

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์กับกระบวนการตรวจพิจารณาผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาดังต่อไปนี้ คือ

1. แนวคิดเรื่องการใช้เสรีภาพในการโฆษณา
2. แนวคิดเรื่องการควบคุมทางสังคม(Social Control)
3. แนวคิดเรื่องการกระทำระหว่างกันทางสังคม
(Social Interaction)
4. ทฤษฎีเชิงบรรทัดฐานของสื่อมวลชน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเรื่องการใช้เสรีภาพในการโฆษณา

หากจะพูดถึงเสรีภาพของสื่อมวลชน ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 37 "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน..." (สมศักดิ์ คุณเงิน และคณะ, 2534)

จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญของไทยได้มีบทบัญญัติ รับรองเสรีภาพของบุคคลใน การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาไว้อย่างชัดเจน แต่มีเงื่อนไขว่า "ต้องอยู่ ในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด" ซึ่งเท่ากับเปิดช่องให้ใช้กฎหมายริดรอนสิทธิเสรีภาพ ของสื่อมวลชน (บุญเลิศ ศฤกษิณ, สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย: 2527 หน้า 96) นับว่า เป็นการขัดต่อปฏิญาแห่งสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ตามมาตรา 9 "บุคคลทุกคน ย่อมถือว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะถูกพิพากษาว่ามีความผิด..." และมาตรา 11 "การติดต่อ สื่อสาร เกี่ยวกับแนวความคิด หรือความคิดเห็นโดยไม่มีขอบเขตจำกัดไว้ั้น เป็นสิทธิแห่ง มนุษยชนอันล้ำค่าซึ่งอย่างหนึ่ง ผลเมืองทุกคนอาจพูด เขียน และพิมพ์โฆษณาได้โดยเสรี แต่ต้องรับผิดชอบการใช้เสรีภาพนี้โดยมีขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้" (กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ: ก.ย. 2527, หน้า 215)

ดังนั้นหากจะมองเสรีภาพในการโฆษณาทางโทรทัศน์ ซึ่งมีกฎหมายที่ควบคุม อยู่หลายฉบับ คือพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ระเบียบคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ว่าด้วยการโฆษณาสินค้า และบริการธุรกิจทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติ คัมครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ก็จะทำให้เห็นว่า การโฆษณาในบ้านเรายังไม่มีเสรีภาพเท่าที่ควร

ซึ่งผลของการมีกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในระดับหนึ่ง คือเสียง วิจารณ์จากสื่อมวลชน ต่างมุ่งไปยังประเด็นที่ว่า "กฎหมายเหล่านั้นยังขาดความถูกต้อง ยุติธรรม และล้ำสมัย" ทางด้านรัฐบาลซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายเห็นว่า กฎหมาย ส่วนใหญ่นั้นคืออยู่แล้ว และเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะความมั่นคง ความปลอดภัยของชาติ

เฉลิมพร อุ่นแก้ว (วิทยานิพนธ์ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) ได้ศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อมวลชนภายใต้กรอบแห่ง กฎหมายไทย และได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการโฆษณาไว้ดังนี้

เนื่องจากบริษัทโฆษณาอยู่ในขอบข่ายของธุรกิจเอกชน และทำ
ธุรกิจเพื่อสนองความต้องการของลูกค้า การโฆษณาจึงมีให้เห็นหลาย
รูปแบบ ทั้งที่ตีพิมพ์คุณภาพและส่งเสริมสังคม ตลอดจนการโฆษณาที่อาจจะ
ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่สังคมได้ เนื่องจากสื่อมวลชนไทยจำเป็นต้อง
ต้องอาศัยการโฆษณาเป็นหลักตั้งกล่าวแล้ว

การโฆษณาก็เช่นเดียวกับการเผยแพร่รายการของสื่อมวลชนอื่น ๆ
ซึ่งต้องพยายามเน้นให้ลูกค้าเกิดความสนใจสินค้าของตัวเอง ซึ่งบางครั้ง
อาจจะต้องใช้การนำเสนอที่มีเนื้อหา รุนแรง ก้าวร้าว ให้ความรู้สึก
ทางเพศ หรือใช้เรื่องส่วนตัวของมนุษย์มานำเสนอ

