



บทที่ ๔

ผลกระทบของฝ่ายต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการควบคุมการโฆษณาของรัฐ

การที่รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการโฆษณาของธุรกิจ เนื่องมาจากในระยะหลัง ธุรกิจทำการโฆษณากันโดยเสรี จนมีภาพยนตร์โฆษณาบางชิ้นที่ลบลวงโอ้อวดเกินความเป็นจริง หรือสื่อไปในทาง เสื่อม เสียดศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีของชาติ โฆษณาเหล่านี้ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดในคุณสมบัติของสินค้า และบริการ และก่อให้เกิดผลร้ายตามมา โดยเฉพาะโฆษณาที่ผ่านทางสื่อโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนผู้ชมอย่างใกล้ชิด

ปัจจุบันนี้ ประชาชนส่วนใหญ่นิยมอยู่บ้าน ชมรายการโทรทัศน์มากกว่าที่จะออกไปหาความบันเทิงอื่น ๆ นอกบ้าน^๑ ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพ เศรษฐกิจโดยทั่วไปไม่อำนวยให้ประชาชนออกไปเที่ยวหุ่มเหือย อีกรั้งสถานีโทรทัศน์ทุกวันนี้ก็แข่งขันกันหารายการดี ๆ มาแพร่ออกอากาศชวนให้ติดตามชม โดยเฉพาะ เยาวชนมักจะใช้เวลาส่วนใหญ่อองการพักผ่อนติดตามชม เป็นกิจวัตรประจำวัน แม้ว่าสถานีโทรทัศน์ทุกช่องจะต้องพักการออกอากาศในช่วง ๑๔.๓๐ น. - ๒๐.๐๐ น. แต่เยาวชนส่วนใหญ่อังคงติดตามชมรายการภาคดึกต่อไป แสดงให้เห็นว่าโทรทัศน์ เป็นสื่อที่มีความผูกพันอย่างลึกซึ้งกับประชาชน โดยเฉพาะ เยาวชน เป็นจำนวนมาก และจะมีความผูกพันเป็นพิเศษกับประชากรในกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนใหญ่อมีฐานะดีพอที่จะมีโทรทัศน์ไว้ชม เป็นการส่วนตัว

ปกติแล้ว สถานีโทรทัศน์แต่ละช่องจะถูกกำหนดให้ใช้เวลาทำการโฆษณาได้ไม่เกิน ๑๔.๑๒% ของรายการทั้งหมด แต่ในความเป็นจริงแล้ว สถานียังใช้เวลาโฆษณาเกินกว่ากำหนดของรายการอยู่เสมอ ๆ^๒ จะเห็นได้ว่า ขณะที่ชมรายการบันเทิงและรายการสาระความรู้ต่าง ๆ ของทางสถานี

^๑ มีเดีย โฟกัส Annual Advertising Review 1980 สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย

^๒ ฉายศิลป์ เขียวชาญพิพัฒน์, การจัดรายการและการละเมิดคำสั่งของทางราชการ, วารสารบริหารธุรกิจ, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ ๒๑ หน้า ๔๑

ประชาชนจะได้ชมโฆษณามากมายควบคู่กันไปด้วย โฆษณาส່ว่นใหญ่จะออกแพร่ภาพมากเป็นพิเศษในภาคค่ำ ซึ่งเป็นเวลาที่มีผู้ชมหนาแน่นที่สุด และในจำนวนผู้ชมนี้มีเยาวชนรวมอยู่ด้วยเป็นจำนวนมาก เยาวชนเหล่านี้ยังเป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษา ไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าสิ่งใดควรเชื่อ สิ่งใดไม่ควรเชื่อ เมื่อธุรกิจที่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ผลิตโฆษณาในลักษณะหลอกลวง เกินความจริง หรือเสื่อมเสียศีลธรรมและวัฒนธรรมของชาติ เยาวชนก็จะรับเอาสิ่งไม่ควรนั้น ๆ ไว้โดยไม่รู้ตัว

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องเข้าควบคุมการโฆษณาโดยการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค กฎ และระเบียบต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น พระราชบัญญัติอาหารและยา กฎระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการโฆษณาอาหารและยา ข้อกำหนดเกี่ยวกับการแจก แถม เกมสพนันและเกมพก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ จะได้รับการกวาดขันเป็นพิเศษ โดยคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ทำการตรวจพิจารณาแก้ไข เนื่องจากสื่อโฆษณาประเภทนี้มีอิทธิพลสูงต่อประชาชนผู้บริโภค ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

เมื่อรัฐเข้ามามีส่วนในการควบคุมการโฆษณา ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อหลายฝ่าย อาทิ เช่น ธุรกิจ ประชาชน รวมทั้งรัฐบาลเอง ทั้งในทางดีและทางเสีย อย่างไรก็ตาม จุดสำคัญของการควบคุมนี้อยู่ที่ผลกระทบในทางที่ดีต่อประชาชนผู้บริโภค ซึ่งได้แก่

๑. ช่วยให้ประชาชนไม่ตกเป็นเหยื่อของคำโฆษณาที่หลอกลวง โอ้อวด เกินความจริง หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียศีลธรรม และวัฒนธรรม โดยมีคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ ควบคุมอย่างเคร่งครัด จนได้ภาพยนตร์โฆษณาที่ดีขึ้น เช่นทุกวันนี้^๑ นอกจากนี้ยังใช้วิธีจัดเวลาออกอากาศต่าง ๆ กัน เพื่อแยกกลุ่มผู้ชมให้ได้ชมแต่โฆษณาที่เหมาะสม เช่น การโฆษณาสุรา กำหนดให้ฉายออกอากาศได้ภายหลังเวลา ๒๒.๐๐ น. ขึ้นไป ซึ่งเป็นเวลาที่เยาวชนเข้านอนแล้ว ทำให้ผู้ปกครองหมดห่วงว่าเยาวชนจะไม่หลงทดลองดื่มสุราในวัยไม่สมควร

๒. ช่วยให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่ผู้บริโภค โดยการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมโดยเฉพาะอาหารและยา ให้การโฆษณาผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งข้อความโฆษณา ภาพโฆษณา

^๑ ศรีสุมภา สหชัยเสรี, ภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ดีขึ้นจริงหรือ, สยามรัฐธุรกิจประจำสัปดาห์, ฉบับวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๒๓, หน้าพิเศษ ๓.

