บางครั้งต้องผ่านกรมวิทยาศาสตร์

การแพทย์ในกรณีที่ต้องการวินิจฉัยส่วนผสมบางอย่างของสินค้า เช่น เครื่องสำอาง ก่อนที่จะนำส่ง pre-censor ซึ่งในขั้นนี้อาจจะต้องเสียเวลาประมาณ 2-3 สัปดาห์ หรือบางครั้งอาจจะเป็นเดือนก็มี

เมื่อถึงขั้น pre-censor แล้วก็ต้องส่งคำพูดโฆษณาพร้อม storyboard ให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ขั้นตอนนี้จะเสียเวลาประมาณ 3-5 วัน หลังจากนั้นก็ต้องส่ง censor ที่สถานีโทรทัศน์เป็นขั้นสุดท้าย แต่ถ้าหากว่าผลการตรวจพิจารณามีเงื่อนไต่ ก็ต้องนำไปแก้ไขให้เรียบร้อยก่อนจึงจะออกอากาศได้

จะเห็นว่าขั้นตอนแต่ละขั้นตอนนั้นต้องเสียเวลาหลายวันและบางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็อ้างเหตุผลของความล่าช้าว่าเป็นเพราะงานมีมากและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ มีน้อย จึงไม่สามารถทำได้ทันเวลาที่กำหนด

นอกจากนี้หลังจากที่ภาพยนตร์โฆษณานั้นออกอากาศไปแล้ว ยังมีหน่วยงานที่จะคอยควบคุมดูแลอีกทีหนึ่ง นั่นคือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งจะคอยสอดส่องตรวจตราการโฆษณาที่มีลักษณะที่อาจจะหลอกลวงประชาชน หรือ อาจทำให้ผู้บริโภคต้องเสียหาย คณะกรรมการชุดนี้ก็สามารถจะเรียกให้ผู้โฆษณาระงับการโฆษณาขั้นนั้นได้ และบางครั้งอาจจะเรียกมาปรับตามแต่ที่กฎหมายกำหนดไว้

สาเหตุของปัญหา - จากการศึกษาพบว่า การส่งภาพยนตร์โฆษณา เพื่อผ่านการตรวจพิจารณานั้น ในขั้นตอนตั้งแต่ pre-censor ขึ้น censor จนถึงขั้นที่ออกอากาศจริงแล้วก็ตาม รัฐบาลได้ใช้ลักษณะการควบคุมทางสังคม (Social Control) ทั้งอย่างเป็นทางการ (Formal Control) คือการที่มีกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ มาควบคุม โดยตั้งหน่วยงานหลายหน่วยงานเพื่อคอยกำกับดูแล

นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติ คือ คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการตรวจพิจารณาโฆษณาทางโทรทัศน์ ยังใช้วิธีการควบคุมทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Control) คือ นอกจากจะยึดตามกฎระเบียบต่าง ๆ แล้ว ยังใช้กฎเกณฑ์

ทางศีลธรรม จารีตประเพณี ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่เป็นบรรทัดฐานของสังคม นำมาพิจารณาความเหมาะสมของภาพยนตร์โฆษณาอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ลักษณะการควบคุมที่มีหลายขั้นตอน หากพิจารณาแล้วจะพบว่า ขั้นตอนที่จะเข้าข้อ คือ แม้ว่าการตรวจสอบพิจารณาจาก คณะกรรมการอาหารและยาแล้ว แต่พอมาถึงขั้น censor คณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาของ กกช. ก็ต้องพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง และหลังจากออกอากาศไปแล้ว ก็ยังมีหน่วยงานที่จะคอยควบคุมอีก คือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งสามารถจะระงับการโฆษณาได้ หากพบว่าไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หรือได้รับคำร้องเรียนจากผู้บริโภคมากก็ตาม

ดังนั้น จะเห็นว่า ผู้ที่ทำงานโฆษณาจะถูกควบคุมโดยรัฐอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน ซึ่งผิดกับการผลิตรายการโทรทัศน์ที่ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบพิจารณาจากคณะกรรมการ (ยกเลิกการตรวจพิจารณารายการตั้งแต่ 1 มกราคม 2535 โดยให้แต่ละสถานี รับผิดชอบเอ็นบีเป็นความไม่เสมอภาคต่อผู้ผลิตงานที่ออกเผยแพร่ในสื่อโทรทัศน์เหมือนกัน

