



ที่ สศ ๐๐๐๑/๑๖๕๔

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า เขตราชเทวี กทม. ๑๐๕๐๐

๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สศ ๐๐๐๑/๑๒ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนจากสื่อโทรทัศน์
๒. ประกาศกรมประชาสัมพันธ์เรื่อง "หลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับการโฆษณา และบริการธุรกิจที่มีผลกระทบต่อเด็กทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ "

ตามหนังสือที่อ้างถึง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องปัญหาขนมนมเด็กกับสุขภาพเด็กต่อคณะรัฐมนตรี และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้รับทราบความเห็นดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ และให้กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยหน่วยงานราชการต่างๆ ได้รับมติไปดำเนินการ ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้ออกประกาศกรมประชาสัมพันธ์เรื่อง "หลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับการโฆษณา และบริการธุรกิจที่มีผลกระทบต่อเด็กทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ " เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) และต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ มีผลให้ประกาศกรมประชาสัมพันธ์ฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกไป จึงได้พิจารณาเห็นว่าการควบคุมการโฆษณามีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน เพื่อจัดทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค และมีมติเห็นชอบผลการศึกษา พร้อมกับให้เสนอเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเรื่องการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนจากสื่อโทรทัศน์ ซึ่งมีความเห็นว่า การดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนในฐานะผู้บริโภค โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน นั้น รัฐบาลควรดำเนินการใน ๒ ลักษณะ ดังต่อไปนี้

/๑.มาตรการเร่งด่วน...

๑. มาตรการเร่งด่วน

๑.๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายต้องเร่งเสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒ คน เพื่อให้คณะอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๗๙ สามารถเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเร็ว

๑.๒ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายต้องสั่งการให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง พิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑ (๑) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ไม่สามารถดำเนินการให้ครบขั้นตอนตามกฎหมายได้

๑.๓ รัฐในฐานะเจ้าของกิจการควรใช้อำนาจทางบริหารสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการแพร่ภาพกระจายเสียงทางสื่อโทรทัศน์ เช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ และกองทัพบก เป็นต้น ดำเนินการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้เคยประกาศไว้ และให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เดิมไปพลางก่อน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้อำนวยความสะดวกสาธารณะ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยความร่วมมือกับภาคประชาชนและนักวิชาการ ติดตามกำกับดูแลการเผยแพร่รายการที่ไม่เหมาะสม อีกชั้นหนึ่ง

๑.๔ รัฐต้องสั่งการหรือประสานงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข (ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานอื่นๆ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาดังกล่าวโดยเคร่งครัดโดยไม่ละเว้น หากพบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการให้รายงานให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทราบและสั่งการแก้ไขปัญหา

๒. มาตรการระยะยาว

๒.๑ รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการการคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนที่เป็นผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกลไกหลัก มีหน้าที่บูรณาการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชน

๒.๒ รัฐควรประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาคเอกชน ภาคประชาชนและภาควิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงของสภาพปัญหา และร่วมกันแก้ไขปัญหที่ส่งผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนไทยอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยมอบหมายให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือ

๒.๓ รัฐควรกำหนดมาตรการหรือสนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้รายการโทรทัศน์ที่เป็นประโยชน์สำหรับเด็กและเยาวชนสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงการโฆษณาที่ไม่เหมาะสม และควรประเมินคุณภาพรายการสำหรับเด็กและเยาวชนอย่างสม่ำเสมอ

๒.๔ รัฐควรมีมาตรการส่งเสริมและจูงใจให้ผู้ผลิตสินค้ารวมถึงผู้ประกอบการโฆษณา มีกลไกและแนวทางการกำกับดูแลกันเองในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากสื่อโทรทัศน์ ในทำนองเดียวกันกับการริเริ่มจัดทำข้อตกลงสนับสนุนนโยบายการโฆษณาด้วยความรับผิดชอบในประเทศไทย (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร ๐ ๒๖๑๒ ๙๑๗๔

โทรสาร ๐ ๒๖๑๒ ๙๑๗๙-๘๐

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง การคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนจากสื่อโทรทัศน์

