วารสารรัชต์ภาคย์
Rajapark Journal (ISSN: 1905-2243)
ปีที่ 15 ฉบับที่ 39 มีนาคม – เมษายน 2564 – TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปี 2563–2567

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดการใช้สารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่ม

The Legal Measure for Determination of the Sweetener Usage in Food and Beverage

[1]**อิศราภัทร์ พชรธนา (Idsarapatr Pacharatana)**
[2]**วริยา ล้ำเลิศ (Wariya Lamlert)**
คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
(Graduate School of Law, National Institute of Development Administration)
Email: Idsarababu@gmail.com

Received January 21, 2021; **Revised** February 8, 2021; **Accepted** April 20, 2021

Abstract

The legal measures regarding the determination of using the sweetener in food and beverage which is the problem in applying the Food Act regarding the food label and advertisement by using comparative study with the foreign laws whether the laws regarding the label cover the suitable sugar level in the food or not. Whether the form of the label should make the customer understand in what extend. And whether it has the provision covering the advertisement that targeting the children or not. By using the quality study method, the document research and analyses and compare from textbook, research, thesis, journal, report, and electronic data. The research can be concluded that Thailand does not have the legal provision that cover the determination of sugar level that suitable for health. Moreover, the monochrome color nutrition label was difficult to understand and the provision regarding the advertisement does not specifically provide the protection for children. (1) The writer suggests the amendment on the Food Act B.E. 2522 (1979) for protection the benefit and safety of the customer by not allowing to produce, distribute the food that added the sweetener more than standard nutrition level; (2) The problem regarding the difficulties of understanding of the nutrition label by adopting the visual control measure which applied in the France legal system as guideline by amending the Ministry of Public Health's regulation to requiring the presenting the traffic food nutri–score label; (3) Creating new criteria on food advertisement for the children by issuing the Food and Drug Administration regarding the criteria for the advertisement

of the food for children B.E. (...) by adopting the laws of United States, European Union, and England as a guideline.

Keywords: Sweetener; Food and Beverage; label

บทคัดย่อ

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดการใช้สารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่ม เป็นการศึกษาปัญหาในการใช้พระราชบัญญัติอาหาร ว่าด้วยฉลากอาหารและการโฆษณา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ว่ากฎหมายด้านฉลากครอบคลุมไปถึงน้ำตาลในอาหารเป็นปริมาณที่เหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งรูปแบบของฉลากทำให้ผู้บริโภคเข้าใจเพียงไร และมีบทบัญญัติด้านโฆษณาครอบคลุมต่อกลุ่มเด็กหรือไม่อย่างไร ใช้รูปแบบการศึกษาเชิงคุณภาพ การวิจัยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร วิเคราะห์เปรียบเทียบจากตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร รายงานและค้นคว้าข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมไปถึงการกำหนดปริมาณน้ำตาลที่เหมาะสมต่อสุขภาพ อีกทั้งรูปแบบฉลากโภชนาการที่มีสีเดียว (Monochrome Color) เป็นรูปแบบที่เข้าใจยาก และบทบัญญัติด้านโฆษณาก็ไม่มีการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเด็กโดยเฉพาะ จึงควร (1) แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เพื่อพิทักษประโยชนและความปลอดภัยของผูบริโภคโดยต้องไม่ผลิต จำหน่ายอาหารที่เติมสารให้ความหวานเกินเกณฑ์มาตรฐานโภชนาการ (2) ปัญหาจากรูปแบบของฉลากเข้าใจยาก นำรูปแบบการทำฉลากแบบ Visual Control (การควบคุมด้วยการมองเห็น) ซึ่งเป็นรูปแบบกฎหมายฝรั่งเศสมาเป็นแนวทาง โดยแก้ไขประกาศกระทรวงสาธารณสุข ติดฉลากสัญญาณไฟจราจรอาหาร Nutri-Score (3) จัดทำหลักเกณฑ์การโฆษณาอาหารสำหรับเด็กขึ้นมาใหม่ โดยร่างเป็นประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์การโฆษณาอาหารสำหรับเด็ก พ.ศ. (...) ใช้รูปแบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปและอังกฤษ เป็นแนวทาง

คำสำคัญ: สารให้ความหวาน; อาหารและเครื่องดื่ม; ฉลาก

บทนำ

จากสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน สะท้อนถึงพฤติกรรมการบริโภคของคนไทยที่นิยมบริโภคอาหารเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลเป็นส่วนผสมในอัตราที่สูง (Chatchai Muksong, 2005) ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพตามมา ปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพของคนไทยจากพฤติกรรมการบริโภค พบว่า มีความรุนแรงของโรคที่ไม่ติดต่อเรื้อรังหรือโรควิถีชีวิตจากพฤติกรรมบริโภค ทวีความรุนแรงขึ้น ขาดการควบคุมป้องกัน ปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพจากพฤติกรรมจากการบริโภคหวานมากเกินไป หากไม่หาทางแก้ไขปัญหาเช่นนี้จะทำให้สังคมเกิดการเจ็บป่วยมีภาวะแทรกซ้อนและแนวโน้มที่จะเสียชีวิตก่อนวัยอันสมควร ส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาระค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพ (Chantana Ungchusak, 2012) รวมทั้งสูญเสียทางเศรษฐกิจตามมาอย่างมากมาย โดยพบข้อมูลเชิงประจักษ์ของคนไทยที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป พ.ศ. 2551–2552 มีความชุกภาวะน้ำหนักเกินและอ้วน (BMI > 25 กก./ต.ร.ม.) ร้อยละ 24.7 (17.6 ล้านคน) อ้วนลงพุง (รอบเอว >90 ซม. ในผู้ชาย และ >80 ซม. ในผู้หญิง) ร้อยละ 32.1 (16.2 ล้านคน) ความชุกโรคเบาหวาน อยู่ที่ร้อยละ 6.9 โรคความดันโลหิตสูง 21.4 ภาวะไขมันในเลือดสูง ร้อยละ 19.4 การเข้ารับการรักษา

เป็นผู้ป่วยในจากการเจ็บป่วยด้วยโรคเบาหวาน ความดันโลหิตสูง มะเร็ง หัวใจ โรคหลอดเลือดสมอง ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2551 มีอัตราที่เพิ่มขึ้น 1.2 ถึง 1.6 เท่า เป็น 505, 684, 845 และ 1,149 ต่อแสนคน ตามลำดับ ซึ่งถ้าหากว่าประเทศไทยปล่อยให้สภาพการณ์เช่นนี้มีต่อไปเรื่อย ๆ หรือไม่หาทางหยุดยั้งปัญหาเช่นนี้ได้จะทำให้สังคมเกิดการเจ็บป่วยมีภาวะแทรกซ้อนและแนวโน้มที่จะเสียชีวิตก่อนวัยอันสมควร ส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาระค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพรวมทั้งสูญเสียทางเศรษฐกิจตามมาอย่างมากมาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่คนในสังคมไทยจะปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตและพฤติกรรมการบริโภคให้เหมาะสม (Health Statistics Subcommittee and Health Statistics Working Group, Thailand, 2014) ไม่บริโภคอาหารที่มีส่วนประกอบของสารให้ความหวานมากเกินพอดี

จากการศึกษาพบว่าในประเทศไทยนั้นมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแบ่งเป็น ส่วนที่ 1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก เพื่อให้ผู้บริโภคมีข้อมูลสำหรับตัดสินใจในการเลือกสินค้าและบริการตามความประสงค์เพราะการได้รับข่าวสารที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เพียงพอ อาจทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจผิดพลาดในการเลือกสินค้าและบริการ ซึ่งในส่วนนี้เองที่ผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้ผลิตอาหารและเครื่องดื่มไม่ได้ให้ความสำคัญอีกทั้งข้อแนะนำในการบริโภคก็ไม่มีและไม่ระบุถึงผลเสียต่อสุขภาพในระยะยาว ส่วนที่ 2 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา นับวันยิ่งจะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กได้ง่ายและสุ่มเสี่ยงต่อการชักจูงด้วยข้อมูลโฆษณาที่เป็นผลลบต่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กในระยะยาว อีกทั้งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พบว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ควบคุมปริมาณสารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่มในปริมาณที่เหมาะสม ซึ่งมีความปลอดภัยด้านอาหารต่อผู้บริโภค

ประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค แต่ยังมีปัญหาอีกหลายประการที่ไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นช่องว่างทางกฎหมาย มีข้อบกพร่อง และไม่ครอบคลุมในด้านสินค้าที่เป็นอาหารและเครื่องดื่มที่จะป้องกันคนในสังคมที่เป็นผู้บริโภคได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นการยับยั้งปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมุ่งศึกษาถึง สภาพปัญหาของกฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ปัญหาจากรูปแบบของฉลาก ที่บังคับใช้ มีความชัดเจนทำให้ผู้บริโภคเข้าใจเพียงไร อีกทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาด้านหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอาหารว่า กฎหมายมีหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติ ที่กำหนดปริมาณน้ำตาลให้อยู่ในเกณฑ์โภชนาการหรือไม่ ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาด้านบทลงโทษว่ามีความเหมาะสมเพียงไร และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาอาหาร ว่ามีการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเด็กไว้โดยเฉพาะอย่างไร ตลอดจนศึกษาถึงมาตรการอื่นที่ใช้ผลักดันให้มีการควบคุมปริมาณสารให้ความหวานในอาหารโดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อหาแนวทางแก้ไขและวางข้อกำหนดทางกฎหมายเพื่อมุ่งปกป้อง คุ้มครองความปลอดภัยหรือพิทักษ์สิทธิประโยชน์ต่อผู้บริโภค ให้มีความปลอดภัยจากการบริโภคอาหารและเครื่องดื่ม

