



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพีชกระท่อม:

กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

(สัญญาเลขที่ กวส. 59-B-025 รหัสโครงการ B8-013)

โดย

ไพศาล ลิ่มสถิตย์

สนับสนุนโดย

แผนงานภาคีวิชาการสารเสพติด (กวส.) หน่วยระบาดวิทยา

คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ตุลาคม 2559

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม:

กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

(สัญญาเลขที่ กวส. 59-B-025 รหัสโครงการ B8-013)

โดย

ไพศาล ลิ่มสถิตย์

ที่ปรึกษาโครงการ

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภญ.ลำลี ใจดี

สนับสนุนโดย

แผนงานภาควิชาการสารเสพติด (กวส.) หน่วยระบาดวิทยา

คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ตุลาคม 2559

กิตติกรรมประกาศ

โครงการ “ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม : กรณีศึกษา
กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ” ได้รับการสนับสนุนจาก แผนงานภาควิชาการสารเสพติด
(ภวส.) หน่วยระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และสำนักงานกองทุน
สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.พญ.สาวิตรี
อัยนันท์กรชัย ผู้จัดการแผนงาน ภวส. ที่กรุณาให้คำชี้แนะในการเลือกศึกษาวิจัยเรื่องนี้

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณที่ปรึกษาโครงการคือ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์
และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภญ.สำลี ใจดี ประธานมูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา (มสพ.) และ
ผู้ทรงคุณวุฒิที่อ่านรายงาน ซึ่งกรุณาให้ข้อคิดเห็นและคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัยในการจัดทำ
และปรับปรุงรายงานฉบับนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้กรุณาสละ
เวลาให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ รวมถึงสถาบันตำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด
สำนักงาน ป.ป.ส. ที่กรุณาเชิญเข้าร่วมการสัมมนาเชิงวิชาการ การปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติพืชกระท่อม
ในประเทศไทย ณ จ.สตูล ทำให้ผู้วิจัยได้รับทราบข้อมูล ความรู้ที่น่าสนใจ โดยเฉพาะหมอหรือหวาน
วัชรจิร โสภณ (หมอหวาน) ปราชญ์ชาวบ้าน และผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับพืชกระท่อมที่หลากหลาย

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.ภญ.นิยดา เกียรติยิ่งอังศุลี ผู้จัดการแผนงานศูนย์วิชาการ
เฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.) และรศ.ดร.ภก.วิทยา กุลสมบูรณ์ ผู้จัดการแผนงานพัฒนาวิชาการ
และกลไกคุ้มครองผู้บริโภค (คคส) คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาร่วมจัดประชุม
ประชุมวิชาการ เรื่องการจัดการพืชกระท่อมและกัญชา เพื่อความมั่นคงด้านยาและสุขภาพของ
สังคมไทยเมื่อวันที่ 27 ก.ย.2559 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ
ขอขอบพระคุณ คุณทักษญา สรรเพ็ชญ์ เจ้าหน้าที่ ภวส. ที่ช่วยประสานงานโครงการเป็นอย่างดี

ไพศาล ลีมสติดิษฐ์

หัวหน้าโครงการ

บทสรุปผู้บริหาร

พืชกระท่อมเป็นพืชที่มีถิ่นกำเนิดในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะประเทศไทย มาลายูพม่า ในประเทศไทยมีการนำพืชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่มีตำรับยาหลายขนานมาเป็นเวลานาน พบข้อมูลหลักฐานในตำราแพทย์แผนไทย คัมภีร์แพทย์ไทยแผนโบราณ ใบกระท่อมมีสารอัลคาลอยด์ที่ชื่อว่า สารมิตราภัยนิน (mitragynine) และ 7-hydroxymitragynine ซึ่งมีรายงานการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ว่า มีฤทธิ์ทางเภสัชวิทยา ในการระงับปวด คลายกล้ามเนื้อ แก้ท้องเสีย ลดการไอ ซึ่งสอดคล้องกับสรรพคุณในตำรับยาขนานต่าง ๆ ในตำรายาแผนโบราณของไทย ซึ่งเป็นภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยที่กำลังจะสูญหายไป อันเป็นผลสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

การบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นสิ่งผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 ซึ่งอ้างเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพนั้น ไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้อ้างอิงในชั้นการพิจารณา ร่างกฎหมาย แต่เกิดจากเหตุผลที่รัฐบาลในขณะนั้นต้องการควบคุมหรือจำกัดการเสพพืชกระท่อมของประชาชน เนื่องจากประชาชนหันไปบริโภคใบกระท่อมแทนการสูบฝิ่นที่ถือเป็นสิ่งถูกกฎหมาย ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้จากภาษีฝิ่นเป็นอันมาก สำหรับเนื้อหาของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ก็มีเนื้อหาที่ล้าสมัย มิได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อม มีการกำหนดโทษอาญาแก่ผู้เสพหรือผู้ใช้โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งมีเนื้อหาต่ำกว่าพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 อีกทั้งยังมีกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการศึกษาวิจัยใบกระท่อมในทางวิทยาศาสตร์หรือการแพทย์

เมื่อพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 พบว่าให้ความสำคัญกับการติดตาม ค้นหาพืชเสพติด และการตัดฟันทำลายพืชเสพติด มิได้ให้ความสำคัญกับการนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์หรือสุขภาพ หรือการนำมาใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกระแสโลกที่ให้ความสำคัญกับการนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ ดังกรณีที่น่าวิจัย ญี่ปุ่น ได้จัดสิทธิบัตรอนุพันธ์ของสารอัลคาลอยด์มิตราภัยนินในประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นแล้ว

พืชกระท่อมมิได้เป็นยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ ประเทศส่วนใหญ่จึงไม่มีกฎหมายควบคุมในเรื่องนี้ มีเพียงไม่กี่ประเทศที่มีกฎหมายควบคุมหรือกำหนดข้อห้ามในเรื่องต่าง ๆ กฎหมายยาเสพติดของไทยถือเป็นกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมที่กำหนดโทษอาญาที่เข้มงวดมากที่สุดในโลก การศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อมในกรณีศึกษากฎหมายต่างประเทศ ทำให้ทราบว่า แต่ละประเทศมีระบบการควบคุมพืชกระท่อมหรือสารมิตราภัยนินที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่มีความคล้ายคลึงกันก็คือ หน่วยงานของรัฐบาลประเทศเหล่านี้มักจะ

ข้อมูลการศึกษาเกี่ยวกับพืชกระท่อมหรือสารมิตราภัยนินในทางวิทยาศาสตร์ไม่มากนัก มักอาศัยข้อมูลเพียงบ้างด้าน โดยเฉพาะประเด็นความปลอดภัยและการนำผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกระท่อมไปใช้ในทางไม่เหมาะสม มีการอ้างแหล่งข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ ทำให้มีการบัญญัติกฎหมายที่เข้มงวดเกินความจำเป็น ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมและผลกระทบทางสังคม ในบางกรณีมีข้อสงสัยว่าอาจเกิดจากการแทรกแซงของกลุ่มบริษัทอุตสาหกรรมยา เพราะในอนาคตอาจมีการวิจัยพัฒนาผลิตภัณฑ์จากกระท่อมที่มีประสิทธิผลในการรักษาผู้ป่วยในลักษณะยาใหม่ที่คิดสิทธิบัตรที่มีราคาสูง

กรณีศึกษาต่างประเทศทั้ง 4 ประเทศ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายยาเสพติดของไทยที่ควบคุมพืชกระท่อมแล้ว พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการเข้มงวดมากที่สุดในโลก มีเนื้อหาที่ล้าสมัย ไม่เปิดเอื้ออำนวยให้มีการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้เพื่อประโยชน์ต่อสุขภาพหรือบำบัดโรคบางอย่าง มีข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัย แตกต่างจากกฎหมายของต่างประเทศที่เปิดช่องให้นำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในทางสุขภาพ เพราะบางประเทศมิได้ถือว่ากระท่อมเป็นยาเสพติด และประเทศส่วนใหญ่ไม่มีกฎหมายห้ามการบริโภค

ประเทศมาเลเซีย ปัจจุบันกระท่อมถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษ หรือ Poisons Act 1952 พืชกระท่อมถือเป็นวัตถุมีพิษหรือยาเสพติดที่ไม่ร้ายแรงตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายนี้ (อยู่ในบัญชี 3) คือ อัลคาลอยด์มิตราภัยนิน นอกจากนี้ กฎหมาย Poisons Act ยังบัญญัติให้สาร mitragynine เป็นวัตถุมีพิษในบัญชี 1 ด้วย โดยอยู่ในกลุ่มเดียวกันกับสารนิโคติน (nicotine) ที่อยู่ในใบยาสูบด้วย กฎหมาย Poisons Act มิได้บัญญัติความผิดและโทษอาญาแก่ผู้ใช้กระท่อมของบุคคล และไม่มีกฎหมายที่ตัดพ้นต้นกระท่อมเหมือนกฎหมายไทย อีกทั้งยังอนุญาตให้นำใบกระท่อมไปใช้ในการรักษาหรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ได้ เพราะโดยหลักการแล้วการนำวัตถุมีพิษทุกชนิดมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นการผสมหรือผลิต การส่งจ่ายวัตถุมีพิษกับสารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุมีพิษหรือไม่ จะทำได้ก็ต่อเมื่อเข้ากรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้

ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐส่วนใหญ่ไม่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมและสาร mitragynine แต่มีเพียง 6 มลรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นสารเสพติด (controlled substances) ที่อยู่ในบัญชี 1 ตามกฎหมาย หรือมีบทบัญญัติห้ามการผลิต จำหน่าย การให้เงินทุนสนับสนุน ส่งเสริม หรือห้ามครอบครองใบกระท่อม ได้แก่ กฎหมายมลรัฐ Indiana, Tennessee, Wisconsin, Vermont, Arkansas และ Alabama และเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 หน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐคือ Drug Enforcement Administration (DEA) ได้ออกประกาศเรื่องการบรรจุเอาสารอัลคาลอยด์จากพืชกระท่อมคือ mitragynine และ 7-hydroxymitragynine มาไว้ในบัญชี 1 ของกฎหมาย Controlled Substances Act เป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม เมื่อกลางเดือนตุลาคม 2559 DEA ได้แจ้งเรื่อง

การเลื่อนการบังคับใช้ประกาศฉบับดังกล่าวออกไป โดยเปิดให้มีการรับฟังข้อมูล ความเห็นจาก สาธารณะเพิ่มเติม

ประเทศออสเตรเลีย กฎหมายชื่อ Therapeutic Goods Act 1989 กำหนดให้พืชกระท่อม หรือ สาร Mitragynine ถูกจัดอยู่ใน Schedule 9 มีผลทำให้พืชกระท่อมไม่สามารถปลูกในออสเตรเลียได้ ไม่สามารถนำเข้า จำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากใบกระท่อม รวมถึงสาร mitragynine ในออสเตรเลีย ยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์ หรือใช้ในการ เรียน การสอนเท่านั้น สาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ฯ มีมติข้างต้น น่าจะเกิด จากข้อมูลเกี่ยวกับสรรพคุณการรักษาของพืชกระท่อมและสาร Mitragynine ที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยใน มนุษย์อย่างชัดเจน ประกอบกับมีข้อมูลจากตำรวจหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในไทยและ ต่างประเทศที่มักจะให้ข้อมูลในเชิงลบต่อพืชกระท่อมเป็นส่วนใหญ่ว่า มีการนำไปใช้ในทางที่ไม่ เหมาะสม แต่ก็ไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันข้อเสียของพืชกระท่อมในออสเตรเลีย

ประเทศนิวซีแลนด์ กฎหมายมิได้บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดแต่อย่างใด แต่ถูก ควบคุมตามกฎหมายยา ค.ศ. 1981 (Medicines Act 1981) กล่าวคือพืชกระท่อม (*Mitragyna speciosa*) และสาร Mitragynine ถูกจัดให้เป็นยาในบัญชี 1 ประเภทที่ต้องมีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้าน สุขภาพ (prescription medicine) ฉะนั้น การจำหน่ายพืชกระท่อมหรือใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์ที่มีสาร Mitragynine โดยไม่มีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ ถือเป็นความผิดตามกฎหมายยาเท่านั้น

ปัจจุบันกำลังมีการจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ“ร่าง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ.” เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 เพื่อปรับปรุง เนื้อหากฎหมายยาเสพติดปัจจุบันในประเด็นสำคัญหลายเรื่อง แต่เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพ ติดยังขาดความสมบูรณ์ในบทบัญญัติเกี่ยวกับพืชเสพติดหรือพืชกระท่อม ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการ ศึกษาวิจัย การนำพืชเสพติดโดยเฉพาะพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ สุขภาพ สังคม วัฒนธรรม ผู้วิจัยจึงเสนอผลการวิจัยเพื่อพิจารณา โดยเพิ่มเติม "หมวด 4 การควบคุมและความผิด เกี่ยวกับพืชเสพติด" ในลักษณะ 2 การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด" โดยเฉพาะพืชกระท่อม มี สาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้มีนิยาม “พืชเสพติด” และนิยามอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับ ใช้กฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีโทษอาญา

2. กำหนดให้มี “คณะกรรมการพืชเสพติด” ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม และมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การส่งเสริม สนับสนุน โครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

3. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพิษเสพติดขึ้นอยู่ในสังกัดกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข

4. กำหนดให้มีบทบัญญัติการควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม ได้แก่

4.1 การควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมที่ไม่ได้รับอนุญาต หากมีปริมาณเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติ

4.2 การควบคุมการจำหน่าย หรือครอบครองใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม การเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาต หรือเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ เช่น อนุญาตให้มีการครอบครองใบกระท่อมเพื่อใช้เสพของบุคคล หรือการจำหน่ายที่ดำเนินการ โดยผู้ประกอบการวิชาชีพ ฯ หรือสถานพยาบาล

4.3 ห้ามจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท 2 ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ ให้แก่บุคคลที่มีพฤติกรรมอันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิตเครื่องดื่มนึ่งที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม

4.4 ห้ามโฆษณาและจำหน่ายเครื่องดื่มนึ่งที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

4.5 ประกาศกำหนดข้อพึงปฏิบัติและข้อห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น กำหนดสถานที่หรือบริเวณที่ห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น สถานที่ราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล สวนสาธารณะของทางราชการที่จัดไว้เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป หรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการพิษเสพติดประกาศกำหนด ยกเว้นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือสุขภาพ

5. มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion) โดยใช้แนวทางการจัดการกลุ่มผู้เสพยาเสพติดของประเทศโปรตุเกส หรือ “โปรตุเกสโมเดล” และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการผู้ใช้พืชกระท่อม

6. บทบัญญัติเกี่ยวกับการเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพืชกระท่อม และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิษเสพติดกำหนด

7. บทบัญญัติเรื่องการขอรับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยพืชกระท่อมจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

นอกจากนี้ ควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติอื่น ๆ ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดที่เกี่ยวกับประเด็นพืชกระท่อมให้มีเนื้อหาสอดคล้องกัน

ข้อเสนอทางเลือกอื่นในเรื่องพืชกระท่อมคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อม กัญชา เนื่องจากเป็นกรณีที่ต้องมีระบบการควบคุมหรือจัดการรูปแบบใหม่ การจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดอาจระยะเวลานานหลายปี อีกทั้งยังควรพิจารณาปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานควบคุม ยาเสพติดของไทยที่ใช้มานานกว่า 40 ปี เพราะไม่สามารถป้องกันหรือแก้ปัญหายาเสพติดอย่างได้ผล เท่าที่ควร มีผู้กระทำความผิดเพิ่มขึ้นจนล้นเรือนจำ ต้องใช้งบประมาณมหาศาล แทนที่จะนำไปใช้พัฒนา ประเทศในด้านอื่น ๆ และควรปรับแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เปิดโอกาสให้คนใน ชุมชนมีส่วนร่วมป้องกันหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ควรน้อมนำแนวทางการแก้ปัญหายาเสพติดของ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งทรงริเริ่มจัดตั้ง โครงการหลวง เพื่อปลูกพืชอื่นทดแทนการปลูกฝิ่น ซึ่งเป็น แนวทางในการแก้ปัญหายาเสพติดอย่างยั่งยืน มาปรับใช้กับการจัดการพืชกระท่อม โดยพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของพืชกระท่อมตามหลักวิทยาศาสตร์ บริบททางสังคม วัฒนธรรม และผลกระทบด้านต่าง ๆ เพื่อหาทางออกที่เหมาะสม ไม่ควรมุ่งแต่ใช้กฎหมายเพื่อจับกุม ดำเนินคดีผู้กระทำความผิดเท่านั้น

ชื่อหนังสือ แนวทางการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด: การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการพืชกระท่อมของไทยและต่างประเทศ

คำนำ

หนังสือเล่มนี้เป็นผลการศึกษาในโครงการ “ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม : กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ” ได้รับการสนับสนุนจาก แผนงานภาควิชาการสารเสพติด (ภวส.) หน่วยระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.)

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้มิได้มีกฎหมายควบคุมให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดแต่อย่างใด มีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อม เพราะพืชกระท่อมมิได้เป็นยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ และมีการศึกษาวิจัยคุณสมบัติทางเภสัชวิทยาของสารอัลคาลอยด์ในใบกระท่อมเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันนักวิจัยญี่ปุ่นได้จดสิทธิบัตรอนุพันธ์ของสารอัลคาลอยด์มิตราจิ้น (mitragynine) ในประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นแล้ว ทั้ง ๆ ที่เป็นพืชพื้นถิ่นของไทยและแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในอดีตที่ผ่านมา คนไทยได้นำใบกระท่อมมาใช้เป็นสมุนไพรตามตำรับยาหลายขนานมาเป็นเวลานาน ปรากฏเป็นหลักฐานจารีกวัตรโพธิ์ จารีกวัตรราชโอรสอาราม และตำราแพทย์แผนไทย คัมภีร์แพทย์ไทยแผนโบราณ เช่น ยาประสะใบกระท่อม ยาหนุมานจางถนนปิดมหาสมุทร ยาแก้บิดลงเป็นเลือด ยาแก้บิดหัวลูก ยาประสะกาฬแดง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยเหล่านี้กำลังจะสูญหายไป เนื่องด้วยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมที่เข้มงวดมากที่สุดในโลก ทำให้มีคดียุติความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปีละหลายหมื่นคดีโดยไม่จำเป็น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกดำเนินคดีที่เป็นผู้เสพ ผู้ค้ารายย่อย ทำให้คดียาเสพติดรกรงรกราคาล สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในแต่ละปี

การควบคุมพืชกระท่อมตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษมีเนื้อหาที่ล้าสมัย ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการศึกษาวินิจฉัยทางการแพทย์ โดยเฉพาะการวิจัยในมนุษย์ ทำให้ไม่สามารถนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ต่อสุขภาพ การบำบัดโรคบางอย่าง รวมทั้งยังทำลายวัฒนธรรมของชุมชนบางแห่งในพื้นที่ภาคใต้

ปัญหาการใช้กระท่อมผสมกับยาแก้ไอ น้ำอัดลม หรือยาเสพติดอื่น ในกลุ่มเยาวชนบางกลุ่ม เช่น 4 × 100, 5 × 100 หรือ 6 × 100 เกิดจากการแก้ไข้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด ขาดมาตรการที่เหมาะสม ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ร้านยาหรือคนบางกลุ่มจำหน่ายยาเสพติด วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทเพื่อผสม

ในเครื่องตี๋มดังกล่าว มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่น่าสนใจคือ สารในกระท่อมไม่เกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรมหรือการก่อความไม่สงบ แต่พืชกระท่อมกลับถูกยึดเหี้ยดให้เป็นผู้ร้ายไปโดยปริยาย

หากเปรียบเทียบน้ำตี๋มกระท่อมกับเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ มีข้อมูลขององค์การอนามัยโลกและผลการศึกษาทางวิชาการพบว่า เครื่องตี๋มแอลกอฮอล์ที่ถือเป็นสิ่งเสพติดถูกกฎหมาย ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ตี๋มและบุคคลอื่นมากกว่ายาเสพติดประเภทต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นสาเหตุของปัญหาอาชญากรรม อุบัติเหตุ ความเจ็บป่วยและโรคร้ายแรงต่าง ๆ สร้างภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของรัฐและประชาชนเป็นมูลค่ามหาศาล แต่กลับไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้เครื่องตี๋มแอลกอฮอล์เป็นยาเสพติดให้โทษแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่มีข้อมูลวิชาการที่ระบุว่า การบริโภคน้ำตี๋มกระท่อมเพียงอย่างเดียว แล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อสุขภาพเหมือนเครื่องตี๋มแอลกอฮอล์

ผู้วิจัยหวังว่า กระทรวงยุติธรรม โดย สำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำผลการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดในเรื่องพืชกระท่อม โดยควรพิจารณาทางเลือกดังนี้ 1.เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติดในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด หรือ 2.เสนอให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยพืชกระท่อมและกัญชาเป็นการเฉพาะ

ไพศาล ลี้มสถิตย์

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร

บทที่

1. บทนำ	1
2. พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพืชกระท่อมของไทย	6
2.1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับพืชกระท่อม	6
2.1.1 ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ของพืชกระท่อม	
2.1.2 คุณสมบัติทางเภสัชวิทยาของใบกระท่อม	
2.1.3 การนำพืชกระท่อมมาใช้ในตำรับยาแพทย์แผนไทย	
2.1.4 บริบทของพืชกระท่อมในเชิงสังคม วัฒนธรรม	
2.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ใบกระท่อมกับปัญหาอาชญากรรม	
2.2 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อม และข้อมูลสถิติการดำเนินคดีผู้กระทําผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม	14
2.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อม	
2.2.2 นโยบายการจัดการพืชเสพติดของสหประชาชาติ	
2.2.3 ข้อมูลสถิติการดำเนินคดีผู้กระทําผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม	
2.3 ความเป็นมาในการบัญญัติพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486	28
2.4 การควบคุมพืชกระท่อมตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522	40
2.4.1 ความเป็นมาและเหตุผลในการกำหนดพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522	
2.4.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวกับพืชกระท่อม	
2.4.3 บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ	
2.5 บทวิเคราะห์ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดในประเด็นพืชกระท่อม	64

3. กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย	70
3.1 หน่วยงานและนโยบายยาเสพติดของมาเลเซีย	70
3.3 กฎหมายยาเสพติดของมาเลเซีย	73
3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อมของมาเลเซีย	77
3.4 การเสนอควบคุมใบกระท่อมตามกฎหมาย Dangerous Drugs Act	85
4. กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา	88
4.1 หน่วยงานและกฎหมายยาเสพติดของสหรัฐ	88
4.1.1 โครงสร้างหน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐ	
4.1.2 กฎหมายยาเสพติดของสหรัฐ	
4.2 การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายสหรัฐ	93
4.3 การเสนอขึ้นบัญชีพืชกระท่อมเป็นสารเสพติดตามกฎหมาย	100
5. กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย	108
5.1 หน่วยงาน นโยบายด้านยาเสพติดของออสเตรเลีย	108
5.1.1 หน่วยงานเกี่ยวกับยาเสพติดและผลิตภัณฑ์สุขภาพ	
5.1.2 นโยบายยาเสพติดของออสเตรเลีย	
5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดประเภทสารเสพติดและยาเสพติดของออสเตรเลีย	114
5.3 การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายออสเตรเลีย	118

6. กรณีศึกษาประเทศนิวซีแลนด์	122
6.1 หน่วยงานและนโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์	122
6.1.1 หน่วยงานด้านยาเสพติดของนิวซีแลนด์	
6.1.2 นโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์ และสถานการณ์ยาเสพติด	
6.2 กฎหมายยาเสพติดของนิวซีแลนด์	129
6.3 การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายนิวซีแลนด์	132
7. บทสรุป และข้อเสนอแนะ	134
7.1 บทสรุป	134
7.2 ข้อเสนอแนะ	143
บรรณานุกรม	156
ภาคผนวก	
ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อมที่เสนอเพิ่มเติมในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด	163
ข) พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486	177

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญ ที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย และการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

กระท่อมมีถิ่นกำเนิดในเขตร้อนชื้นแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออินโดจีน (Indochina) โดยเฉพาะประเทศไทย มาลาญ พม่า จนถึงเกาะนิวกินีด้วย กระท่อมเป็นพืชประจำถิ่นของภาคใต้ของประเทศไทย มีชื่อทางวิทยาศาสตร์ว่า “ไมตราไจนา สเปซิโอซา คอร์ท” (*Mitragyna speciosa* (Roxb.) Korth)

เดิมนั้น พืชกระท่อมมิได้ถูกควบคุมโดยรัฐ และไม่ถือเป็นยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465 ซึ่งได้กำหนดประเภทยาเสพติด (ตัวสะกดในขณะนั้น) เฉพาะฝิ่น ยาอัลคาลอยด์ของฝิ่น ใบโคคา รวมถึงวัตถุที่ได้จากอัลคาลอยด์ของฝิ่นและใบโคคา ต่อมาในรัชกาลที่ 8 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามได้ออกกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมฉบับแรกในประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 มีผลทำให้ผู้ใช้หรือเสพใบกระท่อมถือเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งยังควบคุมการผลิต นำเข้า การจำหน่ายและแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย โดย พ.ร.บ.พืชกระท่อมข้างต้นบัญญัติเป็นกฎหมายได้ระบุเหตุผล ความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน จึงสมควรควบคุมพืชกระท่อมอันเป็นสิ่งให้โทษแก่ผู้เสพ

อย่างไรก็ดี ในปี 2546 มีรายงานการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม วุฒิสภา เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่ วุฒิสภา ได้ข้อสรุปสำคัญว่า วัตถุประสงค์ในการออกพระราชบัญญัติพืชกระท่อมคือ การทำให้ประชาชนหันมาบริโภคฝิ่นเพิ่มมากขึ้น มิใช่ประเด็นการคุ้มครองสุขภาพแต่อย่างใด เนื่องด้วยในขณะนั้นประเทศไทยเกิดภาวะข้าวยากหมากแพง ได้รับผลกระทบจากสงครามมหาเอเชียบูรพาที่เริ่มมาตั้งแต่ช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ.2484 ผู้เสพฝิ่นที่ขึ้นทะเบียนได้หันไปใช้พืชกระท่อมแทน อีกทั้งยังมีเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่ยืนยันข้อเท็จจริงในเรื่องนี้

จึงเห็นได้ว่า เหตุผลในการบัญญัติพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 มิได้เกิดจากเหตุผลด้านสุขภาพหรือการควบคุมผลกระทบจากการบริโภคพืชกระท่อมแต่อย่างใด หากเป็นเหตุผลเรื่องภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ นอกจากนี้ การบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ก็ไม่มีเหตุผลหรือข้อมูลทางวิชาการยืนยันที่ชัดเจน

ปัจจุบันกฎหมายที่ควบคุมพืชกระท่อมคือ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ผู้ผลิต นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ที่เป็นพืชกระท่อม ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท สำหรับผู้เสพพืชกระท่อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำปรับ ข้อมูลการจับกุมพืชกระท่อมของสำนักงาน ป.ป.ส. พบว่า ตั้งแต่ปี 2546 ถึงปี 2556 พบว่า จำนวนคดีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

พืชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่มีอยู่ในตำรับยาหลายขนาน เช่น ยาประสะใบกระท่อม ยาหนุมาน จองถนนปีดมहाสมุทร ยาแก้บิดลงเป็นเลือด ยาแก้บิดหัวลูก ยาประสะกาฬแดง พบข้อมูลหลักฐานในตำราแพทย์แผนไทย คัมภีร์แพทย์ไทยแผนโบราณที่กระทรวงสาธารณสุขรับรองและใช้อ้างอิง เพื่อใช้ทั้งตำรับและใช้ระบุสรรพคุณเพื่อขอขึ้นทะเบียนยา สรรพคุณของกระท่อมที่ทราบกันดีคือ สามารถใช้เป็นยาแก้ปวดท้อง แก้บิด ท้องเสีย ปวดเมื่อยตามตัว และระงับประสาท เพื่อให้มีแรงทำงานและสามารถทนตากแดดอยู่กลางแจ้งได้เป็นเวลานาน โดยไม่รู้สึกร้อน ไม่หิวง่าย คนไทยสมัยก่อนจะเอาใบกระท่อมมาเคี้ยวแล้วกลืนน้ำจำนวนมาก (คายกากทิ้ง) เพื่อกระตุ้นให้กระฉับกระเฉงเวลาทำนา ทำสวน

ด้วยเหตุที่พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภทที่ 5 ซึ่ง พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ ไม่อนุญาตให้เสพหรือใช้บริโภคในทุกกรณี ทำให้ภูมิปัญญาและองค์ความรู้ของแพทย์แผนไทยกำลังจะสูญหายไปในอนาคต หมอพื้นบ้าน แพทย์แผนไทยไม่กล้านำมาใช้ เพราะเกรงว่าจะถูกจับกุมดำเนินคดี ถึงกับจำยอมตัดฟันต้นกระท่อมที่เคยปลูก ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ไม่อนุญาตให้ใช้ตำรับยาที่มีพืชกระท่อมเป็นส่วนประกอบในตำรับยาต่าง ๆ เพราะถือเป็นยาเสพติดให้โทษ

กระท่อมเป็นสารเสพติดที่มีสารสำคัญ (active ingredient) หลายตัวที่ออกฤทธิ์ผสมผสาน มีสารมิตราจันนิน (mitragynine) ที่ออกฤทธิ์กระตุ้นประสาทเช่นเดียวกับไบโคคา คือ หากใช้ในปริมาณน้อย จะทำให้ทำงานได้อย่างไม่เหน็ดเหนื่อย มีความตื่นตัว ทำงานตากแดดได้นาน (สู้แดด-ไม่สู้ฝน) แต่หากกินเข้าไปในปริมาณมากอาจทำให้มีอาการเคลิบเคลิ้ม จะทำให้มีเมฆา ง่วง ซึม กระท่อมยังมีสารสำคัญอีกตัวชื่อว่า 7-ไฮดรอกซีมิตราจันนิน (7-hydroxymitragynine หรือ 7-HMG) มีฤทธิ์กดประสาทคล้ายฝิ่นหากมีการใช้ในปริมาณมาก เนื่องจากออกฤทธิ์จับตัวกับตัวรับสารฝิ่น (opioid receptor) ในระบบประสาทส่วนกลาง ทำให้ใช้แก้ปวด มีฤทธิ์ดีกว่ามอร์ฟีนหลายเท่า มีผลข้างเคียงน้อยกว่ามอร์ฟีน ไม่กดการหายใจอย่างมอร์ฟีน

ในอนาคต หากมีการนำพืชกระท่อมมาวิจัยต่อยอดเพื่อใช้ประโยชน์ทางการแพทย์แผนปัจจุบัน และตำราแพทย์แผนไทย จะช่วยสร้างรายได้ให้กับประเทศ และลดการสูญเสียชีวิตจากการสั่งซื้อมอร์ฟีนจากต่างประเทศได้ ช่วยประหยัดงบประมาณด้านค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพหรือการจัดซื้อผลิตภัณฑ์ยาในประเทศ ในอดีตเคยมีการนำกระท่อมมาทดแทนฝิ่นหรือเฮโรอีนได้ เนื่องจากกระท่อมสามารถลดอาการถอนยา อาการปวดเมื่อย และรักษาอาการอยากยาได้

เนื่องด้วยนโยบายควบคุมยาเสพติดเดิมในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยเน้นมาตรการปราบปรามยาเสพติด นโยบายสงครามยาเสพติด (Drug War Policy) ซึ่งมีผลการศึกษาพบว่า นโยบายลักษณะนี้ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาเสพติด ปัจจุบัน หลายประเทศจึงเริ่มพิจารณาทบทวนหรือปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด โดยให้ความสำคัญต่อหลักการใหม่มาใช้แทน เช่น หลักการลดทอนฐานความผิดอาญา (Decriminalisation) ด้วยการไม่ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ครอบครองยาเสพติดเพื่อเสพ หรือการลดความรุนแรงของบทลงโทษ (Depenalisation) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษานโยบาย กฎหมาย และมาตรการการจัดการพืชกระท่อมในต่างประเทศ

ปัจจุบันกระท่อมก็ได้ถือเป็นสารเสพติดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญายาเสพติดระหว่างประเทศของสหประชาชาติฉบับต่าง ๆ อีกทั้งประเทศส่วนใหญ่ในโลกก็ได้มีกฎหมายบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติด บางประเทศควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายยาหรือเภสัชภัณฑ์ บางประเทศใช้กฎหมายยาเสพติดจัดการพืชกระท่อม แต่ก็เปิดโอกาสให้มีการใช้ในการบำบัดโรคหรือการบริโภคตามวัฒนธรรมท้องถิ่น และมีมาตรการส่งเสริมการวิจัยมากกว่ากฎหมายยาเสพติดของไทย จึงควรศึกษาเหตุผลในควบคุมการใช้กระท่อม และศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมหรือจัดการการใช้พืชกระท่อมในกรณีต่าง ๆ เช่น การใช้กระท่อมในการศึกษาวิจัย การรักษาโรคหรือบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด รวมถึงการเสนอแนะมาตรการป้องกันผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้น

การเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดที่เกี่ยวข้อง เช่น พิจารณาข้อเสนอเรื่องการถอนกระท่อมออกจากยาเสพติดตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 จะต้องพิจารณาว่าจะมีการควบคุมจัดการกระท่อมในลักษณะใด และควรรนำกฎหมายอื่นมาควบคุมแทนหรือไม่ ควรเสนอกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับพืชกระท่อม (อาจรวมถึงกัญชาด้วย) หรือเสนอรูปแบบการควบคุม จัดการพืชกระท่อมรูปแบบใหม่โดยเป็นส่วนหนึ่งของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

ปัจจุบัน มีการจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด (มีผลยกเลิกกฎหมายยาเสพติดฉบับต่าง ๆ 7 ฉบับ¹) ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่เนื้อหาในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดให้ความสำคัญกับยาเสพติดในกลุ่มเมท (แอมเฟตามีน) หรือยาบ้า จึงยังขาดเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแลพืชเสพติดอย่างพืชกระท่อมที่เหมาะสม

¹ 1. พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 2. พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519

3. พ.ร.บ. วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 4. พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 5. พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. 2550 6. พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 7. พ.ร.ก. ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533

การศึกษาวิจัยนี้จึงเป็นข้อมูลสำคัญในการนำเสนอแนวทางการควบคุม กำกับดูแลกระท่อมตามกฎหมายต่างประเทศ วิเคราะห์เนื้อหาประเด็นพืชกระท่อมใน พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ 2522 และเหตุผลในการเสนอกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมในอดีตคือ พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 รวมถึงวิเคราะห์เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดในประเด็นพืชกระท่อม เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลกฎหมายยาเสพติดเพื่อพิจารณาต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 1) ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและพัฒนากฎหมายไทยในการจัดการพืชกระท่อม
- 2) ศึกษา นโยบายและมาตรการจัดการพืชกระท่อมในต่างประเทศ 4 ประเทศ (กรุณาคุประเทศที่ศึกษาในหัวข้อขอบเขตการวิจัย)
- 3) จัดทำข้อเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายยาเสพติด กรณีศึกษาพืชกระท่อม

3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลวิชาการด้านนโยบายและกฎหมายยาเสพติดไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับพืชกระท่อม ศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาคดียาเสพติดที่น่าสนใจ การรวบรวมข้อมูล รวมถึงเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้แทนหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง

4. ขอบเขตของการวิจัย

- 1) ศึกษาพัฒนาการและแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายยาเสพติดของไทยตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2486 เป็นต้นมา เช่น หลักอาชญาวิทยา (criminology) ที่เกี่ยวข้อง เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้กระท่อมเป็นยาเสพติดตามกฎหมายในปัจจุบัน
- 2) ศึกษา นโยบายและการบริหารจัดการพืชกระท่อมในต่างประเทศไม่น้อยกว่า 4 ประเทศ ได้แก่ ศึกษา กลุ่มประเทศที่มีกฎหมายควบคุมหรือกำกับการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย 2 มลรัฐ, ประเทศนิวซีแลนด์, ประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย
- 3) ศึกษาการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกรณีพืชกระท่อม

5. ระยะเวลาที่ทำการวิจัย

9 เดือน (ขอขยายเวลาอีก 1 เดือน)

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เพื่อทราบแนวคิด เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดมาตรการควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายยาเสพติดของไทย

2) ทำให้ทราบแนวทางการบริหารจัดการพืชกระท่อมในต่างประเทศ เช่น การใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ รวมถึงการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดจากพืชกระท่อม

3) หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ผลการศึกษาวิจัย ในการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายยาเสพติด เช่น การพิจารณาถอนกระท่อมออกจาก พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และเสนอแนะทางการควบคุม จัดการการใช้กระท่อมที่เหมาะสม

4) ประหยัคงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ของภาครัฐในการดำเนินคดียาเสพติดในกลุ่มผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม

5) เสนอเนื้อหาบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อมในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด เพื่อเสนอต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้คือ กระทรวงยุติธรรม และสำนักงาน ป.ป.ส.

7. หน่วยงานหรือองค์กรที่นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

- กระทรวงยุติธรรม
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.)
- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)
- เครือข่ายวิชาการและองค์กรภาคประชาสังคมด้านยาเสพติดหรือสุขภาพ

บทที่ 2

พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพืชกระท่อมของไทย

2.1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับพืชกระท่อม

กระท่อมมีถิ่นกำเนิดในเขตร้อนชื้นแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออินโดจีน (Indochina) โดยเฉพาะประเทศไทย มาลาญ พม่า จนถึงเกาะนิวกินี กระท่อมเป็นพืชประจำถิ่นของภาคใต้ของไทย เป็นไม้ยืนต้นมีความสูงราว 4-16 เมตร มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เช่น ในไทยภาคเหนือเรียกว่า อีแดง กระอ่วม ภาคใต้ เรียกว่า ท่อม หรือท่อม

2.1.1 ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ของพืชกระท่อม

รศ.ดร.จุไรทิพย์ หวังสินทวีกุล ได้นำเสนอข้อมูลเชิงพฤกษศาสตร์และสารสำคัญในพืชกระท่อมอยู่ในสกุล *Mitragyna* spp. มีทั้งหมดที่ค้นพบทั่วโลกจำนวน 10 สายพันธุ์ โดยกระจายในทวีปแอฟริกาฝั่งตะวันตก 4 สายพันธุ์ และทวีปเอเชีย 6 สายพันธุ์ ทั้งนี้ สายพันธุ์ที่ค้นพบในประเทศไทยมีทั้งหมด 4 สายพันธุ์ ได้แก่

- 1) กระท่อม
- 2) กระท่อมเนิน
- 3) กระท่อมโคก
- 4) กระท่อมจี๋หมู (หรือกระท่อมนา) (ดูภาพที่ 2.1)¹

¹ จุไรทิพย์ หวังสินทวีกุล, ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ และพฤกษเคมีของพืชกระท่อม (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติต่อพืชกระท่อมในประเทศไทย ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จ.สตูล จัดโดยสถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. ระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม – ๒ มิถุนายน ๒๕๕๙)

ภาพที่ 2.1 สายพันธุ์กระท่อมในประเทศไทย จำนวน 4 สายพันธุ์



รศ.ดร.จุไรทิพย์ ให้ข้อมูลเพิ่มเติมคือ กระท่อม (*Mitragyna speciosa* (Roxb.) Korth.) เป็นสายพันธุ์เดียวที่สร้างและสะสมสารสำคัญคือ mitragynine โดยจากรายงานวิจัยของนักวิทยาศาสตร์ญี่ปุ่นคือ Takayama และคณะ (2004) ศึกษาพบว่า พืชกระท่อมในไทยมีสาร mitragynine สูงกว่าพืชกระท่อมในประเทศมาเลเซียประมาณ 5-6 เท่า ชนิดของกระท่อมในไทยแบ่งได้ 3 ชนิดคือ ชนิดก้านใบสีแดง (นิยมมากที่สุด) ชนิดก้านใบสีเขียว (แตงกวา) และชนิดขอบใบหยัก (ยักษ์ใหญ่/หางกิ้ง) ทั้งนี้ ลักษณะก้านแดง ก้านเขียวจะขึ้นอยู่กับสภาพอากาศด้วย

2.1.2 คุณสมบัติทางเภสัชวิทยาของใบกระท่อม

กระท่อมเป็นพืชที่มีสารสำคัญ (active ingredient) หลายตัวที่ออกฤทธิ์ผสมผสาน มีสารอัลคาลอยด์ราว 25 ชนิด สารบางตัวมีคุณสมบัติช่วยผ่อนคลายในทางการแพทย์ โดยเฉพาะสารมิตราจายินีน (Mitragynine) ที่ออกฤทธิ์กระตุ้นประสาทเช่นเดียวกับโคคาอีน หากใช้ในปริมาณน้อย จะทำให้ทำงานได้อย่างไม่เหน็ดเหนื่อย มีความตื่นตัว ทำงานตากแดดได้อุณหภูมิสูง (สู้แดด-ไม่สู้ฝน) แต่หากกินเข้าไปในปริมาณมาก จะออกฤทธิ์กดประสาท ทำให้มีอาการเคลิบเคลิ้ม จะทำให้มีนิชาง่วง ซึม ผู้ใช้จะเสพติดยากหรือเสพติดช้า

สารมิตราจายินีนมีฤทธิ์หลากหลาย² ได้แก่ ฤทธิ์ระงับปวด คล้ายกับสารฝิ่นที่ระบบประสาทส่วนกลาง ทำให้การรับรู้ความรู้สึกเจ็บปวดลดลง แต่จะมีความแรงน้อยกว่ามอร์ฟีน 10 เท่า, ลดการหดตัวของลำไส้เล็กส่วนต้น ทำให้ลดอัตราการเคลื่อนที่ของอาหารในลำไส้เล็ก และสามารถรักษาอาการท้องเสียได้ดีใกล้เคียงกับยามาตรฐาน, ช่วยลดความอยากอาหาร ทำให้น้ำหนักตัวลดลง, สารสกัดอัลคาลอยด์ในใบกระท่อม รวมถึงมิตราจายินีน ช่วยเพิ่มอัตราการนำกลูโคสเข้าสู่เซลล์กล้ามเนื้อ ตรงกับสรรพคุณตามตำรับแพทย์พื้นบ้านที่นำใบกระท่อมมารักษาโรคเบาหวาน และมีฤทธิ์คลายกล้ามเนื้อ ลดอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ

มีการทดลองวิจัยในสัตว์ทดลอง พบว่าสารในใบกระท่อมสามารถใช้รักษาโรคบางชนิดที่มีประสิทธิภาพใกล้เคียงหรือดีกว่ายาปัจจุบัน มีฤทธิ์ระงับปวด มีผลข้างเคียงน้อยกว่า คือ สารอัลคาลอยด์ชื่อ 7-hydroxymitragynine หรือ 7-HMG มีฤทธิ์ระงับปวดดีกว่ามอร์ฟีน 17 เท่า³ มีฤทธิ์กดประสาทคล้ายฝิ่น หากมีการใช้ในปริมาณมาก เนื่องจากออกฤทธิ์จับตัวกับตัวรับสารฝิ่น (opioid receptor) ในระบบประสาทส่วนกลาง ทำให้ใช้แก้ปวดได้ มีผลข้างเคียงน้อยกว่ามอร์ฟีน ไม่เกิดการหายใจอย่างมอร์ฟีน หลายต่อหลายประเทศจึงไม่จัดเป็นยาเสพติด พืชกระท่อมมีการศึกษาวิจัยพบว่า หากบริโภคเป็นเวลานาน จะช่วยรักษาอาการซึมเศร้า ช่วยลดอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ ลดความอยากของอาหาร ลดระดับน้ำตาลในเลือด อีกทั้งยังไม่มีผลการศึกษาหรือข้อมูลหลักฐานเพียงพอที่จะชี้ว่า การใช้ใบกระท่อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมเหมือนกับยาเสพติดร้ายแรง⁴

² สาวิตรี อึ้งฉนวนศิริกรชัย, สมสมร ชิตตระกาล และดาริกา ไสงาม, “พืชกระท่อม” (เอกสารจัดทำโดย แผนงานภาคีวิชาการ สารเสพติด (ภวส.), 30 มิถุนายน 2558)

³ จุไรทิพย์ หวังสินทวีกุล, “เมื่อใบกระท่อมประชันกับยางฝิ่น” (Kratom vs Opium)

⁴ Zurina Hassan, Mustapha Muzaimi, Visweswaran Navaratnam, et al., From Kratom to mitragynine and its derivatives: Physiological and behavioural effects related to use, abuse, and addiction, *Neuroscience and Biobehavioral Reviews* 37 (2013) 138–151.

รศ.สมสมร ชิตตระการ อาจารย์ประจำภาควิชาเภสัชวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้นำเสนองานวิจัยของท่านที่เผยแพร่ในวารสารวิชาการต่างประเทศสรุปว่า สารสกัดใบกระท่อม (a methanolic extract) และ mitragynine ทำให้เกิดการคลายตัวของกล้ามเนื้อลาย มีฤทธิ์เด่นที่บริเวณรอยต่อประสาท กล้ามเนื้อลายมากกว่าที่กล้ามเนื้อลายหรือที่เส้นประสาทโดยตรง (อ้างถึง S Chittrakarn et al. The neuromuscular blockade produced by pure alkaloid, mitragynine and methanol extract of kratom leaves (*Mitragyna speciosa* Korth.) J Ethnopharmacol 129 (3), 344-349. 2010 Apr 03) และยังมีฤทธิ์ป้องกันการเกิดแผลในกระเพาะอาหาร

ข้อควรระวังคือ ใบกระท่อมเป็นพืชที่ไม่ควรนำมาใช้ร่วมกับยาเสพติดหรือสารเสพติดอื่น เพราะจะมีผลที่ไม่พึงประสงค์ เช่น กรณี ชายอายุ 64 ปี มีอาการชักหลังบริโภคใบกระท่อมร่วมกับสมุนไพร *Datura stramonium* tea (ต้นลำโพง) เป็นเวลาราว 30 นาที สำหรับข้อมูลการใช้ใบกระท่อมแล้วเสียชีวิตนั้น พบว่า ชายไทยวัย 21 ปี ผลการชันสูตรพบว่า ผู้ตายใช้ยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ ๗ หลายตัวในผลการตรวจเลือด และ ปื ส ส ว ะ เช่น mitragynine, caffeine, diphenhydramine, alprazolam, nortriptyline, methadone, tramadol, methamphetamine and some of their metabolites. แต่ไม่มีผลวิเคราะห์ว่า มีสารมิตราภัยนีนอยู่มากน้อยเพียงใด จึงไม่สามารถสรุปว่าการใช้ใบกระท่อมเป็นสาเหตุของการเสียชีวิต แต่มีปริมาณ alprazolam สูงมาก⁵

รศ.ดร.เอกสิทธิ์ กุมารสิทธิ์ อาจารย์ประจำภาควิชาสรีรวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้ทดลองนำพืชกระท่อมมาประยุกต์ใช้ลดอาการถอนจากการเสพยาเสพติดมอร์ฟีน และเหล้ามาใช้ในหนูทดลอง พบว่าสารสกัดอัลคาลอยด์จากใบกระท่อมช่วยลดอาการถอนมอร์ฟีน โดยวัดจากพฤติกรรมการกระโดดและการขับถ่ายเหลว ส่วนอาการถอนเหล้าหรือเอทานอลนั้น จากการประเมินผลด้านพฤติกรรม สังเกตได้จากระยะทางรวมทั้งหมดขณะที่หนูทดลองเคลื่อนไหว พบว่าหนูทดลองกลุ่มที่ถูกชักนำให้มีอาการถอนเหล้ามีระดับการเคลื่อนไหวเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากซึ่งแสดงถึงอาการลงแดงจากภาวะ

⁵ สมสมร ชิตตระการ, “ข้อเท็จจริงจากผลการศึกษาวิจัยเชิงวิชาการพืชกระท่อม: ฤทธิ์ทางเภสัชวิทยาของใบกระท่อม” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ เรื่อง การจัดการพืชกระท่อมและกัญชา เพื่อความมั่นคงด้านยาและสุขภาพของสังคมไทย จัดโดย แผนงานศูนย์วิชาการเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.), แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภค (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการ ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม: กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ (สนับสนุนโดย แผนงาน กวส.), มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา (มสพ.) และ มูลนิธิเภสัชศาสตร์เพื่อสังคม (มภส.) เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมสวนนิเทศ (ชั้น 2) หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถอนเหล้าตัวเอง และเมื่อให้สารสกัดอัลคาลอยด์จากใบกระท่อมในขนาด 60 มก. ต่อน้ำหนักตัว 1 กก. แก่ หนูทดลองก่อนการถอนเหล้า พบว่าอาการถอนเหล้าลดความรุนแรงลงได้ และยังมีการค้นพบที่น่าสนใจ อย่างยิ่งคือ สารสกัดอัลคาลอยด์จากใบกระท่อมบรรเทาอาการถอนเหล้าได้ผลดีพอ ๆ กับยามาตรฐานที่ใช้ คือ ฟลูออ็อกซีติน (Fluoxetine) ในขนาด 10 มก. ต่อน้ำหนักตัว 1 กิโลกรัม⁶

2.1.3 การนำพืชกระท่อมมาใช้ในตำรับยาแพทย์แผนไทย

พืชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่มีอยู่ในตำรับยาหลายขนาน เช่น ยาประสะใบกระท่อม ยาหนุมานจงถนบปิต्तมหาสมุทร ยาแก้บิดลงเป็นเลือด ยาแก้บิดหัวลูก ยาประสะกาฬแดง พบข้อมูลหลักฐานในตำรายาแพทย์แผนไทย คัมภีร์แพทย์ไทยแผนโบราณที่กระทรวงสาธารณสุขรับรองและใช้อ้างอิง เพื่อใช้ทั้งตำรับและใช้ระบุสรรพคุณเพื่อขอขึ้นทะเบียนยา แต่ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) อนุญาตให้ใช้ตำรับยาที่มีพืชกระท่อมเป็นส่วนประกอบในตำรับยาต่าง ๆ ทำให้องค์ความรู้ของแพทย์แผนไทยกำลังจะสูญหายไปในอนาคต อีกทั้งยังมีการปราบปรามจับกุมผู้ปลูกพืชกระท่อม ทำให้กลุ่มหมอพื้นบ้านและแพทย์แผนไทยที่เคยปลูกพืชกระท่อมต้องตัดฟันทิ้งไปจากชุมชน⁷ ถือว่าได้ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มีส่วนสำคัญในการทำลายภูมิปัญญาแพทย์แผนไทยลงอย่างน่าเสียดายยิ่ง

เช่น ยาแก้บิดลงเลือด มีสรรพคุณแก้บิดลงเลือด ตำรับยานี้ปรากฏในศิลาจารึกตำรายาวัดราชโอรสารามวรวิหาร (วัดโพธิ์) ตำยาประกอบด้วย **ใบกระท่อม ๑** ขมิ้นอ้อย ๑ ไพล ๑ พันธุ์ผักกาด ๑ กระพังโหมทั้ง ๒ วิธีทำยาแก้บิดลงเลือดคือ นำตำยาทั้งหมดมาตำใส่กระบอกไม้หาลามให้สุก เอาเหล้าเป็นกระสาย แทรกฝีนกิน

ยากล่อมจิต ตำรายาเกร็ด เลขที่ ๒๗๑ มีสรรพคุณ แก้ลมในปัจฉิมที่สุดลมตรีโทษหทัยวาท อันบังเกิดดุจหม้อข้าวเดือนชื่อลมทักขินคุณ ปรากฏในตำราการแพทย์แผนไทย ตำยาประกอบด้วย กัญชาเทศ ๑ กฤษณา ๑ กระลำพัก ๑ ขอนดอก ๑ ชะลูด ๑ อบเชย ๑ ชะเอมทั้ง ๘ อย่าง ดอกจิง ดอกข่า ดอกขมิ้น ดอกกะทือ ดอกไพล ๑ เบญจเทียน ๑ โภศสอ ๑ ดอกพิบูล ดอกบุนนาค ดอกสารภี ๑ เม็ดผักเสี้ยนทั้ง ๒

⁶ เอกสิทธิ์ กุมารสิทธิ์, “ผลวิจัยทางสมองชี้พืชกระท่อมช่วยลดอาการลงแดงจากสารเสพติดในหนูทดลอง”, วิทยาสาร(ศาสตร์) ธันวาคม 2556 - กุมภาพันธ์ 2557, น.14-17.

⁷ สุนทร วิทยานารถไพศาล และคณะ, รายงานโครงการศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ในการควบคุมพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 (จัดทำโดย หน่วยปฏิบัติการวิจัยเภสัชศาสตร์สังคม คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เมษายน 2548) สนับสนุนทุนโดย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.

