

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกรณีบุหรี่ไฟฟ้า

ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560¹

ชญาธิษฐ์ ขาวนวล²

บุหรี่ไฟฟ้าเป็นอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ชนิดหนึ่งซึ่งใช้แบตเตอรี่ในการทำงาน เพื่อสร้างความร้อนและไอน้ำที่ประกอบไปด้วยสารต่าง ๆ เช่น นิโคติน โพรไพลีนไกลคอล กลีเซอริน สารแต่งกลิ่นและรส และน้ำ เมื่อเปิดเครื่องจะมีไฟสีแดงขึ้นพร้อมกับการทำงานของแบตเตอรี่ เกิดความร้อนทำให้น้ำยาที่บรรจุอยู่ภายในระเหยขึ้นมาเป็นควัน เมื่อสูบเข้าไปในปอดร่างกายจะได้รับนิโคตินก่อนที่จะถูกพ่นออกมา ไม่มีควันจากการเผาไหม้เหมือนบุหรี่ปกติทั่วไป บุหรี่ไฟฟ้าจึงไม่มีส่วนประกอบของน้ำมันดินหรือทาร์ และคาร์บอนมอนอกไซด์ ซึ่งเป็นสาเหตุของโรคมะเร็งและโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ ดังนั้น บุหรี่ไฟฟ้าจึงเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยเป็นการเสพติดนิโคติน ซึ่งอำนาจการเสพติดสูงเทียบเท่าเฮโรอีน ซึ่งนิโคตินจะออกฤทธิ์กระตุ้นสมอง กระตุ้นหัวใจทำให้เส้นเลือดหดตัว ส่งผลให้ความดันโลหิตสูงขึ้น ทางกรมการแพทย์การเสพติดนิโคตินจัดเป็นโรคเรื้อรังชนิดหนึ่ง พบว่าปัจจุบันมีคนหันมาสูบบุหรี่ไฟฟ้ามากขึ้นเนื่องจากคิดว่าสามารถทำให้เลิกบุหรี่ได้ แต่ในความเป็นจริงยังไม่มีหลักฐานการศึกษาที่ชัดเจนว่า บุหรี่ไฟฟ้าช่วยให้เลิกบุหรี่ยง่ายขึ้น ตามที่ผู้ผลิตบุหรี่ไฟฟ้ากล่าวอ้าง แต่สิ่งที่ประเทศต่าง ๆ ยังห้ามบุหรี่ไฟฟ้า ปัจจุบันบุหรี่ไฟฟ้าจึงเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง หลังจากที่มีการประกาศห้ามการนำเข้าและครอบครองบุหรี่ไฟฟ้าออกจากทางรัฐบาล มีผู้ออกมาแสดงความคิดเห็นกันมากมายทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็หยิบยกข้อมูลบางด้านมาสนับสนุนความเห็นของตนเอง ทำให้สังคมและประชาชนทั่วไปเกิดความสับสนเกี่ยวกับข้อมูลเหล่านี้ว่าควรจะเชื่อหรือปฏิบัติอย่างไร

แม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 จะได้มีการปรับปรุงมาจากพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและยกระดับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังคงมีช่องโหว่ของกฎหมายบางประการที่จำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันให้มากขึ้น เช่นปัญหาดังต่อไปนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกรณีบุหรี่ไฟฟ้า ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณพนธ์ จิตต์รุ่งเกียรติ และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติศาสตร์) วิทยาลัยการศึกษาดุสิต กรุงเทพมหานคร

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกรณีบุหรี่ไฟฟ้า ตามมาตรา 4

บุหรี่ไฟฟ้าเป็นอุปกรณ์สูบบุหรี่ชนิดหนึ่ง ซึ่งใช้กลไกไฟฟ้าทำให้เกิดความร้อนและไอน้ำที่ประกอบไปด้วยสารเคมีต่าง ๆ โดยไม่มีควันจากการกระบวนการเผาไหม้เหมือนบุหรี่ปกติทั่วไป ประกอบด้วยส่วนประกอบหลัก 3 ส่วน คือ แบตเตอรี่ ตัวทำให้เกิดไอและความร้อน (Atomizer) และน้ำยา ซึ่งปัจจุบันผู้คนจำนวนมากหันมาสูบบุหรี่ไฟฟ้ามากขึ้น จึงส่งผลทำให้มีการนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นด้วย ทั้งที่ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 กำหนดให้ บารากูและบารากูไฟฟ้า หรือ บุหรี่ไฟฟ้า เป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษ ดังนั้น จากคำนิยามของคำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ในมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า ผลิตภัณฑ์ยาสูบหมายความว่า “ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบของใบยาสูบหรือพืชนิโคติยานาตาแบกุ่ม (Nicotianatabacum) และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบ ซึ่งบริโภคโดยวิธีสูบ ดูด คม อม เคี้ยว กิน เป่า หรือพ่นเข้าไปในปากหรือจมูก ทา หรือโดยวิธีอื่นใด เพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงยาตามกฎหมายว่าด้วยยา” จากความที่กล่าวมานั้น ทำให้มาตรา 4 “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ที่กฎหมายบังคับควบคุมให้หมายความรวมไปถึงบุหรี่ไฟฟ้าด้วยนั้น ซึ่งโดยหลักความเป็นจริงแล้วไม่สามารถครอบคลุมไปถึงบุหรี่ไฟฟ้าได้ทุกชนิด เหตุเนื่องมาจากบุหรี่ไฟฟ้ามีหลายชนิด ทั้งชนิดที่ไม่มีส่วนประกอบของใบยาสูบและสารนิโคตินลักษณะที่ไม่มีส่วนประกอบ ที่อยู่ในความหมายของคำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” แต่กลับปรากฏว่าเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายในความหมายนี้ด้วย เรื่องเหล่านี้จึงกลายเป็นประเด็นต่อเนื่องในประเด็นปัญหาที่ว่า หากส่วนประกอบเหล่านี้มีความปลอดภัยในบุหรี่ไฟฟ้า เพราะเหตุใดกฎหมายจึงกำหนดให้เป็นสินค้าต้องห้ามได้ ทั้งที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ที่มีสารนิโคตินที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้คนในการบริโภค ดังนั้น จึงทำให้ปัญหาในเรื่องการตีความตาม มาตรา 4 โดยไม่เขียนเจาะจงถึงลักษณะให้ชัดเจนแต่กลับให้หลักการตีความแบบกว้างจนเกินไป หากมีการระบุเงื่อนไขหรือระบุลักษณะหรือสิ่งที่เป็นส่วนประกอบของบุหรี่ไฟฟ้าลงไปในบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ด้วย จะส่งผลให้การตีความจะมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบผู้ครอบครองน้ำยาสำหรับสูบบุหรี่ไฟฟ้าแบบไม่มีนิโคติน

นักสูบส่วนใหญ่เชื่อว่าว่าบุหรี่ไฟฟ้าไม่ทำให้ติดบุหรี่ ในทางกลับกันบุหรี่ไฟฟ้าทำให้สามารถเลิกสูบบุหรี่มวนได้ เนื่องจากไม่มีสารนิโคตินเช่นในบุหรี่มวน ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วนั้น โดยทั่วไปแล้วน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้ามักจะให้เลือกระดับความเข้มข้นของสารนิโคตินที่ผสมอยู่ ซึ่งจะมีตั้งแต่ 0 ไปจนถึง 50 มิลลิกรัม จึงกล่าวได้ว่าบุหรี่ไฟฟ้านั้นมีทั้งแบบที่ผสมและไม่ผสมนิโคติน และเป็นที่ทราบกันดีว่ากฎหมายไทยได้ห้ามนำเข้าหรือส่งออกและห้ามจำหน่ายและมีไว้ในครอบครองบุหรี่ไฟฟ้ารวมถึงน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า ตาม

ประการศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามผ่านราชอาณาจักร พ.ศ.2559 ซึ่งนั่นก็หมายความว่า การครอบครองน้ำยานุหรีไฟฟ้าก็ถือว่าความผิด แต่มีน้ำยานุหรีไฟฟ้าบางประเภท เป็นน้ำยานุหรีไฟฟ้าแบบไม่มีนิโคติน กล่าวคือ ผู้เสพจะไม่ได้รับสารนิโคตินในขณะที่เสพ เพียงแต่จะได้รับกลิ่นและรสของน้ำยานุหรีไฟฟ้าประเภทนั้น แต่กฎหมายประเทศไทยยังไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใด ๆ ในเรื่องของน้ำยานุหรีไฟฟ้า จึงทำให้มีการตีความเหมารวมไปถึงน้ำยาที่ไม่มีสารนิโคติน หรือสารที่ไม่ก่ออันตรายต่อสุขภาพด้วยว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้ผู้ครอบครองหรือมีไว้เพื่อจำหน่าย ส่งออก หรือนำเข้า มีไว้เป็นความผิดด้วยช่องว่างของกฎหมายเช่นนี้ ทำให้นุหรีไฟฟ้ามีการลักลอบนำเข้ามาขายอยู่อย่างต่อเนื่อง หากมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ทั้งตัวนุหรี น้ำยานุหรีไฟฟ้า ให้เป็นสินค้าห้ามนำเข้า และกำหนดโทษเพิ่มขึ้นสำหรับผู้ลักลอบนำเข้าปัญหาต่าง ๆ ก็จะค่อย ๆ ลดลงได้

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมนุหรีไฟฟ้า

จากบทนิยามแห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ระบุว่า การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นได้ชัดหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ถือเป็นการโฆษณา และการกระทำในรูปแบบต่าง ๆ โดยการโฆษณา การประชาสัมพันธ์ การสร้างข่าว การเผยแพร่ข่าวสาร การส่งเสริม การขาย การแสดง ณ จุดขาย การตลาดแบบตรง การขายหรือส่งเสริมการขายโดยใช้บุคคลเป็นการเฉพาะและการตลาดในเครือข่ายคอมพิวเตอร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขายสินค้าหรือบริการหรือสร้างภาพลักษณ์ ให้ถือว่าเป็นการสื่อสารการตลาด

จากมาตราดังกล่าวนี้นี้ กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมไม่ให้มีการโฆษณาเพื่อขาย ซึ่งห้ามมีการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยผู้ขายปลีกห้ามผู้ขายปลีกกระทำการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 (2) และห้ามผู้ใดโฆษณาหรือทำการสื่อสารการตลาดผลิตภัณฑ์ยาสูบ ตามมาตรา 30 หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ให้จำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากการกระทำความผิดตามมาตรา 30 หรือมาตรา 31 เป็นการกระทำของผู้ผลิตผู้นำเข้าผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบผู้รับทำการโฆษณาหรือผู้ทำการสื่อสารการตลาดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกินกึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการโฆษณาหรือทำการสื่อสารการตลาดทั้งนี้ค่าปรับต้องไม่น้อยกว่า 1,500,000 หรือทั้งจำทั้งปรับ แม้ว่ากฎหมายจะห้ามและมีบทบัญญัติโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนก็ตาม แต่กระนั้นก็ยังยังพบผู้ฝ่าฝืนเป็นจำนวนมากไม่ว่าการโฆษณาทางตรงหรือทางอ้อมแฝง ดังนั้นเมื่อรัฐไม่สามารถเข้าไปจำกัดสิทธิในการเข้าถึงของผู้บริโภคได้ รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายให้รัดกุมและเคร่งครัดกับผู้ขายเป็นสำคัญ โดยอุดช่องว่างของกฎหมายไม่ให้ผู้ขายสามารถอ้างเหตุใด ๆ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ต้องพ้นความผิดได้ และมีการเพิ่มบทกำหนดโทษให้มีอัตราสูงขึ้นสำหรับผู้กระทำความผิดทำให้ผู้ฝ่าฝืนหลายจำได้

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกรณีบุหรี่ไฟฟ้า ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกรณีบุหรี่ไฟฟ้า ตามมาตรา 4

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 เป็น

“ผลิตภัณฑ์ยาสูบ หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบของใบยาสูบหรือพืชนิโคติเยนาทาแบกุ่ม (Nicotianatabacum) และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดมีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบ ซึ่งบริโภคโดยวิธีสูด ดม อม เคี้ยว กิน เป่า หรือพ่นเข้าไปในปากหรือจมูก ทา หรือโดยวิธีอื่นใด เพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่ส่วนประกอบของใบยาสูบ สารนิโคติน และยา ตามกฎหมายว่าด้วยยา”

2. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ครอบครองน้ำยาสำหรับสูบบุหรี่ไฟฟ้าแบบไม่มีนิโคติน

แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 4 วรรคสอง ของประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องกำหนดให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักรพ.ศ. 2557 เป็น

ข้อ 4 วรรคสอง “ให้สาร สารสกัด หรือสิ่งอื่นใด ที่ใช้เป็นแหล่งกำเนิดควันหรือละอองไอน้ำเพื่อการสูดแบบบารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า ซึ่งนำเข้ามาพร้อมสินค้าตามวรรคหนึ่งเพื่อใช้ร่วมกันเป็นสินค้าห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่ สาร สารสกัด หรือสิ่งอื่นใด ที่ใช้เป็นแหล่งกำเนิดควันหรือละอองไอน้ำ ไม่มีส่วนประกอบของนิโคติน”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 เป็น

“การสื่อสารการตลาด หมายความว่า การกระทำในรูปแบบต่าง ๆ โดยการโฆษณา การประชาสัมพันธ์ การสร้างข่าว การเผยแพร่ข่าวสาร การส่งเสริมการขาย การแสดง ณ จุดขาย การตลาดแบบตรง การขาย หรือส่งเสริมการขายโดยใช้บุคคลเป็นการเฉพาะ และการตลาดในเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขายสินค้าหรือบริการ”

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 56 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็น

มาตรา 56 ระบุว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 30 หรือมาตรา 31 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และปรับห้าแสนบาท

วรรคสอง หากการกระทำความผิดตามมาตรา 30 หรือมาตรา 31 เป็นการกระทำของผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ยาสูบ ผู้รับทำการโฆษณา หรือผู้ทำการสื่อสารการตลาด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับถึงหนึ่งหมื่นบาทที่ใช้ในการโฆษณาหรือทำการสื่อสารการตลาด ทั้งนี้ ค่าปรับต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เอกสารอ้างอิง

- กมลพร ยศนันท์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า LEGAL MEASURES OF ELECTRONIC CIGARETTE CONTROLLING.” วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ 13, 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2563). หน้า 443.
- จารุวรรณ เกษมทรัพย์. “บุหรี่ไฟฟ้าในมิติของสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย กฎหมายและเศรษฐกิจในประเทศไทย.” วารสารเกษมบัณฑิต 19, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2561): 97.
- ชนิกา เจริญจิตต์กุล และ ชฎาภา ประเสริฐทรง. “บุหรี่ไฟฟ้า: ภัยเงียบของวัยรุ่น.” วารสารพยาบาลทหารบก 15, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2557): 150.
- นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์ และฉัตรสุมน พฤติภิญโญ. ผลลัพธ์ยาสูบ: นโยบายและมาตรการการควบคุมเพื่อสุขภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์, 2560.
- นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์. บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้ เพื่อควบคุมยาสูบ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557.
- พิชญ์เนตร เรชะวิชัยดิษฐ์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- เรก ควรสมาคม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2554.