

**สหภาพยุโรป : การใช้หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)
เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อการเกิดเชื้อดื้อยาจากการใช้ยาปฏิชีวนะ (Antibiotics)
ในอุตสาหกรรมปศุสัตว์**

ศิขรินทร์ ศรีสุข *

ตลอดหลายปีที่ผ่านมา วงการอุตสาหกรรมปศุสัตว์ได้นำยาปฏิชีวนะมาใช้ผสมในอาหารสัตว์ เพื่อเป็นสารเร่งการเจริญเติบโต (growth promoter) ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในวงการปศุสัตว์ว่า ยาปฏิชีวนะมีประโยชน์ในการช่วยให้สัตว์มีน้ำหนักเพิ่มมากขึ้น ลดเวลาการเลี้ยงดู และใช้อาหารในการเลี้ยง น้อยกว่าสัตว์ที่ถูกเลี้ยงด้วยอาหารที่ไม่ผสมยาปฏิชีวนะ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 นักวิทยาศาสตร์ หลายท่าน รวมถึงหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุข เช่น องค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO) ได้ออกมาแสดงความเห็นว่า การนำยาปฏิชีวนะมาใช้ในอาหารสัตว์อาจมีความเสี่ยง ต่อการเกิดเชื้อดื้อยาปฏิชีวนะที่ตกค้างในสัตว์และถูกถ่ายโอนมายังมนุษย์ผ่านห่วงโซ่อาหาร ซึ่งอาจส่งผลให้ ยาปฏิชีวนะชนิดที่ตกค้างในสัตว์และชนิดอื่นที่เกี่ยวข้องไม่สามารถนำมาใช้เป็นยารักษาโรคอันตรายบางชนิด ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป ดังนั้น จึงควรยุติการใช้ยาปฏิชีวนะในอุตสาหกรรมปศุสัตว์ในทันที

สาระสำคัญ

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (The Court of Justice of the European Union) เห็นด้วยกับการที่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) นำหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) มาใช้โดยออกระเบียบคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2821/98 (Council Regulation (EC) No 2821/98) ไม่อนุญาตให้นำยาปฏิชีวนะบางชนิดมาใช้เป็นสารเร่งการเจริญเติบโต ในอาหารสัตว์ แม้คณะกรรมการด้านอาหารสัตว์ประจำสหภาพยุโรปจะสรุปผลจากการวิจัยว่า ไม่สามารถ ยืนยันได้ว่า เชื้อดื้อยาสามารถถ่ายโอนจากสัตว์ไปสู่ระบบย่อยอาหารของมนุษย์ จนส่งผลกระทบต่อการใช้ ยารักษาโรคในอนาคตก็ตาม แต่ศาลให้เหตุผลว่าเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับมาตรการเพื่อคุ้มครองสุขภาพ ของมนุษย์ สอดคล้องกับมาตรา 174 แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป (Treaty establishing the European Community) ซึ่งมุ่งหมายให้สุขภาพของมนุษย์ต้องได้รับการคุ้มครองในระดับสูง (High level of protection) ทำให้ไม่จำเป็นต้องรอจนกระทั่งเกิดผลร้ายจากการใช้ยาปฏิชีวนะเป็นสารเสริม ในอาหารสัตว์อย่างชัดเจนก่อน

* พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (ประเภท : สิ่งแวดล้อม, หลักการระวังไว้ก่อน)

รายละเอียดของคดี¹

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้ออกข้อบังคับของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 70/524/EEC (Council Directive 70/524/EEC) ว่าด้วยการใช้สารเสริมเป็นส่วนผสมในอาหารสัตว์ซึ่งอนุญาตให้ใช้ยาปฏิชีวนะตามรายการที่กำหนดในภาคผนวก 1 (annex I) ของข้อบังคับดังกล่าวเป็นสารเสริมในอาหารสัตว์ได้ อย่างไรก็ตาม ข้อ 11 ของข้อบังคับเดียวกัน ซึ่งแก้ไขโดยข้อบังคับของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 84/587/EEC (Council Directive 84/587/EEC) ยังคงเปิดช่องให้ประเทศสมาชิกสามารถเข้ามาตราการเพื่อความปลอดภัยในการระงับหรือจำกัดการอนุญาตให้ใช้สารเสริมในอาหารสัตว์ได้ หากมีข้อมูลใหม่หรือมีผลการประเมินใหม่ว่าการใช้สารเสริมตามรายการในภาคผนวก 1 อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่นและคณะกรรมการยุโรปทราบ พร้อมระบุเหตุผลประกอบ

