

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพืชกระท่อมเชิงพาณิชย์¹

นายธัญญวัฒน์ ทับชู²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพืชกระท่อมเชิงพาณิชย์ มีประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์การผลิต จำหน่าย นำเข้าพืชกระท่อมเชิงพาณิชย์อย่างมีขอบเขต ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนำพืชกระท่อมไปใช้ในเชิงพาณิชย์

การที่พืชกระท่อมอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศคือ อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 เรื่องวัตถุที่อยู่ภายใต้การควบคุม พบว่าไม่ได้มีการกำหนดให้พืชกระท่อม เป็นสารเสพติดให้โทษ และไม่เป็นวัตถุที่อยู่ภายใต้การควบคุม พืชกระท่อมอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายประเทศไทยตามพระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 8) ประกาศยกเลิก พืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 ตามมาตรา 7 (5) และตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 430) ยกเลิกพืชกระท่อมจากการห้ามผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายพืชกระท่อม

การที่พืชกระท่อมมีสารสกัดประมาณ 40 ชนิด สามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ได้ เช่น ระบุอาการปวดเช่นเดียวกับมอร์ฟีน ขยายหลอดเลือด ลดความดัน ลดปริมาณน้ำตาล ยับยั้งอาการท้องเสีย ลดอาการปวดเมื่อยของกล้ามเนื้อ บำบัดแผลในกระเพาะอาหาร พืชกระท่อมนำมาแปรรูปเป็นสินค้าได้ เช่น น้ำต้มกระท่อม เครื่องดื่มชูกำลัง โยบอบแห้ง ยาลดน้ำหนัก ปู๊ กาแฟ ชา คริมกันแดด น้ำมันสกัด ยาและเวชภัณฑ์ทางการแพทย์ ซึ่งจะสร้างรายได้ด้านเศรษฐกิจให้ประเทศไทยเมื่อได้นำไปแปรรูปคิดค้น วิธีการบริโภคที่สะดวกขึ้น จะเป็นสินค้าชนิดใหม่ ที่มาแบ่งผลประโยชน์ทางด้านการพาณิชย์และเศรษฐกิจ เช่น 1. ด้านเครื่องดื่มชูกำลัง มีมูลค่าการตลาด ในปี2560 ซึ่งมีมูลค่าสูงถึงประมาณ 35,000 ล้านบาทต่อปี 2.ด้านยารักษาโรค ในปี 2562 ตลาดยาในประเทศไทยมีมูลค่ารวม 1.84 แสนล้านบาท ในปี 2563 ที่มีการระบาดของโรคโควิด-19 มูลค่าการจำหน่ายยาในประเทศไทยไตรมาสแรกขยายตัว 7.5% จากช่วงเดียวกันปีก่อน คิดเป็น 5.7 พันล้านบาท กลุ่มที่ใช้รักษาตามอาการ ได้แก่ แก้ไข้แก้ปวด แก้ไอ และแก้ไอเสบและวัคซีน กลุ่มยารักษาโรคความดัน เบาหวาน และลดไขมันสูงกว่าปกติ 2-3 เท่า 3.ตลาดผลิตภัณฑ์อาหารเสริมลดน้ำหนัก ในปี 2558 ซึ่งมีมูลค่าสูงถึงประมาณ 10,000 ล้านบาทต่อปี ในปี 2559 ซึ่งมีมูลค่าสูงถึงประมาณ 11,000 ล้านบาทต่อปี

จากมูลค่าทางการเศรษฐกิจของพืชดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่าพืชกระท่อมมีตลาดการบริโภคพอสมควร

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพืชกระท่อมเชิงพาณิชย์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิตอนันต์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมาย) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

และเข้าถึงได้ง่าย โดยพืชกระท่อมจะส่งผลกระทบต่อ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและสาธารณสุข ด้านการเมือง ด้านกฎหมาย ดังนั้น พืชกระท่อมต้องมีหลักเกณฑ์ควบคุมในการใช้เพื่อการพาณิชย์ต่อไป

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพืชกระท่อมเชิงพาณิชย์ กฎหมายในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับพืชกระท่อมได้แก่ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ.2562 ผู้ศึกษาพบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติ ระเบียบ หลักเกณฑ์ มาตรการทางกฎหมายกำหนดควบคุมการผลิต จำหน่าย นำเข้า พืชกระท่อม จึงเรียกได้ว่า “พืชกระท่อมเสรี” มีความเสรีเป็นอย่างมากทางกฎหมายในเรื่องการผลิต จำหน่าย นำเข้า และก่อให้เกิด ช่องว่างทางกฎหมายขึ้น ยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางส่วนยังคงมีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ ที่สำคัญหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่งปัญหากฎหมายผลิตพืชกระท่อมเชิงพาณิชย์ การที่พืชกระท่อมได้รับการยกเลิก ออกจากยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 ตามมาตรา 7 (5) พระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 8) ส่งผลทางกฎหมายให้พืชกระท่อม จึงไม่ถือว่าเป็นยาเสพติดให้โทษตาม พระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 อีกต่อไป และพืชกระท่อมไม่ได้ถูกห้าม จำกัด ควบคุม เรื่องการ ผลิต ตามกฎหมายในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับพืชกระท่อมได้แก่ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ.2562 อีกต่อไปได้ และประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติการผลิต พืชกระท่อม

ประเด็นที่สองปัญหาจำหน่ายพืชกระท่อมการจำหน่ายของพืชกระท่อม คือการที่พืชกระท่อมได้รับการยกเลิก ออกจากยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 ตามมาตรา 7 (5) พระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 8) ส่งผลทางกฎหมายให้พืชกระท่อมไม่ถือว่าเป็นยาเสพติดให้โทษ พระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 อีกต่อไป และพืชกระท่อมไม่ได้ถูกห้าม จำกัด ควบคุม เรื่อง จำหน่าย ตามกฎหมายในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับพืชกระท่อมได้แก่ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ.2562 พืชกระท่อมนั้นไม่ได้ถูกกำหนดเรื่อง อาหารที่

ห้ามผลิต นำเข้า จำหน่าย ตามกฎหมาย ในประเทศไทย การที่พืชกระท่อมถูกยกเลิกออกจากยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 ไม่ได้ถูกห้ามจำหน่าย โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติการจำหน่าย พืชกระท่อมให้แก่บุคคลใดได้บ้างเช่น บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือ สตรีมีครรภ์

ประเด็นที่สามปัญหากการนำเข้าพืชกระท่อมในประเทศไทย การที่พืชกระท่อมได้รับการยกเลิก ออกจากยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 ตามมาตรา 7 (5) พระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 8) ส่งผลทางกฎหมายให้พืชกระท่อม จึงไม่ถือว่าเป็นยาเสพติดให้โทษ พระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 อีกต่อไป

และพืชกระท่อมไม่ได้ถูกห้าม จำกัด ควบคุม เรื่อง นำเข้า ตามกฎหมายในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับพืชกระท่อมได้แก่ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ.2562 อีกต่อไปได้ พืชกระท่อมนั้น ไม่ได้ถูกกำหนดเรื่อง อาหาร ที่ห้ามผลิต นำเข้า จำหน่าย ตามกฎหมาย การที่นำเข้าพืชกระท่อมจากการแปรรูปเป็นสินค้าทางการแพทย์ และสินค้าพาณิชย์ต่างๆ จากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยสามารถนำเข้าได้ง่ายขึ้น เพราะว่าถูกจำหน่ายผ่านช่องทางออนไลน์ เช่น เฟสบุ๊ก ไลน์ อินสตาแกรม ซอปปี้ ลาซาด้า ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อได้ตามอัธยาศัย ซึ่งสินค้าไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของประเทศไทยส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจทำให้ พืชกระท่อมในประเทศไทยราคาต่ำลง จนเกิดสภาวะสินค้าล้นตลาดได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพืชกระท่อมเชิงพาณิชย์ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะแก้ไข ปรับปรุง คือ

1. ปัญหากฎหมายผลิตพืชกระท่อมเชิงพาณิชย์ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมพืชกระท่อมในประเทศไทย ห้ามมิให้ผลิตพืชกระท่อมแต่ก็มีข้อยกเว้น ต้องขออนุญาต กล่าวคือ การผลิตพืชกระท่อมการขออนุญาตผลิต มีเงื่อนไข ดังนี้

1.ระบุด้านที่ผู้สมัครตั้งใจจะใช้สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสมัคร หรือ กรณีขอใบอนุญาตขายยา ให้เขตที่ผู้ขอประสงค์จะประกอบกิจการ

2.ระบุยาหรือลักษณะหรือประเภทของยาที่ผู้ขอเสนอให้ผลิต จำหน่าย หรือบรรจุหีบห่อ

3.คุณสมบัติของผู้สมัคร หรือ หากผู้สมัครเป็นนิติบุคคล คุณสมบัติของทุกคนที่จะสมัครสำเร็จ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบสำหรับวัตถุประสงค์ของใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการสมัคร

4.ในกรณีขอใบอนุญาตขายยาใด ๆ โดยการขายปลีกหรือขายยาใด ๆ ให้แนบใบรับรองลักษณะที่ระบุว่าผู้ยื่นคำร้อง เป็นที่รู้จักกันดีของผู้ให้ใบรับรอง และมีลักษณะนิสัยดี และให้ถือว่าผู้ให้ใบรับรองเป็นผู้ที่เหมาะสมและสมควรที่จะได้รับใบอนุญาตขายหรือขายยา ใบอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมที่อ้างถึงในข้อ ย่อย ให้เฉพาะกับสถานประกอบการเพียงแห่งเดียวเท่านั้น แม้จะมีข้อย่อย ผู้ออกใบอนุญาตอาจให้ ใบอนุญาตที่อนุญาตให้มีการผลิตยาหรือลักษณะหรือประเภทของยาได้ ณ สถานประกอบการมากกว่า 1 แห่งหาก การสมัครที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตนั้นจัดทำโดยองค์กร และ หน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตพอใจที่ องค์กรได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้แน่ใจว่ามีการกำกับดูแลที่เหมาะสมของการผลิตผลิตภัณฑ์ในแต่ละ สถานประกอบการ

5. ผู้ขอรับใบอนุญาตทุกคนตามระเบียบนี้ต้องจัดให้มีสิ่งต่อไปนี้แก่ผู้อนุญาตตามข้อกำหนด

6.โอกาสในการตรวจสอบสถานที่และอุปกรณ์ของผู้สมัคร หน่วยงานผู้ออกใบอนุญาต เพื่อ พิจารณานโยบายที่ปฏิบัติ เกี่ยวกับภาระหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตและอันตรายที่เกี่ยวข้องกับยาที่ได้รับ อนุญาตให้ใช้ การผลิต ขายหรือ บรรจุยาที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้บุคคลนั้นดำเนินการและผ่านการทดสอบทาง

วาจา เป็นลายลักษณ์อักษร หรือในทางปฏิบัติ ใดๆ ที่ผู้ออกใบอนุญาตพิจารณาว่ามีความจำเป็น ตามสมควร เฉพาะกรณี

2. ปัญหาเจ้าหน้าที่พิชกระท่อม ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือกฎหมายต้องกำหนดยาและประเภทของยาทั้งหมดที่ระบุไว้ในส่วนของบัญชีแนบท้ายขอประกาศในที่นี้ว่าเป็นยาที่ต้องสั่งโดยแพทย์

ใบสั่งยา คือ เงื่อนไขที่ผู้สั่งจ่ายยาและสัตวแพทย์สามารถสั่งจ่ายยาได้

1. ผู้สั่งจ่ายยาที่ได้รับอนุญาต (รวมถึงผู้สั่งจ่ายยาที่ได้รับมอบหมาย) สามารถสั่งจ่ายยาตามใบสั่งแพทย์ได้ก็ต่อเมื่อผู้สั่งจ่ายยาที่ได้รับอนุญาต กำลังสั่งจ่ายยา สำหรับการรักษาผู้ป่วยภายใต้การดูแลของผู้สั่งจ่ายยาที่ได้รับอนุญาต และภายในและตามเงื่อนไขทั้งหมด (ถ้ามี) ที่ระบุไว้ในขอบเขตการปฏิบัติของผู้สั่งจ่ายยาที่ได้รับอนุญาตตามที่กำหนด โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนผู้สั่งจ่ายยาที่ได้รับอนุญาต

2. ผู้สั่งจ่ายยาที่ได้รับอนุญาตซึ่งเป็นผู้สั่งจ่ายยาที่ได้รับมอบหมายสามารถสั่งจ่ายยาตามใบสั่งแพทย์ได้ก็ต่อเมื่อยาตามใบสั่งแพทย์เป็นประเภทหรือลักษณะที่ผู้สั่งยาได้รับมอบหมายมีอำนาจกำหนดตามระเบียบที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ และเป็นไปตามข้อกำหนดที่ระบุในหรือกำหนดภายใต้ข้อบังคับเหล่านั้น

3. สัตวแพทย์สามารถสั่งจ่ายยาสำหรับรักษาสัตว์ภายใต้การดูแลของสัตวแพทย์

3. ปัญหาการนำเข้าพิชกระท่อมในประเทศไทย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ยาทุกชนิดที่นำเข้าหรือบรรจุหรือส่งสำหรับการขนส่งในประเทศไทยจะต้องบรรจุอย่างแน่นหนาในภาชนะที่แข็งแรงพอที่จะทน และเพื่อป้องกันสิ่งที่อยู่ภายในจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในการขนส่งตามปกติ

2. ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือขนส่งหรือดำเนินการขนส่งในประเทศไทยซึ่งยาใดๆ ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดการจำแนกประเภทของยา

3. ผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องทุกชิ้นที่บรรจุหรือส่งสำหรับการขนส่งในประเทศไทยจะต้องบรรจุอย่างแน่นหนาในภาชนะที่แข็งแรงเพียงพอที่จะทน และเพื่อปกป้องสิ่งของจากความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างการขนส่งตามปกติ

4. ห้ามมิให้ผู้ใดขนส่งหรือดำเนินการขนส่งในประเทศไทยผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องซึ่งไม่ได้บรรจุ

เอกสารอ้างอิง

- ไพศาล ลีมสถิตย์. แนวทางปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด กรณีศึกษาเปรียบเทียบ การจัดการพืชกระท่อมของไทย และต่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. สงขลา: คมคายเทรนนิงแอนด์อูเกไนซิง, 2560.
- อุมักัญญ์ ไกรฤกษ์. “กฎหมายเกี่ยวกับการใช้กัญชาเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์.”
- วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2562.
- รศ.ดร.เอกสิทธิ์ กุมารสิทธิ์, รายงานวิจัย เรื่อง ผลวิจัยทางสมองชี้พืชกระท่อมช่วยลดอาการลงแดงจากสารเสพติดในหนูทดลองวิทยาศาสตร์. 2556-2557.
- ชิตริส เจียรบรรจงกิจ. “การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของยาเสพติด กรณีการนำกัญชามาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์.” วารสารนิติพัฒน์ นิต้า (2561)