

บันทึก

เรื่อง ขอให้พิจารณาตีความมาตรา ๘ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ (กรณีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้การโฆษณาสินค้า
หรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้เวลานาน
เกินสมควร เป็นวิธีการโฆษณาอันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภคได้
หรือไม่เพียงใด)

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ นร.๐๑๐๙/
๑๕๑๓ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า คณะกรรมการ
คุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(ร.ต.ท.ชาญ มนูญธรรม) สั่งและปฏิบัติ
ราชการแทนนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการได้พิจารณาร่างกฎกระทรวงกำหนดวิธีการที่
ต้องห้ามในการโฆษณา ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้ยกร่างขึ้น ในการประชุมครั้งที่ ๔๔-
๓/๒๕๒๗ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม๒๕๒๗ และมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา
๘^๑ และมาตรา ๒๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ ว่าสามารถดำเนินการออก
กฎกระทรวงกำหนดให้การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุ
โทรทัศน์ที่ใช้เวลานานเกินสมควร เป็นวิธีการโฆษณาอันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภคได้
หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อนำผลการพิจารณาดังกล่าวไปประกอบการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่าง
กฎกระทรวงดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหา
ดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง
ผู้บริโภคและกรมประชาสัมพันธ์)แล้ว มีความเห็นดังนี้

มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติให้
นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๒๓^๒บัญญัติว่า การ
โฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจ

^๑มาตรา ๘ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงาน
เจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๒มาตรา ๒๓ การโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย
หรือจิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๒๑ “บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการใด ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าว

เมื่อพิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฯ กำหนดให้การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้เวลานานเกินสมควร ดังมีรายละเอียดปรากฏในข้อ ๒ แห่งร่างกฎกระทรวงที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาฯ ร่างขึ้น เป็นวิธีการโฆษณาอันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภคได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการโฆษณาที่นานเกินสมควรเป็นวิธีการโฆษณาที่ทำให้ผู้ฟังรายการวิทยุกระจายเสียงและผู้ชมรายการวิทยุโทรทัศน์เกิดความเบื่อหน่ายรำคาญบุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นผู้บริโภคตามความหมายของบทนิยามคำว่า “ผู้บริโภค”^๓ ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฯ เนื่องจากเป็นผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และเจ้าของสื่อโฆษณา (วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์) ก็ถือว่าเป็นผู้ประกอบการ

“มาตรา ๒๑ ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการใด ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒ วิธีการโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังต่อไปนี้ เป็นวิธีการโฆษณาอันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค

(ก) การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือทางสถานีวิทยุโทรทัศน์เกินกว่ากำหนดเวลาดังนี้

(๑) การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงที่ใช้เวลาโฆษณาเกินแปดนาทีในทุก ๆ หนึ่งชั่วโมง โดยเริ่มต้นชั่วโมงจากเวลาเปิดสถานี

(๒) การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้เวลาโฆษณาเกินสิบนาทีในทุก ๆ หนึ่งชั่วโมง โดยเริ่มต้นชั่วโมงจากเวลาเปิดสถานี

(๓) การโฆษณาสินค้าหรือบริการในแต่ละรายการที่ใช้เวลาสำหรับรายการตั้งแต่ ๓๐ นาทีขึ้นไป ที่แบ่งช่วงการโฆษณาโดยมีระยะเวลาห่างกันจากช่วงโฆษณาหนึ่งถึงอีกช่วงโฆษณาหนึ่งน้อยกว่าสิบนาที และในแต่ละรายการที่ใช้เวลาสำหรับรายการต่ำกว่า ๓๐ นาทีที่แบ่งช่วงการโฆษณาเกินกว่าสองครั้ง

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ได้กระทำในการดำเนินรายการถ่ายทอดสดการแข่งขันกีฬา

(ข) การโฆษณาทางสถานีวิทยุโทรทัศน์โดยใช้อักษรซ้อนภาพไม่ว่าจะเป็นอักษรนิ่งหรืออักษรวิ่งโดยขนาดของตัวอักษร (รวมทั้งกรอบ ถ้ามี) เกินหนึ่งในสามในห้าส่วนของความกว้างของจอภาพหรือการโฆษณาโดยใช้ตัวอักษรทับส่วนสำคัญของภาพที่ปรากฏบนจอภาพ

๓ “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจและหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย

ธุรกิจตามความหมายของบทนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ”^๙ ในมาตรา ๓ เนื่องจากเป็นผู้ประกอบกิจการโฆษณา

สำหรับเรื่องการควบคุมการโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่นานเกินสมควร ยังไม่มีกฎหมายอื่นใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามนัยมาตรา ๒๑^๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฯ ในปัจจุบันคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้โดยอาศัยระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๗ (๓) และ (๖)^{๑๐} และข้อ ๓๕^{๑๑} ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๙ (การควบคุมการดำเนินรายการทางสถานีวิทยุกระจายเสียง) และคำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๙ (การควบคุมการดำเนินรายการทางสถานีวิทยุโทรทัศน์) เป็นคำสั่งในทางบริหารที่มีลักษณะคล้ายมติคณะรัฐมนตรีอันมิใช่กฎหมาย ดังนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฯ จึงนำไปใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ เพราะไม่ขัดหรือแย้งกับบทกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ตามนัยมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฯ

สรุปแล้ว นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฯ กำหนดให้การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้เวลานานเกินสมควร ดังมีรายละเอียดปรากฏในข้อ ๒ แห่งร่างกฎกระทรวงที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาร่างขึ้น เป็นวิธีการโฆษณาอันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภคได้ แต่การออกกฎกระทรวงดังกล่าวจะมีความเหมาะสมหรือไม่

“ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย

๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

๑๐ข้อ ๗ กบว.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการโฆษณาและบริการธุรกิจ

๑ล๑

๑ล๑

(๖) กำหนดเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับกิจการที่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

๑๑ข้อ ๓๕ สำหรับสถานที่ได้รับอนุญาตให้มีรายการโฆษณาและบริการธุรกิจต้องใช้เวลาสำหรับรายการโฆษณาและบริการธุรกิจไม่เกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

(๑) สถานีวิทยุกระจายเสียงไม่เกินชั่วโมงละ ๘ นาที

(๒) สถานีวิทยุโทรทัศน์ไม่เกินชั่วโมงละ ๑๐ นาที

โดยการโฆษณาและบริการธุรกิจนั้น ให้เว้นระยะเวลาแต่ละครั้งให้ห่างกันพอสมควร ตามวิธีการที่ กบว.กำหนด เว้นแต่การโฆษณาประกอบรายการถ่ายทอดนอกสถานที่เป็นครั้งคราว

กำหนดเวลาตาม (๒) และวิธีการโฆษณาและบริการธุรกิจตามวรรคสองกรมประชาสัมพันธ์อาจพิจารณากำหนดเป็นอย่างอื่นได้สำหรับรายการวิทยุโทรทัศน์บางรายการ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ กบว.กำหนด

เพียงได้นั้น เป็นปัญหาด้านนโยบาย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสัมบูรณ์

(นายอมร จันทรสัมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๗