จุดเน้นของการโฆษณา (Advertising Appeal) เช่น วิธีการรับประทานยา การใช้ยาฆ่าแมลง ภายในบ้าน เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ยังได้เรียกร้องให้ประชาชนพิจารณาถึงเหตุผลในการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ และหากพบเห็นโฆษณาชนิดที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมก็ให้แจ้งแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทราบ เพื่อจะได้แก้ไขหรือลงโทษแก่ผู้ผลิตโฆษณาตามสมควร นับได้ว่าเป็นการช่วยเหลือให้ประชาชนรู้จักรักษาผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น

ผลดีที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการโฆษณาทางโทรทัศน์ดังกล่าว เป็นประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนส่วนรวม และสร้างภาพพจน์ที่ดีให้แก่รัฐบาลเองในการป้องกันรักษาผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภค แต่ในระยะเริ่มแรกของการควบคุม รัฐอาจจะยังขาดประสบการณ์ หรือยังไม่มี ความเข้าใจเกี่ยวกับการตลาด การโฆษณา ดีพอ ดังนั้น ข้อกำหนดต่าง ๆ ของรัฐ จึงยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก การศึกษานี้จะเป็นการช่วยชี้แนะข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วหรืออาจจะเกิดขึ้นในโอกาสต่อไป

การควบคุมของรัฐนี้ ส่งผลกระทบต่อโดยตรงถึงฝ่ายธุรกิจ ผู้ที่มีส่วนในการสร้างงานโฆษณา และฝ่ายผลิตโฆษณาเอง แต่ธุรกิจที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการควบคุมนี้คือ สำนักงานตัวแทนโฆษณา (Advertising Agency) และเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบต่อในการควบคุมของรัฐที่มีต่อการผลิตภาพยนตร์โฆษณาอย่างแท้จริง จึงได้นำบทสัมภาษณ์ ความคิด เห็นของผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตัวแทนโฆษณา และคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มารวบรวม และสรุปเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบต่อความคิด เห็น ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการควบคุมภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์

ความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตัวแทนโฆษณาที่มีต่อการควบคุมภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตัวแทนโฆษณาหลายท่าน และนายกสมาคมโฆษณารัฐกิจแห่งประเทศไทย ได้ทราบความคิดเห็นและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการควบคุมการโฆษณาทางโทรทัศน์ ดังนี้คือ

๑. ลักษณะการทำงานของหน่วยงานของรัฐเข้าซ้อน ผู้บริหารสำนักงานตัวแทนโฆษณาได้ให้ความเห็นว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาของรัฐ มีลักษณะที่ซ้ำซ้อนมาก กล่าวคือ กรณีที่จะทำการโฆษณาสินค้าที่ไม่ใช่อาหารและยาทางสื่อโทรทัศน์ จะต้องผ่าน

การตรวจพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ (กบว.) เสียก่อน แต่ถ้าเป็นสินค้าประเภทอาหารและยา ก็จะต้องให้คณะกรรมการอาหารและยา พิจารณาอนุญาตให้โฆษณาได้เสียก่อน และเมื่อจะทำการโฆษณาทางโทรทัศน์ ก็จะต้องผ่านการตรวจพิจารณาจาก กบว. อีกครั้งหนึ่ง และถ้าเป็นการโฆษณาที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการขาย (Sales Promotion) ที่มีการแจก แคม หรือชิงรางวัล ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากกองทะเบียน กรมตำรวจ แล้วจึงจะเสนอให้ กบว. พิจารณาอนุญาตให้ทำการโฆษณาทางโทรทัศน์ได้ เมื่อภาพยนตร์โฆษณานั้นแพร่ภาพสู่สายตาประชาชนแล้ว คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา โดยอนุกรรมการติดตามสอดส่อง พิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการโฆษณา มีอำนาจที่จะเรียกภาพยนตร์นั้นมาพิจารณา หรือสอบสวนได้ และมีอำนาจจะจับมิให้ทำการแพร่ภาพหรือลงโทษตามกฎหมายได้

นับว่าเป็นการทำงานที่ซับซ้อนและยุ่งยาก ต่อการดำเนินงานของธุรกิจ เป็นอย่างยิ่ง และภาพยนตร์โฆษณาที่เกี่ยวกับอาหารและยา เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการไปแล้ว จะใช้แพร่ภาพได้ ๑ ปี หลังจากนั้นจะต้องนำกลับมาให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ ตามขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้ว

๒. ขอบเขตอำนาจของหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่แน่นอน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่ซับซ้อนกันดังกล่าว ทำให้เจ้าของภาพยนตร์โฆษณาแต่ละรายไม่สามารถจะมั่นใจได้ว่า เมื่อผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการอาหารและยา และ กบว. แล้ว จะถูกคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เรียกมาตรวจ แก๊ซ หรือระงับการแพร่ภาพอีกหรือไม่ กล่าวคือ ไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจเต็มในการพิจารณา และตัดสินใจขาด ซึ่งผลเสียจะเกิดกับสำนักงานตัวแทนโฆษณา ทำให้เสียทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา ทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น ผลสุดท้ายผู้ที่จะต้องซื้อสินค้านั้นแพง หรือคุณภาพก็ลดลง ก็คือผู้บริโภค นั่นเอง

๓. กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบต่าง ๆ ยังคลุมเครือและมีช่องโหว่อยู่มาก กฎหมายพระราชบัญญัติ ที่ประกาศใช้อยู่ทุกวันนี้ ยังคลุมเครือและมีช่องโหว่อยู่มาก ยากแก่การตีความ และเป็นการให้สิทธิแก่ตัวบุคคลมากเกินไป กล่าวคือ ตาม พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ ให้นิยามคำว่า อาหาร หมายความว่า "ของกินหรือ เครื่องค้ำจุนชีวิต ซึ่งได้แก่วัตถุทุกชนิดที่คนกิน ดื่มนม หรือนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ หรือในรูปลักษณะใด แต่ไม่รวมถึงยา วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท หรือยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น" จากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่ายากแก่

การตีความมากและกฎหมายยังให้อำนาจรัฐมนตรี ผู้รักษาการในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่ง ระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ ซึ่งเป็นปัญหามากดังจะเห็นได้จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ออกประกาศกระทรวงฉบับที่ ๖๓ เรื่องฉลาก ซึ่งมีปัญหามากอยู่ในขณะนี้ ซึ่งในระเบียบดังกล่าวให้อำนาจเจ้าพนักงานมากในการที่จะพิจารณา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้เป็นกรณี ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการใช้เส้นสายหรือการคอร์ปชั่นขึ้นได้

๔. กฎ ระเบียบ บางอย่างจุกจิกมากเกินไป ทำให้ธุรกิจทำงานได้ไม่สะดวกและคล่องตัวเท่าที่ควร และเป็นการปิดกั้นจำกัดความคิดสร้างสรรค์ (Creative) ในการสร้างภาพยนตร์โฆษณา ข้อความโฆษณาบางประโยค หรือภาพโฆษณาบางภาพ ถูกคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงหรือตัดออก ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นการโอ้อวดเกินความจริง (Over Claim) หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในคุณภาพ และคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ (Misleading Claim) ในบางครั้งการพิจารณาเคร่งครัดเกินไปโดยไม่คำนึงถึงความเป็นจริง เช่น คำพูด หรือข้อความบางอย่างที่เป็นความรู้สึกนึกคิด ไม่สามารถตัดสินได้ว่าถูกหรือผิด เช่น สวยที่สุด ยอดเยี่ยม คำเหล่านี้เป็นเพียงคำโฆษณาที่มีได้มีความหมายจริงซึ่งในต่างประเทศก็เป็นที่ยอมรับว่าอาจนำมากล่าวได้โดยไม่มี ความผิด