มหาหิงคุ์ ๑ ไบกระท่อม ๑ เปราะหอม ๑ กระเทียม ๑ ยาทั้งนี้เอาสิ่งละ ๒ สลึง ดอกมะลิ ๒ สลึง จันทน์ทั้ง ๒ สิ่งละ ๒ สลึง พิมเสน ๑ บาท ๑ สลึง กานพลูกิ่งยา การบูรเท่ายา วิธีทำยากล่อมจิตคือ เอาน้ำผึ้งเป็นกระสาย ก็ได้ตามแต่แพทย์จะยักย้ายน้ำกระสายเอาตามสรรพคุณนั้นเถิด

ผลการศึกษาของ ผศ.สุนทร วิทยานารถไพศาล และคณะซึ่งได้เก็บข้อมูลในพื้นที่ชุมชนที่มีการจับกุมคดีพืชกระท่อมค่อนข้างสูงจากกลุ่มตัวอย่างราว 1,000 คน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผู้ใช้ ผู้ป่วยที่เข้าบำบัด หมอแผนโบราณ และเจ้าหน้าที่ตำรวจ พบว่า ผู้ใช้ส่วนใหญ่ไม่เห็นว่าการกระท่อมมีอันตราย ไม่คิดว่าตนเองติดกระท่อม เพราะถ้าไม่ได้กิน ก็ไม่มีอาการผิดปกติ จะใช้เฉพาะในเวลาทำงานหรือเมื่อไม่สบายเท่านั้น แต่กลุ่มที่คิดว่าตนเองติดเพราะกินเป็นเวลาต่อเนื่องทุกวัน หากขาดแล้ว จะมีอาการปวดเมื่อยตามกระดูก ตามข้อ หงุดหงิด ง่วงนอนทั้งวัน

นายวิระพงษ์ เกรียงสินยศ เลขานุการมูลนิธิสุขภาพไทยได้ให้ข้อมูลว่า ในตำราแพทย์แผนโบราณของไทยยังปรากฏเป็นหลักฐานจารึกวัดโพธิ์ จารึกวัดราชโอรสาราม และตำราเวชศาสตร์ฉบับหลวง มีมากกว่า 16 ตำรับ ยังไม่นับรวมตำรับยาชุมชน ใช้ไบกระท่อมปรุงเป็นยา เรียกว่า ประสะกระท่อม ใช้รักษาโรคบิด แก้ปวดมวนท้อง ปวดเบ่ง ปวดเมื่อยร่างกาย ท้องเฟ้อ ท้องเสีย ท้องร่วง ทำให้นอนหลับ ลดอาการไอ และระงับประสาท⁸

มีผลการศึกษาทางเภสัชวิทยาของกระท่อมพบว่า การบริโภคหรือใช้พืชกระท่อมในปริมาณที่ต่ำจะไม่ส่งผลใด ๆ ต่อร่างกาย อีกทั้งยังมีสรรพคุณรักษาโรคต่าง ๆ สรรพคุณของกระท่อมที่ทราบกันดีคือสามารถใช้เป็นยาแก้ปวดท้อง แก้บิด ท้องเสีย ปวดเมื่อยตามตัว และระงับประสาท เพื่อให้มีแรงทำงานและสามารถทนตากแดดอยู่กลางแจ้งได้เป็นเวลานานโดยไม่รู้สึกร้อนหรือหนาว คนไทยสมัยก่อนจึงเอาใบกระท่อมมาเคี้ยวแล้วดื่มน้ำมาก ๆ (คายกากทิ้ง) เพื่อกระตุ้นให้กระจับกระเผลงเวลาทำนา ทำสวน

นางปราณี รัตนสุวรรณ นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการ ภาควิชาเภสัชเวท และเภสัชพฤกษศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และคณะ ได้ทำการวิจัยเชิงสังคมศาสตร์ เรื่อง “ภูมิปัญญาการใช้กระท่อมของหมอพื้นบ้านภาคใต้ของประเทศไทย” ในการประชุมวิชาการประจำปี 2551 การแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้าน การแพทย์ทางเลือก ผลวิจัยชี้ว่า หมอพื้นบ้าน เกือบ 100% ใช้กระท่อมเป็นยารักษาท้องร่วง เบาหวาน แก้ปวดเมื่อย ผลการสัมภาษณ์เจาะลึกและสนทนากลุ่มโดยวิเคราะห์จากความถี่ของโรคที่หมอพื้นบ้านนิยมใช้กระท่อมรักษาโรค พบว่า มีการใช้กระท่อมรักษาอาการท้องร่วง คิดเป็นร้อยละ 67.4 รองลงมาคือ รักษาโรคเบาหวาน ร้อยละ 63.3 และรักษาอาการปวดเมื่อย ร้อยละ 32.7 รูปแบบที่ใช้

⁸ “ไบโอไทยจับมือเครือข่ายวิชาการ ยกหลักฐานได้ พณ.ญี่ปุ่นยื่นขอสิทธิบัตรกระท่อมทั่วโลกรวมไทย” โดย มูลนิธิชีววิถี (6 กันยายน 2559) at <http://www.biothai.net/node/30502>

มากที่สุดคือ การใช้ใบเคี้ยวคายกากแล้วดื่มน้ำตาม และมีข้อห้ามกับคนที่ เป็นโรคหัวใจ ซึ่งกระท่อมในการ รักษโรคนิ่วที่มีฤทธิ์ดี คือ ชนิดก้านแดง ส่วนอาการข้างเคียงที่พบในกระท่อม คือ ท้องผูก กลัวฝน การใช้ กระท่อมจึงนิยมใช้ร่วมกับใบชุมเห็ดเทศ และวิธีการรับประทานกระท่อมไม่ให้เสพติดคือรูดเอาแต่ใบไม่เอา ก้านและเมื่อเคี้ยวห้ามกลืนกาก ถ้าติดแล้วให้ใช้ตำรับยาล้างพิษ นอกจากนี้ หมอพื้นบ้านส่วนใหญ่มี ความเห็นให้มีการนำมาใช้ในผู้ป่วยที่เป็นเบาหวาน⁹

2.1.4 บริบทของพืชกระท่อมในเชิงสังคม วัฒนธรรม

กระท่อมเป็นพืชที่มีบทบาทในสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่นภาคใต้อย่างชัดเจน ถูกใช้ในการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงาน ถูกใช้เป็นยารักษาโรค และเป็นของกินเพื่อต้อนรับแขกที่มาเยือน การแสดง พื้นเมือง เช่น การทำสวนยาง การทำประมง การทำนาข้าว คือเมื่อกินแล้วทำงานได้มาก ทั้งงานหนัก งานเบา ผู้แดด (แต่กลัวฝน จะรู้สึกหนาว หวาดกลัว) หรือการเล่นหนังตะลุงของคณะหนังตะลุงที่มักจะกินใบ กระท่อมทำให้เล่นได้ดี การเล่นกีฬาพื้นบ้านอย่าง ชนวัว ชนไก่ กิจกรรมเหล่านี้มีการใช้ใบกระท่อมมา เกี่ยวข้องทุกกรณี สร้างความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคม มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตชุมชนอย่างมาก¹⁰

จากการศึกษาของ ผศ.ดร.สุกรี หลังปูเต๊ะ มหาวิทยาลัยฟาฏอนี จังหวัดปัตตานี¹¹ พบว่า พื้นที่ภาคใต้ ประชากรใน 3 จังหวัดภาคใต้ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม คือ จังหวัดปัตตานี (ร้อยละ 85), จังหวัด นราธิวาส (ร้อยละ 85) และจังหวัดยะลา (ร้อยละ 76) ซึ่งชาวไทยมุสลิมจะมีความเชื่อถือศรัทธาและปฏิบัติ ตามคัมภีร์อัลกุรอานและสุนนะฮ์ ยาเสพติดทุกชนิดถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามบทบัญญัติในอัลกุรอาน (อัล-มาอิดะฮ์: 90) ประชากรจำนวนมากติดกระท่อม แม้ว่าพืชกระท่อมจะถือเป็นยาเสพติดตามกฎหมาย แต่ไม่ได้บัญญัติไว้ในคัมภีร์ ๗ อย่างชัดเจน คือหลายบ้านจะมีน้ำดื่มน้ำกระท่อมอยู่ในตู้เย็นเหมือนเป็นสินค้าโอ ทอป ผู้ใช้บางรายจึงตีความว่าไม่ใช่ยาเสพติด ต่างจากสุราที่ถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามหลักศาสนาอิสลาม

⁹ “กระท่อมสมุนไพรหรือยาเสพติดกันแน่” (16 มี.ค.2558) <http://kratomsamunpri.blogspot.com/>

¹⁰ จรัส ชูชื่น, บุญวดี เพชรรัตน์ และคณะ, “ความหมาย นัยทางสังคมวัฒนธรรม และวิถีชีวิตชุมชนพืชกระท่อม” ใน สารคดี ทัศนะทางศรัทธา และอาภา ศิริวงศ์ ณ อยุธยา (บรรณาธิการ), พืชกระท่อมในสังคมไทย: วัฒนธรรม พฤติกรรม สุขภาพ วิทยาศาสตร์ กฎหมาย (สำนักงาน ป.ป.ส., 2548), น.19-27.

¹¹ สุกรี หลังปูเต๊ะ, โครงการ “การพัฒนาชุดโครงการเพื่อพัฒนานวัตกรรมการปลอดภัยยาเสพติดด้วยวิถีอิสลามในสาม จังหวัดชายแดนภาคใต้” (2558) สนับสนุนโดย ภวส. ในเอกสารการประชุมวิชาการภาคีเครือข่าย วันที่ 5 – 6 พฤศจิกายน 2558

2.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ใบกระท่อมกับปัญหาอาชญากรรม

ข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้น้ำกระท่อมผสมกับยาแก้ไอ น้ำอัดลม หรือยาเสพติดอื่นจนกลายเป็นเครื่องดื่มน้ำดื่มกระท่อมที่ได้รับความนิยมในกลุ่มเยาวชนบางกลุ่ม เรียกว่า kratom cocktail มีหลายสูตร เช่น 4×100 , 5×100 หรือ 6×100 จะเป็นสาเหตุของการกระทำผิดทางอาญาหรือเกิดปัญหาสังคมจริงหรือไม่ ผลการศึกษาวิจัยของ รศ.สมสมร ชิตตระการ อาจารย์ภาคเภสัชวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์พบว่า น้ำดื่มใบกระท่อมมีสารมิตราไก้นินในปริมาณน้อยมาก (90 มิลลิกรัมต่อลิตร) แต่พบโคเดอีนในปริมาณสูงมากที่สุด (234 มิลลิกรัมต่อลิตร) นอกนั้นเป็นยาแก้ปวดคลอเฟนิรามีน¹²

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อยังไม่มีผลการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันว่า การใช้ใบกระท่อมเป็นต้นเหตุที่ทำให้ผู้เสพหรือผู้ใช้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้น ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานด้านความมั่นคง สำนักงาน ป.ป.ส. และเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงไม่ควรเร่งสรุปว่าพืชกระท่อมเป็นต้นเหตุของอาชญากรรมหรือก่อปัญหาสังคม ปัญหาความมั่นคง โดยไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพราะยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดเอง ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม การว่างงาน สภาพแวดล้อม การเกิดอาชญากรรมในพื้นที่ อีกทั้งยังมีผู้ที่ดื่มน้ำดื่มใบกระท่อมหรือเคี้ยวใบกระท่อมจำนวนมากที่ไม่ก่อปัญหาสังคมก็มีอยู่มากมาย

ในทางกลับกันมีการศึกษาวิจัยที่ยอมรับกันว่า สุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสังคม ความรุนแรง เกิดอุบัติเหตุที่ทำให้มีผู้เสียชีวิต พิการ บาดเจ็บมากกว่ายาเสพติดหลายชนิด แต่กฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศก็ได้ถือว่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นยาเสพติดแต่อย่างใด ข้อมูลขององค์การอนามัยโลกในปี 2012 ระบุว่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะเป็นสาเหตุการตายของประชากรโลกปีละกว่า 3.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.9 ของการตายทั้งหมดของประชากรโลก¹³ ยังไม่รวมถึงการบาดเจ็บ การป่วย และผลกระทบต่อครอบครัวและเด็กอีกเป็นจำนวนมาก สร้างภาระให้แก่งบประมาณรายจ่ายด้านสุขภาพของภาครัฐและประชาชนโดยรวมจำนวนมาก

¹² Somsmorn Chittrakarn, Pimpimol Penjamras, Niwat Keawpradub, 2011, Quantitative analysis of mitragynine, codeine, caffeine, chlorpheniramine and phenylephrine in a kratom (*Mitragyna speciosa* Korth.) cocktail using high-performance liquid chromatography, Forensic Science International 217 (2012) 81–86.

¹³ “Global status report on alcohol and health – 2014” (World Health Organization 2014).

2.2 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อม และข้อมูลสถิติการค้าสินค้าผู้กระท่อมเกี่ยวกับพืชกระท่อม

2.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อม

ประเทศไทยมิได้จัดทำนโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อมเป็นการเฉพาะ นโยบายเกี่ยวกับพืชเสพติดเป็นส่วนหนึ่งของ “แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562” ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2558 เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางงานดำเนินงาน เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการประสานการปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร และติดตามประเมินผลของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปสาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ฯ มีดังนี้

วิสัยทัศน์ คือ สังคมไทยเข้มแข็งและรอดพ้นภัยจากยาเสพติดด้วยภูมิคุ้มกันและมาตรการลดผู้ค้าและผู้เสพ และความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติดบรรลุผลตามพันธกรณีและวิสัยทัศน์อาเซียนภายในปี 2562

พันธกิจ

1. มุ่งเสริมสร้างพลังทุกภาคส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้สังคมไทยปลอดภัยจากยาเสพติด
2. มุ่งส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือกับอาเซียนในการควบคุมและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

แผนยุทธศาสตร์ ฯ ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์หลัก คือ

- (1) การป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด
- (2) การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด
- (3) การแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ผู้เสพยาเสพติด
- (4) ความร่วมมือระหว่างประเทศ
- (5) การสร้างและพัฒนาระบบรองรับการคืนคนดีให้สังคม
- (6) การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหายาเสพติด
- (7) การมีส่วนร่วมภาคประชาชน
- (8) การบริหารจัดการอย่างบูรณาการ

เนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสฟติด พ.ศ. 2558 – 2562 ที่กล่าวถึงพืชเสฟติดคือ เป้าประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์ ฯ ประการหนึ่งคือ การลดพื้นที่ปลูกพืชเสฟติด และทำลายแหล่งผลิต

ในประเด็นยุทธศาสตร์การสร้างและพัฒนาระบบรองรับการคืนคนดีให้สังคม มีรายละเอียดใน 5.4 ยุทธศาสตร์การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสฟติด ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 เรื่องควบคุมพื้นที่ผลิตหรือปลูกพืชเสฟติดในประเทศ แนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้ที่เกี่ยวกับพืชเสฟติดคือ ข้อ 2) พิสูจน์ทราบพื้นที่เพาะปลูกพืชเสฟติดทั้งฝิ่น กัญชา และพืชกระท่อม และข้อ 3) ตัดพื้นที่ทำลายพืชเสฟติด¹⁴

นอกจากนี้ ในยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ กำหนดเรื่องแนวทางการดำเนินการที่น่าสนใจคือ การพัฒนาความร่วมมือในการดำเนินงานควบคุมปัญหาเสฟติดและทางวิชาการในภูมิภาคอาเซียนทุกด้าน รายละเอียดคือ การพัฒนาทางเลือกในการปลูกพืชอื่นแทนพืชเสฟติด การสำรวจพืชเสฟติดและการควบคุมพืชเสฟติด¹⁵

เนื้อหาแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสฟติด พ.ศ. 2558 – 2562 ให้ความสำคัญกับการติดตาม ค้นหาพืชเสฟติด และการตัดพื้นที่ทำลายพืชเสฟติด แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการนำพืชเสฟติดมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์หรือสุขภาพ หรือการนำมาใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ เช่น การศึกษาวิจัยพืชเสฟติด การพัฒนาหรือคิดค้นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับพืชเสฟติด สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงมโนทัศน์ของพืชเสฟติดที่ถือเป็นผู้ร้ายในสายตาของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแตกต่างจากกระแสของนานาประเทศหรือสหประชาชาติที่เริ่มให้ความสำคัญกับการนำพืชเสฟติดอย่างกัญชา พืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ การเคารพภูมิปัญญาหรือองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับพืชเสฟติด

โครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสฟติด (ป.ป.ส.) มีการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาพืชเสฟติด” โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสฟติด พ.ศ. 2519 ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2558 ได้มีคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสฟติด ที่ 2/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาพืชเสฟติด ในคำสั่งนี้มีแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องรวม 4 คณะ ได้แก่ 1) คณะอนุกรรมการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาเสฟติด 2) คณะอนุกรรมการอำนวยการโครงการกำจัดพืชเสฟติดพื้นที่ภาคเหนือ 3) คณะอนุกรรมการโครงการขยายผลโครงการหลวงเพื่อแก้ไขปัญหพื้นที่ปลูกฝิ่น

¹⁴ “แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสฟติด พ.ศ. 2558 – 2562” (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสฟติด), น.40.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, น.47.

อย่างยั่งยืน 4) คณะอนุกรรมการบริหาร โครงการพัฒนาทางเลือกเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนไทย - เมียนมา ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการทุกคณะ (ยกเว้นคณะอนุกรรมการ โครงการขยายผล โครงการหลวง ฯ) จะมี เลขานุการ ป.ป.ส.เป็นประธานอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการบริหารจัดการแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นคณะอนุกรรมการชุดหลัก มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการประเมินสถานการณ์แนวโน้มสถานการณ์ปัญหาพืชเสพติดในประเทศไทยและนอกประเทศ และการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหายาเสพติด ในไทยและต่างประเทศ ผู้วิจัยไม่มีพบว่ามี การเผยแพร่ผลการดำเนินของคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับพืชเสพติดข้างต้น จึงไม่สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียดได้

2.2.2 นโยบายการจัดการพืชเสพติดของสหประชาชาติ

การปฏิรูปนโยบายยาเสพติดของสหประชาชาติ เกิดจากความล้มเหลวของสหประชาชาติในการแก้ปัญหายาเสพติด ซึ่งเคยเป้าหมายเรื่อง การทำให้โลกปลอดยาเสพติด (the world “drug free”) ภายในเวลา 10 ปี ซึ่งได้รับความเห็นชอบในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติในปี ค.ศ.1998 นั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่จะขจัดยาเสพติดออกจากโลก แม้ว่าจะมีการขยายเวลาออกไปอีกก็ตาม

ผลการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก ค.ศ. 2016 (United Nation General Assembly Special Session on Drug (UNGASS 2016) ระหว่างวันที่ 19-21 เมษายน 2559 ที่ผ่านมานั้น เน้นเป้าหมายการสร้าง “สังคมที่ปลอดจากการใช้สารเสพติดในทางที่ผิด (A society free of drug abuse)” ให้มีความสำคัญกับการดูแลความปลอดภัยในด้านสุขภาพ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการพิจารณาเรื่องการนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ตามกฎหมายท้องถิ่น วัฒนธรรม และการรักษาสิ่งแวดล้อม

แต่สิ่งที่ดูเหมือนจะมีแนวทางการจัดการที่แตกต่างกันคือ นโยบายการจัดการพืชเสพติดของสหประชาชาติก็ยังคงให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดจำนวนการปลูกพืชเสพติดผิดกฎหมาย โดยเน้นพืชเสพติดคือ การปลูกเพื่อเก็บเกี่ยวดอกฝิ่น, ต้นโคคา และต้นกัญชา อุป ช้อมูลของสหประชาชาติมิได้ระบุถึงการกำจัดพืชเสพติดให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด เพราะสหประชาชาติตระหนักดีว่า พืชเสพติดสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เช่นกัน

สหประชาชาติเรียกร้องให้ประเทศสมาชิก พิจารณาทบทวนหรือปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด โดยให้ความสำคัญต่อการนำหลักการใหม่มาใช้แทน เช่น หลักการลดทอนฐานความผิดอาญา (Decriminalisation) หรือการลดความรุนแรงของบทลงโทษ (Depenalisation) การลงโทษที่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการ

กระทำผิด หรือการใช้มาตรการลงโทษอื่นแทนโทษอาญา แต่ก็ได้รับการวิจารณ์ว่า สหประชาชาติมิได้ ปฏิรูปนโยบายยาเสพติดอย่างเป็นรูปธรรม ผู้นำหลายประเทศรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนเรียกร้องให้มีการ ประเมินการดำเนินงานของสหประชาชาติ¹⁶

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้กำหนดนโยบาย และสำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ยาเสพติดของไทย ควรน้อมนำแนวทางการแก้ปัญหาเสพติดของ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงดำริให้จัดตั้งมูลนิธิโครงการหลวงที่สามารถ แก้ปัญหาการปลูกฝิ่นของชาวเขาอย่างประสบความสำเร็จ และศึกษานโยบายการจัดการพืชเสพติดของ สหประชาชาติ เพื่อนำมาพิจารณาปรับใช้กับประเทศไทยอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2.2.3 ข้อมูลสถิติการดำเนินคดีผู้กระทำผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม

รายงานผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศ ประจำปี 2557 ของสำนักงาน ป.ป.ส.¹⁷ (ม.ค.-ธ.ค. 2557) พบว่า มีการจับกุมคดียาเสพติดรวมทั้งสิ้น 203,302 คดี มีผู้ต้องหา 218,640 คน จำแนกเป็นคดียาบ้า 154,526 คดี ไอซ์ 11,463 คดี เฮโรอีน 1,097 คดี โคเคน 62 คดี กัญชาแห้ง 13,958 คดี (ของกลาง 32,207 กิโลกรัม) กัญชาสด 1,562 คดี (ของกลาง 5,971 กิโลกรัม) และพืชกระท่อม 15,314 คดี (ของกลาง 55,563 กิโลกรัม)

รายงานข้อมูลการดำเนินคดียาเสพติดของศาลยุติธรรม ประจำปี 2558¹⁸ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ ปริมาณคดีเกี่ยวกับยาเสพติดที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรรวมทั้งสิ้น 273,480 คดี ปรากฏว่า เมทแอมเฟตามีน เป็นยาเสพติดที่มีการกระทำความผิดมากที่สุด รวมทั้งสิ้นจำนวน 192,953 คดี รองลงมา คือ คดียาเสพติดประเภทพืชกระท่อม มีทั้งสิ้นจำนวน 55,004 คดี และถัดมาคือ คดียาเสพติดประเภทกัญชา มีทั้งสิ้นจำนวน 20,709 คดี (ดู ตารางที่ 2.1)

¹⁶ Greg Chipp, “A drug-free world is an impossible dream - UNGASS 2016” (April 18, 2016) at http://www.drugpolicy.org.au/ungass_2016

¹⁷ “รายงานผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศ ประจำปี 2557 (ม.ค.-ธ.ค.2557)” จัดทำโดย สำนักงานปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. (2558), น.1.

¹⁸ “รายงานสรุปผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ.2558” (สำนักงานศาลยุติธรรม), น.4.

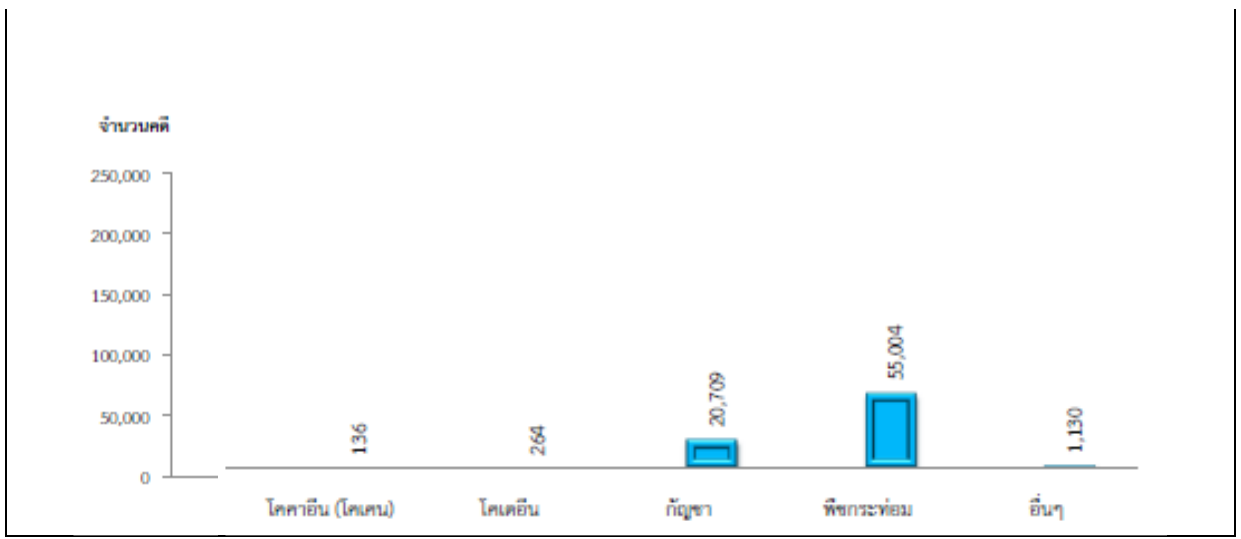
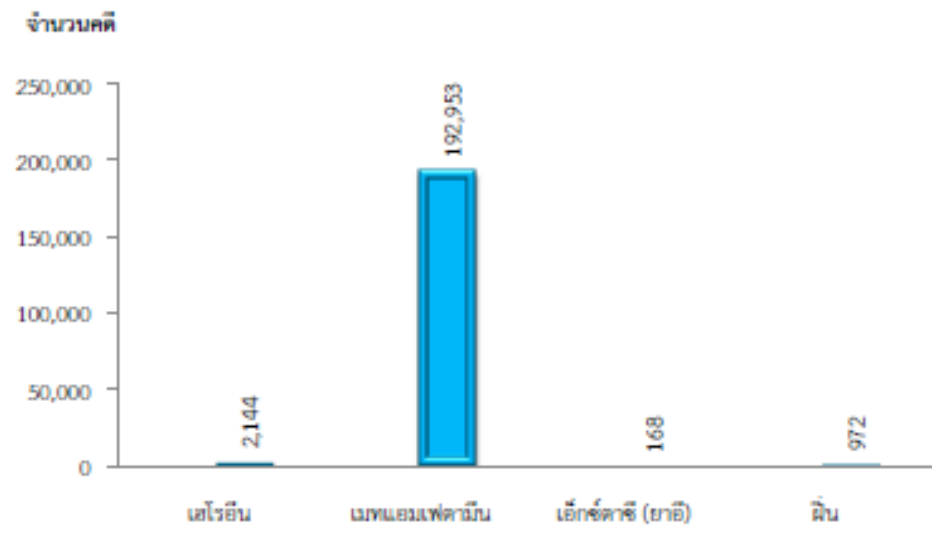
ตารางที่ 2.1 รายงานปริมาณคดีเกี่ยวกับยาเสพติดที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษา
ของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร

ประจำปี พ.ศ. 2558

ยาเสพติด	ฐานความผิด							
	ผลิต	จำหน่าย	ครอบครอง	เสพ	ครอบครองเพื่อเสพ	ครอบครองเพื่อจำหน่าย	อื่นๆ	รวม
เฮโรอีน	4	84	916	676	33	406	25	2,144
เมทแอมเฟตามีน	473	14,775	41,994	78,076	3,790	49,432	4,413	192,953
เอ็กซ์ตาซี (ยาอี)	1	7	51	40		53	16	168
ฝิ่น	15	14	521	331	14	69	8	972
โคคาอีน (โคเคน)	4	4	64	22	1	21	20	136
โคเลอีน	5	2	105	41	2	6	103	264
กัญชา	1,425	413	13,983	3,250	269	1,028	341	20,709
พืชกระท่อม	9,466	647	34,755	4,486	1,401	3,757	492	55,004
อื่นๆ	6	35	291	549	8	105	136	1,130
รวม	11,399	15,981	92,680	87,471	5,518	54,877	5,554	273,480

เมื่อจำแนกคดียาเสพติดตามลักษณะของการกระทำความผิด ส่วนใหญ่จะเป็นความผิดมียาเสพติดไว้ในครอบครอง จำนวน 92,680 คดี รองลงมาคือความผิดมียาเสพติดไว้เพื่อเสพ จำนวน 87,471 คดี และถัดมาคือ ความผิดมียาเสพติดไว้ครอบครองเพื่อจำหน่าย จำนวน 54,877 คดี ความผิดฐานเป็นผู้ผลิตจำนวน 11,399 คดี (ดู แผนภูมิที่ 2.1)

แผนภูมิที่ 2.1 ปริมาณคดียาเสพติดที่เข้าสู่ศาล(รับใหม่)ของศาลชั้นต้นทั่วประเทศ
ประจำปี พ.ศ. 2558



ข้อมูลสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์คดี พ.ร.บ. ยาเสพติดทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2559) มีจำนวน 227,668 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 70.14 ของผู้ต้องขังทั้งหมด¹⁹ จนเกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นคุก ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากนโยบายและกฎหมายยาเสพติดที่มีความรุนแรงเกินจำเป็น

พื้นที่ปลูกพืชกระท่อม

จากข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ส. พบว่า เริ่มมีการสำรวจพื้นที่ปลูกพืชกระท่อมครั้งแรกในปี 2550/2551 พบว่าพื้นที่ปลูกพืชกระท่อมในภาคใต้มีการปลูกทุกจังหวัด แต่เป็นการปลูกกระจายตามบ้านในชุมชนเกือบทุกชุมชน ไม่สามารถระบุจำนวนที่แน่ชัดได้ เนื่องจากพืชกระท่อมจะไม่ปลูกเต็มพื้นที่เหมือนพืชส่วนมาก จะปลูกเป็นต้น แต่ที่สำรวจพบเป็นการปลูกเป็นแปลงเห็นได้ชัด

ในปี 2550/2551 มีพื้นที่ปลูกทั้งสิ้น 155.75 ไร่, ปี 2551/2552 มี พื้นที่ปลูก 151 ไร่, ปี 2552/2553 มีพื้นที่ปลูก 152.5 ไร่, ปี 2553/2554 มีพื้นที่ปลูก 150 ไร่, ปี 2554/2555 มีพื้นที่ปลูก 150 ไร่ และปี 2555/2556 มีพื้นที่ปลูก 153.5 ไร่ โดยพื้นที่ที่พบมีการปลูกมากคือ จ.สตูล ซึ่งเป็นพื้นที่ป่ากระท่อมในธรรมชาติอยู่ในเขตป่าสงวนมีพื้นที่ปลูกประมาณ 150 ไร่ ซึ่งไม่สามารถตัดทำลายได้ ที่เหลือ 3.5 ไร่ อยู่ใน จ.สุราษฎร์ธานี (ข้อมูลเท่าที่ได้รับรายงาน)²⁰

สถิติการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม²¹

ข้อมูลการจับกุมพืชกระท่อมของสำนักงาน ป.ป.ส. พบว่า ตั้งแต่ปี 2546 ถึงปี 2553 พบว่า จำนวนคดีความมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2553 เป็นปีที่มีข้อมูลการจับกุมสูงสุดเท่าที่เคยมีมาคือ มีจำนวน 6,867 คดี ผู้ต้องหาจำนวน 9,159 คน หลังจากนั้นเป็นต้นมา แนวโน้มการจับกุมก็เริ่มลดลง ขณะที่ปริมาณของกลางที่ยึดได้ กลับมีแนวโน้มค่อย ๆ เพิ่มขึ้น เช่น ปี 2551 ยึดได้ 13.05 ตัน ปี 2555 เพิ่มขึ้น เป็น 33.10 ตัน แต่ปี

¹⁹ “สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์คดี พ.ร.บ. ยาเสพติดทั่วประเทศ” (ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2559) เว็บบกรมราชทัณฑ์ http://www.correct.go.th/stat102/display/drug_result.php?date=2016-08-01&Submit=%B5%A1%C5%A7

²⁰ “สถานการณ์ปัญหายาเสพติดปีงบประมาณ 2557 และแนวโน้มของปัญหา” จัดทำโดย สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ส., น.1-2.

²¹ ข้อมูลส่วนใหญ่สรุปเนื้อหาจากเอกสารชื่อ “สถานการณ์พืชกระท่อม ปี 2556” จัดทำโดย สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ส.(กันยายน 2556)

2556 ลดลงเหลือ 14.90 ตัน กลุ่มผู้กระทำผิดในคดีพืชกระท่อมที่มีการจับกุมได้ราว 3 ใน 5 (ร้อยละ 61) เป็นผู้มีอายุระหว่าง 15-29 ปี

ข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ส. จากการสำรวจครัวเรือนทั่วประเทศในปี 2554 พบว่ามีกลุ่มผู้ใช้หรือผู้เคยใช้กระท่อมมากถึง 1.23 ล้านคนทั่วประเทศ เพิ่มขึ้นจากปี 2550 ที่มีจำนวนราว 1.07 ล้านคน ผู้ใช้หรือผู้เคยใช้มีอยู่ทุกภูมิภาค ส่วนใหญ่เป็นผู้อยู่ในภาคใต้ (ดู ตารางที่ 2.2)

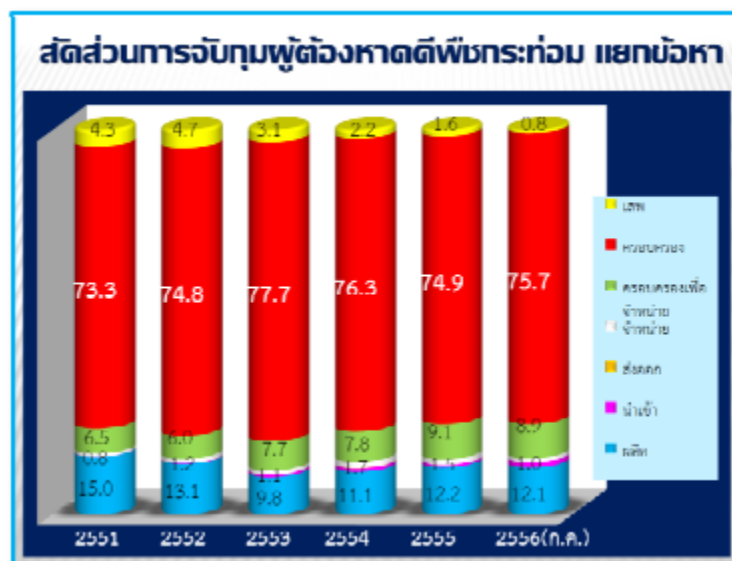
ตารางที่ 2.2 ข้อมูลจำนวนผู้ใช้หรือผู้ที่ใช้พืชกระท่อมในภูมิภาคต่าง ๆ

	2550	2551	2554
❖ จำนวนผู้เคยใช้ (คน)	1,078,152	1,080,304	1,233,176
❖ จำนวนผู้ใช้ใน 1 ปี (คน)	378,214	511,160	404,548
❖ จำนวนผู้ใช้ใน 30 วัน(คน)	264,522	388,590	289,044
ผู้ใช้ใน 1 ปี แยกตามภาค(คน)			
❖ กทม.	48,406	10,801	22,821
❖ กลาง	18,934	45,269	85,293
❖ ดอ.เฉียงเหนือ	9,704	24,113	11,410
❖ เหนือ	19,286	-	2,943
❖ ใต้	281,884	430,977	282,082

สัดส่วนของข้อหาในความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม

ในช่วงปี 2551 ถึง 2556 ผู้ต้องหาในความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 76 ถึงร้อยละ 81 ถูกจับกุมในข้อหาครอบครองพืชกระท่อม รองลงมา ความผิดข้อหาผลิตน้ำต้มใบกระท่อมร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 12 และข้อหาครอบครองเพื่อจำหน่าย ร้อยละ 6.5 ถึง ร้อยละ 9.1 ผู้ต้องหาในคดีนำเข้าพืชกระท่อมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขาดแคลนใบกระท่อมในไทย จึงมีการลักลอบนำเข้าจากประเทศมาเลเซีย อีกทั้งผู้นำเข้าสามารถสร้างผลกำไรจากการจำหน่ายใบกระท่อมอย่างมาก เช่น ราคาในเดือนกันยายน 2556 ใบกระท่อมจากมาเลเซียราคา กิโลกรัมละ 300 ถึง 400 บาท แต่เมื่อนำมาจำหน่ายในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ จะมีสูงถึง กิโลกรัมละ 800 ถึง 1,400 บาท (ดู แผนภาพที่ 2.1)

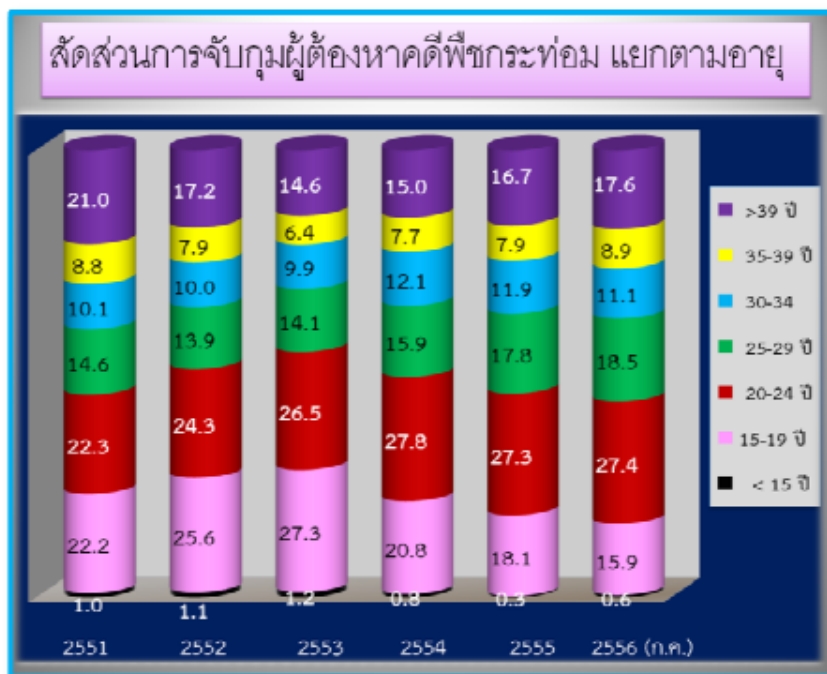
แผนภาพที่ 2.1 สัดส่วนการจับกุมผู้ต้องหาคดีกระท่อม จำแนกตามข้อหา



อายุของผู้ต้องหาคดีความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม

ข้อมูลจำนวนผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมคดีความผิดตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ กรณีพืชกระท่อม ระหว่างปีงบประมาณ 2551 ถึง 2556 ผู้ต้องหาส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 61.8 เป็นผู้มีอายุระหว่าง 15 ถึง 29 ปี โดยผู้ต้องหาที่มีอายุระหว่าง 25 – 29 ปีเป็นกลุ่มวัยทำงานที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ผู้ต้องหาที่มีอายุระหว่าง 15 – 19 ปี มีแนวโน้มลดลง นอกจากนี้ ผู้ต้องหาส่วนใหญ่เป็นผู้กระทำความผิดเป็นครั้งแรกคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 79 ถึง 86.9 (กรุณาดู แผนภาพที่ 2.2)

แผนภาพที่ 2.2 สัดส่วนการจับกุมผู้ต้องหาคดีพิษกระท่อม จำแนกตามอายุ



สถิติผู้เข้าบำบัดพิษกระท่อม (ปี 2551 – 2556)

ข้อมูลสถิติผู้เข้าบำบัดพิษกระท่อม ช่วงปี 2551 – 2554 มีจำนวนผู้เข้าบำบัดปีละราว 2 พันรายต่อปี แต่ในช่วงปี 2555 มีการระดมกวาดล้าง จับกุมคดียาเสพติดทุกประเภททั่วประเทศสูงมาก มีการชักชวนผู้เสพยาเสพติดพิษกระท่อมเข้ารับการบำบัด จนข้อมูลในปี 2555 มีจำนวนผู้เข้าบำบัดพิษกระท่อมสูงราว 12,000 ราย ซึ่งผู้เสพยาเสพติดพิษกระท่อมเข้าบำบัดส่วนใหญ่เป็นแบบสมัครใจมากถึงร้อยละ 67 ถึง 76 และเพิ่มสูงเป็นร้อยละ 90 ในปี 2555 และ 2556 (กรุณาดู แผนภาพที่ 2.3)

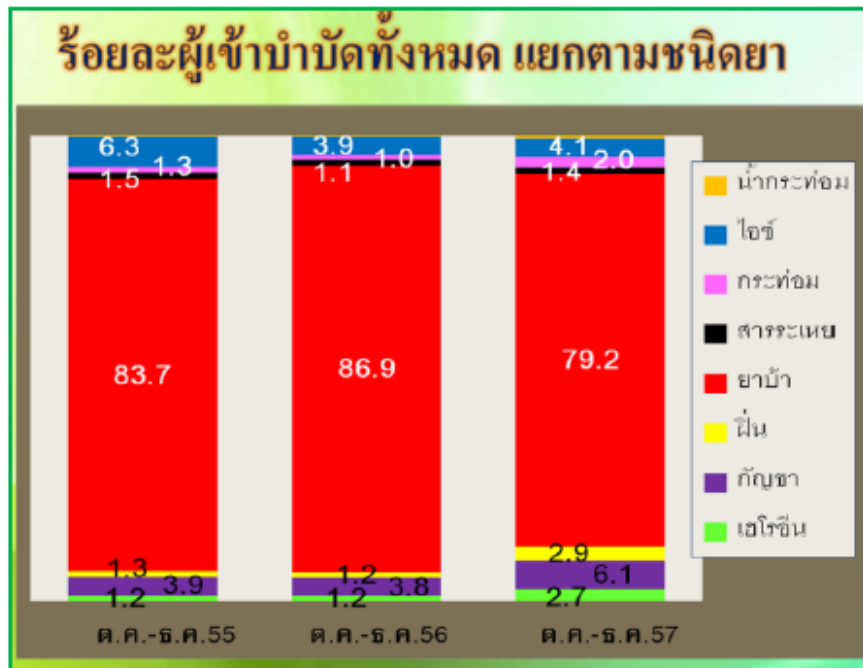
แผนภาพที่ 2.3 สถิติผู้เข้าบำบัดพิษกระท่อม (ปี 2551 – 2556)



สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในปีงบประมาณ 2558 (ไตรมาสที่ 1)²² ภาครัฐได้กำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหายูสผู้เสพยาเสพติด โดยการนำผู้เสพยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาอย่างเหมาะสมให้ได้จำนวน 220,000 คน ในปัจจุบัน โดยยาเสพติดที่ผู้เสพยาเข้ารับการบำบัดรักษามากที่สุด 3 ลำดับแรกคือ ยาบ้า ร้อยละ 79.2 รองลงมาคือ กัญชา ร้อยละ 6.1 และไอซ์ ร้อยละ 4.1 ตามลำดับ สำหรับกลุ่มผู้เข้ารับการบำบัดซึ่งเป็นกลุ่มนักเรียน นักศึกษาประเภทยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดรักษามากที่สุด คือ ยาบ้า (ร้อยละ 65.4) กัญชา (ร้อยละ 20.1) และพืชกระท่อม (ร้อยละ 5.7) ตัวยาเสพติดที่ควรติดตามเฝ้าระวัง ได้แก่ กัญชา และพืชกระท่อม เนื่องจากมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยกัญชาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.0 เป็นร้อยละ 20.1 พืชกระท่อม เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.4 เป็นร้อยละ 5.7 ขณะที่ยาบ้าลดลงจากร้อยละ 78.0 เป็นร้อยละ 65.4 (ดูแผนภาพที่ 2.4)

²² “สถานการณ์เฝ้าระวังปัญหายาเสพติด ช่วงไตรมาสที่ 1 ปีงบประมาณ 2558 (ต.ค.-ธ.ค. 2557)” จัดทำโดยสำนักยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ส.

แผนภาพที่ 2.4 ร้อยละของผู้เข้ารับการรักษาบำบัดแบ่งตามชนิดยาเสพติด



ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนสถาบันบำบัดรักษาและฟื้นฟูยาติดยาเสพติดแห่งชาติบรมราชชนนี กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข²³ (ชื่อเดิมคือ สถาบันธัญญาลักษณ์) ผู้วิจัยไม่ได้รับข้อมูลจำนวนผู้เข้ารับการรักษาบำบัดพืชกระท่อมหรือน้ำกระท่อมที่กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ และไม่มีผลการศึกษารื่องผลการบำบัดในกรณีพืชกระท่อมว่าได้ผลมากน้อยเพียงใด มีผู้เข้าบำบัดที่หวนกลับมาเสพติดหรือใช้กระท่อมอีกหรือไม่

ข้อมูลของผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมด้านยาเสพติดระบุว่า²⁴ ได้เกิดกรณีปัญหาผู้เข้ารับการรักษาบำบัดบางรายได้รับผลเสียอื่น ๆ เช่น กลายเป็นผู้เสพยาติดยาเสพติดประเภทอื่น เช่น ยาบ้า ยาไอซ์ หรือเข้าไปอยู่ขบวนการค้ายาเสพติดหรือไม่ เนื่องจากไม่มีการจำแนกผู้เข้ารับการรักษาบำบัดพืชกระท่อมออกจากยาเสพติด

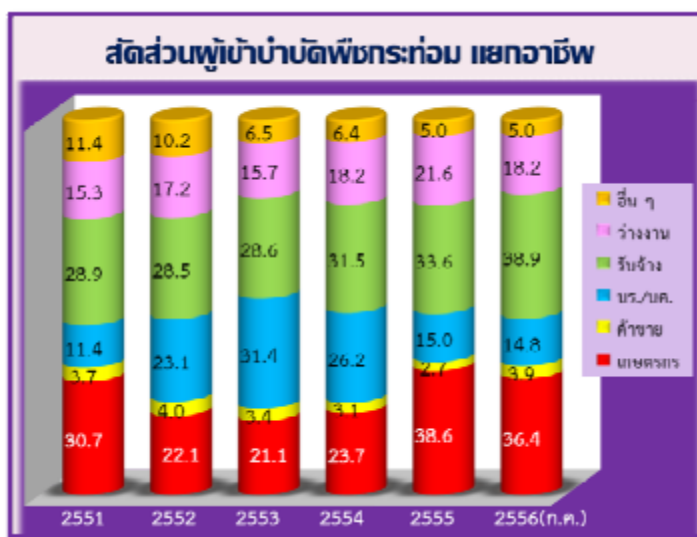
²³ ข้อมูลสัมภาษณ์ นพ. อังกูร ภัทรากร รองผู้อำนวยการสถาบันบำบัดรักษาและฟื้นฟูยาติดยาเสพติดแห่งชาติบรมราชชนนี กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559 ณ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข จ.นนทบุรี

²⁴ ข้อมูลสัมภาษณ์ นายวัชรพงศ์ พุ่มชื่น มูลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559 ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จังหวัดสตูล

ในประเภทอื่น บางกรณีเจ้าหน้าที่รัฐบางรายใช้เงินว่าจ้างให้วัยรุ่นเข้ารับการบำบัดในค่ายบำบัด วัยรุ่นบางรายที่เข้าค่ายบำบัดแล้ว อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชนของตน เพราะถูกตีตราว่าเป็นคนไม่ดี

ข้อมูลการประกอบอาชีพของผู้เข้าบำบัดพิษกระท่อมช่วงปี 2551 ถึง 2556 ลำดับที่ 1 คือ ผู้มีอาชีพรับจ้าง ร้อยละ 28.5 ถึง 39 ลำดับที่ 2 คือ กลุ่มเกษตรกร ร้อยละ 30.7 ถึง 36 ลำดับที่ 3 คือ นักเรียน นักศึกษา ร้อยละ 15 ถึง 26 (กรุณาดู แผนภาพที่ 2.5)

แผนภาพที่ 2.5 ผู้เข้าบำบัดพิษกระท่อม จำแนกตามอาชีพ (ปี 2551 – 2556)



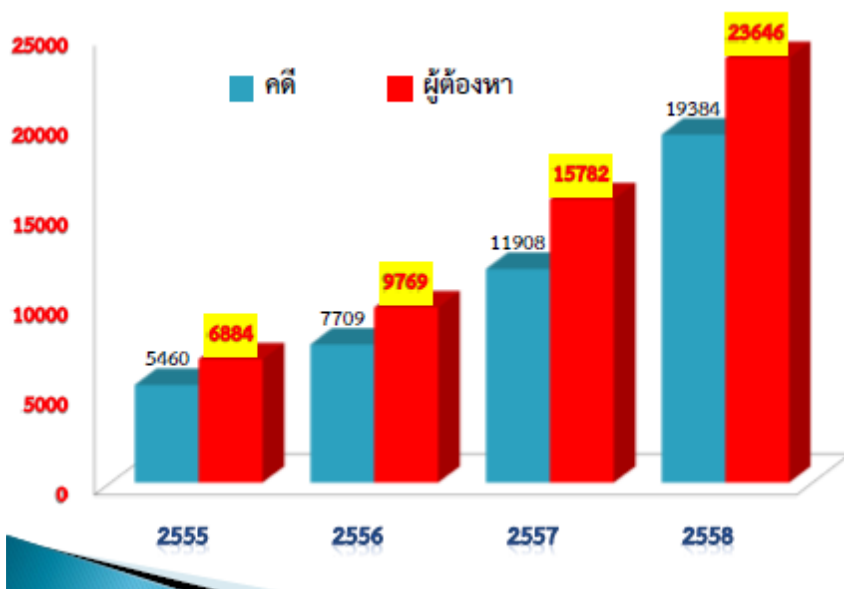
สถานการณ์พิษกระท่อมพื้นที่ภาคใต้ตอนบน²⁵

นายประสาร หยกสตาร์ ผู้อำนวยการส่วนเฝ้าระวังยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.ภาค 8 ได้ให้ข้อมูลสถิติคดีและจำนวนผู้ต้องหาในคดีพิษกระท่อมในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 – 2558 ทำให้เห็นแนวโน้มการกระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับพิษกระท่อมในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน (ได้แก่ กระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต ระนอง และ สุราษฎร์ธานี) ในช่วง 5 ปีย้อนหลังที่เพิ่มสูงขึ้น (ดูแผนภาพที่ 2.6) อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีข้อมูลของ ป.ป.ส.ที่ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุดังกล่าว แต่เป็นที่ทราบกันดี

²⁵ “สถานการณ์พิษกระท่อมพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ห้วงปีงบประมาณ 2555 – 2558” นำเสนอโดย นายประสาร หยกสตาร์ ผู้อำนวยการส่วนเฝ้าระวังยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. 8 (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการการปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติต่อพิษกระท่อมในประเทศไทย ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จ.สตูล จัดโดย สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2559)

ว่า การใช้พืชกระท่อมในพื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้มีการปลูกทั่วไปและใช้เคียงกันเป็นปกติ จากการรับฟังข้อมูลการประชุมที่จังหวัดสตูล ผู้เข้าร่วมประชุมบางท่านให้ข้อมูลว่า อาจเป็นเพราะความนิยมในการดื่มน้ำกระท่อมที่เพิ่มมากขึ้นในกลุ่มเยาวชน รวมถึงกรณีที่ผู้เสพ 4 x 100 บางรายอาจเคยเป็นผู้เสพยาบ้ามาก่อนได้เลิกใช้ยาบ้าที่มีราคาสูงกว่า เพราะปัญหาเศรษฐกิจในพื้นที่ภาคใต้

แผนภาพที่ 2.6 ข้อมูลสถิติคดีและจำนวนผู้ต้องหาในคดีพืชกระท่อมในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน



สถานการณ์พืชกระท่อมและ 4 x 100 ในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง²⁶

นายสุรพล ภัทรปกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ส. ภาค 9 ได้ให้ข้อมูลในการประชุมที่จังหวัดสตูลว่า จำนวนคดีเกี่ยวกับกระท่อมเพิ่มขึ้นในห้วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2554-2558) มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในปี 2558 พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดที่ถูกจับกุมมากเป็นอันดับหนึ่งของภาคใต้ ผู้ถูกจับกุมส่วนใหญ่ 1 ใน 3 ในคดีกระท่อมเป็นคนไทยจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่นำเข้าไปกระท่อมจากมาเลเซีย เนื่องจากกำลังซื้อ

²⁶ “สถานการณ์พืชกระท่อมและ 4 x 100 ในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง” นำเสนอโดย นายสุรพล ภัทรปกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ส. ภ.9 (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการการปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติต่อพืชกระท่อมในประเทศไทย ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จ.สตูล จัดโดย สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2559)

อยู่ที่ประเทศไทย อีกทั้งการที่ราคาเป็นแรงจูงใจทำให้มีผู้ค้าและเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น เช่น ราคาขายปลีกใบกระท่อมในพื้นที่อาจสูงถึงกิโลกรัมละ 900 ถึง 1,200 บาท แต่ต้นทุนการนำเข้าใบกระท่อมจากมาเลเซียมา ราคาต่ำกว่าหลายเท่าตัว

2.3 ความเป็นมาในการบัญญัติพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486²⁷

ในอดีตนั้นพืชกระท่อมยังมิได้ถูกควบคุมโดยรัฐ และไม่ถือเป็นยาเสพติดตามกฎหมายในขณะนั้น คือ “พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465” ซึ่งได้กำหนดประเภทยาเสพติด เฉพาะฝิ่นยา อัลกาลอยด์ของฝิ่น ใบโคคา รวมถึงวัตถุที่ได้จากอัลกาลอยด์ของฝิ่นและใบโคคา

พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486²⁸

ต่อมาในรัชกาลที่ 8 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ออกกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมฉบับแรก ในไทยคือ พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2486 ประเทศไทยถือเป็นประเทศแรกของโลกที่บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดผิดกฎหมาย ในขณะนั้นยังไม่มีประเทศใดที่มีกฎหมายกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติด

พ.ร.บ.ฉบับนี้มีผลทำให้ผู้ใช้หรือเสพใบกระท่อมถือเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งยังควบคุมการปลูก ผลิต นำเข้า การจำหน่ายและแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย โดย พ.ร.บ.พืชกระท่อมข้างต้นบัญญัติเป็นกฎหมาย ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน จึงสมควรควบคุมพืชกระท่อมอันเป็นสิ่งให้โทษแก่ผู้เสพ

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์เอกสารรายงานการพิจารณา “พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486” ของกัมการร่างกฎหมาย (คือ กรรมการร่างกฎหมาย) หรือคณะกรรมการร่างกฎหมายของคณะกัมการกริสดีกา²⁹ (คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา) ทำให้ความเป็นมา หลักการ เหตุผลความจำเป็นในการเสนอพระราชบัญญัตินี้ สรุปลงได้ดังนี้

²⁷ เนื้อหาในหัวข้อนี้ จะใช้ตัวสะกดที่รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามกำหนด ซึ่งแตกต่างจากตัวสะกดในปัจจุบัน

²⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2486 ดู ภาคผนวก ข.

²⁹ เลขเสร็จที่ 0301/2485

หน่วยงานที่มีนโยบายให้มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมปี 2486 คือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (คือ คณะรัฐมนตรี) ให้มีการควบคุมการเสพกระท่อมของประชาชน โดยคณะรัฐมนตรีได้มอบให้กระทรวงการสาธารณสุข (คือ กระทรวงการสาธารณสุข) พิจารณาแนวทางคุ้มครอง ป้องกันการเสพกระท่อมขึ้น เพื่อความปลอดภัยของประชาชน³⁰ เนื่องจากปรากฏว่า ประชาชนชาวไทยนิยมเสพกระท่อมกันอย่างแพร่หลายมาก

กระทรวงการสาธารณสุขได้รายงานข้อมูลว่า กระท่อมเป็นพืชชาติชนิดหนึ่งมีรสมีนเมาคล้ายฝิ่น ซึ่งทำให้เกิดโทษแก่ร่างกายของผู้เสพ โดยมีอาการมีนเมา ท้องอืด เบื่ออาหาร เป็นโรคหัวใจอ่อน และโรคเส้นประสาทตี้นตัน จึงสมควรที่จะมีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองการเสพกระท่อมขึ้นไว้ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24..

