

ผลงานด้านวิชาการและการวิจัย
กลุ่มอนามัยแม่และเด็ก สำนักส่งเสริมสุขภาพ

.....

ชื่อ-นามสกุล แพทย์หญิงฐิติภรณ์ ดวงรัตนานนท์ **ตำแหน่ง** นายแพทย์ชำนาญการ

เรื่อง ความก้าวหน้าและความท้าทายของการบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผง

หลักงานและเหตุผล

นมแม่เป็นอาหารที่ดีที่สุดสำหรับทารกและเด็กเล็ก สารอาหารในนมแม่มีประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตและพัฒนาการทั้งทางร่างกาย สติปัญญาและจิตใจ องค์การอนามัยโลกแนะนำว่าเด็กทุกคนควรกินนมแม่อย่างเดียวจนถึง 6 เดือน และกินนมแม่ต่อเนื่องควบคู่กับอาหารตามวัยจนถึงอายุ 2 ปีหรือนานกว่านั้น จากผลการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย (Multiple Indicator Cluster Survey; MICS) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติร่วมกับองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) พบว่าในปี พ.ศ. 2558 ทารกอายุต่ำกว่า 6 เดือนที่ได้กินนมแม่อย่างเดียวมีเพียงร้อยละ 23⁽¹⁾ ซึ่งเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับผลสำรวจเมื่อปี 2555 ที่พบร้อยละ 12⁽²⁾ ถือว่าอยู่ในระดับต่ำมากของโลก งานวิจัยพบว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้แม่ไม่สามารถเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ได้มีหลายประการ เช่น แม่ต้องกลับไปทำงานต่อเพราะมีสิทธิการลาคลอดไม่ครบ 6 เดือน แม่เชื่อว่าน้ำนมตัวเองไม่พอ และการขาดความรู้และความเชื่อมั่นในการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่⁽³⁾ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการได้รับอิทธิพลของการส่งเสริมการตลาดผ่านการโฆษณาของบริษัทอาหารทารกและเด็กเล็ก

องค์การอนามัยโลก องค์การยูนิเซฟ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมกันผลักดันให้เกิดข้อแนะนำระดับโลกเรียกว่า The international Code of Marketing of Breast-milk Substitutes ในปีพ.ศ. 2524 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นานาชาติประเทศใช้เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์อาหารทารกและเด็กเล็กไม่ให้เกิดการโฆษณาและส่งเสริมการตลาดที่ขาดจริยธรรม⁽⁴⁾ การผลักดันพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 หรือ พ.ร.บ.นมผง ของประเทศไทย มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2524 โดยมีการผลักดันให้เกิดการประกาศใช้ CODE ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2527 ผ่านการขอความร่วมมืออย่างสมัครใจจากภาคธุรกิจ ซึ่งต่อมามีการปรับปรุงเนื้อหาของหลักเกณฑ์ฯในปี พ.ศ. 2538 อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้หลักเกณฑ์ฯดังกล่าวถือว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีบทลงโทษสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมนมผสมที่ทำการละเมิดหลักเกณฑ์ฯ ในปี พ.ศ. 2551 กระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข “หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2551” เพื่อให้การควบคุมการส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์อาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่เนื่องจากประกาศกระทรวงฯ เป็นมาตรการที่ไม่มีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเช่นเคย ต่อมาในปีพ.ศ. 2553 ที่ประชุมสมัชชานานาชาติ WHA 63.23⁽⁵⁾ มีมติให้ทุกประเทศผลักดันมาตรการการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กตามหลักการของ CODE ให้เป็นกฎหมาย กรมอนามัย มูลนิธิศูนย์นมแม่แห่งประเทศไทย และเครือข่ายได้ร่วมกันขับเคลื่อนผ่านเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้เกิดการผลักดันกฎหมายตามหลักการของ CODE การผลักดันกฎหมายอย่างต่อเนื่องของภาคีเครือข่ายประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. 2560 หรือ พ.ร.บ.นมผง เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2560

วัตถุประสงค์

เพื่อรวบรวมความก้าวหน้าการดำเนินงานที่ผ่านมาของภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และความท้าทายที่พบจากการบังคับใช้พ.ร.บ.นมผงในระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่กฎหมายเริ่มมีผลบังคับใช้

วิธีการ/ขั้นตอนการดำเนินงานตามกระบวนการ

บทความนี้มาจากการค้นคว้าด้วยเทคนิคงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการอภิปรายกลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่าง และการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลนำเข้ามาจากเอกสารช่วงร่าง พ.ร.บ. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. ซึ่งมีส่วนที่ได้จากความเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เอกสารทางกฎหมาย เช่น จำนวนการกระทำความผิด และลักษณะการกระทำความผิด รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่ประกอบไปด้วยงานวิจัยทางวิชาการและงานวิจัยเชิงการตลาด โดยประกอบกันเป็นข้อมูลในบทความพิเศษนี้

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

1. การกำหนดกลไกเพื่อขับเคลื่อนกฎหมาย มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก (คสทท.) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนอื่น และดำเนินงานร่วมกับคณะอนุกรรมการอีกสามคณะ
2. เครือข่ายและการประสานงานกับภาคส่วนอื่น ทั้งภาคราชการ ภาคประชาสังคมที่เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและเป็นกำลังสำคัญในการผลักดันกฎหมาย และเป็นช่องทางการเฝ้าระวัง ภาคประชาชน กลุ่มผู้บริโภค แม่และครอบครัวโดยสื่อสารให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น
3. การสื่อสารสร้างความเข้าใจ การขับเคลื่อนกฎหมายที่ผ่านมา เป็นไปตาม “แผนขับเคลื่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก” (แผนขับเคลื่อนฯ) ซึ่งได้จัดทำขึ้นเป็นแผนปฏิบัติการ 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2563-2565

