



สรุปบทบาทการควบคุมโฆษณาอาหารและยาของกองเผยแพร่ และควบคุมการโฆษณาตลอดจน
แนวโน้มการควบคุมโฆษณาอาหารและยาในอนาคตพร้อมขอเสนอแนะ

บทบาทการควบคุมโฆษณาอาหารและยาในปัจจุบัน

ปัจจุบันการควบคุมโฆษณาอาหารและยา โดยคณะกรรมการพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารและคณะกรรมการพิจารณาคำขอโฆษณายา ซึ่งเป็นคณะผู้แทนของกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา กระทรวงสาธารณสุข ได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นบางส่วน เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต โดย

1. ได้ปรับปรุง เวลาที่ใช้ในการพิจารณาคำขอโฆษณาให้รวดเร็วกว่าเดิม
2. การประสานงานระหว่างคณะกรรมการในการร่วมพิจารณาคำขอโฆษณา มีการประสานงานที่ดีขึ้น มีความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น
3. คณะกรรมการให้ความสนใจศึกษาหาความรู้ด้านการโฆษณาเพิ่มขึ้น โดยการสละเวลาเข้าร่วมสัมมนากับนักโฆษณา
4. การยอมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนโดยอนุญาตให้มีตัวแทนเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารและยา

อย่างไรก็ตามกฎหมายที่ใช้ควบคุมการโฆษณาอาหารและยา โดยเฉพาะด้านอาหาร ยังไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจในตัวบทกฎหมายและมีการตีความกฎหมายแตกต่างกันไป ทำให้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารและยา ของคณะกรรมการ ซึ่งใช้กฎหมายเหล่านี้เป็นหลักนั้นไม่ชัดเจน แน่นอนและเหมาะสมเท่าที่ควร อันเป็นปัญหาสำคัญของผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนโดยเฉพาะนักโฆษณาเป็นอย่างมาก

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้คือ

1. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอโฆษณาไม่ชัดเจนแน่นอนและเหมาะสม เพราะกฎหมายที่ควบคุมโฆษณาอาหารและยาไม่ระบุชัดเจน ดังนั้นการพิจารณาคำขอโฆษณาจึงต้องอาศัยการตีความเป็นหลัก หากตีความกว้างไปหรือแคบไปก็จะเกิดผลกระทบต่อโฆษณาสินค้านั้น ๆ มาก (รายละเอียดได้แสดงไว้ในบทที่ 3)
2. การใช้ภาษาในการโฆษณา ซึ่งมีปัญหาระหว่างนักโฆษณาและคณะกรรมการตรวจพิจารณาคำขอโฆษณามาก ไม่ว่าจะเป็นกรณีการใช้คำโฆษณาหรือกรณีการถอดคำภาษาต่างประเทศเป็นไทยในกรณีซื้อสินค้าและเครื่องหมายการค้า ตลอดจนกรณีทับศัพท์ (รายละเอียดได้แสดงไว้ในบทที่ 3)
3. การที่หน่วยงานของรัฐบาล เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ไม่สามารถทดสอบสรรพคุณอาหารและยาในบางกรณีได้ ทำให้หลักฐานที่นักโฆษณายื่นเพื่อใช้ประกอบเป็นขอความโฆษณาไม่ได้รับการอนุมัติ เพราะทดสอบไม่ได้

นอกจากนี้ระยะเวลาในการทดสอบสรรพคุณอาหารและยาของหน่วยราชการต่างๆ ควรปรับปรุงให้เร็วขึ้น เพราะอาจทำให้ธุรกิจสูญเสียผลประโยชน์ไปเนื่องจากต้องดำเนินการแข่งกับเวลา

4. การแจ้งเหตุผลที่ขอความโฆษณาไม่ได้รับอนุมัติ ยังไม่ละเอียดพอแก่การเข้าใจและยึดเป็นแนวการเขียนโฆษณาครั้งต่อ ๆ ไป

5. ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารและยาทั้งในวาระปกติและวาระการพิจารณาอุทธรณ์ช้าเกินไปแม้จะได้ปรับปรุงให้เร็วขึ้นกว่าเดิมแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมถึงบทบาทของกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณา โดยพิจารณาหน้าที่ความรับผิดชอบของกองต่าง ๆ โดยเฉพาะกองควบคุมอาหาร กองควบคุมยา และกองเผยแพร่ฯ (รายละเอียดของกองเผยแพร่ฯ ที่ได้แสดงในบทที่ 2) จะเห็นว่า ในทางปฏิบัติกองเผยแพร่ฯ มีรายงานบางอย่างที่ซ้ำซ้อนกับกองควบคุมอาหารและ

กองควบคุมยา ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมาย เช่น การตรวจพิจารณาอนุมัติฉลากอาหารหรือยา ปกติเป็นหน้าที่ของกองควบคุมอาหารหรือกองควบคุมยา แต่กองเผยแพร่ ก็ทำหน้าที่ตรวจอนุมัติฉลากอาหารและยาด้วย ทำให้เกิดการซ้ำซ้อน จึงควรละเว้นหน้าที่นี้เสีย จะทำให้งานที่กองเผยแพร่ จะต้องทำลดน้อยลง คลองตัวมากขึ้นทำให้มีเวลาหันไปสนใจพิจารณางานสำคัญ ๆ ในข่ายงานโดยตรงไ้มากยิ่งขึ้น

อนึ่ง หน้าที่ความรับผิดชอบของกองควบคุมอาหารและกองควบคุมยา มีดังนี้คือ

1. กองควบคุมอาหาร มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

ก. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

ข. พิจารณาและตรวจสอบสถานที่ผลิตและสถานที่เก็บอาหารที่นำหรือสั่ง

เข้ามาในราชอาณาจักร

ค. พิจารณาและตรวจสอบรายละเอียดของอาหารที่ขออนุญาตผลิต นำหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักร

ง. จัดทำทะเบียนใบอนุญาตเกี่ยวกับอาหาร พร้อมทั้งเก็บรักษาใบอนุญาต และตรวจสอบทะเบียนใบอนุญาตเป็นประจำ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม

จ. จัดทำสถิติและทำเนียบเกี่ยวกับใบอนุญาตและทะเบียนอาหาร

ฉ. ศึกษาคนควหาหาข้อมูล ตลอดจนเก็บตัวอย่างอาหาร ส่งตรวจวิเคราะห์

ทางวิชาการพิจารณาวางมาตรฐานของอาหารชนิดต่าง ๆ

ช. พิจารณาแก้ไข ปรับปรุง และจัดทำพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ และคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอาหาร

ซ. จัดอบรมเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการเกี่ยวกับอาหาร เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดไว้

2. กองควบคุมยา มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

ก. ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2518

และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2522

ข. พิจารณารายละเอียดของคำรับยา สถานที่ผลิต สถานที่ขาย และสถานที่นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร

ค. ออกใบอนุญาต ออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียนคำรับยา พร้อมทั้งจัดทำทะเบียนและเก็บรักษา

ง. ทิศคามและตรวจสอบทะเบียนและใบอนุญาต เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ศึกษาและคนควหาข้อมูลต่าง ๆ

นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาจากมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยอาหาร พ.ศ. 2522 และมาตรา 88 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยยา พ.ศ. 2510 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522) ดังรายละเอียดแสดงไว้ในบทที่ 2 จะเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารหรือยา เพียงเฉพาะการตรวจพิจารณาว่าโฆษณานั้น ๆ เป็นเท็จหรือไม่ แต่กฎหมายมิได้ให้อำนาจในการตรวจแก้เรื่องการใช้ภาษาสำหรับการโฆษณา ทำให้ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า บทบาทของกองเผยแพร่ฯ ในการควบคุมโฆษณาควรมีการทบทวนเสียใหม่ไม่ควรปล่อยให้มีการดำเนินการเกินอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอาจถือได้ว่ามีความผิดได้ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ได้ (เจ้าพนักงานกระทำเกินอำนาจ กล่าวคือควรยกเว้นหน้าที่การควบคุมฉลากอาหารและยาซึ่งกองเผยแพร่ฯ ได้ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับกองควบคุมอาหารและกองควบคุมยาอันมีหน้าที่ควบคุมฉลากอาหารและยาโดยตรงตามกฎหมาย และควรยกเว้นการตรวจพิจารณาขอความโฆษณาในเรื่องของการใช้ภาษาบางส่วน เช่น ตัวสะกด, การใช้วรรณยุกต์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การควบคุมการใช้ภาษามิให้ใช้คำลามกอนาจาร, คำหยาบคาย, คำที่มีความหมาย 2 แง่ 2 งาม ก็ควรพิจารณาจัดระเบียบการควบคุมให้เหมาะสมด้วย

สำหรับในต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลีย หรือสหรัฐอเมริกา นั้น ได้มีการดำเนินการควบคุมโฆษณาอาหารและยาที่แตกต่างจากไทยมาก กล่าวคือ

ในออสเตรเลีย รัฐบาลกลางได้มอบหมายหน้าที่การควบคุมโฆษณาสินค้าให้แก่คณะกรรมการการค้า (Trade Practices Commission) ซึ่งมีหลักใหญ่ในการควบคุมโฆษณาคือ

1. ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณภาพ, มาตรฐานของสินค้าอันเป็นเท็จ
2. ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาสินค้าใควาใควานการตรวจสอบ, รับรองในคุณภาพหรือคุณประโยชน์ โดยที่มิใควานการตรวจสอบ, รับรองจริง
3. ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาสินค้าใควาใควานการตรวจสอบ, รับรองในคุณภาพหรือคุณประโยชน์ หรือใควานการสนับสนุนโดยนิตินบุคคลใควอ ซึ่งใควความจริงแลวนิตินบุคคลนั้น ๆ มิใควเห็นเกี่ยวของควยเลย
4. ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาสินค้าหรือบริการอันเป็นเท็จหรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ (misleading) ซึ่งมีผลเกี่ยวของกับความต้องการสินค้าหรือบริการ ความต้องการสินค้าหรือบริการใหม่มาทดแทน หรือความต้องการซ่อมแซม
5. ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาสินค้าหรือบริการอันเป็นเท็จ หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ (misleading) เกี่ยวกับการรับประกันในสินค้าหรือบริการใคว ๆ

จะเห็นว่า กฎหมายที่รัฐบาลกลางของออสเตรเลียใควควบคุมโฆษณาทั่วประเทศนั้นไม่มีมาตราใควที่ระบุนการโฆษณาใควอวคสรพคุณ เพราะการใควอวคสรพคุณเป็นการวัดใควยาก เนื่องจากเป็นเรื่องของความคิดเห็นส่วนบุคคลว่าจะพิจารณาเป็นการใควอวคหรือไมใคว ดังนั้น กฎหมายในออสเตรเลียจึงระบุนการโฆษณาที่ใควเป็นเท็จหรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ ซึ่งสามารถควบคุมและตัดสินใควแนชคกว

นอกจากนี้ในแควละรัฐ ก็มีใควการควบคุมโฆษณาภายในแควละรัฐควย โดยมีหลักใควใหญ่ใควในการควบคุมโฆษณาเหมือนกับหลักใควในการควบคุมของรัฐบาลกลาง

ส่วนการควบคุมโฆษณาอาหารและยาจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในแควละรัฐของออสเตรเลียที่จะทำใควการควบคุม เช่น ในรัฐควีนส์แลนด์ มีใควการควบคุมโฆษณาอาหารและยากังนี้

มาตรา 109 การตรวจสอบและรายงานผลของสินค้าที่ทำการโฆษณา

1) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจสั่งใควการใควเจ้าหน้าที่นำสินค้าประเภทอาหารหรือยาที่ทำการโฆษณาไปแลคว มาควตรวจสอบถึงส่วนประกอบคุณสมบัติ ตลอดจนสรพคุณ

ของสินค้าเหล่านั้น และนำผลการตรวจสอบที่ได้มาเปรียบเทียบกับโฆษณาที่ได้ออกไป ตลอดจนราคาที่ตั้งจำหน่ายในตลาด ผลการเปรียบเทียบ ตลอดจนความคิดเห็นของปลัดกระทรวงฯ จะทำเป็นรายงานเสนอรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข

2) รายงานที่นำเสนอในข้อ 1) นั้น ผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนหรือผู้แทนสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขได้ ถ้าการอุทธรณ์ของผู้ประกอบการฝ่ายเอกชน ไม่เป็นผลสำเร็จให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขนำรายงานนั้นตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ทุกฉบับ

มาตรา 110 ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจสั่งห้ามการโฆษณาอาหารหรือยา ที่เห็นว่า เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพ หรือสรรพคุณไม่มีคุณประโยชน์เพียงพอที่จะโฆษณา

โดยสรุป การควบคุมโฆษณาในออสเตรเลีย ทั้งการควบคุมโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลของแต่ละรัฐ จะเป็นการควบคุมโฆษณาไม่ให้เป็นที่เท็จหรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ (misleading) มิได้ควบคุมการโฆษณาที่โอ้อวดสรรพคุณ นอกจากนี้ การควบคุมโฆษณาในออสเตรเลียยังให้เสรีภาพแก่ผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนมากโดยจะนำโฆษณาสินค้าซึ่งออกโฆษณาไปแล้วมาตรวจสอบกับสรรพคุณต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแตกต่างจากในประเทศไทยมาก จึงอาจจะเป็นข้อกีดประการหนึ่งสำหรับหน่วยงานราชการของประเทศไทย ที่ทำหน้าที่ควบคุมการโฆษณา เช่น กองเผยแพร่ฯ ฯลฯ ในการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงงานด้านควบคุมการโฆษณาเพื่อให้องค์การเผยแพร่ฯ นี้ มีบทบาทที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยทั่วไป ตลอดจนผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

ในสหรัฐอเมริกา การควบคุมโฆษณาโดยเฉพาะอาหารและยาจะกระทำโดยหน่วยงาน 2 หน่วยงานที่มีขอบข่ายงานทั่วประเทศ คือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (Food and Drug Administration - FDA.) และคณะกรรมการกลางทางการค้า (Federal Trade Commission -FTC.)

FDA จะทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพอาหารและยา กำหนดมาตรฐานอาหาร และมาตรฐานในการบรรจุ นอกจากนี้ยังควบคุมด้านฉลากอาหารและยา ตลอดจนห้ามหรือการบรรจุควย ส่วน FTC ทำหน้าที่ควบคุมการค้าและการโฆษณาที่มีให้มีการค้าเป็นการที่ไม่ยุติธรรมหรือหลอกลวงเกิดขึ้น ซึ่งรวมถึงการโฆษณาควย

FDA และ FTC มีหลักใหญ่ในการควบคุมโฆษณาอย่างหนึ่งที่เหมือนกัน คือการควบคุมโฆษณาไม่ให้เป็นที่เข้าใจผิดหรือเกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ (misleading) ของสินค้า อย่างไรก็ตาม FDA จะมีเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ผลิตอาหารและยาโดยให้การแนะนำต่าง ๆ ในการผลิต จัดทำฉลากอาหารหรือยาให้ถูกต้อง ตลอดจนมีรายการส่งเสริมความรู้แก่ผู้ผลิตทั้งหลาย เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าให้โดยมาตรฐานตามที่กำหนด เจ้าหน้าที่ของ FDA จะปฏิบัติงานโดยประจำตามสาขาต่าง ๆ ทั่วประเทศ เมื่อ FDA พบผู้กระทำผิดก็จะมี การตักเตือนให้แก้ไขโดยเร็ว แต่ถาผู้กระทำผิดไม่แก้ไข ทาง FDA ก็จะทำเนนการยึดสินค้าและส่งฟ้องศาลทันที

ส่วน FTC นั้นจะทำหน้าที่ควบคุมโฆษณาของอาหารและยา โดยนำขึ้นโฆษณาต่าง ๆ ที่ออกโฆษณาไปแล้วมาตรวจสอบกับสรรพคุณอาหารหรือยานั้น ๆ เมื่อ FTC พบผู้กระทำผิดก็จะมีหนังสือ (Cease and desist order) ให้ผู้ผลิตระงับการโฆษณาที่ก่อให้เกิดการเข้าใจผิดในสาระสำคัญนั้นเสีย และเรียกมาเจรจาเพื่อหาทางแก้ไข แต่ถาผู้ผลิตยังกระทำความผิดอยู่ FTC ก็จะทำเนนการขึ้นฟ้องศาล

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตบางประการคือ

1. การควบคุมโฆษณาในสหรัฐอเมริกาจะกระทำต่อเมื่อสินค้านั้นออกโฆษณาไปแล้ว ต่างกับในประเทศไทยที่ผู้โฆษณาต้องนำข้อความโฆษณามาให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบพิจารณาทุกครั้งที่

2. การควบคุมโฆษณาจะเนนการควบคุมโฆษณาให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ (misleading) เท่านั้น โดยไม่มีการควบคุมการโฆษณาโอ้อวดสรรพคุณ เพราะไม่สามารถวัดค่าได้

3. หน่วยงาน FDA หรือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จะควบคุม คุณภาพ, มาตรฐาน, ฉลากอาหารและยา ตลอดจนการหีบห่อสินค้าด้วย ส่วนหน่วยงาน FTC จะควบคุมด้านการโฆษณาอาหารและยาซึ่งรวมถึงการใช้ภาษาในการโฆษณาต่าง ๆ ด้วย

สรุปจากการศึกษาการควบคุมโฆษณาอาหารและยาในต่างประเทศนั้น จะเห็นข้อแตกต่างสำคัญ ๆ จากการควบคุมโฆษณาอาหารและยาในไทยดังนี้

1. การควบคุมโฆษณาในต่างประเทศจะกระทำต่อเมื่อสินค้านั้น ๆ ใ้ค้ออกโฆษณาไปแล้ว ส่วนในไทยขั้นตอนการควบคุมโฆษณาจะเริ่มตั้งแต่การพิจารณาขอความโฆษณาตลอดจนรูปภาพ ฯลฯ จนถึงขั้นการทำขึ้นโฆษณาและสามารถเรียกโฆษณาสินค้าใด ๆ ที่ออกโฆษณาไปแล้วกลับมาตรวจพิจารณาใหม่ได้ถ้ามีการวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนมาก

2. การควบคุมโฆษณาในต่างประเทศ จะเน้นควบคุมโฆษณาไม่ให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ (misleading) เท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการโฆษณาโอ้อวดสรรพคุณ เพราะเป็นการวัดได้ยาก ส่วนการควบคุมโฆษณาในไทย จะมุ่งควบคุมโฆษณาไม่ให้โอ้อวดสรรพคุณเกินความเป็นจริง (Overclaim) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในปัจจุบันมาก ระหว่างนักโฆษณาและคณะกรรมการตรวจพิจารณาค่าขอโฆษณา เพราะการโอ้อวดสรรพคุณทำการวัดได้ยากและการควบคุมไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดลงไปได้

3. หน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในต่างประเทศ มักควบคุมเฉพาะคุณภาพมาตรฐานของอาหารและยา ตลอดจนฉลากและการหีบห่อเท่านั้น ส่วนการควบคุมโฆษณาจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการอื่น แต่ในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาทำหน้าที่ทั้งการควบคุมคุณภาพ, ฉลาก, การหีบห่อ และควบคุมด้านการโฆษณาด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการควบคุมโฆษณาอาหารและยาในประเทศไทย ผู้เขียน มีความคิดเห็นว่า

1. การควบคุมโฆษณาอาหารและยาอาจไม่มีความจำเป็นหรือสามารถลดความ

เขมวงวดลงได้ ถ้ากระทรวงสาธารณสุขสามารถควบคุมการผลิตอาหารและยาตั้งแต่ขั้นต้น ซึ่งรวมถึงการบรรจุและหีบห่อ เพื่อให้สินค้ามีคุณภาพ

2. สืบเนื่องจากข้อ 1. การควบคุมการผลิตอาหารและยาตั้งแต่ขั้นต้น เพื่อให้สินค้ามีคุณภาพ ถือได้ว่าเป็นการควบคุมที่ต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ และเป็นสิ่งที่ควรกระทำ เพราะการควบคุมโฆษณาในปัจจุบัน นับได้ว่าเป็นการควบคุมหรือแก้ปัญหาล่าช้าเสียเอง เนื่องจากการควบคุมโฆษณาจะไม่มีประโยชน์เลย ถ้าสินค้ายังไม่มีคุณภาพหรือยังไม่มี การควบคุมคุณภาพสินค้า นอกจากนี้ยังมีสินค้าประเภทอาหารและยาอีกเป็นจำนวนมากที่คุณภาพไม่ดี และวางจำหน่ายโดยไม่ได้โฆษณา หรือโฆษณาโดยหลีกเลียงไม่นำข้อความโฆษณามาให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบ ทำให้ผู้บริโภคเป็นจำนวนมากได้รับอันตรายจากสินค้าเหล่านี้

ดังนั้นวิธีที่ดีที่สุดก็คือ การควบคุมการผลิตอาหารและยา ตลอดจนการบรรจุ, การหีบห่อให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

3. หากการควบคุมการผลิตอาหารและยาข้อ 1. และ 2. ยังไม่เพียงพอ และจำเป็นต้องมีการควบคุมการโฆษณาอาหารและยาควยแล้ว—

บทบาทการตรวจพิจารณาข้อความโฆษณาของกองเผยแพร่ฯ ก็ควรเน้นควบคุมเฉพาะส่วนที่สำคัญ ๆ และส่วนที่สามารถควบคุมและกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมได้แน่ชัด เพื่อให้บทบาทของกองเผยแพร่ฯ มีขอบข่ายงานลดลง เหลือแต่เฉพาะงานที่สำคัญ ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น การควบคุมเฉพาะส่วนที่สำคัญและสามารถควบคุมตลอดจนกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมได้แน่ชัดนั้นได้แก่ การเน้นควบคุมโฆษณาให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการควบคุมและสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ได้แน่ชัดกว่าการควบคุมโฆษณาที่มีโอ้อวดสรรพคุณ ซึ่งวัดได้ยาก การใช้ภาษาในการโฆษณา ควรได้รับการควบคุมเพียงมีให้มีการใช้ภาษาที่สามกอนาจารย์ หยาบคาย หรือคำที่มี 2 ความหมายเท่านั้น สำหรับการควบคุมคุณภาพตลอดจนฉลากอาหารและยาก็ควรให้เป็นหน้าที่ของกองควบคุมยาเพื่อมิให้กองเผยแพร่ฯ ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายอยู่แล้ว และเพื่อมิให้มีงานที่ต้องรับผิดชอบมากเกินไปเกินแก่ความสามารถที่เจ้าหน้าที่ในกองเผยแพร่ฯ จะปฏิบัติงานให้เกิดผลดีได้

4. คณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด ที่ทำหน้าที่ควบคุมโฆษณาควรประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ด้านโฆษณาเป็นอย่างดี ซึ่งอาจทำได้โดยให้บุคคลที่มีความรู้ด้านการโฆษณาอย่างดี เขารวมเป็นคณะกรรมการฯ ในจำนวนที่มากขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนกรรมการท่านอื่นก็ควรศึกษาหาความรู้ความเข้าใจในงานด้านการโฆษณาให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แนวโน้มของบทบาทการควบคุมโฆษณาอาหารและยาในอนาคต

ในความเห็นของผู้เขียน แนวโน้มการควบคุมโฆษณาอาหารและยาในอนาคตจะมีลักษณะเข้มงวดขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังแยกได้จาก

1. กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่คณะกรรมการพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารและยาได้กำหนดขึ้น เช่น การระบุชื่อเต็มของสินค้าเป็นตัวอักษรไทย ให้ปรากฏ 1 ครั้ง ในภาพยนตร์โฆษณา, การระบุชื่อเต็มของสินค้า 1 ครั้ง ในสโปตวิทยุและสโปตโทรทัศน์ เป็นต้น
2. กฎหมายที่ใช้ควบคุมโฆษณาอาหารและยาในปัจจุบันยังไม่ชัดเจนพอ โดยเฉพาะด้านอาหาร เนื่องจากกฎหมายระบุไว้กว้าง ๆ ต้องอาศัยการตีความ ดังนั้น ความเข้มงวดของการควบคุมโฆษณาอาหารและยา จะมีมากขึ้นหรือน้อยลง ย่อมขึ้นกับการตีความกฎหมายนั้น ๆ โดยคณะกรรมการพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารหรือยา แต่ในอดีตปรากฏว่า คณะกรรมการฯ ตีความกฎหมายไว้กว้างมาก ผู้เขียนจึงมั่นใจว่า ในอนาคตการตีความกฎหมายของคณะกรรมการฯ เพื่อให้พิจารณาคำขอโฆษณาอาหารและยา ยังคงมีลักษณะที่ความถี่กว้างมาก ดังนั้นความเข้มงวดในการควบคุมโฆษณาอาหารและยาจึงย่อมมีมากขึ้นอย่างแน่นอน
3. สืบเนื่องจากข้อ 2. กฎหมายที่ใช้ควบคุมโฆษณายังไม่ชัดเจน ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะมีการแก้ไขกฎหมายให้รัดกุมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเป็นผลให้การควบคุมโฆษณาอาหารและยาในอนาคตมีแนวโน้มเข้มงวดขึ้น
4. สินค้าประเภทอาหารและยานับวันจะมีการผลิตชนิดใหม่ ๆ หรือประเภทใหม่ ๆ ออกมาเสมอ ทำให้มีสินค้าเป็นจำนวนมากที่ต้องการการโฆษณาเพื่อการวางตลาด ดังนั้น

คณะกรรมการพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารหรือยา อาจต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณามากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การควบคุมโฆษณาอาหารและยา จึงมีแนวโน้มที่จะเข้มงวดขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. คณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด ควรเสนอหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการตรวจพิจารณา เพื่อเป็นหลักเกณฑ์โฆษณาในการทำโฆษณา
2. คณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด ควรปรับปรุงการตีความความคับทกกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมโฆษณา โดยคำนึงสภาพความเป็นจริงที่ประชาชนพึงเข้าใจโฆษณาสินค้านั้น ๆ ตลอดจนคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายที่นักโฆษณาต้องการสื่อความหมายไปสู่
3. คณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด ควรเปิดโอกาสให้มีตัวแทนจากเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
4. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ควรเป็นอีกชุดต่างหากจากคณะกรรมการพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารและคณะกรรมการพิจารณาคำขอโฆษณา ยา นอกจากนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ควรเป็นคณะกรรมการประจำ เพื่อให้สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้รวดเร็วและมีเวลาสนใจศึกษางานด้านโฆษณามากขึ้น
5. คณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด ควรเพิ่มเวลาในการศึกษาความรู้ด้านโฆษณาให้มากขึ้น ซึ่งทำให้สามารถแก้ไขหลักการพิจารณาคำขอโฆษณาอาหารและยาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
6. การควบคุมโฆษณาอาหารและยา ควรควบคุมให้ทั่วถึงกว่าเดิม ทั้งในกรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาค โดยกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณาควรของงบประมาณตลอดจนกำลังเจ้าหน้าที่เพิ่มเติม เพื่อออกตรวจสินค้าต่าง ๆ ที่วางจำหน่ายในท้องตลาด ตลอดจนการโฆษณาและอาจขอกำล้างจากสถานศึกษาให้ช่วยสอดส่องดูแลด้วย นอกจากนี้ควรตรวจโฆษณาที่กระทำต่อผู้ใช้โดยตรง เช่น การโฆษณาเรือกานยาพยนตร์ หรือแสดงดนตรีตามส่วนภูมิภาค และทำการโฆษณาขายสินค้าด้วย เพราะการโฆษณาประเภทนี้มักมีผู้ลักลอบนำออกโฆษณาโดย

ไม่นำมาให้คณะกรรมการฯ ตรวจสอบพิจารณา ก่อน ทำให้ประชาชนอยู่ในฐานะเสียเปรียบหากหลงเชื่อในสรรพคุณของสินค้านั้น ๆ โดยไม่สมควร

7. การตรวจสอบพิจารณาขอความโฆษณาโดยคณะกรรมการฯ ควรพิจารณาควบคุมเฉพาะการโฆษณามีให้ เป็นเท็จ หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ (misleading) ความที่หลักสากลได้ยึดถือปฏิบัติกันอยู่ คณะกรรมการไม่ควรควบคุมถึงการโฆษณาโอ้อวดสรรพคุณ เพราะการโอ้อวดสรรพคุณเป็นสิ่งที่วัดได้ยากในความคิดเห็นของบุคคลแต่ละคน และไม่สามารถหากฎเกณฑ์มาควบคุมว่าการโฆษณาระดับใดจึงจะถือว่าเป็นการโฆษณาโอ้อวดสรรพคุณ

8. ถ้าพิจารณาตามกฎหมายในพระราชบัญญัติว่าด้วยอาหารฯ และพระราชบัญญัติว่าด้วยยา จะเห็นว่าไม่ควรมีการควบคุมการใช้ภาษาในการโฆษณาเพราะ

ก. เกินขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบพิจารณาขอโฆษณา เนื่องจากตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยอาหารฯ และมาตรา 88 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยยา ระบุให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ เพียงการควบคุมการโฆษณาไม่ให้ เป็นเท็จเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงการควบคุมการใช้ภาษาในการโฆษณาแต่อย่างใด

ข. จากการศึกษาถึงหน้าที่ของคณะกรรมการฯ (ดังรายละเอียดในบทที่ 2 หน้า 6) จะเห็นว่า หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจสอบพิจารณาขอโฆษณา อยู่ที่การควบคุมการโฆษณามีให้ เป็นเท็จหรือโอ้อวดสรรพคุณเท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้ภาษาในการโฆษณา

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า การควบคุมด้านภาษายังสมควร มีอยู่บ้าง แต่ควรควบคุมเฉพาะส่วนที่สำคัญ ได้แก่ การควบคุมมิให้มีการใช้ภาษาลามกอนาจาร ภาษาหยาบคาย ตลอดจนภาษาที่ตีความหมายได้ 2 แง่ เท่านั้น

9. ควรมีการจัดอบรมความรู้ด้านหลักภาษาไทย ตลอดจนการถอดอักษรแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเขียนชื่ออาหารและยา เพื่อมิให้มีปัญหาเรื่องชื่อจดทะเบียนอาหารและยาในภายหลัง

10. การพิจารณาหลักฐานการพิสูจน์สรรพคุณ ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิสูจน์สรรพคุณอาหารและยาในสังกัดกองเผยแพร่ และควบคุมการโฆษณาเอง เพื่อความรวดเร็ว

ในการพิจารณาหลักฐาน

11. หากไม่สามารถมีหน่วยพิสูจน์สรรพคุณอาหารและยาถึงข้อ 10. คณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด ควรมีการตกลงระหว่างกรรมการว่าสถาบันทดลองสรรพคุณอาหารและยาแห่งใดในต่างประเทศที่ยอมรับหลักฐานการพิสูจน์สรรพคุณได้ เพื่อประหยัดเวลาในการพิจารณาหลักฐาน นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด อาจใช้โทรพิมพ์ไปสอบถามยังสถาบันเหล่านั้น โดยที่ฝ่ายเอกชนยื่นคือออกค่าใช้จ่ายให้
12. หากการปฏิบัติข้อ 10. และ 11. ไม่อาจกระทำได้ สถาบันทดลองสรรพคุณอาหารและยาที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ฯลฯ ควรปรับปรุงงานคานเจาหน้าที่ผู้มีความรู้ในคานตาง ๆ ตลอดจนเครื่องมือตาง ๆ ให้ดีขึ้น รวมทั้งควรปรับปรุงคานความรวดเร็วในการทำการพิสูจน์สรรพคุณ
13. แกไขการประสานงานระหว่างหน่วยราชการในการพิจารณาโฆษณาอาหารและยา เช่น กรมวิทยาศาสตร์การแพทย และกองเผยแพร่ และควบคุมการโฆษณา ในการร่วมมือกันคานการตรวจสอบสรรพคุณอาหารและยาที่ตองการออกโฆษณา กองฉลาก และกองเผยแพร่และควบคุมการโฆษณาในกรณีซื้อสินค้าอาหารและยาให้มีการรับจดทะเบียน โดยใช้ชื่อสินค้าที่ถูกต้องตามหลักภาษาไทยและหลักการถอดอักษร
14. การให้เหตุผลกรณีขอความโฆษณาตลอดจนรูปภาพไม่ได้รับอนุมัติ ควรระบุเหตุผลที่ละเอียดชัดแจ้งพอเพียงแก่การทำความเข้าใจ
15. การควบคุมฉลากอาหารหรือยา ควรเป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบของกองควบคุมอาหารและกองควบคุมยามากกว่ากองเผยแพร่ฯ เพราะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมาย นอกจากนี้การควบคุมฉลากโดยกองควบคุมอาหารหรือยา ควรเป็นการควบคุมเพียงให้ฉลากนั้น ๆ บรรจุข้อความที่จำเป็นตามกฎหมายก็เพียงพอ ไม่ควรควบคุมถึงขนาดความกว้าง และสูงของตัวอักษร หรือตำแหน่งของข้อความที่จะบรรจุในฉลาก ซึ่งเป็นเรื่องหยุมหยิมมากเกินไป

16. ระยะเวลาพิจารณาคำขอโฆษณาทั้งในวาระปกติและวาระพิจารณาอุทธรณ์ ควรปรับปรุงการพิจารณาให้เร็วขึ้นกว่าปัจจุบัน

นอกจากนี้ผู้บริโภครู้จักป้องกันตนเองตลอดจนการรู้จักพิจารณาเลือกซื้อสินค้า อย่างมีเหตุผลและควรมีส่วนช่วยเหลือสังคมด้วย เช่น เมื่อพบว่าสินค้าใดเป็นอันตรายหรือ โฆษณาใดที่เกินความจริง ผู้บริโภคควรแจ้งให้กองเผยแพร่ ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

ทางท่านผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนบางรายทั้งนักโฆษณา, ผู้ผลิต, ผู้จำหน่าย ฯลฯ ควรคำนึงถึงจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของตน และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม โดยช่วยกันสร้างสรรค์สิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสังคม พร้อมกับป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นในภายหลังด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย