

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาด อาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก¹

เจนจิรา สุตตะระ²

งานค้นคว้าอิสระนี้มุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา ความหมาย และหลักการเกี่ยวกับควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก โดยเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 มาตรา 3 ที่กำหนดนิยามคำว่า “โฆษณา” ไว้อย่างกว้าง ไม่มีหลักเกณฑ์หรือขอบเขตที่ชัดเจน ต้องอาศัยการตีความและเป็นอำนาจดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และมาตรการในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดได้กำหนดห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก หรือตัวแทน ส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและอาหารสำหรับเด็กเล็ก ซึ่งตัวบทกฎหมายเน้นควบคุมการส่งเสริมการตลาดในรูปแบบ Offline เป็นหลัก ในขณะที่การส่งเสริมการตลาดในปัจจุบันเน้นรูปแบบ Online ซึ่งเป็นช่องทางที่ได้รับความนิยมและมีการส่งเสริมการตลาดมากที่สุด โดยเฉพาะกลยุทธ์การส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กที่อุตสาหกรรมนมผงข้ามชาติเข้ามาทำการตลาดในประเทศไทยและการส่งเสริมการตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่เน้นการส่งเสริมการตลาดรูปแบบ Online ที่มีความหลากหลายและมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบและควบคุมได้ยาก แม้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 จะมีมาตรการควบคุมและบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับความผิดเกี่ยวกับการโฆษณา คือ โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับสูงสุดไม่เกิน 100,000 บาท หรือสำหรับความผิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการตลาด คือ โทษปรับไม่เกิน 300,000 บาท แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบการกระทำผิดซ้ำจากผู้ประกอบการรายใหญ่ เมื่อเทียบจำนวนเงินค่าปรับกับผลประโยชน์ทางการตลาดที่ได้รับย่อมมีมูลค่าสูงกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการที่มองเห็นโอกาสในการสร้างรายได้จำนวนมาก จึงยอมเสียค่าปรับมากกว่าผลประโยชน์ของผู้บริโภค

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์ ดร. พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมษ จานประดับ ประธานกรรมการ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิฑูร กรรมการ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

1. บทนำ

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) แนะนำให้เด็กทุกคนกินนมแม่อย่างเดียวถึงอายุ 6 เดือน และกินนมแม่ควบคู่กับอาหารตามวัยจนถึงอายุ 2 ปี หรือนานกว่านั้น³ ซึ่งส่งผลให้หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญกับมิติด้านการสื่อสาร โดยดำเนินมาตรการควบคุมการสื่อสารทางการตลาดของผลิตภัณฑ์อาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กควบคู่ไปกับการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างจริงจัง เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลว่าด้วยการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ (International Code of Marketing of Breast-Milk Substitution) หรือเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปว่า CODE ซึ่งเป็นมาตรการที่เน้นการสื่อสารเชิงบวกต่อนมแม่ ในขณะที่เดียวกันก็ตัดช่องทางการสื่อสารของนมดัดแปลงสำหรับทารก

ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการเพื่อปกป้อง ส่งเสริม และสนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ โดยการออกพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล⁴ เพื่อปกป้องสิทธิและสุขภาพของทารกและเด็กเล็กทุกคนให้ได้รับอาหารที่ดีและเหมาะสมที่สุดผ่านการปกป้องแม่และครอบครัวให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก โดยพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดรูปแบบของการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก มาตรการในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก และมาตรการลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากการส่งเสริมการตลาดในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงวิธีการจากเดิมไปอย่างมาก โดยเฉพาะกลยุทธ์การโฆษณาและการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กที่อุตสาหกรรมนมผงข้ามชาติเข้ามาทำการตลาดในประเทศไทย รวมทั้งการส่งเสริมการตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่จากการตลาดแบบเข้าถึงตัวบุคคลในรูปแบบ Offline เปลี่ยนผ่านไปเป็นรูปแบบ Online ซึ่งในการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พบว่า ช่องทางออนไลน์เป็นช่องทางที่เหมาะสมกับการใช้ชีวิตของคนในปัจจุบัน เพราะเป็นวิธีการที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้จำนวนมากโดยใช้ระยะเวลาอันสั้น ซึ่งจะพบได้อย่างแพร่หลายในสื่อโซเชียล เว็บไซต์ แพลตฟอร์มต่าง ๆ เพราะนอกจากจะเป็นพื้นที่ในการซื้อขาย

³ World Health Organization, Global Strategy for Infant and Young Child Feeding (Geneva, Switzerland: World Health Organization 2003), pp.v-vi.

⁴ “พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก (10 กรกฎาคม 2560): 14.

สินค้าแล้ว ยังเป็นพื้นที่หรือช่องทางในการส่งเสริมการตลาดผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การโฆษณา (advertising) การประชาสัมพันธ์ (publicrelation) การส่งเสริมการตลาด (sales promotion) ด้วยวิธีการ ลด แลก แจก แถม เพื่อให้สามารถขายสินค้าได้ทันที จึงส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 เนื่องจากการส่งเสริมการตลาด โดยเฉพาะช่องทางออนไลน์มีกลยุทธ์การโฆษณาและการส่งเสริมการตลาดที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ตัวบทกฎหมายยังคงเน้นควบคุมการส่งเสริมการตลาดในรูปแบบ Offline เป็นหลัก และยังมีช่องว่างทางกฎหมายในการควบคุมการส่งเสริมการตลาด เช่น การตีความการโฆษณา การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดในรูปแบบ Online และมาตรการกระทำความผิดซ้ำ ซึ่งต้องอาศัยการตีความและการพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ร่วมด้วย จึงทำให้ยากต่อการพิจารณาว่าเป็นการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 หรือไม่

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการตีความการโฆษณาอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ตลอดจนการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสื่อดิจิทัลและการตลาดออนไลน์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และนำไปสู่การช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้ให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคล่องตัวในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ได้ดียิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา ความหมาย หลักการเกี่ยวกับควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก
2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก
4. เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

3. วิธีดำเนินการศึกษา

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ดำเนินการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเชิงคุณภาพที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพที่เกี่ยวกับการตีความการโฆษณาอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก และการกระทำความผิดซ้ำของผู้ประกอบการรายใหญ่ ซึ่งได้ศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ บทความทางวิชาการ หนังสืองานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารทางวิชาการ รวมถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 และค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ และนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาเรียบเรียงและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อหาข้อสรุปของการศึกษา ทั้งนี้ ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของข้อมูลดังกล่าวตลอดเวลาที่ศึกษา

4. ความหมาย ความเป็นมา แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

4.1 ความหมายและความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

อาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กหรือนมผงสำหรับทารกและเด็กเล็กเป็นผลิตภัณฑ์อาหารที่ถูกออกแบบมาเพื่อเป็นอาหารหลักสำหรับทารกในกรณีที่ไม่สามารถให้นมแม่ได้หรือใช้เป็นอาหารเสริมควบคู่ไปกับการให้นมแม่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านโภชนาการที่จำเป็นสำหรับการเจริญเติบโตและการพัฒนาการของทารก

อาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กหรือนมผงสำหรับทารกและเด็กเล็ก หมายถึง อาหารดัดแปลงที่มีส่วนประกอบของสารอาหารที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะใช้เลี้ยงทารกตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 1 ปี และเด็กเล็กตั้งแต่ 1 ปีจนถึง 3 ปี⁵

4.2. ความเป็นมาของการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุด ธุรกิจข้ามชาติก็เริ่มขยายตัวแข็งแกร่งมากขึ้น บริษัทนมผงในแต่ละยี่ห้อต่างมีการตลาดของตนเองอยู่แล้วในประเทศที่อยู่ภายใต้อาณานิคม เมื่ออัตราการเกิดเริ่มลดลงในประเทศที่พัฒนาแล้ว บริษัทนมผงจึงต้องแสวงหาการตลาดใหม่เพื่อรองรับ และไม่มีการตลาดใดที่น่าสนใจเท่ากับการตลาดในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากมีอัตราการเกิดที่สูง แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ภายใต้

⁵ บวรสวรรค์ เจียรดำรง และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ข้อความโฆษณาและการพัฒนาเกณฑ์ประเมินความแตกต่างระหว่างฉลากบรรจุภัณฑ์นมผงสำหรับทารกและฉลากบรรจุภัณฑ์นมผงสำหรับเด็กเล็กภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2565) หน้า 20.

อาณานิคมจะยังขาดแคลนระบบสาธารณสุข โภชนา โคร่งสร้างสาธารณสุข ซึ่งมีระบบการแพทย์และการสื่อสารต่าง ๆ ค่อยกว่าและขาดแคลนกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม แต่บริษัทนมผงก็ใช้วิธี โหมโฆษณาและการตลาด ที่เข้าถึงผู้บริโภคในประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น โดยใช้ช่องทางระบบบริการสาธารณสุข และปรากฏว่า บุคลากรสาธารณสุขส่วนใหญ่เชื่อว่านมวัวจำเป็นต่อสุขภาพ แม้ว่าประเทศของตนโดยปกติแล้วไม่ดื่มนมวัว หรืออาจไม่รู้จักนมวัวด้วยซ้ำ หน่วยบริการสาธารณสุขจะช่วยบริษัทนมผงแจกนมฟรีโดยไม่ทราบว่า จะเกิดผลอย่างไรในอนาคต ซึ่งผลที่ตามมาคือการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ได้ถูกละเลยเป็นระยะเวลายาวนาน⁶

ธุรกิจนมผงประสบความสำเร็จในการทำการตลาดและการส่งเสริมการขายนมผงและอาหาร เสริมสำหรับทารก เพราะกลยุทธ์ทางการตลาด ดังนี้⁷

1) การฝึกอบรมพยาบาลให้ทำหน้าที่สอนหรือพูดคุยกับแม่ในเรื่องการดูแลทารก แจกตัวอย่าง นมและขายผลิตภัณฑ์

