เรื่องเสร็จที่ ๑๓๗/๒๕๔๐

บันทึก

เรื่อง การลงภาพที่ไม่เหมาะสมของดาราในหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๙.๐๑/๓๕๐๗ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับหนังสือร้องเรียนจากนายวิโรจน์ ณ บางช้างเลขาธิการสมาคมพลังผู้บริโภคแห่งประเทศไทย และกรรมการในคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาว่าหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับประจำวันอังคาร ที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ได้นำภาพของดารานักร้องสาวผู้หนึ่งมาลงตีพิมพ์บนหน้าแรก จำนวน ๓ ภาพใหญ่ ซึ่งภาพดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะนำมาลงตีพิมพ์ในลักษณะเช่นนั้น

คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้พิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ แล้ว มีความเห็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่าภาพดังกล่าวเป็นเพียงภาพประกอบข่าวทางหนังสือพิมพ์ไม่ใช่ข้อความโฆษณาตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติว่า “โฆษณา หมายความถึงกระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า” แต่การเสนอข่าวและภาพดังกล่าวยังฟังไม่ได้ว่าได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ทางการค้า จึงไม่ใช่การโฆษณาตามความหมายของบทนิยามในมาตรา ๓ และไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เป็นกรณีอยู่ในบังคับตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔

ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมายของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าแม้ว่าข้อความและภาพในหนังสือพิมพ์จะเป็นการเสนอข่าวก็ตาม แต่ลักษณะการนำเสนออาจมีคุณลักษณะ ๒ ประการพร้อมกันได้ โดยเป็นทั้งการเสนอข่าวอันเป็นกิจการของหนังสือพิมพ์และเป็นการโฆษณาไปด้วยในตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการนำเสนอข้อความเหล่านั้น สำหรับการนำเสนอข่าวในหน้าแรก(หน้าหนึ่ง)นั้น สภาพจะไม่แตกต่างไปจากกระดาษหุ้มห่อสินค้า ซึ่งจะเห็นได้ว่าแต่ละหนังสือพิมพ์จะพยายามเน้นในส่วนนี้ให้แตกต่างไปจากเนื้อใน เช่น ทำเป็น๔ สีบ้าง (ทั้งที่เนื้อในจะเป็นขาวดำ) หรือพาดหัวข่าวตัวโตบ้าง (บางครั้งก็เป็นแบบตัวไม้) หรือการเสนอภาพขนาดใหญ่บ้าง เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อดึงดูดให้คนทั่วไปที่พบเห็นให้ความสนใจเข้ามาหาหนังสือพิมพ์ฉบับดังกล่าวอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการค้านั่นเอง เพราะหน้าแรกของหนังสือพิมพ์มีลักษณะเป็นสิ่งของหุ้มห่อสินค้าไปด้วยในตัว การเสนอข้อความพาดหัวและภาพโป๊ของดาราเป็นภาพใหญ่เช่นนี้จึงเป็นการ “โฆษณา” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

โดยที่มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังกล่าว คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจึงมีมติขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานและเป็นแนวทางในการพิจารณากรณีลักษณะเช่นนี้ในโอกาสต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี(สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) และผู้แทนกรมตำรวจ แล้ว เห็นว่าประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้มีว่า ตามข้อเท็จจริงที่หารือ การเสนอภาพดาราในลักษณะเชิญชวนให้คนสนใจในหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์โดยมีข่าวเกี่ยวกับดาราผู้นั้นด้วยถือเป็นการโฆษณาตามมาตรา ๓[๑] แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ และหากเป็นการโฆษณาแล้วจะอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๒[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

โดยที่หนังสือพิมพ์เป็นสิ่งที่ทำขึ้นเพื่อขาย หนังสือพิมพ์จึงเป็นสินค้าอย่างหนึ่ง การทำให้ประชาชนทราบข้อความใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการค้าขายหนังสือพิมพ์จึงย่อมมีได้ และเมื่อพิเคราะห์มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติให้ “โฆษณา” หมายความถึงกระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อ

---

[๑] มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ข้อความ” หมายความรวมถึงการกระทำให้ปรากฏด้วยตัวอักษร ภาพภาพยนตร์ แสง เสียง เครื่องหมาย หรือการกระทำอย่างใด ๆ ที่ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจความหมายได้

“โฆษณา” หมายความถึงกระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๒๒ การโฆษณาจะต้องไม่ใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ

ข้อความดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม

(๑) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

(๒) ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริงหรือไม่ก็ตาม

(๓) ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ

(๔) ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน

(๕) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาที่บุคคลทั่วไปสามารถรู้ได้ว่าเป็นข้อความที่ไม่อาจเป็นความจริงได้โดยแน่แท้ ไม่เป็นข้อความที่ต้องห้ามในการโฆษณาตาม (๑)

ประโยชน์ในทางการค้า และ “ข้อความ” หมายความรวมถึงการกระทำให้ปรากฏด้วยตัวอักษร ภาพ ภาพยนตร์ แสง เสียง เครื่องหมาย หรือการกระทำอย่างใด ๆ ที่ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจความหมายได้ ประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า การเสนอข้อความ (ข่าว) ในลักษณะเป็นการเรียกร้องให้ผู้พบเห็นสนใจในสินค้า (หนังสือพิมพ์) จึงเป็นการโฆษณาตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ นอกเหนือจากการเสนอข่าวธรรมดาซึ่งอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังนั้น การลงภาพดาราในหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์ตามข้อเท็จจริงที่หารือมาจึงมีลักษณะ ๒ ประการ คือ เป็นทั้งการเสนอข่าวเกี่ยวกับดาราผู้นั้น และขณะเดียวกันการเสนอภาพในลักษณะเป็นการดึงดูดทำให้ผู้บริโภคมีความสนใจที่จะซื้อหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น ทำให้ขายหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นได้มากขึ้นย่อมเป็นการโฆษณาสินค้าเพื่อประโยชน์ในทางการค้าด้วย

เมื่อการลงภาพดาราในหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์ตามที่กล่าวมาเป็นการโฆษณาตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว การโฆษณาดังกล่าวจึงต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กล่าวคือจะต้องเป็นการโฆษณาโดยไม่ใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม และข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวมนั้น วรรคสองของมาตรา ๒๒ บัญญัติให้หมายความถึงข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติด้วย อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา ๒๑[๓] แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับกฎหมายเฉพาะนั้น กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาว่าตามข้อเท็จจริงที่หารือนี้เป็นกรณีที่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จะไม่บัญญัตินิยามคำว่า “โฆษณา” ไว้ แต่เมื่อ

---

[๓] มาตรา ๒๑ ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้

การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พิจารณานิยามคำว่า “สิ่งพิมพ์” และ “ผู้โฆษณา” ในมาตรา ๔[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบกันแล้วจะเห็นได้ว่า การโฆษณาตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หมายถึงการพิมพ์และเผยแพร่ต่อสาธารณชน (publishing) แต่การโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ หมายถึงการโฆษณาสินค้าหรือบริการเพื่อประโยชน์ในทางการค้า (advertising) ซึ่งผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการมีหน้าที่ที่จะต้องให้ข่าวสารรวมทั้งคำพรรณาคุณภาพของสินค้าหรือบริการที่ถูกต้องเพียงพอแก่ผู้บริโภค และการโฆษณาต้องไม่ใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวมด้วย “โฆษณา” ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงเป็นคนละกรณีและแตกต่างกับ “โฆษณา” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา ๒๑ นั้นมุ่งหมายว่าเรื่องใดที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้ ถ้ามีกฎหมายอื่นบัญญัติเรื่องนั้นไว้เช่นใดก็ให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่เมื่อบทบัญญัติว่าด้วยการโฆษณาสินค้าหรือบริการ (advertising) มิได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรณีจึงไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใด

โดยสรุป ข้อความในหน้าแรกของหนังสือพิมพ์ตามที่หารือนี้เป็นโฆษณาที่อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน
(นายอักขราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๔๐

---

[๔] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“สิ่งพิมพ์” หมายความว่า สมุด แผ่นกระดาษหรือวัตถุใด ๆ ที่พิมพ์ขึ้นรวมตลอดทั้งบทเพลง แผนที่ แผนผัง แผนภาพ ภาพวาด ภาพระบายสี ใบประกาศแผ่นเสียง หรือสิ่งอื่นใดอันมีลักษณะเช่นเดียวกัน

ฯลฯ ฯลฯ

“ผู้โฆษณา” หมายความว่า บุคคลซึ่งรับผิดชอบในการผลิตสิ่งพิมพ์และจัดให้สิ่งพิมพ์นั้นแพร่หลายด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นโดยการขาย เสนอขาย จ่ายแจก หรือเสนอจ่ายแจก และไม่ว่าการนั้นจะเป็นการให้เปล่าหรือไม่

ฯลฯ ฯลฯ