



บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกล่าวอ้างทางโภชนาการ และสุขภาพบนฉลากผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพ

ด้วยความเจริญก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมทางอาหาร ทำให้ระบบเศรษฐกิจการค้าขายหรือบริการต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปมีกระบวนการผลิตที่สลับซับซ้อนมากขึ้น การผลิตสินค้าใช้วัตถุดิบที่ทันสมัยเกินกว่าความรู้ธรรมดาของผู้บริโภคจะตามทันได้ จึงทำให้เกิดปัญหากรณีที่ผู้บริโภคต้องตกเป็นเหยื่อในการบริโภคสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าว เนื่องจากบรรดาผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพมักมีการกล่าวอ้างสรรพคุณเกินความเป็นจริงเพื่อส่งเสริมการขาย จนทำให้น่าเชื่อว่าสารอาหารนั้นมีคุณสมบัติตามที่ได้อธิบายชวนเชื่อ แต่สารอาหารบางชนิดกลับไม่ได้ปรากฏอยู่บนฉลากโภชนาการหรือกล่าวอ้างถึงสารอาหารนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการอาหารและยามีอนุญาต เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพที่กล่าวมาในบทก่อนหน้านี้ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงปัญหาในด้านต่างๆ เพื่อเป็นการรักษาสិทธิประโยชน์ของผู้บริโภค ดังนี้

4.1 ปัญหาการกำหนดชนิดของสารอาหารที่ต้องแสดงข้อความบนฉลากผลิตภัณฑ์

ปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีไปใช้กับอุตสาหกรรมอาหารมากขึ้น ผู้ผลิตพยายามเพิ่มหรือเติมสารอาหารที่สังเคราะห์มาจากวัตถุดิบทางธรรมชาติลงไปในอาหารหรือเครื่องดื่มธรรมดา เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ซื้อตามกระแสนิยมของการรักสุขภาพ หรืออยากลดความเสี่ยงของการเกิดโรคต่างๆ ซึ่งอาจสังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงของอาหารและเครื่องดื่มที่มีการโฆษณาว่าใช้วัตถุดิบจากธรรมชาติ ให้สารอาหารที่ดีต่อสุขภาพ มีประโยชน์ต่อร่างกาย ประกอบกับดีไซน์บรรจุภัณฑ์ให้สวยงาม พกพาสะดวก เช่น อุดมไปด้วยวิตามิน กากใยอาหาร ฯลฯ

กลุ่มของสารอาหารที่นิยมเติมลงในผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพ ได้แก่ กลุ่มบำรุงสมอง เช่น เครื่องดื่มที่มีการเติมสารสกัดเปปไทด์จากถั่วเหลือง (Soy Peptide) โอมEGA 3 หรือกลุ่มชะลอวัย เช่น เครื่องดื่มที่มีการเติมสารโคเอนไซม์คิวเทน (Q 10) คอลลาเจน (Collagen) หรือกลุ่มสวยงาม บำรุงสุขภาพ เช่น แอลคานีทีน (L-Carnitine) กลูต้าไธโอน (Glutathione) เป็นต้น

สำหรับสารอาหารที่ถูกนำมาผสมขึ้นเป็นเครื่องดื่มแต่ละขวดบนฉลากโภชนาการต้องมีการใช้ข้อความกล่าวอ้างด้วย ซึ่งข้อความที่กล่าวอ้างนั้นเป็นการกล่าวอ้างที่บอกปริมาณสารอาหาร เช่น มีแคลเซียม ไขมันต่ำ วิตามินบี 1 สูง ที่เรียกว่า Nutrient Content Claim นอกจากนี้บนฉลากยังต้องมีการแสดงข้อความกล่าวอ้างเกี่ยวกับหน้าที่ของสารอาหารอีกด้วย ซึ่งประกาศเกี่ยวกับการแสดงข้อความเกี่ยวกับหน้าที่ของสารอาหาร ปรากฏตามบัญชีแสดงข้อความกล่าวอ้างเกี่ยวกับหน้าที่ของสารอาหาร แนบท้ายหมายเลข 4 ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 182) พ.ศ. 2541 เรื่องฉลากโภชนาการ

โดยบัญชีแสดงข้อความกล่าวอ้างเกี่ยวกับหน้าที่ของสารอาหารนั้น กำหนดให้ผู้ประกอบการผลิตอาหารต้องแสดงข้อความกล่าวอ้างเกี่ยวกับหน้าที่ของสารอาหารที่เป็นส่วนผสมของผลิตภัณฑ์ มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้¹