เป็นที่น่าสังเกตว่า ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24.. ฉบับภาษาอังกฤษมาก่อนแล้วคือ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2485 โดย นายเสริม วินิจฉัยกุล กัมการร่างกฎหมาย (คือ กรรมการร่างกฎหมาย) รักษาการแทนเลขาธิการคณะกัมการกริสติกาได้จัดส่งร่าง พ.ร.บ.ฉบับภาษาอังกฤษชื่อว่า “Draft Act on Mitragyne Speciosa B.E. 24...” ถึงที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย (Legislative Adviser) ชื่อ นายพิชาญ บุลยง ในเวลาต่อมาได้มีการส่งอย่างเป็นทางการจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายทวี บุญยเกตุ) ถึงเลขาธิการคณะกัมการกริสติกาในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2485

ผู้วิจัยได้ศึกษารายงานการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวพบว่า มีการประชุมกัมการร่างกฎหมายเพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24.. ครั้งแรกคือ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2485 เวลา 10.00 น. ณ ห้องประชุมคณะกัมการกริสติกา และเป็นการประชุมเพียงครั้งเดียว กล่าวคือมีการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.นี้ผ่านในครั้งเดียว ผู้วิจัยได้ศึกษารายงานการประชุมกัมการร่างกฎหมายในวันดังกล่าวพบว่า มีกัมการ (คือ กรรมการ) คือ กัมการร่างกฎหมายพิจารณามี 3 ท่านคือ

1. ม.จ.สกลวรรณากร วรารณ ประธานกัมการ
2. นายชม จามรมาน กัมการ
3. นายอัครม สรียากัย กัมการ

และมีผู้เข้าร่วมประชุมอีก 3 ท่านคือ นายพิชาญ บุลยง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย, นายเสกกล บุญยัถิติ เลขานุการ และ นายอุทัย วิเสตสมิต ผู้ช่วยเลขานุการ

³⁰ หนังสือจาก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ด. 8781/2485 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2585 ถึง เลขาธิการคณะกัมการกริสติกา เรื่อง ส่งร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24.. เพื่อตรวจพิจารณา

ทั้งนี้ ที่ประชุมได้อนุญาตให้ผู้แทนกระทรวงการสาธารณสุขเข้าร่วมประชุมด้วย 2 ท่านคือ ม.จ.วัลภากร วรวรรณ³¹ กับ นายแก้ว ไชยพากร

ในร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24.. ที่กัมการร่างกฎหมายพิจารณา กำหนดหลักการไว้ คือ “เพื่อห้ามการเสพใบกระท่อมหรือส่วนต่าง ๆ ของต้นกระท่อม และห้ามการปลูก” และระบุเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไว้คือ

เหตุผล

กระท่อมเป็นพริกสมิทธิชนิดหนึ่ง ใบมีรสขมเมาคล้ายฝิ่น ปรากฏว่า ประชาชนชาวไทยนิยมเสพกันแพร่หลายมาก การเสพใบกระท่อมเป็นการให้โทษแก่ร่างกายโดยทำให้ผู้เสพเกิดและเกิดอาการมีเมามา ท้องอืด เบื่ออาหาร เป็นโรคหัวใจอ่อนและโรคประสาทผั่นเค้น เพราะฉะนั้น จึงสมควรมีบทบัญญัติบังคับห้ามการปลูก การมีไว้ในครอบครอง การพาเข้าและส่งออกซึ่งใบกระท่อมและส่วนต่าง ๆ ของต้นกระท่อม ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองป้องกันให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนให้บังเกิดผลคือไป.

³¹ นายแพทย์ หม่อมเจ้าวัลภากร วรวรรณ ทรงเป็นโอรสในพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ กับ หม่อมผืน ประสูติเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2434 ทรงสำเร็จการศึกษาที่โรงเรียนการแพทย์ทหารบก เลนินกราด ประเทศรัสเซีย ทรงมีพระเชษฐา พระภคินี พระนุชา พระชนนีษฐาร่วมพระอุทรเดียวกันหลายพระองค์ เช่น ม.จ.สกลวรรณกร วรวรรณ พระเชษฐา หม่อมเจ้าวัลภากร วรวรรณ ทรงเคยเป็นหัวหน้าภาควิชา ศัลยศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ.2460-2465) และเคยเป็นผู้อำนวยการ โรงพยาบาลศิริราช ในปี 2480 ก่อนเกษียณอายุราชการที่กระทรวงสาธารณสุข

https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%A5%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A3_%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%93

และگردนาดูหนังสือ เกิดวังปารุสก์ โดย พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์

ที่ประชุมมีความเห็นให้เปลี่ยนชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติกะท่อม” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติพีชกะท่อม” ตามข้อเสนอของ ม.จ.สกลวรรณกร วรวรรณ ประธานกัมการร่างกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าชื่อที่เสนอมานาจทำให้เข้าใจผิดปะปนกับคำว่า “กระท่อม” ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของคน จึงใช้คำว่า พีชกะท่อม เป็นชื่อร่าง พ.ร.บ.

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพีชกะท่อม พ.ศ. 2486 สรุปได้ดังนี้

1) นิยาม “พีชกะท่อม” หมายความว่ารวมตลอดถึงทุกส่วนของพีชกะท่อม ซึ่งเรียกตามพริกสตราครว่า มิตรายิน สเปชิโอซา ไม่ว่าจะมีส่วนอื่นผสมอยู่ด้วยเป็นรูปหรือของปรุงใด ๆ

2) ห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพีชกะท่อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน (มาตรา 4)

3) ห้ามการเสพ ปลุก มีหรือครอบครอง ชื่อ ขาย ให้ หรือแลกเปลี่ยนพีชกะท่อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน และมีเงื่อนไขตามกฎหมายบัญญัติไว้คือ เพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลปะหรือวิทยาศาสตร์ (มาตรา 5)

4) บทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 4 หรือมาตรา 5 มีอัตราโทษเท่ากันคือ ปรับไม่เกิน 200 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

5) กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกคชวง (มาตรา 7)

6) วันที่พระราชบัญญัติพีชกะท่อม พ.ศ. 2486 มีผลใช้บังคับคือ เมื่อพ้นกำหนด 6 เดือน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือราวต้นเดือนสิงหาคม 2486

เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาพระราชบัญญัติพีชกะท่อม พ.ศ. 2486 พบว่า การกำหนดบทลงโทษไม่สอดคล้องกับลักษณะความผิดที่มีความแตกต่างกันตามหลักสัดส่วนในการลงโทษทางอาญา กล่าวคือ ผู้เสพใบกะท่อมอาจได้รับโทษเท่ากับการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือการลักลอบนำเข้าพีชกะท่อมเข้ามาในประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่การเสพใบกะท่อมเป็นส่วนหนึ่งของวิถีของคนไทยในภาคใต้ ในขณะที่การซื้อขาย แลกเปลี่ยนน่าจะมีอัตราโทษที่สูงกว่า สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายที่ไม่ต้องการให้ประชาชนมาเสพพีชกะท่อมอย่างเด็ดขาด

กคคชวงการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 มีผลใช้บังคับแล้ว มีการออกกคคชวงการสาธารณสุขตาม พ.ร.บ.นี้ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2486 มีเนื้อหาโดยสรุปคือ

1) การกำหนดเรื่องการขึ้นคำขออนุญาตรวม 3 กรณีคือ

กรณีที่ 1 การนำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพืชกระท่อม

กรณีที่ 2 ปลูกหรือมีพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

กรณีที่ 3 ซื่อ ขาย ใ้ หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม

2) เจ้าหน้าที่ที่อนุญาตคือ อธิบดีกรมสาธารณสุข

3) อายุใบอนุญาตมีการกำหนดไว้ 2 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 การนำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพืชกระท่อม มีอายุใบอนุญาต 1 ปี หรือน้อยกว่า 1 ปี

ประเภทที่ 2 การปลูก ซื่อ ขาย ใ้ หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม กำหนดให้มีอายุจนถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต คือไม่เกิน 1 ปี

4) เงื่อนไขการออกใบอนุญาตประเภทที่ 2 คือการปลูก ซื่อ ขาย ใ้ หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบโรคศิลปะในสาขาเภสัชกรรมที่ต้องการปรุงยาดังกล่าว แจ้งตำรับยาและปริมาณพืชกระท่อม หรือยาอื่นที่ผสม เพื่อขออนุญาตก่อนปรุงยาทุกครั้ง

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกคคชวงการสาธารณสุขตาม พ.ร.บ.นี้ พบว่า ไม่มีการอนุญาตให้มีการเสพพืชกระท่อมในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น กล่าวคือไม่มีการออกใบอนุญาตให้ครอบครองเพื่อเสพแต่อย่างใด

แบบคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486

แบบ พ.ก. 1

คำขออนุญาต

นำเข้าในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพืชกระท่อม

เขียนที่.....

วันที่..... พุทธศักราช.....

ฉัน..... อายุ..... ปี

สัญชาติ..... อาชีพ..... บ้านเลขที่.....

ถนน..... หมู่ที่..... ตำบล.....

อำเภอ..... จังหวัด.....

ขออนุญาต นำเข้าในราชอาณาจักร..... กรัม
ส่งออกนอกราชอาณาจักร.....

เพื่อ.....

.....

โดยทาง.....

..... ผู้ขออนุญาต

แบบ พ.ค. 2

คำขออนุญาต
ปลูกหรือมีพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลป์
หรือวิทยาศาสตร์

เขียนที่.....
วันที่..... พุทธศักราช.....
ฉัน..... อายุ..... ปี
สัญชาติ..... บ้านเลขที่..... ถนน.....
หมู่ที่..... ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....
เป็นผู้ประกอบโรคศิลป์แผน..... สาขา..... ชั้น.....
เป็นเจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์ในสำนัก.....

ขออนุญาต

(ก) ปลูกพืชกระท่อมที่ตำบล.....
อำเภอ..... จังหวัด..... จำนวน..... ต้น
ในเนื้อที่..... ตารางเมตร เพื่อ.....

(ข) มีพืชกระท่อมไว้ที่..... ตำบล.....
อำเภอ..... จังหวัด..... ปริมาณ..... กรัม
เพื่อ.....

.....ผู้ขออนุญาต

แบบ พ.ก. 3

คำขออนุญาต

ชื่อ นาย ให้หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์

ในการประกอบโรคศิลป์หรือวิทยาศาสตร์

เขียนที่.....

วันที่.....พุทธศักราช.....

ฉัน.....อายุ.....ปี

สัญชาติ.....บ้านเลขที่.....ถนน.....

หมู่ที่.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

เป็นผู้ประกอบโรคศิลป์แผน.....สาขา.....ชั้น.....

เป็นเจ้าของที่วิทยาศาสตร์ในสำนัก.....

ขออนุญาตชื่อ นาย ให้หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อมปริมาณ.....กรัม

เพื่อ.....

.....

.....ผู้ขออนุญาต

แบบ พ.ก. 4

ใบอนุญาต

ให้นำเข้าในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพืชกระท่อม

ใบอนุญาตที่.....

อนุญาตให้

ชื่อ.....

สัญชาติ.....

บ้านเลขที่..... ถนน..... หมู่ที่.....

ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....

นำเข้าในราชอาณาจักร
ส่งออกนอกราชอาณาจักร } ซึ่งพืชกระท่อม ปริมาณ..... กรัม

จาก..... ไปยัง.....

โดยทาง.....

ใบอนุญาตฉบับนี้ใช้ได้จนถึงวันที่..... พุทธศักราช.....

ออก ณ วันที่..... พุทธศักราช.....

อธิบดีกรมสาธารณสุข

แบบ พ.ก. 5

ใบอนุญาต

ให้ปลูก มี ชื่อ ชาย ให้หรือแลกเปลี่ยน
พืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลป์หรือวิทยาศาสตร์

ใบอนุญาตที่.....

อนุญาตให้

ชื่อ.....

สัญชาติ.....

บ้านเลขที่.....ถนน.....หมู่ที่.....

ผู้ประกอบโรคศิลป์แผน.....สาขา.....ชั้น.....

เจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์ในสำนัก.....

(ก) ปลูกพืชกระท่อม จำนวน.....ต้น ไร่ที่.....

(ข) มีพืชกระท่อม ปริมาณ.....กรัม

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

(ค) ชื่อ ชาย ให้หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม.....

ปริมาณ.....กรัม

ใบอนุญาตฉบับนี้ใช้ได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พุทธศักราช.....

ออก ณ วันที่.....พุทธศักราช.....

อธิบดีกรมสาธารณสุข

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 2486 ของรัฐบาลจอมพล ป.

1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24.. ของคณะกัมการกริสติกา โดยกัมการร่างกฎหมาย ไม่มีข้อมูลทางวิชาการหรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ หรือผลการศึกษาผลกระทบต่อด้านสุขภาพจากการเสพพืชกระท่อม ที่สามารถใช้อ้างเป็นเหตุผลในการเสนอกฎหมายของรัฐบาลในขณะนั้น นอกจากนี้ กัมการร่างกฎหมายยังพิจารณาร่าง พ.ร.บ.นี้อย่างเร่งด่วนคือ ใช้เวลาประชุมแล้วเสร็จเพียง 1 ครั้งเท่านั้น

2) เหตุผล ความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24.. ซึ่งอ้างว่าเพื่อคุ้มครองสุขภาพประชาชนผู้เสพ ไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ที่หนักแน่น จึงเป็นเพียงแบบพิธีในการเสนอกฎหมายเท่านั้น

3) รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีนโยบายเสนอพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 2486 เพื่อควบคุมหรือจำกัดการเสพพืชกระท่อมของประชาชนในขณะนั้น เนื่องจากประชาชนที่มาจดทะเบียนสูบฝิ่นกับทางราชการมีจำนวนลดน้อยลง เพราะในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (หรือสงครามมหาเอเชียบูรพา ที่ขยายมายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยประเทศญี่ปุ่น) ประเทศไทยอยู่ในภาวะข้าวยากหมากแพง ประชาชนที่เคยเสกฝิ่นจึงหันไปใช้ใบกระท่อมที่มีราคาถูกกว่าแทน ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้จากภาษีฝิ่นเป็นอันมาก จึงต้องหันมาควบคุมหรือห้ามการเสกกระท่อมแทน เพราะพืชกระท่อมเป็นคู่แข่งสำคัญของธุรกิจฝิ่นของรัฐบาลอย่างไรก็ดี ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังไม่มีการบังคับใช้ พ.ร.บ.กระท่อม 2486 อย่างเข้มงวด จึงยังมีการปลูกต้นกระท่อมในปริมาณที่เหมาะสมและมีการเกี่ยวใบกระท่อมอย่างเปิดเผย จนกระทั่งมี พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ 2522 เจ้าหน้าที่จึงมีความเข้มงวดมากขึ้น³²

ในเอกสารข้อมูลการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติกระท่อม ฯ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งในปี 2486 คือ พล.ต.พิน อมรวิสัยสรเดช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง อภิปรายว่า “ฝิ่นนั้นมีภาษีมาก แต่พืชกระท่อมไม่มีภาษี เมื่อฝิ่นแพง คนก็หันไปสูบกระท่อมแทนฝิ่น ทำให้การค้าฝิ่นของรัฐบาลลดหย่อนลงเช่นนี้ เพื่อให้ต้องตามวัฒนธรรมอันดีงามแล้ว จึงเห็นว่าฝิ่นสำคัญกว่าควรจะเลิก” (อ้างจาก

³² Pascal Tanguay, *Kratom in Thailand: Decriminalisation and Community Control?* (Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr.13) (April 2011) by International Drug Policy Consortium (IDPC) และ Transnational Institute (TNI), p.4.

เอกสารผลการศึกษาของวุฒิสภาเมื่อปี พ.ศ.2546³³) สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่ วุฒิสภา

ฉะนั้น เหตุผลอันแท้จริงในการตราพระราชบัญญัติกระท่อม พ.ศ. 2486 เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการค้า ภาษีของรัฐ มิใช่เป็นเหตุผลเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน และไม่มีผลการศึกษาในเรื่องผลกระทบทางสุขภาพ สังคม หรือปัญหาอาชญากรรมในขณะนั้น

4) หลักฐานที่สำคัญอีกประการที่ชี้ให้เห็นว่า การประกาศใช้กฎหมายควบคุมพืชกระท่อม มิได้เป็นเรื่องเหตุผลเพื่อคุ้มครองสุขภาพประชาชน เนื่องด้วยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังคงมีนโยบายส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนหันมาสูบฝิ่นมากยิ่งขึ้นในช่วงปี 2485 ถึง 2486 เพราะภาครัฐเป็นผู้ผูกขาดกิจการผลิตฝิ่นสุก ฝิ่นดิบ และจำหน่ายฝิ่นเพียงรายเดียว สร้างรายได้จากภาษีฝิ่นและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่าง ๆ กฎหมายที่ยังใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นคือ พระราชบัญญัติฝิ่น พ.ศ. 2472 มีบทบัญญัติหมวด 5 การจดทะเบียนคนเสฟฝิ่น โดยกำหนดให้คนติดฝิ่น ไปขึ้นทะเบียนกับเจ้าพนักงานเป็น “คนเสฟฝิ่น” ซึ่งเดิมจะมีกำหนดช่วงเวลาให้คนเสฟฝิ่นมาขึ้นทะเบียนได้ หากเลยกำหนดเวลาแล้วจะไม่มีกรขยยเวลาอีกต่อไป ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติฝิ่น (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2485 มาตรา 37 บัญญัติให้มีการขยยเวลาขึ้นทะเบียนคนเสฟฝิ่นได้ตามประกาศกระทรวงการคลัง (คือ กระทรวงการคลัง)

ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการตราพระราชบัญญัติกระท่อม พ.ศ. 2486 รัฐบาลได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การขยยเวลาจดทะเบียนคนเสฟฝิ่นหลายครั้ง เนื่องจากมีจำนวนผู้มาจดทะเบียนเสฟฝิ่นน้อยกว่าที่ราชการคาดการณ์ไว้ การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดของรัฐบาลในขณะนั้น จึงคำนึงถึงรายได้ของรัฐเป็นสำคัญ มากกว่าที่เหตุผลเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ขัดแย้งกับเหตุผลในการตรากฎหมายพืชกระท่อมที่ระบุไว้อย่างสิ้นเชิง

ข้อมูลเอกสารประวัติศาสตร์คือ รายงานประจำปีของสถานอัครราชทูตอังกฤษในสมัยปลายรัชกาลที่ 6 (อ้างถึง Annual Report, 1925 (ไม่ปรากฏเลขหน้า)) ที่ชี้ให้เห็นให้เห็นว่า รายได้หลักของสยามในอดีตมาจากกิจการฝิ่น คือรัฐบาลสยามมีรายได้จากฝิ่นในช่วงปี ค.ศ.1919-1920 (หรือ พ.ศ.2462-2463) มีจำนวน

³³ “ผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่” จัดทำโดย คณะกรรมการวิสามัญศึกษาผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่ วุฒิสภา (ที่ประชุมวุฒิสภารับรองเมื่อวันอังคารที่ 4 พฤศจิกายน 2546), น.2-3.

เงินไม่น้อยกว่า 23.50 ล้านบาท หรือคิดเป็นเกือบ 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมดของสยามในขณะนั้น รายได้จากฝิ่นนี้เองที่ทำให้สยามยังคงมีเงินเป็นค่าใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้นได้³⁴ ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเอง สันนิบาตชาติ (League of Nations) ได้จัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศชื่อว่า อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยฝิ่น ค.ศ.1925 (International Opium Convention, 1925) ซึ่งสยามได้ร่วมลงนามเป็นภาคีด้วย และต่อมาสยามก็ได้ประกาศพระราชบัญญัติฝิ่นฉบับใหม่ในปี ค.ศ.1929 (พ.ศ.2472) (อ้างถึง Annual Report, 1929, p.5) มีการจดทะเบียนออกใบอนุญาตร้านฝิ่น ผู้เสพฝิ่นต้องสูบฝิ่นในร้านฝิ่นเท่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตสูบฝิ่นนอกร้านจากเจ้าพนักงาน เรียกว่า ใบอนุญาตพิเศษ

ข้อมูลรายงานของสถานอัครราชทูตอังกฤษชี้ว่า รายได้ของสยามจากฝิ่นลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 1927-1928 เหลือรายได้ราวร้อยละ 14 ของรายได้แผ่นดินทั้งหมด จากที่เดิมเคยมีรายได้มากถึงราวร้อยละ 21 เมื่อ 5 ปีที่แล้ว (อ้างถึง Annual Report, 1927, p.7)³⁵

2.4 การควบคุมพืชกระท่อมตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

กฎหมายยาเสพติดที่ใช้บังคับในปัจจุบันที่เกี่ยวกับพืชกระท่อมคือ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ยกเลิกกฎหมายยาเสพติดฉบับเดิมคือ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465 ระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ไว้ดังนี้

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมานานแล้วและมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้การปราบปรามและควบคุมยาเสพติดให้โทษ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยยาเสพติดให้โทษซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

³⁴ ธีระ นุชเปี่ยม, ฝรั่งมองไทยในสมัยรัชกาลที่ 7: ตะวันออกที่ศิวิไลซ์? (กรุงเทพฯ : มูลนิธิประชาธิปไตย-จำไพพรรณี, 2559), 74-75.

³⁵ เรื่องเดียวกัน

ข้อนำสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465 คือ มิได้บัญญัติให้ “พืชกระท่อม” เป็นยาเสพติดให้โทษแต่อย่างใด นิยามคำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” บัญญัติว่า

คำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า ยาต่าง ๆ ตามบัญชีในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ และยาซึ่งเสนาบดีเห็นว่าอาจทำให้เสพติดแล้วให้โทษแก่ผู้บริโภคร

ประเภทของยาเสพติดให้โทษตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465 มาตรา 4 กำหนดไว้ 5 ประเภทหลัก ดังนี้

(1) ฝิ่นยา

(2) บรรดาอัลกาลอยด์ส์ (Alkaloids) ของฝิ่น รวมทั้งวัตถุที่แปรธาตุจากอัลกาลอยด์ส์ และบรรดาเกลืออันประกอบขึ้นจากอัลกาลอยด์ส์

(3) โบโคคา (Coca) รวมถึงบรรดาอัลกาลอยด์ส์ของโบโคคา และวัตถุที่แปรธาตุจากโบโคคาอัลกาลอยด์ส์ และบรรดาเกลืออันประกอบขึ้นจากโบโคคา

(4) บรรดายาที่กล่าวข้างบนนี้ ...

(5) ตัวยา หรือยาปรุงอย่างอื่นตามที่เสนาบดีประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

2.4.1 ความเป็นมาและเหตุผลในการกำหนดพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

นิยามคำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” ตามมาตรา 4 บัญญัติว่า

“ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า สารเคมีหรือวัตถุชนิดใด ๆ ซึ่งเมื่อเสพเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะโดยรับประทาน ดม สูบ ฉีด หรือด้วยประการใด ๆ แล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญ เช่น ต้องเพิ่มขนาดการเสพขึ้นเป็นลำดับ มีอาการถอนยาเมื่อขาดยา มีความต้องการเสพทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรงตลอดเวลา และสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง กบให้รวมตลอดถึงพืชหรือส่วนของพืชที่เป็นหรือให้ผลผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษหรืออาจใช้ผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษและสารเคมีที่ใช้ในการผลิต

ยาเสพติดให้โทษด้วย ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ไม่หมายความถึงยาสามัญประจำบ้านบางตำรับตามกฎหมายว่าด้วยยาที่มียาเสพติดให้โทษผสมอยู่

การจัดแบ่งประเภทยาเสพติดตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

“มาตรา ๗ ยาเสพติดให้โทษแบ่งออกเป็น ๕ ประเภท คือ

(๑) ประเภท ๑ ยาเสพติดให้โทษชนิดร้ายแรง เช่น เฮโรอีน (Heroin)

(๒) ประเภท ๒ ยาเสพติดให้โทษทั่วไป เช่น มอร์ฟีน (Morphine) โคคาอีน (Cocaine) โคเดอีน (Codeine) ฝิ่นยา (Medicinal Opium)

(๓) ประเภท ๓ ยาเสพติดให้โทษที่มีลักษณะเป็นตำรับยา และมียาเสพติดให้โทษในประเภท ๒ ผสมอยู่ด้วย ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(๔) ประเภท ๔ สารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ หรือประเภท ๒ เช่น อาเซติกแอนไฮไดรด์ (Acetic Anhydride) อาเซทิลคลอไรด์ (Acetyl Chloride)

(๕) ประเภท ๕ ยาเสพติดให้โทษที่มีได้เข้าอยู่ในประเภท ๑ ถึงประเภท ๔ เช่น กัญชา ฝิ่นกระท่อม

ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศระบุชื่อยาเสพติดให้โทษตามมาตรา ๘ (๑)

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ คำว่า ฝิ่นยา (Medicinal Opium) หมายถึง ฝิ่นที่ได้ผ่านกรรมวิธีปรุงแต่งโดยมีความมุ่งหมายเพื่อใช้ในทางยา”

พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ฝิ่นกระท่อม เป็นยาเสพติดประเภท 5 ยาเสพติดชนิดอื่นที่จัดในประเภท 5 ได้แก่ กัญชา เห็ดขี้ควาย (Hallucinogenic mushrooms³⁶ หรือ psychoactive fungi)

³⁶ เห็ดขี้ควาย (Psilocybe cubensis (Earle) Sing.) เป็นเห็ดพิษซึ่งขึ้นอยู่ตามกองมูลควายแห้ง สีของเห็ดจะมีสีเหลืองซีด คล้ายสีฟางแห้ง บนหัวของร่มจะมีสีน้ำตาลเข้มจนถึงสีดำบริเวณก้าน (stalk) บริเวณใกล้ตัวร่มจะมีแผ่นเนื้อเยื่อบาง ๆ สีขาว แผ่ขยายออกรอบก้าน แผ่นนี้มีลักษณะคล้ายวงแหวน เห็ดขี้ควาย มีขึ้นอยู่ทั่วไปในแทบทุกภาคของประเทศไทย เห็ดขี้ควายเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในบรรดานักเที่ยวว่า "magic mushroom" มีการแพร่ระบาดอยู่ในกลุ่มนักท่องเที่ยวบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ฤทธิ์ในทางเสพติด : ในเห็ดขี้ควายมีสารออกฤทธิ์ทำลายประสาทอย่างรุนแรงคือ psilocin (ไซโลซิน) และ

และพืชฝิ่น (ไมใช่ฝิ่นยา ซึ่งจัดอยู่ในยาเสพติดประเภท 2) เป็นไปตาม “ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 135 (พ.ศ. 2539) เรื่อง ระบุชื่อและประเภทยาเสพติดให้โทษ” ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2539

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เหตุผลในการบัญญัติให้กระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 โดยศึกษาค้นคว้าจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย (กองที่ 2) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. โดยมีนายเล็ก จุณานนท์ เป็นประธานกรรมการร่างกฎหมาย และมีนายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นเลขานุการ คณะกรรมการร่างกฎหมาย ในขณะนั้นได้ใช้เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ประกอบด้วยกฎหมาย 4 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465
2. พระราชบัญญัติกัญชา พ.ศ. 2477
3. พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486
4. พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่เสนอ โดยกระทรวงสาธารณสุข ตามหนังสือกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2520 ที่ส่งถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายปลั่ง มีจุล เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น มิได้เกิดจากการริเริ่มของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) แต่อย่างใด โดยผู้แทนของกระทรวงสาธารณสุขที่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการร่างกฎหมายคือ นายพร ตามประทีป รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ได้

psilocybin (ไซโลไซบิน) ผสมอยู่ ซึ่งออกฤทธิ์หลอนประสาท สารทั้งสองตัวนี้ถูกจัดเป็นวัตถุออกฤทธิ์ประเภทที่ 1 ตาม พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

อาการผู้เสพ : เมื่อบริโภคเข้าไปจะทำให้มีอาการเมา เคลิบเคลิ้มและบ้าคลั่งในที่สุด

โทษที่ได้รับ : หากบริโภคเข้าไปมาก ๆ หรือผู้ที่บริโภคเข้าไปมีภูมิต้านทานน้อย อาจทำให้เกิดอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ “เห็ดขี้ควาย” เว็บไซต์ศูนย์บริการวิชาการและพัฒนาคณาจารย์ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

กลุ่มท้องถิ่นและภูมิภาคศึกษา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ at

http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/drugs/knowledge-details.php?knowledge_id=27

เห็ดขี้ควาย เว็บไซต์ของควบคุมวัตถุเสพติด อย. at <http://narcotic.fda.moph.go.th/welcome/?p=2541>

ให้ข้อมูลว่า กรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่ควบคุมยาเสพติดประเภทฝิ่นเพียงหน่วยงานเดียว เมื่อต่อมามี ยาเสพติดประเภทอื่นเพิ่มขึ้น จึงไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ควบคุม กระทรวงสาธารณสุขจึงได้เสนอ ร่าง พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ เพื่อให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ อีกทั้งยาเสพติดบาง ประเภทยังมีประโยชน์อยู่

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ร่าง พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก็ ยังมีได้มีการหารือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ และกรมตำรวจ

นิยามคำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” ตามร่าง พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ที่กระทรวงสาธารณสุข เสนอ ได้นิยามไว้ว่า

“ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า สารที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นยาเสพติด ให้โทษ

ที่ประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายไม่เห็นด้วยกับการกำหนดนิยามดังกล่าว เพราะบทลงโทษ ตามกฎหมายนี้สูงมาก แต่กลับมิได้บัญญัติให้ประชาชนทราบว่าสารชนิดใดเป็นยาเสพติดให้โทษ ขัดกับ หลักการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญา ตามร่างกฎหมายที่เสนอมานี้ ก็มีได้ระบุชนิดหรือประเภทยาเสพติด ไว้ คณะกรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นควรให้มีการจัดทำนิยาม ยาเสพติดให้โทษให้ชัดเจน และให้กำหนด ประเภทและชนิดของยาเสพติดให้โทษทั้ง 5 ประเภทในร่าง พ.ร.บ.ด้วย³⁷

เหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการบัญญัติพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 คือ คณะกรรมการ ร่างกฎหมายเห็นว่า เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันในขณะนั้นคือ พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 ยัง บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดอยู่ จึงควรนำมาบัญญัติไว้เป็นยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 คือ เป็นยา เสพติดให้โทษที่มีได้จัดอยู่ในประเภท 1 ถึง ประเภท 4

กล่าวได้ว่า การพิจารณาให้พืชกระท่อมเป็นประเภท 5 ของคณะกรรมการร่างกฎหมาย ไม่มี ข้อมูลหลักฐาน รายงานวิจัย หรือการอ้างอิงผลการศึกษาเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มาใช้ข้อมูลประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

³⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 2 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ครั้งที่ 1/2520 (20 ธันวาคม 2520)

2.4.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวกับพืชกระท่อม

นิยาม “พืชกระท่อม”

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มิได้บัญญัตินิยามคำว่า “พืชกระท่อม” ไว้ และมีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) เรื่อง ระบุชื่อและประเภทยาเสพติดให้โทษ ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ลงวันที่ 17 กันยายน 2522 ทำให้อาจมีประเด็นปัญหาการปรับใช้กฎหมายว่า พืชกระท่อมหมายถึงส่วนใดบ้าง ต่อมา มีการยกเลิกประกาศดังกล่าว

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฯ ฉบับปัจจุบันคือ “ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 135 (พ.ศ. 2539) เรื่อง ระบุชื่อและประเภทยาเสพติดให้โทษ” ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2539

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 135 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ได้กำหนดความหมายของพืชกระท่อมไว้เหมือนกัน ดังนี้

“พืชกระท่อม ซึ่งหมายความรวมถึงทุกส่วนของพืชกระท่อม (*Mitragyna speciosa* Korth.) และวัตถุหรือสารต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพืชกระท่อม เช่น ใบ ดอก ยอด ผล อัลคาลอยด์ และลำต้น เป็นต้น”

นิยามพืชกระท่อมตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มีเนื้อหาสาระไม่แตกต่างจากนิยามศัพท์พืชกระท่อมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 กล่าวคือ กฎหมายยาเสพติดให้โทษถือเอาทุกส่วนของพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ทั้ง ๆ ที่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ทราบกันดีว่า ผู้เสพหรือผู้ใช้พืชกระท่อมจะใช้เฉพาะส่วนใบเท่านั้น มิได้นำส่วนอื่น ๆ ของพืชกระท่อมมาใช้เสพแต่อย่างใด แต่พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษกลับบัญญัติให้ผู้ครอบครองหรือจำหน่ายส่วนอื่น ๆ ของพืชกระท่อมมีความผิดอาญาด้วย

สิ่งนี้สะท้อนถึงความล้าสมัยของกฎหมายยาเสพติดของไทย ซึ่งมิได้พัฒนาปรับปรุงจากกฎหมายยาเสพติดฉบับเดิมที่ใช้มานานกว่า 70 ปี เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายอาญาและหลักอาชญาวิทยา จึงควรมีการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยควรกำหนดนิยามพืชกระท่อมเฉพาะส่วนใบและสารอัลคาลอยด์เท่านั้น ไม่มีความจำเป็นในทางกฎหมายที่จะกำหนดให้ส่วนลำต้น กิ่ง ผล หรือเนื้อไม้เป็นยาเสพติดแต่อย่างใด เช่น ผู้ที่ทำเฟอร์นิเจอร์ที่ทำจากไม้พืชกระท่อม ไม่ควรบัญญัติให้มีความผิดตามกฎหมาย เพราะผลิตภัณฑ์เฟอร์นิเจอร์ดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดอันตรายใด ๆ การตัดฟันหรือโค่นพืชกระท่อมยังส่งผลกระทบต่อทำให้พืชกระท่อมอาจสูญพันธุ์ในอนาคตได้ ถือเป็นการทำลาย

พันธุ์พืชและความหลากหลายทางชีวภาพ เพราะพืชกระท่อมเป็นพืชพื้นถิ่นในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่สามารถปลูกในภูมิภาคอื่นของโลกได้

การผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 (มาตรา 26)

“มาตรา ๒๖ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ ในประเภท ๔ หรือในประเภท ๕ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็น ราย ๆ ไป

การมียาเสพติดให้โทษในประเภท ๔ หรือในประเภท ๕ ไว้ในครอบครองมีปริมาณตั้งแต่สิบลิบ กิโลกรัมขึ้นไป ให้ถือว่ามิไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย

การขออนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

การผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 จะต้องได้รับ อนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมยา เสพติดให้โทษ มิฉะนั้นจะถือเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายจัดแบ่งลักษณะความผิดและ บทลงโทษตามมาตรา 26 ออกเป็น 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 ผลิต นำเข้า หรือส่งออกพืชกระท่อมโดยไม่ได้รับอนุญาต

บทลงโทษคือ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท (มาตรา 75 วรรคสอง³⁸)

กรณีที่ 2 ครอบครองพืชกระท่อมโดยไม่ได้รับอนุญาต แบ่งออกเป็น 2 กรณี

กรณีการครอบครองเพื่อเสพ คือ มีปริมาณน้ำหนักสุทธิไม่ถึง 10 กิโลกรัม และไม่ใช้จำหน่ายพืช กระท่อม

³⁸ “มาตรา ๗๕ ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านห้าแสนบาท

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมานั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวาง โทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท”

บทลงโทษคือ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 76 วรรคสอง³⁹)

กรณีการครอบครองเพื่อจำหน่าย มีบัญญัติโทษไว้ในมาตรา 76/1⁴⁰ โดยอัตราโทษจะขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำหนักสุทธิของพืชกระท่อมที่ตรวจยึดได้ กล่าวคือ หากมีปริมาณน้ำหนักสุทธิของพืชกระท่อมไม่ถึง 10 กิโลกรัม จะมีโทษเบากว่ากรณีที่มีปริมาณน้ำหนักสุทธิของพืชกระท่อมตั้งแต่ 10 กิโลกรัมขึ้นไป

เช่น หากผู้กระทำความผิดจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายพืชกระท่อมที่สามารถตรวจยึดของกลางได้จำนวน 8 กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าพืชกระท่อมที่สามารถตรวจยึดของกลางได้จำนวน 15 กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท

เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราโทษของกรณีการครอบครองเพื่อเสพ แทบจะไม่แตกต่างจากการครอบครองเพื่อจำหน่ายมากนัก แม้ว่าจะมีโทษเบาว่าก็ตาม เช่น หากบุคคลนั้นครอบครองใบกระท่อมเพียงไม่กี่สิบใบ หรือมีน้ำต้มใบกระท่อม 1 ลิตร ก็อาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นการจำหน่ายใบกระท่อมที่มีน้ำหนักตั้งแต่ 10 กิโลกรัมขึ้นไป ผู้จำหน่ายก็อาจได้รับโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท

³⁹ “มาตรา ๗๖ ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคหนึ่งนั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

⁴⁰ “มาตรา ๗๖/๑ ผู้ใดจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง โดยมีจำนวนยาเสพติดให้โทษไม่ถึงสิบกิโลกรัม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้ามียาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ ตั้งแต่สิบกิโลกรัมขึ้นไปต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านห้าแสนบาท

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคหนึ่งนั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคสองนั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท”

**หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองซึ่งยาเสพติดให้
โทษประเภท 5 ตามมาตรา 26**

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า มาตรา 26 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ สามารถอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ซึ่งรวมถึงพืชกระท่อม โดยมาตรา 26 วรรคท้ายกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 26 คือ **กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2522) ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2522** มีเนื้อหาดังนี้

ผู้ที่ขออนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ให้ยื่นคำขอตามแบบ ข.ส. ๒๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้พร้อมด้วยหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบ ข.ส. ๒๑ (ข้อ ๑)

แบบ ย.ส. 21

เลขรับที่.....
วันที่.....
(สำหรับเจ้าหน้าที่เป็นผู้กรอก)

ที่รับรูปถ่าย
ผู้ขอรับใบอนุญาต
หรือ
ผู้ดำเนินการ
ขนาด 3x4
เซ็นติเมตร

คำขอรับใบอนุญาต

ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ
ในประเภท 4 หรือในประเภท 5

เขียนที่.....
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

1. ข้าพเจ้า
(ชื่อผู้ขอรับใบอนุญาต)

อยู่เลขที่.....ต.รอก/ซอย.....ถนน.....

หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....โทรศัพท์.....

2. ซึ่งมีผู้ดำเนินการ ชื่อ.....อายุ.....ปี

สัญชาติ.....อยู่เลขที่.....ต.รอก/ซอย.....

ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....โทรศัพท์.....

3. ขอรับใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ ในประเภท 4
หรือในประเภท 5

โดยมีสถานที่ทำการ คือ.....

(ขอสถานที่ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง)

อยู่เลขที่.....ต.รอก/ซอย.....ถนน.....

หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....โทรศัพท์.....

4. พร้อมกับคำขอเจ้าหน้าที่ได้แนบหลักฐานต่าง ๆ มาด้วย คือ

(1) สำเนาหรือรูปถ่ายทะเบียนบ้าน

(2) หนังสือแสดงว่าเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการของนิติบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตตาม 2.

(3) รูปถ่ายของผู้ขอรับใบอนุญาต หรือผู้ดำเนินการ ขนาด 3x4 เซนติเมตร จำนวน 2 รูป

(ลายมือชื่อ).....ผู้ยื่นคำขอ

หมายเหตุ ให้ขีดฆ่าข้อความที่ไม่ต้องการออก

การยื่นคำขอตามกฎกระทรวงนี้ ให้ยื่น ณ กองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เมื่อมีการยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว จะมีการเสนอเรื่องเป็นวาระพิจารณาต่อคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษเพื่อให้ความเห็นชอบเป็นราย ๆ ไป แล้วจึงจะมีการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเพื่อพิจารณาอนุญาตเป็นลำดับสุดท้าย

ใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ ให้เป็นไปตามแบบ ย.ส. ๒๒ ท้ายกฎกระทรวงนี้ (ข้อ ๒)

การขอต่อใบอนุญาตตามมาตรา 26

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ในฐานะหน่วยงานที่คำขอได้จัดทำหนังสือแจ้งต่อผู้รับอนุญาต ฯ ตามมาตรา 26 ที่ได้เคยออกใบอนุญาตในปี พ.ศ.2558 เรื่องแนวปฏิบัติในเรื่องการยื่นคำขอใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 สำหรับใบอนุญาตที่ได้ออกไว้ในปี พ.ศ.2558 และจะสิ้นอายุในวันที่ 31 ธันวาคม 2558 โดยผู้ที่ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ครอบครอง ฯ ต่อเนื่องในปี พ.ศ.2559 จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาต ฯ พร้อมหลักฐาน เอกสารที่เกี่ยวข้องภายในวันที่ 14 กันยายน 2558 ณ กองควบคุมวัตถุเสพติด อย. เพื่อที่จะออกใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 1 มกราคม 2559⁴¹

หากผู้ที่เคยได้รับใบอนุญาตในปี 2558 ที่ประสงค์จะดำเนินการผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ในปี 2559 ไม่ขอต่ออายุใบอนุญาต ก็จะมีผลตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 75 หรือมาตรา 76 หรือมาตรา 76/1 แล้วแต่กรณี

ผู้วิจัยได้มีโอกาสสอบถามข้อมูลจากผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด (นายวชิระ อัมพันธ์) และเจ้าหน้าที่ในกอง ฯ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข⁴² ทำให้ทราบว่า ในแต่ละปีมีผู้มาขอใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5

⁴¹ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ที่ สธ 1003.2/ว 9187 เรื่องการยื่นคำขอใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ประจำปี พ.ศ.2558 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2558

⁴² ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด (นายวชิระ อัมพันธ์) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2559

กรณีพืชกระท่อมไม่มากนัก เช่น กรณีคุณชายละม่อมที่เคยยื่นคำขอใบอนุญาตปลูกพืชกระท่อมจำนวน 1 ต้น มาเป็นเวลาต่อเนื่องหลายปี จนกระทั่งถึงรุ่นลูกที่ขออนุญาตแทน

ข้อมูลสถิติเรื่องการขออนุญาตเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของ อย. โดยสรุปมีดังนี้⁴³

ข้อมูลสถิติในปี 2555 กรณีการออกใบอนุญาตผลิตยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 มีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตเพียง 1 ราย กรณีการนำเข้ายาเสพติดให้โทษในประเภท 5 มีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตจำนวน 2 ราย และไม่มีผู้ใดยื่นคำขอเพื่อจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท 5

ข้อมูลสถิติในปี 2556 มีผู้ยื่นคำขอเพื่อจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 จำนวน 1 ราย และมีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตผลิตพืชกระท่อมจำนวน 2 ราย และมีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตนำเข้าจำนวน 2 ราย และมีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตครอบครองยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 จำนวน 10 ราย เพิ่มขึ้นจากปี 2555 ที่มีจำนวนผู้ขออนุญาตครอบครองจำนวน 8 ราย

ข้อมูลล่าสุดในปี 2558 มีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตผลิตพืชกระท่อมจำนวน 2 ราย มีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตครอบครองยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 จำนวน 7 ราย ไม่มีผู้ยื่นคำขอนำเข้า และไม่มีผู้ยื่นคำขอจำหน่ายพืชกระท่อมแต่อย่างใด

ผู้ที่ขอใบอนุญาตครอบครองพืชกระท่อมส่วนใหญ่ เป็นมหาวิทยาลัยที่นำพืชกระท่อมไปใช้ในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์หรือทางการแพทย์ เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎกระทรวงออกตามมาตรา 26 เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัยพืชกระท่อม

ผู้วิจัยได้ทราบข้อมูลจากนักวิชาการที่ศึกษาพืชกระท่อม ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคในการศึกษาเกี่ยวกับพืชกระท่อมนี้ จนทำให้นักวิชาการหลายท่านถอดใจ ไม่ได้ศึกษาวิจัยใบกระท่อมอีก เนื่องจากกฎหมายยาเสพติดให้โทษยังบัญญัติให้การครอบครองหรือการเสพยากระท่อมเป็นความผิดอาญา ทำให้การได้มาซึ่งวัสดุที่ใช้ศึกษามีความยากลำบาก กล่าวคือ ผู้วิจัยจะต้องติดต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อขอแบ่งของกลางในคดีอาญา หรือการไปเก็บใบกระท่อมในป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติในบางกรณีซึ่งเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอื่นอีก

⁴³ “สถิติคำขอใบอนุญาตเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และยาเสพติด แยกตามปี พ.ศ.และประเภทใบอนุญาต ปี 2555, ปี 2556 และปี 2558” at <http://narcotic.fda.moph.go.th/welcome/?cat=33>

กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ตามมาตรา 26 มิได้กำหนดช่องทางอำนวยความสะดวกให้นักวิจัยหรือนักวิชาการที่ต้องการศึกษาวิจัยพืชกระท่อมแต่อย่างใด อีกทั้งอายุใบอนุญาตทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออกหรือครอบครองพืชกระท่อม ก็มีอายุเพียง 1 ปี ทำให้เมื่อใกล้จะครบกำหนดใบอนุญาต ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตใหม่ ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาใหม่ในทุกกรณี แม้ว่าจะเป็นกรณีที่เคยได้รับอนุญาตมาแล้ว ทำให้การศึกษาวิจัยขาดความต่อเนื่อง เพราะงานวิจัยด้านนี้ มักจะใช้ระยะเวลาในการศึกษาหลายปี

การพิจารณาอนุมัติคำขอรับใบอนุญาตของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน การพิจารณาออกใบอนุญาตจึงขึ้นอยู่กับความเห็นหรือดุลพินิจของกรรมการฯ เป็นหลัก ทำให้ขาดความแน่นอน ชัดเจน

เช่น นักวิจัยท่านหนึ่งเคยได้รับใบอนุญาตครอบครองใบกระท่อมจากควบคุมยาเสพติดให้โทษชุดก่อน แต่เมื่อนำโครงการวิจัยเรื่องเดียวกันมาขอต่อใบอนุญาตใหม่ คณะกรรมการฯ ชุดใหม่ที่รับแต่งตั้งแทนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ครบวาระ ได้ตั้งข้อสังเกตหรือสอบถามข้อมูลเรื่องแหล่งที่มาของใบกระท่อมที่จะนำมาใช้ศึกษาวิจัยว่า อาจได้มาอย่างไม่ถูกต้อง ทั้ง ๆ ที่นักวิจัยผู้รับผิดชอบโครงการได้ปฏิบัติตามคำแนะนำในการกรอกข้อมูลของเจ้าหน้าที่ ออ.ที่เป็นฝ่ายเลขานุการมาโดยตลอดที่ให้ระบุว่า นำใบกระท่อมที่เกิดตามธรรมชาติในบริเวณอุทยานแห่งชาติ กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง ความไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของมาตรา 26 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ที่มุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้นักวิจัยที่ศึกษาพืชกระท่อมหรือยาเสพติดประเภทที่ 5 หรือให้คำแนะนำที่จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัย เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า พืชกระท่อมยังเป็นยาเสพติดให้โทษที่ยากในการได้มาศึกษาวิจัย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (2) บัญญัติให้การเก็บไม้ ใบไม้ในอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาตมีความผิดตามกฎหมาย แต่หากของที่เก็บไปนั้นมีราคาเพียงเล็กน้อย มีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท หรือหากเป็นการนำใบกระท่อมออกมาเพื่อใช้ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการก็ไม่ถือเป็นความผิดอาญา ตามมาตรา 19⁴⁴

⁴⁴ “มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี”

ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อจำกัดในการยื่นขออนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2522)
ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2522

1) ไม่มีการประกาศหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ที่ประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบ เช่น การปลูกพืชกระท่อมจะต้องมีการควบคุมคนเข้า ออกในบริเวณที่ปลูก มีการ징ต่าขายไว้รอบคัน

2) การพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 4 ตามมาตรา 26 มีแนวโน้มที่จะใช้ดุลพินิจเป็นหลักในการพิจารณา หากไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

3) อายุใบอนุญาตกำหนดไว้เพียง 1 ปี ไม่สะดวกแก่ผู้ศึกษาวิจัย ที่จะต้องมายื่นขอต่ออายุใบอนุญาต

4) กระบวนการยื่นขออนุญาตตามกฎหมายกระทรวง มีขั้นตอนยุ่งยาก เดิมนั้นใช้เวลาค่อนข้างนานหลายเดือนในการพิจารณาอนุมัติ แต่ทราบข้อมูลว่าในปัจจุบัน อย.พยายามปรับปรุงให้พิจารณาให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

5) มีกระบวนการพิจารณาอนุมัติที่ไม่จำเป็น คือไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่กำหนดนโยบาย เป็นพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ประเทศไทยน่าจะเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีอนุมัติใบอนุญาตพืชกระท่อม

ด้วยเหตุที่กฎหมายอนุบัญญัติระดับกระทรวง ฉบับที่ 4 ข้างต้น ไม่เอื้อต่อการส่งเสริม สนับสนุน การวิจัยพืชกระท่อมของนักวิจัยไทย จึงน่าจะเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้นักวิจัยญี่ปุ่นสามารถศึกษาวิจัยเกี่ยวกับฤทธิ์ของสารต่าง ๆ ในพืชกระท่อม ได้อย่างเปิดกว้าง จนทำให้นักวิจัยญี่ปุ่นได้รับสิทธิบัตร 3 สิทธิบัตรของสหรัฐอเมริกา 2 ฉบับ และสิทธิบัตรญี่ปุ่น 1 ฉบับ สิทธิบัตรทั้ง 3 ฉบับนี้ ครอบคลุมอนุพันธ์จากสารสกัดใบกระท่อมคือ สาร mitragynine และ 7-hydroxymitragynine ซึ่งสามารถนำไปพัฒนาเป็นยารักษาอาการปวดต่าง ๆ มหาวิทยาลัยชิบะยังได้ยื่นขอจดสิทธิบัตรผ่านสนธิสัญญาความร่วมมือด้านสิทธิบัตร หรือ PCT เพื่อให้มีผลในประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาคีในสนธิสัญญาดังกล่าว 117 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย⁴⁵

⁴⁵ “ญี่ปุ่นยื่นจดสิทธิบัตรกระท่อมเพิ่มเติม” (2 กันยายน 2559) โดย มูลนิธิชีววิถี at

<http://www.biothai.net/node/30500>



บัตรรูปถ่าย
ผู้รับอนุญาต
หรือ
ผู้ดำเนินการ
ขนาด 3x4
เซนติเมตร

ใบอนุญาต

ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก
หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ
ในประเภท 4 หรือในประเภท 5

ใบอนุญาตที่.....

ใบอนุญาตฉบับนี้ให้ไว้แก่

โดยมี..... เป็นผู้ดำเนินการ
เพื่อแสดงว่าเป็นผู้รับอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ
ในประเภท 4 หรือในประเภท 5

โดยมีสถานที่ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง ชื่อ.....
..... อยู่เลขที่.....

ครอบครัว/ชอย..... ถนน..... หมู่ที่.....

ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....

จังหวัด..... โทรศัพท์.....

ใบอนุญาตฉบับนี้ให้ใช้ได้จนถึงวันที่.....
และให้ใช้ได้เฉพาะสถานที่ซึ่งระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น

ให้ไว้ ณ วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

.....
ตำแหน่ง

ผู้อนุญาต

การห้ามเสพพืชกระท่อมโดยไม่มีข้อยกเว้น

มาตรา 57⁴⁶ บัญญัติห้ามบุคคลเสพพืชกระท่อมซึ่งเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น เนื้อหาของมาตรานี้มีความล้ำหลังยิ่งกว่า พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 มาตรา 5 ซึ่งยังเปิดช่องให้มีกาเสพพืชกระท่อมได้ หากได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เพื่อประโยชน์ในการรักษาโรคหรือการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์

ผู้ฝ่าฝืนเสพพืชกระท่อมตามมาตรา 57 จะมีความผิดตามมาตรา 92 วรรคสอง⁴⁷

การบัญญัติห้ามบุคคลใด ๆ ใช้หรือเสพใบกระท่อม โดยไม่มีข้อยกเว้น ถือเป็น การบัญญัติกฎหมายที่ล้ำหลังเป็นอย่างมาก เพราะมีเนื้อหาที่แยกว่า พ.ร.บ. พืชกระท่อม พ.ศ. 2486

สำหรับความผิดฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับพืชกระท่อมซึ่งเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ไม่ขอกล่าวถึงในรายงานฉบับนี้ ท่านที่สนใจสามารถศึกษาค้นคว้าได้เอง

นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติ “ความผิดฐานยุยงส่งเสริมให้ผู้อื่นเสพ” ตามมาตรา 93/1 วรรคสอง ซึ่งกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่เกินความจำเป็น

การพิจารณาบททวนพืชเสพติดออกจากยาเสพติดให้โทษในประเภท 5⁴⁸

สืบเนื่องจากสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดส่ง “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่ วุฒิสภา” ซึ่งมีข้อสรุป

⁴⁶ “มาตรา ๕๗ ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ หรือประเภท ๕”

⁴⁷ “มาตรา ๙๒ ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมานั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท”

⁴⁸ นัยนา พัชรไพศาล, “สถานะทางกฎหมายและสังคมของพืชเสพติดในประเทศไทย: มุมมองทางสาธารณสุขต่อการลดทอนอาญาของพืชเสพติด” (เอกสารนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “สถานะของพืชเสพติดในสังคมไทย พ.ศ.2559 วันที่ 23 มีนาคม 2559 ณ โรงแรมวิค 3 บางกอก จัดโดย แผนงาน กวส.)

ให้นำพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เพื่อให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณา ผลปรากฏว่า เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2549 คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษมีมติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 โดยอ้างเหตุผลคือ

- ควรมีการศึกษาทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์มากกว่านี้
- สำนักงาน ป.ป.ส. มีสถิติการจับกุมเพราะนำมาผสมกับสารเสพติดชนิดอื่นนำไปใช้เป็น“สีคูณร้อย”
- ตำรวจควรปรับกฎระเบียบให้มีช่องทางอนุญาตสำหรับการใช้ประจำวัน
- เป็นพืชเสพติดเพราะยังมีผู้ป่วยเข้ารับรักษาด้วยอาการทางจิตและประสาท

ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้มีความเห็นเสนอแนะให้ยกเลิกพืชกระท่อมออกจากการเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 โดยให้ย้ายพืชกระท่อมและสารมิตราโจนิน เป็นวัตถุออกฤทธิ์ ๓ “คณะทำงานเพื่อพิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพืชกระท่อม กระทรวงสาธารณสุข” ซึ่งมี รองเลขาธิการ อย.เป็นประธาน และคณะทำงานอื่นที่เป็นตัวแทนหน่วยงานภายในกระทรวงสาธารณสุขทั้งหมด ประกอบด้วย ผู้แทนกรมการแพทย์ ผู้แทนกรมสุขภาพจิต ผู้แทนกรมพัฒนาแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก ผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ผู้แทนศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สธ. เกษัชกร เชื้อวชาญ ด้านระบาดวิทยาของวัตถุเสพติด อย. ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวง สธ. ผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด หัวหน้ากลุ่มกฎหมาย อย. หัวหน้ากลุ่มกำหนดมาตรฐาน อย.

เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2558 คณะทำงาน ๓ ชุดข้างต้นมีมติให้พืชกระท่อม ยังคงเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ซึ่งได้มีการเสนอความเห็นดังกล่าวต่อ “คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณามาตรการควบคุมพืชกระท่อม” ซึ่งมีรองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาที่ เลขาธิการ อย.มอบหมายเป็นประธาน ต่อมา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2558 ที่ประชุมคณะอนุกรรมการ ๓ ได้ประชุมมีมติให้พืชกระท่อมยังคงเป็นยาเสพติดให้โทษ ส่งผลทำให้การประชุมคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558 มีมติให้พืชกระท่อมยังคงเป็นยาเสพติดให้โทษ

นพ.อภิชัย มงคล อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้ให้ความเห็นว่า⁴⁹ ควรยกเลิกการให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ค่อยเป็นเหตุเป็นผล เหมือนกับกรณีการให้แอมเฟตามีนเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 1 ก็เกิดจากเหตุผลทางการเมืองมากกว่าการคุ้มครอง

⁴⁹ นพ.อภิชัย มงคล อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (ข้อมูลสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 ณ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข)

สุขภาพหรือความปลอดภัยของประชาชน การพิจารณาตัดสินในเรื่องนี้ตามกฎหมายยาเสพติดให้โทษ มิได้ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ แต่การตัดสินใจจริง ๆ อยู่ที่นักการเมือง

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเรื่อง harm reduction นพ.อภิชาติ มงคล เห็นว่าควรให้พืชกระท่อมเป็นวัตถุออกฤทธิ์ ๓ ประเภท 3 หรือประเภท 4 แทน เพราะหากให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษจะมีความยากในการนำมาใช้ประโยชน์รวมถึงการศึกษาวิจัย ไม่สามารถนำพืชกระท่อมยังไม่ถูกนำมาใช้ในทางการแพทย์ที่ย่อมให้มีการเสพหรือใช้สารเสพติดได้ อีกทั้งยังไม่เคยพบข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ว่า การใช้ใบกระท่อมแล้วทำให้เสียชีวิตหรือก่ออาชญากรรม อย่างกรณีเครื่องดื่ม 4 คุณ 100 ถ้ามีการใช้ในปริมาณมากและไม่ได้นอน ก็อาจส่งผลกระทบต่อร่างกายหรือมีพฤติกรรมเปลี่ยนไปเหมือนกรณีเหล้า

2.4.3 บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ

ผู้วิจัยได้ศึกษาผลกระทบจากการกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 สามารถจำแนกเป็นผลกระทบด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

ก) ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2558 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบัญญัติโทษอาญาในกรณีพืชกระท่อม⁵⁰ ต่อนายกรัฐมนตรี มีสาระสำคัญคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมพืชกระท่อมตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 29 เนื่องจากพืชกระท่อมมิได้เป็นพืชที่ให้โทษร้ายแรงต่อร่างกายหากบริโภคในปริมาณที่เหมาะสม ผู้ใช้หรือเสพกระท่อมโดยปกติ ก็มิได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้อื่นแต่อย่างใด อีกทั้งไม่มีรายงานผลการศึกษาในไทยว่า มีผู้เสียชีวิตจากการเคี้ยวกระท่อมอย่างเฉียบพลันแต่อย่างใด

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า การออกกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมและการลงโทษทางอาญาในบางลักษณะ เป็นสิ่งไม่เกิดประโยชน์ ไม่สอดคล้องกับมาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา (Decriminalization) โดยเฉพาะกรณีการเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม

ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีมาตรการกำกับดูแลการใช้พืชกระท่อมของบุคคล และควรมีการควบคุมการนำสารซึ่งมีฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นส่วนประกอบในกระท่อม นำไปใช้เป็นส่วนผสมหรือสารตั้งต้นใน

⁵⁰ ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับพืชกระท่อม โดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (30 มกราคม 2558)

การทำเป็นยาเสพติดชนิดอื่น กล่าวคือมีการควบคุมสารที่แปรสภาพหรือสังเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์โดยใช้ พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 โดยอ้างเรื่องการจัดให้พืชกระท่อมเป็นสารที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดใหม่ (New Psychoactive Substance - NPS) ของสำนักงานควบคุมยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC)

ข) การบัญญัติโทษอาญาโดยไม่จำเป็น ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

แม้ว่าบทกำหนดโทษกรณีพืชกระท่อมจะมีโทษที่เบากว่ายาเสพติดให้โทษประเภท 5 ชนิดอื่น ๆ แต่การกำหนดโทษอาญาในบางลักษณะก็ไม่มี ความจำเป็นแต่อย่างใด ก่อให้เกิดความรุนแรงในสังคม ทำให้ผู้ถูกดำเนินคดี โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนเกิดทราบ

เช่น ความผิดกรณีเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม หรือกรณีการดื่มน้ำกระท่อมเพื่อดื่มเองหรือดื่มในกลุ่มเพื่อน หากถูกตำรวจจับกุมก็จะถูกตั้งข้อหาความผิดฐานผลิตยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 แทนที่จะถูกดำเนินคดีในความผิดฐานเสพซึ่งมีบทลงโทษที่น้อยกว่า ความไม่ชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญา จึงขัดกับหลักกฎหมายอาญาที่ต้องมีความแน่นอนชัดเจน ไม่ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนหรือใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และเคยมีกรณีผู้ขับรถลัดลอบชนใบกระท่อม ถูกเจ้าหน้าที่ยิงเสียชีวิต

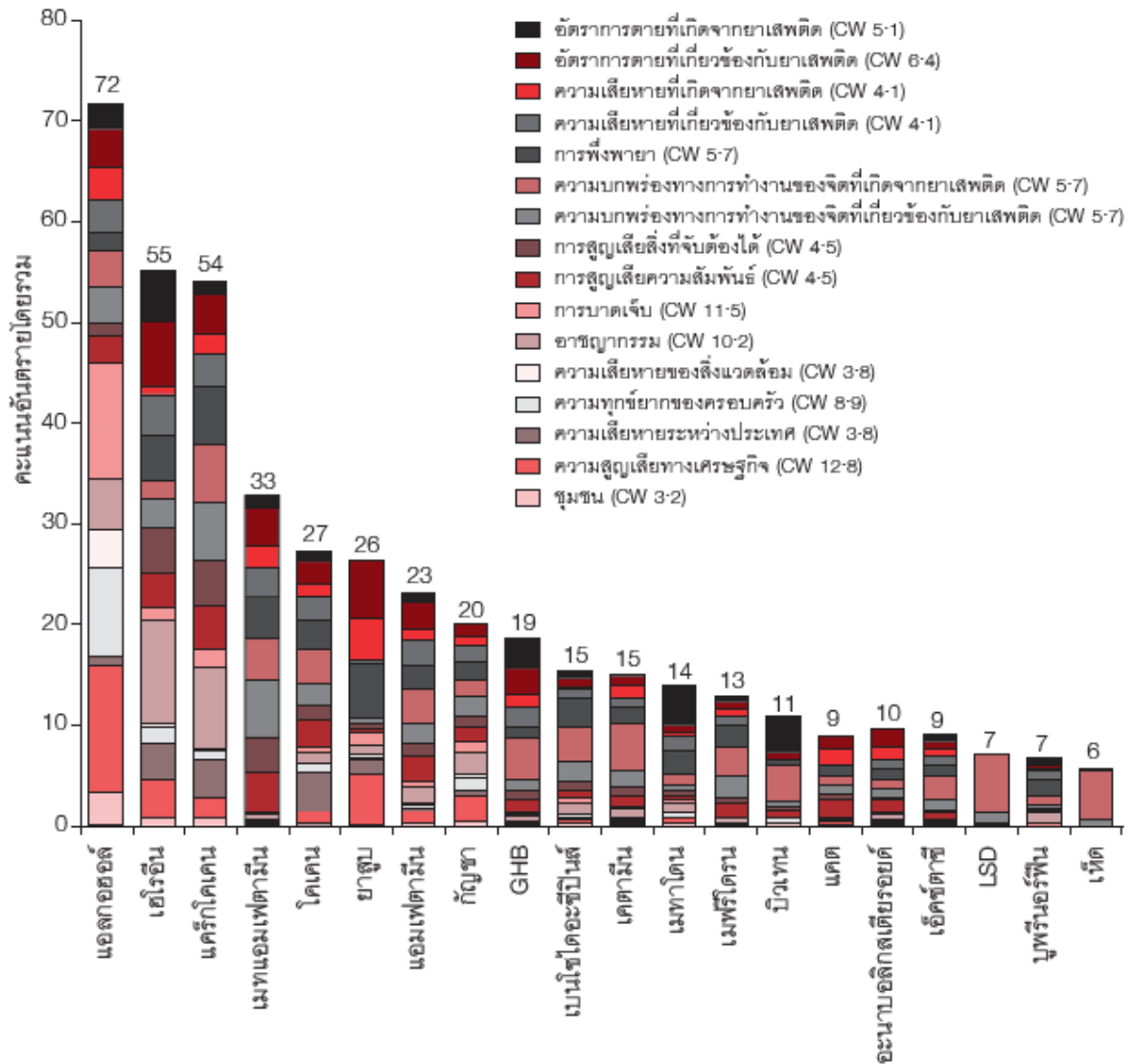
หากเปรียบเทียบการบริโภคใบกระท่อมกับการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ถือเป็นสิ่งเสพติดถูกกฎหมาย แต่พบกรณีผู้ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ก่อให้เกิดอันตรายมากกว่าพืชกระท่อมหรือยาเสพติดชนิดอื่น ๆ คือ มีอันตรายร้ายแรงกว่า เฮโรอีน แครกโคเคน โดยประเมินจากอันตรายต่อผู้บริโภคหรือผู้ดื่ม อุบัติเหตุ ปัญหาอาชญากรรม ผลกระทบต่อครอบครัว สังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ (ดูแผนภาพที่ 2.7)⁵¹ แต่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับผลเสียทางสังคม เศรษฐกิจ หรือผลกระทบต่อสุขภาพของการใช้กระท่อมอย่างชัดเจน

ข้อมูลขององค์การอนามัยโลกในปี 2012 ระบุว่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะเป็นสาเหตุการตายของประชากรโลกปีละกว่า 3.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.9 ของการตายทั้งหมดของประชากรโลก⁵² ยังไม่รวมถึงการบาดเจ็บ การป่วย และผลกระทบต่อครอบครัว สังคม สร้างภาระให้แก่งบประมาณรายจ่ายด้านสุขภาพของภาครัฐและประชาชน โดยรวมจำนวนมหาศาล

⁵¹ การเปรียบเทียบอันตรายของสารเสพติดชนิดต่าง ๆ และโมดาฟินิล (Modafinil): ทางเลือกแทน (เมท) แอมเฟตามีนกับข้อพิจารณาทางวิทยาศาสตร์และกฎหมาย (สำนักกิจการในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, กรกฎาคม 2558), น.113.

⁵² “Global status report on alcohol and health – 2014” (World Health Organization 2014).

แผนภาพที่ 2.7 การเปรียบเทียบอันตรายจากยาเสพติดประเภทต่าง ๆ



รศ.ดร.ปกป้อง ศรีสนิท อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้ความเห็นว่า การลงโทษในคดียาเสพติด โดยเฉพาะยาบ้า และ ไอซ์ มีการบัญญัติโทษที่รุนแรง การลงโทษตามกฎหมายปัจจุบันไม่ได้แยกรายใหญ่กับผู้เสพออกจากกัน แต่มีแนวทางการลงโทษ ผู้เสพยาและผู้ขายยาตามปริมาณยาเสพติดเป็นหลัก ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในการลงโทษทางอาญา รวมถึงข้อสันนิษฐานเรื่องแบ่งบรรจุเป็น “การผลิต” หากใครที่ป้อนยาบ้าขาย ทำเป็น โรงงาน แบบนี้ทุกคนเห็นด้วยอยู่แล้วว่าต้อง

ลงโทษให้หนัก. แต่ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ ได้เขียนบทสันนิษฐานแบบไม่มีข้อแก้ตัวว่า การผลิตให้ หมายถึง “การแบ่งบรรจุด้วย ซึ่งตรงนี้เป็นการลงโทษที่รุนแรงและไม่เป็นธรรม”⁵³

คดีความที่ถูกฟ้องร้องในความผิดตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ กรณีพืชกระท่อม ส่วนใหญ่เป็นคดีชั้นศาลชั้นต้น เพราะไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่คู่ความจะอุทธรณ์หรือฎีกา จึงไม่พบแนวคำตัดสินของศาลฎีกาที่น่าสนใจ ยกเว้นกรณีคำตัดสินของศาลฎีกาในคดีหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6261/2551) ซึ่งศาลฎีกาตัดสินให้บริษัทรยนต์ที่ขนใบกระท่อม ข้อเท็จจริงในคดีสรุปคือ จำเลยทั้งสามคนมีพืชกระท่อมอันเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 บรรจุกระสอบพลาสติก 3 กระสอบ และกระเป่าหิ้ว 1 ใบ น้ำหนัก 38.90 กิโลกรัม ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย โดยศาลฎีกาให้เหตุผลว่า รถยนต์กระบะของกลางที่ยึดได้เป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดซึ่งศาลมีอำนาจรับได้ตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษฯ มาตรา 102⁵⁴ ซึ่งเป็นคำตัดสินที่ไม่สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 422/2550 ซึ่งวางหลักไว้ว่า ทรัพย์สินที่ศาลจะพึงรับได้ต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดโดยตรง แต่ก็มีนักวิชาการให้ความเห็นว่า การตีความในคดีที่ 422/2550 ของศาลฎีกาจึงเป็นการตีความที่เกินไปจากถ้อยคำในตัวบทกฎหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่า มีข้อน่าขบคิดว่า หากเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการครอบครองพืชกระท่อมเพื่อเสพหรือใช้ส่วนตัว หรือจำหน่ายใบกระท่อม 4 – 5 มัด (มัดละ 20 ใบ) หากผู้กระทำความผิดจับรถยนต์ส่วนตัว แล้วถูกเจ้าหน้าที่จับกุม จะถือว่ารถยนต์ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือไม่ การรับทรัพย์สินดังกล่าวจะถือเป็นการลงโทษทางอาญาที่รุนแรงเกินความจำเป็น หรือไม่ได้สัดส่วนกับผลร้ายที่เกิดจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อมหรือไม่

ค) ผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม

รายงานข้อมูลการดำเนินคดียาเสพติดของศาลยุติธรรม ประจำปี 2558 มีข้อมูลสถิติเกี่ยวกับปริมาณคดีเกี่ยวกับยาเสพติดที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรรวมทั้งสิ้น 273,480 คดี ปรากฏว่า คดียาเสพติดประเภทพืชกระท่อม มีทั้งสิ้นจำนวน 55,004 เป็นลำดับที่ 2 รองจากคดีเมทแอมเฟตตามีน ที่มีการกระทำความผิดมากที่สุด จำนวน 192,953 คดี เมื่อคดียาเสพติดของศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมาก จึงส่งผลทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลล่าช้า ส่งผลเสียต่อการพิจารณาคดียาเสพติดและคดีอื่น ๆ

⁵³ “เปลี่ยนแนวคิดพิชิตยาบ้า บันได 6 ชั้น ตัดวงจรธุรกิจ สืบลึกถึงพฤติกรรม” (ไทยรัฐออนไลน์ 14 ก.ค. 2559)
<http://www.thairath.co.th/content/661631>

⁵⁴ “มาตรา ๑๐๒ บรรดา ยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ ประเภท ๒ ประเภท ๔ หรือประเภท ๕ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะหรือวัตถุอื่นซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้น”

ตามไปด้วย เช่น ผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างรอพิจารณาคดียาเสพติดหรือคดีอื่น ๆ ที่ไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัว ก็ต้องอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมาก

ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายมีการดำเนินการเกินกว่าเหตุ จนเกิดความรุนแรง ความสูญเสีย ชีวิตขึ้น แม้ว่าความผิดเกี่ยวกับพีชกระท่อมจะมีโทษอาญาไม่ร้ายแรงก็ตาม สาเหตุสำคัญเกิดจากการบัญญัติความผิดเรื่องพีชกระท่อม ทำให้ผู้กระทำความผิดกลัวว่าจะถูกจับกุม ดำเนินคดี จึงต้องหลบหนีการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ เช่น เหตุการณ์เมื่อวันที่ 10 ก.ย. 2559 กรณีรถกระบะชนไบกระท่อมประสบ อุบัติเหตุขณะขับหลบหนีการติดตามจับกุมของ อส.อำเภอหาดใหญ่ บนถนนสายคลองแวง – วังปริง หมู่ 2 ต.เขามิเกียรติ อ.สะเดา จ.สงขลา ข้อมูลของฝ่ายนายอำเภอหาดใหญ่ระบุว่า รถกระบะคันดังกล่าวซึ่งเมื่อมาถึงจุดตรวจได้ขับรถหลบหนีและป้ายทะเบียน จ.นราธิวาส รวมทั้งเวลาขี้รุ่ง จึงทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่า ผิดปกติ และไม่มีใครทราบว่ายานในรถมีใครบ้าง จึงได้ติดตามจับกุมตามยุทธวิธีโดยการยิงล้อ แต่กระสุน ทำให้คนขับผู้ชายอายุ 28 ปี เสียชีวิต ส่วนผู้อยู่ในรถ 3 คนปลอดภัยคือ ภรรยาและลูกสาว 2 คน วัย 2 ขวบ และ 3 ขวบ ข้อเท็จจริงคือ อส.อำเภอหาดใหญ่คนหนึ่งเป็นผู้ยิงผู้ตายเสียชีวิต เจ้าหน้าที่ตำรวจพบปลอกกระสุนปืนขนาด 9 มม.จำนวน 3 ปลอก ตกอยู่ในบริเวณที่รถพลิกคว่ำ และภายในรถพบร่องรอยกระสุนที่บริเวณพนักพิงศีรษะด้านคนขับ ซึ่งมีรอยกระสุนเข้าและออกจำนวน 1 นัด รวมทั้งพบไบกระท่อมจำนวน 35 กิโลกรัมซุกซ่อนอยู่ในยางอะไหล่รถยนต์ คดีนี้ทางพนักงานสอบสวน จะแยกเป็น 2 คดีคือ คดีที่เกี่ยวข้อง ยาเสพติดที่พบพีชกระท่อมในรถ ซึ่งจะดำเนินคดีฐานมียาเสพติดประเภท 5 (พีชกระท่อม) ไว้ในครอบครอง เพื่อจำหน่ายโดยผิดกฎหมาย ส่วนอีกคดีคือผู้ต้องหาคดียาเสพติดถูกยิงเสียชีวิตก็แจ้งข้อหากับอีกฝ่ายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในข้อฆ่าผู้อื่น โดยเจตนาและพยายามฆ่าผู้อื่น⁵⁵

เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ก็ไม่ควรมุ่งจับกุมเป็นหลัก ควรสืบหาต้นเหตุของปัญหานั้น ๆ เช่น การดื่มน้ำกระท่อมของกลุ่มวัยรุ่นที่เป็นส่วนหนึ่งของการพบปะสังสรรค์กัน ไม่มียาเสพติดอื่นเกี่ยวข้อง หรือเกิดจากความคึกคะนอง อยากทดลองของเยาวชนบางกลุ่ม

สำนักงาน ป.ป.ส.และเจ้าหน้าที่ตำรวจควรหาแนวทางจัดการกับปัญหาการนำเรื่องพีชกระท่อมใหม่ ๆ เปิดโอกาสให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมป้องกันหรือแก้ปัญหาดังกล่าว เหมือนกับกรณีศึกษาโครงการหลวงที่สามารถแก้ปัญหาคาปลุกฝิ่นอย่างได้ผล โดยไม่จำเป็นต้องจับกุมชาวเขามาดำเนินคดี

⁵⁵ “อส.ยิงรถชนไบกระท่อมดับ 1 มอบตัวแล้ว นายอำเภอหาดใหญ่ยืนยันให้ความเป็นธรรมทุกฝ่าย” at <http://www.siamrath.co.th/n/2611>

ง) อุปสรรคในการศึกษาวิจัยพีชกระท่อมตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ

พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัยพีชกระท่อมของนักวิทยาศาสตร์เป็นอย่างมาก ผู้วิจัยได้มีโอกาสทราบข้อมูลจากนักวิทยาศาสตร์ที่ศึกษาวิจัยเรื่องสารอัลคาลอยด์ในใบกระท่อมคือ รศ.สมสมร ชิตตระการ หัวหน้าภาควิชาเภสัชวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มอ. ทำให้ทราบถึงความยุ่งยากในการศึกษาวิจัยใบกระท่อม ตั้งแต่การจัดหาใบกระท่อมที่ถือเป็นยาเสพติดให้โทษผิดกฎหมาย คนทั่วไปไม่สามารถครอบครองได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการยาเสพติดให้โทษ และมีขั้นตอนการขออนุญาตที่ยุ่งยาก ทำให้ใช้เวลาค่อนข้างมาก

เนื่องจากพีชกระท่อมไม่ถือเป็นยาเสพติดหรือสิ่งต้องห้ามนำเข้าตามกฎหมายญี่ปุ่น แต่กลับเป็นสิ่งผิดกฎหมายตามกฎหมายไทย สิ่งนี้อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ให้นักวิจัยญี่ปุ่นสามารถนำไปกระท่อมไปศึกษาวิจัยในญี่ปุ่นได้สะดวกกว่านักวิจัยของไทย จนกระทั่งสามารถยื่นคำขอจดสิทธิบัตรเกี่ยวกับสารในใบกระท่อมได้

จ) ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม

ผู้ต้องหาหรือผู้ที่ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับพีชกระท่อม ย่อมทำให้เกิดตราบาป (stigmatization) แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว เพราะไม่ได้รับการยอมรับจากคนในสังคมหรือชุมชน ส่งผลกระทบต่อสมาชิกในครอบครัว คนรอบข้างในชุมชน รวมถึงวัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในพื้นที่ที่ใช้ใบกระท่อมเป็นเวลานานหลายชั่วอายุคน

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ที่ทำงานในภาคประชาสังคม⁵⁶ ทำให้ทราบว่า ในพื้นที่ภาคใต้บางแห่งที่มีเยาวชนนิยมดื่มน้ำคั้นใบกระท่อม หากถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมหรือส่งเข้าค่ายบำบัด จะทำให้เยาวชนไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชน ถูกมองว่าเป็นคนไม่ดีที่ไปข้องเกี่ยวกับยาเสพติด อาจส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพหรือการทำงานในอนาคต

ผู้วิจัยเคยทราบทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. ท่านหนึ่งที่ทำให้ความเห็นเรื่องโทษของการเสพหรือครอบครองพีชกระท่อมว่า กฎหมายยาเสพติดให้โทษบัญญัติโทษไว้น้อยมาก เมื่อผู้ต้องหาถูกดำเนินคดีในชั้นศาล ศาลก็จะตัดสินให้รอการลงโทษเท่านั้น ไม่น่าจะส่งผลกระทบอะไรมากนักแม้จะมีโทษอาญาอยู่ที่ทัศนคติเช่นนี้ดูจะแตกต่างกับมุมมองของผู้ต้องหาหรือผู้ที่ถูกจับกุมดำเนินคดีในศาล อาจกลายเป็นตราบาป

⁵⁶ ข้อมูลสัมภาษณ์ นายวัชรพงศ์ พุ่มชื่น มูลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย, อ้างแล้ว.

ทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับการยอมรับในชุมชน ไม่สามารถหาอาชีพอย่างง่ายได้ เพราะถูกสังคมมองในเชิงลบว่าเป็นคนไม่ดี ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการดำเนินคดีอาญาคือบุคคลที่ต้องคดีอาญา

เช่น เมื่อวันที่ 2 ก.ย. 59 เจ้าหน้าที่ตำรวจ สน.พหลโยธิน ร่วมกับทหาร รวบเกือบ 10 นาย เข้าจับกุมผู้ต้องหึงรายหนึ่งอายุ 40 ปี ในพื้นที่เขตจตุจักร กทม. พร้อมของกลางพีชกระท่อมต้นเล็กที่ปลูกอยู่ริมรั้วหลังบ้าน รวมน้ำหนักใบกระท่อมจำนวน 0.9 กิโลกรัม ทางเจ้าหน้าที่จึงตัดและยึดไว้เป็นของกลาง ก่อนจะควบคุม น.ส.ทองสุข มาสอบสวนที่ สน.พหลโยธิน เจ้าหน้าที่แจ้งข้อหาผลิตยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 (พีชกระท่อม) โดยผิดกฎหมาย ก่อนคุมตัวส่งพนักงานสอบสวน สน.พหลโยธิน ดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป จากการสอบสวนผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่า ต้นกระท่อมที่เจ้าหน้าที่พบ และยึดไว้ นั้น เป็นของตนจริง เนื่องจากบิดาของตนเป็นคนปลูกไว้เมื่อ 7 ปีที่แล้ว เพื่อเอามาทำเป็นยารักษาโรค แต่ตอนนี้บิดาเสียชีวิตไปแล้ว⁵⁷ แต่ก็มีความกรุณาของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใช้ใบกระท่อมเป็นของกลาง มิได้นำต้นกระท่อมทั้งต้นมาซึ่งรวมเป็นน้ำหนักด้วย

จ) ทำลายภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า พีชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่มีอยู่ในตำรับยาหลายขนาน แต่แพทย์แผนไทยหมอพื้นบ้านก็ไม่กล้านำใบกระท่อมมาใช้เป็นส่วนผสมของตำรับยาเหล่านั้น เนื่องจากเกรงกลัวว่าจะถูกจับกุม ดำเนินคดีตามกฎหมาย

พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ 2522 จึงเป็นกฎหมายที่มีส่วนในการทำลายภูมิปัญญาแพทย์แผนไทยลงอย่างน่าเสียดาย ทำให้ประชาชนเสียโอกาสที่จะนำมาใช้ในการบำบัดโรคบางอย่าง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยยังมีทัศนคติเชิงลบต่อพีชกระท่อม เพราะขาดความรู้ ความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสรรพคุณ การใช้ประโยชน์จากใบกระท่อม ไม่เข้าใจวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการใช้พีชกระท่อมมาเป็นเวลายาวนาน

⁵⁷ “สืบ สน.พหลโยธิน จับสาวใหญ่ปลูกกระท่อมในบ้าน” (3 กันยายน 2559) at

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9590000088378>

2.5 บทวิเคราะห์ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดในประเด็นพืชกระท่อม

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เหตุผลที่แท้จริงในการตราพระราชบัญญัติกระท่อม พ.ศ. 2486 เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการค้า ภาษีของรัฐ มิใช่เหตุผลเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน และเมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465 โดยตรากฎหมายยาเสพติดฉบับปัจจุบันคือ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมายในขณะนั้น ได้ให้เหตุผลในการบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ว่า เนื่องจากพืชกระท่อมเคยถูกกำหนดให้เป็นยาเสพติดให้โทษมาแต่เดิม จึงได้บัญญัติให้อยู่ในเป็นยาเสพติดประเภท 5 โดยไม่มีผลการศึกษาวิชาการในเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพ ผลกระทบทางสังคม หรือความเกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรมแต่อย่างใด

อีกทั้งยังมี รายงานการศึกษาวิจัยของหน่วยงาน/สถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิชาการหลายแห่งพบว่า การใช้ใบกระท่อมเป็นวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของคนในภาคใต้ ซึ่งฝังรากลึกลงในขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม การใช้แรงงานเพื่อทำเกษตรกรรมและการประมง อีกทั้งยังมีสรรพคุณทางยาตามตำราแพทย์แผนโบราณของหมอพื้นบ้านเพื่อรักษาโรคเบาหวาน โรคท้องร่วง ภูเขาไฟ ใช้พอกบาดแผล เป็นยาถ่ายพยาธิ รวมถึงมีการรายงานหลายฉบับได้ตีพิมพ์ผลการศึกษาวิจัยการออกฤทธิ์ที่สำคัญๆของสารสกัดจากใบกระท่อมและสารมิตราจันนิน (mitragynine) ในสัตว์ทดลองที่ได้รับการพิสูจน์และเป็นที่ยอมรับ

สถานะทางกฎหมายของพืชกระท่อมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศที่สำคัญคือ “อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ. 1961” (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) มิได้กำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดแต่อย่างใด รวมทั้ง “อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971” (Convention on Psychotropic Substances, 1971) ก็มิได้กำหนดให้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ ๆ และไม่มีการบัญญัติเรื่องพืชกระท่อมใน Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, 1988

ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติหลักการ “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ.” ที่เสนอโดย กระทรวงยุติธรรม และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาในวันเดียวกัน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อน

เสนอสถานิติบัญญัติแห่งชาติ เหตุผลความจำเป็นที่กระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ส. โดยดำเนินการจัดทำเป็นประมวลกฎหมายยาเสพติด และยกเลิกกฎหมายยาเสพติดรวม 7 ฉบับคือ

- 1) พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522
- 2) พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519
- 3) พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518
- 4) พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533
- 5) พ.ร.บ.มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534
- 6) พ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. 2550
- 7) พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

เหตุผลความจำเป็นที่เสนอร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด สรุปได้ 3 ประการคือ

1. เพื่อรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายยาเสพติดจำนวน 7 ฉบับข้างต้นไว้ด้วยกันในรูปแบบประมวลกฎหมาย
2. เพื่อปรับปรุงสาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดบางประการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหายาเสพติด และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ทั้งภายในและระหว่างประเทศ
3. เพื่อปรับปรุงการบริหารงานด้านนโยบายยาเสพติด การบังคับใช้กฎหมาย และการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมด้านยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สาเหตุสำคัญที่ต้องมีการจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดคือ การดำเนินการตามนโยบายและกฎหมายยาเสพติดในช่วงเวลาเกือบ 20 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันล้มเหลว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถแก้ปัญหายาเสพติดอย่างได้ผล แต่กลับทำให้ปัญหายาเสพติดทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณียาบ้าหรือเมทแอมเฟตามีนหรือแอมเฟตามีน ซึ่งกฎหมายบัญญัติโทษไว้สูงมาก แต่กลับมีจำนวนคดีความและจำนวนผู้กระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น

เนื้อหาสาระหลักในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดที่มีการแก้ไขปรับปรุงที่สำคัญ มีดังนี้

ก) การยกเลิกข้อสันนิษฐานเด็ดขาด (พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษฯ มาตรา 15 วรรคสาม (2)) ที่ให้ถือว่าการมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดตามปริมาณที่กำหนด ห้ามจำหน่ายสืบทอดหลักฐานฝ่ายโจทก์ เช่น ผู้ต้องหาครอบครองเมทแอมเฟตามีนมีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ตั้งแต่ 375 มิลลิกรัม ขึ้นไป หรือมียาเสพติดที่มีสารดังกล่าวผสมอยู่จำนวน 15 หน่วยการใช้ขึ้นไป (15 เม็ด) หรือมีน้ำหนักสุทธิตั้งแต่ 1.5 กรัม ขึ้นไป ถือเป็นการครอบครอง เพื่อจำหน่าย และการกำหนดอัตราโทษสถานเดียว เช่น การนำเข้ายาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตและปรับ หากเป็นการนำเข้ายาเสพติดเพื่อจำหน่าย ต้องระวางโทษประหารชีวิตสถานเดียว

ข) การแบ่งกลุ่มผู้ต้องหาคดียาเสพติดใหม่เป็น 3 กลุ่มคือ 1.กลุ่มเหยื่อ ได้แก่ ผู้เสพ ผู้ค้ารายย่อย คดียาเสพติดส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นผู้ต้องหากลุ่มนี้ จะไม่ใช่โทษอาญา แต่จะใช้วิธีการบำบัดฟื้นฟู การฝึกอาชีพให้ 2.กลุ่มแรงงานหรือกลุ่มรับจ้างขนยาเสพติด 3.กลุ่มผู้ค้ารายใหญ่ เรียกว่า กลุ่มผู้มีบทบาทนำ บทบาทสำคัญ ยังคงใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรง

ค) การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา

ง) การให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยลักษณะความผิดและโทษเพิ่มมากขึ้น โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ และความร้ายแรงอื่นประกอบ

จ) ปรับปรุงฐานความผิด และบทกำหนดโทษให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ ความร้ายแรง

แม้ว่าร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดจะปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมายยาเสพติดปัจจุบันในประเด็นสำคัญบางเรื่อง แต่เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดความสมบูรณ์ในหลายประเด็น ยังมีบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัย การนำพืชเสพติด โดยเฉพาะพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ สุขภาพ รวมถึงยังเป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปนโยบายยาเสพติดของสหประชาชาติ ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ขอสรุปประเด็นที่เกี่ยวกับพืชเสพติดโดยเฉพาะกรณีพืชกระท่อม ดังนี้

1. ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการพืชเสพติด โดยเฉพาะกรณีพืชกระท่อมและกัญชา เช่น แม้ว่าพืชกระท่อมจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นยาเสพติดประเภท 5 แต่บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติมีอำนาจประกาศระบุชื่อยาเสพติดให้

โทษว่ายาเสพติดให้โทษชื่อใดอยู่ในประเภทต่าง ๆ (มาตรา 21 ประกอบ มาตรา 20) เช่น อาจมีการประกาศให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดประเภท 5 ซึ่งอาจจะมีผลทำให้พืชกระท่อมถูกควบคุมไม่แตกต่างจาก พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

ฉะนั้น หากพืชกระท่อมยังคงเป็นยาเสพติดประเภท 5 อยู่ต่อไปเหมือนกับกฎหมายยาเสพติดปัจจุบัน ก็จะมีผลทำให้ความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อมมีอัตราโทษที่สูงกว่ากฎหมายยาเสพติดปัจจุบัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา (Decriminalization) ที่ไม่ควรกำหนดโทษอาญาที่รุนแรงเกินความจำเป็น

เช่น พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ใดเสพพืชกระท่อมอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 ผู้กระทำความผิดฐานเสพพืชกระท่อมมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท แต่ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา 240⁵⁸ บัญญัติโทษในกรณีความผิดฐานเสพพืชกระท่อมที่รุนแรงกว่ากฎหมายปัจจุบันคือ ผู้เสพพืชกระท่อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท โดยปริมาณยาเสพติดให้โทษที่บัญญัติในวรรคสามจะต้องไม่เกิน 10 กรัม หากเกินกว่า 10 กรัมจะได้รับโทษตามมาตรารอื่นที่รุนแรงกว่ามาตรา 240 ซึ่งพืชกระท่อมหรือใบกระท่อมที่ใช้เคี้ยวหรือต้มทำน้ำกระท่อมย่อมมีปริมาณเกินกว่า 10 กรัมอยู่แล้ว

2. บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ยังคงเป็นอุปสรรคในการศึกษาวิจัยและการใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอดความรู้หรือภูมิปัญญาทางการแพทย์แผนไทย ในการพัฒนาอุตสาหกรรมยาจากสมุนไพร และอุตสาหกรรมสิ่งทอจากพืชเสพติดทั้งหลายในอนาคตเพราะการควบคุมอย่างเข้มงวด

⁵⁸ “มาตรา ๒๔๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๑๕ ผู้ใดเสพซึ่งยาเสพติดยกเว้นสารระเหยอันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือมาตรการอื่นแทนการลงโทษตามภาคสามแห่งประมวลกฎหมายนี้

ผู้ใดครอบครองซึ่งยาเสพติด ยกเว้นสารระเหย เพื่อสนองความต้องการของตนเองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือมาตรการอื่นแทนการลงโทษตามภาคสามแห่งประมวลกฎหมายนี้

ประเภทและปริมาณยาเสพติดตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

(๑) ถ้าเป็นเฮโรอีน โคเคน ไม่เกินสามกรัม

(๒) ถ้าเป็นเมทแอมเฟตามีน ไม่เกินสิบกรัม

(๓) ถ้าเป็นกัญชา ไม่เกินหนึ่งร้อยกรัม

(๔) ถ้าเป็นยาเสพติดให้โทษอื่นและวัตถุออกฤทธิ์ ไม่เกินสิบกรัม”

ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังมีบทบัญญัติที่ล้าสมัย ไม่เอื้อต่อการศึกษาวิจัยพืชกระท่อมในทาง การแพทย์หรือสุขภาพ เช่น มาตรา 6⁵⁹ เป็นการกำหนดพื้นที่เพาะปลูกพืชเสพติด การผลิต ทดสอบหรือ ทดลองวิจัยเกี่ยวกับยาเสพติดโดยมุ่งเน้นบริบทในเชิงพื้นที่ หรือการกำหนดอายุใบอนุญาตไม่เกิน 1 ปี เป็น อุปสรรคต่อการวิจัยอย่างมาก ไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของนานาประเทศที่จะเน้นให้มีระบบการออก ใบอนุญาตที่มุ่งกำกับดูแลองค์กรหรือหน่วยงานที่ขออนุญาตศึกษาวิจัย

การออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นแนวคิดที่ล้าสมัย ไม่ควรนำมาใช้กับพืชเสพติด โดยเฉพาะพืชกระท่อม อีกทั้งกระบวนการเสนอหรือแก้ไขพระราชกฤษฎีกา มีขั้นตอนและใช้เวลานาน ไม่ ทันต่อสถานการณ์ ควรจัดทำหลักเกณฑ์การศึกษาวิจัยหรือทดลองเพาะปลูกพืชกระท่อมเป็นประกาศ คณะกรรมการจะเหมาะสมมากกว่า ส่วนการกำหนดเขตพื้นที่ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด

3. บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ขาดกลไกการจัดการพืชเสพติดที่เป็นบทบัญญัติ เฉพาะ เช่น ขาดมาตรการส่งเสริม สนับสนุนการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ และ ไม่มี มาตรการควบคุมหรือกำหนดโทษแก่ผู้ค้าหรือกลุ่มคนที่นำไปกระท่อมมาใช้ในทางมิชอบ เช่น เครื่องดื่ม 4 ถ้วย 100

4. บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด (มาตรา 77) ยังคงไม่อนุญาตให้บุคคลเสพหรือใช้ ใบกระท่อมในเกือบทุกกรณี (ยกเว้นการใช้เพื่อรักษาโรคตามคำสั่งแพทย์หรือผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม) มิได้ให้ความสำคัญกับมาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญาในกรณีพืชเสพติดอย่างพืชกระท่อม และ ยังมีบทบัญญัติที่เป็นข้อจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากใบกระท่อม หรือการใช้ใบกระท่อม

⁵⁹ “มาตรา ๖ ในกรณีที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย การลด อันตรายจากการใช้ยาเสพติดและการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะกำหนดเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ก็ได้

- (๑) ทดลองเพาะปลูกพืชที่เป็นหรือให้ผลผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษหรืออาจใช้ผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษ
- (๒) ผลิตและทดสอบเกี่ยวกับยาเสพติด
- (๓) เสพหรือครอบครองยาเสพติดตามประเภทและปริมาณที่กำหนด

การกำหนดพื้นที่และการกระทำการตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการควบคุมและตรวจสอบการเสพและการ ครอบครองยาเสพติดด้วย

“ให้การกระทำการในเขตพื้นที่ที่กำหนดในวรรคหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมและตรวจสอบการเสพ และการครอบครองยาเสพติดตามประมวลกฎหมายนี้ไม่เป็นความผิด”

ของบุคคลที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียแก่บุคคลอื่น หรือไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม ตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

มาตรา 76⁶⁰ อนุญาตให้เสพยาใบกระท่อมตามคำสั่งของของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์เท่านั้น ซึ่งมาตรานี้ยังอาจไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากการครอบครองหรือการได้มาซึ่งใบกระท่อมยังเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายอยู่

5. การกำหนดนิยามที่ยังอาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมาย ทำให้เกิดการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นจริง

นิยามคำว่า “ผลิต” ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดเป็นนิยามที่เหมือนกับ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก เป็นสาเหตุของการดำเนินคดีแก่ผู้ค้ารายย่อยในความผิดฐานผลิตยาเสพติด จึงควรแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับนิยามคำว่า “manufacture” ตาม “อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ.1961”⁶¹

เช่น ผู้ที่ต้มน้ำกระท่อมเพื่อดื่มเองหรือดื่มในกลุ่มเพื่อน หากถูกตำรวจจับกุมก็จะถูกตั้งข้อหาความผิดฐานผลิตยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 แทนที่จะถูกดำเนินคดีในความผิดฐานเสพยาซึ่งมีบทลงโทษที่น้อยกว่า ความไม่ชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญา จึงขัดกับหลักกฎหมายอาญาที่ต้องมีความแน่นอนชัดเจน ไม่ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนหรือใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง

⁶⁰ “มาตรา ๗๖ ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ประกาศกำหนดตำรับยาที่ให้เสพเพื่อการรักษาโรคตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์”

⁶¹ SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961 Article 1

“Manufacture” means all processes, other than production, by which drugs may be obtained and includes refining as well as the transformation of drugs into other drugs.

“Production” means the separation of opium, coca leaves, cannabis and cannabis resin from the plants from which they are obtained.

บทที่ 3

กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย

3.1 หน่วยงานและนโยบายยาเสพติดของมาเลเซีย¹

ความเป็นมาของการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านยาเสพติดของมาเลเซีย เริ่มตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ.1971 (พ.ศ.2514) เกิดจากการจัดตั้งแผนกยาเสพติดในหน่วยงานด้านการสืบสวนคดีอาชญากรรม (Criminal Investigation Department -CID) ในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย (Royal Malaysia Police) ในปี 1972 รัฐบาลมาเลเซียได้จัดตั้งหน่วยงานด้านยาเสพติดชื่อ Central Narcotics Bureau ต่อมาปี 1975 คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง “คณะกรรมการว่าด้วยยาเสพติด”

รัฐบาลมาเลเซียได้เปลี่ยนแปลงหน่วยงานด้านยาเสพติดครั้งสำคัญคือ ในปี 1979 ได้ยุบหน่วยงาน Central Narcotics Bureau และให้โอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบด้านยาเสพติดมายังเลขาธิการด้านยาเสพติด (Drugs Secretariat) โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือ กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) มีอำนาจหน้าที่ประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งในปี 1983 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ 2 คณะชื่อ the Anti-Drug (JKAD) และ Anti Narcotics Task Force (PPAD) เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบปัญหาเสพติดในทุกมิติ อยู่ในสังกัดของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council)

ปี 1995 Ministry of Home Affairs ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้รวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งหมดไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ในปี 1996 มีการจัดตั้งหน่วยงานยาเสพติดแห่งชาติของมาเลเซียขึ้นใหม่ โดยผนวกรวมเอาหน่วยงานด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและ Anti Narcotics Task Force ไว้ด้วยกัน โดยจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบงานยาเสพติดของประเทศชื่อว่า “**National Narcotics Agency**” (NNA) และภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น National Drug Agency (ADK)

เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2004 National Drug Agency ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “**National Anti Drug Agency**” (Agensi Antidadah Kebangsaan - AADK) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายชื่อ **National Anti-Drug Agency Act 2004** หน่วยงานแห่งนี้อยู่ในสังกัด Ministry of Home Affairs

¹ Balasingam Vicknasingam and Suresh Narayanan, Malaysian Illicit Drug Policy: Top- Down Multi-Agency Governance or Bottom- Up Multi- Level Governance

วิสัยทัศน์ของ NATIONAL ANTI-DRUG AGENCY หรือ AADK ในภาษามลายู คือ การทำให้ชาวมาเลเซียปลอดซึ่งยาเสพติด (Drug Free Malaysians)²

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานมี 4 ประการคือ 1) การป้องกันมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด 2) การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด 3) การป้องกันมิให้ผู้ติดยาเสพติดกลับมาติดยาอีก 4) การกำจัดกระบวนการผลิต จำหน่าย และการใช้ยาเสพติดผิดกฎหมาย

เมื่อพิจารณาภารกิจของ NATIONAL ANTI-DRUG AGENCY แล้ว จะเห็นว่าเป็นหน่วยงานหลักด้านยาเสพติดของมาเลเซียที่เน้นการทำงานด้านการลดอุปสงค์ของยาเสพติด (drug demand reduction) เน้นเรื่อง การให้บริการบำบัด ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด การรณรงค์ หรือการให้ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็นแนวทางป้องกัน³ รวมถึงการเฝ้าระวัง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากบทบาทของสำนักงาน ป.ป.ส.ของไทย

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีก 2 หน่วยงานคือ

1) Narcotics Crime and Investigations Department (NCID) เป็นหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งมาเลเซีย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการลดอุปทานโดยการบังคับใช้กฎหมายยาเสพติด เน้นเรื่องการปราบปราม จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มผู้ผลิตหรือผู้ค้ายาเสพติด นอกจากนี้ ยังมีแผนกยาเสพติดภายในหน่วยงานด้านศุลกากรของมาเลเซีย (Royal Malaysian Customs) ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายยาเสพติดด้วย

2) Pharmaceutical Services Division หน่วยงานในสังกัดกระทรวงสุขภาพ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย Poisons Act 1952 ควบคุมการนำเข้า ส่งออก จำหน่ายวัตถุมีพิษ และสารเคมีที่จำเป็น

นโยบายยาเสพติดแห่งชาติของมาเลเซีย⁴

เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1983 รัฐบาลมาเลเซียในสมัย ดร. มหาเธร์ บิน โมฮัมหมัด (Honourable Tun Dr. Mahathir bin Mohamad) นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เห็นชอบนโยบายการทำสงครามยาเสพติด โดยถือว่า “ยาเสพติดเป็นศัตรูหมายเลขหนึ่งของประเทศ” (drug as Country's Number one enemy) เป็นอันตรายต่อชุมชน

² <http://www.adk.gov.my/web/english/vision>

³ MALAYSIAN COUNTRY REPORT (ASEAN INTER – PARLIAMENTARY ASSEMBLY (AIPA) FACT FINDING COMMITTEE MEETING ON COMBATING DRUGS 2015), p.2.

⁴ NATIONAL DRUG POLICY at <http://www.adk.gov.my/web/english/drug-policy>

และความมั่นคงของประเทศ ในปีเดียวกันนั้นรัฐบาลได้จัดทำแผนงานการต่อต้านยาเสพติดทั่วประเทศ กลุ่มเป้าหมายหลักคือ กลุ่มเยาวชนที่ติดยาเพราะถือเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญกับอนาคตของประเทศ

ในปี 1985 มีการจัดทำนโยบายยาเสพติดฉบับใหม่ รวมถึงมาตรการป้องกันปัญหาเสพติด รวมถึงบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันยาเสพติดซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ และยังมียุทธศาสตร์ในการฟื้นฟูบำบัด นโยบายยาเสพติดฉบับปี 1996 มีการจัดทำยุทธศาสตร์ 4 ด้านคือ การป้องกัน, การบังคับใช้กฎหมาย, การบำบัดฟื้นฟู และความร่วมมือระหว่างประเทศ ต่อมาในปี 1998 มาเลเซียได้จัดทำวิสัยทัศน์ด้านยาเสพติดชื่อว่า Malaysian Vision Drug Free 2015 โดยอ้างอิงจากกรอบความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนที่กำหนดเป้าหมายให้ปลอดจากอันตรายหรือภัยคุกคามจากยาเสพติดภายในปี 2015

แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านยาเสพติดของมาเลเซีย ประกอบด้วย

- 1) ยุทธศาสตร์ด้านการลดอุปทาน (supply reduction)
- 2) ยุทธศาสตร์ด้านการลดอุปสงค์ (demand reduction) โดยมีเหตุผลที่ว่า หากสามารถลดอุปทานและอุปสงค์ของยาเสพติดได้ ก็จะช่วยลดปัญหาเสพติดในที่สุด

ยุทธศาสตร์หลักเกี่ยวกับยาเสพติดของมาเลเซียฉบับปัจจุบัน ได้แก่

- ก. ยุทธศาสตร์การให้การศึกษาและการป้องกันการเผยแพร่
- ข. ยุทธศาสตร์การบำบัดรักษาและฟื้นฟู
- ค. ยุทธศาสตร์การบังคับใช้กฎหมาย และ
- ง. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ

3.2 กฎหมายยาเสพติดของมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดหลายฉบับ ซึ่งสะท้อนถึงสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาเสพติดในมาเลเซีย ภาครัฐจึงต้องออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อจัดการกับปัญหาเหล่านี้ กฎหมายยาเสพติดฉบับหลักของมาเลเซียมี 6 ฉบับ ได้แก่

- 1) Dangerous Drugs Act 1952
- 2) Poisons Act 1952
- 3) Drug Dependents (Treatment and Rehabilitation) Act 1983
- 4) Dangerous Drugs (Special Preventive Measures) Act 1985
- 5) Dangerous Drugs (Forfeiture of Property) Act 1988
- 6) National Anti-Drugs Agency Act 2004

ในรายงานนี้จะขออธิบายเนื้อหาโดยรวมของกฎหมาย 2 ฉบับคือ 1) Dangerous Drugs Act 1952 และ 2) Poisons Act 1952 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดและพิษกระท่อม ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อ 3.3

1) Dangerous Drugs Act 1952

กฎหมายชื่อ Dangerous Drugs Act 1952 (Act 234) เป็นกฎหมายหลักที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติดร้ายแรงในมาเลเซีย มีบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ วิธีพิจารณาคดียาเสพติด และการค้นหาพยานหลักฐาน ความเป็นมาของกฎหมายฉบับนี้ที่จัดทำตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการนำเข้า ส่งออก ผลิต และจำหน่ายฝิ่น ต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอีกหลายครั้ง เพื่อให้ครอบคลุมถึงยาเสพติดประเภทอื่น ๆ

นิยามคำว่า “dangerous drug” หมายถึงยาเสพติด หรือสารที่ถูกกำหนดไว้ในบัญชี 1 แบบทำกฎหมายฉบับนี้ เช่น ฝิ่นดิบ (Raw Opium)⁵, ฝิ่นสุก (Prepared Opium)⁶, โปโคคา (Coca Leaves), ต้นฝิ่นแห้ง (Poppy-

⁵ ฝิ่นดิบมาจากการกรีดเอายางของเปลือกผลฝิ่นดิบ มีลักษณะเป็นยางเหนียว สีขาวขุ่น เมื่อแข็งตัวและแห้งแล้วจะเป็นยางเหนียวสีน้ำตาล

Straw) และกัญชา (Cannabis), ยางกัญชา (Cannabis resin) และสารอื่นที่มีส่วนประกอบหลักเป็นยางกัญชา, (เมท) แอมเฟตามีน (Amphetamine/ Methamphetamine), โคเคน (Cocaine), เฮโรอีน, มอร์ฟีน ฯลฯ

2) Poisons Act 1952

กฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษ หรือ Poisons Act 1952 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการนำเข้าและจำหน่ายวัตถุมีพิษชนิดต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่า “วัตถุมีพิษ”⁷ หมายถึง สารใด ๆ ที่อยู่ในบัญชีวัตถุมีพิษ (the Poisons List) รวมถึงสารอื่นที่มีการนำวัตถุมีพิษไปผสม จัดเตรียมด้วย แต่ไม่รวมถึงสารที่ถูกจัดเตรียมที่เข้าชื่อยกเว้นหรือเป็นวัตถุหรือสารอื่นที่อยู่ในบัญชี 2 จากการศึกษาของผู้วิจัย คำว่า วัตถุมีพิษตามกฎหมาย Poisons Act ก็คือ สารเสพติดกลุ่มหนึ่งซึ่งมีความเข้มงวดในการควบคุมน้อยกว่าสารเสพติดหรือยาเสพติดตามกฎหมาย Dangerous Drugs Act 1952

กฎหมาย Poisons Act บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่ควบคุมวัตถุมีพิษชื่อว่า “คณะกรรมการวัตถุมีพิษ” (Poisons Board) ตามมาตรา 3 ซึ่งประกอบด้วย Director-General of Health เป็นประธานกรรมการแบบไม่เต็มเวลา และมีกรรมการอื่นที่จะต้องเป็นกรรมการเต็มเวลาทุกคน ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 กรรมการเต็มเวลาที่มาจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพแต่งตั้งจำนวน 4 คน ได้แก่

- เกษชกรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล จำนวน 1 คน
- เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจาก the Department of Chemistry จำนวน 1 คน
- เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจาก the Department of Agriculture จำนวน 1 คน
- เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจาก the Veterinary Department จำนวน 1 คน

กลุ่มที่ 2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเต็มเวลาที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีถิ่นที่อยู่ในมาเลเซีย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพแต่งตั้ง จำนวน 8 คน ได้แก่

- (i) one by the Malaysian Medical Association;

⁶ ฟีนสุก คือ ฟีนที่ใช้เสกกันทั่วไป ได้มาจากการเอาฟีนดิบมาเคี่ยวให้สุก มีลักษณะเป็นสีน้ำตาลไหม้หรือดำ รสขม มีกลิ่นพิเศษโดยเฉพาะ

⁷ “poison” means any substance specified by name in the first column of the Poisons List and includes any preparation, solution, compound, mixture or natural substance containing such substance, other than an exempted preparation or an article or preparation included for the time being in the Second Schedule

- (ii) one by the Malaysian Medical Council established under the Medical Act 1971;
- (iii) one by the Malaysian International Chambers of Commerce and Industry;
- (iv) one by the Associated Chinese Chambers of Commerce and Industry of Malaysia;
- (v) one by the Malay Chambers of Commerce;
- (vi) one by the Associated Indian Chambers of Commerce, Malaysia;
- (vii) one by the Malaysian Pharmaceutical Association;
- (viii) one by the Malaysian Rubber Producer's Council.

เนื่องด้วยกฎหมายบัญญัติให้กรรมการทุกคนเป็นกรรมการเต็มเวลา ยกเว้นประธานกรรมการ ดังนั้น กฎหมายวัตถุมีพิษจึงบัญญัติให้กรรมการอื่น ๆ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 3 ปีหรือน้อยกว่าตามที่ รัฐมนตรี ฯ กำหนดในบางกรณี โดยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสุขภาพอาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นกรรมการชั่วคราวในระหว่างที่กรรมการคนหนึ่ง คนใดกลายเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ เจ็บป่วย หรือมิได้อาศัยอยู่ในมาเลเซีย แต่กรณีนี้ไม่นำมาใช้กับประธานกรรมการ โดยปกติ คณะกรรมการวัตถุมีพิษจะมีการประชุมปีละ 2 ครั้ง ในช่วงกลางปี และปลายปี

รายชื่อคณะกรรมการวัตถุมีพิษชุดปัจจุบัน มีดังนี้⁸

ประธานกรรมการ ชื่อ YBhg. Datuk Dr. Noor Hisham bin Abdullah ตำแหน่ง Director General of Health, Ministry of Health Malaysia

กรรมการจำนวน 10 คน มีรายชื่อและตำแหน่งดังนี้

1. Dato' Eisah binti A. Rahman
Senior Director of Pharmaceutical Service Division
2. Encik Khairul Hadi bin Abd. Raof
Department of Chemistry Malaysia

⁸ Poisons Board at <http://www.pharmacy.gov.my/v2/en/content/poisons-board.html>

3. Pn. Sawiyah binti Alias
Department of Agriculture Malaysia
4. Dr. Marzuki bin Zakaria
Department of Veterinary Services
5. Dato' Dr. NKS Tharmaseelan a/l NK Sinnadorai
Malaysia Medical Association
6. Dr. David Quek Kwang Leng
Malaysian Medical Council
7. Mr. Radzmi bin Rahmat
Malaysian International Chamber of Commerce and Industry
8. Dr. Chua Siew Kiat
The Associated Chinese Chambers of Commerce and Industry of Malaysia
9. Datuk Dr. A.T. Kumararajah a/l Tambyraja
Malaysian Associated Indian Chambers of Commerce and Industry
10. En. Amrahi bin Buang
Malaysian Pharmaceutical Association

เลขานุการคณะกรรมการคือ Tn. Hj. Ghazali bin Mansor, Deputy Director (Enforcement)

Pharmaceutical Services Division

เนื่องด้วยคณะกรรมการวัตถุเสพติดมีสถานะเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory board) กฎหมายจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ การให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพ (the Minister of Health) ในเรื่องต่อไปนี้

- 1) การจัดประเภทสารเคมีใหม่ ๆ ที่ถือเป็นวัตถุเสพติด
- 2) การแก้ไขปรับปรุงการจัดประเภทบัญชียาวัตถุเสพติด
- 3) การเพิกถอนวัตถุเสพติดออกจากบัญชียาวัตถุเสพติด
- 4) การแก้ไขปรับปรุงบัญชียาวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (psychotropic substances) ในบัญชี 3
- 5) การเพิ่มเติมหรือเพิกถอนรายชื่อหรือการเตรียมการในบัญชี 2

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อมของมาเลเซีย

พืชกระท่อม หรือที่เรียกในภาษามาเลย์ว่า Ketum หรือ Biak เป็นพืชพื้นถิ่นในแถบพื้นที่มาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย ในมาเลเซียมีการใช้พืชกระท่อมในชนบทเพื่อประโยชน์ในการรักษาโรคมมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ ในอดีตหากต้องการใช้ใบกระท่อมจะต้องไปหาในป่า แต่ปัจจุบันมีการนำมาปลูกอย่างแพร่หลาย ในมาเลเซียมีการนำกระท่อมมาใช้ในเพื่อให้เกิดแรงในการทำงาน รักษาโรคพยาธิบางชนิด (worm infestations) การใช้กระท่อมยังคงได้รับความนิยม วิธีการบริโภคก็ไม่แตกต่างจากของไทยคือ บริโภคด้วยการเคี้ยวใบกระท่อมหรือต้มใบกระท่อม

จากการศึกษารูปแบบการใช้พืชกระท่อมในมาเลเซียที่มีการเอกสารบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรพบว่า มีการนำใบกระท่อมมาใช้ในการรักษาบาดแผล, การแก้อาการไข้ และการใช้ทดแทนฝิ่น เมื่อขาดแคลนฝิ่นหรือหาไม่ได้ นอกจากนี้ ยังมีการใช้ในการรักษาผู้ติดเชื้อโรอิน, รักษาอาการท้องเสีย, ช่วยให้โลหิตหมุนเวียนดีขึ้น และรักษาโรคเบาหวาน ส่วนการใช้ที่ไม่ใช่การรักษาการเจ็บป่วยก็คือ ผู้ใช้แรงงานมักเคี้ยวใบกระท่อมเพื่อให้ทำงานได้ทนมากขึ้น พืชกระท่อมพบมากในบริเวณตอนเหนือของมาเลเซียในรัฐเคดาห์ และรัฐเปอร์ลิส ที่ติดกับชายแดนไทย ในปัจจุบัน ยังพบการใบกระท่อมอยู่ทั่วไปในมาเลเซียตามร้านกาแฟท้องถิ่น ซึ่งมีการซื้อขายแม้ว่าจะเป็นสิ่งผิดกฎหมายก็ตาม โดยมีการนำใบกระท่อมไปต้มน้ำร้อนแล้วดื่ม น้ำ เหมือนการชงชา ไม่ค่อยพบเห็นชาวมมาเลเซียเคี้ยวใบกระท่อมเหมือนอย่างกรณีประเทศไทย⁹

อย่างไรก็ดี หน่วยงานสาธารณสุขของมาเลเซียเริ่มวิตกกังวลเรื่องการนำใบกระท่อมมาใช้บริโภคในรูปแบบที่หลากหลายมากกว่าในอดีต เช่น นักเรียนในรัฐเปอร์ลิสบางกลุ่มนำใบกระท่อมไปผสมในเครื่องดื่มนมปรุงแต่งรสต่าง ๆ (flavoured cultured milk drinks) เพราะช่วยลดฝิ่นของนมของน้ำดื่มใบกระท่อม (ตัวอย่าง Cultured Milk ที่ขายดีที่สุดในมาเลเซีย หรือนมเปรี้ยวซึ่งช่วยในการขับถ่าย เช่น ชี้อ VITAGEN) แม้ว่ากระแสในเรื่องนี้จะยังไม่แพร่หลายในกลุ่มนักเรียนส่วนใหญ่ แต่หน่วยงานด้านสาธารณสุขอย่าง AADK ก็เฝ้าระวังเรื่องนี้ อยู่ เนื่องจากมีกลุ่มผู้ติดยาที่ถูกจับกุมที่สารภาพว่า ได้ผสมน้ำกระท่อมในนมเปรี้ยว¹⁰

⁹ Kamarudin Ahmad, Zorah Aziz., 2012, *Mitragyna speciosa* use in the northern states of Malaysia: A cross-sectional study. *Journal of Ethnopharmacology* 141 (2012) 446– 450.

