

ปฏิรูปกฎหมายพืชกระท่อม เพื่อสุขภาพของประชาชนและภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย*

ไพศาล ลิ้มสถิตย์[†]

พืชกระท่อมเป็นพืชที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นยาเสพติดมานานกว่า 70 ปี ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนที่ขัดกับหลักความได้สัดส่วน และไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายยาเสพติดของสหประชาชาติ ทำให้เกิดความไม่ในชั้นศาลนับหมื่นคดีในแต่ละปี มีการดำเนินคดีอาญาโดยไม่มีความจำเป็น อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการใช้เพื่อบำบัดโรคหรือเพื่อสุขภาพ

โครงการหลวง ต้นแบบการจัดการปัญหายาเสพติด

หน่วยงานของรัฐควรศึกษาแนวทางการดำเนินงานโครงการหลวงที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นโครงการส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เพื่อนำแนวคิดมาปรับใช้กับพืชกระท่อมและยาเสพติดประเภทอื่น

นานาชาติต่างให้การยอมรับว่า ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการยกเลิกหรือลดการปลูกฝิ่นของชาวเขา อันเป็นผลจากโครงการหลวง ในปี พ.ศ. 2512 ขณะเสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรชีวิตของชาวเขาที่บ้านดอยบุญใกล้พระตำหนักภูพิงศ์ราชนิเวศน์ การเสด็จประพาสครั้งนั้น ทำให้ทรงทราบว่าชาวเขาปลูกฝิ่นแต่ยากจน รายได้อื่นมาจากการปลูกท้อพื้นเมืองขาย ซึ่งแม้ว่าลูกจะเล็ก แต่ก็ยังได้รายได้พอ ๆ กัน ทรงมอบหมายให้มีการศึกษาวิจัยนำกิ่งพันธุ์ท้อลูกใหญ่มาต่อกับต้นตอท้อพื้นเมืองเพื่อให้ได้ท้อผลใหญ่ หวานฉ่ำ สร้างรายได้แก่ชาวเขามากกว่าการปลูกฝิ่น จึงมีพระราชดำริให้นำพืชเมืองหนาวนับร้อยชนิด สร้างรายได้มากกว่าฝิ่น ทรงสนับสนุน ชักจูงให้ชาวเขาในพื้นที่ภาคเหนือปลูกพืชเมืองหนาวแทน^[1]

“โครงการหลวงพระบรมราชานุเคราะห์ชาวเขา” มีทุนดำเนินการจากพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ร่วมกับเงินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ถวาย มีหม่อมเจ้าภีศเดช รัชนี เป็นผู้อำนวยการโครงการ และพระราชทานเป้าหมายสำหรับการดำเนินงาน ดังนี้ 1) ช่วยชาวเขาเพื่อมนุษยธรรม 2) ช่วยชาวไทยโดยลดการทำลาย

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “ศึกษาบทบาทมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม : กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ” (2559) สนับสนุนโดย แผนงานภาคีวิชาการสารเสพติด (ภวส.) คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
[†]ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทรัพยากรธรรมชาติ คือ ป่าไม้และต้นน้ำลำธาร 3) กำจัดการปลูกฝิ่น 4) รักษาดินและใช้พื้นที่ให้ถูกต้อง คือ ให้ป่าอยู่ส่วนที่เป็นป่า และทำไร่ ทำสวนในส่วนที่ควรเพาะปลูก อย่าให้สองส่วนนี้รุกร้าซึ่งกันและกัน^[2]

กล่าวได้ว่าโครงการหลวงก่อให้เกิดประโยชน์นานัปการ มิได้แก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องยาเสพติดเท่านั้น แต่ยังช่วยให้ชาวเขามีรายได้ มีความเป็นอยู่ดีขึ้น แก้ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า ทำไร่เลื่อนลอย สร้างจิตสำนึกของคนในพื้นที่ให้ช่วยดูแลต้นน้ำลำธาร พระองค์ท่านมิได้บังคับให้ชาวเขาเลิกปลูกฝิ่นแต่อย่างใด ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา ยาเสพติดอย่างยั่งยืน จนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนในพื้นที่ที่เคยปลูกฝิ่น เป็นผลให้ในปี 2531 “โครงการหลวงเพื่อชาวเขาเลิกปลูกฝิ่น” ได้รับรางวัลแมกไซไซ “สาขาส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศ” และต่อมาในปี 2537 โครงการควบคุมยาเสพติดของสหประชาชาติได้ทูลเกล้าฯ ถวายเหรียญทองสดุดีพระเกียรติคุณพระองค์ท่าน

กฎหมายควบคุมพืชกระท่อมฉบับแรกของโลก

ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในโลกที่บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดผิดกฎหมาย โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486^[3] ผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้ผู้ใช้หรือเสพใบกระท่อมถือเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ยกเว้นการเสพเพื่อประโยชน์ในการประกอบโรคศิลปะหรือวิทยาศาสตร์ (มาตรา 5) อีกทั้งยังควบคุมการปลูกผลิต นำเข้า การจำหน่ายและแลกเปลี่ยนพืชกระท่อม

ข้อค้นพบสำคัญคือ เหตุผลอันแท้จริงในการตราพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการค้า คือ การจัดเก็บภาษีฝิ่นของรัฐ

มิใช่เป็นเหตุผลในเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน อีกทั้งไม่พบผลการศึกษาในเรื่องผลกระทบต่อทางสุขภาพ สังคม หรือปัญหาอาชญากรรมในขณะนั้น^[4]

รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีนโยบายเสนอร่างพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ.... เพื่อควบคุมหรือจำกัดการเสพพืชกระท่อมของประชาชนในขณะนั้น เนื่องจากมีประชาชนมาจดทะเบียนสูบฝิ่นกับทางราชการลดน้อยลง ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจ อยู่ในภาวะข้าวยากหมากแพง ผู้ที่เคยเสพยาฝิ่นจึงหันไปใช้ใบกระท่อมที่มีราคาถูกกว่าแทน ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้จากภาษีฝิ่นเป็นอันมาก จึงต้องหันมาควบคุมหรือห้ามการเสพพืชกระท่อมแทน เพราะพืชกระท่อมเป็นคู่แข่งสำคัญของธุรกิจฝิ่นของรัฐบาล เหตุผลความจำเป็นในการเสนอพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 ซึ่งอ้างว่าเพื่อคุ้มครองสุขภาพประชาชนผู้เสพนั่น เป็นเพียงแบบพิธีในการเสนอกฎหมายเท่านั้น เพราะไม่พบข้อมูลสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์ หรือการแพทย์ที่ชัดเจนในขณะนั้น

ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการตราพระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486 รัฐบาลได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง (ตัวสะกดในขณะนั้น) เรื่อง ขยายเวลาจดทะเบียนคนเสพยาฝิ่นหลายครั้ง เนื่องจากมีจำนวนผู้มาจดทะเบียนเสพยาฝิ่นน้อยกว่าที่ราชการคาดการณ์ไว้ การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดของรัฐบาลในขณะนั้น จึงคำนึงถึงรายได้ของรัฐเป็นสำคัญ มากกว่าเหตุผลเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ชัดแจ้งกับเหตุผลในการตรากฎหมายพืชกระท่อมที่ระบุไว้อย่างลึนเชิง

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังไม่มีการบังคับใช้ พ.ร.บ. พืชกระท่อม พ.ศ. 2486 อย่างเข้มงวด

จึงยังมีการปลูกต้นกระท่อมในปริมาณที่เหมาะสม และมีการเคี้ยวใบกระท่อมอย่างเปิดเผย จนกระทั่งมี พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เจ้าหน้าที่จึงมีความเข้มงวดมากขึ้น^[5]

สถานะของพืชกระท่อมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ

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

แม้ว่าจะมีการจัดประเภทสารเสพติดให้พืชกระท่อมเป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดใหม่ (New Psychoactive Substance - NPS) แต่ก็มิได้หมายความว่าพืชกระท่อมจะต้องถูกควบคุมตามกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุออกฤทธิ์ ดังเช่นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทอื่น ๆ ที่ยังไม่ถือเป็นยาเสพติดตามกฎหมาย เช่น เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ หรือสมุนไพรบางชนิด

นโยบายการจัดการพืชเสพติดของสหประชาชาติ

สหประชาชาติประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาเสพติด ไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย คือ การทำให้โลกปลอดยาเสพติด ภายในเวลา 10 ปี ตาม

มติที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1998 แต่ก็ไม่สามารถขจัดยาเสพติดให้หมดไปได้ แม้ว่าจะมีการขยายเวลาออกไปอีก จึงทำให้เกิดการปฏิรูปนโยบายยาเสพติดของสหประชาชาติ

ผลการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก ค.ศ. 2016 (United Nation General Assembly Special Session on Drug : UNGASS 2016) ระหว่างวันที่ 19-21 เมษายน 2559^[6] ที่ผ่านมานั้น เน้นเป้าหมายการสร้าง “สังคมที่ปลอดจากการใช้สารเสพติดในทางที่ผิด (A society free of drug abuse)” ให้ความสำคัญกับการดูแลความปลอดภัยในด้านสุขภาพ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการพิจารณาเรื่องการนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ตามกฎหมายท้องถิ่น วัฒนธรรม และการรักษาสีงแวดล้อม ในอีกด้านหนึ่ง สหประชาชาติยังคงให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดจำนวนการปลูกพืชเสพติดผิดกฎหมาย โดยเน้นพืชเสพติด คือ การปลูกเพื่อเก็บเกี่ยวดอกฝิ่น ต้นโคคา และต้นกัญชา เพื่อนำไปใช้ผลิตยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ผิดกฎหมาย

บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

ก. เหตุผลความจำเป็นที่ให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษขาดความชัดเจน

พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่เสนอโดยกระทรวงสาธารณสุข บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดประเภทที่ 5 จากการศึกษานี้ที่การประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่า การกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดประเภทที่ 5 ไม่มีเหตุผลความจำเป็นรองรับ กล่าวคือ ไม่มีข้อมูล

เอกสารวิชาการหรือสนับสุนนในเรื่องนี้ เหตุผลหลักของคณะกรรมการร่างกฎหมายที่ให้พีชกระท่อมเป็นยาเสพติดประเภทที่ 5 คือ มีกฎหมายคือ พระราชบัญญัติพีชกระท่อม พ.ศ. 2486 ซึ่งทำให้พีชกระท่อมมีสถานะไม่แตกต่างจากยาเสพติดอยู่แล้ว

การบัญญัติห้ามบุคคลใด ๆ ใช้หรือเสพใบกระท่อมโดยไม่มีข้อยกเว้นในทุกกรณี ถือเป็นการบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากพีชกระท่อมในการบำบัดโรค การรักษาสุขภาพ หรือช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 จึงมีเนื้อหาล้าหลังกว่า พ.ร.บ. พีชกระท่อม พ.ศ. 2486

