

# แนวทางการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด :กรณีศึกษาเปรียบเทียบ **การจัดการพืชกระท่อม** ของไทยและต่างประเทศ



แผนงานภาควิชาการสารเสพติด (ทวส.)  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ  
และ  
หน่วยระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์





# แนวทางการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด :กรณีศึกษาเปรียบเทียบ **การจัดการพืชกระท่อม** ของไทยและต่างประเทศ



โดย

ไพศาล ลิ้มสถิตย์

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ญญ.สำลี ใจดี

แผนงานภาควิชาการสารเสพติด (ทวส.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

และ

หน่วยระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



# แนวทางการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด

:กรณีศึกษาเปรียบเทียบ การจัดการพืชกระท่อม

ของไทยและต่างประเทศ

โดย : ไพศาล ลิ้มสถิตย์

จัดทำและสนับสนุนโดย

แผนงานภาควิชาการสารเสพติด (ภวส.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

หน่วยระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ หาดใหญ่ สงขลา

พิมพ์ครั้งที่ 1 : มกราคม 2560

ISBN :

จำนวนหน้า : 193 หน้า

จำนวนที่พิมพ์ : 500 เล่ม

ออกแบบรูปเล่ม : คมคายเทรนนิง แอนด์อ็อกแกไนซิ่ง

## รูปแบบแนะนำสำหรับการเขียนอ้างอิง

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. แนวทางการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ การจัดการพืชกระท่อมของ  
ไทยและต่างประเทศ. สงขลา: แผนงานภาควิชาการสารเสพติด (ภวส.); 2560

เอกสารนี้เผยแพร่เป็นเอกสารสาธารณะ สามารถจัดเก็บ หรือพิมพ์ซ้ำ ในรูปแบบใดก็ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต  
หากทำไปเพื่อการศึกษาโดยไม่แสวงหาผลกำไรและได้ใส่ข้อมูลอ้างอิง อย่างไรก็ตาม ไม่อนุญาตให้จัดเก็บ  
ถ่ายทอด ไม่ว่าจะด้วยรูปแบบหรือวิธีการใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า



## กิตติกรรมประกาศ

โครงการ “ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม : กรณีศึกษา  
กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ” ได้รับการสนับสนุนจาก แผนงานภาควิชาการสารเสพติด  
(ภวส.) หน่วยระดับปริญญา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ  
ศาสตราจารย์ ดร.พญ.สาวิตรี อัษณางค์กรชัย ผู้จัดการแผนงาน ภวส. ที่กรุณาให้คำชี้แนะใน  
การเลือกศึกษาวิจัยเรื่องนี้

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณที่ปรึกษาโครงการคือ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ  
นพ.วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภญ.สำลี ใจดี ประธานมูลนิธิสาธารณสุขกับการ  
พัฒนา (มสพ.) และผู้ทรงคุณวุฒิที่อ่านรายงาน ซึ่งกรุณาให้ข้อคิดเห็นและคำชี้แนะที่เป็น  
ประโยชน์แก่ผู้วิจัยในการจัดทำและปรับปรุงรายงานฉบับนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้กรุณา  
สละเวลาให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ รวมถึงสถาบันสำรวจและติดตามการปลูก  
พืชเสพติดสำนักงาน ป.ป.ส. ที่กรุณาเชิญเข้าร่วมการสัมมนาเชิงวิชาการ การปฏิรูปแนวทางการ  
ปฏิบัติพืชกระท่อมในประเทศไทย ณ จ.สตูล ทำให้ผู้วิจัยได้รับทราบข้อมูล ความรู้ที่น่าสนใจ  
โดยเฉพาะหมอหรือหวาน วัชรจิรโสภณ (หมอหวาน) ปราชญ์ชาวบ้าน และผู้มีประสบการณ์  
เกี่ยวกับพืชกระท่อมที่หลากหลาย

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.ภญ.นิยดา เกียรติยิ่งอังศุลี ผู้จัดการแผนงานศูนย์  
วิชาการเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.) และรศ.ดร.ภก.วิทยา กุลสมบูรณ์ ผู้จัดการแผนงาน  
พัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภค (คคส) คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ที่กรุณาร่วมจัดประชุมประชุมวิชาการ เรื่องการจัดการพืชกระท่อมและกัญชา เพื่อความมั่นคงด้าน  
ยาและสุขภาพของสังคมไทยเมื่อวันที่ 27 ก.ย.2559 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และขอขอบคุณ คุณทักษิญา สรรเพ็ชญ์ เจ้าหน้าที่ ภวส. ที่ช่วย  
ประสานงานโครงการเป็นอย่างดี

ไพศาล ลิ้มสถิตย์

หัวหน้าโครงการ



## คำนำ

หนังสือเล่มนี้เป็นผลการศึกษาในโครงการ “ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม : กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ” ได้รับการสนับสนุนจากแผนงานภาคีวิชาการสารเสพติด (ภวส.) หน่วยระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้ไม่ได้มีกฎหมายควบคุมให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดแต่อย่างใด มีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อม เพราะพืชกระท่อมมิได้เป็นยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ และมีการศึกษาวิจัยคุณสมบัติทางเภสัชวิทยาของสารอัลคาลอยด์ในใบกระท่อมเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันนักวิจัยญี่ปุ่นได้จดสิทธิบัตรอนุพันธ์ของสารอัลคาลอยด์มีตราภัยนิน (mitragynine) ในประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นแล้ว ทั้ง ๆ ที่เป็นพืชพื้นถิ่นของไทยและแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในอดีตที่ผ่านมา คนไทยได้นำใบกระท่อมมาใช้เป็นสมุนไพรตามตำรับยาหลายขนานมาเป็นเวลานานปรากฏเป็นหลักฐานจารึกวัดโพธิ์ จารึกวัดราชโอรสาราม และตำราแพทย์แผนไทย คัมภีร์แพทย์ไทยแผนโบราณเช่น ยาประสะใบกระท่อม ยาหนุมาณจงถน นปิตมหาสมุทร ยาแก้บิดลงเป็นเลือด ยาแก้บิดหัวลูก ยาประสะกาฬแดง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยเหล่านี้กำลังจะสูญหายไป เนื่องด้วยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมที่เข้มงวดมากที่สุดในโลก ทำให้มีคติความเชื่อสู่กระบวนการยุติธรรมปีละหลายหมื่นคดีโดยไม่จำเป็น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกดำเนินคดีที่เป็นผู้เสพ ผู้ค้ารายย่อย ทำให้คดียาเสพติดรกรงรกรกศาล สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมหาศาลในแต่ละปี

การควบคุมพืชกระท่อมตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษมีเนื้อหาที่ล้าสมัย ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัยทางการแพทย์ โดยเฉพาะการวิจัยในมนุษย์ ทำให้ไม่สามารถนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ต่อสุขภาพ การบำบัดโรคบางอย่าง รวมทั้งยังทำลายวัฒนธรรมของชุมชนบางแห่งในพื้นที่ภาคใต้

ปัญหาการใช้น้ำกระท่อมผสมกับยาแก้ไอ น้ำอัดลม หรือยาเสพติดอื่น ในกลุ่มเยาวชนบางกลุ่ม เช่น  $4 \times 100$ ,  $5 \times 100$  หรือ  $6 \times 100$  เกิดจากการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด ขาดมาตรการที่เหมาะสม ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ร้านยาหรือคนบางกลุ่มจำหน่ายยาเสพติด วัตถุประสงค์และประสาทเพื่อผสมในเครื่องดื่มดังกล่าว มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่น่าสนใจคือ สารในกระท่อมไม่เกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรมหรือการก่อความไม่สงบ แต่พืชกระท่อมกลับถูกยึดยึดให้เป็นผู้ร้ายไปโดยปริยาย

หากเปรียบเทียบน้ำดื่มกระท่อมกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีข้อมูลขององค์การอนามัยโลก และผลการศึกษาทางวิชาการพบว่า เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ถือเป็นสิ่งเสพติดถูกกฎหมาย ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ดื่มและบุคคลอื่นมากกว่ายาเสพติดประเภทต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นสาเหตุของปัญหาอาชญากรรม อุบัติเหตุ ความเจ็บป่วยและโรคร้ายแรงต่าง ๆ สร้างภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของรัฐและประชาชนเป็นมูลค่ามหาศาล แต่กลับไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นยาเสพติดให้โทษแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่มีข้อมูลวิชาการที่ระบุว่า การบริโภคน้ำดื่มกระท่อมเพียงอย่างเดียว แล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อสุขภาพเหมือนเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

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

ไพศาล ลีมสถิตย์



# สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
บทที่	
1. บทนำ	7
2. พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพืชกระท่อมของไทย	13
2.1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับพืชกระท่อม	13
2.1.1 ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ของพืชกระท่อม	13
2.1.2 คุณสมบัติทางเภสัชวิทยาของใบกระท่อม	15
2.1.3 การนำพืชกระท่อมมาใช้ในตำรับยาแพทย์แผนไทย	17
2.1.4 บริบทของพืชกระท่อมในเชิงสังคม วัฒนธรรม	20
2.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ใบกระท่อมกับปัญหาอาชญากรรม	20
2.2 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อม และข้อมูลสถิติการดำเนินคดีผู้กระทําผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม	22
2.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อม	22
2.2.2 นโยบายการจัดการพืชเสพติดของสหประชาชาติ	24
2.2.3 ข้อมูลสถิติการดำเนินคดีผู้กระทําผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม	25
2.3 ความเป็นมาในการบัญญัติพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486	36
2.4 การควบคุมพืชกระท่อมตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522	49
2.4.1 ความเป็นมาและเหตุผลในการกำหนดพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522	50

2.4.2	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวกับ พืชกระท่อม	54
2.4.3	บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ	66
2.5	บทวิเคราะห์ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดในประเด็นพืชกระท่อม	73
<b>3.</b>	<b>กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย</b>	<b>81</b>
3.1	หน่วยงานและนโยบายยาเสพติดของมาเลเซีย	81
3.2	กฎหมายยาเสพติดของมาเลเซีย	84
3.3	กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อมของมาเลเซีย	88
3.4	การเสนอควบคุมใบกระท่อมตามกฎหมาย Dangerous Drugs Act	96
<b>4.</b>	<b>กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา</b>	<b>99</b>
4.1	หน่วยงานและกฎหมายยาเสพติดของสหรัฐ	99
4.1.1	โครงสร้างหน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐ	99
4.1.2	กฎหมายยาเสพติดของสหรัฐ	102
4.2	การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายสหรัฐ	104
4.3	การเสนอขึ้นบัญชีพืชกระท่อมเป็นสารเสพติดตามกฎหมาย	113
<b>5.</b>	<b>กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย</b>	<b>121</b>
5.1	หน่วยงาน นโยบายด้านยาเสพติดของออสเตรเลีย	121
5.1.1	หน่วยงานเกี่ยวกับยาเสพติดและผลิตภัณฑ์สุขภาพ	121
5.1.2	นโยบายยาเสพติดของออสเตรเลีย	124
5.2	กฎหมายเกี่ยวกับการจัดประเภทสารเสพติดและยาเสพติดของออสเตรเลีย	126
5.3	การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายออสเตรเลีย	131
<b>6.</b>	<b>กรณีศึกษาประเทศนิวซีแลนด์</b>	<b>135</b>
6.1	หน่วยงานและนโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์	135
6.1.1	หน่วยงานด้านยาเสพติดของนิวซีแลนด์	135
6.1.2	นโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์ และสถานการณ์ยาเสพติด	137

6.2 กฎหมายยาเสพติดของนิวซีแลนด์	142
6.3 การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายนิวซีแลนด์	145
<b>7. บทสรุป และข้อเสนอแนะ</b>	<b>147</b>
7.1 บทสรุป	147
7.2 ข้อเสนอแนะ	156
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>169</b>
<b>ภาคผนวก</b>	
ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อมที่เสนอเพิ่มเติมในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด	177
ข) พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486	191



## บทสรุปผู้บริหาร

พืชกระท่อมเป็นพืชที่มีถิ่นกำเนิดในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะประเทศไทย มาลาญ พม่า ในประเทศไทยมีการนำพืชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่มีตำรับยาหลายขนานมาเป็นเวลานาน พบข้อมูลหลักฐานในตำราแพทย์แผนไทย คัมภีร์แพทย์ไทยแผนโบราณ ใบกระท่อม มีสารอัลคาลอยด์ที่ชื่อว่า สารมิตราภัยนิน (mitragynine) และ 7-hydroxymitragynine ซึ่งมีรายงานการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ว่า มีฤทธิ์ทางเภสัชวิทยา ในการระงับปวด คลายกล้ามเนื้อ แก้อาการเสี ลดการไอ ซึ่งสอดคล้องกับสรรพคุณในตำรับยาขนานต่าง ๆ ในตำรับยาแผนโบราณของไทย ซึ่งเป็นภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยที่กำลังจะสูญหายไป อันเป็นผลสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

การบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นสิ่งผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 ซึ่งอ้างเรื่องผลกระทบทางสุขภาพนั้น ไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้อ้างอิงในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่เกิดจากเหตุผลที่รัฐบาลในขณะนั้นต้องการควบคุมหรือจำกัดการเสพพืชกระท่อมของประชาชน เนื่องจากประชาชนหันไปบริโภคใบกระท่อมแทนการสูบฝิ่นที่ถือเป็นสิ่งถูกกฎหมาย ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้จากภาษีฝิ่นเป็นอันมาก สำหรับเนื้อหาของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ก็มีเนื้อหาที่ล้าสมัย มิได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อม มีการกำหนดโทษอาญาแก่ผู้เสพหรือผู้ใช้โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งมีเนื้อหาล้ำหลังกว่าพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 อีกทั้งยังมีกฎกระทรวงที่ไม่เอื้อต่อการศึกษาวิจัยใบกระท่อมในทางวิทยาศาสตร์หรือการแพทย์

เมื่อพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 พบว่าให้ความสำคัญกับการติดตาม ค้นหาพืชเสพติด และการตัดฟันทำลายพืชเสพติด มิได้ให้ความสำคัญกับการนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์หรือสุขภาพ หรือการนำมาใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกระแสโลกที่ให้ความสำคัญกับการนำพืชเสพติดมาใช้

ประโยชน์ ดังกรณีที่นักวิจัยญี่ปุ่นได้จดสิทธิบัตรอนุพันธ์ของสารอัลคาลอยด์มีตราภัยนินในประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นแล้ว

พืชกระท่อมมิได้เป็นยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ ประเทศส่วนใหญ่จึงไม่มีกฎหมายควบคุมในเรื่องนี้ มีเพียงไม่กี่ประเทศที่มีกฎหมายควบคุมหรือกำหนดข้อห้ามในเรื่องต่าง ๆ กฎหมายยาเสพติดของไทยถือเป็นกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมที่กำหนดโทษอาญาที่เข้มงวดมากที่สุดในโลก การศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อมในกรณีศึกษากฎหมายต่างประเทศ ทำให้ทราบว่า แต่ละประเทศมีระบบการควบคุมพืชกระท่อมหรือสารมีตราภัยนินที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่มีความคล้ายคลึงกันก็คือ หน่วยงานของรัฐบาลประเทศเหล่านี้มักจะมีข้อมูลการศึกษาเกี่ยวกับพืชกระท่อมหรือสารมีตราภัยนินในทางวิทยาศาสตร์ไม่มากนัก มักอาศัยข้อมูลเพียงบางด้าน โดยเฉพาะประเด็นความปลอดภัยและการนำผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกระท่อมไปใช้ในทางไม่เหมาะสม มีการอ้างแหล่งข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ ทำให้มีการบัญญัติกฎหมายที่เข้มงวดเกินความจำเป็น ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมและผลกระทบทางสังคม ในบางกรณีมีข้อสงสัยว่าอาจเกิดจากการแทรกแซงของกลุ่มบริษัทอุตสาหกรรมยา เพราะในอนาคตอาจมีการวิจัยพัฒนาผลิตภัณฑ์ยาจากกระท่อมที่มีประสิทธิภาพในการรักษาผู้ป่วยในลักษณะยาใหม่ที่ติดสิทธิบัตรที่มีราคาสูง

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

ประเทศมาเลเซีย ปัจจุบันกระท่อมถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษ หรือ Poisons Act 1952 พืชกระท่อมถือเป็นวัตถุมีพิษหรือยาเสพติดที่ไม่ร้ายแรงตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายนี้ (อยู่ในบัญชี 3) คือ อัลคาลอยด์มีตราภัยนิน นอกจากนี้ กฎหมาย Poisons Act ยังบัญญัติให้สาร mitragynine เป็นวัตถุมีพิษในบัญชี 1 ด้วย โดยอยู่ในกลุ่มเดียวกับสารนิโคติน (nicotine) ที่อยู่ในใบยาสูบด้วย กฎหมาย Poisons Act มิได้บัญญัติความผิดและโทษอาญาแก่ผู้ใช้กระท่อมของบุคคล และไม่มีการห้ามที่ตัดพินต้นกระท่อมเหมือนกฎหมายไทย อีกทั้งยัง

อนุญาตให้นำใบกระท่อมไปใช้ในการรักษาหรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ได้ เพราะโดยหลักการแล้วการนำวัตถุดิบพืชทุกชนิดมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นการผสมหรือผลิต การส่งจ่ายวัตถุดิบพืชกับสารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบพืชหรือไม่ จะทำได้ก็ต่อเมื่อเข้ากรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้

ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐส่วนใหญ่ไม่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมและสาร mitragynine แต่มีเพียง 6 มลรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นสารเสพติด (controlled substances) ที่อยู่ในบัญชี 1 ตามกฎหมาย หรือมีบทบัญญัติห้ามการผลิต จำหน่าย การให้เงินทุน สนับสนุน ส่งเสริม หรือห้ามครอบครองใบกระท่อม ได้แก่ กฎหมายมลรัฐ Indiana, Tennessee, Wisconsin, Vermont, Arkansas และ Alabama และเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 หน่วยงาน ยาเสพติดของสหรัฐคือ Drug Enforcement Administration (DEA) ได้ออกประกาศเรื่องการ บรรจุเอาสารอัลคาลอยด์จากพืชกระท่อมคือ mitragynine และ 7-hydroxymitragynine มาไว้ในบัญชี 1 ของกฎหมาย Controlled Substances Act เป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม ปลายปี 2559 DEA ได้แจ้งเรื่องการเลื่อนการบังคับใช้ประกาศฉบับดังกล่าวออกไป โดยเปิดให้มีการรับฟังข้อมูล ความเห็นจากสาธารณะเพิ่มเติม

ประเทศออสเตรเลียกฎหมายชื่อ Therapeutic Goods Act 1989 กำหนดให้ พืชกระท่อม หรือสาร Mitragynine ถูกจัดอยู่ใน Schedule 9 มีผลทำให้พืชกระท่อม ไม่สามารถปลูกในออสเตรเลียได้ ไม่สามารถนำเข้า จำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม หรือ ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากใบกระท่อม รวมถึงสาร mitragynine ในออสเตรเลีย ยกเว้นกรณี การศึกษาวิจัยในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์ หรือใช้ในการเรียน การสอนเท่านั้น สาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุดิบพืช ฯ มีมติข้างต้น น่าจะเกิดจากข้อมูลเกี่ยวกับสรรพคุณ การรักษาของพืชกระท่อมและสาร Mitragynine ที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยในมนุษย์อย่างชัดเจน ประกอบกับมีข้อมูลจากตำรวจหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในไทยและต่างประเทศที่มักจะให้ ข้อมูลในเชิงลบต่อพืชกระท่อมเป็นส่วนใหญ่ว่า มีการนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม แต่ก็ไม่มีข้อมูล ทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันข้อเสียของพืชกระท่อมในออสเตรเลีย

ประเทศนิวซีแลนด์ กฎหมายมิได้บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดแต่อย่างใด แต่ถูกควบคุมตามกฎหมายยา ค.ศ. 1981 (Medicines Act 1981) กล่าวคือพืชกระท่อม (*Mitragyna speciosa*) และสาร Mitragynine ถูกจัดให้เป็นยาในบัญชี 1 ประเภทยาที่ต้องมี ใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ (prescription medicine) ฉะนั้น การจำหน่าย

พืชกระท่อมหรือใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์ที่มีสาร Mitragynine โดยไม่มีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ ถือเป็นความผิดตามกฎหมายยาเท่านั้น

ปัจจุบันกำลังมีการจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ....” เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 เพื่อปรับปรุงเนื้อหากฎหมายยาเสพติดปัจจุบันในประเด็นสำคัญหลายเรื่อง แต่เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ยังขาดความสมบูรณ์ในบทบัญญัติเกี่ยวกับพืชเสพติดหรือพืชกระท่อม ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัย การนำพืชเสพติดโดยเฉพาะพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ ในทางการแพทย์ สุขภาพ สังคม วัฒนธรรม ผู้วิจัยจึงเสนอผลการวิจัยเพื่อพิจารณา โดยเพิ่มเติม "หมวด 4 การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติด" ในลักษณะ 2 การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด" โดยเฉพาะพืชกระท่อม มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้มีนิยาม “พืชเสพติด” และนิยามอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีโทษอาญา

2. กำหนดให้มี “คณะกรรมการพืชเสพติด” ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม และมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การส่งเสริม สนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติด หรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

3. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติดขึ้นอยู่ในสังกัดกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข

4. กำหนดให้มีบทบัญญัติการควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม ได้แก่

4.1 การควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมที่ไม่ได้รับอนุญาต หากมีปริมาณเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะเข้าข่ายยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติ

4.2 การควบคุมการจำหน่าย หรือครอบครองใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมการเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาต หรือเข้าข่ายยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ เช่น อนุญาตให้มีการครอบครองใบกระท่อมเพื่อใช้เสฟของบุคคล หรือการจำหน่ายที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบวิชาชีพ ๆ หรือสถานพยาบาล

4.3 ห้ามจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท 2 ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ ให้แก่บุคคลที่มีพฤติกรรมอันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิตเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม

4.4 ห้ามโฆษณาและจำหน่ายเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม และยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

4.5 ประกาศกำหนดข้อพึงปฏิบัติและข้อห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น กำหนดสถานที่หรือบริเวณที่ห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น สถานที่ราชการ สถานศึกษาตามกฎหมาย ว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล สวนสาธารณะของทางราชการที่จัดไว้เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป หรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการพืชเสพติดประกาศกำหนด ยกเว้นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือสุขภาพ

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

6. บทบัญญัติเกี่ยวกับการเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพืชกระท่อม และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

7. บทบัญญัติเรื่องการขอรับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยพืชกระท่อมจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

นอกจากนี้ ควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติอื่น ๆ ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ที่เกี่ยวกับประเด็นพืชกระท่อมให้มีเนื้อหาสอดคล้องกัน

ข้อเสนอทางเลือกอื่นในเรื่องพืชกระท่อมคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อม กัญชา เนื่องจากเป็นกรณีที่ต้องมีระบบการควบคุมหรือจัดการรูปแบบใหม่ การจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดอาจระยะเวลานานหลายปี อีกทั้งยังควรพิจารณาปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานควบคุมยาเสพติดของไทยที่ใช้มานานกว่า 40 ปี เพราะไม่สามารถป้องกันหรือแก้ปัญหา ยาเสพติดอย่างได้ผลเท่าที่ควร มีผู้กระทำผิดเพิ่มสูงขึ้นจนล้นเรือนจำ ต้องใช้งบประมาณมหาศาล แทนที่จะนำไปใช้พัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ และควรปรับแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เปิดโอกาสให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมป้องกันหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ควรน้อมนำแนวทางการแก้ปัญหาเสพติดของ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งทรงริเริ่มจัดตั้งโครงการหลวง เพื่อปลูกพืชขึ้นทดแทนการปลูกฝิ่น ซึ่งเป็นแนวทางในการ แก้ปัญหาเสพติดอย่างยั่งยืน มาปรับใช้กับการจัดการพืชกระท่อม โดยพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย ของพืชกระท่อมตามหลักวิทยาศาสตร์ บริบททางสังคม วัฒนธรรม และผลกระทบด้านต่าง ๆ เพื่อหาทางออกที่เหมาะสม ไม่ควรมุ่งแต่ใช้กฎหมายเพื่อจับกุม ดำเนินคดีผู้กระทำความผิดเท่านั้น



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความสำคัญ ที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย และการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

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

เดิมนั้น พืชกระท่อมมิได้ถูกควบคุมโดยรัฐ และไม่ถือเป็นยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465 ซึ่งได้กำหนดประเภทยาเสพติด (ตัวสะกดในขณะนั้น) เฉพาะฝิ่น ยาอัลกาลอยด์ของฝิ่น ใบโคคา รวมถึงวัตถุที่ได้จากอัลกาลอยด์ของฝิ่นและใบโคคา ต่อมาในรัชกาลที่ 8 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามได้ออกกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมฉบับแรกในไทยคือ พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 มีผลทำให้ผู้ใช้หรือเสพใบกระท่อมถือเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งยังควบคุมการปลูก ผลิต นำเข้า การจำหน่าย และแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย โดย พ.ร.บ.พืชกระท่อมข้างต้นบัญญัติเป็นกฎหมาย ได้ระบุเหตุผล ความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน จึงสมควรควบคุมพืชกระท่อมอันเป็นสิ่งให้โทษแก่ผู้เสพ

อย่างไรก็ดี ในปี 2546 มีรายงานการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม วุฒิสภา เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่ วุฒิสภาได้ข้อสรุปสำคัญว่า วัตถุประสงค์ในการออกพระราชบัญญัติพืชกระท่อมคือ การทำให้ประชาชนหันมาบริโภคฝิ่นเพิ่มมากขึ้น มิใช่ประเด็นการคุ้มครองสุขภาพแต่อย่างใด เนื่องด้วยในขณะนั้นประเทศไทยเกิดภาวะข้าวยากมากแพ่ง ได้รับผลกระทบจากสงครามมหาเอเชียบูรพาที่

เริ่มมาตั้งแต่ช่วงเดือนธันวาคม 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 หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษ ในประเภท 5 ที่เป็นพืชกระท่อม ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท สำหรับผู้เสพพืชกระท่อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำปรับ ข้อมูลการจับกุมพืชกระท่อมของสำนักงาน ป.ป.ส. พบว่า ตั้งแต่ปี 2546 ถึงปี 2556 พบว่า จำนวนคดีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

พืชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่มีอยู่ในตำรับยาหลายขนาน เช่น ยาประสะใบกระท่อม ยาหฤมาณจงถนนปีดมหาสมุทร ยาแก้บิดลงเป็นเลือด ยาแก้บิดหัวลูก ยาประสะระกาพแดง พบข้อมูลหลักฐานในตำราแพทย์แผนไทย คัมภีร์แพทย์ไทยแผนโบราณที่กระทรวงสาธารณสุขรับรองและใช้อ้างอิง เพื่อใช้ทั้งตำรับและใช้ระบุสรรพคุณเพื่อขอขึ้นทะเบียนยา สรรพคุณของกระท่อมที่ทราบกันดีคือ สามารถใช้เป็นยาแก้ปวดท้อง แก้บิด ท้องเสีย ปวดเมื่อยตามตัว และระงับประสาท เพื่อให้มีแรงทำงานและสามารถทนตากแดดอยู่กลางแจ้งได้เป็นเวลานานโดยไม่รู้สึกร้อนหรือเหนื่อยง่าย 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 มีสารมิตราจายีนิน (mitragynine) ที่ออกฤทธิ์กระตุ้นประสาทเช่นเดียวกับใบโคคา คือ หากใช้ในปริมาณน้อย จะทำให้ทำงานได้อย่างไม่เหน็ดเหนื่อย มีความตื่นตัว ทำงานตากแดดได้อุณหภูมิ (สู้แดด-ไม่สู้ฝน) แต่หากกินเข้าไปในปริมาณมากอาจทำให้มีอาการเคลิบเคลิ้ม จะทำให้มีินชา ง่วง ซึม กระท่อมยังมีสารสำคัญอีกตัวชื่อว่า 7-ไฮดรอกซีมิตราจายีนิน (7-hydroxymitragynine หรือ 7-HMG) มีฤทธิ์กดประสาทคล้ายฝิ่นหากมีการใช้ในปริมาณมาก เนื่องจากออกฤทธิ์จับตัวกับตัวรับสารฝิ่น (opioid receptor) ในระบบประสาทส่วนกลาง ทำให้ใช้แก้ปวด มีฤทธิ์ดีกว่ามอร์ฟีนหลายเท่า มีผลข้างเคียงน้อยกว่ามอร์ฟีน ไม่เกิดการหายใจอย่างมอร์ฟีน

ในอนาคต หากมีการนำพืชกระท่อมมาวิจัยต่อยอดเพื่อใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ แผนปัจจุบันและตำราแพทย์แผนไทย จะช่วยสร้างรายได้ให้กับประเทศ และลดการสูญเสียเงินตราจากการสั่งซื้อมอร์ฟีนจากต่างประเทศได้ ช่วยประหยัดงบประมาณด้านค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ หรือการจัดซื้อผลิตภัณฑ์ยาในประเทศ ในอดีตเคยมีการนำกระท่อมมาทดแทนฝิ่นหรือเฮโรอีนได้ เนื่องจากกระท่อมสามารถลดอาการถอนยา อาการปวดเมื่อย และรักษาอาการอยากยาได้

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

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

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

ปัจจุบัน มีการจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด (มีผลยกเลิกกฎหมายยาเสพติดฉบับต่าง ๆ 7 ฉบับ<sup>1)</sup>) ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่เนื้อหาในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดให้ความสำคัญกับยาเสพติดในกลุ่มเมท (แอมเฟตามีน) หรือยาบ้า จึงยังขาดเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแลพืชเสพติดอย่างพืชกระท่อมที่เหมาะสม

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

## 2. วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 1) ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและพัฒนาการทางกฎหมายไทยในการจัดการพืชกระท่อม
- 2) ศึกษานโยบายและมาตรการจัดการพืชกระท่อมในต่างประเทศ 4 ประเทศ (กรุณาดูประเทศที่ศึกษาในหัวข้อขอบเขตการวิจัย)
- 3) จัดทำข้อเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายยาเสพติด กรณีศึกษาพืชกระท่อม

---

<sup>1</sup> 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. วิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2550 6. พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 7. พ.ร.ก. ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533

### 3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลวิชาการด้านนโยบาย และกฎหมายยาเสพติดไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวกับพีชกระท่อม ศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาคดียาเสพติดที่น่าสนใจ การรวบรวมข้อมูล รวมถึงเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้แทนหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง

### 4. ขอบเขตของการวิจัย

1) ศึกษาพัฒนาการและแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายควบคุมพีชกระท่อมตามกฎหมายยาเสพติดของไทยตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2486 เป็นต้นมา เช่น หลักอาชญวิทยา (criminology) ที่เกี่ยวข้อง เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้กระท่อมเป็นยาเสพติดตามกฎหมายในปัจจุบัน

2) ศึกษานโยบายและการบริหารจัดการพีชกระท่อมในต่างประเทศไม่น้อยกว่า 4 ประเทศ ได้แก่ ศึกษากลุ่มประเทศที่มีกฎหมายควบคุมหรือกำกับการนำพีชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย 2 มลรัฐ, ประเทศนิวซีแลนด์, ประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย

3) ศึกษาการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกรณีพีชกระท่อม

### 5. ระยะเวลาที่ทำการวิจัย

9 เดือน (ขอขยายเวลาอีก 1 เดือน)

### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เพื่อทราบแนวคิด เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดมาตรการควบคุมพีชกระท่อมตามกฎหมายยาเสพติดของไทย

2) ทำให้ทราบแนวทางการบริหารจัดการพีชกระท่อมในต่างประเทศ เช่น การใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ รวมถึงการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดจากพีชกระท่อม

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

4) ประหยัดงบประมาณและทรัพยากรต่าง 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 อีต่าง อีแดง กระท่อม ภาคใต้ เรียกว่า ท่อม หรือท่อม

##### 2.1.1 ลักษณะทางพฤกษศาสตร์ของพืชกระท่อม

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

- 1) กระท่อม
- 2) กระท่อมเนิน
- 3) กระท่อมโคก
- 4) กระท่อมขี้หมู (หรือกระท่อมนา) (ดูภาพที่ 2.1 )<sup>2</sup>

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

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 (แดงกว่า) และชนิดขอบใบหยัก (ยักษ์ใหญ่/หางกิ้ง) ทั้งนี้ ลักษณะก้านแดง ก้านเขียวจะขึ้นอยู่กับสภาพอากาศด้วย

## 2.1.2 คุณสมบัติทางเภสัชวิทยาของใบกระท่อม

กระท่อมเป็นพืชที่มีสารสำคัญ (active ingredient) หลายตัวที่ออกฤทธิ์ผสมผสาน มีสารอัลคาลอยด์ราว 25 ชนิด สารบางตัวมีคุณสมบัติในทางการแพทย์ โดยเฉพาะ สารมิตราจายีนิน (Mitragynine) ที่ออกฤทธิ์กระตุ้นประสาทเช่นเดียวกับไบโคคาคือ หากใช้ใน ปริมาณน้อย จะทำให้ทำงานได้อย่างไม่เหน็ดเหนื่อย มีความตื่นตัว ทำงานตากแดดได้อยู่นาน (สู้แดด-ไม่สู้ฝน) แต่หากกินเข้าไปในปริมาณมาก จะออกฤทธิ์กดประสาท ทำให้มีอาการ เคลิบเคลิ้ม จะทำให้มีเหงา ง่วง ซึม ผู้ใช้จะเสพติดยากหรือเสพติดช้า

สารมิตราจายีนินมีฤทธิ์หลากหลาย<sup>3</sup> ได้แก่ ฤทธิ์ระงับปวด คล้ายกับสารฝิ่นที่ระบบประสาท ส่วนกลาง ทำให้การรับรู้ความรู้สึกเจ็บปวดลดลง แต่จะมีความแรงน้อยกว่ามอร์ฟิน 10 เท่า ลดการ หดตัวของลำไส้เล็กส่วนต้น ทำให้ลดอัตราการเคลื่อนที่ของอาหารในลำไส้เล็ก และสามารถรักษา อาการท้องเสียได้ดีใกล้เคียงกับยามาตรฐาน, ช่วยลดความอยากอาหาร ทำให้น้ำหนักตัวลดลง, สารสกัดอัลคาลอยด์ในใบกระท่อม รวมถึงมิตราจายีนิน ช่วยเพิ่มอัตราการนำกลูโคสเข้าสู่เซลล์ กล้ามเนื้อ ตรงกับสรรพคุณตามตำรับแพทย์พื้นบ้านที่นำใบกระท่อมมารักษาโรคเบาหวาน และมีฤทธิ์ คลายกล้ามเนื้อ ลดอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ

มีการทดลองวิจัยในสัตว์ทดลอง พบว่าสารในใบกระท่อมสามารถใช้รักษาโรคบางชนิด ที่มีประสิทธิภาพใกล้เคียงหรือดีกว่ายาปัจจุบัน มีฤทธิ์ระงับปวด มีผลข้างเคียงน้อยกว่า คือ สารอัลคาลอยด์ชื่อ 7-hydroxymitragynine หรือ 7-HMG มีฤทธิ์ระงับปวดดีกว่ามอร์ฟิน 17 เท่า<sup>4</sup> มีฤทธิ์กดประสาทคล้ายฝิ่นหากมีการใช้ในปริมาณมาก เนื่องจากออกฤทธิ์จับตัวกับตัวรับ สารฝิ่น (opioid receptor) ในระบบประสาทส่วนกลาง ทำให้ใช้แก้ปวดได้ มีผลข้างเคียงน้อยกว่า มอร์ฟิน ไม่กดการหายใจอย่างมอร์ฟิน หลายต่อหลายประเทศจึงไม่จัดเป็นยาเสพติด พืชกระท่อม มีการศึกษาวิจัยพบว่า หากบริโภคเป็นเวลานาน จะช่วยรักษาอาการซึมเศร้า ช่วยลดอาการปวด เมื่อยกล้ามเนื้อ ลดความอยากของอาหาร ลดระดับน้ำตาลในเลือด อีกทั้งยังไม่มีผลการศึกษา

<sup>3</sup> สาวิตรี อชันณรงค์กรชัย, สมสมร ชิตตระกูล และดาริกา ไสงาม, “พืชกระท่อม” (เอกสารจัดทำโดย แผนงานภาคีวิชาการสารเสพติด (ภวส.), 30 มิถุนายน 2558)

<sup>4</sup> จุไรทิพย์ หวังสินทวีกุล, “เมื่อใบกระท่อมประชันกับฝิ่น” (Kratom vs Opium)

Thongpradichote S, Matsumoto K, Tohda M, Takayama H, Aimi N, Sakai S, Watanabe H (1998) Identification of opioid receptor subtypes in antinociceptive actions of supraspinally-administered mitragynine in mice. Life Sci 62:1371–1378.

หรือข้อมูลหลักฐานเพียงพอที่จะชี้ว่า การใช้ใบกระท่อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม เหมือนกับยาเสพติดร้ายแรง<sup>5</sup>

รศ.สมสมร ชิตตระการ อาจารย์ประจำภาควิชาเภสัชวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้นำเสนองานวิจัยของท่านที่เผยแพร่ในวารสารวิชาการต่างประเทศ สรุปว่า สารสกัดใบกระท่อม (a methanolic extract) และ mitragynine ทำให้เกิดการคลายตัวของกล้ามเนื้อลาย มีฤทธิ์เด่นที่บริเวณรอยต่อประสาท กล้ามเนื้อคลายมากกว่าที่กล้ามเนื้อลาย หรือที่เส้นประสาทโดยตรง (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 ๓ หลายตัวในผลการตรวจเลือดและปัสสาวะ เช่น mitragynine, caffeine, diphenhydramine, alprazolam, nortriptyline, methadone, tramadol, methamphetamine and some of their metabolites. แต่ไม่มีผลวิเคราะห์ว่า มีสารมิตราไกยนี้อยู่มากน้อยเพียงใด จึงไม่สามารถสรุปว่าการใช้ใบกระท่อมเป็นสาเหตุของการเสียชีวิต แต่มีปริมาณ alprazolam สูงมาก.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> สมสมร ชิตตระการ, “ข้อเท็จจริงจากผลการศึกษาวิจัยเชิงวิชาการพืชกระท่อม: ฤทธิ์ทางเภสัชวิทยาของใบกระท่อม” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ เรื่อง การจัดการพืชกระท่อมและกัญชา เพื่อความมั่นคงด้านยาและสุขภาพของสังคมไทย จัดโดย แผนงานศูนย์วิชาการเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.), แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภค (คคส.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม: กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ (สนับสนุนโดย แผนงาน ภาส.),

รศ.ดร.เอกสิทธิ์ กุมารสิทธิ์ อาจารย์ประจำภาควิชาสรีรวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้ทดลองนำพืชกระท่อมมาประยุกต์ใช้ลดอาการถอนจากการเสพติด มอร์ฟีนและเหล้ามาใช้ในหนูทดลอง พบว่าสารสกัดอัลคาลอยด์จากใบกระท่อมช่วยลดอาการ ถอนมอร์ฟีนโดยวัดจากพฤติกรรมการกระโดดและการขับถ่ายเหลว ส่วนอาการถอนเหล้า หรือเอทานอลนั้น จากการประเมินผลด้านพฤติกรรม สังเกตได้จากกระยะทางรวมทั้งหมดขณะที่ หนูทดลองเคลื่อนไหว พบว่าหนูทดลองกลุ่มที่ถูกชักนำให้มีอาการถอนเหล้ามีระดับการเคลื่อนไหว เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากซึ่งแสดงถึงอาการลงแดงจากภาวะถอนเหล้านั่นเอง และเมื่อให้สารสกัดอัลคาลอยด์ จากใบกระท่อมในขนาด 60 มก. ต่อน้ำหนักตัว 1 กก. แก่หนูทดลองก่อนการถอนเหล้า พบว่าอาการถอน เหล้าลดความรุนแรงลงได้ และยังมีการค้นพบที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือ สารสกัดอัลคาลอยด์จากใบ กระท่อมบรรเทาอาการถอนเหล้าได้ผลดีพอ ๆ กับยามาตรฐานที่ใช้คือ ฟลูออกซีทีน (fluoxetine) ในขนาด 10 มก. ต่อน้ำหนักตัว 1 กิโลกรัม<sup>7</sup>

### 2.1.3 การนำพืชกระท่อมมาใช้ในตำรับยาแพทย์แผนไทย

พืชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่มีอยู่ในตำรับยาหลายขนาน เช่น ยาประสะใบกระท่อม ยาหนุมาณจงถนนปิดมหาสมุทร ยาแก้บิดลงเป็นเลือด ยาแก้บิดหัวลูก ยาประสะกะพาดแดง พบข้อมูลหลักฐานในตำราแพทย์แผนไทย คัมภีร์แพทย์ไทยแผนโบราณที่กระทรวงสาธารณสุข รับรองและใช้อ้างอิง เพื่อใช้ทั้งตำรับและใช้ระบุสรรพคุณเพื่อขอขึ้นทะเบียนยา แต่ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ไม่อนุญาตให้ใช้ตำรับยาที่มีพืชกระท่อมเป็น ส่วนประกอบในตำรับยาต่าง ๆ ทำให้องค์ความรู้ของแพทย์แผนไทยกำลังจะสูญหายไปในอนาคต อีกทั้งยังมีการปราบปรามจับกุมผู้ปลูกพืชกระท่อม ทำให้กลุ่มหมอพื้นบ้านและแพทย์แผนไทย ที่เคยปลูกพืชกระท่อมต้องตัดฟันทิ้งไปจากชุมชน<sup>8</sup> ถือว่าได้ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มีส่วนสำคัญในการทำลายภูมิปัญญาแพทย์แผนไทยลงอย่างน่าเสียดายยิ่ง

---

มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา (มสพ.) และ มูลนิธิเภสัชศาสตร์เพื่อสังคม (มกส.) เมื่อวันอังคารที่ 27 กันยายน พ.ศ.2559 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ (ชั้น 2) หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> เอกสิทธิ์ กุมารสิทธิ์, “ผลวิจัยทางสมองชี้พืชกระท่อมช่วยลดอาการลงแดงจากสารเสพติดในหนูทดลอง”, วิทยาศาสตร์(ศาสตร์) ธันวาคม 2556 - กุมภาพันธ์ 2557, น.14-17.