สำหรับการควบคุมอาหารและยา เป็นที่ยอมรับว่าจำเป็นที่จะต้องเข้มงวด มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภค หากมีการโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญต่าง ๆ ปัญหาอยู่ที่ว่าผลิตภัณฑ์บางชนิดที่ไม่ควรจัดอยู่ในประเภทอาหาร ก็ถูกตีความให้เป็นอาหาร เช่น สุราต่าง ๆ ทำให้การโฆษณาถูกจำกัดมากขึ้นอีก

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ที่ธุรกิจผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถจะปฏิบัติตามได้แต่ก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง และข้อยุ่งยากต่าง ๆ จนธุรกิจต้องเรียกร้อง ให้รัฐบาลทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้สมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น เช่น ประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับที่ ๖๓ ว่าด้วยฉลากซึ่งส่งผลต่อเนื่องไปถึงการโฆษณา ทำให้การโฆษณามีข้อจำกัดมากขึ้น และจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากในการเปลี่ยนแปลงฉลากและหีบห่อ หรือการผลิตภาพยนตร์โฆษณาใหม่ ซึ่งเมื่อรวบรวมค่าใช้จ่ายของธุรกิจทุกแห่ง ที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้แล้ว จะต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมหาศาล โดยเปล่าประโยชน์

๕. การควบคุมของรัฐสามารถควบคุมได้เฉพาะธุรกิจรายใหญ่เท่านั้น ส่วนผู้ผลิตรายย่อยไม่สามารถควบคุมได้ เมื่อการควบคุมของรัฐไม่ทั่วถึง และธุรกิจรายย่อยส่วนใหญ่ก็ยังไม่รู้กฎหมายดี ทำให้รัฐไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง กฎหมายเกี่ยวกับอาหารสามารถควบคุมผู้ผลิตอาหารรายใหญ่ ๆ เช่น อาหารกระป๋อง หรือขนมต่าง ๆ แต่ไม่สามารถควบคุมการผลิตอาหารที่ผสมสารเป็นพิษต่าง ๆ ที่พ่อค้าแม่ค้านำออกมาขายได้ ไม่ว่าจะเป็นลูกชิ้นที่ผสมบอแร็กซ์ (Borax) หรือขนมที่ใส่สีย้อมผ้า ซึ่งอาหารที่ขายตามข้างทาง เหล่านี้มีประชาชนนิยมซื้อไปบริโภคอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้การโฆษณามีการควบคุมอย่างเข้มงวดเฉพาะทางวิทยุและโทรทัศน์เท่านั้น แต่การโฆษณาผ่านสื่ออื่น ๆ หรือการโฆษณาที่เป็นรายการสด ไม่สามารถทำการควบคุมได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่ดีนัก จึงไม่สามารถพิจารณาตัดสินใจได้มากเท่าประชาชนที่อยู่ในกรุงเทพ

๖. ระเบียบต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ยังไม่เหมาะสมพอ เช่น เรื่องเกี่ยวกับการใช้ภาษาต่างประเทศ การห้ามโฆษณาสุร่าก่อนเวลา ๒๒.๐๐ น. คณะกรรมการควรจะอธิบายและแจ่มแจ้งให้ธุรกิจทราบถึงปัญหาและเหตุผลในการออกกฎระเบียบเหล่านี้ได้ และควรเปิดโอกาสให้ธุรกิจได้ร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ ควรจะมีการพิจารณาปรึกษาร่วมกันกับผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจถึงสภาวะการตลาดและการโฆษณา เช่น ผู้ประกอบธุรกิจ นักวิชาการ จะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ การพิจารณาตีความยังแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการยังขาดความเข้าใจและการยอมรับ ในหลักการของธุรกิจอยู่มาก

๗. ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล ซึ่งเป็นผู้ตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์มีปัญหามาก เพราะไม่เข้าใจหลักการโฆษณา ฝ่ายผู้ผลิตภาพยนตร์โฆษณามักจะมีปัญหาเกี่ยวกับทาง กบว. อยู่เสมอ จุดสำคัญที่ธุรกิจพบว่ามีความเสี่ยงที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น ได้แก่

๗.๑ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการพิจารณายังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

๗.๒ วิธีการพิจารณาตัดสินยังมีการขัดแย้งกันในด้านความคิดของคณะกรรมการตรวจพิจารณา แต่ละชุด

๗.๓ ตัวบุคคลที่เป็นกรรมการพิจารณา ยังขาดความเข้าใจในธุรกิจ

จากการที่กฎเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการยังไม่มีความชัดเจนและวิธีการพิจารณาที่แน่นอน ทำให้การตรวจพิจารณาของกรรมการใช้ความคิดเห็นของตนเป็นใหญ่ และคณะกรรมการเหล่านี้ไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการโฆษณาดีพอ เป็นผลเสียต่อธุรกิจ ทำให้ธุรกิจต้องเสียทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา ฉะนั้น หากมีการวางระเบียบ กฎเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาไว้อย่างแน่นอน และรัดกุมแล้ว ธุรกิจก็จะปฏิบัติตามได้โดยง่าย และปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ก็จะลดน้อยลง

อย่างไรก็ตามผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตัวแทนโฆษณาต่างเห็นว่าการควบคุมของรัฐเป็นผลดี ทั้งนี้เพื่อความถูกต้องและเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค และตั้งแต่มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมต่าง ๆ คณะกรรมการต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่ก็ได้ให้ความยุติธรรมพอสมควร คือได้พยายามทำความเข้าใจกับธุรกิจมากขึ้นเรื่อย ๆ ยังมีคณะกรรมการเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ยังไม่พยายามเข้าใจธุรกิจ และในปัจจุบันคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ (กบว.) ก็ได้มีผู้แทนจากสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทยได้เข้าไปร่วมในการพิจารณาด้วยแล้ว นอกจากนี้ผู้บริหารสำนักงานตัวแทนโฆษณาได้ให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไว้ดังนี้

๑. ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยที่ให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย เพื่อลดปัญหาต่าง ๆ และก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน

๒. ควรให้บุคคลที่มีความเข้าใจในการโฆษณา เช่น นักวิชาการ มาร่วมเป็นกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ และควรจะตัดตัวบุคคลที่ก่อให้เกิดปัญหาออก หรือพยายามให้บุคคลเหล่านั้นศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการโฆษณาให้มากขึ้น เป็นการลดปัญหาต่าง ๆ ลงบ้าง

๓. ควรเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ ระหว่างหน่วยงานราชการและธุรกิจ เพื่อสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างกัน

นอกจากความคิดเห็นของผู้บริหาร สำนักงานตัวแทนโฆษณาแล้ว ความคิดเห็นของฝ่ายที่เป็นผู้ใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ และออกคำสั่งต่าง ๆ ก็มีความสำคัญ เนื่องจากจะเป็นการสร้างควมสมดุลกันระหว่างความคิดเห็นของทั้ง ๒ ฝ่าย จึงได้ทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อแก้ไขที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณา

แต่เดิมนั้นธุรกิจส่วนใหญ่ยังขาดความรับผิดชอบต่อการโฆษณา จะเห็นได้ว่าก่อนหน้าที่จะออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการโฆษณานั้น ภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ทำกันอย่างเสรี ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา รัฐบาลจึงเข้ามาเกี่ยวข้องโดยทำการควบคุม เพื่อป้องกันรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ความคิดเห็นของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณามีดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการควบคุมการโฆษณา ในการวินิจฉัยโฆษณา รัฐบาลได้พยายามเข้าใจปัญหาต่าง ๆ แล้ว เช่น เรื่องการใช้ภาษา ก็พยายามที่จะเข้าใจภาษาของการโฆษณาว่า จะต้องสั้นกะทัดรัด และพยายามให้คณะกรรมการต่าง ๆ และข้าราชการที่เกี่ยวข้องทำงานภายในขอบเขตของกฎหมาย และได้จัดให้มีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และบางครั้งเมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการวินิจฉัย ก็ได้ยับยั้งคำวินิจฉัยไว้ บางเรื่องที่ยังไม่แน่ใจหรือฟังความคิดของธุรกิจ หรือให้ธุรกิจเข้าชี้แจงเหตุผล

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการทำงานซ้ำซ้อน คณะกรรมการชุดต่าง ๆ พยายามที่จะทำงานมิให้ซ้ำซ้อนกัน เช่น ถ้าคณะกรรมการอาหารและยาพิจารณาอนุมัติให้โฆษณาได้แล้ว คณะกรรมการชุดอื่น ๆ ก็จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับ ถือว่าเป็นการให้เกียรติกัน และสำหรับเรื่องที่เสนอให้จำกัดคณะกรรมการลงบ้าง เพื่อมิให้เกิดการซ้ำซ้อนนั้น รัฐบาลได้รับข้อเสนอไว้พิจารณาแล้ว

๓. ปัญหาข้อขัดแย้งในการลงมติ ในการพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาแต่ละครั้ง จะรวบรวมความคิดเห็นเสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เพื่อให้คณะกรรมการฯ วางหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา และปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการที่จะเข้ามาพิจารณาจะพยายามปรับปรุงอัตราส่วนให้ดีกว่าที่เป็นอยู่

๔. การตีความเกี่ยวกับสุรว่าเป็นอาหาร ก็เพื่อให้การควบคุมการโฆษณาอยู่ภายใต้ความควบคุมของพระราชบัญญัติอาหาร ทำให้การทำโฆษณามีระเบียบกฎเกณฑ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นผลดีต่อผู้บริโภค

๕. ในการควบคุมการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐยอมรับว่าข้อความในพระราชบัญญัติดังกล่าวคลุมเครือ และมีช่องโหว่ ในการที่จะใช้กฎหมายให้ได้ผล ควรอาศัยกฎประนีประนอม ดังนี้

๕.๑ ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิของผู้บริโภค

๕.๒ ควรให้ผู้ประกอบการธุรกิจทราบ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกมา รัฐยอมรับว่ากฎหมายบางมาตราเขียนไม่ชัดเจน ตีความยาก ดังนั้นในการพิจารณาการโฆษณา รัฐได้กระทำอย่างประนีประนอมแล้ว โดยไม่ใช้วิธีรุนแรงธุรกิจควรจะ เสนอให้คณะกรรมการตรวจพิจารณา ก่อนที่จะลงมือผลิตโฆษณา เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย ส่วนการดำเนินคดีในเรื่องการโฆษณายังไม่ปรากฏ โดยปกติจะใช้วิธีเรียกธุรกิจมาชี้แจง มิได้ทำการลงโทษ หรือรุนแรงแต่ประการใด

๖. การมีข้อจำกัดของข้อความโฆษณา ภาพโฆษณา ทั้งนี้เพราะการโฆษณาในบางลักษณะ อาจก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่าง ๆ ดังนี้คือ

๖.๑ การใช้ภาษาต่างประเทศ เด็กจะรับมาใช้พูดในชีวิตประจำวัน เป็นผลเสียต่อความนิยมไทย และการใช้ภาษาไทย

๖.๒ โฆษณาบางเรื่องทำลายเอกลักษณ์ของหญิงไทย ด้วยลักษณะกิริยามารยาทบางอย่าง หรือการแต่งกาย เป็นต้น

๖.๓ โฆษณาที่มีเรื่องเพศเข้ามา เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น เป็นผลเสียต่อความรู้สึกนึกคิด และวัฒนธรรมของคนไทย

๖.๔ โฆษณาบางเรื่องขัดต่อนโยบายการประหยัดกระแสไฟฟ้าของรัฐบาล

๖.๕ โฆษณาบางเรื่องถ่ายทอดพฤติกรรมที่ผิดให้กับเยาวชน

๖.๖ โฆษณาบางเรื่องทำให้มีการกระทำผิดระเบียบวินัย และแนวทางในการศึกษา

เนื่องจากการโฆษณาอาจก่อให้เกิดผลเสียต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงต้องมีกฎ ระเบียบ จำกัดข้อความโฆษณา และภาพโฆษณา เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชน โดยเฉพาะเยาวชน ผู้ซึ่งควรจะได้รับการถ่ายทอดแต่ความคิดสร้างสรรค์ที่ดีจากการโฆษณา ซึ่งหลังจากมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว โฆษณาโดยส่วนใหญ่ก็ได้พัฒนาขึ้นมา จึงสมควรมีการจำกัดบางประการ

เกี่ยวกับการโฆษณาทางโทรทัศน์ เช่น การโฆษณาที่ไม่เหมาะสมกับเยาวชน เช่น สุรา ดองยางหมูกำเนิด การโฆษณาในเวลาเด็ก ๆ ซึ่งเป็นเวลาที่เด็ก ๆ นอนแล้ว อีกประการหนึ่งก็คือไม่ควรให้ความรู้ผิด ๆ แก่เยาวชน เช่น การแปรงฟัน เช่น การแสดงวิธีแปรงฟันที่ผิดหลัก ดังที่เคยมีผลิตภัณฑ์บางยี่ห้อได้ทำไปแล้ว

๗. การกำหนดเวลาอนุญาตออกโฆษณา ๑ ปี ทั้งนี้ก็เพราะมีผู้ที่หลบเลี่ยง ละเมิดข้ออนุญาตด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น นำภาพยนตร์โฆษณาที่ไม่ได้รับการอนุมัติออกฉาย หรือตัดแปลงภาพยนตร์โฆษณาบางตอน โดยเฉพาะการโฆษณาอาหารและยา คณะกรรมการมีความเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขเวลา ๑ ปี จะเป็นการช่วยคุ้มครองผู้บริโภค เพราะความรู้ด้านวิชาการอาจเปลี่ยนแปลงไปได้เสมอ หากค้นพบอันตรายใด ๆ จะได้ป้องกันได้ทันเวลา

๘. ปัญหาตัวบุคคลในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ธุรกิจกล่าวว่าไม่มีความรู้ทางด้านธุรกิจและการโฆษณา คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วยบุคคลฝ่ายต่าง ๆ อาทิเช่น นักธุรกิจ นักโฆษณา สื่อมวลชน นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นักกฎหมาย ผู้แทนจากหน่วยราชการของรัฐมนตรีกรมการกฤษฎีกา และฝ่ายผู้บริโภคฯ โดยแต่ละฝ่ายจะเลือกผู้แทนที่มีความรู้เข้ามาร่วมเป็นกรรมการต่าง ๆ ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนทางด้านของอนุกรรมการวินิจฉัยโฆษณาซึ่งเน้นหนักไปทางด้านกฎหมาย ก็จะมีผู้ที่มีประสบการณ์ในการตีความ ตัวบทกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ผลจากการวินิจฉัยจะถูกกลั่นกรองโดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ซึ่งมีผู้แทนจากธุรกิจร่วมด้วยอีกครั้งหนึ่ง

จะเห็นว่าทางฝ่ายรัฐบาลได้พยายามรับฟังและแก้ไขปัญหา ข้อบกพร่องต่าง ๆ อยู่เสมอ อย่างไรก็ตามทุกวันนี้การควบคุมการโฆษณายังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น ในอนาคตรัฐบาลก็ต้องพยายามดำเนินการแก้ไขปรับปรุงในข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ให้เกิดผลดีและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อได้ศึกษาถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาจากทั้ง ๒ ฝ่าย คือ ธุรกิจและรัฐบาลแล้ว ทำให้สามารถชี้แนะถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างยุติธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย

การตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ ของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ (กบว.)

ภาพยนตร์โฆษณาทุกเรื่องที่ต้องการออกแพร่ภาพทางวิทยุโทรทัศน์ จะต้องผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์เสียก่อน จึงจะนำออกแพร่ภาพได้ ซึ่งคณะกรรมการจะทำการตรวจพิจารณาทุกวัน จันทร์ พุธ ศุกร์ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวน ๕ คน คือ ประธานกรรมการตรวจพิจารณาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ (นาย กมล สนธิ เกษตริน) ผู้แทนสถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ ผู้แทนกรมตำรวจ นายกลสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข อบว.หรือผู้แทน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ยังมีกรรมการบุคคล อาทิ พลเรือตรี กุมุท กมลนาวัน ม.ร.ว.ถนัดศรี สวัสดิวัตน์ ฯ กรรมการเหล่านี้จะหมุนเวียนเปลี่ยนกันไป ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีผู้แทนจากสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย เข้าร่วมประชุมด้วยทุกครั้ง โดยจะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ๒ คน แต่มีสิทธิออกเสียงเพียงเสียงเดียว ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรม เนื่องจากผู้แทนจากสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย ก็คือ สมาชิกที่มาจากสำนักงานตัวแทนโฆษณาต่าง ๆ นั้นเอง ถ้าเผชิญโฆษณาที่จะพิจารณาในวันนั้น เป็นภาพยนตร์โฆษณาของกลุ่มแข่งขัน อาจจะทำให้เกิดความลำเอียง หรือเกิดการครหาในภายหลัง จึงส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ๒ คน แต่มีสิทธิออกเสียงเพียงเสียงเดียว

ภาพยนตร์โฆษณาที่จะเข้ารับการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการฯ จะต้องผ่านเงื่อนไขต่าง ๆ ที่คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ กำหนดไว้ ดังนี้

๑. ในกรณีที่ เป็นผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับอาหารและยา ก็จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติอาหารและยา และยาอันเกี่ยวกับการส่งเสริม
๒. ถ้า เป็นผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค อันเกี่ยวกับการโฆษณา
๓. ถ้า เป็นการโฆษณาในแง่ของการส่งเสริมการขาย (Sales Promotion) ด้วยวิธี แจก แอม การเล่นเกมสการ์พั้น เสียช็อคและชิงรางวัล จะต้องผ่านการพิจารณาของกองทะเบียนกรมตำรวจก่อน

๔. โฆษณาทุกชิ้นจะต้องผ่านขั้นตอนทั้งสามให้เรียบร้อย ก่อนเข้ารับการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ และนอกจากทั้งสามขั้นตอนดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ ยังมีข้อกำหนดบางประการซึ่งสร้างปัญหาให้สำนักงานตัวแทนโฆษณา ข้อกำหนดต่าง ๆ เหล่านี้ คือ

๔.๑ การกำหนดอายุโฆษณาให้ใช้ได้ภายในระยะเวลา ๑ ปี และเมื่อครบกำหนดแล้ว ผู้โฆษณาจะต้องยื่น เสนอให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ทำการตรวจพิจารณาใหม่ ทั้งนี้ เพราะบางครั้งภาพยนตร์โฆษณาที่อนุญาตไปแล้วยังมีถ้อยคำภาษาหรือภาพในการโฆษณาที่ไม่เหมาะสม ซึ่งสาเหตุอาจเป็น เพราะความเร่งรีบในการพิจารณา หรือตรวจพบข้อเท็จจริงที่ปรากฏภายหลังว่า ไม่ตรงกับข้อความโฆษณาที่ผ่านการอนุญาตมาแล้ว คณะกรรมการจึงมีสิทธิยับยั้งไม่ให้ออกฉายต่อไป

๔.๒ การตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาที่มีภาษาต่างประเทศรวมอยู่ด้วยนั้น คณะกรรมการตรวจพิจารณาได้ตีความตามคำสั่งคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๗ พ.ศ.๒๕๑๔ ข้อ ๕ ซึ่งระบุว่า การโฆษณาและการบริการธุรกิจจะต้อง เป็นภาษาไทย หากมีภาษาต่างประเทศให้มีได้เฉพาะที่จำเป็น ดังนั้นคณะกรรมการตรวจพิจารณา ให้ถือหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาคือ

๔.๒.๑ เสียงในภาพยนตร์โฆษณาจะต้อง เป็นภาษาไทย สำหรับภาพไม่มีภาษาไทยอยู่เลยก็ได้ แต่จะมีภาพอักษรภาษาต่างประเทศได้ เพียงแต่ชื่อสินค้าและแหล่งผลิต เท่านั้น

๔.๒.๒ สำหรับโฆษณาที่มีเสียงเพลง เป็นภาษาต่างประเทศ จะต้อง มีเสียงภาษาไทยด้วย

๔.๒.๓ ในกรณีที่มีเสียง เพลงต่างประเทศตลอด ในภาพไม่มีอักษรภาษาไทยให้ซ่อนอักษรโฆษณาภาษาไทยลงไป ในภาพด้วย

๕. ในการโฆษณาสินค้า เครื่องดื่มประเภทสุรา มีหลักเกณฑ์ในการโฆษณาดังนี้คือ

๕.๑ การโฆษณาสินค้า เครื่องดื่มประเภทสุราทุกชนิด ต้องออกอากาศหลัง เวลา ๒๒.๐๐ น. ทั้งนี้โดยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะลดอบายมุขและสิ่งฟุ่มเฟือยและคณะกรรมการตรวจพิจารณา, ยังพิจารณาว่าการโฆษณาดังนั้นจะ เป็นผลดีแก่เยาวชน

