

ความชุกของการโฆษณาอาหารและยาที่ผิดกฎหมายทางสื่อวิทยุกระจายเสียง ในจังหวัดเชียงใหม่หลังการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา

นฤมล ชันดีกุล

กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์: เพื่อศึกษาความชุกของการโฆษณาอาหารและยาที่ผิดกฎหมายทางสื่อวิทยุกระจายเสียงในจังหวัดเชียงใหม่หลังการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา **วิธีการ:** ผู้วิจัยบันทึกรายการที่ออกอากาศทางสถานีวิทยุ 7 คลื่นที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างอย่างง่ายจาก 35 สถานีที่เคยฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องการโฆษณาอาหารและยาและถูกเปรียบเทียบปรับโดยผู้กระทำความผิดได้จ่ายค่าปรับแล้วกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ การบันทึกเสียงทำตั้งแต่เปิดสถานีจนกระทั่งปิดสถานี เป็นเวลา 2 วันที่ได้จากการสุ่มโดยเป็นวันเสาร์หรือวันอาทิตย์ 1 วัน และวันธรรมดา 1 วัน **ผลการวิจัย:** ทั้ง 7 คลื่นวิทยุยังฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องการโฆษณาอาหารและยา โดยที่ 5 ใน 7 คลื่นยังคงพบการฝ่าฝืนในผลิตภัณฑ์อาหารชื่อการค้าเดิมที่ถูกดำเนินคดี การวิจัยพบการโฆษณาอาหารและยา 1,195 ครั้ง (ต่อ 14 วัน-สถานี) โดยเป็นการโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย 340 ครั้ง (ร้อยละ 28.5) การโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารฝ่าฝืนกฎหมายมากกว่าผลิตภัณฑ์ยา โดยอาหารมีการโฆษณา 863 ครั้ง ฝ่าฝืนกฎหมาย 330 ครั้ง (ร้อยละ 38.2) ผลิตภัณฑ์ยามีการโฆษณา 332 ครั้ง ฝ่าฝืนกฎหมาย 10 ครั้ง (ร้อยละ 3.0) การศึกษาจำแนกรูปแบบการโฆษณาเป็น 2 รูปแบบ คือ 1. รูปแบบดีเจที่จัดรายการเพลงประกอบการให้ความรู้เรื่องต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความสนใจของผู้ฟัง 2. รูปแบบสปอตโฆษณาและการเปิดเทปบันทึกเสียงสัมภาษณ์ผู้ที่เคยใช้ผลิตภัณฑ์ หรือการบรรยายข้อมูลของผลิตภัณฑ์ที่มีพฤติกรรมเปิดซ้ำๆ การศึกษาพบ สปอตโฆษณา 971 ครั้ง (ต่อ 14 วัน-สถานี) ฝ่าฝืนกฎหมาย 228 ครั้ง (ร้อยละ 23.5) รูปแบบดีเจ 224 ครั้ง ฝ่าฝืนกฎหมาย 112 ครั้ง (ร้อยละ 50.0) **สรุป :** หลังการใช้มาตรการทางกฎหมายโดยการเปรียบเทียบปรับกับสถานีวิทยุที่ฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องการโฆษณา ปัญหาไม่ได้หมดไปโดยสิ้นเชิง การศึกษานี้ไม่อาจสรุปได้ว่าปัญหาลดลงหรือไม่ อย่างไรก็ตามข้อมูลจากการศึกษานี้ สามารถใช้เป็นข้อมูลสำหรับติดตามการกระทำผิดในอนาคตว่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหลังจากการใช้มาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติม

คำสำคัญ: โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพ โฆษณาที่ผิดกฎหมาย วิทยุกระจายเสียง อาหารและยา การคุ้มครองผู้บริโภค

รับต้นฉบับ: 17 มีค. 2560, รับลงตีพิมพ์: 20 มิย. 2560

ผู้ประสานงานบทความ: นฤมล ชันดีกุลกลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่

50200 E-mail: pharmcnu@yahoo.com

Prevalence of Illegal Advertising of Food and Drugs among Radio Broadcasts in Chiang Mai after Enforcing Legal Measures to the Problem

Naruemon Khanteekul

Health Consumer Protection and Pharmacy Department, Chiang Mai Provincial Public Health Office

