

## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง "การวิเคราะห์บทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์" เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มุ่งศึกษาบทบาทของ สถาบันภาครัฐและเอกชน ในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้แทน จากสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา ผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณา และนักวิชาการ และการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งชิ้นงานโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์

ผลจากการศึกษาวิจัยสามารถอภิปรายข้อมูลจากการวิเคราะห์และได้ผลสรุปตาม วัตถุประสงค์เป็น 2 ประเด็น ดังนี้คือ

ก. บทบาทในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของ สถาบันที่เกี่ยวข้อง

ข. ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการควบคุมการ โฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์

ก. บทบาทในการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของสถาบันที่-  
เกี่ยวข้อง

การโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ถือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ ภาครัฐและเอกชน ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่าภาครัฐและเอกชนควรมีบทบาทใน การควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนอย่างไร และเพื่อทราบถึงบทบาทของภาครัฐ และเอกชนดังกล่าวจึงได้กำหนดประเด็นที่ควรพิจารณา 2 ประเด็น คือ

1. สถาบันที่ควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์
2. กระบวนการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์

### 1. สถาบันที่ควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมการโฆษณาโดยยึดสถาบันเป็นเกณฑ์จะมีทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สถาบันภาครัฐที่ควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ที่มีบทบาทสำคัญมาก คือ กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วน คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) ได้ลดบทบาทลง เนื่องจากมีกฎหมายฉบับใหม่ประกาศใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2535 และได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กกช.) ให้เข้ามารับบทบาทแทน สำหรับภาคเอกชนที่มีบทบาท คือ สมาคมการโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย ดังนั้นผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์และอภิปรายผลเกี่ยวกับสถาบันที่ควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน ดังนี้

#### ภาครัฐ

### 1. กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา เป็นหน่วยงานในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา คือ การควบคุม กำกับดูแล และการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบที่จะส่งผ่านสื่อมวลชนประเภท วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร ใบบลิวต่าง ๆ รวมถึงฉลาก และเอกสารกำกับสินค้า และการขายตรงผ่านเครื่องขยายเสียงและทางอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติภาระ

หน้าที่ดังกล่าวบังเกิดผลในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงได้มอบหมายให้กอง แพทย์และควบคุมการโฆษณาเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาทางสื่อมวลชนตามประเภทที่กล่าวข้างต้น และได้มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ โครงสร้าง และกระบวนการในการควบคุมการโฆษณาไว้ดังต่อไปนี้

1. วางหลักเกณฑ์ กำหนดเงื่อนไข ระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการพิจารณา คำขอโฆษณาและคำขอความเห็นให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. พิจารณาคำขออนุญาตโฆษณา ออกใบอนุญาต และคำขอความคิดเห็น- ให้ความเห็นเกี่ยวกับการโฆษณา รวมทั้งจัดทำดัชนี ทะเบียน และประวัติ
3. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย เกี่ยวกับการโฆษณา
4. ตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการโฆษณาผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ทางทุกสื่อโฆษณา และทุกรูปแบบให้เป็นไปตามกฎหมาย
5. พิจารณาและวินิจฉัยคำร้องเรียน ข่าว และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา
6. ส่งเสริมให้มีการโฆษณาอย่างถูกต้อง ตามกฎหมาย ตามหลักศีลธรรม จรรยา และค่านิยมในสังคม
7. ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและ เอกชนในด้านการตรวจสอบและควบคุมการโฆษณา

จากการพิจารณาถึงกรอบหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการโฆษณาตามที่กล่าวแล้วข้างต้นพบว่าเป็นการวางแนวทางในการดำเนินงานขององค์กรอย่างเป็นทางการ ซึ่งจะช่วยให้การควบคุมการโฆษณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การควบคุมการโฆษณาบรรลุผลตามเป้าหมายพบว่า ได้มีการกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานของกองแพทย์และควบคุมการโฆษณาออกเป็น 4 ฝ่าย และ 1 งาน ดังนี้

1. งานบริหารทั่วไป
2. ฝ่ายกำหนดมาตรฐานการโฆษณา

หน้าที่ที่สำคัญคือ พิจารณาคำขออนุญาตโฆษณาและออกใบอนุญาตโฆษณา

3. ฝ่ายตรวจสอบการโฆษณา

หน้าที่ที่สำคัญ คือ ตรวจสอบ ติดตาม กำกับดูแลการโฆษณาผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ทางทุกสื่อโฆษณาและทุกรูปแบบให้เป็นไปตามกฎหมาย

4. ฝ่ายเผยแพร่
5. ฝ่ายประชาสัมพันธ์

จากการศึกษาถึงโครงสร้างการดำเนินงานดังกล่าว และจากการสัมภาษณ์พบว่า การพิจารณาคำขออนุญาตโฆษณาและออกใบอนุญาตโฆษณานั้น ฝ่ายที่มีหน้าที่โดยตรงคือ ฝ่ายกำหนดมาตรฐานการโฆษณา ซึ่งได้มีการแบ่งความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่แต่ละคนในฝ่ายในการพิจารณาผลิตภัณฑ์แต่ละชนิดในเบื้องต้น เช่น เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน ได้ถูกจัดเป็นผลิตภัณฑ์ประเภทอาหารควบคุมเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องผ่านกระบวนการในการควบคุมตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ซึ่งกระบวนการในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์จะได้นำเสนอในประเด็นต่อไป

นอกจากนี้แล้วยังพบว่าการแสดงบทบาทในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของ กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางตามบทบัญญัติของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน และจรรยาบรรณการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน ซึ่งจะได้นำเสนอเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

## 1. การควบคุมการโฆษณาตาม พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

- มาตรา 4**      ในพระราชบัญญัตินี้
- "อาหาร"            หมายความว่า ของกิน หรือเครื่องค้ำจุนชีวิต ได้แก่
1. วัตถุทุกชนิดที่คนกิน ดื่ม อมหรือนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ หรือในรูปลักษณะใด ๆ แต่ไม่รวมถึง ยา วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วแต่กรณี
  2. วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้ หรือใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตอาหาร รวมถึงวัตถุเจือปนอาหาร สี และเครื่องปรุงแต่งกลิ่นรส
- "อาหารควบคุมเฉพาะ" หมายความว่าอาหารที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เป็นอาหารที่อยู่ในความควบคุมคุณภาพ หรือมาตรฐาน
- "ตำรับอาหาร" หมายความว่า รายการของวัตถุที่ใช้เป็นส่วนประกอบอาหาร ซึ่งระบุ น้ำหนักหรือปริมาตรของแต่ละรายการ
- "ภาชนะบรรจุ" หมายความว่า วัตถุที่ใช้บรรจุอาหาร ไม่ว่าด้วยการใส่ หรือห่อ หรือ ด้วยวิธีใด ๆ
- "ฉลาก"            หมายความว่ารวมถึง รูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมายหรือข้อความใด ๆ ที่แสดงไว้ที่อาหาร ภาชนะบรรจุอาหาร หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหาร
- "ผลิต"            หมายความว่าทำ ผสม ปรุงแต่งและหมายความรวมถึงแบ่งบรรจุด้วย
- "จำหน่าย"        หมายความว่ารวมถึงขาย จำย แจกหรือแลกเปลี่ยน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ ในทางการค้า หรือการมีไว้เพื่อจำหน่ายด้วย
- มาตรา 40**      ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารอัน เป็นเท็จ หรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อ โดยไม่สมควร

- มาตรา 41 ผู้ใดประสงค์จะโฆษณาคุณภาพประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหาร ทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทางฉายภาพ ภาพยนตร์ หรือ ทางหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์อื่น หรือด้วยวิธีอื่นใด เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ต้องนำเสียง ภาพ ภาพยนตร์ หรือข้อความที่จะโฆษณาดังกล่าวนั้นให้ผู้อนุญาตตรวจพิจารณาก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะโฆษณาได้
- มาตรา 42 เพื่อพิทักษ์ประโยชน์ และความปลอดภัยของผู้บริโภค ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้
1. ให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้าหรือผู้จำหน่ายอาหารหรือผู้ทำการโฆษณาระงับการโฆษณาอาหารที่เห็นว่า เป็นการโฆษณาโดยฝ่าฝืนมาตรา 41
  2. ให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายอาหาร หรือผู้ทำการโฆษณาระงับการผลิต การนำเข้า การจำหน่าย หรือการโฆษณาอาหารที่คณะกรรมการเห็นว่า อาหารดังกล่าวไม่มีคุณภาพประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณตามที่โฆษณา
- มาตรา 70 ผู้ใดโฆษณาอาหารโดยฝ่าฝืนมาตรา 40 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- มาตรา 71 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 41 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท
- มาตรา 72 ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อนุญาตซึ่งสั่งตามมาตรา 42 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับเป็นรายวันอีกวันละไม่น้อยกว่าห้าร้อยบาท แต่ไม่เกินหนึ่งพันบาท ตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

จากการพิจารณาถึงพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พบว่ากฎหมายบังคับให้มีการขออนุญาตก่อนทำการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทุกครั้ง ดังนั้นจึงต้องยื่นคำร้องขอให้มีการพิจารณาถ้อยคำ หรือภาพยนตร์ แผ่นเสียง สไลด์ ที่จะใช้โฆษณา พร้อมทั้งต้องนำเอกสารตามมาตรา 4 มาแสดงด้วย และตามมาตรา 41 กำหนดวิธีการที่เรียกว่าตรวจโฆษณาก่อนทำการโฆษณา (Pre-censor) จึงน่าที่จะเป็นการป้องกันเพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดความเสียหายในการบริโภค และเป็นการกรองสาร เพื่อการคุ้มครองป้องกันประชาชนที่ไม่สามารถคุ้มครองตนเองได้เพราะขาดความรู้มาก่อนหน้าที่จะผลิตขึ้นงานโฆษณาและเผยแพร่ทางสื่อโทรทัศน์ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าขึ้นงานโฆษณาที่ปรากฏมีการโฆษณาสรรพคุณ ดังเช่น "ดีเอ็ม 100 เพื่อให้กำลังงาน" ได้อย่างไร

## 2. แนวการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน

กล่าวคือ นอกจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ที่กล่าวแล้ว ยังพบว่า การควบคุมและการตรวจพิจารณาโฆษณาของ กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณาจะต้องนำแนวการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนตาม ประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2536 และ ประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2539 มาถือปฏิบัติด้วย

สำหรับ "ประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน (ฉบับที่ 2) มีสาระสำคัญดังนี้

"ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณา คุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหาร อันเป็นเท็จ หรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควร โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนดังนี้

1. ต้องแสดงข้อความคำเตือน "ห้ามดื่มเกินวันละ 2 ขวด โปรดสังเกตคำเตือนบนฉลากก่อนดื่มทุกครั้ง" ทางสื่อโฆษณา โดยเฉพาะทางวิทยุโทรทัศน์จะต้องแสดงข้อความคำเตือนทั้งหมด ทั้งในส่วนภาพและส่วนเสียง
2. ห้ามโฆษณาในลักษณะการแถมพิก หรือรางวัล ด้วยการเลี้ยงโชค หรือมีการให้ของแถม
3. ห้ามใช้นักมวย หรือผู้ใช้แรงงาน เป็นผู้แสดงแบบโฆษณา (Presenter) เช่น กรรมการ คนขับรถบรรทุก ชาวประมง ฯลฯ
4. ห้ามสื่อความหมายที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิด เกี่ยวกับทัศนคติหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ได้แก่
  - 4.1 ดื่มแล้วเพิ่มกำลังงาน หรือมีพลัง
  - 4.2 ดื่มแล้วทำงานได้มากขึ้นโดยไม่รู้จักเหนื่อย
  - 4.3 ดื่มแล้วกระปรี้กระเปร่า ไม่่วงนอน
  - 4.4 เป็นที่นิยมแพร่หลายทั้งในและต่างประเทศ
5. ห้ามชักจูงหรือโน้มน้าวให้ซื้อหรือบริโภค ได้แก่
  - 5.1 แสดงภาพยกขวดขึ้นดื่ม
  - 5.2 ชักชวนให้ซื้อหรือบริโภค เพื่อนำรายได้ไปบริจาคเป็น

สาธารณกุศล

สำหรับ "ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2539 มีสาระสำคัญดังนี้

"หลักเกณฑ์ต่อไปนี้จะใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคำขอโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน

1. ต้องแสดงคำเตือน โปรดสังเกตคำเตือนบนฉลาก ทางทุกสื่อโฆษณา ทั้งในส่วนภาพและเสียง

2. ห้ามโฆษณาในลักษณะการแถมพก หรือให้รางวัล ด้วยการเสี่ยงโชค หรือมีการให้ของแถม
3. ห้ามใช้ นักมวย หรือผู้ใช้แรงงาน เป็นผู้แสดงแบบโฆษณา (Pre-senter)
4. ห้ามสื่อความหมายที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับทัศนคติหรือคุณภาพผลิตภัณฑ์ ได้แก่
  - 4.1 ดื่มแล้วเพิ่มกำลังงาน หรือมีพลัง
  - 4.2 ดื่มแล้วทำงานได้มากขึ้นโดยไม่รู้จักเหนื่อย
  - 4.3 ดื่มแล้วทำให้ตื่นทันทีหรือตลอดเวลา
5. ห้ามชักจูงหรือโน้มน้าวให้ซื้อหรือบริโภค ได้แก่
  - 5.1 แสดงภาพยกขวดขึ้นดื่ม
  - 5.2 ชักชวนให้ซื้อหรือบริโภคเพื่อนำรายได้ไปบริจาคเป็น

#### สาธารณกุศล

จากการพิจารณาประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ทั้ง 2 ฉบับ ได้พบความแตกต่างซึ่งเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจ กล่าวคือเกิดการเปลี่ยนแปลงระหว่างฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ดังนี้

- ข้อ 1 ในฉบับที่ 3 ไม่มีคำเตือนว่า "ห้ามดื่มเกินวันละ 2 ขวด"
- ข้อ 4 ในฉบับที่ 2 ข้อ 4.3 "ดื่มแล้วกระปรี้กระเปร่า ไม่ม่วงนอน" เปลี่ยนเป็น "ดื่มแล้วตื่นทันที หรือตลอดเวลา" ในข้อ 4.3 ฉบับที่ 3
- ข้อ 4 ในฉบับที่ 2 ข้อ 4.4 "เป็นที่นิยมแพร่หลายทั้งในและต่างประเทศ"

ผลการศึกษาถึงความแตกต่างดังกล่าวพบว่า "เป็นมติของคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสดงฉลากและการโฆษณาอาหาร เนื่องจากเพื่อเป็นการสนองนโยบายการค้าเสรีและการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งสถานการณ์

ทางการค้าของเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนที่ได้มีการส่งออกไปขายยังต่างประเทศ และได้มีการร้องขอของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ประเภทนี้บางยี่ห้อ รวมทั้งเพื่อการลดต้นทุนทางการโฆษณาด้วย" (สัมภาษณ์ พิทยา ปาณะโกษะ, 20 ธันวาคม 2539)

### 3. จรรยาบรรณการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน

จากการศึกษาพบว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้ร่วมมือกับบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน 3 ราย คือ โอสทสภา ทีซีมียชิน และไบร์วูด จัดทำ "จรรยาบรรณการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน" เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ควบคุมการโฆษณา และเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคในการรับข้อมูลที่ถูกต้อง สำหรับสาระสำคัญของ จรรยาบรรณการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน มีดังนี้คือ