1) สารอาหารที่กล่าวอ้างได้ มีจำนวน 29 ชนิด ได้แก่ โปรตีน ใยอาหาร วิตามินเอ วิตามินบีหนึ่ง วิตามินบีสอง ไนอะซิน วิตามินบีหก ไบโอดีน กรดโฟลิก/โฟเลต กรดแพนโททินิก วิตามินบีสิบสอง วิตามินซี วิตามินดี วิตามินอี วิตามินเค แคลเซียม ฟอสฟอรัส เหล็ก ไอโอดีน แมกนีเซียม สังกะสี ทองแดง โพแทสเซียม แมงกานีส ซีลีเนียม ฟลูออไรด์ โมลิบดีนัม โครเมียม และคลอไรด์

2) สำหรับข้อความที่กล่าวอ้างหน้าที่ของสารอาหารต้องเป็นไปตามที่กำหนดในบัญชีนั้น โดยให้แสดงชื่อสารอาหารที่กล่าวอ้างกำกับด้วยข้อความที่กล่าวอ้างนั้น เช่น “โปรตีน จำเป็นต่อการเจริญเติบโตและช่วยซ่อมแซมส่วนที่สึกหรอของร่างกาย” หรือ “ใยอาหาร ช่วยเพิ่มกากในระบบทางเดินอาหาร ช่วยกระตุ้นการขับถ่าย” เป็นต้น

กรณีข้อความกล่าวอ้างสารอาหารมีหลายข้อความ อาจเลือกแสดงข้อความใดข้อความหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้การแสดงข้อความดังกล่าวจะต้องต่อเนื่องกัน

3) ต้องแสดงข้อความ “ควรกินอาหารหลากหลาย ครบ 5 หมู่ ในสัดส่วนที่เหมาะสมเป็นประจำ” กำกับการกล่าวอ้างหน้าที่ของสารอาหารด้วยตัวอักษรที่ชัดเจน

ซึ่งการกล่าวอ้างปริมาณและการแสดงหน้าที่ของสารอาหารจะต้องใช้คำต่างๆ ที่กำหนดให้ ก็เพื่อให้ผู้บริโภคมีความเข้าใจที่ตรงกัน

เมื่อวิเคราะห์หลักเรื่องการแสดงฉลากแล้วเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นบังคับให้แสดงหน้าที่ของสารอาหาร โดยบังคับใช้เฉพาะแต่สารอาหารที่เป็นส่วนผสมของผลิตภัณฑ์จำนวน

¹ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่องการแสดงข้อความกล่าวอ้างเกี่ยวกับหน้าที่ของสารอาหาร. (2551, สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนพิเศษ 136 ง.

29 ชนิด ซึ่งหมายความว่าสารอาหารทุกประเภทยังไม่จำเป็นต้องแสดงข้อความกล่าวอ้างเกี่ยวกับหน้าที่ของสารอาหารบนฉลากผลิตภัณฑ์ เนื่องจากหลักกฎหมายเรื่องการแสดงฉลากโภชนาการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 182) พ.ศ. 2541 เรื่องฉลากโภชนาการ เป็นการกำหนดมาตรการแบบสมัครใจในการแสดงข้อมูลฉลากโภชนาการสำหรับสารอาหารที่มีได้มีการกำหนดบังคับ ซึ่งในความเป็นจริงนั้นปัจจุบันสารอาหารที่ถูกเติมลงในเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพมีอยู่อีกหลากหลายชนิดนอกเหนือไปจาก 29 ชนิดดังกล่าวข้างต้น และสารอาหารทั้ง 29 ชนิดที่ถูกกำหนดให้ต้องแสดงบนฉลากก็ล้วนแต่เป็นสารอาหารที่สามารถพบได้อยู่ในบรรดาอาหารชนิดนั้นๆ เป็นธรรมดาอยู่แล้ว แต่สารอาหารที่ผู้ผลิตนิยมเติมลงในเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพ เช่น คอลลาเจน โคเอนไซม์คิวเทน แอลคาร์นิทีน กรดอะมิโน หรือเปปไทด์ กลับไม่ใช่สารอาหารที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 182) พ.ศ. 2541 เรื่องฉลากโภชนาการ ที่ต้องแสดงหน้าที่ของสารอาหารตามที่กำหนดไว้แต่อย่างใด