ข. ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้ให้ความเห็นเรื่องกฎหมายพีชกระท่อม^[7] สรุปคือ การบัญญัติกฎหมายให้พีชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 29 เนื่องจากพีชกระท่อมมิได้เป็นพืชที่ให้โทษร้ายแรงต่อร่างกายหากบริโภคในปริมาณที่เหมาะสม การลงโทษทางอาญาในบางลักษณะเป็นสิ่งที่ไม่เกิดประโยชน์ ไม่สอดคล้องกับมาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา (decriminalization) โดยเฉพาะกรณีการเสพหรือครอบครองพีชกระท่อมเพื่อเสพ

ค. การบัญญัติโทษอาญาโดยไม่จำเป็น ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

แม้ว่าบทกำหนดโทษกรณีพีชกระท่อมจะมีโทษที่เบากว่ายาเสพติดให้โทษประเภท 5 ชนิดอื่น ๆ แต่การกำหนดโทษอาญาในบางลักษณะก็ไม่มี ความจำเป็นแต่อย่างใด ก่อให้เกิดความรุนแรงในสังคม

ทำให้ผู้ถูกดำเนินคดีโดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนเกิด ตราบาป เช่น ความผิดกรณีเสพหรือครอบครองพีชกระท่อม หรือกรณีการตม้ น้ำกระท่อมเพื่อตม้เอง หรือตม้ในกลุ่มเพื่อน หากถูกตำรวจจับกุมก็จะถูกตั้งข้อหาความผิดฐานผลิตยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 แทนที่จะถูกดำเนินคดีในความผิดฐานเสพซึ่งมีบทลงโทษที่น้อยกว่า ความไม่ชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญา จึงขัดกับหลักกฎหมายอาญา ที่ต้องมีความแน่นอนชัดเจน ไม่ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนหรือใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และเคยมีกรณีผู้ขับรถลกลอบชนใบกระท่อมถูกเจ้าหน้าที่ยิงเสียชีวิต

หากเปรียบเทียบการบริโภคใบกระท่อมกับการตม้เครื่องตม้แอลกอฮอล์ที่ถือเป็นสิ่งเสพติดตามกฎหมาย แต่พบกรณีผู้ตม้เครื่องตม้แอลกอฮอล์ที่ก่อให้เกิดอันตรายมากกว่าพีชกระท่อมหรือยาเสพติดชนิดอื่น ๆ ข้อมูลขององค์การอนามัยโลกในปี 2012 ระบุว่าเครื่องตม้แอลกอฮอล์เป็นสาเหตุการตายของประชากรโลกปีละกว่า 3.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.9 ของการตายทั้งหมดของประชากรโลก^[8] ยังไม่รวมถึงการบาดเจ็บ การป่วย และผลกระทบ ต่อครอบครัว สังคม สร้างภาระให้แก่งบประมาณรายจ่ายด้านสุขภาพของภาครัฐและประชาชนโดยรวมจำนวนมหาศาล

ง. ผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม

คดียาเสพติดในกระบวนการยุติธรรมมีแนวโน้มสูงขึ้นมากกว่าในอดีต ส่งผลทำให้เกิดคดีความรกรงโรคศาล ส่งผลทำให้กระบวนการพิจารณาคดีต่าง ๆ ในชั้นศาลประสบปัญหาล่าช้า เพราะมีคดียาเสพติดเกี่ยวกับพีชกระท่อมเป็นจำนวนมาก รายงานปี 2557 ของสำนักงาน ป.ป.ส.^[9] มีการจับกุมคดียาเสพติดรวมทั้งสิ้น 203,302 คดี มีผู้ต้องหา 218,640 คน

จำแนกเป็นคดียาบ้า 154,526 คดียาไอซ์ 11,463 คดีกัญชาแห้ง 13,958 คดี กัญชาสด 1,562 คดี และพืชกระท่อม 15,314 คดี (ของกลาง 55,563 กิโลกรัม) ข้อมูลในปี 2551-2556^[10] ผู้ต้องหาในความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 76 ถึง ร้อยละ 81 ถูกจับกุมในข้อหาครอบครองพืชกระท่อม รองลงมา ความผิดข้อหาผลิตน้ำต้มใบกระท่อม ร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 12

รายงานข้อมูลการดำเนินคดียาเสพติดของศาลยุติธรรม ประจำปี 2558^[11] มีคดีเกี่ยวกับยาเสพติดที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรรวมทั้งสิ้น 273,480 คดี ปรากฏว่า เมทแอมเฟตามีน เป็นยาเสพติดที่มีการกระทำความผิดมากที่สุด รวมทั้งสิ้นจำนวน 192,953 คดี รองลงมา คือ คดียาเสพติดประเภทพืชกระท่อม มีทั้งสิ้นจำนวน 55,004 คดี อีกทั้งการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องหาหรือผู้ที่ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับพืชกระท่อมทำให้เกิดตราบบกแก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว เพราะไม่ได้รับการยอมรับจากคนในสังคมหรือชุมชน ส่งผลกระทบต่อสมาชิกในครอบครัว คนรอบข้างในชุมชน

จ. อุปสรรคในการศึกษาวิจัยพืชกระท่อมตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2522) เรื่องการอนุญาตให้ศึกษาวิจัยยาเสพติดประเภทที่ 5 ตามมาตรา 26 และบทบัญญัติตาม พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ทำให้เกิดอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย จนทำให้นักวิชาการบางท่านถอดใจไม่ได้ศึกษาวิจัยใบกระท่อมอีก เนื่องด้วยกฎหมายยังห้ามครอบครองหรือการเสพใบกระท่อมเป็นความผิดอาญา ทำให้การได้มาซึ่งวัตถุที่ใช้ศึกษามีความยากลำบาก

กฎหมายยาเสพติดให้โทษไม่เอื้ออำนวยหรือ

ส่งเสริมให้นักวิจัยหรือนักวิชาการที่ต้องการศึกษาวิจัยพืชกระท่อมแต่อย่างใด อีกทั้งอายุใบอนุญาตทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองพืชกระท่อม มีอายุเพียง 1 ปี ทำให้เมื่อใกล้จะครบกำหนดใบอนุญาต ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตใหม่ ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาใหม่ในทุกกรณี แม้ว่าจะเป็นกรณีที่เคยได้รับอนุญาตมาแล้ว ทำให้การศึกษาวิจัยขาดความต่อเนื่อง เพราะงานวิจัยมักจะใช้ระยะเวลาในการศึกษาหลายปี ข้อสำคัญคือ กฎหมายปัจจุบันไม่เปิดช่องให้นำพืชกระท่อมมาใช้ในการวิจัยในมนุษย์สำหรับการพัฒนายาชนิดใหม่ ๆ

การพิจารณาอนุมัติคำขอรับใบอนุญาตของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน การพิจารณาออกใบอนุญาตจึงขึ้นอยู่กับความเห็นหรือดุลพินิจของคณะกรรมการฯ เป็นหลัก ทำให้ขาดความแน่นอน ชัดเจน ผู้เขียนมีข้อสังเกตคือ ประเทศญี่ปุ่นไม่มีอุปสรรคทางกฎหมายน่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทีมนักวิจัยญี่ปุ่นได้รับสิทธิบัตร 3 สิทธิบัตร ของสหรัฐอเมริกา 2 ฉบับ และสิทธิบัตรญี่ปุ่น 1 ฉบับ สิทธิบัตรทั้ง 3 ฉบับนี้ครอบคลุมอนุพันธ์จากสารสกัดใบกระท่อมคือ สาร mitragynine และ 7-hydroxymitragynine^[12]

จ. ทำลายภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย

พืชกระท่อมเป็นพืชที่มีคุณประโยชน์ในการบำบัดโรค กล่าวคือใบกระท่อมมีสารแอลคาลอยด์ราว 25 ชนิด สารบางตัวมีคุณประโยชน์ในทางการแพทย์ โดยเฉพาะสารไมทราไจนีน (mitragynine) สามารถใช้บำบัดโรคหรืออาการเจ็บป่วยบางอย่างที่มีประสิทธิภาพใกล้เคียงหรือดีกว่ายาปัจจุบัน มีผลข้างเคียงน้อยกว่า เช่น มีฤทธิ์ระงับปวด (สารแอลคา-

ลอยด์ชื่อ 7-hydroxymitragynine มีฤทธิ์ระงับปวดดีกว่ามอร์ฟีน^[13] มีรายงานการศึกษาวิจัยระบุฤทธิ์ทางเภสัชวิทยาของใบกระท่อม เช่น การระงับปวด คลายกล้ามเนื้อ แก้ท้องเสีย ลดการไอ สอดคล้องกับสรรพคุณในตำรับยาขนานต่าง ๆ ในตำรายาแผนโบราณของไทย

พืชกระท่อมเป็นสมุนไพรที่มีอยู่ในตำรับยาหลายขนาน เช่น ยาประสะใบกระท่อม ยาหนูมาน จอถนบปิดมหาสมุทร ยาแก้บิดลงเป็นเลือด ยาแก้บิดหัวลูก ยาประสะกาฬแดง พบข้อมูลหลักฐานในตำราแพทย์แผนไทย คัมภีร์แพทย์ไทยแผนโบราณ แต่ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ไม่อนุญาตให้ใช้ตำรับยาที่มีพืชกระท่อมเป็นส่วนประกอบในตำรับยาต่าง ๆ ทำให้องค์ความรู้ของแพทย์แผนไทยกำลังจะสูญหายไปในอนาคต อีกทั้งยังมีการปราบปรามจับกุมผู้ปลูกพืชกระท่อม ทำให้กลุ่มหมอพื้นบ้านและแพทย์แผนไทยที่เคยปลูกพืชกระท่อมต้องตัดพื้นที่ไปจากชุมชน^[14]

มีกรณีตัวอย่างตำรับยา เช่น ยาแก้บิดลงเลือด มีสรรพคุณแก้บิดลงเลือด ตำรับยานี้ปรากฏในศิลาจารึกตำรายาวัดราชโอรสารามราชวรวิหาร ด้วยยาประกอบด้วย “ใบกระท่อม ๑ ขมิ้นอ้อย ๑ ไพล ๑ พันธุ์ผักกาด ๑ กระพังไหมทั้ง ๒” วิธีทำยาแก้บิดลงเลือดคือ นำตัวยาทิ้งหมดมาตำใส่กระบอกไม้ หลามาให้สุก เอาเหล้าเป็นกระสาย แทรกผิวกิน

พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 จึงเป็นกฎหมายที่มีส่วนในการทำลายภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยลงอย่างน่าเสียดาย ทำให้ประชาชนเสียโอกาสที่จะนำมาใช้ในการบำบัดโรคบางอย่าง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยยังมีทัศนคติเชิงลบต่อพืชกระท่อม เพราะขาดความรู้ ความเข้าใจทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับ

การใช้พืชกระท่อมมาเป็นเวลายาวนาน จึงไม่ทราบสาเหตุของปัญหาในเรื่องพืชกระท่อมเกิดจากอะไร

ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ใบกระท่อมกับปัญหาอาชญากรรม

ข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้น้ำกระท่อมผสมกับยาแก้ไอ น้ำอัดลม หรือยาเสพติดอื่นจนกลายเป็นเครื่องดื่มน้ำดื่มกระท่อมที่ได้รับความนิยมในกลุ่มเยาวชนบางกลุ่ม เรียกว่า kratom cocktail มีหลายสูตร เช่น 4×100 , 5×100 หรือ 6×100 จะเป็นสาเหตุของการกระทำผิดทางอาญา หรือเกิดปัญหาสังคมจริงหรือไม่ ผลการศึกษาวิจัยของ รศ.สมสมร ชิตตระการ อาจารย์ภาควิชาเภสัชวิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์พบว่า น้ำดื่มใบกระท่อมมีสารไมทราไจนีนในปริมาณน้อยมาก (90 มิลลิกรัมต่อลิตร) แต่พบโคเดอีนในปริมาณสูงมากที่สุด (234 มิลลิกรัมต่อลิตร) นอกนั้นเป็นยาแก้หวัดคลอเฟนิรามีน^[15]

ขณะนี้ยังไม่มีผลการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันว่า การใช้ใบกระท่อมเป็นต้นเหตุที่ทำให้ผู้เสพหรือผู้ใช้เปลี่ยนพฤติกรรมหรือก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานด้านความมั่นคง สำนักงาน ป.ป.ส. และเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงไม่ควรเร่งสรุปว่าพืชกระท่อมเป็นต้นเหตุของอาชญากรรมหรือก่อปัญหาสังคม ปัญหาความมั่นคง โดยไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพราะยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดเอง ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม การว่างงาน สภาพแวดล้อม การเกิดอาชญากรรมในพื้นที่ อีกทั้งยังมีผู้ที่ดื่มน้ำดื่มใบกระท่อมหรือเคี้ยวใบกระท่อมจำนวนมากที่ไม่ก่อปัญหาสังคมก็มีอยู่มากมาย

การควบคุมพืชกระท่อมในต่างประเทศ

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้ไม่ได้ควบคุมหรือมีกฎหมายบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดแต่อย่างใด มีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อม แม้ว่าจะมีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากใบกระท่อมทางอินเทอร์เน็ตก็ตาม กรณีศึกษากฎหมายควบคุมพืชกระท่อมในต่างประเทศ 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และมาเลเซีย ทำให้ทราบถึงสาเหตุของการออกกฎหมายควบคุม รูปแบบหรือมาตรการควบคุมพืชกระท่อมที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่มีความคล้ายคลึงกันก็คือ หน่วยงานของรัฐบาลประเทศเหล่านี้มักจะมีข้อมูลการศึกษาเกี่ยวกับพืชกระท่อมหรือสาร mitragynine ในทางวิทยาศาสตร์ไม่มากนัก จึงมักใช้ข้อมูลเพียงบางด้าน มีการอ้างแหล่งข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ ในบางกรณีมีข้อสงสัยว่าอาจเกิดจากการแทรกแซงของกลุ่มบริษัทที่ไม่ต้องการให้มีการพัฒนายาใหม่ที่ได้จากการศึกษาวิจัยพืชกระท่อม หรือกีดกันการรักษาทางเลือกอื่น ๆ

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้วกฎหมายไทยเป็นกฎหมายที่มีมาตรการเข้มงวดมากที่สุดในโลก ไม่เปิดโอกาสให้มีการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้เพื่อประโยชน์ต่อสุขภาพหรือบำบัดรักษาโรคบางอย่าง แตกต่างจากกฎหมายของต่างประเทศที่เปิดช่องให้นำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ได้มากกว่ากฎหมายไทย บางประเทศมีการควบคุมโดยไม่ถือว่ากระท่อมเป็นยาเสพติด

มาเลเซีย ปัจจุบันพืชกระท่อมถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษ หรือ Poisons Act 1952 พืชกระท่อมถือเป็นวัตถุมีพิษหรือยาเสพติดที่ไม่ร้ายแรงตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายฉบับนี้ (อยู่ในบัญชี 3)

คือ แอลคาลอยด์ของไมทราไจนีน (alkaloids of mitragynine) ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดความผิดที่เกี่ยวกับการนำเข้าไปในมาตรา 30 คือ ความผิดเกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก ผลิต และจำหน่ายวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท นอกจากนี้ กฎหมาย Poisons Act 1952 ยังบัญญัติให้สาร mitragynine เป็นวัตถุมีพิษในบัญชี 1 (FIRST SCHEDULE) ด้วย โดยอยู่ในกลุ่มเดียวกันกับสารนิโคติน (nicotine) ที่อยู่ในใบยาสูบด้วย

กฎหมาย Poisons Act 1952 มิได้บัญญัติความผิดและโทษอาญาแก่ผู้ใช้พืชกระท่อมของบุคคล และไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ต้องตัดพ่นต้นกระท่อมเหมือนกฎหมายไทย อีกทั้งยังอนุญาตให้นำใบกระท่อมไปใช้ในการรักษาหรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ได้ เพราะโดยหลักการแล้วการนำวัตถุมีพิษทุกชนิดมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นการผสมหรือผลิต การส่งจ่ายวัตถุมีพิษกับสารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุมีพิษหรือไม่ จะทำได้ก็ต่อเมื่อเข้ากรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้

สหรัฐอเมริกา กฎหมายของรัฐบาลกลางยังมิได้ควบคุมพืชกระท่อมในฐานะยาเสพติด มลรัฐส่วนใหญ่ในสหรัฐไม่มีกฎหมายควบคุมพืชกระท่อม และสาร mitragynine มีเพียง 6 มลรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นสารเสพติด (controlled substances) ที่อยู่ในบัญชี 1 ซึ่งเป็นยาเสพติดร้ายแรง หรือมีบทบัญญัติห้ามการผลิต จำหน่าย การให้เงินทุนสนับสนุน ส่งเสริม หรือห้ามครอบครองใบกระท่อม ได้แก่ กฎหมายมลรัฐอินดีแอนา เทนเนสซี วิสคอนซิน เวอร์มอนต์ อาร์คันซอส์ และแอละแบมา

หน่วยงานยาเสพติดของสหรัฐ คือ Drug Enforcement Administration (DEA) ได้ออกประกาศ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 เรื่องการ

กำหนดให้สารแอลคาลอยด์จากพืชกระท่อมคือ ไมทราไจนีน และ 7-hydroxymitragynine อยู่ในบัญชี 1 ของกฎหมาย Controlled Substances Act เป็นการชั่วคราว ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2559 จะส่งผลห้ามการนำเข้าใบกระท่อมและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับใบกระท่อมเข้ามาในสหรัฐ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดเสรีภาพของคนอเมริกันที่มีการใช้กระท่อมในการบำบัดโรคหรืออาการเจ็บป่วยของตนเอง

การออกประกาศของ DEA เรื่องพืชกระท่อมถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก เพราะมีได้อาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือ ผลของการคัดค้านของชาวอเมริกัน นักวิชาการ เครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมในสหรัฐและหลายประเทศ ส่งผลทำให้เมื่อกลางเดือนตุลาคม 2559 DEA ได้แจ้งเรื่องการเลื่อนการบังคับใช้ประกาศฉบับดังกล่าวออกไป โดยเปิดให้มีการรับฟังข้อมูล ความเห็นจากสาธารณะเพิ่มเติม มีกำหนดเวลา 6 สัปดาห์ เพื่อประกอบการพิจารณาใหม่อีกครั้ง^[16]

ออสเตรเลีย คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุเสพติดแห่งชาติของออสเตรเลีย มีมติในปี 2004 (พ.ศ. 2547) ให้พืชกระท่อม หรือสารไมทราไจนีน ถูกจัดอยู่ใน Schedule 9 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 มีผลทำให้กฎหมายชื่อ Therapeutic Goods Act 1989 ซึ่งเป็นกฎหมายกำกับดูแลสินค้าที่เกี่ยวข้องกับยา เกสัชภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์ที่ใช้บำบัดรักษาผู้ป่วย เรียกว่า therapeutic goods บัญญัติให้พืชกระท่อมไม่สามารถปลูกในออสเตรเลียได้ ไม่สามารถนำเข้า จำหน่ายหรือครอบครองใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากใบกระท่อม รวมถึงสารไมทราไจนีน ในออสเตรเลีย ยกเว้นกรณีการศึกษาวิจัยในทางการแพทย์ ทาง

วิทยาศาสตร์ หรือใช้ในการเรียนการสอนเท่านั้น

สาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการจัดกลุ่มยาและวัตถุเสพติด มีมติข้างต้น น่าจะเกิดจากข้อมูลเกี่ยวกับสรรพคุณการรักษาของพืชกระท่อมและสารไมทราไจนีนที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยในมนุษย์อย่างชัดเจน ประกอบกับมีข้อมูลจากตำรวจหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในไทยและต่างประเทศที่มักจะให้ข้อมูลในเชิงลบต่อพืชกระท่อม แต่ไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันข้อเสียของพืชกระท่อมในออสเตรเลีย

นิวซีแลนด์ กฎหมายนิวซีแลนด์กำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาตามกฎหมายยา ค.ศ. 1981 (Medicines Act 1981) มีได้บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดแต่อย่างใด กล่าวคือ พืชกระท่อม (*Mitragyna speciosa* Korth.) และสารไมทราไจนีน ถูกจัดให้เป็นยาในบัญชี 1 ประเภทที่ต้องมีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ (Prescription medicine) โดยจัดอยู่ในลำดับ ดังนี้ 1102 *Mitragyna speciosa* และ 1103 mitragynine ฉะนั้น การจำหน่ายพืชกระท่อมหรือใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์ที่มีสารไมทราไจนีน โดยไม่มีใบสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ ย่อมถือเป็นความผิดตามกฎหมายยา

ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด

ร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2559 มีเนื้อหาปรับปรุงกฎหมายยาเสพติดปัจจุบันในประเด็นสำคัญบางเรื่อง แต่เนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังขาดความสมบูรณ์และมีได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการพืชเสพติด โดยเฉพาะพืชกระท่อมและกัญชา กล่าวคือ การนำพืช

กระท่อมมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ยังทำได้ยาก รวมถึงยังมีบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาที่ล้ำสมัย เช่น การกำหนดบทลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการทำความผิด ละเลยวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่น

ข้อสำคัญคือร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังคงไม่อนุญาตให้บุคคลเสพหรือใช้ใบกระท่อมในเกือบทุกกรณี ยกเว้นเฉพาะการใช้เพื่อรักษาโรคตามคำสั่งแพทย์หรือผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม จึงเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย หรือการนำใบกระท่อมมาเคี้ยวเพื่อให้งานได้นานขึ้นหรือมีประสิทธิภาพดีกว่าเดิม

บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดยังคงเป็นอุปสรรคในการศึกษาวิจัยและการใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ อาจทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอดความรู้หรือภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ในการพัฒนาอุตสาหกรรมยาจากพืชสมุนไพร เพราะการควบคุมอย่างเข้มงวด ไม่สอดคล้องกับการส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาวิจัย เช่น มาตรา 6 การกำหนดพื้นที่เพาะปลูกพืชเสพติด การผลิต ทดสอบหรือทดลองวิจัยเกี่ยวกับยาเสพติดโดยมุ่งเน้นบริบทในเชิงพื้นที่หรือการกำหนดอายุใบอนุญาตไม่เกิน 1 ปี ไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของนานาประเทศที่จะเน้นให้มีระบบการออกใบอนุญาตที่มุ่งกำกับดูแลมากกว่าการควบคุม

การจัดทำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นแนวคิดที่ล้าสมัย ไม่ควรนำมาใช้กับพืชเสพติดโดยเฉพาะพืชกระท่อม อีกทั้งกระบวนการเสนอหรือแก้ไขพระราชกฤษฎีกา มีขั้นตอนและใช้เวลานาน ไม่ทันต่อสถานการณ์ ควรจัดทำหลักเกณฑ์การศึกษาวิจัยหรือทดลองเพาะปลูกพืช

กระท่อมเป็นประกาศคณะกรรมการจะเหมาะสมกว่า

ข้อเสนอแนะ

ในอนาคต ควรมีการพิจารณาข้อเสนอทางเลือกอื่นในเรื่องพืชกระท่อม คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับพืชกระท่อม กัญชา เนื่องจากเป็นกรณีที่ต้องมีระบบการควบคุม หรือจัดการรูปแบบใหม่ การจัดทำร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดอาจใช้ระยะเวลานานหลายปี อีกทั้งยังควรพิจารณาปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานควบคุมยาเสพติดของไทยที่ใช้มานานกว่า 40 ปี เพราะไม่สามารถป้องกันหรือแก้ปัญหาเสพติดอย่างได้ผลเท่าที่ควร มีผู้กระทำความผิดเพิ่มสูงขึ้นจนล้นเรือนจำ ต้องใช้งบประมาณมหาศาลแทนที่จะนำไปใช้พัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ควรน้อมนำแนวทางการแก้ปัญหาเสพติดของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชที่ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งโครงการหลวง ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเสพติดอย่างยั่งยืน โดยพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของพืชกระท่อมตามหลักวิทยาศาสตร์ บริบททางสังคม และวัฒนธรรม เพื่อหาทางออกที่เหมาะสม

ข้อเสนอทางเลือกอื่นคือ การเพิ่มเติม “หมวด 4 การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติด” ในลักษณะ 2 “การควบคุมและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” ในร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้มีนิยาม “พืชเสพติด” “ผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม” และแก้ไขนิยามคำว่า “ผลิต” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีโทษอาญา

2. กำหนดให้มี “คณะกรรมการพืชเสพติด” มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นในการกำหนดนโยบายหรือหลักเกณฑ์การจัดการพืชกระท่อม การส่งเสริมสนับสนุนโครงการหรือกิจกรรมศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเกี่ยวกับพืชเสพติดหรือผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง องค์ประกอบของคณะกรรมการพืชเสพติดประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ กลุ่มที่ 1 กรรมการโดยตำแหน่ง (เช่น เลขาธิการ ป.ป.ส. เลขาธิการ ออย. อธิบดีกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมสุขภาพจิต) กลุ่มที่ 2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านต่อไปนี้ พืชศาสตร์ เภสัชวิทยา การแพทย์แผนไทยด้านเวชกรรมไทย การแพทย์แผนไทยด้านเภสัชกรรมไทย การแพทย์แผนไทยประยุกต์ การแพทย์พื้นบ้าน การบำบัดผู้ติดยาเสพติด จิตเวช กฎหมาย สังคมศาสตร์ และสิทธิชุมชน ด้านละหนึ่งคน จำนวน 11 คน และกลุ่มที่ 3 กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่ไม่แสวงหากำไรที่เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ด้านยาเสพติด สุขภาพ หรือการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 3 คน

3. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพืชเสพติด เป็นหน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุข เช่น อาจพิจารณาให้อยู่ในสังกัดกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก

4. กำหนดให้มีบทบัญญัติการควบคุมและความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อม ได้แก่

4.1 การควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อม หรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อมโดยไม่ได้รับอนุญาต หากมีปริมาณเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด

เว้นแต่จะเข้าข่ายกเว้นที่กฎหมายบัญญัติ

4.2 การควบคุมจำหน่าย หรือครอบครองใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม การเสพหรือครอบครองพืชกระท่อม เว้นแต่ได้รับอนุญาต หรือเข้าข่ายกเว้นตามที่บัญญัติไว้ เช่น อนุญาตให้มีการครอบครองใบกระท่อมเพื่อใช้เสพของบุคคล หรือการจำหน่ายที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบการวิชาชีพหรือสถานพยาบาล

4.3 ห้ามจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท 2 ยาหรือวัตถุออกฤทธิ์ ให้แก่บุคคลที่มีพฤติกรรมอันควรน่าเชื่อว่าจะนำไปใช้ผลิตเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อม

4.4 ห้ามจำหน่ายเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

4.5 ห้ามโฆษณาเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของใบกระท่อมและยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หรือประเภท 2 ยา หรือวัตถุออกฤทธิ์

4.6 ประกาศข้อพึงปฏิบัติและข้อห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น กำหนดสถานที่หรือบริเวณที่ห้ามเสพหรือใช้ใบกระท่อมหรือผลิตภัณฑ์พืชกระท่อม เช่น สถานที่ราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล ส่วนสาธารณะของทางราชการ ยกเว้นการใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือสุขภาพ

5. มาตรการอื่นแทนการลงโทษอาญา (Diversion) โดยใช้แนวทางการจัดการกลุ่มผู้เสพยาเสพติดของประเทศโปรตุเกส หรือ “โปรตุเกสโมเดล” เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการผู้ใช้พืชกระท่อม ผ่านช่องทางคณะกรรมการชุมชน

เฉพาะกิจ

6. บทบัญญัติเกี่ยวกับการเพาะปลูก ครอบครอง เคลื่อนย้าย ตัดฟัน หรือแปรรูปพืชกระท่อม และ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพืชเสพติดกำหนด

เอกสารอ้างอิง

1. สำนักบริการคอมพิวเตอร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. การเสด็จประพาสต้น เป็นต้นกำเนิดโครงการหลวง. [ออนไลน์]. 2549 [1 พ.ย. 59]; ที่มา: <http://www.ku.ac.th/e-magazine/jun49/agri/fruit.htm>
2. มูลนิธิโครงการหลวง. เกี่ยวกับมูลนิธิ. [ออนไลน์]. ม.ป.ป. [1 พ.ย. 59]; ที่มา: http://www.thairoyalprojecttour.com/?page_id=4
3. พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. 2486. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60, ตอนที่ 7. (ลงวันที่ 27 มกราคม 2486).
4. ไพศาล ลิ้มสถิตย. รายงานโครงการ ศึกษาทบทวน มาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพืชกระท่อม: กรณีศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ. สนับสนุน โดย แผนงานภาคีวิชาการสารเสพติด (ภวส.) หน่วย ระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.); 2559.
5. Tanguay P. Kratom in Thailand: decriminalisation and community control? (series on legislative reform of drug policies nr.13). International Drug Policy Consortium (IDPC) and Transnational Institute (TNI); 2011.
6. General Assembly, United Nations. Resolution adopted by the General Assembly on 19 April 2016 : S-30/1 Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem. 2016. Available from: https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/Resolutions-Precursors/GA-UNGASS-Res_S-30-1_2016.pdf
7. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับพืชกระท่อม. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย; 2558. หนังสือที่ คปก.01/112.
8. World Health Organization. Global status report on alcohol and health - 2014. n.p.: World Health Organization; 2014.
9. สำนักงานปราบปรามยาเสพติด. รายงานผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศ ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก; 2558.
10. สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงานปราบปรามยาเสพติด. สถานการณ์พืชกระท่อม ปี 2556. [ออนไลน์]. 2556 [1 พ.ย. 59]; ที่มา: https://www.m-society.go.th/article_attach/11977/16236.pdf
11. สำนักงานศาลยุติธรรม. รายงานสรุปผลการดำเนินงาน ด้านคดีของศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2558. [ออนไลน์]. 2559 [1 พ.ย. 59]; ที่มา: http://www.coj.go.th/home/file/Annual_Tha_2558.pdf
12. มูลนิธิชีววิถี. ญี่ปุ่นยื่นจดสิทธิบัตรกระท่อมเพิ่มเติม. [ออนไลน์]. 2559 [1 พ.ย. 59]; ที่มา: <http://www.biothai.net/node/30500>
13. Thongpradicholte S, Matsumoto K, Tohda M, Takayama H, Aimi N, Sakai S, et al. Identification of opioid receptor subtypes in antinociceptive actions of supraspinally-administered mitragynine in mice. Life Sci. 1998;62(16): 1371-8.
14. สุนทรี วิทยานารถไพศาล. รายงานโครงการศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ในการควบคุมพืชกระท่อมเป็นยาเสพติด ให้โทษในประเภท 5. กรุงเทพฯ: หน่วยปฏิบัติการวิจัยเภสัชศาสตร์สังคม คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2548. (103 หน้า).
15. Chittrakarn S, Penjamras P, Keawpradub N. Quantitative analysis of mitragynine, codeine, caffeine, chlorpheniramine and phenylephrine in a kratom (*Mitragyna speciosa* Korth.) cocktail using high-performance liquid chromatography. Forensic Sci Int. 2012;217(1-3):81-6.
16. Becker R. The DEA is postponing its ban on the opiate-like plant kratom. [Internet]. 2016 [cited 2016 Oct 29]; Available from: <http://www.theverge.com/2016/10/12/13260880/kratom-dea-reverses-ban-drug-schedule-fda>