

Impak Bioteknologi ke atas Perlindungan Pengguna: Aspek Undang-undang Berhubung Keselamatan Produk (Biotechnology Impacts on Consumer Protection: Legal Aspects in Relation to Product Safety)

Azimon Abdul Aziz
Zeti Azura Mohamed Hussein

ABSTRACT

Consumer protection in Malaysia is now facing a great challenges due to the impact of globalisation and the advancement of new technologies which resulted into various creativities and innovations. Biotechnology is a branch of science and technology in which its use and contribution to society have been endless and it still promises new things to come. Besides providing benefits, it also invites various challenges in many aspects of life, particularly in the aspect of product safety to consumers. There is growing evidence that biotechnology products is increasing in consumer market especially with the existence of GMO (a product of modern biotechnology) where consumers are having difficulties in determining its level of safety. Consumers have no knowledge of the risks and defects of each product. With the inequality of bargaining power associated with the information gap between consumers and market providers, consumers need a legal mechanism to protect them against the risks which they have to bear. This paper aims at exploring the issue of consumer protection as regards to product safety in biotechnology products. Hence, adopting a pure legalistic analysis with content analysis at its core, this article focuses on the development of consumer protection and biotechnology in Malaysia. By adopting the historical, analytical, critical and jurisprudence method, this paper also will examine the sufficiency of legal protection given to consumer in dealing with the issue of product safety. The study shows that the law on this aspect needs reformation as a move to give more protection to consumers.

ABSTRAK

Perlindungan pengguna di Malaysia kini berada dalam era yang penuh cabaran ekoran ledakan globalisasi dan kepesatan teknologi yang telah menghasilkan pelbagai kreativiti dan ciptaan. Bioteknologi merupakan satu cabang sains dan teknologi di mana penggunaan dan sumbangannya kepada masyarakat adalah tidak ternilai banyaknya dan masih lagi menjanjikan sumbangan-sumbangan mendatang. Selain memberi banyak manfaat, pada masa yang sama, ia turut mengundang pelbagai cabaran dalam pelbagai aspek kehidupan khususnya dari aspek keselamatan produk pengguna. Tidak dinafikan bahawa produk-produk pengguna yang dihasilkan melalui proses bioteknologi semakin bertambah di

pasaran khususnya dengan kewujudan GMO (Genetically Modified Organisms) yang lahir dari penggunaan proses bioteknologi moden di mana pengguna menghadapi kesukaran dalam menentukan tahap keselamatan dalam penggunaannya. Pengguna tidak mengetahui risiko dan pencemaran yang dihasilkan oleh setiap produk. Ditambah dengan ketidakseimbangan kuasa perundangan antara pengguna dan peniaga serta jurang maklumat yang wujud antara mereka, pengguna memerlukan kepada mekanisme kawalan perundangan dalam melindungi mereka daripada risiko yang terpaksa mereka tanggung. Kertas kerja ini cuba merungkai persoalan perlindungan ke atas pengguna daripada penggunaan produk-produk bioteknologi dengan memfokus kepada aspek keselamatan produk-produk pengguna yang dihasilkan oleh proses bioteknologi. Dengan menggunakan analisis legalistik tulen yang menerapkan kaedah analisis kandungan, artikel ini memfokus kepada perkembangan perlindungan pengguna dan bioteknologi di Malaysia. Melalui pendekatan historis, analisis dan kritis serta jurisprudens, artikel ini turut melihat kecukupan perundangan dalam memberi perlindungan kepada pengguna berhubung permasalahan keselamatan produk. Kajian ini menunjukkan bahawa satu reformasi perundangan adalah diperlukan dalam menangani permasalahan ini sebagai langkah memberi lebih perlindungan kepada pengguna.

INTRODUCTION

Tidak dinafikan bahawa kealpaan dan kejahilan masyarakat pengguna merupakan topik perbincangan yang tiada noktahnya. Abad ke-21 telah menyaksikan kepesatan dan perkembangan kreativiti dan ciptaan manusia dalam menghasilkan kepelbagaian produk dan barangan pengguna di pasaran. Seajar dengan kepesatan ekonomi, sains dan teknologi, pengguna disajikan dengan menu-menu pilihan barangan mengikut keperluan dan pilihan mereka. Produk-produk pengguna dalam pasaran semakin bertambah kompleks di mana kebanyakannya dijual dengan dibungkus secara rapi yang menyukarkan proses menentukan tahap keselamatan kandungan di dalamnya. Perlu diakui bahawa produk-produk pengguna tidak pernah lekang daripada mengandungi kecacatan dan mengancam keselamatan. Menurut Loganathan (2006), semenjak 30 tahun yang lalu, kecacatan yang terdapat pada produk pengguna semakin menunjukkan peningkatan ekoran bertambahnya kes-kes yang melibatkan penyakit yang diakibatkan oleh kecacatan produk tersebut.

Penggunaan dan sumbangan bioteknologi kepada masyarakat telah lama bermula dan kini, ia menunjukkan peningkatan meskipun di bibir kebanyakan masyarakat bawahan, perkara ini cukup asing untuk dibicarakan. Tidak dinafikan bahawa sumbangan bioteknologi adalah secara tradisinya digunakan untuk membangunkan dan menemukan kaedah atau instrumen yang boleh membaiki atau meningkatkan sesuatu produktiviti. Sehingga hari ini, kehidupan seharian kita sememangnya tidak boleh lari dari penggunaan produk-produk bioteknologi. Dalam satu kajian yang dilakukan di USA mengenai penggunaan produk-produk bioteknologi dalam pasaran harian pengguna mendapati bahawa lebih dari 70%

makanan yang dijual pada rak-rak barangan pengguna adalah terdiri daripada makanan yang mengandungi kandungan bioteknologi (U.S Department of Agriculture 1003). Penggunaannya menyerlah dalam pengeluaran makanan seperti produk-produk penapaian susu, penggunaan yis dalam roti, minuman-minuman beralkohol, minuman-minuman ringan yang menggunakan pemanis fruktosa yang dibuat daripada jagung, candy yang mengandungi minyak kacang soya dan banyak lagi. Dalam bioteknologi tumbuhan, proses bioteknologi telah digunakan untuk menghasilkan biji benih yang berkualiti di mana biji benih inilah yang digunakan oleh petani-petani dalam menghasilkan tanaman-tanaman dan tumbuhan-tumbuhan yang lebih berkhasiat dan produktif. Dalam konteks perubatan dan kesihatan pengguna pula, bioteknologi lebih terserlah sebagai alat yang meringankan penderitaan pesakit dengan penemuan-penemuan hasil dari proses bioteknologi seperti boleh menyembuhkan pelbagai penyakit termasuk *anemia*, *cistic fibrosis*, *huntington's disease* dan *blood disorder* yang dalam kebanyakan kes ianya berpunca daripada gen yang tidak efektif yang dipindahkan oleh ibu bapa kepada anaknya. Selain itu, dalam menangani serangan jantung, doktor kini menggunakan *genetically engineered drug* yang dikenali sebagai *tissue plasminogen activator* yang boleh memecahkan pembekuan darah dalam beberapa minit, melancarkan pengaliran darah ke jantung yang mampu mengurangkan *permanent damage* seseorang pesakit.

Justeru itu, sumbangan bioteknologi secara tradisinya bukan sahaja menyerlah dalam memerangi penyakit, tetapi penggunaannya pada masa ini telah diperluaskan; merangkumi produk-produk hasil daripada manipulasi genetik. Renita Das (1999) berpendapat bahawa bioteknologi moden melibatkan manipulasi dan perubahan ke atas aktiviti dan proses biologi dengan menggunakan mikroorganisma dalam menghasilkan perubahan kimia yang diperlukan sebagai hasil produk. Ekoran perluasan penggunaannya, maka isu berhubung keselamatan produk-produk bioteknologi kini menjadi permasalahan yang mula mendapat tempat di arena global. Antara cabaran baru yang perlu dipikul oleh masyarakat pengguna adalah persekitaran bioteknologi moden yang mewujudkan kelahiran GMO (Genetically Modified Organisms). Seperti mana pendapat Shahrizal (2008), kelahiran GMO melalui penggunaan bioteknologi moden telah mengundang kontroversi ke atas isu keselamatan dan kesihatan manusia. Sebagai negara yang sedang pesat membangun, Malaysia perlu bergerak selangkah mara ke hadapan dalam menyediakan mekanisme perundangan yang mampu digarap oleh pengguna dalam aspek keselamatan produk bioteknologi ini. Namun di sebalik semua ini, asas yang paling penting adalah memelihara dan menjaga hak-hak pengguna disebabkan pengguna selalunya tidak mengetahui akan hak-hak mereka dan tidak tahu bagaimana untuk menguatkuasakan hak mereka (Harries 1983). Terdapat lapan hak pengguna yang telah diterima secara universal dan perlu diperjuangkan iaitu hak terhadap keperluan asas, hak mendapat keselamatan, hak mendapat maklumat, hak untuk memilih, hak untuk menyuarakan pendapat, hak terhadap ganti rugi, hak terhadap pendidikan pengguna dan hak terhadap alam sekitar yang selamat dan sihat.

BIOTEKNOLOGI DAN PENGGUNA

Tidak dinafikan bahawa bioteknologi kini merupakan salah satu bentuk pembangunan yang mampu menjana pendapatan besar kepada negara. Namun begitu, kemajuan dan pembangunan negara haruslah bergerak seiring dengan falsafah perlindungan pengguna bagi memastikan hak-hak pengguna terpelihara di sebalik kepesatan yang dinikmati. Pengguna perlu dilibatkan dalam apa juga bentuk pembangunan negara termasuklah pembangunan bioteknologi ini. Pendedahan kepada maksud dan proses bioteknologi perlu diwar-war dan dikongsi dengan semua lapisan pengguna.

Dalam memahami istilah 'bioteknologi', ia merujuk kepada proses dan produk-produk yang dibangunkan di mana produk dan proses ini mampu meningkatkan lagi kualiti kehidupan manusia serta penemuan-penemuan baru lain yang merupakan rentetan daripada revolusi perindustrian. Pengertian sempit 'bioteknologi' adalah merujuk kepada kejuruteraan genetik yang mencakupi molekul dan sel biologi, biologi terpakai serta sains bioperubatan. Selain itu, maksudnya juga boleh diperluaskan merangkumi sebahagian daripada teknologi-teknologi terkini seperti forensik biologi dan teknologi maklumat, pemindahan organ, *conception* dan *contraception*, pengklonan, organ palsu dan alatan prostetik (Renita 1999). Konsep bioteknologi moden membenarkan pengubahsuaian dilakukan ke atas tumbuhan atau haiwan dan ini kemudiannya dikenali sebagai GMOs. Justeru, penggunaan meluasnya telah membenarkan dakwaan-dakwaan bahawa GMOs bukan sahaja memberi kesan kepada alam sekitar tetapi juga turut memberi kesan kepada aspek keselamatan dan kesihatan manusia ekoran penggunaan makanan, alat-alat mekap dan kecantikan serta ubat-ubatan yang dihasilkan oleh proses bioteknologi meskipun dakwaan seumpama ini tidak dipersetujui oleh pakar-pakar bioteknologi.

Pakar-pakar bioteknologi berpegang pada pendirian bahawa hasil bioteknologi banyak memberi kesan positif kepada pengguna dari segi tujuan ia dihasilkan, tetapi dari kaca mata pengguna, penggunaannya yang meluas telah menimbulkan isu sejauh mana langkah keselamatan yang dibawa olehnya. Tambahan pula, bioteknologi kini kedapatan dalam tiap ruang kehidupan manusia di mana pengguna dalam persekitaran global berkehendakkan kepada lebih banyak maklumat berhubung keselamatan dan kebajikannya. Menurut hasil kajian yang dijalankan oleh *Accenture Institute for Strategic Change* (2002), dalam kes melibatkan bioteknologi makanan, pengguna lebih mengambil berat akan perbezaan di antara makanan yang terhasil dari bioteknologi dengan makanan yang tidak mengandungi kandungan bioteknologi dan apa yang telah dilakukan dalam memastikan keselamatan penggunaannya. Kajian ini juga mendapati bahawa pengguna di USA bersetuju bahawa sesuatu produk ciptaan itu amat berharga kepada mereka jika produk tersebut boleh meningkatkan kesihatan fizikal dan kehidupan secara keseluruhan.

Sebagai pengguna yang memiliki hak untuk mendapat maklumat dan hak memilih, dalam menjalankan kuasa pembelian produk-produk bioteknologi dalam pasaran, pengguna memerlukan maklumat yang relevan berhubung tahap keselamatan dan khasiat sebelum mengambil keputusan berhubung keselamatan

produk yang ingin dibeli. Pengguna mempunyai hak untuk mengetahui sama ada sesuatu barangan dan produk yang dibelinya adalah terdiri daripada sesuatu yang telah diubahsuai secara genetik ataupun tidak. Di sinilah timbulnya isu mengenai pelabelan yang diperlukan iaitu sebagai isyarat kepada pengguna tentang kandungan produk tersebut yang seterusnya memberi hak kepada pengguna sama ada meneruskan atau tidak kuasa membelinya. Meskipun mereka yang menyokong pengubahsuaian genetik dalam pertanian mengatakan bahawa ianya selamat dan menjadi instrumen yang amat bernilai dalam menghasilkan lebih banyak makanan, namun tidak terdapat bukti yang menunjukkan ianya selamat untuk kesihatan manusia dan persekitaran (Raab & Grobe 2003). Dalam konteks ini, seharusnya kebajikan dan kepentingan pengguna perlu diberi penekanan di sebabkan pengguna terdiri dari segenap lapisan manusia yang memiliki pelbagai permasalahan dan penyakit. Tujuan pengguna mengetahui pelabelan sesuatu produk adalah tidak lain dan tidak bukan bagi mendapat maklumat kandungan sesuatu produk itu bagi memudahkan mereka melaksanakan hak memilih mereka. Justeru, bagi pengguna yang elergik kepada produk-produk tertentu yang diperbuat daripada bahan-bahan yang digunakan dalam proses bioteknologi, adalah perlu untuk mereka melindungi diri mereka dengan menjauhi produk-produk tersebut dan hajat ini hanya dapat dicapai jika produk tersebut dilabelkan. Tidak dinafikan bahawa pelabelan sesuatu produk bioteknologi dapat membantu pengguna memperkasakan lagi hak memilih pengguna disebabkan hak terhadap maklumat yang dimiliki pengguna hanya mampu dicapai melalui label yang tercatat pada sesuatu produk.

Isu mengenai pelabelan makanan merupakan isu penting yang dilihat memberi impak negatif kepada dua isu besar aspek kepenggunaan iaitu persoalan berhubung aspek keselamatan pengguna dan persoalan tentang hak dan kuasa memilih pengguna. Beberapa negara seperti Jepun, USA dan negara-negara Eropah mempunyai polisi yang khusus mengenai label pada produk-produk pengguna di pasaran. Dalam satu kajian pengguna yang dibuat oleh Shehata (2007) di Hawaii mendapati bahawa individu pengguna memerlukan maklumat berhubung kejuruteraan genetik yang sepatutnya disenaraikan dalam label sesuatu produk, walau bagaimanapun kajian tersebut turut menunjukkan bahawa responden tidak mempunyai maklumat dan pengetahuan asas mengenai bioteknologi. Ketiadaan keperluan terhadap pelabelan kandungan bioteknologi pada produk-produk pengguna menyebabkan hak pengguna untuk mendapat maklumat dinafikan secara langsung yang seterusnya memperlihatkan kesan negatif ke atas pengguna. Hal ini juga ternyata amat relevan kepada sebahagian pengguna yang mempunyai pegangan agama yang kukuh di mana wujud fahaman-fahaman tertentu yang menolak penggunaan produk-produk haiwan atau *transgenic foods*. Pada sebahagian pengguna yang menitik beratkan soal elergik, pelabelan produk merupakan satu kemestian untuk mereka. Pelabelan dapat membantu mereka untuk membuat pilihan tepat sama ada membeli barang yang mengandungi elemen-elemen genetically *engineered* yang menjadikan elergik mereka semakin serius ataupun menjauhinya. Dalam aspek keadilan dan akses terhadap keadilan yang amat relevan kepada pengguna, dalam konteks undang-undang, setiapi individu yang melakukan kesalahan yang melanggar undang-undang boleh

dihukum dan dikenakan penalti manakala individu yang menjadi mangsa dengan mendapat kecederaan atau kerugian boleh mendapatkan remedi sebagai gantirugi kepadanya. Mekanisme yang digunakan dalam mendapatkan keadilan adalah sudah tentunya melalui proses litigasi di mana pihak-pihak akan diadili oleh proses mahkamah dalam membuat keputusan yang tepat dan adil. Justeru, dalam konteks mengadili kes-kes bioteknologi dan kesan kepada pengguna, Malaysia perlu mengorak satu langkah positif dengan mewujudkan akses kepada keadilan yang lebih berkesan ke atas pengguna disebabkan mahkamah dan proses litigasi mahkamah yang ada terlalu dibebani dengan kes-kes sivil dan jenayah berat. Perlu diwujudkan akses kepada keadilan yang khusus untuk mengadili kes-kes penguatkuasaan harta intelek yang terangkum di dalamnya isu berhubung bioteknologi ke atas pengguna.

PERKEMBANGAN BIOTEKNOLOGI DI MALAYSIA

Di Malaysia, bioteknologi yang diletakkan di bawah bidangkuasa Kementerian Sains, Teknologi dan Inovasi (MOSTI) telah diperakui sebagai penyumbang utama kepada pertumbuhan ekonomi negara ini. Meskipun kemunculannya masih di peringkat awal, perkembangannya telah meletakkan negara sebagai pemain utama bioteknologi menjelang 2020. MOSTI telah mengenal pasti tiga bidang fokus utama bioteknologi di Malaysia, iaitu pertanian, kesihatan dan perindustrian. *National Biotechnology Policy 2005* merupakan petunjuk awal kesungguhan negara dalam era bioteknologi ini. Terdapat 9 perkara yang dijadikan teras polisi ini di mana salah satunya adalah dalam aspek membangunkan kerangka perundangan (Legislative and regulatory framework). Kerangka perundangan mengenai bioteknologi perlu dibangunkan khususnya bidang ini akan terus-terusan menghasilkan kepelbagaian produk-produk pengguna di pasaran yang akhirnya persoalan berhubung keselamatan dan kualiti merupakan isu semasa yang menjadi keutamaan.

Analisis ke atas perundangan-perundangan sedia ada yang berkonsepkan perlindungan pengguna jelas memaparkan bahawa Malaysia masih lagi ketandusan kerangka perundangan yang berbentuk komprehensif berhubung bioteknologi. Selain dari Biosafety Act 2007 yang merupakan perundangan terkini mengenai aspek keselamatan bio, sehingga kini, kebanyakan undang-undang mengenainya terkandung dalam beberapa perundangan yang berlainan yang digubal untuk tujuan-tujuan yang berasingan dan bukan bermatlamatkan bidang bioteknologi secara khusus. Menurut Haswira dan Anida (2006), kerangka perundangan bioteknologi seharusnya merangkumi doktrin-doktrin dan prinsip-prinsip bioprospecting, biodiversiti (kepelbagaian biologi), bio-safety (keselamatan biologi) dan *bio-ethicsalbeit* dengan falsafah, gaya dan pendekatan yang berlainan.

Dalam aspek keselamatan bio, Malaysia adalah pihak kepada Cartagena Protocol mengenai bio keselamatan dalam *Convention on Biological Diversity*. Protokol ini telah diterima di Montreal pada 29 Januari 2000 dengan matlamatnya untuk menyediakan kerangka perundangan antarabangsa yang mampu menyelesaikan keperluan perdagangan dan perlindungan alam sekitar berhubung kepesatan

perkembangan teknologi industri. Objektif protokol dinyatakan dalam Artikel 1 iaitu:

Untuk menyumbang bagi memastikan tahap perlindungan yang mencukupi dalam bidang keselamatan pemindahan, pemegangan dan penggunaan *Living Modified Organism* dan penggunaan mapan bio-diversiti (sustainable use of biodiversity) dengan mengambil kira risiko ke atas kesihatan manusia dan secara khususnya memfokus kepada pergerakan merentasi sempadan.

Malaysia telah mengesahkan dan menerima Protokol ini pada 2 Mei 2003 (Kwan 2007). Ini bermakna, perundangan tempatan yang digubal dan akan digubal perlu memastikan pematuhan Malaysia ke atas obligasi yang diperuntukkan oleh Cartagena Protocol ini. Justeru, obligasi-obligasi yang telah ditetapkan di dalamnya perlulah dimuatkan ke dalam acuan perundangan tempatan bagi memperlihatkan pematuhan dan komitmen Malaysia dalam aspek ini. Sebagai hasilnya, *Biosafety Act 2007* telah digubal dengan menerima pakai prinsip-prinsip yang ditekankan dalam Protokol ini. Meskipun akta ini bukan merupakan perundangan menyeluruh bioteknologi, sekurang-kurangnya kewujudannya mampu dijadikan perisai oleh pengguna dalam soal keselamatan produk-produk bioteknologi di pasaran. Tidak dinafikan bahawa prinsip keselamatan bio adalah berdamping kuat dengan polisi perlindungan pengguna di Malaysia yang antara lainnya adalah pemeliharaan hak dan kepentingan pengguna dalam aspek keselamatan, kesihatan dan mendapatkan keadilan. Justeru, meskipun perundangan menyeluruh bioteknologi perlu diwujudkan melalui pendekatan yang berasaskan kepada prinsip-prinsip undang-undang, namun penggubalan *Bio Safety Act 2007* adalah usaha yang amat membanggakan yang setidak-tidaknya memperlihatkan kesungguhan kerajaan dalam membangunkan kerangka perundangan bioteknologi.

BIOSAFETY ACT 2007

Meskipun Malaysia telah melangkah setapak lagi dalam kemajuan perundangannya iaitu dengan melahirkan akta berhubung keselamatan bio, tidak dinafikan bahawa wujud beberapa kelonggaran dan kelemahan perundangan ini khususnya yang boleh menjejaskan aspek keselamatan ke atas pengguna. Kelonggaran dan kelemahan yang terdapat pada perundangan ini harus dikenalpasti dan ditangani secara serius memandangkan jika perundangan-perundangan dalaman telah lengkap tanpa kecacatan semasa penguatkuasaannya, maka barulah ketetapan-ketetapan yang disyorkan oleh Cartagena Protocol mampu untuk dilaksanakan sepenuhnya.

Biosafety Act 2007 merupakan satu-satunya perundangan yang telah menubuhkan Jawatankuasa Keselamatan Bio Kebangsaan untuk menguatkuasakan penghasilan, pengimportan, pengeksporan dan pemakaian *LMOs (living modified organisms)* serta produk-produk organisma dengan objektifnya untuk melindungi manusia, tumbuhan dan haiwan, alam sekitar dan *biological diversity*. Objektif Akta ini adalah:

To establish the National Biosafety Board, to regulate the release, importation, exportation and contained use of living modified organisms, and the release of products of such organisms, with the objectives of protecting human, plant and animal health, the environment and biological diversity, and where there are threats of irreversible damage, lack of full scientific evidence may not be used as a reason not to take action to prevent such damage; and to provide for matters connected therewith.

Terdapat dua matlamat utama Akta ini diperkenalkan iaitu:

1. To uphold the Precautionary Principle so as to protect human, plant and animal health, the environment and biological diversity along with its associated matters;
2. To achieve sustainable development of LMOs and biotechnology in Malaysia.

Akta ini mengandungi 71 peruntukan kesemuanya yang dibahagikan kepada 7 Bahagian. Dari aspek penguatkuasaannya pula, Akta ini merupakan perundangan yang menyentuh secara menyeluruh aktiviti pengeluaran *Genetically Modified Organisms* (GMOs) dan pada masa yang sama, akta ini cuba melindungi manusia dan alam sekitar daripada kesan produk bioteknologi moden. *Biosafety Act 2007* tidak memberi takrifan GMOs, tetapi telah menggunakan definisi LMOs di bawah seksyen 3 sebagai:

Living modified organism means any living organism that possesses a novel combination of genetic material obtained through the use of moden bio-technology.

Organisma hidup (*living organisms*) pula ditakrifkan oleh seksyen 3 sebagai:

Any biological entity capable of transferring or replicating genetic material including sterile organisms, viruses and viroids.

Ketidakseragaman penggunaan istilah yang digunakan oleh *Biosafety Act 2007* dengan istilah yang digunakan oleh Cartagena Protocol serba sedikit menimbulkan kekeliruan kepada pengguna akan perbezaan antara dua istilah tersebut meskipun telah dipersetujui dalam *Convention of Biodiversity 1994* bahawa takrifan GMOs adalah merangkumi LMOs yang akhirnya membenarkan Malaysia terus menggunakan istilah LMOs dalam perundangannya. Selain dari penggunaan istilah yang tidak seragam ini, seksyen 3 Akta juga tidak membincangkan dengan lebih lanjut berhubung sifat *genetic material* yang dimaksudkan serta proses pengubahsuiannya yang boleh menyebabkan penyalahgunaannya dalam bioteknologi moden.

Selain itu, memandangkan *Biosafety Act 2007* ini menggunakan istilah LMOs di mana antara objektifnya adalah untuk menguatkuasakan pengeluaran produk-produk organisma (the release of products of such organisms), istilah the *products of such organisms* tidak diberikan takrifan oleh Akta ini. Hal ini perlu dilihat secara serius memandangkan produk ini digunakan secara meluas dalam makanan yang mengandungi *genetic materials*. Menurut Siti Hafsyah (2008),

“naked DNA can flow through the gut and enter into the bloodstream. Eventually, it can disperse to the other cells. As a result, this scenario can build up unexpected side effects including new diseases.”

Justeru itu, memandangkan Cartagena Protocol tidak merangkumkan kepentingan istilah ini, maka menyedari kesan yang dibawanya, maka seharusnya terdapat kerangka perundangan yang menyentuh perkara ini dengan huraian lebih lengkap.

Selain itu juga, terdapat perbezaan skop aktiviti LMOs yang diperuntukkan di dalam Akta 2007 ini di mana Bahagian III Akta ini menyentuh peruntukan-peruntukan berhubung kebenaran untuk mengeluarkan dan mengimport aktiviti-aktiviti yang melibatkan LMOs. Bahagian IV pula mengandungi peruntukan berhubung pemberitahuan untuk mengeksport, menggunakan dan mengimport penggunaan LMOs. Ini bermaksud, Bahagian III menetapkan bahawa skop aktiviti LMOs adalah terhad kepada aktiviti pengeluaran dan pengimportan LMOs manakala Bahagian IV Akta ini hanya terhad kepada aktiviti yang menggunakan LMOs di dalamnya serta pengeksportan LMOs. Bahagian III mengkehendaki pelaksanaan prosedur AIA (Advanced Informed Agreement) seperti yang ditetapkan oleh Cartagena Protocol ke atas semua negara ahlinya sebelum kebenaran boleh diberikan untuk mengimport. Bahagian IV pula hanya mengkehendaki pemberitahuan dibuat berhubung aktiviti-aktiviti khusus LMOs. Justeru, perbezaan skop aktiviti LMOs yang dipaparkan dalam dua bahagian yang berbeza oleh Akta ini dilihat sebagai satu kelemahan yang akan memberi kesan kepada penguatkuasaannya kelak. Seharusnya, tidak perlu diasingkan skop aktiviti LMOs yang hanya mencipta kekeliruan terhadap pihak yang akan menguatkuasakan Akta ini. Aktiviti LMOs sepatutnya diterjemahkan sebagai merangkumi semua proses penyelidikan dan pembangunan mengenainya termasuklah pengeluaran, pemprosesan dan pengimportan makanan bioteknologi makanan.

Jika dianalisis keseluruhan kandungan Biosafety Act 2007, Akta ini sememangnya bukanlah merupakan perundangan menyeluruh mengenai keselamatan bio, sebaliknya ia hanya bersifat tambahan dan memerlukan kepada perundangan lain sedia ada sebagai rujukan. Perkara ini diperuntukkan di bawah Seksyen 2(1) seperti berikut:

- (1) This Act shall be read together with any other written law relating to import and export, human, plant and animal health, the environment and biological diversity, and the provisions of this Act shall be in addition to, and not in derogation of, the provisions of such other written laws.

Walau bagaimanapun, jika terdapat sebarang kekeliruan dan pertentangan antara peruntukan Akta ini dengan undang-undang bertulis lain, Akta ini pula adalah diberi keutamaan mengatasi peruntukan Akta lain tersebut. Ini telah dijelaskan oleh sub-seksyen (2) seperti berikut:

- (2) In the event of any inconsistencies between the provisions of this Act and any of the other written laws referred to in subsection (1) the provisions of this Act shall prevail.

Dari segi pelaksanaannya pula, Akta ini memberi kuasa kepada Jawatankuasa Keselamatan Bio Kebangsaan (*National Biosafety Board*) untuk melantik beberapa jawatankuasa dan jawatankuasa kecil dalam melaksanakan pelbagai fungsi seperti yang diperuntukkan dalam Bahagian II. Terdapat lima fungsi Jawatankuasa

Keselamatan Bio Kebangsaan yang disenaraikan dalam seksyen 5 Akta ini iaitu:

1. membuat keputusan berhubung semua permohonan dan perkara-perkara di bawah Bahagian III dan IV Akta;
2. mengawal semua aktiviti berhubung LMOs dan produk-produk organisma berkenaan;
3. menganjurkan penyelidikan, pembangunan, pendidikan dan latihan mengenai keselamatan bio;
4. mewujudkan mekanisme yang memudahkan pengumpulan, penyimpanan dan penyebaran maklumat mengenai LMOs dan produk-produk organisma yang berkenaan serta keselamatan bio; dan
5. atas arahan Menteri, menyempurnakan obligasi yang wujud ekoran perjanjian-perjanjian, konvensyen or perikatan mengenai keselamatan bio yang melibatkan Malaysia sebagai ahli kepada perjanjian, konvensyen dan perikatan yang berhubung dengan tujuan Akta ini.

Bahagian V Akta pula memperuntukkan tentang keperluan laporan berhubung penilaian dan pengurusan risiko serta pelan tindakan kecemasan. Selain itu, Akta ini juga turut mengkehendaki kesemua LMOs, item yang mengandungi LMOs dan produk-produknya dilabelkan menurut seksyen 61. Meskipun peruntukan ini menyatakan keperluan pelabelan produk bioteknologi, namun tidak terdapat sebarang huraian lanjut dan maklumat berhubung 'label' yang dimaksudkan oleh Akta seperti prosedur untuk melabel dan proses mengenal pasti produk-produk yang perlu dilabelkan. Kekurangan peruntukan undang-undang mengenai pelabelan produk-produk bioteknologi ini amat jelas memaparkan ketidakseriusan dalam menguatkuasakannya kelak. Dengan kata lain, kelemahan dalam peruntukannya menampakkan keperluan pelabelan bukan bersifat mandatori dalam perundangan keselamatan bio di Malaysia. Kekurangan ini jelas memberi impak kepada pengguna yang sudah tentu berpihak kepada kewujudan pelabelan produk-produk mereka. Ketiadaan prosedur dan syarat-syarat pelabelan produk-produk bioteknologi menafikan hak pengguna terhadap maklumat dan hak membuat pilihan di mana adalah perlu untuk pengguna mengetahui kandungan produk yang mereka beli di pasaran bagi memastikan ketepatan pilihan yang mereka buat dan pilihan ini hanya boleh dibantu dengan adanya label yang terdapat pada produk tersebut.

Bahagian VI pula merupakan bahagian berhubung dengan penguatkuasaan Akta ini yang antara lain menyentuh tentang kuasa yang dimiliki oleh pegawai penguatkuasanya seperti kuasa untuk menyiasat menggunakan waran dan tanpa waran, kuasa untuk mengakses maklumat berkomputer, kuasa merampas dan melupus barangan, kuasa menyita premis dan kuasa untuk mengambil sampel. Bahagian VII Akta pula adalah bahagian *miscellaneous* yang memperincikan perkara-perkara seperti penyerahan notis, bantuan dari pelbagai agensi semasa kecemasan, kesalahan badan korporat, kuasa untuk mengkompaun, pemalsuan, penyembunyian dan penghapusan dokumen, pengecualian kuasa Menteri, kuasa membuat peraturan dan meminda jadual dan sebagainya. Justeru itu, secara keseluruhannya aspek keselamatan yang dihuraikan oleh Akta ini hanyalah berkisar kepada penubuhan

Jawatankuasa Keselamatan Bio-Kebangsaan dan kuasa-kuasa yang diberikan kepada Badan ini dalam melaksanakan urusan-urusan keselamatan bio produk-produk LMOs. Aspek keselamatan dari kacamata pengguna yang berkisar kepada kualiti, keselamatan mereka dan kesan produk bioteknologi ke atas mereka tidak disentuh oleh Akta ini secara khusus. Maka, keprihatinan harus digembeling dengan memastikan perlindungan ke atas pengguna dipelihara melalui layanan prinsip undang-undang dan perundangan-perundangan lain berhubung keselamatan produk.

PERLINDUNGAN PENGGUNA DI MALAYSIA: PERKEMBANGAN DAN FALSAFAH YANG MENDASARI

‘Perlindungan pengguna’ merupakan satu topik yang boleh diibaratkan sebagai tidak lapuk dek hujan, tidak lekang dek panas. ‘Perlindungan pengguna’ merupakan satu konsep yang sukar untuk ditentukan parameternya. Kenyataan ini seiring dengan ulasan oleh Jawatankuasa Molony¹⁴ dalam laporannya yang menyebut bahawa:

Perlindungan pengguna merupakan konsepsi amorfos yang tidak boleh didefinisikan. Ia merangkumi campurtangan perundangan untuk mengenakan perlindungan menyebelahi pembeli... Bersama-sama dengan aktiviti organisasi-organisasi, ia diilhamkan oleh pelbagai sumber, matlamat atau kesannya ialah untuk memperoleh layanan yang wajar dan memuaskan hati pembeli tempatan.

Analisis ke atas falsafah perlindungan pengguna memperlihatkan bahawa perlindungan ke atas pengguna boleh dilahirkan melalui pelbagai cara berdasarkan falsafah yang mendasarinya. Menurut Sothi Rachagan (1992), realiti di sebalik hubungan antara peniaga dan pengguna dalam pasaran adalah ketidakseimbangan kuasa antara keduanya. Justeru, asas yang mendasari perlindungan ke atas pengguna adalah bertitik-tolakkan kepada prinsip keadilan sosial dan ekuiti. Rachagan telah mengemukakan tiga cadangan yang memerlukan kepada penglibatan perundangan untuk menanganinya:

1. membetulkan ketidakseimbangan kuasa ekonomi antara pembeli individu dengan kepentingan kolektif peniaga barang dan perkhidmatan;
2. mengurangkan insiden kerugian dan kecederaan yang berkaitan dengan pembelian dengan memastikan pembeli dilindungi daripada amalan perniagaan yang tidak wajar dan barang yang tidak selamat; dan
3. mengagihkan kerugian dan kecederaan akibat dari kecuaiian pembelian melalui undang-undang berhubung liabiliti dan kesesuaian.

Dalam menjelaskan skop perlindungan pengguna ini, matlamat etika merupakan antara landasan yang perlu dipelihara iaitu berhubung keadilan pengagihan dan pemeliharaan hak pengguna. Keadilan dan hak pengguna antara lain adalah memfokus kepada hak ke atas perdagangan adil dan keselamatan produk. Idea di sebalik perlindungan pengguna ini adalah pengguna berhak dilindungi tanpa mempersoalkan asas kepada analisis *cost-benefit* atau perkembangan ekonomi

meskipun jika pengguna diberi produk yang cacat atau tidak selamat. Mizanur Rahman berpendapat bahawa skop perlindungan pengguna adalah bermaksud pencapaian matlamat-matlamat ke arah perlindungan yang harus diberikan kepada pengguna seperti di bawah:

Justeru, pendapat di atas boleh dijadikan dasar dan rasional perlindungan pengguna yang akhirnya memerlukan campurtangan kerajaan dalam memberikan instrumen perlindungan terbaik dan mapan kepada pengguna. Di sinilah letaknya semangat paternalisme sebagai justifikasi kepada penglibatan kerajaan dalam memastikan kesejahteraan rakyat terpelihara. Justeru itu, konsep perlindungan pengguna yang berkesan mestilah mencakupi kuasa perundangan, kuasa ekonomi dan juga sosial. Rahmah dan Sakina (2004) berpendapat bahawa:

Secara amnya, konsep perlindungan pengguna merupakan suatu kuasa sosial, suatu kuasa ekonomi dan suatu kuasa perundangan yang bertindakbalas terhadap keadaan korporat serta suatu penilaian ke atas amalan dan etika perniagaan dalam mencapai keseimbangan kuasa antara pembekal/pengilang dan pengguna, demi mewujudkan keadilan optimum kepada para pengguna.

Skop perlindungan pengguna

Skop Perlindungan Pengguna	Huraian
Maklumat pengguna	tanpanya adalah sukar untuk pengguna melaksanakan kebebasan memilih yang sebenarnya maklumat diperlukan dalam tiga perkara iaitu, kualiti dan keselamatan barangan dan perkhidmatan, harga barangan dan perkhidmatan yang ditawarkan serta hak pengguna ketika berurusan dengan pembekal.
Jaringan nasihat perundangan	jaringan nasihat perundangan berhubung hal ehwal pengguna yang mudah dan mampu untuk diakses oleh pengguna.
Perlindungan yang berkesan	khususnya berhubung keadaan-keadaan hubungan ketakseimbangan yang keterlaluan dengan pembekal.
Hak melindungi diri dan mendapat tebus rugi	pengguna hendaklah diberi peluang untuk melindungi dirinya dan mendapatkan tebus rugi ke atas sebarang kecederaan dan kerosakan yang dialaminya.
Penglibatan pengguna	pengguna hendaklah dilibatkan dalam bentuk konsultasi dan perwakilan ke atas setiap pembuatan keputusan oleh pihak berkuasa dan syarikat yang melibatkan kepentingan pengguna. penglibatan pengguna dalam proses penggubalan undang-undang merupakan faktor penting dalam perkembangan khusus undang-undang pengguna.
Pendidikan pengguna	memberi pendidikan pengguna berhubung permasalahan-permasalahan mereka.

Maka, dalam dunia perundangan moden pada hari ini, ‘perlindungan pengguna’ sudah diakui sejagat kepentingannya di mana ia berterusan menjadi agenda setiap negara di dunia ini dalam memikirkan bentuk-bentuk perlindungan pengguna yang berkesan yang perlu diwujudkan demi kesejahteraan pengguna. Tidak hairanlah bahawa korpus perlindungan pengguna telah diberi keutamaan dalam agenda-agenda politik, ekonomi dan sosial dalam kebanyakan negara, termasuklah Malaysia (Mohd Iqbal & Halimah 2003). Skop perlindungan pengguna amat luas kerana ia merangkumi kepentingan-kepentingan dan aspek-aspek yang baru dari semasa ke semasa khususnya dengan kepesatan sains dan teknologi masa kini. Memandangkan globalisasi banyak membawa cabaran-cabaran baru khusus kepada dunia pengguna, maka isu ‘perlindungan pengguna’ dalam persekitaran globalisasi, sains, teknologi dan biosains memerlukan kepada perhatian sewajarnya di mana korpus ‘perlindungan pengguna’ perlu diterokai dan dipertingkatkan memandangkan ia semakin dikenali sebagai isu yang tiada sempadannya.

PENGGUNA DAN PERMASALAHAN KESELAMATAN PRODUK

Masalah permasalahan produk telah sekian lama membelenggu persekitaran transaksi harian pengguna dan masalah ini semakin bertambah akut dengan ledakan globalisasi dan liberalisasi perdagangan. Tidak dinafikan bahawa kesan globalisasi dan persaingan perniagaan adalah menjadi bukti kepada pasaran sihat, namun perlu juga diakui bahawa dalam aspek perlindungan pengguna, ia memperlihatkan kesan-kesan negatif, khususnya berhubung dengan keselamatan produk-produk pengguna, termasuklah produk-produk yang terhasil melalui proses-proses bioteknologi di pasaran. Jatuh bangunnya kesejahteraan dan perlindungan pengguna dalam satu kelompok masyarakat adalah dipengaruhi oleh peranan yang dimainkan oleh pasaran dan perubahan pasaran. Menurut Toffler (2001), perkembangan yang pesat ekoran evolusi yang melanda ini terdapat dalam tiga bidang utama iaitu teknologi, perdagangan dan perindustrian. Turut terlibat dalam arus perubahan ini adalah kesan daripadanya yang terpaksa dihadapi dalam aspek politik, ekonomi, sosial dan undang-undang. Memetik kata-kata Toffler:

‘*Civilisation*’ yang baru telah muncul dalam kehidupan kira, dan orang buta yang terdapat di mana-mana sedang berusaha untuk menyekatnya. ‘*Civilisation*’ baru ini membawa bersamanya pelbagai bentuk baru dalam pekerjaan, kehidupan, ekonomi baru, pertikaian politik yang baru, dan secara keseluruhannya, ia turut membawa kepada ‘*an altered consciousness*’.

Kehendak dan keperluan masyarakat kini telah diambilalih oleh pasaran dan penggunaan secara besar-besaran (Skinah Shaik 2001). Produk-produk biasa pengguna di pasaran menerima tentangan yang cukup hebat daripada produk-produk baru yang lebih kompleks dan komplikated ekoran era globalisasi dan teknologi yang memperlihatkan perkembangan yang begitu pesat dan terkini. Sebagai mana pendapat Singhvi (1980):

...apa yang berlaku ialah kompleksiti dalam perindustrian moden, ‘*mass production*’ dan ‘*mass distribution*’ dan teknologi serta stail komunikasi moden dan pengiklanan yang mem-

beri tekanan kepada permasalahan pengguna di mana pedang dan perisai konvensional serta panah yang digunakan mereka adalah tidak seimbang dengan sistem pemasaran pada hari ini.

Era globalisasi, liberalisasi perdagangan yang ditambah dengan kepesatan sains dan teknologi ternyata telah membawa perubahan mendadak kepada pasaran perdagangan dunia termasuklah Malaysia. Menurut Andrew Phang (1994), “Abad ke 20 telah menyaksikan pendekatan yang berbeza. Peningkatan teknologi yang canggih bermaksud perluasan penggunaan mesin di kalangan pengguna seperti kereta, mesin basuh dan televisyen yang mereka sendiri tidak dapat menjangkakan keberkesanan dan ketahanannya.” Ditambah pula dengan pembangunan bioteknologi yang memaparkan kreativiti penciptaan produk-produk bioteknologi yang dihasilkan dari proses bioteknologi moden pada masa kini, pengguna semakin didedahkan dengan kepelbagaian produk-produk kesihatan, kecantikan dan makanan di pasaran. Walau bagaimanapun, persepsi umum bahawa pengguna adalah raja pasaran kini sudah tidak lagi relevan di era globalisasi dan liberalisasi ini. Meskipun tidak dinafikan bahawa kegagalan dan kejayaan pasaran sentiasa mempengaruhi dan memberi impak kepada masyarakat pengguna, kemunculan ledakan globalisasi telah membuka sebesar-besarnya pintu kepada semangat persaingan perdagangan seantero dunia. Abdul Rahman Embong (2001) berpendapat:

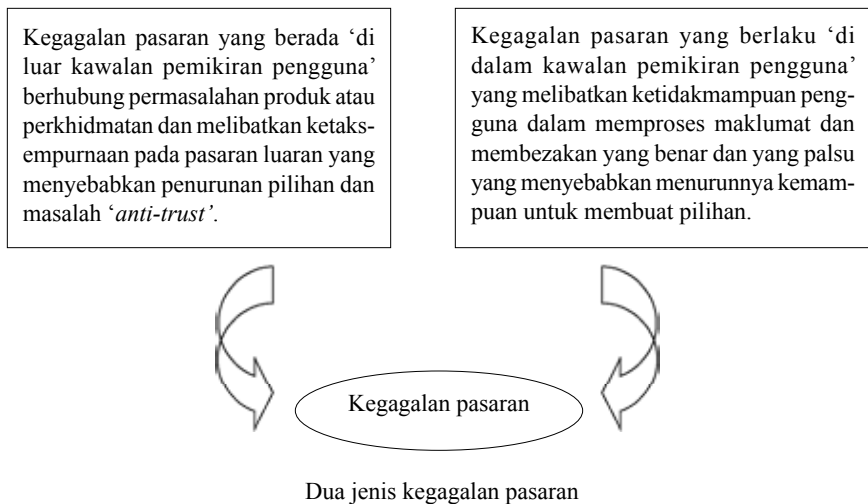
Globalisasi bermakna perluasan fahaman neoliberal ke seluruh dunia. Fahaman ini berpegang kepada keunggulan pasaran, dan menuntut supaya negara berundur dan membiarkan kuasa pasaran menjadi enjin pertumbuhan dan mekanisme agihan untuk meningkatkan daya saing dan kecekapan.

Globalisasi juga mengakibatkan keterbukaan pasaran yang merujuk kepada pembukaan ekonomi dunia tanpa dibatasi sempadan, perluasan perdagangan, kegiatan pengeluaran dan kewangan; pengukuhan kuasa syarikat transnasional serta institusi kewangan (Fatimah 2001). Dalam konteks globalisasi yang melanda Malaysia, dari aspek perdagangan pengguna, jika globalisasi dikacamatakan secara positif, tidak diragui dan tidak dinafikan bahawa ia mampu meningkatkan keberkesanan persaingan. Persaingan yang berkesan ini pula boleh mengelakkan terjadinya kegagalan pasaran yang memberi impak negatif kepada kesejahteraan pengguna. Dengan maksud sebenarnya, hanya daya saing yang sihat di pasaran mampu memberi jaminan kepada kesejahteraan pengguna. Averitt dan Lande (1997) berpendapat bahawa, “Tidak perlu dibuktikan lagi bahawa persaingan yang sempurna yang merupakan fungsi sebenar pasaran kompetitif mampu untuk meningkatkan kebajikan pengguna.” Justeru itu, kegagalan pasaran atau pasaran yang signifikannya menyimpang daripada persaingan yang sempurna tidak mampu untuk menyumbang kepada kesejahteraan dan kebajikan pengguna. Memandangkan bahawa kesempurnaan persaingan dalam pasaran memberi kesan baik kepada masa depan kebajikan pengguna dalam pasaran, Edwin Mansfield percaya bahawa kesempurnaan persaingan memerlukan kepada empat (4) syarat iaitu, ‘kesamaan produk, secara relatifnya penjual dan pembeli, *mobile resources* dan maklumat yang lengkap. Dalam persekitaran perdagangan pengguna, menurutnya kegagalan

pasaran boleh dibahagikan kepada dua jenis seperti rajah berikut:

Kedua-dua faktor kegagalan pasaran di atas sama ada yang berada di luar atau di dalam kawalan pengguna adalah pada hakikatnya didasari oleh satu tembok kukuh yang sukar untuk dicerobohi iaitu tembok ketidakseimbangan kuasa perundingan antara pengguna dan peniaga yang juga termasuklah pengeluar dan pembekal barangan. Kedudukan *footing* yang berbeza antara kedua-dua pihak ini seterusnya membawa kepada masalah-masalah yang lain seperti jurang maklumat dan ketidakadilan dalam pembentukan kontrak. Justeru itu, di sebalik kehebatan globalisasi ini, dari sudut transaksi perdagangan pengguna Malaysia, ia juga telah memberi cabaran-cabaran baru kepada aspek sosial dan perundangan di mana prinsip-prinsip etika dan murni dalam perniagaan bukan menjadi perkara yang diutamakan dalam berurusan dengan transaksi pengguna. Tun Mahathir Mohamed (2002) dalam ucapannya menegaskan tentang dimensi sosial globalisasi di mana menurutnya:

Globalisasi berada dalam pemikiran semua orang pada masa ini. Konsep dunia tanpa sempadan dalam konteks global menjanjikan perubahan pada aturan sosial, politik dan ekonomi



sesuatu perkara yang dijangkakan membentuk perubahan yang radikal dan kemungkinan menjadi satu ancaman dalam banyak keadaan.

Antara ancaman yang dikhuatiri berlaku dan telahpun berlaku adalah permasalahan produk-produk bioteknologi yang berleluasa di pasaran global dan impak keselamatan produk-produk tersebut ke atas pengguna. Justeru itu, meskipun persaingan yang sihat adalah bukti kepada pasaran sihat, namun dalam aspek perlindungan pengguna, ia memperlihatkan kesan-kesan yang negatif. Keutamaan yang mereka fokuskan kepada keuntungan jualan dalam persaingan perdagangan ini telah mengakibatkan fokus kepada kualiti, keselamatan dan kesempurnaan barang

menjadi kurang penting. Memetik kata-kata Cranston (1984), “Produk masa kini telah dipasarkan dalam bentuk dan cara yang menjadikannya sukar bagi pengguna untuk menentukan kecukupan kualitinya.”

Selain itu, persaingan juga dilihat mampu mengasah kreativiti peniaga menghasilkan sesuatu produk atau perkhidmatan yang mampu menarik hati pengguna. Walaupun tidak dinafikan bahawa proses pengeluaran, pengagihan dan pemasaran produk bukan sahaja menyumbang kepada perkembangan teknologi, tetapi secara langsung, ia telah mempertingkatkan keperluan harian pengguna dan mendatangkan perubahan terhadap latar belakang sosio-ekonomi pengguna. Dalam keghairahan menikmati kecanggihan produk-produk terbaru di pasaran, sebagai pemain dalam pasaran, pengguna kini dibebankan dengan permasalahan jurang maklumat atau dalam ayat ekonominya ‘asimetri maklumat’ iaitu pengguna tidak berpeluang untuk menilai kualiti sesuatu produk sebelum membuat pilihan pembelian. Gaya dan bentuk pengeluaran dan pemasaran barangan yang semakin kompleks pada masa ini telah mencetus kepada permasalahan jurang maklumat yang serius kepada pengguna. Bagi urusan yang tidak melibatkan transaksi ‘muka ke muka’, asimetri maklumat telah membentuk permasalahan utama kepada pengguna disebabkan pengguna tidak berpeluang untuk memeriksa produk yang ingin dibeli terlebih dahulu dan bersemuka dengan peniaga sebelum membuat keputusan pembelian khususnya produk-produk bioteknologi yang dibungkus dengan cukup rapi di pasaran. Ziegel (1973) berpendapat:

Bahawa salah satu ciri yang dipamerkan oleh setiap permasalahan pengguna ialah peningkatan dan kekerapan jurang serta perbezaan maklumat yang ketara berkaitan dengan ciri-ciri dan komponen-komponen teknikal sesuatu barangan atau perkhidmatan. Lumrahnya pengguna tidak mempunyai maklumat yang cukup untuk membuat keputusan pembelian yang bijak.

Disebabkan tidak dibekalkan dengan maklumat yang mencukupi, pengguna lazimnya akan bertindak meneruskan pembelian jika barangan tersebut adalah menjadi keperluan mereka. Kesempatan ini pula menjadi tarikan kepada peniaga untuk melakukan pelbagai bentuk penindasan ke atas mereka. Menurut Mohd Hamdan Adnan (2003):

Perubahan yang pesat ke atas pengguna terutamanya dalam persekitaran krisis menyebabkan mereka memerlukan maklumat yang mencukupi dan tepat agar dapat membuat keputusan yang terbaik bagi diri mereka dan yang paling penting untuk kehidupan mereka. Tanpa maklumat yang mencukupi dan tepat, pengguna akan mengalami kesukaran malah ada kalanya membahayakan dalam membuat keputusan yang terbaik untuk diri dan keluarga mereka.

Memberi maklumat kepada pengguna telah diakui sejagat sebagai salah satu perkara asas dalam hak-hak pengguna yang dibuat oleh Kennedy dalam deklarasi ‘Pengisytiharan Hak-hak Pengguna’ pada tahun 1962. Hak mendapatkan maklumat dan hak membuat pilihan adalah setanding dan sama penting dengan tujuh hak-hak pengguna yang lain. Sebagai pengguna, mereka mempunyai hak untuk diberitahu mengenai fakta-fakta yang perlu bagi memudahkan pengguna membuat pilihan yang tepat. Jurang maklumat yang wujud antara pengguna dan peniaga menyebabkan berlakunya ketidakberkesanan dalam pilihan pengguna. Jika fakta ini

dikaitkan dengan aspek bioteknologi ke atas pengguna, tanpa adanya perundangan yang lengkap mengenai pelabelan produk, *lacuna* yang wujud dalam perundangan adalah antara penyumbang kepada penafian hak-hak pengguna dalam pasaran. Justeru, satu kerangka perundangan yang menyeluruh adalah diperlukan sebagai meminimalkan jurang maklumat yang berlaku dalam pasaran.

PRINSIP UNDANG-UNDANG DAN PERUNDANGAN BERHUBUNG KESELAMATAN PRODUK

PRINSIP UNDANG-UNDANG

Permasalahan keselamatan produk dalam konteks perlindungan pengguna sudah sekian lama menjadi paparan arus kepenggunaan. Walau bagaimanapun, permasalahan ini masih menjadi isu yang masih diperdebatkan ekoran faktor undang-undang dan penguatkuasaan undang-undang yang perlu diselesaikan secara berhemah. Undang-undang telah menggariskan prinsip-prinsipnya berhubung persekitaran permasalahan keselamatan produk-produk pengguna.

Dalam undang-undang jualan barang, kontrak jualan barang antara penjual dan pembeli pada masa ini masih lagi tertakluk kepada prinsip *caveat emptor*. Fakta sejarah perlindungan pengguna jelas membuktikan betapa sifat para peniaga yang digambarkan sebagai tamak haloba, mengejar keuntungan setiap masa tanpa perasaan belas kasihan rupa-rupanya merupakan satu kesinambungan karakter yang dibawa oleh peniaga hasil dari prinsip *caveat emptor* ini. *Caveat emptor* yang berasal pada kurun pertengahan telah lama mentadbir dunia pasaran bermula pada zaman batu yang menggunakan sistem barter (Borie & Diamond). Dalam konteks perdagangan pengguna, *caveat emptor* bermaksud pengguna bertanggungjawab untuk melindungi diri mereka sendiri dengan kepakaran dan pengalamannya dalam merundingkan terma-terma pembelian (Agarwal 1993). Persoalan berhubung ketidakseimbangan kuasa perundingan telah dipinggirkan oleh prinsip ini. Menurut Mizanur Rahman (1994), pegangan kepada prinsip *caveat emptor* di atas telah menguasai perdagangan pengguna sehingga abad ke-19 meskipun terdapat ketakseragaman keputusan mahkamah yang disebabkan oleh konflik yang timbul antara *laissez faire* dan keadilan yang ingin ditunjukkan oleh hakim dalam kes-kes individu.

Walaupun tidak dinafikan bahawa pembeli seharusnya berhati-hati memelihara dirinya, *caveat emptor* diperlihatkan sebagai tidak lagi sesuai kepada keadaan semasa perdagangan masa kini. Kemunculan *mass consumption* dalam pasaran telah menyebabkan pengguna diserang permasalahan jurang maklumat di mana produk dipasarkan dalam bentuk dan bilangan yang menjadikan ianya sukar untuk pengguna mengetahui dan menilai kualitinya termasuklah produk-produk hasil keluaran bioteknologi moden. Ditambah dengan teknologi yang cukup canggih pada masa kini telah menjadikan produk-produk pengguna semakin kompleks yang sudah tentu menjadikan mustahil kepada pengguna untuk melaksanakan slogan 'berhati-hati'

sebagai pembeli. Justeru itu, dalam kes *Jones v Bright*, telah diputuskan bahawa:

Adalah menjadi tugas mahkamah untuk menguatkuasakan undang-undang dengan menyenaraikan peraturan-peraturan yang dikira dapat mencegah frod, bagi melindungi mereka yang jahil berhubung kualiti sesuatu komoditi yang dibeli dan menjadikannya suatu kepentingan kepada pengeluar dan penjual untuk mempersembahkan pembekalan barangan terbaik.

Justeru itu, pembeli telah diletakkan beban untuk berhati-hati dalam setiap pemeriksaan yang dibuat ke atas barangan yang ingin dibeli, termasuklah risiko yang perlu ditanggung oleh pembeli jika barangan tersebut mengalami kecacatan. Jika prinsip ini masih menjadi pegangan, maka beban pengguna untuk membuktikan bahawa sesuatu produk itu tidak selamat adalah amat sukar. Dalam aspek keselamatan produk, prinsip ini lebih dilihat sebagai satu kemenangan kepada peniaga yang dapat mengelakkan diri daripada beban membuktikan ketidakselamatan sesuatu produk itu dan pada masa yang sama memberi tekanan yang kuat kepada pembeli untuk menentukan keselamatan produk yang dibeli.

Selain itu, seksyen 16(1)(b) Akta Jualan Barangan 1957 memperuntukkan bahawa suatu kontrak jualan barang yang sah perlu memenuhi syarat-syarat jualan iaitu barang yang dibeli itu mestilah mengandungi kualiti boleh dagang (*merchantable quality*). Akta Jualan Barangan 1957 tidak memberi definisi 'kualiti boleh dagang', walau bagaimanapun, dalam kes *Bristol Tramways v Fiat Motors Ltd.* kualiti boleh dagang dijelaskan sebagai:

Bahawa barangan itu adalah sedemikian mutu dan dalam sedemikian keadaan hinggakan seseorang yang munasabah, bertindak secara munasabah akan, setelah memeriksa barangan itu secukupnya, menerimanya sebagai memenuhi tawarannya untuk membeli.

Walau bagaimanapun, perlu diakui bahawa aspek keselamatan barang adalah lebih daripada aspek kualiti boleh dagangan sesuatu barangan tersebut. Konsep keselamatan produk sememangnya berkehendakkan kepada tahap tanggungjawab berhati-hati yang lebih tinggi ke atas pengeluar barangan.

Selain itu, di bawah undang-undang kontrak pula, doktrin priviti masih lagi memperlihatkan pegangan ke atas pelaksana kontrak antara dua pihak yang berkontrak. Menurut doktrin, suatu kontrak itu hanya memberi nilai keutuhan jika ia menghubungkan hak dan obligasi pihak yang memasukinya. Justeru, dalam konteks produk-produk pengguna, doktrin ini tidak menguatkuasakan hak pengguna yang bukan pembeli. Doktrin ini hanya memihak kepada pihak pembeli yang mempunyai hubungan terus dengan penjual sedangkan dalam membeli barangan pengguna, aspek keselamatan produk sebenarnya turut memberi kesan kepada pihak yang menggunakan produk tersebut meskipun beliau bukan pembelinya.

Dalam undang-undang tort pula, konsep perlindungan pengguna dalam abad ke 20 turut memperlihatkan satu lagi prinsip asas undang-undang iaitu 'kewajipan berhati-hati'. Kedudukan asas kewajipan untuk berhati-hati telah diterima oleh *common law* pada tahun 1932 dalam kes *Donoghue v Stevenson*. Keputusan kes ini dengan tegas meletakkan kewajipan berhati-hati perlu dipikul oleh pengilang ke atas pengguna yang terakhir meskipun tidak wujud sebarang hubungan kontraktual

antara pengilang dengannya. Lord Atkin menegaskan, “Peraturan bahawa anda seharusnya menyayangi jiran anda telah pun bertukar kepada anda tidak boleh mencederakan jiran anda.” Ketika timbul persoalan siapakah yang dimaksudkan dengan ‘jiran’ menurut undang-undang, Lord Atkin menjelaskan, “mereka yang cukup rapat dan bersangkutan dengan kita di mana tindakan kita memberi kesan kepada mereka.” Oleh itu, pengilang bukan sahaja memikul kewajipan itu terhadap pembeli barangannya, tetapi juga dia memikul kewajipan tersebut kepada semua orang yang secara munasabahnyanya diniatkan olehnya. Justeru itu, dengan meletakkan obligasi ke atas seseorang pengilang, secara tidak langsung kes ini telah meluaskan spektrum perlindungan undang-undang ke atas pengguna. Kes *Donoghue v Stevenson* ini juga memperlihatkan bahawa aspek keselamatan suatu produk itu diletakkan di bahu pengeluar produk tersebut di mana setiap pengeluar mempunyai kewajipan berhati-hati dalam memastikan produk keluarannya adalah selamat.

Walau bagaimanapun, kewajipan ini hanya setakat diuji berdasarkan kemunasabahan kewajipan berhati-hati yang perlu ditunjukkan oleh pengeluar. Ini bermaksud, si pengeluar produk masih boleh mengelakkan diri daripada sebarang liabiliti jika dia dapat membuktikan bahawa kewajipan berhati-hati telah dilaksanakan dengan munasabah. Dalam kes *Blyth v Birmingham Waterworks Co.*, telah diterima sebagai satu prinsip di mana sekiranya pengeluar barangan telah melaksanakan kewajipan berhati-hati, beliau tidak diharapkan untuk memikirkan soal risiko, kekurangan atau bahaya produk yang dikeluarkannya. Meskipun perlindungan pengguna menghadapi pelbagai komplikasi dalam era perdagangan yang semakin rumit, prinsip dalam kes ini masih berterusan dijadikan panduan sehingga kini.

UNDANG-UNDANG MENGENAI KESELAMATAN PRODUK

Memandangkan korpus perlindungan pengguna meliputi satu persekitaran yang cukup luas, maka dengan mengkaji kerangka kerja perundangan ini dapat membantu mengenalpasti pendekatan yang digunakan oleh 29 perundangan perlindungan pengguna yang sedia ada sama ada akta-akta tersebut merupakan yang bercirikan jenayah, sivil atau administratif. Aspek undang-undang merupakan aspek yang amat penting dalam memberi perlindungan terhadap hak-hak asas pengguna. Di samping unsur pendidikan pengguna, perlindungan pengguna yang berkesan adalah berasaskan kepada undang-undang yang menyeluruh dan penguatkuasaan yang berkesan dan adil. Hal ini penting bagi memastikan setiap perundangan pengguna mampu merealisasikan konsep ‘nilai untuk wang’, ‘nilai untuk manusia’ dan ‘nilai untuk alam sekitar’ seterusnya membuktikan kebenaran falsafah ‘pengguna adalah raja’. Menggunakan perundangan atau peraturan sesebuah negara sebagai mekanisme dalam melindungi pengguna sebenarnya bukanlah perkara yang baru. Ketika tamadun awal manusia, beberapa buah kerajaan telah menggubal undang-undang, peraturan dan kod bagi melindungi pengguna daripada peniaga yang curang serta menindas mereka.

Dalam konteks perundangan di Malaysia, undang-undang berkaitan perлинд-

ungan pengguna di Malaysia telahpun wujud seawal zaman penjajahan British lagi. Dengan kewujudan Seksyen 3 dan Seksyen 5 Akta Undang-Undang Sivil 1956, sejarah menunjukkan bahawa perundangan negara masih dibelenggu dengan perundangan di England menurut acuan-acuan tertentu. Akta Kontrak 1950 dan Akta Jualan Barang-Barang 1957 adalah antara perundangan yang mempunyai ciri-ciri perlindungan pengguna walaupun hanya secara dasarnya sahaja. Akta Jualan Barangan 1957 merupakan perundangan yang terpakai untuk semua pengguna dan bukan pengguna yang terlibat dengan jualan barang-barang dan hanya memperuntukkan perlindungan yang sangat minimum kepada pengguna-pembeli.

Jika diimbau susur galur aspek keselamatan produk dalam perundangan di Malaysia, peruntukan mengenainya tidak terkandung dalam satu akta yang spesifik. Peruntukan mengenai produk-produk tertentu terkandung dalam perundangan-perundangan yang berbeza seperti Akta Makanan 1983, Akta Pencegahan dan Kawalan Penyakit Berjangkit 1988, Akta Ubat (Iklan dan Jualan) 1956, Akta Dadah Berbahaya 1952, Akta Racun 1952, Akta Pendaftaran farmasi 1951, Akta Kilang dan Jentera 1967, Akta Racun Makhluk Perosak 1974, Veterinary Surgeons Act 1974, Akta Kualiti Alam Sekeliling 1974 dan Akta Pelindungan Pengguna 1999. Akta Pelindungan Pengguna 1999 merupakan satu-satunya Akta khusus berhubung perlindungan pengguna di Malaysia yang dikuatkuasakan pada 15 November 1999. Sebelum adanya Akta Pelindungan Pengguna 1999, peruntukan mengenai keselamatan produk adalah berselerak dan menyukarkan proses penguatkuasaannya disebabkan tiada penyatuan mengenai peruntukannya dibuat bagi memudahkan proses penguatkuasaan. Keadaan ini telah menyebabkan pengguna-pengguna di Malaysia tidak memperoleh perlindungan yang komprehensif pada masa tersebut disebabkan penguatkuasaan pelbagai Akta telah diletakkan di bawah pelbagai kementerian. Maka penggubalan Akta Pelindungan Pengguna 1999 adalah untuk memenuhi kelompangan yang ada dengan memperuntukkan aspek-aspek perlindungan pengguna yang tidak kedapatan dalam perundangan yang sedia ada.

Kewujudan Akta Pelindungan Pengguna 1999 dilihat pada awalnya mampu untuk memberi perlindungan ke atas pengguna dalam aspek keselamatan produk, khususnya impak ke atas produk-produk bioteknologi. Walau bagaimanapun, beberapa perkara yang melibatkan istilah memerlukan kepada penyelesaian terlebih dahulu. Akta Pelindungan Pengguna 1999 memberi definisi barangan sebagai:

...barang ertinya barang yang terutamanya dibeli atau digunakan bagi maksud diri, rumah tangga atau isi rumah, dan termasuklah:

1. Barang yang dipasang pada, atau digabungkan dalam, apa-apa harta tak alih atau harta alih;
2. Haiwan, termasuk ikan;
3. Vessel dan kenderaan;
4. Kemudahan; dan
5. Pokok, tumbuh-tumbuhan dan tanaman sama ada atau tidak di atas, di bawah atau terlekat pada tanah.

Justeru, jika dianalisis peruntukan di atas, Akta ini menggunakan istilah

‘barangan’ dan bukannya ‘produk’ sedangkan proses dalam bioteknologi adalah melibatkan ‘produk’ yang dihasilkan melalui kaedah-kaedah kimia dan saintifik tertentu. Tidak dinafikan bahawa GMO adalah merupakan satu produk yang terhasil dari proses-proses bioteknologi. Amat jelas ia tidak merangkumi maksud /barangan/ yang diperuntukkan oleh Akta Perlindungan Pengguna 1999.

Selain itu juga, produk-produk bioteknologi lebih dikenal pasti sebagai proses yang banyak menghasilkan produk-produk makanan dan ubat-ubatan yang bermotifkan jagaan kesihatan. Dalam Bahagian III Akta Perlindungan Pengguna 1999, seksyen 19(6) telah dengan jelas mengecualikan ‘makanan’ dan ‘barangan jagaan kesihatan’ daripada penguatkuasaan Akta ini. Sub-seksyen ini menyebut: “Bahagian ini tidaklah terpakai bagi barang jagaan kesihatan dan makanan.” Justeru, amatlah jelas bahawa matlamat perundangan yang berkonsepkan perlindungan pengguna ini hakikatnya telah gagal dalam melindungi pengguna dalam aspek keselamatan produk-produk bioteknologi. Akibatnya, perkembangan perundangan berhubung keselamatan produk lebih dilihat sebagai gabungan prinsip undang-undang yang terdapat dalam perundangan kontrak, jualan barang, tort dan jenayah.

Justeru itu, meskipun Akta Perlindungan Pengguna 1999 bermatlamatkan perlindungan pengguna, penggubalannya lebih dilihat sebagai memenuhi kelompoknya yang ada dalam Akta-akta sebelumnya berhubung dengan aspek-aspek tertentu yang tidak langsung menyentuh persoalan keselamatan produk bioteknologi kepada pengguna. Menggunakan pendekatan sivil dan administratif, Akta ini juga diharapkan menjadi satu-satunya Akta khusus mengenai perlindungan pengguna dalam memastikan perlindungan yang menyeluruh dapat diberikan kepada pengguna di Malaysia. Namun hakikatnya, Akta Perlindungan Pengguna 1999 gagal dalam menerapkan isu-isu terkini global yang seharusnya menjadi landasan utama kepada penggubalannya. Matlamat penggubalannya sebagai perundangan khusus perlindungan pengguna mampu mencatatkan namanya ekoran isu-isu terkini global seperti kepesatan produk-produk bioteknologi dan perkhidmatan profesional serta kontrak-kontrak bentuk seragam yang mengandungi terma-terma tidak adil dalam urusan pengguna tidak diambil kira dalam penggubalannya. Situasi ini sudah tentu tidak memberi jaminan sepenuhnya akan pemerkasaan hak-hak pengguna dan perlindungan pengguna dari kaca mata perundangan itu sendiri khususnya dalam kes-kes tuntutan pengguna berhubung aspek keselamatan sesuatu produk.

KESIMPULAN

Kesimpulannya, kerangka perundangan mengenai bioteknologi di Malaysia khususnya yang berhubung dengan keselamatan produk masih memperlihatkan kekurangan dalam konteks perlindungan ke atas pengguna. Memandangkan penggunaan produk-produk yang terhasil daripada proses bioteknologi semakin meluas dalam pasaran pengguna, keprihatinan berhubung aspek keselamatan yang dibawanya turut menjadi aspek yang seharusnya mendapat keutamaan. *Biosafety Act 2007* yang masih mentah usianya memerlukan kepada aspek penguatkuasaan yang menyeluruh dalam memastikan objektif penggubalannya mampu mencapai matlamatnya.

Adalah perlu diakui bahawa penguatkuasaan undang-undang yang berkesan adalah terhasil dari pengubalan suatu akta yang menyeluruh yang mengambil kira pelbagai aspek penting semasa proses pengubalannya. Dari sudut perlindungan pengguna, kemajuan yang dibawa oleh teknologi yang merangkumi bidang bioteknologi adalah cukup pesat dan laju sehingga memberi implikasi yang menakutkan yang perlu ditanggung oleh pengguna. Justeru, pengguna perlu diberikan perlindungan sepenuhnya bukan sahaja dari segi maklumat yang mesti dirapatkan jurangnya dengan peniaga, malahan kepesatan penggunaan teknologi yang mengoptimalkan penemuan-penemuan bio-sains yang telah merubah rentak pasaran yang turut memberi kesan negatif pada pengguna. Situasi ini telah mencetuskan kebimbangan terhadap masa depan perlindungan pengguna jika tiada mekanisme perlindungan yang boleh digarap oleh pengguna. Selagi permasalahan-permasalahan seumpama ini tidak diatasi, maka korpus perlindungan pengguna di Malaysia akan terjejas dan memerlukan kepada kajian menyeluruh dari semua aspek khususnya aspek perundangan dan bio-sains (Lognathan 2006).

RUJUKAN

Abdul Rahman Embong. 2001. Adaptasi kepada globalisasi: dilemma pengguna di Malaysia. Kertas Kerja Seminar Kebangsaan Penggunaan Lestari: Cabaran Globalisasi. 17-18 Mei, Bangi.

Agarwal, V.K. 1993. *Bharat's consumer protection: law and practice*. India. Bharat Law House Publisher's Distributors Pvt. Limited.

Andrew, P.B.L. 1994. *Cheshire, Fifoot and Furmston's law of contract*. Butterworth Asia.

Averitt, N.W. & Lande, R.H. 1997. Consumer sovereignty: a unified theory of antitrust and consumer protection law. *Antitrust L.J.* 5: 713.

Bishan Singh Bahadur. 2001. The consumer movement and the challenge for the new millennium. Ucapan utama yang disampaikan pada Inaugural National Consumer Convention. Kuala Lumpur.

Blyth v Birmingham Waterworks Co. (1856)11 Exch 781.

Borie, G. & Diamond, A.L. 1981. *The consumer, society and the law*. Penguin Books Limited. England.

Cranston, R. 1984. *Consumers and the law*. London: Weidenfield and Nicolson.

Donoghue v Stevenson (1932) A.C. 562.

Fatimah Mohamed Arshad. 2001. Globalisasi dan kelestarian penggunaan di Malaysia. Kertas Kerja Seminar Kebangsaan Penggunaan Lestari: Cabaran Globalisasi. 17-18 Mei, Bangi.

Final report of the committee on consumer protection. (Cmnd. 1781, 1962, Para 2 (diterjemahkan)).

Harries, J. 1983. *Consumers: know your rights*. Oyez Longman.

Haswira Nor & Anida Mahmood. 2006. Fitting The 4 Pillars of Biotechnology Into Its Legislative Framework: An Overview, Proceeding Seminar Kebangsaan Undang-undang & Teknologi: Isu Undang-undang dan Syariah. Fakulti Undang-undang. UKM.

Jones v Bright (1829) 5 Bing 533.

Kwan K. H. 2007. Malaysia's Biosafety Bill & Ndash: throwing precaution to the wind? *CLJ* 5: i.

Loganathan Krishnan. 2006. An insight into the law of product safety. *MLJ*. 5.

Mahathir, M. 2003. Globalisation and the New Realities: Selected speeches of Dr. Mahathir Mohamad. Edisi Kedua. Selangor: Pelanduk Publications (M) Sdn. Bhd.

Meyerson, M.I. 1990. The efficient consumer form contract: law and economics meets the real world. 24 *Georgia Law Review* 583.

Mizanur Rahman. 1994. *Consumer protection law and the Swedish approach*. New Jersey: Prudential Publications.

Mohd Hamdan Adnan. 2000. *Memahami kepenggunaan*. Fomca.

- Mohd Hamdan Adnan. 2005. *Perundangan perlindungan pengguna*. IBS Buku Sdn Bhd.
- Mohd Iqbal Mohd Shafi & Halimah Hj. Ahmad. 2003. Consumer protection in Malaysia- The need for a holistic approach. *Malaysian Journal of Consumer Family Economics* 1: 5.
- Raab, C & Grobe, D. 2003. Labeling genetically engineered food: the consumer's right to know?. *AgbioForum* 6(4): 155-161.
- Rahmah Ismail & Sakina Shaik Ahmad Yusoff. 2004. Maklumat produk dan perlindungan pengguna di Malaysia: perspektif undang-undang. *Prosiding Seminar Macfea ke-9*.
- Ramsay, I. 1984. *Consumer protection texts and materials*. Weidenfield and Nicolson. London.
- Renita, D. 1999. Legislating biotechnology in Malaysia: future considerations for the