ในด้านการโฆษณาโดยการกระตุ้นทางเพศ ได้รับความนิยมน้อยสูงทั้งใน
ต่างประเทศและประเทศไทย เนื่องจากสามารถกระตุ้นสัญชาตญาณของมนุษย์ได้ดี

วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมโฆษณาในสังคมไทย เป็นไปตามวิวัฒนาการ
ทางเศรษฐกิจและการตลาด การโฆษณาได้ขยายเข้าสู่ทุกขอบเขตของประเทศ โดยมี
ผู้รับสื่อซึ่งอยู่ในกลุ่มสถานะแตกต่างกันออกไปตามสภาพสังคมไทย ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำ
ต่ำสูงทางเศรษฐกิจ การโฆษณาถูกมองว่าเป็นการพยายามปลุกฝังลัทธิบริโภคนิยม โดยขาด
ความแยกแยะ ทำให้กลุ่มเป้าหมายของสื่อโฆษณาในระดับที่มีความอ่อนด้อยทางเศรษฐกิจ
หรือผู้เยาว์ที่ขาดสติสัมปชัญญะในการแยกแยะ ถูกเร่งเร้าให้ยอมรับค่านิยมนี้ด้วยอุตสาหกรรม
โฆษณาได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการจัดอุปสงค์ในสังคมไทยมานานแล้ว

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าธุรกิจโฆษณาได้พัฒนารูปแบบและวิธีการในการโฆษณา
ให้สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เด็ก สตรี ผู้มีชื่อเสียง เป็นสื่อโฆษณาที่ดี ในขณะที่เดียวกันก็มีการ
สร้างสรรค์รูปแบบโฆษณาให้มีประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น

โดยเหตุที่การโฆษณามีบทบาทสำคัญต่อการประกอบธุรกิจมาก ซึ่งมีคนจำนวน
ไม่น้อยที่ทุ่มเททั้งกำลังแรงกายและกำลังทรัพย์ในการสร้าง ภาพพจน์ (image)
เพื่อสร้างสรรค์ความรู้สึกที่ดีต่อธุรกิจ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการโฆษณานั้นย่อมต้อง

มีขอบเขต ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการใช้เสรีภาพทางด้านอื่นอย่างเกินขอบเขต และมาบ่อนทำลาย
สังคมให้เสียไป

การควบคุมการโฆษณา เป็นไปใน 3 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมโดยผู้บริโภค

สินค้าใดที่มีการโฆษณาโอ้อวดเกินควร หรือล่อไปในทางอนาจาร ยั่ว
กามารมณ์ ก็จะได้รับวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในกลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจจะ
ทำให้สินค้านั้นขายไม่ได้ หรือเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อสินค้า

2. การควบคุมโดยผู้ประกอบการโฆษณา

การควบคุมกันเองนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการโฆษณา
ได้แสดงความบริสุทธิ์ใจของตัวเองต่อประชาชน ปัญหาที่เผชิญอยู่ขณะนี้คือ การควบคุม
ตัวเองนี้เป็นการขัดแย้งกับสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ในการประกอบอาชีพของตนหรือไม่
หรือขัดต่อกฎหมายที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่บุคคลในอันที่จะประกอบธุรกิจแข่งขันกันเองอย่าง
เสรีหรือไม่ ทั้งจะเป็นการก้าวล่วงงานของรัฐบาลหรือไม่ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ยังเป็น
ที่ถกเถียงกันว่าจะได้ผลดีเพียงใด อย่างไรก็ตาม นักโฆษณา นักเศรษฐศาสตร์ก็พยายามยึด
หลักที่ว่า "ถ้าผู้ประกอบการโฆษณาไม่สามารถควบคุมตัวเองได้แล้ว รัฐบาลจะเป็นผู้กระทำ"

ในต่างประเทศได้มีการจัดตั้งสำนักงานตรวจโฆษณา หรือสำนักงานธุรกิจ
ที่มีประสิทธิภาพในการทำงานมาก ทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการโฆษณา
และคำร้องทุกข์นี้จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการโฆษณาเป็นอย่างมาก

สำหรับในประเทศไทย สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทยมิได้ออกกฎ
หรือหลักเกณฑ์ใด ๆ มาควบคุมการโฆษณาไว้อย่างชัดเจน ส่วนใหญ่ก็จะปฏิบัติตามกฎหมาย
ที่ออกมาบังคับใช้ และมีเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณเอาไว้เท่านั้น

3. การควบคุมโดยรัฐ

การควบคุมที่เข้มงวดและดูเหมือนว่าได้ผลมากที่สุด ได้แก่ กฎหมายที่
ออกโดยรัฐบาลซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่ก็ยอมรับว่า การออกกฎหมายมาควบคุมการโฆษณา
นั้นเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง ปัญหาที่ตามมาก็คือ ความเข้มงวดในการควบคุมนั้นควรกระทำมากน้อย
เพียงใดมีบรรทัดฐานในการควบคุมเพียงใด ซึ่งบางครั้งก็ขึ้นอยู่กับความรู้สึกที่มีต่อธุรกิจหรือ

บริการนั้นมากกว่าจะมีกฎเกณฑ์กำหนดอย่างแน่นอนตายตัว ซึ่งส่งผลถึงปัญหาของความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของ การควบคุมโดยรัฐนั้นเป็นการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญที่ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 37)

ฉะนั้นในการศึกษาเรื่องการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์กับกระบวนการตรวจพิจารณาจึงจะนำแนวคิดในเรื่องการควบคุมทางสังคม เข้ามาเป็นกรอบในการพิจารณาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การควบคุมสื่อมวลชนอีกด้วย

2. แนวคิดเรื่องการควบคุมทางสังคม(Social Control)

การควบคุมทางสังคมหมายถึง วิธีการของสังคมในอันที่จะควบคุมความประพฤติของสมาชิกทุกคนในสังคมให้อยู่ในความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความมั่นคงดำรงอยู่แห่งสังคม เพราะว่ากาที่สังคมจะดำรงอยู่ได้ก็โดยที่สมาชิกในสังคมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของสังคม

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2523) ได้ให้ความหมายของการควบคุมทางสังคม (Social Control) ว่าหมายถึง มรรควิธีและกระบวนการทั้งปวงที่ทำให้กลุ่มชนหรือสังคมได้มาซึ่งการยอมปฏิบัติหน้าที่ตามความคาดหมายในสถานการณ์ของสมาชิกในสังคมนั้น นอกจากนี้การควบคุมทางสังคมนียังหมายถึง เทคนิค และกลยุทธในการวางระเบียบพฤติกรรมของมนุษย์ในทุกสังคมด้วย การควบคุมสังคมแบบนี้ใช้กับผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม เช่นด้วยการลงโทษ ตักเตือนว่ากล่าว เป็นต้น

Edward A. Ross (1866-1951) ได้กล่าวว่า การควบคุมทางสังคมนียังถึงกลไกต่าง ๆ ในสังคมที่มีอำนาจครอบงำเหนือปัจเจกบุคคล ที่ทำให้คนในสังคมเกิดความคล้อยตามกันตามบรรทัดฐาน ตลอดจนค่านิยมของสังคม ซึ่งความหมายดังกล่าว

นี้มีลักษณะที่ไม่เฉพาะเจาะจงนัก (Lewis A. Coser, Bernard Rosenberg, 1982; 80-82) ซึ่งการควบคุมทางสังคมนี้จะทำให้พฤติกรรมของปัจเจกชน มีลักษณะของการคล้อยตามความต้องการของกลุ่มโดย Ross ได้กล่าวถึงเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมทางสังคมไว้ 2 ประเภท คือกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมและจริยธรรม กับการควบคุมโดยอำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งหากจะพิจารณาถึงการควบคุมการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์แล้ว จะเห็นว่า สถาบันผู้ควบคุมการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ได้ใช้วิธีการควบคุมทั้งสองอย่างประกอบกัน คือใช้ทั้งกฎเกณฑ์ทางด้านศีลธรรมจรรยาควบคู่กับการออกกฎหมายเพื่อให้คงไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย

นอกจากนี้การควบคุมทางสังคมยังแบ่งได้อีกลักษณะหนึ่ง คือ การควบคุมอย่างเป็นทางการ และการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การควบคุมอย่างเป็นทางการ (Formal Control) มีการกำหนดกฎเกณฑ์และตั้งใจที่จะควบคุมพฤติกรรมของบุคคล เช่นการใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่สังคมกำหนดขึ้น ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนถือเป็นการผิด และจะถูกลงโทษตามความผิดที่ตนกระทำ

2. การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Control) เป็นการควบคุมทางสังคมโดยอาศัยกฎศีลธรรมหรือจารีตและธรรมเนียมประเพณีเป็นหลัก การควบคุมการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์จัดว่าเป็นการควบคุมทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการผสมกัน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำระหว่างกันทางสังคม (social interaction) ของ Mead

George Herbert Mead นักปรัชญาชาวอเมริกัน แต่เขามีชื่อเสียงทางสังคมวิทยาในฐานะผู้วางรากฐานทฤษฎีแม่บท ตามทัศนะของ Mead สังคม คือการกระทำระหว่างกัน(interaction) ที่จัดระเบียบแล้วและมีแบบแผนของบุคคลต่างๆ การกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นได้เพราะ "จิต"(mind) ถ้าไม่มีจิตเสียแล้ว บทบาทและการคิดหาทางเลือกต่างๆ

ของกิจกรรมก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ นอกจากนั้น สังคมยังต้องขึ้นกับอัตตา(self) ด้วยเพราะ
 อัตตาเกิดจากทัศนะของ generalized other หากไม่สามารถมองเห็นและประเมินค่า
 ของตนเองจากสายตาคนอื่นแล้ว การควบคุมทางสังคมก็จะอาศัยเพียงการประเมินตนจาก
 บทบาทของตนเท่านั้น ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถประสานกิจกรรมที่แตกต่างกันได้ (สัญญา
 สัญญาวิวัฒน์: ทฤษฎีสังคมวิทยา, 2533)

นอกจากนี้ Mead ยังเน้นลักษณะสังคมว่ามีทั้งสืบเนื่องและเปลี่ยนแปลงตาม
 ความสามารถในการปรับตัวของจิต และการต่อรองของอัตตา ซึ่งส่วนนี้เขากล่าวว่า

"สถาบันของสังคม ก็คือรูปแบบที่เป็นระเบียบของกลุ่ม หรือกิจกรรม
 ทางสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นระเบียบจนบุคคลสมาชิกของสังคม
 สามารถปฏิบัติตนได้สมบูรณ์ด้วยการถือลักษณะท่าทีของผู้อื่นที่มีต่อ
 กิจกรรมเหล่านี้... แต่ก็ไม่มีเหตุผลใดหรือเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น
อย่างไร ที่สถาบันสังคมจะต้องบีบบังคับหรืออนุรักษนิยมอย่างมากมา
หรือไม่มียืดหยุ่น ไม่ก้าวหน้า ไม่ส่งเสริมบุคคลแทนที่จะทำให้เสีย
กำลังใจ "

ข้อความเหล่านี้ แสดงถึงความไม่ชอบลักษณะความเข้มงวด การบีบบังคับของ
 สังคมของ Mead ซึ่ง Mead เชื่อว่าสังคมเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างสรรค์ขึ้น จากการ
 ปรับตัวระหว่างการทำระหว่างกันของมนุษย์ (ไม่ใช่เป็นสิ่งที่มียุ่ก่อน) ดังนั้นสังคมจึง
 อาจถูกสร้างขึ้นใหม่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามจิตและอัตตา

แนวคิดเรื่องการกระทำระหว่างกันทางสังคมนี้สามารถจะใช้เป็นแนวการ
 พิจารณาเรื่องของผู้ควบคุมการโฆษณาได้ ในลักษณะของความไม่แน่นอนตายตัวของ
 ความหมายโดยทั่วไป เพราะอาจมีความหมายต่างกันไปตามกาลเวลา สถานที่ หรือ
 สถานการณ์ และบุคคลหรือกลุ่มคน นั่นคือต้องมีการตีความกันอยู่ต่อไปว่า เวลา สถานที่
 หรือสถานที่เช่นนั้นจะมีความหมายว่าอะไร

แม้จะมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งแล้วก็ตาม แต่บางครั้งสถาบันผู้ควบคุม การโฆษณาที่มีการยืดหยุ่นหรือเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจจะนำไปสู่ข้อ ขัดแย้งและปัญหาต่าง ๆ ได้

4. ทฤษฎีเชิงบรรทัดฐานของสื่อมวลชน

ทฤษฎีเชิงบรรทัดฐาน เป็นทฤษฎีอีกกลุ่มหนึ่งที่เสนอว่าสื่อมวลชนควรเป็น ออย่างใดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสังคม นั่นก็คือความเกี่ยวข้องของสื่อมวลชนทั้งกับผู้ที่อยู่ เบื้องบน หรือโครงสร้างแห่งอำนาจเบื้องบนของสังคม และกับผู้รับสารของสื่อมวลชน เพราะฉะนั้นทฤษฎีนี้จึงเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบและการควบคุมสื่อมวลชนให้ปฏิบัติงาน ตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สังคมกำหนดมาให้ จุดมุ่งหมายก็คือเพื่อ ทำประโยชน์ให้แก่สังคม พยายามแสวงหาสิ่งต่าง ๆ มาเสนอแก่ผู้รับสารสื่อมวลชน ประโยชน์ที่ได้รับจากทฤษฎีเชิงบรรทัดฐานก็คือ เกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาการปฏิบัติ งานของสื่อมวลชนในสังคม ด้วยเหตุนี้ ความขัดแย้งย่อมต้องเกิดขึ้นได้ ในการทำงานที่ต้อง เลือกเอาว่า ทฤษฎีเชิงบรรทัดฐานอันใดควรที่จะนำมาใช้ ซึ่งโดยทั่วไประบบสื่อมวลชน แต่ละระบบก็มักจะมีทฤษฎีเชิงบรรทัดฐานของตนเองเอาไว้แล้ว

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

- ก. งานวิจัยที่ศึกษาถึงบทบาทของหน่วยงานที่ควบคุมการโฆษณา
- ข. งานวิจัยที่ศึกษาถึงผลกระทบของการควบคุมการโฆษณาโดยรัฐบาล

ก. งานวิจัยที่ศึกษาถึงบทบาทของหน่วยงานที่ควบคุมการโฆษณา

ศรีธวัฒน์ อธิธีระวิวงศ์ (2525) ศึกษา เรื่อง "บทบาทของกองเผยแพร่และ
การควบคุมการโฆษณา กระทรวงสาธารณสุข ในการพิจารณาควบคุมการโฆษณาสินค้า
ประเภทอาหารและยา" เพื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ บทบาทและแนวโน้มของการควบคุมโฆษณา
สินค้าประเภทอาหารและยา ของคณะกรรมการพิจารณาค่าขอโฆษณาอาหารและยา ซึ่งเป็น
ตัวแทนของกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา กระทรวงสาธารณสุข ตั้งแต่พ.ศ. 2522-2524
ใช้วิธีการศึกษาจากพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ และประกาศต่างๆ เกี่ยวกับอาหาร
และยา พร้อมทั้งสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากนักโฆษณา ในบริษัทตัวแทนโฆษณาที่ผลิตโฆษณาสินค้า
ประเภทอาหารและยา และกรรมการระดับผู้บริหารของบริษัทผู้ผลิตสินค้าประเภทอาหารและยา

ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการตรวจพิจารณาค่าขอโฆษณาอาหารและยา
ยังขาดความรู้ด้านการโฆษณา หลักเกณฑ์ในการควบคุมโฆษณาอาหารและยายังไม่แน่นอน
และไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เพราะกฎหมายที่ใช้ควบคุมไม่ระบุชัดเจน และเหมาะสม
กับสถานการณ์ ทำให้การตีความอาจจะกว้างหรือแคบเกินไป ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตโฆษณา
สินค้า

สำหรับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ระบุเหตุผลห้ามโฆษณายังไม่
ละเอียดชัดเจน ขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องด้านการควบคุม
โฆษณา ขาดกำลังเจ้าหน้าที่และเงินทุน รวมทั้งผู้โฆษณาสินค้าอาหารและยาบางส่วนหลัก
เลียงกฎหมาย ไม่ส่งขึ้นโฆษณาให้พิจารณาก่อน ทำให้การควบคุมโฆษณาทั้งในส่วนกลาง
และส่วนภูมิภาคยังไม่ทั่วถึง และในอนาคตคาดว่า การควบคุมโฆษณาอาหารและยาจะมี
แนวโน้มเข้มงวดยิ่งขึ้น

दारุเรศ ภาศโอสถ (2535) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่
ของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ศึกษาเฉพาะคณะกรรมการ
ตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ พบว่า ในการทำงาน คณะกรรมการอาศัย
กฎ ระเบียบ ประสบการณ์จากการศึกษาและอาชีพ รวมทั้งดุลยพินิจของคณะกรรมการเป็น
หลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าหลักเกณฑ์ไม่มี
มาตรฐาน ผู้ประกอบการ และผู้ชม ซึ่งต่างก็มีภาพลักษณ์ต่อคณะกรรมการทั้งทางบวกและ

ทางลบ ทำให้คณะกรรมการไม่มีบทบาท กำหนดเนื้อหารายการ ส่งเสริม สนับสนุน หรือ เป็นตัวชี้แนะสื่อมวลชนได้เท่าที่ควร เพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุม กำหนดข้อห้ามเชิงปฏิเสธ เพียงด้านเดียว ผู้ที่สามารถกำหนดรายละเอียดเนื้อหารายการได้ คือฝ่ายผู้ประกอบการ เช่น ผู้สร้าง สถานี ผู้กำกับรายการ ผู้สนับสนุนรายการ มักมีทัศนคติต่อการทำงานของ คณะกรรมการในทางลบมากกว่าทางบวก จนเกิดข้อขัดแย้งทางความคิดเห็นในการตรวจ พิจารณารายการกับคณะกรรมการอยู่เสมอ ตลอดจนจำนวนคณะกรรมการไม่สามารถรองรับ กับปริมาณรายการที่ส่งให้ตรวจพิจารณาซึ่งมีเพิ่มขึ้นได้

เพื่อยุติข้อขัดแย้งและปัญหาดังกล่าว ประกอบกับเพื่อให้สถานีมีความ รับผิดชอบพิจารณารายการด้วยตนเอง และได้มีการแก้ไขกฎหมายวิทยุกระจายเสียงและ วิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่ จึงมีผลให้ กบว.ลดบทบาทลง และคณะกรรมการหมดอำนาจหน้าที่ ตรวจพิจารณารายการก่อนออกอากาศ ตั้งแต่ 1 มกราคม 2535 เป็นต้นไป ภายใต้อำนาจของกฎหมายฉบับใหม่ กำหนดให้สถานีแต่ละแห่งรับผิดชอบ และพิจารณารายการกันเอง ให้ อำนาจศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสิน และลงโทษผู้กระทำผิดได้ตามกฎหมาย และให้กรมประชาสัมพันธ์ทำหน้าที่ตรวจตรารายการ ประเด็นนี้มีปัญหาความเหลื่อมล้ำต่ำสูง โทษหาไม่ได้รับ สิทธิเช่นเดียวกับรายการ ทั้ง ๆ ที่ผู้ผลิตก็เป็นพลเมืองไทยเท่า ๆ กัน ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญ เดียวกัน

ดวงฤดี รัตนโอฬาร (2535) ได้ศึกษาบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการ คຸ້ມຄອງຜູ້ບຣິໂກດ ในการควบคุมดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชน เพื่อทราบถึงบทบาท ขั้นตอนการดำเนินงาน วิธีการและหลักเกณฑ์ในการควบคุมการโฆษณา ผลการ ดำเนินงานที่ผ่านมา ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค และวิธีการแก้ไข

ผลการวิจัยพบว่า สำนักงานคณะกรรมการคຸ້ມຄອງຜູ້ບຣິໂກດมีบทบาท ในการควบคุมดูแลการโฆษณาทางสื่อมวลชนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคຸ້ມຄອງຜູ້ບຣິໂກດ พ.ศ. 2522 โดยพิจารณา "ข้อความ" และ "วิธีการ" ในการโฆษณาให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีลักษณะเป็นการติดตามดูแลการโฆษณา ที่เผยแพร่ออกสู่สายตาประชาชนมากกว่าบทบาทในการป้องกัน ระวังยับยั้งความเสียหาย หรืออันตรายที่เกิดจากการโฆษณาเป็นการล่วงหน้า อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางหนึ่งที่จะช่วยคຸ້ມຄອງ

ผู้บริโภครักษาการโฆษณาได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือการเน้นบทบาทในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในสถาบันศึกษาระดับอุดมศึกษาที่จะผลิตบุคลากรออกไปประกอบอาชีพด้านการโฆษณาและการสื่อสารมวลชน รวมทั้งกระตุ้นให้ผู้บริโภครู้จักรักษาสีลักษณะของตนเองและร้องเรียนเมื่อถูกละเมิดสิทธิ

กรมล ทองธรรมชาติ (2525) ศึกษาเรื่อง "การทำงานในระบบคณะกรรมการ" เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการ การใช้เวลาเป็นกรรมการของนักบริหารระดับสูง และประโยชน์ของระบบคณะกรรมการ ทำให้ทราบว่า การทำงานด้วยรูปแบบคณะกรรมการมีอุปสรรคหลายประการ เช่น การทำงานขาดความต่อเนื่อง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง คณะกรรมการแต่ละคนเป็นข้าราชการประจำ หรือมีงานประจำทำก่อนอยู่แล้วจึงไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ กรรมการได้อย่างเต็มที่ ระเบียบราชการทำให้การทำงานด้วยระบบคณะกรรมการขาดความคล่องตัว กรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิมีแนวความคิดและข้อเสนอทางทฤษฎีมากเกินไป จนนำมาปฏิบัติได้ยาก งานต่างๆ อยู่ในความรับผิดชอบของประธานกรรมการ และเลขานุการเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น

จากงานวิจัยข้างต้น จะเห็นว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมการโฆษณานั้นยังมีปัญหาในการปฏิบัติงานอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านผู้ปฏิบัติซึ่งขาดความรู้ ความเข้าใจในด้านการโฆษณา หรือปัญหาทางด้านกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมยังไม่มีที่แน่นอน ซึ่งทำให้เกิดการตีความที่กว้างหรือแคบเกินไป อันเป็นปัญหาที่สามารถใช้เป็นแนวคิดในการวิจัย เรื่องการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์กับกระบวนการตรวจพิจารณาได้

๓. งานวิจัยที่ศึกษาถึงผลกระทบของการควบคุมการโฆษณาโดยรัฐบาล

ประธาน พงศ์ประยูร (2525) ศึกษาเรื่อง "ผลกระทบของการควบคุมโฆษณาของรัฐต่อการผลิตภาพยนตร์โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย" เพื่อทราบบทบาทของรัฐ กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ ที่มีผลต่อการควบคุมการผลิตภาพยนตร์โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และ

มีการสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากบุคคลในหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและบริษัทตัวแทนโฆษณา ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลควบคุมภาพยนตร์โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ภาพยนตร์โฆษณาต้องผ่านกระบวนการตรวจพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐหลายขั้นตอน และหลายหน่วยงานได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาค่าขอโฆษณาอาหาร คณะกรรมการพิจารณาค่าขอโฆษณายา คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กบว. และกรมตำรวจ

นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่า ระยะเวลาที่ทำการศึกษา ยังเป็นช่วงแรก ที่รัฐเข้ามามีบทบาทต่อการควบคุม จึงขาดประสบการณ์ด้านงานโฆษณา ทำให้ทำงานล่าช้า ส่งผลกระทบต่อระบบธุรกิจของบริษัทตัวแทนโฆษณา เกิดปัญหาช่องโหว่ของกฎหมาย และระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณา โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขตอำนาจของตน

วุฒิ พงศ์ชัชวาล (2533) ศึกษาทัศนคติของนักโฆษณาเกี่ยวกับบทบาทของโฆษณาต่อการพัฒนาสังคม พบว่า นักโฆษณาเห็นว่าโฆษณามีบทบาทต่อสังคมทั้งในด้านความคิด และพฤติกรรมของคนในสังคม บทบาทของโฆษณาในอดีตแตกต่างจากปัจจุบัน เนื่องจากเทคโนโลยีสูงขึ้น ผู้ผลิตสินค้าช่วยเหลือสังคมมากขึ้น บุคลากรในบริษัทตัวแทนโฆษณาพัฒนาขึ้น และประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อโฆษณามากขึ้น นักโฆษณาส่วนใหญ่เห็นว่าโฆษณาเพื่อพัฒนาสังคมโดยตรงสามารถโน้มน้าวใจประชาชน ให้ตระหนักถึงการพัฒนาสังคม และจะเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่การปฏิบัติตาม ซึ่งทำให้สังคมพัฒนาขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นักโฆษณาส่วนใหญ่เห็นว่า โฆษณาสินค้าและบริการสามารถทำหน้าที่พัฒนาสังคมได้โดยทางอ้อม เนื่องจากโฆษณาถูกควบคุมโดยรัฐบาลอีกทั้งนักโฆษณาเองมีความรับผิดชอบต่อสังคม

จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยจะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบจากการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ ในบทที่ 5 ต่อไป