๕.๒ การโฆษณาสุราบางประเภท เช่น สุราแช่ซึ่งมีแอลกอฮอล์ ไม่เกิน ๑๕ ดีกรี

สามารถโฆษณาทางโทรทัศน์ได้ก่อนเวลา ๒๒.๐๐ น. แต่ต้องมีการจำกัดวิธีโฆษณาให้รัดกุม คือ ไม่เป็นการชักชวนให้ประชาชนลุ่มหลงในอบายมุข เช่น โฆษณาที่มีรูปสินค้าหรือบรรยายสรรพคุณของสินค้า แต่อำจใช้คำว่า "ด้วยความปรารถนาดีจาก...." หรือต้องเป็นการโฆษณาที่สร้างสรรค์สังคม

เพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาข้อขัดแย้งของฝ่ายรัฐและฝ่ายผู้ผลิตโฆษณาอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น ขอนำกรณีศึกษาที่เคยเกิดขึ้นจากการตรวจพิจารณาของ กบว. ภายหลังจากที่ได้มีการกำหนดกฎ ระเบียบ จำกัดการสร้างภาพยนตร์โฆษณา มาแสดงไว้ในที่นี้ และจะได้ทำการศึกษารายละเอียด หลักเกณฑ์ ในการตรวจพิจารณา ข้อปัญหา และขั้นตอนในการผลิตภาพยนตร์โฆษณาของสำนักงานตัวแทนโฆษณา โดยละเอียดยิ่งขึ้น

กรณีศึกษา

การตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

การตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จะมีการพิจารณาเป็น ๓ กรณีคือ

๑. ภาพยนตร์โฆษณาที่ได้รับอนุญาตให้ฉายได้โดยไม่ต้องแก้ไข
๒. ภาพยนตร์โฆษณาที่ได้รับอนุญาตโดยมีเงื่อนไขต่าง ๆ
๓. ภาพยนตร์โฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ออกอากาศ

การตรวจพิจารณาในแต่ละครั้ง ภาพยนตร์ที่ผ่านการพิจารณาโดยส่วนใหญ่ จะได้รับอนุญาตให้ผ่านโดยไม่ต้องแก้ไข และภาพยนตร์โฆษณาที่ได้รับอนุญาตโดยมีเงื่อนไขต่าง ๆ จะมีประมาณร้อยละ ๑๐ ของภาพยนตร์ที่เข้ารับการพิจารณาทั้งหมด ส่วนภาพยนตร์โฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการโฆษณามีจำนวนน้อยมาก คือในปี ๒๕๒๔ มีเพียงรายเดียว^๑ และที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ผ่านก็

^๑ รายงานการประชุม, คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๔

เพราะทำการโฆษณาโดยผิดข้อกำหนดของ กบว. ส่วนภาพยนตร์โฆษณาที่ได้รับอนุญาตให้ทำการโฆษณา โดยมีเงื่อนไข ซึ่งอาจเป็นเพราะธุรกิจที่ทำการโฆษณามีความละเอียดรอบคอบไม่พอ หรือจงใจที่จะกระทำเช่นนั้น ทางคณะกรรมการจะอนุญาตให้ฉายได้โดยมีเงื่อนไขให้เปลี่ยนแปลงบางอย่างก่อน ตัวอย่างของข้อผิดพลาดดังกล่าวปรากฏในกรณีต่าง ๆ ดังนี้ คือ

๑. ภาพยนตร์โฆษณาเกี่ยวกับการชิงโชคต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้ทำตามระเบียบของกองทะเบียน กรมตำรวจ เช่น ไม่บอกวันหมดเขตของการชิงโชค หรืออนุญาตให้บอกเวลาจับฉลากชิงโชคเพียงวันเดียวเท่านั้น (ภาคผนวก หน้า ๑๔๑)

๒. ภาพยนตร์โฆษณาที่มีคำโฆษณาบางคำที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฯ เช่น ตลอดไป ใหม่, ดีที่สุด, อิตาลี, จากญี่ปุ่น ซึ่งเป็นข้อความที่คณะกรรมการจะพิจารณาว่าควรเปลี่ยนแปลง หรือพิสูจน์ได้ว่าเป็นเช่นนั้นจริง ๆ เช่น จากญี่ปุ่น ถ้าพิสูจน์ได้ว่ามาจากญี่ปุ่นจริง ๆ จึงจะให้ผ่าน (ภาคผนวก หน้า ๑๔๒ - ๑๔๓)

๓. ภาพยนตร์โฆษณาที่ปรากฏภาพเป็นคำโฆษณา แต่สะกดไม่ถูกต้อง เช่น เท็กซ์บอด ต้องเป็น เท็กซ์บอด จารุณี ต้องเป็น จารุณี (ภาคผนวก หน้า ๑๔๔)

๔. ภาพยนตร์โฆษณาที่เป็นเสียงตะโกน ต้องอัด เทปเสียงใหม่ (ภาคผนวก หน้า ๑๔๕)

๕. ภาพยนตร์โฆษณาที่ต้องแก้ไขเสียง เทปให้ตรงกับภาพในสไลด์ เช่น มีข้อความประกอบว่า "ห้าง.....ลาดหญ้า เปิดครบ ๖ ชั้นแล้ว เริ่ม ๕ กันยายน นี้" แต่ข้อความโฆษณาที่พูด ๆ ว่า ได้เพิ่มชั้นจำหน่ายสินค้าถึง ๕ ชั้นแล้ว (ภาคผนวก หน้า ๑๔๖)

๖. ภาพยนตร์โฆษณาที่กล่าวอ้างว่า ได้รับรางวัลชนะเลิศการแข่งขัน ต้องแสดงหลักฐาน ยืนยันว่า ชนะเลิศการแข่งขันจริงดังที่กล่าวอ้าง เช่น ให้แสดงหลักฐานว่าชนะเลิศ ๓ ปี ช้อน หรือ ๕ ปี ช้อน (ภาคผนวก หน้า ๑๔๗)

๗. ภาพยนตร์โฆษณาที่ถูกตัดข้อความ หรือเพิ่มข้อความบางคำเพื่อป้องกันการเข้าใจผิด เช่น ซาลิ แซปปลิ้น มาดึนกับเกย์ ให้ตัดคำว่า ซาลิ แซปปลิ้น ออก หรืออาจจะบอกว่า "ซาลิ แซปปลิ้น แห่งฮ่องกง" ก็ได้ เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดว่าเป็น ซาลิ แซปปลิ้น ตัวจริงมาร่วมแสดง ด้วย (ภาคผนวก หน้า ๑๔๘)

๘. ภาพยนตร์โฆษณาที่ต้องอัดเสียงใหม่ให้ตรงกับที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการอาหารและยา เช่น สะอาดปลอดภัยจนได้รับเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ให้อัดเสียงให้ตรงกับที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการอาหารและยาเพราะในการอนุญาต ไม่มีคำว่า "จน" ต่อจากคำว่าสะอาดปลอดภัย (ภาคผนวก หน้า ๑๔๕)

๙. ภาพยนตร์โฆษณาที่ต้องแก้ไขภาพที่มีข้อความซ้อนอยู่ด้วย จะต้อง เป็นข้อความภาษาไทย เป็นอักษรไทย และขนาดจะต้องไม่เล็กกว่าข้อความภาษาอังกฤษ (ภาคผนวก หน้า ๑๕๐)