<sup>8</sup> สุนทรี วิทยานารถไพศาล และคณะ, รายงานโครงการศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ในการควบคุมพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 (จัดทำโดย หน่วยปฏิบัติการวิจัยเภสัชศาสตร์สังคม คณะ

เช่น ยาแก้บิดลงเลือด มีสรรพคุณแก้บิดลงเลือด ตำรับยานี้ปรากฏในศิลาจารึกตำรายา วัดราชโอรสารามวรวิหาร (วัดโพธิ์) ตำรายาประกอบด้วย **ใบกระท่อม 1** ขมิ้นอ้อย 1 โพล 1 พันธุ์ ผักกาด 1 กระพังโหมทั้ง 2 วิธีทำยาแก้บิดลงเลือดคือ นำตำยาทั้งหมดมาตำใส่กระบอกไม้หาลาม ให้สุก เอาเหล้าเป็นกระสาย แทรกผืนกิน

ยากล่อมจิต ตำรายาเกร็ด เลขที่ 273 มีสรรพคุณ แก้ลมในปัจฉิมที่สุดลมตรีโทษหทัยवाद อันบังเกิดดุจหม้อข้าวเดือนชื่อลมทักขินคุณ ปรากฏในตำราการแพทย์แผนไทย ตำรายาประกอบด้วย กัญชาเทศ 1 กฤษณา 1 กระลำพัก 1 ขอนดอก 1 ชะลูด 1 อบเชย 1 ชะเอมทั้ง 8 อย่าง ดอกชิง ดอกข่า ดอกขมิ้น ดอกกะทือ ดอกโพล 1 เบญจเทียน 1 โภศสอ 1 ดอกพิบูล ดอกบุนนาค ดอกสารภี 1 เม็ดผักเสี้ยนทั้ง 1 มหาหิงค์ 1 **ใบกระท่อม 1** เปราะหอม 1 กระเทียม 1 ยาทั้งนี้ เอาสิ่งละ 2 สลึง ดอกมะลิ 2 สลึง จันทน์ทั้ง 2 สิ่งละ 2 สลึง พิมเสน 1 บาท 1 สลึง กานพลูกิ่งยาว การบูรเท่ายา วิธีทำยากล่อมจิตคือ เอาน้ำผึ้งเป็นกระสาย ก็ได้ตามแต่แพทย์จะยกย้ายน้ำ กระสายเอาตามสรรพคุณนั้นเถิด

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

นายวีระพงษ์ เกรียงสินยศ เลขาธิการมูลนิธิสุขภาพไทยได้ให้ข้อมูลว่า ในตำราแพทย์แผนโบราณของไทยยังปรากฏเป็นหลักฐานจารึกวัดโพธิ์ จารึกวัดราชโอรสาราม และตำราเวชศาสตร์ ฉบับหลวง มีมากกว่า 16 ตำรับ ยังไม่นับรวมตำรับยาชุมชน ใช้ใบกระท่อมปรุงเป็นยา เรียกว่า ประสะกระท่อม ใช้รักษาโรคบิด แก้ปวดมวนท้อง ปวดเบ่ง ปวดเมื่อยร่างกาย ท้องเฟ้อ ท้องเสีย ท้องร่วง ทำให้นอนหลับ ลดอาการไอ และระงับประสาท<sup>9</sup>

---

เภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เมษายน 2548) สนับสนุนทุนโดย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.

<sup>9</sup> “ไบโอไทยจับมือเครือข่ายวิชาการ ยกหลักฐานโต้ พณ.ญี่ปุ่นยื่นขอสิทธิบัตรกระท่อมทั่วโลกรวมไทย” โดย มูลนิธิชีววิถี (6 กันยายน 2559) at <http://www.biothai.net/node/30502>

มีผลการศึกษาทางเภสัชวิทยาของกระท่อมพบว่า การบริโภคหรือใช้พืชกระท่อม ในปริมาณที่ต่ำ จะไม่ส่งผลใด ๆ ต่อร่างกาย อีกทั้งยังมีสรรพคุณรักษาโรคต่าง ๆ สรรพคุณของ กระท่อมที่ทราบกันดีคือ สามารถใช้เป็นยาแก้ปวดท้อง แก้บิด ท้องเสีย ปวดเมื่อยตามตัว และระงับประสาท เพื่อให้มีแรงทำงานและสามารถทนตากแดดอยู่กลางแจ้งได้เป็นเวลานานโดย ไม่รู้สึกเหนื่อย ไม่หิวง่าย คนไทยสมัยก่อนจึงเอาใบกระท่อมมาเคี้ยวแล้วดื่มน้ำมาก ๆ (คายนกาทิ้ง) เพื่อกระตุ้นให้กระฉับกระเฉงเวลาทำนา ทำสวน

นางปราณี รัตนสุวรรณ นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการ ภาควิชาเภสัชเวท และเภสัช พฤษศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และคณะ ได้ทำการวิจัยเชิง สังคมศาสตร์ เรื่อง “ภูมิปัญญาการใช้กระท่อมของหมอพื้นบ้านภาคใต้ของประเทศไทย” ในการ ประชุมวิชาการประจำปี 2551 การแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้าน การแพทย์ทางเลือก ผลวิจัย ชี้ว่า หมอพื้นบ้าน เกือบ 100% ใช้กระท่อมเป็นยารักษาท้องร่วง เบาหวาน แก้ปวดเมื่อย ผลการ สัมภาษณ์เจาะลึกและสนทนากลุ่มโดยวิเคราะห์จากความถี่ของโรคที่หมอพื้นบ้านนิยมใช้กระท่อม รักษาโรค พบว่า มีการใช้กระท่อมรักษาอาการท้องร่วง คิดเป็นร้อยละ 67.4 รองลงมาคือ รักษา โรคเบาหวาน ร้อยละ 63.3 และรักษาอาการปวดเมื่อย ร้อยละ 32.7 รูปแบบ ที่ใช้มากที่สุดคือ การใช้ใบเคี้ยวคายนกาทิ้งแล้วดื่มน้ำตาม และมีข้อห้ามกับคนที่ เป็นโรคหัวใจ ซึ่งกระท่อมในการรักษาโรคชนิดที่มีฤทธิ์ดี คือ ชนิดก้านแดง ส่วนอาการข้างเคียงที่พบในกระท่อม คือ ท้องผูก กลัวฝน การใช้กระท่อมจึงนิยมใช้ร่วมกับใบชუმเห็ดเทศ และวิธีการรับประทาน กระท่อมไม่ให้เสพติดคือรูดเอาแต่ใบไม่เอาก้านและเมื่อเคี้ยวห้ามกลืนกาก ถ้าติดแล้วให้ใช้ตำรับยา ล้างพิษ นอกจากนี้ หมอพื้นบ้านส่วนใหญ่มีความเห็นให้มีการนำมาใช้ในผู้ป่วยที่เป็นเบาหวาน<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> “กระท่อมสมุนไพรหรือยาเสพติดกันแน่” (16 มี.ค.2558)

## 2.1.4 บริบทของพืชกระท่อมในเชิงสังคม วัฒนธรรม

กระท่อมเป็นพืชที่มีบทบาทในสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่นภาคใต้อย่างชัดเจน ถูกใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ถูกใช้เป็นยารักษาโรค และเป็นของกินเพื่อต้อนรับแขกที่มาเยือน การแสดงพื้นเมือง เช่น การทำสวนยาง การทำประมง การทำนาข้าว คือเมื่อกินแล้วทำงานได้มาก ทั้งงานหนัก งานเบา สู้แดด (แต่กลัวฝน จะรู้สึกหนาว หวาดกลัว) หรือการเล่นหนังตะลุงของคณะหนังตะลุงที่มักจะกินใบกระท่อมทำให้เล่นได้ดี การเล่นกีฬาพื้นบ้านอย่าง ชนวัว ชนไก่ กิจกรรมเหล่านี้มีการใช้ใบกระท่อมมาเกี่ยวข้องทุกกรณี สร้างความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคม มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตชุมชนอย่างมาก<sup>11</sup>

จากการศึกษาของ ผศ.ดร.สุกรี หลังปูเต๊ะ มหาวิทยาลัยฟาฏอนี จังหวัดปัตตานี<sup>12</sup> พบว่าพื้นที่ภาคใต้ประชากรใน 3 จังหวัดภาคใต้ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม คือ จังหวัดปัตตานี (ร้อยละ 85), จังหวัดนราธิวาส (ร้อยละ 85) และจังหวัดยะลา (ร้อยละ 76) ซึ่งชาวไทยมุสลิมจะมีความเชื่อถือศรัทธาและปฏิบัติตามคัมภีร์อัลกุรอานและสุนนะฮ์ ยาสะเพดิตทุกชนิดถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามบทบัญญัติในอัลกุรอาน (อัล-มาอิดะฮ์: 90) ประชากรจำนวนมากติดกระท่อม แม้ว่าพืชกระท่อมจะถือเป็นยาเสพติดตามกฎหมาย แต่ไม่ได้บัญญัติไว้ในคัมภีร์ ๓ อย่างชัดเจน คือหลายบ้านจะมีน้ำต้มกระท่อมอยู่ในตู้เย็นเหมือนเป็นสินค้าโอท็อป ผู้ใช้บางรายจึงตีความว่าไม่ใช่ยาเสพติด ต่างจากสุราที่ถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามหลักศาสนาอิสลาม

## 2.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ใบกระท่อมกับปัญหาอาชญากรรม

ข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้น้ำกระท่อมผสมกับยาแก้ไอ น้ำอัดลม หรือยาเสพติดอื่นจนกลายเป็นเครื่องดื่มน้ำต้มกระท่อมที่ได้รับความนิยมในกลุ่มเยาวชนบางกลุ่ม เรียกว่า kratom cocktail มีหลายสูตร เช่น 4 × 100, 5 × 100 หรือ 6 × 100 จะเป็นสาเหตุของการกระทำผิดทางอาญาหรือเกิดปัญหาสังคมจริงหรือไม่ ผลการศึกษาวิจัยของ รศ.สมสมร ชิตตระการ

<sup>11</sup> จรัส ชูชื่น, บุญวดี เพชรรัตน์ และคณะ, “ความหมาย นัยทางสังคมวัฒนธรรม และวิถีชีวิตชุมชนพืชกระท่อม” ในสารวิตรี อัจฉางศรชัย และอาภา ศิริวงศ์ ณ อยุธยา (บรรณาธิการ), พืชกระท่อมในสังคมไทย: วัฒนธรรม พฤติกรรม สุขภาพ วิทยาศาสตร์ กฎหมาย (สำนักงาน ป.ป.ส., 2548), น.19-27.

<sup>12</sup> สุกรี หลังปูเต๊ะ, โครงการ “การพัฒนาชุดโครงการเพื่อพัฒนานวัตกรรมการลดยาเสพติดด้วยวิถีอิสลาม ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” (2558) สนับสนุนโดย ภวส. ในเอกสารการประชุมวิชาการภาคีเครือข่าย วันที่ 5 – 6 พฤศจิกายน 2558

อาจารย์ภาคเภสัชวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์พบว่า น้ำต้มใบกระท่อม มีสารมิตราภัยนินในปริมาณน้อยมาก (90 มิลลิกรัมต่อลิตร) แต่พบโคเดอีนในปริมาณสูงมากที่สุด (234 มิลลิกรัมต่อลิตร) นอกนั้นเป็นยาแก้หวัดคลอเฟนิรามีน.<sup>13</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อยังไม่มีผลการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันว่า การใช้ใบกระท่อม เป็นต้นเหตุที่ทำให้ผู้เสพหรือผู้ใช้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้น ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานด้านความมั่นคง สำนักงาน ป.ป.ส. และเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงไม่ควรเร่งสรุปว่าพืชกระท่อมเป็นต้นเหตุของอาชญากรรมหรือก่อปัญหาสังคม ปัญหาความมั่นคง โดยไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพราะยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดเอง ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม การว่างงาน สภาพแวดล้อม การเกิดอาชญากรรมในพื้นที่ อีกทั้งยังมีผู้ที่ดื่มน้ำต้มใบกระท่อม หรือเคี้ยวใบกระท่อมจำนวนมากที่ไม่ก่อปัญหาสังคมก็มีอยู่มากมาย

ในทางกลับกันมีการศึกษาวิจัยที่ยอมรับกันว่า สุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสังคม ความรุนแรง เกิดอุบัติเหตุที่ทำให้มีผู้เสียชีวิต พิการ บาดเจ็บมากกว่ายาเสพติดหลายชนิด แต่กฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศก็ได้ถือว่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นยาเสพติดแต่อย่างใด ข้อมูลขององค์การอนามัยโลกในปี 2012 ระบุว่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะเป็นสาเหตุการตายของประชากรโลกปีละกว่า 3.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.9 ของการตายทั้งหมดของประชากรโลก.<sup>14</sup> ยังไม่รวมถึงการบาดเจ็บ การป่วย และผลกระทบต่อครอบครัวและเด็กอีกเป็นจำนวนมาก สร้างภาระให้แก่งบประมาณรายจ่ายด้านสุขภาพของภาครัฐ และประชาชนโดยรวมจำนวนมาก

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> “Global status report on alcohol and health – 2014” (World Health Organization 2014).

## 2.2 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อม และข้อมูลสถิติการดำเนินคดีผู้กระทําผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม

### 2.2.1 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อม

ประเทศไทยมิได้จัดทำนโยบายเกี่ยวกับการจัดการพืชกระท่อมเป็นการเฉพาะ นโยบายเกี่ยวกับพืชเสพติดถือเป็นส่วนหนึ่งของ “แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562” ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2558 เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการประสานการปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร และติดตามประเมินผลของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปลงสาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ฯ มีดังนี้

**วิสัยทัศน์** คือ สังคมไทยเข้มแข็งและรอดพ้นภัยจากยาเสพติดด้วยภูมิคุ้มกันและมาตรการลดผู้ค้าและผู้เสพ และความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติดบรรลุผลตามพันธกรณีและวิสัยทัศน์อาเซียนภายในปี 2562

#### พันธกิจ

1. มุ่งเสริมสร้างพลังทุกภาคส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้สังคมไทยปลอดภัยจากยาเสพติด
2. มุ่งส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือกับอาเซียนในการควบคุมและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

**แผนยุทธศาสตร์ ฯ** ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์หลัก คือ

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

เนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 ที่กล่าวถึงพืชเสพติดคือ เป้าประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์ ฯ ประการหนึ่งคือ การลดพื้นที่ปลูกพืชเสพติด และทำลายแหล่งผลิต

ในประเด็นยุทธศาสตร์การสร้างและพัฒนาระบบรองรับการคืนคนดีให้สังคม มีรายละเอียดใน 5.4 ยุทธศาสตร์การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 เรื่องควบคุมพื้นที่ผลิตหรือปลูกพืชเสพติดในประเทศ แนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้ที่เกี่ยวกับพืชเสพติดคือ ข้อ 2) พิสูจน์ทราบพื้นที่เพาะปลูกพืชเสพติดทั้งฝิ่น กัญชา และพืชกระท่อม และข้อ 3) ตัดพื้นที่ทำลายพืชเสพติด.<sup>15</sup>

นอกจากนี้ ในยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ กำหนดเรื่องแนวทางการดำเนินการที่น่าสนใจคือ การพัฒนาความร่วมมือในการดำเนินงานควบคุมปัญหาเสพติดและทางวิชาการในภูมิภาคอาเซียนทุกด้าน รายละเอียดคือ การพัฒนาทางเลือกในการปลูกพืชอื่นแทนพืชเสพติด การสำรวจพืชเสพติด และการควบคุมพืชเสพติด.<sup>16</sup>

เนื้อหาแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562 ให้ความสำคัญกับการติดตาม ค้นหาพืชเสพติด และการตัดพื้นที่ทำลายพืชเสพติด แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์หรือสุขภาพ หรือนำมาใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ เช่น การศึกษาวิจัยพืชเสพติด การพัฒนาหรือคิดค้นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับพืชเสพติด สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงมโนทัศน์ของพืชเสพติดที่ถือเป็นผู้ร้ายในสายตาของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแตกต่างจากกระแสของนานาชาติหรือสหประชาชาติที่เริ่มให้ความสำคัญกับการนำพืชเสพติดอย่างกัญชา พืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ การเคารพภูมิปัญญาหรือองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับพืชเสพติด

โครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการบริหารจัดการแก้ไขปัญหายาเสพติด” โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2558

---

<sup>15</sup> “แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562” (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด), น.40.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, น.47.

ได้มีคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ที่ 2/2558 เรื่อง แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการบริหารจัดการแก้ไขปัญหายาเสพติด ในคำสั่งนี้มีแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องรวม 4 คณะ ได้แก่ 1) คณะอนุกรรมการบริหารจัดการแก้ไขปัญหายาเสพติด 2) คณะอนุกรรมการอำนวยการโครงการกำจัดพืชเสพติดพื้นที่ภาคเหนือ 3) คณะอนุกรรมการโครงการขยายผลโครงการหลวงเพื่อแก้ไขปัญหายาพื้นที่ปลูกฝิ่นอย่างยั่งยืน 4) คณะอนุกรรมการบริหารโครงการพัฒนาทางเลือกเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนไทย – เมียนมา ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการทุกคณะ (ยกเว้นคณะอนุกรรมการโครงการขยายผลโครงการหลวง ฯ) จะมีเลขาธิการ ป.ป.ส.เป็นประธานอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการบริหารจัดการแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นคณะอนุกรรมการชุดหลัก มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการประเมินสถานการณ์แนวโน้มสถานการณ์ปัญหายาเสพติดในประเทศไทยและนอกประเทศ และกำกับการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหายาเสพติดในไทยและต่างประเทศ ผู้วิจัยไม่มีพบว่ามีผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับพืชเสพติดข้างต้น จึงไม่สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียดได้

## 2.2.2 นโยบายการจัดการพืชเสพติดของสหประชาชาติ

การปฏิรูปนโยบายยาเสพติดของสหประชาชาติ เกิดจากความล้มเหลวของสหประชาชาติ ในการแก้ปัญหายาเสพติด 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)”** ให้ความสำคัญกับการดูแลความปลอดภัยในด้านสุขภาพ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการพิจารณาเรื่องการนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ ตามภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม และการรักษาสิ่งแวดล้อม

แต่สิ่งที่ดูเหมือนจะมีแนวทางการจัดการที่แตกต่างกันคือ นโยบายการจัดการพืชเสพติดของสหประชาชาติก็ยังคงให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดจำนวนการปลูกพืชเสพติด ผิดกฎหมาย โดยเน้นพืชเสพติดคือ การปลูกเพื่อเก็บเกี่ยวดอกฝิ่น, ต้นโคคา และต้นกัญชา คือแต่ในข้อมติของสหประชาชาติมิได้ระบุถึงการกำจัดพืชเสพติดให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด เพราะสหประชาชาติตระหนักดีว่า พืชเสพติดสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เช่นกัน

สหประชาชาติเรียกร้องให้ประเทศสมาชิก พิจารณาทบทวนหรือปฏิรูปกฎหมายยาเสพติด โดยให้ความสำคัญต่อการนำหลักการใหม่มาใช้แทน เช่น หลักการลดทอนฐานความผิดอาญา (Decriminalisation) หรือการลดความรุนแรงของบทลงโทษ (Depenalisation) การลงโทษที่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำผิด หรือการใช้มาตรการลงโทษอื่นแทนโทษอาญา แต่ก็ได้รับการวิจารณ์ว่า สหประชาชาติมิได้ปฏิรูปนโยบายยาเสพติดอย่างเป็นรูปธรรม ผู้นำหลายประเทศรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนเรียกร้องให้มีการประเมินการดำเนินงานของสหประชาชาติ<sup>17</sup>

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้กำหนดนโยบาย และสำนักงาน ป.ป.ส.ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ยาเสพติดของไทย ควรน้อมนำแนวทางการแก้ปัญหายาเสพติดของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงดำริให้จัดตั้งมูลนิธิโครงการหลวงที่สามารถแก้ปัญหาการปลูกฝิ่นของชาวเขาอย่างประสบความสำเร็จ และศึกษานโยบายการจัดการพืชเสพติดของสหประชาชาติ เพื่อนำมาพิจารณาปรับใช้กับประเทศไทยอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

### 2.2.3 ข้อมูลสถิติการดำเนินคดีผู้กระทำผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม

รายงานผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศ ประจำปี 2557 ของสำนักงาน ป.ป.ส.<sup>18</sup> (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

<sup>17</sup> Greg Chipp, “A drug-free world is an impossible dream - UNGASS 2016” (April 18, 2016) at [http://www.drugpolicy.org.au/ungass\\_2016](http://www.drugpolicy.org.au/ungass_2016)

<sup>18</sup> “รายงานผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศ ประจำปี 2557 (ม.ค.-ธ.ค.2557)” จัดทำโดยสำนักงานปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. (2558), น.1.

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 2558<sup>19</sup> มีสาระสำคัญเกี่ยวกับปริมาณคดีเกี่ยวกับยาเสพติดที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร รวมทั้งสิ้น 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)

### ตารางที่ 2.1 รายงานปริมาณคดีเกี่ยวกับยาเสพติดที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร

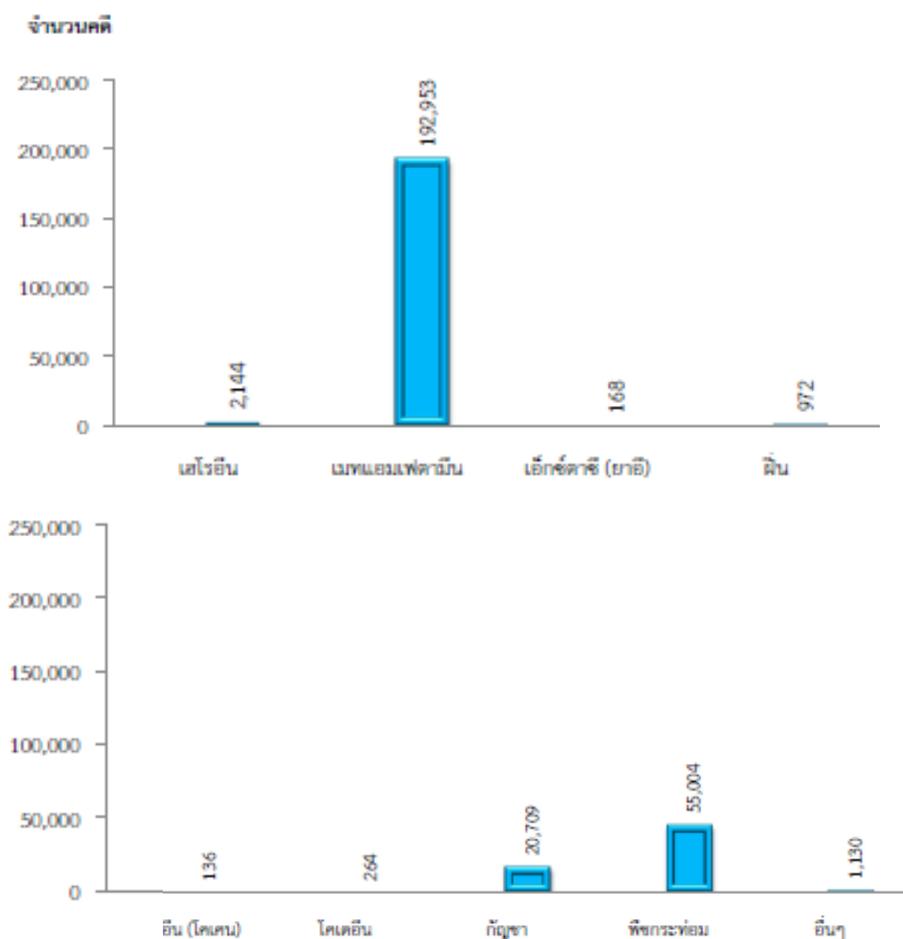
ประจำปี พ.ศ. 2558

ยาเสพติด	ฐานความผิด							รวม
	ผลิต	จำหน่าย	ครอบครอง	เสพ	ครอบครองเพื่อเสพ	ครอบครองเพื่อจำหน่าย	อื่นๆ	
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
แอมเฟตามีน (ยาอี)	1	7	51	40		53	16	168
ฝิ่น	15	14	521	331	14	69	8	972
โคคาอิน (โคเคน)	4	4	64	22	1	21	20	136
โคคาอิน	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
<b>รวม</b>	<b>11,399</b>	<b>15,981</b>	<b>92,680</b>	<b>87,471</b>	<b>5,518</b>	<b>54,877</b>	<b>5,554</b>	<b>273,480</b>

<sup>19</sup> “รายงานสรุปผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ.2558” (สำนักงานศาลยุติธรรม), น.4.

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

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



ข้อมูลสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์คดี พ.ร.บ. ยาเสพติดทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2559) มีจำนวน 227,668 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 70.14 ของผู้ต้องขังทั้งหมด.<sup>20</sup> 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).<sup>21</sup>

### สถิติการดำเนินคดีผู้กระท่อมทำผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม.<sup>22</sup>

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

<sup>20</sup> “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](http://www.correct.go.th/stat102/display/drug_result.php?date=2016-08-01&Submit=%B5%A1%C5%A7)

<sup>21</sup> “สถานการณ์ปัญหายาเสพติดปีงบประมาณ 2557 และแนวโน้มของปัญหา” จัดทำโดย สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ส., น.1-2.

<sup>22</sup> ข้อมูลส่วนใหญ่สรุปเนื้อหาจากเอกสารชื่อ “สถานการณ์พืชกระท่อม ปี 2556” จัดทำโดย สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ส.(กันยายน 2556)

ยึดได้ 13.05 ตัน ปี 2555 เพิ่มขึ้น 33.10 ตัน แต่ปี 2556 ลดลงเหลือ 14.90 ตัน กลุ่มผู้กระทำผิดในคดีพิษกระท่อมที่มีการจับกุมได้ราว 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 ข้อมูลจำนวนผู้ใช้หรือผู้ที่เคยใช้พิษกระท่อมในภูมิภาคต่าง 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
<b>ผู้ใช้ใน 1 ปี แยกตามภาค(คน)</b>			
❖ กทม.	48,406	10,801	22,821
❖ กลาง	18,934	45,269	85,293
❖ ตอ.เฉียงเหนือ	9,704	24,113	11,410
❖ เหนือ	19,286	-	2,943
❖ ใต้	281,884	430,977	282,082

#### สัดส่วนของข้อหาในความผิดเกี่ยวกับพิษกระท่อม

ในช่วงปี 2551 ถึง 2556 ผู้ต้องหาในความผิดเกี่ยวกับพิษกระท่อม ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 76 ถึงร้อยละ 81 ถูกจับกุมในข้อหาครอบครองพิษกระท่อม รองลงมา ความผิดข้อหาผลิตน้ำต้มใบกระท่อมร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 12 และข้อหาครอบครองเพื่อจำหน่าย ร้อยละ 6.5 ถึง ร้อยละ 9.1 ผู้ต้องหาในคดีนำเข้าพิษกระท่อมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขาดแคลนใบกระท่อมในไทย จึงมีการลักลอบนำเข้าจากประเทศมาเลเซีย อีกทั้งผู้นำเข้าสามารถสร้างผลกำไรจากการจำหน่ายใบกระท่อมอย่างมาก เช่น ราคาในเดือนกันยายน 2556 ใบกระท่อมจากมาเลเซียราคากิโลกรัมละ 300 ถึง 400 บาท แต่เมื่อนำมาจำหน่ายในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ จะมีสูงถึงกิโลกรัมละ 800 ถึง 1,400 บาท (ดู แผนภาพที่ 2.1)

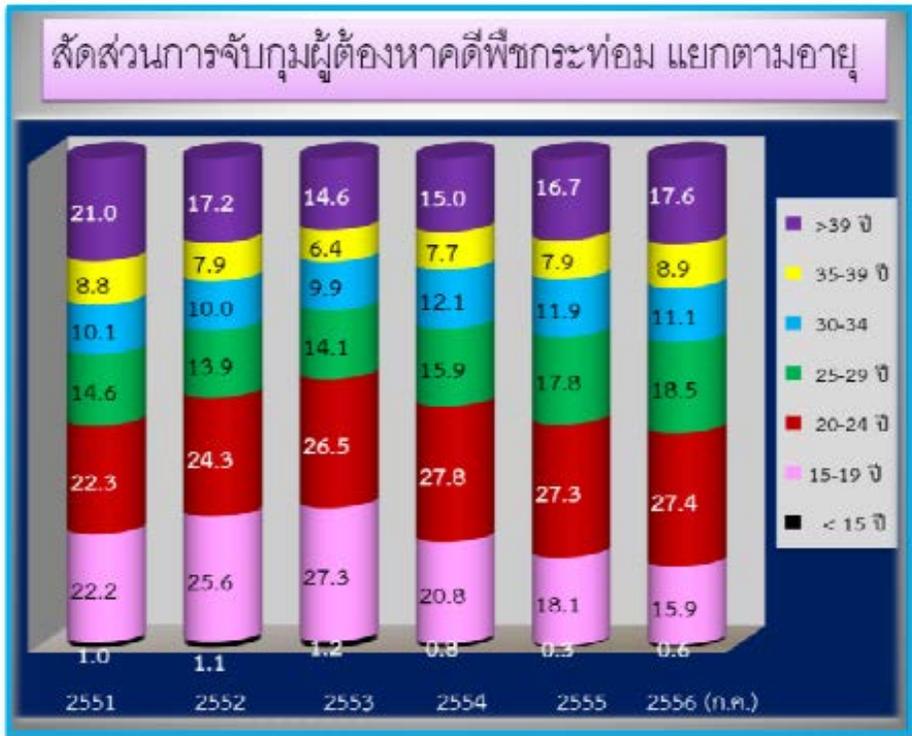
แผนภาพที่ 2.1 สัดส่วนการจับกุมผู้ต้องหาคดีกระท่อม จำแนกตามข้อหา



อายุของผู้ต้องหาคดีความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม

ข้อมูลจำนวนผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมคดีความผิดตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ กรณีพืชกระท่อมระหว่างปีงบประมาณ 2551 ถึง 2556 ผู้ต้องหาส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 61.8 เป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 15 ถึง 29 ปี โดยผู้ต้องหาที่มีอายุระหว่าง 25 – 29 ปีเป็นกลุ่มวัยทำงานที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ผู้ต้องหาที่มีอายุระหว่าง 15 – 19 ปี มีแนวโน้มลดลง นอกจากนี้ผู้ต้องหาส่วนใหญ่เป็นผู้กระทำความผิดเป็นครั้งแรกคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 79 ถึง 86.9 (กรุณา ดู แผนภาพที่ 2.2)

แผนภาพที่ 2.2 สัดส่วนการจับกุมผู้ต้องหาคดีพีชกระท่อม จำแนกตามอายุ



สถิติผู้เข้าบำบัดพีชกระท่อม (ปี 2551 – 2556)

ข้อมูลสถิติผู้เข้าบำบัดพีชกระท่อม ช่วงปี 2551 – 2554 มีจำนวนผู้เข้าบำบัดปีละราว 2 พันรายต่อปี แต่ในช่วงปี 2555 มีการระดมกวาดล้าง จับกุมคดียาเสพติดทุกประเภททั่วประเทศสูงมาก มีการชักชวนผู้เสพติดพีชกระท่อมเข้ารับการบำบัด จนข้อมูลในปี 2555 มีจำนวนผู้เข้าบำบัดพีชกระท่อมสูงราว 12,000 ราย ซึ่งผู้เสพพีชกระท่อมเข้าบำบัดส่วนใหญ่เป็นแบบสมัครใจมากถึงร้อยละ 67 ถึง 76 และเพิ่มสูงเป็น ร้อยละ 90 ในปี 2555 และ 2556 (กรุณาดู แผนภาพที่ 2.3)

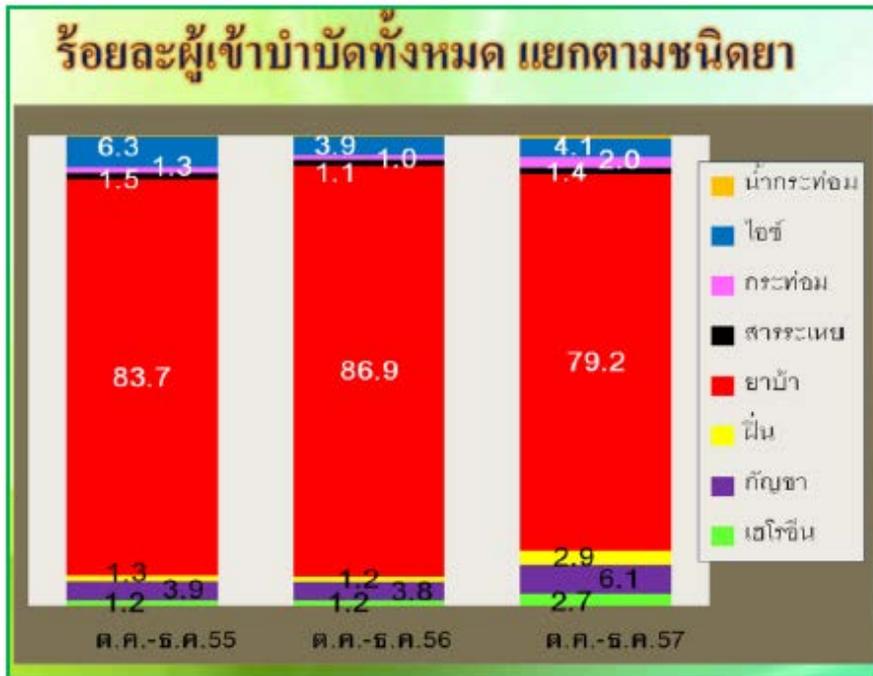
แผนภาพที่ 2.3 สถิติผู้เข้าบำบัดพืชกระท่อม (ปี 2551 – 2556)



สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในปีงบประมาณ 2558 (ไตรมาสที่ 1).<sup>23</sup> ภาครัฐได้กำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาผู้เสพผู้ติดยาเสพติด โดยการนำผู้เสพผู้ติดเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาอย่างเหมาะสมให้ได้จำนวน 220,000 คน ในปัจจุบัน โดยยาเสพติดที่ผู้เสพเข้ารับการบำบัดรักษามากที่สุด 3 ลำดับแรกคือ ยาบ้า ร้อยละ 79.2 รองลงมาคือ กัญชา ร้อยละ 6.1 และไอซ์ ร้อยละ 4.1 ตามลำดับ สำหรับกลุ่มผู้เข้ารับการบำบัดซึ่งเป็นกลุ่มนักเรียนนักศึกษาประเภทยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดรักษามากที่สุด 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 ขณะที่ยาบ้า ลดลงจากร้อยละ 78.0 เป็นร้อยละ 65.4 (ดูแผนภาพที่ 2.4 )

<sup>23</sup> “สถานการณ์เฝ้าระวังปัญหาเสพติด ช่วงไตรมาสที่ 1 ปีงบประมาณ 2558 (ต.ค.-ธ.ค. 2557)” จัดทำโดย สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงาน ป.ป.ส.