๑.ความเป็นมา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง "ปัญหา
ขนมเด็กกับสุขภาพเด็ก" ต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้รับทราบ
ความเห็นดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ และให้กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไปดำเนินการใน
ส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ส่วนราชการต่างๆ ได้รับมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการ โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหาร
และยา (อย.) กระทรวงสาธารณสุข ได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข กำหนดฉลากโภชนาการ
ในอาหารที่เด็กนิยมรับประทาน ๕ ชนิด นอกจากนี้ สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)
กระทรวงศึกษาธิการ ยังได้ออกแนวปฏิบัติให้โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ทั่วประเทศงดการจำหน่าย
น้ำอัดลมและขนมกรุบกรอบในโรงเรียน ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในปีการศึกษา ๒๕๕๑

สำหรับการควบคุมการโฆษณาขนมที่มีผลกระทบต่อเด็กทางสื่อโทรทัศน์ กรมประชาสัมพันธ์ได้
ออกประกาศกรมประชาสัมพันธ์เรื่อง "หลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับการโฆษณา และบริการธุรกิจ
ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่มีผลกระทบต่อเด็ก" เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ แต่ต่อมามีการประกาศใช้
พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับ
ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ทำให้ประกาศกรมประชาสัมพันธ์ฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกไป

คณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ เห็นว่าการควบคุมการโฆษณามีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน
จึงได้นำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาและจัดทำความเห็น เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๒. การดำเนินการ

คณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ร่วมกับภาคีเครือข่าย ได้แก่ แผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว ได้ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
สาธารณะ ดังต่อไปนี้

๒.๑. การสัมมนา "การติดตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เรื่อง "ปัญหา
ขนมเด็กกับสุขภาพเด็ก" เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๐ ณ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ

๒.๒. การสัมมนาเนื่องในวันคุ้มครองผู้บริโภคสากลเรื่อง "สิทธิเด็กและเยาวชนที่เป็นผู้บริโภค ในธรรมนูญสุขภาพแห่งชาติ" เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ

๒.๓. การสัมมนาวิชาการ "ใครคุมเรตติ้งและโฆษณาในภาวะเปลี่ยนผ่านของกฎหมาย" เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๑ ณ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. สารสำคัญและข้อเท็จจริง

๓.๑. การดำเนินการด้านกฎหมาย

ในการควบคุมการโฆษณาที่มีผลกระทบต่อสุขภาพเด็กทางสื่อโทรทัศน์นั้น เดิมเป็นอำนาจของ คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กทช.) ตามพระราชบัญญัติ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่ง กทช. ได้มีมติแต่งตั้ง "คณะกรรมการกำหนด หลักเกณฑ์การโฆษณาที่มีผลต่อเด็กและเยาวชนทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์" เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และมีการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์การโฆษณาที่มีผลต่อเด็กและ เยาวชน โดยได้เปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้แทนสถานีโทรทัศน์ทุกช่อง ผู้แทนสมาคม โฆษณา ผู้ผลิตขนมเด็ก มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ กทช. ได้มีมติเห็นชอบต่อร่างประกาศกรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง "หลักเกณฑ์และระยะเวลา สำหรับการโฆษณาและบริการธุรกิจทางวิทยุโทรทัศน์ที่มีผลกระทบต่อเด็ก" หลังจากนั้น กรมประชาสัมพันธ์ได้ออกประกาศเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้มีผลใช้ บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศ

อย่างไรก็ตาม ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัตินี้มีผลทำให้ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.๒๕๔๘ ยกเลิกไป จึงมีประเด็นผลกระทบจาก การบังคับใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ รวมถึงบรรดา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบของกรม ประชาสัมพันธ์ว่าจะยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ ซึ่งประกาศหลายฉบับมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพ เด็กและเยาวชน เช่น หลักเกณฑ์การโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และเครื่องดื่มที่ผสมคาเฟอีนทาง สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น รวมถึงประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในบาง เรื่องเป็นการชั่วคราวตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑

กรมประชาสัมพันธ์ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสื่อโฆษณาทางโทรทัศน์ ตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งสิ้นผลไปแล้วนั้น มิได้เตรียมการ รองรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้ว่าเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนด้านสื่อและการคุ้มครองสิทธิเด็กและ

เยาวชน การคุ้มครองผู้บริโภคจะได้ทำหน้าที่ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจักรภพ เพ็ญแข) เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ แล้วก็ตาม