อนึ่งแม้ว่าสารอาหารต่างๆ จะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสภาวะทางสรีระของร่างกาย แต่ปัจจัยในการก่อให้เกิดโรคต่างๆ นั้นยังขึ้นอยู่กับกรรมพันธุ์ เพศ อายุ และสภาวะอื่นๆ อีกมากซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล ดังนั้น การวัดอ้างโดยชี้เสมือนว่าอาหารหรือสารอาหารนั้นๆ เป็นปัจจัยเพียงประการเดียวซึ่งเมื่อบริโภคลดลงหรือเพิ่มขึ้นแล้วจะมีผลอย่างแน่นอนกับการเกิดหรือไม่เกิดของโรค จึงเป็นการหลอกลวงให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดอย่างไม่เหมาะสม ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าหลักกฎหมายดังกล่าวที่มีอยู่จึงไม่เข้าสมัยในยุคที่อาหารมีการพัฒนานำเทคโนโลยีมาใช้กับอุตสาหกรรมการผลิตอาหารและเครื่องดื่มต่างๆ เพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภค หลักกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการวางหลักครอบคลุมเพียงกว้างๆ ไว้ก่อนเพื่อการตีความ จึงทำให้กฎหมายไม่มีความเคร่งครัดในการบังคับให้ผู้ประกอบการต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับฉลาก ถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวถูกตราขึ้นเพื่อเป็นการรองรับเพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้าเท่านั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างจริงจัง

4.2 ปัญหาการควบคุมดูแลผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพ

เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพจัดเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผู้บริโภคมักใช้รับประทานนอกเหนือจากการรับประทานอาหารหลัก มีการเติมสารอาหารที่กล่าวอ้างว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อร่างกาย โดยมุ่งหมายใช้สำหรับบุคคลทั่วไป ที่มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงปกติ ซึ่งปัจจุบันเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพเหล่านี้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น และสามารถซื้อหาตามบริโภคนิยมได้ง่ายตามร้านสะดวกซื้อทั่วไปโดยไม่จำกัดปริมาณในการรับประทาน ประกอบกับเมื่อผู้บริโภคเห็นว่าผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มส่วนใหญ่มี

ส่วนประกอบของน้ำผลไม้ หรือนมถั่วเหลืองเป็นหลัก ซึ่งทำให้เข้าใจว่าผลิตภัณฑ์หรือสารอาหารนั้นได้มาจากธรรมชาติน่าจะมีความปลอดภัยและไม่มีผลข้างเคียงใดๆ

การที่ผู้ผลิตใช้เทคโนโลยีการผลิตโดยการเติมสารอาหารที่นอกเหนือจากที่ได้รับจากธรรมชาติของอาหารแต่ละชนิด หรือใช้กลยุทธ์การโฆษณากล่าวอ้างสรรพคุณในเรื่องของการรักษาหรือป้องกันโรค เพื่อส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์ของตนเอง จนทำให้เกิดความหลงเชื่อในหมู่ของผู้บริโภค ทั้งที่สารอาหารบางชนิดที่ถูกเติมลงในเครื่องดื่มดังกล่าวร่างกายสามารถสร้างขึ้นได้เอง หรือเติมสารอาหารลงในเครื่องดื่มเล็กน้อยจนไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่ร่างกายได้ จึงทำให้เกิดปัจจัยที่จะต้องพึงระมัดระวัง นั่นคือ ด้านมาตรฐานและความปลอดภัยจากการบริโภค ซึ่งเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพเหล่านี้จะต้องไม่มีผลข้างเคียงที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภคในอนาคต

แม้ว่าผลิตภัณฑ์อาหารที่ต้องแสดงฉลากนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยากำหนดขึ้น แต่เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายในเรื่องการกำหนดคุณภาพมาตรฐานไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจน กล่าวคือ กระบวนการของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่สำหรับการควบคุมดูแล ตรวจสอบคุณภาพ หรือผลข้างเคียงของผลิตภัณฑ์ก่อนการวางจำหน่าย ซึ่งการตรวจสอบเป็นเพียงการตรวจสอบรายละเอียดของสูตรให้ตรงกับที่ได้กล่าวอ้างบนฉลากเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการติดตามหรือตรวจสอบว่าสูตรของผลิตภัณฑ์นั้นจะมีคุณประโยชน์ที่แท้จริงตามที่โฆษณาไว้บนฉลากหรือไม่ หรือสูตรนั้นหากผู้บริโภครับประทานเข้าไปมากๆ แล้วสารอาหารได้รับการบริโภคผลิตภัณฑ์นั้น จะทำให้ไปสะสมในร่างกายแล้วอาจเกิดความไม่ปลอดภัยอย่างไร นอกจากนี้การควบคุมคุณภาพนี้ก็ยังไม่มีการแสดงรายละเอียด ข้อกำหนดบังคับชี้ชัดเกี่ยวกับการพิสูจน์ในด้านความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์จากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ ไม่มีการเน้นในเรื่องทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์ที่สามารถยืนยันว่าสารอาหารที่บรรดาผู้ผลิตกระหน่ำใส่ลงไปในเครื่องดื่มเพื่อหวังเกาะกระแสรักสุขภาพนั้น จะช่วยทำให้สมองจดจำได้มากขึ้นจริง ช่วยให้อิทธิพลนุ่มชุ่มชื้น หรือทำให้ขาวขึ้นจริง หากได้ดื่มเครื่องดื่มนั้นตามที่โฆษณาสรรพคุณไว้บนฉลาก ซึ่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสารลักษณะนี้ ทำให้เกิดความต้องการให้คำกล่าวอ้างนั้นควรต้องได้รับการพิสูจน์ยืนยันทางวิทยาศาสตร์ก่อนได้รับการอนุญาตออกวางจำหน่ายได้

ดังนั้น เมื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาหารมักจะไม่ได้เน้นในเรื่องทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์เหล่านี้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมดูแลผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพที่จะให้เกิดความปลอดภัยในกระบวนการผลิตทั้งก่อนหลังการวางจำหน่ายดังกล่าว ซึ่งปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลและกำลังของบุคลากรเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบทางด้านวิทยาศาสตร์ เนื่องจากมีกรรมวิธีเฉพาะและใช้เทคโนโลยีทันสมัยซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการตรวจสอบ อีกทั้งมีหน่วยงานของรัฐไม่กี่แห่งที่สามารถวิเคราะห์และประเมินสารอาหารเพื่อจัดทำ

ฉลากโภชนาการได้ จึงทำให้เกิดค่าซ้ำของผลการวิเคราะห์ กรณีจึงนับว่าเป็นการเสี่ยงที่ผู้บริโภค อาจจะได้รับความเสี่ยงจากผลิตภัณฑ์นั้น ฉะนั้นหากจะทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของการ สนับสนุนที่จะให้มีหน่วยงานเฉพาะด้านเพื่อการตรวจสอบทางด้านวิทยาศาสตร์ได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพแล้วจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเพื่อการควบคุมดูแลผลิตภัณฑ์เหล่านี้ โดยเฉพาะ

ส่วนการตรวจสอบเฝ้าระวังการแสดงฉลากโภชนาการหลังออกสู่ตลาด ไม่ว่าจะเป็น การติดตามรายงานอาการไม่พึงประสงค์ การทบทวนเอกสารข้อมูลของผลิตภัณฑ์รวมถึงฉลาก การสุ่มเก็บตัวอย่างเพื่อตรวจสอบคุณภาพ และการตรวจตราโรงงานผู้ผลิต ภายใต้กลไกการจำหน่าย สินค้าที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงในปัจจุบันนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีการตรวจสอบเฝ้าระวังฉลาก อาหารหลังออกสู่ตลาดแล้ว เพื่อใช้เป็นข้อมูลวางแผนการดำเนินงานเฝ้าระวังอย่างมีทิศทางและ ประสิทธิภาพให้ทันต่อสถานการณ์แต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากอาจมีข้อจำกัดต่างๆทั้งในเรื่องของ บุคลากรเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ และขาดทักษะความรู้ของการบังคับใช้กฎหมาย จึงทำให้รัฐไม่ สามารถตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับของสถานการณ์ของการแสดงฉลากโภชนาการหลังออกสู่ตลาด แล้ว เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์ กำหนดทิศทาง และนำสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมให้สอดคล้องกับแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบัน

4.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการกล่าวอ้างข้อมูลทางโภชนาการและ สุขภาพ