2) การแจกตัวอย่างนมผงและฉลากที่ดีรูปเด็กหน้าตาน่ารัก

3) การตอกย้ำการโฆษณาผ่านทางสื่อ

4) การส่งเสริมการขายผ่านทางแพทย์

จากกลยุทธ์การตลาดในหลากหลายรูปแบบและการโหมโฆษณาในสื่อต่าง ๆ ส่งผลให้วิถี ของการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ลดลง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้จึงนำไปสู่การเรียกร้องทางสาธารณะ และเกิดการ ต่อต้านบริษัทผลิตนมผงในปี ค.ศ. 1977 โดยกลุ่มสหพันธ์ต่อต้านนมผง (INFANT) รัฐบาล นักกฎหมาย นักวิชาการวิทยาศาสตร์สุขภาพ ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทผลิตนมผง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีการประชุม ร่วมกันเพื่อให้ข้อเสนอแนะในการปกป้องแม่และทารกจากแรงกดดันทางการค้า รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุน การเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ ซึ่งในการประชุมได้มีข้อเสนอแนะ 5 ประการ ดังนี้⁸

1) การส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ทั่วโลก

2) การส่งเสริมและสนับสนุนการให้อาหารเสริมตามวัยที่เหมาะสมโดยการใช้อาหารท้องถิ่น

3) การสร้างความเข้มแข็งด้านการศึกษา การฝึกอบรม และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการให้อาหาร ทารกและเด็กเล็ก

4) การส่งเสริมสถานภาพสตรีทางด้านสุขภาพและสังคมที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและการให้อาหารทารกและเด็กเล็ก

5) การเตรียมมาตรการในการควบคุมการตลาดและการจำหน่ายอาหารทดแทนนมแม่ที่เหมาะสม

⁶ ยูพอง แห่งเซาวนิช และปารีณา ศรีวนิชย์, กลยุทธ์การตลาดและสื่อโฆษณาของนมผงดัดแปลงเลี้ยงทารก (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย, 2550), หน้า 4.

⁷ ฉัตรสุนัน พงศ์ภิญโญ, “การค้าและสุขภาพ: การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง,” วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข 3, 1 (มกราคม-เมษายน 2560): 93-94.

⁸ ยูพอง แห่งเซาวนิช และปารีณา ศรีวนิชย์, เรื่องเดิม, หน้า 7-14.

แนวคิดพื้นฐานของหลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทดแทนนม (International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes) ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า Code มาจากความกังวลเกี่ยวกับอัตราการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ที่ลดลงและการตลาดเชิงรุกของผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ ซึ่งมีส่วนทำให้อัตราการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ลดลง จากการส่งเสริมการขายและการตลาดนมผงสำหรับทารกเพิ่มขึ้นอย่างมาก นำไปสู่การใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่อย่างแพร่หลาย โดยมักจะไม่มีคำแนะนำที่ถูกต้องหรือความเข้าใจถึงผลกระทบในด้านลบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพของทารก⁹

โดยเจตนารมณ์ของ Code เพื่อสนับสนุนให้ทารกได้รับการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวนใน 6 เดือนแรก และควรส่งเสริมให้ได้รับนมแม่อย่างต่อเนื่องพร้อมอาหารตามวัยที่เหมาะสมเป็นระยะเวลา 2 ปี หรือนานกว่านั้น และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จึงต้องมีกติกาให้บริษัทผู้ผลิตนมผงนมและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในขอบเขตของ Code โดยการห้ามการตลาดที่ไม่เหมาะสมของสารทดแทนนมแม่ การโฆษณาผ่านบุคลากรทางสาธารณสุข การใช้ชื่อนมและจุกยาง ห้ามไม่มีการแจกตัวอย่างหรือให้ของขวัญ หรือให้ใช้นมผงฟรี ซึ่ง Code ไม่ได้ควบคุมไม่ให้มีการผลิตนมผง หรือการใช้ชื่อนม หรือจุกปลอม เพียงแต่ควบคุมการตลาด ไม่ได้ห้ามการให้นมผงฟรีในกลุ่มแม่ที่มี HIV Positive หรือกรณีอื่น ๆ ที่จำเป็น แต่ต้องการให้มีการแนะนำการใช้โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในกลุ่มทารก และต้องการให้แน่ใจว่า การเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ใด ๆ ขึ้นอยู่กับความรู้และข้อมูลทางการแพทย์ และแพทย์เป็นผู้แนะนำโดยปราศจากอิทธิพลของบริษัทที่ผลิตนมผง¹⁰

4.3 วัตถุประสงค์ของการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

ประเทศไทยเผชิญกับสถานการณ์ที่อัตราการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวนในช่วง 6 เดือนแรกของชีวิตอยู่ในระดับต่ำมากในปี พ.ศ. 2548 โดยองค์การอนามัยโลก (WHO) และองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ต้องการให้อัตราการให้นมแม่อย่างเดียวนถึง 6 เดือนที่ 50% ภายในปี 2568¹¹ แต่สิ่งนี้กลับไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยไม่มีข้อบังคับควบคุมการตลาดของอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก มีเพียงหลักเกณฑ์สากลว่าด้วยเรื่องการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ (International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes) ขององค์การยูนิเซฟและองค์การอนามัยโลกที่ประเทศไทยใช้อยู่ แต่ก็มีสถานะเพียงการขอความร่วมมือจากภาคธุรกิจหรือบริษัทนมผง ไม่มีบทลงโทษใด ๆ ทำให้เกิดการละเมิดและมาตรการที่มีอยู่เดิมยังไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล¹²

⁹ Jukkrit Wungrath, "Thailand's Position on the International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes An Overview," *Journal of Child Science* 13, (January 2023): e127-e133.

¹⁰ ยูพอง แห่งชาวนิช และปิยาภรณ์ บวรศิริติขจร, *The code: เรื่องที่ต้องรู้สำหรับบุคลากรสาธารณสุข*, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย, 2550), หน้า 9.

¹¹ ศูนย์วิชาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *ความหลอมน้ำในน้ำนมแม่และนมผง* [Online], Available URL: <https://www.thaihealthconsumer.org/news/milk-code-2>, 2561 (สิงหาคม, 11).

¹² สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, *ทุกฝ่ายหนุน สนช.ออกกฎหมายคุมการตลาดนมผง คืนสิทธิสุขภาพส่งเสริมเลี้ยงลูกด้วยนมแม่* [Online], Available URL: <https://old.nationalhealth.or.th/th/node/809>, 2559 (ธันวาคม, 21).

เจตนารมณ์หลักของการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารก คือ การป้องกันการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่และสุขภาพของทารกและเด็กเล็กให้ได้รับอาหารที่ดีที่สุดและสร้างความมั่นใจว่า หากมีความจำเป็นต้องใช้ผลิตภัณฑ์อาหารทารกและเด็กเล็ก แม่และคนในครอบครัวจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องโดยมุ่งเน้นที่การควบคุมการส่งเสริมการตลาด กฎหมายไม่ได้มุ่งเพียงการควบคุมผลิตภัณฑ์ แต่เป็นการป้องกันไม่ให้ปัจจัยภายนอกที่เป็นอันตรายมาทำลายการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ ซึ่งเป็นพฤติกรรมสุขภาพที่มีคุณค่าสูงสุดสำหรับทารก¹³

วัตถุประสงค์การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กต้องการแก้ปัญหาการใช้กลยุทธ์ส่งเสริมการขาย การโฆษณา และการให้ข้อมูลที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดของแม่ว่านมผงดีกว่านมแม่หรือมีประโยชน์เทียบเท่ากับนมแม่ โดยกฎหมายห้ามบริษัทนมผงหรือผู้ประกอบการส่งเสริมการตลาด โฆษณา มอบของขวัญหรือสิ่งจูงใจแก่แม่โดยตรงหรือบุคลากรสาธารณสุข ห้ามสาธิตการใช้ผลิตภัณฑ์ ส่วนการบริจาคอุปกรณ์ต่าง ๆ แก่หน่วยบริการสาธารณสุขยังสามารถทำได้ แต่ต้องไม่มีตราสัญลักษณ์และความเชื่อมโยงกับผลิตภัณฑ์ อย่างไรก็ตาม การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กไม่ได้ห้ามบริษัทนมผงหรือผู้ประกอบการจำหน่ายนมผง หรือพัฒนาคุณภาพนมผง¹⁴

4.4 รูปแบบการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

4.4.1 การควบคุมการโฆษณา

การโฆษณา ซึ่งถือเป็นการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิผลที่สุดในการเข้าถึงมวลชนกลุ่มใหญ่ ๆ หรือเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภค จึงต้องมีการควบคุมการโฆษณา โดยการห้ามโฆษณาผลิตภัณฑ์นมผงสำหรับทารกและเด็กเล็กทางสื่อทุกประเภท รวมถึงการโฆษณาที่แฝงอยู่ในสื่ออื่น ๆ หรือโฆษณาแบบข้ามผลิตภัณฑ์ (cross promotion) ที่อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับคุณค่าสารอาหารหรือประโยชน์ของนมผงว่าดีกว่านมแม่

¹⁵

การควบคุมการโฆษณา หมายถึง มาตรการ กฎเกณฑ์ หรือวิธีการที่ใช้กำหนดขอบเขตข้อจำกัด และแนวทางในการเผยแพร่โฆษณา เพื่อให้การสื่อสารทางการตลาดเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ไม่ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมในทางลบ โดยมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อจำกัดหรือห้ามการเผยแพร่ข้อมูลผลิตภัณฑ์นมผงสำหรับทารกและอาหารสำหรับเด็กเล็กแก่สาธารณสุข ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการส่งเสริมการตลาดโดยรวม วัตถุประสงค์หลักของการควบคุมการโฆษณา

¹³ มูลนิธิศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, **ที่มา Milk Code** [Online], Available URL: <https://thaibf.com/2-milk-code/>, 2560 (ธันวาคม, 4).

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, **ทุกฝ่ายหนุน สนช.ออกกฎหมายคุมการตลาดนมผง คั้นสิทธิสุขภาพ-ส่งเสริมเลี้ยงลูกด้วยนมแม่** [Online], Available URL: <https://old.nationalhealth.or.th/th/node/809>, 2559 (ธันวาคม, 21).

¹⁵ สมาคมสื่อช่อสะอาด, **ตลาดนมเด็กหมิ่นล้านกระอัก กฎหมายใหม่ห้ามโฆษณาทุกรูปแบบ** [Online], Available URL: <https://www.chorsaard.or.th/content/>, 2560 (ธันวาคม, 12).

คือ เพื่อคุ้มครองการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ โดยทำให้แน่ใจว่าการตัดสินใจของพ่อแม่ตั้งอยู่บนข้อมูลที่ถูกต้อง และเป็นกลาง ปราศจากอิทธิพลของข้อมูลทางการค้าที่บิดเบือน¹⁶

4.4.2 การควบคุมการส่งเสริมการตลาด

การส่งเสริมการขาย หมายถึง กิจกรรมที่ธุรกิจกระทำเพื่อกระตุ้นลูกค้าให้ตัดสินใจซื้อสินค้าเร็วขึ้น หรือซื้อสินค้าในปริมาณที่มากขึ้นกว่าปกติ นอกจากนี้ยังรวมถึงการกระตุ้นให้คนกลางยินดีที่จะสนับสนุนสินค้า ยี่ห้อหนึ่ง โดยเฉพาะและกระตุ้นให้พนักงานขายมีพลังในการขายมากขึ้น โดยการมุ่งใจด้วยการเสนอเงื่อนไข พิเศษต่าง ๆ เช่น การให้ของแถม การให้ส่วนลด หรือการให้รางวัล ทั้งนี้ การส่งเสริมการขายจะมีลักษณะเด่น ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกิจกรรมที่ทำหน้าที่ช่วยสนับสนุนการขาย
 - 2) เป็นกิจกรรมพิเศษในช่วงเวลาสั้น เพื่อมุ่งใจให้ผู้บริโภคทำการซื้อ แต่ไม่ใช่กิจกรรมที่ทำ
- ประจำตลอดเวลา
- 3) เป็นการมอบสิ่งจูงใจหรือคุณค่าพิเศษ (Extra Value) ให้กับผู้ซื้อ
 - 4) เป็นการสนับสนุนให้ยอดขายเพิ่มขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม
 - 5) การส่งเสริมการขายเป็นวิธีการหรือเทคนิคที่คิดค้นขึ้นมาใช้แล้วจะมีกิจกรรมที่จะต้อง
- กระทำร่วม โดยมีความสัมพันธ์กับการขายสู่มวลชน (Mass Selling) ซึ่งใช้สื่อโฆษณาที่เข้าถึงมวลชน (Mass Media)
- 6) การส่งเสริมการขายจะมีกิจกรรมที่ต้องกระทำขึ้นทั้งภายใน

และภายนอกกิจการควบคู่กันไป

การควบคุมการส่งเสริมการตลาด หมายถึง การติดตาม กำกับ และกำหนดให้กิจกรรมหรือกลยุทธ์ที่ใช้เพื่อกระตุ้นและจูงใจให้ผู้บริโภคมีความต้องการหรือเลือกซื้อสินค้าบริการ ดำเนินอยู่ในขอบเขต หรือมาตรฐานที่กำหนด เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดทางสังคมหรือเศรษฐกิจ¹⁷

4.5 หลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ (International Code of Marketing of Breast-Milk Substitution)

หลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ (International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes ICMBS) คือ ข้อกำหนดเชิงนโยบายสาธารณสุขระหว่างประเทศ ที่องค์การอนามัยโลก (WHO) และองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) พัฒนาขึ้น เพื่อปกป้อง ส่งเสริม และสนับสนุน

¹⁶ World Health Organization, **WHO reveals shocking extent of exploitative formula milk marketing** [Online], Available URL: <https://www.who.int/news/item/28-04-2022-who-reveals-shocking-extent-of-exploitative-formula-milk-marketing,2022> (Aprill, 28).

¹⁷ Marketeer, **การตลาด 101: P ตัวที่สี่: Promotion** ในทางการตลาด หมายความว่าอะไร และแบ่งเป็นประเภทอะไรบ้าง [Online], Available URL: <https://marketeeronline.co /archives/370512, 2567> (สิงหาคม, 16).

การเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ โดยควบคุมการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ โดยสมัชชาสุขภาพโลก (World Health Assembly WHA) ได้มีการรับรองเมื่อปี ค.ศ. 1981

4.5.1 ความเป็นมาและความสำคัญของหลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ (International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes)

หลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ หรือ International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes (ICMBS) ถูกพัฒนาขึ้นภายหลังจากที่มีการเติบโตของตลาดผลิตภัณฑ์นมผงทารกอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ 1960 - 1970 บริษัทผู้ผลิตนมผงทารกได้ใช้วิธีการตลาดที่เข้มข้น เช่น การโฆษณาชวนเชื่อ การแจกตัวอย่างฟรี และการใช้บุคลากรเลียนแบบเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการส่งเสริมการขาย ส่งผลให้แม่จำนวนมากเลิกเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ก่อนเวลาอันควร รวมถึงอัตราการป่วยและการเสียชีวิตในทารกเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา จากปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้การเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ลดลงอย่างน่าเป็นห่วงไปทั่วโลก ทำให้กลุ่มบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ได้ออกมาเคลื่อนไหว และเรียกร้องให้กำหนดกฎเกณฑ์ระดับโลกเพื่อแก้ไขปัญหาี้ โดยเฉพาะกรณีการถูกรอบงำจากอิทธิพลการโฆษณาและการตลาดของบริษัทผู้ผลิตนมผงทารก¹⁸

องค์การอนามัยโลก (WHO) และองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) จึงร่วมกันกำหนดแนวทางเพื่อป้องกันการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และในปี ค.ศ. 1981 ในที่ประชุมสมัชชาสุขภาพโลก (World Health Assembly: WHA) ได้มีมติรับรอง International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes จากผู้แทนรัฐบาลประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย อย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามมติที่ประชุมให้ออก Code เป็นเพียงคำแนะนำ (Recommendation) มากกว่าออกเป็นข้อบังคับ (Regulation) จึงไม่ได้เป็นข้อผูกมัดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด Code จึงมีสถานะเพียงคำแนะนำที่มีใช้กฎหมาย¹⁹

หลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสุขภาพทารกและเด็กเล็ก ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) และสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงสุขภาพและโภชนาการที่เหมาะสมมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองเด็กจากการเลี้ยงดูที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอาจเกิดจากอิทธิพลทางการตลาดของผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ โดยมุ่งลดอัตราการเจ็บป่วยและการเสียชีวิตที่สัมพันธ์กับการเลิกนมแม่ก่อนวัยอันควร²⁰ ส่งเสริมสิทธิของแม่และครอบครัวช่วยให้แม่สามารถตัดสินใจได้โดยปราศจากการชักจูงทางการตลาดที่อาจทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับคุณค่าของอาหารทดแทนนมแม่ เป็นกรอบมาตรฐานสากลด้านกฎหมายและนโยบายในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อให้แต่ละประเทศ

¹⁸ Taylor A., "Violations of the International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes," **Prevalence in four countries** *BMJ* 316, 7138 (1998), 1117-1122.

¹⁹ Jukkrit Wungrath, เรื่องเดิม, e127-e133.

²⁰ United Nations, "Convention on the Rights of the Child," United Nations Treaty Series, 1577, (1989): 3.

นำไปปรับใช้ในการออกกฎหมาย มาตรการควบคุม หรือกลไกกำกับดูแลการตลาดผลิตภัณฑ์นมผงและอาหารทดแทนนมแม่²¹

4.5.2 วัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทดแทนนมแม่ (International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes)

Code มีไว้มีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามการขายผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ หากแต่เป็นการช่วยให้ทารกได้รับโภชนาการที่ปลอดภัยและเพียงพอ โดยการปกป้องและส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และให้แน่ใจว่ามีการใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่อย่างถูกต้อง หากจำเป็นต้องใช้ ภายใต้ข้อมูลที่เพียงพอและการตลาดที่เหมาะสม และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ จึงต้องมีกติกาให้บริษัทผู้ผลิตอาหารทดแทนนมแม่ และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น นมผงคัดแปลงสำหรับทารก อาหารเสริม ขวดนม และจุกนม ปฏิบัติตามกรอบคำแนะนำ ดังนี้²²

- 1) การควบคุมบริษัทผู้ผลิตและผู้จำหน่ายอาหารทารกและเด็ก
- 2) การควบคุมสถานบริการสาธารณสุข
- 3) การควบคุมบุคลากรสาธารณสุข

5. กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กของประเทศไทยและต่างประเทศ

5.1 การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กตามกฎหมายของประเทศไทย

5.1.1 ความหมายของอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

ประเทศไทยควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 ซึ่งมาตรา 3 ได้กำหนดคำนิยามของอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก โดยแบ่งออกเป็นอาหารสำหรับทารก อาหารสำหรับเด็กเล็ก และอาหารเสริมสำหรับทารก ดังนี้²³

1) อาหารสำหรับทารก หมายความว่า นมหรือผลิตภัณฑ์อื่นที่ใช้เป็นอาหาร ทั้งนี้ที่มีส่วนประกอบของสารอาหารที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะใช้เลี้ยงทารกตามกฎหมายว่าด้วยอาหารและนมหรือผลิตภัณฑ์อื่นที่ใช้เป็นอาหาร ทั้งนี้ ที่มีข้อความแสดงให้เห็นว่าใช้เลี้ยงทารกได้

²¹ UNICEF, **From the first hour of life: Making the case for improved infant and young child feeding everywhere** (New York: United Nations Children's Fund, 2016): 7-8

²² World Health Organization, **International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes** (Geneva: WHO, 1981): 10-12.

²³ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560, มาตรา 3.

2) อาหารสำหรับเด็กเล็ก หมายความว่า นมหรือผลิตภัณฑ์อื่นที่ใช้เป็นอาหาร ทั้งนี้ที่มีข้อความแสดงให้เห็นว่าใช้ในการเลี้ยงเด็กเล็กและเฉพาะตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

3) อาหารเสริมสำหรับทารก หมายความว่า อาหารที่ใช้เสริมคุณค่าทางโภชนาการและสร้างความคุ้นเคยในการบริโภคอาหารให้แก่ทารกที่มีอายุตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

5.1.2 รูปแบบของการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 ได้กำหนดมาตรการเพื่อควบคุมรูปแบบของการส่งเสริมการตลาดที่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย หรือตัวแทนทางการค้าของผลิตภัณฑ์อาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กใช้ในการจูงใจผู้บริโภค โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตลาดเหล่านี้บั่นทอนการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ ซึ่งเป็นโภชนาการที่ดีที่สุดสำหรับทารก จากบทบัญญัติของกฎหมายสามารถจำแนกรูปแบบของการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กได้ดังนี้

- 1) การโฆษณา
- 2) การส่งเสริมการตลาด
- 3) ฉลากของผลิตภัณฑ์
- 4) การมอบหรือให้สิ่งของ อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือของใช้แก่หน่วยบริการสาธารณสุข
- 5) การให้ของขวัญ เงิน สิ่งจูงใจ หรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคลากรด้านสาธารณสุข
- 6) การบริจาค
- 7) การจัดทำหรือการเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับแม่เลี้ยงเด็ก

5.1.3 มาตรการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมการส่งเสริมการตลาดไว้ในหมวด 2 อย่างชัดเจน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ มาตรการห้ามปฏิบัติ และมาตรการที่ต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อลดอิทธิพลของการตลาดที่อาจทำให้การเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ถูกบั่นทอน และเพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นกลาง

5.1.3.1 มาตรการห้ามปฏิบัติ

ข้อห้ามที่กฎหมายกำหนดไม่ให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย หรือผู้แทนกระทำการอันมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการตลาด โดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) มาตรการห้ามปฏิบัติต่อแม่และสาธารณสุข
- 2) มาตรการห้ามปฏิบัติต่อสถานบริการสาธารณสุขและบุคลากรด้านสาธารณสุข

5.1.3.2 มาตรการต้องปฏิบัติ

นอกจากข้อห้ามปฏิบัติแล้ว กฎหมายยังได้วางมาตรการที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติ เพื่อให้การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์นมผงสำหรับทารกและเด็กเล็กเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และไม่ชักจูง โดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) ฉลากของอาหารสำหรับทารกและอาหารสำหรับเด็กเล็ก
- 2) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับอาหารสำหรับทารกและอาหารสำหรับเด็กเล็ก
- 3) การให้ข้อมูลต่อบุคลากรสาธารณสุข

5.1.4 มาตรการบังคับทางกฎหมาย

บทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 นั้นมีในส่วนของผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายในการส่งเสริมการตลาด ซึ่งแต่ละมาตรามีบทกำหนดโทษที่แตกต่างกัน

- 1) โทษปรับ
- 2) จำคุก

5.2 การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์

5.2.1 ความหมายของอาหารสำหรับทารก

ประเทศสิงคโปร์ควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกภายใต้หลักจรรยาบรรณของคณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (The Sale of Infant Foods Ethics Committee Singapore: SIFECs) โดยหลักจรรยาบรรณฉบับดังกล่าวนี้บังคับใช้เฉพาะกับแนวปฏิบัติในการส่งเสริมการขายและการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ สำหรับทารกตั้งแต่แรกเกิดถึง 12 เดือน ผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในขอบเขตของหลักจรรยาบรรณนี้หมายถึงผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่²⁴ ซึ่งข้อ 1 กำหนดว่า เพื่อวัตถุประสงค์ของหลักจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารกในสิงคโปร์คำศัพท์ที่ใช้บ่อยมีคำจำกัดความอยู่ในภาคผนวก 2²⁵ โดยแบ่งออกเป็นผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่และนมผงสำหรับทารก ดังนี้²⁶

ผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ หมายถึง อาหารใด ๆ ที่วางตลาดโดยเฉพาะหรือนำเสนอเป็นอย่างอื่นเพื่อทดแทนนมแม่บางส่วนหรือทั้งหมด ไม่ว่าจะเหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์นั้นหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหมายถึงนมผงสำหรับทารก(สำหรับทารกตั้งแต่แรกเกิดถึง 12 เดือน) ยกเว้นอาหารเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์พิเศษ (Foods for special medical purposes) สำหรับทารก

นมผงสำหรับทารก หมายถึง อาหารใด ๆ ที่ระบุหรือจำหน่ายเพื่อใช้แทนนมแม่สำหรับเลี้ยงทารก ซึ่งจะต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่เตรียมจากนมวัวหรือสัตว์อื่นหรือทั้งสองอย่าง หรือจากส่วนผสมที่บริโภคได้อื่น ๆ ของสัตว์ รวมถึงปลาหรือพืช ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเหมาะสมสำหรับการเลี้ยงทารก

5.2.2 รูปแบบของการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารก

หลักจรรยาบรรณของคณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs) ได้ถูกนำมากำหนดเป็นแนวปฏิบัติในการส่งเสริมการขายและการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่

²⁴ The Sale of Infant Foods Ethics Committee Singapore (SIFECs) Code of Ethics 5th Edition 2020, CLAUSE 3.

²⁵ The Sale of Infant Foods Ethics Committee Singapore (SIFECs) Code of Ethics 5th Edition 2020, CLAUSE 1.

²⁶ The Sale of Infant Foods Ethics Committee Singapore (SIFECs) Code of Ethics 5th Edition 2020, APPENDIX 2.

ซึ่งถือเป็นระบบการควบคุมตนเองมากกว่าการบังคับ โดยกฎหมายเต็มรูปแบบ แต่มีผลผูกพันต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมโฆษณาการทารก ผู้จัดจำหน่าย ผู้ค้าปลีก บุคลากรทางการแพทย์ และสถาบันการดูแลสุขภาพ โดยมีเป้าหมายหลักคือการสร้างความมั่นใจว่าทารกทุกคนที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิด ถึง 12 เดือน จะได้รับโภชนาการที่ดีที่สุด โดยการปกป้องและส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และโดยการรับรองการใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ที่เหมาะสมและปลอดภัยเมื่อมีความจำเป็น บนพื้นฐานของข้อมูลที่เกี่ยวข้องและผ่านแนวปฏิบัติในการจัดจำหน่ายที่เหมาะสมในสิงคโปร์ จากหลักฐานที่รวบรวมว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารกสามารถจำแนกรูปแบบของการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารก ได้ดังนี้

- 1) การส่งเสริมการขาย
- 2) การโฆษณา
- 3) การสนับสนุนแบบทั่วไป
- 4) การสนับสนุนและกิจกรรมสำหรับบุคลากรทางการแพทย์
- 5) สื่อการเรียนรู้สำหรับบุคลากรทางการแพทย์

5.2.3 มาตรการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารก

หลักฐานที่รวบรวมของคณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs) ได้มีการกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการขายและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่สำหรับทารกอายุตั้งแต่แรกเกิดถึง 12 เดือน ซึ่งมีการกำหนดไว้ อย่างชัดเจน โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่ ความรับผิดชอบของอุตสาหกรรมโฆษณาการทารก ความรับผิดชอบของสถาบันการดูแลสุขภาพและบุคลากรทางการแพทย์ ความรับผิดชอบของผู้ค้าปลีก และข้อกำหนดด้านการติดฉลาก ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าทารกทุกคนที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิดถึง 12 เดือน จะได้รับโภชนาการที่ดีที่สุด โดยการปกป้องและส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และการรับรองการใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ที่เหมาะสมและปลอดภัยเมื่อมีความจำเป็น บนพื้นฐานของข้อมูลที่เกี่ยวข้องและผ่านแนวปฏิบัติในการจัดจำหน่ายที่เหมาะสม

5.2.4 มาตรการบังคับทางกฎหมาย

ประเด็นของมาตรการบังคับทางกฎหมายตามหลักฐานที่รวบรวมของคณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs) นั้น ได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้แน่ใจว่าได้ปฏิบัติเป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของหลักฐานที่รวบรวม โดยภาคผนวก 2²⁷ ได้ให้คำนิยามของคำว่าผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง อุตสาหกรรมอาหารสำหรับทารก สมาคมวิชาชีพ ผู้ค้าปลีก สถานพยาบาล บุคลากรทางการแพทย์ และหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันทางการแพทย์ การพยาบาล และสหเวชศาสตร์ที่รับผิดชอบด้านการศึกษาและฝึกอบรมบุคลากรทางการแพทย์ ควรบรรจุหลักฐานที่รวบรวมไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอน เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในเนื้อหาของหลักฐานที่รวบรวมอย่างแพร่หลาย จากคำนิยามดังกล่าว หากผู้มีส่วนได้เสียพบการกระทำที่มีการละเมิดต่อหลักฐานที่รวบรวมสามารถรายงานการละเมิดไปยังหน่วยงาน

²⁷ Singapore Code of Advertising Practice 3rd Edition 2008, APPENDIX P.

ของภายใต้คณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs)²⁸ ซึ่งหากมีการกระทำละเมิด การส่งเสริมการขาย จะมีมาตรการควบคุมบังคับทางกฎหมายแก่ผู้กระทำละเมิดแตกต่างกัน

6. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

6.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตีความการโฆษณาอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

ประเทศไทยควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กภายใต้พระราชบัญญัติ ควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กที่มีเจตนารมณ์หลักเพื่อปกป้องและส่งเสริม การเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ โดยการจำกัดอิทธิพลทางการตลาดที่อาจชักจูงให้ผู้ปกครองตัดสินใจเลือกใช้อาหาร ทดแทนนมแม่ โดยขาดข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งหัวใจสำคัญของกฎหมายคือการควบคุมการโฆษณาและการส่งเสริม การตลาดอย่างเข้มงวด โดยผลิตภัณฑ์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายคืออาหารสำหรับทารก หรือที่เรียกว่า นมสูตร 1 และนมคัดแปลงสูตรต่อเนื่องสำหรับทารกและเด็กเล็ก หรือที่เรียกว่า นมสูตร 2 ซึ่งตามมาตรา 3 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า ทารก หมายความว่า เด็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุสิบสองเดือน และคำว่า เด็กเล็ก หมายความว่า เด็กอายุเกินสิบสองเดือนจนถึงสามปี โดยบทบัญญัติหลักด้านการควบคุมการโฆษณา กฎหมายได้วางกรอบควบคุมการโฆษณาโดยได้ให้คำนิยามการโฆษณาไว้อย่างกว้าง ตามมาตรา 3 ที่กำหนดว่า การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็น หรือทราบข้อความ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ทางการค้า ซึ่งกฎหมาย ได้มีการควบคุมการโฆษณาอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กไว้ตามมาตรา 14 ห้ามผู้ใดโฆษณาอาหารสำหรับทารก และห้ามผู้ใดโฆษณาอาหารสำหรับเด็กเล็ก โดยใช้ข้อความเกี่ยวกับทารกหรือเด็กเล็กในสื่อโฆษณาที่มีลักษณะ เชื่อมโยงหรือทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นอาหารสำหรับทารกหรือเหมาะสมสำหรับใช้เลี้ยงทารก

จากบทบัญญัติกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาในการตีความคำนิยามของการโฆษณาว่าการที่กฎหมาย กำหนดคำนิยามโฆษณาไว้อย่างกว้าง จนยากที่จะแยกแยะระหว่างการให้ข้อมูลต่อสาธารณะกับการโฆษณา เนื่องจากตามมาตรา 24 อนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถจัดทำหรือเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับ สุขภาพแม่และเด็กได้ แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่ถูกควบคุม เมื่อผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายเป็นผู้ให้ข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับสุขภาพแม่และเด็กเองได้ เส้นแบ่งระหว่างข้อมูล วิชาการที่เป็นประโยชน์กับเนื้อหาที่แฝงไปด้วยการโฆษณานั้นไม่ชัดเจน เช่น การจัดทำบทความเกี่ยวกับ พัฒนาการเด็ก โดยมีชื่อแบรนด์ปรากฏอยู่ หรือการให้ข้อมูลทางโภชนาการแล้วสามารถลิงก์เชื่อมต่อไปยัง หน้าจำหน่ายอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กบนเว็บไซต์ หรือการห้ามโฆษณาอาหารสำหรับทารกโดยเด็ดขาด ไม่ว่าจะผ่านสื่อใดหรือรูปแบบใดก็ตาม ในขณะที่กฎหมายยังอนุญาตให้มีการโฆษณาอาหารสำหรับเด็กเล็กได้ แต่มีเงื่อนไขสำคัญ คือ ต้องไม่มีการใช้ข้อความหรือภาพที่เชื่อมโยงหรือทำให้เข้าใจว่าเป็นผลิตภัณฑ์สำหรับทารก ซึ่งการกำหนดมาตรการห้ามโฆษณาที่แตกต่างกันตามประเภทผลิตภัณฑ์ ถือเป็นปิดช่องโหว่การตลาด

²⁸ The Sale of Infant Foods Ethics Committee Singapore (SIFECs) Code of Ethics 5th Edition 2020, CLAUSE 8.2.

แบบข้ามผลิตภัณฑ์ (cross promotion) แม้บทบัญญัติจะกำหนดไว้ชัดเจนว่า ห้ามโฆษณาอาหารสำหรับทารก หรือการโฆษณาโดยอ้อมของผู้ประกอบการที่มีการโฆษณาผลิตภัณฑ์สำหรับเด็กโตอายุเกิน 3 ปี ซึ่งไม่อยู่ ภายใต้กฎหมายนี้ แต่ใช้สี โลโก้ หรือสัญลักษณ์ที่ทำให้ผู้บริโภคเชื่อมโยงไปถึงแบรนด์ของอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กที่ถูกควบคุม หรือคำที่สื่อเชื่อมโยงถึงทารก ทั้งที่ไม่ได้กล่าวถึงสินค้าโดยตรงและที่มีการกล่าวถึง สินค้าโดยตรงด้วยการใช้ภาพผลิตภัณฑ์อาหารสำหรับทารกบนหน้าร้านค้าออนไลน์หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ สามารถตีความได้ว่าเป็นการโฆษณาอาหารสำหรับทารก เพื่อมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์ทางการค้า อีกทั้ง การกระทำเช่นนี้อาจเข้าข่ายว่าสื่อให้เกิดความเชื่อมโยง ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายห้าม แต่การตีความว่า เชื่อมโยง แค่ไหนจึงจะถือเป็นการโฆษณาที่มีลักษณะเชื่อมโยงหรือทำให้เข้าใจว่าเป็นผลิตภัณฑ์สำหรับทารกอันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายยังคงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณา หรือการตลาดผ่านบุคคลที่สาม (Influencer Marketing) เนื่องจากการที่บุคคลผู้มีชื่อเสียงหรือผู้เชี่ยวชาญ เช่น บล็อกเกอร์คุณแม่ แพทย์ หรือนักดารานักแสดงที่ผันตัวไปเป็นอินฟลูเอนเซอร์ มีการโพสต์รูปภาพหรือข้อความเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ การที่นักดารานักแสดงให้ความรู้เรื่องสารอาหารของนมผงสำหรับทารก แม้จะไม่มีคำว่าจ้างโดยตรง ถือเป็นพื้นที่สีเทาที่ยากต่อการควบคุมและอาจถูกตีความว่าเป็นการโฆษณาเพื่อประโยชน์ทางการค้าได้ ซึ่งเป็นเรื่องยากในการพิสูจน์ เจตนา ในทางปฏิบัติจึงเป็นประเด็นท้าทายในการตีความการโฆษณา เนื่องจากค่านิยมโฆษณาที่กำหนดไว้ อย่างกว้าง

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ควบคุมการส่งเสริมการขายอาหารสำหรับทารก ภายใต้หลักจรรยาบรรณของคณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs) ซึ่งหลักจรรยาบรรณของสิงคโปร์ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การโฆษณา ที่มีขอบเขตชัดเจนและครอบคลุม การสื่อสารในทุกรูปแบบที่ใช้หรือดูเหมือนว่าจะใช้เพื่อส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่ ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อม รวมถึงคำพูดใด ๆ ไม่ว่าจะป็นลายลักษณ์อักษรหรือในข้อความเสียง ภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหว เครื่องหมาย สัญลักษณ์ ภาพหรือการแสดงอื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงการสื่อสารความคิดเห็นส่วนตัวที่ทำโดยบุคคล เพื่อประโยชน์ที่ไม่ใช่เชิงพาณิชย์ต่อสาธารณะหรือส่วนหนึ่งของสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการใด ๆ ตราสินค้าของสินค้าหรือบริการหรือบุคคลที่ให้บริการสินค้าหรือบริการ ถือได้ว่า ประเทศสิงคโปร์มีการกำหนด ขอบเขตของการโฆษณาไว้อย่างละเอียดและมีความครอบคลุมมากกว่าประเทศไทย ทั้งช่องทางจำหน่าย ไม่ว่าจะป็นช่องทางค้าปลีก ออนไลน์ ครอบคลุมถึงการใช้ข้อความหรือภาพที่เกี่ยวข้อง คำกล่าวอ้างทาง โฆษณาการและผลทางสุขภาพที่อาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจว่า ผลิตภัณฑ์ใกล้เคียงหรือทดแทนนมแม่ได้ โดยตรง และโดยเฉพาะ กรณีของโฆษณาผ่านช่องทางออนไลน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งประเทศสิงคโปร์ได้เพิ่ม ข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการโฆษณาสื่อออนไลน์ ว่าต้องมีข้อความประกาศสำคัญหรือข้อความที่คล้ายกัน ก่อนผู้บริโภคจะเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์นมผงสำหรับทารกบนเว็บไซต์หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ โดยภายในเว็บไซต์ต้องมีข้อความแนะนำเรื่องการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ คำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ และข้อปฏิบัติเรื่องการให้อาหารที่เหมาะสมสำหรับทารก อีกทั้งผลิตภัณฑ์นมผงสำหรับทารกไม่ควรถูกแสดง

ร่วมกับสินค้าทั่วไปในหน้ารวมสินค้า หรือถูกแสดงในหน้าแรกอย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้บริโภคค้นหาแล้วเจอแบบสะดวกเกินไป หรือดูเหมือนว่าถูกโปรโมทโดยเฉพาะ

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณา

	ประเทศไทย	ประเทศสิงคโปร์
คำนิยาม “การโฆษณา”	กว้างและไม่เจาะจง “การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความ เพื่อประโยชน์ทางการค้า”	ละเอียดและชัดเจน “การสื่อสารในทุกรูปแบบที่ใช้หรือเหมือนว่าจะใช้เพื่อส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม”
สิ่งที่ถือเป็นการโฆษณา (กำหนดชัดเจน)	ไม่ได้ระบุรูปแบบชัดเจน แต่ตีความครอบคลุมทุกการกระทำเพื่อประโยชน์ทางการค้า	กำหนดรูปแบบชัดเจนและครอบคลุม 1. คำพูด (ลายลักษณ์อักษร/เสียง) 2. ภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหว 3. เครื่องหมาย สัญลักษณ์ 4. การกล่าวอ้างทางโฆษณาการและสุขภาพ 5. การสื่อสารผ่านช่องทางค้าปลีกและออนไลน์
ข้อกำหนดเฉพาะสำหรับสื่อออนไลน์	ไม่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ ทำให้การตีความขึ้นอยู่กับนิยามที่กว้าง	มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนมาก 1. ต้องมีข้อความประกาศสำคัญก่อนเข้าถึงข้อมูลผลิตภัณฑ์ 2. เว็บไซต์ต้องมีข้อมูลส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ 3. ห้ามแสดงผลิตภัณฑ์ร่วมกับสินค้าทั่วไปหรือในหน้าแรกของเว็บไซต์อย่างเด่นชัด
ประเด็นที่ยังคลุมเครือ/ไม่มีการกำหนด	มีความคลุมเครือสูงในทางปฏิบัติ 1. การตลาดเนื้อหาและการให้ความรู้ที่แฝงการโฆษณา 2. การใช้คำศัพท์วิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อน 3. การตลาดข้ามผลิตภัณฑ์ที่ใช้โลโก้หรือบรรจุภัณฑ์คล้ายกัน 4. เส้นแบ่งระหว่างการให้ข้อมูลกับการโฆษณาไม่ชัดเจน	มีความชัดเจนสูง เนื่องจากแนวปฏิบัติที่ช่วยในการตีความ ทำให้มีช่องโหว่หรือความคลุมเครือน้อยกว่ามาก

6.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก มาตรา 18 ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการส่งเสริมการตลาด โดยกำหนดห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก หรือตัวแทน ในการดำเนินการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและอาหารสำหรับเด็กเล็ก²⁹ ซึ่งตัวบทกฎหมายเน้นการควบคุมการส่งเสริมการตลาดในรูปแบบ Offline เป็นหลัก เช่น การลด แลก แจก แถม เป็นต้น ในขณะที่การส่งเสริมการตลาดในปัจจุบันเน้นรูปแบบ Online ซึ่งเป็นช่องทางที่ได้รับความนิยมและมีการส่งเสริมการตลาดมากที่สุด เนื่องจากสะดวกและสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้จำนวนมากเพียงระยะเวลาอันสั้น โดยเฉพาะกลยุทธ์การส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กที่อุตสาหกรรมนมผงข้ามชาติเข้ามาทำการตลาดในประเทศไทยและการส่งเสริมการตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่เน้นการส่งเสริมการตลาดรูปแบบ Online ที่มีความหลากหลายและมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบและควบคุมได้ยาก แม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กมีเจตนารมณ์เพื่อปกป้องการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ และสุขภาพของทารกและเด็กเล็กให้ได้รับอาหารที่ดีที่สุดและสร้างความมั่นใจว่า หากมีความจำเป็นต้องใช้ผลิตภัณฑ์อาหารทารกและเด็กเล็ก แม่และคนในครอบครัวจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องโดยมุ่งเน้นที่การควบคุมการส่งเสริมการตลาด แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก โดยผู้ประกอบการมักใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างมายาคติ สร้างภาพลักษณ์ที่ว่านมผงมีคุณค่าทางโภชนาการเทียบเท่าหรือดีกว่านมแม่ เช่น การอ้างว่ามี DHA ARA หรือสารอาหารที่นมแม่ไม่มี ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจของแม่และครอบครัวในการเลือกอาหารให้แก่ทารก และการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมสื่อออนไลน์ กิจกรรมการตลาดโดยตรง หรือสื่อการตลาดแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น การจัดกิจกรรม แจกของขวัญ การใช้อินฟลูเอนเซอร์ หรือแม่เน็ตไอดอลเพื่อโปรโมทผลิตภัณฑ์ ซึ่งยากต่อการควบคุมและการตรวจสอบ

แม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 มาตรา 3 ได้กำหนดค่านิยามของการส่งเสริมการตลาดว่า การกระทำใด ๆ ที่มุ่งหมายเพื่อการจำหน่าย สร้างภาพลักษณ์หรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการสนับสนุนหรือส่งเสริมให้มีการใช้อาหารสำหรับทารกอาหารสำหรับเด็กเล็กหรืออาหารเสริมสำหรับทารก เพื่อประโยชน์ทางการค้า โดยมาตรา 18 กำหนดห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้าผู้จำหน่าย หรือตัวแทนดำเนินการแจกหรือให้쿠폰หรือสิทธิที่จะได้รับส่วนลด ขยายฟังก์ชัน แลกเปลี่ยนหรือให้ของรางวัลของขวัญหรือสิ่งอื่นใด ห้ามแจกอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก หรือตัวอย่างอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามแจกผลิตภัณฑ์

²⁹ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 มาตรา 18

หรือตัวอย่างสินค้า ทั้งการแจกตรงให้ผู้บริโภคครอบครัว หรือแจกผ่านสถานที่หรือผู้ใดก็ตามไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม เช่น ชุดต้อนรับคุณแม่ ลูกของขวัญงานฝากครรภ์ บุชทดลอง กล่องสุ่มที่มีสินค้าทารก ห้ามให้อาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก สิ่งของ หรือสิ่งอื่นใดแก่หญิงตั้งครรภ์หญิงที่มีบุตร ซึ่งเป็นทารกหรือเด็กเล็ก หรือบุคคลในครอบครัวที่มีทารกหรือเด็กเล็ก และห้ามติดต่อหญิงตั้งครรภ์ หรือหญิงที่มีบุตรซึ่งเป็นทารกหรือเด็กเล็ก หรือบุคคลในครอบครัวที่มีทารกหรือเด็กเล็กไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม เพื่อส่งเสริม สนับสนุน หรือแนะนำให้อาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก หรือเพื่อสื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก จากคำนิยามของการส่งเสริม การตลาดและมาตรการในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กจะเห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งเน้นควบคุมการส่งเสริมการตลาดในรูปแบบออฟไลน์เป็นหลัก ในขณะที่ปัจจุบันการตลาด สมัยใหม่นั้น เน้นการตลาดผ่านช่องทางออนไลน์ โซเชียลมีเดีย และผู้มีอิทธิพล เช่น การจัดกิจกรรม แจก ของขวัญ การใช้อินฟลูเอนเซอร์ หรือแม่เน็ตไอดอลเพื่อ โปรโมทผลิตภัณฑ์ การรีวิวที่ได้รับคำตอบแทน การใช้กลุ่มแม่หรือชุมชนออนไลน์เป็นช่องทางซึ่งมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ยาก ต่อการตีความว่าการกระทำใดเข้าข่ายเป็นการส่งเสริมการตลาดและยากต่อการควบคุมและตรวจสอบ เพราะการตลาดจำนวนมากเกิดขึ้นในระดับบุคคล เช่น การให้ของขวัญแม่หลังคลอด การให้ตัวอย่างฟรี

แม้กฎหมายมีวัตถุประสงค์ของการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ต้องการแก้ปัญหาการใช้กลยุทธ์ส่งเสริมการขาย โดยการกำหนดมาตรการห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย อาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก หรือตัวแทนส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก แต่ในทางปฏิบัติ เกิดปัญหาในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดในรูปแบบออนไลน์ว่า พฤติกรรมการส่งเสริมการตลาด สมัยใหม่ ผ่านช่องทางออนไลน์ โซเชียลมีเดีย และผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ทำให้ยากต่อการตรวจสอบและพิสูจน์ว่าเป็นการส่งเสริมการตลาดที่ต้องห้ามตามกฎหมาย เช่น การรีวิว ที่ได้รับคำตอบแทน หรือการใช้กลุ่มแม่หรือชุมชนออนไลน์เป็นช่องทางในการติดต่อหญิงตั้งครรภ์ แม่ที่มีบุตรซึ่งเป็นทารก หรือบุคคลในครอบครัว เพื่อแนะนำให้ความรู้หรือให้อาหารสำหรับทารก และเด็กเล็ก ซึ่งการที่ตัวแทนของบริษัทนมผงเข้าไปเผยแพร่ข้อมูลผลิตภัณฑ์ การตอบคำถามในลักษณะ เชิญชวน หรือการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายในกลุ่มหรือเพจสำหรับคุณแม่ที่เน้นการแชร์ประสบการณ์ ทำให้ยากต่อการควบคุม เนื่องจากเป็นพื้นที่ปิด หรือพื้นที่ที่มีการสนทนาที่ไม่ใช่การโฆษณาในสื่อสาธารณะ โดยตรง รวมทั้งการตลาดออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซ ซึ่งได้รับความนิยมและเข้าถึงผู้บริโภคได้ง่าย และสะดวกที่สุดเพียงระยะเวลาอันสั้น ซึ่งกลยุทธ์การตลาดสมัยใหม่นั้น ไม่ว่าจะการลด แลก แจก แถม หรือในรูปแบบของการฟรีค่าจัดส่งแบบมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข การเสนอкупองส่วนลด คอยน์ หรือการจัดกิจกรรมชิงโชคที่เชื่อมโยงกับการซื้อผลิตภัณฑ์ ซึ่งมีความหลากหลายและมีความซับซ้อน มากยิ่งขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาการตีความและการพิสูจน์เจตนาว่าเป็นการส่งเสริมการตลาดเพื่อประโยชน์ ทางการค้าหรือไม่

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ภายใต้หลักจรรยาบรรณของคณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs) ได้ให้คำจำกัดความการส่งเสริมการขายหมายถึงกลยุทธ์กระตุ้นการขายในรูปแบบใด ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงส่วนลด ข้อเสนอ อุปกรณ์ฟรี และราคาถูก การบริจาค การแลกของรางวัล ของขวัญฟรีทั้งที่เกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการซื้อ อุปกรณ์หรือสิ่งของฟรี ของรางวัล ถูงหิ้วที่มีภาพผลิตภัณฑ์ หรือโลโก้ผลิตภัณฑ์ คุ้มครองส่วนลด การจัดแสดงพิเศษ ณ จุดขายปลีก และของแถมอื่น ๆ ซึ่งควบคุมการส่งเสริมการขายในทุกรูปแบบที่มีการกระตุ้นการขาย ผลิตภัณฑ์ และการจัดโปรโมชั่นเชิงพาณิชย์ทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะป็นช่องทางค้าปลีก ออนไลน์ หรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการขายและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทดแทนนมแม่สำหรับทารกแบ่งออกเป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่ ความรับผิดชอบของอุตสาหกรรมโภชนาการทารก ความรับผิดชอบของสถาบันการดูแลสุขภาพและบุคลากรทางการแพทย์ และความรับผิดชอบของผู้ค้าปลีก โดยเน้นให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้กำกับดูแลตนเองในการส่งเสริมการขาย ซึ่งได้กำหนดความรับผิดชอบของอุตสาหกรรมโภชนาการทารกไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวดว่าห้ามการส่งเสริมการขายในทุกช่องทางค้าปลีก ออนไลน์ หรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ รวมถึงสื่อวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ และสื่อออนไลน์ที่มีผลิตภัณฑ์และนมผง ซึ่งรวมถึงกิจกรรมการจูงใจทางการเงินหรือวัตถุ

6.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำผิดซ้ำของผู้ประกอบการรายใหญ่

แม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ.2560 จะมีมาตรการควบคุมและบทลงโทษที่ชัดเจน เช่น สำหรับความผิดที่เกี่ยวกับการโฆษณาตามมาตรา 34 คือ โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับสูงสุดไม่เกิน 100,000 บาท หรือสำหรับความผิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการตลาดตามมาตรา 38 คือ โทษปรับไม่เกิน 300,000 บาท แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบการกระทำผิดซ้ำจากผู้ประกอบการรายใหญ่ เนื่องจากบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ.2560 กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมอนามัยหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมอนามัยมอบหมายให้เปรียบเทียบได้ตามหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบตามที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราเปรียบเทียบแบบท้ายประกาศคณะกรรมการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการรายใหญ่ที่กระทำความผิดไม่เกิดความเกรงกลัว เมื่อเทียบจำนวนเงินค่าปรับกับผลประโยชน์ทางการตลาดที่ได้รับย่อมมีมูลค่าสูงกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการที่มองเห็นโอกาสในการสร้างรายได้จำนวนมาก จึงยอมเสียค่าปรับมากกว่าผลประโยชน์ของผู้บริโภค ซึ่งการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกเด็กเล็กเป็นการกระทำที่ผู้ประกอบการรายใหญ่มีการกระทำความผิดซ้ำมากที่สุด

ประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดบทลงโทษหรือมาตรการบังคับทางกฎหมายตามหลักจรรยาบรรณของคณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs) ซึ่งได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีหน้าที่รับผิดชอบและหากผู้มีส่วนได้เสียพบการกระทำที่มีการละเมิดต่อหลักจรรยาบรรณสามารถ

รายงานการละเมิดไปยังหน่วยงานของภายใต้คณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs) ซึ่งหากมีการกระทำละเมิดการส่งเสริมการขายจะมีมาตรการควบคุมบังคับทางกฎหมายแก่ผู้กระทำละเมิดแตกต่างกัน

เมื่อเปรียบเทียบและวิเคราะห์บทลงโทษของประเทศสิงคโปร์เทียบกับประเทศไทยแล้วนั้นพบว่า ประเทศสิงคโปร์มีมาตรการลงโทษที่มีลักษณะกึ่งทางการ แม้ไม่ใช่โทษทางกฎหมายโดยตรง แต่เป็นการกีดกันทางธุรกิจ ถือเป็นมาตรการลงโทษที่ส่งผลกระทบต่อสมาชิกอุตสาหกรรมโภชนาการทารกหรือผู้ค้าปลีก ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบเชิงสังคม ชื่อเสียง เศรษฐกิจ ภาพลักษณ์หรือความน่าเชื่อถือ ซึ่งถือได้ว่าเทียบเท่าผลเชิงกฎหมาย ในขณะที่ประเทศไทยนั้นมีการกำหนดโทษที่จำกัดค่าปรับสูงสุดไว้เท่านั้น เมื่อเทียบกับความเสียหายหรือหรือผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิดนั้นอาจมีมูลค่าที่สูงมาก ซึ่งไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวได้ และก่อให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ เพื่อหวังผลประโยชน์ที่มีมูลค่าสูงกว่าค่าปรับหรือบทลงโทษมาก ซึ่งสามารถวิเคราะห์จากการที่กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดโทษค่าปรับหรือโทษทางอาญาไว้ แต่เป็นการกำหนดมาตรการในเชิงการกีดกันทางธุรกิจ เน้นผลกระทบต่อชื่อเสียงและการสื่อสารทางการตลาด เป็นการให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีหน้าที่รับผิดชอบ และก่อให้เกิดความเกรงกลัวในกฎหมายได้

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอ

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับเด็กและเด็กเล็ก ภายใต้ตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับเด็กและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 เปรียบเทียบกับหลักจรรยาบรรณของคณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs) ของประเทศสิงคโปร์ พบว่า การบังคับใช้กฎหมายของไทยยังคงมีช่องว่างและเผชิญความท้าทายใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) ปัญหาเกี่ยวกับการตีความการโฆษณาอาหารสำหรับเด็กและเด็กเล็ก ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับเด็กและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 ได้กำหนดนิยามคำว่า “โฆษณา” ไว้อย่างกว้างขวาง แม้จะมีข้อดีในการครอบคลุมเทคโนโลยีใหม่ ๆ แต่ในทางปฏิบัติกลับสร้างความคลุมเครือในการแยกระหว่างการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับการโฆษณาแฝง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตลาดดิจิทัลที่การโฆษณามักปรากฏในรูปแบบเนื้อหาและผ่านบุคคลที่สาม เช่น การตลาดผ่านอินฟลูเอนเซอร์ บุคลากรสาธารณสุข การตลาดแบบข้ามผลิตภัณฑ์ที่ใช้โลโก้หรือสีที่คล้ายคลึงกัน และการเชื่อมโยงข้อมูลทางโภชนาการไปยังหน้าจำหน่ายสินค้า ซึ่งยากต่อการพิสูจน์เจตนา และแยกแยะว่าการสื่อสารนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรือเพื่อการให้ความรู้ ทำให้การตีความและการบังคับใช้กฎหมายไม่มีความสอดคล้องกัน ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์มีการกำหนดคำจำกัดความของการโฆษณาที่ชัดเจนและละเอียดกว่า โดยมีข้อกำกับเพิ่มเติมสำหรับสื่อออนไลน์โดยเฉพาะ

เช่น กำหนดให้มีข้อความประกาศก่อนเข้าถึงข้อมูลผลิตภัณฑ์ ห้ามจัดแสดงผลิตภัณฑ์สำหรับทารกในหน้าแรกของเว็บไซต์อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีแนวปฏิบัติขององค์การมาตรฐานการโฆษณาแห่งสิงคโปร์ (ASAS) ช่วยเสริมการตีความการโฆษณาให้รัดกุมยิ่งขึ้น (2) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก มาตรการควบคุมการส่งเสริมการตลาดของประเทศไทยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบดั้งเดิม (Offline) เช่น การห้ามแจกของขวัญ คุกกี้ ส่วนลด หรือการติดต่อหญิงตั้งครรภ์โดยตรง แต่ยังไม่ครอบคลุมกลยุทธ์การตลาดออนไลน์ที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น การรีวิวที่ได้รับรางวัล การจัดกิจกรรมในกลุ่มปิดสำหรับแม่และเด็ก และโปรโมชันบนแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซ ซึ่งทำให้การตรวจสอบและพิสูจน์เจตนาเพื่อประโยชน์ทางการค้าเป็นไปได้ยาก ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ตามหลักจรรยาบรรณของคณะกรรมการจรรยาบรรณว่าด้วยการจำหน่ายอาหารทารก (SIFECs) ให้คำจำกัดความการส่งเสริมการขายที่ครอบคลุมกลยุทธ์กระตุ้นการขายทุกรูปแบบอย่างละเอียด ทั้งทางตรงและทางอ้อม และบังคับใช้กับทุกช่องทางไม่ว่าจะเป็นร้านค้าปลีกหรือออนไลน์ โดยกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนแก่ทุกฝ่าย ทั้งภาคอุตสาหกรรมและผู้ค้าปลีกในการห้ามจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายทุกชนิด (3) เกี่ยวกับการทำความเข้าใจของผู้ประกอบการรายใหญ่ ผู้ศึกษาเห็นว่า บทลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 สำหรับความผิดเกี่ยวกับการโฆษณาตามมาตรา 34 และสำหรับความผิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการตลาดตามมาตรา 38 ยังไม่มีความเด็ดขาดและรุนแรงเพียงพอที่จะยับยั้งผู้ประกอบการรายใหญ่จากการทำความเข้าใจได้ ไม่เกิดความเกรงกลัว เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่มองเห็นโอกาสในการสร้างรายได้จำนวนมาก ขอมเสียด่าปรับมากกว่าผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยละเลยความถูกต้องในการโฆษณาและส่งเสริมการตลาด โดยไม่สนใจผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคในภายหลัง และมองผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้เป็นหลัก

ดังนั้นแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก แต่ยังคงมีจุดอ่อนในการตีความและการบังคับใช้ให้เท่าทันกลยุทธ์การตลาดสมัยใหม่ รวมถึงบทลงโทษที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องปรามการกระทำผิดซ้ำ เมื่อเทียบกับแนวทางของประเทศสิงคโปร์ที่ใช้ระบบกำกับดูแลตนเองร่วมกับมาตรการทางสังคมและธุรกิจ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนและพัฒนากลไกทางกฎหมายของไทยให้มีความชัดเจน รัดกุม และมีสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

7.2 ข้อเสนอแนะ

7.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตีความการโฆษณาอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 ได้นิยามคำว่า โฆษณา ไว้อย่างกว้างขวาง แม้ครอบคลุมการกระทำใด ๆ เพื่อประโยชน์ทางการค้า และมีข้อห้ามโฆษณาอาหารสำหรับทารกโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม รูปแบบการโฆษณาในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในสื่อดิจิทัล ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและกำกับดูแล ซึ่งจะมีความแตกต่างจากประเทศสิงคโปร์ที่มีการกำหนดคำจำกัดความของการโฆษณาไว้อย่างชัดเจนและละเอียดครอบคลุม

การสื่อสารในทุกรูปแบบ มีข้อกำหนดเพิ่มเติมสำหรับสื่อออนไลน์โดยเฉพาะ และมีแนวปฏิบัติในการตีความ การโฆษณาขององค์การมาตรฐานการโฆษณาแห่งสิงคโปร์ (ASAS) จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1.1) แก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า โฆษณา ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560

จากเดิม “ได้ให้คำนิยามของคำว่า โฆษณา หมายความว่า “การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็น หรือทราบข้อความ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ทางการค้า”

แก้ไขเป็น “การสื่อสารไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ ที่ใช้หรือดูเหมือนว่าจะใช้เพื่อส่งเสริม การขายอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม รวมถึงคำพูดใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษร หรือในข้อความเสียง ภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหว เครื่องหมาย สัญลักษณ์ ภาพหรือการแสดงอื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงการสื่อสารความคิดเห็นส่วนตัวที่ทำโดยบุคคล เพื่อประโยชน์ที่ไม่ใช่เชิงพาณิชย์ต่อสาธารณะ หรือส่วนหนึ่งของสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการใด ๆ ตรายี่ห้อของสินค้าหรือบริการหรือบุคคล ที่ให้บริการสินค้า”

1.2) ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติ ในการตีความการโฆษณา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุม การส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก เพื่อขยาย ความคำนิยามของการโฆษณาตามมาตรา 3 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การตลาดผ่านผู้มีอิทธิพลบนสื่อสังคม ออนไลน์ การโฆษณาแฝงในเนื้อหา การโฆษณาแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายบนแพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อลดช่องว่างในการตีความของเจ้าหน้าที่และสร้างความชัดเจนให้กับผู้ประกอบการ

1.3) เพิ่มข้อกำหนดเฉพาะสำหรับสื่อออนไลน์ไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติในการตีความการโฆษณา โดยมีข้อกำหนดว่า “ต้องมีข้อความ ประกาศสำคัญหรือข้อความที่คล้ายกัน ก่อนที่ผู้บริโภคจะเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก บนเว็บไซต์หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ และภายในเว็บไซต์ต้องมีข้อความแนะนำเรื่องการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่”

7.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

กฎหมายได้กำหนดมาตรการห้ามส่งเสริมการตลาด โดยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบดั้งเดิม เช่น การแจกคูปอง ของแถม หรือแจกตัวอย่างผลิตภัณฑ์ และการติดต่อหญิงตั้งครรภ์หรือมารดาที่มีบุตรเล็ก แต่ยังไม่ครอบคลุมกลยุทธ์การตลาดออนไลน์ที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเห็นควร แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18

จากเดิม “ในการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและอาหารสำหรับเด็กเล็ก ห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย หรือตัวแทนดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) แจกหรือให้อุปถัมภ์หรือสิทธิที่จะได้รับส่วนลด ขายพ่วง แลกเปลี่ยนหรือให้ของรางวัลของขวัญหรือสิ่งอื่นใด

(2) แจกอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก หรือตัวอย่างอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ให้อาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก สิ่งของ หรือสิ่งอื่นใดแก่หญิงตั้งครรภ์ หญิงที่มีบุตรซึ่งเป็นทารกหรือเด็กเล็ก หรือบุคคลในครอบครัวที่มีทารกหรือเด็กเล็ก

(4) ติดต่อหญิงตั้งครรภ์หรือหญิงที่มีบุตรซึ่งเป็นทารกหรือเด็กเล็ก หรือบุคคลในครอบครัวที่มีทารกหรือเด็กเล็ก ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อส่งเสริม สนับสนุน หรือแนะนำให้ใช้อาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก หรือเพื่อสื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก

แก้ไขเป็น “ในการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและอาหารสำหรับเด็กเล็ก ห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย หรือตัวแทน ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) แจกหรือให้อุปถัมภ์หรือสิทธิที่จะได้รับส่วนลด ขายพ่วง แลกเปลี่ยนหรือให้ของรางวัลของขวัญหรือสิ่งอื่นใด ในทุกช่องทางไม่ว่าจะร้านค้าปลีก ออนไลน์ หรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ รวมถึงกิจกรรมการจูงใจทางการเงินหรือวัตถุดิบแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซ เช่น บัตรกำนัลส่วนลด คะแนนสะสม รหัสอุปถัมภ์ โบนัส เงินคืน สินค้าตัวอย่างฟรี หรือผลประโยชน์อื่น ๆ ที่นำไปสู่การซื้ออาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก

(2) แจกหรือให้อาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก หรือตัวอย่างอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม รวมถึงสิ่งของ หรือสิ่งอื่นใดแก่หญิงตั้งครรภ์ หญิงที่มีบุตรซึ่งเป็นทารกหรือเด็กเล็ก หรือบุคคลในครอบครัวที่มีทารกหรือเด็กเล็ก

(3) ใช้ข้อมูลอ้างทางโภชนาการและสุขภาพ คำศัพท์ และคำที่เกี่ยวข้อง เช่น ฉลาด อัจฉริยะ หรือศักยภาพทางสติปัญญา เพื่อสร้างความเชื่อว่าอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กเทียบเท่าหรือเหนือกว่าการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่

(4) ติดต่อหญิงตั้งครรภ์หรือหญิงที่มีบุตรซึ่งเป็นทารกหรือเด็กเล็กหรือบุคคลในครอบครัวที่มีทารกหรือเด็กเล็ก ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อส่งเสริม สนับสนุน หรือแนะนำให้ใช้อาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก หรือเพื่อสื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก

7.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำผิดซ้ำของผู้ประกอบการรายใหญ่

บทลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 สำหรับความผิดเกี่ยวกับการ โฆษณาตามมาตรา 34 และสำหรับความผิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการตลาดตามมาตรา 38 ยังไม่มีความเด็ดขาดและรุนแรงเพียงพอที่จะยับยั้งผู้ประกอบการรายใหญ่จากการกระทำผิดซ้ำได้ ไม่เกิดความเกรงกลัว เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่มองเห็นโอกาสในการสร้างรายได้จำนวนมาก ขอมเสียดค่าปรับมากกว่าผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยละเลยความถูกต้อง

ในการโฆษณาและส่งเสริมการตลาด โดยไม่สนใจผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคในภายหลัง และมองผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้เป็นหลัก เห็นควรเพิ่มมาตรการทางสังคมที่มีลักษณะกึ่งทางการมาปรับใช้เพิ่มเติมจากโทษทางอาญาที่มีอยู่ โดยเปิดเผยรายชื่อผู้กระทำความผิดต่อสาธารณะ เพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคม และทำให้ผู้บริโภคได้รับทราบข้อมูล

โดยการแก้ไขบัญชีอัตราการแข่งขันแบบทำยประกาศคณะกรรมการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก เรื่อง หลักเกณฑ์การแข่งขัน พ.ศ. 2561

จากเดิม “ลำดับที่ 1 กระทำผิดมาตรา 14 ฐานความผิดโฆษณาอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก บทกำหนดโทษมาตรา 34 อัตราค่าปรับในการเปรียบเทียบ ครั้งที่ 3 และครั้งต่อไป จำนวน 100,000 บาท และลำดับที่ 5 กระทำผิดมาตรา 18 ฐานความผิดส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก บทกำหนดโทษมาตรา 38 อัตราค่าปรับในการเปรียบเทียบ ครั้งที่ 3 และครั้งต่อไป จำนวน 300,000 บาท”

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ลำดับที่ 1 กระทำผิดมาตรา 14 ฐานความผิดโฆษณาอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก บทกำหนดโทษมาตรา 34 อัตราค่าปรับในการเปรียบเทียบ ครั้งที่ 3 และครั้งต่อไป จำนวน 100,000 บาท และเปิดเผยรายชื่อผู้กระทำความผิดต่อสาธารณะ ลำดับที่ 5 กระทำผิดมาตรา 18 ฐานความผิดส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก บทกำหนดโทษมาตรา 38 อัตราค่าปรับในการเปรียบเทียบ ครั้งที่ 3 และครั้งต่อไป จำนวน 300,000 บาท และเปิดเผยรายชื่อผู้กระทำความผิดต่อสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- ยุพยง แห่งเชาว์นิช และปารีณา ศรีวนิชย์. กลยุทธ์การตลาดและสื่อ โฆษณาของนมผงดัดแปลงเลี้ยงทารก. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย, 2550.
- ยุพยง แห่งเชาว์นิช และปิยาภรณ์ บวรกิตติขจร. The Code: เรื่องที่ต้องรู้สำหรับบุคลากรสาธารณสุข. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย, 2550.
- ฉัตรสุมน พงศ์ภิญโญ. “การค้าและสุขภาพ: การควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง.” วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข 3, 1 (มกราคม-เมษายน 2560).
- บวรสรรค์ เจ็ยดำรง และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ข้อความโฆษณาและการพัฒนาเกณฑ์ ประเมินความแตกต่างระหว่างฉลากบรรจุภัณฑ์นมผงสำหรับทารกและฉลากบรรจุภัณฑ์นมผง สำหรับเด็กเล็กภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2565.
- มูลนิธิศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์. ที่มา Milk Code [Online], Available URL: <https://thaibf.com/2-milk-code/>, 2560 (ธันวาคม, 4).
- ศูนย์วิชาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ความเหลื่อมล้ำในน้ำนมแม่ และคราบน้ำนมผง [Online], Available URL: <https://www.thaihealthconsumer.org/news/milk-code-2>, 2561 (สิงหาคม, 11).
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. ทุกฝ่ายหนุน สนช.ออกกฎหมายคุมการตลาดนมผง คั้นสิทธิสุขภาพ -ส่งเสริมเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ [Online], Available URL: <https://old.nationalhealth.or.th/th/node/809>, 2559 (ธันวาคม, 21).
- สมาคมสื่อช่อสะอาด. ตลาดนมเด็กหมิ่นล้างกระอัก กฎหมายใหม่ห้ามโฆษณาทุกรูปแบบ[Online], Available URL: <https://www.chorsaard.or.th/content/>, 2560 (ธันวาคม, 12).
- พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560.
- Marketeer. “การตลาด 101: P ตัวที่สี่: Promotion ในทางการตลาด หมายความว่าอะไร และแบ่งเป็นประเภท อะไรบ้าง.” [Online], Available URL: <https://marketeeronline.co/archives/370512>, 2567 (สิงหาคม, 16).
- Jukkrit Wungrath. “Thailand's Position on the International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes An Overview.” Journal of Child Science 13, (January 2023).
- Singapore Code of Advertising Practice 3rd Edition 2008.
- Sale of Infant Foods Ethics Committee of Singapore (SIFECs) Code of Ethics “Frequently Asked Questions (FAQs) on the Sale of Infant Formula via Online and Electronic Channels.” Adherence 1st January 2020.
- The Sale of Infant Foods Ethics Committee Singapore (SIFECs) Code of Ethics 5th Edition 2020

Taylor A. "Violations of the International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes." Prevalence in four countries *BMJ* 316, 7138 (1998).

World Health Organization. *Global Strategy for Infant and Young Child Feeding* (Geneva, Switzerland: World Health Organization 2003), pp.v-33.

World Health Organization. *International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes* (Geneva: WHO, 1981): 1-36.

World Health Organization. WHO reveals shocking extent of exploitative formula milk marketing [Online], Available URL: <https://www.who.int/news/item/28-04-2022-who-reveals-shocking-extent-of-exploitative-formula-milk-marketing,2022> (April, 28).

United Nations. "Convention on the Rights of the Child." *United Nations Treaty Series*, 1577, (1989).

UNICEF. *From the first hour of life: Making the case for improved infant and young child feeding everywhere* (New York: United Nations Children's Fund, 2016): 1-104