#### "จรรยาบรรณการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน"

##### นิยาม

1. **จรรยาบรรณ** หมายถึง มาตรการควบคุมดูแลกันเองด้วยความสมัครใจ โดยรักษาและส่งเสริมชื่อเสียงและเกียรติคุณการโฆษณา ให้มีจริยธรรมซึ่งเป็นพันธกรณีในอันที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน
2. **เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน** หมายความว่า เครื่องดื่มที่มีคาเฟอีนผสมอยู่ในปริมาณไม่เกิน 50 มิลลิกรัมต่อ ขวด (เสิร์ฟ) โดยมีส่วนประกอบอื่น ๆ อีก คือ น้ำตาล วิตามินบี กรดแพนโททีนิก ทอรีน กลูคูโนโรแลกโตน ไลซีน อินโนซิทอล โคลี เป็นต้น
3. **การโฆษณา** หมายความว่า การกระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็น หรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า
4. **สื่อโฆษณา** หมายความว่า สิ่งที่ใช้เป็นสื่อในการโฆษณา เช่น สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ โทรทัศน์ วิทยุโทรเลข โทรศัพท ป้าย ฯลฯ

5. ฉลาก หมายความว่า รูป รอยประดิษฐ์ กระจก หรือสิ่งอื่นใดที่ทำให้ปรากฏข้อความเกี่ยวกับสินค้า ซึ่งแสดงไว้ที่สินค้าหรือภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุสินค้า หรือสอดแทรก หรือรวมไว้กับสินค้าหรือภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุสินค้า และหมายความรวมถึงเอกสาร หรือคู่มือใช้ประกอบกับสินค้า ป้ายที่ติดตั้ง หรือแสดงไว้ที่สินค้าหรือภาชนะบรรจุสินค้านั้น

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง และเหมาะสม
2. เพื่อเสริมสร้างภาพพจน์การประกอบธุรกิจ เครื่องดื่มที่ผสมคาเฟอีนต่อสาธารณชนในทางที่ดี

ทั้งนี้หากพิจารณาถึง หลักเกณฑ์และแนวทางในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ดังกล่าว พบว่า ภาครัฐต้องใช้ความพยายามในการควบคุมเป็นอย่างมาก ซึ่งน่าจะเป็นผลที่เนื่องมาจากสถานการณ์ในอดีต นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ที่ได้มีกระแสจากสื่อมวลชน กลุ่ม NGO ต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน ชมรมผู้บริโภคแห่งประเทศไทย และการตรวจวิเคราะห์เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน 23 ตัวอย่าง โดยกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ที่พบคาเฟอีนเกินกว่า 55 มิลลิกรัม ต่อหน่วยบรรจุ ทำให้กระทรวงสาธารณสุขต้องทบทวนสถานการณ์เครื่องดื่มประเภทนี้ และในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการนำประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน ถึง 2 ฉบับ และฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2539 รวมทั้งได้มีการนำ "จรรยาบรรณการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน" มาใช้เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 ปรากฏการณ์เช่นนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับ "การควบคุมการโฆษณา" อย่างชัดเจน ซึ่งแนวคิดนี้ได้กล่าวไว้ว่า ". . . ผู้บริโภคจะเข้าควบคุมเมื่อสินค้าใดที่มีการโฆษณาโอ้อวดเกินควร . . . และถ้าหากผู้ประกอบการโฆษณาไม่สามารถควบคุมตัวเองได้ รัฐจะเป็นผู้กระทำ . . ."

นอกเหนือจากนี้แล้วหากพิจารณา แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมทางสังคม จะพบว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้นำการควบคุมอย่างเป็นทางการ (Formal Control) คือ การใช้กฎหมายเพื่อควบคุม และการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Control) คือ การใช้จรรยาบรรณ ประกอบด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้แสดงบทบาทอย่างเหมาะสมหรือไม่ เพราะบทบาทที่แสดงให้ปรากฏนั้นมีทั้งบทบาทตามใบสั่ง (Prescribed Roles) และบทบาทจริง (Enacted Roles)

ในการจัดทำและมีการประกาศใช้ "จรรยาบรรณการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน" ของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อนุมาตรการในการควบคุมที่ผ่านมา ซึ่งผู้วิจัยขอนำมาเสนอไว้ดังนี้

". . . จรรยาบรรณการโฆษณาเครื่องดื่มที่ผสมคาเฟอีน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม 2539 หากผู้ประกอบการรายใดไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จะใช้วิธีการประจานผ่านสื่อต่างๆ แทนมาตรการทางกฎหมายที่ไม่สามารถดำเนินการได้ สำหรับโฆษณาชิ้นเดิมที่กำลังเผยแพร่ออกอากาศยังคงใช้ได้และจะหมดอายุเมื่อสิ้นสุดตามแผนการโฆษณาของแต่ละบริษัท เนื่องจากไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลัง . . ." (ภักดี โพธิศิริ, 2539 : A6)

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์และแนวทางในการควบคุมตามกฎหมายเฉพาะของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ดังที่กล่าวแล้ว การพิจารณาอนุญาตโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์จะต้องนำ "ระเบียบคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521 มาประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณาและสามารถนำไปดำเนินการผลิตงานโฆษณาได้ หากได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาแล้ว

## 2. คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในด้านโฆษณานั้น พบว่าเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิในประการที่ 1 ของผู้บริโภค คือ สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ โดยในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีองค์กรพิเศษ เพื่อรับผิดชอบควบคุมดูแลและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคโดยเฉพาะในด้านโฆษณา คือ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา

คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า 7 คน แต่ไม่เกิน 13 คน และเป็นผู้ที่มาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้มีความรู้ในวิชาการโฆษณาคือ อาจารย์จากมหาวิทยาลัย ผู้แทนสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย และผู้แทนสื่อโฆษณา คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี (มาตรา 14) และคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามอบหมายก็ได้ (มาตรา 15)

คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมาย (มาตรา 22 - 29) ดังนี้

1. ควบคุมดูแลการโฆษณาสินค้าหรือบริการที่ยังมิได้ถูกควบคุมการโฆษณาโดยกฎหมายอื่น โดยกฎหมายได้กำหนดมาตรฐานของ "ข้อความ" ที่ใช้ในการโฆษณาไว้ในมาตรา 22 และกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับ "วิธีการ" ที่ใช้ในการโฆษณาไว้ในมาตรา 23

2. หน้าที่ในการป้องกันหรือระงับยับยั้งความเสียหายหรืออันตราย อันจะเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค เนื่องจากการโฆษณาสินค้าบางประเภทเป็นการล่อวงหน้า โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าหรือบริการนั้น หรือห้ามการโฆษณา หรือจำกัดการใช้สื่อโฆษณาสินค้าหรือบริการนั้น อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดตามมาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26

3. หน้าที่ในการตรวจข้อความโฆษณาที่ผู้ประกอบการขอให้พิจารณา ให้  
 ความเห็นก่อนทำการโฆษณา อันเป็นหน้าที่ที่กำหนดตามมาตรา 29

ในการดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาดังที่กล่าว  
 แล้ว ถ้าคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้พิจารณาข้อความโฆษณาใดแล้วและหลังจากที่ได้  
 ให้โอกาสแก่ผู้กระทำการโฆษณาได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือนำพิสูจน์แสดงความจริงว่าข้อความ  
 โฆษณาของตนมิได้มีลักษณะอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว คณะกรรมการว่า  
 ด้วยการโฆษณาเห็นว่าข้อความโฆษณานั้นมีลักษณะ เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค  
 คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจที่จะออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ใน  
 มาตรา 27 แก่ผู้ประกอบการได้ และหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ  
 ว่าด้วยการโฆษณาย่อมจะต้องรับโทษอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ  
 คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาแล้วพบว่า  
 การควบคุมการโฆษณาให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีอยู่เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ  
 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายเฉพาะ หมายความว่า หากไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติ  
 ไว้เป็นประการอื่นแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ย่อมใช้อำนาจที่มีอยู่ตามพระราช  
 บัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้เต็มที่ แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นต้อง  
 ทำตามกฎหมายนั้น ๆ (มาตรา 21)

นอกจากนี้แล้วพบว่า คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะควบคุมการโฆษณา  
 โดยการ ติดตาม สอดส่อง และรับคำร้องเรียน จากบุคคลทั่วไปว่ามีโฆษณาชนิดที่น่าจะผิด  
 กฎหมาย (มาตรา 20) และเมื่อพิจารณาแล้วว่าโฆษณานั้นน่าจะไม่ต้องตามกฎหมายก็จะ  
 ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป คือ ส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยเรียกผู้โฆษณามาให้ข้อเท็จจริง  
 เมื่อวินิจฉัยตามข้อเท็จจริงหรือข้อพิสูจน์แล้วเห็นว่าผิดกฎหมายจะส่งกลับไปให้คณะกรรมการ  
 ว่าด้วยการโฆษณาออกคำสั่ง ซึ่งอาจจะเป็นการให้แก้ไข ให้ระวัง หรือให้แก้ความเข้าใจ

ของผู้บริโภคให้ถูกต้อง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนการทำงานนี้แบ่งความรับผิดชอบออกเป็นอนุกรรมการด้านต่าง ๆ คือ คณะอนุกรรมการติดตาม สอดส่อง และรับคำร้องเรียน และอนุกรรมการวินิจฉัย (มาตรา 15)

การดำเนินงานในด้านการควบคุมดูแลการโฆษณา นั้น นอกเหนือจากการที่รัฐบาลแต่งตั้ง "คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา" แล้ว การควบคุมดูแลการโฆษณายังขึ้นอยู่กับ "ฝ่ายประสานงานการปราบปราม" ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติการในกรณีที่สินค้าและบริการใดที่ไม่ได้มีกฎหมายควบคุมไว้เฉพาะ (มาตรา 4)

จากการศึกษาและจากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายประสานงานการปราบปราม ว่า ". . . เคยเกิดกรณีใดเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ที่มีปัญหาเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคบ้างหรือไม่ ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา ได้รับคำตอบว่า ไม่เคยมีเรื่องดังกล่าวเลย จึงเป็นการยืนยันได้อย่างชัดเจนว่าสำหรับเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีกฎหมายอื่นควบคุมไว้ชัดเจนโดยเฉพาะแล้ว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จะไม่เข้ามาควบคุมการโฆษณาโดยตรง (มาตรา 21) แต่จะควบคุมในลักษณะของการติดตาม สอดส่อง และรับคำร้องเรียนจากผู้บริโภค (มาตรา 20)

นอกจากนี้แล้ว หากพิจารณาถึงลักษณะการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งพบว่าเป็นการติดตาม สอดส่องข้อความโฆษณา และรับคำร้องเรียนจากผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

สำหรับหลักการของ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ มีดังนี้คือ

คำจำกัดความของการโฆษณา - "การโฆษณา หมายถึง การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า"

### ข้อความโฆษณาซึ่งไม่ถือ เป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค

- ต้องไม่ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของสินค้าหรือบริการ (สาระสำคัญ หมายถึง ส่วนสำคัญที่เป็นปัจจัยหลักของสินค้า อาจเป็นแหล่งกำเนิด ที่มาของวัตถุดิบ คุณภาพของส่วนประกอบ) ที่เชื่อถือกันมานาน จนสามารถอ้างเป็นประโยชน์เพื่อให้ผู้บริโภคเลือกบริโภคได้
- ต้องไม่สนับสนุนโดยตรง หรือโดยอ้อม ให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเรียบร้อยในวัฒนธรรมของชาติ เป็นต้น

ในส่วนของ หลักเกณฑ์และแนวทางในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น "หัวหน้าฝ่ายประสานงานการปราบปราม สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" ได้กรรณาอธิบายอย่างชัดเจน ดังนี้

". . . ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อความโฆษณาของ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา จะเริ่มจากการพิจารณาก่อนเสมอว่า ข้อความโฆษณาที่พิจารณานั้นเป็นกรณีอันมีกฎหมายอื่นกำหนดการควบคุมการโฆษณาไว้โดยเฉพาะแล้วหรือไม่? ถ้าหากเป็นสินค้าซึ่งมีกฎหมายควบคุมการโฆษณาไว้โดยเฉพาะแล้วก็ต้องบังคับไปตามกฎหมายนั้นจะนำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในหมวด 2 อันว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคไปใช้บังคับได้เฉพาะแต่เท่าที่ไม่ขัดหรือซ้ำกับกฎหมายเฉพาะเรื่องเท่านั้น เช่น กรณีเป็นข้อความโฆษณาสรรพคุณเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนอันอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมาตรา 40 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาสรรพคุณของอาหาร อันเป็นเท็จหรือเกินความจริง และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 22 (1) บัญญัติว่า การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง ดังนี้ เมื่อมีการโฆษณาโดยแสดงสรรพคุณ อันเป็นเท็จหรือเกินความจริง ก็จะต้องบังคับตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 70 ผู้ใดโฆษณาอาหารโดยฝ่าฝืนมาตรา 40 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นการไม่บังคับตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้ เป็นต้น

ทั้งนี้เพราะ บทบัญญัติในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่า

"ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการใด ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยกรณนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่มีกฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรณนั้น ๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องนี้ได้

การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรณนั้น ๆ ตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวนี้นี้ ได้กำหนดขึ้นก็โดยมีจุดประสงค์ จะมิให้มีการปฏิบัติราชการที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นในกรณีเกี่ยวกับข้อความโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาก็จะส่งข้อความโฆษณานั้นไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่ต่อไป

สำหรับกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์นั้น ปรากฏว่าในช่วงปี พ.ศ. 2534 - 2536 มีผู้ร้องเรียนมาน่าจะผิดกฎหมาย เพราะเป็นการโฆษณาเกินความจริงเช่น มีสารอาหาร 10 ชนิด หรือ เป็นเครื่องดื่มบำรุงกำลัง เมื่อพิจารณาแล้วข้อความโฆษณานั้นมีการกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์การควบคุมการโฆษณาของ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 ก็จะส่งให้หน่วยงานดังกล่าวรับไปดำเนินการต่อไป . . ."