นอกจากนี้ สาเหตุที่ล้าสมัยอีกอย่างหนึ่งก็คือ การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ มีหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องและประสานงานกันหลายหน่วย ทั้งคณะกรรมการอาหารและยา คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และ กกช. บางครั้งยังพบว่าเกิดความสับสนและไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เช่น การโฆษณาเครื่องสำอาง ซึ่งขณะนั้นทาง อย. ก็ยังไม่มีการเขียนที่แน่นอนออกมา ทาง กกช. ก็ไม่แน่ใจในว่าจะพิจารณาอย่างไร ทางผู้ผลิตโฆษณาก็ไม่รู้จะไปปรึกษาใคร เป็นปัญหาที่ทำให้งานล่าช้ามาก บางครั้งเป็นเดือนยังไม่สามารถสรุปได้

อีกลักษณะหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า คณะกรรมการของแต่ละหน่วยงานขาดการประสานงานที่ดี คือ ไม่มีการตกลงแนวทางที่แน่ชัดในทางปฏิบัติ เช่น การโฆษณาอาหารและยา โดยปกติต้องผ่านการตรวจพิจารณาจาก อย. ก่อน จึงจะนำไปทำภาพยนตร์ได้ แต่เวลาทำภาพยนตร์โฆษณามาแล้ว มีบางข้อความที่ไม่ตรงกับ อย. แต่ไม่ได้ทำ

ให้ความหมายของเนื้อหาเปลี่ยนไป คณะกรรมการ กกช. เห็นว่าไม่น่าจะต้องแก้ไข แต่ทางคณะกรรมการจาก อย. เห็นว่า ถ้าไม่ทำตามที่ อย. อนุญาตมาทุกคำพูด ทุกภาพ ก็ถือว่าผิด ต้องให้ตรงทุกประเด็นจึงจะผ่านได้ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติ

"... พี่รู้ว่า เขาหาว่าพี่ตึงเกินไป แต่เราคือผู้รักษากฎหมาย
ยังนึกว่า กบว. (กกช.) จะช่วยกรองให้พี่ แต่จริง ๆ แล้วไม่เลย..."

"... หลักเกณฑ์ กบว. (กกช.) บางอย่างที่ต้องผ่านกฎหมายอื่นมา
ควรตรงทุกประเด็น..."

(สัมภาษณ์ : ผู้แทน อย. : 10 ก.พ. 36)

ปัญหาในการประสานงานนี้ น่าจะเกิดจากการที่ไม่เคยมีการประชุมปรึกษาหารือกันเลขระหว่างคณะกรรมการด้วยกัน ส่วนใหญ่จะเป็นการพูดคุยเป็นการส่วนตัวใครสนิทกับใครมากก็จะคุยแต่คนนั้น ความคิดเห็นก็จะคล้อยตามกันไป ไม่มีการวางจุดที่แน่นอนของแต่ละปัญหา มีลักษณะคล้ายกับต่างคนต่างทำหน้าที่ของตนไป

จากการสังเกต พบว่า มีรายละเอียดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่คณะกรรมการน่าจะได้อัดกลองถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน อย่างเช่น การอนุญาต คำพูดที่ใช้ในโฆษณา เช่น การห้ามใช้คำพูดว่า "เพียง... บาท เท่านั้น" หรือการห้ามใช้ คำนำหน้าชื่อว่า ดอกเตอร์... ห้ามใช้ คำว่า อาจารย์ ในลักษณะเช่นนี้ ในแต่ละครั้งจะต้องมีการถกเถียงกันประจำ กรรมการบางท่านก็ว่าน่าจะใช้ได้ ถ้าเขาบอกว่าเพียง 10 บาท ก็ควรให้ใช้ แต่ถ้าบอกว่า เพียง 1 แสนบาทเท่านั้น ก็ไม่ควรให้ใช้ แต่บางคนก็บอกว่าไม่ให้ใช้ก็ควรไม่ให้ใช้เหมือนกัน ซึ่งลักษณะนี้ไม่เคยหาข้อสรุปที่แน่นอนเลย

ฉะนั้นการแก้ไขปัญหานี้ จึงน่าที่จะมีการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างคณะกรรมการ โดยหยิบยกปัญหาที่พบในขณะปฏิบัติงาน แล้วนำมาช่วยกันพิจารณาหาแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติครั้งต่อไป ก็จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาอัตวิสัย (Subjective)

ปัญหาที่มักจะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์คงจะไม่พ้นเรื่อง ความไม่แน่นอนหรือไม่มีบรรทัดฐานของการตรวจพิจารณา ปัญหาที่ว่าคนนี้ได้ คนนั้นทำไม่ได้ หรือ ถ้ากรรมการคนนี้ได้ กรรมการคนนั้นผ่านไม่ได้ มักจะเป็นที่กล่าวขวัญกันอยู่เสมอในแวดวงของผู้ผลิตงานโฆษณา

