

## แผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาโฆษณาที่ผิดกฎหมายของยา อาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑

### สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบ

๑. มูลค่าของการโฆษณาและผลิตภัณฑ์สุขภาพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว การโฆษณาของผู้บริโภคในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๒ มีมูลค่าสูงกว่า ๒.๕ พันล้านบาทต่อปี ส่วนการโฆษณาอาหารมีมูลค่าการโฆษณาสูงถึง ๑.๗ หมื่นล้านบาท และมีมูลค่าการโฆษณาสูงกว่าปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง ๑๒ เท่า [๑] โดยเฉพาะมูลค่าการโฆษณาผลิตภัณฑ์ในกลุ่มผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร ข้อมูลจากบริษัทผลิตสื่อโฆษณาบริษัทเดียว ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ พบว่าการโฆษณาผลิตภัณฑ์เสริมอาหารมีมูลค่าสูงถึง ๘๒๑ ล้านบาท [๒] และขยายตัวอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เข้าถึงผู้บริโภคมากขึ้น ผ่านสื่อหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิทยุท้องถิ่น เคเบิลทีวี โทรทัศน์ดาวเทียม และอินเทอร์เน็ต ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ วิทยุท้องถิ่นทั่วประเทศไทยมีมากกว่า ๗,๗๐๐ แห่ง และคาดการณ์ว่ามีจำนวนครัวเรือนมากกว่า ๑๒ ล้านครัวเรือน หรือประมาณเป็นร้อยละ ๖๐ ของจำนวนครัวเรือนในประเทศไทยที่เข้าถึงสื่อเคเบิลทีวี โทรทัศน์ดาวเทียม ทั้งนี้ประมาณการว่ามีเม็ดเงินโฆษณาผ่านเคเบิลทีวีและดาวเทียมราว ๒,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี [๓, ๔]

๒. ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารเป็นกลุ่มสินค้าที่มีการโฆษณาในวิทยุท้องถิ่นมากที่สุด [๓] โดยมีกลยุทธ์สร้างแรงจูงใจและตอกย้ำบ่อย ๆ จากข้อมูลของศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค สมาคมผู้บริโภคจังหวัดขอนแก่น พบการโฆษณาผ่านวิทยุท้องถิ่นและเคเบิลทีวีที่ฉวยโอกาสไปวนมาทั้งวันอย่างน้อย ๔ ครั้ง และสูงสุดถึง ๑๑ ครั้งต่อวัน [๕] และในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่ามีคลื่นวิทยุท้องถิ่นหลายแห่งที่มีผู้ประกอบการรายเดียวโฆษณาทั้งวัน [๖] ซึ่งสอดคล้องกับผลของการดำเนินคดีผลิตภัณฑ์อาหารยี่ห้อเงินฟู้ด ซึ่งพบการโฆษณาผ่านเคเบิลทีวีและสื่อโทรทัศน์ดาวเทียม โดยแนะนำผลิตภัณฑ์เป็นช่วง ๆ ตลอดทั้งวัน และมีการโฆษณาในลักษณะเดียวกันมากถึง ๑๑ ช่อง [๗] นอกจากนี้ยังมีกลยุทธ์ที่ทำให้ผู้บริโภคตกเป็นเหยื่อผ่านรูปแบบการโฆษณาหลายรูปแบบ เช่น การพูดสดและรับประกันคุณภาพโดยนักจัดรายการที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับ การโฆษณาโดยภาษาถิ่น การสนทนาระหว่างนักจัดรายการกับผู้ที่อ้างว่ามีประสบการณ์ในการใช้ผลิตภัณฑ์ การอ่านจดหมายจากผู้ฟังทางบ้านที่เขียนมาเล่าสรรพคุณของผลิตภัณฑ์ และการแฝงโฆษณาโดยให้บุคลากรด้านสุขภาพเป็นวิทยากรให้ความรู้ ซึ่งทั้งหมดนั้นเป็นการให้ข้อมูลเพื่อการโฆษณาชวนเชื่อให้ผู้บริโภคหลงเชื่อและซื้อผลิตภัณฑ์นั้นมาใช้ในที่สุด [๖, ๘] ผู้บริโภคส่วนใหญ่เชื่อว่าผลิตภัณฑ์ที่นำมาโฆษณาผ่านสื่อดังกล่าวเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความปลอดภัยและผ่านการรับรองจากภาครัฐแล้ว [๖]