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทในการควบคุมการโฆษณาของ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา และฝ่ายประสานงานการปราบปรามดังกล่าว พบว่า เป็นการควบคุมอย่างเป็นทางการ (Formal Control) ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง และเป็นการประสานความร่วมมือในระหว่างภาครัฐ เพื่อให้การควบคุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังพบว่า กระบวนการควบคุมการโฆษณามีลักษณะ เหมือนกับที่ได้มีการกำหนดไว้ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับ การตรวจสอบ ติดตามดูแลการโฆษณา รวมทั้งบทบัญญัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีความซ้ำซ้อนกับ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 40 ที่กำหนดว่า

"ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารอันเป็นเท็จ หรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อ โดยไม่สมควร"

### 3. คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี

นอกจาก "กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา" และ "คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" จะมีบทบาทในการควบคุมการโฆษณาแล้ว "คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุแห่งชาติ" กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นอีกสถาบันหนึ่งที่ทำหน้าที่กลั่นกรองโฆษณาเครื่องตีพิมพ์สมคาเพื่อนที่เผยแพร่ทางวิทยุโทรทัศน์

จากการศึกษาพบว่า ก่อนวันที่ 13 ตุลาคม 2537 การตรวจพิจารณาการโฆษณาถือเป็นอำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์"

(กบว.) ซึ่งจะประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประกอบกันเป็นคณะกรรมการ ระเบียบอันเป็นที่มาของ "คณะกรรมการบริหารวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์" คือ ระเบียบว่าด้วยวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518

การควบคุมการโฆษณาของ "คณะกรรมการบริหารวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์" นั้น พบว่า ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ข้อ 17 และ 18 ดังนี้

"ให้คณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการ ถืออำนาจตรวจพิจารณาตามกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับสินค้าประเภทนั้น ๆ ตลอดจนระเบียบว่าด้วยวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหารวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ อันเกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์"

"การตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจ ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ นักกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์โฆษณา กฎหมายอาญา และระเบียบว่าด้วยวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ตลอดจนระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหารวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ มาประกอบการพิจารณาด้วย"

จากการศึกษาวิจัยพบว่า "คณะกรรมการบริหารวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์" มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมการใช้สื่อที่เป็นวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จึงทำให้ไม่มีอำนาจควบคุมการทำโฆษณาโดยตรง แต่มีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาธุรกิจ โดยให้ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาคำขอโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทุกชนิดที่ต้องการทำโฆษณาผ่านสื่อวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และในการดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาคำขอโฆษณาทางวิद्यุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ถือตามระเบียบคณะกรรมการบริหาร

วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521 ซึ่งมีการกล่าวถึงการโฆษณาไว้ 2 ประเภท คือ การโฆษณาสินค้าทั่วไปและบริการธุรกิจ และการโฆษณาสินค้าพิเศษ ได้แก่ อาหาร ยา เครื่องดื่ม เครื่องสำอาง และวัตถุมีพิษ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

#### การโฆษณาสินค้าทั่วไปและบริการธุรกิจ

ข้อความ ภาพยนตร์ หรือภาพนิ่ง ที่ใช้ในการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจที่จะออกโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ต้องมีลักษณะดังนี้

1. ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือไม่ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีระหว่างคนในชาติ หรือไม่กระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ
2. ไม่หยาบคาย หรือเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือทับถมบุคคลอื่น หรือสินค้าและบริการธุรกิจอื่น
3. ไม่เป็นข้อความสองแง่สองงามที่มีความหมายหยาบคาย หรือเป็นภาพ หรือข้อความที่ยั่วยุกุมารณ์
4. ไม่เป็นการโฆษณาอวดอ้างสรรพคุณของสินค้าและบริการธุรกิจ อันเป็นเท็จหรือเกินความจริง
5. ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกหวาดเสียว หรือตกใจแก่ผู้ฟังและผู้ชมโดยทั่วไป
6. นำเสียงในการโฆษณา หรือเสียงที่ใช้ประกอบต้องสุภาพ
7. ห้ามโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจที่ขัดต่อศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงามของไทย หรือก่อให้เกิดภาพพจน์ไปในทางลามกอนาจาร
8. ห้ามโฆษณาสินค้าประเภทอาวุธที่ใช้ในสงคราม
9. ห้ามโฆษณาถึงส่วนตัวของ ผู้อุปถัมภ์รายการ โฆษก ผู้ประกาศ หรือผู้จัดรายการ
10. ห้ามอ้างชื่อบุคคลหรือสิ่งซึ่งเป็นที่เคารพสักการะของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการโฆษณา

### การโฆษณาสินค้าพิเศษ

1. การโฆษณาสินค้าพิเศษอันได้แก่ ยา อาหาร เครื่องดื่ม เครื่องสำอาง วัตถุ มีพิษ นอกจากต้องปฏิบัติตามระเบียบการโฆษณาสินค้าทั่วไปและบริการธุรกิจแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ และระเบียบของ คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในเรื่องดังกล่าว

2. การโฆษณาสินค้า ซึ่งเป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทตามกฎหมายว่าด้วย วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้ โทษ จะกระทำมิได้

3. ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทุกแห่งปฏิบัติตาม และควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบนี้โดยเคร่งครัด หากมีการ ปฏิบัติผิดระเบียบขึ้น ให้ถือว่า เป็นความบกพร่องของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์นั้น ๆ ด้วย

4. ให้ กองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ตรวจสอบให้การปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบนี้

ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่ 1 กุมภาพันธ์ 2521 เป็นต้นไป

สถานีใดฝ่าฝืนคำสั่งให้ คณะกรรมการควบคุมวิทยุโทรทัศน์ มีอำนาจลงโทษสถาน ใดสถานหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. ตักเตือนหรือสั่งให้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นควร
2. ให้นำรายงานนั้นมาตรวจก่อนออกอากาศทุกครั้ง
3. ให้งดออกอากาศรายงานนั้น
4. ปิดสถานี

การตรวจพิจารณาโฆษณาให้ดำเนินการโดย "คณะกรรมการตรวจพิจารณาการโฆษณา" จำนวนไม่เกิน 9 ท่าน ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้แทน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนจาก สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมตำรวจ กระทรวงศึกษาธิการ สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร นายกสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิอีก 1 ท่าน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการกองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือผู้แทน เป็นกรรมการและเลขานุการ

การตรวจพิจารณาโฆษณาของ คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการยกเลิก ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 และให้มีการประกาศใช้ ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2535 และให้มีคณะกรรมการหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า "กทช." มีชื่อภาษาอังกฤษว่า "National Broadcasting Commission" เรียกโดยย่อว่า "NBC"

อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และมีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์" ทำหน้าที่ กำกับดูแล ตรวจสอบการโฆษณาให้เป็นไปตาม ระเบียบคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521

แต่อย่างไรก็ตามพบว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์นั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตาม "ระเบียบคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทาง

วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521" แล้วยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนว  
ในการควบคุมตามกฎหมายกระทรวง และประกาศกรมประชาสัมพันธ์ ดังนี้

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ  
วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 หมวด 4 การควบคุมการโฆษณาและ  
บริการธุรกิจ ข้อ 21 (5) ไม่เป็นการโฆษณาอวดอ้างสรรพคุณของสินค้าและบริการธุรกิจ  
อันเป็นเท็จหรือเกินความจริง

- ประกาศกรมประชาสัมพันธ์ เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับ  
การโฆษณาและบริการธุรกิจทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ ลงวัน 18  
เมษายน 2539

"การโฆษณา อาหาร ยา และเครื่องมือแพทย์ทุกชนิด ทางสถานีวิทยุ  
กระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์จะต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหาร  
และยา กระทรวงสาธารณสุขก่อน จึงจะทำการโฆษณาได้"

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และแนวทางในการควบคุมการโฆษณาตามกฎหมาย  
ของกรมประชาสัมพันธ์ พบว่า มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายของหน่วยงานอื่นด้วย คือ พระราช  
บัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522  
มาตรา 22 ที่กำหนดไว้ว่า ห้ามโฆษณาเกินความจริง ห้ามโฆษณาอันเป็นเท็จหรือหลอกลวง  
ผู้บริโภค เมื่อเป็นเช่นนี้การควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ น่าที่  
จะเป็นการกลั่นกรองมาแล้วอย่างเหมาะสม

การตรวจพิจารณาการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ของ  
กกช. ได้ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2537 เนื่องจากมีการประกาศกฎ  
กระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2537) หมวด 4 ว่าด้วยการควบคุมการโฆษณาและบริการ  
ธุรกิจ โดยให้ทางสถานีเป็นผู้ดำเนินการตรวจพิจารณาการโฆษณาด้วยตนเอง ดังนั้น กรม

ประชาสัมพันธ์ จึงให้มีการยกเลิกการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ตามประกาศดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2537 เป็นต้นมา

การพิจารณาถึงการตรวจพิจารณาการโฆษณาของกรมประชาสัมพันธ์ ทำให้ทราบถึงพัฒนาการของการตรวจพิจารณาการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยมีคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) และคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) เป็นคณะทำงาน และการปรับเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมการโฆษณาโดยการตรวจสอบหรือเซ็นเซอร์งานโฆษณามาเป็น การ Monitor และมีผลทำให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพในตนเอง เท่ากับเป็นการให้ภาคเอกชนมากกว่ากับดูแลกันเอง โดยมีเจ้าของสื่อ คือ ผู้บริหารสถานีโทรทัศน์แต่ละช่องรับหน้าที่ตรวจพิจารณาโฆษณาด้วยตนเอง

กล่าวโดยสรุปได้ว่าเมื่อผู้ผลิตโฆษณาต้องการโฆษณาเครื่องตีพิมพ์สมคาเฟอีนผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์จะต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับการอนุญาตจาก "คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์" และ "คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ" เรื่อยมา จนกระทั่งถึงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2537 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาการตรวจพิจารณาโฆษณาจะถูกดำเนินการโดยสถานีโทรทัศน์แต่ละช่อง คือ ช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 และช่อง 9 ก่อนออกอากาศทุกครั้ง

การให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนเกี่ยวกับการโฆษณานี้ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นผู้ประกอบการด้านตัวแทนโฆษณา และได้รับคำตอบว่า

". . . การให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน อาจทำให้ผู้ประกอบการด้านตัวแทนโฆษณาทั้งหลายมีความยินดีเป็นอย่างมาก เพราะการยกเลิกกฎระเบียบดังกล่าวจะช่วยให้แผนงานโฆษณามีความคล่องตัวขึ้นอีกมาก เนื่องจากไม่ต้องเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

ซึ่งมีอยู่หลายชุดด้วยกัน ซึ่งจากที่ผ่านมากว่าที่ชิ้นงานโฆษณาจะผ่านการตรวจพิจารณาออกมาได้ต้องใช้เวลามาก . . ."

นอกจากนี้แล้วในส่วน of สื่อมวลชน โดยผู้บริหารสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบก ช่อง 7 ได้แสดงความคิดเห็นว่า

". . . การให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนเป็นเรื่องที่น่ายินดี แต่อย่างไรก็ตาม หากการควบคุมดูแลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สถานีอาจถูกยกเลิกใบอนุญาตการออกอากาศได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับตนเองขึ้นหนึ่งจึงควรที่จะต้องมีการรวมตัวกันทั้ง 4 ช่อง เพื่อที่จะทำให้การควบคุมดูแลการโฆษณาได้มีมาตรฐานเดียวกัน"

#### ภาค เอกชน

การควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์พบว่า นอกเหนือจากการควบคุมโดยรัฐแล้ว ภาคเอกชน คือ สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย ถือเป็นอีกสถาบันหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการโฆษณา โดยบทบาทในการควบคุมที่ปรากฏแม้ว่าจะไม่ชัดเจนดังเช่นภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาดังรายละเอียดต่อไปนี้จะทำให้ทราบถึงบทบาทในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของสมาคมการโฆษณาธุรกิจ ได้อย่างชัดเจน (สัมภาษณ์ ประเสริฐ มีสขาริ, 4 กุมภาพันธ์ 2540) ดังนี้

สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย (The Advertising Association) ถือกำเนิดเมื่อเดือน ตุลาคม 2508 ด้วยวัตถุประสงค์หลักของวิชาชีพโฆษณาดังนี้

1. ผดุงเกียรติ สร้างความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก

2. แลกเปลี่ยนความรู้ในระหว่างสมาชิก ติดต่อประสานงานกับสถาบัน

การโฆษณาและสถาบันที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศ

3. เผยแพร่คุณค่าของการโฆษณา ติดต่ोजัดให้มีการหาหรือประสานงาน เพื่อประสิทธิภาพของงานโฆษณา และให้คำแนะนำทางการโฆษณาตามความต้องการของสถาบันต่าง ๆ
4. เพิ่มพูนมาตรฐานในวิชาและอาชีพโฆษณา
5. ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในวิชาชีพโฆษณา และสมาคมฯ นี้ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวจะพบว่า สมาคมโฆษณารัฐกิจแห่งประเทศไทยมีความพยายามที่จะให้บุคคลในอาชีพโฆษณามารวมตัวกัน ทำความเข้าใจ แลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เป็นศูนย์รวมจิตใจของผู้อยู่ในอาชีพโฆษณาตลอดไป รวมทั้งการเป็นแกนกลางช่วยประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนให้บังเกิดผลดีแก่ธุรกิจโฆษณา

นอกจากนี้แล้ว ในการควบคุมดูแลการโฆษณาของสมาชิก ยังได้มีการนำ "จรรยาสมาชิกรวมวิชาชีพโฆษณา" มาเป็นแนวทางด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การผลิตชิ้นงานโฆษณาเครื่องตีพิมพ์สุมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของผู้ประกอบธุรกิจโฆษณานั้น นอกเหนือจากการที่จะต้องนำหลักเกณฑ์และแนวทางในการควบคุมการโฆษณาที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสถาบันภาครัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว เชื่อว่าผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยึดถือจรรยาสมาชิกรวมวิชาชีพโฆษณาด้วยเช่นกัน

โดยที่ จรรยาสมาชิกรวมวิชาชีพโฆษณา ได้มีการกำหนดแนวทางให้สมาชิกยึดถือและนำไปปฏิบัติดังนี้

1. ประกอบวิชาชีพด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามหลักปฏิบัติและวิชาการและอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย
2. ไม่กระทำการใด ๆ อันอาจนำมาซึ่ง ความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
3. มีความรับผิดชอบต่อสังคม ยึดถือในจริยธรรม และวัฒนธรรมอันดีงาม

4. ไม่ควรกระทำการโฆษณาอันเป็นการดูหมิ่นศาสนา หรือความเชื่อหรือสิ่งอันเป็นที่เคารพสักการะของบุคคลทั่วไป

5. ไม่ควรกระทำการโฆษณา อันทำให้เกิดความสำคัญผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า บริการ การแสดงหรืออื่น ๆ หรือโอ้อวดสรรพคุณจนเกินความจริง จนทำให้ผู้เห็นหรือผู้ฟังเกิดความสำคัญผิด

6. ไม่ควรกระทำการโฆษณาโดยการโจมตี หรือเปรียบเทียบ สินค้าหรือบริการ การแสดง หรืออื่น ๆ ของผู้อื่นอย่างไม่ยุติธรรมโดยใช้วิธีเปรียบเทียบใด ๆ อันทำให้ผู้อื่นเห็นหรือผู้ฟังเกิดความสำคัญผิด

7. ไม่ควรกระทำการโฆษณา โดยใช้เสียงที่เป็นการก่อกวนความรู้สึกให้กับผู้ฟัง

8. ไม่ควรกระทำการโฆษณาโดยทำให้เกิดความกลัว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

9. ไม่ควรกระทำการโฆษณาโดยใช้ความเชื่อถือเกี่ยวกับไสยศาสตร์หรือเรื่องโชคลางมาเป็นข้อจูงใจ

10. ไม่ควรกระทำการโฆษณาโดยการเลียนแบบเครื่องหมายการค้า คำขวัญ หรือข้อความสำคัญจากการโฆษณาของผู้อื่น อันทำให้ผู้อื่นเห็นหรือผู้อื่นได้ยินเกิดความเข้าใจผิด หรือไขว้เขวเกี่ยวกับสินค้า บริการ หรือการแสดงของผู้อื่น