สถานการณ์และความท้าทายของการบังคับใช้กฎหมาย

1. แนวทางการตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปจากการเข้าถึงตัวบุคคลแบบ offline เปลี่ยนผ่านไปเป็นรูปแบบออนไลน์ ซึ่งจะพบได้อย่างแพร่หลายใน เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน แพลตฟอร์ม จากสถิติการกระทำความผิดกฎหมายที่ผ่านมาตั้งแต่ ปี 2562- มิถุนายน 2565 มีเรื่องร้องเรียนทั้งหมด 53 เรื่อง ไม่เข้าข่ายความผิด 4 เรื่อง เป็นความผิด 49 เรื่อง โดยเป็นความผิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการตลาด (มาตรา 18) มากที่สุด จำนวน 43 เรื่อง โดยส่วนมากจะเป็นช่องทางออนไลน์
2. ช่องว่างจากตัวบทของกฎหมายจากการที่กฎหมายยังไม่มีกำหนดนิยามคำว่า “อาหารสำหรับเด็กเล็ก” ส่งผลให้การควบคุมอาหารในกลุ่มนมผงสำหรับเด็กเล็ก ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีการโฆษณาและส่งเสริมการตลาดมาก ในบางมาตราไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะ มาตรา 14 และมาตรา 15
3. การให้ความสำคัญจากระดับนโยบายและศักยภาพการทำหน้าที่ของกรมอนามัยยังไม่ได้ได้รับความสำคัญจากผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายเท่าที่ควร งบประมาณเพื่อดำเนินการในแต่ละปีมีอย่างจำกัด ส่งผลให้จำนวนการประชุมที่จัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ คณะทำงาน อนุกรรมการและกรรมการมีอย่างจำกัดและส่งผลให้เกิดการดำเนินงานที่ล่าช้า ซึ่งเกิดขึ้นกับการของบประมาณเพื่อสนับสนุนการส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่เช่นกัน

- อุปสรรคในการปฏิบัติงานในพื้นที่ พนักงานเจ้าหน้าที่โดยส่วนมากปฏิบัติงานด้านส่งเสริมสุขภาพ งานด้านวิชาการ ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในงานกฎหมาย จึงทำให้ขาดความเชื่อมั่น ขาดความมั่นใจ
- นอกจากนี้มาตรการของกฎหมายมีการกำกับ กำหนด วิธีการ มาตรการที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรด้านสาธารณสุขอยู่มาก เพื่อป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเฉพาะหากผู้เกี่ยวข้องเป็นคุณรู้จัก เพื่อนร่วมงาน หรือผู้บังคับบัญชา

รูปภาพที่ 1 ความก้าวหน้า ความท้าทายของการบังคับใช้ พ.ร.บ. นมผงและแนวทางในอนาคต



ข้อเสนอแนะ

1. ผู้บังคับใช้กฎหมายควรจัดระบบเฝ้าระวังและติดตามการปฏิบัติตัวของอุตสาหกรรมอาหารอย่างใกล้ชิด รวมทั้งปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนกฎหมายให้รวดเร็วภายใต้งบประมาณและเวลาอันจำกัด
2. สร้างโปรแกรมออกบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่งเสริมศักยภาพโดยการใช้ E-learning
3. สร้างช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนผ่านระบบออนไลน์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานให้มากที่สุด

ช่องทางการเผยแพร่

วารสารการสร้างเสริมสุขภาพไทย ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม - กันยายน 2565 บทความพิเศษ

ผ่านความเห็นชอบ

(นายแพทย์โอพาริก มุสิกวงศ์)

หัวหน้ากลุ่มอนามัยแม่และเด็ก สำนักส่งเสริมสุขภาพ

เอกสารอ้างอิง

1. National Statistical Office, United Nations Children's Fund. Thailand Multiple Indicator Cluster Survey 2015-2016. Bangkok: NSO and UNICEF; 2016.
2. National Statistical Office of Thailand. Multiple Indicator Cluster Survey 2012. Bangkok, Thailand: National Statistical Office of Thailand; 2012.
3. บวรสรรรค์ เจียดำรงค์. การเฝ้าระวังและติดตามกลยุทธ์การสื่อสารในการส่งเสริมการตลาดนมผงในประเทศไทยที่ละเมิดหลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการตลาดอาหารทารกและเด็กเล็กระหว่างการผลักดันพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารทารกและเด็กเล็ก. วารสารร่วมแพทย์. 2016;34(2).
4. Elaine Petitat-Cote. The World Health Assembly Decisions on Infant & Young Child Feeding Malaysia: WABA; n.d. [cited 2022 August 29]. Available from: <http://waba.org.my/v3/wp-content/uploads/2018/08/The-World-Health-Assembly-Decisions-on-Infant-and-Young-Child-Feeding.pdf>.
5. World Health Organization. WHA 63.23 Infant and young child nutrition Geneva: WHO; 2010 [cited 2022 August 29]. Available from: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_R23-en.pdf.