Abstract

Objective: To investigate the prevalence of illegal advertising of food and drugs among radio broadcasts in Chiang Mai province after enforcement of legal measures in order to the problems. **Method:** The researcher recorded the programs broadcasted by 7 radio stations randomly chosen from 35 radio stations violating the law on food and drug advertising and having paid the fine at Chiang Mai Provincial Public Health Office. The programs in each radio station were recorded for 2 days from the start until the end of broadcasting with one randomly selected weekend day (Sunday or Saturday), and one randomly selected weekday. **Results:** All 7 radio stations still violated the law on food and drug advertisements. Out of 7, 5 radio stations breached the law by advertising food products with the same brand names as those appeared in the illegal advertisements litigated in the past. The study identified 1,195 food and drug advertisements (in 14 station-days) with 340 (28.5%) being illegal. Food advertisements violated the laws more than drug advertisements. Among 863 identified food advertisements, 330 (38.2%) violated the law. Ten out of 332 drug advertisements violated the law (3.0%). The study classified advertisements into 2 types i.e., 1. live broadcastings which radio hosts or DJs played the songs and having live talks on information interested by the audiences, and 2. spot and repeated playing of recorded interviews of product users or description of product information. The study identified 971 spot advertisements (in 14 station-days), 228 of which (23.5%) were illegal. Among 224 advertisements in DJ live talk, 112 (50.0%) were illegal. **Conclusion:** After law enforcement by imposing the fine to radio stations violating the law on advertising, the problems have not completely disappeared. This study could not draw a conclusion on the effects of legal enforcement. However, the findings from this study can be used as baselines for monitoring the change in legal violations in the future when additional measures are implemented.

Keywords: advertising of health products, illegal advertisement, radio broadcasting, food and drugs, customer protection

บทนำ

การโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างผิดกฎหมายทางวิทยุท้องถิ่นเป็นปัญหาที่สำคัญทั่วทั้งประเทศตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การศึกษาการโฆษณาผลิตภัณฑ์ที่เข้าข่ายเป็นยาทางวิทยุท้องถิ่นของจังหวัดสงขลา ในปีพ.ศ. 2553 พบ การละเมิดกฎหมายยา ร้อยละ 64.01 ของจำนวนชิ้นโฆษณา (1) ในปีพ.ศ. 2556 สถานีวิทยุในจังหวัดศรีสะเกษมีการโฆษณาที่ไม่ถูกกฎหมายร้อยละ 68.88 ของจำนวนโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพทั้งหมด โดยร้อยละของโฆษณาอาหาร ยา และเครื่องสำอางที่ผิดกฎหมาย คือ ร้อยละ 84.63, 55.66 และ 56.64 ตามลำดับ รูปแบบการโฆษณาที่ผิดกฎหมายมากที่สุดคือ การโฆษณายาผ่านการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญใช้ผลิตภัณฑ์ การโฆษณาอาหารผ่านสปอตโฆษณาวิทยุ (2) ในปี พ.ศ. 2558 โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพของสถานีวิทยุท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรีร้อยละ 73.4 ของจำนวนชิ้นโฆษณาทั้งหมดฝ่าฝืนกฎหมายพบว่า โดยเป็นโฆษณาอาหาร ยา เครื่องสำอาง และเครื่องมือแพทย์ที่ผิดกฎหมาย ร้อยละ 79.2, 73.5, 33.3 และ 100 ของจำนวนชิ้นโฆษณาที่พบทั้งหมด ตามลำดับ (3) ในปี พ.ศ. 2559 การสำรวจสถานีวิทยุท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองบุรีรัมย์ 9 สถานี พบโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพ ทั้งหมด 153 ครั้งใน 18 วัน สถานีนี้ที่เก็บข้อมูล โดยเป็นโฆษณาที่ผิดกฎหมาย 80 ครั้ง (ร้อยละ 52.29) ผลิตภัณฑ์ยา อาหาร และเครื่องสำอางมีการโฆษณาที่ผิดกฎหมาย ร้อยละ 91.07, 48.15 และ 6.97 ตามลำดับ การโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายทางวิทยุท้องถิ่นในยุคที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ปกครองประเทศ ก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ (4)

การศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีการโฆษณาที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอาหาร ยา และเครื่องสำอางร้อยละ 53 ของจำนวนชิ้นโฆษณา เมื่อคัดเลือกโฆษณาที่ผิดกฎหมายและอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดต่อผู้บริโภคมาศึกษาผลกระทบของโฆษณาต่อผู้บริโภค พบว่า ผู้บริโภคส่วนใหญ่เชื่อในประสิทธิภาพของผลิตภัณฑ์ตามโฆษณาและต้องการที่จะลองใช้เพื่อทดสอบประสิทธิภาพผลิตภัณฑ์ด้วยตนเอง หากผู้บริโภคทดลองด้วยตนเองแล้วดีจริงก็จะบอกแก่ผู้อื่นด้วย นอกจากนี้ ผู้บริโภคยังเชื่อว่า ผลิตภัณฑ์ที่โฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงของชุมชน มีความปลอดภัยและผ่านการตรวจสอบจากภาครัฐ (5)