๓. จากการศึกษาการโฆษณาและผลิตภัณฑ์สุขภาพผ่านวิทยุท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ ชัยภูมิ เชียงใหม่ และสงขลา [๖, ๙-๑๐] พบว่ามีโฆษณาที่ผิดกฎหมายเข้าข่ายฝ่าฝืนพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ สูงถึงร้อยละ ๖๔.๐ และฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สูงถึงร้อยละ ๙๕.๒ และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของโฆษณาที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดต่อผู้บริโภค พบว่าโฆษณามีสูงถึงร้อยละ ๕๕.๙ ในขณะที่โฆษณาอาหารมีสูงถึงร้อยละ ๗๔.๕

๔. ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารเป็นกลุ่มสินค้าที่มีการโฆษณาในอินเทอร์เน็ตมากที่สุดอีกสื่อหนึ่ง โดยรูปแบบของการโฆษณาส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๒.๕ เป็นการกล่าวอ้างรับรองประสิทธิภาพและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) [๑๓] และจากสถิติการเฝ้าระวังการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพทางอินเทอร์เน็ต โดยศูนย์เฝ้าระวังและรับเรื่องร้องเรียนผลิตภัณฑ์สุขภาพ อย. ตั้งแต่ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงกันยายน ๒๕๕๔ พบว่ามีการเฝ้าระวังและรับเรื่องร้องเรียนผลิตภัณฑ์สุขภาพที่มีการโฆษณาผิดกฎหมายหรือไม่ถูกต้องจำนวน ๑,๔๖๑ เรื่อง จำแนกเป็นผลิตภัณฑ์อาหาร ๕๕๖ เรื่อง ยา ๓๓๕ เรื่อง เครื่องสำอาง ๓๑๙ เรื่อง เครื่องมือแพทย์ ๒๐๘ เรื่อง และวัตถุอันตราย ๗๓ เรื่อง นอกจากนี้ มีการตรวจจับคดีโฆษณาสรรพคุณผลิตภัณฑ์เสริมทางอินเทอร์เน็ตเกินจริงจากเดิม ๑๖๐ คดี ในปี ๒๕๕๑ เพิ่มเป็น ๒๓๗ คดี ในปี ๒๕๕๔ และตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๒ ถึงกรกฎาคม ๒๕๕๓ อย. ปิดเว็บไซต์ที่มีโฆษณาเกินจริง ๖๒ เว็บไซต์ รวม ๗๑๙ URL และปิดเว็บบอร์ด ๑๕๕ เว็บไซต์ รวม ๓๔๙ URL [๔]

๕. แม้ว่าจะยังไม่มีการศึกษาผลกระทบเชิงเศรษฐศาสตร์จากปัญหาการโฆษณาดังกล่าว แต่ในรายงานสุขภาพคนไทย ปี ๒๕๕๔ ระบุว่าธุรกิจประเภทนี้มีมูลค่าไม่ต่ำกว่าหมื่นล้านบาท [๔] แสดงว่าคนไทยต้องเสียเงินเป็นจำนวนมากสำหรับการใช้ยาและผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างไม่เหมาะสมหรือเกินจำเป็น เพิ่มความเสี่ยงหรืออันตรายให้แก่ผู้บริโภค เช่น การใช้น้ำหมักชีวภาพที่โฆษณาทางเคเบิลทีวีหยอดตาแล้วทำให้ผู้บริโภคตาบอด [๑๑] การรับประทาน “เอนไซม์บำบัด” จนได้รับอันตรายอย่างรุนแรงจนต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล หรือกรณีการรับประทานไวน์สมุนไพรยี่ห้อหนึ่งแล้วทำให้เกิดภาวะความดันโลหิตสูง มีการติดเชื้อมีผลต้องส่งเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล [๑๒] รวมถึงการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรของนักเรียน นักศึกษา ที่สั่งซื้อยาลดความอ้วนจากเว็บไซต์มารับประทาน [๔]