ในการประเมินค่า (generalized) สิ่งใด ๆ คนเรามักจะใช้ จิต (mind) และ อัตตา (self) เป็นตัวกำหนด โดยอาศัยประสบการณ์ที่ตนเองมีอยู่เป็นบรรทัดฐาน ในการตัดสิน ฉะนั้นคณะกรรมการซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มารวมกันก็อาจจะมีบรรทัดฐานที่ไม่เหมือนกัน เพราะมาจากสิ่งแวดล้อมที่ต่างต่างกัน การตีความสิ่งเดียวกันก็อาจจะไม่เหมือนกันก็ได้ ซึ่งบางครั้งอาจจะขึ้นอยู่กับกาลเวลา สถานการณ์ สถานที่ ที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการตีความหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดระเบียบข้อห้ามต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ ในบางข้ออาจจะเขียนไว้อย่างกว้าง ๆ ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถตีความได้หลายระดับ เช่น คำว่า โป๊ แค่นั้นจึงจะเรียกว่าโป๊ ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เห็นขาแค่นั้นจึงจะเรียกว่า โป๊ เห็นหลังแค่นั้น หรือเห็นสะดือเรียกว่าโป๊ ก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้

ฉะนั้นจึงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการวันนั้นว่า ประกอบด้วยใครบ้าง เป็นผู้แทนจากหน่วยงานไหน เข้มงวดมากไหม ในเรื่องนี้ผู้แทนโฆษณามอบรับว่าต้องดูว่าวันนั้นมีใครเป็นคณะกรรมการบ้าง ถ้างานไม่เร่งด่วนเกินไปก็มักจะหลีกเลี่ยงกรรมการที่มีความเข้มงวด

ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้ผลิตโฆษณาก่อนหน้านี้ว่า

"การจะส่ง censor วันไหน จะต้องดูว่า หนึ่ง.ใครเป็นเลขานุการ หิน ใครไม่หิน ใครจะพูดได้ หรือใครที่ไม่ค่อยมองมุมนี้ การส่งบ่อย ๆ ทำให้เรารู้ สอง.ดูคณะกรรมการที่เข้าร่วมประชุมในวันนั้น เช่น ถ้ามีคนจาก อส. เราก็พยายามเลี่ยงสินค้าที่ต้องผ่าน อส. หรือจาก คคบ.นี้เราเลี่ยงมาก.."

(สัมภาษณ์ 27 ก.พ. 36)

ดังนั้นปัญหาในเรื่องอัตวิสัยอาจจะเกิดมาจาก

ความไม่ชัดเจนของกฎระเบียบ

เมื่อกฎระเบียบไม่มีความชัดเจน เขียนไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น ในข้อที่เกี่ยวกับด้านศีลธรรม ไม่ได้บอกระดับความถูกต้องว่าแค่ไหน และระดับเท่าใด จึงจะถือว่าผิดศีลธรรม ไม่เหมือนกับการกำหนดกติกาของกีฬาที่วางไว้อย่างชัดเจน ว่าถ้าเกินเส้นนี้ถือว่าผิด ฉะนั้นจึงขึ้นอยู่กับการตีความของคณะกรรมการเอง ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะใช้บรรทัดฐานของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสิน

"จริง ๆ แล้วกฎระเบียบทุกข้อมีประโยชน์ ถ้ามองในแง่ดี แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากแต่ละข้อเขาไม่ชี้เฉพาะเจาะจงว่า อะไรล่ะ คือสิ่งที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงาม การไปเห็นสะดือ มันใช่หรือไม่ใช่ สิ่งเหล่านี้มันแล้วแต่ judgement ฉะนั้นจึงตัดสินยาก ฉะนั้นการตัดสินทุกครั้งจะไม่เท่าเทียมกัน เช่น นี้เวียมานั่งส่องนมตัวเองว่าเล็กหรือใหญ่ นี้ผ่านได้ แต่บางอันนิดเดียวก็ไม่ได้" (สัมภาษณ์ Creative : วันที่ 13 ก.พ. 36)