11. ไม่ควรกระทำการโฆษณาอันเป็นการสนับสนุน หรือก่อให้เกิดการกระทำอันผิดกฎหมายหรือศีลธรรม

12. ไม่ควรกระทำการโฆษณาโดยใช้คำศัพท์ สถิติ ผลการวิจัยหรืออ้างอิงรายงานทางวิทยาศาสตร์ในทางที่ไม่สมควร หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดโดยที่สินค้านั้นไม่มีคุณสมบัติตามที่อ้าง

13. ไม่ควรกระทำการโฆษณาอันก่อให้เกิดการเหยียดหยามกัน เกี่ยวกับเชื้อชาติหรือศาสนา

14. ไม่ควรกระทำการโฆษณาโดยอ้างอิงตัวบุคคล หรือสถาบัน โดยที่ตัวบุคคล หรือสถาบันนั้นไม่มีตัวตนอยู่จริง และไม่ได้ใช้สินค้าบริการหรือชมการแสดงนั้นจริง

15. ไม่ควรกระทำการโฆษณาอันอาจมีผลเป็นอันตรายต่อเด็ก หรือผู้เยาว์ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ หรือทำให้ขาดความรู้สึกผิดชอบหรือโดยอาศัยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ของบุคคลดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือในการจูงใจโดยไม่สมควร

16. การโฆษณาโดยการอ้างอิงบุคคลในวิชาชีพอื่น ๆ ที่มีการควบคุมตาม พระราชบัญญัติต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามมรรยาทแห่งวิชาชีพนั้น

เมื่อพิจารณาถึงจรรยาสมาชิกแห่งวิชาชีพโฆษณาดังกล่าวข้างต้นจะ เห็นได้ว่า เป็นแนวทางที่มีสาระสำคัญที่สมาชิกสมควรนำมาประพฤติปฏิบัติ และควบคุมสมาชิกที่พยายาม จะละเมิดกฎระเบียบของสังคมให้อยู่ในกรอบตามที่สังคมปรารถนาได้ แต่อย่างไรก็ตาม จรรยาสมาชิกแห่งวิชาชีพโฆษณาตามข้อ 5 จะมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายของภาครัฐที่กำหนด ว่า ห้ามโฆษณาเกินความจริง เป็นต้น ซึ่งน่าจะเป็นการย่ำให้ผู้ผลิตงานโฆษณาได้ตระหนัก ถึงหลักของการควบคุม และจะต้องควบคุมตนเองให้มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคดังกล่าว ที่ว่า

" . . . ผู้ประกอบการโฆษณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบของ การโฆษณา . . . และจรรยาบรรณของสมาคมการโฆษณา . . ." (วิรัช ลภีรัตนกุล, 2529 : 145 - 146)

สำหรับบทบาทของสมาคมฯ ที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณานั้นได้รับคำตอบว่าได้ เข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา โดยได้ร่วมมือกับรัฐบาลในด้านการ วางระเบียบเกี่ยวกับการโฆษณา เมื่อครั้งสมัยรัฐบาลชุดก่อน ๆ ในสมัยที่มีการร่างพระราช บัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 สมาคมฯ ก็ได้แสดงความคิดเห็น โดยเสนอเป็นข้อ คิดเห็นผ่านผู้แทนของตนต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และในขั้น กรรมาธิการสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคของสภาผู้แทนราษฎรสมาคมฯ ได้มีบันทึกความเห็น ในแง่ความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ โฆษณา ซึ่งนับได้ว่าสมาคมฯ ได้แสดงบทบาทเป็นผู้ให้แนวทาง และเสนอความเห็นในการ คุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้แล้ว สมาคมฯ ได้ร่วมมือกับทางราชการ เมื่อมีการประกาศให้นำ คำโฆษณาอาหารและยาไปให้เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาตรวจพิจารณา ก่อนทำการโฆษณาตามระเบียบ สมาคมฯ ได้มีหนังสือแนะนำสมาชิกเกี่ยวกับแนวทางในการ ปฏิบัติ เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังปรากฏตามหนังสือของสมาคมฯ ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 เรื่อง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการขออนุญาตโฆษณาอาหารและยา เป็นต้น

อีกทั้งในอดีตที่ผ่านมา ภาครัฐได้มีการควบคุมการโฆษณาอย่างเข้มงวดทาง สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย ก็ได้เข้ามามีบทบาทต่อธุรกิจโฆษณา โดยเป็นที่ปรึกษา และเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ใ้ให้กับสมาชิกโดยการเข้าร่วมประสานงานกับภาครัฐเมื่อ มีปัญหา ซึ่งในระยะแรกไม่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐ แต่ด้วยความพยายามทำให้สมาคมฯ ได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในการตรวจพิจารณาโฆษณาดังนี้

1. การเป็นอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ของ สำนักงานคณะกรรมการอาหาร และยา ซึ่งได้แก่ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาคำขอโฆษณา ยา คณะอนุกรรมการตรวจ พิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสดงฉลากและการโฆษณาอาหาร คณะอนุกรรม การตรวจพิจารณาคำขอโฆษณา เครื่องสำอาง

2. การเป็นกรรมการในคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

3. การเป็นกรรมการและอนุกรรมการใน คณะกรรมการตรวจพิจารณาคำขอโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ ในการ Pre-censor โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ และ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณา ทางวิทยุโทรทัศน์ ในการ Post-Censor โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของการเป็นอนุกรรมการและกรรมการดังกล่าวแล้ว นำที่จะมีผลถึงการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ กล่าวคือได้รับการ ก่อตั้งกรรองโดยสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทยด้วยมาแล้วขั้นหนึ่ง

จากการศึกษา และจากการสัมภาษณ์พบว่า นอกเหนือจากภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ "การโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์" แล้ว สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย เป็นอีกสถาบันหนึ่งจากภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน โดยที่ผ่านมา คือ เมื่อปี พ.ศ. 2534 กระแสจากสื่อมวลชน กลุ่ม NGO ต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการประสานงานองค์การเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน ชมรมผู้บริโภคแห่งสยาม ขอให้กระทรวงสาธารณสุข ทบทวนสถานการณ์ของเครื่องดื่มที่มีการโฆษณาว่าเป็นเครื่องดื่มบำรุงกำลัง เครื่องดื่มชูกำลัง เป็นต้น กระทรวงสาธารณสุข ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ดำเนินการเกี่ยวกับสถานการณ์ดังกล่าว และได้มีการประชุมร่วมกันหลายครั้งระหว่างผู้ผลิต ผู้ผลิตงานโฆษณา สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และในที่สุดสมาคมได้เข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการตรวจพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสดงฉลากและการโฆษณาอาหาร เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน และได้กำหนดให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการควบคุมการโฆษณาอย่างเป็นทางการ 2 ฉบับ นอกเหนือจากการควบคุมโดยพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ดังนี้

- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการโฆษณาเครื่องดื่มที่ผสมคาเฟอีน ประกาศใช้เมื่อ 16 เมษายน พ.ศ. 2536
- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการโฆษณาเครื่องดื่มที่ผสมคาเฟอีน (ฉบับที่ 2) ประกาศใช้เมื่อ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2536

จากการให้สัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้นทำให้ทราบถึงบทบาทในการควบคุมการโฆษณาโดยสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย และสามารถวิเคราะห์ได้ว่า การควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ จัดเป็นการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Control) โดยที่บทบาทในการควบคุมการโฆษณาของสมาคมฯ จะยึดวัตถุประสงค์หลักของวิชาชีพโฆษณา และจรรยาสมาชิกแห่งวิชาชีพโฆษณา ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

ดังนั้น "บทบาทในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์" น่าจะเป็นความพยายามของสมาคมฯ ในอันที่จะแสดงบทบาทในการควบคุมการโฆษณาตามวัตถุประสงค์หลักของวิชาชีพโฆษณาและจรรยาสมาชิกแห่งวิชาชีพโฆษณา และในขณะเดียวกันถือเป็นการแสดงบทบาทในลักษณะประสานความร่วมมือกับภาครัฐ และการเข้าร่วมเป็นกรรมการและอนุกรรมการในแต่ละชุดของสถาบันภาครัฐ เพื่อให้มีการควบคุมอย่างเป็นทางการ (Formal Control) ตามที่สังคมต้องการด้วยเช่นเดียวกัน

### สรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึง สถาบันที่ควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ สามารถสรุปได้ว่า การควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ มีสถาบันที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นของภาครัฐ 3 สถาบัน คือ "กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา" "คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" และ "คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์" รวมทั้งภาคเอกชนอีก 1 สถาบัน คือ สมาคมโฆษณารัฐกิจแห่งประเทศไทย และเมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว น่าจะเป็นการประสานความร่วมมือที่จะช่วยส่งเสริมและ/หรือเกื้อหนุนให้การควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ มีความเป็นไปได้ตามความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคได้ในระดับหนึ่ง

สำหรับการแสดงบทบาทของแต่ละสถาบัน จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางในการควบคุมการโฆษณาซึ่งได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายคือ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการโฆษณา และระเบียบคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521

การนำหลักเกณฑ์และแนวทางไปใช้นั้น จะมีทั้งลักษณะที่ชัดเจนสามารถระบุได้ชัดว่าตรงตามกฎหมายใด มาตราใด และข้อใด ตัวอย่างเช่นตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มาตรา 40 ห้ามโฆษณาสรรพคุณเป็นเท็จหรือเกินจริง และตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน ซึ่งเป็นการใช้เกณฑ์ตามกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนของเจ้าหน้าที่ หรือคณะอนุกรรมการฯ ที่พบว่า มีการใช้ข้อความโฆษณาดังนี้ "กระทิงแดง มีสารอาหาร 10 ชนิด" เป็นต้น แต่ก็จะมีอีกลักษณะหนึ่งที่ต้องอาศัยการตีความและใช้วิจารณญาณของผู้พิจารณาเอง นอกจากนี้ยังพบว่า หลักเกณฑ์และแนวทางในการควบคุมจะมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ แม้ว่าจะต่างสถาบันกันก็ตาม เหล่านี้เป็นเพียงบางประเด็นเท่านั้นที่นำไปสู่ปัญหาในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในประเด็นต่อไป

นอกจากนี้แล้วยังมีข้อสังเกตว่า ความจำเป็นในการใช้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเป็นการควบคุมอย่างเป็นทางการ (Formal Control) และการใช้จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพโฆษณา ที่ถือเป็นการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Control) นั้น จะเป็นสิ่งที่ยอมรับกันมากขึ้น แต่ข้อสำคัญที่ควรคำนึงถึงก็คือ การควบคุมการโฆษณาดังกล่าว ควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นข้อมูลของฝ่ายผู้ประกอบการโฆษณา ผู้บริโภค และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นธรรม มิฉะนั้นกฎหมายหรือข้อบังคับเหล่านั้นจะไม่มีทางบังคับใช้ได้ และกลับเพิ่มภาระแก่การประกอบธุรกิจและผู้บริโภคในท้ายที่สุดด้วย

แต่อย่างไรก็ตามปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ กระบวนการควบคุมโฆษณาโดยรัฐเกี่ยวกับเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์นี้มีประสิทธิภาพตามความต้องการของสังคมหรือไม่ ดังนั้นในประเด็นต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ถึง "กระบวนการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนของแต่ละสถาบัน" ซึ่งพบว่า ได้ถือปฏิบัติตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ดังนี้

## 2. กระบวนการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์จะมีลักษณะ เป็นกระบวนการ โดยเริ่มต้นจากการที่บริษัทตัวแทนโฆษณาจะต้องยื่นเอกสารต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานกำหนด เพื่อขออนุญาตโฆษณาก่อนผลิตชิ้นงานโฆษณา และเมื่อผลิตชิ้นงานโฆษณาเรียบร้อยแล้วก่อนออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ก็จะต้องนำไปผ่านการตรวจพิจารณา และในขณะที่ออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์จะถูกตรวจสอบ ติดตาม และกำกับดูแลอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการที่จะเห็นเป็นโฆษณาผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์นั้นมีสถาบันของภาครัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายคอยควบคุมกำกับอยู่ทุกขั้นตอน จนน่าที่จะกล่าวได้ว่า งานโฆษณาชิ้นหนึ่ง ๆ ที่ผ่านออกมาทางสื่อวิทยุโทรทัศน์นั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้วเป็นอย่างดี เพราะสถาบันต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้วนั้นได้ดำเนินการเพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับกระบวนการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์มีอยู่ 3 ขั้นตอน คือ

- 1) การตรวจพิจารณาก่อนการทำโฆษณา (Pre-censor)
- 2) การตรวจพิจารณาก่อนการเผยแพร่ทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ (Censor)
- 3) การตรวจสอบ ติดตาม และกำกับดูแลการโฆษณา (Post-censor)

การวิเคราะห์ถึงกระบวนการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ จะนำเสนอตามลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

### 1) การตรวจพิจารณาก่อนการทำโฆษณา (Pre-censor)

หมายถึง ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้บริษัทตัวแทนโฆษณาต้องมีการยื่นขออนุญาตก่อนจัดทำชิ้นงานโฆษณา โดยนำข้อความ รูป รูปภาพ ภาพวาด ภาพยนตร์ หรือ

สคริปต์ (Script) ตามที่ที่ต้องการจัดทำ ต่อกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 41 ที่กำหนดไว้ว่า

"ผู้ใดประสงค์จะโฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทางฉายภาพ ภาพยนตร์ หรือทางหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์อื่น หรือด้วยวิธีอื่นใด เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ต้องนำเสียง ภาพ ภาพยนตร์ หรือข้อความที่จะโฆษณาดังกล่าวนั้น ให้ผู้อนุญาตตรวจพิจารณาก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะโฆษณาได้"

ดังนั้น ก่อนการจัดทำภาพยนตร์โฆษณา บริษัทตัวแทนโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนจะต้องศึกษาถึงระบบตรวจพิจารณาก่อนการทำโฆษณา (Pre-censor) ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาว่าประกอบด้วยกระบวนการใดบ้าง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการโฆษณาที่ปรากฏให้เห็นทางสื่อวิทยุโทรทัศน์จะประกอบด้วยกระบวนการ 2 กระบวนการคือ

- การขออนุญาตโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์
- การพิจารณาคำขออนุญาตโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์

#### 1.1) การขออนุญาตโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์

เมื่อ ผู้ประกอบการโฆษณา มีความประสงค์จะทำการโฆษณาทางสื่อวิทยุโทรทัศน์จะต้องกรอกแบบฟอร์มคำขอโฆษณาอาหาร พร้อมทั้งแนบหลักฐานต่าง ๆ ตามที่ อย. กำหนดอย่างครบถ้วน และจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำในการยื่นคำขอโฆษณาอาหาร ซึ่งได้มีการกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่บริษัทตัวแทนโฆษณา และเพื่อให้การดำเนินงานขออนุญาตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่บริษัทตัวแทนโฆษณาจะต้องยื่นหลักฐานทุกอย่างต่อ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป กองเผยแพร่และควบคุม

การโฆษณา ซึ่งเจ้าหน้าที่จะรับเรื่องไว้ และจะพิจารณาตามลำดับต่อไป และเมื่อผ่านขั้นนี้แล้วจะเป็นขั้นการพิจารณาคำขออนุญาตโฆษณา โดยมีรายละเอียดดังนี้

