

บันทึก

เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าของสื่อโฆษณาและของผู้ประกอบกิจการโฆษณาตามมาตรา ๔๘
และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๙/๕๕๗๒ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้ตรวจพบข้อความโฆษณาโครงการบ้านกลางซอยวิลเลจ ของบริษัท เอ.ซี.แมนชั่น จำกัด จากหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจฉบับวันที่ ๒ และวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการโฆษณาขายที่ดินพร้อมอาคารทางหนังสือพิมพ์ โดยมีได้ระบุรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นการใช้ข้อความโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวมตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ซึ่งผู้โฆษณาและเจ้าของสื่อโฆษณาหรือผู้ประกอบกิจการโฆษณา มีความผิดต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้มีความเห็นนำเสนอคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๐ แล้วยังไม่อาจวินิจฉัยได้ว่าหนังสือพิมพ์ซึ่งลงข้อความโฆษณาที่เป็นความผิดดังกล่าวนอกจากจะต้องรับผิดชอบในการกระทำฐานเจ้าของสื่อโฆษณาตามมาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ยังจะต้องรับผิดชอบในการกระทำฐานผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วยหรือไม่ โดยมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

(๑) ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การลงข้อความโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ที่เป็นความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียว แม้ว่าหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจจะเป็นผู้คิดและจัดทำข้อความโฆษณา แต่ก็จัดทำในฐานะที่เป็นสื่อโฆษณาเพื่อเผยแพร่ข่าวสารและสื่อโฆษณาสินค้าหรือบริการทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามปกติธุระแห่งวิชาชีพ มิใช่จัดทำในฐานะที่เป็นผู้ประกอบกิจการโฆษณา นำที่จะรับผิดชอบและมีความผิดในฐานะเป็นเจ้าของสื่อโฆษณาฐานเดียว

(๒) ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การลงข้อความโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ที่เป็นความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดสองกรรมแยกจากกัน เพราะหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจนอกจากเป็นสื่อโฆษณาแล้วยังเป็นผู้คิดและจัดทำข้อความโฆษณาให้กับผู้ประกอบการเจ้าของโครงการด้วย ดังนั้น นอกจากจะต้องรับผิดชอบและมีความผิดในฐานะเจ้าของสื่อโฆษณาแล้ว จะต้องรับผิดชอบและมีความผิดในฐานะผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

โดยที่กรรมการว่าด้วยการโฆษณาได้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจึงมีมติให้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานและเป็นแนวทางในการพิจารณากรณีลักษณะเช่นนี้ในโอกาสต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) ซึ่งได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การโฆษณาโครงการบ้านกลางซอยวิลเลจนี้มีรายละเอียดไม่ครบถ้วนตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ และมิผู้ต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วคือผู้ประกอบการเจ้าของโครงการซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท และเจ้าของสื่อโฆษณาได้แก่ หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ แต่ยังไม่มิผู้ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้ประกอบการโฆษณาซึ่งต้องรับโทษในอัตราเดียวกับเจ้าของสื่อโฆษณาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ และจากการตรวจสอบได้ความว่าหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจเป็นผู้คิดและจัดทำข้อความโฆษณาดังกล่าวขึ้นด้วย จึงมีปัญหว่าในกรณีนี้หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจซึ่งได้กระทำการทั้งในฐานะเจ้าของสื่อโฆษณาและในฐานะผู้ประกอบการโฆษณาจะต้องรับผิดชอบอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า การโฆษณาซึ่งมีข้อความไม่ครบถ้วนตามที่กฎกระทรวงกำหนดตามปัญหาที่หารือถือเป็นการโฆษณาโดยใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๒๒ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมาตรา ๔๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติความรับผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ว่าผู้ใดโฆษณาโดยใช้ข้อความดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท และมาตรา ๕๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๔๘ นั้นเป็นการกระทำของเจ้าของสื่อโฆษณาหรือผู้ประกอบการโฆษณา ผู้กระทำต้องระวางโทษเพียงกึ่งหนึ่งของโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ จึงเห็นได้ว่าในกรณีตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ นั้นกฎหมายได้กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดไว้เพียงฐานเดียวคือความผิดฐานโฆษณาโดยใช้ข้อความที่ไม่เป็น

^๑ มาตรา ๔๘ ผู้ใดโฆษณาโดยใช้ข้อความตามมาตรา ๒๒ (๓) หรือ (๔) หรือข้อความตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๒๒ (๕) หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

^๒ มาตรา ๕๐ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ หรือมาตรา ๔๙ เป็นการกระทำของเจ้าของสื่อโฆษณา หรือผู้ประกอบการโฆษณา ผู้กระทำต้องระวางโทษเพียงกึ่งหนึ่งของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น

ธรรมต่อผู้บริโภครวม แต่ได้จำแนกบุคคลที่จะต้องรับโทษไว้แตกต่างกัน คือ ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นเจ้าของสินค้าที่โฆษณาจะต้องรับโทษตามมาตรา ๔๘ คือ ปรับไม่เกินสามหมื่นบาท ส่วนเจ้าของสื่อโฆษณาหรือผู้ประกอบกิจการโฆษณาต้องรับโทษตามมาตรา ๕๐ คือ กึ่งหนึ่งของโทษที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับตามมาตรา ๔๘ ดังนั้น ในกรณีที่มีการกระทำความผิดฐานโฆษณาโดยใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและเป็นการกระทำของเจ้าของสื่อโฆษณาและผู้ประกอบกิจการโฆษณาซึ่งเป็นบุคคลเดียวกัน บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษตามที่มาตรา ๕๐ กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงฐานเดียว มิฉะนั้นจะเป็นการที่บุคคลคนเดียวต้องรับโทษซ้ำสำหรับความผิดฐานเดียว

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๐