มาตรการที่กำหนดให้อาหารประเภทใดเป็นอาหารที่ต้องติดฉลากนั้น ตามประกาศ กระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 182) พ.ศ. 2541 เรื่องฉลากโภชนาการ เป็นมาตรการที่กำหนดให้ ประเภทของอาหารอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การกล่าวอ้างคุณค่าทางโภชนาการ และตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 เป็นมาตรการที่กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความ คุ้มครองในการซื้อสินค้า เพื่อที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอย่างถูกต้องและเพียงพอ และ เพื่อประกอบการตัดสินใจ แต่หากได้รับข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เพียงพอ จนอาจทำให้ ผู้บริโภคเข้าใจผิดในการเลือกซื้อสินค้านั้น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนนี้จึงถูกพัฒนาขึ้น โดยเฉพาะเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองจากการโฆษณาและการกล่าวอ้างที่ไม่เป็นธรรม

โดยหลักการควบคุมโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 หลักสำคัญของการควบคุมการโฆษณานั้นจะต้องพิจารณาว่าข้อความโฆษณาใดเป็นข้อความที่ไม่ เป็นธรรมต่อผู้บริโภค อาจมีการใช้ข้อความเกินจริงหรือเกินความจริง มีลักษณะเป็นข้อความ โฆษณาที่ไม่มีความจริง ไม่สามารถนำสืบพิสูจน์ความเป็นจริงได้ หรือข้อความใดที่มีลักษณะเกิน

ความจริง โดยที่มีการใช้ข้อความที่มีอยู่จริงแต่ก็มีความไม่จริงปนอยู่ด้วย หรือการใช้ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับอาหารไม่ว่าการกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริงหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อ

การโฆษณาเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพนั้นล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางการค้าเพื่อขายสินค้าและบริการให้ได้มากขึ้น มีเจตนาจะเชิญชวนให้ผู้บริโภคสนใจตัวสินค้าและหันมาซื้อสินค้าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการโฆษณาผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพมีการแข่งขันกันสูง มักมีการกล่าวอ้างเกินความเป็นจริงเพื่อเป็นการส่งเสริมการขาย ซึ่งเป็นคุณค่าทางอาหารหรือโภชนาการเพื่อสุขภาพสดใสแข็งแรง จนทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดว่ามีคุณค่าทางโภชนาการเหล่านั้น หรือผู้บริโภคไม่อาจที่จะยังรู้ข้อมูลโภชนาการที่เป็นจริงและถูกต้องได้ เช่น กล่าวอ้างว่ามีคุณประโยชน์ต่อร่างกาย ช่วยทำให้ผิวพรรณขาวสวย สดใส หรือช่วยสร้างเซลล์สมองที่เสื่อมให้สมองจดจำได้มากขึ้น และหรือมีการนำตัวบุคคลผู้มีความสามารถเฉพาะด้านโภชนาการ รวมทั้งสถาบันทดลองทางวิทยาศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากกล่าวอ้าง ทำให้น่าเชื่อว่าอาหารหรือเครื่องดื่มเหล่านั้นมีคุณสมบัติตามที่กล่าวอ้างมาจริง

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคเกี่ยวกับการสื่อสารข้อมูลด้านโภชนาการนั้น เพราะเกิดจากความไม่เข้าใจหรือเข้าใจผิดกล่าวอ้างในทางที่ผิด เนื่องจากการโฆษณาสินค้าเป็นช่องทางที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภคสูง ใช้วิธีการโฆษณาและบริการที่มีลักษณะกระตุ้นให้ผู้บริโภคซื้อสินค้านั้นๆ ทำให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลที่โอ้อวดเกินความเป็นจริงหรือเป็นเท็จ ซึ่งผู้บริโภคจะได้รับข้อมูลแต่เฉพาะข้อดีของสินค้าโดยไม่มีโอกาสพิจารณาข้อมูลอื่นๆ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการโฆษณาว่าเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพนั้นมีสรรพคุณอย่างไร และมีสารอะไรเป็นจุดเด่นเพื่อโน้มน้าวใจผู้ซื้อ นอกจากนี้ยังมีอีกหลายผลิตภัณฑ์ที่มีป้ายพิเศษเพิ่มคล้อยไว้ที่ขวด ซึ่งป้ายให้ข้อมูลเพิ่มเติมนี้ บางข้อความหมิ่นเหม่เข้าข่ายสรรพคุณเกินจริง เช่น ข้อความที่ว่า “หุ่นดีไม่มีหน้าท้อง หุ่นสวยเพียวได้อย่างใจเพราะไฟเบอร์สูงช่วยระบบขับถ่าย อยากหุ่นดีไม่มีหน้าท้องไขมัน” “ช่วยให้ผิวขาวขึ้น ดูกระจ่างใสอย่างเป็นธรรมชาติ” เป็นต้น จากการโฆษณาโดยการกล่าวอ้างคุณค่าทางโภชนาการดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค เป็นข้อความโฆษณาที่เกินความจริง และไม่สามารถนำสืบพิสูจน์ความเป็นจริงได้ หรือการใช้ข้อความที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับเครื่องดื่มนั้น