เงื่อนไขที่ทำให้ผู้ประกอบการวิทยุท้องถิ่นเผยแพร่โฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมาย คือ ความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ผู้ประกอบการมีวิธีการรับมือกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ความเชื่อว่า ประชาชนไม่รู้เท่าทันสื่อและไม่กล้าร้องเรียน ความต้องการกำไรและการอยู่รอดทางธุรกิจ ผลดีในเรื่องการยอมรับนับถือจากผู้อื่น การขาดความรู้-ทักษะที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาอย่างถูกกฎหมาย และความเชื่อว่าการโฆษณาที่ไม่ถูกกฎหมายเป็นเรื่องปกติในสังคมไทย (6) การศึกษาวิธีแก้ไขปัญหากล่าวถึงผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายทางสถานีวิทยุท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา พบว่า มาตรการขอความร่วมมือจากสถานีวิทยุที่โฆษณาผิดกฎหมายนั้น ใช้ได้ผลกับบางสถานีเท่านั้น คือ มีสถานีที่งดการเผยแพร่โฆษณาที่ได้รับการแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่าผิดกฎหมาย แต่มีการเผยแพร่โฆษณาชิ้นใหม่ที่ผิดกฎหมายทดแทน ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายในระดับที่สูงขึ้น อาจเป็นสิ่งจำเป็นในบางสถานการณ์ (7)

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ตรวจสอบการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพและสถานพยาบาลของผู้ประกอบการสื่อวิทยุกระจายเสียง พบว่า ในปี 2558 สถานีวิทยุประเภทวิทยุธุรกิจในจังหวัดเชียงใหม่ทั้งหมดมีจำนวน 104 คลื่น การเฝ้าระวังการโฆษณาจากสถานีวิทยุ 40 คลื่น (ร้อยละ 38.5 ของจำนวนสถานีทั้งหมด) พบสถานีที่โฆษณาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ร้อยละ 87.5 โดยแบ่งเป็นสถานีที่โฆษณาไม่ถูกต้องตามกฎหมายอาหาร ร้อยละ 77.5 กฎหมายยา ร้อยละ 35.0 กฎหมายเครื่องสำอาง ร้อยละ 15.3 และกฎหมายสถานพยาบาล ร้อยละ 5.0

สถานการณ์ดังกล่าวในปี พ.ศ. 2559 ยังคงเหมือนกับในปี พ.ศ. 2558 ในปี 2559 จังหวัดเชียงใหม่มีสถานีวิทยุประเภทธุรกิจ 126 คลื่นและสถานีวิทยุของภาครัฐ 11 คลื่น รวม 137 คลื่น การเฝ้าระวังสถานีวิทยุจำนวน 91 คลื่น (ร้อยละ 66.4 ของจำนวนสถานีทั้งหมด) พบการโฆษณาไม่ถูกต้องตามกฎหมายใน 64 คลื่น (ร้อยละ 70.3) สถานีที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาหาร ยา สำอาง และสถานพยาบาลคิดเป็นร้อยละ 42.9, 14.3, 5.5 และ 3.3 ของจำนวนสถานีทั้งหมด ตามลำดับ โฆษณาที่ไม่ถูกต้องทั้งหมดจำแนกเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาหาร 93 รายการ (ร้อยละ 68.9 ของจำนวนรายการที่ผิดกฎหมายทั้งหมด) กฎหมายยา 28 รายการ (ร้อยละ 20.7) กฎหมาย

เครื่องสำอาง 6 รายการ (ร้อยละ 4.4) และกฎหมายสถานพยาบาล 8 รายการ (ร้อยละ 5.9)

ในปี พ.ศ.2559 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ จึงได้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพผ่านทางวิทยุกระจายเสียง โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมจากมาตรการอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว ได้แก่ การอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่สถานีนักจัดรายการหรือดีเจ การสร้างเครือข่ายในการเฝ้าระวัง ประกอบด้วยเครือข่าย เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ เครือข่ายภาคประชาชน การศึกษานี้เป็นการประเมินความชุกของการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ผิดกฎหมายทางสื่อวิทยุกระจายเสียงในจังหวัดเชียงใหม่หลังการเพิ่มการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับติดตามการกระทำผิดในอนาคตว่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหลังจากการเพิ่มมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติม

วิธีการวิจัย

มาตรการการจัดการกับปัญหา

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่มีมาตรการในการจัดการกับผู้ประกอบการสื่อวิทยุกระจายเสียงที่ฝ่าฝืนกฎหมายโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารหรือยา ดังนี้ 1. การดำเนินการตามกฎหมาย (เปรียบเทียบปรับ) ตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับ พ.ศ.2536 ซึ่งใช้สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายอาหารและยา ความผิดที่ฝ่าฝืนกฎหมายโฆษณาอาหารมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท โดยความผิดครั้งที่ 1 ปรับเป็นจำนวนเงิน 1,000 บาท ความผิดครั้งที่ 2 ปรับเป็นจำนวนเงิน 2,000 บาท ความผิดครั้งที่ 3 ปรับเป็นจำนวนเงิน 4,000 บาท และความผิดครั้งที่ 4 ปรับเป็นจำนวนเงิน 5,000 บาท สำหรับความผิดที่ฝ่าฝืนกฎหมายโฆษณายา มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ความผิดครั้งที่ 1 ปรับเป็นจำนวนเงิน 20,000 บาท ความผิดครั้งที่ 2 ปรับเป็นจำนวนเงิน 40,000 บาท ความผิดครั้งที่ 3 ปรับเป็นจำนวนเงิน 80,000 บาท และความผิดครั้งที่ 4 ปรับเป็นจำนวนเงิน 100,000 บาท 2. การประกาศแนวทางการดำเนินงานควบคุมกำกับโฆษณาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ด้วย

กิจกรรมการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ระหว่างสื่อวิทยุภาครัฐ และภาคประชาชน ในวันที่ 16 กันยายน 2559 3. การประกาศเจตนารมณ์ชัดเจนด้วยการส่งหนังสือลงวันที่ 5 ตุลาคม 2559 เพื่อแจ้งข้อมูลการทำ MOU และความรู้เกี่ยวกับแนวทางการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพให้แก่สถานีวิทยุทุกแห่งภายหลังกิจกรรม MOU

ตัวอย่าง

ตัวอย่างในการวิจัยนี้ คือ ผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงประเภทธุรกิจและคลื่นภาครัฐ จำนวน 35 แห่ง ในจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับการตรวจเฝ้าระวังในปีงบประมาณ 2559 ซึ่งพบว่ามีการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารหรือยาที่ฝ่าฝืนกฎหมายและได้รับการดำเนินการตามกฎหมายโดยการเปรียบเทียบปรับในความผิดดังกล่าว ผู้วิจัยเลือกตัวอย่างมาอย่างสุ่มจำนวน 7 แห่ง (ร้อยละ 20.0)

การบันทึกและประเมินโฆษณา

การบันทึกเสียงออกอากาศทำตั้งแต่เปิดสถานีจนกระทั่งปิดสถานี เป็นเวลา 2 วันที่ได้จากการสุ่มโดยเป็นวันเสาร์หรือวันอาทิตย์ 1 วัน และวันธรรมดา 1 วัน การบันทึกเสียงทำระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ.2559 –เดือนมกราคม พ.ศ.2560

ผู้วิจัยประเมินความถูกต้องตามกฎหมายของข้อความการโฆษณาจากรายการที่บันทึกไว้ด้วยตนเอง โดยใช้แบบเก็บข้อมูลที่ผู้วิจัยออกแบบเพื่อเก็บข้อมูล ผู้วิจัยปฏิบัติงานในตำแหน่งเภสัชกรชำนาญการพิเศษ หัวหน้างานควบคุมกำกับผลิตภัณฑ์หลังออกสู่ท้องตลาด ซึ่งรับผิดชอบงานเฝ้าระวังด้านโฆษณา 10 ปี หากพบว่ามีข้อความหรือลักษณะที่คลุมเครือซึ่งผู้วิจัยไม่อาจประเมินได้ จะมีผู้ประเมินในระดับจังหวัดจำนวน 2 คน ร่วมพิจารณาบุคลากรทั้งสองคนดำรงตำแหน่งเภสัชกรชำนาญการ โดยท่านแรกเป็นผู้รับผิดชอบงานเฝ้าระวังด้านโฆษณาซึ่งรับผิดชอบงานมาแล้ว 3 ปี คนที่สองเป็นหัวหน้างานคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านสาธารณสุข ซึ่งผ่านการทำงานด้านเฝ้าระวังด้านโฆษณา 10 ปี หากความเห็นไม่เป็นที่ยุติ ผู้วิจัยขอความเห็นจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการโฆษณาจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาจำแนกรูปแบบการโฆษณาเป็น 2 รูปแบบ คือ 1. รูปแบบดีเจ คือ ผู้จัดรายการเปิดเพลงประกอบการให้ความรู้เกี่ยวกับเพลงหรือเรื่องอื่นๆ ซึ่งอยู่

ในความสนใจของผู้ฟัง 2. รูปแบบสปอตโฆษณา ซึ่งในการวิจัยนี้รวมถึงการเปิดเสียงที่มีการบันทึกเสียงสัมภาษณ์ผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ หรือการบรรยายข้อมูลของผลิตภัณฑ์แบบซ้ำ ๆ เช่น การอ้างอิงวิธีการปลูก “แบบออร์แกนิก” เป็นต้น เนื่องจากมีพฤติกรรมการเปิดซ้ำ ๆ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารและยาของสถานีวิทยุจังหวัดเชียงใหม่ที่ศึกษา การศึกษาพบการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารและยา 1,195 ครั้งใน 14 วัน-สถานี โดยเป็นการโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย 340 ครั้ง (ร้อยละ 28.5 ของจำนวนครั้งของการโฆษณา) หากจำแนกตามประเภทผลิตภัณฑ์ พบว่า การโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารฝ่าฝืนกฎหมายมากกว่าผลิตภัณฑ์ยา โฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารทั้งหมด 863 ครั้ง ฝ่าฝืนกฎหมาย 330 ครั้ง (ร้อยละ 38.2 ของจำนวนครั้งการโฆษณา) ผลิตภัณฑ์ยามีการโฆษณา 332 ครั้ง ฝ่าฝืนกฎหมาย 10 ครั้ง (ร้อยละ 3.0 ของจำนวนครั้งการโฆษณา)

การโฆษณาที่มีรูปแบบผ่านการพูดของดีเจ 224 ครั้ง ฝ่าฝืนกฎหมาย 112 ครั้ง (ร้อยละ 50.0) การโฆษณาแบบสปอตโฆษณา 971 ครั้ง ฝ่าฝืนกฎหมาย 228 ครั้ง (ร้อยละ 23.5)

ผลิตภัณฑ์ที่โฆษณาเมื่อจำแนกตามนิยามของกฎหมาย พบว่า เป็นยา 27 ผลิตภัณฑ์และเป็นอาหาร 42 ผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์อาหารจำแนกเป็นผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร 26 ผลิตภัณฑ์ กาแฟ 11 ผลิตภัณฑ์ เครื่องดื่มใน

ภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท 3 ผลิตภัณฑ์ และอาหารทั่วไป 2 ผลิตภัณฑ์ ข้อมูลการโฆษณาผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร 2 อันดับแรก มีจำนวน 172 ครั้งและ 121 ครั้งตามลำดับ

ผลการตรวจสอบโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารและยาของสถานีวิทยุ 7 คลื่นที่ถูกปรับในอดีตเนื่องจากการโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย พบว่า ยังคงพบการฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้ง 7 คลื่น โดยเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาหารทั้ง 7 คลื่น แต่ไม่มีการโฆษณาฝ่าฝืนกฎหมายยา 4 คลื่น โดยมี 1 คลื่นที่ไม่พบการโฆษณาผลิตภัณฑ์ยา การโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาดังรูปแบบสปอตโฆษณาทั้งหมดไม่พบการฝ่าฝืนกฎหมาย

จากตารางที่ 2 พบว่า 5 ใน 7 คลื่น (คลื่นที่ 3-7) มีโฆษณาอาหารที่ฝ่าฝืนกฎหมายในผลิตภัณฑ์ที่มีชื่อการค้าเดียวกับในอดีต คือ “ผลิตภัณฑ์ C” จำนวน 3 คลื่น (คลื่นที่ 3, 4 และ 6) ทั้งยังพบการฝ่าฝืนกฎหมายโฆษณาโดยโฆษณาผลิตภัณฑ์ชื่อการค้าใหม่จำนวน 2 คลื่น (คลื่นที่ 1-2)

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารและผลิตภัณฑ์ยาในวันธรรมดากับวันหยุดเสาร์หรืออาทิตย์ พบว่า ไม่มีความแตกต่าง จากการโฆษณาทั้งหมด 1,195 ครั้ง การโฆษณาในวันธรรมดา 594 ครั้ง (ร้อยละ 49.7 ของจำนวนครั้งการโฆษณาทั้งหมด) ฝ่าฝืนกฎหมาย 172 ครั้ง (ร้อยละ 29.0 ของจำนวนครั้งการโฆษณาวันธรรมดา) วันหยุดเสาร์หรืออาทิตย์มีการโฆษณา 601 ครั้ง (ร้อยละ 50.3 ของจำนวนครั้งการโฆษณาทั้งหมด) ฝ่าฝืนกฎหมาย 168 ครั้ง (ร้อยละ 28.0 ของจำนวนครั้งการโฆษณาวันหยุดเสาร์หรืออาทิตย์)

ตารางที่ 1. จำนวนครั้งของการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารและยาโดยสถานีวิทยุในจังหวัดเชียงใหม่ที่เป็นตัวอย่าง

สถานี วิทยุ	โฆษณาอาหาร			โฆษณายา			รวมทั้งหมด		
	รายการ	ฝ่าฝืน	ร้อยละ	รายการ	ฝ่าฝืน	ร้อยละ	รายการ	ฝ่าฝืน	ร้อยละ
คลื่นที่ 1	58	18	31.0	7	1	14.3	65	19	29.2
คลื่นที่ 2	93	43	46.2	0	0	0.0	93	43	46.2
คลื่นที่ 3	220	85	38.6	184	1	0.5	404	86	21.3
คลื่นที่ 4	68	62	91.2	32	8	25.0	100	70	70.0
คลื่นที่ 5	87	39	44.8	4	0	0.0	91	39	42.9
คลื่นที่ 6	85	67	78.8	27	0	0.0	112	67	59.8
คลื่นที่ 7	252	16	6.3	78	0	0.0	330	16	4.8
รวม	863	330	38.2	332	10	3.0	1,195	340	28.5

ตารางที่ 2. ผลผลิตภัณฑ์อาหารและยาที่ฝ่าฝืนกฎหมายด้านโฆษณาในสถานีวิทยาของจังหวัดเชียงใหม่ในช่วงก่อนและหลังการใช้มาตรการทางกฎหมาย¹

สถานีวิทยา	ก่อนการใช้มาตรการทางกฎหมาย	หลังการใช้มาตรการทางกฎหมาย
คลื่นที่ 1	Z	A
คลื่นที่ 2	C	B
คลื่นที่ 3	C	C
คลื่นที่ 4	C	C
คลื่นที่ 5	D	D
คลื่นที่ 6	C	C
คลื่นที่ 7	E	E

1: สัญลักษณ์ Z A B C D และ E เป็นชื่อสมมุติแทนผลิตภัณฑ์ที่มีการโฆษณาฝ่าฝืนกฎหมาย

สรุปผลและการอภิปรายผล

การวิจัยพบว่า หลังการใช้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหา ปัญหาการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างผิดกฎหมายยังคงมีอยู่ สถานีวิทยา ทั้ง 7 คลื่นที่เคยโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพอย่างผิดกฎหมายและถูกปรับยังคงฝ่าฝืนกฎหมาย สัดส่วนของการโฆษณาที่ผิดกฎหมายโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 28.5 ของจำนวนครั้งการโฆษณา (พิสัย คือ ร้อยละ 4.8 - 70.0) การศึกษาพบการฝ่าฝืนกฎหมายอาหารมากกว่าด้านยา โดยพบการฝ่าฝืนกฎหมายด้านโฆษณาอาหาร ร้อยละ 38.2 ของจำนวนครั้งการโฆษณา (พิสัย คือ ร้อยละ 6.3 - 91.2) และด้านยา ร้อยละ 3.0 ของจำนวนครั้งการโฆษณา (พิสัย คือ ร้อยละ 0- 25.0) ผลการศึกษาที่พบมีร้อยละของการโฆษณาที่ผิดกฎหมายน้อยกว่า การศึกษาของมัลลิกา จันทรวงค์ (5) ในจังหวัดเชียงใหม่ที่พบว่า สถานีวิทยาชุมชน 10 แห่ง มีการโฆษณาที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายร้อยละ 53 ของจำนวนชิ้นโฆษณาทั้งหมด โดยเป็นการโฆษณาอาหารอย่างไม่ถูกต้องมากที่สุด รองลงมาคือ ยาและเครื่องสำอาง นอกจากนี้ยังพบการโฆษณาอาหารและเครื่องสำอางแสดงสรรพคุณเป็นยา ร้อยละ 74.5 และ ร้อยละ 93.8 ของจำนวนชิ้นโฆษณาที่ไม่ถูกต้องในแต่ละประเภทผลิตภัณฑ์ตามลำดับ อัตราการโฆษณาอาหารและยาที่ผิดกฎหมายในวันธรรมดา คือ ร้อยละ 29.0 และในวันเสาร์หรืออาทิตย์คือ ร้อยละ 28.0

การฝ่าฝืนกฎหมายของ 5 ใน 7 คลื่น เป็นการฝ่าฝืนในผลิตภัณฑ์อาหารที่มีชื่อการค้าเดิม สำหรับผลิตภัณฑ์

ที่เป็นปัญหา พบว่า เป็นการโฆษณาของผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ซื้อเวลาเพื่อจัดรายการและโฆษณา มิใช่การรับจ้างโฆษณาเท่านั้น นักจัดรายการบางรายที่ซื้อเวลาเพื่อจัดรายการมากกว่า 1 คลื่น ซึ่งถูกตรวจสอบและพบการฝ่าฝืนกฎหมายโฆษณาอาหาร ได้แจ้งกับผู้วิจัยหลังจากมาชำระค่าปรับว่า “...เข้าใจว่าเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจ 3 เดือนต่อครั้ง.....และจะไปจัดรายการที่จังหวัดอื่นเนื่องจากการตรวจเข้มไม่เท่าเชียงใหม่ พี่น่าจะดีใจนะ.....” การสัมภาษณ์เชิงลึกในนักจัดรายการที่ฝ่าฝืนกฎหมายโฆษณาอาหารพบว่า สามารถขายผลิตภัณฑ์ที่โฆษณาได้ 1,000 กล่องต่อเดือน ราคาขายกล่องละ 1,500 บาท นั่นคือ มีมูลค่าการขาย 1,500,000 บาทต่อเดือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ค่าปรับน้อยกว่ารายได้อย่างมาก นักจัดรายการบางรายถึงกับเชิญชวนผู้ฟังให้สมัครเป็นทีมขายตรงด้วย

ในกลุ่มผลิตภัณฑ์อาหาร (42 ผลิตภัณฑ์) ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารเป็นกลุ่มที่มีการโฆษณามากที่สุด (26 ผลิตภัณฑ์) ซึ่งมีหลากหลายของผลิตภัณฑ์ มีความเสี่ยงหรือพร้อมที่จะเสี่ยงโฆษณาอย่างผิดกฎหมายเนื่องจากคำตอบแทนที่ได้มากกว่าการถูกเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 ผู้ใดฝ่าฝืนการโฆษณาตามมาตรา 41 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท หลังการใช้มาตรการทางกฎหมายพบการฝ่าฝืนกฎหมายโฆษณาอาหาร ร้อยละ 38.2 แต่หากเป็นผลิตภัณฑ์ยา ตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 ผู้ใดฝ่าฝืนการโฆษณา มาตรา 88 มาตรา 88 ทวิ มาตรา 89 หรือ

มาตรา 90 ต้องระวางตาม มาตรา 124 ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท จากงานวิจัยพบว่าหลังการใช้มาตรการทางกฎหมาย การฝ่าฝืนกฎหมายโฆษณาขายมีเพียง ร้อยละ 3.0 เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารและผลิตภัณฑ์ยา พบว่า 4 ใน 7 คลื่น ไม่มีการฝ่าฝืนกฎหมายยาต้านการโฆษณา และมี 1 คลื่นที่ไม่พบการโฆษณาผลิตภัณฑ์ยา นอกจากนี้การโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาด้วยรูปแบบสปอตโฆษณาทั้งหมดไม่พบการฝ่าฝืนกฎหมาย

การศึกษานี้ดำเนินการในช่วงเวลาสั้น ทำให้ตัวอย่างไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้ง 35 สถานี นอกจากนี้การวิจัยครั้งนี้ยังไม่ได้เก็บข้อมูลการโฆษณาในช่วงก่อนการใช้มาตรการทางกฎหมายโดยระเบียบวิธีวิจัยเดียวกับที่ใช้หลังมีมาตรการ ทำให้ไม่สามารถบอกได้ว่า มาตรการที่ใช้เพิ่มเติมมีผลต่อการฝ่าฝืนกฎหมายต้านโฆษณาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการวิจัยในครั้งนี้สามารถใช้เป็นข้อมูลนำเข้าสำหรับติดตามการกระทำผิดในอนาคตว่าเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหลังจากการใช้มาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติม

ข้อเสนอแนะ

การเฝ้าระวังการฝ่าฝืนโฆษณาด้วยการบันทึกการออกอากาศของสถานีวิทยุตลอด 24 ชั่วโมงนี้ค่อนข้างยุ่งยากหากใช้ในกระบวนการเฝ้าระวังในระบบปกติเนื่องจากเสียงที่ได้อาจไม่ชัดเจนในบางช่วง วิธีที่เหมาะสมที่ผู้วิจัยใช้ในระบบเฝ้าระวังของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ คือ การเฝ้าฟังและบันทึกว่า ได้ฟังจากคลื่นใด เวลาใด บริเวณใด (เนื่องจากอาจมีคลื่นความถี่ที่กระจายเสียงใกล้เคียงกันทับซ้อนพื้นที่บางส่วน) สำระสำคัญหรือผลิตภัณฑ์ใดปรากฏในโฆษณา เมื่อได้ข้อมูลดังกล่าว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ จะจัดทำหนังสือราชการเพื่อขอข้อมูลการบันทึกเสียงจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เขต 9 เชียงใหม่ ตามกฎหมายนายสถานีวิทยุต้องบันทึกการออกอากาศของตนอย่างน้อย 45 วัน กสทช. มีอำนาจเรียกให้เจ้าของสถานีส่งมอบบันทึกการออกอากาศดังกล่าวได้

การเฝ้าระวังควรทำอย่างต่อเนื่องโดยเพิ่มเครือข่ายในการเฝ้าระวังทั้งภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อให้สถานีวิทยุ นักจัดรายการตระหนักถึงระบบการเฝ้าระวังที่เข้มแข็ง และลดการกระทำผิด มาตรการทาง

กฎหมายที่ใช้ควรเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง เช่น การส่งต่อข้อมูลการเปรียบเทียบปรับสถานีวิทยุไปยัง กสทช. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป เนื่องจากกฎหมายของ กสทช. จะรุนแรงกว่ากฎหมายอาหารและยาตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 31 วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคม ดำเนินการใด ๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ไม่ว่าด้วยวิธีการใดตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด ให้ กสทช. มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้ โดยมีบทกำหนดโทษตามมาตรา 77 คือ ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคมผู้ใดได้รับคำสั่งตามมาตรา 31 วรรคสองแล้ว ไม่ปฏิบัติตาม ให้ กสทช. มีอำนาจปรับทางปกครองไม่เกินห้าล้านบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งแสนบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติตามคำสั่ง นอกจากนี้ยังควรเพิ่มมาตรการส่งเสริมคนทำดี “สื่อสร้างสรรค์” เช่น การมอบเกียรติบัตรสำหรับนายสถานีที่ไม่มีการโฆษณาผลิตภัณฑ์สุขภาพและบริการสุขภาพที่ผิดกฎหมาย และมีการเผยแพร่ความรู้ด้านสุขภาพที่ถูกต้อง

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยครั้งนี้สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์จากแผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) ที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย และวิทยาลัยการคุ้มครองผู้บริโภคด้านยาและสุขภาพแห่งประเทศไทย (วคบท.) ที่ให้โอกาสผู้วิจัยได้ศึกษาพัฒนาทักษะด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ขอขอบพระคุณ รศ.ดร. สงวน ลือเกียรติบัณฑิต และเภสัชกรหญิงดร. รุ่งทิวา หมื่นป่า ที่ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ขอขอบคุณผู้บริหาร หัวหน้าและเจ้าหน้าที่กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ คณะทำงานคุ้มครองผู้บริโภคระดับอำเภอ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการบันทึกเสียงการออกอากาศของสถานีวิทยุ

เอกสารอ้างอิง

1. Suwanmanee O, Lerkiatbundit S. Illegal advertising of products classified as drugs by law among local radio. Thai Journal of Pharmacy Practice 2011; 3: 41-55.
2. Ampant P. Situations, problems and solutions to problems of the broadcasting radio station of Sisaket province in advertising health products. Research and Development Health System Journal 2015; 8: 26-37.
3. Rujirayunyong T. Situation of illegal advertising of health products among local radios in Lopburi in the era of the National Council for Peace and Order (NCPO). Thai Journal of Pharmacy Practice 2015; 7: 189-99.
4. Chanakha K. Prevalence of illegal health product advertisements on local radio broadcasts in Amphur Mueang, Buriram province. Thai Journal of Pharmacy Practice 2016; 8: 435-41.
5. Chandrawongse M. Situation and impacts of drug and health product advertisements with legal problems on community radio broadcasts toward consumers in Chiang Mai province [independent study]. Chiang Mail: Chiang Mai University; 2011.
6. Vittayarat K, Lerkiatbundit S, Chaisumritchoke ST. Process of health product advertising among the operators of local radios: a qualitative approach. Thai Journal of Pharmacy Practice 2016; 8: 68-92.
7. Jangjai D, Lerkiatbundit S. Effectiveness of the interventions for reducing illegal advertising of health products among local radio stations. Thai Journal of Pharmacy Practice 2014; 6: 22-40.