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของกฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ว่ากฎหมายด้านฉลากอาหารนั้น ปัญหาจากรูปแบบของฉลาก ที่บังคับใช้ มีความชัดเจนทำให้ผู้บริโภคเข้าใจเพียงไร อีกทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาด้านหลักเกณฑ์ หรือบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ว่ากฎหมายมีหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติที่กำหนดปริมาณน้ำตาลให้อยู่ในเกณฑ์โภชนาการหรือไม่ ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาด้านบทลงโทษว่ามีความเหมาะสมเพียงไร โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้พระราชบัญญัติอาหาร ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาอาหาร ว่ามีการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเด็กไว้โดยเฉพาะอย่างไร โดยเปรียบเทียบกฎหมายการควบคุมสารให้ความหวานของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการอื่นที่ใช้ผลักดันให้มีการควบคุมปริมาณสารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่ม

4. เพื่อหาแนวทางแก้ไขและยกร่างกฎหมาย ที่จะใช้ควบคุมสารความหวานในอาหารและเครื่องดื่มเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเป็นรูปธรรม

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจากอาหารและเครื่องดื่ม ที่มีส่วนผสมของน้ำตาลหรือสารให้ความหวาน ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข และระเบียบต่าง ๆ จากหนังสือ บทความวิจัย รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

ทบทวนวรรณกรรม

การค้นหาแนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสิทธิ ในการประกอบธุรกิจ ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ที่ถือหลักว่าปัจเจกชนมีเอกสิทธิ์ติดตัว (Inalienable Right) ที่จะทำสัญญาตามความประสงค์ของตนเองได้เสมอเพราะอิทธิพลของ Laissez Faire ถือหลักว่า กฎหมายควรเข้าไปให้น้อยที่สุด แต่ไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้ จึงมีกระแสที่เรียกร้องให้รัฐเข้ามาแทรกแซง ทำให้เกิดการปฏิเสธความสำคัญกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) หรือเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract)

แนวความคิดและทฤษฎีสังคมพิทักษ์ (Paternalism) (Rongphol Charoenphandhu, 1977) ถือว่าเสรีภาพไม่ใช่เป็นเรื่องของสิทธิเหมือนแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม การพูดถึงสิทธิโดยไม่มองสังคมนั้นเป็นไปไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายสังคม สิทธิสังคมพิทักษ์ (Vichai Ariyanuntaka, 1991) นี้เกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางสภาวะทางเศรษฐกิจและการเกิดชนชั้นที่ถูกกดขี่ในสังคม นักกฎหมายจึงเริ่มกลับมามองในเรื่องประกันสังคมหลังจากที่แนวคิดปัจเจกชนนิยมเสื่อมคลายลง ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นกฎหมายที่มีแนวคิด สังคมพิทักษ์สอดแทรกอยู่เบื้องหลัง เพราะมีการมองถึงประโยชน์ของสังคมมากกว่าประโยชน์ของปัจเจกชน

สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในมาตรา 46 สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง หลักสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค ที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอในฉลาก การควบคุมการโฆษณา ซึ่งผู้บริโภคย่อมมีสิทธิที่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่ถูกต้อง ไม่แอบอ้างหรือโฆษณาเกินความจริง (Chaiwat Wongwattanasan, 2000) ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ โดยที่รัฐธรรมนูญสามารถให้รัฐออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิในการประกอบกิจการของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายอาหารเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหาร โดยคำนึงถึงความปลอดภัย คุ้มค่า สมประโยชน์และเป็นธรรมให้กับผู้บริโภคในการซื้อผลิตภัณฑ์อาหาร ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยฉลากสินค้า ซึ่งอยู่ในส่วนที่ 2 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่กรณีการวิจัยเรื่องอาหารและเครื่องดื่มนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 21 กล่าวว่า ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วย

การใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งเรื่องอาหารตามกรณีงานวิจัยอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 มาตรา 6 เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหาร ให้รัฐมนตรี ฯ กำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งจะต้องมีฉลากข้อความในฉลาก เงื่อนไขและวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการโฆษณาในฉลาก ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข กำหนดให้อาหารในภาชนะบรรจุ หมายถึงอาหารที่มีภาชนะห่อหุ้มเพื่อจำหน่าย ต้องแสดงฉลาก

การจัดทำข้อกำหนดและเกณฑ์ที่เหมาะสมของน้ำตาลในระดับองค์กรด้านสุขภาพ World Health Organization (WHO) หรือองค์การอนามัยโลก ได้แนะนำให้ลดการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลสูงเพื่อลดความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยและภาวะโภชนาการที่สมดุล โดยจำกัดปริมาณน้ำตาลไม่ควรเกินร้อยละ 10 ของพลังงานที่ร่างกายควรได้รับในแต่ละวัน หรือไม่เกิน 200 กิโลแคลอรีต่อวัน และกรมอนามัย จัดทำเอกสารเผยแพร่โดยแนะนำว่าน้ำตาลเป็นอาหารที่อยู่ในประเภทควรบริโภคแต่น้อยเท่าที่จำเป็น ไม่ควรเกิน 4, 6 และ 8 ช้อนชา ในผู้ที่ต้องการพลังงานวันละ 1600, 2000 และ 2400 กิโลแคลอรี ตามลำดับ (โดย 1 ช้อนชาเทียบค่าโดยประมาณ 4 กรัม) (Nednapis Vatanasuchart and Siriporn Tanjor, 2014) เกณฑ์ความเหมาะสมของน้ำตาล หรือสารให้ความหวานที่ผสมในอาหารและเครื่องดื่ม น้ำตาลทั้งหมด (Total Sugar) ไม่ควรเกิน 65 กรัมต่อวัน แยกเป็น [40 กรัม: Natural Sugar จากผัก (2g) ผลไม้ (30g) นม (8g) และ 25 กรัม: Added Sugar น้ำตาลที่เพิ่ม] วันหนึ่งควรบริโภคน้ำตาล (ที่เพิ่ม) ไม่เกิน 25 กรัม หรือประมาณ 6 ช้อนชา

ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยโฆษณาสินค้า ซึ่งอยู่ในส่วนที่ 1 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา การโฆษณาอาหารและเครื่องดื่ม ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ในการโฆษณาอาหารอยู่ในบังคับที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นขออนุญาตก่อนทำการโฆษณา ซึ่งมาตรา 40 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหาร อันเป็นเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควร และมาตรา 41 ผู้ประสงค์จะโฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพ หรือสรรพคุณของอาหารทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทางฉายภาพภาพยนตร์ หรือทางหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์อื่น หรือด้วยวิธีการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ต้องนำเสียง ภาพ ภาพยนตร์ หรือข้อความที่จะโฆษณาดังกล่าวนั้นให้ผู้อนุญาตตรวจพิจารณาก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงโฆษณาได้

บทสรุปจากแนวคิดทฤษฎีในการทบทวนวรรณกรรม เมื่อพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการประกอบธุรกิจตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ที่ถือหลักว่าปัจเจกชนมีเอกสิทธิ์ติดตัว (Inalienable Right) ที่จะทำสัญญาตามความประสงค์ของตนเองได้เสมอเพราะอิทธิพลของ Laissez Faire ถือหลักว่า กฎหมายควรเข้าไปให้น้อยที่สุด แต่ไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้ ดังเช่นสภาพปัญหาทางสังคมในปัจจุบัน หากปล่อยให้ธุรกิจประกอบการตามวัตถุประสงค์ของธุรกิจที่แสวงหากำไร และประชาชนมีเสรีภาพโดยใช้สิทธิตามความประสงค์ของตนเองทำอะไรได้โดยตามชอบใจในเรื่องการบริโภคอาหารแล้วผลเสียก็จะตกแก่ผู้บริโภคที่มีพฤติกรรมการกินอาหารที่ตามใจปากเฉกเช่นการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มที่มีปริมาณน้ำตาลที่เกินเกณฑ์มาตรฐานทางด้านโภชนาการ ดังนั้นรัฐย่อมเข้ามาแทรกแซงโดยอาศัยสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญที่สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ผู้วิจัยจะได้นำไปใช้วิเคราะห์เพื่อหามาตรการป้องกันผู้บริโภคไม่ให้ตกอยู่ในวังวนแห่งโรคภัยไข้เจ็บที่เกิดจากการบริโภคสารให้ความหวานซ้ำ ๆ ที่เป็นประจำและเกินเกณฑ์โภชนาการ

วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยใช้รูปแบบการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาจากตำรา ซึ่งแยกหัวข้อวิจัยออกเป็น 3 ประเด็นหลัก

ประเด็นที่หนึ่ง ศึกษาปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากอาหาร

ประเด็นที่สอง ศึกษาถึงปัญหาการคุ้มครองด้านโฆษณาต่อกลุ่มผู้บริโภคที่เป็นเด็กโดยเฉพาะ

ประเด็นที่สาม ศึกษาถึงมาตรการอื่นที่ใช้ผลักดันให้มีการควบคุมปริมาณสารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่ม โดยการคัดเลือกเอกสารที่นำมาศึกษาตามประเด็นวิจัย จากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 394) พ.ศ. 2561 เรื่องอาหารที่ต้องแสดงฉลาก โภชนาการ และค่าพลังงาน น้ำตาล ไขมัน และโซเดียมแบบจีดีเอ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเรื่องหลักเกณฑ์การโฆษณาอาหาร พ.ศ. 2561 งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร รายงาน และค้นคว้าข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Law) กับกฎหมายของต่างประเทศ

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาสภาพปัญหาการใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาทางกฎหมาย ทั้งนี้เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบจากต่างประเทศ โดยแบ่งประเด็น กล่าวคือ

1. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก

จากการศึกษาฉลากโภชนาการ และ ฉลากโภชนาการแบบจีดีเอ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ผู้เขียนจะขอจำแนกปัญหาออกมาเป็น 2 ด้าน กล่าวคือ

1.1 ปัญหาด้านรูปแบบของฉลาก

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายปัญหาด้านรูปแบบฉลากโภชนาการชี้ให้เห็นถึงประเด็นหลัก ๆ ที่สำคัญ กล่าวคือ

1.1.1 รูปแบบของฉลากโภชนาการที่เป็นบทบังคับ(ทั้งแบบเต็มหรือแบบย่อ)ของประเทศไทย ฉลากโภชนาการมีรายละเอียดค่อนข้างมาก มีขนาดตัวอักษรเล็ก สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น จะเหมือนกันที่มีข้อมูลทางโภชนาการแสดงเป็นตัวเลขครบถ้วน แสดงในกรอบตารางสี่เหลี่ยม แต่ผู้บริโภคเข้าใจยากไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง

1.1.2 รูปแบบของฉลากโภชนาการแบบจีดีเอ เนื่องจากฉลากโภชนาการแบบเต็มหรือแบบย่อ (ตามข้อ 1.1.1) นั้นมีรายละเอียดมาก ตัวอักษรเล็ก และอ่านเข้าใจได้ยาก ทำให้ผู้บริโภคมองเห็นข้อมูลไม่ชัดเจน จึงมีการแก้ไขปรับปรุงฉลากโภชนาการให้เห็นชัดเจนและอ่านเข้าใจง่ายขึ้น โดยนำค่าพลังงานสารอาหารที่มีผลกระทบต่อสุขภาพมาแสดงเพิ่มเติมจากฉลากโภชนาการแบบเต็มหรือแบบย่อ โดยแสดงค่าพลังงาน น้ำตาล ไขมัน และโซเดียมแบบจีดีเอตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 394 (พ.ศ. 2561) โดยรูปแบบของฉลากโภชนาการแบบจีดีเอ (Guideline Daily Amounts: GDA) แบบมีสีเดียว (Monochrome Color) พบในประเทศไทยเท่านั้นที่กฎหมายบังคับให้ต้องแสดง ซึ่งของไทยเองเป็นรูปแบบที่เมื่อนำมาติดบนบรรจุภัณฑ์อาหารซึ่งมีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ผิวของบรรจุภัณฑ์มีขนาดเล็กมองเห็นไม่สะดุดสายตา มีความซับซ้อนและยากต่อการทำความเข้าใจตัวเลขของฉลาก และหากอาหารนั้นมีค่าปริมาณสารอาหารที่มีอยู่จริง แล้วหากค่าเกินเกณฑ์โภชนาการ ก็ไม่มีสัญลักษณ์อื่นใดมาบ่งชี้ว่าค่าสารอาหารหรือ

ปริมาณน้ำตาลเกินเกณฑ์ ซึ่งก็ส่งผลเสียต่อผู้บริโภคได้โดยตรง จากรายงานฉบับสมบูรณ์การศึกษาความเข้าใจและการใช้ฉลากโภชนาการหน้าบรรจุภัณฑ์ (Front of pack labeling) ของประชากรไทย โดย สุลัดดา พงษ์อุทธา และคณะ (Suladda Pongutta et al., 2015) รายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยสำรวจการเคยอ่านฉลาก พบว่า ขาดความเข้าใจข้อมูลโภชนาการไม่รู้เรื่อง พบข้อมูลบางส่วนสร้างความสับสน และมีความลำบากในการแปลข้อมูลไปใช้จริง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบของฉลากโภชนาการที่เข้าใจยากนั้น เนื่องจากเป็นการให้ข้อมูลปริมาณสารอาหาร (Informative Scheme) แต่ไม่ได้ช่วยในการตีความ (Interpretative Scheme) ซึ่งผู้บริโภคจะต้องมีความรู้ด้านโภชนาการพอสมควรจึงจะสามารถเข้าใจได้ถูกต้องและใช้ประโยชน์จากฉลากโภชนาการได้ดี ถึงแม้การให้ความรู้จะช่วยให้ผู้บริโภคเข้าใจเพิ่มขึ้น แต่ประเทศไทยเรายังมีข้อจำกัดที่สำคัญคือไม่สามารถให้ความรู้แก่ผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันรูปแบบของฉลากโภชนาการและฉลากโภชนาการแบบจีดีเอ ยังมีผู้ที่รู้สึกว่า ซับซ้อนเกินที่จะเข้าใจได้ ถึงแม้ผู้บริโภคจะอ่านฉลาก อ่านข้อความที่ระบุบนฉลากได้ แต่ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าใจความหมายของข้อมูลอีกทั้งไม่สามารถประเมินความเหมาะสมของคุณค่าทางโภชนาการ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณสูงสุดที่บริโภคได้ รวมถึงไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ในการเลือกบริโภคอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการได้อย่างถูกต้อง ตามวัตถุประสงค์ของมาตรการฉลากโภชนาการและฉลากจีดีเอ

ขณะที่ต่างประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องแสดงค่าแบบจีดีเอ จะพบก็แต่บางประเทศในยุโรป ที่ใช้ Guideline Daily Amounts: GDA แบบมีสี (Color–Coded GDA) สหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกในสหภาพยุโรป (International Health Policy Program, Thailand (IHPP), 2020) โดยใช้สีสัญญาณไฟจราจร (Traffic Light Food Labels) โดยการสร้างสัญลักษณ์โภชนาการแบบไฟจราจร เพื่อแสดงถึงค่าพลังงาน น้ำตาล ไขมัน ปริมาณเกลือ ในอาหาร ซึ่งจะระบุระดับปริมาณสารอาหารระหว่างสูง ปานกลางและต่ำ โดยสีแดงแทนระดับสูง สีเหลืองแทนระดับปานกลาง และสีเขียวแทนระดับต่ำ ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคเข้าใจและตัดสินใจเลือกซื้ออาหารที่แสดงฉลากสีเขียวและเหลืองมากกว่าสีแดง ประเทศฝรั่งเศส ใช้ฉลากสัญญาณไฟจราจรอาหาร Nutri–Score ซึ่งกำหนดให้มีการแสดงคุณค่าทางโภชนาการไว้ด้านหน้าบรรจุภัณฑ์ โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ ตามข้อมูลปริมาณไขมัน น้ำตาล เกลือ เส้นใยอาหาร และอื่น ๆ กำกับด้วยตัวอักษร A ถึง E เพื่อแสดงคุณค่าทางโภชนาการอาหารจากมากสุดไปถึงน้อยสุด โดยเรียงจากสีเขียวเข้ม (A) / เขียวอ่อน (B) สำหรับสินค้าอาหารที่มีปริมาณไขมัน น้ำตาล และเกลือต่ำ และคุณค่าทางโภชนาการสูง และควรจะรับประทานเป็นประจำทุกวัน สีเหลือง (C) / ส้ม (D) สำหรับสินค้าอาหารที่มีปริมาณไขมัน น้ำตาล และเกลือปานกลาง สีแดง (E) สำหรับสินค้าอาหารที่มีปริมาณไขมัน น้ำตาล และเกลือสูง อาหารที่ไม่มีประโยชน์ต่อสุขภาพ(มีคุณค่าทางโภชนาการต่ำที่สุด) และไม่สมควรบริโภคบ่อย ๆ

ทั้งนี้ ฉลาก Guideline Daily Amounts: GDA แบบมีสี (Color–Coded GDA) สัญญาณไฟจราจรอาหาร Nutri–Score นั้นเป็นฉลากทางเลือกที่ไม่ได้มีการบังคับ แต่ทว่าผู้ประกอบการบางส่วนได้เริ่มใช้ฉลากโภชนาการนี้ เพื่อดึงดูดกลุ่มผู้บริโภคที่รักสุขภาพ โดยฝรั่งเศสเป็นผู้ริเริ่มเสนอการติดฉลาก Nutri–Score ซึ่งมีประเทศอื่น ๆ ในยุโรป เช่น ออสเตรีย โปรตุเกส ลักเซมเบิร์ก เยอรมนี เบลเยียม สเปน และสวิสเซอร์แลนด์ ได้ใช้ฉลาก Nutri–Score นี้ บนบรรจุภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่มในท้องตลาดแล้ว (Scheid, 2020)

ผู้เขียนเห็นว่า รูปแบบฉลากโภชนาการแบบสีสัญญาณไฟจราจร สามารถที่จะจดจำได้ง่าย เพราะมีการแยกสีอย่างชัดเจนซึ่งสัญลักษณ์หรือภาพทำให้สมองจำและนึกได้ไว ช่วยให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกอาหารที่เหมาะสมแก่การบริโภคได้ทันที โดยไม่ต้องใช้เวลาคิดเพื่อประเมินคุณค่าทางโภชนาการด้วยตนเอง ซึ่งจะต้องใช้ความรู้ด้านโภชนาการและทักษะการคำนวณเข้ามาเกี่ยวข้องอีก ซึ่งรูปแบบฉลากโภชนาการแบบจีดีเอ ที่เหมาะสมต่อการใช้งาน

ดังกล่าวคือของประเทศฝรั่งเศส ที่ใช้ฉลากสัญญาณไฟจราจรอาหาร Nutri–Score มาทำรูปแบบฉลากโภชนาการให้ง่าย ใช้ได้จริง และผู้บริโภคปฏิบัติตามแล้วสามารถลดอันตรายและโรคจากอาหารและเครื่องดื่มได้ (Deschasaux et al., 2020) โดยมีงานวิจัยสนับสนุนซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร British Medical Journal

1.2 ปัญหาด้านหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติ

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติ สรุปได้ดังนี้

1.2.1 กฎหมายไม่มีหลักเกณฑ์ หรือบทบัญญัติที่กำหนดปริมาณน้ำตาลให้อยู่ในเกณฑ์โภชนาการ หากพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ที่กล่าวว่า โดยเป็นการควบคุมคุณภาพอาหารที่ใช้อยู่ มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคที่รัดกุมเพียงพอ ซึ่งจากการศึกษาที่พบว่าไม่มีบทบัญญัติเรื่องจำกัดปริมาณสารให้ความหวานที่เหมาะสมในอาหารเช่นนี้ ชี้ให้เห็นว่าไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาหาร โดยไม่ได้เป็นการคุ้มครองความปลอดภัย หรือพิทักษ์สิทธิประโยชน์ต่อผู้บริโภคเลย ที่บทบัญญัติไม่ครอบคลุมถึงการกำหนดปริมาณสารให้ความหวานให้อยู่ในเกณฑ์โภชนาการ ถ้าหากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบธุรกิจยังใส่สารให้ความหวานหรือน้ำตาลลงไปในปริมาณที่เกินเกณฑ์มาตรฐานโภชนาการในอาหารนั้น ก็ยังสามารถที่จะกระทำได้ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใด ๆ เป็นข้อห้ามผลิตและห้ามจำหน่ายแต่อย่างใด โดยผู้เขียนมองว่าหากบทบัญญัติในกฎหมายมีการกำหนดปริมาณสารให้ความหวานหรือน้ำตาลให้อยู่ในเกณฑ์โภชนาการ จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ปลอดภัยห่างไกลจากโภคภัยอันเกิดจากการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มได้ อันเป็นมาตรการเชิงป้องกันโรค ซึ่งจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ได้บัญญัติสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย คือ “สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ซึ่งเป็นสิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัยมีสภาพและคุณภาพที่ได้มาตรฐานไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกาย” อย่างที่กล่าวมาแล้วในบทนำที่ปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพของคนไทยมาจากการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มที่มีปริมาณน้ำตาลเกินเกณฑ์ค่าโภชนาการ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศอย่าง สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ไม่พบบทบัญญัติหรือข้อกำหนดทางกฎหมายที่บัญญัติไปถึง “การจำกัดปริมาณน้ำตาลหรือสารให้ความหวานที่เหมาะสมในอาหารหรือเครื่องดื่ม” ซึ่งในทุกประเทศที่ศึกษาไม่ได้มีบัญญัติเอาไว้

ผู้เขียนเห็นว่าการออกกฎหมายถือเป็นนโยบายอย่างหนึ่ง ซึ่งทุกนโยบายจะต้องตอบโจทย์การแก้ปัญหาของสังคมได้ ต้องให้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงมีการบูรณาการกับหลักวิชาการต่าง ๆ ด้านโภชนาการให้ได้รับการยอมรับ โดยให้มีการกำหนดปริมาณสารให้ความหวานหรือน้ำตาลให้อยู่ในเกณฑ์โภชนาการ อันจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ปลอดภัยจากโภคภัยอันเกิดจากการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มได้

1.2.2 ด้านบทลงโทษไม่เหมาะสม

บทลงโทษ ในการติดฉลากอาหาร สำหรับผู้ฝ่าฝืน ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายที่ไม่ปฏิบัติตาม มีโทษปรับไม่เกิน 30,000 บาท ซึ่งการกำหนดอัตราโทษดังกล่าวไม่สอดคล้องสภาพทางธุรกิจในด้านอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งโทษปรับ เป็นจำนวนเงินน้อยมาก ผู้เขียนเห็นว่า การลงโทษปรับของไทยในปัจจุบันตามกฎหมายนี้ มิได้ทำให้การลงโทษปรับเป็นไปตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเนื่องจากโทษปรับที่กำหนดแบบตายตัว (ไม่เกินสามหมื่นบาทซึ่งใช้กับทุกคดี) ดังที่ไทยใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและไม่เสมอภาคในการลงโทษ เนื่องจากผู้กระทำความผิดหรือผู้ประกอบการที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็จะสามารถชำระค่าปรับได้ ทำให้การลงโทษปรับไม่บรรลุ

วัตถุประสงค์ ไม่มีผลเป็นการยับยั้งการกระทำความผิด ไม่เกรงกลัวต่อการบังคับโทษปรับและมีแนวโน้มในการกระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ล้วนแล้วแต่ระบุโทษเหมือนกันคือ โทษห้ามจำหน่าย ในความผิดที่มีลักษณะเดียวกันนี้

ผู้เขียนเห็นว่า บทกำหนดโทษปรับที่หนักเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบไม่กล้าที่จะกระทำความผิดหรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้งอาชญากรรม (Deterrence) ทั้งนี้ การลงโทษปรับโดยกำหนดตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นการกำหนดอัตราโทษปรับเพื่อมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของมหาชน (Saralnuch Sathiracharoensap, Viraphong Boonyobhas and Supatra Panwichit, 2008) เป็นหลักตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคอันเป็นกฎหมายมหาชนที่รัฐมุ่งคุ้มครอง

2. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา

ประเด็นแรก ปัญหาด้านบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเด็กโดยเฉพาะ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาอาหารของไทย ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 และหากจะดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาหาร ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 1.2.1 สาระสำคัญ ในพระราชบัญญัติอาหารนี้ มีความมุ่งหมายที่จะควบคุมคุณภาพของอาหาร โดยมุ่งคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญ ซึ่งวิธีการควบคุมเน้นไปที่เรื่องของการขออนุญาต การตรวจสอบ การขึ้นทะเบียน รวมทั้งในเรื่องของการโฆษณาเกี่ยวกับอาหารด้วย แต่บทบัญญัติจะกล่าวไว้เป็นการทั่วไป จากการศึกษาพบว่าไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในรายการของเด็กว่าด้วยการโฆษณาอาหารและเครื่องดื่มที่มีผลต่อสุขภาพตามหลักโภชนาการโดยตรงและชัดเจนในรายการสำหรับเด็ก นั่นเท่ากับว่ามีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคที่รัดกุมเพียงพอ ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาหาร การออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่องหลักเกณฑ์การโฆษณาอาหาร พ.ศ. 2561 เป็นเพียงการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปในการโฆษณาอาหาร ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเนื้อหา ตลอดจนวิธีการหรือแนวทางในการโฆษณาอาหารและเครื่องดื่มสำหรับเด็กทางสื่อโทรทัศน์โดยเฉพาะแต่อย่างใด

สหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Children's Television Act (1990) กลุ่มเป้าหมายที่มุ่งเจาะจงเด็ก (Federal Communications Commission, The United States, 1995)

กลุ่มสหภาพยุโรป สนับสนุนผู้ให้บริการสื่อเพื่อพัฒนาแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสื่อสารที่เหมาะสม รวมถึงในรายการอาหารสำหรับเด็กและเครื่องดื่มที่มีสารอาหาร หรือผลกระทบทางสรีรวิทยา เช่น น้ำตาล ไขมัน ไขมันทรานส์ และโซเดียม

อังกฤษ มีกฎหมายด้านการสื่อสารและการโฆษณา ซึ่งผู้วิจัยศึกษาหยิบยกมาเปรียบเทียบด้วยเพราะเคยเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป อีกทั้งจากการศึกษาได้เห็นมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะครอบคลุมการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเด็กค่อนข้างน่าสนใจ มีมาตรการ Advertising Standards Code เป็นการควบคุมการโฆษณาในสื่ออื่น ๆ

ญี่ปุ่น จากการศึกษาไม่พบว่ามีบัญญัติเฉพาะที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาเรื่องอาหารและเครื่องดื่มที่มีส่วนประกอบของสารให้ความหวานโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา ยุโรป และอังกฤษ

ประเด็นที่สอง การมีบทกำหนดที่ปกป้องคุ้มครองเด็กที่โรงเรียน

จากการศึกษาพบว่าไม่มีกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรการคุ้มครองเด็กในโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นอาหารกลางวันหรือร้านค้าในหรือนอกโรงเรียน ก็มีการจำหน่ายขนมรสหวานที่ไม่มีประโยชน์ต่อเด็ก อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบ

ธุรกิจอาศัยช่องว่างจากความเหลื่อมล้ำจากฐานะโฆษณากับเด็กในรูปแบบของการสนับสนุนกิจกรรมของเด็ก เช่น นำขนมและเครื่องดื่มรสหวานมาแจกในงานกิจกรรมของโรงเรียน และให้เงินทุนสำหรับเด็กที่ยากจน ล้วนแล้วแต่เป็นการโฆษณาแฝงในรูปแบบของการเป็นผู้สนับสนุน

สหรัฐอเมริกา พบว่ามีกฎหมายกำหนดว่าต้องไม่โฆษณาเครื่องหมายการค้าของอาหาร หรือเครื่องดื่มต่อเด็กในโรงเรียนประถม และในชั้นระดับก่อนอนุบาลจนถึงเกรด 6 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นบทบังคับบางส่วนไม่บังคับเด็ดขาด ในขณะที่ประเทศไทยก็ไม่ได้มีบทบัญญัติไว้เช่นกัน

สหภาพยุโรป กำหนดไม่ให้โฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารหรือเครื่องดื่มให้กับเด็กในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมีเป็นบทบังคับเด็ดขาดโดยห้ามทั้งหมดในโรงเรียน แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่บังคับบางส่วน

อังกฤษ การปกป้องเด็กที่โรงเรียนไม่โฆษณาอาหารหรือเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลสูงให้กับเด็กในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งจะเหมือนกับสหภาพยุโรปที่เป็นบทบังคับเด็ดขาดโดยห้ามทั้งโรงเรียน

ญี่ปุ่น มีมาตรการปกป้องคุ้มครองเด็กที่โรงเรียนโดยพระราชบัญญัติอาหารกลางวัน พ.ศ. 2497 เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตของเด็ก ทั้งทางร่างกายและจิตใจให้เป็นไปในทางที่เหมาะสมและมีสุขภาพดี โครงการอาหารกลางวันมุ่งให้ความรู้และปลูกฝังผ่านการทำกิจกรรม มีการให้ความรู้เรื่องการรับประทานอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมและวัฒนธรรมการรับประทานอาหาร ระหว่างการรับประทานอาหารกลางวัน มีการออกกฎหมาย “The Basic Law of Shokuiku (อาหารและโภชนาการศึกษา)” เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากวิถีชีวิตที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพ ญี่ปุ่น ได้จัดตั้งระบบครูอาหารและโภชนาการ (Tanaka and Miyoshi, 2012) เพื่อเป็นการสนับสนุนกฎหมายดังกล่าว มีการแก้ไขพระราชบัญญัติอาหารกลางวัน เพื่อสนับสนุนกฎหมาย Shoku-iku การออกกฎหมายที่เสริมแรงซึ่งกันและกันนี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการปลูกฝังจิตสำนึก และพฤติกรรมการดูแลสุขภาพที่ถูกต้องต่อเด็กซึ่งเป็นอนาคตของประเทศ นับว่าพิเศษและแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศไทย ซึ่งไม่มีกฎหมายเรื่องนี้โดยเฉพาะ

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายญี่ปุ่น The Basic Law of Shokuiku (อาหารและโภชนาการศึกษา) ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากวิถีชีวิตที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพของเด็ก จะสามารถแก้ปัญหาโรคที่เกิดจากการบริโภคอาหารที่มีน้ำตาลเกินได้ดีกว่าทุกประเทศ เพราะเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกและพฤติกรรมการดูแลสุขภาพที่ถูกต้องต่อเด็ก ซึ่งผู้เขียนมองว่า หากเด็กถูกปลูกฝังจิตสำนึกในการดูแลสุขภาพของตนเองแล้วก็จะเป็นนิสัยผูกติดตัวเด็กไปตลอด แม้ว่าในช่วงเวลาที่ไม่ได้อยู่ในโรงเรียนแล้วก็ตาม เด็กยังมีพฤติกรรมที่ใส่ใจต่อสุขภาพตนเองในเรื่องอาหารการกินเป็นการดูแลปกป้องสุขภาพของเด็กในเชิงป้องกัน นับว่าเป็นข้อดีของการมีกฎหมาย The Basic Law of Shokuiku

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาด้านโฆษณา ชี้ให้เห็นถึงประเด็นหลักที่สำคัญ คือ

1) ไม่มีบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเด็กด้านโฆษณาไว้โดยเฉพาะ

2) ผู้ประกอบธุรกิจอาศัยช่องว่างจากความเหลื่อมล้ำจากฐานะ โฆษณากับเด็กในรูปแบบของการสนับสนุนกิจกรรมของเด็กในโรงเรียน เช่น นำขนมและเครื่องดื่มรสหวานมาแจกในงานของโรงเรียน และให้เงินทุนสำหรับเด็กที่ยากจน ล้วนแล้วแต่เป็นการโฆษณาแฝงทั้งสิ้น

3) การโฆษณามีแต่โน้มน้าวให้ซื้อสินค้าอาหารเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลโดยอาศัยความอ่อนด้อยประสบการณ์ของเด็กมาทำการตลาด

4) การโฆษณาใช้ตัวการ์ตูนที่เด็กชื่นชอบ พรีเซ็นเตอร์ดาราคนดังเป็นผู้แสดงแบบ ทำให้เด็กเอาอย่างและบริโภคตาม

5) ไม่ได้กำหนดเวลาการโฆษณาไว้ในรายการเด็ก ส่งผลให้เด็กเกิดการสะสมข้อมูลไว้ในสมอง และเมื่อถึงเวลาที่เด็กต้องการอาหารหรือขนมจะทำให้เด็กระลึกถึงยี่ห้อที่ได้รับชมจากการโฆษณา

6) ความร่วมมือของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ทำให้ขาดการตื่นตัวกระตุ้นให้ผู้ผลิตอาหารเร่งพัฒนาอาหารหรือเครื่องดื่มเพื่อสุขภาพที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ออกสู่ตลาด

3. วิเคราะห์มาตรการอื่นที่ใช้ผลักดันให้มีการควบคุมปริมาณสารให้ความหวาน

ปัญหาที่ใช้มาตรการอื่นนี้ผู้เขียนจะขอจำแนกปัญหาออกมาเป็น 2 ด้าน กล่าวคือ

3.1 ปัญหาการใช้สัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพ

ประเทศไทย ใช้สัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพ (Healthier Choice) ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 373) พ.ศ. 2559 เรื่อง การแสดงสัญลักษณ์โภชนาการบนฉลากอาหาร มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 เป็นเครื่องหมายแสดงทางเลือกสุขภาพที่ช่วยให้ผู้บริโภคสามารถตัดสินใจเลือกซื้ออาหารและเป็นส่วนหนึ่งของการมีภาวะโภชนาการที่เหมาะสม ทั้งนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นและค่านิยมของประชาชนที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ (เรื่อง ฉลากโภชนาการกับการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์สุขภาพ) โดย กองพัฒนาศักยภาพผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ร่วมกับศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ระหว่างวันที่ 6–13 มิถุนายน 2560 (Consumer Potential Development Division Food and Drug Administration, Ministry of Public Health, 2017) ผลการสำรวจการตัดสินใจซื้อสินค้าเมื่อมีการเพิ่มสัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพ (โลโก้ / เครื่องหมาย) บนฉลากสินค้า ที่แสดงการควบคุมปริมาณส่วนประกอบน้ำตาล ไขมัน เกลือ (โซเดียม) แต่อาจมีรสชาติต่างจากเดิม พบว่า ตัวอย่างส่วนใหญ่ตัดสินใจซื้อ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 46.43 รองลงมา คือ ไม่แน่ใจ คิดเป็นร้อยละ 28.69 และตัดสินใจไม่ซื้อ 28.69 ตามลำดับ ผู้เขียนเห็นว่าเปอร์เซ็นต์ของกลุ่มที่ไม่แน่ใจกับไม่ซื้อถือว่า 2 กลุ่มนี้ น่าสนใจในเชิงวิเคราะห์มากกว่ากลุ่มที่ตัดสินใจซื้อ เพราะรวมกันแล้วถือว่าเป็นคนส่วนใหญ่ ซึ่งมองได้ว่าผู้บริโภคยังใช้สัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพไม่แพร่หลาย

สหรัฐอเมริกา มีมาตรการทางเลือกสุขภาพ โดยการใช้คำว่า “Healthy” ในฉลากสำหรับผลิตภัณฑ์อาหารเพื่อการบริโภคของมนุษย์ (Use of the Term “Healthy” in the Labeling of Human Food Products: Guidance for Industry) ใช้บังคับเดือนกันยายน 2559 แสดงว่าผลิตภัณฑ์นั้นผ่านเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนด หรือสร้างเสริมสุขภาพแก่ผู้บริโภคและแสดงอยู่หน้าบรรจุภัณฑ์ ซึ่งเป็นมาตรการที่คล้ายกับของประเทศไทย

สหภาพยุโรป ประกาศใช้ข้อบังคับ (EC) เลขที่ 1924/2006 ของรัฐสภายุโรป เพื่อกำหนดควบคุมและวางกฎเกณฑ์ของอาหารทางโภชนาการและสุขภาพสำหรับสินค้าอาหาร โดยครอบคลุมการติดฉลาก การนำเสนอ และการโฆษณาสินค้าอาหารที่วางจำหน่ายในประชาคมยุโรป ซึ่งมีการเพิ่มเติมรายการทางโภชนาการสินค้าอาหารที่มีน้ำตาลต่ำ (low sugars) สินค้าอาหารที่ปราศจากน้ำตาล (Sugars–Free)

ประเทศญี่ปุ่น มีทางเลือกเพื่อสุขภาพโดยฉลากอาหารเพื่อสุขภาพ (Food for Specified Health Uses: FOSHU) โดยผู้ผลิตยื่นขอ FOSHU (ภาษาญี่ปุ่น เรียกว่า Tokuho トクホ) และผ่านการอนุญาตจาก Consumer Affairs Agency (CAA) ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาที่เข้มงวด โดยมีการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนว่าอาหารนั้นมีความปลอดภัยและมีสรรพคุณ เพื่อส่งเสริมสุขภาพจะใช้ตราสัญลักษณ์ FOSHU บนสินค้าที่ยื่นคำร้องเป็นรายสินค้า ซึ่งเป็นสินค้าที่ชาวญี่ปุ่นสนใจกันมาก ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะคล้ายกับประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป

ผู้เขียนเห็นว่า การใช้สัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพ เป็นมาตรการเริ่มต้นไปสู่การควบคุมปริมาณสารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่มไม่ให้เกินเกณฑ์ มาตรฐานทางโภชนาการโดยสมัครใจกันทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ผลิตก็ผลิตอาหารและเครื่องดื่มออกมาโดยความเต็มใจที่จะควบคุมปริมาณน้ำตาลในอาหาร เพื่อเป้าหมายคือยอดขายให้ผู้บริโภคเลือกซื้อผลิตภัณฑ์อาหารของตน เป็นข้อดีต่อภาครัฐที่ไม่ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายมาบังคับให้ต้องควบคุมปริมาณน้ำตาลในอาหารและเครื่องดื่ม ในขณะที่ฝ่ายผู้บริโภคก็มีช่องทางได้เลือกบริโภคอาหารและเครื่องดื่มที่มีคุณภาพเหมาะสมแม้จะจ่ายเงินเพิ่มมากขึ้นเล็กน้อยในการเลือกซื้ออาหารที่มีการควบคุมปริมาณสารให้ความหวานที่ไม่เกินมาตรฐานทางด้านโภชนาการแต่ก็คุ้มค่าเพื่อได้มาซึ่งสุขภาพที่ดี

3.2 ปัญหาการใช้มาตรการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้าเครื่องดื่มที่มีน้ำตาล

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต สินค้าเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลหรือสารให้ความหวานเป็นส่วนประกอบตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ได้มีการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มตามปริมาณความหวาน (Sugar-sweetened Beverages Tax) เรียกว่า **“ภาษีความหวาน”** ประกอบด้วยอัตราการจัดเก็บตามมูลค่า และตามปริมาณความหวานของเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ รวมทั้งจัดเก็บภาษีตามปริมาณความหวานของเครื่องดื่มผงและเครื่องดื่มเข้มข้นเพิ่มเติม เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงผลกระทบต่อสุขภาพหากบริโภคเครื่องดื่มดังกล่าว ภายหลังที่มีการประกาศภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกซื้อของผู้บริโภค (Sakulrat Jitmala, (2018) พบว่า การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับภาษีไม่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อให้ลดลงได้ และผู้บริโภคยังไม่มีความตระหนักถึงผลเสียของการบริโภคน้ำตาล

สหรัฐอเมริกา ในระดับสหพันธรัฐไม่มีมาตรการเก็บภาษีตามปริมาณน้ำตาล ซึ่งในเรื่องมาตรการภาษีเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลนี้จะแตกต่างกับประเทศไทย ในสหรัฐอเมริกาเคยมีความพยายามอยู่หลายครั้งแต่ก็มีอุปสรรคหลายประการ โดยการโน้มน้าวจากอุตสาหกรรมเครื่องดื่มรายใหญ่และสมาคมเครื่องดื่มอเมริกา (American Beverage Association) เพื่อต่อต้านการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มจากรัฐ หากจะพิจารณาในระดับมลรัฐ พบว่า นครนิวยอร์ก เคยเสนอกฎหมายแบนเครื่องดื่มผสมน้ำตาล แต่กฎหมายที่เสนอดังกล่าวถูกศาลอุทธรณ์พิพากษาว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการออกมาเพื่อจำกัดสิทธิของผู้ประกอบการและผู้บริโภคมากเกินไป ทำให้ข้อเสนอดังกล่าวไม่อาจมีผลใช้เป็นกฎหมายได้

สหภาพยุโรป ไม่พบว่าในระดับสหภาพฯ มีมาตรการดังกล่าว แต่จะพบในบางประเทศที่เป็นสมาชิก เช่น ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เบลเยี่ยม เก็บภาษีเครื่องดื่มสำเร็จรูปทุกชนิดที่มีจำหน่าย โดยวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ เพื่อมุ่งสร้างรายได้ให้แก่รัฐเป็นหลัก หาได้เป็นเหตุผลที่จะปกป้องสุขภาพของประชาชนไม่

ญี่ปุ่น มาตรการเก็บภาษีสรรพสามิตอาหารและเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลนั้น ไม่พบว่าญี่ปุ่นใช้มาตรการนี้

ผู้เขียนเห็นว่าการใช้มาตรการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษี โดยลดปริมาณน้ำตาลในอาหารและเครื่องดื่มก็เท่ากับว่าเพิ่มราคาสินค้าอาหารและเครื่องดื่ม เป็นการผลักภาระให้ผู้บริโภคต้องจ่ายค่าสินค้าที่สูงขึ้น เป็นการอ้างเหตุผลด้านการกำหนดราคา โดยคาดหวังว่าผู้บริโภคจะลดการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มที่ราคาสูงลง ความเป็นจริงอาจไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป ซึ่งยืนยันได้จากผลการศึกษา ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับมาตรการเก็บภาษีความหวานในอาหารและเครื่องดื่ม เพราะภาษีไม่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อให้ลดลงได้ หากจะคิดย้อนกลับโดยอ้างเหตุผลด้านสุขภาพของผู้บริโภค ที่ว่าแม้แต่อาหารที่ราคาสูงที่มีการปรับลดปริมาณน้ำตาลลงแล้วก็ตาม หากผู้บริโภครับประทานในปริมาณมาก ๆ ก็จะทำให้ผู้บริโภคได้รับอันตรายจากอาหารและเครื่องดื่มเหล่านั้นอยู่ดี ซึ่งมาตรการเก็บภาษีน้ำตาลเช่นนี้ไม่ได้แก้ปัญหาจากต้นตอที่แท้จริง

อภิปรายผล

การวิจัยนี้มีขอบเขตศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับน้ำตาลหรือสารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่ม โดยจำแนกเป็นประเด็นทางกฎหมาย 3 ประเด็น ดังนี้

1. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก พบว่า รูปแบบของฉลากโภชนาการและฉลากโภชนาการแบบจีดีเอ Guideline Daily Amounts (GDA) มีสีเดียว (Monochrome Color) ทำให้ยากต่อการเข้าใจในตัวเลขฉลากซึ่งไม่มี สีสันเตือนทางการมองเห็นด้วยตา ผู้บริโภคไม่สามารถประเมินความเหมาะสมของคุณค่าทางโภชนาการ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณสูงสุดที่บริโภคได้ รวมถึงไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ในการเลือกบริโภคอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการได้อย่างถูกต้อง ตามวัตถุประสงค์ของมาตรการฉลากโภชนาการและฉลากจีดีเอ

ตามพระราชบัญญัติอาหาร ไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมไปถึงการจำกัดปริมาณน้ำตาลที่เหมาะสมในการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม เมื่อได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศอย่าง สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ล้วนแล้วแต่ไม่มีบทบัญญัติในการจำกัดปริมาณน้ำตาลที่เหมาะสมต่อสุขภาพไว้ในการผลิตอาหารแต่อย่างใด ด้านบทลงโทษไม่เหมาะสม ซึ่งการกำหนดอัตราโทษไม่สอดคล้องสภาพทางธุรกิจในด้านอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งโทษปรับเป็นจำนวนเงินน้อยมาก ทำให้การลงโทษไม่มีผลเป็นการยับยั้งการกระทำความผิด ไม่เกรงกลัวต่อการบังคับโทษปรับและมีแนวโน้มในการกระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต

2. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา กฎหมายของประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติ ที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กโดยเฉพาะ การโฆษณาอาหารและเครื่องดื่มในรายการโทรทัศน์สำหรับเด็กพบว่า อาหารที่โฆษณาเป็นอาหารไม่เหมาะสมต่อสุขภาพของเด็ก เนื้อหารายการไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาให้ความรู้ทางด้านโภชนาการที่เป็นการสนับสนุนให้บริโภคไม่เกินเกณฑ์โภชนาการ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่ามีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมทั้ง การควบคุมด้านหลักเกณฑ์ การจำกัดเวลา หรือ การห้ามการทำการโฆษณากับกลุ่มเด็กอย่างสิ้นเชิง แตกต่างกับของไทยที่มีการกำหนดด้านการโฆษณาไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดของรูปแบบและหลักเกณฑ์การโฆษณา ดังเช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป อังกฤษ อีกทั้งยังไม่มีข้อห้ามทำการโฆษณาทำการตลาดกับกลุ่มเด็ก

3. มาตรการอื่นที่ใช้ผลักดันให้มีการควบคุมปริมาณสารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่ม มาตรการแรกที่ใช้คือ สัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพ (Healthier Choice) มาตรการที่สอง การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต สินค้าเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลหรือสารให้ความหวานเป็นส่วนประกอบ ตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มีการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มตามปริมาณความหวาน จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกซื้อของผู้บริโภค หลังการเก็บภาษีเครื่องดื่มตามปริมาณความหวาน พบว่าการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับภาษีไม่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อให้ลดลงได้ และผู้บริโภคยังไม่มีความตระหนักถึงผลเสียของการบริโภคน้ำตาล และจากการเปรียบเทียบกับต่างประเทศพบว่า ทุกประเทศที่มีมาตรการที่เหมือนกันคือมาตรการฉลากทางเลือกสุขภาพ

สรุปผล

1. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก ปัญหาจากรูปแบบของฉลากโภชนาการ ที่เป็นบทบังคับ (ทั้งแบบเต็มหรือแบบย่อ) ของประเทศไทย ฉลากโภชนาการมีรายละเอียดค่อนข้างมาก มีขนาดตัวอักษรเล็ก เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น จะเหมือนกันที่มีข้อมูลทางโภชนาการแสดงเป็นตัวเลขครบถ้วน แสดงในกรอบตารางสี่เหลี่ยม แต่ผู้บริโภคเข้าใจยากไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง

รูปแบบของฉลากโภชนาการแบบจีดีเอ เป็นการแก้ไขปรับปรุงฉลากโภชนาการ ในปัจจุบันให้เห็นชัดเจนและอ่านเข้าใจง่ายขึ้น โดยนำค่าพลังงานสารอาหารที่มีผลกระทบต่อสุขภาพมาแสดงเพิ่มเติมจากฉลากโภชนาการแบบเต็มหรือแบบย่อ โดยแสดงค่าพลังงาน น้ำตาล ไขมัน และโซเดียมแบบจีดีเอ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข โดยรูปแบบของฉลากโภชนาการแบบจีดีเอ (Guideline Daily Amounts: GDA) แบบมีสีเดียว (Monochrome Color) พบในประเทศไทยเท่านั้นที่กฎหมายบังคับให้ต้องแสดง ซึ่งของไทยเองเป็นรูปแบบที่เมื่อนำมาติดบนบรรจุภัณฑ์อาหารซึ่งมีข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ผิวของบรรจุภัณฑ์มีขนาดเล็ก มีความซับซ้อน ผู้บริโภคไม่เข้าใจความหมายของข้อมูล ไม่สามารถประเมินความเหมาะสมของคุณค่าทางโภชนาการเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณสูงสุดที่บริโภค ซึ่งผู้บริโภคเองจะต้องมีความรู้ด้านโภชนาการพอสมควรจึงจะสามารถเข้าใจได้ถูกต้อง ในขณะที่ต่างประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสหภาพยุโรป ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องแสดงค่าแบบจีดีเอ จะพบก็แต่บางประเทศในยุโรปที่ใช้ Guideline Daily Amounts: GDA แบบมีสี (Color–Coded GDA) สหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกในสหภาพยุโรป โดยใช้สีสัญญาณไฟจราจร (Traffic Light Food Labels) ประเทศฝรั่งเศส ใช้ฉลากสัญญาณไฟจราจรอาหาร Nutri–Score ซึ่งกำหนดให้มีการแสดงคุณค่าทางโภชนาการไว้ด้านหน้าบรรจุภัณฑ์

ปัญหาด้านหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดปริมาณน้ำตาลให้อยู่ในเกณฑ์โภชนาการหรือการจำกัดปริมาณน้ำตาลที่เหมาะสมในการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศอย่าง สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปและญี่ปุ่น ไม่พบบทบัญญัติหรือข้อกำหนดทางกฎหมายที่บัญญัติไปถึง “การจำกัดปริมาณน้ำตาลหรือสารให้ความหวานที่เหมาะสมในอาหารหรือเครื่องดื่ม” ซึ่งในทุกประเทศที่ศึกษาไม่ได้มีบัญญัติเอาไว้

ปัญหาด้านบทลงโทษ พบว่ามีโทษปรับไม่เกิน 30,000 บาท ซึ่งการกำหนดอัตราโทษดังกล่าวไม่สอดคล้องสภาพทางธุรกิจในด้านอุตสาหกรรมและการค้า เนื่องจากโทษปรับที่กำหนดแบบตายตัว (ไม่เกินสามหมื่นบาทซึ่งใช้กับทุกคดี) จากการศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ซึ่งทุกประเทศที่ศึกษา ล้วนแล้วแต่ระบุโทษเหมือนกันคือ โทษห้ามจำหน่าย ในความผิดที่มีลักษณะเดียวกันนี้

2. ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติ ที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กโดยเฉพาะ ไม่มีการควบคุมอาหารที่มีน้ำตาลสูง การโฆษณาอาหารและเครื่องดื่มในรายการโทรทัศน์สำหรับเด็ก เป็นอาหารไม่เหมาะสมต่อสุขภาพของเด็ก เนื้อหารายการไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาให้ความรู้ทางด้านโภชนาการจากการเปรียบเทียบต่างประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Children's Television Act (1990) นั้นมีกลุ่มเป้าหมายที่มุ่งเจาะจงเด็กกลุ่มสหภาพยุโรป และประเทศสมาชิกอย่าง อังกฤษมีกฎหมายด้านการสื่อสารและการโฆษณา มีมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองผู้บริโภคกลุ่มเด็กโดยเฉพาะ เว้นแต่ประเทศญี่ปุ่น ที่ไม่พบว่ามีบัญญัติเฉพาะที่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาเรื่องอาหารและเครื่องดื่มที่มีส่วนประกอบของสารให้ความหวานโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา ยุโรป อังกฤษ

3. ด้านมาตรการอื่นที่ใช้ผลักดันให้มีการควบคุมปริมาณสารให้ความหวานในอาหารและเครื่องดื่ม

มาตรการแรกที่ใช้คือ สัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพ (Healthier Choice)ผลิตภัณฑ์ที่ได้รับเครื่องหมายนี้จะมีปริมาณน้ำตาล ไขมัน และโซเดียม ไม่เกินเกณฑ์ที่กำหนด แต่ผลสำรวจการตัดสินใจซื้อสินค้าเปอร์เซ็นต์ของกลุ่มที่ไม่แน่ใจกับไม่ซื้อถือว่า 2 กลุ่มนี้ รวมกันแล้วถือว่าเป็นคนส่วนใหญ่ ซึ่งผู้บริโภคยังเลือกใช้สัญลักษณ์โภชนาการทางเลือกสุขภาพไม่แพร่หลายจากการศึกษาเปรียบเทียบต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ล้วนแล้วแต่มีมาตรการทางเลือกสุขภาพ

มาตรการที่สอง การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้าเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลหรือสารให้ความหวานเป็นส่วนประกอบตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกซื้อของผู้บริโภค พบว่าการรับรู้ ข่าวสารเกี่ยวกับภาษีไม่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อให้ลดลงได้ ผู้บริโภคยังไม่ตระหนักถึงผลเสียของการบริโภคน้ำตาล ในขณะที่ต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในระดับสหพันธรัฐไม่มีมาตรการภาษีความหวานดังกล่าว รวมทั้งสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ล้วนแล้วแต่ไม่มีมาตรการภาษีความหวาน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะด้านฉลากโภชนาการ

1.1 นำรูปแบบการทำฉลากแบบ Visual Control (การควบคุมด้วยการมองเห็น) ซึ่งเป็นรูปแบบกฎหมายฝรั่งเศสมาเป็นแนวทาง โดยแก้ไขประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 394) พ.ศ.2561 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ในข้อ 2 การแสดงฉลากอาหาร ... และเพิ่มเป็นว่า (2.1) ให้ติดฉลากสัญญาณไฟจราจรอาหาร Nutri-Score โดยกำหนดให้มีการแสดงคุณค่าทางโภชนาการไว้ด้านหน้าบรรจุภัณฑ์ โดยกำกับด้วยตัวอักษร A ถึง E เพื่อแสดงคุณค่าทางโภชนาการอาหารจากมากสุดไปถึงน้อยสุด โดยเรียงจากสีเขียวเข้ม (A) / เขียวอ่อน (B) สำหรับสินค้าอาหารที่มีปริมาณไขมัน น้ำตาล และเกลือต่ำ และคุณค่าทางโภชนาการสูง สีเหลือง (C) / ส้ม (D) สำหรับสินค้าอาหารที่มีปริมาณไขมัน น้ำตาล และเกลือปานกลาง สีแดง (E) สำหรับสินค้าอาหารที่มีปริมาณไขมัน น้ำตาล และเกลือสูง อาหารที่ไม่มีประโยชน์ต่อสุขภาพ(มีคุณค่าทางโภชนาการต่ำที่สุด)

1.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 หมวด 5 การขึ้นทะเบียนและการโฆษณาเกี่ยวกับอาหาร โดยบัญญัติเป็นกฎหมายเพิ่มเติม เป็นมาตรา 43/1 เพื่อพิทักษประโยชนและความปลอดภัยของผูบริโภคให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย หรือผู้นำเข้าอาหาร ต้องไม่ผลิต จำหน่าย หรือนำเข้า อาหารที่เติมสารให้ความหวาน เกินเกณฑ์มาตรฐานโภชนาการ

1.3 แก้ไขเพิ่มเติมในประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง คำชี้แจงประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 394 (พ.ศ. 2561) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ข้อ 8. โดยแก้ไขใหม่เพิ่มเติมเป็น ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับนี้ จัดว่าเป็นการฝ่าฝืนประกาศซึ่งออกตามมาตรา 6(10) แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 มีโทษ “ห้ามจำหน่ายและมีโทษปรับ 2 เท่าของราคาอาหารในล๊อตที่ฝ่าฝืนนั้นทั้งหมด อีกทั้งให้เพิกถอนใบอนุญาตผลิต จำหน่าย หรือนำเข้า”

2. ข้อเสนอแนะด้านการโฆษณา ให้จัดทำหลักเกณฑ์การโฆษณาอาหารสำหรับเด็ก ขึ้นมาใหม่ โดยร่างเป็นประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง หลักเกณฑ์การโฆษณาอาหารสำหรับเด็ก พ.ศ. .... โดยมีเนื้อหาหลัก ๆ คือ 1) มีการส่งเสริมให้ความรู้เรื่องอาหารและโภชนาการที่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนในรายการออกอากาศของเด็ก เนื้อหา ต้องไม่สนับสนุนให้บริโภคมากเกินไป อาหารนั้นต้องไม่ทำลายการดูแลสุขภาพในช่องปากและห้ามอาหารที่มีน้ำตาลสูง ไม่โน้มน้าวชักจูงให้ซื้อสินค้า คำนึงถึงความเปราะบางของเด็กเป็นพิเศษ ความไวต่อการถูกเข้าใจผิด 2) กำหนดรูปแบบหรือวิธีการในการโฆษณา กำหนดประเภทสินค้าที่ไม่สามารถโฆษณาได้ ห้ามใช้ฉากหรือเทคนิคพิเศษ การใช้คนดังหรือมีชื่อเสียง ห้ามใช้การ์ตูน 3) การจำกัดเวลาและช่วงเวลาในการโฆษณา ที่เป็นผลดีต่อเด็กมากที่สุดโดยจำกัดการออกอากาศของโฆษณาที่ไม่เหมาะสมในช่วงรายการสำหรับเด็กอายุ 0–8 ปี เวลาไม่เกิน 7 นาทีต่อชั่วโมง

3. ข้อเสนอแนะด้านมาตรการอื่นที่ใช้ผลักดันในการลดปริมาณน้ำตาล โดยเสนอแนะในเชิงนโยบาย คือ (1) อย. ต้องสนับสนุนการออกอากาศทางโทรทัศน์ทุกช่องต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนหันมาใส่ใจในอาหารเพื่อสุขภาพ (2) เพื่อเป็นการเพิ่มจำนวนสินค้าอาหารและเพิ่มจำนวนผู้ผลิตหรือจำหน่าย อาหารที่ใช้ฉลากทางเลือกเพื่อสุขภาพให้มากขึ้น “ให้ผู้ผลิตผู้นำเข้าหรือผู้จำหน่ายอาหารทุกรายต้องมีอาหารที่ใช้ฉลากทางเลือกเพื่อสุขภาพอย่างน้อย 2 รายการขึ้นไป” และเพิ่มข้อความเตือนด้วยว่า *“แม้ว่าอาหารนี้จะไม่เกินเกณฑ์โภชนาการ แต่หากบริโภคมากเกินไปและไม่ออกกำลังกายก็ส่งผลเสียต่อสุขภาพได้”*

องค์ความรู้ใหม่

กฎหมายในอาหารและเครื่องดื่ม มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคที่รัดกุมเพียงพอ ที่ไม่คลุมถึงการกำหนดปริมาณสารให้ความหวานให้อยู่ในเกณฑ์โภชนาการ การออกกฎหมายถือเป็นนโยบายอย่างหนึ่ง ซึ่งทุกนโยบายจะต้องตอบโจทย์การแก้ปัญหาของสังคมได้ ซึ่งต้องให้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง มีการบูรณาการกับหลักวิชาการต่าง ๆ ด้านโภชนาการให้ได้รับการยอมรับ ควรมีการกำหนดปริมาณสารให้ความหวานหรือน้ำตาลให้อยู่ในเกณฑ์โภชนาการ อันจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ปลอดภัยจากโรคภัย อันเกิดจากการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มได้

การนำรูปแบบฉลาก Visual Control (การควบคุมด้วยการมองเห็น) มาเป็น Model เนื่องจากสัญลักษณ์แบบสีสัญญาณไฟจราจร สามารถที่จะจดจำได้ง่ายเพราะมีการแยกสีอย่างชัดเจน ซึ่งสัญลักษณ์หรือภาพทำให้สมองจำและนึกได้ไว ซึ่งข้อมูลที่ถูกประมวลผลโดยสมองของเราปกติแล้ว 90% เป็นข้อมูล “รูปภาพ” สมองของเราสามารถประมวลผลข้อมูลรูปภาพได้เร็วมากกว่าข้อมูลที่เป็นตัวอักษร ช่วยให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกอาหารที่เหมาะสมแก่การบริโภคได้ทันที โดยไม่ต้องใช้เวลาคิดเพื่อประเมินคุณค่าทางโภชนาการด้วยตนเอง ซึ่งจะต้องใช้ความรู้ด้านโภชนาการและทักษะการคำนวณเข้ามาเกี่ยวข้องอีก

References

Ariyanuntaka, V. (1991). State–Social–Liberalism and Law. *Bot Bundit Journal, 47*(1), 111–118.

Charoenphandhu, R. (1977). *General Civil Law, Volume 1.* Bangkok: Charoenwit Printing.

Consumer Potential Development Division Food and Drug Administration, Ministry of Public Health. (2017). A project to survey opinions and values of the people that affect the consumption behavior of health products. (About nutrition labeling and purchasing health products) by the survey center, “Nida Poll”, National Institute of Development Administration. Retrieved December 15, 2020, from https://db.oryor.com/databank/uploads/fda/0883399001564625652_file.pdf

Deschasaux, M. et al. (2020). Association Between Nutritional Profiles of Foods Underlying Nutri–Score Front–of–Pack Labels and Mortality: EPIC Cohort Study in 10 European Countries. *The BMJ,* 370. https://doi.org/10.1136/bmj.m3173

Federal Communications Commission, The United States. (1995). *Children's Television Programming.* Retrieved June 6, 2017, form https://transition.fcc.gov/Bureaus/Mass_Media/Factsheets/kidstv.txt

Health Statistics Subcommittee and Health Statistics Working Group, Thailand. (2014). *Health Statistics Development Plan No. 1 B.E. 2557–2558 (2014–2015).* Retrieved August 2, 2016, from http://osthailand.nic.go.th/files/social_sector/SDP_health291057–new6.pdf

International Health Policy Program, Thailand (IHPP). (2020). GDA with same color as GDA with Traffic light color, similarity (Knowing What Make Them the Difference), Retrieved August 16, 2020, from https://dol.thaihealth.or.th/Media/Index/75abb718–4546–ea11–80e8–00155d09b41f?ReportReason=0

Jitmala, S. (2018). Factors Affecting Consumer's Buying Decision of Ready to Drink Green Tea after Sugar Tax. Master of Science (Agribusiness). Department of Agricultural and Resource Economics, Kasetsart University.

Muksong, C. (2005). *Change in Consumption Pattern and Its Effect on Health: A Case Study of Sugar Consumption Between 1961–1996.* Bangkok: Social and Health Institute.

Pongutta, S. et al. (2015). *Complete report, study, understanding and use Packaging page nutrition labels (Front–of–pack labeling) of the Thai population.* Food and Nutrition Policy Research Program For health promotion Foundation for Development International Health Policy, Food Bureau, Food and Drug Administration.

Sathiracharoensap, S., Boonyobhas, V., & Panwichit, S. (2008). *Property seizure measure project, using fines and detention measures instead of fines under the Criminal Code.* Bangkok: Chulalongkorn University.

Scheid, L. (2020). *Germany Introduces Long–Awaited "Nutri–Score".* Retrieved December 15, 2020, from https://www.euractiv.com/section/agriculture–food/news/germany–introduces–long–awaited–nutri–score/

Tanaka, N., & Miyoshi, M. (2012). School lunch program for health promotion among children in Japan. *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition, 21*(1), 155–158.

Ungchusak, C. (2012). *Sugar, Health and Appropriate Consumption Management.* Bangkok: Office of Printing Affairs, the War Veterans Organization of Thailand.

Vatanasuchart, N., & Tanjor, S. (2014). Food sugar requirements and appropriate criteria. *Food Journal (Thailand), 44*(2), 33–39.

Wongwattanasan, C. (2000). *Consumer protection law.* Bangkok: Winyuchon.