จากปัญหาดังกล่าวเมื่อพิจารณามาตรการเกี่ยวกับการกล่าวอ้างของต่างประเทศแล้ว ซึ่งระบุว่า การติดฉลากโภชนาการนั้นเป็นสิ่งที่เลือกกระทำได้ แต่หากมีการกล่าวอ้างถึงคุณค่าทางโภชนาการบนฉลาก การนำเสนอการโฆษณาเมื่อใด ยกเว้นการโฆษณาทั่วไป การติดฉลาก

โภชนาการนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกฎเกณฑ์กลางนี้ทุกประการ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว พบว่ามาตรการกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการนำไปบังคับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากยังพบว่ามีกรณีโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค โดยลักษณะของข้อความที่เป็นการโฆษณาอาจทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อว่าเป็นผู้บริโภคเข้าไปแล้วจะทำให้ร่างกายได้รับสารอาหารตามที่โฆษณากล่าวอ้างไว้ เพราะหลงเชื่อตามข้อมูลที่ปรากฏบนฉลากหรือตามสื่อโฆษณา ซึ่งข้อความอาจไม่ใช่ข้อความจริงแต่เป็นเพียงข้อความชวนเชื่อเท่านั้น

4.4 ปัญหาความจำเป็นในการนำฉลากอาหารที่ก่อให้เกิดภูมิแพ้มาใช้บังคับในประเทศไทย

ปัจจุบันอาหารก่อภูมิแพ้มีความสำคัญสำหรับผู้บริโภคมากขึ้นทุกที เนื่องจากส่วนผสมที่มีความหลากหลายของบรรดาอาหารและเครื่องดื่มนั้นผลิตออกมาเพื่อจำหน่ายมีมากขึ้น เกิดผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มนวัตกรรมใหม่ๆ มากมาย และส่วนผสมในเครื่องดื่มนั้นอาจมีผลกระทบต่อผู้บริโภคโดยที่ไม่อาจรู้ได้ว่าสูตรส่วนผสม หรือส่วนผสมชนิดใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนเอง

การแพ้อาหารเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล จะไม่เกิดขึ้นกับทุกคนที่รับประทานอาหารชนิดเดียวกัน อาหารก่อภูมิแพ้อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศหรือแต่ละภูมิภาคขึ้นอยู่กับลักษณะนิสัยการบริโภคในแต่ละพื้นที่ หรืออาจมีสาเหตุจากความแตกต่างกันทางพันธุกรรมของมนุษย์

ความรุนแรงของการแพ้อาหารพอสรุปได้ดังนี้

- 1) อาการแพ้ถั่วลิสง จะหายใจไม่ออกและช็อก อาจตายได้
- 2) อาการแพ้นมวัว พบในเด็กทารก มีลักษณะเป็นผื่นขึ้นตามตัว เป็นลมพิษ ตัวแดง และท้องเสียเรื้อรัง

3) การแพ้แบบ Multiple Food Allergen จะมีอาการตัวบวมและมีการรั่วของโปรตีนทางปัสสาวะและลำไส้ อาจจะเป็นเลือดและช็อก

- 4) การแพ้อาหารทะเล จะมีอาการตาบวม ปากบวม และหายใจไม่ออก

กรณีอาหารก่อภูมิแพ้ที่พบในประเทศไทย จากผลสำรวจประชากรทั่วประเทศพบว่า ประชากรเด็กในกรุงเทพมหานครแพ้อาหารมากที่สุด 10 เปอร์เซ็นต์ สำหรับเด็กในช่วงอายุ 5-11 ปี และ 12-18 ปี โดยอาหารที่แพ้มากที่สุด คือ อาหารทะเล นมวัว ไข่ แป้งสาลี และจากการสำรวจประชากรทั่วโลกพบว่า การแพ้นมและไข่ สูงเป็นอันดับต้นๆ ของประชากรทุกประเทศ นอกจากนั้น

จะเป็นการแพ้อาหารเฉพาะกลุ่มในประเทศนั้นๆ ที่นิยมรับประทาน เช่น การแพ้มัสตาร์ดในประเทศฝรั่งเศส ข้าวสาลีและข้าวเจ้าในประเทศญี่ปุ่น ถั่วลิสงในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น²

เนื่องจากเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพที่วางขายอยู่ตามท้องตลาด และเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค นั้น ส่วนใหญ่มีสูตรส่วนประกอบทางธรรมชาติเป็นหลัก ได้แก่ น้ำผักและผลไม้ น้ำนมวัว นมถั่วเหลือง และธัญพืชต่างๆ เช่น ข้าวสาลี (Wheat) ข้าวไรย์ (Rye) ข้าวโอ๊ต (Oat) ข้าวบาร์เลย์ (Barley) เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มชนิดใดที่วางจำหน่ายในประเทศไทย คิดผลจากอาหารก่อภูมิแพ้เพื่อให้ผู้บริโภคทราบ แต่บรรดาประเทศในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา หรือในแถบเอเชีย คือ ประเทศญี่ปุ่น ให้ความสนใจในด้านการกำหนดกฎระเบียบขึ้นสำหรับให้ข้อมูลผู้บริโภคในการเลือกซื้อ หรือเลือกรับประทานอาหารที่ไม่ก่อให้เกิดอาการแพ้ต่อสุขภาพของตนเอง จึงมีการกำหนดให้อาหารก่อภูมิแพ้ต้องแสดงรายละเอียดไว้ที่ฉลากอาหาร เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ผู้บริโภคในการหลีกเลี่ยงอาหารที่ก่อภูมิแพ้ต่างๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดชนิดอาหารก่อภูมิแพ้ 8 ชนิด ที่จะต้องติดฉลากอาหารก่อภูมิแพ้ ได้แก่ นม ไข่ ปลา สัตว์น้ำไม่มีกระดูกสันหลังที่มีเปลือก เช่น กุ้ง กุ้ง ปู เมล็ดถั่วประเภทพืชยืนต้น เช่น ถั่วอัลมอนต์ พีแคนัท หรือวอลนัท ถั่วลิสง เมล็ดข้าวสาลี ถั่วเหลือง ส่วนประเทศญี่ปุ่น กำหนดอาหารก่อภูมิแพ้ซึ่งบังคับให้ติดฉลากมี 5 ชนิด ได้แก่ ข้าวสาลี โซบะ ไข่ นม และถั่วลิสง และอาหารชนิดอื่นที่แนะนำว่าอาจก่อให้เกิดภูมิแพ้ 19 ชนิด เป็นต้น โดยการติดฉลากนั้นมีหลายลักษณะ คือ เป็นลักษณะบังคับ หรือแนะนำให้แสดงโดยสมัครใจ หรืออยู่ในระหว่างการดำเนินการให้แสดงในลักษณะบังคับ แต่สำหรับประเทศไทยตามกฎหมายที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 194) พ.ศ. 2543 เรื่องฉลาก ยังไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการแสดงฉลากเกี่ยวกับอาหารก่อภูมิแพ้ แต่ขณะนี้อยู่ในระหว่างทบทวนปรับปรุงแก้ไขของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ดังนั้น การออกกฎหมายเกี่ยวกับการแสดงฉลากของอาหารก่อภูมิแพ้เป็นสิ่งที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งยังเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถเลือกซื้อหรือหลีกเลี่ยงการบริโภคผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มที่มีส่วนผสมที่อาจก่อให้เกิดการแพ้ต่อสุขภาพได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งนับว่ามีประโยชน์ต่อผู้บริโภคอย่างมาก อีกทั้งยังนำไปสู่การแสดงฉลากในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาหารก่อภูมิแพ้ให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายสำหรับประเทศคู่ค้าได้อีกทางหนึ่งด้วย

² คารณี หมูจรรย์พันธ์. (2552, ตุลาคม). “กฎระเบียบอาหารก่อภูมิแพ้ (Food Allergen) ที่ต้องรู้.”

4.5 ปัญหาความรับผิดชอบในความเสียหายของผู้ประกอบธุรกิจต่อผู้บริโภค

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไว้หากเกิดกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจอาหารไม่แสดงฉลากโภชนาการ หรือแสดงฉลากโภชนาการไม่ถูกต้อง ซึ่งหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจอาหารนั้นที่มีหน้าที่ต้องแสดงฉลากอาหาร โดยตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มีการกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรการเรื่องการแสดงฉลากมีเพียงโทษปรับตามมาตรา 51 ได้กำหนดบทลงโทษซึ่งออกตามมาตรา 6 (10) หมายถึง มาตรการในการควบคุม เรื่องฉลากอาหาร ให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 30,000 บาทเท่านั้น จากบทลงโทษที่ปรับจำนวนเงินค่อนข้างต่ำ จึงถือได้ว่าเป็นโทษที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับผลกำไรจำนวนมากที่ผู้ประกอบการได้รับ ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจไม่เกรงกลัวต่อการถูกลงโทษตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์จากหลักกฎหมายแล้วพบว่า กฎหมายที่อยู่ยังขาดความเหมาะสมที่สอดคล้องกับสถานะความเป็นไปของตลาดธุรกิจประเภทเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพในปัจจุบันที่ได้รับผลกำไรจากการประกอบธุรกิจจำนวนมาก จึงไม่สามารถที่จะให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการละเว้นกระทำการหรือการกระทำความผิดซ้ำของผู้ประกอบธุรกิจได้

สำหรับปัญหากรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคอาหารที่ทำให้เกิดโรคอ้วน โรคความดัน โรคเบาหวาน หรือโรคหัวใจ อันเกิดขึ้นภายหลังจากการที่บริโภคอาหารนั้นเป็นเวลานานจนเกิดการสะสมและเกิดโรคต่างๆ ซึ่งเกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกหลักโภชนาการ เพราะฉลากมีการแสดงข้อความที่ไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ใช้ข้อความเกินจริงหรือเกินความจริง จนทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่แม้ว่าผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจะสามารถร้องเรียนหรือเรียกร้องค่าเสียหายได้ แต่ปัญหาระการพิสูจน์ในการแสดงความจริงเกี่ยวกับการใช้ข้อความในฉลากสินค้าจะตกอยู่กับผู้เสียหายนั่นคือ ผู้บริโภค ซึ่งหากคณะกรรมการว่าด้วยฉลากเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่าฉลากที่แสดงนั้นไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือใช้ฉลากที่มีข้อความอันเท็จแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติในการให้ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่ในการพิสูจน์แสดงความจริง ซึ่งตามบทบัญญัติในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านโฆษณาก็เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นภาระการพิสูจน์ความเสียหายจึงตกอยู่กับผู้บริโภคที่เป็นผู้เสียหายที่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความไม่ปลอดภัยของสินค้า ซึ่งเมื่อทำการวิเคราะห์หลักกฎหมายดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคจากความเสียหายจากการแสดงฉลากที่ไม่ตรงความเป็นจริง หรือใช้ฉลากที่มีข้อความอันเป็นเท็จได้อย่างแท้จริง แต่หากสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในเรื่องภาระการพิสูจน์ โดยกำหนดให้ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายนั้นได้รับความเสียหายจากสินค้าของ

ผู้ประกอบการ และการใช้หรือเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติธรรมดา แต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่า ความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่กล่าวอ้างว่าเป็นสาเหตุให้ได้รับความเสียหายทั้งไม่ต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายและความไม่ปลอดภัยของสินค้าตามหลักความเสียหาย เพียงแต่ พิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากสินค้าของผู้ประกอบการก็เพียงพอแล้ว โดยให้ผู้ประกอบการมี ภาระหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์หรือยกข้อต่อสู้เรื่องความไม่ปลอดภัยของสินค้าขึ้นกล่าวอ้าง เพื่อให้ตน หลุดพ้นจากความรับผิด กรณีดังกล่าวนี้นับว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายมากกว่าที่จะให้ผู้เสียหาย พิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการบริโภคสินค้าดังกล่าว ทั้งนี้ก็ควรบัญญัติเกี่ยวกับ ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ประกอบการไว้ให้ชัดเจนด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมทั้ง ของฝ่ายผู้บริโภคและฝ่ายผู้ประกอบการ