ตัวอย่างการตีความโดยให้ Subjective

ผลิตภัณฑ์ Dance Cologne

ตรวจพิจารณาวันที่ 11 มกราคม 2536 ช่อง 7



กรรมการฯ ไม่อนุญาตเนื่องจาก presenter เด็กเกินไปที่จะมาแสดง

ความรักต่อกัน

ผลิตภัณฑ์ ชุดชั้นใน ซาบีน่า

ตรวจพิจารณาวันที่ 14 ธันวาคม 2535 ช่อง 9



กรรมการอนุญาตโดยมีเงื่อนไข ให้ตัดภาพที่เห็นสะดือออก

ผลิตภัณฑ์ โหมดส์อัลตราวิง

ตรวจพิจารณาวันที่ 29 มกราคม 2536 ช่อง 7

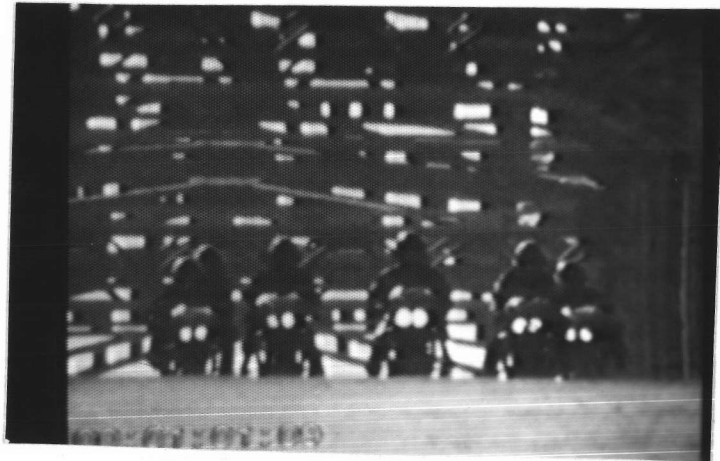


คณะกรรมการอนุญาตโดยมีเงื่อนไข ให้ตัดภาพที่เห็นรูปร่าง
ส่วนโค้งส่วนเว้าออก

ผลิตภัณฑ์ ปตท.แมกซ์ 87

ตรวจพิจารณาวันที่ 5 มีนาคม 2536 ช่อง 5

คำพูดโฆษณา "รถรุ่นใหม่ หัวใจรุ่นใหม่ แล้วความเร็วจะอยู่รุ่นไหน ถ้ามาเจอน้ำมันรุ่นน้อง"



กรรมการฯ ทั้งเรื่องภาพ ที่เห็นมอเตอร์ไซด์แต่ใช้ขาถีบเหมือนจักรยาน เกตรงจะเป็นการ
ทับถม แต่ตอนพูดโดยมีเงื่อนไขว่ ให้เปลี่ยนคำพูด ที่ว่า "น้ำมันรุ่นน้อง" เพราะถือว่าเป็น
การทับถมสินค้าประเภทเดียวกัน

ในอีกลักษณะหนึ่งที่มีจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือการตีความ
ในเรื่องของข้อความและสาระสำคัญในโฆษณาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น คือ

ความยืดหยุ่นของคณะกรรมการใดบางกรณี

ในลักษณะการทำงานที่มีหลายหน่วยงานต้องเกี่ยวข้องและประสานงาน
กันนั้น ถ้าแต่ละหน่วยงานมีจุดยืนที่แน่นอนของตนเองก็จะไม่มีปัญหา แต่ถ้าขาดความแน่นอน
ในทางปฏิบัติแล้วต่างฝ่ายก็จะขาดความคล่องตัวในการทำงาน อย่างเช่น การที่คณะกรรมการ
ตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์จะต้องพิจารณาหลักฐานต่าง ๆ ที่ทางคณะกรรมการ
อาหารและยาพิจารณามาก่อน ในบางครั้งก็มีการยืดหยุ่นในเรื่องของระเบียบและกฎเกณฑ์
ของทางคณะกรรมการอาหารและยา คือ การขอโฆษณาประเภทอาหารและยาที่ทางคณะกรรมการ
อาหารและยาตรวจสอบมาแล้วจะต้องมีข้อความโฆษณา พร้อมทั้งคำบรรยายภาพ
แต่เมื่อมาถึงคณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์แล้ว ทางผู้ผลิตโฆษณา

ทำภาพยนตร์มาไม่ตรงกับที่ได้ขอจากทางคณะกรรมการอาหารและยาไว้ เช่น ขาดข้อความบางตอน หรือภาพที่ผิดเพี้ยนไปในิดหน่อย ทางคณะกรรมการตรวจพิจารณาก่อนอนุญาตให้ผ่านได้ ซึ่งในประเด็นนี้ หากเป็นวันที่ผู้เข้าร่วมประชุมตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาที่มีผู้แทนจาก อส. เข้าร่วมด้วย ก็จะทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งในทางปฏิบัติ และจะมีการถกเถียงกันอยู่เสมอ ๆ เพราะทางคณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาก็จะบอกว่า ข้อความที่ขาดหายไปหรือเพิ่มมานั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด ส่วนทางคณะกรรมการอาหารและยาก็จะบอกว่า เป็นไปตามกฎหมายที่ต้องตรงทุกประเด็น

ตัวอย่าง ตรวจพิจารณาโฆษณาช่อง 5 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2536
ผลิตภัณฑ์ มันทอดกรอบเคลือบคาราเมล ผู้ผลิตโฆษณาทำภาพยนตร์มา และซันซูเปอร์
ในภาพว่า "มันทอดกรอบเคลือบเนยคาราเมล" ทางคณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณา
ทางวิทยุโทรทัศน์ที่มาจากหน่วยงานอื่นให้ผ่าน แต่ทางผู้แทนจาก อส. บอกว่าต้องตัดคำว่า
"เนย" ออก เพราะในใบอนุญาตจาก อส. ไม่มีคำนี้

ซึ่งลักษณะการยื่นขอของคณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุ
โทรทัศน์ เป็นการตีความโดยให้ Subjective ว่าข้อความเช่นนั้นไม่ก่อให้เกิดความ
เข้าใจผิด หรือเป็นการ over claim แต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังมีลักษณะของการใช้ Subjective อีกอย่างหนึ่งที่ทำให้
เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือ

การทำงานในรูปคณะกรรมการ

การทำงานในรูปคณะกรรมการนั้นมีผลต่อผู้มาก คือ เพื่อให้มีการตัดสินใจ
ที่ดี โดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่ม (ทั้งชั้น สันติวงษ์ องค์การและการบริหาร; 2533 หน้า 332)
โดยการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น นอกจากนี้ยังสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจ
ปัญหาออกไปตามความคิดเห็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะเมื่อเกิดมีคณะ
กรรมการขึ้น ก่อนที่จะตัดสินใจปัญหาใดได้นั้น จะต้องมีการถกเถียงด้วยเหตุผลโดยละเอียดเสียก่อน
แต่ข้อเสียอย่างหนึ่งของการทำงานในรูปคณะกรรมการก็คือ อาจถูกครอบงำ
โดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บ่อยครั้งที่เดิยที่การทำงานต่างๆ ของคณะกรรมการเป็นไปโดยมี
อุปสรรค อันเนื่องมาจากมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งก่อกวน หรือทำลายบรรยากาศในที่ประชุมของ
คณะกรรมการ บุคคลดังกล่าวชอบใช้วิธีการโต้แย้งอย่างรุนแรงจนเกินเหตุผลหรือมักทำตัว
เป็นผู้พูดเพียงคนเดียว ซึ่งบางครั้งอาจทำให้สมาชิกฝ่ายอื่นไม่มีกำลังใจที่จะร่วมมือด้วย

โดยปกติ คณะกรรมการควรจะต้องเป็นลักษณะที่เปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายต่าง ๆ มีโอกาสเสนอความคิดเห็นได้อย่างเสมอภาค รวมตลอดทั้งการรักษามารยาทที่จะต้องอดกลั้นต่อการถกเถียงของสมาชิกฝ่ายอื่น ปัญหาที่ควรจะต้องระมัดระวังที่สุดและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวประธานหรือผู้นำของที่ประชุมเองก็ต้องพึงสังวรในเรื่องดังกล่าวให้มากเป็นพิเศษอีกด้วย

จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมในการประชุมคณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ มีลักษณะที่น่าสังเกตอยู่ 2 ประการ คือ

1. ลักษณะที่ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ในการทำงานของคณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ มักจะมีความเกรงใจผู้อาวุโสมากกว่าปกติ ตามโครงสร้างของคณะกรรมการตามที่ได้รับแต่งตั้งมานั้น มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย ตำแหน่งใหญ่ ๆ โต ๆ มากมาย ถ้าผู้ที่มีอาวุโสมากกว่าว่าอย่างนั้นผู้อาวุโสในวัยนั้นก็มักจะคล้อยตาม

เท่าที่สังเกตพบว่า ตัวแทนจากบริษัทโฆษณาที่เข้ามาเป็นกรรมการด้วยนั้น มักจะไม่ค่อยกล้าแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร จากการสอบถามก็ได้ความว่า กลัวจะหาว่ามาปกป้องผลประโยชน์ของบริษัทด้วยกัน หรือบางครั้งก็ทำให้เหตุผลว่าแสดงความคิดเห็นไปก็เท่านั้น ไม่มีอะไรดีขึ้น เพราะกรรมการอื่นมักจะไม่ค่อยให้ความสนใจ

ตั้งตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ ของ Creative ท่านหนึ่งว่า "การทำงานเป็นรูปคณะกรรมการดีที่สุด ใช้บุคคลใดบุคคลหนึ่งยิ่งยิ่งแล้วใหญ่ แต่ข้อควรระวังก็คือ อย่าให้เกิดความเกรงใจกันในตัวคณะกรรมการ ท่าน คือ individual ที่เขาเชิญมา เพราะท่านมีความสามารถแต่ละแง่ แต่ในทางปฏิบัติ ถ้าเผลอไปนั่งตรง กบว. จะรู้เลยว่าใครมี power over ใครอยู่ พอท่านนี้พูดมาบ้าง อีกคนจะเงยบ ในใจ เขาอาจจะปฏิเสธก็ได้"