๓.๒. ผลการเฝ้าระวังปัญหา

จากการติดตามสถานการณ์การโฆษณาในรายการโทรทัศน์สำหรับเด็ก เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ตามประกาศกรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง "หลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับการโฆษณาและบริการธุรกิจทางวิทยุโทรทัศน์ที่มีผลกระทบต่อเด็ก" ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ก่อนที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีผลใช้บังคับ โดยแผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม (Media Monitor) เมื่อนำผลการติดตามมาประกอบกันพบว่า

๓.๒.๑. มีรายการโทรทัศน์สำหรับเด็กที่โฆษณาเกินกว่าเวลาที่กำหนด ทั้งสิ้น ๒๑ รายการจาก ๖๗ รายการ (คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๓๔) และรายการโทรทัศน์สำหรับเด็กมีสัดส่วนเวลาการโฆษณาที่มีผลกระทบต่อเด็กเกินกึ่งหนึ่งของเวลาโฆษณาทั้งหมด

๓.๒.๒. รายการโทรทัศน์สำหรับเด็กทั้ง ๖๗ รายการในสถานีวิทยุโทรทัศน์ทั้งหกช่อง (ฟรีทีวี) ไม่มีรายการใดที่จัดให้มีเวลาสำหรับเนื้อหาเพื่อการเรียนรู้การโภชนาการที่ถูกต้องตามประกาศฯ มีเฉพาะบางรายการเท่านั้นที่สื่อสารข้อมูลทางโภชนาการผ่านผู้ดำเนินรายการในช่วงค้นรายการ

๓.๒.๓. มีโฆษณาขนมในรายการโทรทัศน์สำหรับเด็กเพียง ๒ รายการ ที่แสดงคำเตือนการบริโภคแก่เด็กที่ อ ย. กำหนดให้มี คือ "บริโภคแต่น้อย และออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ" คือโฆษณาขนมทวิสโก้ และซีมอน นอกนั้นแสดงเพียงเลขที่ อ ย. (เลขที่กำกับอาหารและยา) ของสินค้านั้นๆ เท่านั้น

๓.๒.๔. รูปแบบการโฆษณาที่ยังพบว่ามีกรดำเนินการอยู่คือ

(๑) ส่งเสริมการขายต่อเด็กในทุกรูปแบบ เช่น การใช้ของเล่น ของแถม ของแจก ของแลกซื้อ การชิงรางวัลและการเล่นเกม เช่น โฆษณา เคลลือกซ์ของแถม-แผ่นแม่เหล็กติดตู้เย็น โฆษณาแมคโดนัลด์ชุดแปบี่มีลแถมของเล่น โฆษณา ๑๙๐๐-๑๙๐๐-xx โฆษณามันฝรั่งเลย์ ดัดขึ้นส่วนจากของแลกเลย์ ขนาด ๑๐ บาท

(๒) ใช้นุ่น ตัวการ์ตูน บุคคลและตัวละครที่เด็กรู้จักเป็นอย่างดี หรืออยู่ในรายการสำหรับเด็ก เช่น โฆษณา มาม่า ก้านกล้วยซีเรียล ใช้นุ่นตัวการ์ตูนข้างก้านกล้วย โฆษณา ไวตามินลล์ แซมป์ ก้านกล้วยใช้นุ่นตัวการ์ตูนข้างก้านกล้วย และโฆษณา ซีเรียล โดเน่ การ์ตูนโดราเอมอน

(๓) มีเนื้อหาเชิญชวนให้เด็กบริโภคจนเกินขอบเขต นำเสนอข้อความ เสี่ยง ภาพถ่ายหรือรูปภาพโตของสินค้าและบริการใดๆ เกินจริง เช่น คุณประโยชน์ ความเร็ว ขนาด สี ความทนทาน เช่น โฆษณาขนมปังเวเฟอร์ โฆษณา ใช้ขนาดใหญ่เกินขนาดจริง โฆษณาแยมขนมปัง เบสท์ฟู้ด เสนอแนะให้เด็กบริโภคเกินขอบเขตอันสมควร และโฆษณาแบรนต์จูเนียร์ (ชุดเก็บบอลในสระ) ซึ่งนำเสนอคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ที่เข้าข่ายเกินคุณสมบัติจริง