## 1.2) การพิจารณาคำขออนุญาตโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน

เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอโฆษณา จะจัดส่งคำขออนุญาตโฆษณาให้กับฝ่ายกำหนดมาตรฐานการโฆษณา พิจารณาคำขอโฆษณา และทำการพิจารณาว่าคำขออนุญาตโฆษณาดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทใดตามการจำแนก ซึ่งมีการกำหนดไว้เป็น 3 แนวทาง คือ

1.2.1) **คำขอที่มีแนวการโฆษณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่มีการกำหนดไว้แล้ว** หมายถึง คำขอที่มีการเข้าใจในเบื้องต้นว่าถูกต้องและเหมาะสมตรงตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด แต่ในทางปฏิบัติคำขอตามแนวทางดังกล่าวนี้พบว่ามี 2 ลักษณะ คือ

- กรณีไม่มีปัญหาในการพิจารณา เจ้าหน้าที่เสนอความเห็นสมควรอนุญาต จากนั้นเสนอสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ลงนามคำขอโฆษณา และกองเผยแพร่ควบคุมการโฆษณาแจ้งผู้ประกอบการ (ใช้เวลาดำเนินการไม่เกิน 10 วันทำการ)

- กรณีที่มีปัญหา เช่น ต้องขอหลักฐานเพิ่มเติมจากผู้ประกอบการ หรือส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ และเมื่อได้รับหลักฐานแล้วเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นสมควรอนุญาต/ไม่อนุญาต/อนุญาตโดยมีเงื่อนไข ต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ลงนาม จากนั้นกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณาแจ้งผู้ประกอบการ (ใช้เวลาดำเนินการไม่เกิน 30 วันทำการ)

- กรณีที่มีปัญหาอันเกิดจากภาพหรือข้อความ ซึ่งไม่สามารถตัดสินได้เองจะนำเสนอคณะทำงานฯ และคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสดงฉลากและการโฆษณาอาหาร ตามลำดับ จากนั้นนำเสนอผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา ลงนามคำขอโฆษณาและแจ้งผู้ประกอบการ (ใช้เวลาดำเนินการไม่เกิน 30 วันทำการ)

1.2.2) คำขอที่มีแนวการโฆษณาเดิม หมายถึง คำขอโฆษณาที่เคยได้รับอนุญาตไปแล้ว และต้องการที่จะต่ออายุการโฆษณาหรือเปลี่ยนแปลงสื่อโฆษณาหรือตัดทอนข้อความ หรือ/และเสียง ลดภาพและเวลา หรือสลับเปลี่ยนแปลงข้อความหรือ/และเสียง ภาพ ตลอดจนรายการพิเศษ เช่นการลดราคา แลกซื้อ แจกแถม โดยวิธีการต่าง ๆ

คำขอที่มีแนวการโฆษณาเดิมดังกล่าว เจ้าหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นสมควรอนุญาต/อนุญาตโดยมีเงื่อนไข/ไม่อนุญาตต่อผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา ลงนามคำขอโฆษณา (ใช้เวลาดำเนินการไม่เกิน 5 วันทำการ)

จากการวิจัยพบว่า การพิจารณาคำขอโฆษณาโดยการวินิจฉัยว่าเป็นการขอโฆษณาตามแนวเดิมหรือไม่นั้น บางครั้งก็จะขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องหากไม่แน่ใจหรือไม่กล้าตัดสินใจก็จะส่งเรื่องนั้นให้คณะทำงานหรือคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาต่อไป (สัมภาษณ์ พิทยา ปาณะโกษะ, 20 ธันวาคม 2539)

1.2.3) คำขอโฆษณาที่มีแนวการโฆษณาใหม่ คือ คำขอโฆษณาที่ยังไม่เคยผ่านการตรวจพิจารณา เจ้าหน้าที่จะนำเสนอต่อ คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสดงฉลากและการโฆษณาอาหาร พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เมื่อคณะอนุกรรมการมีมติอย่างใด กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณาจะนำมตินั้นมาถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป (ใช้เวลาดำเนินการไม่เกิน 30 วันทำการ)

การดำเนินงานพิจารณาคำขออนุญาตโฆษณาของคณะอนุกรรมการฯ นั้น จะเริ่มจากฝ่ายเลขานุการ คือ ผู้อำนวยการกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา เป็นผู้ออกหนังสือเชิญประชุมคณะอนุกรรมการฯ ทุกท่าน ซึ่งได้กำหนดให้มีการประชุมพิจารณาทุกวันพฤหัสบดี ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งเป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ ทำหน้าที่ประธาน หรือในกรณีที่

เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยาไม่อยู่ก็จะมอบหมายให้รองเลขานุการคณะกรรมการอาหารและยาทำหน้าที่แทน ในการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีองค์ประชุมอย่างน้อยจำนวน 1 ใน 3 จึงจะสามารถดำเนินการได้

ผลการพิจารณาจะเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับคณะกรรมการฯ แต่ละท่านที่จะให้เหตุผลโต้แย้งหรือสนับสนุนความคิดแต่ละอย่าง บรรยากาศในการประชุมค่อนข้างเป็นไปอย่างราบรื่นและมักจะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่พบจะไม่เคยเลยที่ต้องมีการโหวตเสียง เพราะถือว่าเป็นเรื่องของเหตุและผลไม่ใช่เสียงข้างน้อยหรือมาก ในท้ายที่สุดประธานการประชุมก็จะเป็นผู้ชี้ขาดและสรุปในแต่ละเรื่อง (สัมภาษณ์ พิทยา ปาณะโกชะ, 20 ธันวาคม 2539) สำหรับมติการประชุมจะเป็นเช่นใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ซึ่งจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดเป็นแนวทางการพิจารณาไว้แล้ว

ในการพิจารณาคำขออนุญาตโฆษณาอันผู้วิจัยเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีหลักการและกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไว้ค่อนข้างชัดเจน และเห็นว่าเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การโฆษณาทุกรายการที่เผยแพร่ผ่านสื่อโทรทัศน์ตามที่ทำการศึกษานี้ น่าจะมีความถูกต้องเพราะถือว่าเป็นมติของคณะกรรมการฯ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการโฆษณาที่มีแนวการโฆษณาใหม่ คณะกรรมการฯ จะต้องมีการพิจารณาร่วมกันอย่างละเอียดเพราะตามหลักการแล้วต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏพบว่า

"บางครั้งได้มีการออกโฆษณาทางสื่อไปเรียบร้อยแล้วโดยที่ไม่มีใครทักท้วง เพราะถือว่าแล้วก็แล้วกันไป แต่มีบางครั้งที่เกิดปัญหา เช่น ได้รับการร้องเรียนหรือทักท้วงจากบริษัทคู่แข่งขึ้นทางการค้าว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา อนุญาตให้โฆษณาเช่นนั้นได้อย่างไร ก็ต้องคอยแก้ไขต่อไปและไม่มีใครถูกกล่าวหาว่าผิด" (สัมภาษณ์ พิทยา ปาณะโกชะ, 20 ธันวาคม 2539)

ทั้งนี้เนื่องจากการที่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้เปิดช่องทางแล้วว่า ถ้าหากเป็นการโฆษณาตามแนวเดิม สามารถขออนุมัติจาก กองเผยแพร่และควบคุม การโฆษณาได้เลย โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งน่าจะเป็นผลดีคือ เป็นการลดขั้นตอนและอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการโฆษณาได้อย่างรวดเร็ว แต่อาจ เกิดผลเสียขึ้นได้ ถ้าผู้ประกอบการโฆษณาและผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวตีความว่า เป็น การโฆษณาแนวเดิมที่สามารถอนุมัติได้เลย ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้จะถือหรือถูกกล่าวหาว่า เป็นการทำผิดก็ไม่ชัดเจนนัก เพราะเป็นการใช้วิจรรย์ญาณของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตาม น่าจะได้มีการศึกษาในส่วนนี้บ้างในอนาคต เพื่อหาความชัดเจนบนหลักการที่ถูกต้อง

นอกจากนี้แล้ว ในการพิจารณาคำขออนุญาตโฆษณา ของ คณะอนุกรรมการ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสดงฉลากและการโฆษณาอาหาร นั้น จากการศึกษาพบว่าการเสนอความเห็นใน 3 ลักษณะคือ อนุญาต อนุญาตมีเงื่อนไข และไม่อนุญาต ซึ่งผลการเสนอความเห็นดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันไปดังนี้ (สัมภาษณ์ พิทยา ปาณะ-โกษะ, 28 เมษายน 2540)

1. อนุญาต หมายถึง คำขอโฆษณานั้นถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทุกอย่าง ดัง ตัวอย่างต่อไปนี้

ชื่อผลิตภัณฑ์/สื่อโฆษณา เครื่องดื่มลิโพวิตัน-ดี/วิทยูโทรทศน์  
เลขรับเรื่อง อ.816/2539 - 22 เมษายน 2539

<u>ภาพ</u>	<u>เสียง</u>
1. สัญญา คุณากร	เสียง : เข้าทำงาน 9 โมงเช้า เลิก 5 โมงเย็น ไม่ใช้ผมแน่ ครับ สำหรับผมทุกชั่วโมงพร้อมที่จะ เป็นเวลางานเสมอ



ผลิตภัณฑ์/สื่อโฆษณา

เครื่องดื่มกระทิงแดง/วิทยุโทรทัศน์

เลขรับเรื่อง/วัน เดือน ปี อ.674/2539 - 29 มีนาคม 2539

<u>ภาพ</u>	<u>เสียง</u>
1. ภาพเรือประมงที่ลอยอยู่ในทะเล มีริ้วลอยคลื่นสวยงาม บนเรือมีชาวประมงกลุ่มใหญ่ เห็นอวนอยู่ในเรือ	1. เสียงคลื่น
2. เห็นชาวประมงกลุ่มหนึ่งกำลังลากอวนที่มีปลาอยู่เต็มเรือ	2. เสียงคลื่น หนึ่ง-สอง-สาม เอ้า! ดึง
3. ชายคนหนึ่งโยนขวดกระทิงแดงเป็นฉ่าที่หยิบจากคูลเลอร์ ให้เพื่อนอีกคนหนึ่ง	3. เสียงคลื่น รับด้วยนะเพื่อน เสียงชาย
4. ภาพตัดมาที่เรือประมง ชาวประมงคนหนึ่งวางขวดกระทิงแดงลงบนลังไม้ที่อยู่บนเรือ	4. เสียงวางขวด
5. ภาพขวดกระทิงแดง วางอยู่ด้านขวามือของภาพ	5. <u>เสียงโฆษก</u> : คำของคน อยู่ที่ผลของงาน กระทิงแดงสนับสนุนผลงาน ของคุณ

ซูเปอร์คำเตือน "ห้ามดื่มเกินวันละ 2 ขวด โปรด  
สังเกตคำเตือนบนฉลาก ก่อนดื่ม  
ทุกครั้ง"

ผลการพิจารณา เห็นสมควรไม่อนุญาต เนื่องจากผิดหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า "ห้ามใช้นักมวยหรือผู้ใช้แรงงานเป็นผู้แสดงแบบ เช่น กรรมกร คนขับรถบรรทุก ชาวประมง ฯลฯ และไม่มีเสียงโฆษกคำเตือน"

ในการพิจารณาคำขอโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ที่มีการจำแนกเป็น 3 ประเภทคือ อนุญาต อนุญาตมีเงื่อนไข และไม่อนุญาต นี้ หัวหน้าฝ่ายกำหนดมาตรฐานการโฆษณา กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา ได้ให้การสัมภาษณ์ไว้ดังนี้

" . . . การที่จะตัดสินว่าโฆษณาใดไม่ได้รับอนุญาตนั้นจะมีการระบุเหตุผล การกระทำผิดชัดเจน และบ่งชี้ถึงประเด็นการทำผิดตามข้อกำหนดใด . . . มีนิติกรท่านหนึ่งซึ่งได้เข้าร่วมในการประชุมพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารได้ให้ข้อมูลว่า การจะพิจารณาว่าไม่อนุญาตนั้น ต้องมีการไตร่ตรองอย่างรอบคอบว่า เป็นความผิดตามกฎหมายมาตราใดอย่างชัดเจนไม่เช่นนั้นหากต้องมีเรื่องดำเนินคดีถึงชั้นศาลก็มักจะแพ้หรือยกฟ้องไปซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อภาพพจน์การทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ต่อไปในอนาคต จึงหลีกเลี่ยงเป็นการอนุญาตแบบมีเงื่อนไขแทน ซึ่งก็ต้องการปรับแก้จนกว่าจะมั่นใจได้ว่าถูกต้อง . . . "

" . . . กรณีอนุญาตมีเงื่อนไขนั้นในบางครั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วค่อนข้างมีความเห็นชัดเจนว่า คงอนุญาตไม่ได้ แต่ก็ไม่สามารถระบุความผิดตามกฎหมายอย่างชัดเจนได้ ก็จะเลี่ยงเป็นอนุญาตแบบมีเงื่อนไข และให้มีการแก้ไขเนื้อหาในโฆษณาเป็นจำนวนมาก เช่น อาจให้แก้ไขถึงร้อยละ 80 ของงานโฆษณานั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วผู้ทำโฆษณาจะมีความยุ่งยากในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็จะไม่ทำต่อ ซึ่งก็ถือว่าโฆษณานั้นไม่ได้รับการอนุญาตไปโดยอัตโนมัติ เพราะจะไม่มีผู้ทำโฆษณารายใดแก้ไขมากมายขนาดนั้น

ในอีกกรณีหนึ่ง บางครั้งการประชุมมีมติให้ขอข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา เช่น การแสดงสรรพคุณ ซึ่งผู้ยื่นขอโฆษณาอ้างว่าตรงตามที่ได้รับอนุญาตในเอกสารกำกับเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน แต่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าไม่สมควรและไม่ถูกต้อง ประธานฯ ก็จะมอบหมายให้ผู้แทนกองควบคุมอาหารนำข้อมูลดังกล่าวไปเสนอต่อคณะกรรมการอาหารเพื่อพิจารณาทบทวนต่อไป และหากได้ผลอย่างไรจึงนำมาแจ้งแก่คณะอนุกรรมการฯ ต่อไป ซึ่งเจ้าหน้าที่กองควบคุมอาหารได้ให้สัมภาษณ์ว่า "โดยนัยแล้วการกระทำดังกล่าวก็ถือว่าเป็นการไม่อนุญาตโดยปริยาย เพราะว่าจะว่าที่ จะนำเข้าการประชุม

คณะกรรมการอาหาร และผู้ผลต้องใช้เวลาานหรือบางครั้งก็หายไปเลย ซึ่งผู้ขอโฆษณา ก็จะไม่วรอแล้วยกเลิกไปเลย แล้วทำขอโฆษณามาใหม่. . ."