ประเทศเดนมาร์กได้อาศัยข้อ 11 ของข้อบังคับดังกล่าว ประกาศห้ามใช้ยาปฏิชีวนะเวอร์จิเนียมัยซินในประเทศ และได้แจ้งประกาศดังกล่าวไปยังประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1998 รวมทั้งแจ้งไปยังคณะกรรมการยุโรป เมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1998

คณะกรรมการยุโรปได้หารือเรื่องดังกล่าวกับคณะกรรมการด้านอาหารสัตว์ประจำสหภาพยุโรป (The Scientific Committee for Animal Nutrition) โดยคณะกรรมการด้านอาหารสัตว์ฯ ได้สรุปความเห็นว่าการใช้เวอร์จิเนียมัยซินไม่ได้ก่อให้เกิดอันตรายทันทีต่อสุขภาพของประชาชนในประเทศเดนมาร์ก และประเทศเดนมาร์กไม่สามารถให้ข้อมูลใหม่ที่จะยืนยันได้ว่าเชื้อดื้อยาสเตรปโตแกรม (Streptogram) สามารถถ่ายโอนจากสัตว์ไปสู่ระบบย่อยอาหารของมนุษย์จนส่งผลกระทบต่อการใช้ยารักษาโรคในอนาคต

อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและคณะกรรมการยุโรปได้นำหลักการระงับไว้ก่อน (Precautionary Principle) มาใช้กับเรื่องนี้ โดยให้เหตุผลว่า คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปไม่ผูกพันให้ต้องวินิจฉัยตามรายงานของคณะกรรมการด้านอาหารสัตว์ฯ เนื่องจากการพิจารณาลงมติเรื่องดังกล่าวจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนเป็นสำคัญ และตามข้อมูลจากหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญในระดับนานาชาติ เช่น องค์การอนามัยโลก (WHO) ซึ่งได้จัดประชุมเกี่ยวกับเรื่องการดื้อยาปฏิชีวนะในช่วงปี ค.ศ. 1997 ถึง ค.ศ. 1998 ได้ข้อสรุปว่า นับจากนี้ไปการดื้อยาปฏิชีวนะจะเป็นปัญหาใหญ่และซับซ้อนในมิติระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงควรมีการจัดระบบการเฝ้าระวังการดื้อยาของเชื้อโรคอันเป็นผลมาจากการใช้ยาปฏิชีวนะโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ผลลัพธ์ยาซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มยาปฏิชีวนะชนิดใหม่ยังไม่พร้อมที่จะได้รับการรับรองในอนาคตอันใกล้นี้ ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องรักษาประสิทธิภาพของยารักษาโรคในปัจจุบันไว้ และวิธีการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันเรื่องดังกล่าวได้ คือ การไม่อนุญาตให้นายาปฏิชีวนะ

¹ คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป คดี T-13/99 ลงวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2002, [Online], retrieved from <https://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp02/aff/cp0271en.htm> เมื่อ 26 ตุลาคม 2566.



ที่ใช้เป็นยารักษาโรคของมนุษย์มาใช้เป็นสารเร่งการเจริญเติบโตในอาหารสัตว์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการดื้อยา จนส่งผลกระทบต่อการใช้ยารักษาโรคในอนาคต ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป จึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป ที่ 2821/98 (Council Regulation (EC) No 2821/98) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1998 เพิกถอนยาปฏิชีวนะ 4 ชนิด คือ เวอร์จิเนียมัยซิน (virginiamycin) แบคซิเตรซิล ซิงค์ (bacitracin zinc) สไปราไมซิน (spiramycin) และไทโคซินฟอสเฟต (Tylosin phosphate) ออกจากรายการที่ได้รับอนุญาตให้นำมาใช้เป็นสารเสริมในอาหารสัตว์

บริษัทไฟเซอร์ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากระเบียบดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิผลิตยาปฏิชีวนะเวอร์จิเนียมัยซินแต่เพียงผู้เดียว ได้ฟ้องคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปต่อศาลชั้นต้น (The Court of First Instance)² เพื่อขอให้เพิกถอนกฎระเบียบดังกล่าว โดยอ้างว่าเกิดข้อผิดพลาดที่ชัดเจน ในการประเมินและการจัดการความเสี่ยง และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปนำหลักการระงับไว้ก่อนไปใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์

ศาลชั้นต้นให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาว่า หลักการระงับไว้ก่อนเป็นหลักการพื้นฐาน หลักการหนึ่งที่สหภาพยุโรปใช้ในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ภายใต้กรอบนโยบายด้านการเกษตร เรื่อง มาตรการเพื่อคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 174 (1) และ (2) แห่งสนธิสัญญา ก่อตั้งประชาคมยุโรป³ ซึ่งมุ่งหมายให้สุขภาพของมนุษย์ต้องได้รับการคุ้มครองในระดับสูง (High level

² ระบบศาลของยุโรปถูกเรียกรวมกันว่า “ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป” (The Court of Justice of the European Union) ประกอบด้วย “ศาลยุติธรรม” (The Court of Justice) และ “ศาลกลาง” (The General Court)

ศาลชั้นต้น หรือ The Court of First Instance (หลังสนธิสัญญา Lisbon เริ่มบังคับใช้เมื่อ ปี ค.ศ. 2009 “ศาลชั้นต้น” ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “ศาลกลาง”) คือ ศาลล่างในกระบวนการยุติธรรมของสหภาพยุโรปจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การตีความและการบังคับใช้กฎหมายของสหภาพยุโรปมีความสอดคล้องและเป็นไปในลักษณะเดียวกัน โดยที่คำพิพากษาของศาลชั้นต้นสามารถอุทธรณ์ต่อศาลยุติธรรม (The Court of Justice) ได้ แต่จะอุทธรณ์ได้เฉพาะประเด็นกฎหมายเท่านั้น

³ มาตรา 174 แห่งสนธิสัญญา ก่อตั้งประชาคมยุโรป (Treaty establishing the European Community) (ปัจจุบัน คือ มาตรา 191 แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป หรือ Treaty on the Functioning of the European Union)

“1. นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป* จะต้องมีส่วนสนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- การอนุรักษ์ การปกป้อง และการปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อม
 - การปกป้องสุขภาพของมนุษย์
 - การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรอบคอบและมีเหตุผล
 - การส่งเสริมมาตรการสากลเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคหรือระดับโลก
- (มีต่อหน้าถัดไป)

of protection) ดังนั้น คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปย่อมสามารถใช้เหตุผลตามหลักการระงับไว้ก่อน เพื่อบังคับใช้มาตรการคุ้มครองเกี่ยวกับการใช้ยาปฏิชีวนะได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอนจนกระทั่งเกิดผลร้ายจากการใช้ยาปฏิชีวนะเป็นสารเสริมในอาหารสัตว์อย่างชัดเจนก่อน กล่าวโดยสรุป ศาลเห็นว่า แม้จะยังมีความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ต่อการพิสูจน์ความเกี่ยวข้องระหว่างการใช้ยาปฏิชีวนะในอาหารสัตว์กับภาวะการดื้อยาในมนุษย์ แต่การออกระเบียบห้ามใช้ยาปฏิชีวนะดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับความสำคัญของการปกป้องสุขภาพของมนุษย์

คำพิพากษา

ศาลพิพากษายกฟ้อง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 3)

2. นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป* จะต้องมุ่งหมายให้มีการคุ้มครองในระดับสูง โดยคำนึงถึงความหลากหลายของสถานการณ์ที่แตกต่างกันในภูมิภาคต่าง ๆ ของสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการระงับไว้ก่อนและหลักการป้องกันล่วงหน้า โดยความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมควรได้รับการแก้ไขที่ต้นเหตุ และหลักการผู้ก่อมลพิษควรต้องเป็นผู้ชดเชย

* ปัจจุบันมาตรา 191 ได้แก้ไขเพิ่มเติมจากประชาคมยุโรป เป็น “สหภาพยุโรป”