นอกจากนี้จากการศึกษาของมีเดียมอร์นิเตอร์ พบว่าร้อยละ ๘๐ ของรายการโทรทัศน์สำหรับเด็กทั้งหมดจะมีโฆษณาแฝง โดยมากพบการแฝงมากกว่าหนึ่งวิธีเสมอ โดยวิธีการแฝงที่ใช้ในรายการโทรทัศน์สำหรับเด็กมี ๖ วิธี ได้แก่ ๑) การแฝงกับภาพกราฟฟิก ๒) การแฝงกับสโปตส์สั้น ๓) การแฝงกับวัตถุ ๔) การแฝงกับบุคคล ๕) การแฝงกับเนื้อหา และ ๖) การแฝงทั้งรายการ (Branded Content) โดยมีสินค้า / สรรพคุณ เป็นเนื้อหารายการ เพราะผู้ผลิตรายการเป็นเจ้าของสินค้า

๓.๓. ผลการรับฟังความคิดเห็น

ผลการสัมมนาเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นสอดคล้องกันว่า เด็กและเยาวชนในฐานะผู้บริโภคควรได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษกว่าผู้บริโภคที่เป็นผู้ใหญ่ เนื่องจากเด็กมีวุฒิภาวะทางอารมณ์ ความคิด ความรู้ ประสบการณ์ที่อ่อนด้อยกว่าผู้ใหญ่ ไม่สามารถวินิจฉัยข้อมูลอย่างรอบคอบ และถูกชักจูงได้ง่ายจากให้ข้อมูลข่าวสารหรือการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ของผู้ประกอบการธุรกิจ การรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นโทษจากสื่อต่างๆ โดยเฉพาะทางโทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต เกมออนไลน์ เว็บไซต์ รวมถึงกรณีที่เด็กและเยาวชนได้รับผลกระทบทางสุขภาพจากการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่ปลอดภัย

สถานการณ์ของสื่อต่างๆ โดยเฉพาะโทรทัศน์และอินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน พบข้อมูลการละเมิดสิทธิเด็กและเยาวชนจำนวนมาก เช่น การโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทางสถานีโทรทัศน์ในช่วงเวลาห้ามโฆษณา (๐๕.๐๐ - ๒๒.๐๐ น.) ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาทางตรงหรือโฆษณาแฝงในรายการโทรทัศน์ต่างๆ การโฆษณาเล่นเกมชิงรางวัลทางโทรศัพท์ ๑๙๐๐ ในรายการสำหรับเด็กทางโทรทัศน์อย่างโจ่งแจ้ง ซึ่งเข้าข่ายมีลักษณะเป็นการมอมเมาเด็กและเยาวชน ละครและการโฆษณาสินค้าหรือบริการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม ขัดต่อศีลธรรมอันดี เช่น การแต่งกายในลักษณะโป๊หรืออนาจาร ฉากข่มขืนกระทำชำเรา การใช้ความรุนแรงของตัวละคร และมีการออกอากาศในช่วงเวลาที่เด็กและเยาวชนดูเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้มีการล่อลวงเด็กและเยาวชนโดยใช้อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

๓.๔. ข้อเสนอจากกลุ่มบริษัทอาหารและเครื่องดื่ม

กลุ่มบริษัทอาหารและเครื่องดื่ม ๖ ราย ประกอบด้วย บริษัท โคคา-โคลา (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท เคลล็อก (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท มาร์ส ไทยแลนด์ อิงค์ จำกัด, บริษัท เนสท์เล่ (ไทย) จำกัด บริษัท เป๊ปซี่-โคล่า (ไทย) เทรดิง จำกัด และบริษัทยูนิลีเวอร์ ไทย เทรดิง จำกัด ได้ริเริ่มความร่วมมือและจัดทำข้อตกลงสนับสนุนนโยบายการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่มด้วยความรับผิดชอบ (Thai Pledge) โดยได้ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ว่า จะงดโฆษณาอาหารและเครื่องดื่มกับเด็กอายุต่ำกว่า ๑๒ ปี เว้นแต่ผลิตภัณฑ์อาหารหรือเครื่องดื่มซึ่งมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ทางโภชนาการและมีข้อมูลที่ได้รับการยอมรับสนับสนุน หรือมีปริมาณสารอาหารสอดคล้องกับคำแนะนำการบริโภคในแต่ละวันที่กำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันพันธมิตรทั้งหกบริษัทจะไม่จัดกิจกรรมโฆษณาที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ในโรงเรียนระดับประถมศึกษาปีที่ ๑ - ๖