๑๐. ภาพยนตร์โฆษณาที่ต้องลบคำบางคำออก เนื่องจากคณะกรรมการอาหารและยาไม่อนุญาตให้ใช้ เช่นยอดน้ำส้ม ลบยอดออก เนื่องจากคณะกรรมการอาหารและยาไม่ให้ใช้ ชาละเปา เลิศรส ตัดคำว่า เลิศรสออก เนื่องจากยังไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการอาหารและยา (ภาคผนวก หน้า ๑๕๑)

๑๑. ภาพยนตร์โฆษณาที่ต้องเปลี่ยนแปลงภาพ คือภาพสไลด์ ซึ่งเป็นภาพถ่ายของธนบัตร มีธนบัตรวางเรียงรายให้เห็นพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รวมทั้ง เงิน เหรียญ บาท และ เหรียญห้าอยู่ด้วย ให้ตัดภาพนี้ออก หรือมิฉะนั้นจะทำได้โดยใช้สไลด์ที่มีภาพธนบัตรซ้อนเป็นตัวแทนที่จะวางเรียงราย หรือถ้าจะวางเรียงรายให้กลับด้านหน้าของธนบัตรออกโดยไม่ให้เห็นพระบรมฉายาลักษณ์ (ภาคผนวก หน้า ๑๕๒)

๑๒. ภาพยนตร์โฆษณาที่แสดงออกทางค่านิยม ให้ตัดภาพออก เช่น ภาพยนตร์โฆษณาที่มีภาพผู้หญิงยืนจูบผู้ชาย ให้ตัดภาพนี้ออก (ภาคผนวก หน้า ๑๕๓)

๑๓. ภาพยนตร์โฆษณาเครื่องดื่มบำรุงกำลัง ให้ตัดภาพตอนคนยกสินค้าขึ้นตัมม้ออก เช่น ภาพคนกำลังยก เครื่องดื่มตรา.....ขึ้นตัมให้ตัดภาพนี้ออก (ภาคผนวก หน้า ๑๕๔)

๑๔. ภาพยนตร์โฆษณาที่ได้กล่าวอ้างว่า มีคุณสมบัติเหนือกว่าผู้อื่น ให้ตัดส่วนนี้ออก เช่น แอร์.....ประหยัดค่าไฟฟ้าได้สูงกว่ายี่ห้ออื่น ๆ ทั่วไปถึง ๔๐ กว่าเปอร์เซ็นต์ (ภาคผนวก หน้า ๑๕๕ - ๑๕๖)

ภาพยนตร์โฆษณาที่ถูกตัดภาพ หรือข้อความออกนั้น อาจเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งสรุปได้ว่า ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขในปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้คือ

- ภาพยนตร์โฆษณา ที่มีการชิงโชค แคมเปญ เกมสัการพนันต่าง ๆ ให้กำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุด
- ภาพยนตร์โฆษณาที่มีภาพข้อความโฆษณาที่สะกดตัวอักษรผิดต่าง ๆ
- ภาพยนตร์โฆษณาที่มีภาพก่อให้เกิดการเสื่อมเสียศีลธรรม
- ภาพยนตร์โฆษณาที่กล่าวถึงคุณภาพ แหล่งที่มาของสินค้า จะต้องพิสูจน์ก่อนว่าเป็นความจริง จึงจะโฆษณาได้
- ภาพยนตร์ที่เกี่ยวกับอาหารและยา จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษว่าผลิตภัณฑ์ประเภทอื่น ๆ

ในการพิจารณาแต่ละครั้ง ภาพและข้อความโฆษณาจะอยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วภาพยนตร์โฆษณาต่าง ๆ มักจะได้รับอนุญาตให้ผ่านได้โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับภาพยนตร์ที่อนุญาตโดยมีเงื่อนไขต่าง ๆ และที่ไม่อนุญาตให้ผ่านซึ่งมีจำนวนน้อยมาก เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นในแต่ละครั้งจะมีสรุปบัญชีรายชื่อผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการตรวจพิจารณาการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ พร้อมทั้งเหตุผลในการพิจารณา และเงื่อนไขต่าง ๆ (ภาคผนวก ตารางที่ ๑ หน้า ๑๔๔) ส่วนภาพยนตร์โฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาตและได้รับอนุญาตโดยมีเงื่อนไข ก็จะมีเหตุผลโดยละเอียดให้ทราบด้วย (ภาคผนวก หน้า ๑๔๑ - ๑๔๔)

กรณีศึกษาต่าง ๆ ดังกล่าว จะทำให้ทราบอย่างแน่ชัดถึงปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งกับฝ่ายธุรกิจและฝ่ายรัฐบาล แต่เพื่อการศึกษาโดยให้ความเป็นธรรมแก่ทั้ง ๒ ฝ่าย จึงได้ทำการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของนักวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาในประเทศไทย คือมีความรู้ทางด้านวิชาการโฆษณา และได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายธุรกิจให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่เชื่อได้ว่า จะให้ความ เป็นธรรมมากที่สุด

ความคิดเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายธุรกิจ

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเพราะสาเหตุต่าง ๆ คือ

๑. เกี่ยวกับความเข้าใจของรัฐบาลในด้านการตลาดและการโฆษณา ยังมีความเข้าใจที่ไม่ดีพอ คือทางฝ่ายรัฐบาล คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ มีความรู้ความเข้าใจถึงการตลาด และการ

โฆษณาในแง่ลบ คิดว่าธุรกิจมุ่งแต่จะกอบโกยผลประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงผู้บริโภคเลย

๒. ในการตรวจพิจารณาเกี่ยวกับการโฆษณาต่าง ๆ ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นปัญหาที่
ขจัดได้ยากมาก ถ้าผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีความรู้ความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจฝ่าย
ธุรกิจบ้าง ปัญหาก็จะไม่เกิด แต่เดิมปัญหาส่วนบุคคลนั้นมีน้อย แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล
จึงจะทำให้เกิดปัญหา หากทั้ง ๒ ฝ่ายโอนอ่อนเข้าหากันก็จะเป็นทางแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด

๓. ในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน คณะกรรมการฯ ควรมีระ
เบียนแน่นอนในการพิจารณา เพื่อป้องกันความผิดพลาด และการเสียเวลา และค่าใช้จ่ายของธุรกิจ
โดยใช้เหตุ

ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายธุรกิจควรร่วมมือกันหาทางแก้ไขถึงผลประโยชน์
ซึ่งกันและกัน หากเป็น เช่นนี้ต่อไปการควบคุมก็คงจะรัดกุมขึ้น

จากการศึกษาความคิดเห็นของฝ่ายธุรกิจและฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนศึกษาถึงกรณีศึกษา
ทำให้ทราบถึงผลกระทบต่าง ๆ โดยเฉพาะผลดีจากการมีการควบคุมการโฆษณา ทำให้ภาพยนตร์
โฆษณาทางโทรทัศน์ดีขึ้นในแง่ต่าง ๆ ดังนี้คือ

๑. ทำให้การโฆษณานั้นเป็นความจริง ไม่มีการแอบอ้าง หรือโฆษณาที่เกินความจริง
อันจะก่อให้เกิดความ เข้าใจผิดแก่ผู้บริโภค

๒. ไม่ก่อให้เกิดความ เข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า หรือบริการซึ่งในบางครั้ง
ธุรกิจพยายามชักจูงลูกค้าด้วยวิธีต่าง ๆ ซึ่งอาจไม่ตรงกับคุณสมบัติของสินค้าหรือบริการนั้น โดยเฉพาะ
สินค้าที่เป็นอาหารและยา

๓. ภาพยนตร์ที่ก่อให้เกิดความแตกแยก เสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน หรือ
สนับสนุนโดยตรงหรือทางอ้อม ให้มีการทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความ เสื่อม เสียทาง
วัฒนธรรม ลดน้อยลง โดยการกั้นกรองจากหน่วยราชการหลายขั้นตอน

๔. การโฆษณาอาหารและยาได้รับการกั้นกรองจากหลายขั้นตอน ทั้งนี้ เพราะหากมีการ
โฆษณาที่เกินความจริงแล้ว จะ เป็นอันตรายแก่ประชาชนอย่างมาก

๔. การโฆษณาการแจกแถมพก ให้รางวัลต่าง ๆ ก็ได้มีการแจกแถมกันจริงตามที่ได้ทำการโฆษณา ซึ่งแต่ก่อนก็ได้เคยมีการโฆษณาแอบอ้าง โดยไม่มีการแจกแถมหรือได้รับรางวัลดังที่ได้โฆษณา เป็นการหลอกลวงผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิด และ เสียผลประโยชน์

จากการศึกษาถึงความคิดเห็นของทั้ง ๓ ฝ่าย จากกรณีศึกษา และจากผลดีของภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ดังกล่าวแล้ว พอจะสรุปได้ว่า การที่รัฐเข้ามาควบคุมการโฆษณานั้น ก่อให้เกิดผลดี เป็นส่วนใหญ่ ส่วนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะเนื่องมาจาก การควบคุม และดำเนินการของรัฐขณะนี้ ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น รัฐเองก็ยังขาดประสบการณ์ในการควบคุมการโฆษณา และธุรกิจเองโดยเฉพาะสำนักงานตัวแทนโฆษณาได้เคยทำการโฆษณาอย่างเสรีมาแต่เดิม จึงทำให้เกิดความไม่คล่องตัว เท่ากับ เมื่อครั้งที่รัฐยังไม่ได้เข้ามาควบคุม และโดยที่ธุรกิจก็มุ่งหวังที่จะทำกำไร ธุรกิจบางแห่งเห็นแก่ผลประโยชน์ของตนเองมากเกินไป จนขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ทำให้ธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อพลอยต้องถูกจำกัด ด้วย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ไปด้วย จนเกิดเป็นปัญหาต่าง ๆ ขึ้นดังที่เป็นอยู่ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จะถูกขจัดลงไปได้ ถ้าทั้ง ๒ ฝ่าย พยายามทำความเข้าใจในลักษณะงานของทั้ง ๒ ฝ่าย กล่าวคือฝ่ายรัฐบาลก็ควรจะทำความเข้าใจว่าธุรกิจจะต้องดำเนินงานอย่างไร และทราบถึงผลเสียของการควบคุมอย่างเคร่งครัดเกินไปของรัฐ จนก่อให้เกิดปัญหาแก่ธุรกิจ ฝ่ายธุรกิจก็ต้องยอมรับว่าการควบคุมของรัฐ เป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องมี เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวม และป้องกันการเอาเปรียบผู้บริโภคของธุรกิจที่ขาดความรับผิดชอบต่อบางแห่ง ดังนั้นถ้าทั้ง ๒ ฝ่าย ทำความเข้าใจกันได้อย่างดีแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะไม่คลี่คลายไปด้วยดีในที่สุด

ผลกระทบของการควบคุมภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ของรัฐที่มีต่อธุรกิจ

ตามความคิดเห็นของทั้งฝ่ายรัฐและธุรกิจที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าการควบคุมภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ของรัฐ ส่งผลกระทบต่อที่เป็นผลดีแก่ส่วนรวม แต่อาจจะเป็นการสร้างความลำบากใจแก่สำนักงานตัวแทนโฆษณา และธุรกิจบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมในระยะแรก ๆ ซึ่งรัฐยังขาดประสบการณ์ ก่อให้เกิดผลเสียแก่ธุรกิจ หรือสำนักงานตัวแทนโฆษณา คือ

๑. การทำงานซ้ำซ้อนของการควบคุมจากฝ่ายต่าง ๆ ทำให้ธุรกิจ เสียเวลา และเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการส่งภาพยนตร์โฆษณาเข้ารับการตรวจพิจารณา หรือความ

จุดจิกของระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ

๒. เป็นการจำกัดความคิดสร้างสรรค์ (Creative) ของนักโฆษณา ทั้งนี้เพราะ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนบุคคลที่ไม่เข้าใจลึกซึ้งกับงานโฆษณา ทำให้การโฆษณาซึ่งใช้ความคิดสร้างสรรค์ในทางที่ดี ถูกจำกัดลงด้วย

๓. ทำให้ธุรกิจเกิดความไม่แน่นอนในการทำงาน ไม่สามารถมั่นใจได้ว่าสิ่งที่ตนทำออกไปจะได้รับอนุมัติให้ผ่านหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่พยายามทำให้ถูกต้องตามระเบียบทุกประการอยู่แล้ว แต่ตัวบุคคลที่จะมาพิจารณา ทำให้เกิดความไม่แน่นอน

๔. ข้อจำกัดต่าง ๆ ทำให้การโฆษณาที่ออกไปในบางครั้งไม่ได้ผลเต็มตามวัตถุประสงค์ในการโฆษณานั้น เพราะถูกจำกัดในการใช้กลยุทธ์ทางการตลาด (Marketing Strategy)

๕. ข้อจำกัดในการห้ามการเปรียบเทียบ และการห้ามโฆษณาอย่างเปิดเผยในสินค้าบางชนิด ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันที่จะทำผลิตภัณฑ์ทางธุรกิจนั้น ๆ ให้ดีขึ้น ชัดกับหลักระบบ เศรษฐกิจ เสรี

๖. การมีการควบคุมที่เคร่งครัดเกินไปจนทำให้เกิดผลเสียต่อธุรกิจ โดยถือว่าผู้ผลิตโฆษณาก็คือประชาชนคนหนึ่งนั่นเอง เป็นการรุกรอนเสรีภาพ ชัดต่อระบบประชาธิปไตย

๗. การควบคุมมากเกินไปทำให้ธุรกิจไม่กล้าลงทุน สินค้าใหม่บางชนิดไม่มีโอกาสเข้าตลาด ซึ่งเป็นผลเสียต่อระบบ เศรษฐกิจของประเทศ

๘. การจำกัดการใช้กลยุทธ์ทางการโฆษณา (Advertising Strategy) มากเกินไป จะเป็นการปิดกั้นความก้าวหน้าทางด้านวิชาชีพ การโฆษณา ซึ่งแม้แต่สถาบันอุดมศึกษาก็จัดให้มีการสอนการโฆษณาด้วย