¹⁰ “Perlis students drinking ketum-laced cultured milk, anti-drug agency says” (September 28, 2016) at <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/perlis-students-drinking-ketum-laced-cultured-milk-anti-drug-agency-says>

เมื่อไม่นานมานี้ มีกระแสการบริโภคกระท่อมทาง social media มีการแต่งเพลงที่นิยมในกลุ่มเยาวชน เช่น เพลงเกี่ยวกับการคั้นน้ำต้มใบกระท่อมชื่อเพลง 'cekoroi' ในบางกรณีมีการนำไปใช้ร่วมกับสารเสพติดอื่นๆ ที่มีอันตราย

ปัจจุบันถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษ หรือ **Poisons Act 1952** พืชกระท่อมถือเป็นวัตถุมีพิษ ตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายฉบับนี้ (อยู่ในบัญชี 3) คือ อัลคาลอยด์มิตราจยีนิน (Mitragynine, alkaloids of) ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดความผิดที่เกี่ยวกับกระท่อมไว้ในมาตรา 30 คือ ความผิดเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก ผลิต และจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ทั้งนี้ มาตรา 30 ได้กำหนดนิยามคำว่า psychotropic substance ไว้ว่าเป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทตามบัญชี 3

รายชื่อวัตถุมีพิษตามบัญชี 3 ในมาตรา 30 มีรายชื่อดังนี้

- “1. Amfepramone
- Aminorex
- Barbituric acid and other substances structurally derived therefrom; their compounds
- Benzphetamine
- Brotizolam
- Buprenorphine
- Cathine
- Clobazam
- Clotiazepam
- Diazepam and other substances structurally derivated from 1, 4-benzodiazepine except flumazenil, flunitrazepam, nimetazepam and pirenzepine
- Ethchlorvynol
- Ethilamphetamine
- Fencamfamin
- Fenetylline
- Fenproporex
- Glutethimide
- Lefetamine
- Mazindol

- Mecloqualone
- Mefenorex
- Meprobamate
- Mesocarb
- Methaqualone
- Methylphenidate
- Methyprylone
- **Mitragynine** (เน้นโดยผู้เขียน)
- Pemoline
- Pentazocine
- Phencyclidine
- Phendimetrazine
- Phenmetrazine
- Phentermine
- Pipradrol
- Propylhexedrine
- Pyrovalerone
- Zipeprol
- Zolazepam
- Zolpidem
- Zopiclone

2. The salts of the substances specified in paragraph 1 of this Schedule wherever the existence of such salts is possible.

3. Any preparation, solution, compound, mixture of product containing one or more of the substances specified in paragraphs 1 and 2 of this Schedule.”

นอกจากนี้ กฎหมาย Poisons Act ยังบัญญัติให้สาร mitragynine เป็นวัตถุมีพิษในบัญชี 1 (FIRST SCHEDULE) ด้วย โดยอยู่ในกลุ่มเดียวกับสารนิโคติน (nicotine) ที่อยู่ในยาสูบด้วย ¹¹

การนำวัตถุมีพิษ (ใบกระท่อม) มาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์

กฎหมาย Poisons Act อนุญาตให้มีการนำวัตถุมีพิษต่าง ๆ รวมถึงใบกระท่อมไปใช้ในการรักษาหรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 12¹² คือ โดยหลักการแล้วการนำวัตถุมีพิษทุกชนิดมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นการผสมหรือผลิต การส่งจ่ายวัตถุมีพิษกับสารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็วัตถุมีพิษหรือไม่ จะทำได้ก็ต่อเมื่อเข้ากรณีที่บัญญัติไว้ 3 กรณีคือ

กรณีที่ 1 การจ่ายวัตถุมีพิษโดยผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม (registered pharmacist) หรือนบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุมของเภสัชกรดังกล่าว

¹¹ Poisons Act 1952 and Regulations at <http://www.pharmacy.gov.my/v2/en/documents/poisons-act-1952-and-regulations.html>

¹² Section 12. Control of compounding of poisons for use in medical treatment.

(1) No person shall dispense, compound or mix any poison with any other substance, whether a poison or not, for the purpose of its being used for medical treatment unless he is-

(a) a registered pharmacist or a person working under the immediate personal supervision of a registered pharmacist;

(b) a person acting in the course of his duties who is employed in a hospital or dispensary maintained by the Government of Malaysia or any State Government or out of public funds or by a charity approved by an order whether general or special of the Director General of Health or in an estate hospital and who is authorized in writing by the registered medical practitioner for the time being in charge of such hospital or dispensary to dispense, compound and mix poison; or

(c) a registered medical practitioner or a person working under the immediate personal supervision of such a practitioner who dispenses, compounds or mixes poisons for the use of such practitioner or of his patients.

(2) No poison shall be dispensed, compounded or mixed with any other substance whether a poison or not otherwise than in accordance with any regulations made under this Act

กรณีที่ 2 บุคคลที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลหรือร้านยาของหน่วยงานรัฐบาลกลางมาเลเซียหรืออยู่ในสังกัดรัฐบาลรัฐต่าง ๆ ของมาเลเซีย หรือกองทุนสาธารณะ (public funds) หรือองค์กรสาธารณกุศล (charity) ที่ได้รับการรับรองตามประกาศของ Director General of Health¹³ หรือเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยรักษาพยาบาลของภาคเอกชน (an estate hospital¹⁴) รวมถึงบุคคลที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาล ร้านยา ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจากแพทย์หรือผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม ให้ดำเนินการสั่งจ่าย ผลิตหรือผสม วัตถุดิบดังกล่าว

กรณีที่ 3 ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือบุคคลที่ปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของแพทย์คนดังกล่าว เพื่อสั่งจ่าย ผลิตหรือผสมวัตถุดิบเพื่อใช้ตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมดังกล่าวหรือผู้ป่วยของผู้ประกอบวิชาชีพ ๆ เอง กรณีนี้เป็นการจ่ายยาในคลินิกที่แพทย์สามารถจ่ายยาให้แก่ผู้ป่วยของตนเป็นการเฉพาะ รายได้

¹³ Director General of Health เป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงสุขภาพของมาเลเซีย อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Secretary General (เทียบได้กับปลัดกระทรวงสาธารณสุขของไทย) ส่วนผู้บริหารที่อยู่ในลำดับต่ำกว่า Director General of Health มี 8 ตำแหน่ง (เทียบได้กับระดับอธิบดีกรมต่าง ๆ ของไทย รวมถึง Deputy Secretary General ด้านการบริหารและด้านงบประมาณ จำนวน 2 ตำแหน่ง)

¹⁴ "estate hospital" means a hospital or dispensary maintained by an employer on or in the neighbourhood of an estate for the treatment of labourers thereon and includes a group hospital within the meaning of the Labour Code of the Federated Malay States or of any written law in any State corresponding thereto;

ความผิดเกี่ยวกับใบกระท่อม

มาตรา 30 (3)¹⁵ กำหนดความผิดเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก ผลิต ผสม ตั้งจ่าย จำหน่าย ครอบครองหรือใช้ใบกระท่อมซึ่งถือเป็นวัตถุออกฤทธิ์ตามบัญชี 3 ข้างต้น ในมาตรา 30 (5) บัญญัติโทษไว้คือ โทษปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในทางปฏิบัติผู้ต้องหาที่กระทำความผิดจะถูกตัดสินลงโทษปรับทุกกรณี ไม่มีการลงโทษจำคุกแต่อย่างใด¹⁶

สิ่งที่น่าสนใจคือ กฎหมายมาเลเซียไม่มีกฎหมายที่กำหนดความผิดของผู้เสพใบกระท่อมแต่อย่างใด

ข้อมูลสถิติการจับกุมใบกระท่อมในมาเลเซียที่น่าสนใจในปี 2013 และ 2014 คือ ปี 2013 ที่มีการจับกุมปริมาณ 7,866 กิโลกรัม ในปี 2014 มีการจับกุมใบกระท่อม ปริมาณ 15,541 กิโลกรัม เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 98 และมีการจับกมน้ำต้มใบกระท่อมในปี 2014 ปริมาณ 45,430 ลิตร (ดู ตารางที่ 3.1)

¹⁵ Section 30. Control of import, export, manufacture, sale, etc., of psychotropic substances.

(3) Notwithstanding any other provisions in this Act, no person shall import, export, manufacture, compound, mix, dispense, sell, supply, administer, possess or use any psychotropic substance otherwise than in accordance with any regulations applicable thereto made under this Act.

¹⁶ (5) Any person who contravenes subsection (3) or any regulations made under this Act relating to psychotropic substances shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding ten thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding four years or both.

ตารางที่ 3.1 ข้อมูลสถิติการจับกุมยาเสพติดในปี 2013 และ 2014¹⁷

TYPES OF DRUG	2013	2014	% CHANGE IN SEIZURE	ESTIMATED VALUE
HEROIN	763.11	453.79	-68%	RM 26,404,815.00
METHAMPHETAMINE (SYABU)	1,245.63	761.71	-39%	RM 144,723,953.80
METHAMPHETAMINE (LIQUID SYABU)	79.69	1,260	1,481%	
YABA (METH IN TABLETS / PILL)	524,966	557,336	6%	RM 22,293,430.00
CANNABIS	539.30	578.19	7%	RM 1,734,581.46
ECSTASY POWDER	674.62	53.69	-92%	RM 5,369,080.00
ECSTASY PILL	335,984	117,702	-65%	RM 7,062,104.70
COCAINE	7.98	33.40	319%	RM 6,680,520.00
ERIMIN 5 PILL	177,916	467,133	163%	RM 9,342,650.00
PSYCHOTROPIC PILL	85,772	1,024,962	1095%	RM 6,149,772.00
LIQUID MITRAGYNINE	36,865.02 lt	45,429.91 lt	23%	RM 227,149.55
MITRAGYNINE LEAVES	7,866.30	15,541.40	98%	RM 543,949.11

¹⁷ MALAYSIAN COUNTRY REPORT (ASEAN INTER – PARLIAMENTARY ASSEMBLY (AIPA) FACT FINDING COMMITTEE MEETING ON COMBATING DRUGS 2015), p.10.

หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตวัตถุพิษประเภทต่าง ๆ

กฎหมาย Poisons Act กำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตวัตถุพิษประเภทต่าง ๆ ไว้แตกต่างกันเป็นไปตามมาตรา 26 สรุปได้ดังนี้ ในกรณีทั่วไป เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตหรือผู้อนุญาตตามกฎหมายมี 3 คนคือ 1) Director General of Health ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง 2) Director of Pharmaceutical Services หรือ 3) Director of Medical and Health Services ของรัฐต่าง ๆ ในมาเลเซียที่ได้รับแต่งตั้งจาก Director General of Health

ประเภทของใบอนุญาตแบ่ง 5 ประเภท แต่ไม่ขอก้าวถึงรายละเอียดในรายงานฉบับนี้ เช่น ใบอนุญาต Type A เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่เภสัชกรที่ต้องการนำเข้า จัดเก็บ และดำเนินการใด ๆ ในลักษณะการขายส่ง และขายปลีก หรืออย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายนี้บัญญัติไว้ ส่วนใบอนุญาต Type B เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่บุคคลที่ผู้อนุญาตเห็นว่ามีคุณสมบัติหรือเหมาะสมที่จะได้รับใบอนุญาต หรือออกให้แก่พนักงานบริษัทเอกชนที่ต้องการนำเข้า จัดเก็บ และจำหน่ายวัตถุพิษใด ๆ (แต่ไม่รวมถึง Group A) ตามรายชื่อที่ระบุในใบอนุญาต

จากการศึกษาพบว่า ใบกระท่อมยังถูกจัดเป็นวัตถุพิษในกลุ่ม A (Group A Poisons) ซึ่งถูกควบคุมตามมาตรา 20¹⁸ มีสาระสำคัญคือ กฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายหรือผลิตวัตถุพิษในกลุ่มนี้ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตเพื่อจำหน่ายส่งหรือจำหน่ายปลีกหรือรายย่อย แต่ก็มีข้อยกเว้นใน 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 ใบอนุญาตขายส่ง (a licensed wholesaler) สำหรับเภสัชกรหรือบุคคลอื่นที่ได้รับใบอนุญาตลักษณะนี้

กรณีที่ 2 ใบอนุญาตขายส่ง(a licensed wholesaler) สำหรับการส่งออกให้แก่ผู้ซื้อที่อยู่นอกประเทศมาเลเซีย

มาตรา 20 กำหนดให้มีการออกใบอนุญาตใน 2 กรณีคือ การจำหน่ายใบกระท่อมเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์หรือสุขภาพ และการส่งออกไปต่างประเทศ และในมาตรา 21 (1) (a)¹⁹ ยังเปิดช่องให้มีการ

¹⁸ 20. Group A Poison shall not be sold or supplied by wholesale or retail except—

(a) by a licensed wholesaler to a licensed pharmacist or to another licensed wholesaler; or

(b) by a licensed wholesaler to be immediately exported to a purchaser outside Malaysia.

¹⁹ 21. (1) Group B Poison shall not be sold or supplied by retail to any person except—

(a) where the sale or supply of such poison, if it had been a Group A Poison, would have been authorized under section 20;

ออกใบอนุญาตจำหน่ายแบบผู้ค้ารายย่อยให้แก่ประชาชนทั่วไปด้วย หากเป็นการจำหน่ายที่ได้รับอนุญาตตาม มาตรา 20 แล้ว (กลุ่มวัตถุมีพิษในกลุ่ม B ผู้ขออนุญาตจะเป็นแพทย์ ทันตแพทย์ สัตวแพทย์ เกษษกร หรือผู้จ่าย ยาที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย เช่น กัญชา ยางกัญชา ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม B)

3.4 การเสนอควบคุมใบกระท่อมตามกฎหมาย Dangerous Drugs Act

เนื่องด้วยหน่วยงานด้านยาเสพติดมาเลเซียมีความกังวลเรื่องการนำใบกระท่อมไปใช้ในทางที่มิชอบ หรือไม่เหมาะสม (abuse of ketum) จึงมีข้อเรียกร้องของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐบาลควบคุมใบ กระท่อมด้วยมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น โดยเปลี่ยนจากกฎหมาย Poisons Act มาเป็นการควบคุม ตามกฎหมาย Dangerous Drugs Act ซึ่งจะทำให้ใบกระท่อมหรือสารอัลคาลอยด์มีตรางัยนีน (mitragynine) กลายเป็นยาเสพติดร้ายแรง เช่น นักการเมืองพรรครัฐบาลมาเลเซียบางคน อย่างนาย Mohd Johari สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ Kubang Pasu อ้างเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพ ทำให้เสพติดได้เหมือนมอร์ฟีน หรือ นาย Datuk Wira Mohd Johari Baharum ประธานของ Malaysian Drug Prevention Association (Pemadam) ให้ เหตุผลเรื่องการใช้ในกลุ่มเยาวชนในวัยเรียนที่แพร่หลายมากขึ้น จึงต้องการให้ควบคุมการใช้หรือเสพใบ กระท่อมให้เข้มงวด มีกฎหมายที่รุนแรง²⁰

การใช้กระท่อมที่แพร่หลายกันมากคือ ภูมิภาคตอนเหนือของมาเลเซียที่ติดกับประเทศไทย และมีความ กังวลในเรื่องการนำไปใช้ในทางที่มิชอบ รัฐบาลรัฐเคดาห์ของมาเลย์ได้ออกคำเตือนเรื่องผู้ที่ปลูกพืชกระท่อม จะถูกยึด หากมีการนำไปใช้ในทางที่มิชอบ อีกทั้งยังมีการกล่าวอ้างกฎหมายที่ดินที่บัญญัติให้อำนาจรัฐบาลใน การยึดที่ดินที่มีการเพาะปลูกพืชกระท่อมด้วย รัฐบาลมาเลเซียกำลังพิจารณาเรื่องข้อเสนอแก้กฎหมายดังกล่าว อยู่ หากพบว่าเป็นผลเสียต่อมนุษย์ โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน นักเรียน

(b) by a registered medical practitioner, registered dentist Division I or veterinary officer selling or supplying the same in accordance with section 19; or

(c) by a licensed pharmacist, as a dispensed medicine on and in accordance with a prescription prescribed by a registered medical practitioner, registered dentist or veterinary officer in the form required by subsection (2) and when supplied in accordance with this Act and of any regulations made thereunder relating to such sale or supply on a prescription.

²⁰ Adnan Jahaya, An Uncertain Future For The Ketum Plant at

<http://kpdnkk.bernama.com/featuresEn.php?id=1143382>

เมื่อเดือนกรกฎาคมปีนี้ นาย Datuk Seri Dr S. Subramaniam รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพ (Health Minister) ของมาเลเซียได้ออกข่าวเรื่องการพิจารณาทบทวนที่จะพิจารณาให้ใบกระท่อมเป็นยาเสพติดร้ายแรงตามกฎหมาย Dangerous Drugs Act สืบเนื่องจากกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐตรวจพบว่าการนำใบกระท่อมมาใช้เป็นของทานเล่นหรือขนม รัฐมนตรีได้กล่าวไว้ว่าเคยมีการริเริ่มที่จะเสนอกำหนดให้ใบกระท่อมเป็นยาเสพติดร้ายแรง แต่ได้รับการคัดค้านอย่างมาก เนื่องจากยังมีการใช้ใบกระท่อมในชุมชนต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพบข้อมูลกรณีที่นักเรียนบริโภคเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของน้ำคั้นใบกระท่อม ซึ่งเป็นรูปแบบการบริโภคที่ต่างไปจากในอดีต จึงควรพิจารณาถึงความเสี่ยงในเรื่องนี้

ในเดือนเมษายน 2014 มีการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย Dangerous Drugs Act เพื่อให้ นำพืชกระท่อมมาใช้ในบัญชียาเสพติดร้ายแรงตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะมีผลทำให้มีการควบคุมการนำเข้า ส่งออก ครอบครอง เพาะปลูก และออกกฎหมายควบคุมการผลิตและการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องใบกระท่อม เป็นที่ทราบกันดีว่า มีการลักลอบนำใบกระท่อมที่ปลูกในมาเลเซียไปจำหน่ายในไทยซึ่งมีราคาดีกว่า เพราะกฎหมายยาเสพติดของไทยยังห้ามการผลิต เพาะปลูก จำหน่าย นำเข้า ส่งออกพืชกระท่อมในทุกกรณี

เมื่อปี 2015 กระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบกฎหมาย Dangerous Drugs Act ได้ถอนร่างแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนี้ที่จะกำหนดให้นำเอาใบกระท่อมมาบัญญัติเพิ่มเติม เนื่องจากได้รับการคัดค้านอย่างมาก เพราะเกรงว่าผู้ที่รับผลร้ายจากกฎหมายที่แก้ไขใหม่จะกลายเป็นชาวบ้านในชุมชน จึงประสานงานให้กระทรวงกิจการภายในเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายนี้ต่อไป ซึ่งจะต้องมีการพิจารณานิยามศัพท์คำว่าใบกระท่อมให้ชัดเจน

อนึ่ง เป็นที่ทราบกันว่า ประเทศมาเลเซียถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีบทลงโทษตามกฎหมายยาเสพติดที่มีอัตราโทษรุนแรงมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก กล่าวคือ ผู้ที่จำหน่ายยาเสพติดอาจได้รับโทษประหารชีวิต หรือผู้ที่เสพ มีไว้ในครอบครองก็อาจได้รับโทษจำคุก โทษปรับ หรือหากเป็นชาวต่างชาติก็จะถูกเนรเทศออกจากประเทศ กฎหมาย Dangerous Drugs Act เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดบทลงโทษเหล่านี้ไว้

ฉะนั้น หากมีการเสนอให้นำใบกระท่อมมาบัญญัติไว้กฎหมายฉบับนี้แล้ว ก็จะส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางถึงการปลูกพืชกระท่อมด้วย เพราะอาจมีการเสนอให้ควบคุมการปลูกพืชกระท่อมด้วย เหมือนกับกรณีการห้ามปลูกต้นกัญชาในมาเลเซีย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นให้สามารถปลูกพืชเสพติดบางชนิดที่ถูกควบคุมได้ (ได้แก่ ต้นกัญชา พืชฝิ่น ต้นโคคา ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้

มาตรา 6B กำหนดให้กระทรวงสุขภาพอาจอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใด ๆ ดำเนินการ เพาะปลูกหรือเก็บเกี่ยวพืชเสพติดที่ควบคุมได้คือ ฝิ่นดิบ, ใบโคคา, ต้นฝิ่นแห้ง หรือกัญชาด้วยตนเองหรือว่าจ้าง

ให้บุคคลดำเนินการแทนในสถานที่ต่าง ๆ ได้ หรือกระทรวง ฯ อาจกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์การนำพืชเสพติดเหล่านี้ไปใช้ในการศึกษาวิจัย, การศึกษา, การทดลอง หรือใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์

ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 6B ต้องระวางโทษสูงมากคือ โทษจำคุกสูงสุดคือ จำคุกตลอดชีวิตและถูกเขียนไม่ต่ำกว่า 6 ครั้ง

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับ กฎหมาย Dangerous Drugs Act คือ กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาล้ำสมัย อีกทั้งยังมีบทลงโทษที่รุนแรง และมีบทบัญญัติเรื่องข้อสันนิษฐานตามกฎหมายในเรื่องปริมาณการครองยาเสพติดที่กำหนดไว้ (เหมือนกับ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ 2522 ของไทย) เช่น ผู้ที่ครอบครองใบกัญชาหรือยางกัญชาปริมาณตั้งแต่ 200 กรัมขึ้นไป หรือผู้ที่มีครอบครองใบโคคาที่มีปริมาณตั้งแต่ 2,000 กรัมขึ้นไป ให้สันนิษฐานว่ามีความผิดฐานเป็นผู้ค้ายาเสพติด (trafficking) ซึ่งมีโทษประหารชีวิต ซึ่งถือเป็นแนวทางการบัญญัติกฎหมายที่ล้ำหลัง ไม่สอดคล้องกับกระแสปฏิรูปนโยบายยาเสพติดของสหประชาชาติ

บทที่ 4

กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1 หน่วยงานและกฎหมายยาเสพติดของสหรัฐ

4.1.1 โครงสร้างหน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐ

เดิมนั้น รัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal government) หรือรัฐบาลกลางของสหรัฐมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านยาเสพติด 2 หน่วยงานคือ Bureau of Narcotics ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง (Treasury Department) มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการควบคุมกัญชาและยาเสพติดอื่น ๆ เช่น เฮโรอีน อีกหน่วยงานคือ Bureau of Drug Abuse Control (BDAC) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสุขภาพ การศึกษา และสวัสดิการ (Department of Health, Education, and Welfare) มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการควบคุมยาเสพติดอันตราย วัตถุออกฤทธิ์ เช่น LSD

ในปี ค.ศ. 1968 เริ่มมีกระแสเรียกร้องให้มีการใช้ยาเสพติดอย่างถูกกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการสันตนาการ รัฐบาลสหรัฐในขณะนั้นคือ ประธานาธิบดี Lyndon Johnson จึงต้องเสนอกฎหมายที่ผนวกเอาหน่วยงานทั้งสองแห่งข้างต้นไว้เป็นหน่วยงานเดียวกัน ชื่อว่า Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD) อยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice)¹

ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน เข้ามาบริหารประเทศแล้ว เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 1969 ได้ประกาศต่อที่ประชุมสภาองเกรสว่า ยาเสพติดเป็นภัยคุกคามประเทศที่ร้ายแรง (drug abuse as "a serious national threat.") โดยอ้างถึงข้อมูลสถิติคดีอาญาเกี่ยวกับยาเสพติดที่มีผู้ต้องหาเป็นเยาวชนเพิ่มสูงขึ้นในช่วงปี 1960 ถึง 1967 และเรียกร้องให้มีการจัดทำนโยบายยาเสพติดของประเทศทั้งในระดับรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลของรัฐ

ในปี 1970 สภาองเกรสของสหรัฐได้เห็นชอบกฎหมายยาเสพติดฉบับสำคัญชื่อว่า **Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act of 1970** เจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายนี้คือ เพื่ออนุวัติการกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ 2 ฉบับที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นภาคีคือ Single Convention on Narcotic Drugs (1961) และ Convention on Psychotropic Substances (1971) ใน Title II มี

¹ U.S. Drug Enforcement Administration (DEA) at <http://www.allgov.com/departments/department-of-justice/us-drug-enforcement-administration-dea?agencyid=7195#>

กฎหมายที่มักเรียกชื่อว่า **Controlled Substances Act (CSA)**² มีเนื้อหาสำคัญที่เกี่ยวกับยาเสพติดประเภทต่าง ๆ รวมถึงวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท โดยกำหนดบัญชียาเสพติด 5 ประเภท ซึ่งขึ้นอยู่กับอันตรายจากการใช้ยาเสพติดชนิดนั้น แนวโน้มที่จะถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง และภาวะเสพติด รวมถึงคุณค่าหรือประโยชน์ของยาเสพติดในทางการแพทย์โดยถูกกฎหมาย ในขณะที่นั้น หน่วยงาน BNDD เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้

ภายหลังจากการจัดตั้งหน่วยงาน BNDD ราว 2 ปี มีการจัดตั้งสำนักงานใน 9 ประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อต่อสู้กับการค้ายาเสพติดผิดกฎหมายในต่างประเทศ เป็นน่านี้นำสังเกตว่ามีประเทศในอาเซียนที่เป็นที่ตั้งสำนักงานมากถึง 3 ประเทศคือ ประเทศไทย กัมพูชา และเวียดนาม

ผลการปฏิบัติงานของ BNDD ยังไม่เป็นที่พอใจของประธานาธิบดีนิกสัน จึงมีการประกาศสงครามยาเสพติดเป็นครั้งแรกในปี 1971 โดยถือว่า “ยาเสพติดเป็นศัตรูอันดับหนึ่งของประเทศสหรัฐ” (“**America's public enemy number one in the United States is drug abuse**”) และเรียกร้องต่อสภาองเกรสให้มีการปรับโครงสร้างหน่วยงานด้านยาเสพติดใหม่ เพื่อแก้ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะ BNDD กับหน่วยงานศุลกากร ประธานาธิบดีนิกสันเรียกร้องให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบปัญหาเสพติดของประเทศชื่อว่า Drug Enforcement Administration (DEA)

หน่วยงานปัจจุบันของสหรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับยาเสพติดในสหรัฐคือ **DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION (DEA)** (เทียบเคียงได้กับสำนักงาน ป.ป.ส.ของไทย) จัดตั้งขึ้นในสมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ตามคำสั่งฝ่ายบริหาร (an Executive Order) เมื่อปี ค.ศ.1973 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางในการบัญชาการเรื่องการต่อสู้หรือการทำสงครามยาเสพติดกับพ่อค้ายาเสพติดในโลกรวมอย่างไม่รามือ (“an all-out global war on the drug menace”) ในขณะที่ก่อตั้งมีเจ้าหน้าที่ 1,470 คน ใช้งบประมาณไม่เกิน 75 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ราว 5,000 คน ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากถึงปีละ 2.03 พันล้านเหรียญสหรัฐ³ หน่วยงาน DEA อยู่ในสังกัดของกระทรวงบริการสุขภาพ (Department of Health and Human Services - HHS)

พันธกิจของ DEA⁴ คือ การบังคับใช้กฎหมายยาเสพติดชื่อ Controlled Substances Act และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาตามเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงการปลูก ผลิต

² Virgil Van Dusen & Alan R. Spies, An Overview and Update of the Controlled Substances Act of 1970 (February 1, 2007) at <http://www.pharmacytimes.com/publications/issue/2007/2007-02/2007-02-6309>

³ <https://www.dea.gov/about/history.shtml>

⁴ <https://www.dea.gov/about/mission.shtml>

หรือจัดจำหน่ายยาเสพติดหรือสารเสพติดต่าง ๆ (controlled substances) ในกระบวนการค้ายาเสพติดผิดกฎหมายในสหรัฐ รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำและสนับสนุนแผนงานหรือโครงการที่ไม่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการค้ายาเสพติดผิดกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ภารกิจหลักของ DEA สรุปได้ดังนี้

- การสืบสวนและเตรียมการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย Controlled Substances Act เฉพาะในกรณีที่เป็นความผิดระหว่างมลรัฐ (interstate) และเป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อระหว่างประเทศ
- การสืบสวนและเตรียมการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดตามกฎหมายยาเสพติดในกลุ่มอาชญากรและแก๊งค์อาชญากรรมยาเสพติด ซึ่งก่อความรุนแรงในชุมชนหรือสร้างความหวาดกลัวแก่ประชาชน
- การบริหารจัดการเรื่องข่าวกรองยาเสพติดของประเทศ โดยประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศ
- การทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย Controlled Substances Act ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือจำหน่ายผู้ค้ายาเสพติด และการส่งจ่ายยาเสพติดผิดกฎหมาย รวมถึงดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่อยู่นอกอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น
- การประสานงานและร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานบังคับกฎหมายของรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลต่างประเทศ เพื่อริเริ่มจัดทำแผนงาน โครงการต่าง ๆ เพื่อลดการใช้หรือการพึ่งพิงยาเสพติดผิดกฎหมาย ซึ่งมีใช้การบังคับใช้กฎหมาย เช่น การฝึกอบรมเรื่องการปลูกพืชทดแทนพืชเสพติด
- ประสานงานกับสหประชาชาติ ตำรวจสากล และองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับแผนงานควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ

4.1.2 กฎหมายยาเสพติดของสหรัฐ

เนื่องด้วยระบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแบบสหพันธรัฐ จึงแบ่งกฎหมายออกเป็นกฎหมายของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางกับกฎหมายของมลรัฐ หากมีกฎหมายของรัฐบาลกลางบัญญัติไว้แล้ว มลรัฐต่าง ๆ ก็สามารถบัญญัติกฎหมายของตนได้ แต่จะต้องมีเนื้อหาไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายมลรัฐ มิฉะนั้นจะมีผลทำให้กฎหมายมลรัฐไม่มีผลในทางกฎหมาย เช่น กรณีการควบคุมกัญชา

ศาลสูงสุดสหรัฐเคยมีคำตัดสินว่า ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐ (ฉบับแก้ไขครั้งที่ 10 หรือ the Tenth Amendment) สภาคองเกรสมีอำนาจออกกฎหมายบังคับเกี่ยวกับกัญชาได้ แต่รัฐบาลกลางก็ไม่มีอำนาจแทรกแซงรัฐบาลมลรัฐในการบังคับใช้กฎหมายของมลรัฐนั้น ๆ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการ principles of federalism สำหรับกฎหมายยาเสพติด

กฎหมายยาเสพติดของสหรัฐที่สำคัญ มีดังนี้ ในปี 1914 มีการออกกฎหมายชื่อ Harrison Narcotics Act 1914 ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นเวลากว่า 100 ปี กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีพิเศษ โดยการจดทะเบียนแก่ผู้ผลิต นำเข้า ผลิตในเชิงการค้า ผสม สั่งใช้ยาเสพติด การจำหน่าย จัดจำหน่าย หรือให้ฝิ่นหรือใบโคคา รวมถึงเกลือ สิ่งสกัดได้จากสิ่งเสพติดดังกล่าว⁵ มีการวิจารณ์ว่ากฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาล้ำสมัย และทำให้ผู้ติดยาหันไปใช้ยาเสพติดอื่นชนิดอื่นแทน โดยเฉพาะเฮโรอีน โคเคน กฎหมาย Harrison Narcotics Act ยังส่งผลให้เกิดการเสนอกฎหมายที่น่าสนใจอย่าง Marihuana Tax Act แต่ไม่ขอก้าวถึงรายละเอียดในรายงานนี้

อย่างไรก็ดี กฎหมาย Harrison Narcotics Act และ Marihuana Tax Act ได้ถูกแทนที่หรือยกเลิกโดยปริยายในปี 1970 เมื่อมีกฎหมายยาเสพติดฉบับใหม่คือ Controlled Substances Act

ในปี 1970 สภาคองเกรสได้ตรากฎหมายยาเสพติดหรือสารเสพติดของรัฐบาลกลางชื่อว่า Controlled Substances Act (CSA) เป็นกฎหมายยาเสพติดสำคัญของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน มีการจัดกลุ่มประเภทยาเสพติดออกเป็น 5 ประเภท ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อที่วิเคราะห์ประเด็นพิษกระท่อม

ต่อมาในปี 1994 คณะกรรมการจัดทำกฎหมายแม่แบบของสหรัฐคือ Uniform Law Commissioners ได้จัดทำกฎหมายแม่แบบชื่อว่า Uniform Controlled Substances Act (1990) ซึ่งมีเนื้อหาจาก Controlled Substances Act 1970 กฎหมายแม่แบบฉบับนี้ถือเป็นต้นแบบในการจัดทำกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐ⁶

สมัยประธานาธิบดีเรแกน ปี 1982 มีการออกกฎหมายยาเสพติดอีกหลายฉบับ ได้แก่ Comprehensive Crime Control Act of 1984 และ Anti-Drug Abuse Act of 1986 โดยเพิ่มบทลงโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เพิ่มงบประมาณสำหรับกิจกรรมการควบคุมยาเสพติดและปรับปรุงความร่วมมือ

⁵ "Today is the 100th Anniversary of the Harrison Narcotics Tax Act" (December 17, 2014 - By Jeremy Lesser) at <http://www.drugpolicy.org/blog/today-100th-anniversary-harrison-narcotics-tax-act>

⁶ Controlled Substances Act Summary at <http://www.uniformlaws.org/ActSummary.aspx?title=Controlled%20Substances%20Act>

เพื่อความพยายามในการควบคุมยาเสพติดของรัฐบาลกลาง จนกระทั่งได้รับการวิจารณ์ได้ว่ากฎหมายเหล่านี้ได้ถูกตราขึ้นเนื่องจากกระแสการตื่นตระหนกของยาเสพติดชนิดใหม่ที่ชื่อว่า crack cocaine การหาเสียงของนักการเมืองในเรื่องยาเสพติด จนขยายสงครามต่อต้านยาเสพติดออกไป⁷

นโยบายยาเสพติดของสหรัฐในเรื่องสงครามยาเสพติดยังคงดำเนินการตั้งแต่สมัยนิกสันเป็นเวลานานกว่า 40 ปี โดยเฉพาะช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 องค์กรอาชญากรรมที่เป็นแก๊งค์ค้ายาเสพติดที่ทำให้ยาเสพติด crack cocaine แพร่ระบาดไปทั่ว ได้ใช้ความรุนแรงไปทั่วสหรัฐ จนกระทั่งมีการแก้ไขกฎหมายรัฐบาลกลางและกฎหมายของมลรัฐ เพื่อเพิ่มความผิดและบทลงโทษแก่ผู้ค้ายาเสพติดอย่างรุนแรงเพื่อที่จะขจัดยาเสพติดให้หมดไป ได้แก่ zero-tolerance sentencing policies หรือการลงโทษตามกฎหมายที่รุนแรงขึ้นด้วยการกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำ (mandatory minimum sentences) ผลที่เกิดตามมาคือ สถิติการกระทำความผิดตามกฎหมายเสพติดในมลรัฐต่าง ๆ เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 6 ในปี 1980 เป็นร้อยละ 17 ในปี 2011 จนกระทั่งมีจำนวนผู้ต้องขังคดียาเสพติดในเรือนจำเพิ่มสูงสุดในปี 2001 ถึงร้อยละ 32.1 แต่ได้ลดลงเหลือร้อยละ 25.4 ในปี 2011⁸

⁷ คักดีซัย เลิศพานิชพันธ์, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากฎหมายยาเสพติดในต่างประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมัน โปรตุเกส อังกฤษและสหรัฐอเมริกา (สนับสนุนทุนโดยโครงการกำลังใจ ในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา, 2556), น.158-159.

⁸ E. Ann Carson and Daniela Golinelli, *Prisoners in 2012: Trends in Admissions and Releases, 1991-2012* (Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, 2013), 5-6.

4.2 การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายสหรัฐ

ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลสถานการณ์การใช้พืชกระท่อมในสหรัฐอเมริกาของหน่วยงาน DEA พบว่า ไม่มีการศึกษารวบรวมข้อมูลดังกล่าวอย่างเป็นระบบ มีเพียงข้อมูลการซื้อขายใบกระท่อมและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่จำหน่ายทางอินเทอร์เน็ตเท่านั้น โดยหน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐมิได้ศึกษาหรือสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับการใช้พืชกระท่อมในสหรัฐ⁹ ผู้วิจัยจึงสันนิษฐานว่า น่าจะมีคนอเมริกันที่ใช้ใบกระท่อมน้อยมาก เนื่องจากไม่เป็นที่นิยม จึงไม่มีประเด็นปัญหาที่ปรากฏตามสื่อสารมวลชนแต่อย่างใด

ข้อมูลประสบการณ์ผู้ใช้ใบกระท่อมในสหรัฐ มักเป็นการบอกเล่าของบุคคล เช่น การใช้ใบกระท่อมช่วยบรรเทาอาการปวดกล้ามเนื้อ ปวดเรื้อรัง การใช้กระท่อมเพื่อทดแทนการใช้ยาเสพติดร้ายแรงบางชนิดอย่างเฮโรอีน หรือการใช้ทดแทนยาแก้ปวดในกลุ่มมอร์ฟีน หรือการใช้เพื่อลดน้ำหนักหรือลดความอ้วน ช่วยลดอาการโรคซึมเศร้า ซึ่งเป็นข้อมูลของสมาคมพืชกระท่อมอเมริกา (American Kratom Association¹⁰) ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่างประสบการณ์ผู้ใช้ใบกระท่อมในสหรัฐ¹¹

Kratom helps so many

I'm a 42 year old disabled mom of 3. I have chronic back and hip pain, depression, anxiety and ptsd. Kratom helps me with pain along with cymbalta. It gives me energy and makes me less anxious. I'm able to feel better while being productive. It's illegal in Indiana and I want to help change that if i can. I've seen heroine and pain pills take out many people in my community and a few of my friends. I believe kratom would help so many people kick heroine and pills. I use bali red 2-4 times a day depending on if i hurt.

Joanne S., IN

⁹ "KRATOM (*Mitragyna speciosa* korth)" (Street Names: Thang, Kakuam, Thom, Ketum, Biak)

DEA/OD/ODE (Drug Enforcement Administration, January 2013).

¹⁰ พันธกิจของสมาคมกระท่อมอเมริกันคือ การส่งเสริม สนับสนุนให้มีการนำกระท่อม (ใบกระท่อม) มาใช้เพื่อประโยชน์ด้านสุขภาพและสุขภาพะของคนอเมริกัน

American Kratom Association at <http://www.amerikratom.org/about>

¹¹ http://www.amerikratom.org/success_stories

I am a 33 year old tattoo artist. I have been using Kratom for about 4 years. I was addicted to opioids including heroin and Suboxone for well over a decade. Now I use red and green vein Kratom powder on a daily basis. it helped me get completely off opioid and has also helped me with my struggles with anxiety and depression. Kratom literally saved my life and helped me become a better husband father and artist.

Joshua B., PA

Happy Life

I am a mother that suffers from Fibromyalgia and Lupus. Since I found Kratom I am free of my pain and I can live a happy life.

Tina George (PA)

Kratom helps me

Hello my name is Chris Reynolds and I am 22 years old. I live in Sacramento California and I work as a painter. My experience with kratom so far has been short but sweet. I've been using kratom for about 5 months and now you could say that I am living the kratom lifestyle and loving every minute of it. I have struggled with anxiety for most of my life. This resulted in a an anxiety diagnosis with prescribed SSRI medication. I don't like the idea of taking something unnatural so I searched the internet for herbal alternatives. It took a while but i discovered kratom at my local smoke shop. After talking to the gentleman in charge for 20 minutes about the legality and safety of kratom I decided to try it. Now I use kratom every day sometimes a few times a day. The effects i noticed were:

1. Sleep problems went away
2. Pro-social behavior
3. More outgoing
4. Lifted my mood
5. Helped ease pain and tension
6. Feelings of well-being
7. Significantly less anxiety
8. Weight loss (no joke)
9. Better quality relationships
10. More motivation (depending on strain)

All and all this compound is a godsend for me and everyone else who struggles with the issues above. Not suffering anymore all thanks to kratom.

Christopher Reynolds

Keep it legal in Florida

42 years old . Guide dog trainer

I have suffered from RLS for over 15 Years. I have been prescribed numerous different medications, with some help but bigger side effects. I now have complete controlled over my RLS by taking 3 grams in the am, and 5 grams before bed.

Making Kratom illegal here in Florida would end up making me move away. That is how much Kratom means to my life

James Bird (FL)

Keep kratom legal!

I am a 45 year old Director of Nursing. I suffer from extreme anxiety. I spent most of my adult life taking Xanax and other narcotics to relieve these symptoms. I moved to St. Petersburg two years ago and was introduced to a botanical tea house. Soon after I found that I no longer needed any pharmacological remedy. The effects of Kratom are subtle and very effective. I drink 3-4 Maeng Da Thai Kratom teas daily. This Botanical has been a blessing. I am a professional and much prefer the subtle affects of Kratom to narcotics such as Xanax. Keep Kratom legal!!

Kathy Lincoln

การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายสหรัฐ

กฎหมายยาเสพติดของรัฐบาลกลางมิได้บัญญัติให้พืชกระท่อมหรือใบกระท่อมเป็นยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมายสหรัฐ แต่มีกฎหมายบางมลรัฐที่ควบคุมในเรื่องนี้ ข้อมูลในเดือนกันยายน 2559 พบว่า กฎหมายส่วนใหญ่ของมลต่าง ๆ มิได้บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นสิ่งผิดกฎหมายแต่อย่างใด

จากการสำรวจข้อมูลกฎหมายมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐที่มีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับพืชกระท่อม พบว่า มีเพียง 6 มลรัฐ¹² ที่มีกฎหมายกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นสารเสพติด (controlled substances) ที่อยู่ในบัญชี 1 ตามกฎหมาย หรือมีบทบัญญัติห้ามการผลิต จำหน่าย การให้เงินทุนสนับสนุน ส่งเสริม หรือห้าม

¹² <http://www.amerikankratom.org/facts>

ครอบครองใบกระท่อม ได้แก่ กฎหมายมลรัฐ Indiana, Tennessee, Wisconsin, Vermont, Arkansas และ Alabama

รัฐบาลท้องถิ่นในบางมลรัฐได้กำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดในบัญชี 1 เช่น เมือง San Diego County ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และ Sarasota County มลรัฐฟลอริดา ทั้งนี้ เคยมีการเสนอร่างกฎหมายที่กำหนดให้พืชกระท่อมเป็นสิ่งผิดกฎหมายในมลรัฐฟลอริดา แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านไม่ได้รับความเห็นชอบในชั้นกรรมาธิการ

สรุปเนื้อหาของกฎหมายมลรัฐ 6 มลรัฐที่มีการควบคุมใบกระท่อมให้เป็นยาเสพติดผิดกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้การครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออกใบกระท่อม และสาร active ingredients ในพืชกระท่อม คือ สารอัลคาลอยด์ mitragynine และ 7-hydroxymitragynine และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นความผิดตามกฎหมายยาเสพติด เนื้อหาของกฎหมายมีดังนี้

กฎหมายมลรัฐ Indiana

เมื่อเดือนกรกฎาคม 2014 มีการออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา (Indiana Code concerning criminal law and procedure) ชื่อว่า **SENATE BILL No. 305** โดยบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 18 (ลำดับที่ 37 และ 69) ส่งผลให้กระท่อมกลายเป็นยาเสพติดบัญชี 1

SECTION 18. IC 35-48-2-4, AS AMENDED BY P.L.283-2013, SECTION 1, IS AMENDED TO READ AS FOLLOWS [EFFECTIVE JULY 1, 2014]: Sec. 4. (a) The controlled substances listed in this section are included in schedule I.

.....

(xxxvii) 7-hydroxymitragynine.

(Ivix) Mitragynine.

กฎหมายมลรัฐ Tennessee

มีการออกกฎหมายชื่อ **PUBLIC CHAPTER NO. 161** เป็นกฎหมายแก้ไขปรับปรุงกฎหมายชื่อ Tennessee Code Annotated, Title 39, Chapter 17, Part 4 and Title 55, Chapter 10, Part 4 มีเนื้อหาบัญญัติยาเสพติดผิดกฎหมายและสารเสพติดที่เกี่ยวข้อง

SECTION 6. Tennessee Code Annotated, Section 39-17-452(a)(2), is amended by adding the following language as new, appropriately designated subdivisions:

() **Mitragynine and hydroxymitragynine;**

() Desoxypipradol;

() URB 754;

() URB602;

กฎหมายมลรัฐ Wisconsin

รัฐสภาของมลรัฐได้ออกกฎหมายชื่อ **CHAPTER 961 UNIFORM CONTROLLED SUBSTANCES ACT** การแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ มีผลทำให้มีการควบคุมสารอัลลาลอยด์ในใบกระท่อมคือ mitragynine และ 7-OH (hydroxymitragynine) โดยถือเป็นยาเสพติดในบัญชี 1 โดยอ้างถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องนี้ 3 ประการคือ

1. มีความเสี่ยงหรือแนวโน้มสูงที่จะมีการนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง
2. ปัจจุบัน ยังไม่มีการนำใบกระท่อมไปใช้ในทางการแพทย์ อันเป็นที่ยอมรับในในประเทศสหรัฐ
3. มีประเด็นปัญหาความปลอดภัยในการใช้รักษาภายใต้การควบคุมของแพทย์

มาตรา 961.13 ที่บัญญัติว่า

961.13 Schedule I tests.

(1m) The controlled substances board shall add a substance to schedule I upon finding that the substance:

- (a) Has high potential for abuse;
- (b) Has no currently accepted medical use in treatment in the United States; and
- (c) Lacks accepted safety for use in treatment under medical supervision.

(2m) The controlled substances board may add a substance to schedule I without making the findings required under sub. (1m) if the substance is controlled under schedule I of 21 USC 812 (c) by a federal agency as the result of an international treaty, convention or protocol.

มาตรา 961.14 ได้บัญญัติรายชื่อยาเสพติดที่อยู่ในบัญชี 1 รวมถึงสารอัลคาลอยด์ของใบกระท่อม

....

(7) STIMULANTS. Any material, compound, mixture or preparation which contains any quantity of any of the following substances having a stimulant effect on the central nervous system, including any of their salts, isomers and salts of isomers that are theoretically possible within the specific chemical designation:

....

(mk) Mitragynine.

(mL) 7-hydroxymitragynine.

กฎหมายมลรัฐ Vermont

มีการออกกฎหมายกำหนดให้สารอัลคาลอยด์ในใบกระท่อมคือ mitragynine และ 7-OH (hydroxymitragynine) โดยถือเป็นยาเสพติดในบัญชี 1 ตามกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพคือ Title 18 V.S.A. § 4205 มีผลทำให้การผลิต (ไม่รวมถึงการปลูกต้นกระท่อม) ครอบครอง จำหน่าย ส่งจำหน่าย บริหารยา ส่งจ่าย ยา หรือผสมยาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นยาเสพติดไม่สามารถดำเนินการได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

§ 4205. Acts prohibited

It shall be unlawful for any person to manufacture, possess, have under his or her control, sell, prescribe, administer, dispense, or compound any regulated drug, except as authorized in this chapter. (Added 1967, No. 343 (Adj. Sess.), § 5, eff. March 23, 1968.)

กฎหมายมลรัฐ Arkansas

ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2016 (2559) มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดของมลรัฐนี้คือ Arkansas Code Title 5 - Criminal Offenses หรือ AR code § 5-64-201 (a)(1)(A)(i). ส่งผลทำให้ใบกระท่อมเป็นสิ่งผิดกฎหมาย โดยมีการให้เหตุผลหลักที่เสนอแก้ไขกฎหมาย เป็นความเห็นของแพทย์ท่านหนึ่งชื่อว่า Dr. Thomas Atkinson แพทย์ประจำศูนย์บำบัดชื่อ Springdale Treatment Center มลรัฐอาร์แคนซัส ความเห็นดังกล่าวระบุว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของ สหรัฐ หรือ US FDA ยังไม่ให้การรับรองการนำใบกระท่อมไปใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์

กฎหมายมลรัฐ Alabama

เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2016 รัฐสภาของมลรัฐอัลลาบามาได้ออกกฎหมายยาเสพติด SB226 เพื่อแก้ไขให้ใบกระท่อมเป็นยาเสพติดในบัญชี 1 ดังนี้

SB226

By Senator Orr

ENROLLED, An Act,

To amend Section 20-2-23, Code of Alabama 1975, as amended by Act 2015-316 and Act 2015-368, 2015 Regular Session, relating to Schedule I of the controlled substances list, to include additional controlled substances; and in connection therewith would have as its purpose or effect the requirement of a new or increased expenditure of local funds within the meaning of Amendment 621 of the Constitution of Alabama of 1901, now appearing as Section 111.05 of the Official Recompilation of the Constitution of Alabama of 1901, as amended

BE IT ENACTED BY THE LEGISLATURE OF ALABAMA:

Section 1. Section 20-2-23, Code of Alabama 1975, as amended by Act 2015-316 and Act 2015-368, 2015 Regular Session, is amended to read as follows:

§20-2-23.

....

"(b) The controlled substances listed in this section are included in Schedule I:

....

....

"(4) a. A synthetic controlled substance that is any material, mixture, or preparation that contains any quantity of the following chemical compounds, their salts, isomers and salts of isomers, unless specifically excepted, whenever the existence of these salts, isomers and salts of isomers is possible within the specific chemical designation or compound:

....

....

"b. In addition to any material, mixture, or preparation that contains any quantity of the chemical compounds listed in paragraph a., a synthetic controlled substance also includes the following chemical compounds, their salts, isomers and salts of isomers, unless specifically excepted, whenever the existence of these salts, isomers and salts of isomers is possible within the specific chemical designation or compound:

....

"322. Mitragynine.

"323. Hydroxymitragynine.

4.3 การเสนอขึ้นบัญชีพืชกระท่อมเป็นสารเสพติดตามกฎหมาย¹³

เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 หน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐคือ Drug Enforcement Administration (DEA) ได้ออกประกาศเรื่องการบรรจุเอาสารอัลคาลอยด์จากพืชกระท่อมคือ mitragynine และ 7-hydroxymitragynine มาไว้ในบัญชี 1 ของกฎหมาย Controlled Substances Act เป็นการชั่วคราว โดยในประกาศของ DEA ระบุเหตุผลคือ เพื่อป้องกันอันตรายร้ายแรง (an imminent hazard) ที่อาจเกิดขึ้นแก่ความปลอดภัยของสาธารณชน (public safety)

ประกาศดังกล่าวเป็นผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย Controlled Substances Act มาตรา 811 ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ (Attorney General of the United States) ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งคนปัจจุบันที่ลงนามใช้อำนาจนี้ชื่อว่า นางลอเรตตา ลินช์ (Loretta E. Lynch) ประกาศฉบับนี้จะมี

¹³ <http://kratommarchdc.com/>

ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2559 โดยจะมีผลใช้บังคับชั่วคราวเป็นระยะเวลา 2 ปี จึงจะมีการพิจารณา ทบทวน และอาจขยายเวลาออกไปอีกครั้งละ 1 ปี

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตคือ การออกประกาศฉบับนี้ของ DEA เป็นกรณีที่ไม่ปกติ กล่าวคือ ตามขั้นตอน ปกติแล้ว จะต้องมีการประเมินหรือทดสอบสารเสพติดหรือยาเสพติดดังกล่าวตามขั้นตอนปกติที่กฎหมาย บัญญัติไว้ แล้วมีการเสนอข้อมูลที่ดำเนินการโดย Secretary of Health and Human Services เพื่อเสนอ ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ ตามมาตรา 811 (b)¹⁴ แต่ในกรณีใบกระท่อมนี้ ไม่ ผ่านกระบวนการทดสอบทางวิทยาศาสตร์หรือการวิจัยทดลองทางการแพทย์แต่อย่างใด ซึ่งเป็นเรื่อง ที่ผิดปกติอย่างมาก เพราะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่รัฐบาลไทยกำลังมีความริเริ่มที่จะพิจารณาถอนพืชกระท่อม ออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่มีการเสนอจัดทำร่างประมวล กฎหมายยาเสพติด

¹⁴ (b) *Evaluation of drugs and other substances*

The Attorney General shall, before initiating proceedings under subsection (a) of this section to control a drug or other substance or to remove a drug or other substance entirely from the schedules, and after gathering the necessary data, request from the Secretary a scientific and medical evaluation, and his recommendations, as to whether such drug or other substance should be so controlled or removed as a controlled substance. In making such evaluation and recommendations, the Secretary shall consider the factors listed in paragraphs (2), (3), (6), (7), and (8) of subsection (c) of this section and any scientific or medical considerations involved in paragraphs (1), (4), and (5) of such subsection. The recommendations of the Secretary shall include recommendations with respect to the appropriate schedule, if any, under which such drug or other substance should be listed. The evaluation and the recommendations of the Secretary shall be made in writing and submitted to the Attorney General within a reasonable time. The recommendations of the Secretary to the Attorney General shall be binding on the Attorney General as to such scientific and medical matters, and if the Secretary recommends that a drug or other substance not be controlled, the Attorney General shall not control the drug or other substance. If the Attorney General determines that these facts and all other relevant data constitute substantial evidence of potential for abuse such as to warrant control or substantial evidence that the drug or other substance should be removed entirely from the schedules, he shall initiate proceedings for control or removal, as the case may be, under subsection (a) of this section.

กระบวนการเสนอปรับปรุงบัญชีสารเสพติดหรือยาเสพติด

ในกรณีปกติ ขั้นตอนการริเริ่มเสนอให้มีการบรรจุยาเสพติดหรือสารเสพติดในบัญชีรายการยาเสพติดตามกฎหมาย Controlled Substances Act สามารถริเริ่มได้หลายช่องทาง กล่าวคือ อาจริเริ่มโดยหน่วยงานยาเสพติดอย่าง DEA หน่วยงานด้านสุขภาพอย่าง Department of Health and Human Services (HHS) หรือมีการยื่นคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ผู้ผลิตยาหรือสารเสพติด, สมาคมหรือกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพทางการแพทย์, สมาคมเภสัชกร, กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการใช้ยาเสพติดผิดกฎหมาย, หน่วยงานของรัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือประชาชนทั่วไป

ข้อสังเกตคือ การประกาศของ DEA ในเรื่องกระท่อมข้างต้น เป็นการดำเนินการนำใบกระท่อมเข้าบัญชีแบบชั่วคราวหรือฉุกเฉิน (Emergency or Temporary Scheduling¹⁵) ซึ่งเป็นผลจากกฎหมาย CSA ที่มีการแก้ไขปรับปรุงในปี 1984 โดยกฎหมายชื่อ Comprehensive Crime Control Act โดยจะต้องเป็นการริเริ่มของเจ้าหน้าที่ของ DEA เอง โดยอ้างเหตุผลความจำเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐในเรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณชนจากอันตรายร้ายแรงจากการใช้ใบกระท่อม

หลังจากที่มีการออกประกาศดังกล่าว มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ของกลุ่มภาคประชาสังคม ประชาชนสหรัฐเองและองค์กรต่าง ๆ ว่า ข้อมูลหรือเหตุผลในการพิจารณานำใบกระท่อมมาขึ้นบัญชีเป็นสารเสพติดบัญชี 1 ตามกฎหมาย Controlled Substances Act ได้กล่าวอ้างข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือในทางวิทยาศาสตร์ เหตุผลตามกฎหมายที่ทำให้ใบกระท่อมถูกจัดอยู่ในบัญชี 1 ที่หน่วยงานสหรัฐอ้างถึงมี 3 ประการคือ

- 1) ผู้ใช้ใบกระท่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง (a high potential for abuse) กล่าวคือ มีการนำใบกระท่อมไปใช้เพื่อลดอาการเจ็บปวดเหมือนยาในกลุ่มโอปิออยด์ (opioid-like effects)
- 2) การนำใบกระท่อมไปใช้ในทางการแพทย์นั้น ยังไม่ได้รับการรับรองในสหรัฐ
- 3) การใช้ใบกระท่อมยังขาดความปลอดภัยที่จะใช้แม้ว่าจะอยู่ในกำกับของแพทย์ก็ตาม

ข้ออ้างในเรื่องความเสี่ยงหรืออันตรายต่อร่างกายจากการใช้ใบกระท่อม เป็นประเด็นที่ได้รับการวิจารณ์อย่างมากว่า ไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่า การใช้กระท่อมมีสรรพคุณในการช่วยกลุ่มผู้ป่วยที่ติดยากลุ่มมอร์ฟิน ช่วยลดปวด แก้ไขปัญหาซึมเศร้าและภาวะวิตกกังวล สำหรับการเสียชีวิตของผู้ใช้กระท่อมจำนวน 15 รายที่อ้างถึงในระหว่างปี 2014 ถึง 2016 เป็นข้อมูลที่ยังมีข้อสงสัยหลายประการ นักพิษวิทยาที่ได้รับการว่าจ้างจาก American Kratom Association ได้วิเคราะห์รายงาน

¹⁵ <http://druglibrary.org/schaffer/dea/pubs/abuse/chap1/control/emerge.htm>

เหล่านี้พบว่า ผู้เสียชีวิตหลายรายมีการใช้ยาเสพติดชนิดอื่นร่วมด้วยกับใบกระท่อม เช่น รายหนึ่งที่เสียชีวิตมีการฉีดสารเคมีที่ซื้อจากอินเทอร์เน็ต ฉะนั้น ข้อมูลที่อ้างว่าการใช้ใบกระท่อมแล้วทำให้เสียชีวิตจึงมีข้อสงสัยหรือขาดความน่าเชื่อถือ¹⁶

ภาคประชาสังคมนำโดย สมาคมกระท่อมอเมริกัน (American Kratom Association) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่รณรงค์ให้ชาวอเมริกันสนใจเรื่องการนำใบกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านสุขภาพ ได้เรียกร้องให้มีการคัดค้านการขึ้นบัญชีพืชกระท่อมเป็นสารเสพติด บัญชี 1 ซึ่งอยู่ในกลุ่มเดียวกับยาเสพติดร้ายแรงอย่างเฮโรอีน LSD ecstasy รวมถึงกัญชา มีการนัดรวมตัวกันเพื่อคัดค้านประกาศฉบับนี้ที่ทำเนียบขาวเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2559 และรวบรวมรายชื่อผู้คัดค้านรวมกันทั้งสิ้น 141,736 คน (รายชื่อปิดรับเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559)

การรณรงค์คัดค้านการขึ้นบัญชีพืชกระท่อมเป็นสารเสพติด บัญชี 1 ¹⁷



PERMITS ACQUIRED!
Tuesday, Sept. 13 @ The White House

SAVE KRATOM!

KRATOM MARCH

Please do not make Kratom a Schedule I Substance
Created by P.M. on August 30, 2016

¹⁶ “DEA’s Sudden ‘Herbal Heroin’ Ban Triggers Stiff Resistance from Kratom Community” by Steven Nelson at <http://www.usnews.com/news/articles/2016-09-01/deas-sudden-herbal-heroin-ban-triggers-stiff-resistance-from-kratom-community>

¹⁷ <https://petitions.whitehouse.gov/petition/please-do-not-make-kratom-schedule-i-substance>

Schedule I drugs, substances, or chemicals are defined as drugs with no currently accepted medical use and a high potential for abuse.

This is not true for Kratom, it has been shown numerous times in reports from users to help recovering Opiate addicts, treat pain, combat depression and anxiety, and much more. Deaths that involve Kratom being a person's system have always been from the result of mixing Kratom with other drugs, rather than Kratom alone. In states that banned Kratom, Alabama specifically, opiate usage and deaths went up after Kratom was banned in the state. Please stop the DEA from scheduling Kratom as Schedule I, there are many people who will suffer from this.

Sources:

<http://jaoa.org/article.aspx?articleid=2094342>
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3670991/>

ผลของการคัดค้านของชาวอเมริกัน นักวิชาการ องค์กรภาคประชาสังคมในสหรัฐและหลายประเทศ ส่งผลทำให้ เมื่อกลางเดือนตุลาคม 2559 DEA ได้แจ้งเรื่องการเลื่อนการบังคับใช้ประกาศฉบับดังกล่าวออกไป โดยเปิดให้มีการรับฟังข้อมูล ความเห็นจากสาธารณะเพิ่มเติม มีกำหนดเวลา 6 สัปดาห์ เพื่อประกอบการพิจารณาใหม่อีกครั้ง ซึ่งถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนักที่ DEA จะยินยอมทบทวนพิจารณาประกาศหรือคำสั่งที่ออกไปแล้วใหม่¹⁸

การจัดประเภทหรือกลุ่มสารเสพติดหรือยาเสพติดของสหรัฐ

กฎหมาย Controlled Substances Act กำหนดเรื่องการจัดประเภทหรือกลุ่มสารเสพติดหรือยาเสพติดของสหรัฐไว้ 5 บัญชี (ประเภท) มีดังนี้^{19 20}

¹⁸ “Kratom bomb: DEA's 'unprecedented' reversal of drug ban shows culture shift” (14 October 2016) at <https://www.theguardian.com/us-news/2016/oct/14/kratom-dea-ban-reversal-culture-shift>; “The DEA is postponing its ban on the opiate-like plant kratom” (Oct 12, 2016) at

<http://www.theverge.com/2016/10/12/13260880/kratom-dea-reverses-ban-drug-schedule-fda>

¹⁹ <https://www.dea.gov/druginfo/ds.shtml>

²⁰ <https://www.dea.gov/druginfo/factsheets.shtml>

บัญชี 1 ยาเสพติด สารเสพติดหรือสารเคมีที่ยังไม่ได้รับการยอมรับให้ใช้ในทางการแพทย์ และมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกใช้อย่างไม่ถูกต้อง

ได้แก่ heroin, lysergic acid diethylamide (LSD), marijuana (cannabis), 3,4-methylenedioxymethamphetamine (ecstasy), methaqualone, and peyote

บัญชี 2 ยาเสพติด สารเสพติดหรือสารเคมีที่มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกใช้อย่างไม่ถูกต้อง อีกทั้งการใช้ อาจนำไปสู่ภาวะการติดยาที่มีผลทั้งต่อร่างกายและทางจิตอย่างรุนแรง ถือว่าเป็นยาเสพติดที่อันตราย

ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบของสารต่อไปนี้ที่มีปริมาณน้อยกว่า 15 มิลลิกรัมของ hydrocodone per dosage unit (Vicodin), cocaine, methamphetamine, methadone, hydromorphone (Dilaudid), meperidine (Demerol), oxycodone (OxyContin), fentanyl, Dexedrine, Adderall, and Ritalin

บัญชี 3 ยาเสพติด สารเสพติดหรือสารเคมีที่ทำให้เกิดภาวะการติดยาที่มีผลทั้งต่อร่างกายและทางจิต ในระดับปานกลางถึงระดับต่ำ มีการนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง น้อยกว่าบัญชี 1 และบัญชี 2 แต่ก็มีความเสี่ยงมากกว่าบัญชี 4

ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบของสารต่อไปนี้ที่มีปริมาณน้อยกว่า 90 มิลลิกรัมของ codeine per dosage unit (Tylenol with codeine), ketamine, anabolic steroids, testosterone

บัญชี 4 ยาเสพติด สารเสพติดหรือสารเคมีที่ทำให้เกิดภาวะการติดยาที่มีผลทั้งต่อร่างกายและทางจิต ในระดับต่ำมาก

ได้แก่ Xanax, Soma, Darvon, Darvocet, Valium, Ativan, Talwin, Ambien, Tramadol

บัญชี 5 ยาเสพติด สารเสพติดหรือสารเคมีที่มีแนวโน้มที่จะถูกนำไปใช้ในอย่างไม่ถูกต้องน้อยมาก และมักจะมีสารเสพติดในปริมาณน้อย

ได้แก่ cough preparations ที่มีปริมาณน้อยกว่า 200 มิลลิกรัมของ codeine หรือต่อ 100 มิลลิลิตร ของ(Robitussin AC), Lomotil, Motofen, Lyrica, Parepectolin

ประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐเกี่ยวกับพืชกระท่อม

นอกจากนี้ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2014 (พ.ศ.2557) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐ หรือ US FDA (U.S. Food and Drug Administration) ได้ออกคำสั่งห้ามใบกระท่อมเข้าสู่สหรัฐอเมริกาตามคำเตือนเรื่อง **Import Alert 54-15**²¹ มีผลทำให้เจ้าหน้าที่สหรัฐด้านศุลกากรและเจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจจับกุมและตรวจยึดสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร (dietary supplements) และส่วนประกอบที่ใช้ทำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวที่มีส่วนผสมของพืชกระท่อม

การดำเนินการดังกล่าวอาศัยอำนาจตามกฎหมาย the Act [21 U.S.C. 350b(d)] มาตรา 413(d) เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของ อย.สหรัฐ ระบุว่าไม่มีข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับพืชกระท่อมที่มีการจำหน่ายเป็นผลิตภัณฑ์เสริมอาหารในสหรัฐเป็นครั้งแรกตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม 1994 (พ.ศ.2537) อีกทั้งยังมีการกล่าวอ้างว่า อย.สหรัฐไม่พบว่ามีข้อมูลหลักฐานถึงการใช้กระท่อมที่เพียงพอว่าจะมีความปลอดภัยที่จะเป็นผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร

ตัวอย่างการจับกุมตามคำสั่งข้างต้น เช่น วันที่ 6 มกราคม 2559 มีการแถลงข่าวของ US FDA กรณีตำรวจยามฝั่งสหรัฐจับกุมผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์เสริมอาหารจำนวน 90,000 ขวด ที่ฉลากระบุว่ามีส่วนผสมของกระท่อมที่ผลิตโดย บริษัท Dordoniz Natural Products LLC ซึ่งตั้งอยู่เมือง South Beloit มลรัฐ Illinois ภายใต้ชื่อเครื่องหมายการค้าชื่อ RelaKzpro มีมูลค่ารวม 400,000 เหรียญสหรัฐ²² โดยเจ้าหน้าที่ อย.สหรัฐ ระบุเหตุว่า กระท่อมซึ่งเป็นพืชที่มีสารที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและอาจถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้องได้

รายชื่อบริษัทและผลิตภัณฑ์ที่มีการนำเข้ามาในสหรัฐที่ถูกยึดสินค้าตามประกาศของ อย.สหรัฐ มาจากหลายประเทศ เช่น รายชื่อบริษัทผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารที่มีใบกระท่อมจากประเทศมาเลเซีย ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมใบกระท่อมในรูปแบบของชาชง, ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่ชา, เครื่องสำอาง

²¹ Import Alert 54-15: DETENTION WITHOUT PHYSICAL EXAMINATION OF DIETARY SUPPLEMENTS AND BULK DIETARY INGREDIENTS THAT ARE OR CONTAIN MITRAGYNA SPECIOSA OR KRATOM
http://www.accessdata.fda.gov/cms_ia/importalert_1137.html

²² "US Marshals seize dietary supplements containing kratom" (January 6, 2016) FDA News Release at <http://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/ucm480344.htm>

รายชื่อบริษัทและผลิตภัณฑ์จากประเทศมาเลเซียที่มีการนำเข้ามาในสหรัฐ
แบบท้ายประกาศ Import Alert 54-15

MALAYSIA

Jaymen Mack Enterprise

Tmn , 1009 Lorong Kantan 2 , Bukit Mertajam, Pulau Pinang MALAYSIA

53 - - - - Cosmetics

Desc:Uncaria Gambier

54 J - - 12 Kratom (Herbal and Botanical Teas II, continued)

54 K - - 12 Kratom (Herbal and Botanicals, not Teas II)

54 - - - - Vit/Min/Prot/Unconv Diet(Human/Animal)

Desc:Uncaria Gambier

WISDOM HERBS ENTERPRISE

72, Taman Gottlieb , Georgetown, MY-07 MALAYSIA

53 - - - - Cosmetics

Desc:Uncaria Gambier

54 J - - 12 Kratom (Herbal and Botanical Teas II, continued)

54 K - - 12 Kratom (Herbal and Botanicals, not Teas II)

54 - - - - Vit/Min/Prot/Unconv Diet(Human/Animal)

Desc:Uncaria Gambier

Wisdom Herbs Enterprise

Jalan Siput Remis 69I , Pulau Pinang, Pulau Pinang MALAYSIA

53 - - - - Cosmetics

Desc:Uncaria Gambier

54 J - - 12 Kratom (Herbal and Botanical Teas II, continued)

54 K - - 12 Kratom (Herbal and Botanicals, not Teas II)

54 - - - - Vit/Min/Prot/Unconv Diet(Human/Animal)

Desc:Uncaria Gambier

บทที่ 5

กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย

5.1 หน่วยงาน นโยบายด้านยาเสพติดของออสเตรเลีย

5.1.1 หน่วยงานเกี่ยวกับยาเสพติดและผลิตภัณฑ์สุขภาพ

ก) Therapeutic Goods Administration

หน่วยงานระดับชาติของรัฐบาลสหพันธรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสารเสพติด รวมถึงยาเสพติดผิดกฎหมายคือ **Therapeutic Goods Administration (TGA)**¹ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงสุขภาพ (Department of Health) รับผิดชอบในเรื่องการกำกับดูแล และบังคับใช้กฎหมายในกลุ่มสินค้าที่เกี่ยวข้องกับยา เกสซ์ภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์ที่ใช้บำบัดรักษาผู้ป่วย เรียกว่า therapeutic goods

กลุ่มสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดรักษาผู้ป่วย ได้แก่ ยาที่มีใบสั่งแพทย์, วัคซีน, ครีมกันแดด, วิตามินและเกลือแร่, เครื่องมือแพทย์, โลหิตและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง สำหรับสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ใด ๆ ที่มีการอ้างสรรพคุณในการรักษาจะต้องได้รับอนุญาตให้จดทะเบียน Australian Register of Therapeutic Goods (ARTG) ก่อนที่วางจำหน่ายหรือนำไปใช้กับประชาชนได้

ภารกิจสำคัญของ TGA คือ การสร้างความเชื่อมั่นว่า กลุ่มสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสุขภาพ (therapeutic goods)² ที่วางจำหน่ายในออสเตรเลียจะมีความปลอดภัย และเหมาะสมต่อการใช้งานตาม

¹ About the TGA at <https://www.tga.gov.au/about-tga> (เทียบเคียงได้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ของไทย)

² สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ TGA รับผิดชอบ ได้แก่

- medicines prescribed by a doctor or dentist
- medicines available from behind the pharmacy counter
- medicines available in the general pharmacy
- medicines available from supermarkets
- complementary medicines, these include vitamins, herbal and traditional medicines

วัตถุประสงค์ ไม่ว่าจะเป็ยสินค้าที่ใช้ประจำวันอย่างเช่น วิตามิน ครีมกันแดด³ ไปจนถึงผลิตภัณฑ์ยาทั่วไป ไม่ว่าจะเป็ยยาที่ต้องมีใบสั่งแพทย์ วัคซีน ผลิตภัณฑ์จากโลหิต วัสดุที่ใช้การศัลยกรรม ความรับผิดชอบของ TGA จะครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการผลิตสินค้าดังกล่าว ไปจนถึงการโฆษณา และการจัดจำหน่ายแก่ประชาชน หรือการนำไปตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ

อนึ่ง สิ่งที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของ TGA ได้แก่ ผลิตภัณฑ์หรือสินค้าในกลุ่มยาที่ใช้สำหรับสัตว์, อาหาร, เครื่องสำอาง, สารเคมี, การประกันสุขภาพ และการกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ

ข) สำนักงานควบคุมยาเสพติด (Office of Drug Control - ODC)⁴ เป็นหน่วยงานในสังกัดของ **Health Products Regulation Group** ซึ่งเป็นหน่วยงานแม่ของ TGA โดย ODC มีภารกิจหรือความรับผิดชอบเกี่ยวกับสารเสพติดหรือยาเสพติดผิดกฎหมาย คือ มีบทบาทในการกำกับดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก และผลิตยาเสพติดที่อยู่ในการควบคุม (controlled drugs) ตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ที่ออสเตรเลียเป็นรัฐภาคี

นอกจากนี้ สำนักงานควบคุมยาเสพติด หรือ ODC ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างหลักประกันว่าคนออสเตรเลียทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงยาจำเป็นได้ (access to essential medications) และมีบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาลตามนโยบายการลดอันตรายจากสารเสพติด (harm minimisation) ด้วยการบริหาร

-
- o medical devices, from simple devices like bandages to complex technologies like heart pacemakers
 - o products used to test for various diseases or conditions (in vitro diagnostic devices), such as blood tests; and
 - o vaccines, blood products, and other biologics.

กรุณาดูรายละเอียดในเว็บไซต์เพิ่มเติม What the TGA regulates at <https://www.tga.gov.au/what-tga-regulates>

³ ครีมกันแดด ไม่ถือเป็นเครื่องสำอางตามกฎหมายออสเตรเลีย เพราะครีมหรือสารให้ความชุ่มชื้นแก่ผิวประกอบด้วยสารหรือส่วนประกอบที่มีคุณสมบัติกันแดด (sunscreening agent) และมีวัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อรักษาสุขภาพ (เช่น ช่วยปกป้องผิวจากความเสียหายที่เกิดจากรังสี UV) ย่อมถือเป็นผลิตภัณฑ์ยา (medicines) แม้ว่าจะมีการทำตลาดในลักษณะเครื่องสำอาง

Is it a therapeutic good or a cosmetic ? at <http://www.tga.gov.au/what-are-therapeutic-goods>

⁴ Office of Drug Control at <https://www.tga.gov.au/structure#odc>

จัดการเรื่องการออกใบอนุญาตในการเข้าถึงสารเสพติดประเภทที่ถูกควบคุม ดำเนินการตามกรอบการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการเพาะปลูกและการผลิตกัญชาเพื่อนำมาใช้ในทางการแพทย์ (medicinal cannabis) และการดำเนินการให้คำแนะนำเรื่องการนำยาที่ถูกควบคุมติดตัวไปในการเดินทางระหว่างประเทศ

ก) คณะกรรมการที่ปรึกษา TGA

กลไกสำคัญในการปฏิบัติงานของ TGA ก็คือ **คณะกรรมการที่ปรึกษา (TGA statutory advisory committees)** ที่จัดตั้งตามกฎหมาย Therapeutic Goods Act 1989 และ Therapeutic Goods Regulations 1990 ซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการที่ปรึกษารวม 11 คณะ⁵ แต่ไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดในรายงานฉบับนี้ เพราะมีขอบเขตที่อยู่นอกเหนือการศึกษาเรื่องพืชกระท่อม

สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญคือ กรรมการที่ปรึกษาทุกคนซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ไม่มีการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐเหมือนกับกรรมการตามกฎหมายหลายฉบับของไทย รวมถึงกฎหมายยาเสพติด กรรมการแต่ละคนมีหน้าที่เปิดเผยเรื่องผลประโยชน์ขัดกันทุกเรื่อง (any conflict of interest) ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่กรรมการของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางการเงิน หรือกรณีที่มีผลประโยชน์ทางการเงิน โดยผู้ที่จะเป็นกรรมการทุก

⁵ รายชื่อคณะกรรมการที่ปรึกษา 11 คณะ มีดังนี้

- 1) Advisory Committee on Complementary Medicines (ACCM)
- 2) Advisory Committee on Medicines Scheduling (ACMS)
- 3) Advisory Committee on Non-prescription Medicines (ACNM)
- 4) Advisory Committee on Prescription Medicines (ACPM)
- 5) Advisory Committee on the Safety of Medicines (ACSOM)
- 6) Advisory Committee on the Safety of Vaccines (ACSOV)
- 7) Advisory Committee on Medical Devices (ACMD)
- 8) Advisory Committee on the Safety of Medical Devices (ACSMD)
- 9) Advisory Committee on Biologicals (ACB)
- 10) Advisory Committee on Chemicals Scheduling (ACCS)
- 11) Therapeutic Goods Committee (TGC)

อ้างอิงจาก TGA statutory advisory committees at <https://www.tga.gov.au/tga-statutory-advisory-committees>

คนจะต้องแจ้งข้อมูลให้ทราบตั้งแต่ก่อนได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในขณะเวลาที่เป็นการกรรมการ การแจ้งข้อมูลประจำปี รวมถึงขณะหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว และต้องแจ้งข้อมูลทุกครั้งที่มีการเข้าร่วมประชุม คณะกรรมการ

5.1.2 นโยบายยาเสพติดของออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้จัดทำ “ยุทธศาสตร์ว่าด้วยสารเสพติดแห่งชาติ” (National Drug Strategy) มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1985 โดยจัดทำร่วมกับแผนการรณรงค์ต่อต้านสารเสพติดของประเทศ (National Campaign Against Drug Abuse (NCADA) ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองใหญ่ของออสเตรเลียทั้งสองพรรค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทาง นโยบายยุทธศาสตร์สารเสพติดของรัฐบาลสหพันธรัฐที่ ต้องทำงานร่วมกับรัฐบาลมลรัฐ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมอย่างใกล้ชิด

เนื้อหาของยุทธศาสตร์ว่าด้วยสารเสพติดแห่งชาติครอบคลุมสารเสพติด (drug) 3 ประเภท คือ

- 1) เครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- 2) ยาสูบและผลิตภัณฑ์ยาสูบ
- 3) ยาเสพติดผิดกฎหมาย (Illicit Drugs)

ยุทธศาสตร์ยาเสพติดฉบับปัจจุบันคือ **National Drug Strategy 2010-2015** สำหรับยุทธศาสตร์ ๗ ฉบับใหม่คือ **National Drug Strategy 2016-2025**⁶ (ดูแผนภาพที่ 5.1) อยู่ในกระบวนการจัดทำและรับฟังความเห็นร่างยุทธศาสตร์ว่าด้วยสารเสพติดแห่งชาติฉบับใหม่ กำหนดระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี เนื้อหาของร่างยุทธศาสตร์ ๗ ฉบับใหม่มีแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการลดอันตรายจากสารเสพติดให้น้อยที่สุด (harm minimisation approach) ไม่ว่าจะเป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และยาเสพติดหรือสารเสพติดอื่น ๆ ยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ได้กำหนดลำดับความสำคัญที่ควรเร่งรัดดำเนินการ โดยจำแนกตามกลุ่มและประเภทของสารเสพติด ยุทธศาสตร์การลดอุปสงค์ อุปทาน และอันตรายจากการใช้สารเสพติดต่าง ๆ (harm reduction strategies)⁷ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของประเด็นสำคัญ ดังนี้

⁶ National Drug Strategy 2016-2025 *DRAFT: FOR PUBLIC CONSULTATION* (INTERGOVERNMENTAL COMMITTEE ON DRUGS, 2015)

⁷ National Drug Strategy at <http://www.nationaldrugstrategy.gov.au/>

- การยอมรับว่า การใช้สารเสพติดไม่ว่าจะเป็นสารเสพติดที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย เป็นส่วนหนึ่งของสังคม
- การใช้สารเสพติดเป็นสิ่งที่พบอยู่ทั่วออสเตรเลีย มีทั้งกรณีการใช้เป็นครั้งคราว หรือผู้ที่ใช้เป็นประจำเพราะติดสารเสพติด
- ระดับอันตรายของสารเสพติดมีความเกี่ยวข้องกับประเภทและรูปแบบหรือวิธีการใช้สารเสพติดนั้น ๆ ด้วย
- การตอบสนองต่ออันตรายดังกล่าวสามารถใช้วิธีการที่หลากหลาย

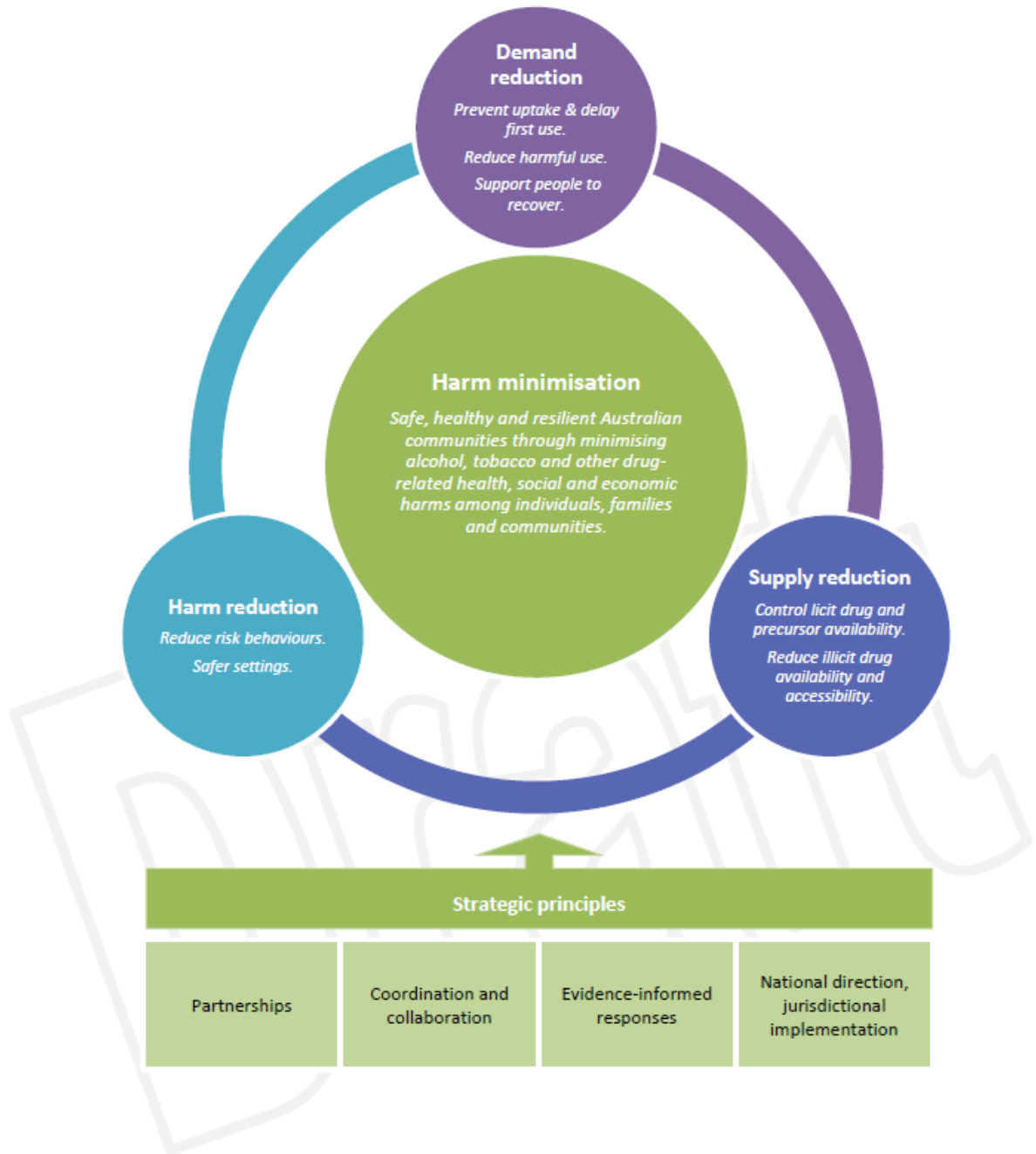
เป้าหมายของยุทธศาสตร์ ๗ ฉบับใหม่ คือ การสร้างชุมชนที่ปลอดภัย เข้มแข็งและมีสุขภาวะ ด้วย การลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และสารเสพติดอื่น ๆ รวมถึงการลดอันตรายทางสังคม เศรษฐกิจของบุคคล ครอบครัว และชุมชน

แนวทางการลดอันตรายจากสารเสพติดให้น้อยที่สุด (**harm minimisation**) ที่เป็นแนวคิดสำคัญของร่างยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์หลัก คือ⁸

- 1) ยุทธศาสตร์การลดอุปสงค์ (Demand reduction)
- 2) ยุทธศาสตร์การลดอุปทาน (Supply reduction)
- 3) ยุทธศาสตร์การลดอันตราย (Harm reduction)

⁸ INTERGOVERNMENTAL COMMITTEE ON DRUGS, “National Drug Strategy 2016-2025” (DRAFT: FOR PUBLIC CONSULTATION, OCTOBER 2015).

แผนภาพที่ 5.1 กรอบแนวคิดของ National Drug Strategy 2016-2025



5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดประเภทสารเสพติดและยาเสพติดของออสเตรเลีย

กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดที่สำคัญชื่อว่า **Narcotic Drugs Act 1967** ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลสหพันธรัฐที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับอนุสัญญา Single Convention on Narcotic Drugs 1961 พัฒนาการที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ ในปี 2016 ชื่อว่า **Narcotic Drugs Amendment Act 2016** เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย Narcotic Drugs Act 1967 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีผลเป็นการอนุญาตให้มีการปลูกกัญชาเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์ในการรักษาทางการแพทย์และเพื่อวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ (medicinal and related scientific purposes)

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดประเภทสารเสพติด วัตถุมีพิษ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า มีกลุ่มสินค้าหลายประเภทที่เกี่ยวกับการรักษาสุขภาพ (therapeutic goods) หลากหลายชนิด อยู่ภายใต้กฎหมายชื่อว่า **Therapeutic Goods Act 1989** ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และระบบการควบคุมคุณภาพ ความปลอดภัย ประสิทธิภาพ และการเข้าถึง สินค้าที่เกี่ยวกับการรักษาสุขภาพที่มีการใช้ในออสเตรเลียหรือมีการส่งออกจากออสเตรเลียไปประเทศอื่น กฎหมายฉบับนี้เป็นกรอบในทางกฎหมายเพื่อให้มลรัฐและเขตแดนต่าง ๆ ของออสเตรเลียสามารถนำกฎหมายนี้ไปใช้เป็นต้นแบบในการจัดทำกฎหมายภายในของรัฐบาลมลรัฐ

ปัจจุบันมีคณะกรรมการที่ปรึกษา 2 คณะที่ทำหน้าที่พิจารณามาตรฐานการจัดประเภทยาและวัตถุมีพิษของออสเตรเลียคือ Advisory Committee on Medicines Scheduling (the ACMS) และ Advisory Committee on Chemicals Scheduling (the ACCS)

ในรายงานฉบับนี้จะอธิบายถึงเฉพาะประเด็นการจัดประเภทยาและวัตถุมีพิษของออสเตรเลีย ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานที่เรียกว่า “**Standard for the Uniform Scheduling of Medicines and Poisons**” (SUSMP) มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ

- 1) เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดกลุ่มประเภทยาและสารเคมีตามบัญชีต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของมลรัฐและเขตแดนต่าง ๆ
- 2) เพื่อใช้เป็นแบบอย่างในการจัดทำบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบรรจุภัณฑ์และการติดฉลาก รวมทั้งการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาและสารเคมีต่าง ๆ
- 3) เพื่อจดทะเบียนตามมาตรฐานวัตถุมีพิษตาม Federal Register of Legislative Instruments

การจัดประเภทกลุ่มประเภทยาและวัตถุพิษในออสเตรเลีย แบ่งเป็น 10 ประเภท (ดูตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 กลุ่มประเภทยาและวัตถุพิษในออสเตรเลีย

Schedule 1.	This Schedule is intentionally blank.
Schedule 2.	Pharmacy Medicine – Substances, the safe use of which may require advice from a pharmacist and which should be available from a pharmacy or, where a pharmacy service is not available, from a licensed person.
Schedule 3.	Pharmacist Only Medicine – Substances, the safe use of which requires professional advice but which should be available to the public from a pharmacist without a prescription.
Schedule 4.	Prescription Only Medicine, or Prescription Animal Remedy – Substances, the use or supply of which should be by or on the order of persons permitted by State or Territory legislation to prescribe and should be available from a pharmacist on prescription.
Schedule 5.	Caution – Substances with a low potential for causing harm, the extent of which can be reduced through the use of appropriate packaging with simple warnings and safety directions on the label.
Schedule 6.	Poison – Substances with a moderate potential for causing harm, the extent of which can be reduced through the use of distinctive packaging with strong warnings and safety directions on the label.
Schedule 7.	Dangerous Poison – Substances with a high potential for causing harm at low exposure and which require special precautions during manufacture, handling or use. These poisons should be available only to specialised or authorised users who have the skills necessary to handle them safely. Special regulations restricting their availability, possession, storage or use may apply.
Schedule 8.	Controlled Drug – Substances which should be available for use but require restriction of manufacture, supply, distribution, possession and use to reduce abuse, misuse and physical or psychological dependence.

ตารางที่ 5.1 กลุ่มประเภทยาและวัตถุมีพิษในออสเตรเลีย

<p>Schedule 9.</p>	<p>Prohibited Substance – Substances which may be abused or misused, the manufacture, possession, sale or use of which should be prohibited by law except when required for medical or scientific research, or for analytical, teaching or training purposes with approval of Commonwealth and/or State or Territory Health Authorities.</p>
<p>Schedule 10/ Appendix C.</p>	<p>Substances of such danger to health as to warrant prohibition of sale, supply and use - Substances which are prohibited for the purpose or purposes listed for each poison.</p>

ข้อมูลในมาตรฐานวัตถุมีพิษปี 2015 (POISONS STANDARD JULY 2015) กำหนดให้พืชกระท่อม (*MITRAGYNA SPECIOSA*) ถูกจัดอยู่ในบัญชี 9 (Schedule 9) คือเป็นสารต้องห้าม (Prohibited Substance) หมายถึง สารที่อาจถูกนำไปใช้โดยมิชอบหรือใช้ในทางที่ผิดกฎหมาย กฎหมายจึงกำหนดห้ามการผลิต ครอบครอง จำหน่ายหรือใช้สาร mitragynine และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องในออสเตรเลีย ยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์ หรือใช้ในการเรียน การสอน หรือการฝึกอบรม ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลมลรัฐ หรือหน่วยงานด้านสุขภาพของเขตแดน (Territory Health Authorities) ทั้งนี้ ไม่มีการอนุญาตให้ส่งออกผลิตภัณฑ์ที่มีสาร mitragynine แต่อย่างใด (ดูตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.2 ข้อกำหนดการนำเข้าและส่งออกวัตถุมีพิษหรือสารเสพติดของออสเตรเลีย

Substance Name Classification	Synonym/Description	Import Permit Required	Import Licence Required	Export Licence and Permit Required
Narcotic				
Mibolerone Anabolic/ Androgenic	7 α ,17 α -Dimethyl-17 β -hydroxyestr-4-en-3-one	Yes	No	No
Midazolam Psychotropic		Yes	Yes	Yes
Mitragynine Narcotic		Yes	Yes	No
Moramide intermediate Narcotic	2-methyl-3-morpholino-1,1-diphenylpropane carboxylic acid	Yes	Yes	Yes
Morphan Narcotic	but not including dextrorphanol	Yes	Yes	No
Morpheridine Narcotic		Yes	Yes	Yes
Morphine Narcotic	Including, but not limited to: papaveretum; 6-monoacetylmorphine; 3-monoacetylmorphine; 6-acetylmorphine	Yes	Yes	Yes

5.3 การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายออสเตรเลีย

ความเป็นมาในการพิจารณาเรื่องพืชกระท่อมในออสเตรเลีย เกิดขึ้นในปี ค.ศ.2003 (พ.ศ.2546) เมื่อมีผู้ต้องการนำเข้าสู่สาร mitragynine เพื่อศึกษาวิจัยเข้ามาในออสเตรเลีย ซึ่งในขณะนั้นไม่อยู่ในบัญชีสารต้องห้ามนำเข้าตามกฎหมายศุลกากร การนำเข้าใบกระท่อมหรือสาร mitragynine จึงไม่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลสารเสพติดและผลิตภัณฑ์สุขภาพบางประเภทคือ Therapeutic Goods Administration ดังนั้น Drug Safety and Evaluation Branch ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของ TGA จึงได้แจ้งเรื่องดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องนี้ตามกฎหมาย Therapeutic Goods Act 1989

ในช่วงปี 2003 มีการเสนอเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษแห่งชาติของออสเตรเลีย (Australian National Drugs and Poisons Schedule Committee) เนื่องจากมีการริเริ่มที่จะเพิ่มเติมรายชื่อสารเสพติดใหม่เข้าเป็นสารเสพติดที่ถูกควบคุม คณะกรรมการชุดดังกล่าวจัดประชุมหลายครั้ง ตั้งแต่การประชุมครั้งที่ 37 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2546 จนถึงการประชุมครั้งที่ 41 ในเดือนมิถุนายน 2547⁹

ผลการประชุมคณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ครั้งที่ 37 เมื่อวันที่ 25 – 26 กุมภาพันธ์ 2003 มีวาระพิจารณาเรื่องการปรับปรุงเพิ่มเติมบัญชีสารเสพติดหลายชนิด รวมถึงสาร mitragynine¹⁰ ที่เป็นการพิจารณาเป็นครั้งแรก ในการประชุมดังกล่าว กรรมการได้ให้ข้อสังเกตว่ายังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการนำสาร mitragynine ไปใช้ในทางการแพทย์หรือสุขภาพ แต่มีการค้นพบการนำไปใช้ในการรักษาผู้ติดยาอื่น และยังไม่มีพบข้อมูลการนำไปใช้ทางมิชอบในประเทศออสเตรเลีย จึงอาจไม่เข้าข่ายที่จะจัดให้สาร mitragynine อยู่ใน SUSDP บัญชี 9 นอกจากนี้ องค์การอนามัยโลกก็มีได้จัดให้สาร mitragynine เป็นสารเสพติดแต่อย่างใด

ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจึงได้ติดต่อบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง (ผู้วิจัยเชื่อว่า น่าจะเป็นบริษัทยา) เพื่อขอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการใช้สาร mitragynine ในทางมิชอบหรือการวิจัยที่เกี่ยวข้องที่แสดงผลเสียหรือผลข้างเคียงจากการใช้สารดังกล่าวที่ไม่อาจยอมรับได้ (unacceptable acute effects) ดังนั้น

⁹ สุนทรวิทย์ วิทยานารถไพศาล และคณะ, รายงานโครงการศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ในการควบคุมพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5, อ้างแล้ว, น.20-21.

¹⁰ National Drugs and Poisons Schedule Committee: Record of the Reasons Meeting 37 - February 2003 (TGA), pp.108-110.

ที่ประชุมจึงยังไม่พิจารณาลงมติว่าจะให้สาร mitragynine อยู่ในบัญชี 9 หรือไม่ในการประชุมครั้งนี้ และให้นำมาพิจารณาใหม่ในการประชุมครั้งต่อไป และคณะกรรมการฯ เห็นชอบที่จะให้สาธารณชนรับทราบผลการประชุมครั้งนี้ เพื่อช่วยเสนอข้อมูลหรือความเห็นในเรื่องนี้ด้วย

ผลการประชุมคณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุเสพติด ครั้งที่ 41 เมื่อวันที่ 22-23 มิถุนายน 2004¹¹
ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องสาร mitragynine เป็นครั้งสุดท้าย ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้สาร mitragynine อยู่ในบัญชี 9 โดยยืนยันผลการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 40 ที่มีมติเห็นชอบมาแล้ว โดยมีเหตุผลสำคัญคือ

1) มีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดอันตรายหลายประการจากการใช้ (The potential hazards associated with the use of a substance)

คณะกรรมการได้ข้อมูลดังกล่าวจากการทดลอง pre-clinical trial ในราวปี ค.ศ.1960 รวมถึงการใช้ที่เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพ โดยได้รับข้อมูลสำคัญจากบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งที่ยืนยันผลการทดลอง pre-clinical trial ว่าก่อให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ที่ไม่อาจยอมรับได้ (Raffauf 1986) แต่ไม่มีการทดลองเพิ่มเติม ข้อมูลการใช้ใบกระท่อมแบบดั้งเดิม เช่น การงีบกระท่อมคั้นเหมือนชาสามารถทำให้เสพติดได้ เช่นเดียวกันกับการเคี้ยวใบกระท่อมเพียง 2 หรือ 3 ใบ โดยอ้างอิงข้อมูลใน *United Nations Bulletin on Narcotics* (1975 Issue 3)

2) มีความเป็นไปได้ที่จะมีการใช้อย่างมิชอบ (The potential for abuse of a substance)

คณะกรรมการพิจารณาข้อมูลจากจดหมายข่าวสหประชาชาติชื่อ *United Nations Bulletin on Narcotics* (1975 Issue 3) ที่ระบุผลการศึกษาผู้ใช้ใบกระท่อมจำนวน 30 คนในประเทศไทยว่า ในระยะแรกจะมีการเคี้ยวใบกระท่อมเพียง 2-3 ใบ เพื่อให้ได้ผลที่ต้องการ และจะมีการเพิ่มปริมาณการใช้ใบกระท่อมขึ้นอีก ส่วนใหญ่ร้อยละ 40 ใช้วันละ 10-20 ใบ อีกร้อยละ 36.6 ใช้ประมาณวันละ 21-30 ใบ โดยผู้ติดใบกระท่อมจะมีความถี่ในการเคี้ยวจำนวน 3-10 ครั้งต่อวันขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ โดยจะเกิดผลทางจิตเป็นเวลา 5 ถึง 10 นาทีต่อการเคี้ยวใบกระท่อม ทำให้ผู้ใช้รู้สึกมีความสุข แข็งแรง และกระฉับกระเฉง ข้อมูลจาก *United Nations Bulletin on Narcotics* ฉบับเดียวกันระบุว่า ในระยะยาวผู้ติดกระท่อมจะมีชubbom ผิวเป็นสีดำนวล โดยเฉพาะบริเวณแก้มทั้งสองข้าง และมีผู้ติดใบกระท่อมจำนวน 5 รายที่มีอาการทางจิตคือ

¹¹ National Drugs and Poisons Schedule Committee: Record of Reasons 41. June 2004 (TGA), pp.72-76.

convulsions, mental confusion, clouding of consciousness, episodes of delusions and persecutory ideation, hallucinations, dizziness and headaches และมีอาการถอนยาของผู้ติดยาที่ถอนคือ จะมี อารมณ์ก้าวร้าว (aggression), คู่มิเป็นมิตร (hostility), มีน้ำตาไหล, จมูกมีน้ำมูก, ไม่สามารถทำงานได้, ปวดกล้ามเนื้อและกระดูก (aching muscles and bones) และมีอาการกล้ามเนื้อแขน ขากระตุก (jerky movement of the limbs)

มีการอ้างอิงถึงข้อมูลใน *Journal of Psychoactive Drugs* (Vol 20[4], Oct-Dec 1988) ว่าสาร mitragynine ที่เป็นอัลคาลอยด์หลักในใบกระท่อมมีคุณสมบัติเป็นยาที่ก่อให้เกิดผลข้างเคียงก่อนข้างสูง แต่ก็ไม่มีรายงานการศึกษาที่ยืนยันในเรื่องนี้

จากการรับฟังความเห็นในประเด็นนี้ของประชาชนทั่วไป พบว่ามีกลุ่มผู้คัดค้านในเรื่องนี้ โดยอ้างว่าไม่มีข้อมูลหลักฐานที่ยืนยันอันตรายหรือการนำใบกระท่อมไปใช้โดยมิชอบ และพืชกระท่อมมีประโยชน์ในการรักษาต้านระงับปวด, การควบคุมอารมณ์ให้ผ่อนคลาย และสามารถใช้ทดแทนฝิ่นหรือเฮโรอีนได้ การบริโภคในปริมาณไม่มากนักในรูปของการชงชาไม่ก่อให้เกิดผลข้างเคียงหรือมีภาวะเสพติด จึงไม่ควรควบคุมพืชชนิดนี้

3) ประเด็นความจำเป็นในการใช้เพื่อทดแทนสารเสพติดอื่น ประเด็นความเป็นพิษเมื่อเปรียบเทียบกับสารเสพติดอื่นที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน (The need for access to a substance, taking into account its toxicity compared with other substances available for a similar purpose)

คณะกรรมการเห็นว่ามีข้อมูลหลักฐานไม่มากนักที่แสดงให้เห็นว่าพืชกระท่อมสามารถใช้ประโยชน์ในการรักษาสุขภาพได้ นอกจากการใช้ทดแทนสารเสพติดในกลุ่มผู้ติดยาแก้ปวดหรือการใช้เพื่อรักษาอาการท้องเสีย แม้ว่าจะมีการอ้างถึงผลในเรื่องการระงับปวดในบทความวิชาการบางชิ้น แต่ก็มีข้อมูลหลักฐานไม่มากที่ชี้ให้เห็นว่าเคยมีการใช้กระท่อมในการระงับปวดมาตั้งแต่ในอดีต อีกทั้ง ปัจจุบันยังมีทางเลือกในการรักษาอื่น ๆ มากมายอยู่แล้ว ข้อมูลผลเสียของการใช้ใบกระท่อมที่กรรมการได้รับส่วนใหญ่มาจากการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต

4) กรรมการชุดอื่นของ TGA ที่อยู่ในพื้นที่ได้ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการว่า ควรบรรจุให้พืชกระท่อมอยู่ในบัญชี 9 ตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อป้องกันการทำกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม (undesirable activities)

ในปี 2004 (พ.ศ.2547) คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษแห่งชาติของออสเตรเลีย จึงมีมติให้พืชกระท่อม หรือสาร mitragynine ถูกจัดอยู่ใน Schedule 9 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 มีผลทำให้พืชกระท่อมไม่สามารถปลูกในออสเตรเลียได้ ไม่สามารถนำเข้า จำหน่ายหรือครอบครองใบ

กระท่อม หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากใบกระท่อม รวมถึงสาร mitragynine ในออสเตรเลีย ยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์ หรือใช้ในการเรียน การสอนเท่านั้น

สาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ฯ มีมติข้างต้น น่าจะเกิดจากข้อมูลเกี่ยวกับสรรพคุณการรักษาของพืชกระท่อมและสาร mitragynine ที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยในมนุษย์อย่างชัดเจน ประกอบกับมีข้อมูลจากตำรวจหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในไทยและต่างประเทศที่มักจะให้ข้อมูลในเชิงลบต่อพืชกระท่อมเป็นส่วนใหญ่ว่า มักจะมีการนำไปใช้ในทางที่มิชอบ แต่ก็ไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันข้อเสียของพืชกระท่อม¹² ข้อมูลยืนยันในเรื่องนี้คือ กรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ฯ ได้ให้ข้อสังเกตว่า ยังไม่มีข้อมูลการนำใบกระท่อมไปใช้ในทางที่มิชอบจนอาจเกิดอันตรายต่อคนออสเตรเลีย อีกทั้งยังไม่พบว่าข้อมูลว่ามีองค์การอนามัยโลกได้แจ้งเตือนข้อมูลความเสี่ยงต่อสุขภาพของผู้ใช้แต่อย่างใด

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตคือ ข้อมูลที่คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ฯ ได้รับ ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลมาก่อนข้างเก่า ขาดข้อมูลอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ ไม่มีผลการศึกษาเกี่ยวกับการใช้พืชกระท่อมในทางที่มิชอบในออสเตรเลีย อีกทั้งยังมีการขอความช่วยเหลือด้านข้อมูล เอกสารจากบริษัทเอกชน (น่าจะเป็นบริษัทยา) สอดคล้องกับข้อสันนิษฐานของผลจากการผลักดันของบริษัทยาักษ์ใหญ่ของออสเตรเลียที่ไม่ต้องการให้มีการใช้พืชสมุนไพรรักษาอาการเจ็บป่วย¹³ เพราะเมื่อประชาชนหันไปใช้พืชกระท่อมแทน ก็อาจส่งผลกระทบต่อบริษัทที่อาจสูญเสียรายได้ในอนาคต

กล่าวโดยสรุปคือ พืชกระท่อม หรือสาร mitragynine ถูกจัดอยู่ในบัญชี 9 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 จนถึงปัจจุบัน แต่กลับไม่มีความคืบหน้าใด ๆ

ในขณะที่พืชเสพติดอีกชนิดคือ กัญชา ที่เคยอยู่ในบัญชี 9 กลับมีความก้าวหน้าในเรื่องการผ่อนคลายกฎหมายยาเสพติดที่มีการแก้ไขปรับปรุงแล้วในปี นี้ เนื่องจากกระแสการนำกัญชามาใช้ในทางการแพทย์ ทำให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปลี่ยนประเภทของสารเสพติดเป็นบัญชี 4 คือ สามารถนำมาผลิตเป็นยาที่ต้องมีใบสั่งแพทย์ และส่งจ่ายโดยเภสัชกรเท่านั้น

¹² เรื่องเดียวกัน, น.21-22.

¹³ The Legal Status of Kratom in Australia (April 26, 2015) at <http://kratomlegend.com/legal-status-of-kratom/the-legal-status-of-kratom-in-australia/>

บทที่ 6

กรณีศึกษาประเทศนิวซีแลนด์

6.1 หน่วยงานและนโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์

6.1.1 หน่วยงานด้านยาเสพติดของนิวซีแลนด์¹

หน่วยงานหลักที่กำหนดนโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์ และการจัดกลุ่มหรือประเภทยาเสพติด คือ กระทรวงสุขภาพนิวซีแลนด์ (Ministry of Health) และ คณะกรรมการยาเสพติดของหน่วยงานรัฐ (Inter-Agency Committee on Drugs -IACD) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านยาเสพติด ประกอบด้วย ผู้บริหารกระทรวงสุขภาพ (ประธานกรรมการ) และกรรมการที่เป็นผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ คือ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม, กระทรวง Social Development, กระทรวง Youth Development, กระทรวงคมนาคม, กระทรวงศึกษา, New Zealand Police, Department of Corrections และ New Zealand Customs Service

หน่วยงานหรือองค์กรด้านยาเสพติดที่สำคัญอีกองค์กรชื่อว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านยาเสพติด” (Expert Advisory Committee on Drugs - EACD) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเมื่อปี ค.ศ.2000 ชื่อ Misuse of Drugs Act 1975 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี 2000 คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ให้คำแนะนำทางวิชาการแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพในประเด็นการจัดกลุ่มประเภทยาเสพติดและประเด็นที่เกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ EACD ตามที่กฎหมายบัญญัติสรุปได้ดังนี้

ก) การประเมินทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับยาเสพติดควบคุมตามบัญชีท้ายกฎหมาย (controlled drugs²) รวมถึงยาเสพติดอื่น หรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (psychotropic substances) ตลอดจนการจัดเตรียม ผสมสิ่งเหล่านั้น

¹ National Drug Policy Committees at <http://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/key-health-sector-organisations-and-people/ministerial-health-committees/national-drug-policy-committees>

² controlled drug means any substance, preparation, mixture, or article specified or described in Schedule 1, Schedule 2, or Schedule 3; and includes any controlled drug analogue

ข) การให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพเกี่ยวกับการจัดกลุ่มประเภทยาเสพติด ประมาทยาเสพติดที่ถูกควบคุม และระดับการควบคุมยาเสพติดประเภทต่าง ๆ ตามกฎหมาย Misuse of Drugs Act 1975

ค) การเผยแพร่ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของคณะกรรมการ โดยเฉพาะผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ

ผู้วิจัยเห็นว่า จุดเด่นหรือข้อที่น่าสนใจของ “คณะกรรมการที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านยาเสพติด” (EACD) คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวน 11 คน ซึ่งประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ซึ่งเป็นเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ด้านละ 1 คน คือ ด้านเภสัชวิทยา, ด้านพิษวิทยา, ด้านการบำบัดผู้ติดยาเสพติดและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์, ด้านจิตวิทยา และด้านเวชศาสตร์ชุมชน (community medicine)

กลุ่มที่ 2 กรรมการที่เป็นผู้แทนภาครัฐ จำนวน 3 คน คือ ผู้เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของนิวซีแลนด์ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ 3 ด้านคือ ด้านสาธารณสุข (ไม่จำเป็นจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่จากกระทรวงสุขภาพ), ด้านการประเมินความเหมาะสม ความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ยา และการเข้าถึงยาของประชาชน (availability to the public) และด้านเขตแดน (border control)

กลุ่มที่ 3 กรรมการที่เป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐและภาคประชาชน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานตำรวจนิวซีแลนด์ จำนวน 1 คน, ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม จำนวน 1 คน และกรรมการที่เป็นประชาชนทั่วไปเป็นตัวแทนกลุ่มผู้บริโภคที่เคยได้รับบริการบำบัดยาเสพติด กล่าวคือต้องเป็นกลุ่มผู้ติดยาที่เคยได้รับการบำบัดจำนวน 1 คน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพมีอำนาจในการคัดเลือกกรรมการ 1 คนเป็นประธานกรรมการ ซึ่งอาจเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาครัฐ หรือภาคประชาชนก็ได้ ประธานกรรมการคนปัจจุบันเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านเภสัชวิทยาชื่อ Associate Professor Cynthia Darlington รายชื่อคณะกรรมการ EACD ชุดปัจจุบันมีดังนี้³

- Associate Professor Cynthia Darlington (Chair) – Pharmacology
- Dr. Keith Bedford – Toxicology
- Dr. Vicki Macfarlane – Drug and alcohol treatment

³ National Drug Policy Committees, *op. cit.*

- Dr. Jaki Horn – Psychology
- Vacant – Community medicine
- Ms. Lynette Knox – Consumer Representative
- Dr. Stewart Jessamine – Public health/Safety of pharmaceuticals (Ministry of Health)
- Mr. James Bamford – Border control
- Detective Superintendent Gregory Williams – New Zealand Police
- Mr. Richard Schmidt – Ministry of Justice

6.1.2 นโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์ และสถานการณ์ยาเสพติด

ข้อมูลของกระทรวงสุขภาพนิวซีแลนด์ (Ministry of Health) ในปี ค.ศ.2015 พบว่า ในช่วงชีวิตของประชากรนิวซีแลนด์แต่ละคนพบว่ามียูราร้อยละ 44 ที่เคยลองใช้ยาเสพติดผิดกฎหมาย และมีกว่าร้อยละ 93 ที่บริโภคหรือเคยบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เช่น ข้อมูลในปี 2015 พบว่าผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ขึ้นไปจำนวนราว 1 ใน 13 เป็นผู้สูบบุหรี่อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง มีผู้ที่เคยเสพยาอีหรือเอกตาซี (ecstasy) ราว 1 ใน 37 และข้อมูลในปี 2014 มีผู้เคยเสพยาแอมเฟตามีนราว 1 ใน 100 คน

มีการประมาณการณ์ว่า เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติดอื่น ๆ ได้สร้างภาระค่าใช้จ่ายทางงบประมาณของประเทศนิวซีแลนด์ราวปีละ 6.5 พันล้านเหรียญนิวซีแลนด์ (หรือราว 158,000 ล้านบาท⁴) (ข้อมูลปี 2009) งบประมาณของภาครัฐดังกล่าว เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บที่เกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติดอื่น ๆ, ความเจ็บป่วยด้วยโรคหรือการบาดเจ็บต่าง ๆ, ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการที่รัฐจ่ายให้แก่ผู้รับการบำบัดฟื้นฟูจากการติดสารเสพติด และค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าการใช้ยาเสพติดหรือบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกตัว มิได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพก็ตาม แต่ในบางกรณีก็มีส่วนทำให้ก่ออันตรายขึ้นได้ เช่น อุบัติเหตุจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาวและปัญหาครอบครัวแตกแยก ปัญหายาเสพติดและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

⁴ เหรียญนิวซีแลนด์ เท่ากับ 24.25 บาท (อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ 16 พฤษภาคม 2559)
https://www.bot.or.th/thai/statistics/financialmarkets/exchangerate/_layouts/application/exchangerate/exchangerate.aspx

มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจเช่น รายได้ การจ้างงาน การศึกษา และที่อยู่อาศัย มาตรการที่มีประสิทธิภาพที่จะจัดการปัญหาเหล่านี้ได้ของรัฐบาล จะต้องอาศัยการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เป็นหลัก โดยเฉพาะหน่วยงานที่ให้บริการสุขภาพ, บริการทางสังคม การศึกษา, ระบบหรือกระบวนการยุติธรรม, ชุมชน, ครอบครัว และโครงสร้างของครอบครัวหรือระบบความสัมพันธ์ของชาวเมารี (whānau)

รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้จัดทำ “นโยบายยาเสพติดแห่งชาติ” (National Drug Policy) ทุก ๆ 5 ปี นโยบายฉบับปัจจุบันคือ “นโยบายยาเสพติดแห่งชาติ ค.ศ. 2015 – 2020” (National Drug Policy 2015 to 2020)⁵ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนธันวาคม 2013 นโยบายยาเสพติดแห่งชาติเป็นเอกสารกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการป้องกันและแก้ปัญหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และประเด็นเกี่ยวกับยาเสพติด รัฐบาลได้ใช้นโยบายยาเสพติดจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรและประเมินผลประสิทธิผลของการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงบริการที่เกี่ยวข้อง

นโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์ที่จัดทำขึ้นนี้ ผ่านกระบวนการรับฟังความเห็นของกลุ่มองค์กรด้านสุขภาพหลายองค์กร, กลุ่มผู้ให้บริการบำบัดผู้ติดยาเสพติด, องค์กรพัฒนาเอกชน, ภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไป อีกทั้งยังมีการจัดส่งเอกสารเสนอแนะความเห็นต่อร่างนโยบายยาเสพติดมากกว่า 120 เรื่อง

เป้าหมายหลักของนโยบายยาเสพติดนี้คือ ลดอันตรายที่เกิดจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติดอื่น ๆ และส่งเสริม คุ้มครองสุขภาพและสุขภาวะของคนนิวซีแลนด์⁶

แนวคิดในการลดอันตรายจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด (alcohol and other drug - AOD) ส่งเสริม คุ้มครองสุขภาพและสุขภาวะของ ครอบครัวตั้งแต่การป้องกันและแก้ปัญหาหรืออันตรายต่อสุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจของบุคคล ครอบครัว เพื่อน ชุมชน และสังคมจากการใช้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด แนวทางการดำเนินงานเน้นกลุ่มประชากรเป็นศูนย์กลาง (people-centered intervention system) ค้นหาเป้าหมายเฉพาะ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ต้องการความสนับสนุน ซึ่งจะช่วยลดอันตรายผู้เสพ ผู้ใช้และผลกระทบต่อครอบครัว นโยบายนี้ยังให้ความสำคัญกับบริการในระดับท้องถิ่น ความร่วมมือของชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ปรับปรุงการประสานงานและเพิ่มประสิทธิผลของระบบโดยรวม

⁵ Inter-Agency Committee on Drugs. 2015. “National Drug Policy 2015 to 2020” (Wellington: Ministry of Health).

⁶ สุขภาวะของประชากรหรือบุคคล ครอบคลุมความจำเป็นทางกาย จิตใจ และสังคม เพื่อสร้างความเข้มแข็งของ “ปัจจัยที่เป็นภูมิคุ้มกัน” (protective factors) ของบุคคล ครอบครัว และชุมชน

การติดตามความก้าวหน้าของเป้าหมายตามนโยบายยาเสพติดข้างต้น จะทำให้เกิดผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ทางสังคมในวงกว้าง โดยเฉพาะเป้าหมายในการให้บริการสาธารณะที่ดีขึ้น (Better Public Services) ของรัฐบาลนิวซีแลนด์ 4 เรื่อง คือ⁷

- 1) การลดการพึ่งพิงสวัสดิการของภาครัฐ (welfare dependency)
- 2) การสนับสนุนกลุ่มเด็กที่มีความเปราะบาง (vulnerable children)
- 3) การพัฒนาทักษะอาชีพและการจ้างงาน
- 4) การลดอาชญากรรม

วัตถุประสงค์ของนโยบายยาเสพติดแห่งชาติ มี 4 ประการคือ

1. ลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติดในกลุ่มเยาวชน
2. ลดอัตราการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บที่เกิดจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด
3. ลดการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ตนเองหรือบุคคลอื่น
4. เปลี่ยนทัศนคติของคนทั่วไปที่มีต่อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด

ยุทธศาสตร์ตามนโยบายยาเสพติด

การดำเนินการตามนโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์ ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลหน่วยงานหรือองค์กรกำหนด โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อส่งเสริม คุ้มครองสุขภาพและสุขภาวะ จึงมีการจัดทำยุทธศาสตร์เกี่ยวกับกิจกรรมเหล่านี้ขึ้น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับยุทธศาสตร์ของบางประเทศในยุโรป แบ่งเป็น 3 เสาหลัก คือ (ดูแผนภาพที่ 6.1)

1) การลดปัญหาที่เกิดขึ้น (problem limitation) มีเป้าหมายเพื่อลดอันตรายที่เกิดจากผู้บริโภคหรือเสพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด รวมถึงบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการบริโภคหรือเสพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด ตัวอย่างเช่น กิจกรรมจัดหาอุปกรณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่

⁷ รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาปรับปรุงบริการสาธารณะในช่วงเวลา 5 ปี รวม 10 เรื่อง

เรียกว่า Better Public Services: Results for New Zealanders

กรุณาดู Better Public Services: Results for New Zealanders (8 July 2013) at

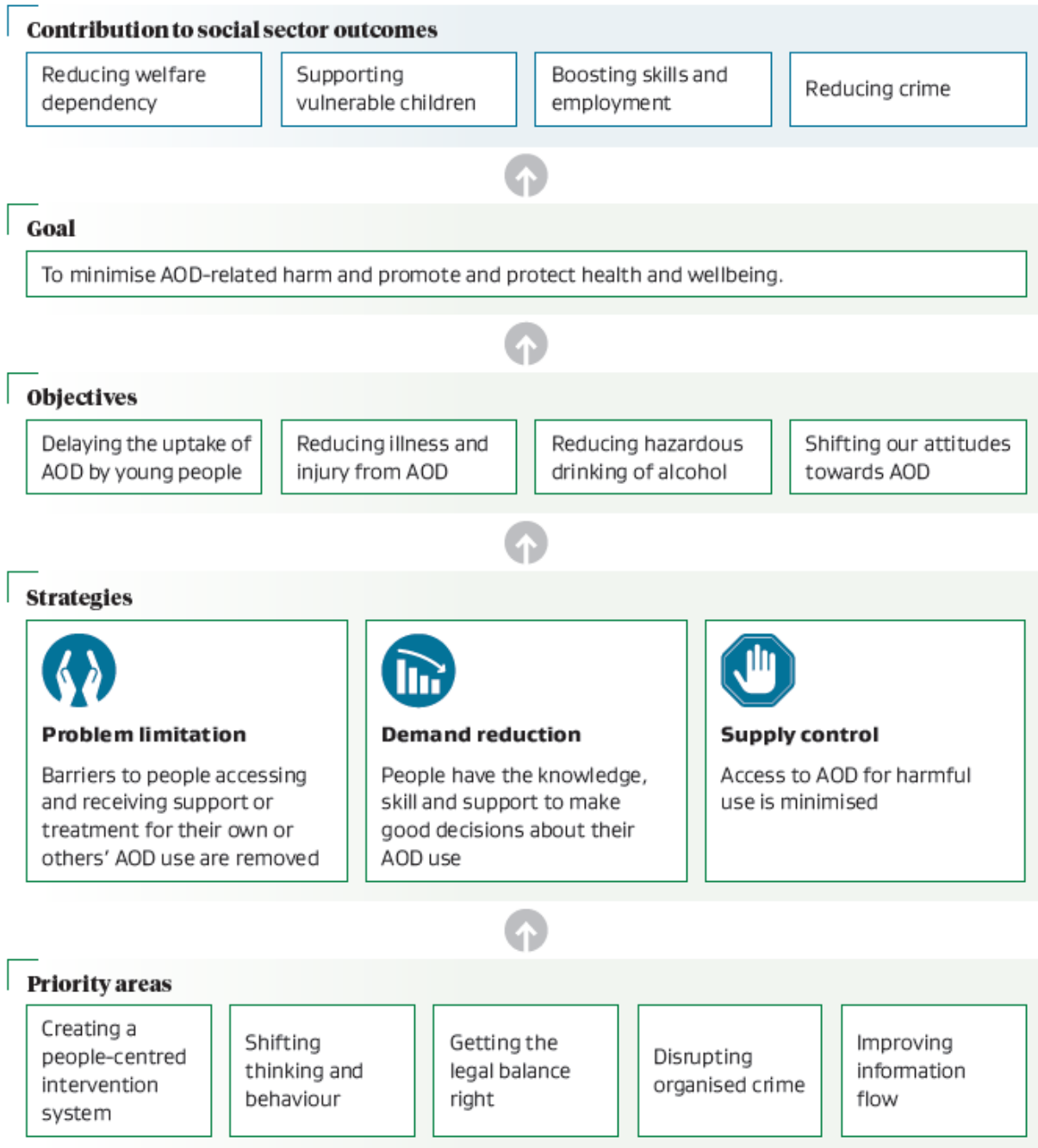
<https://www.ssc.govt.nz/bps-results-for-nzers>

การบริโภคหรือเสพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด, การมีหลักประกันเรื่องการเข้าถึงการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติดในระบบให้บริการสุขภาพ, การสนับสนุนผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น เด็กที่เป็นบุตรหรืออยู่ในความปกครองของผู้เสพติด

2) **การลดอุปสงค์ (demand reduction)** มีเป้าหมายเพื่อลดความต้องการบริโภคหรือเสพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด เช่น กิจกรรมที่ช่วยชะลอหรือป้องกันการบริโภค โดยผ่านการให้ความรู้, การสร้างเสริมสุขภาพ (health promotion), การกำหนดข้อจำกัดในการโฆษณาและการตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้อง, การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา

3) **การควบคุมอุปทาน (supply control)** มีเป้าหมายเพื่อลดการจำหน่ายหรือเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด เช่น การควบคุม เฝ้าระวังการลักลอบนำเข้ายาเสพติดผิดกฎหมายบริเวณเขตแดน, การไม่อนุญาตให้ปลูกพืช ผลิตและจำหน่ายสารเสพติดบางชนิดในประเทศ เพื่อให้สามารถควบคุม บริหารจัดการการจำหน่ายยาเสพติดถูกกฎหมายได้ตามช่องทางต่าง ๆ เช่น การจ่ายยาตามใบสั่งยาของแพทย์ โดยกำหนดอายุไว้, การกำหนดเงื่อนไขของใบอนุญาตและอนุญาตให้จำหน่ายตามช่วงเวลาที่กำหนด

แผนภาพที่ 6.1 กรอบการดำเนินการตาม National Drug Policy 2015 to 2020



6.2 กฎหมายยาเสพติดของนิวซีแลนด์⁸

การริเริ่มบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้หรือการผลิตยาเสพติดในนิวซีแลนด์ เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึง ต้นศตวรรษที่ 20 เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะแทรกแซงตลาดซื้อขายยาเสพติด กฎหมายยาเสพติดฉบับแรกของนิวซีแลนด์ชื่อว่า **Opium Prohibition Act 1901** หรือกฎหมายว่าด้วยการห้ามเกี่ยวกับฝิ่น ค.ศ. 1901 (พ.ศ. 2444) กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินคดีทางกฎหมายแก่ผู้เสพยาที่เป็นชาวจีนโพ้นทะเลที่อพยพเข้ามาในประเทศ ถือเป็นกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มนี้อย่างชัดเจน ผลของกฎหมาย Opium Prohibition Act คือ การห้ามการสูบฝิ่นและห้ามนำเข้าฝิ่นสุกที่แปรสภาพพร้อมใช้สูบได้เข้ามาในนิวซีแลนด์ ต่อมาในปี 1910 มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้บัญญัติห้ามชาวจีนซื้อฝิ่น เว้นแต่จะมีใบสั่งแพทย์หรือได้รับอนุญาตจาก Minister of Customs ในขณะที่คนนิวซีแลนด์สามารถซื้อฝิ่นมาใช้ได้โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ตามกฎหมาย

เมื่อนิวซีแลนด์ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยฝิ่นและยาเสพติดอันตราย ค.ศ. 1924 (International Convention relating to Opium and other Dangerous Drugs 1924) จึงมีการออกกฎหมายชื่อว่า **Dangerous Drugs Act 1927** กำหนดห้ามนำเข้า ส่งออก ผลิต หรือดำเนินการเกี่ยวกับยาเสพติดอันตราย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

Misuse of Drugs Act 1975

กฎหมายยาเสพติดฉบับปัจจุบันของนิวซีแลนด์คือ **Misuse of Drugs Act 1975** (พ.ศ. 2518) ซึ่งเกิดจากรายงานของคณะกรรมการรัฐสภาชื่อว่า รายงานของ Blake-Palmer Committee กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานกว่า 40 ปี มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง มีเนื้อหาสาระที่ซับซ้อน ยากแก่การทำความเข้าใจ ฉะนั้น ในปี 2007 รัฐบาลริเริ่มให้มีการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดฉบับนี้ โดยร้องขอให้คณะกรรมการกฎหมาย (Law Commission) ของรัฐสภาศึกษาการปฏิรูปกฎหมายฉบับนี้ ต่อมาในปี 2011 คณะกรรมการกฎหมายได้พิจารณาเนื้อหาต่าง ๆ ของกฎหมายยาเสพติด ข้อมูลสถานการณ์แนวโน้มของปัญหายาเสพติดของประเทศ โดยใช้เวลาศึกษาทบทวนเป็นเวลานานกว่า 2 ปี ไม่นับรวม

⁸ New Zealand. Law Commission, Controlling and Regulating Drugs: A Review of the Misuse of Drugs Act 1975 (Law Commission report; 122), pp.83-85. and <http://www.lawcom.govt.nz/our-projects/misuse-drugs-act-1975>

ขั้นตอนการรับฟังข้อมูล ความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านยาเสพติดในนิวซีแลนด์ ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ รวมถึงองค์กรต่าง ๆ ประชาชนทั่วไป⁹

เหตุผลที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้คือ เนื้อหาของบทบัญญัติไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ยาเสพติดในปัจจุบันที่มียาเสพติดชนิดใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น และไม่สอดคล้องกับนโยบายยาเสพติดของประเทศ เหตุผลที่น่าสนใจอื่น ๆ ได้แก่ การควบคุมยาเสพติดตามกฎหมายปัจจุบันเน้นเรื่องการควบคุมอุปทาน (supply control) นั้น ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณทรัพยากรของภาครัฐเป็นอย่างมาก (consumes a very considerable resource) ตั้งแต่การตรวจสอบบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม และการควบคุมผู้ต้องขังที่ถูกตัดสินโทษแล้ว

เหตุผลประการอื่นคือ การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นอย่างมาก (adverse social consequences) ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง ไม่สอดคล้องกับระดับของความผิดที่เกิดขึ้น มีข้อมูลหลักฐานปรากฏหลายคดีที่มีการจับกุมเยาวชนที่กระทำผิดกฎหมายยาเสพติดและได้รับโทษอาญา ซึ่งจะเป็นตราบาปแก่เยาวชนผู้นั้นไปตลอดชีวิต แม้ว่าจะเป็นกรกระทำผิดเพียงเล็กน้อย (minor drug offences) จึงเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมที่กฎหมายกำหนดความผิดและโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับอันตรายที่เกิดจากการกระทำผิดดังกล่าว ยังมีวิธีการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่น ๆ ที่สามารถปรับใช้กับผู้กระทำผิดตามกฎหมายยาเสพติดได้ เหตุผลที่สำคัญอีกประการคือ กลไกทางกฎหมายในปัจจุบัน ไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดใหม่ที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพประชาชน แต่กลับยังไม่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ

รัฐบาลมีความเห็นสอดคล้องกับผลการศึกษาของคณะกรรมการกฎหมาย รัฐสภา ที่จัดทำข้อเสนอแนะจำนวน 144 เรื่อง โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดเพื่อรองรับวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดต่าง ๆ และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ก) หลักเกณฑ์การจัดประเภทยาเสพติดตามกฎหมาย

กฎหมาย Misuse of Drugs Act บัญญัติหลักเกณฑ์การจัดประเภทยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมาย (controlled drugs) โดยพิจารณาจากความเสี่ยงด้านสุขภาพที่บุคคลหรือสังคมจะได้รับ “คณะกรรมการที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านยาเสพติด” (EACD) ได้ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพในการจัดทำหลักเกณฑ์ดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

⁹ Misuse of Drugs Act 1975 at <http://www.lawcom.govt.nz/our-projects/misuse-drugs-act-1975>

- ข้อมูล หลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการใช้ยาเสพติดที่มีขอบ (drug abuse) ได้แก่ ความชุกของโรคจากการใช้ยาเสพติด (prevalence of the drug), ปริมาณการบริโภค, แนวโน้มในการจับกุม และคำร้องขอของประชากรกลุ่มเปราะบาง
- ผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติดที่สามารถระบุเจาะจงได้ รวมถึงผลเกี่ยวกับ pharmacological, psychoactive, and toxicological effects
- ความเสี่ยงต่าง ๆ โดยเฉพาะต่อระบบสาธารณสุข
- คุณค่าในการนำไปใช้ประโยชน์ต่อสุขภาพ (ถ้ามี)
- แนวโน้มในการใช้ยาเสพติดที่ก่อให้เกิดอันตรายถึงแก่ชีวิต
- ความสามารถของยาเสพติดที่ทำให้เกิดภาวะเสพติดทางกายและทางจิต
- การจำแนกประเภทยาเสพติดของนานาประเทศที่เป็นสากล และประสบการณ์ของประเทศอื่น
- ปัจจัยอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพกำหนด

ข) ประเภทยาเสพติดตามกฎหมาย Misuse of Drugs Act 1975

กฎหมาย Misuse of Drugs Act มาตรา 3A บัญญัติประเภทยาเสพติดไว้ 3 ประเภทคือ

ประเภท A คือยาเสพติดที่มีอันตรายร้ายแรงมาก (very high risk) เช่น เมทแอมเฟตามีน (เพิ่มเข้ามาในบัญชี A เมื่อปี 2003¹⁰), เห็ดขี้ควาย (magic mushrooms), โคลเคน, เฮโรอีน, LSD (Acid)

ประเภท B คือยาเสพติดที่มีอันตรายสูง (high risk) เช่น น้ำมันกัญชา (cannabis oil), ยางกัญชา (Hashish), มอร์ฟีน, ฝิ่น, ecstasy และสารแอมเฟตามีน (เพิ่มเข้ามาในบัญชี B ในเดือนกันยายน ปี 2005¹¹)

ประเภท C คือยาเสพติดที่มีอันตรายปานกลาง (moderate risk) เช่น ต้นกัญชา (ต้นกัญชาสด และต้นกัญชาแห้ง), เมล็ดกัญชา, ผลกัญชา (Cannabis fruit), ใบโคคา, และโคเคอีน

กฎหมายกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดไว้ คือ การใช้ ครอบครอง การเพาะปลูก หรือ การค้าหรือจำหน่ายยาเสพติดผิดกฎหมาย ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ และหากผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชนหรือผู้ที่มีอายุไม่เกิน 17 ปี จะไม่ต้องรับโทษเหมือนผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ คือจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเยาวชน

¹⁰ the Misuse of Drugs (Changes to Controlled Drugs) Order 2003 (SR 2003/47).

¹¹ the Misuse of Drugs (Changes to Controlled Drugs) Order 2005 (SR 2005/175)

6.3 การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายนิวซีแลนด์

พืชกระท่อมไม่ถือเป็นยาเสพติดตามกฎหมายนิวซีแลนด์แต่อย่างใด แต่ถูกควบคุมตามกฎหมายยา ค.ศ. 1981 (Medicines Act 1981) กฎหมายยามีเนื้อหาที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตขึ้นทะเบียนยา การจัดประเภทยา การขออนุญาตผลิต จำหน่าย จัดจำหน่าย โฆษณา สั่งใช้ยา และสั่งจ่ายยา, กำหนดเงื่อนไข การอนุญาตจัดจำหน่ายยาแบบขายส่งและขายปลีก, ข้อกำหนดในการอนุญาตผลิตภัณฑ์ยาที่เกี่ยวข้อง และการควบคุมหลังการจำหน่ายในผลิตภัณฑ์ยาและเครื่องมือแพทย์ เนื้อหาสำคัญอีกประการคือ การห้าม โฆษณา ยา ห้ามจำหน่ายหรือจัดจำหน่ายยาโดยไม่ได้รับอนุญาต¹²

การแบ่งประเภทยาตามกฎหมายยา มีดังนี้

ยาในบัญชีที่ 1 (Schedule 1) ตามกฎหมายยา 1981 และ Medicines Regulations 1984 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) สามารถแบ่งประเภทของยาไว้ 3 กลุ่ม คือ¹³

กลุ่มที่ 1 ยาที่ต้องมีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ (Prescription medicine) คือ ยาที่จ่ายได้ก็ต่อเมื่อมีใบสั่งแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพที่มีอำนาจตามกฎหมาย (authorised prescriber) หรือเป็นการใช้ยาของประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพที่ได้รับอนุญาตตาม Medicines Regulations 1984

กลุ่มที่ 2 ยาที่จำหน่ายโดยเภสัชกร (Restricted medicine/ pharmacist only medicine) คือ การจำหน่ายยาที่ไม่ต้องมีใบสั่งยา แต่จะต้องจำหน่ายโดยผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมในร้านยา และจะต้องมีการบันทึกข้อมูลการจำหน่ายไว้ในเอกสารด้วย

กลุ่มที่ 3 ยาที่จำหน่ายในร้านยาเท่านั้น (Pharmacy-only medicine/ pharmacy medicine) คือ ยาที่จำหน่ายในชุมชน ร้านยาในโรงพยาบาล หรือร้านค้าที่อยู่นอกบริเวณสถานพยาบาลแต่ได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายยาบางประเภทได้ การจำหน่ายอาจดำเนินการโดยผู้จำหน่ายผู้ใดก็ได้

¹² Medicines Act 1981 at <http://www.health.govt.nz/our-work/regulation-health-and-disability-system/medicines-act-1981>

¹³ "Classification Categories and Criteria" (New Zealand Medicines and Medical Devices Safety Authority) at <http://www.medsafe.govt.nz/profs/class/classificationCategoriesAndCriteria.asp>

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภทหรือกลุ่มยา จะมีการพิจารณาทบทวนทุก ๆ 6 เดือน โดยการแก้ไขเพิ่มเติม Medicines Regulations 1984 หรือมีการประกาศใน New Zealand Gazette โดยสามารถตรวจสอบได้จากฐานข้อมูลประเภทยาในเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง¹⁴ สำหรับยาที่ถูกจัดอยู่ในบัญชีใด ๆ จะถือว่าเป็นยาที่ไม่ถูกจัดกลุ่ม และสามารถจำหน่ายเป็นยาในร้านค้าทั่วไปได้

โดยทั่วไปนั้น การจัดประเภทยาจะพิจารณาจากปริมาณ สารสำคัญภายในผลิตภัณฑ์ (active ingredients) เป็นหลัก หากผลิตภัณฑ์ยาใดมีสารสำคัญภายในผลิตภัณฑ์มากกว่า 1 ชนิด ให้พิจารณาว่า สารสำคัญภายในผลิตภัณฑ์ตัวใดที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มหรือประเภทที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดมากที่สุด ก็ให้ถือว่ายาชนิดนั้นจัดอยู่ในกลุ่มประเภทยาตามกลุ่มยาของสารสำคัญภายในผลิตภัณฑ์ที่ถูกควบคุมเข้มงวดที่สุด

กล่าวโดยสรุปคือ กฎหมายของนิวซีแลนด์กำหนดให้ พืชกระท่อม (*mitragyna speciosa*) และ สาร mitragynine ถูกจัดให้เป็นยาในบัญชี 1 ประเภทที่ต้องมีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ (prescription medicine) โดยจัดอยู่ในลำดับดังนี้ 1102 *mitragyna speciosa* และ 1103 mitragynine ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายลำดับรองชื่อว่า **Medicines Amendment Regulations 2009** ฉะนั้น การจำหน่ายพืชกระท่อมหรือใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์ที่มีสาร mitragynine โดยไม่มีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ ถือเป็นความผิดตามกฎหมายยา

¹⁴ <http://www.medsafe.govt.nz/profs/class/classification.asp> หรือ

<http://www.medsafe.govt.nz/profs/class/classintro.asp>

บทที่ 7

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

1. พืชกระท่อมมิได้เป็นยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ คือ “อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ. 1961” (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) มิได้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ที่ถูกควบคุมตาม “อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971” (Convention on Psychotropic Substances, 1971) และมีได้ถูกบังคับตาม “อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้าน การลักลอบค้ายาเสพติด และวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988” (United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances

แม้ว่าจะมีการจัดประเภทสารเสพติดให้พืชกระท่อมเป็น วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดใหม่ (New Psychoactive Substance - NPS) แต่ก็มิได้หมายความว่าพืชกระท่อมจะต้องถูกควบคุมตามกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุออกฤทธิ์ ตัวอย่างวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทอื่น ๆ เช่น เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ (บุหรี่) ยา หรือสมุนไพรบางชนิด

พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับพืชกระท่อม เนื่องจากพืชกระท่อมมิได้ถูกบรรจุอยู่ในบัญชีตามอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971 การควบคุมตาม พ.ร.บ. วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท จึงไม่เหมาะสมกับพืชเสพติดอย่างกระท่อม เพราะใบกระท่อมมิได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้ใช้หรือบุคคลอื่น อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ก็มีบทกำหนดโทษที่สูงกว่ายาเสพติดให้โทษประเภท 5

2. พืชกระท่อมเป็นพืชที่มีคุณประโยชน์ในการบำบัดโรค กล่าวคือใบกระท่อมมีสารอัลคาลอยด์ราว 25 ชนิด สารบางตัวมีคุณประโยชน์ในทางการแพทย์ โดยเฉพาะมิตราจัยนีน (mitragynine) สามารถใช้บำบัดโรคหรืออาการเจ็บป่วยบางอย่างที่มีประสิทธิภาพใกล้เคียงหรือดีกว่ายาปัจจุบัน มีผลข้างเคียงน้อยกว่า เช่น มีฤทธิ์ระงับปวด (สารอัลคาลอยด์ชื่อ 7-hydroxymitragynine มีฤทธิ์ระงับปวดดีกว่ามอร์ฟิน) รักษาอาการซึมเศร้า บรรเทาอาการท้องเสีย ลดอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ ลดความอยากของอาหาร ลดระดับน้ำตาลในเลือด ในตำราแพทย์แผนโบราณของไทย มีหลายตำรับยาที่ใช้ใบกระท่อมปรุงเป็นยา

3. พระราชบัญญัติพิษกระท่อม พ.ศ. 2486 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติให้พิษกระท่อมเป็นยาเสพติดที่ผิดกฎหมาย มีผลทำให้ผู้ใช้หรือเสพยาใบกระท่อมถือเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งยังควบคุมการปลูก ผลิต นำเข้า การจำหน่ายและแลกเปลี่ยนพิษกระท่อม จากการศึกษาข้อมูลเอกสารต่าง ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในขณะนั้น พบข้อสรุปสำคัญคือ เหตุผลอันแท้จริงในการตราพระราชบัญญัติกระท่อม พ.ศ. 2486 เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการค้า ภาษีของรัฐ มิใช่เป็นเหตุผลเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนที่อ้างถึง ซึ่งเป็นเพียงแบบพิธีในการตรากฎหมายเท่านั้น อีกทั้งไม่มีการศึกษาในเรื่องผลกระทบทางสุขภาพ สังคม หรือปัญหาอาชญากรรมในขณะนั้น

4. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 บัญญัติให้กระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมพิษกระท่อม ที่มีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป ทำให้เกิดการลงโทษทางอาญาในบางลักษณะเป็นสิ่งไม่เกิดประโยชน์ ไม่สอดคล้องกับมาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา (Decriminalization) โดยเฉพาะกรณีการเสพหรือครอบครองพิษกระท่อม ซึ่งมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนว่า กระท่อมมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ใช้หรือบุคคลอื่นอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด

การบัญญัติความผิดเกี่ยวกับพิษกระท่อมในบางลักษณะ โดยเฉพาะความผิดฐานเสพ ความผิดฐานครอบครอง หรือความผิดฐานยุ่งส่งเสริมให้ผู้อื่นเสพ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากมีคดียาเสพติดของศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้คดีรกรงศาล ส่งผลทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลล่าช้า เป็นผลเสียต่อการพิจารณาคดียาเสพติดและคดีอื่น ๆ ตามไปด้วย เมื่อพิจารณาผลกระทบด้านสังคม พบว่าการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องหาหรือผู้ที่ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับพิษกระท่อม ทำให้เกิดตราบาป (Stigmatization) แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว เพราะไม่ได้รับการยอมรับจากคนในสังคมหรือชุมชน ส่งผลกระทบต่อสมาชิกในครอบครัว คนรอบข้างในชุมชน และยังมีส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นที่ใช้ใบกระท่อมอีกด้วย

ผลกระทบต่อการพัฒนาแพทย์แผนไทยคือ เมื่อกฎหมายยาเสพติดให้โทษบัญญัติให้พิษกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษแล้ว ย่อมส่งผลทำให้หมอแผนไทยไม่สามารถนำกระท่อมมาใช้ เพราะกระท่อมถือเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ถือเป็นการทำลายภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2522) ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2522 ยังสร้างผลกระทบต่อความก้าวหน้าในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ เนื้อหาของกฎกระทรวงและพ.ร.บ.ฉบับนี้ เป็นอุปสรรคสำคัญในการศึกษาวิจัยพิษกระท่อมเป็นอย่างมาก โดยมี

เนื้อหาคล้ายคลึงกับคดกะชวงการสาธารณสุข (ฉบับลงวันที่ 19 ตุลาคม 2486) ตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่กำหนดโทษอาญาแก่ผู้ครอบครองพืชกระท่อมในทุกกรณี ด้วยเหตุที่กฎหมายอนุบัญญัติระดับกฎกระทรวงฉบับนี้ไม่เอื้อต่อการส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยพืชกระท่อมของนักวิจัยไทย ไม่มีมาตรการส่งเสริม สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้นักวิชาการหรือนักวิจัยที่ต้องการศึกษาพืชกระท่อม ปัญหาเหล่านี้ น่าจะเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้นักวิจัยญี่ปุ่นสามารถวิจัยและขอสิทธิบัตรที่เกี่ยวกับอนุพันธ์สารอัลคาลอยด์ในกระท่อมได้สำเร็จก่อนนักวิจัยไทย

ต้นกระท่อมเป็นพืชประจำถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นแหล่งต้นน้ำที่สำคัญ และสามารถนำส่วนอื่น ๆ ของพืชกระท่อมไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ แต่ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายยาเสพติดที่เข้มงวดมาก ให้อำนาจเจ้าพนักงานตัดฟันต้นกระท่อม ถือเป็นการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพในไทย แม้แต่กฎหมายของมาเลเซียก็ยังมิได้มีบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ตัดฟันต้นกระท่อมแต่อย่างใด

5. นโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดของประเทศในประเด็นพืชเสพติด เน้นเรื่องการควบคุมพื้นที่ผลิตหรือปลูกพืชเสพติดในประเทศ การพิสูจน์ทราบพื้นที่เพาะปลูกพืชเสพติดทั้งฝิ่น กัญชา และพืชกระท่อม และการตัดฟันทำลายพืชเสพติดตามกฎหมาย นโยบายยาเสพติดของไทยยังให้ความสำคัญกับการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติด ซึ่งรวมถึงพืชกระท่อม แต่ละเลยการนำพืชกระท่อมไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ

6. ผลการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหาเสพติดโลก ค.ศ. 2016 (United Nation General Assembly Special Session on Drug (UNGASS 2016) ที่ให้ระบุถึงการนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ตามภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม และการรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันและลดจำนวนการปลูกพืชเสพติดผิดกฎหมาย โดยเน้นพืชเสพติดคือ การปลูกเพื่อเก็บเกี่ยวดอกฝิ่น, ต้น โคลา และต้นกัญชา เพื่อนำไปใช้ผลิตยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ผิดกฎหมาย ข้อมติของสหประชาชาติมิได้ระบุถึงการกำจัดพืชเสพติดให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด

7. ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 มีเนื้อหาปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดปัจจุบันในประเด็นสำคัญบางเรื่อง แต่เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดความสมบูรณ์และมิได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการพืชเสพติด โดยเฉพาะพืชกระท่อมและกัญชา เนื่องจากพืชกระท่อมอาจถูกบังคับตามร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดอยู่เช่นเดิม กล่าวคือยังมีบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัย การนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์

รวมถึงยังมีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาที่ร้ายแรง เช่น การกำหนดบทลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด ละเลยสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น

เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดกลไกการจัดการพืชเสพติดที่เป็นบทบัญญัติเฉพาะในหลายประเด็น ได้แก่ ขาดบทบัญญัติที่อนุญาตส่งเสริม สนับสนุนให้มีการนำไปกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์หรือสุขภาพ การอนุญาตให้เสพและครอบครองในปริมาณที่ไม่มาก การกำกับดูแลการจำหน่ายใบกระท่อมหรือการนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เพื่อจำหน่ายในทางการค้า คือไม่มีมาตรการควบคุมหรือกำหนดโทษเฉพาะแก่ร้านค้าหรือผู้ค้าที่จำหน่ายวัตถุดิบต่อจิตและประสาท เพื่อจำหน่ายแก่ผู้ที่นำไปใช้เตรียมทำเครื่องดื่มอย่าง 4 คุณ 100 ขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญาในรายละเอียด ขาดช่องทางอนุญาตให้พืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านอื่นนอกเหนือจากด้านสุขภาพ

ข้อสำคัญคือร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ยังคงไม่อนุญาตให้บุคคลเสพหรือใช้ใบกระท่อมในเกือบทุกกรณี (ยกเว้นการใช้เพื่อรักษาโรคตามคำสั่งแพทย์หรือผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม) เช่น การนำมาเคี้ยวเพื่อให้ทำงานได้นานขึ้นหรือมีประสิทธิภาพดีกว่าเดิม ในอนาคตสถิติการจับกุมและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม ก็คงจะไม่ลดน้อยลงแต่อย่างใด จึงมิได้แก้ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ยังคงเป็นอุปสรรคในการศึกษาวิจัยและการใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอดความรู้หรือภูมิปัญญาทางการแพทย์แผนไทย ในการพัฒนาอุตสาหกรรมยาจากสมุนไพร และอุตสาหกรรมสิ่งทอจากพืชเสพติดทั้งหลายในอนาคตเพราะการควบคุมอย่างเข้มงวด เช่น มาตรา 6 การกำหนดพื้นที่เพาะปลูกพืชเสพติด การผลิต ทดสอบหรือทดลองวิจัยเกี่ยวกับยาเสพติดโดยมุ่งเน้นบริบทในเชิงพื้นที่ หรือการกำหนดอายุใบอนุญาตไม่เกิน 1 ปี เป็นอุปสรรคต่อการวิจัยอย่างมาก ไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของนานาประเทศที่จะเน้นให้มีระบบการออกใบอนุญาตที่มุ่งกำกับดูแลองค์กรหรือหน่วยงานที่ขออนุญาตศึกษาวิจัย

การออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นแนวคิดที่ร้ายแรง ไม่ควรนำมาใช้กับพืชเสพติด โดยเฉพาะพืชกระท่อม อีกทั้งกระบวนการเสนอหรือแก้ไขพระราชกฤษฎีกา มีขั้นตอนและใช้เวลานาน ไม่ทันต่อสถานการณ์ ควรจัดทำหลักเกณฑ์การศึกษาวิจัยหรือทดลองเพาะปลูกพืชกระท่อมเป็นประกาศคณะกรรมการจะเหมาะสมมากกว่า ส่วนการกำหนดเขตพื้นที่ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด

8. สรุปกรณีศึกษา 4 ประเทศ

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้มิได้ควบคุมหรือมีกฎหมายบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดแต่อย่างใด มีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อม กรณีศึกษา 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศนิวซีแลนด์, ประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย ทำให้ทราบถึงมูลเหตุในการบัญญัติกฎหมายควบคุม รูปแบบหรือมาตรการควบคุมพืชกระท่อมที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่มีความคล้ายคลึงกันก็คือ หน่วยงานของรัฐบาลประเทศเหล่านี้มักจะมีข้อมูลการศึกษาเกี่ยวกับพืชกระท่อมหรือสาร mitragynine ในทางวิทยาศาสตร์ไม่มากนัก จึงมักใช้ข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ไม่รอบด้าน โดยเฉพาะประเด็นความปลอดภัยและการนำผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกระท่อมไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง มีการอ้างแหล่งข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ ในบางกรณีมีข้อสงสัยว่าอาจเกิดจากการแทรกแซงของกลุ่มบริษัทที่ไม่ต้องการให้มีการพัฒนาใหม่ที่ได้จากการศึกษาวิจัยกระท่อม หรือกีดกันการรักษาทางเลือกอื่น ๆ ที่ไม่มีผลข้างเคียงเหมือนยารักษาโรคในปัจจุบัน

กรณีศึกษาต่างประเทศทั้ง 4 ประเทศ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายยาเสพติดของไทยแล้ว กฎหมายไทยถือว่าเป็นกฎหมายที่มีมาตรการเข้มงวดมากที่สุดในโลก ไม่เปิดโอกาสให้มีการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้เพื่อประโยชน์ต่อสุขภาพหรือบำบัดบำบัดโรคบางอย่าง แตกต่างจากกฎหมายของกรณีศึกษาในรายงานนี้ที่เปิดช่องให้นำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ได้มากกว่า

ประเทศมาเลเซีย ปัจจุบันกระท่อมถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษ หรือ **Poisons Act 1952** พืชกระท่อมถือเป็นวัตถุมีพิษหรือยาเสพติดที่ไม่ร้ายแรงตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายฉบับนี้ (อยู่ในบัญชี 3) คือ อัลคาลอยด์ของมิตราจยีนิน (mitragynine, alkaloids of) ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดความผิดที่เกี่ยวกับกระท่อมไว้ในมาตรา 30 คือ ความผิดเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก ผลิต และจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท นอกจากนี้ กฎหมาย Poisons Act ยังบัญญัติให้สาร mitragynine เป็นวัตถุมีพิษในบัญชี 1 (FIRST SCHEDULE) ด้วย โดยอยู่ในกลุ่มเดียวกับสารนิโคติน (nicotine) ที่อยู่ในใบยาสูบด้วย

กฎหมาย Poisons Act มิได้บัญญัติความผิดและโทษอาญาแก่ผู้ใช้กระท่อมของบุคคล และไม่มีกฎหมายที่ตัดพ้นต้นกระท่อมเหมือนกฎหมายไทย อีกทั้งยังอนุญาตให้นำใบกระท่อมไปใช้ในการรักษาหรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ได้ เพราะโดยหลักการแล้วการนำวัตถุมีพิษทุกชนิดมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นการผสมหรือผลิต การส่งจ่ายวัตถุมีพิษกับสารอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นวัตถุมีพิษหรือไม่ จะทำได้ก็ต่อเมื่อเข้ากรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ 3 กรณีคือ กรณีที่ 1 การจ่ายวัตถุมีพิษ โดยผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม (registered pharmacist) หรือบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของเภสัชกรดังกล่าว กรณีที่ 2 บุคคลที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลหรือร้านยาของหน่วยงานรัฐบาล

กลางมาเลเซียหรืออยู่ในสังกัดรัฐบาลรัฐต่าง ๆ ของมาเลเซีย หรือกองทุนสาธารณะ (public funds) หรือองค์กรสาธารณกุศล (charity) ที่ได้รับการรับรองตามคำสั่งของ Director General of Health หรือเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยรักษาพยาบาลของภาคเอกชน (an estate hospital) รวมถึงบุคคลที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาล ร้านยา ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ขึ้นทะเบียนให้ดำเนินการส่งจ่าย ผลิตหรือผสมวัตถุดิบพืชดังกล่าว และกรณีที่ 3 ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ขึ้นทะเบียน หรือบุคคลที่ปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าว เพื่อส่งจ่าย ผลิตหรือผสมวัตถุดิบพืชเพื่อใช้ตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมดังกล่าวหรือผู้ป่วยของผู้ประกอบวิชาชีพ ๆ เอง

ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายของรัฐบาลกลางยังมิได้ควบคุมพืชกระท่อมในฐานะยาเสพติด ฆกรัฐส่วนใหญ่ก็ไม่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมและสาร mitragynine แต่มีเพียง 6 ฆกรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นสารเสพติด (controlled substances) ที่อยู่ในบัญชี 1 ตามกฎหมาย หรือมีบทบัญญัติห้ามการผลิต จำหน่าย การให้เงินทุนสนับสนุน ส่งเสริม หรือห้ามครอบครองใบกระท่อม ได้แก่ ฆกฎหมายฆรัฐ Indiana, Tennessee, Wisconsin, Vermont, Arkansas และ Alabama

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2557 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐ หรือ US FDA ได้ออกประกาศห้ามใบกระท่อมเข้าสหรัฐอเมริกาคำเตือนเรื่อง Import Alert 54-15 มีผลทำให้เจ้าหน้าที่สหรัฐด้านศุลกากรและเจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจจับกุมและตรวจยึดสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร (dietary supplements) และส่วนประกอบที่ใช้ทำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวที่มีส่วนผสมของพืชกระท่อม

หน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐคือ Drug Enforcement Administration (DEA) ได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 เรื่องการกำหนดให้สารอัลคาลอยด์จากพืชกระท่อมคือ mitragynine และ 7-hydroxymitragynine มาอยู่ในบัญชี 1 ของกฎหมาย Controlled Substances Act เป็นการชั่วคราว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้ การนำเข้าใบกระท่อมและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับใบกระท่อมเข้ามาในสหรัฐ อีกทั้งยังเป็นจำกัดเสรีภาพของอเมริกันที่มีการใช้กระท่อมในการบำบัดโรคหรืออาการเจ็บป่วยของตนเอง

การออกประกาศของ DEA เรื่องพืชกระท่อมถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก เพราะมิได้อาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือ ผลของการคัดค้านของชาวอเมริกัน นักวิชาการ เครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมในสหรัฐและหลายประเทศ ส่งผลทำให้ เมื่อกลางเดือนตุลาคม 2559 DEA ได้แจ้งเรื่องการเลื่อนการบังคับใช้ประกาศฉบับดังกล่าวออกไป โดยเปิดให้มีการรับฟังข้อมูล ความเห็นจากสาธารณะเพิ่มเติม มีกำหนดเวลา 6 สัปดาห์ เพื่อประกอบการพิจารณาใหม่อีกครั้ง

ประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษแห่งชาติของออสเตรเลีย มีมติในปี 2004 (พ.ศ.2547) ให้พืชกระท่อม หรือสาร mitragynine ถูกจัดอยู่ใน Schedule 9 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 มีผลทำให้กฎหมายชื่อ Therapeutic Goods Act 1989 ซึ่งเป็นกฎหมายกำกับดูแลสินค้าที่เกี่ยวข้องกับยา เภสัชภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์ที่ใช้บำบัดรักษาผู้ป่วย เรียกว่า therapeutic goods บัญญัติให้พืชกระท่อมไม่สามารถปลูกในออสเตรเลียได้ ไม่สามารถนำเข้า จำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากใบกระท่อม รวมถึงสาร mitragynine ในออสเตรเลีย ยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์ หรือใช้ในการเรียน การสอนเท่านั้น

สาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ฯ มีมติข้างต้น น่าจะเกิดจากข้อมูลเกี่ยวกับสรรพคุณการรักษาของพืชกระท่อมและสาร mitragynine ที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยในมนุษย์อย่างชัดเจน ประกอบกับมีข้อมูลจากตำรวจหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในไทยและต่างประเทศที่มักจะให้ข้อมูลในเชิงลบต่อพืชกระท่อมเป็นส่วนใหญ่ว่า มักจะมีการนำไปใช้ในทางที่มีชอบ แต่ก็ไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันข้อเสียของพืชกระท่อมในออสเตรเลีย

ประเทศนิวซีแลนด์ กฎหมายนิวซีแลนด์กำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาตามกฎหมายยา ค.ศ. 1981 (Medicines Act 1981) มิได้บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดแต่อย่างใด กล่าวคือพืชกระท่อม และสาร mitragynine ถูกจัดให้เป็นยาในบัญชี 1 ประเภทยาที่ต้องมีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ (Prescription medicine) โดยจัดอยู่ในลำดับดังนี้ 1102 *mitragyna speciosa* และ 1103 mitragynine ฉะนั้น การจำหน่ายพืชกระท่อมหรือ ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์ที่มีสาร mitragynine โดยไม่มีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ ย่อมถือเป็นความผิดตามกฎหมายยา

ตารางสรุปกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับพืชกระท่อม*

ประเทศ	กฎหมายยาเสพติด	กฎหมายเกี่ยวกับยา เภสัชภัณฑ์ หรือผลิตภัณฑ์เพื่อบำบัดรักษาผู้ป่วย
ประเทศมาเลเซีย	1) Dangerous Drugs Act 1952 2) Poisons Act 1952 * 3) Drug Dependents (Treatment and Rehabilitation) Act 1983 4) Dangerous Drugs (Special Preventive Measures) Act 1985 5) Dangerous Drugs (Forfeiture of Property) Act 1988 6) National Anti-Drugs Agency Act 2004	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sale of Drugs Act 1952 ▪ Medicines (Advertisement and Sale) Act 1956
ประเทศสหรัฐอเมริกา	Controlled Substances Act * (พืชกระท่อมถูกควบคุมชั่วคราว และอยู่ระหว่างการทบทวนใหม่ในเดือนธันวาคม 2559)	Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FD&C Act) (United States Code, Title 21)
ประเทศออสเตรเลีย	Narcotic Drugs Act 1967	Therapeutic Goods Act 1989 *
ประเทศนิวซีแลนด์	Misuse of Drugs Act 1975	Medicines Act 1981 *

ประเทศ	กฎหมายยาเสพติด	กฎหมายเกี่ยวกับยา เกล็ดขนัณฑ์ หรือผลิตภัณฑ์เพื่อบำบัดรักษาผู้ป่วย
ประเทศไทย	<ul style="list-style-type: none"> ▪ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 * ▪ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ▪ พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ▪ พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 ▪ พ.ร.บ.มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ▪ พ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. 2550 ▪ พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 	<p>กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยา เกล็ดขนัณฑ์ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ▪ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

* คำอธิบาย กฎหมายที่ถูกนำมาปรับใช้กับพืชกระท่อมคือ ชื่อกฎหมายที่เป็นตัวหนาและขีดเส้นใต้

7.2 ข้อเสนอแนะ

ในอนาคต ควรมีการพิจารณาข้อเสนอทางเลือกอื่นในเรื่องพืชกระท่อมคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อม กัญชา เนื่องจากเป็นกรณีที่ต้องมีระบบการควบคุมหรือจัดการรูปแบบใหม่ เพราะการจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดอาจระยะเวลานานหลายปี อีกทั้งยังควรพิจารณาปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานควบคุมยาเสพติดของไทยที่ใช้มานานกว่า 40 ปี เพราะไม่สามารถป้องกันหรือแก้ปัญหาเสพติดอย่างได้ผล แต่กลับพบปัญหาที่มีความรุนแรงมากขึ้น ต้องใช้งบประมาณเพิ่มมากขึ้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ควรน้อมนำแนวทางการแก้ปัญหาเสพติดของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงดำริให้จัดตั้งมูลนิธิโครงการหลวง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2512 เพื่อแก้ปัญหาการปลูกฝิ่นในพื้นที่ สนับสนุน ชักจูงให้ชาวเขาในพื้นที่ภาคเหนือปลูกพืชเมืองหนาวแทน ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเสพติดอย่างยั่งยืน มิได้มุ่งใช้แต่กฎหมายในการจับกุมผู้กระทำความผิด จนกระทั่งนานาชาติให้การยอมรับว่า ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการยกเลิกหรือลดการปลูกฝิ่นของชาวเขา ด้วยการส่งเสริม สร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขาในพื้นที่ห่างไกล ช่วยรักษาระบบนิเวศ แก้ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า

ผลงานที่ประจักษ์ชัดทำให้ ในปี 2531 “โครงการหลวงเพื่อชาวเขาเลิกปลูกฝิ่น” ได้รับรางวัลแม็กไซไซ “สาขาส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศ” และต่อมาในปี 2537 โครงการควบคุมยาเสพติดของสหประชาชาติได้ทูลเกล้าฯ ถวายเหรียญทองสดุดีพระเกียรติคุณพระองค์ท่านในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ด้วยการปลูกพืชทดแทนฝิ่นอีกด้วย

แม้ว่าร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ.” เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 ได้ปรับปรุงเนื้อหากฎหมายยาเสพติดปัจจุบันในประเด็นสำคัญบางเรื่อง แต่เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดความสมบูรณ์ในหลายประเด็น โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับพืชเสพติดอย่างพืชกระท่อมดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว

ผู้วิจัยเสนอให้เพิ่มเติม หมวด 4 การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติด ในลักษณะ 2 การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดดังกล่าว สรุปดังนี้

1. กำหนดนิยาม “พืชเสพติด” และนิยามอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีโทษอาญา

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“พืชเสพติด” หมายความว่า พืชที่มีส่วนประกอบของสารเสพติด เช่น พืชกระท่อม กัญชา แต่ไม่รวมถึงพืชที่ถูกจัดเป็นยาเสพติดให้โทษ

“พืชกระท่อม” หมายความว่า พืชกระท่อม (*Mitragyna speciosa* (Roxb.) Korth.) รวมถึงทุกส่วนของพืชกระท่อม

“ใบกระท่อม” หมายความว่า ใบของพืชกระท่อมที่มีสารอัลกาลอยด์ เช่น มิตรากัยนีน (*mitragynine*)

“ผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ สารมาตรฐาน หรือเครื่องดื่มน้ำที่ผสมปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูปจากใบกระท่อม ไม่ว่าจะอยู่ใช้เสฟโดยวิธีเคี้ยว กิน สูบ หรือโดยวิธีอื่นใดเพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่เป็นไม้แปรรูปจากพืชกระท่อม

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติด

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติด

“เพาะ ปลูกพืชเสพติด” หมายความว่า การเพาะ ปลูกพืชเสพติด แต่ไม่รวมถึงการผลิต¹

“แปรสภาพพืชเสพติด” หมายความว่า การแยกสารอัลกาลอยด์ออกจากพืชเสพติด เพื่อให้ได้สารบริสุทธิ์หรือสารสกัดที่มีสภาพคงตัว แต่ไม่รวมถึงการผลิตหรือการแปรรูปไม้

2. กำหนดให้มี “คณะกรรมการพืชเสพติด” ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม และมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การส่งเสริม สนับสนุน โครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

มาตรา K1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพืชเสพติด” ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการตาม (๔) เป็นรองประธาน

กรรมการ

¹ ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๑

“ผลิต” หมายความว่า เพาะ ปลูก ทำ ผสม ปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูป สังเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ และให้หมายความรวมถึงการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุในกระบวนการผลิต

(๓) กรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการ ป.ป.ส. เลขาธิการ อย. อธิบดีกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ อธิบดีกรมสุขภาพจิต ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายกสภาการแพทย์แผนไทย นายกสภาเภสัชกรรม

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านต่อไปนี้ พฤษศาสตร์ เกษษวิทยา การแพทย์แผนไทยด้านเวชกรรมไทย การแพทย์แผนไทยด้านเภสัชกรรมไทย การแพทย์แผนไทยประยุกต์ การแพทย์พื้นบ้าน การบำบัดผู้ติดยาเสพติด จิตเวช กฎหมาย สังคมศาสตร์ และสิทธิชุมชน ด้านละหนึ่งคน จำนวนสิบเอ็ดคน

(๕) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหากำไรที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ด้านยาเสพติด สุขภาพ หรือการคุ้มครองผู้บริโภค และมีผลการดำเนินงานด้านยาเสพติดไม่น้อยกว่าห้าปีซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสามคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการพิษเสพติดมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา ๓ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๕๐

(๒) ให้ความเห็นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามมาตรา ๖

(๓) ให้ความเห็นเสนอต่อผู้อนุญาตในการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย ยา ตามกฎหมายว่าด้วยยา

(๔) ให้ความเห็นเสนอต่อผู้อำนวยการในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาต

(๕) ออกประกาศหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามหมวดนี้

(๖) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำเสนอต่อผู้อำนวยการในการปฏิบัติการตามหมวดนี้

(๗) ส่งเสริม สนับสนุน โครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพิษเสพติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับจัดสรรเงินส่วนหนึ่งจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามมาตรา ๓๗๐ ตามที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินกำหนด

(๘) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาตามที่คณะกรรมการพิษเสพติดมอบหมาย

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประมวลกฎหมายนี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
พืชเสพติด

การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพืชเสพติดตามวรรคหนึ่ง ต้องสอดคล้องกับ
นโยบายและแผนระดับชาติตามมาตรา ๕ และให้คำนึงถึงคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ
ตามมาตรา ๘ (๑๐)

3. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติดขึ้นอยู่ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เช่น กรม
พัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก

มาตรา K5 ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติดขึ้นในกรมพัฒนาการแพทย์แผน
ไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข²

ให้มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน

มาตรา K6 ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริม สนับสนุน โครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติด
หรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

(๒) สำรวจข้อมูลการเพาะ ปลูก หรือครอบครองพืชเสพติด

(๓) ประสานงานหรือให้ข้อมูลแก่ผู้อนุญาตในการขึ้นทะเบียนวัตถุตำรับหรือตำรับยา

(๔) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการพืชเสพติดหรือคณะกรรมการที่คณะกรรมการ
พืชเสพติดแต่งตั้ง

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น หรือตามที่
คณะกรรมการพืชเสพติดมอบหมาย

4. กำหนดให้มีบทบัญญัติการควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม³ ได้แก่

4.1 ความผิดเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม โดย
ไม่ได้รับอนุญาต หากมีปริมาณเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติ

² อาจพิจารณาโอนย้ายบุคลากรส่วนหนึ่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและ
การแพทย์ทางเลือก สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.

³ กรุณาดูรายละเอียดใน ภาคผนวก ก.

มาตรา K7 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกพืชกระท่อม ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งที่ได้รับมอบหมายผู้อำนวยการ หรือเข้ากรณีดังต่อไปนี้

(๑) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบำบัดรักษา การศึกษาวิจัยด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(๒) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาหรือผลิตยา ยาแผนไทย สมุนไพร สมุนไพรควบคุม หรือเภสัชภัณฑ์อื่น ๆ โดยผู้ประกอบการวิชาชีพ เวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ ตามจำนวนหรือปริมาณที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๓) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม ติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร ได้ตามจำนวนหรือปริมาณคณะกรรมการประกาศกำหนด⁴

(๔) กรณีอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาคำขอ

ผู้นำเข้าหรือส่งออกตาม (๑) และ (๒) มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลการนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อมให้แก่ผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการทราบภายในเวลาหกสิบวันก่อนการนำเข้าหรือส่งออก

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต และการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติด หรือผลิตภัณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาคำขอ

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิไม่เกินสิบ กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิเกินสิบ กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทแต่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท

⁴ ใช้แนวทางของ พ.ร.บ.ยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา ๒๔

“ให้อธิบดีมีอำนาจผ่อนผันผู้เดินทางในบางกรณีนำยาเส้นหรือยาสูบติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร และจะผ่อนผันไม่ต้องปิดแสตมป์ยาสูบด้วยก็ได้ การผ่อนผันให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

4.2 ความผิดเกี่ยวกับการจำหน่าย หรือครอบครองใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม การเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาต หรือเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ เช่น อนุญาต ให้มีการครอบครองใบกระท่อมเพื่อใช้เสพของบุคคล หรือการจำหน่ายที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบการวิชาชีพ ฯ หรือสถานพยาบาล

มาตรา ๕๘ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจาก ผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการ

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่

(๑) การจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมที่ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบการวิชาชีพการแพทย์แผนไทยหรือผู้ประกอบการวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเฉพาะผู้ป่วยซึ่งตนให้การรักษา

(๒) การมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมเพื่อใช้เสพของบุคคล โดยมีปริมาณไม่เกินสอง พันกรัม

(๓) การจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมให้แก่ผู้ติดยาเสพติดที่ดำเนินการ โดยสถานพยาบาลตามมาตรา ๕๘๕^๕

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิไม่เกินสิบ กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิเกินสิบ กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทแต่ไม่เกินห้าหมื่นบาท

4.3 ห้ามจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท ๒ ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ ให้แก่บุคคลที่มี พฤติกรรมอันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิตเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม

^๕ “สถานพยาบาล” หมายความว่า โรงพยาบาล สถานพยาบาล สถานพักฟื้น หรือสถานที่อื่นใด ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้เป็นสถานที่ทำการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

มาตรา K9 ผู้ใดจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๒ (เช่น โคเคอิน) ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ (เช่น ยาแก้หวัด ยาแก้แพ้) ให้แก่บุคคลที่มีพฤติกรรมอันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิตเครื่องดืมที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.4 ห้ามจำหน่ายเครื่องดืมที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

มาตรา K10 ผู้ใดจำหน่ายผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมหรือเครื่องดืมที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ หรือประเภท ๒ หรือวัตถุออกฤทธิ์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶

ผู้ฝ่าฝืนที่ดำเนินการซื้อหรือขายในเชิงพาณิชย์ หรือมีวัตถุประสงค์แห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.5 ห้ามโฆษณาเครื่องดืมที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

มาตรา K11 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมหรือเครื่องดืมตามมาตรา K8 ในสื่อสิ่งพิมพ์ ทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต หรือสื่ออื่นใดที่ใช้เป็นการโฆษณาได้ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.6 จัดทำประกาศ ข้อพึงปฏิบัติและข้อห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น กำหนดสถานที่หรือบริเวณที่ห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น สถานที่ราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล สวนสาธารณะของทางราชการที่จัดไว้เพื่อการ

⁶ เทียบเคียงจาก พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2535 มาตรา 29 ประกอบมาตรา 40

พักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป หรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการพิชเสพติดประกาศกำหนด ยกเว้นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือสุขภาพ

5. มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion)⁷ และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการผู้ใช้พิชกระท่อม โดยทั่วไปแล้ว หากการเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พิชกระท่อม ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้หรือบุคคลอื่นก็ไม่ควรกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ใช้หรือผู้บริโภคร แต่หากการใช้พิชกระท่อมนั้นก่อให้เกิดภาวะอันตรายต่อบุคคลนั้นเอง บุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ก็ควรกำหนดผู้นำชุมชน พนักงานฝ่ายปกครอง หรือคณะอนุกรรมการในชุมชนที่เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจมีบทบาทในเรื่องนี้

ผู้วิจัยใช้แนวทางการจัดการกลุ่มผู้เสพยาเสพติดของประเทศโปรตุเกส หรือ “โปรตุเกสโมเดล” ในเรื่องการมาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion) มาปรับใช้ กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พิชกระท่อม ควรเลือกใช้แนวทางตามกฎหมายโปรตุเกส ที่ออกกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการชื่อว่า ‘dissuasion commissions’ (หรือ Commission for the Dissuasion of Drug Abuse (CDT)) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 3 คนคือ นักกฎหมาย ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ และผู้ปฏิบัติงานด้านสังคมสงเคราะห์ (social worker) เพื่อทำหน้าที่ประเมินภาวะเสพติดของผู้ใช้ยา คณะกรรมการอาจส่งตัวผู้ติดยาไปรับการบำบัดโดยสมัครใจ หรือให้จ่ายค่าปรับทางแพ่ง หรือใช้มาตรการทางปกครองอื่น ๆ ผู้ใช้ยาหรือผู้ติดยาจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา⁸

มาตรา K12 ผู้ใดเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พิชกระท่อม ซึ่งก่อให้เกิดภาวะอันตรายต่อบุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะอนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจที่แต่งตั้งตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการพิชเสพติด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) สอบถาม แนะนำ ตักเตือน หรือสั่งให้ยุติหรือยกเลิกการกระทำการใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง
- (2) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด
- (๓) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสุขภาพจิต

⁷ สอดคล้องกับ มาตรา ๒๐๘ ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

⁸ “Drug Decriminalization in Portugal: A Health-Centered Approach” (Drug Policy Alliance, February 2015)

(๔) กำหนดโทษทางปกครองหรือมาตรการลิดรอนสิทธิบางประการของบุคคล

(๕) กำหนดรูปแบบและระยะเวลาการทำงานบริการสังคมภายในชุมชน

มาตรการตาม (๔) และ (๕) เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิษเสพติดประกาศกำหนด

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะอนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจตาม

(๑) (๔) หรือ (๕)

การเสพหรือใช้ใบกระท่อมของบุคคลที่ไม่เข้ากรณีตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายนี้

มาตรา K13 คณะอนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจที่คณะกรรมการพิษเสพติดแต่งตั้งตาม มาตรา K12 วรรคหนึ่ง ซึ่งจะต้องประกอบด้วยพนักงานฝ่ายปกครองในพื้นที่ ผู้แทนสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ผู้แทนชุมชนหรือองค์กรภาคประชาสังคม

ให้อนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจได้รับคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่คณะกรรมการพิษเสพติดกำหนด

6. บทบัญญัติเกี่ยวกับการเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพืชกระท่อม จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิษเสพติดกำหนด

มาตรา K16 ผู้ใดเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพืชกระท่อมใน จะต้องขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิษเสพติดกำหนด ยกเว้นกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) การเพาะ ปลูกหรือครอบครองพืชกระท่อมของบุคคลที่มีจำนวนไม่เกินตามประกาศ ของคณะกรรมการพิษเสพติดในบริเวณครัวเรือนหรือพื้นที่อยู่อาศัยที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) การศึกษาวิจัยด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สังคมวิทยาหรือมานุษยวิทยา

(๓) การเพาะ ปลูกเพื่อรักษาสีงแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือปรับปรุงพันธุ์ที่ดำเนินการโดย หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน หรือชุมชน โดยได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการแล้ว

⁹ สอดคล้องกับ SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961, Article 28

ผู้ขออนุญาตตามวรรคหนึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการพืชเสพติดพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด

ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลต้องรับโทษปรับทางปกครอง ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการ หรือการกระทำหรือไม่กระทำอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการแทนนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษปรับทางปกครองด้วย

มาตรา K18 ผู้ใดเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปไม้จากพืชกระท่อม โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา K16 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

หากเป็นการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง มีลักษณะเป็นการตัดฟันหรือแปรรูปไม้จากพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

7. บทบัญญัติเรื่องการขอรับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

มาตรา K19 ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ศึกษาวิจัยหรือเพาะ ปลูกเพื่อรักษาลิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือปรับปรุงพันธุ์ตามมาตรา K16 สามารถขอรับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการแก้ไขบทบัญญัติอื่น ๆ ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

ผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวกับพืชกระท่อมหรือพืชเสพติด เช่น มาตรา 1 มาตรา 3 มาตรา 76 มาตรา 17 และมาตรา 370

1) ควรแก้ไขนิยามคำว่า “ผลิต” ที่เหมาะสมกับการปรับใช้พืชเสพติด โดยยกเลิกคำนิยามเดิม

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ผลิต” หมายความว่า เพาะ ปลูก ทำ ผสม ประุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูป สังเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ และให้หมายความรวมถึงการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุในกระบวนการผลิต

นิยามคำว่า ผลิต ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดเป็นนิยามที่เหมือนกับ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก เป็นสาเหตุของการดำเนินคดีแก่ผู้ค้ารายย่อยในความผิดฐานผลิตยาเสพติด จึงควรแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับนิยามคำว่า “manufacture” ตาม “อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ.1961”¹⁰

2) ควรแก้ไขมาตรา 3 ซึ่งอยู่ในภาค 1 ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อให้คณะกรรมการควบคุมพืชเสพติด เป็นองค์กรหนึ่งที่จะได้รับข้อมูลจากสำนักงาน อย.

มาตรา ๓ บทบัญญัติในภาคนี้ไม่ใช้บังคับแก่สำนักงาน อย. กระทรวงสาธารณสุข แต่ให้สำนักงาน อย. กระทรวงสาธารณสุข รายงานการรับ การจ่าย การเก็บรักษาและวิธีการปฏิบัติอย่างอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติด ให้คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษและคณะกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทและคณะกรรมการควบคุมพืชเสพติดทราบทุกหกเดือนของปีปฏิทิน แล้วให้คณะกรรมการดังกล่าว เสนอรายงานพร้อมทั้งให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเพื่อสั่งการต่อไป (เน้นโดยผู้เขียน)

3) ควรแก้ไข มาตรา 76 ในลักษณะ ๒ การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หมวด ๑ การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ส่วนที่ ๑๐ มาตรการควบคุมพิเศษ เพื่อยกเว้นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพืชเสพติด เนื่องจากเนื้อหาของมาตรา 76 มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

¹⁰ SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961 *Article 1*

“Manufacture” means all processes, other than production, by which drugs may be obtained and includes refining as well as the transformation of drugs into other drugs.

“Production” means the separation of opium, coca leaves, cannabis and cannabis resin from the plants from which they are obtained.

มากเกินความจำเป็น กล่าวคือ อนุญาตให้มีการเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เฉพาะกรณีที่ยาเสพติดดังกล่าวได้รับการประกาศเป็นตำรับยาแล้ว และต้องเป็นการเสพเพื่อบำบัดโรคตามคำสั่งแพทย์แผนปัจจุบัน ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์

เป็นที่ยอมรับกันว่า ผู้ใช้หรือบริโภคใบกระท่อมจำนวนมากที่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่น จึงไม่บัญญัติกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรตามที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ความเห็นในเรื่องนี้ อีกทั้งผู้วิจัยได้เสนอกลไกการควบคุมการบริโภคใบกระท่อมไว้แล้ว

มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดตำรับยาที่ให้เสพเพื่อการบำบัดโรคตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่พืชเสพติดตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ (เน้น โดยผู้เขียน)

4) ควรพิจารณาเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ “คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ” ในมาตรา ๑๗¹¹ โดยกำหนดให้กรรมการ 3 กลุ่ม และเพิ่มเติมความเชี่ยวชาญของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหมือนในต่างประเทศ

กลุ่มที่ 1 กรรมการ โดยตำแหน่ง (ในร่างประมวล ฯ มีจำนวน 18 คน โดยมีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ)

¹¹ มาตรา ๑๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมหรือผู้แทน อัยการสูงสุดหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้แทน อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้แทน อธิบดีกรมการแพทย์หรือผู้แทน อธิบดีกรมคุ้มครองประพฤตินิติหรือผู้แทน อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์หรือผู้แทน อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทน อธิบดี กรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้แทน อธิบดีกรมสุขภาพจิตหรือผู้แทน อธิบดีกรมอนามัยหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือผู้แทน เลขาธิการแพทยสภาหรือผู้แทน เลขาธิการสภาเภสัชกรรมหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการ อ.ย. เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงาน อ.ย. เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

กลุ่มที่ 2 ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาจำนวน 8 คน พร้อมระบุความรู้ ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายยาเสพติด การแพทย์ เกษศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การแพทย์แผนไทยหรือการแพทย์ทางเลือก สังคมศาสตร์ คุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

กลุ่มที่ 3 ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมไม่แสวงหากำไรที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ด้านสุขภาพหรือคุ้มครองผู้บริโภค และมีผลการดำเนินงานด้านยาเสพติดไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาจำนวน 3 คน

5) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 370 ในประเด็นวัตถุประสงค์ของ “กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด” เพื่อให้สามารถนำเงินจากกองทุน ฯ มาใช้ในการสนับสนุนการศึกษาวิจัยพืชเสพติด และการสนับสนุนการจัดการพืชเสพติดโดยชุมชนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งรวมถึงพืชกระท่อมด้วย เช่น การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การแพทย์ หรือการวิจัยเชิงสังคมศาสตร์ ผลกระทบทางสังคม

มาตรา ๓๗๐ ให้จัดตั้งกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน ป.ป.ส. เพื่อใช้ประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งการบำบัดรักษาช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สนับสนุนการศึกษาวิจัยและการจัดการพืชเสพติดของชุมชน ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาผู้ติดยาเสพติดและผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูและผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู ให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ (เน้นโดยผู้เขียน)

การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินกำหนด โดยความเห็นของกระทรวงการคลัง

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสารภาษาไทย

หนังสือ

ธีระ นุชเปี่ยม, ฝรั่งมองไทยในสมัยรัชกาลที่ 7: ตะวันออกที่ศิริไลซ์? (กรุงเทพฯ : มูลนิธิประชาธิปไตย-รำไพพรรณี, 2559).

สาวิตรี อัยฉางค์กรชัย และอาภา ศิริวงศ์ ณ อยุธยา (บรรณาธิการ), พืชกระท่อมในสังคมไทย: วัฒนธรรม พฤติกรรม สุขภาพ วิทยาศาสตร์ กฎหมาย (สำนักงาน ป.ป.ส., 2548).

สุนทรี วิทยานารถไพศาล และคณะ, รายงานโครงการศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ในการควบคุมพืชกระท่อม เป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 (จัดทำโดย หน่วยปฏิบัติการวิจัยเภสัชศาสตร์สังคม คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เมษายน 2548) สนับสนุนทุนโดย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา.

การเปรียบเทียบอันตรายของสารเสพติดชนิดต่าง ๆ และ โมดาฟินิล (Modafinil): ทางเลือกแทน (เมท) แอมเฟตามีนกับข้อพิจารณาทางวิทยาศาสตร์และกฎหมาย (สำนักกิจการในพระตำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, กรกฎาคม 2558),

บทความและเอกสารอื่น ๆ

จุไรทิพย์ หวังสินทวีกุล, “เมื่อใบกระท่อมประชันกับยางฝิ่น” (Kratom vs Opium)

จุไรทิพย์ หวังสินทวีกุล, ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ และพฤกษเคมีของพืชกระท่อม (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการการปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติต่อพืชกระท่อมในประเทศไทย ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จ.สตูล จัดโดย สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2559)

นัยนา พัชรไพศาล, “สถานะทางกฎหมายและสังคมของพืชเสพติดในประเทศไทย: มุมมองทางสาธารณสุขต่อการลดทอนอาญาของพืชเสพติด” (เอกสารนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “สถานะของพืชเสพติดในสังคมไทย พ.ศ.2559 วันที่ 23 มีนาคม 2559 ณ โรงแรมวิก 3 บางกอก จัดโดย แผนงาน กวส.)

ประสาร หงษ์สตาร์, “สถานการณ์พืชกระท่อมพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ห้วงปีงบประมาณ 2555 – 2558” (สำนักงาน ป.ป.ส. ก.8) (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการการปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติต่อพืชกระท่อมในประเทศไทย จัดโดย สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2559 ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จ.สตูล)

ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากฎหมายยาเสพติดในต่างประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมัน โปรตุเกส อังกฤษและสหรัฐอเมริกา (สนับสนุนทุนโดย โครงการกำลังใจ ในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา, 2556).

สมสมร ชิตตระกูล, “ข้อเท็จจริงจากผลการศึกษาวิจัยเชิงวิชาการพืชกระท่อม: ฤทธิ์ทางเภสัชวิทยาของใบกระท่อม” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ เรื่อง การจัดการพืชกระท่อมและกัญชา เพื่อความมั่นคงด้านยาและสุขภาพของสังคมไทย จัดโดย แผนงานศูนย์วิชาการเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.), แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภค (คคส) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการ ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม: กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ (สนับสนุนโดย แผนงาน กวส.), มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา (มสพ.) และ มูลนิธิเภสัชศาสตร์เพื่อสังคม (มกส) เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2559 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ (ชั้น 2) หอประชุม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาวิตรี อัยฉางค์กรชัย, สมสมร ชิตตระกูล และดาริกา ไสงาม, “พืชกระท่อม” (เอกสารจัดทำโดย แผนงานภาควิชาการสารเสพติด (กวส.), 30 มิถุนายน 2558)

สุกรี หลังปู่เต๊ะ, โครงการ “การพัฒนาชุดโครงการเพื่อพัฒนานวัตกรรมปลอดยาเสพติดด้วยวิถีอิสลามในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” (2558) สนับสนุนโดย กวส. ในเอกสารการประชุมวิชาการภาคีเครือข่าย วันที่ 5 – 6 พฤศจิกายน 2558

สุรพล ภัทรปรกรณ์, “สถานการณ์พืชกระท่อมและ 4 x 100 ในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง” (สำนักงาน ป.ป.ส. ก.9) (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการการปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติต่อพืชกระท่อมในประเทศไทย จัดโดย สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2559 ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จ.สตูล)

เอกสิทธิ์ กุมารสิทธิ์, “ผลวิจัยทางสมองชี้พืชกระท่อมช่วยลดอาการลงแดงจากสารเสพติดในหนูทดลอง”, วิทยาศาสตร์(ศาสตร์) ธันวาคม 56 - กุมภาพันธ์ 2557.

ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับพืชกระท่อม โดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (30 มกราคม 2558)

“ผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่” จัดทำโดย คณะกรรมการวิสามัญศึกษาผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่ วุฒิสภา (ที่ประชุมวุฒิสภารับรองเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2546)

“แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562” (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด).

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 2 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ครั้งที่ 1/2520 (20 ธันวาคม 2520)

“รายงานผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศ ประจำปี 2557 (ม.ค.-ธ.ค.2557)” จัดทำโดย สำนักงานปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. (2558).

“รายงานสรุปผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ.2558” (สำนักงานศาลยุติธรรม).

“สถานการณ์ปัญหาเสพติดปีงบประมาณ 2557 และแนวโน้มของปัญหา” จัดทำโดย สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ส.

“สถานการณ์เฝ้าระวังปัญหาเสพติด ช่วงไตรมาสที่ 1 ปีงบประมาณ 2558 (ต.ค.-ธ.ค. 2557)” จัดทำโดย สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ส.

“สถานการณ์พืชกระท่อม ปี 2556” จัดทำโดย สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ส.(กันยายน 2556)

การสัมภาษณ์ผู้แทนหน่วยงาน องค์การ

นายชिरะ อำพนธ์ ผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข (ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2559 ณ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข)

นายวัชรพงศ์ พุ่มชื่น มุลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย (ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559 ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จังหวัดสตูล)

นพ.อภิชัย มงคล อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 ณ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข)

นพ.อังกูร ภัทรากกร รองผู้อำนวยการสถาบันบำบัดรักษาและฟื้นฟูยาติดยาเสพติดแห่งชาติบรมราชชนนี กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข (ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559 ณ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข จ.นนทบุรี)

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“กระท่อมสมุนไพรหรือยาเสพติดกันแน่” (16 มี.ค.2558) <http://kratomsamunpri.blogspot.com/>

“ญี่ปุ่นยื่นจดสิทธิบัตรกระท่อมเพิ่มเติม” (2 กันยายน 2559) โดย มุลนิธิชีววิถี at <http://www.biothai.net/node/30500>

“ไปโอไทยจับมือเครือข่ายวิชาการ ยกหลักฐานได้ พณ.ญี่ปุ่นยื่นขอสิทธิบัตรกระท่อมทั่วโลกรวมไทย” โดย มุลนิธิชีววิถี (6 กันยายน 2559) at <http://www.biothai.net/node/30502>

“เปลี่ยนแนวคิดพิชิตยาบ้า บันได 6 ชั้น ตัดวงจรธุรกิจ สืบลิ้งถึงพฤติกรรม” (ไทยรัฐออนไลน์ 14 ก.ค. 2559) <http://www.thairath.co.th/content/661631>

“สถิติคำขอใบอนุญาตเกี่ยวกับวัตถุออกฤทธิ์และยาเสพติด แยกตามปี พ.ศ.และประเภทใบอนุญาต ปี 2555, ปี 2556 และปี 2558” at <http://narcotic.fda.moph.go.th/welcome/?cat=33>

“สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์คดี พ.ร.บ. ยาเสพติดทั่วประเทศ” (ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2559) เว็บไซต์ราชทัณฑ์ http://www.correct.go.th/stat102/display/drug_result.php?date=2016-08-01&Submit=%B5%A1%C5%A7

“สืบ สน.พหลโยธิน จับสาวใหญ่ปลูกกระท่อมในบ้าน” (3 กันยายน 2559) at <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9590000088378>

“เห็นจี้ควาย” เว็บไซต์ศูนย์บริการวิชาการและพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาสารเสพติด กลุ่มท้องถิ่นและภูมิภาคศึกษา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ at http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/drugs/knowledge-details.php?knowledge_id=27 และเห็นจี้ควาย เว็บไซต์กองควบคุมวัตถุเสพติด อย. at <http://narcotic.fda.moph.go.th/welcome/?p=2541>

“อส.ยิงรถจนใบกระท่อมดับ 1 มอตัวแล้ว นายอำเภอหาคีใหญ่ยื่นให้ความเป็นธรรมทุกฝ่าย” at <http://www.siamrath.co.th/n/2611>

เว็บไซต์โครงการหลวง <http://www.royalprojectthailand.com/about>

ข้อมูลเอกสารภาษาต่างประเทศ

เอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ

Single Convention on Narcotic Drugs, 1961

Convention on Psychotropic Substances, 1971

Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, 1988

Books and Journals

Kamarudin Ahmad, Zoriah Aziz., 2012, *Mitragyna speciosa* use in the northern states of Malaysia: A cross-sectional study. *Journal of Ethnopharmacology* 141 (2012) 446– 450.

Somsmorn Chittrakarn, Pimpimol Penjamras, Niwat Keawpradub, 2011, Quantitative analysis of mitragynine, codeine, caffeine, chlorpheniramine and phenylephrine in a kratom (*Mitragyna speciosa* Korth.) cocktail using high-performance liquid chromatography, *Forensic Science International* 217 (2012) 81–86.

Zurina Hassan, Mustapha Muzaimi, Visweswaran Navaratnam, et al., From Kratom to mitragynine and its derivatives: Physiological and behavioural effects related to use, abuse, and addiction, *Neuroscience and Biobehavioral Reviews* 37 (2013) 138–151.

Xia Wan, Shaojun Ma, Janet Hoek, “Conflict of interest and FCTC implementation in China” *Tobacco Control* 2012;21:412-415.

Others

E. Ann Carson and Daniela Golinelli, *Prisoners in 2012: Trends in Admissions and Releases, 1991-2012* (Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, 2013).

Pascal Tanguay, *Kratom in Thailand: Decriminalisation and Community Control?* (Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr.13) (April 2011) by International Drug Policy Consortium (IDPC) and Transnational Institute (TNI).

Balasingam Vicknasingam and Suresh Narayanan, “Malaysian Illicit Drug Policy: Top- Down Multi-Agency Governance or Bottom- Up Multi- Level Governance”

“Drug Decriminalization in Portugal: A Health-Centered Approach” (Drug Policy Alliance, February 2015).

“Global status report on alcohol and health – 2014” (World Health Organization 2014).

Import Alert 54-15: DETENTION WITHOUT PHYSICAL EXAMINATION OF DIETARY SUPPLEMENTS AND BULK DIETARY INGREDIENTS THAT ARE OR CONTAIN MITRAGYNA SPECIOSA OR KRATOM

Intergovernmental Committee on Drugs, “National Drug Strategy 2016-2025” (Draft: For public consultation, October 2015).

“KRATOM (*Mitragyna speciosa korth*)” (Street Names: Thang, Kakuam, Thom, Ketum, Biak) DEA/OD/ODE (Drug Enforcement Administration, January 2013).

“MALAYSIAN COUNTRY REPORT” (ASEAN INTER – PARLIAMENTARY ASSEMBLY (AIPA) FACT FINDING COMMITTEE MEETING ON COMBATING DRUGS, 2015),

National Drugs and Poisons Schedule Committee: Record of the Reasons Meeting 37 - February 2003 (TGA)

National Drugs and Poisons Schedule Committee: Record of Reasons 41. June 2004 (TGA)

ข้อมูลต่างประเทศทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (บางส่วน)

Greg Chipp, “A drug-free world is an impossible dream - UNGASS 2016” (April 18, 2016) at http://www.drugpolicy.org.au/ungass_2016

Adnan Jahaya, “An Uncertain Future For The Ketum Plant” at <http://kpdnkk.bernama.com/featuresEn.php?id=1143382>

Better Public Services: Results for New Zealanders (8 July 2013) at <https://www.ssc.govt.nz/bps-results-for-nzers>

“Classification Categories and Criteria” (New Zealand Medicines and Medical Devices Safety Authority) at <http://www.medsafe.govt.nz/profs/class/classificationCategoriesAndCriteria.asp>

Controlled Substances Act Summary at <http://www.uniformlaws.org/ActSummary.aspx?title=Controlled%20Substances%20Act>

“DEA’s Sudden ‘Herbal Heroin’ Ban Triggers Stiff Resistance from Kratom Community” by Steven Nelson at <http://www.usnews.com/news/articles/2016-09-01/deas-sudden-herbal-heroin-ban-triggers-stiff-resistance-from-kratom-community>

“The DEA is postponing its ban on the opiate-like plant kratom” (Oct 12, 2016) at <http://www.theverge.com/2016/10/12/13260880/kratom-dea-reverses-ban-drug-schedule-fda>

Inter-Agency Committee on Drugs. 2015. “National Drug Policy 2015 to 2020” (Wellington: Ministry of Health).

Is it a therapeutic good or a cosmetic ? at <http://www.tga.gov.au/what-are-therapeutic-goods>

“Kratom bomb: DEA's 'unprecedented' reversal of drug ban shows culture shift” (14 October 2016) at <https://www.theguardian.com/us-news/2016/oct/14/kratom-dea-ban-reversal-culture-shift>

The Legal Status of Kratom in Australia (April 26, 2015) at <http://kratomlegend.com/legal-status-of-kratom/the-legal-status-of-kratom-in-australia/>

NATIONAL DRUG POLICY at <http://www.adk.gov.my/web/english/drug-policy>

National Drug Strategy at <http://www.nationaldrugstrategy.gov.au/>

“Perlis students drinking ketum-laced cultured milk, anti-drug agency says” (September 28, 2016) at <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/perlis-students-drinking-ketum-laced-cultured-milk-anti-drug-agency-says>

“Today is the 100th Anniversary of the Harrison Narcotics Tax Act” (December 17, 2014 - By Jeremy Lesser) at <http://www.drugpolicy.org/blog/today-100th-anniversary-harrison-narcotics-tax-act>

“US Marshals seize dietary supplements containing kratom” (January 6, 2016) FDA News Release at <http://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/ucm480344.htm>

เว็บไซต์หน่วยงาน องค์กรต่างประเทศ

American Kratom Association at <http://www.americankratom.org/about>

National Anti Drug Agency at <http://www.adk.gov.my/web/english/vision>

National Drug Policy Committees at <http://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/key-health-sector-organisations-and-people/ministerial-health-committees/national-drug-policy-committees>

Office of Drug Control at <https://www.tga.gov.au/structure#odc>

Poisons Board at <http://www.pharmacy.gov.my/v2/en/content/poisons-board.html>

Therapeutic Goods Administration at <https://www.tga.gov.au/about-tga>

TGA statutory advisory committees at <https://www.tga.gov.au/tga-statutory-advisory-committees>

U.S. Drug Enforcement Administration (DEA) at <https://www.dea.gov;>
<http://www.allgov.com/departments/department-of-justice/us-drug-enforcement-administration-dea?agencyid=7195#>

ภาคผนวก ก

บทบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อมที่เสนอเพิ่มเติม
ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

สรุปเนื้อหาบทบัญญัติที่เสนอเพิ่มเติมในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด (ฉบับคณะรัฐมนตรีอนุมัติ วันที่ 12 เมษายน 2559)

1. กำหนดนิยาม “พืชเสพติด” และนิยามอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีโทษอาญา

2. กำหนดให้มี “คณะกรรมการพืชเสพติด” ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม และมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมสนับสนุน โครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

3. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติดขึ้นอยู่ในสังกัดกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข

4. กำหนดให้มีบทบัญญัติการควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม ได้แก่

4.1 การควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม โดยไม่ได้รับอนุญาต หากมีปริมาณเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติ

4.2 การควบคุมการจำหน่าย หรือครอบครองใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม การเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาต หรือเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ เช่น อนุญาตให้มีการครอบครองใบกระท่อมเพื่อใช้เสฟของบุคคล หรือการจำหน่ายที่ดำเนินการ โดยผู้ประกอบวิชาชีพ ฯ หรือสถานพยาบาล

4.3 ห้ามจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท 2 ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ ให้แก่บุคคลที่มีพฤติกรรมอันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิตเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม

4.4 ห้ามจำหน่ายเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

4.5 ห้ามโฆษณาเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

4.6 ประกาศข้อพึงปฏิบัติและข้อห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น กำหนดสถานที่หรือบริเวณที่ห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น สถานที่ราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล สวนสาธารณะของทางราชการที่จัดไว้เพื่อการ

พักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป หรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการพิชเสพติดประกาศกำหนด ยกเว้นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือสุขภาพ

5. มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion) และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการผู้ใช้พิชกระท่อม โดยทั่วไปแล้ว หากการเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พิชกระท่อมไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้หรือบุคคลอื่นก็ไม่ควรกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ใช้หรือผู้บริโภคร แต่หากการใช้พิชกระท่อมนั้นก่อให้เกิดภาวะอันตรายต่อบุคคลนั้นเอง บุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ก็ควรกำหนดผู้นำชุมชน พนักงานฝ่ายปกครอง หรือคณะกรรมการในชุมชนที่เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจมีบทบาทในเรื่องนี้ ผู้วิจัยใช้แนวทางการจัดการกลุ่มผู้เสพยาเสพติดของประเทศโปรตุเกส หรือ “โปรตุเกส โมเดล” ในเรื่องการมาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion) มาปรับใช้

6. บทบัญญัติเกี่ยวกับการเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพิชกระท่อมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิชเสพติดกำหนด

7. บทบัญญัติเรื่องการขอรับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

บทบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อมที่เสนอเพิ่มเติมในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

ภาค ๑ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ลักษณะ ๑

บททั่วไป

หมวด ๑

บทบัญญัติทั่วไป

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“พืชเสพติด” หมายความว่า พืชที่มีส่วนประกอบของสารเสพติด เช่น พืชกระท่อม กัญชา แต่ไม่รวมถึงพืชที่ถูกจัดเป็นยาเสพติดให้โทษ

“พืชกระท่อม” หมายความว่า พืชกระท่อม (*Mitragyna speciosa* (Roxb.) Korth.)¹ รวมถึงทุกส่วนของพืชกระท่อม

“ใบกระท่อม” หมายความว่า ใบของพืชกระท่อมที่มีสารอัลคาลอยด์ เช่น มิตรากัยนีน (mitragynine)

“ผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ สารมาตรฐาน หรือเครื่องดื่มน้ำที่ผสมปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูปจากใบกระท่อม ไม่ว่าจะอยู่ใช้เสพโดยวิธีเคี้ยว กิน สูบ หรือโดยวิธีอื่นใด เพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่เป็นไม้แปรรูปจากพืชกระท่อม

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติด

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติด

“เพาะ ปลูกพืชเสพติด” หมายความว่า การเพาะ ปลูกพืชเสพติด แต่ไม่รวมถึงการผลิต²

¹ คำนียามภาษาอังกฤษ เขียนตามหลักพฤกษศาสตร์ที่ใช้ตัวเอนในภาษาลาติน

² ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๑

“ผลิต” หมายความว่า เพาะ ปลูก ทำ ผสม ปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูป สังเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ และให้หมายความรวมถึงการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุในกระบวนการผลิต

“แปรสภาพพืชเสพติด” หมายความว่า การแยกสารอัลกาลอยด์ออกจากพืชเสพติด เพื่อให้ได้สารบริสุทธิ์หรือสารสกัดที่มีสภาพคงตัว แต่ไม่รวมถึงการผลิตหรือการแปรรูปใหม่

ลักษณะ ๒

การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

หมวด ๔

การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติด

ส่วนที่ ๑

คณะกรรมการพืชเสพติด

มาตรา K1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพืชเสพติด”

ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการตาม (๔) เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ เลขาธิการ ป.ป.ส. เลขาธิการ อย. อธิบดีกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ อธิบดีกรมสุขภาพจิต ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายกสทการแพทย์แผนไทย นายกสทเภสัชกรรม

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านต่อไปนี้ พฤษศาสตร์ เภสัชวิทยา การแพทย์แผนไทยด้านเวชกรรมไทย การแพทย์แผนไทยด้านเภสัชกรรมไทย การแพทย์แผนไทยประยุกต์ การแพทย์พื้นบ้าน การบำบัดผู้ติดยาเสพติด จิตเวช กฎหมาย สังคมศาสตร์ และสิทธิชุมชน ด้านละหนึ่งคน จำนวนสิบเอ็ดคน

(๕) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหากำไรที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ด้านยาเสพติด สุขภาพ หรือการคุ้มครองผู้บริโภค และมีผลการดำเนินงานด้านยาเสพติด ไม่น้อยกว่าห้าปีซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสามคน

ให้ผู้อำนวยความสะดวกเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยความสะดวกแต่งตั้งเจ้าหน้าที่
ของสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

มาตรา K2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา K1 (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ
ต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และมีอายุไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ในวันที่
ได้รับแต่งตั้ง
- (๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๔) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ไม่เคยถูกไล่ออกปลดออกหรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ
หรือรัฐวิสาหกิจหรือจากหน่วยงานของเอกชนเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (๖) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ
ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๗) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น
กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

มาตรา K3 ให้คณะกรรมการพีชเสฟติดมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา ๓ มาตรา ๒๒
และมาตรา ๕๐
- (๒) ให้ความเห็นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามมาตรา ๖
- (๓) ให้ความเห็นเสนอต่อผู้อนุญาตในการขึ้นทะเบียนวัตถุตำรับ ยา ตามกฎหมายว่า
ด้วยยา
- (๔) ให้ความเห็นเสนอต่อผู้อำนวยความสะดวกในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอน
ใบอนุญาต
- (๕) ออกประกาศหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามหมวดนี้
- (๖) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำเสนอต่อผู้อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติการตามหมวดนี้
- (๗) ส่งเสริม สนับสนุน โครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพีชเสฟ
ติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับจัดสรรเงินส่วนหนึ่งจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
ติดตามมาตรา ๓๗๐ ตามที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินกำหนด
- (๘) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาตามที่คณะกรรมการพีชเสฟ
ติดมอบหมาย
- (๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประมวลกฎหมายนี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการพีชเสฟติด

การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพืชเสพติดตามวรรคหนึ่ง ต้อง สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติตามมาตรา ๕ และให้คำนึงถึงคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการตามมาตรา ๘ (๑๐)

มาตรา K4 ให้นำมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับ คณะกรรมการพืชเสพติดโดยอนุโลม

มาตรา K5 ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติดขึ้นในกรมพัฒนาการแพทย์ แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข³

ให้มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน

มาตรา K6 ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริม สนับสนุน โครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

(๒) ดำรวจข้อมูลการเพาะ ปลูก หรือครอบครองพืชเสพติด

(๓) ประสานงานหรือให้ข้อมูลแก่ผู้อนุญาตในการขึ้นทะเบียนวัตถุตำรับหรือตำรับยา

(๔) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการพืชเสพติดหรือคณะอนุกรรมการที่ คณะกรรมการพืชเสพติดแต่งตั้ง

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น หรือ ตามที่คณะกรรมการพืชเสพติดมอบหมาย

ส่วนที่ ๒

การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติด (พืชกระท่อม)

มาตรา K7 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกพืชกระท่อม ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืช กระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการ หรือเข้ากรณี ดังต่อไปนี้

³ อาจพิจารณาโอนย้ายบุคลากรส่วนหนึ่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.

(๑) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อมที่ดำเนินการ โดยหน่วยงานของรัฐ หรือ สถาบันการศึกษาของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบำบัดรักษา การศึกษาวิจัยด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(๒) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เพื่อวัตถุประสงค์ ในการพัฒนาหรือผลิตยา ยาแผนไทย สมุนไพร สมุนไพรควบคุม หรือเภสัชภัณฑ์อื่น ๆ โดยผู้ประกอบการ วิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบการวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ การแพทย์แผนไทยประยุกต์ ตามจำนวนหรือปริมาณที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๓) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม ติดตัวเข้ามาในหรือ ออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามจำนวนหรือปริมาณคณะกรรมการประกาศกำหนด⁴

(๔) กรณีอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพืชเสพติดประกาศกำหนด

ผู้นำเข้าหรือส่งออกตาม (๑) และ (๒) มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลการนำเข้าหรือส่งออกใบ กระท่อมให้แก่ผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการทราบภายในเวลาหกสิบวันก่อนการ นำเข้าหรือส่งออก

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต และการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติด หรือผลิตภัณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติด กำหนด

ถ้าวัตถุประสงค์การทำคามผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิไม่เกินสิบ กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าวัตถุประสงค์การทำคามผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิเกินสิบ กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทแต่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา K8 ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจาก ผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการ

ความในวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) การจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมที่ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบการวิชาชีพการแพทย์แผนไทยหรือผู้ประกอบการวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ จำหน่ายหรือมี ไว้ในครอบครองเฉพาะผู้ป่วยซึ่งตนให้การรักษา

⁴ ใช้แนวทางของ พ.ร.บ.ยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา ๒๔

“ให้อธิบดีมีอำนาจผ่อนผันผู้เดินทางในบางกรณีนำยาเส้นหรือยาสูบติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร และจะผ่อนผันไม่ต้องปิดแสตมป์ยาสูบด้วยก็ได้ การผ่อนผันให้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

(๒) การมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมเพื่อใช้เสพของบุคคลโดยมีปริมาณไม่เกินสองพันกรัม

(๓) การจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมให้แก่ผู้ติดยาเสพติดที่ดำเนินการโดยสถานพยาบาลตามมาตรา ๓๘๕⁵

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิษเสพติดกำหนด

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิไม่เกินสิบ กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิเกินสิบ กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทแต่ไม่เกินห้าหมื่นบาท

มาตรา K9 ผู้ใดจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๒ (เช่น โคเคอิน) ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ (เช่น ยาแก้หวัด ยาแก้แพ้) ให้แก่บุคคลที่มีพฤติกรรมอันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิต เครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(ดู ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา 138⁶ และมาตรา 295⁷)

มาตรา K10 ผู้ใดจำหน่ายผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมหรือเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ หรือประเภท ๒ หรือวัตถุออกฤทธิ์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸

ผู้ฝ่าฝืนที่ดำเนินการซื้อหรือขายในเชิงพาณิชย์ หรือมีวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁵ “สถานพยาบาล” หมายความว่า โรงพยาบาล สถานพยาบาล สถานพักฟื้น หรือสถานที่อื่นใด ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้เป็นสถานที่ทำการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

⁶ “มาตรา ๑๓๘ ห้ามผู้ใดจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์ตั้งแต่สองชนิดขึ้นไปหรือจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์และยารวมกันหลายขนาน โดยจัดเป็นชุดไว้ล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ทางการค้า”

⁷ “มาตรา ๒๙๕ ผู้ใดจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๓๘ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

⁸ เทียบเคียงจาก พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2535 มาตรา 29 ประกอบมาตรา 40

มาตรา K11 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาผลิตภัณฑ์พิษกระท่อมหรือเครื่องดื่มตามมาตรา K8 ในสื่อสิ่งพิมพ์ ทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต หรือสื่ออื่นใดที่ใช้เป็นการโฆษณาได้ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹

มาตรา K12 ผู้ใดเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พิษกระท่อม ซึ่งก่อให้เกิดภาวะอันตรายต่อบุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการชุมชนเฉพาะกิจที่แต่งตั้งตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการพิชเสพติด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สอบถาม แนะนำ ตักเตือน หรือสั่งให้หยุดหรือยกเลิกการกระทำการใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง

(2) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

(๓) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสุขภาพจิต

(๔) กำหนดโทษทางปกครองหรือมาตรการลิดรอนสิทธิบางประการของบุคคล

(๕) กำหนดรูปแบบและระยะเวลาการทำงานบริการสังคมภายในชุมชน

มาตรการตาม (๔) และ (๕) เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิชเสพติดประกาศกำหนด

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการชุมชนเฉพาะกิจตาม (๑) (๔) หรือ (๕)

การเสพหรือใช้ใบกระท่อมของบุคคลที่ไม่เข้ากรณีตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายนี้

มาตรา K13 คณะอนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจที่คณะกรรมการพิชเสพติดแต่งตั้งตามมาตรา K12 วรรคหนึ่ง ซึ่งจะต้องประกอบด้วยพนักงานฝ่ายปกครองในพื้นที่ ผู้แทนสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ผู้แทนชุมชนหรือองค์กรภาคประชาสังคม

ให้อนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการพิชเสพติดกำหนด

มาตรา K14 ผู้กระทำความผิดในส่วนที่ ๒ ที่มีอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งให้ใช้มาตรการตามมาตรา K10 (๔) และ (๕) หรือ

⁹ เทียบเคียงจาก พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ประกอบมาตรา 43

ใช้ มาตรการอื่นแทนการลงโทษแก่ผู้ต้องหาได้แล้วแต่กรณี โดยพนักงานอัยการอาชญาหรือร่วมกับ พนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการชุมชนเฉพาะกิจ

มาตรา K15 ให้คณะกรรมการพืชเสพติดประกาศข้อพึงปฏิบัติและข้อห้ามเสพหรือใช้ ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม

(๑) สถานที่หรือบริเวณที่ห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น สถานที่ราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล สวนสาธารณะของทางราชการที่จัดไว้เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป หรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการพืชเสพติดประกาศกำหนด ยกเว้นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือสุขภาพ

(๒) ข้อพึงปฏิบัติในการเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมที่ปลอดภัย ต่อสุขภาพ หรือไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น

(๓) ข้อห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม

(๔) ข้อกำหนดหรือระเบียบอื่น ๆ ที่คณะกรรมการพืชเสพติดเห็นชอบ

ส่วนที่ ๓

การศึกษาวิจัยและการใช้ประโยชน์จากพืชเสพติด (พืชกระท่อม)

มาตรา K16 ผู้ใดเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพืชกระท่อมใน จะต้องขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด¹⁰ ยกเว้นกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) การเพาะ ปลูกหรือครอบครองพืชกระท่อมของบุคคลที่มีจำนวนไม่เกินตาม ประกาศของคณะกรรมการพืชเสพติดในบริเวณครัวเรือนหรือพื้นที่อยู่อาศัยที่ขึ้นอยู่กับที่ดินที่มีโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) การศึกษาวิจัยด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สังคมวิทยาหรือ มานุษยวิทยา

(๓) การเพาะ ปลูกเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือปรับปรุงพันธุ์ที่ดำเนินการ โดยหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน หรือชุมชน โดยได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการแล้ว

ผู้ขออนุญาตตามวรรคหนึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการพืชเสพติดพิจารณา

¹⁰ สอดคล้องกับ SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961, Article 28

มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด

ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลต้องรับโทษปรับทางปกครอง ถ้าการกระทำ ความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการ หรือการกระทำหรือไม่กระทำอัน เป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการแทนนิติบุคคลนั้น บุคคล ดังกล่าวต้องรับโทษปรับทางปกครองด้วย

มาตรา K17 ให้ผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการ มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ขออนุญาตตามมาตรา K16 ได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ขออนุญาต

(๑) เคยถูกลงโทษปรับทางปกครองและถูกลงโทษซ้ำอีกจากการทำความผิดอย่าง เดียวกัน

(๒) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายนี้

มาตรา K18 ผู้ใดเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปไม้จากพืช กระท่อมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา K16 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

หากเป็นการทำความผิดตามวรรคหนึ่ง มีลักษณะเป็นการตัดฟันหรือแปรรูปไม้ จากพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา K19 ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ศึกษาวิจัยหรือเพาะ ปลูกเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ระบบ นิเวศ หรือปรับปรุงพันธุ์ตามมาตรา K16 สามารถขอรับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากกองทุนป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการแก้ไขบทบัญญัติอื่น ๆ ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวกับพืชกระท่อมหรือพืชเสพติด เช่น มาตรา 1 มาตรา 3 มาตรา 76 มาตรา 17 และมาตรา 370

1) ควรแก้ไขนิยามคำว่า “ผลิต” ที่เหมาะสมกับการปรับใช้พืชเสพติด โดยยกเลิกนิยามเดิม เพราะทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก เป็นสาเหตุของการดำเนินคดีแก่ผู้ค้ารายย่อย ในความผิดฐานผลิตยาเสพติด รวมถึงการจับกุมผู้ตม้นำใบกระท่อมเพื่อเสพในความผิดฐานผลิต

2) ควรแก้ไขมาตรา 3 ซึ่งอยู่ในภาค 1 ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อให้คณะกรรมการควบคุมพืชเสพติด เป็นองค์กรหนึ่งที่จะได้รับข้อมูลจากสำนักงาน อย.

มาตรา ๓ บทบัญญัติในภาคนี้ไม่ใช่บังคับแก่สำนักงาน อย. กระทรวงสาธารณสุข แต่ให้สำนักงาน อย. กระทรวงสาธารณสุข รายงานการรับ การจ่าย การเก็บรักษาและวิธีการปฏิบัติอย่างอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติด ให้คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษและคณะกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทและคณะกรรมการควบคุมพืชเสพติดทราบทุกหกเดือนของปีปฏิทิน แล้วให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมกันให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเพื่อสั่งการต่อไป (เน้นโดยผู้เขียน)

3) ควรแก้ไข มาตรา 76 ในลักษณะ ๒ การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

มาตรา ๗๖ ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดตำรับยาที่ให้เสพเพื่อการบำบัด โรคตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับแก่พืชเสพติดตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ (เน้นโดยผู้เขียน)

4) ควรพิจารณาเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ “คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ” ในมาตรา ๑๗ โดยกำหนดให้กรรมการ 3 กลุ่ม และเพิ่มเติมความเชี่ยวชาญของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหมือนในต่างประเทศ

กลุ่มที่ 1 กรรมการโดยตำแหน่ง (ในร่างประมวล ฯ มีจำนวน 18 คน โดยมีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ)

กลุ่มที่ 2 ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาจำนวน 8 คน พร้อมระบุมารู้ ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายยาเสพติด การแพทย์ เกษศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การแพทย์แผนไทยหรือการแพทย์ทางเลือก สังคมศาสตร์ คຸ້ມครองผู้บริ โภค และกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

กลุ่มที่ 3 ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมไม่แสวงหากำไรที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ด้านสุขภาพหรือคຸ້ມครองผู้บริ โภค และมีผลการดำเนินงานด้านยาเสพติดไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาจำนวน 3 คน

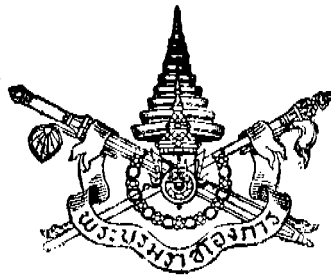
5) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 370 ในประเด็นวัตถุประสงค์ของ “กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด” เพื่อให้สามารถนำเงินจากกองทุน ฯ มาใช้ในการสนับสนุนการศึกษาวิจัยพืชเสพติด และการสนับสนุนการจัดการพืชเสพติดโดยชุมชนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งรวมถึงพืชกระท่อมด้วย เช่น การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การแพทย์ หรือการวิจัยเชิงสังคมศาสตร์ ผลกระทบทางสังคม

มาตรา ๓๗๐ ให้จัดตั้งกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน ป.ป.ส. เพื่อใช้ประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งการบำบัดรักษาช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สนับสนุนการศึกษาวิจัยและการจัดการพืชเสพติดของชุมชน ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาผู้ติดยาเสพติดและผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูและผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู ให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ (เน้นโดยผู้เขียน)

การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินกำหนด โดยความเห็นของกระทรวงการคลัง

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486



พระราชบัญญัติ

พืชกระท่อม

พุทธศักราช 2486

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
 คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
 (ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร
 ลงวันที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480
 และวันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2484)

ชาติชายทิพธำภา

ปรีดี พนมยงค์

ตราไว้ ณ วันที่ 27 มกราคม พุทธศักราช 2486

เป็นปีที่ 10 ในรัชกาลปัจจุบัน

๒ กุมภาพันธ์ 2486 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60 ตอนที่ 7

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า เพื่อคุ้มครองสุขภาพ
ของประชาชน สมควรรวมคุ้มครองพืชกระท่อม อันเป็นที่ให้โทษ
แก่ผู้เสพ

จึงมีพระบรมราชโองการ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้
โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ
คุ้มครอง พืชกระท่อม พุทธศักราช 2486”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้เมื่อพ้นกำหนดหกเดือน
นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“พืชกระท่อม” หมายความว่า ความรวมตลอดถึงทุกส่วนของพืช
กระท่อม ซึ่งเรียกตามพฤกษศาสตร์ว่า มิทรายิน สเปซิโอซา
ไม่ว่าจะมีสิ่งอื่นผสมอยู่ด้วยเป็นรูปหรือของปรุงรใด ๆ

“เจ้าพนักงาน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัถมนตรี
เจ้าหน้าที่ได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าไปในราชอาณาจักร หรือส่ง
ออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับใบ
อนุญาตจากเจ้าพนักงาน

ตอนที่ 7 เล่ม 60 ราชกิจจานุเบกษา 2 กุมภาพันธ์ 2486

มาตรา 5 ห้ามมิให้ผู้ใดเสพ ปลุก มี ชื่อ ขาย ให้ หรือ แลกเปลี่ยนพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าพนักงาน เพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลป์ หรือ วิทยาศาสตร์

มาตรา 6 ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 4 หรือมาตรา 5 มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน สองร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกิน หกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสาธารณสุข และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาสถาตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานและออกกตกะชวง เพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

กตกะชวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

รับสนองพระบรมราชโองการ

พลโท ม. พรหมโยธี

รัฐมนตรี