๖. จากสถานการณ์และผลกระทบดังกล่าว และให้เป็นไปตามหลักการแห่งธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ หมวด ๘ การคุ้มครองผู้บริโภค มาตรการข้อ ๗๑ (๘) ที่สนับสนุนให้มีการตรวจสอบการเผยแพร่ข้อมูลด้านสุขภาพต่อสาธารณะให้ถูกต้องเที่ยงตรงและเน้นการปลูกฝังจริยธรรมของการเป็นสื่อมวลชนที่ดี มีความรับผิดชอบต่อการใช้โฆษณาและส่งเสริมการขายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ในสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงได้มีมติการจัดการปัญหาโฆษณาที่ผิดกฎหมายของยา อาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ทางวิทยุกระจายเสียง สื่อโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบต่อมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕ โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการตามมติที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม ร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาโฆษณา ยา อาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ทางวิทยุกระจายเสียง สื่อโทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต และสื่ออื่น ๆ อย่างรอบด้าน ด้วยกระบวนการที่มีส่วนร่วมจากหน่วยงานทุกระดับ รวมถึงการดำเนินการอื่นตามมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติดังกล่าว

### แผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาโฆษณาผิดกฎหมายของยา อาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ

๑. ภายหลังจากมีมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๔ มติ ๕ การจัดการปัญหาโฆษณาที่ผิดกฎหมายของยา อาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ทางวิทยุกระจายเสียง สื่อโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และภาคีเครือข่าย อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ แผนงานพัฒนาไกล

เฝ้าระวังระบบยา (กพย.) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงได้ตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการจัดการปัญหาโฆษณาที่ผิดกฎหมายของยา อาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ ทางวิทยุกระจายเสียง สื่อโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ตขึ้น เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาผ่านกลไกการดำเนินงานภายในของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒. คณะกรรมการฯ ได้กำหนดประเด็นหลักในการขับเคลื่อนการจัดการปัญหาโฆษณาดังกล่าวในระยะ ๑ ปี โดยกำหนดกรอบการดำเนินการเพื่อจัดการปัญหาโฆษณาฯ ๔ ประเด็น ได้แก่ การพัฒนาเครือข่ายเฝ้าระวังและการจัดการปัญหาโฆษณา การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสื่อ กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และการสร้างความตระหนักแก่สาธารณะ

๓. ในระยะ ๒ ปีที่ผ่านมา การจัดการปัญหาโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย มีเป้าหมายเพื่อระงับและป้องกันการเผยแพร่โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพผิดกฎหมายทางสื่อให้เร็วที่สุด โดยเฉพาะการเผยแพร่ทางสื่อโทรทัศน์ดาวเทียม เคเบิลทีวี ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงได้ดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อพัฒนากลไกในการดำเนินการทั้งการเฝ้าระวัง การบังคับใช้กฎหมาย และการเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายด้วยดี ประกอบกับในปี ๒๕๕๕ กสทช. ได้เริ่มขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จึงทำให้การกำกับดูแลด้านสื่อมีความชัดเจนมากขึ้น

๔. อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพผิดกฎหมายให้ครอบคลุมทุกสื่อ โดยเฉพาะการโฆษณาทางอินเทอร์เน็ตซึ่งนับวันจะมีปัญหามากขึ้นเรื่อย ๆ ภายใต้โลกยุคดิจิทัล จำเป็นต้องพัฒนากลไกเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาอย่างจริงจัง โดยความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย จนถึงระดับปฏิบัติการ และทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม จึงดำเนินการยกร่างแผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพของยา อาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑ ขึ้น ด้วยกระบวนการที่มีส่วนร่วมจากหน่วยงานทุกระดับ ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในเวทีส่วนกลางและภูมิภาค ใน ๔ ภูมิภาค โดยผู้เข้าร่วมประชุม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ กสทช. เขต หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด พนักงานเจ้าหน้าที่ด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพในผู้ประกอบการด้านวิทยุชุมชน เคเบิลทีวี และผู้ประกอบการด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยารวมประมาณ ๗๐๐ คน

### ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาเอกสารสมัชชาสุขภาพ ๖ / ร่างมติ ๒ แผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาโฆษณาที่ผิดกฎหมายของยา อาหาร และผลิตภัณฑ์สุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑

## เอกสารอ้างอิง

๑. สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ (บรรณาธิการ). (๒๕๕๑). รายงานการสาธารณสุขไทย ๒๕๔๘ - ๒๕๕๐ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก. สร้างสุขภาพไม่พึ่งผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร. [ออนไลน์] [อ้างเมื่อ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔]. จาก <http://www.consumerthai.org>.
๒. สุเทพ วิลเล็ค. (๒๕๕๓). รายงานสถานการณ์สิทธิเสรีภาพของวิद्यุชนาเด็กในประเทศไทยปี ๒๕๕๓ : แบ่งแยกเพื่อควบคุมเสียงและสิทธิเสรีภาพของวิद्यุชนาเด็กภายใต้รัฐไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ.
๓. ชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา และคณะ. (๒๕๕๔). โฆษณาสุขภาพเกินจริงไร้การควบคุม ใน สุขภาพคนไทย ๒๕๕๔ : เอชไอเอ กลไกพัฒนานโยบายสาธารณสุขเพื่อชีวิตและสุขภาพ. พิมพ์ครั้งที่ ๑. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
๔. ASTV ผู้จัดการออนไลน์. องค์กรผู้บริโภคภาคอีสานเผยโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพไม่ได้รับอนุญาตเพียบ วอนอย. จัดการ. [ออนไลน์] [อ้างเมื่อ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔]. จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9540000064549>.
๕. มัลลิกา จันทรวงศ์ หทัยกาญจน์ เขาวนพูนผล และ พักตร์วิภา สุวรรณพรหม. (๒๕๕๔). สถานการณ์และผลกระทบของโฆษณาและผลิตภัณฑ์สุขภาพที่มีปัญหาตามกฎหมายทางสื่อวิทยุกระจายเสียงชุมชนต่อผู้บริโภคในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
๖. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. (๒๕๕๔). อย. สั่งฟันโฆษณาผลิตภัณฑ์เอนไซม์ เจริญฟู้ด อวดอ้างรักษาสารพัดโรค. ข่าวเพื่อสื่อมวลชน วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๔.
๗. จักรพงษ์ ชันธุระ และ ไพบุลย์ สุขนาแซง. (๒๕๕๔). การเปิดรับสารโฆษณาจากสื่อวิทยุชุมชนของประชาชนอำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี. ปรียญานิพนธ์ คณะวิทยาการจัดการโปรแกรมวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.
๘. กรแก้ว จันทภาษา. (๒๕๕๔). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาและผลิตภัณฑ์สุขภาพทางวิทยุในจังหวัดขอนแก่น.
๙. สงวน ลือเกียรติบัณฑิต และ อรุษา สุวรรณมณี. (๒๕๕๔). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การโฆษณาผลิตภัณฑ์ที่เข้าข่ายเป็นยาโดยผิดกฎหมายทางวิทยุท้องถิ่น.
๑๐. กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข. ข่าวประชาสัมพันธ์. [ออนไลน์] [อ้างเมื่อ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔]. จาก [http://www.moph.go.th/ops/iprg/iprg\\_new/include/admin\\_hotnew/show\\_hotnew.php?idHot\\_new=30803](http://www.moph.go.th/ops/iprg/iprg_new/include/admin_hotnew/show_hotnew.php?idHot_new=30803).
๑๑. สุภาวดี เปล่งชัย. (๒๕๕๔). การเฝ้าระวังอาการไม่พึงประสงค์จากยาและผลิตภัณฑ์สุขภาพจากสถานพยาบาลสู่ชุมชน. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเพื่อพัฒนาระบบยา ประจำปี ๒๕๕๔ การขับเคลื่อนระบบยา : การกิจร่วม กพย. และเครือข่าย. วันที่ ๒๒-๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร : แผนงานสร้างกลไกเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา.
๑๒. เนตรนภา รัตนพงษ์จินดา. (๒๕๕๔). การสำรวจข้อมูลโฆษณาผลิตภัณฑ์ลดน้ำหนักและผลิตภัณฑ์ที่ทำให้เข้าใจว่าช่วยลดน้ำหนักซึ่งเผยแพร่บนอินเทอร์เน็ต. เอกสารการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง รม. สาขาวิชาเภสัชกรรมชุมชน มหาวิทยาลัยนเรศวร. (ที่ปรึกษา : รศ. ดร.ภิญญา เปลี่ยนบางช้าง).