(สัมภาษณ์ 13 ก.พ. 36)

2. ลักษณะของการไม่เคารพความคิดเห็นของผู้อื่น ถ้าวันไหน ประชาน มาประชุม วันนั้น จะมีผู้พูดคนเดียวคือ ประชานอะไร ๆ ก็แล้วแต่ประชาน เท่าที่สังเกต ประชานไม่ค่อยจะให้ความสนใจการแสดงความคิดเห็นของคนอื่น และมีลักษณะที่ค่อนข้าง Ego บางครั้งมีปัญหาที่ต้องการข้อยุติ เช่น การโฆษณาเทปที่มีคำว่า Dolby Stereo อยู่ตรง กรอบภาพ ทุกคนเห็นว่าไม่น่าจะเป็นอะไรแต่ประชานไม่ยอมและบอกว่า ถ้าจะให้ก็ขอให้เป็น วันที่ผมไม่มาก็แล้วกัน

ถ้าวันไหนประชาน ไม่มา ผู้ที่มีลักษณะมากที่สุด คือ เลขาคณะที่ประชุม กรรมการท่านอื่น ไม่ค่อยกล้าแสดงความคิดเห็น อาจจะเป็นเพราะกรรมการส่วนใหญ่จะมาประชุมช้าบ้าง หรือไม่ก็ขอเซ็นต์ไว้แล้วกลับก่อนเพื่อไปปฏิบัติภารกิจส่วนตัว เช่น รับลูกจาก โรงเรียน ซึ่งอาจจะทำให้ต้องเกรงใจเลขาคณะ ที่ต้องปฏิบัติงานอยู่จนเลิกประชุม หรือบางครั้งก็มาประชุมเมื่อเวลาที่ใกล้จะเลิกแล้ว (ลักษณะเช่นนี้มีบ่อยมาก)

4. การใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์

ดังที่ได้ทราบแล้วว่าขั้นตอนต่างๆ ในการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุ โทรทัศน์ มีหลายขั้นตอนมาก และต้องเสียเวลามากอีกด้วย ประกอบกับการแข่งขันทางด้าน ธุรกิจในปัจจุบันทำให้ต้องทำงานแข่งกับเวลา ฉะนั้นงานโฆษณาทุกชิ้นก็ต้องทำอย่างเร่งรีบ ตามไปด้วยเช่นกัน และเมื่อมาประสบปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในแต่ละขั้นตอน ผู้ผลิตงาน โฆษณาบางคนก็จำเป็นต้องพยายามหาวิธีการเพื่อให้งานของตนเองนั้นผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ไปด้วยดี ซึ่งบางครั้งนำไปสู่การทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงาน โดยใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือที่เรียกในวงการว่า "ใต้โต๊ะ"

ตามระเบียบปฏิบัติของทางคณะกรรมการอาหารและยามีว่า ถ้าส่งเรื่อง ใหม่ให้พิจารณาจะใช้เวลา 2 สัปดาห์ ถ้าเป็นเรื่องโฆษณาที่ขอต่ออายุ หรือต้องการลด เวลาการโฆษณาลง เช่น จากการโฆษณา 60 วินาที เป็น 30 วินาที ก็จะพิจารณาให้ ภายใน 3-5 วัน

แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตโฆษณาส่วนใหญ่จะตอบเป็นเสียงเดียวกันว่า ขั้นตอนการขออนุญาตจากคณะกรรมการอาหารและยา เป็นขั้นตอนที่ต้องเสียเวลามากจริงๆ

บางที่เป็นเดือนหรือสองเดือน บางครั้งต้องให้ผู้ใหญ่ในบริษัทไปพูด หรือต้องไปนั่งเส้าดูว่า
เรื่องนี้เข้าที่ประชุมหรือยัง จะเข้าเมื่อไหร่ หรือมีปัญหาอย่างไร จนบางครั้งทำให้หนัก
ไปว่าคณะกรรมการพยายามจะดึงเรื่องเพื่อผลประโยชน์หรือเปล่า

ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตโฆษณาหลายท่านดังนี้

"การที่ต้องผ่านคณะกรรมการอาหารและยาก่อน เป็นขั้นตอนที่เสียเวลามาก
เหลือเกิน บางราย 6 เดือนยังไม่ทราบผล ทีเดียว ที่แจ้งว่าจะทราบผลภายใน
2 สัปดาห์ ผู้ผลิตโฆษณาเข้าใจว่า ทาง อย. ต้องการดึงเรื่องให้ช้าเพื่อผล
ประโยชน์บางอย่าง มีบางรายไปขอเปิดดูเพิ่มได้เอง สงสัยว่าทำไมทำไม่ได้"

(สัมภาษณ์ วันที่ 26 พ.ย. 35)

"ตอนนั้นทำโฆษณาทางอนามัย DUO เป็นโฆษณาที่ค่อนข้างล่อแหลมเมื่อก่อน
ไม่มีการควบคุม เพิ่งเข้าอยู่ในประเภทเครื่องมือแพทย์ สักประมาณ 2 ปี ที่นั้น
เหมือนเป็นห้องทางหนึ่ง... เจอด้วยตัวเองเลย ตอนนั้นไปยื่นก็ไม่ผ่าน เอากลับไป
ไปแก้ ยื่นใหม่ ไม่ผ่านอีก... ตอนหลังผู้ใหญ่ในบริษัทไปคุย คุยไปคุยมา พูดถึง
ตัวเงินได้ทีละกันเลข 3 หมื่นบาท ตัวเองเป็นคนเอาเงินใส่ซองไปให้ที่ห้องเลข
แค่นั้นยังไม่พอ ยังส่งซองกลิ่นมาให้อีก 2 ซอง บอกด้วยว่าให้ใส่ซองละ 5,000. บาท
รวมทั้งสิ้น 4 หมื่นบาท ซึ่งอันนี้ไม่ยอมรับแน่ จะขอเป็นเงินสดอย่างเดียวแล้ว
ใส่ซองสอดเข้าไปในหนังสือ..."

(สัมภาษณ์ วันที่ 27 ก.พ. 36)

สาเหตุของปัญหา - หากดูในรายละเอียดของกฎหมายที่ออกมาเพื่อ
ควบคุมการโฆษณา (พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ. 2522 ในภาคผนวก) จะเห็นว่า กฎหมาย
ได้กำหนดบทลงโทษต่อผู้โฆษณาที่ฝ่าฝืนระเบียบ แต่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการตรวจ
พิจารณาว่า หากเจ้าพนักงานดำเนินการให้ไม่ทันตามที่กำหนด ให้ถือว่าโฆษณานั้นได้รับ
การอนุมัติแล้ว แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ขณะนี้ผู้โฆษณาไม่สามารถร้องเรียนต่อผู้ใด ทั้งเป็น
ช่องทางที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่ต้องกลัวว่าจะมีการฟ้องร้องหากทำงานล่าช้า

2. ผลกระทบที่เกิดจากการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์

จากการศึกษาถึงกลไกและกระบวนการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ ทำให้ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ตั้งแต่ก่อนส่ง censor ขึ้น censor จนถึงขั้นที่ออกอากาศไปแล้วก็ตาม ผลกระทบส่วนใหญ่จะตกอยู่ที่ผู้ผลิตโฆษณา นั่นคือ ทำให้เสียเงิน และเสียเวลา เป็นสำคัญ

เสียเวลา

การส่งภาพยนตร์โฆษณาเพื่อให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนทั้งขั้นตอนและวิธีการ หน่วยงานที่ควบคุมแต่หน่วยต้องใช้เวลาในการพิจารณาการโฆษณาที่ตนเองรับผิดชอบ เช่นคณะกรรมการอาหารและยาใช้เวลาในการพิจารณาโฆษณาอาหาร หรือยา ประมาณ 2-3 สัปดาห์ เมื่อผ่านมาถึงคณะกรรมการ pre-censor ก็ต้องใช้เวลายอย่างน้อย 3 วัน หรือ 1 สัปดาห์และเมื่อมาถึงขั้น censor แล้วมีมติอนุญาตโดยมีเงื่อนไข ก็ต้องเสียเวลาในการนำภาพยนตร์นั้นกลับไปแก้ไขแล้วนำมาส่ง censor อีกครั้งหนึ่ง จะเห็นได้ว่าที่จะผ่านขั้นตอนทั้งหมดต้องใช้เวลายอย่างน้อย 1 เดือน จึงจะครบทั้งกระบวนการ

เสียเงิน

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นคือเรื่องของการใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์แล้วหากโฆษณาที่ส่ง censor ได้รับการอนุญาตโดยมีเงื่อนไขก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้อีกมากเช่นกัน แม้การแก้ไขเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การเพิ่มซูเปอร์ภาษาไทยกำกับในภาพที่มีเฉพาะภาษาต่างประเทศ ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 3-4 หมื่นบาท

"การขึ้นซูเปอร์ไม่กั้ว ต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 3-4 หมื่น"

(สัมภาษณ์ creative : 16 ก.พ.36)

จากผลกระทบเหล่านี้ ทำให้ผู้ผลิตโฆษณาจำเป็นต้องหาวิธีการที่จะผ่านการพิจารณาโดยไม่ให้มีปัญหา และในบางครั้งก็ใช้วิธีการสร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อคณะกรรมการ สร้างความสนิทสนม ซึ่งผู้ผลิตโฆษณาส่วนใหญ่ยอมรับว่าได้ผลดี

"การสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับคณะกรรมการเป็นการส่วนตัว มีส่วนช่วยในการต่อรองได้บ้าง แต่ไม่ใช่ 100 %"

(สัมภาษณ์ 27 พ.ย.35)

"คิดว่ามีการเลือกปฏิบัติ เช่น agency สนิทกับคนในคณะกรรมการ ก็มีการโทรทศุขเป็นการส่วนตัว ก็จะช่วยหนุนหน่อยนะคะ เรื่องนี้คือใช้ relationship ส่วนตัว และพวกนี้จะมี power ในการประชุมมาก ที่เพื่อคนนั้นๆ คนอื่นก็จะเสียงอ่อนลง ถ้าไปฝากกับคนที่ตัวเล็กกว่า ก็ไม่มีผล"

(สัมภาษณ์ 27 ก.พ.36)

3. ผลพลอยได้จากการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์

การตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์นั้นแม้จะเป็นกระบวนการที่มีหลายขั้นตอน โครงสร้างขององค์กรซับซ้อน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็ทำหน้าที่ในส่วนที่รับผิดชอบ แต่ผลกระทบที่ตกหนักจะอยู่ที่ผู้ผลิตงานโฆษณา เพราะต้องใช้เวลาและใช้งบประมาณจำนวนมากหากงานที่ส่ง censor มีปัญหา

อย่างไรก็ตามผลพลอยได้ที่เกิดจากการตรวจพิจารณานี้ก็มีอยู่มาก ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้บริโภคนและผู้ผลิตงานโฆษณาเองด้วย จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการและผู้ผลิตงานโฆษณาต่างก็ได้ให้ความคิดเห็นเป็นแนวเดียวกันในเรื่องนี้คือ

1. คณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์เป็นผู้ที่ปกป้อง กรองสาร ให้แก่ผู้ชม เพราะสื่อวิทยุโทรทัศน์มีอิทธิพลต่อผู้ชมอย่างกว้างขวาง

และยังมีความแตกต่างกันทั้งเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ ผู้ผลิตโฆษณาส่วนใหญ่ ยอมรับว่ามีผู้ผลิตโฆษณาบางรายที่ยังขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้นจึงอาจส่งผลกระทบต่อไม่เพียงปรารถนาได้ ดังจะเห็นได้จาก ตารางหน้า 32 ที่แสดงตัวเลขของโฆษณาที่คณะกรรมการอนุญาตโดยมีเงื่อนไข ตั้งแต่เดือน มิถุนายน ถึงเดือนธันวาคม 2535 เหตุผลที่คณะกรรมการให้แก้ไขมีทั้ง โฆษณาที่ขัดต่อศีลธรรม และวัฒนธรรม หรือแม้แต่เป็นโฆษณาที่สื่อไปในทางยั่วยุอารมณ์ ซึ่งแม้จะควบคุมไม่ได้ร้อยเปอร์เซ็นต์แต่ก็สามารถ screen ได้ชั้นหนึ่ง และที่สำคัญคือช่วยกระตุ้นให้ผู้ผลิตโฆษณาพยายามที่จะทำภาพยนต์ออกมาให้ถูกต้อง เหมาะสมกับค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคมต่อไป

2. จากการศึกษาตลาดการค้าในปัจจุบันมีการแข่งขันกันสูงมาก การช่วงชิงส่วนแบ่งในตลาดก็มีสูงไปด้วย จึงทำให้มีวิธีการใหม่ ๆ เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการโฆษณามากขึ้น และบางครั้งอาจจะนำวิธีการที่บดคู่แข่งกัน โดยใช้การโฆษณาที่เป็นลักษณะเปรียบเทียบและเทียบสินค้าของบริษัทอื่น ซึ่งในกรณีนี้ คณะกรรมการจะเป็นผู้คอยดูแลไม่ให้เกิดการเอาเปรียบกัน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นกรรมการไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเอาเปรียบซึ่งกันและกันนั่นเอง

3. จากตารางหน้า 32 จะเห็นว่า โฆษณาที่อนุญาตโดยมีเงื่อนไข เกี่ยวกับการใช้ภาษาไทยไม่ถูกต้องนั้น มีเปอร์เซ็นต์สูงกว่า เหตุผลอื่น (33.58%) เพราะคณะกรรมการเล็งเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ภาษาไทย ตลอดจนการใช้ภาษาไทยตามอักขรวิธีที่ถูกต้อง และพยายามสร้างแนวทางภาษาที่ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะสื่อโทรทัศน์เป็นสื่อที่เข้าถึงผู้ชมทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีแก่เยาวชนต่อไป