จากการศึกษาถึง การพิจารณาคำขอโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุ-โทรทัศน์นี้หากผู้วิจัยทราบถึงสถิติจำนวนคำขอโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ระหว่างปี พ.ศ. 2536 - 2539 (ปี พ.ศ. 2536 มีการประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์การโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีน) เพื่อทำการวิเคราะห์ว่า คำขอโฆษณาที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการฯ อนุญาต อนุญาตมีเงื่อนไข และไม้อนุญาต เป็นอัตราส่วนที่แตกต่างกันอย่างไรแล้ว จะทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลถึงลักษณะประเภทของความผิด ที่สามารถระบุชัดเจนตามข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งน่าจะบ่งชี้ได้ว่า มีแนวโน้มของการกระทำผิดลักษณะประเภทไม้อนุญาตเป็นเช่นไร และเป็นการสมควรให้ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาคำขอโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ ได้หาทางหรือมาตรการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขต่อไป

นอกจากนี้แล้ว ผู้วิจัยได้สอบถามถึง แนวคิดต่อการพิจารณาคำขอโฆษณาจากคณะกรรมการฯ ในประเด็น ไม่สามารถระบุความผิดตามกฎหมายได้ แต่ก็ไม่สามารถอนุญาตให้โฆษณาตามที่ขอยื่นคำอนุญาตมาได้เช่นกันว่า เป็นส่วนที่จะทำให้เกิดข้อครหาจากผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาหรือไม่ว่า เป็นการกลั่นแกล้ง หรือเป็นเพราะว่านักวิชาการจะไม่เข้าใจต่อลักษณะการทำโฆษณาจึงทำให้เกิดความคิดหรือการตัดสินใจไม่ตรงกัน ผู้วิจัยจะสรุปเป็นประเด็นต่อคำตอบ หรือข้อคิดเห็นที่คณะกรรมการฯ ได้กล่าวไว้ดังต่อไปนี้คือ

1. นักโฆษณาหรือผู้ทำโฆษณานั้น ฉลาดมีเทคนิคแพรวพราวรู้ว่าการโฆษณาสามารถโชว์ข้อดี ข้อเท็จจริงได้ แต่ก็ไม่โชว์ทั้งหมด ส่วนที่ไม่แสดงนั้นบางที่เป็นส่วนสำคัญที่มองว่าผู้บริโภคจำเป็นต้องรู้ เช่น การแสดงค่าเตือน ให้ใช้เสียงอย่างชัดเจน แต่ผู้โฆษณาใช้ตัวอักษรแทน เพราะทำให้ช่วงเวลาในการโฆษณาล้นลง ค่าใช้จ่ายจะถูกลงด้วย ดังนั้นเราจึงต้องให้เพิ่มเติมให้ครบถ้วน ซึ่งจะถือว่าจุกจิกได้อย่างไร

2. การกล่าวว่า การตรวจพิจารณาของเจ้าหน้าที่ หรือคณะอนุกรรมการ ทำให้ชักช้าแทนที่จะโฆษณาได้เร็ว ท่านได้แสดงทัศนะว่า ต่อกรณีการอนุญาตมีเงื่อนไขนั้นถือว่าไม่ต้องนำมาให้พิจารณาอีก แต่บริษัทต้องไปแก้ไขตามที่แนะนำ และสามารถทำโฆษณาได้เลย อนุกรรมการฯ ก็ไม่ได้ไปเรียกมาดู มาตรวจสอบอีก อยู่ที่บ้านบริษัทเองแล้ว ถือว่าเป็นการให้เกียรติและให้ความคล่องตัวมากแล้ว ซึ่งมองในมุมกลับ หากบริษัททำโฆษณาเผยแพร่ออกไปแล้ว แปปเดียวสามารถเข้าถึงคนดูคนฟังทั่วประเทศ เกิดการจดจำแล้ว ถ้าบริษัททำตามข้อตกลงแก้ไขตามที่แนะนำก็ดีไป แต่ถ้าไม่ช้ละก็ กว่าจะเรียกคืน หรือดำเนินการได้ก็เสียหายแล้ว

3. เนื่องจากผู้ยื่นคำขอโฆษณา จะนำสตอรี่บอร์ดมาแสดงให้คณะอนุกรรมการดูเท่านั้น และเป็นภาพร่างเท่านั้น อนุกรรมการฯ จะให้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ต้องไม่ใช้ PRESENTER ในลักษณะที่ผิดจากหลักเกณฑ์เพราะเคยเกิดกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา อนุญาตโฆษณาโดยแค่พิจารณาจากสตอรี่บอร์ด พอไปถึงขั้นโฆษณาจริง ๆ ไปถึงที่สถานีโทรทัศน์ คณะกรรมการ กกช. ก็โทรศัพท์มาถามว่า อย. อนุญาตเช่นนั้นจริงหรือ เพราะภาพโฆษณานั้นใช้นักมวยเป็น PRESENTER ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง

## 2) การตรวจพิจารณาก่อนการเผยแพร่ทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ (Censor)

หมายถึง การตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาที่จะออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ โดยพิจารณาทั้งภาพ และคำพูด ตลอดจนหลักฐานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เฉพาะสำหรับการโฆษณาสินค้าแต่ละประเภท

การตรวจพิจารณาโฆษณาตามขั้นตอนนี้จะกระทำโดย "คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์" หรือ กบว. ในปัจจุบัน กบว. เปลี่ยนไปเป็น "คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ" หรือ กกช.

สำหรับการตรวจพิจารณาโฆษณาก่อนการเผยแพร่ทางสื่อวิทยุโทรทัศน์นี้ จะเป็นกระบวนการที่มีวิธีปฏิบัติ (สัมภาษณ์ ทิพเยาว์ จุลโบล, 23 มกราคม 2540) ดังนี้คือ

" . . . ก่อนที่บริษัทโฆษณาจะผลิตภาพยนตร์โฆษณาสามารถนำ สคริปและสตอรี่บอร์ดมาให้คณะกรรมการฯ ตรวจขึ้นหนึ่งก่อน ซึ่งเรียกว่าขั้น Pre-censor ทั้งนี้ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการอาหารและยาว่า สรรพคุณที่อ้างนั้นถูกต้องหรือไม่ ถ้ามีการโฆษณาถึงสรรพคุณ ส่วนผสมในอาหารดังกล่าวตรงกับความจริงหรือไม่ และจะต้องนำหลักฐาน เช่น ใบอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มาประกอบการพิจารณาด้วย ส่วนการจับฉลากชิงโชคต้องขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานตำรวจในท้องที่ที่จะทำการจับฉลากชิงโชค และจะต้องมีรายละเอียดวิธีการชิงโชคให้ชัดเจน บอกสถานที่จับรางวัล สถานที่ประกาศรายชื่อผู้ได้รับรางวัล บอกวันที่ของการเริ่มต้นและสิ้นสุดรายการ เป็นต้น

ขั้น Pre-censor นี้ ไม่ได้เป็นการบังคับว่า จะต้องผ่านการพิจารณาก่อนทุกชิ้น เพียงแต่ช่วยให้งานโฆษณาที่ทำออกมานั้น ได้รับการตรวจพิจารณาครั้งหนึ่งจะได้ไม่มีปัญหาในขั้น Censor สำหรับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ Pre-censor ก็คือ เลขาธิการคณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ จากกองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กองงาน กบว.) จำนวน 2 ท่าน กับผู้แทนจากสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทยอีก 1 ท่าน

หลังจาก Pre-censor ก็ต้องนำมาผ่านขั้น Censor ก่อนออกอากาศ ซึ่งขั้น Censor นี้จะทำที่สถานีโทรทัศน์สีช่อง 3, 5, 7 และ 9 โดยหมุนเวียนกันไป การส่งภาพยนตร์เพื่อผ่านการพิจารณาในขั้น censor นี้ บริษัทโฆษณาจะต้องส่งผ่านทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่โฆษณาชิ้นนั้นจะออกอากาศ และถ้าหากมีปัญหาทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ก็จะส่งกลับไปให้บริษัทโฆษณาแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง หรือบางกรณีอาจต้องให้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ด้วยตนเอง คณะกรรมการที่ตรวจพิจารณาในแต่ละวันก็จะหมุนเวียนกันไปเช่นเดียวกัน คือ

ประธาน 1 ท่าน เลขานุการ 1 ท่าน ผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง 1 ท่าน และผู้แทนจากสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทยอีก 1 ท่าน รวม 4 ท่าน และอย่างน้อยต้องมีคณะกรรมการ 3 ท่าน จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม

เมื่อมีการลงมติแล้ว คณะกรรมการประจำวันนั้นจะลงนามไว้ในใบแจ้งผลการตรวจพิจารณา ถ้าอนุญาตโดยมีเงื่อนไขก็จะบอกรายละเอียดที่จะต้องแก้ไขไว้ให้ทราบอย่างชัดเจน เช่น ต้องตัดภาพอะไรบ้าง ช่วงไหน หรือตัดคำพูดอะไรบ้าง และถ้าหากไม่อนุญาตก็จะบอกถึงสาเหตุที่ไม่อนุญาตไว้ด้วย และเมื่อผ่านขั้นตอนของการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กทช.) แล้ว ผู้ผลิตโฆษณาจะสามารถนำโฆษณาชิ้นนั้นไปออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ต่างๆ ได้ แต่ในขณะเดียวกัน หากการโฆษณาชิ้นนั้นเกิดมีข้อผิดพลาด หรือได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่าไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม หรือเป็นการหลอกลวงประชาชนก็ดี ยังมีหน่วยงานที่คอยรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค ซึ่งอาจจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ อาจจะสั่งให้ระงับการโฆษณานั้น หรือเรียกให้ผู้ผลิตโฆษณานั้นมาชี้แจงรายละเอียดที่เกิดการผิดพลาดขึ้น ซึ่งก็คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นหน่วยงานที่คอยควบคุมดูแลการโฆษณาที่กำลังออกอากาศ และออกอากาศไปแล้ว หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชนไปแล้วอีกทีหนึ่ง

การตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ของคณะกรรมการฯ จะกระทำดังนี้คือ

1. การ pre-censor ร่วมประชุมเฉพาะวันจันทร์ และวันพุธ เว้นวันหยุดนักขัตฤกษ์ เวลา 10.00 น.
2. การ censor จะดำเนินการที่สถานีโทรทัศน์สีช่อง 3, 5, 7 และ 9 ในวันจันทร์ พุธ และศุกร์ เว้นวันหยุดนักขัตฤกษ์ โดยการหมุนเวียนกันไปในแต่ละสถานี และมีเลขานุการทำหน้าที่ลงบัญชีรายการตามที่สถานีส่งโฆษณามาให้ว่ามีเรื่องอะไรบ้าง สถานีโทรทัศน์ช่องไหนส่งโฆษณาให้ตรวจพิจารณาที่เรื่อง และเมื่อคณะกรรมการมีมติแล้วจะต้อง

ประทับตราอนุญาต ลงเลขที่ในใบแจ้งผล แล้วให้คณะกรรมการทุกท่านในวันนั้นลงนามในแบบใบแจ้งผลการตรวจพิจารณา หลังจากนั้นจึงส่งคืนให้กับสถานีแต่ละช่องที่ส่งมาให้

การ Censor โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ของ คณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าว ได้ดำเนินการมาถึงรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ได้ประกาศ กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และมีผลทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์เป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2537 แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กกช.) ตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 ยังคงต้องดำเนินต่อไป

ในปัจจุบันนี้แม้ว่า คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ถูกยกเลิกไปแล้ว และมีคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ เข้ามาแทนที่ และรับบทบาทในการควบคุมดูแลการตรวจพิจารณาโฆษณาก่อนการเผยแพร่ทางสื่อวิทยุโทรทัศน์ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการดำเนินการด้านการโฆษณาและบริการธุรกิจของสถานีฯ ก็ยังคงเหมือนเช่นเดิม แต่หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลในรูปแบบที่เรียกว่า การ monitor ได้นำมาปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตาม "ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535" โดย กกช. ได้จัดให้มี "ฝ่ายตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์" ซึ่งการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์มีขั้นตอนดังนี้

1. จัดเวรเป็นรายเดือนเพื่อแบ่งความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ประจำฝ่ายฯ ซึ่งมีจำนวน 5 คน ผลิตเปลี่ยนสถานีกันรับผิดชอบ โดยการสลับตัวอย่างจากเวลาราชการ วันละ 5 ชั่วโมง และนอกเวลาราชการ 2 ชั่วโมง ต่อวัน

2. การตรวจพิจารณาโฆษณาของเจ้าหน้าที่ทุกคนจะยึดถือ กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายอื่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. บันทึกผลการตรวจพิจารณาใน หนังสือแจ้งผลการตรวจพิจารณาการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ และหากมีการ "อนุญาตโดยมีเงื่อนไข" จะต้องระบุเงื่อนไขอย่างชัดเจน และหากมีการ "ไม่อนุญาต" จะต้องชี้แจงเหตุผลอย่างชัดเจน จากนั้นจึงนำเสนอตามลำดับขั้นตอนต่อไป

4. ปรีกษาหารือร่วมกับสถานีโทรทัศน์ เพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น . . . "

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ตามที่ กกช. ได้กำหนดให้มีการตรวจพิจารณาการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ก่อนที่สถานีฯ จะนำออกอากาศนั้น บัดนี้ กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2537) ได้กำหนดไว้ในหมวด 4 ว่าด้วย การควบคุมการโฆษณาและบริการธุรกิจ ซึ่งทางสถานีฯ สามารถที่จะพิจารณาดำเนินการได้เอง จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องมีการตรวจพิจารณาการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์อีกต่อไป โดย กรมประชาสัมพันธ์ ได้ยกเลิกการตรวจพิจารณาการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์แล้ว ตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2537 เป็นต้นมา

เมื่ออ่านาจอหน้าที่เกี่ยวกับการ Censor โฆษณาของกรมประชาสัมพันธ์ ได้ยุติลง ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทราบถึงบทบาทในการควบคุมการโฆษณาของสถานีโทรทัศน์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนเช่นกัน และได้ข้อสรุปดังนี้

นายชลอ นาคอ่อน ผู้อำนวยการฝ่ายการตลาด บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์ จำกัด ผู้บริหารสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบก ช่อง 7 ให้ความเห็นถึงบทบาทใหม่ในขณะนี้ของโทรทัศน์แต่ละช่องว่า ". . . ต้องตรวจสอบเซ็นเซอร์ภาพยนตร์โฆษณาด้วยความระมัดระวัง ช่วงแรกอาจจะมีความปัญหาในการทำงานค่อนข้างมากเพราะยังไม่เคยชินกับการตรวจสอบภาพยนตร์โฆษณา รวมทั้งไม่คุ้นเคยกับกฎระเบียบ แต่เพื่อไม่ให้งานเกิดการผิดพลาด พยายามทำงานตามกฎระเบียบที่ระบุถึงการควบคุมการโฆษณาและบริการธุรกิจ เช่น โฆษณาต้องไม่มีถ้อยคำหยาบคาย หรือทับถมบุคคลอื่นหรือสินค้าและบริการธุรกิจอื่น ไม่ใช่ข้อความสองแง่สองง่าม ไม่เป็นการอวดอ้างสรรพคุณเกินจริง"

นอกจากนี้แล้วยังได้ทำการสัมภาษณ์ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งได้รับคำตอบว่า

" . . . เมื่อมีการเปิดเสรีในการเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติแล้ว หากมีงานโฆษณาเชิงทัณฑ์มเสียดสีคู่แข่งชั้นตลอดจนการโฆษณาเกินความจริงออกมามากเมื่อไร จะเรียกบริษัทผู้รับผิดชอบมาตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่าเป็นการโฆษณาที่โอ้อวดเกินความจริงก็จะลงโทษต่อผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง เพราะการทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคของ สคบ. และการควบคุมการโฆษณาของ อป. ยังคงต้องดำเนินการต่อไป และคงจับตามองอย่างใกล้ชิดเพื่อให้ภาพยนตร์โฆษณาซึ่งมีลักษณะตามที่กล่าวข้างต้นเกิดขึ้น . . . "

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโฆษณา ซึ่งได้กล่าวว่า " . . . การประกาศยกเลิกเซ็นเซอร์ของ กกช. นั้น จริง ๆ แล้วเปรียบเสมือนการยกเลิกในแง่นิติบัญญัติ แต่ทางพฤตินัยยังคงปฏิบัติกันเหมือนเดิม เพราะเจ้าหน้าที่ของสถานีที่ทำการตรวจสอบนั้นยังเป็นเจ้าหน้าที่ชุดเดิมที่ทางสถานีส่งไปเป็นคณะกรรมการของ กกช. ดังนั้น ขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่สถานีจึงคงมีการทำงานเหมือนเดิมเพียงแต่ว่าขณะนี้ไม่มีคณะกรรมการ กกช. แล้วเท่านั้น และเมื่อยกเลิกแล้วแทนที่จะมีการเปิดกว้างหรือมีการทำงานที่เสรียิ่งกว่าเก่า กลับกลายเป็นว่าทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นทางสถานี เอเยนซี หรือทางด้านลูกค้า จะต้องมีการระมัดระวังกันมากขึ้น ทุกฝ่ายอาจต้องทำงานกันอย่างหวาดผวาเพราะจากเดิมถึงจะมีข้อผิดพลาดอย่างไรก็ยังมีคณะกรรมการ กกช. เป็นผู้รับผิดชอบ แต่พอยกเลิกแล้วทางสถานี จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทนสถานีก็เลยต้องมาเข้มงวดกับงานสร้างสรรค์มากขึ้นและงานสร้างสรรค์ก็ยังคงถูกห้ามโน่นห้ามนี่เหมือนเดิม ไม่ได้เปิดกว้างเหมือนกับที่ทุกคนคิด

แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการโฆษณาก็น่าที่จะมีความมั่นใจว่า การยกเลิกการเซ็นเซอร์ขึ้นงานโฆษณาครั้งนี้มีส่วนช่วยกระตุ้นธุรกิจโฆษณาให้ขยายตัวได้อีกมาก ถึงแม้ว่าขณะนี้จะมีบางบริษัทเริ่มรู้สึกอึดอัดบ้างก็ตาม แต่เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่งทุกอย่างก็จะเข้าสู่ระบบที่เหมาะสม เมื่อนั้นก็จะไม่รู้สึกอึดอัดอีกต่อไป . . . "

จากการศึกษาพบว่า เมื่อบทบาทในการ Censor ภาพยนตร์โฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนได้เปลี่ยนไปเป็นของสื่อมวลชน ในขณะที่ความอยู่รอดของสถานีจะต้องขึ้นอยู่กับเวลาจากสถานี เพื่อการเผยแพร่ภาพยนตร์โฆษณาก็เป็นเช่นไรต่อไปในอนาคต การใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน และการใช้เสรีภาพในการโฆษณาของผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาที่ว่า จะต้องอยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้และเป็นไปตามคำกล่าวที่กล่าวข้างต้นอย่างแท้จริงเพียงใด เพราะมิฉะนั้นแล้วเสรีภาพของสื่อมวลชนที่กว่าจะได้มาอาจต้องกลับไปอยู่ในระบบของการควบคุมอย่างเป็นทางการมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมาก็เป็นได้

### 3) การตรวจสอบ ติดตาม และกำกับดูแลการโฆษณา (Post-censor)

หมายถึง ขั้นตอนที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายให้สถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาทำการตรวจสอบ ติดตาม และกำกับดูแลการโฆษณาที่ออกอากาศแล้ว

ในปัจจุบันนี้สถาบันที่ทำหน้าที่ Post-censor คือ กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอวิธีการของแต่ละสถาบัน ดังนี้

#### 3.1) การตรวจสอบ ติดตาม และกำกับดูแลการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของ กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

การ Post-censor ของ กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยานั้นได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบการโฆษณาเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะ เริ่มจากการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้บริโภค หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ส่งมาให้ตรวจสอบและพิจารณาดำเนินการ และจากการ

ตรวจสอบ ติดตามและกำกับดูแลของฝ่ายตรวจสอบการโฆษณาหลังจากนี้แล้วจะทำการตรวจสอบโดยบันทึกเทปวิดีโอแล้วนำมาถอดข้อความโฆษณา หากตรวจพบจะทำการบันทึกลงในแบบรายงานการรับฟังการโฆษณา และทำการศึกษา พิจารณา และวินิจฉัยข้อความโฆษณาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยถือปฏิบัติดังนี้

- พบการโฆษณาที่ได้รับอนุญาตแล้ว - ยุติเรื่อง
- พบการโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย ให้นำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป
  - การโฆษณาที่มีหลักฐานว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายที่ชัดเจน ดำเนินการโดยแจ้งรับการโฆษณา และส่งเรื่องให้กองสารวัตรจัดทำหลักฐาน และดำเนินการตามกฎหมายต่อไป
  - การโฆษณาที่มีหลักฐานไม่ชัดเจนหรือไม่มีหลักฐาน ดำเนินการโดย ส่งเรื่องให้กองสารวัตรจัดทำเอกสาร และดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

### 3.2) การตรวจสอบ ติดตาม และกำกับดูแลการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ ของ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

การ Post-censor ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณานั้นแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก ได้แก่การติดตาม สอดส่องและรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณาที่น่าจะผิดกฎหมาย มีคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเป็นผู้รับผิดชอบ คณะอนุกรรมการชุดนี้จะตรวจสอบโฆษณาในสื่อโฆษณาที่เห็นว่าจะน่าจะเป็นโฆษณาที่ผิดกฎหมาย เช่น เป็นการโฆษณาเท็จ หรือเกินความจริง หรืออ้างสถิติข้อมูลที่น่าจะเป็นเท็จ หรือเกินความจริง หรืออาจพิจารณาคำร้องของผู้หนึ่งผู้ใดที่อ้างว่าโฆษณาใดน่าจะไม่ได้ถูกต้องไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค แล้วส่งเรื่องที่พิจารณาไปยังคณะกรรมการโฆษณาเพื่อให้พิจารณา

อันนับว่าเป็น ขั้นตอนที่ 2 หากคณะกรรมการโฆษณาเห็นว่าน่าจะเป็นโฆษณาที่ผิดกฎหมายจะส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยขอความโฆษณาพิจารณาดำเนินการเรียกผู้โฆษณามาให้ถ้อยคำหรือพินิจ หากผู้โฆษณาพินิจไม่ได้ คณะกรรมการวินิจฉัย จะทำความเข้าใจเห็นเสนอให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีคำสั่งห้ามโฆษณา หรือแก้ไขให้ถูกต้อง หรืออื่น ๆ ตามกฎหมายแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย

ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาอาจอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการโฆษณาได้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะบางกรณี และอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา แล้วพบว่า ในการควบคุมการโฆษณาให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงมีอยู่เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ อำนาจของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายเฉพาะ หมายความว่าหากไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นประการอื่นแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ย่อมใช้อำนาจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้เต็มที่ แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นต้องทำกฎหมายนั้น ๆ (มาตรา 21)

การควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ซึ่งจากการศึกษาก็คือ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารอันเป็นเท็จ หรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อ โดยไม่สมควร

ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาที่จะควบคุมการโฆษณาโดยการติดตาม สอดส่องและรับคำร้องเรียนจากบุคคลทั่วไปว่ามีโฆษณาขึ้นใดที่น่าจะผิดกฎหมาย และ เมื่อพิจารณาแล้วว่าโฆษณานั้นน่าจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายฉบับใด หรือไม่ อย่างไม่อย่างใด ก็จะสามารถดำเนินการตามนั้น

ตั้งเช่นกรณีของการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ เมื่อมีผู้ร้อง-เรียนมาว่าน่าจะผิดกฎหมายเพราะเป็นการโฆษณาเกินความจริงว่า มีสารอาหาร 10 ชนิด เมื่อพิจารณาแล้วว่าโฆษณานั้นมีการกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์การควบคุมการโฆษณาของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 ก็จะต้องส่งให้หน่วยงานดังกล่าวรับไปดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ยังพบว่า บทบาทในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็คือ การที่มีผู้แทนจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการท่านหนึ่ง ใน "คณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์" ของ กบว./กทช. และเป็นอนุกรรมการท่านหนึ่ง ใน "คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสดงฉลากและการโฆษณาอาหาร" ซึ่งสามารถแสดงความคิดเห็นและพิจารณาข้อความโฆษณาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้แทนจากสถาบันที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบถึงบทบาทและข้อเท็จจริงดังนี้

". . . ในปัจจุบันบทบาทการควบคุมการโฆษณาฯ ไม่ต่างจากอดีตมากนัก ทั้งนี้ เพราะการควบคุมการโฆษณายังกระทำตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ซึ่งในอดีตมีปัญหามาก เพราะนักโฆษณาอาจไม่เข้าใจหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอโฆษณา จึงมักมีปัญหาในแง่ของข้อความโฆษณา เช่นคำว่า ต้มแล้วชูซ่า หรือรูปภาพถูกตัด แก้ว ห้ามบางส่วน หรือห้ามทั้งหมด ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจพิจารณาคำขอโฆษณาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 มีความคล่องตัวมากขึ้นเพราะคณะอนุกรรมการฯ แต่ละท่านมีการทำงานที่ประสานงานกันมากขึ้นในการร่วมพิจารณาคำขอโฆษณา มีคุณสมบัติ

ที่เหมาะสมจากภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง และมีผู้แทนมาจากภาคเอกชน คือ นายกสมาคม  
 วิชาชีพธุรกิจแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน ดังนั้นถ้าหากมีผู้สังเกตเกี่ยวกับภาพยนตร์โฆษณา  
 เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ก็จะเห็นว่า ภาพยนตร์โฆษณาที่ก่อให้เกิดความรู้สึก  
 ต่าง ๆ และขาดความรับผิดชอบต่อสังคมลดน้อยลงจากอดีต ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงาน  
 ของสถาบันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน . . ." (สัมภาษณ์ ราณี สุมานันท์, 23 กันยายน  
 2539)

ดังนั้น ถ้าบทบาทในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์  
 ของสถาบันที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้ตามคำกล่าวข้างต้น ย่อมหมายถึงว่า การควบคุมการโฆษณา  
 ได้เป็นไปได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง และ  
 ในขณะที่เดียวกันสถาบันและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณาก็ได้กระทำตามบทบาท  
 ที่กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัดเช่นกัน

สำหรับผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทในการควบคุม  
 การโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของภาครัฐดังนี้

บทบาทการควบคุมโฆษณาโดย "คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และ  
 เงื่อนไขเกี่ยวกับการแสดงฉลากและการโฆษณาอาหาร" ของ กองเผยแพร่และควบคุมการ  
 โฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาปรากฏข้อมูลดังนี้

". . . การควบคุมการโฆษณาโดยคณะอนุกรรมการฯ มีประสิทธิภาพมาก  
 ขึ้นกว่าในอดีตเนื่องจากประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐที่มีความเหมาะสมและมาจาก  
 สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา นอกจากนี้ยังมีภาคเอกชนด้วย ทำให้ข้อมูลด้านความคิด  
 เห็นจากนักโฆษณาถูกส่งผ่านมายัง นายกสมาคมวิชาชีพธุรกิจแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน  
 นอกจากนี้คณะอนุกรรมการฯ พยายามศึกษาความรู้ด้านการโฆษณามากขึ้น รวมทั้งสละเวลา  
 เข้าร่วมสัมมนากับนักโฆษณา

แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต้องการให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาลดบทบาทการควบคุมมาเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่า หรือถ้ายังให้มีการควบคุมก็ขอให้เปิดกว้างมากกว่านี้ เพื่อที่จะให้เกิดการสร้างสรรคงานโฆษณาที่ดี โดยทางสมาคมฯ จะเป็นผู้ควบคุมโดยใช้จรรยาบรรณของผู้ผลิตโฆษณาเอง . . ."

นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ กระบวนการควบคุมโฆษณา ดังนี้

1. ขั้นตอนการขออนุญาตโฆษณา ในปัจจุบันไม่ยุ่งยากเพราะกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณาได้กำหนดแบบฟอร์มในการยื่น ตลอดจนระเบียบและวิธีการต่าง ๆ และกำหนดแนวการโฆษณาไว้ชัดเจน

2. การควบคุมเข้มงวดเกินความจำเป็นในบางกรณี เช่น ในกรณีฉลากการพิจารณาควบคุมจะพิจารณาถึงตัวอักษรที่ปรากฏในฉลากว่า สูงกี่นิ้ว ชื่อสินค้ายาวกี่นิ้ว เป็นต้น

3. ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอโฆษณา ผู้ประกอบกิจการโฆษณา เห็นว่ามีความเหมาะสม เพราะมีการกำหนดการออกเป็น 3 ลักษณะ คือ คำขอที่มีแนวการโฆษณาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่มีการกำหนดไว้แล้ว คำขอที่มีแนวการโฆษณาเดิม และคำขอโฆษณาที่มีแนวการโฆษณาใหม่

แต่อย่างไรก็ตาม โฆษณาที่ได้รับอนุญาต มีอายุการใช้งานเพียง 1 ปี เท่านั้น และเมื่อสิ้นอายุการขออนุญาตแล้วต้องมีการยื่นคำขอโฆษณาใหม่ และยังมีเจ้าหน้าที่ตรวจติดตามการใช้โฆษณานั้น ๆ ตลอดเวลา เพื่อจะทำให้การโฆษณาเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียคือ ผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องมีโทษตามกฎหมาย แต่จะทำให้เสียเวลา

สำหรับ แนวโน้มของการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ ผู้ประกอบกิจการโฆษณาเห็นว่าการควบคุมโฆษณาจะ เข้มงวดมากยิ่งขึ้นกว่าปัจจุบัน เพราะถูกมองว่าการโฆษณาเข้าข่ายมีเกินเหตุ และได้มีการประกาศใช้จรรยาบรรณการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีน เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ควบคุมการโฆษณาโดยเฉพาะ

จากการศึกษาพบว่า การให้สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ควบคุมการโฆษณาแทนภาครัฐนั้น ผู้ประกอบกิจการโฆษณาได้ให้ความเห็นแยกเป็น 2 กรณี

1. ไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะสมาคมฯ ไม่มีกำลังคนและเจ้าหน้าที่ ตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ เพียงพอที่จะทำให้การควบคุมการโฆษณามีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วผู้ที่ทำงานในสมาคมโฆษณาฯ อาจเป็นผู้ที่ทำงานในบริษัทตัวแทนโฆษณาด้วย จึงอาจมีการขัดผลประโยชน์กันได้ และปัญหาสำคัญ คือ ประชาชนทั่วไปจะให้ความเชื่อถือแก่สมาคมโฆษณาฯ เพียงใดในการควบคุมการโฆษณาแทนราชการ

2. เหมาะสม เพราะนักโฆษณาเข้าใจงานโฆษณาคดี และการสื่อกฎเกณฑ์การตรวจพิจารณาให้สมาชิกเข้าใจยอมทำได้ง่ายขึ้น แต่อาจมีปัญหาด้านอำนาจในการบังคับต่อสมาชิกว่ามีขอบเขตเพียงใด มีความเข้มแข็งเพียงใด นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านบริษัทตัวแทนโฆษณาอิสระที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทตัวแทนไว้ ตลอดจนไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมโฆษณาฯ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค

จากการวิเคราะห์ถึงบทบาทในการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าวแล้ว พบว่า การพิจารณาโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนแม้ว่าจะใช้เกณฑ์ในกฎหมายอื่น ๆ ด้วย แต่ความหมายและการตีความ กฎ และระเบียบตามกฎหมายอื่นที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบอยู่นั้น อาจไม่สอดคล้องกันได้ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกันเป็นคณะกรรมการตรวจพิจารณาก็ตาม เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายอยู่ตรงที่ต่างฉบับกัน บางกรณีอาจจะไม่ได้อยู่ในความคิดคำนึงของกรรมการก็เป็นได้ ดังนั้นเมื่อผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาแล้วก็อาจจะต้องถูกพิจารณาจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกก็ได้ ในทางกลับกันหากเป็นโฆษณาที่ไม่ได้ขออนุญาตต่อกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา หน่วยงานอื่นตรวจพบส่งมาให้ คณะกรรมการอาหารและยา เพราะเป็นการโฆษณาอาหาร สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาพิจารณา ให้อนุญาตทำการโฆษณาได้ แต่อาจผิดกฎหมายที่

อยู่ในบังคับของหน่วยงานอื่น ๆ อีกก็ได้ ดังนี้ เป็นต้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความลักลั่นย่อมเกิดขึ้นได้ในทุกกรณี เหตุก็เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานใดเพียงหน่วยงานเดียวในการพิจารณาข้อความโฆษณา

นอกจากนี้แล้วในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนซึ่งใช้ระบบ Pre-censor นี้ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ขออนุญาตทำโฆษณามีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาให้อนุญาตตามกฎหมาย ดังนั้น หากคำขอไม่ได้รับการอนุญาต ผู้โฆษณาต้องยื่นคำขอใหม่จนกว่าจะได้รับอนุญาตเป็นการให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่อย่างเต็มที่ โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้โฆษณาได้มีเวที (Forum) ในการชี้แจงแสดงเหตุผลของฝ่ายผู้โฆษณาเลย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การวิเคราะห์ถึงบทบาทในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนของสถาบันที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพและความรับผิดชอบในการโฆษณา และแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมทางสังคม (Social Interaction) และทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท (Role Theory) ปรากฏผลดังนี้

เมื่อวิเคราะห์โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องการควบคุมทางสังคม ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมอย่างเป็นทางการ (Formal Control) โดยการออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และหากผู้ใดฝ่าฝืนก็ถือเป็นความผิดและถูกลงโทษตามความผิดนั้น ๆ

จากผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ถือว่า ได้ใช้แนวคิดดังกล่าวนี้ ประกอบการพิจารณาอยู่ด้วย กล่าวคือ ตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดเพื่อการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 เช่น ห้ามโฆษณาสรรพคุณเป็นเท็จหรือเกินจริง มาตรา 40 ซึ่งเป็นการใช้เกณฑ์ตามกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาและสามารถระบุเหตุผลได้ชัดเจน

2. การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Control) โดยอาศัยหลักศีลธรรมหรือขนบธรรมเนียมประเพณี และจรรยาบรรณ หากผิดจากหลักการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ การไม่อนุญาตโดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภาพโฆษณาใหม่ก็ถือว่าเป็นการช่วยดูแลและให้ขนบธรรมเนียมดำรงอยู่ในสังคมได้

หากวิเคราะห์โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่อง ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social Interaction) ซึ่งถือว่าสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามจิตและอิตตาของมนุษย์นั้นในการพิจารณาคำขออนุญาตโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนของคณะอนุกรรมการฯ ก็อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนอยู่บ้างในแง่ที่อาศัยการตีความโดยใช้วิจารณญาณซึ่งขึ้นอยู่กับเวลา สถานการณ์ต่าง ๆ ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างพอสังเขปดังนี้

" . . . การพิจารณาเกี่ยวกับ "สรรพคุณ" ซึ่งที่ผ่านมาได้รับการพิจารณา และอนุญาตของคณะกรรมการชุดก่อน แต่เมื่อเปลี่ยนเป็นคณะอนุกรรมการฯ ชุดใหม่ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวนั้นดูไม่เหมาะสมน่าจะต้องมีการทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนไปตามเวลาและสถานการณ์แล้วแต่กลุ่มบุคคลดังนี้ เป็นต้น . . ."

นอกจากนี้ยังพบว่ากลไกและกระบวนการในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมทางวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าวข้างต้นจะมีกลไกและมีขั้นตอนในการควบคุมอยู่มากมาย เช่น คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เกี่ยวกับการแสดงฉลากและการโฆษณาอาหาร ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาทำหน้าที่ตรวจพิจารณาก่อนที่จะมีการผลิตงานโฆษณา คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) ที่ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาโฆษณาก่อนออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ และหลังจากออกอากาศแล้วก็ยังมี กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่คอยสอดส่อง ดูแลการโฆษณาที่มีลักษณะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรืออาจเป็นการหลอกลวงประชาชนก็สามารถที่จะสั่งระงับการโฆษณานั้น หรือเรียกกลับมาพิจารณาใหม่ได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึง บทบาทในการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ของสถาบันที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขดังนี้

**ข. ปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์**

การวิเคราะห์ถึง "บทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์" ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ ในการพิจารณาผู้วิจัยแยกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดจากการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์
2. แนวทางในการแก้ไขปัญหา ที่เกิดจากการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์

**1. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุ**

จากการศึกษาวิจัยและจากการสัมภาษณ์พบประเด็นปัญหาที่สำคัญดังนี้คือ

**1.1 กลไกในการควบคุมมีมากและซ้ำซ้อน**

แม้ว่า รัฐธรรมนูญของไทยจะได้มีบทบัญญัติรับรอง เสรีภาพของบุคคลในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่มีเงื่อนไขว่า "ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด" รวมทั้งกฎหมายที่รัฐกำหนดให้เป็นกลไกในการควบคุมการโฆษณาทางโทรทัศน์นั้นมียุ่มาหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ระเบียบคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการธุรกิจทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการโฆษณาเครื่องตีผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์ไม่มีเสรีภาพเท่าที่ควร เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ควบคุมการโฆษณานั้นมีหลายฉบับ แต่บทบัญญัติของแต่ละฉบับจะมีลักษณะซ้ำซ้อน มีลักษณะข้อบ่งชี้ที่คล้ายคลึงกัน เช่น ข้อความที่กำหนดว่า ห้ามโฆษณาเกินความจริง ห้ามโฆษณาอันเป็นเท็จหรือหลอกลวงผู้บริโภค เป็นต้น กฎหมายทุกฉบับจะมีลักษณะข้อห้ามเช่นนี้

ดังเช่น การโฆษณาเครื่องตีผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์นี้ เมื่อผ่านการตรวจพิจารณาจาก กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาแล้ว ซึ่งมีพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เป็นกลไกในการควบคุมอยู่ตามมาตรา 40 ซึ่งกำหนดว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณสมบัติ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารเป็นเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความเชื่อ โดยไม่สมควร" แต่เมื่อผ่านมาถึง คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) พิจารณาตาม ระเบียบคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ว่าด้วยการโฆษณาสินค้าและบริการ ธุรกิจ พ.ศ. 2521 ตามข้อ 2 ซึ่งมีข้อห้ามว่า "ไม่เป็นการอวดอ้างสรรพคุณของสินค้าและบริการ อันเป็นเท็จหรือเกินความจริง" และเมื่อโฆษณาชิ้นนั้นผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ แล้ว และออกอากาศเผยแพร่สู่สาธารณชน กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ก็จะคอยสอดส่อง ตรวจสอบตรา คู่อีกครั้งหนึ่งว่า การโฆษณาชิ้นนั้น ให้อวดเกินความจริงหรือไม่ หรือมีใครร้องเรียนมาก็สามารถที่จะสั่งระงับการโฆษณาหรือเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจโฆษณามาชี้แจงอีกทีหนึ่งได้

จึงเห็นว่า กลไกที่ใช้ในการควบคุมการโฆษณานั้นมีอยู่มากก็จริง แต่เป็นกลไกที่มีลักษณะค่อนข้างซ้ำซ้อน มีหลายสถาบันที่ควบคุมดูแล แต่หลักเกณฑ์ที่ใช้ก็เป็นลักษณะเดียวกัน

## 1.2 กระบวนการยุ่งยากและซับซ้อน

การควบคุมการโฆษณาฯ เป็นกระบวนการที่จะต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอนด้วยกัน คือ ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาว่าสินค้าที่จะโฆษณานั้นเกี่ยวข้องกับกฎหมายใดบ้าง เช่น ต้องผ่านการ Pre-censor จาก สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ก่อน จากนั้นก็ต้องส่ง Censor โดย คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) และที่สถานีโทรทัศน์เป็นขั้นสุดท้าย แต่ถ้าหากผลการตรวจพิจารณาไม่เรียบร้อย ก็จะต้องนำไปแก้ไขให้เรียบร้อยก่อนจึงจะออกอากาศได้

หลังจากที่ภาพยนตร์โฆษณาชิ้นนั้นออกอากาศไปแล้วยังมี กองเผยแพร่ และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และ คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคอยสอดส่องตรวจตราการโฆษณาที่มีลักษณะที่อาจจะหลอกลวงประชาชน หรือผิดระเบียบพระราชบัญญัติ ก็จะเรียกให้ผู้โฆษณาระงับการโฆษณาชิ้นนั้นได้ และบางครั้งอาจจะเรียกมาปรับตามแต่ที่กฎหมายกำหนดไว้

สาเหตุของปัญหาดังกล่าวจากการศึกษาพบว่าการส่งภาพยนตร์โฆษณาเพื่อผ่านการตรวจพิจารณานั้น ในขั้นตอนตั้งแต่ Pre-censor ขึ้น Censor จนถึงขั้นที่ออกอากาศจริงแล้วก็ตาม รัฐบาลได้ใช้ลักษณะการควบคุมทางสังคม (Social Control) ทั้งอย่างเป็นทางการ (Formal Control) คือ การที่มีกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ มาควบคุมโดยตั้งหน่วยงานหลายหน่วยงานเพื่อคอยกำกับดูแล นอกจากผู้ปฏิบัติ คือ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ในการตรวจพิจารณาโฆษณาทางโทรทัศน์ยังใช้วิธีการควบคุมทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Control) คือ นอกจากจะยึดตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ แล้วยังใช้กฎเกณฑ์ทางศีลธรรม จารีตประเพณี ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่เป็นบรรทัดฐานของสังคม นำมาพิจารณาความเหมาะสมของภาพยนตร์โฆษณาอีกด้วย ดังนั้นกล่าวได้ว่า ผู้ที่ทำงานโฆษณาจะถูกควบคุมโดยรัฐอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน

### 1.3 ความยืดหยุ่นของคณะกรรมการในบางกรณี

ในลักษณะการทำงานที่มีหลายหน่วยงานต้องเกี่ยวข้องและประสานงานกันนั้น ถ้าแต่ละหน่วยงานมีจุดยืนที่แน่นอนของตนเองก็จะไม่มีปัญหา แต่ถ้าขาดความแน่นอน ในทางปฏิบัติแล้วต่างฝ่ายก็จะขาดความคล่องตัวในการทำงาน อย่างเช่น การที่คณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์จะต้องพิจารณาหลักฐานต่าง ๆ ที่ทางสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาพิจารณามาก่อน ซึ่งในบางครั้งก็มีการยืดหยุ่นในเรื่องของระเบียบและกฎเกณฑ์ของทาง ออย. คือ การขอโฆษณาประเภทอาหาร ซึ่งทาง ออย. ตรวจสอบมาแล้วจะต้องมีข้อความโฆษณา พร้อมทั้งคำบรรยายภาพ แต่เมื่อมาถึงคณะกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์แล้ว ทางผู้ผลิตโฆษณาทำภาพยนตร์ไม่ตรงกับที่ได้ขอจาก กองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ไว้ เช่น ขาดข้อความบางตอน หรือภาพที่ผิดเพี้ยนไปนิดหน่อย ทางคณะกรรมการฯ ตรวจสอบพิจารณาก็อนุญาตให้ผ่านได้ เช่นกรณีตัวอย่างดังนี้

" . . . กรณีตัวอย่างการโฆษณาที่มีข้อความโฆษณามีสารอาหาร 10 ชนิดของบริษัทโฆษณาหนึ่ง ทางกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ไม่ให้ผ่าน แต่อีกบริษัทหนึ่งโฆษณามีสารอาหาร 12 ชนิด ทางกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ให้ผ่านได้ เป็นต้น" (สัมภาษณ์ กรรมการ ไพศาลนันท์, 18 กุมภาพันธ์ 2540)

ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การทำงานในรูปของคณะกรรมการนั้นจะมีผลคืออยู่มาก คือ เพื่อให้มีการตัดสินใจที่ดี โดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่ม (ธงชัย สันติวงษ์, 2533 : 332) โดยการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น นอกจากนี้ยังสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจผิดพลาดก่อนไปตามความคิดเห็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะเมื่อเกิดมีคณะกรรมการขึ้น ก่อนที่จะตัดสินใจใดได้นั้น จะต้องมีการถกเถียงด้วยเหตุผลโดยละเอียดเสียก่อน

## 2. แนวทางการแก้ไขปัญหา และอุปสรรค ที่เกิดจากการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มผสมคาเฟอีนทางวิทยุโทรทัศน์

สำหรับ แนวทางการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคที่เกิดจากการควบคุมการโฆษณา มีหลายประการดังนี้

2.1 ควรมีการปรับปรุงระเบียบในบางข้อที่ล้าสมัย และกำหนดขอบเขตของการพิจารณาให้ชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากที่สุด

2.2 ควรให้มีการประชุมสัมมนาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในการปฏิบัติงาน ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขต่อไป

2.3 ควรสร้างความเข้าใจอันดีระหว่าง ผู้ผลิตโฆษณา กับคณะกรรมการของแต่ละสถาบัน โดยการประชุม/สัมมนา เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเพื่อทราบถึงปัญหาของแต่ละฝ่าย

2.4 ควรให้มีการหมุนเวียน หรือปรับเปลี่ยนคณะกรรมการ ที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.5 ข้อเสนอแนะจากผู้ประกอบกิจการโฆษณา

2.5.1 คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องทำความเข้าใจในหลักวิชาและวิทยาการต่าง ๆ ในการทำโฆษณา

2.5.2 หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องไม่มุ่งจับผิด และคิดว่าผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาคิดแต่จะเอาเปรียบผู้บริโภคเสมอไป

2.5.3 เนื่องจากมีหน่วยงานของภาครัฐที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการโฆษณามีหลายหน่วยงาน ซึ่งบางครั้งมีปัญหาว่าในการตรวจพิจารณาการโฆษณาของแต่ละหน่วยงานมีข้อกำหนดและระเบียบที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงควรกำหนดมาตรฐานในการตรวจพิจารณาให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน