

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันนี้เทคโนโลยีชีวภาพมีการพัฒนาการและเจริญก้าวหน้ารวดเร็วตามลำดับ ช่วงต้นของทศวรรษ 18 ได้มีการนำเทคโนโลยีชีวภาพที่เรียกว่า r-DNA เทคโนโลยีหรือพันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering) มาใช้ในการพัฒนาสิ่งมีชีวิตไม่ว่าจะเป็น พืช สัตว์ หรือจุลินทรีย์ เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ กันทั้งในการปรับปรุงพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ จุลินทรีย์ การผลิตยารักษาโรค และเภสัชภัณฑ์ ฯลฯ

ดังนั้น สิ่งมีชีวิตที่มีสารดัดแปลงพันธุกรรมอาจเป็น “พืชดัดแปลงพันธุกรรม” (Genetically Modified Plant หรือ Transgenic Plant) หรือ “สัตว์ดัดแปลงพันธุกรรม” (Genetic Modified Animal หรือ Transgenic Animal) หรือถ้าเป็นสิ่งมีชีวิต (Organism) ทั้งพืชและสัตว์ดัดแปลงพันธุกรรมเหล่านี้สามารถเรียกรวมๆ กันเป็น “สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม” (Genetically Modified Organism) หรือ GMOs ซึ่งได้มาจากวิธีการที่ตัดเอาชิ้น (Gene) ของสิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่ง มาใส่เข้าไปในยีน (Gene) ของสิ่งมีชีวิตอีกชนิดหนึ่ง ซึ่งตามปกติไม่เคยผสมพันธุ์กันได้ในธรรมชาติ เพื่อให้สิ่งมีชีวิตชนิดนั้น มีคุณลักษณะหรือคุณสมบัติตามที่ต้องการ ซึ่งสิ่งมีชีวิตที่ถูกนำยีน (Gene) ตัวอย่างเช่น นำยีน (Gene) ทนความหนาวเย็นจากปลาขั้วโลกมาผสมกับมะเขือเทศเพื่อให้มะเขือเทศปลูกในที่ที่อากาศหนาวเย็นได้ นำยีน (Gene) จากแบคทีเรียชนิดหนึ่งมาใส่ในยีน (Gene) ของถั่วเหลืองเพื่อให้ถั่วเหลืองทนทานต่อยาปราบวัชพืช นำยีน (Gene) จากไวรัสมาใส่ในมะละกอลูกเพื่อให้มะละกอด้านทานโรคไวรัสใบด่างแหวนได้ เป็นต้น

การนำผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการดัดแปลงทางพันธุกรรม หรือ GMOs มาผลิตอาหารเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ทั่วโลกต่างตื่นตัวกันในเรื่องการติดฉลากแสดงบนผลิตภัณฑ์ว่า ผลิตภัณฑ์นั้นมีส่วนประกอบจาก GMOs เนื่องจากการดัดแปลงทางพันธุกรรม หรือ GMOs เป็นการละเมิดธรรมชาติเพื่อให้ได้คุณสมบัติหรือสิ่งตามที่ต้องการ ตั้งแต่ที่มีเทคโนโลยี GMOs ขึ้นมานี้ ยังไม่มีนักวิทยาศาสตร์คนใดกล้ายืนยันได้ว่า อาหารที่มีส่วนประกอบของ GMOsปลอดภัยต่อการบริโภคในระยะยาวหรือไม่ การทดลองในสัตว์ที่ปรากฏนั้นก็เพียงการทดลองในช่วงระยะเวลาสั้นๆ เมื่อเทียบกับช่วงชีวิตของมนุษย์ที่ยาวถึง 60 – 70 ปี

ดังนั้น การนำอาหารที่มาจาก GMOs ให้มนุษย์บริโภคเข้าไป ทั้งที่ยังไม่มีผู้ใดยืนยันได้ว่าปลอดภัยหรือไม่ จึงเท่ากับใช้ผู้บริโภคเป็นหนูทดลอง โดยที่ผู้บริโภคเองไม่รู้ว่าตนกำลังบริโภคอาหารที่มีส่วนประกอบของ GMOs เข้าไป การติดฉลากแสดงอาหารว่าอาหารนั้นได้มาจากการตัดแปลงทางพันธุกรรม หรือ GMOs จึงเป็นเครื่องมือเพียงเครื่องมือเดียวที่ผู้ผลิตใช้สื่อสารกับผู้บริโภคในการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ว่าผลิตภัณฑ์นั้นมีส่วนประกอบของอะไรบ้าง มีการปรุง การเก็บรักษา การผลิตอย่างไร ได้รับอนุญาตหรือผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ฉลากอาหารแสดงข้อมูลจึงเป็นแหล่งข้อมูลที่จะเป็นตัวเลือกให้ผู้บริโภคตัดสินใจซื้อ หรือไม่ซื้อสินค้านั้น อีกทั้งเป็นหลักประกันในการส่งออกสินค้าของประเทศไทยด้วย

ในประเทศไทยกระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เป็นหน่วยงานที่ควบคุม และกำกับดูแลอาหารและยา ให้มีความปลอดภัยและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม โดยมีพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศได้ เกี่ยวกับการติดฉลากอาหารที่ได้มาจากการตัดแปลงทางพันธุกรรม หรือ GMOs นั้น ประเทศไทยได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 251) พ.ศ.2545 เรื่องการแสดงฉลากอาหารที่ได้จากเทคนิคการตัดแปรพันธุกรรม โดยมีการกำหนดให้สินค้าบางประเภท ได้แก่ ถั่วเหลือง ข้าวโพด และผลิตภัณฑ์จากข้าวโพดที่ได้จากเทคนิคการตัดแปรพันธุกรรมที่มีสารพันธุกรรม (DNA) หรือ โปรตีนที่เป็นผลจากการตัดแปรพันธุกรรมนั้นอยู่ตั้งแต่ร้อยละ 5 ของแต่ละส่วนประกอบที่เป็นส่วนประกอบหลัก 3 อันดับแรก และแต่ละส่วนประกอบดังกล่าวมีปริมาณตั้งแต่ร้อยละ 5 ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์เป็นอาหารที่ต้องมีฉลาก โดยที่ประกาศฉบับดังกล่าวไม่ใช้บังคับกับ “ผู้ผลิตรายย่อย” ซึ่งหมายถึง ผู้ผลิตขนาดเล็กที่จำหน่ายแก่ผู้บริโภคโดยตรงในวงแคบ สำหรับในต่างประเทศนั้นสหภาพยุโรปก็มีการประกาศใช้กฎหมายการติดฉลากบนอาหารทุกชนิดที่มีส่วนประกอบของ GMOs มากกว่า 1% จะต้องติดฉลากว่า “ผลิตภัณฑ์นี้ผลิตมาจากจีเอ็มโอ” (This Product is Produced from Genetically Modified Organisms) และยังบังคับให้ผู้ผลิตอาหารสัตว์ต้องติดฉลากด้วย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศไทยที่บังคับให้อาหารหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการตัดแปลงทางพันธุกรรมต้องมีการติดฉลากนั้นเป็นเพียงผลิตภัณฑ์บางประเภท ซึ่งจะต้องมีส่วนประกอบของ GMOs ร้อยละ 5 ใน 3 ส่วนประกอบหลักเท่านั้น ดังนี้ ถ้าอาหารหรือผลิตภัณฑ์อื่นที่มีได้อยู่ในประกาศฉบับดังกล่าวที่มี GMOs เป็นส่วนผสม 100% หรือเป็นผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในประกาศดังกล่าวแต่มี GMOs อยู่ในส่วนประกอบที่ 4 แม้จะมี GMOs เป็นส่วนผสม 100% ก็ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องมีการติดฉลากแสดง ซึ่งจะต่างกับสหภาพยุโรปที่มีการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างจริงจัง โดยกำหนดให้ต้องมีการติดฉลากบนอาหารทุกชนิดที่มีส่วนประกอบของ GMOs มากกว่า

1% ประเทศไทยจึงยังไม่มีมาตรการใดทางกฎหมายที่จะบังคับอย่างชัดเจน ต่อกรณีฉลากสินค้า แสดงข้อมูลว่ามีที่มาจาก GMOs จึงทำให้ผู้บริโภคไม่ทราบถึงที่มาของผลิตภัณฑ์ที่ตนบริโภคเข้าไป รวมทั้งยังมีผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าของประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากอาหารที่มีส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการตัดแปลงทางพันธุกรรม หรือ GMOs รวมทั้งหน่วยงานที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง ความรับผิดชอบทางกฎหมายกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามและ กำหนดให้มีกฎหมายที่บังคับใช้อย่างชัดเจน อันจะส่งผลให้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคใน เลือกรับซื้อสินค้า อีกทั้งสามารถใช้เป็นมาตรฐานการส่งออกสินค้าประเภทดังกล่าวไปสู่ต่างประเทศ ได้อีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดจากการคุ้มครองผู้บริโภคที่บริโภคผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการ ตัดแปลงพันธุกรรม

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่บริโภคผลิตภัณฑ์ที่ เกิดจากการตัดแปลงพันธุกรรม

1.2.3 เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับ มาตรการในการติดฉลากบนผลิตภัณฑ์ที่ได้มาหรือมีส่วนประกอบของ GMOs

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและมาตรฐานกฎหมายเกี่ยวกับการแสดงฉลากอาหารที่ได้จาก เทคนิคการตัดแปลงพันธุกรรมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2.5 เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขในการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเกี่ยวกับกฎหมาย การแสดงฉลากอาหารที่ได้จากเทคนิคการตัดแปลงพันธุกรรม

1.3 สมมุติฐานการศึกษา

การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากอาหารที่ได้มาจากการตัดแปลงทางพันธุกรรม หรือ GMOs ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ยังมี ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเรื่องการแสดงฉลากอาหาร หรือผลิตภัณฑ์มาจาก หรือมีส่วนประกอบของ GMOs ในประเทศไทยมีผู้ผลิตจำนวนมากที่ไม่มี การแสดงฉลากอาหารว่ามีส่วนประกอบของ GMOs ปัญหานี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้า และสุขภาพ รวมทั้ง กระทบต่อการส่งออกสินค้าของประเทศไทยด้วย จึงควรศึกษาหลักกฎหมายต่างประเทศ เปรียบเทียบเพื่อนำแนวคิดการแสดงฉลากอาหารที่มีส่วนประกอบของ GMOs ประเภท รูปแบบ

ของฉลากสินค้า ความรับผิดชอบทางกฎหมายของผู้ประกอบการในการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการตรวจสอบฉลากสินค้าที่มีส่วนประกอบของ GMOs เพื่อนำแนวคิดมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากอาหารที่มีส่วนประกอบของ GMOs และสนับสนุนการส่งออกสินค้าที่มีส่วนประกอบ GMOs ของประเทศไทย ให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมและตลาดสินค้า เพื่อการบริโภค ให้ผู้บริโภคได้รับความปลอดภัยในการเลือกซื้อสินค้าจากฉลากอาหาร

1.4 ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมา และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากอาหาร และคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากอาหารที่มีส่วนประกอบของ GMOs โดยศึกษาหลักกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ถึงปัญหา แนวทางแก้ไข และข้อเสนอแนะต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัยแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Document research) โดยค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรากฎหมาย บทความ งานวิจัย แนวคำพิพากษาของศาล เอกสารและสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ อันนำมาสู่การวิเคราะห์หาข้อสรุป เสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางของมาตรการทางกฎหมายต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากการคุ้มครองผู้บริโภคที่บริโภคผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการดัดแปลงพันธุกรรม

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่บริโภคผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการดัดแปลงพันธุกรรม

1.6.3 ทำให้ทราบถึงการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการติดฉลากบนผลิตภัณฑ์ที่ได้มาหรือมีส่วนประกอบของ GMOs

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา มาตรการควบคุมการติดฉลากบนผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการดัดแปลงพันธุกรรมของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.5 เสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณานำเสนอเป็นกฎหมายต่อไป