แผนภาพที่ 2.4 ร้อยละของผู้เข้ารับการรักษาแบ่งตามชนิดยาเสพติด



ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้แทนสถาบันบำบัดรักษาและฟื้นฟูยาติดยาเสพติดแห่งชาติบรมราชชนนี กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข<sup>24</sup> (ชื่อเดิมคือ สถาบันธัญญาลักษณ์) ผู้วิจัยไม่ได้รับข้อมูลจำนวนผู้เข้ารับการรักษาฝิ่นกระท่อมหรือน้ำกระท่อมที่กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ และไม่มีผลการศึกษาเรื่องผลการบำบัดในกรณีฝิ่นกระท่อมว่าได้ผลมากน้อยเพียงใด มีผู้เข้าบำบัดที่หวนกลับมาเสพหรือใช้กระท่อมอีกหรือไม่

<sup>24</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์ นพ.อังกูร ภัทรการ รองผู้อำนวยการสถาบันบำบัดรักษาและฟื้นฟูยาติดยาเสพติดแห่งชาติบรมราชชนนี กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559 ณ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข  
จ.นนทบุรี

ข้อมูลของผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมด้านยาเสพติดระบุว่า<sup>25</sup> ได้เกิดกรณีปัญหา ผู้เข้ารับการรักษาบำบัดบางรายได้รับผลเสียอื่น ๆ เช่น กลายเป็นผู้เสพยาเสพติดประเภทอื่น เช่น ยาบ้า ยาไอซ์ หรือเข้าไปอยู่ขบวนการค้ายาเสพติดหรือไม่ เนื่องจากไม่มีการจำแนกผู้เข้ารับ การบำบัดพิษกระท่อมออกจากยาเสพติดในประเภทอื่น บางกรณีเจ้าหน้าที่รัฐบางรายใช้เงินว่าจ้าง ให้วัยรุ่นเข้ารับการรักษาบำบัดในค่ายบำบัด 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)

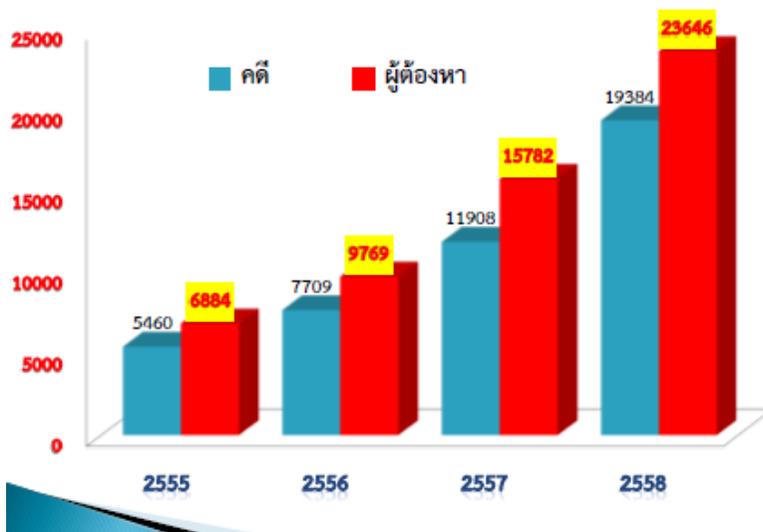


<sup>25</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์ นายวีรพงศ์ พุ่มชื่น มูลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559 ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จังหวัดสตูล

## สถานการณ์พืชกระท่อมในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน.<sup>26</sup>

นายประสาร หยางสตาตร์ ผู้อำนวยการส่วนเฝ้าระวังยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.ภาค 8 ได้ให้ข้อมูลสถิติคดีและจำนวนผู้ต้องหาในคดีพืชกระท่อมในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 – 2558 ทำให้เห็นแนวโน้มการกระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับพืชกระท่อมในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน (ได้แก่ กระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต ระนอง และ สุราษฎร์ธานี) ในช่วง 5 ปีย้อนหลังที่เพิ่มสูงขึ้น (ดูแผนภาพที่ 2.6) อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีข้อมูลของ ป.ป.ส.ที่ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุดังกล่าว แต่เป็นที่ทราบกันดีว่า การใช้พืชกระท่อมในพื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้ มีการปลูกทั่วไปและใช้ด้วยกันเป็นปกติ จากการรับฟังข้อมูลการประชุมที่จังหวัดสตูล ผู้เข้าร่วมประชุมบางท่านให้ข้อมูลว่า อาจเป็นเพราะความนิยมในการดื่มน้ำกระท่อมที่เพิ่มมากขึ้นในกลุ่มเยาวชน รวมถึงกรณีผู้เสพ 4 x 100 บางรายอาจเคยเป็นผู้เสพยาบ้ามาก่อน ได้เลิกใช้ยาบ้าที่มีราคาสูงกว่า เพราะปัญหาเศรษฐกิจในพื้นที่ภาคใต้

แผนภาพที่ 2.6 ข้อมูลสถิติคดีและจำนวนผู้ต้องหาในคดีพืชกระท่อมในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน



<sup>26</sup> “สถานการณ์พืชกระท่อมพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ห้วงปีงบประมาณ 2555 – 2558”

นำเสนอโดย นายประสาร หยางสตาตร์ ผู้อำนวยการส่วนเฝ้าระวังยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. 8 (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการการปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติต่อพืชกระท่อมในประเทศไทย ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จ.สตูล จัดโดย สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2559)

## สถานการณ์พืชกระท่อมและ 4 x 100 ในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง .<sup>27</sup>

นายสุรพล ภัทรปรกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ส. ภาค 9 ได้ให้ข้อมูลในการประชุมที่จังหวัดสตูลว่า จำนวนคดีเกี่ยวกับกระท่อมเพิ่มขึ้นในห้วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2554-2558) มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในปี 2558 พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดที่ถูกจับกุมมากเป็นอันดับหนึ่งของภาคใต้ ผู้ถูกจับกุมส่วนใหญ่ 1 ใน 3 ในคดีกระท่อมเป็นคนไทยจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่นำเข้าไปกระท่อมจากมาเลเซีย เนื่องจากกำลังซื้ออยู่ที่ประเทศไทย อีกทั้งการที่ราคาเป็นแรงจูงใจทำให้มีผู้ค้าและเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น เช่น ราคาขายปลีกใบกระท่อมในพื้นที่อาจสูงถึงกิโลกรัมละ 900 ถึง 1,200 บาท แต่ต้นทุนการนำเข้าใบกระท่อมจากมาเลเซียมีราคาต่ำกว่าหลายเท่าตัว

## 2.3 ความเป็นมาในการบัญญัติพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486.<sup>28</sup>

ในอดีตนั้นพืชกระท่อมยังมีได้ถูกควบคุมโดยรัฐ และไม่ถือเป็นยาเสพติดตามกฎหมายในขณะนั้นคือ “พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465” ซึ่งได้กำหนดประเภทยาเสพติดเฉพาะฝิ่น ยา อัลกาลอยด์ของฝิ่น ใบโคคา รวมถึงวัตถุที่ได้จากอัลกาลอยด์ของฝิ่นและใบโคคา

### พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486.<sup>29</sup>

ต่อมาในรัชกาลที่ 8 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามได้ออกกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมฉบับแรกในไทยคือ พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2486 ประเทศไทยถือเป็นประเทศแรกของโลกที่บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดผิดกฎหมายในขณะนั้นยังไม่มีประเทศใดที่มีกฎหมายกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติด

---

<sup>27</sup> “สถานการณ์พืชกระท่อมและ 4 x 100 ในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง” นำเสนอโดย นายสุรพล ภัทรปรกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ส. ภ.9 (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการการปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติต่อพืชกระท่อมในประเทศไทย ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จ.สตูล จัดโดย สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2559)

<sup>28</sup> เนื้อหาในหัวข้อนี้ จะใช้ตัวสะกดที่รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามกำหนด ซึ่งแตกต่างจากตัวสะกดในปัจจุบัน

<sup>29</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2486 ดู ภาคผนวก ข.

พ.ร.บ.ฉบับนี้มีผลทำให้ผู้ใช้หรือเสพใบกระท่อมถือเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งยังควบคุมการผลิต นำเข้า การจำหน่ายและแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย โดย พ.ร.บ.พืชกระท่อมข้างต้นบัญญัติเป็นกฎหมาย ได้ระบุเหตุผล ความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน จึงสมควรควบคุมพืชกระท่อมอันเป็นสิ่งให้โทษแก่ผู้เสพ

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์เอกสารรายงานการพิจารณา “พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486” ของกัมการร่างกตหมาย (คือ กรรมการร่างกฎหมาย) หรือคณะกรรมการร่างกฎหมายของคณะกัมการกริสติกา.<sup>30</sup> (คือ คณะกรรมการกฤษฎีกา) ทำให้ความเป็นมา หลักการ เหตุผล ความจำเป็นในการเสนอพระราชบัญญัติฉบับนี้ สรุปได้ดังนี้

หน่วยงานที่มีนโยบายให้มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมปี 2486 คือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (คือ คณะรัฐมนตรี) ให้มีการควบคุมการเสพกระท่อมของประชาชน โดยคณะรัฐมนตรีได้มอบให้กะชวงการสาธารณสุข (คือ กระทรวงสาธารณสุข) พิจารณาแนวทางคุ้มครอง ป้องกันการเสพกระท่อมขึ้น เพื่อความปลอดภัยของประชาชน.<sup>31</sup> เนื่องจากปรากฏว่า ประชาชนชาวไทยนิยมเสพกระท่อมกันอย่างแพร่หลายมาก

กะชวงการสาธารณสุขได้รายงานข้อมูลว่า กระท่อมเปนพริกสชาติชนิดหนึ่งมีรสมีนเมาคล้ายฝิ่น ซึ่งทำให้เกิดโทษแก่ร่างกายของผู้เสพ โดยมีอาการมีนเมา ท้องอืด เบื่ออาหาร เบนโรค หัวใจอ่อน และโรคเส้นประสาทตื่นเต้น จึงสมควรที่จะมีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองการเสพกระท่อมขึ้นไว้ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24..

เป็นที่น่าสังเกตว่า ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24.. ฉบับภาษาอังกฤษมาก่อนแล้วคือ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2485 โดย นายเสริม วินิจฉัยกุล กัมการร่างกตหมาย (คือ กรรมการร่างกฎหมาย) รักษาการแทนเลขาธิการคณะกัมการกริสติกาได้จัดส่งร่าง พ.ร.บ.ฉบับภาษาอังกฤษชื่อว่า “Draft Act on Mitragyne Speciosa B.E. 24...” ถึงที่ปรึกษาในการร่างกตหมาย (Legislative Adviser) ชื่อ นายพิชาญ บุลงย ในเวลาต่อมาได้มีการส่ง

---

<sup>30</sup> เลขเสรีจที่ 0301/2485

<sup>31</sup> หนังสือจาก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ด. 8781/2485 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2585 ถึง เลขาธิการคณะกัมการกริสติกา เรื่อง ส่งร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24.. เพื่อตรวจพิจารณา

อย่างเป็นทางการจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายทวี บุญยเกตุ) ถึงเลขาธิการคณะกัมการ  
คริสตีกาในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2485

ผู้วิจัยได้ศึกษารายงานการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวพบว่า มีการ  
ประชุมกัมการร่างกตหมายเพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกะท่อม พุทธศักราช 24..  
ครั้งแรกคือ เมื่อวันพุธที่ 16 ธันวาคม 2485 เวลา 10.00 น. ณ ห้องประชุมคณะกัมการคริสตีกา  
และเป็นการประชุมเพียงครั้งเดียว กล่าวคือมีการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.นี้ผ่านในครั้งเดียว  
ผู้วิจัยได้ศึกษารายงานการประชุมกัมการร่างกตหมายในวันดังกล่าวพบว่า มีกัมการ (คือ กรรมการ)  
คือ กัมการร่างกตหมายพิจารณามี 3 ท่านคือ

1. ม.จ.สกลวรรณกร วรวรรณ ประธานกัมการ
2. นายชม จามรมาน กัมการ
3. นายอัถกรม สรียากัย กัมการ

และมีผู้เข้าร่วมประชุมอีก 3 ท่านคือ นายพิชาญ บุลง ที่ปรึกษาในการร่างกตหมาย,  
นายเสกล บุญยสถิตี เลขานุการ และ นายอุทัย วิเสสสมิต ผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ที่ประชุมได้อนุญาตให้ผู้แทนกระทรวงการสาธารณสุขเข้าร่วมประชุมด้วย 2 ท่าน  
คือ ม.จ.วัลภากร วรวรรณ<sup>32</sup> กับ นายแก้ว ไชยพากร

---

<sup>32</sup> นายแพทย์ หม่อมเจ้าวัลภากร วรวรรณ ทรงเป็นโอรสในพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์  
พงศ์ กับ หม่อมผัน ประสูติเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2434 ทรงสำเร็จการศึกษาที่โรงเรียนการแพทย์  
ทหารบก เลนินกราด ประเทศรัสเซีย ทรงมีพระเชษฐา พระภคินี พระนุชา พระชนิษฐาร่วม  
พระอุทรเดียวกันหลายพระองค์ เช่น ม.จ.สกลวรรณกร วรวรรณ พระเชษฐา หม่อมเจ้าวัลภากร วร  
วรรณ ทรงเคยเป็นหัวหน้าภาควิชาศัลยศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ.2460-  
2465) และเคยเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลศิริราช ในปี 2480 ก่อนเกษียณอายุราชการที่กระทรวง  
สาธารณสุข

[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%A3%E0%B8%93](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%A3%E0%B8%93)

และกรุณาดูหนังสือ เกิดวังปารุสก์ โดย พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์

ในร่างพระราชบัญญัติกะท่อม พุทธศักราช 24. ที่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา กำหนดหลักการไว้คือ “เพื่อห้ามการเสพใบกะท่อมหรือส่วนต่าง ๆ ของต้นกะท่อม และห้ามการปลูก” และระบุเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไว้คือ

เหตุผล

กะท่อมเป็นพริกชาติชนิดหนึ่ง ใบมีรสขมเมาคล้ายดิน ปรากฏว่า ประชาชนชาวไทยนิยมเสพกันแพร่หลายมาก การเสพใบกะท่อมเป็นการให้โทษแก่ร่างกายโดยทำให้ผู้เสพติดและเกิดอาการมึนเมา ท้องอืด เบื่ออาหาร เป็นโรคหัวใจอ่อนและโรคประสาทคันเค้น เพราะฉะนั้น จึงสมควรมีบทบัญญัติบังคับห้ามการปลูก การมีไว้ในครอบครอง การพาเข้าและส่งออกซึ่งใบกะท่อมและส่วนต่าง ๆ ของต้นกะท่อม ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองป้องกันให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนให้บังเกิดผลคือไป.

ที่ประชุมมีความเห็นให้เปลี่ยนชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติกะท่อม” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติพืชกะท่อม” ตามข้อเสนอของ ม.จ.สกลวรรณากร วรวรรณ ประธานกัมการร่างกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าชื่อที่เสนอมานี้จะทำให้เข้าใจผิดปะปนกับคำว่า “กะท่อม” ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของคน จึงใช้คำว่า พืชกะท่อม เป็นชื่อร่าง พ.ร.บ.

### สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพืชกะท่อม พ.ศ. 2486 สรุปได้ดังนี้

- 1) นิยาม “พืชกะท่อม” หมายความว่ารวมตลอดถึงทุกส่วนของพืชกะท่อม ซึ่งเรียกตามพริกสสารว่า มิตรายิน สเปนซิโอซา ไม่ว่าจะมีส่วนอื่นผสมอยู่ด้วยเป็นรูปหรือของปรุงใด ๆ
- 2) ห้ามนำเข้ามานิราชาอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชาอาณาจักรซึ่งพืชกะท่อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน (มาตรา 4)

3) ห้ามการเสฟ ปลุก มีหรือครอบครอง ซื่อ ขาย ใ้ หรือแลกเปลี่ยนพีชกะท่อม เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน และมีเงื่อนไขตามกฎหมายบัญญัติไว้คือ เพื่อประโยชน์ในการ ประกอบโรคศิลป์ หรือวิทยาศาสตร์ (มาตรา 5)

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

5) กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกตกะชวง (มาตรา 7)

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

เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาพระราชบัญญัติพีชกะท่อม พ.ศ. 2486 พบว่า การกำหนดบทลงโทษ ไม่สอดคล้องกับลักษณะความผิดที่มีความแตกต่างกันตามหลักสัดส่วนในการลงโทษทางอาญา กล่าวคือ ผู้เสฟใบกะท่อมอาจได้รับโทษเท่ากับการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือการลักลอบนำเข้า พีชกะท่อมเข้ามาในประเทศ ทั้ง ๆ ที่การเสฟใบกะท่อมเป็นส่วนหนึ่งของวิถีของคนไทยในภาคใต้ ในขณะที่การซื้อขาย แลกเปลี่ยนน่าจะมีอัตราโทษที่สูงกว่า สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลในขณะนั้น มีนโยบายที่ไม่ต้องการให้ประชาชนมาเสฟพีชกะท่อมอย่างเด็ดขาด

## กตกะชวงการสาธารณะสุขตามพระราชบัญญัติพีชกะท่อม พ.ศ. 2486

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติพีชกะท่อม พ.ศ. 2486 มีผลใช้บังคับแล้ว มีการออกกตกะชวงการสาธารณะสุขตาม พ.ร.บ.นี้ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2486 มีเนื้อหาโดยสรุปคือ

1) การกำหนดเรื่องการยื่นคำขออนุญาตรวม 3 กรณีคือ

กรณีที่ 1 การนำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพีชกะท่อม

กรณีที่ 2 ปลุกหรือมีพีชกะท่อมเพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

กรณีที่ 3 ซื่อ ขาย ให้ หรือแลกเปลี่ยนพีชกะท่อม

2) เจ้าหน้าที่ที่อนุญาตคือ อธิบดีกรมสาธารณะสุข

3) อายุใบอนุญาตมีการกำหนดไว้ 2 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 การนำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่ง

พีชกะท่อม มีอายุใบอนุญาต 1 ปี หรือน้อยกว่า 1 ปี

ประเภทที่ 2 การปลุก ซื่อ ขาย ให้ หรือแลกเปลี่ยนพีชกะท่อม กำหนดให้มีอายุจนถึงวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต คือไม่เกิน 1 ปี

4) เงื่อนไขการออกใบอนุญาตประเภทที่ 2 คือการปลุก ซื่อ ขาย ให้ หรือแลกเปลี่ยนพีชกะท่อม อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบโรคศิลปะในสาขาเภสัชภัณฑ์ที่ต้องการปรุงยาดังกล่าวแจ้งตำรับยาและปริมาณพีชกะท่อม หรือยาอื่นที่ผสม เพื่อขออนุญาตก่อนปรุงยาทุกครั้ง

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกตกะชวงการสาธารณะสุขตาม พ.ร.บ.นี้ พบว่า ไม่มีการอนุญาตให้มีการเสพพีชกะท่อมในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น 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 หรือส่งออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งพืชกระท่อม..... กรัม

เพื่อ.....

.....

โดยทาง.....

..... ผู้ขออนุญาต

คำขออนุญาต  
ปลูกหรือมีพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลป์  
หรือวิทยาศาสตร์

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

ขออนุญาต

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

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

ผู้ขออนุญาต

คำขออนุญาต

ชื่อ นาย ใ้หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์  
ในการประกอบโรคศิลป์หรือวิทยาศาสตร์

เขียนที่.....

วันที่.....พุทธศักราช.....

ฉัน.....อายุ.....ปี

สัญชาติ.....บ้านเลขที่.....ถนน.....

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

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

เป็นเจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์ในสำนัก.....

ขออนุญาตชื่อ นาย ใ้หรือแลกเปลี่ยนพืชกระท่อมปริมาณ.....กรัม

เพื่อ.....

.....

.....ผู้ขออนุญาต

แบบ พ.ก. 4

ใบอนุญาต

ให้นำเข้าในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งพืชกระท่อม

ใบอนุญาตที่.....

อนุญาตให้

ชื่อ.....

สัญชาติ.....

บ้านเลขที่..... ถนน..... หมู่ที่.....

ตำบล..... อำเภอ..... จังหวัด.....

นำเข้าในราชอาณาจักร } ซึ่งพืชกระท่อม ปริมาณ..... กรัม  
ส่งออกนอกราชอาณาจักร }

จาก..... ไปยัง.....

โดยทาง.....

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

ออก ณ วันที่..... พุทธศักราช.....

อธิบดีกรมสาธารณสุข

แบบ พ.ก. 5

ใบอนุญาต

ให้ปลูก มี ชื่อ ชาย ให้หรือแลกเปลี่ยน  
พืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลป์หรือวิทยาสาตร

ใบอนุญาตที่.....

อนุญาตให้

ชื่อ.....

สัญชาติ.....

บ้านเลขที่..... ถนน..... หมู่ที่.....

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

เจ้าหน้าที่วิทยาสาตรในสำนัก.....

(ก) ปลูกพืชกระท่อม จำนวน..... ต้น ไร่.....

(ข) มีพืชกระท่อม ปริมาณ..... กรัม ไร่.....

คำบน..... 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 โดยกัมการร่างกตหมาย ไม่มีข้อมูลทางวิชาการหรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ หรือผลการศึกษาผลกระทบด้านสุขภาพจากการเสพพืชกระท่อม ที่สามารถใช้อ้างเป็นเหตุผลในการเสนอกฎหมายของรัฐบาลในขณะนั้น นอกจากนี้ กัมการร่างกตหมายยังพิจารณาร่าง พ.ร.บ.นี้อย่างเร่งด่วนคือ ใช้เวลาประชุมแล้วเสร็จเพียง 1 ครั้งเท่านั้น

2) เหตุผล ความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 24.. ซึ่งอ้างว่าเพื่อคุ้มครองสุขภาพประชาชนผู้เสพ ไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ที่หนักแน่นจึงเป็นเพียงแบบพิธีในการเสนอกฎหมายเท่านั้น

3) รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีนโยบายเสนอพระราชบัญญัติกระท่อม พุทธศักราช 2486 เพื่อควบคุมหรือจำกัดการเสพพืชกระท่อมของประชาชนในขณะนั้น เนื่องจากประชาชนที่มาจากทะเลเบียดสูบฝิ่นกับทางราชการมีจำนวนลดน้อยลง เพราะในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (หรือสงครามมหาเอเชียบูรพา ที่ขยายมายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยประเทศญี่ปุ่น) ประเทศไทยอยู่ในภาวะข้าวยากหมากแพง ประชาชนที่เคยเสฝิ่นจึงหันไปใช้ใบกระท่อมที่มีราคาถูกกว่าแทน ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้จากภาษีฝิ่นเป็นอันมาก จึงต้องหันมาควบคุมหรือห้ามการเสฝิ่นกระท่อมแทน เพราะพืชกระท่อมเป็นคู่แข่งสำคัญของธุรกิจฝิ่นของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังไม่มีการบังคับใช้ พ.ร.บ.กระท่อม 2486 อย่างเข้มงวด จึงยังมีการปลูกต้นกระท่อมในปริมาณที่เหมาะสมและมีการเคี้ยวใบกระท่อมอย่างเปิดเผย จนกระทั่งมี พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ 2522 เจ้าหน้าที่จึงมีความเข้มงวดมากขึ้น<sup>33</sup>

ในเอกสารข้อมูลการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติกระท่อม ฯ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ท่านหนึ่งในปี 2486 คือ พล.ต.พิน อมรวิสัยสรเดช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง อภิปรายว่า “ฝิ่นนั้นมีภาษีมาก แต่พืชกระท่อมไม่มีภาษี เมื่อฝิ่นแพง คนก็หันไปสูบกระท่อมแทนฝิ่น ทำให้การค้าฝิ่นของรัฐบาลลดหย่อนลงเช่นนี้ เพื่อให้ต้องตามวัฒนธรรมอันดีงามแล้ว จึงเห็นว่าฝิ่นสำคัญกว่าควรจะเลิก”(อ้างจาก เอกสารผลการศึกษาของวุฒิสภาเมื่อปี พ.ศ.2546<sup>34</sup>)

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> “ผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่” จัดทำโดย คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอ

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 โดยกำหนดให้คนติดฝิ่นไปขึ้นทะเบียนกับเจ้าพนักงานเป็น “คนเสฟฝิ่น” ซึ่งเดิมจะมีกำหนดช่วงเวลาให้คนเสฟฝิ่นมาขึ้นทะเบียนได้ หากเลยกำหนดเวลาแล้วจะไม่มีกรขยายเวลาอีกต่อไป ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติฝิ่น (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2485 มาตรา 37 บัญญัติให้มีการขยายเวลาขึ้นทะเบียนคนเสฟฝิ่นได้ตามประกาศกระทรวงการคลัง (คือ กระทรวงการคลัง)

ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการตราพระราชบัญญัติกระท่อม พ.ศ. 2486 รัฐบาลได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การขยายเวลาจดทะเบียนคนเสฟฝิ่นหลายครั้ง 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) มีจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 23.50 ล้านบาท หรือคิดเป็นเกือบ 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมดของสยามในขณะนั้น รายได้จากฝิ่นนี้เองที่ทำให้สยามยังคงมีเงินเป็นค่าใช้จ่าย

---

ว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่ วุฒิสภา (ที่ประชุมวุฒิสภารับรองเมื่อวันอังคารที่ 4 พฤศจิกายน 2546), น.2-3.

งบประมาณเพิ่มขึ้นได้<sup>35</sup> ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเองสันนิบาตชาติ (League of Nations) ได้จัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศชื่อว่า อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยฝิ่น 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).<sup>36</sup>

## 2.4 การควบคุมพืชกระท่อมตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

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

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมานานแล้วและมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยสมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้การปราบปรามและควบคุมยาเสพติดให้โทษ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยยาเสพติดให้โทษซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

---

<sup>35</sup> อีระ นุชเปี่ยม, ฝรั่งมองไทยในสมัยรัชกาลที่ 7: ตะวันออกที่ศรีโลซ์? (กรุงเทพฯ : มูลนิธิประชาธิปไตย-รำไพพรรณี, 2559), 74-75.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน

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

คำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า ยาต่าง ๆ ตามบัญชีในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ และยาซึ่งเสนาบดีเห็นว่าอาจทำให้เสพติดแล้วให้โทษแก่ผู้บริโภค

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

(1) ฝิ่นยา

(2) บรรดาอัลกาลอยด์ส์ (Alkaloids) ของฝิ่น รวมทั้งวัตถุที่แปรธาตุจากอัลกาลอยด์ส์ และบรรดาเกลืออันประกอบขึ้นจากอัลกาลอยด์ส์

(3) ไบโคคา (Coca) รวมถึงบรรดาอัลกาลอยด์ส์ของไบโคคา และวัตถุที่แปรธาตุจากไบโคคาอัลกาลอยด์ส์ และบรรดาเกลืออันประกอบขึ้นจากไบโคคา

(4) บรรดายาที่กล่าวข้างบนนี้ ...

(5) ตัวยา หรือยาปรุงอย่างอื่นตามที่เสนาบดีประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

#### 2.4.1 ความเป็นมาและเหตุผลในการกำหนดพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 ตาม พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

นิยามคำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” ตามมาตรา 4 บัญญัติว่า

“ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า สารเคมีหรือวัตถุชนิดใด ๆ ซึ่งเมื่อเสพเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะโดยรับประทาน ดม สูบ ฉีด หรือด้วยประการใด ๆ แล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญ เช่น ต้องเพิ่มขนาดการเสพขึ้นเป็นลำดับ มีอาการถอนยาเมื่อขาดยา มีความต้องการเสพทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรงตลอดเวลา และสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลงกับให้รวมตลอดถึงพืชหรือส่วนของพืชที่เป็นหรือให้ผลผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษหรืออาจใช้ผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษและสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษด้วย ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรี

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ไม่หมายความถึงยาสามัญประจำบ้านบางตำรับตามกฎหมายว่าด้วยยาที่มียาเสพติดให้โทษผสมอยู่

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

“มาตรา 7 ยาเสพติดให้โทษแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ

- (1) ประเภท 1 ยาเสพติดให้โทษชนิดร้ายแรง เช่น เฮโรอีน (Heroin)
- (2) ประเภท 2 ยาเสพติดให้โทษทั่วไป เช่น มอร์ฟีน (Morphine) โคคาอีน (Cocaine) โคเดอีน (Codeine) ผื่นยา (Medicinal Opium)
- (3) ประเภท 3 ยาเสพติดให้โทษที่มีลักษณะเป็นตำรับยา และมียาเสพติดให้โทษในประเภท 2 ผสมอยู่ด้วย ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- (4) ประเภท 4 สารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษประเภท 1 หรือประเภท 2 เช่น อาเซติกแอนไฮไดรด์ (Acetic Anhydride) อาเซทิลคลอไรด์ (Acetyl Chloride)
- (5) ประเภท 5 ยาเสพติดให้โทษที่มีได้เข้าอยู่ในประเภท 1 ถึงประเภท 4 เช่น กัญชา พืชกระท่อม

ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศระบุชื่อยาเสพติดให้โทษตามมาตรา 8 (1)

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ คำว่า ผื่นยา (Medicinal Opium) หมายถึง ผื่นที่ได้ผ่านกรรมวิธีปรุงแต่งโดยมีความมุ่งหมายเพื่อใช้ในทางยา”

พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 บัญญัติให้พืชกระท่อม เป็นยาเสพติดประเภท 5 ยาเสพติดชนิดอื่นที่จัดในประเภท 5 ได้แก่ กัญชา เห็ดขี้ควาย (Hallucinogenic mushrooms)<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> เห็ดขี้ควาย (*Psilocybe cubensis* (Earle) Sing.) เป็นเห็ดพิษซึ่งขึ้นอยู่ตามกองมูลควายแห้ง สีของเห็ดจะมีสีเหลืองซีด คล้ายสีฟางแห้ง บนหัวของร่มจะมีสีน้ำตาลเข้มจนถึงสีดำบริเวณก้าน (stalk) บริเวณใกล้ตัวร่มจะมีแผ่นเนื้อเยื่อบาง ๆ สีขาว แผ่ขยายออกรอบก้าน แผ่นนี้มีลักษณะคล้ายวงแหวน เห็ดขี้ควาย มีขึ้นอยู่ทั่วไปในแทบทุกภาคของประเทศไทย เห็ดขี้ควายเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในบรรดานักเที่ยวว่า "magic mushroom" มีการแพร่ระบาดอยู่ในกลุ่มนักท่องเที่ยวบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

หรือ psychoactive fungi) และพืชฝิ่น (ไม่ใช่ฝิ่นยา ซึ่งจัดอยู่ในยาเสพติดประเภท 2) เป็นไปตาม “ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 135 (พ.ศ. 2539) เรื่อง ระบุชื่อและประเภท ยาเสพติดให้โทษ” ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2539

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เหตุผลในการบัญญัติให้กระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 โดยศึกษา ค้นคว้าจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย (กองที่ 2) ของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. .... โดยมีนายเล็ก จุณณานนท์ เป็นประธานกรรมการร่างกฎหมาย และมีนายไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล เป็นเลขานุการ คณะกรรมการร่างกฎหมาย ในขณะนั้นได้ใช้ออกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ 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

---

ฤทธิ์ในทางเสพติด : ในเห็ดขี้ควายมีสารออกฤทธิ์ทำลายประสาทอย่างรุนแรงคือ psilocin (ไซโลซิน) และ psilocybin (ไซโลไซบิน) ผสมอยู่ ซึ่งออกฤทธิ์หลอนประสาท สารทั้งสองตัวนี้ถูกจัดเป็นวัตถุออกฤทธิ์ประเภทที่ 1 ตาม พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

อาการผู้เสพ : เมื่อบริโภคเข้าไปจะทำให้มีอาการเมา เคลิบเคลิ้มและบ้าคลั่งในที่สุด

โทษที่ได้รับ : หากบริโภคเข้าไปมาก ๆ หรือผู้ที่บริโภคเข้าไปมีภูมิต้านทานน้อย อาจทำให้เกิดอันตรายถึงแก่ชีวิตได้

“เห็ดขี้ควาย” เว็บไซต์ศูนย์บริการวิชาการและพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาสารเสพติด

กลุ่มท้องถิ่นและภูมิภาคศึกษา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ at

[http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/drugs/knowledge-details.php?knowledge\\_id=27](http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/drugs/knowledge-details.php?knowledge_id=27)

เห็ดขี้ควาย เว็บไซต์กองควบคุมวัตถุเสพติด อย. at

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

ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. .... เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยกระทรวงสาธารณสุข ตามหนังสือกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2520 ที่ส่งถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายปลั่ง มีจุล เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น มิได้เกิดจากการริเริ่มของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) แต่อย่างใด โดยผู้แทนของกระทรวงสาธารณสุขที่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการร่างกฎหมายคือ นายพร ตามประทีป รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ได้ให้ข้อมูลว่า กรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่ควบคุมยาเสพติดประเภทฝิ่นเพียงหน่วยงานเดียว เมื่อต่อมามียาเสพติดประเภทอื่นเพิ่มขึ้น จึงไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ควบคุม กระทรวงสาธารณสุขจึงได้เสนอร่างพ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ เพื่อให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ อีกทั้งยาเสพติดบางประเภทยังมีประโยชน์อยู่

มีข้อสังเกตน่าสนใจคือ ร่าง พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก็ยังมีได้มีการหารือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ และกรมตำรวจ

นิยามคำว่า “ยาเสพติดให้โทษ” ตามร่าง พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. .... ที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ ได้นิยามไว้ว่า

*“ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า สารที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นยาเสพติดให้โทษ*

ที่ประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายไม่เห็นด้วยกับการกำหนดนิยามดังกล่าว เพราะบทลงโทษตามกฎหมายนี้สูงมาก แต่กลับมิได้บัญญัติให้ประชาชนทราบว่าสารชนิดใดเป็นยาเสพติดให้โทษ ขัดกับหลักการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญา ตามร่างกฎหมายที่เสนอมาก็มิได้ระบุชนิดหรือประเภทยาเสพติดไว้ คณะกรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นควรให้มีการจัดทำนิยาม ยาเสพติดให้โทษให้ชัดเจน และให้กำหนดประเภทและชนิดของยาเสพติดให้โทษ ทั้ง 5 ประเภทในร่าง พ.ร.บ.ด้วย<sup>38</sup>

เหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการบัญญัติพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 คือ คณะกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันในขณะนั้นคือ พระราชบัญญัติ

---

<sup>38</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 2 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. .... ครั้งที่ 1/2520 (20 ธันวาคม 2520)

พืชกระท่อม พ.ศ. 2486 ยังบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดอยู่ จึงควรนำมาบัญญัติไว้เป็น ยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 คือ เป็นยาเสพติดให้โทษที่มีได้จัดอยู่ในประเภท 1 ถึง ประเภท 4

กล่าวได้ว่า การพิจารณาให้พืชกระท่อมเป็นประเภท 5 ของคณะกรรมการร่าง กฎหมาย ไม่มีข้อมูลหลักฐาน รายงานวิจัย หรือการอ้างอิงผลการศึกษาเรื่องผลกระทบต่อ สุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มาใช้ข้อมูลประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

## 2.4.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวกับ พืชกระท่อม

### นิยาม “พืชกระท่อม”

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มีได้บัญญัตินิยามคำว่า “พืชกระท่อม”ไว้ และมีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) เรื่อง ระบุชื่อและประเภท ยาเสพติดให้โทษ ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ลงวันที่ 17 กันยายน 2522 ทำให้อาจมี ประเด็นปัญหาการปรับใช้กฎหมายว่า พืชกระท่อมหมายถึงส่วนใดบ้าง ต่อมามีการยกเลิก ประกาศดังกล่าว

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 อัลกาลอยด์ และลำต้น เป็นต้น”

นิยามพืชกระท่อมตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มีเนื้อหาสาระไม่แตกต่างจาก นิยามศัพท์พืชกระท่อมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 กล่าวคือ กฎหมาย ยาเสพติดให้โทษถือเอาทุกส่วนของพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ทั้ง ๆ ที่ข้อมูล ทางวิทยาศาสตร์ทราบกันดีว่า ผู้เสพหรือผู้ใช้พืชกระท่อมจะใช้เฉพาะส่วนใบเท่านั้น มิได้นำส่วนอื่น ๆ

ของพืชกระท่อมมาใช้เสพแต่อย่างใด แต่พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษกลับบัญญัติให้ผู้ครอบครองหรือจำหน่ายส่วนอื่น ๆ ของพืชกระท่อมมีความผิดอาญาด้วย

สิ่งนี้สะท้อนถึงความล้าสมัยของกฎหมายยาเสพติดของไทย ซึ่งมีได้พัฒนาปรับปรุงจากกฎหมายยาเสพติดฉบับเดิมที่ใช้มานานกว่า 70 ปี เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายอาญาและหลักอาชญาวิทยา จึงควรมีการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยควรกำหนดนิยามพืชกระท่อมเฉพาะส่วนใบและสารอัลคาลอยด์เท่านั้น ไม่มีความจำเป็นในทางกฎหมายที่จะกำหนดให้ส่วนลำต้น กิ่ง ผล หรือเนื้อไม้เป็นยาเสพติดแต่อย่างใด เช่น ผู้ที่ทำเฟอร์นิเจอร์ที่ทำจากไม้พืชกระท่อม ไม่ควรบัญญัติให้มีความผิดตามกฎหมาย เพราะผลิตภัณฑ์เฟอร์นิเจอร์ดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดอันตรายใด ๆ การตัดฟันหรือโค่นพืชกระท่อมยังส่งผลกระทบต่อทำให้พืชกระท่อมอาจสูญพันธุ์ในอนาคตได้ ถือเป็นการทำลายพันธุ์พืชและความหลากหลายทางชีวภาพ เพราะพืชกระท่อมเป็นพืชพื้นถิ่นในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่สามารถปลูกในภูมิภาคอื่นของโลกได้

#### **การผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 (มาตรา 26)**

“มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 4 หรือในประเภท 5 เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นราย ๆ ไป

การมียาเสพติดให้โทษในประเภท 4 หรือในประเภท 5 ไว้ในครอบครองมีปริมาณตั้งแต่สิบกิโลกรัมขึ้นไป ให้ถือว่ามิไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย

การขออนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

การผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ มิฉะนั้นจะถือเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายจัดแบ่งลักษณะความผิดและบทลงโทษตามมาตรา 26 ออกเป็น 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 ผลิต นำเข้า หรือส่งออกพืชกระท่อมโดยไม่ได้รับอนุญาต

บทลงโทษคือ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท (มาตรา 75 วรรคสอง.<sup>39</sup>)

กรณีที่ 2 ครอบครองพืชกระท่อมโดยไม่ได้รับอนุญาต แบ่งออกเป็น 2 กรณี

กรณีการครอบครองเพื่อเสพ คือ มีปริมาณน้ำหนักสุทธิไม่ถึง 10 กิโลกรัม และไม่ใช่ผู้จำหน่ายพืชกระท่อม

บทลงโทษคือ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 76 วรรคสอง.<sup>40</sup>)

กรณีการครอบครองเพื่อจำหน่าย มีบัญญัติโทษไว้ในมาตรา 76/1.<sup>41</sup> โดยอัตราโทษจะขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำหนักสุทธิของพืชกระท่อมที่ตรวจยึดได้ กล่าวคือ หากมีปริมาณน้ำหนักสุทธิ

---

<sup>39</sup> “มาตรา 75 ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านห้าแสนบาท ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมานั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท”

<sup>40</sup> “มาตรา 76 ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคหนึ่งนั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>41</sup> “มาตรา 76/1 ผู้ใดจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 26 วรรคหนึ่ง โดยมีจำนวนยาเสพติดให้โทษไม่ถึงสิบกิโลกรัม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้ามียาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ตั้งแต่สิบกิโลกรัมขึ้นไปต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านห้าแสนบาท

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคหนึ่งนั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคสองนั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสนบาท”

ของพีชกระท่อมไม่ถึง 10 กิโลกรัม จะมีโทษเบากว่ากรณีที่มีปริมาณน้ำหนักสุทธิของพีชกระท่อม ตั้งแต่ 10 กิโลกรัมขึ้นไป

เช่น หากผู้กระทำความผิดจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายพีชกระท่อม ที่สามารถตรวจยึดของกลางได้จำนวน 8 กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าพีชกระท่อมที่สามารถตรวจยึดของ กลางได้จำนวน 15 กิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกิน สองแสนบาท

เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราโทษของกรณีการครอบครองเพื่อเสพ แทบจะไม่แตกต่างจากการ ครอบครองเพื่อจำหน่ายมากนัก แม้ว่าจะมีโทษเบากว่าก็ตาม เช่น หากบุคคลนั้นครอบครองใบ กระท่อมเพียงไม่กี่สิบใบ หรือมีน้ำต้มใบกระท่อม 1 ลิตร ก็อาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นการจำหน่ายใบกระท่อมที่มีน้ำหนัก ตั้งแต่ 10 กิโลกรัมขึ้นไป ผู้จำหน่ายก็อาจได้รับโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองแสน บาท

### **หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองซึ่ง ยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามมาตรา 26**

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า มาตรา 26 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ สามารถอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ซึ่งรวมถึงพีชกระท่อม โดยมาตรา 26 วรรคท้าย กำหนดเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

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

ผู้ที่ขออนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 ให้ยื่นคำขอตามแบบ ย.ส. 21 ทำयกฎกระทรวงนี้พร้อมด้วยหลักฐานตามที่ระบุไว้ใน แบบ ย.ส. 21 (ข้อ 1)

แบบ ข.ส. 21

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

ที่ประทับ ผู้ขอรับใบอนุญาต หรือ ผู้ดำเนินการ ขนาด 3x4 เซ็นติเมตร
---

## คำขอรับใบอนุญาต

ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ  
ในประเภท 4 หรือในประเภท 5

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

- ข้าพเจ้า.....  
(ชื่อผู้ขอรับใบอนุญาต)  
อยู่เลขที่.....ตอก/ซอย.....ถนน.....  
หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....  
จังหวัด.....โทรศัพท์.....
- ซึ่งมีผู้ดำเนินการ ชื่อ.....อายุ.....ปี  
สัญชาติ.....อยู่เลขที่.....ตอก/ซอย.....  
ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....  
อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....โทรศัพท์.....
- ขอรับใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษ ในประเภท 4  
หรือในประเภท 5  
โดยมีสถานที่ทำการ คือ.....  
(ชื่อสถานที่ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง)  
อยู่เลขที่.....ตอก/ซอย.....ถนน.....  
หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....  
จังหวัด.....โทรศัพท์.....
- พร้อมกับคำขอเจ้าหน้าที่ได้แนบหลักฐานต่าง ๆ มาด้วย คือ  
(1) สำเนาหรือรูปถ่ายทะเบียนบ้าน  
(2) หนังสือแสดงว่าเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการของนิติบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตตาม 2.  
(3) รูปถ่ายของผู้ขอรับใบอนุญาต หรือผู้ดำเนินการ ขนาด 3x4 เซนติเมตร จำนวน 2 รูป

(ลายมือชื่อ).....ผู้ยื่นคำขอ

หมายเหตุ ให้ขีดฆ่าข้อความที่ไม่ต้องการออก

การยื่นคำขอตามกฎหมายกระทรวงนี้ ให้ยื่น ณ กองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงาน  
คณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เมื่อมีการยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว  
จะมีการเสนอเรื่องเป็นวาระพิจารณาต่อคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษเพื่อให้ความ

เห็นชอบเป็นราย ๆ ไป แล้วจึงจะมีการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเพื่อพิจารณาอนุญาตเป็นลำดับสุดท้าย

ใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ให้เป็นไปตามแบบ ย.ส. 22 ทำยกฎกระทรวงนี้ (ข้อ 2)

### 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 2559.<sup>42</sup>

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

ผู้วิจัยได้มีโอกาสสอบถามข้อมูลจากผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด (นายวชิระ อัมพันธ์) และเจ้าหน้าที่ในกอง ฯ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข.<sup>43</sup> ทำให้ทราบว่า ในแต่ละปีมีผู้มาขอใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 กรณีพืชกระท่อมไม่มากนัก เช่น กรณีคุณยายละม่อมที่เคยยื่น

<sup>42</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ที่ สธ 1003.2/ว 9187 เรื่องการยื่นคำขอใบอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ประจำปี พ.ศ.2558 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2558

<sup>43</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด (นายวชิระ อัมพันธ์) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2559

คำขอใบอนุญาตปลูกพืชกระท่อมจำนวน 1 ต้น มาเป็นเวลาต่อเนื่องหลายปี จนกระทั่งถึงรุ่นลูกที่  
ขออนุญาตแทน

### **ข้อมูลสถิติเรื่องการขออนุญาตเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของ อย. โดยสรุปมีดังนี้<sup>44</sup>**

ข้อมูลสถิติในปี 2555 กรณีการออกใบอนุญาตผลิตยาเสพติดให้โทษในประเภท 5  
มีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตเพียง 1 ราย กรณีการนำเข้ายาเสพติดให้โทษในประเภท 5  
มีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตจำนวน 2 ราย และไม่มีผู้ใดยื่นคำขอเพื่อจำหน่ายยาเสพติด  
ให้โทษในประเภท 5

ข้อมูลสถิติในปี 2556 มีผู้ยื่นคำขอเพื่อจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 จำนวน 1 ราย  
และมีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตผลิตพืชกระท่อมจำนวน 2 ราย และมีผู้ยื่นคำขอและได้รับ  
ใบอนุญาตนำเข้าจำนวน 2 ราย และมีผู้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตครอบครองยาเสพติดให้โทษ  
ในประเภท 5 จำนวน 10 ราย เพิ่มขึ้นจากปี 2555 ที่มีจำนวนผู้ขออนุญาตครอบครองจำนวน 8 ราย

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

ผู้ที่ขอใบอนุญาตครอบครองพืชกระท่อมส่วนใหญ่ เป็นมหาวิทยาลัยที่นำพืชกระท่อมไปใช้ใน  
การศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์หรือทางการแพทย์ เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### **กฎกระทรวงออกตามมาตรา 26 เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัยพืชกระท่อม**

ผู้วิจัยได้ทราบข้อมูลจากนักวิชาการที่ศึกษาพืชกระท่อม ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค  
ในการศึกษาเกี่ยวกับพืชกระท่อมนี้ จนทำให้นักวิชาการหลายท่านถอดใจ ไม่ได้ศึกษาวิจัย  
ใบกระท่อมอีก เนื่องจากกฎหมายยาเสพติดให้โทษยังบัญญัติให้การครอบครองหรือการเสพ  
ใบกระท่อมเป็นความผิดอาญา ทำให้การได้มาซึ่งวัตถุดิบที่ใช้ศึกษามีความยากลำบาก กล่าวคือ ผู้วิจัย  
จะต้องติดต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อขอแบ่งของกลางในคดีอาญา หรือการไปเก็บใบกระท่อม  
ในป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติในบางกรณีซึ่งเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอื่นอีก

---

<sup>44</sup> “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 มิได้กำหนดช่องทางอำนวยความสะดวกให้แก่ นักวิจัยหรือนักวิชาการที่ต้องการศึกษาวิจัยพืชกระท่อมแต่อย่างใด อีกทั้งอายุใบอนุญาตทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออกหรือครอบครองพืชกระท่อม ก็มีอายุเพียง 1 ปี ทำให้เมื่อใกล้จะครบกำหนดใบอนุญาต ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตใหม่ ซึ่งจะต้อง มีการพิจารณาใหม่ในทุกกรณี แม้ว่าจะเป็นที่เคยได้รับอนุญาตมาแล้ว ทำให้การศึกษาวิจัย ขาดความต่อเนื่อง เพราะงานวิจัยด้านนี้มักจะใช้ระยะเวลาในการศึกษาหลายปี

การพิจารณาอนุมัติคำขอรับใบอนุญาตของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน การพิจารณาออกใบอนุญาต จึงขึ้นอยู่กับความเห็นหรือดุลพินิจของกรรมการ ฯ เป็นหลัก ทำให้ขาดความแน่นอน ชัดเจน

เช่น นักวิจัยท่านหนึ่งเคยได้รับใบอนุญาตครอบครองใบกระท่อมจากควบคุมยาเสพติด ให้โทษชุดก่อน แต่เมื่อนำโครงการวิจัยเรื่องเดียวกันมาขอต่อใบอนุญาตใหม่ คณะกรรมการ ฯ ชุดใหม่ที่ได้รับแต่งตั้งแทนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ครบวาระ ได้ตั้งข้อสังเกตหรือสอบถามข้อมูล เรื่องแหล่งที่มาของใบกระท่อมที่จะนำมาใช้ศึกษาวิจัยว่า อาจได้มาอย่างไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ นักวิจัย ผู้รับผิดชอบโครงการได้ปฏิบัติตามคำแนะนำในการกรอกข้อมูลของเจ้าหน้าที่ อย. ที่เป็นฝ่ายเลขานุการมาโดยตลอดที่ให้ระบุว่า นำใบกระท่อมที่เกิดตามธรรมชาติในบริเวณอุทยาน แห่งชาติ กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง ความไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของมาตรา 26 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ที่มีมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้นักวิจัยที่ศึกษาพืชกระท่อม หรือยาเสพติดประเภทที่ 5 หรือให้คำแนะนำที่จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัย เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า พืชกระท่อมยังเป็นยาเสพติดให้โทษที่ยากในการได้มาศึกษาวิจัย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (2) บัญญัติให้การเก็บไม้ ใบไม้ในอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาตมีความผิดตามกฎหมาย แต่หากของที่เก็บไปนั้นมี ราคาเพียงเล็กน้อย มีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท หรือหากเป็นการนำใบกระท่อมออกมาเพื่อใช้ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ ก็ไม่ถือเป็นความผิดอาญา ตามมาตรา 19<sup>45</sup>

#### **ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อจำกัดในการยื่นขออนุญาตตามกฎหมายกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2522) ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2522**

1) ไม่มีการประกาศหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายกฎกระทรวง ที่ประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบ เช่น การปลูกพืชกระท่อมจะต้องมีการควบคุมคนเข้า ออกในบริเวณที่ปลูก มีการชิงตาข่ายไว้รอบต้น

<sup>45</sup> “มาตรา 19 บทบัญญัติในมาตรา 16 และมาตรา 17 มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการ ไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวกปลอดภัย หรือให้ความรู้ แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี”

2) การพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉ.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

ด้วยเหตุที่กฎหมายอนุบัญญัติระดับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ข้างต้น ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยพืชกระท่อมของนักวิจัยไทย จึงน่าจะเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้นักวิจัยญี่ปุ่นสามารถศึกษาวิจัยเกี่ยวกับฤทธิ์ของสารต่าง ๆ ในพืชกระท่อมได้อย่างเปิดกว้าง จนทำให้นักวิจัยญี่ปุ่นได้รับสิทธิบัตร 3 สิทธิบัตรของสหรัฐอเมริกา 2 ฉบับ และสิทธิบัตรญี่ปุ่น 1 ฉบับ สิทธิบัตรทั้ง 3 ฉบับนี้ ครอบคลุมอนุพันธ์จากสารสกัดใบกระท่อมคือ สาร mitragynine และ 7-hydroxymitragynine ซึ่งสามารถใช้พัฒนาเป็นยารักษาอาการปวดต่าง ๆ มหาวิทยาลัยชิบะยังได้ยื่นขอจดสิทธิบัตรผ่านสนธิสัญญาความร่วมมือด้านสิทธิบัตร หรือ PCT เพื่อให้มีผลในประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาคีในสนธิสัญญาดังกล่าว 117 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> “ญี่ปุ่นยื่นจดสิทธิบัตรกระท่อมเพิ่มเติม” (2 กันยายน 2559) โดย มูลนิธิชีววิถี at <http://www.biothai.net/node/30500>



ทำใบรูปถ่าย  
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.....  
ต.รอก/ซอย..... ถนน..... หมู่ที่.....  
ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....  
จังหวัด..... โทรศัพท์.....

ใบอนุญาตฉบับนี้ให้ใช้ได้จนถึงวันที่.....  
และให้ใช้ได้เฉพาะสถานที่ซึ่งระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น  
ให้ไว้ ณ วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

ตำแหน่ง.....

ผู้อนุญาต

## การห้ามเสพพืชกระท่อมโดยไม่มีช้อยกเว้น

มาตรา 57.<sup>47</sup> บัญญัติห้ามบุคคลเสพพืชกระท่อมซึ่งเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ในทุกกรณีโดยไม่มีช้อยกเว้น เนื้อหาของมาตรานี้มีความล้ำหลังยิ่งกว่า พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 มาตรา 5 ซึ่งยังเปิดช่องให้มีกาเสพพืชกระท่อมได้ หากได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เพื่อประโยชน์ในการรักษาโรคหรือการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์

ผู้ฝ่าฝืนเสพพืชกระท่อมตามมาตรา 57 จะมีความผิดตามมาตรา 92 วรรคสอง.<sup>48</sup>

การบัญญัติห้ามบุคคลใด ๆ ใช้หรือเสพใบกระท่อม โดยไม่มีช้อยกเว้น 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

---

<sup>47</sup> “มาตรา 57 ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 5”

<sup>48</sup> “มาตรา 92 ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้ายาเสพติดให้โทษซึ่งเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดดังกล่าวมานั้นเป็นพืชกระท่อม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท”

## การพิจารณาทบทวนพืชเสพติดออกจากยาเสพติดให้โทษในประเภท 5<sup>49</sup>

สืบเนื่องจากสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้จัดส่ง “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาผลดีและผลเสียของการบริโภคพืชกระท่อม เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอว่าควรยกเลิกพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษหรือไม่ วุฒิสภา” ซึ่งมีข้อสรุปให้นำพืชกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เพื่อให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณา ผลปรากฏว่า เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2549 **คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ** มีมติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 โดยอ้างเหตุผลคือ

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

ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้มีความเห็นเสนอแนะให้ยกเลิกพืชกระท่อมออกจากการเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 โดยให้ย้ายพืชกระท่อมและสารมิตราโจนีนเป็นวัตถุออกฤทธิ์ ฯ **“คณะทำงานเพื่อพิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพืชกระท่อมกระทรวงสาธารณสุข”** ซึ่งมี รองเลขาธิการ อย.เป็นประธาน และคณะทำงานอื่นที่เป็นตัวแทนหน่วยงานภายในกระทรวงสาธารณสุขทั้งหมดประกอบด้วย ผู้แทนกรมการแพทย์ ผู้แทนกรมสุขภาพจิต ผู้แทนกรมพัฒนาแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก ผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ผู้แทนศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด สธ. เกษัชกร เชี่ยวชาญ ด้านระบดธาวิทยาของวัตถุเสพติด อย. ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวง สธ. ผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด หัวหน้ากลุ่มกฎหมาย หัวหน้ากลุ่มกำหนดมาตรฐาน อย.

เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2558 คณะทำงาน ฯ ชุดข้างต้นมีมติให้พืชกระท่อม ยังคงเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ซึ่งได้มีการเสนอความเห็นดังกล่าวต่อ “คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณามาตรการควบคุมพืชกระท่อม” ซึ่งมีรองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาที่

---

<sup>49</sup> นัยนา พชรไพศาล, “สถานะทางกฎหมายและสังคมของพืชเสพติดในประเทศไทย: มุมมองทางสาธารณสุขต่อการลดทอนอาญาของพืชเสพติด” (เอกสารนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “สถานะของพืชเสพติดในสังคมไทย พ.ศ.2559 วันที่ 23 มีนาคม 2559 ณ โรงแรมวิค 3 บางกอก จัดโดยแผนงาน กวส.)

เลขาธิการ อัย.มอบหมายเป็นประธาน ต่อมา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2558 ที่ประชุม คณะอนุกรรมการ ฯ ได้ประชุมมีมติให้พีชกระท่อมยังคงเป็นยาเสพติดให้โทษ ส่งผลทำให้ การประชุมคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2558 มีมติให้ พีชกระท่อมยังคงเป็นยาเสพติดให้โทษ

นพ.อภิชัย มงคล อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้ให้ความเห็นว่า<sup>50</sup> ควรยกเลิกการให้ พีชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ค่อยเป็นเหตุเป็นผล เหมือนกับกรณีการให้แอมเฟตามีนเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 1 ก็เกิดจากเหตุผลทางการเมือง มากกว่าการคุ้มครองสุขภาพหรือความปลอดภัยของประชาชน การพิจารณาตัดสินในเรื่องนี้ตามกฎหมายยาเสพติดให้โทษ มีได้ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ แต่การตัดสินใจจริง ๆ อยู่ที่นักการเมือง

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเรื่อง harm reduction นพ.อภิชัย มงคล เห็นว่าควรให้ พีชกระท่อมเป็นวัตถุออกฤทธิ์ ฯ ประเภท 3 หรือประเภท 4 แทน เพราะหากให้พีชกระท่อมเป็น ยาเสพติดให้โทษจะมีปัญหาในการนำมาใช้ประโยชน์รวมถึงการศึกษาวิจัย ไม่สามารถนำ พีชกระท่อมยังไม่ถูกนำมาใช้ในทางการแพทย์ ที่ยอมให้มีการเสพหรือใช้สารเสพติดได้ อีกทั้งยังไม่ เคยพบข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ว่า การใช้ใบกระท่อมแล้วทำให้เสียชีวิต หรือก่ออาชญากรรม อย่างกรณีเครื่องดื่ม 4 คุณ 100 ถ้ามีการใช้ในปริมาณมากและไม่ได้นอน ก็อาจส่งผลกระทบต่อร่างกายหรือมีพฤติกรรมเปลี่ยนไปเหมือนกรณีเหล่านี้

### 2.4.3 บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการกำหนดให้พีชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ

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

#### ก) ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2558 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้เสนอความเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบัญญัติโทษอาญาในกรณีพีชกระท่อม<sup>51</sup> ต่อนายกรัฐมนตรี มีสาระสำคัญ คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมพีชกระท่อมตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ

---

<sup>50</sup> นพ.อภิชัย มงคล อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ (ข้อมูลสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 ณ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข)

<sup>51</sup> ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับพีชกระท่อม โดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (30 มกราคม 2558)

พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 29 เนื่องจากพืชกระท่อมมิได้เป็นพืชที่ให้โทษร้ายแรง ต่อร่างกายหากบริโภคในปริมาณที่เหมาะสม ผู้ใช้หรือเสพกระท่อมโดยปกติ ก็มีได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้อื่นแต่อย่างใด อีกทั้งไม่มีรายงานผลการศึกษาในไทยว่า มีผู้เสียชีวิตจากการเคี้ยวกระท่อมอย่างเดียวแต่อย่างใด

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า การออกกฎหมายควบคุมพืชกระท่อม และการลงโทษทางอาญาในบางลักษณะ เป็นสิ่งไม่เกิดประโยชน์ ไม่สอดคล้องกับมาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา (Decriminalization) โดยเฉพาะกรณีการเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม

ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีมาตรการกำกับดูแลการใช้พืชกระท่อมของบุคคล และควรมีการควบคุม การนำสารซึ่งมีฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นส่วนประกอบในกระท่อม นำไปใช้เป็นส่วนผสมหรือ สารตั้งต้นในการทำเป็นยาเสพติดชนิดอื่น กล่าวคือมีการควบคุมสารที่แปรสภาพหรือสังเคราะห์ ทางวิทยาศาสตร์โดยใช้ พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 โดยอ้างเรื่องการ จัดให้พืชกระท่อมเป็นสารที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดใหม่ (New Psychoactive Substance - NPS) ของสำนักงานควบคุมยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC)

## **ข) การบัญญัติโทษอาญาโดยไม่จำเป็น ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน**

แม้ว่าบทกำหนดโทษกรณีพืชกระท่อมจะมีโทษที่เบากว่ายาเสพติดให้โทษประเภท 5 ชนิด อื่น ๆ แต่การกำหนดโทษอาญาในบางลักษณะก็ไม่มี ความจำเป็นแต่อย่างใด ก่อให้เกิดความรุนแรงในสังคม ทำให้ผู้ถูกดำเนินคดีโดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนเกิดตราบาบ

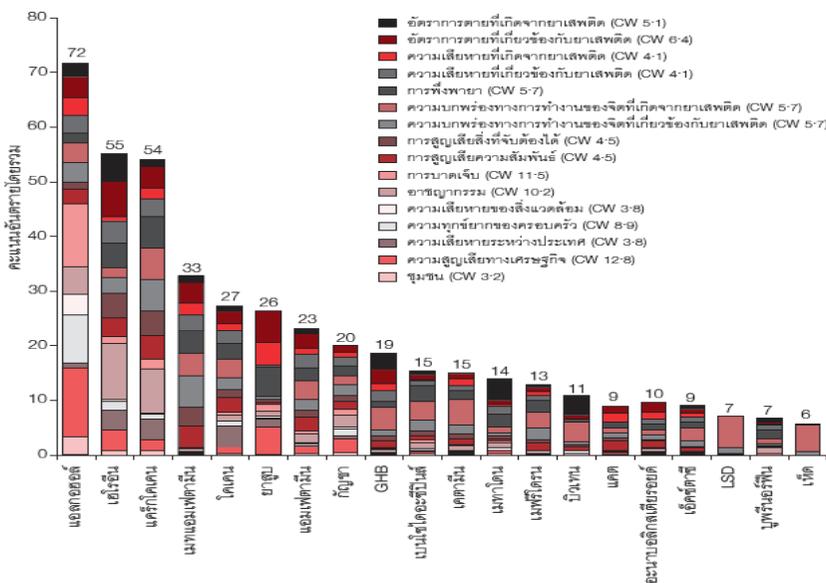
เช่น ความผิดกรณีเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม หรือกรณีการตม่น้ำกระท่อมเพื่อ ตมเองหรือตมในกลุ่มเพื่อน หากถูกตำรวจจับกุมก็จะถูกตั้งข้อหาความผิดฐานผลิตยาเสพติดให้โทษใน ประเภท 5 แทนที่จะถูกดำเนินคดีในความผิดฐานเสพซึ่งมีบทลงโทษที่น้อยกว่า ความไม่ชัดเจนใน การบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญา จึงขัดกับหลักกฎหมายอาญาที่ต้องมีความแน่นอนชัดแจ้ง ไม่ทำให้ ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนหรือใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และเคยมีกรณีผู้ขับรถลักลอบขน ใบกระท่อม ถูกเจ้าหน้าที่ยิงเสียชีวิต

หากเปรียบเทียบการบริโภคใบกระท่อมกับการตมเครื่องตมแอลกอฮอล์ที่ถือเป็นสิ่งเสพติดถูก กฎหมาย แต่พบกรณีผู้ตมเครื่องตมแอลกอฮอล์ที่ก่อให้เกิดอันตรายมากกว่าพืชกระท่อม

หรือยาเสพติดชนิดอื่น ๆ คือ มีอันตรายร้ายแรงกว่า เฮโรอีน แครกโคเคน โดยประเมินจากอันตรายต่อผู้บริโภคหรือผู้ดื่ม อุบัติเหตุ ปัญหาอาชญากรรม ผลกระทบต่อครอบครัว สังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ (ดูแผนภาพที่ 2.7).<sup>52</sup> แต่ยังไม่มียข้อมูลสถิติเกี่ยวกับผลเสียทางสังคม เศรษฐกิจ หรือผลกระทบต่อสุขภาพของการใช้กระท่อมอย่างชัดเจน

ข้อมูลขององค์การอนามัยโลกในปี 2012 ระบุว่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะเป็นสาเหตุการตายของประชากรโลกปีละกว่า 3.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.9 ของการตายทั้งหมดของประชากรโลก.<sup>53</sup> ยังไม่รวมถึงการบาดเจ็บ การป่วย และผลกระทบต่อครอบครัว สังคม สร้างภาระให้แก่งบประมาณรายจ่ายด้านสุขภาพของภาครัฐและประชาชนโดยรวมจำนวนมหาศาล

แผนภาพที่ 2.7 การเปรียบเทียบอันตรายจากยาเสพติดประเภทต่าง ๆ



รศ.ดร.ปกป้อง ศรีสนิท อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้ความเห็นว่า การลงโทษในคดียาเสพติด โดยเฉพาะยาบ้า และ ไอซ์ มีการบัญญัติโทษที่รุนแรง การลงโทษตามกฎหมายปัจจุบันไม่ได้แยกรายใหญ่กับผู้เสพออกจากกัน แต่มีแนวทางการลงโทษ ผู้เสพยา

<sup>52</sup> การเปรียบเทียบอันตรายของสารเสพติดชนิดต่าง ๆ และโมดาฟินิล (Modafinil): ทางเลือกแทน (เมท) แอมเฟตามีนกับข้อพิจารณาทางวิทยาศาสตร์และกฎหมาย (สำนักกิจการในพระตำหนักเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, กรกฎาคม 2558), น.113.

<sup>53</sup> “Global status report on alcohol and health – 2014” (World Health Organization 2014).

และผู้ขายยาตามปริมาณยาเสพติดเป็นหลัก ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนในการลงโทษทางอาญา รวมถึงข้อสันนิษฐานเรื่องแบ่งบรรจุเป็น “การผลิต” หากใครที่บ่มยาบ้าขาย ทำเป็นโรงงาน แบบนี้ทุกคนเห็นด้วยอยู่แล้วว่าต้องลงโทษให้หนัก แต่ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ ได้เขียนบทสันนิษฐานแบบไม่มีข้อแก้ตัวว่า การผลิตให้ หมายถึง “การแบ่งบรรจุด้วย ซึ่งตรงนี้เป็นกรลงโทษที่รุนแรงและไม่เป็นธรรม”<sup>54</sup>

คดีความที่ถูกฟ้องร้องในความผิดตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ กรณีพืชกระท่อม ส่วนใหญ่เป็นคดีขึ้นสู่ศาลชั้นต้น เพราะไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่คู่ความจะอุทธรณ์หรือฎีกา จึงไม่พบแนวคำตัดสินของศาลฎีกาที่น่าสนใจ ยกเว้นกรณีคำตัดสินของศาลฎีกาในคดีหนึ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6261/2551) ซึ่งศาลฎีกาตัดสินให้ริบรายนต์ที่ขนใบกระท่อม ข้อเท็จจริงในคดีสรุปคือ จำเลยทั้งสามคนมีพืชกระท่อมอันเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 บรรจุกระสอบพลาสติก 3 กระสอบ และกระเป๋าทู 1 ใบ น้ำหนัก 38.90 กิโลกรัม ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย โดยศาลฎีกาให้เหตุผลว่า รายนต์กระสอบของกลางที่ยึดได้เป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดซึ่งศาลมีอำนาจริบได้ตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษฯ มาตรา 102<sup>55</sup> ซึ่งเป็นคำตัดสินที่ไม่สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 422/2550 ซึ่งวางหลักไว้ว่า ทรัพย์สินที่ศาลจะริบได้ต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดโดยตรง แต่ก็มีนักวิชาการให้ความเห็นว่า การตีความในคดีที่ 422/2550 ของศาลฎีกาจึงเป็นการตีความที่เกินไปจากถ้อยคำในตัวบทกฎหมาย

ผู้วิจัยเห็นว่า มีข้อน่าขบคิดว่า หากเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการครอบครองพืชกระท่อมเพื่อเสพหรือใช้ส่วนตัว หรือจำหน่ายใบกระท่อม 4 – 5 มัด (มัดละ 20 ใบ) หากผู้กระทำความผิดขั้บรายนต์ส่วนตัว แล้วถูกเจ้าหน้าที่จับกุม จะถือว่ารายนต์ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือไม่ การริบทรัพย์สินดังกล่าวจะถือเป็นการลงโทษทางอาญาที่รุนแรงเกินความจำเป็นหรือไม่ ได้สัดส่วนกับผลร้ายที่เกิดจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อมหรือไม่

<sup>54</sup> “เปลี่ยนแนวคิดพิชิตยาบ้า บันได 6 ชั้น ตัดวงจรธุรกิจ สืบถึงพฤติกรรม” (ไทยรัฐออนไลน์ 14 ก.ค. 2559) <http://www.thairath.co.th/content/661631>

<sup>55</sup> “มาตรา 102 บรรดา ยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 ประเภท 2 ประเภท 4 หรือประเภท 5 เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะหรือวัตถุอื่นซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้น”

### ค) ผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม

รายงานข้อมูลการดำเนินคดียาเสพติดของศาลยุติธรรม ประจำปี 2558 มีข้อมูลสถิติเกี่ยวกับปริมาณคดีเกี่ยวกับยาเสพติดที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้นที่วราชาอาณาจักร รวมทั้งสิ้น 273,480 คดี ปรากฏว่า คดียาเสพติดประเภทพืชรกระท่อม มีทั้งสิ้นจำนวน 55,004 เป็นลำดับที่ 2 รองจากคดีเมทแอมเฟตามีน ที่มีการกระทำความผิดมากที่สุด จำนวน 192,953 คดี เมื่อคดียาเสพติดของศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมาก จึงส่งผลทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลล่าช้า ส่งผลเสียต่อการพิจารณาคดียาเสพติดและคดีอื่น ๆ ตามไปด้วย เช่น ผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างรอพิจารณาคดียาเสพติดหรือคดีอื่น ๆ ที่ไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัว ก็ต้องอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมาก

ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายมีการดำเนินการเกินกว่าเหตุ จนเกิดความรุนแรง ความสูญเสียชีวิตขึ้น แม้ว่าความผิดเกี่ยวกับพืชรกระท่อมจะมีโทษอาญาไม่ร้ายแรงก็ตาม สาเหตุสำคัญเกิดจากการบัญญัติความผิดเรื่องพืชรกระท่อม ทำให้ผู้กระทำความผิดกลัวว่าจะถูกจับกุมดำเนินคดี จึงต้องหลบหนีการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ เช่น เหตุการณ์เมื่อวันที่ 10 ก.ย. 2559 กรณีรถกระบะชนใบกระท่อมประสพอุบัติเหตุขณะขับหลบหนีการติดตามจับกุมของ อส.อำเภอหาดใหญ่ บนถนนสายคลองแงะ – วังปริง หมู่ 2 ต.เขามิเกียรติ อ.สะเดา จ.สงขลา ข้อมูลของฝ่ายนายอำเภอหาดใหญ่ระบุว่า รถกระบะคันดังกล่าวซึ่งเมื่อมาถึงจุดตรวจได้ขับรถหลบหนีและป้ายทะเบียน จ.นราธิวาส รวมทั้งเวลาอ้างรุ่ง จึงทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าผิดปกติ และไม่มีใครทราบว่ามีใครบ้าง จึงได้ติดตามจับกุมตามยุทธวิธีโดยการยิงล้อ แต่กระสุนทำให้คนขับผู้ชายอายุ 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 และภายในรถพบร่องรอยกระสุนที่บริเวณผนังฝั่งคนขับ ซึ่งมีรอยกระสุนเข้าและออกจำนวน 1 นัด รวมทั้งพบใบกระท่อมจำนวน 35 กิโลกรัมชุกซ่อนอยู่ในยางอะไหล่รถยนต์ คดีนี้ทางพนักงานสอบสวน จะแยกเป็น 2 คดีคือ คดีที่เกี่ยวกับยาเสพติดที่พบพืชรกระท่อมในรถ ซึ่งจะดำเนินคดีฐานมียาเสพติดประเภท 5 (พืชรกระท่อม) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยผิดกฎหมาย ส่วนอีกคดีคือผู้ต้องหาคดียาเสพติดถูกยิงเสียชีวิตก็แจ้งข้อหากับอีกฝ่ายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในข้อหาผู้อื่นโดยเจตนาและพยายามฆ่าผู้อื่น<sup>56</sup>

<sup>56</sup> “อส.ยิงรถชนใบกระท่อมดับ 1 มอตัวแล้ว นายอำเภอหาดใหญ่ยื่นให้ความเป็นธรรมทุกฝ่าย” at <http://www.siamrath.co.th/n/2611>

เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ก็ไม่ควรมุ่งจับกุมเป็นหลัก ควรสืบหาต้นเหตุของปัญหานั้น ๆ เช่น การต้อนน้ำกระท่อมของกลุ่มวัยรุ่นที่เป็นส่วนหนึ่งของการพบปะสังสรรค์กัน ไม่มียาเสพติดอื่นเกี่ยวข้อง หรือเกิดจากความคึกคะนอง อยากรทดลองของเยาวชนบางกลุ่ม

สำนักงาน ป.ป.ส.และเจ้าหน้าที่ตำรวจควรหาแนวทางจัดการกับปัญหาการนำเรื่องพืชกระท่อมใหม่ ๆ เปิดโอกาสให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมป้องกันหรือแก้ปัญหาด้วย เหมือนกับกรณีศึกษาโครงการหลวงที่สามารถแก้ปัญหาการปลูกฝิ่นอย่างได้ผล โดยไม่จำเป็นต้องจับกุมชาวเขามาดำเนินคดี

#### **ง) อุปสรรคในการศึกษาวิจัยพืชกระท่อมตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ**

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

เนื่องจากพืชกระท่อมไม่ถือเป็นยาเสพติดหรือสิ่งต้องห้ามนำเข้าตามกฎหมายญี่ปุ่น แต่กลับเป็นสิ่งผิดกฎหมายตามกฎหมายไทย สิ่งนี้อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้นักวิจัยญี่ปุ่นสามารถนำใบกระท่อมไปศึกษาวิจัยในญี่ปุ่นได้สะดวกกว่านักวิจัยของไทย จนกระทั่งสามารถยื่นคำขอจดสิทธิบัตรเกี่ยวกับสารในใบกระท่อมได้

#### **จ) ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม**

ผู้ต้องหาหรือผู้ที่ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับพืชกระท่อม ย่อมทำให้เกิดตราบาป (stigmatization) แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว เพราะไม่ได้รับการยอมรับจากคนในสังคมหรือชุมชน ส่งผลกระทบต่อสมาชิกในครอบครัว คนรอบข้างในชุมชน รวมถึงวัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในพื้นที่ที่ใช้ใบกระท่อมเป็นเวลานานหลายชั่วอายุคน

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ที่ทำงานในภาคประชาสังคม<sup>57</sup> ทำให้ทราบว่า ในพื้นที่ภาคใต้บางแห่ง ที่มีเยาวชนนิยมดื่มน้ำดื่มใบกระท่อม หากถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมหรือส่งเข้าค่ายบำบัด จะทำให้เยาวชนไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชน ถูกมองว่าเป็นคนไม่ดีที่ไปข้องเกี่ยวกับยาเสพติด อาจส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพหรือการทำงานในอนาคต

ผู้วิจัยเคยทราบทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ส.ท่านหนึ่งที่ทำให้ความเห็นเรื่องโทษของการเสพ หรือครอบครองพืชกระท่อมว่า กฎหมายยาเสพติดให้โทษบัญญัติโทษไว้น้อยมาก เมื่อผู้ต้องหาถูก ดำเนินคดีในชั้นศาล ศาลก็จะตัดสินให้รอการลงโทษเท่านั้น ไม่น่าจะส่งผลกระทบต่ออะไรมากนักแม้ จะมีโทษอาญาอยู่ ทัศนคติเช่นนี้ดูจะแตกต่างกับมุมมองของผู้ต้องหาหรือผู้ที่ถูกจับกุมดำเนินคดีใน ศาล อาจกลายเป็นตราบาป ทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับการยอมรับในชุมชน ไม่สามารถหาอาชีพ อย่างง่ายได้ เพราะถูกสังคมมองในเชิงลบว่าเป็นคนไม่ดี ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการดำเนิน คดีอาญาบุคคลที่ต้องคดีอาญา

เช่น เมื่อวันที่ 2 ก.ย. 59 เจ้าหน้าที่ตำรวจ สน.พหลโยธิน ร่วมกับทหาร รวบเกือบ 10 นาย เข้าจับกุมผู้ต้องหาหญิงรายหนึ่งอายุ 40 ปี ในพื้นที่เขตจตุจักร กทม. พร้อมของกลางพืชกระท่อมต้นเล็กที่ ปลุกออกริมรั้วหลังบ้าน รวมน้ำหนักใบกระท่อมจำนวน 0.9 กิโลกรัม ทางเจ้าหน้าที่จึงตัดและยึดไว้ เป็นของกลาง ก่อนจะควบคุม น.ส.ทองสุข มาสอบสวนที่ สน.พหลโยธิน เจ้าหน้าที่แจ้งข้อหาผลิต ยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 (พืชกระท่อม)โดยผิดกฎหมาย ก่อนคุมตัวส่งพนักงานสอบสวน สน. พหลโยธิน ดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป จากการสอบสวนผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่า ต้นกระท่อมที่เจ้าหน้าที่พบ และยึดไว้นั้น เป็นของตนจริง เนื่องจากบิดาของตนเป็นคนปลูกไว้เมื่อ 7 ปีที่แล้ว เพื่อเอามาทำเป็นยารักษาโรค แต่ตอนนี้บิดาเสียชีวิตไปแล้ว<sup>58</sup> แต่ก็เป็นความกรุณาของ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใช้ใบกระท่อมเป็นของกลาง มิได้นำต้นกระท่อมทั้งต้นมาซึ่งรวมเป็นน้ำหนักด้วย

## จ) ทำลายภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า พืชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่มีอยู่ในตำรับยาหลายขนาน แต่แพทย์ แผนไทย หมอพื้นบ้านก็ไม่กล้านำใบกระท่อมมาใช้เป็นส่วนผสมของตำรับยาเหล่านั้น เนื่องจากเกรงกลัวว่าจะถูกจับกุม ดำเนินคดีตามกฎหมาย

<sup>57</sup> ข้อมูลสัมภาษณ์ นายวัชรพงศ์ พุ่มชื่น มุลินิธิภูมิพลังชุมชนไทย, อ่างแล้ว.

<sup>58</sup> “สืบ สน.พหลโยธิน จับสาวใหญ่ปลูกกระท่อมในบ้าน” (3 กันยายน 2559) at

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

พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ 2522 จึงเป็นกฎหมายที่มีส่วนในการทำลายภูมิปัญญาแพทย์แผนไทยลงอย่างน่าเสียดาย ทำให้ประชาชนเสียโอกาสที่จะนำมาใช้ในการบำบัดโรคบางอย่าง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยยังมีทัศนคติเชิงลบต่อพืชกระท่อม เพราะขาดความรู้ ความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสรรพคุณ การใช้ประโยชน์จากใบกระท่อม ไม่เข้าใจวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการใช้พืชกระท่อมมาเป็นเวลายาวนาน

## 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 หรือความเกี่ยวพันกับปัญหาอาชญากรรมแต่อย่างใด

อีกทั้งยังมี รายงานการศึกษาวิจัยของหน่วยงาน/สถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิชาการหลายแห่ง พบว่า การใช้ใบกระท่อมเป็นวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของคนในภาคใต้ ซึ่งฝังรากลึกลงในขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม การใช้แรงงานเพื่อทำเกษตรกรรมและการประมง อีกทั้งยังมีสรรพคุณทางยาตามตำราแพทย์แผนโบราณของหมอพื้นบ้านเพื่อรักษาโรคเบาหวาน โรคท้องร่วง ทุ่งสวัด ใช้พอกบาดแผล เป็นยาถ่ายพยาธิ รวมถึงมีการรายงานหลายฉบับได้ตีพิมพ์ผลการศึกษาวิจัยการออกฤทธิ์ที่สำคัญๆของสารสกัดจากใบกระท่อมและสารมิตราภัยนีน (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) ก็มิได้

กำหนดให้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ ๓ และไม่มีการบัญญัติเรื่องพืชกระท่อมใน Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, 1988

### ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติหลักการ “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ....” ที่เสนอโดย กระทรวงยุติธรรม และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณาในวันเดียวกัน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 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. เพื่อปรับปรุงสาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดบางประการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหา ยาเสพติด และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ทั้งภายในและระหว่างประเทศ
3. เพื่อปรับปรุงการบริหารงานด้านนโยบายยาเสพติด การบังคับใช้กฎหมาย และการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมด้านยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สาเหตุสำคัญที่ต้องมีการจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดคือ การดำเนินการตามนโยบายและกฎหมายยาเสพติดในช่วงเวลาเกือบ 20 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันล้มเหลว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถแก้ปัญหาเสพติดอย่างได้ผล แต่กลับทำให้ปัญหาเสพติดทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณียาบ้าหรือเมทแอมเฟตามีนหรือแอมเฟตามีน ซึ่งกฎหมายบัญญัติโทษไว้สูงมาก แต่กลับมีจำนวนคดีความและจำนวนผู้กระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น

เนื้อหาสาระหลักในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดที่มีการแก้ไขปรับปรุงที่สำคัญ มีดังนี้

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

ข) การแบ่งกลุ่มผู้ต้องหาคดียาเสพติดใหม่เป็น 3 กลุ่มคือ 1.กลุ่มเหยื่อ ได้แก่ ผู้เสพ ผู้ค้ารายย่อยคดียาเสพติดส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นผู้ต้องหากลุ่มนี้ จะไม่ใช่โทษอาญา แต่จะใช้วิธีการบำบัดฟื้นฟู การฝึกอาชีพให้ 2.กลุ่มแรงงานหรือกลุ่มรับจ้างขนยาเสพติด 3.กลุ่มผู้ค้ารายใหญ่ เรียกว่า กลุ่มผู้มีบทบาทหน้า บทบาทสำคัญ ยังคงใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรง

ค) การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา

ง) การให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยลักษณะความผิดและโทษเพิ่มมากขึ้น โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ และความร้ายแรงอื่นประกอบ

จ) ปรับปรุงฐานความผิด และบทกำหนดโทษให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ ความร้ายแรง

แม้ว่าร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดจะปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมายยาเสพติดปัจจุบันในประเด็นสำคัญบางเรื่อง แต่เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดความสมบูรณ์ในหลายประเด็น ยังมีบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัย การนำเข้าพืชเสพติด โดยเฉพาะ

พืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ สุขภาพ รวมถึงยังเป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปนโยบายยาเสพติดของสหประชาชาติ ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ขอสรุปประเด็นที่เกี่ยวกับพืชเสพติดโดยเฉพาะกรณีพืชกระท่อม ดังนี้

1. ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการพืชเสพติด โดยเฉพาะกรณีพืชกระท่อมและกัญชา เช่น แม้ว่าพืชกระท่อมจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นยาเสพติดประเภท 5 แต่บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติมีอำนาจประกาศระบุชื่อยาเสพติดให้โทษว่ายาเสพติดให้โทษชื่อใดอยู่ในประเภทต่าง 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 ผู้กระทำความผิดฐานเสพพืชกระท่อมมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท แต่ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา 240<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> “มาตรา 240 ภายใต้บังคับมาตรา 415 ผู้ใดเสพซึ่งยาเสพติดยกเว้นสารระเหยอันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือมาตรการอื่นแทนการลงโทษตามภาคสามแห่งประมวลกฎหมายนี้

ผู้ใดครอบครองซึ่งยาเสพติด ยกเว้นสารระเหย เพื่อสนองความต้องการของตนเองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือมาตรการอื่นแทนการลงโทษตามภาคสามแห่งประมวลกฎหมายนี้

ประเภทและปริมาณยาเสพติดตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

(1) ถ้าเป็นเฮโรอีน โคเคน ไม่เกินสามกรัม

(2) ถ้าเป็นเมทแอมเฟตามีน ไม่เกินสิบกรัม

บัญญัติโทษในกรณีความผิดฐานเสพพืชกระท่อมที่รุนแรงกว่ากฎหมายปัจจุบันคือ ผู้เสพพืชกระท่อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท โดยปริมาณยาเสพติดให้โทษที่บัญญัติในวรรคสามจะต้องไม่เกิน 10 กรัม หากเกินกว่า 10 กรัมจะได้รับโทษตามมาตราอื่นที่รุนแรงกว่ามาตรา 240 ซึ่งพืชกระท่อมหรือใบกระท่อมที่ใช้เคี้ยวหรือต้มทำน้ำกระท่อมย่อมมีปริมาณเกินกว่า 10 กรัมอยู่แล้ว

2. บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ยังคงเป็นอุปสรรคในการศึกษาวิจัยและการใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอดความรู้หรือภูมิปัญญาทางการแพทย์แผนไทย ในการพัฒนาอุตสาหกรรมยาจากสมุนไพรและอุตสาหกรรมสิ่งทอจากพืชเสพติดทั้งหลายในอนาคตเพราะการควบคุมอย่างเข้มงวด

ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังมีบทบัญญัติที่ล้าสมัย ไม่เอื้อต่อการศึกษาวิจัยพืชกระท่อมในทางการแพทย์หรือสุขภาพ เช่น มาตรา 6.<sup>60</sup> เป็นการกำหนดพื้นที่เพาะปลูกพืชเสพติด การผลิต ทดสอบหรือทดลองวิจัยเกี่ยวกับยาเสพติดโดยมุ่งเน้นบริบทในเชิงพื้นที่หรือการกำหนดอายุใบอนุญาตไม่เกิน 1 ปี เป็นอุปสรรคต่อการวิจัยอย่างมาก ไม่สอดคล้องกับ

---

(3) ถ้าเป็นกัญชา ไม่เกินหนึ่งร้อยกรัม

(4) ถ้าเป็นยาเสพติดให้โทษอื่นและวัตถุออกฤทธิ์ ไม่เกินสิบกรัม”

<sup>60</sup> “มาตรา 6 ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดและการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะกำหนดเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) ทดลองเพาะปลูกพืชที่เป็นหรือให้ผลผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษหรืออาจใช้ผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษ

(2) ผลิตและทดสอบเกี่ยวกับยาเสพติด

(3) เสพหรือครอบครองยาเสพติดตามประเภทและปริมาณที่กำหนด

การกำหนดพื้นที่และการกระทำการตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการควบคุมและตรวจสอบการเสพและการครอบครองยาเสพติดด้วย

ให้การกระทำการในเขตพื้นที่ที่กำหนดในวรรคหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมและตรวจสอบการเสพและการครอบครองยาเสพติดตามประมวลกฎหมายนี้ไม่เป็นความผิด”

แนวปฏิบัติของนานาประเทศที่จะเน้นให้มีระบบการออกใบอนุญาตที่มุ่งกำกับดูแลองค์กรหรือหน่วยงานที่ขออนุญาตศึกษาวิจัย

การออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นแนวคิดที่ล้าสมัย ไม่ควรนำมาใช้กับพืชเสพติดโดยเฉพาะพืชกระท่อม อีกทั้งกระบวนการเสนอหรือแก้ไขพระราชกฤษฎีกา มีขั้นตอนและใช้เวลามาก ไม่ทันต่อสถานการณ์ ควรจัดทำหลักเกณฑ์การศึกษาวิจัยหรือทดลองเพาะปลูกพืชกระท่อมเป็นประกาศคณะกรรมการจะเหมาะสมมากกว่า ส่วนการกำหนดเขตพื้นที่ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด

3. บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ขาดกลไกการจัดการพืชเสพติดที่เป็นบทบัญญัติเฉพาะ เช่น ขาดมาตรการส่งเสริม สนับสนุนการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ และไม่มีมาตรการควบคุมหรือกำหนดโทษแก่ผู้ค้าหรือกลุ่มคนที่นำใบกระท่อมมาใช้ในทางมิชอบ เช่น เครื่องดื่ม 4 คน 100

4. บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด (มาตรา 77) ยังคงไม่อนุญาตให้บุคคลเสพหรือใช้ใบกระท่อมในเกือบทุกกรณี (ยกเว้นการใช้เพื่อรักษาโรคตามคำสั่งแพทย์หรือผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม) มิได้ให้ความสำคัญกับมาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญาในกรณีพืชเสพติดอย่างพืชกระท่อม และยังมีบทบัญญัติที่เป็นข้อจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการใช้ประโยชน์จากใบกระท่อม หรือการใช้ใบกระท่อมของบุคคลที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียแก่บุคคลอื่นหรือไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม ตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

มาตรา 76.<sup>61</sup> อนุญาตให้เสพใบกระท่อมตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์เท่านั้น ซึ่งมาตรานี้ยังอาจไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากการครอบครองหรือการได้มาซึ่งใบกระท่อมยังเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายอยู่

---

<sup>61</sup> “มาตรา 76 ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดตำรับยาที่ให้เสพเพื่อการรักษาโรคตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์”

5. การกำหนดนิยามที่ยังอาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมาย ทำให้เกิดการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นจริง

นิยามคำว่า “ผลิต” ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดเป็นนิยามที่เหมือนกับ พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก เป็นสาเหตุของการดำเนินคดีแก่ผู้ค้ารายย่อยในความผิดฐานผลิตยาเสพติด จึงควรแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับนิยามคำว่า “manufacture” ตาม “อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ.1961”<sup>62</sup>

เช่น ผู้ที่ต้มน้ำกระท่อมเพื่อดื่มเองหรือดื่มในกลุ่มเพื่อน หากถูกตำรวจจับกุมก็จะถูกตั้งข้อหาความผิดฐานผลิตยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 แทนที่จะถูกดำเนินคดีในความผิดฐานเสพ ซึ่งมีบทลงโทษที่น้อยกว่า ความไม่ชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญา จึงขัดกับหลักกฎหมายอาญาที่ต้องมีความแน่นอนชัดเจน ไม่ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนหรือใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง

---

<sup>62</sup> 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 หน่วยงานและนโยบายยาเสพติดของมาเลเซีย<sup>63</sup>

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

รัฐบาลมาเลเซียได้เปลี่ยนแปลงหน่วยงานด้านยาเสพติดครั้งสำคัญคือ ในปี 1979 ได้ยุบหน่วยงาน Central Narcotics Bureau และให้อิออนภาระหน้าที่ 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 อยู่ภายในสังกัดของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council)

ปี 1995 Ministry of Home Affairs ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้รวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งหมดไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ในปี 1996 มีการจัดตั้งหน่วยงานยาเสพติดแห่งชาติของมาเลเซียขึ้นใหม่ โดยผนวกรวมเอาหน่วยงานด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด

<sup>63</sup> Balasingam Vicknasingam and Suresh Narayanan, Malaysian Illicit Drug Policy: Top-Down Multi-Agency Governance or Bottom- Up Multi- Level Governance

และ 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

วิสัยทัศน์ของ NATIONAL ANTI-DRUG AGENCY หรือ AADK ในภาษามลายูคือ การทำให้ชาวมาเลเซียปลอดซึ่งยาเสพติด (Drug Free Malaysians).<sup>64</sup>

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

เมื่อพิจารณาตุลาการกิจของ NATIONAL ANTI-DRUG AGENCY แล้ว จะเห็นว่าเป็นหน่วยงานหลักด้านยาเสพติดของมาเลเซียที่เน้นการทำงานด้านการลดอุปสงค์ของยาเสพติด (drug demand reduction) เน้นเรื่องการให้บริการบำบัด ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด การรณรงค์ หรือการให้ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็นแนวทางการป้องกัน.<sup>65</sup> 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

<sup>64</sup> <http://www.adk.gov.my/web/english/vision>

<sup>65</sup> MALAYSIAN COUNTRY REPORT (ASEAN INTER – PARLIAMENTARY ASSEMBLY (AIPA) FACT FINDING COMMITTEE MEETING ON COMBATING DRUGS 2015), p.2.

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

### นโยบายยาเสพติดแห่งชาติของมาเลเซีย<sup>66</sup>

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) เป็นอันตรายต่อชุมชนและความมั่นคงของประเทศ ในปีเดียวกันนั้นรัฐบาลได้จัดทำแผนงานการต่อต้านยาเสพติดทั่วประเทศ กลุ่มเป้าหมายหลักคือ กลุ่มเยาวชนที่ติดยาเพราะถือเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญกับอนาคตของประเทศ

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

---

<sup>66</sup> NATIONAL DRUG POLICY at <http://www.adk.gov.my/web/english/drug-policy>

แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านยาเสพติดของมาเลเซีย ประกอบด้วย

- 1) ยุทธศาสตร์ด้านการลดอุปทาน (supply reduction)
  - 2) ยุทธศาสตร์ด้านการลดอุปสงค์ (demand reduction) โดยมีเหตุผลที่ว่า หากสามารถลดอุปทานและอุปสงค์ของยาเสพติดได้ ก็จะช่วยลดปัญหายาเสพติดในที่สุด
- 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 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดและพืชกระท่อม ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อ 3.3

## 1) Dangerous Drugs Act 1952

กฎหมายชื่อ Dangerous Drugs Act 1952 (Act 234) เป็นกฎหมายหลักที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติดร้ายแรงในมาเลเซีย มีบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ วิธีพิจารณาคดียาเสพติด และการค้นหาพยานหลักฐานความเป็นมาของกฎหมายฉบับนี้ที่จัดทำตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการนำเข้า ส่งออก ผลิต และจำหน่ายฝิ่น ต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอีกหลายครั้งเพื่อให้ครอบคลุมถึงยาเสพติดประเภทอื่น ๆ

นิยามคำว่า “dangerous drug” หมายถึงยาเสพติด หรือสารที่ถูกกำหนดไว้ในบัญชี 1 แนบท้ายกฎหมายฉบับนี้ เช่น ฝิ่นดิบ (Raw Opium)<sup>67</sup>, ฝิ่นสุก (Prepared Opium)<sup>68</sup>, ใบโคคา (Coca Leaves), ต้นฝิ่นแห้ง (Poppy-Straw) และกัญชา (Cannabis), ยางกัญชา (Cannabis resin) และสารอื่นที่มีส่วนประกอบหลักเป็นยางกัญชา, (เมท) แอมเฟตามีน (Amphetamine/Methamphetamine), โคเคน (Cocaine), เฮโรอีน, มอร์ฟิน ฯลฯ

## 2) Poisons Act 1952

กฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษ หรือ Poisons Act 1952 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการนำเข้าและจำหน่ายวัตถุมีพิษชนิดต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่า “วัตถุมีพิษ”<sup>69</sup> หมายถึง สารใด ๆ ที่อยู่ในบัญชีวัตถุมีพิษ (the Poisons List) รวมถึงสารอื่นที่มีการนำวัตถุมีพิษไปผสม จัดเตรียมด้วย แต่ไม่รวมถึงสารที่ถูกจัดเตรียมที่เข้าช้อยกเว้นหรือเป็นวัตถุหรือสารอื่นที่อยู่ในบัญชี 2 จากการศึกษาของผู้วิจัย คำว่า วัตถุมีพิษตามกฎหมาย Poisons Act ก็คือ สารเสพติด

---

<sup>67</sup> ฝิ่นดิบมาจากการกรีดเอายางของเปลือกผลฝิ่นดิบ มีลักษณะเป็นยางเหนียว สีขาวขุ่น เมื่อแข็งตัวและแห้งแล้วจะเป็นยางเหนียวสีน้ำตาล

<sup>68</sup> ฝิ่นสุก คือ ฝิ่นที่ใช้เสพกันทั่วไป ได้มาจากการเอาฝิ่นดิบมาเคี่ยวให้สุก มีลักษณะเป็นสีน้ำตาลไหม้หรือดำ รสขม มีกลิ่นพิเศษโดยเฉพาะ

<sup>69</sup> “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

กลุ่มหนึ่งซึ่งมีความเข้มงวดในการควบคุมน้อยกว่าสารเสพติดหรือยาเสพติดตามกฎหมาย 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 คนได้แก่

- เกสัชกรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล 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;
- (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 ปีหรือน้อยกว่าตามที่รัฐมนตรี ฯ กำหนดในบางกรณี โดยกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพอาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นกรรมการชั่วคราวในระหว่างที่กรรมการคนหนึ่งคนใดกลายเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ เจ็บป่วย หรือมิได้อาศัยอยู่ในมาเลเซีย แต่กรณีนี้ไม่นำมาใช้กับประธานกรรมการโดยปกติ คณะกรรมการวัตถุมีพิษจะมีการประชุมปีละ 2 ครั้ง ในช่วงกลางปี และปลายปี

รายชื่อคณะกรรมการวัตถุมีพิษชุดปัจจุบัน มีดังนี้<sup>70</sup>

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
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

---

<sup>70</sup> Poisons Board at <http://www.pharmacy.gov.my/v2/en/content/poisons-board.html>

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

- 1) การจัดประเภทสารเคมีใหม่ ๆ ที่ถือเป็นวัตถุพิษ
- 2) การแก้ไขปรับปรุงการจัดประเภทบัญชีวัตถุพิษ
- 3) การเพิกถอนวัตถุพิษออกจากบัญชีวัตถุพิษ
- 4) การแก้ไขปรับปรุงบัญชีวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (psychotropic substances) ในบัญชี 3
- 5) การเพิ่มเติมหรือเพิกถอนรายชื่อหรือการเตรียมการในบัญชี 2

### 3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพิษกระท่อมของมาเลเซีย

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

จากการศึกษารูปแบบการใช้พิษกระท่อมในมาเลเซียที่มีการเอกสารบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรพบว่า มีการนำใบกระท่อมมาใช้ในการรักษาบาดแผล, การแก้อาการไข้ และการใช้ทดแทนฝิ่น เมื่อขาดแคลนฝิ่นหรือหาไม่ได้ นอกจากนี้ ยังมีการใช้ในการรักษาผู้ติดเฮโรอีน, รักษาอาการท้องเสีย, ช่วยให้โลหิตหมุนเวียนดีขึ้น และรักษาโรคเบาหวาน ส่วนการใช้ที่ไม่ใช่การรักษาการเจ็บป่วยก็คือ ผู้ใช้แรงงานมักเคี้ยวใบกระท่อม เพื่อให้ทำงานได้ทนมากขึ้น พิษกระท่อมพบมากในบริเวณตอนเหนือของมาเลเซียในรัฐเคดาห์ และรัฐเปอร์ลิส ที่ติดกับชายแดนไทย ในปัจจุบันยังพบการใช้กระท่อมอยู่ทั่วไปในมาเลเซียตามร้านกาแฟท้องถิ่น ซึ่งมีการซื้อขาย แม้ว่าจะจะเป็น

สิ่งผิดกฎหมายก็ตาม โดยมีการนำใบกระท่อมไปต้มน้ำร้อนแล้วดื่ม น้ำ เหมือนการชงชา ไม่ค่อยพบเห็นชาวมาเลเซียเคี้ยวใบกระท่อมเหมือนอย่างกรณีประเทศไทย.<sup>71</sup>

อย่างไรก็ดี หน่วยงานยาเสพติดของมาเลเซียเริ่มวิตกกังวลเรื่องการนำใบกระท่อมมาใช้บริโภคในรูปแบบที่หลากหลายมากกว่าในอดีต เช่น นักเรียนในรัฐเปอร์ลิสบางกลุ่มนำใบกระท่อมไปผสมในเครื่องดื่มนมปรุงแต่งรสต่าง ๆ (flavoured cultured milk drinks) เพราะช่วยลดไขมันของน้ำดื่มใบกระท่อม (ตัวอย่าง Cultured Milk ที่ขายดีที่สุดในมาเลเซีย หรือนมเปรี้ยวซึ่งช่วยในการขับถ่าย เช่น ยี่ห้อ VITAGEN) แม้ว่ากระแสในเรื่องนี้จะไม่แพร่หลายในกลุ่มนักเรียนส่วนใหญ่ แต่หน่วยงานด้านยาเสพติดอย่าง AADK ก็เฝ้าระวังเรื่องนี้อยู่ เนื่องจากมีกลุ่มผู้ติดยาที่ถูกลักขุมที่สารภาพว่า ได้ผสมน้ำท่อมในนมเปรี้ยว.<sup>72</sup>

เมื่อไม่นานมานี้ มีกระแสการบริโภคกระท่อมทาง social media มีการแต่งเพลงที่นิยมในกลุ่มเยาวชน เช่น เพลงเกี่ยวกับการต้มน้ำดื่มใบกระท่อมชื่อเพลง 'cekoroi' ในบางกรณีมีการนำไปใช้ร่วมกับสารเสพติดอื่น ๆ ที่มีอันตราย

ปัจจุบันถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษ หรือ **Poisons Act 1952** พืชกระท่อมถือเป็นวัตถุมีพิษตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายฉบับนี้ (อยู่ในบัญชี 3) คือ อัลคาลอยด์มิตราจายีนิน (Mitragnine, alkaloids of) ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดความผิดที่เกี่ยวกับกระท่อมไว้ในมาตรา 30 คือ ความผิดเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก ผลิต และจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ทั้งนี้ มาตรา 30 ได้กำหนดนิยามคำว่า psychotropic substance ไว้ว่า เป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทตามบัญชี 3

---

<sup>71</sup> Kamarudin Ahmad, Zorih Aziz., 2012, Mitragnyna speciosa use in the northern states of Malaysia: A cross-sectional study. Journal of Ethnopharmacology 141 (2012) 446– 450.

<sup>72</sup> “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>

รายชื่อวัตถุที่มีพิษตามบัญชี 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 derived 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 โดยอยู่ในกลุ่มเดียวกับกับสารนิโคติน (nicotine) ที่อยู่ในยาสูบด้วย.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Poisons Act 1952 and Regulations at

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

## การนำวัตถุมีพิษ (ใบกระท่อม) มาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์

กฎหมาย Poisons Act อนุญาตให้มีการนำวัตถุมีพิษต่าง ๆ รวมถึงใบกระท่อมไปใช้ในการรักษาหรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 12.<sup>74</sup> คือ โดยหลักการแล้วการนำวัตถุมีพิษทุกชนิดมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นการผสมหรือผลิต การส่งจ่ายวัตถุมีพิษกับสารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็วัตถุมีพิษหรือไม่ จะทำได้ก็ต่อเมื่อเข้ากรณีที่บัญญัติไว้ 3 กรณีคือ

**กรณีที่ 1** การจ่ายวัตถุมีพิษโดยผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม (registered pharmacist) หรือบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุมของเภสัชกรดังกล่าว

**กรณีที่ 2** บุคคลที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลหรือร้านยาของหน่วยงานรัฐบาลกลางมาเลเซีย หรืออยู่ในสังกัดรัฐบาลรัฐต่าง ๆ ของมาเลเซีย หรือกองทุนสาธารณะ (public funds)

---

### <sup>74</sup> 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

หรือองค์กรสาธารณกุศล (charity) ที่ได้รับการรับรองตามประกาศของ Director General of Health<sup>75</sup> หรือเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยรักษาพยาบาลของภาคเอกชน (an estate hospital<sup>76</sup>) รวมถึงบุคคลที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาล ร้านยา ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจากแพทย์ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม ให้ดำเนินการสั่งจ่าย ผลิตหรือผสมวัตถุดิบพิเศษดังกล่าว

**กรณีที่ 3** ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม หรือบุคคลที่ปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของ แพทย์คนดังกล่าว เพื่อสั่งจ่าย ผลิตหรือผสมวัตถุดิบพิเศษเพื่อใช้ตามคำสั่งของผู้ประกอบการ วิชาชีพดังกล่าวหรือผู้ป่วยของ ผู้ประกอบการวิชาชีพ ฯ เอง กรณีนี้เป็นการจ่ายยาในคลินิกที่แพทย์ สามารถจ่ายยาให้แก่ผู้ป่วยของตนเป็นการเฉพาะรายได้

### ความผิดเกี่ยวกับใบกระท่อม

มาตรา 30 (3)<sup>77</sup> กำหนดความผิดเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก ผลิต ผสม สั่งจ่าย จำหน่าย ครอบครองหรือใช้ใบกระท่อมซึ่งถือเป็นวัตถุออกฤทธิ์ตามบัญชี 3 ข้างต้น ในมาตรา 30 (5) บัญญัติโทษไว้คือ โทษปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

---

<sup>75</sup> 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)

<sup>76</sup> "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;

<sup>77</sup> **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.

แต่ในทางปฏิบัติผู้ต้องหาที่กระทำความผิดจะถูกตัดสินลงโทษปรับทุกกรณี ไม่มีการลงโทษจำคุกแต่อย่างใด.<sup>78</sup>

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)

ตารางที่ 3.1 ข้อมูลสถิติการจับกุมยาเสพติดในปี 2013 และ 2014.<sup>79</sup>

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

<sup>78</sup> (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.

<sup>79</sup> 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 ไว้แตกต่างกัน เป็นไปตามมาตรา 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 แต่ไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดในรายงานฉบับนี้ เช่น ใบอนุญาต Type A เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่เภสัชกรที่ต้องการนำเข้า จัดเก็บ และดำเนินการใด ๆ ในลักษณะการขายส่ง และขายปลีก หรืออย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายนี้บัญญัติไว้ ส่วนใบอนุญาต Type B เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่บุคคลที่ผู้อนุญาตเห็นว่ามีคุณสมบัติหรือเหมาะสมที่จะได้รับใบอนุญาตหรือออกให้แก่พนักงานบริษัทเอกชนที่ต้องการนำเข้า จัดเก็บ และจำหน่ายวัตถุพิษใดๆ (แต่ไม่รวมถึง Group A) ตามรายชื่อที่ระบุในใบอนุญาต

จากการศึกษาพบว่า ใบกระท่อมยังถูกจัดเป็นวัตถุพิษในกลุ่ม A (Group A Poisons) ซึ่งถูกควบคุมตามมาตรา 20.<sup>80</sup> 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 และการส่งออกไปยังต่างประเทศ และในมาตรา 21 (1)

---

<sup>80</sup> 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.

(a).<sup>81</sup> ยังเปิดช่องให้มีการออกใบอนุญาตจำหน่ายแบบผู้ค้ารายย่อยให้แก่ประชาชนทั่วไปด้วย หากเป็นการจำหน่ายที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 20 แล้ว (กลุ่มวัตถุพิษในกลุ่ม B ผู้ขออนุญาต จะเป็นแพทย์ ทันตแพทย์ สัตวแพทย์ เกษีกร หรือผู้จ่ายยาที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย เช่น กัญชา ยางกัญชา ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม B)

### 3.4 การเสนอควบคุมใบกระท่อมตามกฎหมาย Dangerous Drugs Act

เนื่องด้วยหน่วยงานด้านยาเสพติดมาเลเซียมีความกังวลเรื่องการนำใบกระท่อมไปใช้ในทางที่มีชอบหรือไม่เหมาะสม (abuse of ketum) จึงมีข้อเรียกร้องของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ให้รัฐบาลควบคุมใบกระท่อมด้วยมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น โดยเปลี่ยนจากกฎหมาย Poisons Act มาเป็นการควบคุมตามกฎหมาย Dangerous Drugs Act ซึ่งจะทำให้ใบกระท่อมหรือสารอัลคาลอยด์มีตราภัยนิน (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) ให้เหตุผลเรื่องการใช้ในกลุ่มเยาวชนในวัยเรียนที่แพร่หลายมากขึ้น จึงต้องการให้ควบคุมการใช้หรือเสฟใบกระท่อมให้เข้มงวด มีกฎหมายที่รุนแรง.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> 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;

(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.

<sup>82</sup> Adnan Jahaya, An Uncertain Future For The Ketum Plant at

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

การใช้กระท่อมที่แพร่หลายกันมากคือ ภูมิภาคตอนเหนือของมาเลเซียที่ติดกับประเทศไทย และมีความกังวลในเรื่องการนำไปใช้ในทางที่มีขอบ รัฐบาลรัฐเคดาห์ของมาเลเซียได้ออกคำเตือนเรื่องผู้ที่ปลูกพืชกระท่อมจะถูกยึด หากมีการนำไปใช้ในทางที่มีขอบ อีกทั้งยังมีการกล่าวอ้างกฎหมายที่ดินที่บัญญัติให้อำนาจรัฐบาลในการยึดที่ดินที่มีการเพาะปลูกพืชกระท่อมด้วย รัฐบาลมาเลเซียกำลังพิจารณาเรื่องข้อเสนอกฎหมายดังกล่าวอยู่ หากพบว่าเป็นผลเสียต่อมนุษย์ โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน นักเรียน

เมื่อเดือนกรกฎาคมปีนี้ นาย Datuk Seri Dr S. Subramaniam รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพ (Health Minister) ของมาเลเซียได้ออกข่าวเรื่องการพิจารณาทบทวนที่จะพิจารณาให้ใบกระท่อมเป็นยาเสพติดร้ายแรงตามกฎหมาย Dangerous Drugs Act สืบเนื่องจากกรณีที่ผ่านมาที่รัฐตรวจพบที่มีการนำใบกระท่อมมาใช้เป็นของทานเล่นหรือขนม รัฐมนตรีได้กล่าวว่าเคยมีการริเริ่มที่จะเสนอกำหนดให้ใบกระท่อมเป็นยาเสพติดร้ายแรง แต่ได้รับการคัดค้านอย่างมาก เนื่องจากยังมีการใช้ใบกระท่อมในชุมชนต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพบข้อมูลกรณีที่นักเรียนบริโภคเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของน้ำต้มใบกระท่อม ซึ่งเป็นรูปแบบการบริโภคที่ต่างไปจากในอดีต จึงควรพิจารณาถึงความเสี่ยงในเรื่องนี้

ในเดือนเมษายน 2014 มีการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย Dangerous Drugs Act เพื่อให้ นำพืชกระท่อมมาไว้ในบัญชียาเสพติดร้ายแรงตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะมีผลทำให้มีการควบคุมการนำเข้า ส่งออก ครอบครอง เพาะปลูก และออกกฎหมายควบคุมการผลิต และการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของใบกระท่อม 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 เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นให้สามารถปลูกพืชเสพติดบางชนิดที่ถูกควบคุมได้ (ได้แก่ ต้นกัญชา พืชฝิ่น ต้นโคคา ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้

มาตรา 6B กำหนดให้กระทรวงสุขภาพออกอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใด ๆ ดำเนินการเพาะปลูกหรือเก็บเกี่ยวพืชเสพติดที่ควบคุมได้คือ ฝิ่นดิบ, ใบโคคา, ต้นฝิ่นแห้ง หรือกัญชาด้วยตนเองหรือว่าจ้างให้บุคคลดำเนินการแทนในสถานที่ต่าง ๆ ได้ หรือกระทรวง ฯ อาจกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์การนำพืชเสพติดเหล่านี้ไปใช้ในการศึกษาวิจัย, การศึกษา, การทดลอง หรือใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์

ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 6B ต้องระวางโทษสูงมากคือ โทษจำคุกสูงสุดคือ จำคุกตลอดชีวิต และถูกเชี่ยนไม่ต่ำกว่า 6 ครั้ง

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับ กฎหมาย Dangerous Drugs Act คือ กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหา ล้าสมัย อีกทั้งยังมีบทลงโทษที่รุนแรง และมีบทบัญญัติเรื่องข้อสันนิษฐานตามกฎหมายในเรื่อง ปริมาณการครองยาเสพติดที่กำหนดไว้ (เหมือนกับ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ 2522 ของไทย) เช่น ผู้ที่ครอบครองใบกัญชาหรือยางกัญชา ปริมาณตั้งแต่ 200 กรัมขึ้นไป หรือผู้ที่มีครอบครอง ใบโคคาที่มีปริมาณตั้งแต่ 2,000 กรัมขึ้นไป ให้สันนิษฐานว่ามีความผิดฐานเป็นผู้ค้ายาเสพติด (trafficking) ซึ่งมีโทษประหารชีวิต ซึ่งถือเป็นแนวทางการบัญญัติกฎหมายที่ล้าหลัง ไม่สอดคล้องกับกระแสปฏิรูปนโยบายยาเสพติดของสหประชาชาติ



## บทที่ 4

### กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 4.1 หน่วยงานและกฎหมายยาเสพติดของสหรัฐ

##### 4.1.1 โครงสร้างหน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐ

เดิมนั้น รัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal government) หรือรัฐบาลกลางของสหรัฐ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านยาเสพติด 2 หน่วยงานคือ Bureau of Narcotics ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง (Treasury Department) มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการควบคุมกัญชาและยาเสพติดอื่น ๆ เช่น เฮโรอีน อีกหน่วยงานคือ Bureau of Drug Abuse Control (BDAC) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสุขภาพ การศึกษาและสวัสดิการ (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) <sup>83</sup>

ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน เข้ามาบริหารประเทศแล้ว เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 1969 ได้ประกาศต่อที่ประชุมสภาองเกรสว่า ยาเสพติดเป็นภัยคุกคามประเทศที่ร้ายแรง (drug abuse as "a serious national threat.") โดยอ้างถึงข้อมูลสถิติคดีอาญาเกี่ยวกับยาเสพติดที่มีผู้ต้องหาเป็น

---

<sup>83</sup> U.S. Drug Enforcement Administration (DEA) at <http://www.allgov.com/departments/department-of-justice/us-drug-enforcement-administration-dea?agencyid=7195#>

เยาวชนเพิ่มสูงขึ้นในช่วงปี 1960 ถึง 1967 และเรียกร้องให้มีการจัดทำนโยบายยาเสพติดของประเทศ ทั้งในระดับรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลของมลรัฐ

ในปี 1970 สภาคองเกรสของสหรัฐได้เห็นชอบกฎหมายยาเสพติดฉบับสำคัญชื่อว่า **Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act of 1970** เจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายนี้คือ เพื่อนวัตกรรมกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ 2 ฉบับที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นภาคีคือ Single Convention on Narcotic Drugs (1961) และ Convention on Psychotropic Substances (1971) ใน Title II มีกฎหมายที่มักเรียกชื่อว่า **Controlled Substances Act (CSA)**<sup>84</sup> มีเนื้อหาสำคัญที่เกี่ยวกับยาเสพติดประเภทต่าง ๆ รวมถึงวัตถุประสงค์ต่อจิตและประสาท โดยกำหนดบัญชียาเสพติด 5 ประเภท ซึ่งขึ้นอยู่กับอันตรายจากการใช้ยาเสพติดชนิดนั้น แนวโน้มที่จะถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง และภาวะเสพติด รวมถึงคุณค่าหรือประโยชน์ของยาเสพติดในทางการแพทย์โดยถูกกฎหมาย ในขณะนั้น 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**”) และเรียกร้องต่อสภาคองเกรสให้มีการปรับโฉมหน่วยงานด้านยาเสพติดใหม่ เพื่อแก้ปัญหาคาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะ BNDD กับหน่วยงานศุลกากร ประธานาธิบดีนิกสันเรียกร้องให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบปัญหาเสพติดของประเทศชื่อว่า Drug Enforcement Administration (DEA)

หน่วยงานปัจจุบันของสหรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับยาเสพติดในสหรัฐคือ **DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION (DEA)** (เทียบเคียงได้กับสำนักงาน ป.ป.ส.ของไทย)

---

<sup>84</sup> 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>

จัดตั้งขึ้นในสมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ตามคำสั่งฝ่ายบริหาร (an Executive Order) เมื่อปี ค.ศ.1973 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางในการบัญชาการเรื่องการต่อสู้หรือการทำสงครามยาเสพติดกับพ่อค้ายาเสพติดในโลกอย่างไม่มีรามือ ("an all-out global war on the drug menace") ในขณะก่อตั้งมีเจ้าหน้าที่ 1,470 คน ได้รับงบประมาณไม่เกิน 75 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ราว 5,000 คน ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากถึงปีละ 2.03 พันล้านเหรียญสหรัฐ<sup>85</sup> หน่วยงาน DEA อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงบริการสุขภาพ (Department of Health and Human Services - HHS)

พันธกิจของ DEA<sup>86</sup> คือ การบังคับใช้กฎหมายยาเสพติดชื่อ Controlled Substances Act และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาตามเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงการปลูก ผลิต 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 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิต เครือข่ายผู้ค้ายาเสพติด และการส่งจ่ายยาเสพติดผิดกฎหมาย

---

<sup>85</sup> <https://www.dea.gov/about/history.shtml>

<sup>86</sup> <https://www.dea.gov/about/mission.shtml>

รวมถึงดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่อยู่นอกอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล  
มลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น

- การประสานงานและร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานบังคับกฎหมายของรัฐบาล  
กลาง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลต่างประเทศ เพื่อริเริ่มจัดทำแผนงาน  
โครงการต่าง ๆ เพื่อลดการใช้หรือการพึ่งพิงยาเสพติดผิดกฎหมาย ซึ่งมีใช้  
การบังคับใช้กฎหมาย เช่น การฝึกอบรมเรื่องการปลูกพืชทดแทนพืชเสพติด
- ประสานงานกับสหประชาชาติ ตำรวจสากล และองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ  
ที่เกี่ยวกับแผนงานควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ

#### 4.1.2 กฎหมายยาเสพติดของสหรัฐ

เนื่องด้วยระบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแบบสหพันธรัฐ จึงแบ่งกฎหมาย  
ออกเป็นกฎหมายของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางกับกฎหมายของมลรัฐ หากมีกฎหมายของ  
รัฐบาลกลางบัญญัติไว้แล้ว มลรัฐต่าง ๆ ก็สามารถบัญญัติกฎหมายของตนได้ แต่จะต้องมีเนื้อหา  
ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายมลรัฐ 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 กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหา  
เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีพิเศษโดยการจดทะเบียนแก่ผู้ผลิต นำเข้า ผลิตในเชิงการค้า ผสม ส่งใช้  
ยาเสพติด การจำหน่าย จัดจำหน่าย หรือให้ฝิ่นหรือโคคา รวมถึงเกลือ สิ่งสกัดได้จากสิ่งเสพติด  
ดังกล่าว<sup>87</sup> มีการวิจารณ์ว่ากฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาล้าสมัย และทำให้ผู้ติดยาหันไปใช้ยาเสพติดอื่น

---

<sup>87</sup> “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>

ชนิดอื่นแทน โดยเฉพาะเฮโรอีน โคเคน กฎหมาย Harrison Narcotics Act ยังส่งผลให้เกิดการเสนอกฎหมายที่น่าสนใจอย่าง Marihuana Tax Act แต่ไม่ขอก้าวถึงรายละเอียดในรายงานนี้

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

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

ต่อมาในปี 1994 คณะกรรมการจัดทำกฎหมายแม่แบบของสหรัฐคือ Uniform Law Commissioners ได้จัดทำกฎหมายแม่แบบชื่อว่า Uniform Controlled Substances Act (1990) ซึ่งมีเนื้อหามาจาก Controlled Substances Act 1970 กฎหมายแม่แบบฉบับนี้ถือเป็นต้นแบบในการจัดทำกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐ<sup>88</sup>

สมัยประธานาธิบดีเรแกน ปี 1982 มีการออกกฎหมายยาเสพติดอีกหลายฉบับได้แก่ Comprehensive Crime Control Act of 1984 และ Anti-Drug Abuse Act of 1986 โดยเพิ่มบทลงโทษเกี่ยวกับการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เพิ่มงบประมาณสำหรับกิจกรรมการควบคุมยาเสพติดและปรับปรุงความร่วมมือเพื่อความพยายามในการควบคุมยาเสพติดของรัฐบาลกลาง จนกระทั่งได้รับการวิจารณ์ได้ว่ากฎหมายเหล่านี้ได้ถูกตราขึ้นเนื่องจากกระแสการตื่นตระหนกของยาเสพติดชนิดใหม่ที่ชื่อว่า crack cocaine การหาเสียงของนักการเมืองในเรื่องยาเสพติด จนขยายสงครามต่อต้านยาเสพติดออกไป<sup>89</sup>

นโยบายยาเสพติดของสหรัฐในเรื่องสงครามยาเสพติดยังคงดำเนินการตั้งแต่สมัยนิกสันเป็นเวลานานกว่า 40 ปี โดยเฉพาะช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 องค์กรอาชญากรรมที่เป็น

---

<sup>88</sup> Controlled Substances Act Summary at

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

<sup>89</sup> คัดค้าน เลิศพานิชพันธุ์, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากฎหมายยาเสพติดในต่างประเทศ:

ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมัน โปรตุเกส อังกฤษและสหรัฐอเมริกา

(สนับสนุนทุนโดย โครงการกำลังใจ ในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา, 2556), น.

158-159.

แก๊งค์ค้ายาเสพติดที่ทำให้ยาเสพติด crack cocaine แพร่ระบาดไปทั่ว ได้ใช้ความรุนแรงไปทั่วสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งมีการแก้ไขกฎหมายรัฐบาลกลางและกฎหมายของมลรัฐ เพื่อเพิ่มความผิดและบทลงโทษแก่ผู้ค้ายาเสพติดอย่างรุนแรง เพื่อที่จะขจัดยาเสพติดให้หมดไป ได้แก่ zero-tolerance sentencing policies หรือการลงโทษตามกฎหมายที่รุนแรงขึ้นด้วยการกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำ (mandatory minimum sentences) ผลที่เกิดขึ้นตามมา คือ สถิติการกระทำความผิดตามกฎหมายเสพติดในมลรัฐต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6 ในปี 1980 เป็นร้อยละ 17 ในปี 2011 จนกระทั่งมีจำนวนผู้ต้องขังคดียาเสพติดในเรือนจำเพิ่มสูงสุดในปี 2001 ถึงร้อยละ 32.1 แต่ได้ลดลงเหลือร้อยละ 25.4 ในปี 2011.<sup>90</sup>

#### 4.2 การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายสหรัฐ

ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลสถานการณ์การใช้พืชกระท่อมในสหรัฐอเมริกาของหน่วยงาน DEA พบว่า ไม่มีการศึกษารวบรวมข้อมูลดังกล่าวอย่างเป็นระบบ มีเพียงข้อมูลการซื้อขายใบกระท่อมและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่จำหน่ายทางอินเทอร์เน็ตเท่านั้น โดยหน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐมิได้ศึกษาหรือสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับการใช้พืชกระท่อมในสหรัฐ<sup>91</sup> ผู้วิจัยจึงสันนิษฐานว่า น่าจะมีคนอเมริกันที่ใช้ใบกระท่อมน้อยมาก เนื่องจากไม่เป็นที่นิยม จึงไม่มีประเด็นปัญหาที่ปรากฏตามสื่อสารมวลชนแต่อย่างใด

ข้อมูลประสบการณ์ผู้ใช้ใบกระท่อมในสหรัฐ มักเป็นการบอกเล่าของบุคคล เช่น การใช้ใบกระท่อมช่วยบรรเทาอาการปวดกล้ามเนื้อ ปวดเรื้อรัง การใช้กระท่อมเพื่อทดแทนการใช้ยาเสพติดร้ายแรงบางชนิดอย่างเฮโรอีน หรือการใช้ทดแทนยาแก้ปวดในกลุ่มมอร์ฟิน หรือการใช้เพื่อลดน้ำหนักหรือลดความอ้วน ช่วยลดอาการโรคซึมเศร้า ซึ่งเป็นข้อมูลของสมาคมพืชกระท่อมอเมริกา (American Kratom Association<sup>92</sup>) ดังตัวอย่างต่อไปนี้

---

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> “KRATOM (*Mitragyna speciosa korth*)” (Street Names: Thang, Kakuam, Thom, Ketum, Biak) DEA/OD/ODE (Drug Enforcement Administration, January 2013).

<sup>92</sup> พันธกิจของสมาคมกระท่อมอเมริกันคือ การส่งเสริม สนับสนุนให้มีการนำกระท่อม (ใบกระท่อม) มาใช้เพื่อประโยชน์ด้านสุขภาพและสุขภาพของคนอเมริกัน

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

## ตัวอย่างประสบการณ์ผู้ใช้ใบกระท่อมในสหรัฐ<sup>93</sup>

### **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

-----

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)

-----

---

<sup>93</sup> [http://www.americankratom.org/success\\_stories](http://www.americankratom.org/success_stories)

### 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 ในสหรัฐที่มีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับพืชกระท่อมพบว่า มีเพียง 6 มลรัฐ<sup>94</sup> ที่มีกฎหมายกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นสารเสพติด (controlled substances) ที่อยู่ในบัญชี 1 ตามกฎหมาย หรือมีบทบัญญัติห้ามการผลิต จำหน่าย การให้เงินทุนสนับสนุน ส่งเสริม หรือห้ามครอบครองใบกระท่อม 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 ในพืชกระท่อมคือ สารอัลคาลอยด์ mitragynine และ 7-hydroxymitragynine และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นความผิดตามกฎหมายยาเสพติด เนื้อหาของกฎหมายมีดังนี้

### **กฎหมายมลรัฐ Indiana**

เมื่อเดือนกรกฎาคม 2014 มีการออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาคดีอาญา (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.

(lvix) Mitragynine.

---

<sup>94</sup> <http://www.americkratom.org/facts>

## 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 สั่งใช้จ่าย บริหารยา สั่งจ่ายยา 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) มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดของมลรัฐนี้คือ Arkansas Code Title 5 - Criminal Offenses หรือ AR code § 5-64-201 (a)(1)(A)(i). ส่งผลทำให้ใบกระท่อมเป็นสิ่งผิดกฎหมาย โดยมีการให้เหตุผลหลักที่เสนอแก้ไขกฎหมายเป็นความเห็นของแพทย์ท่านหนึ่งชื่อว่า Dr. Thomas Atkinson แพทย์ประจำศูนย์บำบัดชื่อ Springdale Treatment Center มลรัฐอาร์แคนซัส ความเห็นดังกล่าวระบุว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐ 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

. . . .

. . . .

"(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 การเสนอขึ้นบัญชีพืชกระท่อมเป็นสารเสพติดตามกฎหมาย<sup>95</sup>

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) ประกาศฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2559 โดยจะมีผลใช้บังคับชั่วคราวเป็นระยะเวลา 2 ปี จึงจะมีการพิจารณาทบทวน และอาจขยายเวลาออกไปอีกครั้ง 1 ปี

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตคือ การออกประกาศฉบับนี้ของ DEA เป็นกรณีที่ไม่ปกติ กล่าวคือตามขั้นตอนปกติแล้ว จะต้องมีการประเมินหรือทดสอบสารเสพติดหรือยาเสพติดดังกล่าวตามขั้นตอนปกติที่กฎหมายบัญญัติไว้ แล้วมีการเสนอข้อมูลที่ดำเนินการโดย Secretary of Health and Human Services เพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐตามมาตรา 811 (b)<sup>96</sup> แต่ในกรณีใบกระท่อมนั้น ไม่ผ่านกระบวนการทดสอบทางวิทยาศาสตร์หรือ

---

<sup>95</sup> <http://kratommarchdc.com/>

<sup>96</sup> (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

การวิจัยทดลองทางการแพทย์แต่อย่างใด ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดปฏิกิริยาอย่างมาก เพราะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่รัฐบาลไทยกำลังมีความริเริ่มที่จะพิจารณาถอนพิษกระท่อมออกจากยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่มีการเสนอจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

### **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 Scheduling<sup>97</sup>) ซึ่งเป็นผลจากกฎหมาย CSA ที่มีการแก้ไขปรับปรุงในปี 1984 โดยกฎหมายชื่อ Comprehensive

---

(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.

<sup>97</sup> <http://druglibrary.org/schaffer/dea/pubs/abuse/chap1/control/emerge.htm>

Crime Control Act โดยจะต้องเป็นการริเริ่มของเจ้าหน้าที่ของ DEA เอง โดยอ้างเหตุผลความจำเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐในเรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณชนจากอันตรายร้ายแรงจากการใช้ใบกระท่อม

หลังจากที่มีการออกประกาศดังกล่าว มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ของกลุ่มภาคประชาสังคมประชาชนสหรัฐเองและองค์กรต่าง ๆ ว่า ข้อมูลหรือเหตุผลในการพิจารณานำใบกระท่อมมาขึ้นบัญชีเป็นสารเสพติด บัญชี 1 ตามกฎหมาย Controlled Substances Act ได้กล่าวอ้างข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือในทางวิทยาศาสตร์ เหตุผลตามกฎหมายที่ทำให้ใบกระท่อมถูกจัดอยู่ในบัญชี 1 ที่หน่วยงานสหรัฐอ้างถึงมี 3 ประการคือ

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

ข้ออ้างในเรื่องความเสี่ยงหรืออันตรายต่อร่างกายจากการใช้ใบกระท่อม เป็นประเด็นที่ได้รับการวิจารณ์อย่างมากว่า ไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าการใช้กระท่อมมีสรรพคุณในการช่วยกลุ่มผู้ป่วยที่ติดยากลุ่มมอร์ฟิน ช่วยลดปวด แก้ไขปัญหาซึมเศร้าและภาวะวิตกกังวล สำหรับการเสียชีวิตของผู้ใช้กระท่อมจำนวน 15 รายที่อ้างถึงในระหว่างปี 2014 ถึง 2016 เป็นข้อมูลที่ยังมีข้อสงสัยหลายประการ นักพิษวิทยาที่ได้รับการว่าจ้างจาก American Kratom Association ได้วิเคราะห์รายงานเหล่านี้พบว่า ผู้เสียชีวิตหลายรายมีการใช้ยาเสพติดชนิดอื่นร่วมด้วยกับใบกระท่อม เช่น รายหนึ่งที่เสียชีวิตมีการฉีดยาเคมีที่ซื้อจากอินเทอร์เน็ต ฉะนั้น ข้อมูลที่อ้างว่าการใช้ใบกระท่อมแล้วทำให้เสียชีวิตจึงมีข้อสงสัยหรือขาดความน่าเชื่อถือ<sup>98</sup>

ภาคประชาสังคมนำโดย สมาคมกระท่อมอเมริกัน (American Kratom Association) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่รณรงค์ให้ชาวอเมริกันสนใจเรื่องการนำใบกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านสุขภาพ ได้เรียกร้องให้มีการคัดค้านการขึ้นบัญชีพืชกระท่อมเป็นสารเสพติด บัญชี 1 ซึ่งอยู่

---

<sup>98</sup> “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>

ในกลุ่มเดียวกับกับยาเสพติดร้ายแรงอย่างเฮโรอีน LSD ecstasy รวมถึงกัญชา มีการนัดรวมตัวกันเพื่อคัดค้านประกาศฉบับนี้ที่ทำเนียบขาวเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2559 และรวบรวมรายชื่อผู้คัดค้านรวมกันทั้งสิ้น 141,736 คน (รายชื่อปิดรับเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559)

การรณรงค์คัดค้านการขึ้นบัญชีพืชกระท่อมเป็นสารเสพติด บัญชี 1 .<sup>99</sup>

**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*

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 persons' 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

<sup>99</sup> <https://petitions.whitehouse.gov/petition/please-do-not-make-kratom-schedule-i-substance>

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 จะยินยอมทบทวนพิจารณาประกาศหรือคำสั่งที่ออกไปแล้วใหม่<sup>100</sup>

### การจัดประเภทหรือกลุ่มสารเสพติดหรือยาเสพติดของสหรัฐ

กฎหมาย Controlled Substances Act กำหนดเรื่องการจัดประเภทหรือกลุ่มสารเสพติดหรือยาเสพติดของสหรัฐไว้ 5 บัญชี (ประเภท) มีดังนี้<sup>101</sup> <sup>102</sup>

**บัญชี 1** ยาเสพติด สารเสพติดหรือสารเคมีที่ยังไม่ได้รับการยอมรับให้ใช้ในทางการแพทย์ และมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกใช้อย่างไม่ถูกต้อง

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

---

<sup>100</sup> “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>

<sup>101</sup> <https://www.dea.gov/druginfo/ds.shtml>

<sup>102</sup> <https://www.dea.gov/druginfo/factsheets.shtml>

**บัญชี 2** ยาเสพติด สารเสพติดหรือสารเคมีที่มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกใช้อย่างไม่ถูกต้อง อีกทั้งการใช้อาจนำไปสู่ภาวะการติดยาที่มีผลทั้งต่อร่างกายและทางจิตอย่างรุนแรง ถือว่าเป็น ยาเสพติดที่อันตราย

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 สารเสพติดหรือสารเคมีที่ทำให้เกิดภาวะการติดยาที่มีผลทั้งต่อร่างกาย และทางจิตในระดับปานกลางถึงระดับต่ำ 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 สารเสพติดหรือสารเคมีที่ทำให้เกิดภาวะการติดยาที่มีผลทั้งต่อ ร่างกายและทางจิตในระดับต่ำมาก

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

**บัญชี 5** ยาเสพติด สารเสพติดหรือสารเคมีที่มีแนวโน้มที่จะถูกนำไปใช้ในอย่างไม่ถูกต้อง น้อยมาก และมักจะมีสารเสพติดในปริมาณน้อย

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

### **ประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับพืชกระท่อม**

นอกจากนี้ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2014 (พ.ศ.2557) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและ ยาของสหรัฐ หรือ US FDA (U.S. Food and Drug Administration) ได้ออกคำสั่งห้าม ใ้กระท่อมเข้าสหรัฐอเมริกาตามคำเตือนเรื่อง **Import Alert 54-15** .<sup>103</sup> มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ สหรัฐด้านศุลกากรและเจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจจับกุมและตรวจยึดสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร (dietary supplements) และส่วนประกอบที่ใช้ทำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวที่มีส่วนผสมของพืชกระท่อม

---

<sup>103</sup> 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](http://www.accessdata.fda.gov/cms_ia/importalert_1137.html)

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 เหรียญสหรัฐ<sup>104</sup> โดยเจ้าหน้าที่ อย.สหรัฐระบุว่า กระท่อมซึ่งเป็นพืชที่มีสารที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและอาจถูกนำไปใช้อย่างไม่ถูกต้องได้

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

---

<sup>104</sup> “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)**<sup>105</sup> ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงสุขภาพ (Department of Health) รับผิดชอบในเรื่องการกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายในกลุ่มสินค้าที่เกี่ยวข้องกับยา เภสัชภัณฑ์ 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)<sup>106</sup> ที่วางจำหน่ายในออสเตรเลียจะมีความปลอดภัย และเหมาะสม

<sup>105</sup> About the TGA at <https://www.tga.gov.au/about-tga> (เทียบเคียงได้กับสำนักงาน

คณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ของไทย)

<sup>106</sup> สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ TGA รับผิดชอบ ได้แก่

- o medicines prescribed by a doctor or dentist
- o medicines available from behind the pharmacy counter
- o medicines available in the general pharmacy
- o medicines available from supermarkets

ต่อการใช้งานตามวัตถุประสงค์ ไม่ว่าจะเป็ นสินค้าที่ใช้ประจำวันอย่างเช่น วิตามิน ครีมกันแดด.<sup>107</sup> ไปจนถึงผลิตภัณฑ์ยาทั่วไป ไม่ว่าจะเป็ นยาที่ต้องมีใบสั่งแพทย์ วัคซีน ผลิตภัณฑ์จากโลหิต วัสดุที่ใช้การศัลยกรรม ความรับผิดชอบของ TGA จะครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการผลิตสินค้า ดังกล่าว ไปจนถึงการโฆษณา และการจัดจำหน่ายแก่ประชาชน หรือการนำไปตามคำสั่งของ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ

อนึ่ง สิ่งที่ยู่ นอกเหนือความรับผิดชอบของ TGA ได้แก่ ผลิตภัณฑ์หรือสินค้าในกลุ่มยา ที่ใช้สำหรับสัตว์, อาหาร, เครื่องสำอาง, สารเคมี, การประกันสุขภาพ และการกำกับดูแลผู้ประกอบ วิชาชีพด้านสุขภาพ

**ข) สำนักงานควบคุมยาเสพติด (Office of Drug Control - ODC).**<sup>108</sup> เป็นหน่วยงาน ในสังกัดของ Health Products Regulation Group ซึ่งเป็นหน่วยงานแม่ของ TGA โดย ODC มีภารกิจหรือความรับผิดชอบเกี่ยวกับสารเสพติดหรือยาเสพติดผิดกฎหมาย คือ มีบทบาทใน การกำกับดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก และผลิตยาเสพติดที่อยู่ในการควบคุม (controlled drugs) ตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายยาเสพติดระหว่าง ประเทศฉบับต่าง ๆ ที่ออสเตรเลียเป็นรัฐภาคี

- 
- o complementary medicines, these include vitamins, herbal and traditional medicines
  - 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>

<sup>107</sup> ครีมกันแดด ไม่ถือเป็นเครื่องสำอางตามกฎหมายออสเตรเลีย เพราะครีมหรือสารให้ความชุ่มชื้นแก่ผิว ประกอบด้วยสารหรือส่วนประกอบที่มีคุณสมบัติกันแดด (sunscreening agent) และมีวัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อรักษาสุขภาพ (เช่น ช่วยปกป้องผิวจากความเสียหายที่เกิดจากรังสี UV) ย่อมถือเป็นผลิตภัณฑ์ ยา (medicines) แม้ว่าจะมีการทำตลาดในลักษณะเครื่องสำอาง

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

<sup>108</sup> Office of Drug Control at <https://www.tga.gov.au/structure#odc>

นอกจากนี้ สำนักงานควบคุมยาเสพติด หรือ ODC ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างหลักประกันว่า คนออสเตรเลียทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงยาจำเป็นได้ (access to essential medications) และมีบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาลตามนโยบายการลดอันตรายจากสารเสพติด (harm minimisation) ด้วยการบริหารจัดการเรื่องการออกใบอนุญาตในการเข้าถึงสารเสพติดประเภทที่ถูกควบคุม ดำเนินการตามกรอบการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการเพาะปลูก และการผลิตกัญชาเพื่อนำมาใช้ในทางการแพทย์ (medicinal cannabis) และการดำเนินการให้คำแนะนำเรื่องการนำยาที่ถูกควบคุมติดตัวไปในการเดินทางระหว่างประเทศ

### ค) คณะกรรมการที่ปรึกษา TGA

กลไกสำคัญในการปฏิบัติงานของ TGA ก็คือ **คณะกรรมการที่ปรึกษา (TGA statutory advisory committees)** ที่ จัด ตั้ง ตาม ก ฎ ห ม า ย Therapeutic Goods Act 1989 และ Therapeutic Goods Regulations 1990 ซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการที่ปรึกษารวม 11 คณะ<sup>109</sup> แต่ไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดในรายงานฉบับนี้ เพราะมีขอบเขตที่อยู่นอกเหนือการศึกษาเรื่องพืชกระท่อม

สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญคือ กรรมการที่ปรึกษาทุกคนซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ไม่มีการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐ เหมือนกับกรรมการตามกฎหมายหลายฉบับของไทย รวมถึงกฎหมายยาเสพติด กรรมการแต่ละคน

---

<sup>109</sup> 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>

มีหน้าที่เปิดเผยเรื่องผลประโยชน์ขัดกันทุกเรื่อง (any conflict of interest) ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่กรรมการของตนเอง ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์ทางการเงิน หรือกรณีที่มีใช้ผลประโยชน์ทางการเงิน โดยผู้ที่จะเป็นกรรมการทุกคนจะต้องแจ้งข้อมูลให้ทราบตั้งแต่ก่อนได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในขณะที่เป็นกรรมการ การแจ้งข้อมูลประจำปี รวมถึงขณะหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว และต้องแจ้งข้อมูลทุกครั้งที่มีการเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ

### 5.1.2 นโยบายยาเสพติดของออสเตรเลีย

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

เนื้อหาของยุทธศาสตร์ว่าด้วยสารเสพติดแห่งชาติครอบคลุมสารเสพติด (drug) 3 ประเภท คือ

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

ยุทธศาสตร์ยาเสพติดฉบับปัจจุบันคือ **National Drug Strategy 2010-2015** สำหรับยุทธศาสตร์ ฯ ฉบับใหม่คือ **National Drug Strategy 2016-2025**<sup>110</sup> (ดูแผนภาพที่ 5.1)อยู่ในกระบวนการจัดทำและรับฟังความเห็นร่างยุทธศาสตร์ว่าด้วยสารเสพติดแห่งชาติฉบับใหม่ กำหนดระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี เนื้อหาของร่างยุทธศาสตร์ ฯ ฉบับใหม่มีแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการลดอันตรายจากสารเสพติดให้น้อยที่สุด (harm minimisation approach) ไม่ว่าจะเป็เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และยาเสพติดหรือสารเสพติดอื่น ๆ ยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ได้กำหนดลำดับความสำคัญที่ควรเร่งรัดดำเนินการ โดยจำแนกตามกลุ่มและประเภทของสารเสพติด ยุทธศาสตร์การลดอุปสงค์ อุปทาน และอันตรายจากการใช้สารเสพติดต่าง ๆ (harm reduction strategies)<sup>111</sup> ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของประเด็นสำคัญ ดังนี้

<sup>110</sup> National Drug Strategy 2016-2025 DRAFT: FOR PUBLIC CONSULTATION (INTERGOVERNMENTAL COMMITTEE ON DRUGS, 2015)

<sup>111</sup> National Drug Strategy at <http://www.nationaldrugstrategy.gov.au/>

- การยอมรับว่า การใช้สารเสพติดไม่ว่าจะเป็นสารเสพติดที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย เป็นส่วนหนึ่งของสังคม
- การใช้สารเสพติดเป็นสิ่งที่พบอยู่ทั่วออสเตรเลีย มีทั้งกรณีการใช้เป็นครั้งคราวหรือผู้ที่ใช้เป็นประจำเพราะติดสารเสพติด
- ระดับอันตรายของสารเสพติดมีความเกี่ยวข้องกับประเภทและรูปแบบหรือวิธีการใช้สารเสพติดนั้น ๆ ด้วย
- การตอบสนองต่ออันตรายดังกล่าวสามารถใช้วิธีการที่หลากหลาย

เป้าหมายของยุทธศาสตร์ ฯ ฉบับใหม่ คือ การสร้างชุมชนที่ปลอดภัย เข้มแข็งและมีสุขภาพดี ด้วยการลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และสารเสพติดอื่น ๆ รวมถึงการลดอันตรายทางสังคม เศรษฐกิจของบุคคล ครอบครัว และชุมชน

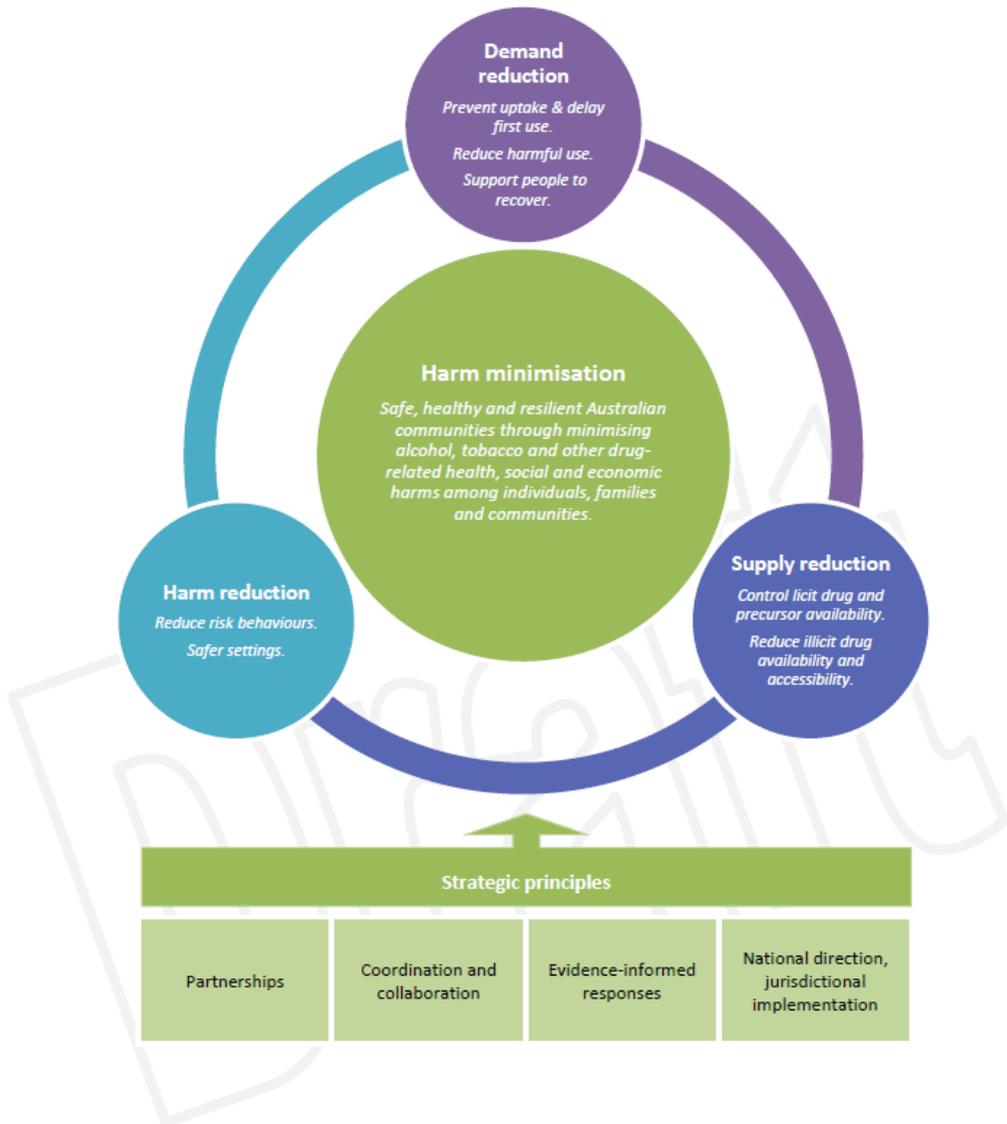
แนวทางการลดอันตรายจากสารเสพติดให้น้อยที่สุด (harm minimisation) ที่เป็นแนวคิดสำคัญของร่างยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์หลัก คือ<sup>112</sup>

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

---

<sup>112</sup> 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 และการเข้าถึงสินค้าที่เกี่ยวกับการรักษาสุขภาพที่มีการใช้ในออสเตรเลียหรือมีการส่งออกจากออสเตรเลียไปประเทศอื่น กฎหมายฉบับนี้เป็นกรอบในทางกฎหมายเพื่อให้มลรัฐและเขตแดนต่างๆ 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) เพื่อใช้เป็นแบบอย่างในการจัดทำบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบรรจุภัณฑ์และการติดฉลาก รวมทั้งการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาและสารเคมีต่าง ๆ
- 3) เพื่อจดทะเบียนตามมาตรฐานวัตถุมีพิษตาม Federal Register of Legislative Instruments

**การจัดประเภทกลุ่มประเภทยาและวัตถุมีพิษในออสเตรเลีย** แบ่งเป็น 10 ประเภท (ดูตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 กลุ่มประเภทยาและวัตถุมีพิษในออสเตรเลีย

<b>Schedule 1.</b>	This Schedule is intentionally blank.
<b>Schedule 2.</b>	<b>Pharmacy Medicine</b> – 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.
<b>Schedule 3.</b>	<b>Pharmacist Only Medicine</b> – Substances, the safe use of which requires professional advice but which should be available to the public from a pharmacist without a prescription.
<b>Schedule 4.</b>	<b>Prescription Only Medicine, or Prescription Animal Remedy</b> – 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.
<b>Schedule 5.</b>	<b>Caution</b> – 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.
<b>Schedule 6.</b>	<b>Poison</b> – 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.
<b>Schedule 7.</b>	<b>Dangerous Poison</b> – 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.
<b>Schedule 8.</b>	<b>Controlled Drug</b> – 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 กลุ่มประเภทยาและวัตถุพิษในออสเตรเลีย

<p><b>Schedule 9.</b></p>	<p><b>Prohibited Substance</b> – 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><b>Schedule 10/ Appendix C.</b></p>	<p><b>Substances of such danger to health as to warrant prohibition of sale, supply and use</b> - Substances which are prohibited for the purpose or purposes listed for each poison.</p>

ข้อมูลในมาตรฐานวัตถุพิษปี 2015 (POISONS STANDARD JULY 2015) กำหนดให้พืชกระท่อม (*MITRAGYNA SPECIOSA*) ถูกจัดอยู่ในบัญชี 9 (Schedule 9) คือเป็นสารต้องห้าม (Prohibited Substance) หมายถึง สารที่อาจถูกนำไปใช้โดยมิชอบหรือใช้ในทางที่ผิดกฎหมาย กฎหมายจึงกำหนดห้ามการผลิต ครอบครอง จำหน่ายหรือใช้สาร mitragynine และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องในออสเตรเลีย ยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์ หรือใช้ในการเรียนการสอนหรือการฝึกอบรม 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				
<b>Mibolerone</b> Anabolic/ Androgenic	7 $\alpha$ ,17 $\alpha$ -Dimethyl-17 $\beta$ -hydroxyestr-4-en-3-one	Yes	No	No
<b>Midazolam</b> Psychotropic		Yes	Yes	Yes
<b>Mitragynine</b> Narcotic		Yes	Yes	No
<b>Moramide intermediate</b> Narcotic	2-methyl-3-morpholino-1,1-diphenylpropane carboxylic acid	Yes	Yes	Yes
<b>Morphan</b> Narcotic	but not including dextrophanol	Yes	Yes	No
<b>Morpheridine</b> Narcotic		Yes	Yes	Yes
<b>Morphine</b> 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 การนำเข้าใบกระท่อม หรือ สาร mitragynine จึงไม่ต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลสารเสพติด และผลิตภัณฑ์สุขภาพบางประเภทคือ 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) เนื่องจากมีการริเริ่มที่จะเพิ่มเติมรายชื่อสารเสพติดใหม่เข้าเป็นสารเสพติดที่ถูกระงับควบคุม คณะกรรมการชุดดังกล่าวจัดประชุมหลายครั้ง ตั้งแต่การประชุมครั้งที่ 37 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2546 จนถึงการประชุมครั้งที่ 41 ในเดือนมิถุนายน 2547.<sup>113</sup>

ผลการประชุมคณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ฯ ครั้งที่ 37 เมื่อวันที่ 25 – 26 กุมภาพันธ์ 2003 มีวาระพิจารณาเรื่องการปรับปรุงเพิ่มเติมบัญชีสารเสพติดหลายชนิด รวมถึงสาร mitragynine<sup>114</sup> ที่เป็นการพิจารณาเป็นครั้งแรก ในการประชุมดังกล่าว กรรมการได้ให้ข้อสังเกตว่ายังไม่มียาข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการนำสาร mitragynine ไปใช้ในทางการแพทย์หรือสุขภาพ แต่มีการค้นพบการนำไปใช้ในการรักษาผู้ติดเฮโรอีน และยังไม่พบข้อมูลการนำไปใช้ในทางมิชอบในประเทศออสเตรเลีย จึงอาจไม่เข้าข่ายที่จะจัดให้สาร mitragynine อยู่ใน SUSDP บัญชี 9 นอกจากนี้ องค์การอนามัยโลกก็ได้จัดให้สาร mitragynine เป็นสารเสพติดแต่อย่างใด

ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจึงได้ติดต่อบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง (ผู้วิจัยเชื่อว่า น่าจะเป็นบริษัทยา) เพื่อขอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการใช้สาร mitragynine ในทางมิชอบหรือการวิจัยที่เกี่ยวข้องที่แสดงผลเสียหรือผลข้างเคียงจากการใช้สารดังกล่าวที่ไม่อาจยอมรับได้ (unacceptable acute effects) ดังนั้นที่ประชุมจึงยังไม่พิจารณาลงมติว่าจะให้สาร mitragynine อยู่ในบัญชี 9 หรือไม่ในการประชุมครั้งนี้ และให้นำมาพิจารณาใหม่ในการ

---

<sup>113</sup> สุนทรี วิทยานารถไพศาล และคณะ, รายงานโครงการศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ในการควบคุมพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5, อ้างแล้ว, น.20-21.

<sup>114</sup> National Drugs and Poisons Schedule Committee: Record of the Reasons Meeting 37 - February 2003 (TGA), pp.108-110.

ประชุมครั้งต่อไป และคณะกรรมการ ฯ เห็นชอบที่จะให้สาธารณสุขรับทราบผลการประชุมครั้งนี้ เพื่อช่วยเสนอข้อมูลหรือความเห็นในเรื่องนี้ด้วย

ผลการประชุมคณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ฯ ครั้งที่ 41 เมื่อวันที่ 22-23 มิถุนายน 2004<sup>115</sup> ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องสาร mitragynine เป็นครั้งสุดท้าย ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้สาร mitragynine อยู่ในบัญชี 9 โดยยืนยันผลการประชุมคณะกรรมการ ฯ 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 การชงใบกระท่อมดื่มเหมือนชาสามารถทำให้เสพติดได้เช่นเดียวกันกับการเคี้ยวใบกระท่อมเพียง 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 โดยผู้ติดยาจะมีความถี่ในการเคี้ยวจำนวน 3-10 ครั้งต่อวันขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ โดยจะเกิดผลทางจิตเป็นเวลา 5 ถึง 10 นาทีต่อการเคี้ยวใบกระท่อม ทำให้ผู้ใช้รู้สึกมีความสุข แข็งแรง และกระฉับกระเฉง ข้อมูลจาก *United Nations Bulletin on Narcotics* ฉบับเดียวกันระบุว่า ในระยะยาวผู้ติดยาจะมีชูบผอม ผิวเป็นสีดำคล้ำโดยเฉพาะบริเวณแก้มทั้งสองข้าง และมีผู้ติดยาจำนวน 5 รายที่มีอาการทางจิตคือ convulsions, mental confusion, clouding of consciousness, episodes of delusions and persecutory ideation, hallucinations, dizziness and headaches และมีอาการถอนยาของผู้ติดยา คือ จะมี อารมณ์ก้าวร้าว (aggression),

<sup>115</sup> National Drugs and Poisons Schedule Committee: Record of Reasons 41. June 2004 (TGA), pp.72-76.

ดูไม่เป็นมิตร (hostility), มีน้ำตาไหล, จมูกมีน้ำมูก, ไม่สามารถทำงานได้, ปวดกล้ามเนื้อและกระดูก (aching muscles and bones) และมีอาการกล้ามเนื้อแขน ขากระดูก (jerky movement of the limbs)

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

จากการรับฟังความเห็นในประเด็นนี้ของประชาชนทั่วไป พบว่ามีกลุ่มผู้คัดค้านในเรื่องนี้ โดยอ้างว่าไม่มีข้อมูลหลักฐานที่ยืนยันอันตรายหรือการนำใบกระท่อมไปใช้โดยมิชอบ และพืชกระท่อมมีประโยชน์ในการรักษาด้านระงับปวด, 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)**

คณะกรรมการเห็นว่าข้อมูลหลักฐานไม่มากนักที่แสดงให้เห็นว่าพืชกระท่อมสามารถใช้ประโยชน์ในการรักษาสุขภาพได้ นอกจากการใช้ทดแทนสารเสพติดในกลุ่มผู้ติดยาแก้ปวดหรือการใช้เพื่อรักษาอาการท้องเสีย แม้ว่าจะมีการอ้างถึงผลในเรื่องการระงับปวดในบทความวิชาการบางชิ้น แต่ก็ไม่มีข้อมูลหลักฐานไม่มากนักที่ชี้ให้เห็นว่าเคยมีการใช้กระท่อมในการระงับปวดมาตั้งแต่ในอดีต 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 ไม่สามารถนำเข้าจำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากใบกระท่อม รวมถึงสาร mitragynine

ในออสเตรเลีย ยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์ หรือใช้ในการเรียน การสอนเท่านั้น

สาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ๆ มีมติข้างต้น น่าจะเกิดจากข้อมูล เกี่ยวกับสรรพคุณการรักษาของพืชกระท่อมและสาร mitragynine ที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยใน มนุษย์อย่างชัดเจน ประกอบกับมีข้อมูลจากตำราหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในไทย และ ต่างประเทศที่มักจะทำให้ข้อมูลในเชิงลบต่อพืชกระท่อมเป็นส่วนใหญ่ว่า มักจะมีการนำไปใช้ในทางที่ มิชอบ แต่ก็ไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันข้อเสียของพืชกระท่อม<sup>116</sup> ข้อมูลยืนยันในเรื่องนี้ คือ กรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ๆ ได้ให้ข้อสังเกตว่า ยังไม่มีข้อมูลการนำไปใช้ ในทางที่มีชอบจนอาจเกิดอันตรายต่อคนออสเตรเลีย อีกทั้งยังไม่พบว่าข้อมูลว่ามีองค์การอนามัย โลกได้แจ้งเตือนข้อมูลความเสี่ยงต่อสุขภาพของผู้ใช้แต่อย่างใด

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตคือ ข้อมูลที่คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ๆ ได้รับ ส่วนใหญ่เป็น ข้อมูลที่ค่อนข้างเก่า ขาดข้อมูลอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ ไม่มีผลการศึกษาเกี่ยวกับการใช้ พืชกระท่อมในทางที่มีชอบในออสเตรเลีย อีกทั้งยังมีการขอความช่วยเหลือด้านข้อมูล เอกสารจาก บริษัทเอกชน (น่าจะเป็นบริษัทยา) สอดคล้องกับข้อสันนิษฐานของผลจากการผลักดันของบริษัทยา ยักษ์ใหญ่ของออสเตรเลียที่ไม่ต้องการให้มีการใช้พืชสมุนไพรรักษาอาการเจ็บป่วย<sup>117</sup> เพราะเมื่อ ประชาชนหันไปใช้พืชกระท่อมแทน ก็อาจส่งผลกระทบต่อบริษัทที่อาจสูญเสียรายได้ในอนาคต

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

ในขณะที่พืชเสพติดอีกชนิดคือ กัญชา ที่เคยอยู่ในบัญชี 9 กลับมีความก้าวหน้าในเรื่องการ ผ่อนคลายกฎหมายยาเสพติดที่มีการแก้ไขปรับปรุงแล้วในปีนี้ เนื่องจากกระแสการนำกัญชามาใช้ ในทางการแพทย์ ทำให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปลี่ยนประเภทของสารเสพติดเป็นบัญชี 4 คือ สามารถนำมาผลิตเป็นยาที่ต้องมีใบสั่งแพทย์ และส่งจ่ายโดยเภสัชกรเท่านั้น

<sup>116</sup> เรื่องเดียวกัน, น.21-22.

<sup>117</sup> 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 หน่วยงานด้านยาเสพติดของนิวซีแลนด์ <sup>118</sup>

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 คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ให้คำแนะนำทางวิชาการแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพ ในประเด็นการจัดกลุ่มประเภทยาเสพติดและประเด็นที่เกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ EACD ตามที่กฎหมายบัญญัติสรุปได้ดังนี้

---

<sup>118</sup> 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>

ก) การประเมินทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับยาเสพติดควบคุมตามบัญชีท้ายกฎหมาย (controlled drugs<sup>119</sup>) รวมถึงยาเสพติดอื่น หรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (psychotropic substances) ตลอดจนการจัดเตรียม ผสมสิ่งเหล่านี้น

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

ค) การเผยแพร่ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของคณะกรรมการ โดยเฉพาะผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ

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

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

**กลุ่มที่ 2 กรรมการที่เป็นผู้แทนภาครัฐ** จำนวน 3 คน คือ ผู้เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ 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 และกรรมการที่เป็นประชาชนทั่วไปเป็นตัวแทนกลุ่มผู้บริโภคที่เคยได้รับการบำบัดยาเสพติด กล่าวคือต้องเป็นกลุ่มผู้ติดยาที่เคยได้รับการบำบัด จำนวน 1 คน

---

<sup>119</sup> 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

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพมีอำนาจในการคัดเลือกกรรมการ 1 คนเป็นประธาน กรรมการ ซึ่งอาจเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาครัฐ หรือภาคประชาชนก็ได้ ประธาน กรรมการคนปัจจุบันเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านเภสัชวิทยาชื่อ Associate Professor Cynthia Darlington รายชื่อคณะกรรมการ EACD ชุดปัจจุบันมีดังนี้<sup>120</sup>

- Associate Professor Cynthia Darlington (Chair) – Pharmacology
- Dr. Keith Bedford – Toxicology
- Dr. Vicki Macfarlane – Drug and alcohol treatment
- 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 ในช่วงชีวิตของประชากรนิวซีแลนด์แต่ละคนพบว่ามีอยู่ราวร้อยละ 44 ที่เคยลองใช้ยาเสพติด ผิดกฎหมาย และมีกว่าร้อยละ 93 ที่บริโภคหรือเคยบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เช่น ข้อมูลในปี 2015 พบว่าผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ขึ้นไปจำนวนราว 1 ใน 13 เป็นผู้สูบบุหรี่อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง มีผู้ที่เคยเสพยาอีหรือเอกตาซี (ecstasy) ราว 1 ใน 37 และข้อมูลในปี 2014 มีผู้เคยเสพยาแอมเฟตามีน ราว 1 ใน 100 คน

มีการประมาณการณ์ว่า เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติดอื่น ๆ ได้สร้างภาระค่าใช้จ่ายทางงบประมาณของประเทศนิวซีแลนด์ราวปีละ 6.5 พันล้านเหรียญนิวซีแลนด์ (หรือราว

---

<sup>120</sup> National Drug Policy Committees, *op. cit.*

158,000 ล้านบาท.<sup>121</sup>) (ข้อมูลปี 2009) งบประมาณของภาครัฐดังกล่าว เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยที่เกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติดอื่น ๆ, ความเจ็บป่วยด้วยโรคหรือการบาดเจ็บต่าง ๆ, ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการที่รัฐจ่ายให้แก่ผู้รับการบำบัดฟื้นฟูจากการติดยาเสพติด และค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าการใช้ยาเสพติดหรือบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกตัว มิได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพก็ตาม แต่ในบางกรณีก็มีส่วนทำให้ก่ออันตรายขึ้นได้ เช่น อุบัติเหตุจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาวและปัญหาครอบครัวแตกแยก ปัญหายาเสพติด และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางสังคม 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)<sup>122</sup> ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนธันวาคม 2013 นโยบายยาเสพติดแห่งชาติเป็นเอกสารกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการป้องกัน และแก้ปัญหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และประเด็นเกี่ยวกับยาเสพติด รัฐบาลได้ใช้นโยบายยาเสพติดจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรและประเมินผลประสิทธิผลของการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงบริการที่เกี่ยวข้อง

นโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์ที่จัดทำขึ้นนี้ ผ่านกระบวนการรับฟังความเห็นของกลุ่มองค์กรด้านสุขภาพหลายองค์กร, กลุ่มผู้ให้บริการบำบัดผู้ติดยาเสพติด, องค์กรพัฒนาเอกชน,

---

<sup>121</sup> เหยียนิวซีแลนด์ เท่ากับ 24.25 บาท (อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ 16 พฤษภาคม 2559)

[https://www.bot.or.th/thai/statistics/financialmarkets/exchangerate/\\_layouts/application/exchangerate/exchangerate.aspx](https://www.bot.or.th/thai/statistics/financialmarkets/exchangerate/_layouts/application/exchangerate/exchangerate.aspx)

<sup>122</sup> Inter-Agency Committee on Drugs. 2015. “National Drug Policy 2015 to 2020” (Wellington: Ministry of Health).

ภาคธุรกิจ และประชาชนทั่วไป อีกทั้งยังมีการจัดส่งเอกสารเสนอแนะความเห็นต่อร่างนโยบาย ยาเสพติดมากกว่า 120 เรื่อง

เป้าหมายหลักของนโยบายยาเสพติดนี้คือ ลดอันตรายที่เกิดจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และยาเสพติดอื่น ๆ และส่งเสริม คัมครองสุขภาพและสุขภาวะของคนนิวซีแลนด์<sup>123</sup>

แนวคิดในการลดอันตรายจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด (alcohol and other drug - AOD) ส่งเสริม คัมครองสุขภาพและสุขภาวะของ ครอบครัวตั้งแต่การป้องกัน และแก้ปัญหาหรืออันตรายต่อสุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจของบุคคล ครอบครัว เพื่อน ชุมชน และสังคมจากการใช้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติด **แนวทางการดำเนินงานเน้นกลุ่มประชากร เป็นศูนย์กลาง (people-centered intervention system)** ค้นหาเป้าหมายเฉพาะ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ต้องการความสนับสนุน ซึ่งจะช่วยลดอันตรายผู้เสพ ผู้ใช้และผลกระทบต่อครอบครัว นโยบายนี้ยังให้ความสำคัญกับบริการในระดับท้องถิ่น ความร่วมมือของชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ปรับปรุงการประสานงานและเพิ่มประสิทธิผลของระบบโดยรวม

การติดตามความก้าวหน้าของเป้าหมายตามนโยบายยาเสพติดข้างต้น จะทำให้เกิดผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ทางสังคมในวงกว้าง โดยเฉพาะเป้าหมายในการให้บริการสาธารณะที่ดีขึ้น (Better Public Services) ของรัฐบาลนิวซีแลนด์ 4 เรื่อง คือ<sup>124</sup>

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

วัตถุประสงค์ของนโยบายยาเสพติดแห่งชาติ มี 4 ประการคือ

1. ลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติดในกลุ่มเยาวชน

---

<sup>123</sup> สุขภาวะของประชากรหรือบุคคล ครอบคลุมความจำเป็นทางกาย จิตใจ และสังคม เพื่อสร้างความเข้มแข็งของ “ปัจจัยที่เป็นภูมิคุ้มกัน” (protective factors) ของบุคคล ครอบครัว และชุมชน

<sup>124</sup> 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>

2. ลดอัตราการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บที่เกิดจากเครื่องตี้มแอลกอฮอล์และยาเสพติด
3. ลดการตี้มเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ตนเองหรือบุคคลอื่น
4. เปลี่ยนทัศนคติของคนทั่วไปที่มีต่อเครื่องตี้มแอลกอฮอล์และยาเสพติด

### ยุทธศาสตร์ตามนโยบายยาเสพติด

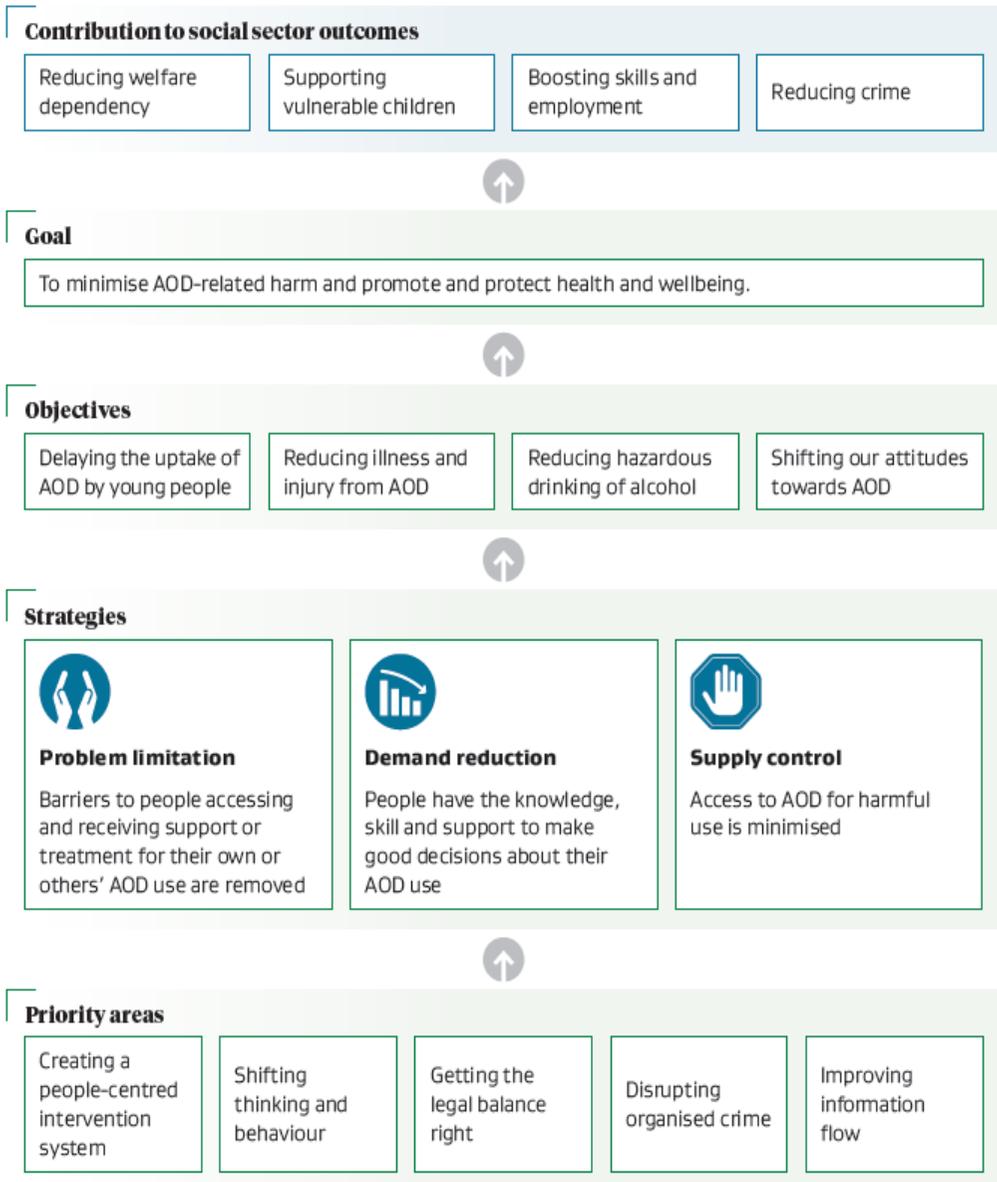
การดำเนินการตามนโยบายยาเสพติดของนิวซีแลนด์ ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่รัฐบาล หน่วยงานหรือองค์กรกำหนด โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อส่งเสริม คุ้มครองสุขภาพ และ สุขภาวะ จึงมีการจัดทำยุทธศาสตร์เกี่ยวกับกิจกรรมเหล่านี้ขึ้น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับยุทธศาสตร์ของบางประเทศในยุโรป แบ่งเป็น 3 เสาหลัก คือ (ดูแผนภาพที่ 6.1)

**1) การลดปัญหาที่เกิดขึ้น (problem limitation)** มีเป้าหมายเพื่อลดอันตรายที่เกิดจากผู้บริโภคหรือเสพเครื่องตี้มแอลกอฮอล์และยาเสพติด รวมถึงบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการบริโภคหรือเสพเครื่องตี้มแอลกอฮอล์และยาเสพติด ตัวอย่างเช่น กิจกรรมจัดหาอุปกรณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การบริโภคหรือเสพเครื่องตี้มแอลกอฮอล์และยาเสพติด, การมีหลักประกันเรื่องการเข้าถึงการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติดเครื่องตี้มแอลกอฮอล์และยาเสพติดในระบบ ให้บริการสุขภาพ, การสนับสนุนผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น เด็กที่เป็นบุตรหรืออยู่ในความปกครองของผู้เสพยาเสพติด

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

**3) การควบคุมอุปทาน (supply control)** มีเป้าหมายเพื่อลดการจำหน่ายหรือเข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์และยาเสพติด เช่น การควบคุม ฝ้าระวังการลักลอบนำเข้ายาเสพติด ผิดกฎหมายบริเวณเขตแดน, การไม่อนุญาตให้ปลูกพืช ผลิตและจำหน่ายสารเสพติดบางชนิดในประเทศ เพื่อให้สามารถควบคุม บริหารจัดการการจำหน่ายยาเสพติดตามกฎหมายได้ตามช่องทางต่าง ๆ เช่น การจ่ายยาตามใบสั่งยาของแพทย์ โดยกำหนดอายุไว้, การกำหนดเงื่อนไขของใบอนุญาตและอนุญาตให้จำหน่ายตามเวลาที่กำหนด

แผนภาพที่ 6.1 กรอบการดำเนินการตาม National Drug Policy 2015 to 2020



## 6.2 กฎหมายยาเสพติดของนิวซีแลนด์ <sup>125</sup>

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

เมื่อนิวซีแลนด์ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยฝิ่นและยาเสพติดอันตราย ค.ศ. 1924 (International Convention relating to Opium and other Dangerous Drugs 1924) จึงมีการออกกฎหมายชื่อว่า **Dangerous Drugs Act 1927** กำหนดห้ามการนำเข้า 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 รัฐบาลริเริ่มให้มีการปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดฉบับนี้โดยร้องขอให้คณะกรรมการกฎหมาย (Law Commission) ของรัฐสภาศึกษาการปฏิรูปกฎหมายฉบับนี้ ต่อมาในปี 2011 คณะกรรมการกฎหมายได้พิจารณาเนื้อหาต่าง ๆ ของกฎหมายยาเสพติด ข้อมูลสถานการณ์ แนวโน้มของปัญหาเสพติดของประเทศ โดยใช้เวลาศึกษาทบทวนเป็นเวลานานกว่า 2 ปี ไม่นับรวมขั้นตอนการรับฟังข้อมูล ความเห็นจาก

---

<sup>125</sup> 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>

ผู้เชี่ยวชาญด้านยาเสพติดในนิวซีแลนด์ ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ รวมถึงองค์กรต่าง ๆ ประชาชน ทั่วไป<sup>126</sup>

เหตุผลที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้คือ เนื้อหาของ บทบัญญัติไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ยาเสพติดในปัจจุบันที่มียาเสพติดชนิดใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น และไม่ สอดคล้องกับนโยบายยาเสพติดของประเทศ เหตุผลที่น่าสนใจอื่น ๆ ได้แก่ การควบคุมยาเสพติด ตามกฎหมายปัจจุบันเน้นเรื่องการควบคุมอุปทาน (supply control) นั้น ก่อให้เกิดการสิ้นเปลือง งบประมาณ ทรัพยากรของภาครัฐเป็นอย่างมาก (consumes a very considerable resource) ตั้งแต่การตรวจสอบ บังคับใช้กฎหมาย การดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม และการควบคุมผู้ต้องขัง ที่ถูกตัดสินโทษแล้ว

เหตุผลประการอื่นคือ การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นอย่างมาก (adverse social consequences) ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง ไม่สอดคล้องกับ ระดับของความผิดที่เกิดขึ้น มีข้อมูลหลักฐานปรากฏหลายคดีที่มีการจับกุมเยาวชนที่กระทำผิด กฎหมายยาเสพติดและได้รับโทษอาญา ซึ่งจะเป็นตราบาปแก่เยาวชนผู้นั้นไปตลอดชีวิต แม้ว่าจะ เป็นการกระทำผิดเพียงเล็กน้อย (minor drug offences) จึงเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมที่ กฎหมายกำหนดความผิดและโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับอันตรายที่เกิดจากการทำความผิดดังกล่าว ยังมีวิธีการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่น ๆ ที่สามารถปรับใช้กับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ยาเสพติดได้ เหตุผลที่สำคัญอีกประการคือ กลไกทางกฎหมายในปัจจุบัน ไม่มีประสิทธิภาพใน การควบคุมวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดใหม่ที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพประชาชน แต่กลับยังไม่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ

รัฐบาลมีความเห็นสอดคล้องกับผลการศึกษาของคณะกรรมการกฎหมาย รัฐสภา ที่จัดทำข้อเสนอแนะจำนวน 144 เรื่อง โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดเพื่อ รองรับวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดต่าง ๆ และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

### ก) หลักเกณฑ์การจัดประเภทยาเสพติดตามกฎหมาย

กฎหมาย Misuse of Drugs Act บัญญัติหลักเกณฑ์การจัดประเภทยาเสพติดที่ถูก ควบคุมตามกฎหมาย (controlled drugs) โดยพิจารณาจากความเสียด้านสุขภาพที่บุคคลหรือ สังคมจะได้รับ “คณะกรรมการที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญด้านยาเสพติด” (EACD) ได้ให้คำแนะนำแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสุขภาพในการจัดทำหลักเกณฑ์ดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

---

<sup>126</sup> Misuse of Drugs Act 1975 at <http://www.lawcom.govt.nz/our-projects/misuse-drugs-act-1975>

- ข้อมูล หลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อยาเสพติดที่มีขอบ (drug abuse) ได้แก่ ความชุกของโรคจากการใช้อยาเสพติด (prevalence of the drug), ปริมาณการบริโภค, แนวโน้มในการจับกุม และคำร้องขอของประชากรกลุ่มเปราะบาง
- ผลที่เกิดจากการใช้อยาเสพติดที่สามารถระบุเจาะจงได้ รวมถึงผลเกี่ยวกับ pharmacological, psychoactive, and toxicological effects
- ความเสี่ยงต่าง ๆ โดยเฉพาะต่อระบบสาธารณสุข
- คุณค่าในการนำไปใช้ประโยชน์ต่อสุขภาพ (ถ้ามี)
- แนวโน้มในการใช้อยาเสพติดที่ก่อให้เกิดอันตรายถึงแก่ชีวิต
- 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 2003.<sup>127</sup>), เห็ดขี้ควาย (magic mushrooms), โคเคน, เฮโรอีน, LSD (Acid)

**ประเภท B** คือยาเสพติดที่มีอันตรายสูง (high risk) เช่น น้ำมันกัญชา (cannabis oil), ยางกัญชา (Hashish), มอร์ฟิน, ฝิ่น, ecstasy และสารแอมเฟตามีน (เพิ่มเข้ามาในบัญชี B ในเดือนกันยายน ปี 2005.<sup>128</sup>)

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

กฎหมายกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดไว้ คือ การใช้ ครอบครอง การเพาะปลูก หรือการค้าหรือจำหน่ายยาเสพติดผิดกฎหมาย ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ และหากผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชนหรือผู้ที่มีอายุไม่เกิน 17 ปี จะไม่ต้องรับโทษเหมือนผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ คือจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเยาวชน

### 6.3 การควบคุมพืชกระท่อมตามกฎหมายนิวซีแลนด์

<sup>127</sup> the Misuse of Drugs (Changes to Controlled Drugs) Order 2003 (SR 2003/47).

<sup>128</sup> the Misuse of Drugs (Changes to Controlled Drugs) Order 2005 (SR 2005/175)

พืชกระท่อมไม่ถือเป็นยาเสพติดตามกฎหมายนิวซีแลนด์แต่อย่างใด แต่ถูกควบคุมตามกฎหมายยา ค.ศ. 1981 (Medicines Act 1981) กฎหมายยามีเนื้อหาที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตขึ้นทะเบียนยา การจัดประเภทยา การขออนุญาตผลิต จำหน่าย จัดจำหน่าย โฆษณา สั่งใช้ยา และส่งจ่ายยา, กำหนดเงื่อนไขการอนุญาตจัดจำหน่ายยาแบบขายส่งและขายปลีก, ข้อกำหนดในการอนุญาตผลิตภัณฑ์ยาที่เกี่ยวข้อง และการควบคุมหลังการจำหน่ายในผลิตภัณฑ์ยาและเครื่องมือแพทย์ เนื้อหาสำคัญอีกประการคือ การห้ามโฆษณา ยา ห้ามจำหน่ายหรือจัดจำหน่ายยาโดยไม่ได้รับอนุญาต.<sup>129</sup>

การแบ่งประเภทยาตามกฎหมายยา มีดังนี้

**ยาในบัญชีที่ 1 (Schedule 1)** ตามกฎหมายยา 1981 และ Medicines Regulations 1984 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) สามารถแบ่งประเภทของยาไว้ 3 กลุ่ม คือ.<sup>130</sup>

**กลุ่มที่ 1 ยาที่ต้องมีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ (Prescription medicine)**

คือ ยาที่จ่ายได้ก็ต่อเมื่อมีใบสั่งแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพที่มีอำนาจตามกฎหมาย (authorised prescriber) หรือเป็นการใช้ยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพที่ได้รับอนุญาตตาม 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

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภทหรือกลุ่มยา จะมีการพิจารณาทบทวนทุก ๆ 6 เดือน โดยการแก้ไขเพิ่มเติม Medicines Regulations 1984 หรือมีการประกาศใน *New Zealand*

---

<sup>129</sup> Medicines Act 1981 at <http://www.health.govt.nz/our-work/regulation-health-and-disability-system/medicines-act-1981>

<sup>130</sup> “Classification Categories and Criteria” (New Zealand Medicines and Medical Devices Safety Authority) at <http://www.medsafe.govt.nz/profs/class/classificationCategoriesAndCriteria.asp>

*Gazette* โดยสามารถตรวจสอบได้จากฐานข้อมูลประเภทยาในเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง<sup>131</sup> สำหรับยาที่ถูกจัดอยู่ในบัญชีใด ๆ จะถือว่าเป็นยาที่ไม่ถูกจัดกลุ่ม และสามารถจำหน่ายเป็นยาในร้านค้าทั่วไปได้

โดยทั่วไปนั้น การจัดประเภทยาจะพิจารณาจากปริมาณสารสำคัญภายในผลิตภัณฑ์ (active ingredients) เป็นหลัก หากผลิตภัณฑ์ยาใดมีสารสำคัญภายในผลิตภัณฑ์มากกว่า 1 ชนิด ให้พิจารณาว่าสารสำคัญภายในผลิตภัณฑ์ตัวใดที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มหรือประเภทที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดมากที่สุด ก็ให้ถือว่าเป็นยาดังนั้นจัดอยู่ในกลุ่มประเภทยาตามกลุ่มยาของสารสำคัญภายในผลิตภัณฑ์ที่ถูกควบคุมเข้มงวดที่สุด

กล่าวโดยสรุปคือ กฎหมายยาของนิวซีแลนด์กำหนดให้ พืชกระท่อม (*mitragyna speciosa*) และสาร mitragynine ถูกจัดให้เป็นยาในบัญชี 1 ประเภทยาที่ต้องมีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ (prescription medicine) โดยจัดอยู่ในลำดับดังนี้ 1102 *mitragyna speciosa* และ 1103 mitragynine ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายลำดับรองชื่อว่า **Medicines Amendment Regulations 2009** ฉะนั้น การจำหน่ายพืชกระท่อม หรือใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์ที่มีสาร mitragynine โดยไม่มีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ ถือเป็นความผิดตามกฎหมายยา

---

<sup>131</sup> <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. พิษกระท่อมมิได้เป็นยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ 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

แม้ว่าจะมีการจัดประเภทสารเสพติดให้พิษกระท่อมเป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ชนิดใหม่ (New Psychoactive Substance - NPS) แต่ก็มีได้หมายความว่าพิษกระท่อมจะต้องถูกควบคุมตามกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุออกฤทธิ์ ตัวอย่างวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทอื่น ๆ เช่น เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ(บุหรี่ย) ยา หรือสมุนไพรบางชนิด

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

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

3. พระราชบัญญัติพีชกะท่อม พ.ศ. 2486 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติให้พีชกะท่อม เป็นยาเสพติดที่ผิดกฎหมาย มีผลทำให้ผู้ใช้หรือเสพใบกระท่อมถือเป็นความผิดอาญาตาม พระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งยังควบคุมการปลูก ผลิต นำเข้า การจำหน่ายและแลกเปลี่ยน พีชกะท่อม จากการศึกษาข้อมูลเอกสารต่าง ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในขณะนั้น พบข้อสรุป สำคัญคือ เหตุผลอันแท้จริงในการตราพระราชบัญญัติกะท่อม พ.ศ. 2486 เป็นเรื่องผลประโยชน์ ทางการค้า ภาษีของรัฐ มิใช่เป็นเหตุผลเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนที่อ้างถึง ซึ่งเป็น เพียงแบบพิธีในการตรากฎหมายเท่านั้น อีกทั้งไม่มีผลการศึกษาในเรื่องผลกระทบทางสุขภาพ สังคม หรือปัญหาอาชญากรรมในขณะนั้น

4. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 บัญญัติให้กระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมพีชกะท่อม ที่มีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลที่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป ทำให้เกิดการลงโทษทางอาญาในบางลักษณะเป็นสิ่งที่ไม่เกิด ประโยชน์ ไม่สอดคล้องกับมาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา (Decriminalization) โดยเฉพาะกรณีการเสพหรือครอบครองพีชกะท่อม ซึ่งมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนว่า กระท่อมมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ใช้หรือบุคคลอื่นอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด

การบัญญัติความผิดเกี่ยวกับพีชกะท่อมในบางลักษณะ โดยเฉพาะความผิดฐานเสพ ความผิด ฐานครอบครอง หรือความผิดฐานยุงส่งเสริมให้ผู้อื่นเสพ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากมีคดียาเสพติดของศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้คดีกรงโรงรกรศาล ส่งผลทำให้ กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลล่าช้า เป็นผลเสียต่อการพิจารณาคดียาเสพติดและคดีอื่น ๆ ตามไป ด้วย เมื่อพิจารณาผลกระทบด้านสังคม พบว่าการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องหาหรือผู้ที่ถูกดำเนินคดี เกี่ยวกับพีชกะท่อม ทำให้เกิดตราบาป (Stigmatization) แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว เพราะไม่ได้รับการ ยอมรับจากคนในสังคมหรือชุมชน ส่งผลกระทบต่อสมาชิกในครอบครัว คนรอบข้างในชุมชน และยัง ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นที่ใช้ใบกระท่อมอีกด้วย

ผลกระทบต่อการพัฒนาแพทย์แผนไทยคือ เมื่อกฎหมายยาเสพติดให้โทษบัญญัติให้ พีชกะท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษแล้ว ย่อมส่งผลทำให้หมอแผนไทยไม่สามารถนำกระท่อมมาใช้ เพราะกระท่อมถือเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ถือเป็นการทำลายภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2522) ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2522 ยังสร้างผลกระทบต่อความก้าวหน้าในการศึกษาวิจัย ทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ เนื้อหาของกฎกระทรวงและพ.ร.บ.ฉบับนี้ เป็นอุปสรรคสำคัญในการ ศึกษาวิจัยพีชกะท่อมเป็นอย่างมาก โดยมีเนื้อหาคล้ายคลึงกับกดกะชวงการสาธารณสุข (ฉบับ ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2486) ตามพระราชบัญญัติพีชกะท่อม พ.ศ. 2486 อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่

กำหนดโทษอาญาแก่ผู้ครอบครองพืชกระท่อมในทุกกรณี ด้วยเหตุที่กฎหมายอนุบัญญัติระดับ  
กฎกระทรวงฉบับนี้ไม่เอื้อต่อการส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยพืชกระท่อมของนักวิจัยไทย ไม่มี  
มาตรการส่งเสริม สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้นักวิชาการหรือนักวิจัยที่ต้องการศึกษา  
พืชกระท่อม ปัญหาเหล่านี้น่าจะเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้นักวิจัยญี่ปุ่นสามารถวิจัย  
และขอสิทธิบัตรที่เกี่ยวกับอนุพันธ์สารอัลคาลอยด์ในกระท่อมได้สำเร็จก่อนนักวิจัยไทย

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

5. นโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศใน  
ประเด็นพืชเสพติด เน้นเรื่องการควบคุมพื้นที่ผลิตหรือปลูกพืชเสพติดในประเทศ การพิสูจน์ทราบ  
พื้นที่เพาะปลูกพืชเสพติดทั้งฝิ่น กัญชา และพืชกระท่อม และการตัดฟันทำลายพืชเสพติดตาม  
กฎหมาย นโยบายยาเสพติดของไทยยังให้ความสำคัญกับการปราบปรามผู้กระทำความผิด  
เกี่ยวกับพืชเสพติด ซึ่งรวมถึงพืชกระท่อม แต่ละเลยการนำพืชกระท่อมไปใช้ประโยชน์ในด้าน  
ต่างๆ

6. ผลการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก ค.ศ. 2016  
(United Nation General Assembly Special Session on Drug (UNGASS 2016) ที่ให้ระบุถึง  
การนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ตามภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม และการรักษาสิ่งแวดล้อม  
การป้องกันและลดจำนวนการปลูกพืชเสพติดผิดกฎหมาย โดยเน้นพืชเสพติดคือ การปลูกเพื่อเก็บ  
เกี่ยวดอกฝิ่น, ต้นโคคา และต้นกัญชา เพื่อนำไปใช้ผลิตยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ผิดกฎหมาย  
ข้อผิดของสหประชาชาติมิได้ระบุถึงการกำจัดพืชเสพติดให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด

7. ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 เมษายน  
2559 มีเนื้อหาปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดปัจจุบันในประเด็นสำคัญบางเรื่อง แต่เนื้อหาของร่าง  
ประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดความสมบูรณ์และมีได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการ  
จัดการพืชเสพติด โดยเฉพาะพืชกระท่อมและกัญชา เนื่องจากพืชกระท่อมอาจถูกบังคับตามร่าง  
ประมวลกฎหมายยาเสพติดอยู่เช่นเดิม กล่าวคือยังมีบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัย  
การนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ รวมถึงยังมีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญา  
ที่ล้าสมัย เช่น การกำหนดบทลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด  
ละเลยสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น

เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดกลไกการจัดการพืชเสพติดที่เป็น บทบัญญัติเฉพาะในหลายประเด็น ได้แก่ ขาดบทบัญญัติที่อนุญาตส่งเสริม สนับสนุนให้มีการนำ ใบกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์หรือสุขภาพ การอนุญาตให้เสพและครอบครองใน ปริมาณที่ไม่มาก การกำกับดูแลการจำหน่ายใบกระท่อมหรือการนำไปแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เพื่อจำหน่ายในทางการค้า คือไม่มีมาตรการควบคุมหรือกำหนดโทษเฉพาะแก่ร้านค้าหรือผู้ค้าที่ จำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เพื่อจำหน่ายแก่ผู้ที่นำไปใช้เตรียมทำเครื่องดื่มอย่าง 4 คุณ 100 ขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญาในรายละเอียด ขาดช่องทางอนุญาตให้พืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านอื่นนอกเหนือจากด้านสุขภาพ

ข้อสำคัญคือร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ยังคงไม่อนุญาตให้บุคคลเสพหรือใช้ ใบกระท่อมในเกือบทุกกรณี (ยกเว้นการใช้เพื่อรักษาโรคตามคำสั่งแพทย์หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ ทันตกรรม) เช่น การนำมาเคี้ยวเพื่อให้งานได้นานขึ้นหรือมีประสิทธิภาพดีกว่าเดิม ในอนาคต สถิติการจับกุมและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม ก็คงจะไม่ลดน้อยลงแต่ อย่างใด จึงมีได้แก่ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด ยังคงเป็นอุปสรรคในการศึกษาวิจัยและการ ใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอด ความรู้หรือภูมิปัญญาทางการแพทย์แผนไทย ในการพัฒนาอุตสาหกรรมยาจากสมุนไพร และอุตสาหกรรมสิ่งทอจากพืชเสพติดทั้งหลายในอนาคตเพราะการควบคุมอย่างเข้มงวด เช่น มาตรา 6 การกำหนดพื้นที่เพาะปลูกพืชเสพติด การผลิต ทดสอบหรือทดลองวิจัยเกี่ยวกับ ยาเสพติดโดยมุ่งเน้นบริบทในเชิงพื้นที่ หรือการกำหนดอายุใบอนุญาตไม่เกิน 1 ปี เป็นอุปสรรคต่อ การวิจัยอย่างมาก ไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของนานาประเทศที่จะเน้นให้มีระบบการออก ใบอนุญาตที่มุ่งกำกับดูแลองค์กรหรือหน่วยงานที่ขออนุญาตศึกษาวิจัย

การออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นแนวคิดที่ล้าสมัย ไม่ควรนำมาใช้กับ พืชเสพติดโดยเฉพาะพืชกระท่อม อีกทั้งกระบวนการเสนอหรือแก้ไขพระราชกฤษฎีกา มีขั้นตอน และใช้เวลามาก ไม่ทันต่อสถานการณ์ ควรจัดทำหลักเกณฑ์การศึกษาวิจัยหรือทดลองเพาะปลูก พืชกระท่อมเป็นประกาศคณะกรรมการจะเหมาะสมมากกว่า ส่วนการกำหนดเขตพื้นที่ไม่มีความ จำเป็นแต่อย่างใด

## 8. สรุปรณศึกษา 4 ประเทศ

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้มิได้ควบคุมหรือมีกฎหมายบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติด แต่อย่างไร มีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อม กรณีศึกษา 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศนิวซีแลนด์, ประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย ทำให้ทราบถึงมูลเหตุในการบัญญัติกฎหมายควบคุม รูปแบบหรือมาตรการควบคุมพืชกระท่อมที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่มีความคล้ายคลึงกันก็คือ หน่วยงานของรัฐบาลประเทศเหล่านี้มักจะมีข้อมูลการศึกษาเกี่ยวกับพืชกระท่อมหรือสาร mitragynine ในทางวิทยาศาสตร์ไม่มากนัก จึงมักใช้ข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ไม่รอบด้าน โดยเฉพาะประเด็นความปลอดภัยและการนำผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกระท่อมไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง มีการอ้างแหล่งข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ ในบางกรณีมีข้อสงสัยว่า อาจเกิดจากการแทรกแซงของกลุ่มบริษัทที่ไม่ต้องการให้มีการพัฒนายาใหม่ที่ได้จากการศึกษาวิจัยกระท่อม หรือกีดกันการรักษาทางเลือกอื่น ๆ ที่ไม่มีผลข้างเคียงเหมือน ยารักษาโรคในปัจจุบัน

กรณีศึกษาต่างประเทศทั้ง 4 ประเทศ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายยาเสพติดของไทย แล้ว กฎหมายไทยถือว่าเป็นกฎหมายที่มีมาตรการเข้มงวดมากที่สุดในโลก ไม่เปิดโอกาสให้มีการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้เพื่อประโยชน์ต่อสุขภาพหรือบำบัดบำบัดโรคบางอย่าง แตกต่างจากกฎหมายของกรณีศึกษาในรายงานนี้ที่เปิดช่องให้นำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ได้มากกว่า

**ประเทศมาเลเซีย** ปัจจุบันกระท่อมถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุพิษ หรือ **Poisons Act 1952** พืชกระท่อมถือเป็นวัตถุพิษหรือยาเสพติดที่ไม่ร้ายแรงตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายฉบับนี้ (อยู่ในบัญชี 3) คือ อัลคาลอยด์ของมิตราจินิกิน (mitragynine, alkaloids of) ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดความผิดที่เกี่ยวกับกระท่อมไว้ในมาตรา 30 คือ ความผิดเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก ผลิต และจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท นอกจากนี้ กฎหมาย Poisons Act ยังบัญญัติให้สาร mitragynine เป็นวัตถุพิษในบัญชี 1 (FIRST SCHEDULE) ด้วย โดยอยู่ในกลุ่มเดียวกับกับสารนิโคติน (nicotine) ที่อยู่ในใบยาสูบด้วย

กฎหมาย Poisons Act มิได้บัญญัติความผิดและโทษอาญาแก่ผู้ใช้กระท่อมของบุคคล และไม่มีกฎหมายที่ตัดพินต้นกระท่อมเหมือนกฎหมายไทย อีกทั้งยังอนุญาตให้นำกระท่อมไปใช้ในการรักษาหรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ได้ เพราะโดยหลักการแล้วการนำวัตถุพิษทุกชนิดมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นการผสมหรือผลิต การส่งจ่ายวัตถุพิษกับสารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็วัตถุพิษหรือไม่ จะทำได้ก็ต่อเมื่อเข้ากรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ 3 กรณีคือ กรณีที่ 1 การจ่ายวัตถุพิษโดยผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม (registered pharmacist) หรือบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุมของเภสัชกรดังกล่าว กรณีที่ 2 บุคคลที่ปฏิบัติงานใน

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

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** กฎหมายของรัฐบาลกลางยังมิได้ควบคุมพืชกระท่อมในฐานะยาเสพติด มลรัฐส่วนใหญ่ก็ไม่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อมและสาร mitragynine แต่มีเพียง 6 มลรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นสารเสพติด (controlled substances) ที่อยู่ในบัญชี 1 ตามกฎหมาย หรือมีบทบัญญัติห้ามการผลิต จำหน่าย การให้เงินทุนสนับสนุน ส่งเสริมหรือห้ามครอบครองใบกระท่อม ได้แก่ กฎหมายมลรัฐ Indiana, Tennessee, Wisconsin, Vermont, Arkansas และ Alabama

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

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

การออกประกาศของ DEA เรื่องพืชกระท่อมถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก เพราะมีดีอาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือ ผลของการคัดค้านของชาวอเมริกัน นักวิชาการ เครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมในสหรัฐและหลายประเทศ ส่งผลทำให้ เมื่อกลางเดือนตุลาคม 2559 DEA ได้แจ้งเรื่องการเลื่อนการบังคับใช้ประกาศฉบับดังกล่าวออกไป โดยเปิดให้มีการรับฟังข้อมูลความเห็นจากสาธารณะเพิ่มเติม 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 เกสซ์ภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์ที่ใช้บำบัดรักษาผู้ป่วย เรียกว่า therapeutic goods บัญญัติให้พืชกระท่อมไม่สามารถปลูกในออสเตรเลียได้ ไม่สามารถนำเข้า จำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากใบกระท่อม รวมถึงสาร mitragynine ในออสเตรเลีย ยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์ ทางวิทยาศาสตร์ หรือใช้ในการเรียน การสอนเท่านั้น

สาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุมีพิษ ฯ มีมติข้างต้น น่าจะเกิดจากข้อมูลเกี่ยวกับสรรพคุณการรักษาของพืชกระท่อมและสาร mitragynine ที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยในมนุษย์อย่างชัดเจน ประกอบกับมีข้อมูลจากตำรวจหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในไทยและต่างประเทศที่มักจะให้ข้อมูลในเชิงลบต่อพืชกระท่อมเป็นส่วนใหญ่ว่า มักจะมีการนำไปใช้ในทางที่มิชอบ แต่ก็ไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันข้อเสียของพืชกระท่อมในออสเตรเลีย

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

ตารางสรุปกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับพืชกระท่อม\*

ประเทศ	กฎหมายยาเสพติด	กฎหมายเกี่ยวกับยา เกล็ดขี้ผึ้ง หรือผลิตภัณฑ์เพื่อบำบัดรักษาผู้ป่วย
ประเทศมาเลเซีย	1) Dangerous Drugs Act 1952 2) <b>Poisons Act 1952</b> * 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"> <li>▪ Sale of Drugs Act 1952</li> <li>▪ Medicines (Advertisement and Sale) Act 1956</li> </ul>
ประเทศสหรัฐอเมริกา	<b>Controlled Substances Act</b> * (พืชกระท่อมถูกควบคุมชั่วคราวและอยู่ระหว่างการทบทวนใหม่ในเดือนธันวาคม 2559)	Federal Food, Drug, and Cosmetic Act (FD&C Act) (United States Code, Title 21)F
ประเทศออสเตรเลีย	Narcotic Drugs Act 1967	<b>Therapeutic Goods Act 1989</b> *
ประเทศนิวซีแลนด์	Misuse of Drugs Act 1975	<b>Medicines Act 1981</b> *

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

\* คำอธิบาย กฎหมายที่ถูกนำมาปรับใช้กับพืชกระท่อมคือ ชื่อกฎหมายที่เป็นตัวหนาและขีดเส้นใต้

## 7.2 ข้อเสนอแนะ

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

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ควรน้อมนำแนวทางการแก้ปัญหาเสพติดของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงดำริให้จัดตั้งมูลนิธิโครงการหลวง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2512 เพื่อแก้ปัญหาคาปลูกฝิ่นในพื้นที่ สนับสนุน ชักจูงให้ชาวเขาในพื้นที่ภาคเหนือปลูกพืชเมืองหนาวแทน ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเสพติดอย่างยั่งยืน มิได้มุ่งใช้แต่กฎหมายในการจับกุมผู้กระทำความผิด จนกระทั่งนานาชาติให้การยอมรับว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการยกเลิกหรือลดการปลูกฝิ่นของชาวเขา ด้วยการส่งเสริม สร้างรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขาในพื้นที่ห่างไกล ช่วยรักษาระบบนิเวศ แก้ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า

ผลงานที่ประจักษ์ชัดทำให้ ในปี 2531 “โครงการหลวงเพื่อชาวเขาเลิกปลูกฝิ่น” ได้รับรางวัลแมกไซไซ “สาขาส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศ” และต่อมาในปี 2537 โครงการควบคุมยาเสพติดของสหประชาชาติได้ทูลเกล้าฯ ถวายเหรียญทองสดุดีพระเกียรติคุณพระองค์ท่านในการแก้ไขปัญหาเสพติดด้วยการปลูกพืชทดแทนฝิ่นอีกด้วย

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 1 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 หรือเครื่องดื่ม ที่ผสม ปรง แปรรูป เปลี่ยนรูปจากใบกระท่อม ไม่ว่าจะอยู่ใช้เสพโดยวิธีเคี้ยว กิน สูบ หรือโดยวิธีอื่นใดเพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่เป็นไม้แปรรูปจากพืชกระท่อม

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติด

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติด

“เพาะ ปลูกพืชเสพติด” หมายความว่า การเพาะ ปลูกพืชเสพติด แต่ไม่รวมถึงการผลิต<sup>132</sup>

“แปรรูปพืชเสพติด” หมายความว่า การแยกสารอัลกาลอยด์ออกจากพืชเสพติด เพื่อให้ได้สารบริสุทธิ์หรือสารสกัดที่มีสภาพคงตัว แต่ไม่รวมถึงการผลิตหรือการแปรรูปไม้

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

<sup>132</sup> ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา 1

“ผลิต” หมายความว่า เพาะ ปลูก ทำ ผสม ปรง แปรรูป เปลี่ยนรูป สังเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ และให้หมายความรวมถึงการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุในกระบวนการผลิต

มาตรา K1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพืชเสพติด”  
ประกอบด้วย

(1) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการตาม (4) เป็นรอง  
ประธานกรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ เลขาธิการ ป.ป.ส. เลขาธิการ อย. อธิบดีกรม  
พัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดี  
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ อธิบดีกรมสุขภาพจิต ผู้บัญชาการ  
ตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายกสภการแพทย์แผนไทย นายกสภเภสัช  
กรรม

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและ  
ประสบการณ์ในด้านต่อไปนี้ พฤษศาสตร์ เภสัชวิทยา การแพทย์แผนไทยด้านเวชกรรมไทย  
การแพทย์แผนไทยด้านเภสัชกรรมไทย การแพทย์แผนไทยประยุกต์ การแพทย์พื้นบ้าน การบำบัด  
ผู้ติดยาเสพติด จิตเวช กฎหมาย สังคมศาสตร์ และสิทธิชุมชน ด้านละหนึ่งคน จำนวนสิบเอ็ดคน

(5) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหากำไรที่เป็นนิติ  
บุคคล มีวัตถุประสงค์ด้านยาเสพติด สุขภาพ หรือการคุ้มครองผู้บริโภค และมีผลการดำเนินงาน  
ด้านยาเสพติดไม่น้อยกว่าห้าปีซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสามคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่  
หน้าที่ของสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

มาตรา K3 ให้คณะกรรมการพืชเสพติดมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา 3 มาตรา 22  
และมาตรา 90

(2) ให้ความเห็นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามมาตรา 6

(3) ให้ความเห็นเสนอต่อผู้อนุญาตในการขึ้นทะเบียนวัตถุตำรับ ยา ตามกฎหมาย  
ว่าด้วยยา

(4) ให้ความเห็นเสนอต่อผู้อำนวยการในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอน  
ใบอนุญาต

(5) ออกประกาศหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามหมวดนี้

(6) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำเสนอต่อผู้อำนวยการในการปฏิบัติการตามหมวดนี้

(7) ส่งเสริม สนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพืช เสพติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับจัดสรรเงินส่วนหนึ่งจากกองทุนป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดตามมาตรา 370 ตามที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินกำหนด

(8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาตามที่คณะกรรมการ พืชเสพติดมอบหมาย

(9) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประมวลกฎหมายนี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพืชเสพติด

การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพืชเสพติดตามวรรคหนึ่ง ต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติตามมาตรา 5 และให้คำนึงถึงคำแนะนำหรือ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตามมาตรา 8 (10)

3. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติดขึ้นอยู่กับสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เช่น กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก

มาตรา K5 ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติดขึ้นในกรมพัฒนา การแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข <sup>133</sup>

ให้มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ สำนักงาน

มาตรา K6 ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับ พืชเสพติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

(2) สำรวจข้อมูลการเพาะ ปลูก หรือครอบครองพืชเสพติด

(3) ประสานงานหรือให้ข้อมูลแก่ผู้อนุญาตในการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบหรือตำรับยา

(4) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการพืชเสพติดหรือคณะอนุกรรมการที่ คณะกรรมการพืชเสพติดแต่งตั้ง

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการพืชเสพติดมอบหมาย

<sup>133</sup> อาจพิจารณาโอนย้ายบุคลากรส่วนหนึ่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือก สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.

4. กำหนดให้มีบทบัญญัติการควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม<sup>134</sup> ได้แก่

4.1 ความผิดเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์ พืชกระท่อมโดยไม่ได้รับอนุญาต หากมีปริมาณเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะเข้า ข้อยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 77 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกพืชกระท่อม ใบกระท่อมหรือ ผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ผู้อำนวยการ หรือเข้ากรณีดังต่อไปนี้

(1) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบำบัดรักษา การศึกษาวิจัยด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(2) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เพื่อวัตถุประสงค์ ในการพัฒนาหรือผลิตยา ยาแผนไทย สมุนไพร สมุนไพรควบคุม หรือเภสัชภัณฑ์อื่น ๆ โดยผู้ประกอบการ วิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพ การแพทย์แผนไทยประยุกต์ ตามจำนวนหรือปริมาณที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(3) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม ติดตัวเข้ามาใน หรือออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามจำนวนหรือปริมาณคณะกรรมการประกาศกำหนด<sup>135</sup>

(4) กรณีอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพิเศษเสด็จประกาศกำหนด

ผู้นำเข้าหรือส่งออกตาม (1) และ (2) มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลการนำเข้าหรือ ส่งออกใบกระท่อมให้แก่ผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการทราบภายในเวลาหก สิบวันก่อนการนำเข้าหรือส่งออก

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต และการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติด หรือผลิตภัณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิเศษเสด็จ กำหนด

ถ้าวัตถุประสงค์แห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิ ไม่เกินสิบกิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

<sup>134</sup> กรุณาดูรายละเอียดใน ภาคผนวก ก.

<sup>135</sup> ใช้แนวทางของ พ.ร.บ.ยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา 28

“ให้อธิบดีมีอำนาจผ่อนผันผู้เดินทางในบางกรณีนำยาเส้นหรือยาสูบติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกร าชอาณาจักรได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร และจะผ่อนผันไม่ต้องปิดแสตมป์ยาสูบด้วยก็ได้ การผ่อนผันให้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิเกิน  
สิบกิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทแต่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท

4.2 ความผิดเกี่ยวกับการจำหน่าย หรือครอบครองใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์  
พืชกระท่อมการเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาต หรือเข้าข้อยกเว้นตามที่  
บัญญัติไว้ เช่น อนุญาตให้มีการครอบครองใบกระท่อมเพื่อใช้เสพของบุคคล หรือการจำหน่ายที่  
ดำเนินการโดยผู้ประกอบการวิชาชีพ ๆ หรือสถานพยาบาล

มาตรา ๓๘ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม เว้นแต่ได้รับ  
อนุญาตจากผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการ

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่

(1) การจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมที่ผู้ประกอบการวิชาชีพเวช  
กรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยหรือผู้ประกอบการวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์  
จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเฉพาะผู้ป่วยซึ่งตนให้การรักษา

(2) การมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมเพื่อใช้เสพของบุคคลโดยมีปริมาณไม่เกิน  
สองพันกรัม

(3) การจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมให้แก่ผู้ติดยาเสพติดที่  
ดำเนินการโดยสถานพยาบาลตามมาตรา ๓๘๙<sup>136</sup>

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ  
และ

เงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิไม่  
เกินสิบกิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิเกิน  
สิบกิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทแต่ไม่เกินห้าหมื่นบาท

4.3 ห้ามจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท ๒ ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ ให้แก่  
บุคคลที่มีพฤติกรรมอันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิตเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม

<sup>136</sup> “สถานพยาบาล” หมายความว่า โรงพยาบาล สถานพยาบาล สถานพักฟื้น หรือสถานที่อื่นใด ตาม  
หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้เป็นสถานที่ทำการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

มาตรา K9 ผู้ใดจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 2 (เช่น โคเคอีน) ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ (เช่น ยาแก้หวัด ยาแก้แพ้) ให้แก่บุคคลที่มีพฤติกรรมอันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิตเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.4 ห้ามจำหน่ายเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

มาตรา K10 ผู้ใดจำหน่ายผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมหรือเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 หรือวัตถุออกฤทธิ์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.<sup>137</sup>

ผู้ฝ่าฝืนที่ดำเนินการซื้อหรือขายในเชิงพาณิชย์ หรือมีวัตถุประสงค์แห่งการกระทำ ความผิดตามวรรคหนึ่งตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.5 ห้ามโฆษณาเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

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

4.6 จัดทำประกาศ ข้อพึงปฏิบัติและข้อห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น กำหนดสถานที่หรือบริเวณที่ห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น สถานที่ราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล สวนสาธารณะของทาง

<sup>137</sup> เทียบเคียงจาก พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2535 มาตรา 29 ประกอบมาตรา 40

ราชการที่จัดไว้เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป หรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการพิษเสพติด ประกาศกำหนด ยกเว้นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือสุขภาพ

5. มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion).<sup>138</sup> และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการผู้ใช้พิชกระท่อม โดยทั่วไปแล้ว หากการเสพหรือใช้ใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พิชกระท่อม ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้หรือบุคคลอื่นก็ไม่ควรกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ใช้หรือผู้บริโภคร แต่หากการใช้พิชกระท่อมนั้นก่อให้เกิดภาวะอันตรายต่อบุคคลนั้นเอง บุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ก็ควรกำหนดผู้นำชุมชน พนักงานฝ่ายปกครอง หรือคณะอนุกรรมการในชุมชนที่เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจมีบทบาทในเรื่องนี้

ผู้วิจัยใช้แนวทางการจัดการกลุ่มผู้เสพยาเสพติดของประเทศโปรตุเกส หรือ “โปรตุเกสโมเดล” ในเรื่องการมาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion) มาปรับใช้ กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พิชกระท่อม ควรเลือกใช้แนวทางตามกฎหมายโปรตุเกสที่ออกกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการชื่อว่า ‘dissuasion commissions’ (หรือ Commission for the Dissuasion of Drug Abuse (CDT)) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 3 คนคือ นักกฎหมาย ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ และผู้ปฏิบัติงานด้านสังคมสงเคราะห์ (social worker) เพื่อทำหน้าที่ประเมินภาวะเสพติดของผู้ใช้ยา คณะกรรมการอาจส่งตัวผู้ติดยาไปรับการบำบัดโดยสมัครใจ หรือให้จ่ายค่าปรับทางแพ่ง หรือใช้มาตรการทางปกครองอื่น ๆ ผู้ใช้ยาหรือผู้ติดยาจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา.<sup>139</sup>

*มาตรา K12 ผู้ใดเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พิชกระท่อม ซึ่งก่อให้เกิดภาวะอันตรายต่อบุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะอนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจที่แต่งตั้งตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการพิษเสพติด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้*

(1) สอบถาม แนะนำ ตักเตือน หรือสั่งให้ยุติหรือยกเลิกการกระทำใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง

(2) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

<sup>138</sup> สอดคล้องกับ มาตรา 208 ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

<sup>139</sup> “Drug Decriminalization in Portugal: A Health-Centered Approach” (Drug Policy Alliance, February 2015)

(3) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสุขภาพจิต

(4) กำหนดโทษทางปกครองหรือมาตรการลิดรอนสิทธิบางประการของบุคคล

(5) กำหนดรูปแบบและระยะเวลาการทำงานบริการสังคมภายในชุมชน

มาตรการตาม (4) และ (5) เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดประกาศกำหนด

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการชุมชนเฉพาะกิจตาม (1) (4) หรือ (5)

การเสพหรือใช้ใบกระท่อมของบุคคลที่ไม่เข้ากรณีตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายนี้

มาตรา K13 คณะกรรมการชุมชนเฉพาะกิจที่คณะกรรมการพืชเสพติดแต่งตั้งตามมาตรา K12 วรรคหนึ่ง ซึ่งจะต้องประกอบด้วยพนักงานฝ่ายปกครองในพื้นที่ ผู้แทนสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ผู้แทนชุมชนหรือองค์กรภาคประชาสังคม

ให้อำนาจกรรมการชุมชนเฉพาะกิจได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

6. บทบัญญัติเกี่ยวกับการเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพืชกระท่อม จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

มาตรา K16 ผู้ใดเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพืชกระท่อมใน จะต้องขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด.<sup>140</sup> ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเพาะ ปลูกหรือครอบครองพืชกระท่อมของบุคคลที่มีจำนวนไม่เกินตามประกาศของคณะกรรมการพืชเสพติดในบริเวณครัวเรือนหรือพื้นที่อยู่อาศัยที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) การศึกษาวิจัยด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สังคมวิทยาหรือมานุษยวิทยา

(3) การเพาะ ปลูกเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือปรับปรุงพันธุ์ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน หรือชุมชน โดยได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการแล้ว

<sup>140</sup> สอดคล้องกับ SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961, Article 28

ผู้ขออนุญาตตามวรรคหนึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการพืชเสพติด พิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่ง พฤติกรรมที่กระทำผิด

ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลต้องรับโทษปรับทางปกครอง ถ้าการกระทำ ความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการ หรือการกระทำหรือไม่กระทำการ อันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการแทนนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษปรับทางปกครองด้วย

มาตรา K18 ผู้ใดเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปไม้จาก พืชกระท่อมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา K16 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

หากเป็นการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง มีลักษณะเป็นการตัดฟันหรือแปรรูป ไม้จากพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่ง แสนบาท

7. บทบัญญัติเรื่องการขอรับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

มาตรา K19 ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ศึกษาวิจัยหรือเพาะ ปลูกเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือปรับปรุงพันธุ์ตามมาตรา K16 สามารถขอรับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยจาก กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ พืชเสพติดกำหนด

## ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการแก้ไขบทบัญญัติอื่น ๆ ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

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

1) ควรแก้ไขนิยามคำว่า “ผลิต” ที่เหมาะสมกับการปรับใช้พืชเสพติด โดยยกเลิกคำนิยามเดิม

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

“ผลิต” หมายความว่า ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดเป็นนิยามที่เหมือนกับ พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก เป็นสาเหตุของการดำเนินคดีแก่ผู้ค้ารายย่อยในความผิดฐานผลิตยาเสพติด จึงควรแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับนิยามคำว่า “manufacture” ตาม “อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ.1961”<sup>141</sup>

2) ควรแก้ไขมาตรา 3 ซึ่งอยู่ในภาค 1 ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อให้คณะกรรมการควบคุมพืชเสพติด เป็นองค์กรหนึ่งที่จะได้รับข้อมูลจากสำนักงาน ออย.

มาตรา 3 บทบัญญัติในภาคนี้ไม่ใช่บังคับแก่สำนักงาน ออย. กระทรวงสาธารณสุข แต่ให้สำนักงาน ออย. กระทรวงสาธารณสุข รายงานการรับ การจ่าย การเก็บรักษาและวิธีการปฏิบัติอย่างอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติด ให้คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษคณะกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทและคณะกรรมการควบคุมพืชเสพติดทราบทุกหกเดือนของปีปฏิทิน แล้วให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมกับให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเพื่อสั่งการต่อไป (เน้นโดยผู้เขียน)

---

<sup>141</sup> 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.

3) ควรแก้ไข มาตรา 76 ในลักษณะ 2 การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หมวด 1 การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ส่วนที่ 10 มาตรการควบคุมพิเศษ เพื่อยกเว้นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพืชเสพติด เนื่องจากเนื้อหาของมาตรา 76 มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนเกินความจำเป็น กล่าวคือ อนุญาตให้มีการเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เฉพาะกรณีที่ยาเสพติดดังกล่าวได้รับการประกาศเป็นตำรับยาแล้ว และต้องเป็นการเสพเพื่อบำบัดโรคตามคำสั่งแพทย์แผนปัจจุบัน ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์

เป็นที่ยอมรับกันว่า ผู้ใช้หรือบริโภคใบกระท่อมจำนวนมากที่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่น จึงไม่บัญญัติกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรตามที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเคยให้ความเห็นในเรื่องนี้ อีกทั้งผู้วิจัยได้เสนอกลไกการควบคุมการบริโภคใบกระท่อมไว้แล้ว

มาตรา 76 ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดตำรับยาที่ให้เสพเพื่อการบำบัดโรคตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่พืชเสพติดตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ (เน้นโดยผู้เขียน)

4) ควรพิจารณาเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ “คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ” ในมาตรา 17<sup>142</sup> โดยกำหนดให้กรรมการ 3 กลุ่ม และเพิ่มเติมความเชี่ยวชาญของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหมือนในต่างประเทศ

<sup>142</sup> มาตรา 17 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมหรือผู้แทน อัยการสูงสุดหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้แทน อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้แทน อธิบดีกรมการแพทย์หรือผู้แทน อธิบดีกรมคุมประพฤติหรือผู้แทน อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์หรือผู้แทน อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทนอธิบดี กรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้แทน อธิบดีกรมสุขภาพจิตหรือผู้แทน อธิบดีกรมอนามัยหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือผู้แทน เลขาธิการแพทยสภาหรือผู้แทน เลขาธิการสภาเภสัชกรรมหรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

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

กลุ่มที่ 1 กรรมการโดยตำแหน่ง (ในร่างประมวล ฯ มีจำนวน 18 คน โดยมีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ)

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

กลุ่มที่ 3 ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมไม่แสวงหากำไรที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ด้านสุขภาพหรือคุ้มครองผู้บริโภค และมีผลการดำเนินงานด้านยาเสพติดไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาจำนวน 3 คน

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

มาตรา 370 ให้จัดตั้งกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน ป.ป.ส. เพื่อใช้ประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งการบำบัดรักษา ช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด สนับสนุนการศึกษาวิจัยและการจัดการพืชเสพติดของชุมชน ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาผู้ติดยาเสพติดและผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูและผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู ให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ (เน้นโดยผู้เขียน)

การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินกำหนด โดยความเห็นของกระทรวงการคลัง



## บรรณานุกรม

### หนังสือและเอกสารภาษาไทย

#### หนังสือ

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

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

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

การเปรียบเทียบอันตรายของสารเสพติดชนิดต่าง ๆ และโมดาฟินิล (Modafinil): ทางเลือกแทน (เมท)แอมเฟตามีนกับข้อพิจารณาทางวิทยาศาสตร์และกฎหมาย (สำนักกิจการในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ 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” (เอกสารนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “สถานะของพืชเสพติดในสังคมไทย พ.ศ.2559 วันที่ 23 มีนาคม 2559 ณ โรงแรมวิค 3 บางกอก จัดโดย แผนงาน กวส.)

ประสาร หงษ์สตาร์. “สถานการณ์พีชกระท่อมพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ห้วงปีงบประมาณ 2555 – 2558” (สำนักงาน ป.ป.ส. ภ.8) (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการการปฏิรูปแนวทางการปฏิบัติต่อพีชกระท่อมในประเทศไทย จัดโดย สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2559 ณ โรงแรมสินเกียรติบุรี จ.สตูล)

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

สมสมร ชิตตระการ, “ข้อเท็จจริงจากผลการศึกษาวิจัยเชิงวิชาการพีชกระท่อม: ฤทธิ์ทางเภสัชวิทยาของใบกระท่อม” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ เรื่อง การจัดการพีชกระท่อมและกัญชาเพื่อความมั่นคงด้านยาและสุขภาพของสังคมไทย จัดโดย แผนงานศูนย์วิชาการเฝ้าระวังและพัฒนาระบบยา (กพย.), แผนงานพัฒนาวิชาการและกลไกคุ้มครองผู้บริโภค (คคส) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการ ศึกษาทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพีชกระท่อม: กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ (สนับสนุนโดย แผนงาน ภาวส.), มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา (มสพ.) และ มูลนิธิเภสัชศาสตร์เพื่อสังคม (มกส) เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2559 ณ **ห้องประชุมสารนิเทศ (ชั้น 2) หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

สาวิตรี อัมณางค์กรชัย, สมสมร ชิตตระการ และดาริกา ไสงาม, “พีชกระท่อม” (เอกสารจัดทำโดย แผนงานภาคีวิชาการสารเสพติด (ภาวส.), 30 มิถุนายน 2558)

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

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

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

ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับพีชกระท่อม โดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (30 มกราคม 2558)

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

“แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด 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).

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

“สถานการณ์เฝ้าระวังปัญหายาเสพติด 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 องค์กร**

นายวัชร อัมพันธ์ ผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข (ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2559 ณ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข)

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

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

นพ.อังกูร ภัทรากร รองผู้อำนวยการสถาบันบำบัดรักษาและฟื้นฟูยาเสพติดแห่งชาติ  
บรมราชชนนี กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข (ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559  
ณ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข จ.นนทบุรี)

### ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

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

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

“ไปโอไทยจับมือเครือข่ายวิชาการ ยกหลักฐานโต้ พณ.ญี่ปุ่นยื่นขอสิทธิบัตรกระท่อมทั่ว  
โลกรวมไทย” โดย มูลนิธิชีววิถี (6 กันยายน 2559) at <http://www.biothai.net/node/30502>

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

“สถิติคำขอใบอนุญาตเกี่ยวกับวัตถุออกฤทธิ์และยาเสพติด แยกตามปี พ.ศ.และประเภท  
ใบอนุญาต 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) เว็บไซต์กรมราชทัณฑ์  
[http://www.correct.go.th/stat102/display/drug\\_result.php?date=2016-08-01&Submit=%B5%A1%C5%A7](http://www.correct.go.th/stat102/display/drug_result.php?date=2016-08-01&Submit=%B5%A1%C5%A7)

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

“เห็ดขี้ควาย” เว็บไซต์ศูนย์บริการวิชาการและพัฒนานุเคราะห์ด้านการป้องกันและแก้ไข  
ปัญหาสารเสพติด กลุ่มท้องถิ่นและภูมิภาคศึกษา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ at  
[http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/drugs/knowledge-details.php?knowledge\\_id=27](http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/drugs/knowledge-details.php?knowledge_id=27)  
และเห็ดขี้ควาย เว็บไซต์กองควบคุมวัตถุเสพติด อย. at  
<http://narcotic.fda.moph.go.th/welcome/?p=2541>

“อส.ยิงรถชนใบกระท่อมดับ 1 มอตัวแล้ว นายอำเภอหาดใหญ่ยื่นให้ความเป็นธรรม  
ทุกฝ่าย” 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.

Thongpradichote S, Matsumoto K, Tohda M, Takayama H, Aimi N, Sakai S, Watanabe H (1998) Identification of opioid receptor subtypes in antinociceptive actions of supraspinally-administered mitragynine in mice. *Life Sci* 62:1371–1378.

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) และ 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](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.amerikankratom.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/departments-of-justice/us-drug-enforcement-administration-dea?agencyid=7195#>



## ภาคผนวก ก

### บทบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อมที่เสนอเพิ่มเติมในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

สรุปเนื้อหาบทบัญญัติที่เสนอเพิ่มเติมในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด (ฉบับคณะรัฐมนตรีอนุมัติวันที่ 12 เมษายน 2559)

1. กำหนดนิยาม “พืชเสพติด” และนิยามอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีโทษอาญา

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

3. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติดขึ้นอยู่ในสังกัดกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข

4. กำหนดให้มีบทบัญญัติการควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม ได้แก่

4.1 การควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม โดยไม่ได้รับอนุญาต หากมีปริมาณเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติ

4.2 การควบคุมการจำหน่าย หรือครอบครองใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมการเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาต หรือเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ เช่น อนุญาตให้มีการครอบครองใบกระท่อมเพื่อใช้เสพของบุคคล หรือการจำหน่ายที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบการวิชาชีพ ๆ หรือสถานพยาบาล

4.3 ห้ามจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท 2 ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ ให้แก่บุคคลที่มีพฤติกรรมอันควรนำเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิตเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม

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 สวนสาธารณะของทางราชการที่จัดไว้เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป หรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการพืชเสพติดประกาศกำหนด ยกเว้นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือสุขภาพ

5. มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion) และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการผู้ใช้พืชกระท่อม โดยทั่วไปแล้ว หากการเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้หรือบุคคลอื่นก็ไม่ควรกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ใช้ หรือผู้บริโภค แต่หากการใช้พืชกระท่อมนั้นก่อให้เกิดภาวะอันตรายต่อบุคคลนั้นเอง บุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ก็ควรกำหนดผู้นำชุมชน พนักงานฝ่ายปกครอง หรือคณะอนุกรรมการในชุมชนที่เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจมีบทบาทในเรื่องนี้ ผู้วิจัยใช้แนวทางการจัดการกลุ่มผู้เสพยาเสพติดของประเทศโปรตุเกส หรือ “โปรตุเกสโมเดล” ในเรื่องการมาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion) มาปรับใช้

6. บทบัญญัติเกี่ยวกับการเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพืชกระท่อม จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

7. บทบัญญัติเรื่องการขอรับการสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากกองทุนป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด

# บทบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อมที่เสนอเพิ่มเติมในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

ภาค 1

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

---

ลักษณะ 1

บททั่วไป

---

หมวด 1

บทบัญญัติทั่วไป

---

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

“พืชเสพติด” หมายความว่า พืชที่มีส่วนประกอบของสารเสพติด เช่น พืชกระท่อม กัญชา แต่ไม่รวมถึงพืชที่ถูกจัดเป็นยาเสพติดให้โทษ

“พืชกระท่อม” หมายความว่า พืชกระท่อม (*Mitragyna speciosa* (Roxb.) Korth.)<sup>143</sup> รวมถึงทุกส่วนของพืชกระท่อม

“ใบกระท่อม” หมายความว่า ใบของพืชกระท่อมที่มีสารอัลกาลอยด์ เช่น มิตรากัยนีน (mitragynine)

“ผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ สารมาตรฐาน หรือเครื่องดื่ม ที่ผสม ปปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูปจากใบกระท่อม ไม่ว่าจะอยู่ใช้เสพโดยวิธีเคี้ยว กิน สูบ หรือโดยวิธีอื่นใดเพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่เป็นไม้แปรรูปจากพืชกระท่อม

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติด

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติด

“เพาะ ปลูกพืชเสพติด” หมายความว่า การเพาะ ปลูกพืชเสพติด แต่ไม่รวมถึงการผลิต<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> คำนิยามภาษาอังกฤษ เขียนตามหลักภาษาศาสตร์ที่ใช้ตัวเอนในภาษาลาติน

<sup>144</sup> ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา ๑

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

“แปรสภาพพืชเสพติด” หมายความว่า การแยกสารอัลกาลอยด์ออกจากพืชเสพติด เพื่อให้ได้สารบริสุทธิ์หรือสารสกัดที่มีสภาพคงตัว แต่ไม่รวมถึงการผลิตหรือการแปรรูปไม้

## ลักษณะ 2

การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

---

### หมวด 4

#### การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติด

---

##### ส่วนที่ 1

คณะกรรมการพืชเสพติด

---

มาตรา K1 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพืชเสพติด” ประกอบด้วย

(1) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ  
(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการตาม (4) เป็นรองประธานกรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ เลขาธิการ ป.ป.ส. เลขาธิการ อัย. อธิบดีกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ อธิบดีกรมสุขภาพจิต ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายกสภการแพทย์แผนไทย นายกสภาเภสัชกรรม

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

(5) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์การภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหากำไรที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ด้านยาเสพติด สุขภาพ หรือการคุ้มครองผู้บริโภค และมีผลการดำเนินงานด้านยาเสพติดไม่น้อยกว่าห้าปีซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสามคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

มาตรา K2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา K1 (4) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- ได้รับแต่งตั้ง
- (1) มีสัญชาติไทย
  - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และมีอายุไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ในวันที่
  - (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
  - (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
  - (5) ไม่เคยถูกไล่ออกปลดออกหรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือจากหน่วยงานของเอกชนเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
  - (6) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
  - (7) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

มาตรา K3 ให้คณะกรรมการพีชเสฟติดมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา 3 มาตรา 22 และมาตรา 90
- (2) ให้ความเห็นเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามมาตรา 6
- (3) ให้ความเห็นเสนอต่อผู้อนุญาตในการขึ้นทะเบียนวัตถุตำรับ ยา ตามกฎหมายว่าด้วยยา
- (4) ให้ความเห็นเสนอต่อผู้อำนวยการในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาต
- (5) ออกประกาศหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามหมวดนี้
- (6) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำเสนอต่อผู้อำนวยการในการปฏิบัติการตามหมวดนี้
- (7) ส่งเสริม สนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพีชเสฟติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง โดยได้รับจัดสรรเงินส่วนหนึ่งจากกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามมาตรา 370 ตามที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินกำหนด
- (8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาตามที่คณะกรรมการพีชเสฟติดมอบหมาย
- (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประมวลกฎหมายนี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพีชเสฟติด

การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพืชเสพติดตามวรรคหนึ่ง ต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติตามมาตรา 10 และให้คำนึงถึงคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตามมาตรา 8 (10)

มาตรา K4 ให้นำมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 มาใช้บังคับกับคณะกรรมการพืชเสพติดโดยอนุโลม

มาตรา K5 ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติดขึ้นในกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข<sup>145</sup>

ให้มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน

มาตรา K6 ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

(2) สำรวจข้อมูลการเพาะ ปลูก หรือครอบครองพืชเสพติด

(3) ประสานงานหรือให้ข้อมูลแก่ผู้อนุญาตในการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบหรือตำรับยา

(4) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการพืชเสพติดหรือคณะกรรมการที่คณะกรรมการพืชเสพติดแต่งตั้ง

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะกรรมการพืชเสพติดมอบหมาย

---

<sup>145</sup> อาจพิจารณาโอนย้ายบุคลากรส่วนหนึ่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก สถาบันสำรวจและติดตามการปลูกพืชเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.

## ส่วนที่ 2

### การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติด (พืชกระท่อม)

---

มาตรา K7 ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกพืชกระท่อม ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งที่ได้รับมอบหมายผู้อำนวยการ หรือเข้ากรณีดังต่อไปนี้

(1) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อมที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบำบัดรักษา การศึกษาวิจัยด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(2) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาหรือผลิตยา ยาแผนไทย สมุนไพร สมุนไพรควบคุม หรือเภสัชภัณฑ์อื่น ๆ โดยผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบการวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ ตามจำนวนหรือปริมาณที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(3) การนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม ติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามจำนวนหรือปริมาณคณะกรรมการประกาศกำหนด.<sup>146</sup>

(4) กรณีอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพืชเสพติดประกาศกำหนด

ผู้นำเข้าหรือส่งออกตาม (1) และ (2) มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลการนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อมให้แก่ผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการทราบภายในเวลาหกสิบวันก่อนการนำเข้าหรือส่งออก

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต และการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติด หรือผลิตภัณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

ถ้าวัตถุประสงค์แห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิไม่เกินสิบกิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

---

<sup>146</sup> ใช้แนวทางของ พ.ร.บ.ยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา 28

“ให้อธิบดีมีอำนาจผ่อนผันผู้เดินทางในบางกรณีนำยาเส้นหรือยาสูบติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร และจะผ่อนผันไม่ต้องปิดแสตมป์ยาสูบด้วยก็ได้ การผ่อนผันให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิเกิน สิบกิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทแต่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา K8 ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม เว้นแต่ได้รับ อนุญาตจากผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายผู้อำนวยการ

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่

(1) การจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมที่ผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรมผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยหรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเฉพาะผู้ป่วยซึ่งตนให้การรักษา

(2) การมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมเพื่อใช้เสพของบุคคลโดยมีปริมาณไม่เกิน สองพันกรัม

(3) การจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งใบกระท่อมให้แก่ผู้ติดยาเสพติดที่ ดำเนินการโดยสถานพยาบาลตามมาตรา 389<sup>147</sup>

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิไม่ เกินสิบกิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ถ้าวัตถุแห่งการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นใบกระท่อมมีน้ำหนักสุทธิเกิน สิบกิโลกรัม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทแต่ไม่เกินห้าหมื่นบาท

มาตรา K9 ผู้ใดจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 2 (เช่น โคเคอีน) ยาหรือ วัตถุออกฤทธิ์ (เช่น ยาแก้หวัด ยาแก้แพ้) ให้แก่บุคคลที่มีพฤติการณ์อันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิต เครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สอง หมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>147</sup> “สถานพยาบาล” หมายความว่า โรงพยาบาล สถานพยาบาล สถานพักฟื้น หรือสถานที่อื่นใด ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้เป็นสถานที่ทำการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

(ดู ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด มาตรา 138.<sup>148</sup> และมาตรา 295.<sup>149</sup>)

มาตรา K10 ผู้ใดจำหน่ายผลิตภัณฑ์พิษกระท่อมหรือเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 หรือวัตถุออกฤทธิ์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.<sup>150</sup>

ผู้ฝ่าฝืนที่ดำเนินการซื้อหรือขายในเชิงพาณิชย์ หรือมีวัตถุประสงค์แห่งการกระทำ ความผิดตามวรรคหนึ่งตามปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา K11 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาผลิตภัณฑ์พิษกระท่อมหรือเครื่องดื่มตามมาตรา K8 ในสื่อสิ่งพิมพ์ ทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต หรือสื่ออื่นใดที่ใช้เป็นการโฆษณาได้ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.<sup>151</sup>

มาตรา K12 ผู้ใดเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พิษกระท่อม ซึ่งก่อให้เกิดภาวะอันตรายต่อบุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่น ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการชุมชนเฉพาะกิจที่แต่งตั้งตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการพิเศษเสพติด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) สอบถาม แนะนำ ตักเตือน หรือสั่งให้ยุติหรือยกเลิกการกระทำการใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง
- (2) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด
- (3) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสุขภาพจิต
- (4) กำหนดโทษทางปกครองหรือมาตรการลดรอนสิทธิบางประการของบุคคล
- (5) กำหนดรูปแบบและระยะเวลาการทำงานบริการสังคมภายในชุมชน

<sup>148</sup> “มาตรา 138 ห้ามผู้ใดจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์ตั้งแต่สองชนิดขึ้นไปหรือจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์และยา รวมกันหลายขนาน โดยจัดเป็นชุดไว้ล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ทางการค้า”

<sup>149</sup> “มาตรา 295 ผู้ใดจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 138 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>150</sup> เทียบเคียงจาก พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2535 มาตรา 29 ประกอบมาตรา 40

<sup>151</sup> เทียบเคียงจาก พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ประกอบมาตรา 43

มาตรการตาม (4) และ (5) เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ  
พืชเสพติดประกาศกำหนด

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะอนุกรรมการชุมชนเฉพาะ  
กิจตาม (1) (4) หรือ (5)

การเสพหรือใช้ใบกระท่อมของบุคคลที่ไม่เข้ากรณีตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือเป็น  
ความผิดตามกฎหมายนี้

มาตรา K13 คณะอนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจที่คณะกรรมการพืชเสพติดแต่งตั้ง  
ตามมาตรา K12 วรรคหนึ่ง ซึ่งจะต้องประกอบด้วยพนักงานฝ่ายปกครองในพื้นที่ ผู้แทนสำนักงาน  
สาธารณสุขอำเภอ ผู้แทนชุมชนหรือองค์กรภาคประชาสังคม

ให้อนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติ  
หน้าที่ตามที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

มาตรา K14 ผู้กระทำความผิดใน ส่วนที่ 2 ที่มีอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ ให้  
พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งให้ใช้มาตรการตามมาตรา K10 (4)  
และ (5) หรือใช้ มาตรการอื่นแทนการลงโทษแก่ผู้ต้องหาได้แล้วแต่กรณี โดยพนักงานอัยการอาจ  
หารือร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือคณะอนุกรรมการชุมชนเฉพาะกิจ

มาตรา K15 ให้คณะกรรมการพืชเสพติดประกาศข้อพึงปฏิบัติและข้อห้ามเสพ  
หรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม

(1) สถานที่หรือบริเวณที่ห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม  
เช่น สถานที่ราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ สถานบริการสาธารณสุข  
ของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล สวนสาธารณะของทางราชการที่จัด  
ไว้เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป หรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการพืชเสพติดประกาศ  
กำหนด ยกเว้นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือสุขภาพ

(2) ข้อพึงปฏิบัติในการเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมที่  
ปลอดภัยต่อสุขภาพ หรือไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น

(3) ข้อห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม

(4) ข้อกำหนดหรือระเบียบอื่น ๆ ที่คณะกรรมการพืชเสพติดเห็นชอบ

### ส่วนที่ 3

#### การศึกษาวิจัยและการใช้ประโยชน์จากพืชเสพติด (พืชกระท่อม)

มาตรา K16 ผู้ใดเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูป พืชกระท่อมใน จะต้องขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติด กำหนด.<sup>152</sup> ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเพาะ ปลูกหรือครอบครองพืชกระท่อมของบุคคลที่มีจำนวนไม่เกินตาม ประกาศของคณะกรรมการพืชเสพติดในบริเวณครัวเรือนหรือพื้นที่อยู่อาศัยที่ขึ้นอยู่กับที่ดินที่มี โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) การศึกษาวิจัยด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สังคมวิทยาหรือ มานุษยวิทยา

(3) การเพาะ ปลูกเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือปรับปรุงพันธุ์ที่ ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน หรือชุมชน โดยได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการสำนักงาน แล้ว

ผู้ขออนุญาตตามวรรคหนึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการพืชเสพติด พิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่ง พฤติกรรมที่กระทำผิด

ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลต้องรับโทษปรับทางปกครอง ถ้าการกระทำ ความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการ หรือการกระทำการหรือไม่กระทำการ อันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการแทนนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษปรับทางปกครองด้วย

มาตรา K17 ให้ผู้อำนวยการหรือผู้ซึ่งที่ได้รับมอบหมายผู้อำนวยการ มีอำนาจสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ขออนุญาตตามมาตรา K16 ได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ขออนุญาต

(1) เคยถูกลงโทษปรับทางปกครองและถูกลงโทษซ้ำอีกจากการกระทำความผิด อย่างเดียวกัน

(2) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายนี้

<sup>152</sup> สอดคล้องกับ SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961, Article 28

มาตรา K18 ผู้ใดเพาะ ปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปไม้จาก พืชกระท่อมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา K16 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

หากเป็นการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง มีลักษณะเป็นการตัดฟันหรือแปรรูปไม้ จากพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา K19 ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ศึกษาวิจัยหรือเพาะ ปลูกเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือปรับปรุงพันธุ์ตามมาตรา K16 สามารถขอรับการสนับสนุนการศึกษารายจ่ายจาก กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ พืชเสพติดกำหนด

### **ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการแก้ไขบทบัญญัติอื่น ๆ ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด**

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

1) ควรแก้ไขนิยามคำว่า “ผลิต” ที่เหมาะสมกับการปรับใช้พืชเสพติด โดยยกเลิกคำ นิยามเดิม เพราะทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก เป็นสาเหตุของการ ดำเนินคดีแก่ผู้ค้ารายย่อยในความผิดฐานผลิตยาเสพติด รวมถึงการจับกุมผู้ต้มน้ำใบกระท่อมเพื่อ เสพในความผิดฐานผลิต

2) ควรแก้ไขมาตรา 3 ซึ่งอยู่ในภาค 1 ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อให้คณะกรรมการ ควบคุมพืชเสพติด เป็นองค์กรหนึ่งที่จะได้รับข้อมูลจากสำนักงาน ออย.

มาตรา 3 บทบัญญัติในภาคนี้ไม่ใช่บังคับแก่สำนักงาน ออย. กระทรวงสาธารณสุข แต่ให้ สำนักงาน ออย. กระทรวงสาธารณสุข รายงานการรับ การจ่าย การเก็บรักษาและวิธีการปฏิบัติ อย่างอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติด ให้คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษคณะกรรมการ วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทและคณะกรรมการควบคุมพืชเสพติดทราบทุกหกเดือนของ ปีปฏิทิน แล้วให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอรายงานพร้อมกับให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุขเพื่อสั่งการต่อไป (เน้นโดยผู้เขียน)

3) ควรแก้ไข มาตรา 76 ในลักษณะ 2 การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

มาตรา 76 ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดตำรับยาที่ให้เสพเพื่อการบำบัดโรคตามคำสั่งของผู้ประกอบ วิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยสาขาเวชกรรมไทย หรือผู้ประกอบวิชาชีพ การแพทย์แผนไทยประยุกต์

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับแก่พืชเสพติดตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ (เน้นโดย ผู้เขียน)

4) ควรพิจารณาเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ “คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ” ในมาตรา 17 โดยกำหนดให้กรรมการ 3 กลุ่ม และเพิ่มเติมความเชี่ยวชาญของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิเหมือนในต่างประเทศ

กลุ่มที่ 1 กรรมการโดยตำแหน่ง (ในร่างประมวล ฯ มีจำนวน 18 คน โดยมีปลัดกระทรวง สาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ)

กลุ่มที่ 2 ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาจำนวน 8 คน พร้อมระบุความรู้ ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายยาเสพติด การแพทย์ เภสัชศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การแพทย์แผนไทยหรือการแพทย์ทางเลือก สังคมศาสตร์ คุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมาย ด้านละ หนึ่งคน

กลุ่มที่ 3 ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมไม่แสวงหากำไรที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ด้านสุขภาพหรือคุ้มครองผู้บริโภค และมีผลการดำเนินงานด้านยาเสพติดไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่ง รัฐมนตรีแต่งตั้งจากการสรรหาจำนวน 3 คน

5) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 370 ในประเด็นวัตถุประสงค์ของ “กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด” เพื่อให้สามารถนำเงินจากกองทุน ฯ มาใช้ในการสนับสนุนการศึกษาวิจัย พืชเสพติด และการสนับสนุนการจัดการพืชเสพติดโดยชุมชนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งรวมถึง พืชกระท่อมด้วย เช่น การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การแพทย์ หรือการวิจัยเชิงสังคมศาสตร์ ผลกระทบทางสังคม

มาตรา 370 ให้จัดตั้งกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน ป.ป.ส. เพื่อใช้ประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งการ บำบัดรักษา ช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด สนับสนุนการศึกษาวิจัยและการจัดการพืชเสพติดของชุมชน ตลอดจน ส่งเสริมและพัฒนาผู้ติดยาเสพติดและผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูและผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู ให้สามารถ ดำรงชีวิตในสังคมได้ (เน้นโดยผู้เขียน)

การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินกำหนด โดยความเห็นของกระทรวงการคลัง





# ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486

241

ตอนที่ 7 เล่ม 60 ราชกิจจานุเบกษา 2 กุมภาพันธ์ 2486



พระราชบัญญัติ

พืชกระท่อม

พุทธศักราช 2486

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร

ลงวันที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480

และวันที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2484 )

ชาติชายที่พธามา

ปรีดี พนมยงค์

ตราไว้ ณ วันที่ 27 มกราคม พุทธศักราช 2486

เป็นปีที่ 10 ในรัชกาลปัจจุบัน

๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ ตอนที่ ๗

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า เพื่อคุ้มครองสุขภาพ  
ของประชาชน สมควรควบคุมพืชกระท่อม อันเป็นสสิ่งให้โทษ  
แก่ผู้เสพ

จึงมีพระบรมราชโองการ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้  
โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติ  
พืชกระท่อม พุทธศักราช ๒๔๘๖"

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้เมื่อพ้นกำหนดหกเดือน  
นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"พืชกระท่อม" หมายความว่า ความรวมตลอดถึงทุกส่วนของพืช  
กระท่อม ซึ่งเรียกตามพฤกษศาสตร์ว่า มิทรานิน สเปซิโอซา  
ไม่ว่าจะมีสิ่งอื่นผสมอยู่ด้วยเป็นรูปหรือของปรุงใด ๆ

"เจ้าพนักงาน" หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัถมนตรี  
เจ้าหน้าที่ได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าไปในราชอาณาจักร หรือส่ง  
ออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับใบ  
อนุญาตจากเจ้าพนักงาน

ตอนที่ 7 เล่ม 60 ราชกิจจานุเบกษา 2 กุมภาพันธ์ 2486

มาตรา 5 ห้ามมิให้ผู้ใดเสพ ปลุก มี ชื่อ ชาย ไร่ หรือ แลกเปลี่ยนพืชกระท่อม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าพนักงาน เพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลป์ หรือ วิทยาศาสตร์

มาตรา 6 ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 4 หรือมาตรา 5 มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกิน หกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสาธารณสุข และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานและออกกฏกระทรวง เพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของตน

กฏกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

รับสนองพระบรมราชโองการ  
พลโท ม. พรหมโยธี  
รัฐมนตรี