เว้นแต่ทางโรงเรียนหรือผู้บริหารโรงเรียนจะร้องขอหรือเห็นชอบให้จัดเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ความรู้ และข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่เยาวชน โดยมาตรการดังกล่าวจะเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยรวมถึงการสื่อสารทางการตลาดผ่านโทรทัศน์ วิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออินเทอร์เน็ต

ทั้งหกบริษัทได้มอบหมายให้สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณาไทยดำเนินการตรวจสอบการโฆษณาทางสื่อต่างๆ ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป และเปิดโอกาสให้บริษัทอาหารและเครื่องดื่มรายอื่นเข้าร่วมได้ตามความสมัครใจ ประเทศไทยนับเป็นประเทศแรกในเอเชียแปซิฟิกที่บริษัทผู้ประกอบการมีนโยบายโฆษณาด้วยความรับผิดชอบ หลังจากที่มีนโยบายลักษณะนี้ในประเทศแถบยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนาดา มาก่อนแล้ว

๔. ข้อวิเคราะห์

ประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และได้ให้การรับรองสิทธิของเด็กที่จะได้รับการคุ้มครอง รัฐบาลจึงมีภารกิจในการดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ การคุ้มครองเด็กและเยาวชนเพื่อให้มีสุขภาพแข็งแรงทั้งกายและใจยังเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาคคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ อีกด้วย

สถานการณ์ในปัจจุบัน เด็กและเยาวชนมีฐานะเป็นผู้บริโภค และเป็นกลุ่มเป้าหมายทางการตลาดของสินค้าและบริการหลายชนิด เนื่องจากยังขาดวุฒิภาวะในการไตร่ตรองข้อมูลทางการตลาดอย่างรอบคอบ มีการบริโภคตามกระแสนิยมและตามกลุ่มเพื่อน ข้อมูลข่าวสารจากสื่อโทรทัศน์เป็นส่วนหนึ่งของการบริโภค แต่ตัวข้อมูลข่าวสารเองก็กระตุ้นให้เกิดการบริโภคสินค้าอื่นต่อไป จึงควรมีนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนในฐานะผู้บริโภค นอกเหนือจากสิทธิผู้บริโภคที่เป็นผู้ใหญ่ ๔ เรื่อง คือ

- ๔.๑. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ
- ๔.๒. สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากข้อมูลข่าวสารที่อาจเป็นโทษ
- ๔.๓. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
- ๔.๔. สิทธิที่จะได้รับการชดเชยความเสียหาย

นโยบายและมาตรการดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อให้เกิดการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ตามบทบัญญัติในมาตรา ๘๐ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และสอดคล้องกับนโยบายของทางรัฐบาลที่จะขจัดสื่อที่เป็นภัยต่อสังคม เพื่อสนับสนุนพัฒนาการที่ดีของเด็กและเยาวชนไทย

ปัจจุบันปัญหาในการดำเนินการเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลยกเลิกพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ

โทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๙๘ และอนุบัญญัติทั้งหมด รวมไปถึงประกาศกรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง “หลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับการโฆษณาและบริการธุรกิจทางวิทยุโทรทัศน์ที่มีผลกระทบต่อเด็ก”

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยให้อำนาจประกาศกำหนดช่วงเวลาในการออกรายการบางประเภทได้ตามความในมาตรา ๓๔ นอกจากนี้ในมาตรา ๓๗ ยังได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการห้ามออกอากาศรายการที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน และในส่วนของกำกับดูแลคุณภาพรายการได้มีการบัญญัติกลไกและแนวทางการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ในมาตรา ๓๙ กำหนดให้มีจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้อง โดยจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมขึ้น และในมาตรา ๕๑ (๒) กำหนดให้คณะกรรมการฯ จัดให้มีการประเมินคุณภาพรายการ โดยพิจารณาถึงประโยชน์ต่อสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชน

แม้ว่าจะมีการกำหนดแนวทางการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนในพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ในปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินการได้จริง โดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นทางกฎหมายว่าการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบันเป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๗๙ ซึ่งยังไม่สามารถเริ่มดำเนินการได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรียังมิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน ทำให้ไม่ครบองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการฯ จึงจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยเร็ว เพื่อให้คณะอนุกรรมการฯ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

อย่างไรก็ตาม สื่อโทรทัศน์ทั้งหมดเป็นของรัฐ แม้ว่าอาจมีการดำเนินการโดยภาคเอกชนภายใต้สัญญาสัมปทานหรือสัญญาร่วมการงาน รัฐจึงยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลการแพร่ภาพกระจายเสียงทางสื่อของตนเอง นอกจากนี้ แม้การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จะอยู่ภายใต้กฎหมายและหน่วยงานเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑ (๑) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งคุ้มครองผู้บริโภคได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยส่วนรวม แต่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะมิได้ดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งในการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนจากสื่อโทรทัศน์นี้ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายก็ไม่สามารถดำเนินการให้ครบขั้นตอนตามกฎหมายได้

๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเห็นว่า รัฐบาลควรดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนในฐานะผู้บริโภค โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ดังนี้

๕.๑. มาตรการเร่งด่วน

๕.๑.๑. นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายต้องเร่งเสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน เพื่อให้คณะอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๗๙ สามารถเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเร็ว

๕.๑.๒. นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายต้องสั่งการให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง พิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑ (๑) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ไม่สามารถดำเนินการให้ครบขั้นตอนตามกฎหมายได้

๕.๑.๓. รัฐในฐานะเจ้าของกิจการควรใช้อำนาจทางบริหารสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการแพร่ภาพกระจายเสียงทางสื่อโทรทัศน์ เช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ และกองทัพบก เป็นต้น ดำเนินการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้เคยประกาศไว้ และให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เดิมไปพลางก่อน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้อำนวยการสถานี และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยความร่วมมือกับภาคประชาชนและนักวิชาการ ติดตามกำกับดูแลการเผยแพร่รายการที่ไม่เหมาะสมอีกชั้นหนึ่ง

๕.๑.๔. รัฐต้องสั่งการหรือประสานงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข (ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานอื่นๆ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาดังกล่าวโดยเคร่งครัดโดยไม่ละเว้น หากพบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการให้รายงานให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทราบและสั่งการแก้ไขปัญหา

๕.๒. มาตรการระยะยาว

๕.๒.๑. รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการการคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนที่เป็นผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกลไกหลัก มีหน้าที่บูรณาการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชน

๕.๒.๒. รัฐควรประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาคเอกชน ภาคประชาชนและภาควิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงของสภาพปัญหา และร่วมกันแก้ไขปัญหที่ส่งผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนไทยอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยมอบหมายให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือ

๕.๒.๓. รัฐควรกำหนดมาตรการหรือสนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้รายการโทรทัศน์ที่เป็นประโยชน์สำหรับเด็กและเยาวชนสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงการโฆษณาที่ไม่เหมาะสม และควรประเมินคุณภาพรายการสำหรับเด็กและเยาวชนอย่างสม่ำเสมอ

๕.๒.๔. รัฐควรมีมาตรการส่งเสริมและจูงใจให้ผู้ผลิตสินค้ารวมถึงผู้ประกอบการโฆษณา มีกลไกและแนวทางการกำกับดูแลตนเองในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากสื่อโทรทัศน์ในทำนองเดียวกันกับการริเริ่มจัดทำข้อตกลงสนับสนุนนโยบายการโฆษณาด้วยความรับผิดชอบในประเทศไทย

๖. สรุป

รัฐบาลได้ดำเนินการตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง“ปัญหาขานมเด็กกับสุขภาพเด็ก” ทั้งในด้านการดูแลตัวผลิตภัณฑ์ ช่องทางการจำหน่าย และการควบคุมการโฆษณา เพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชน แต่ในปัจจุบันเกิดช่องว่างในการกำกับดูแลการโฆษณาทางสื่อโทรทัศน์ จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐบาลจึงควรเร่งดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน เพื่อให้คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๗๙ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเร็ว และในระหว่างขั้นตอนการแต่งตั้งควรสั่งการให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง พิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑ (๑) ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการแพร่ภาพกระจายเสียงทางสื่อโทรทัศน์ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การโฆษณาที่มีผลกระทบต่อเด็กไปพลางก่อน นอกจากนี้รัฐควรกำหนดนโยบายและมาตรการการคุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนที่เป็นผู้บริโภคโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน