

แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการนำัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ  
การยาสูบแห่งประเทศไทย

อศวิน ทองเจริญ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2565

**GUIDELINES FOR ESTABLISHING A LAW ON THE USAGE  
OF CANNABIS AND HEMP IN THE AFFAIRES OF THE  
TOBACCO AUTHORITY OF THAILAND**

**ASSAWIN THONGCHAROEN**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyoung Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2022**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์      แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการ  
ของการยาสูบแห่งประเทศไทย

เสนอโดย                นายอัศวิน ทองเจริญ

สาขาวิชา                นิติศาสตร์

หมวดวิชา                กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์      รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุธิ อยู่สถาพร)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ วรุดติ เทพทอง)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนชื้อสกุล)

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของการยาสูบแห่งประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	อัศวิน ทองเจริญ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2564

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของการยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) (2) ศึกษาวิวัฒนาการของ ยสท. ในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. (3) ศึกษาแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายของต่างประเทศ และกฎหมายของราชอาณาจักรไทย (4) วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. และ (5) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เพื่อให้ ยสท. สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการ รวมทั้งสามารถปลูก ไร่และจำหน่ายกัญชาและกัญชงให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งมิติด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับสุขภาพ ด้านพาณิชย์กรรม รวมทั้งด้านเกษตรกรรมด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าเรียบเรียง ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ราชกิจจานุเบกษา ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา งานวิจัย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสารต่างๆ หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า (1) ยสท. จะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ควรพิจารณาควบคู่ไปกับกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและประมวลกฎหมายอาญาเสพติด (2)

ยสท. มีการศึกษาเกี่ยวกับการจะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการตั้งแต่เป็นโรงงานยาสูบ (3) พบว่า  
แคนาดามีการอนุญาตให้ใช้กัญชาและกัญชงเพื่อการแพทย์ สันทนาการและอุตสาหกรรม สาธารณรัฐ  
ประชาชนจีนถือว่ากัญชาเป็นยาเสพติดไม่อนุญาต สำหรับกัญชงอนุญาตให้ปลูกเพื่ออุตสาหกรรมได้  
และสาธารณรัฐสิงคโปร์ถือว่ากัญชาและกัญชงเป็นยาเสพติดไม่อนุญาต (4) ภายใต้พระราชบัญญัติการ  
ยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ได้อย่างจำกัด (5) เห็นสมควรแก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2561 ในส่วนบทนิยาม “ยาสูบ” หมายความว่า “บุหรี่ยิกา  
แรต บุหรี่ยิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุงร้ง ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์จากพืชหรือสาร  
สกัดจากพืชทุกชนิดหรือผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”  
และพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 โดยเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม “บทนิยาม  
มาตรา 3 “ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น” หมายความว่า “ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นที่นำมาใช้ในการผลิตหรือ  
ประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมยาสูบ หรือประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจของ ยสท. ตามที่กำหนดใน  
กฎกระทรวง” เพื่อให้ ยสท. สามารถนำผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นคือกัญชาและกัญชงมาใช้นอกเหนือจาก  
การผลิตยาสูบได้ และเพิ่มวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 ให้ ยสท. “ดำเนินกิจการโรงพยาบาลสวนเบญจกิติ  
เฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา เพื่อให้บริการด้านสาธารณสุข” จะทำให้ ยสท. สามารถให้บริการแก่  
ประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ จะช่วยให้ ยสท. สามารถปลูก  
ใช้และจำหน่ายกัญชาและกัญชงให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งมิติด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับสุขภาพ ด้าน  
พาณิชย์กรรม รวมทั้งด้านเกษตรกรรมด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ

Thesis Title	Guidelines for Establishing a Law on the Usage of Cannabis and Hemp in the Affaires of The Tobacco Authority of Thailand
Author	Assawin Thongcharoen
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Poom Chokmoh
Department	Law
Academic	2021

### ABSTRACT

The objectives of this study are (1) to investigate the rationale and the importance of legal issues concerning the usage of cannabis and hemp in the affairs of the Tobacco Authority of Thailand (TOAT); (2) to explore the process of change in the usage of cannabis and hemp in the affairs of TOAT; (3) to study guidelines for establishing a law on the usage of cannabis and hemp in the affairs of TOAT by referring to international laws, foreign laws, and the laws of the Kingdom of Thailand; (4) to analyze legal measures regarding the usage of cannabis and hemp in the affairs of TOAT; and (5) to provide suggestions for amending the Tobacco Authority of Thailand Act, B.E. 2561 so that TOAT will be able to use cannabis and hemp in its affairs and will be able to grow, use, and distribute cannabis and hemp to different sectors for the benefits of public health and commerce, as well as agricultural support for tobacco growers.

This documentary research study was carried out by investigating, categorizing, and analyzing data from local and foreign laws, orders of the Constitutional Court, the Royal Thai Government Gazette, opinions of the Juridical Council, research, academic articles, theses, books, journals, and other related documents, as well as internet search from local and foreign websites.

The results revealed that (1) the usage of cannabis and hemp in the affairs of TOAT should be under the law on excise tax, the tobacco products control law, and the Narcotics Code; (2) TOAT has studied how to use cannabis and hemp in its affairs since it was the Thailand Tobacco Monopoly; (3) Canada has officially legalized the medical, recreational, and industrial usage of

cannabis and hemp while cannabis is considered an unapproved narcotic and hemp is allowed for plantation for industry in the People's Republic of China, and cannabis and hemp are unapproved narcotics in the Republic of Singapore; (4) under the Tobacco Authority of Thailand Act, B.E. 2561, the usage of cannabis and hemp is limited; (5) it is suggested that there should be an amendment of the Excise Tax Act, B.E. 2561 by revising the definition of the term “Tobacco” to be “a cigarette, a cigar, any other cigarettes, sliced tobacco, prepared sliced tobacco and chewing tobacco, and shall include products from any plants or plant extracts or any other products consumable as tobacco as specified in ministerial regulations”, and also there should be an amendment of the Tobacco Authority of Thailand Act, B.E. 2561 by revising the definition of the term “Products from other plants” in section 3 to be “products from other plants used in production or beneficial to tobacco industry or beneficial to TOAT’s affairs as specified in ministerial regulations” so that TOAT will be able to use products from other plants, which are cannabis and hemp, in its affairs other than tobacco production, and by adding “to operate Benchakitti Park Hospital to provide healthcare service” as an objective in section 7 so that TOAT will be allowed to provide the service to the general public. The amendments of the two Acts will facilitate TOAT to grow, use, and distribute cannabis and hemp to different sectors for the benefits of public health and commerce, as well as agricultural support for tobacco growers.

## กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความกรุณาของรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โโชคเหมาะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และกรุณาให้ความรู้ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด จึงถือ โอกาสนี้ ขอขอบพระคุณ เป็นอย่างสูงและขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล รองศาสตราจารย์ วรวุฒิ เทพทอง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร ที่ต่างก็กรุณาได้รับเป็นประธานและกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ อีกทั้งได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์จนทำให้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณอาจารย์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตทุกท่านซึ่งต่างก็ได้กรุณาถ่ายทอดความรู้ ให้แก่ข้าพเจ้า จนสามารถนำความรู้ที่ได้เรียนมาใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ตลอดจนถึงเพื่อนทุกท่านและครอบครัวของข้าพเจ้าซึ่งต่างก็ให้การสนับสนุนและให้ข้อมูลที่เป็น ประโยชน์จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ของข้าพเจ้าและขอบคุณครอบครัวซึ่งต่างก็ให้การ สนับสนุนและเป็นกำลังใจให้กับข้าพเจ้าในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

อัศวิน ทองเจริญ



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง.....	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย.....	8
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	9
1.5 กรอบแนวคิดหรือวิธีดำเนินการวิจัย.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
1.7 นิยามคำศัพท์เฉพาะ.....	10
2. ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการของการยาสูบแห่งประเทศไทย.....	11
2.1 ความหมาย แนวคิด การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของ.....	12
ฝ่ายบริหารตามกฎหมายประเทศไทย	
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชนและการพาณิชย์.....	21
2.3 ทฤษฎี และแนวคิด.....	39
2.4 วิวัฒนาการของกิจการยาสูบในประเทศไทย และการจัดตั้ง ยสท.....	54
3. แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยาสูบและยาเสพติดระหว่าง.....	70
ประเทศ ต่างประเทศและประเทศไทย	

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1 แนวทางการจัดให้มีกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมยาสูบ.....	70
3.2 แนวทางการจัดให้มีกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนิน..... การด้านกัญชาและกัญชง	80
3.3 แนวทางการจัดให้มีกฎหมายต่างประเทศ.....	88
3.4 แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการนำยาสูบและนโยบายการนำกัญชา..... และกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท.	105
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ใน..... กิจการของ ยสท.	121
4.1 ปัญหากฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต.....	124
4.2 ปัญหากฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ.....	135
4.3 ปัญหากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ.....	146
4.4 สรุปผลเชิงเปรียบเทียบกฎหมายและเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับกัญชาและกัญชง..... แต่ละประเทศ	157
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	160
5.1 บทสรุป.....	160
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	166
บรรณานุกรม.....	175
ประวัติผู้เขียน.....	187

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 อนุสัญญาเกี่ยวกับกัญชา และกัญชง สาร THC.....	157
4.2 รูปแบบการใช้กัญชาแต่ละประเทศ.....	158
4.3 รูปแบบการใช้กัญชงแต่ละประเทศ.....	159



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) เป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านผลิตและจำหน่ายสินค้าที่อาจเป็นอันตรายเพื่อหารายได้ให้กับรัฐ ซึ่ง ยสท. มีวัตถุประสงค์ในการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตซึ่งเป็นการผูกขาดของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ประกอบอุตสาหกรรมและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับยาสูบ ใบยา หรือผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รับจ้างผลิตยาสูบเพื่อส่งออกไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหรือธุรกิจยาสูบ ใบยา หรือผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น ส่งเสริมการศึกษา วิจัย พัฒนา และปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการผลิตยาสูบ ใบยา หรือผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตลอดจนกำหนดอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ ยสท.<sup>1</sup> ตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด

กฎหมายจัดตั้ง ยสท. ดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้ ยสท. เป็นผู้ผลิตบุหรี่ซิการ์เรตซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ รวมทั้งสามารถประกอบอุตสาหกรรมและดำเนินธุรกิจเพื่อหารายได้ให้กับรัฐจากการผลิตและจำหน่ายยาสูบ ใบยา และผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น แต่เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในการลดการบริโภคยาสูบเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายขององค์การอนามัยโลกตามกรอบอนุสัญญาควบคุมการบริโภคยาสูบ<sup>2</sup> (Framework Convention on Tobacco Control : FCTC) โดยการเพิ่มภาษียาสูบให้สูงขึ้นและออกกฎหมายกำหนดมาตรการควบคุมการบริโภคยาสูบอย่างเคร่งครัดเพื่อลดการบริโภคยาสูบภายในประเทศ จึงส่งผลต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และรายได้ของ ยสท. จากธุรกิจยาสูบภายในประเทศ ประกอบกับพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 จำกัดให้ ยสท. ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรต ยาสูบ ใบยา และผลิตภัณฑ์จากพืช ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการของ ยสท. ในการหารายได้ให้กับรัฐและการดำเนินการที่ต้องให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในการลดการบริโภคยาสูบ จากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังกล่าว ยสท. ประสบปัญหาและอุปสรรค

<sup>1</sup> (พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561, 2561, 13 พฤษภาคม, น.28-29)

<sup>2</sup> World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control)

เกี่ยวกับความไม่สอดคล้องในนโยบายภาครัฐในเรื่องการหารายได้ให้กับรัฐกับนโยบายส่งเสริมสุขภาพของรัฐในการลดการบริโภคยาสูบ ทำให้ ยสท. ได้รับผลกระทบจากการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตที่ลดลง เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของภาครัฐด้านการขึ้นภาษีสรรพสามิตยาสูบตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ที่กำหนดวิธีการคำนวณภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตใหม่ทำให้ภาษีบุหรี่ซิการ์เรตสูงในอัตราก้าวกระโดดอย่างมาก ในปีงบประมาณ 2561 (ตุลาคม - ธันวาคม 2560) สามเดือนแรกของการใช้ระบบภาษีใหม่ยอดจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตที่ผลิตในประเทศลดลงจากร้อยละ 79.06 เหลือร้อยละ 58.49 2561 ของยอดจำหน่ายบุหรี่ในประเทศทั้งหมด<sup>3</sup> สำหรับการเก็บภาษีแบบเดิมตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ที่กำหนดวิธีการจัดเก็บภาษียาสูบในอัตรามูลค่าหรือตามปริมาณ โดยให้ผู้ประกอบการเปรียบเทียบผลการคำนวณอัตรามูลค่าและตามปริมาณ และต้องเลือกชำระค่าแสตมป์ยาสูบในตัวเงินที่สูงกว่า หรือเรียกว่าการเก็บแบบสองเลือกหนึ่ง โดยอัตราไหนสูงกว่าให้ใช้อัตรา นั้นในการเสียภาษี วิธีการคิดภาษีดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 กำหนดวิธีการเสียภาษีสรรพสามิตยาสูบใหม่มีการปรับโครงสร้างให้จัดเก็บภาษีทั้งด้านอัตรามูลค่า และตามปริมาณรวมกัน หรือเรียกว่าการเก็บแบบสองเก็บสอง สำหรับวิธีการคิดภาษีสรรพสามิต โดยเฉพาะบุหรี่ซิการ์เรตแบบเดิมในตลาดขณะนั้นจะมีการแบ่งเกรดบุหรี่ออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 เกรดสูง (Premier) กลุ่มที่ 2 เกรดปกติ (Regular) และกลุ่มที่ 3 เกรดประหยัด (Saving) เมื่อมีการปรับวิธีการเก็บภาษีสรรพสามิตใหม่ส่งผลให้บุหรี่ซิการ์เรตของ ยสท. ซึ่งยอดจำหน่ายส่วนใหญ่เป็นบุหรี่ในกลุ่มที่ 2 เกรดปกติ (Regular) และกลุ่มที่ 3 เกรดประหยัด (Saving) มียอดจำหน่ายลดลงอย่างมากเพราะต้องเสียภาษีสูงขึ้น โดยต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นต่อซองร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 23 แล้วแต่ตราบุหรี่ซิการ์เรต ทำให้ ยสท. ต้องปรับราคาเพิ่มขึ้นอีกตั้งแต่ซองละ 15 บาทและสูงสุดจนถึงซองละ 27 บาท จากที่เคยขายในราคาซอง 40 บาทเป็นซองละ 60 บาท หรือซองละ 63 บาทเป็นซองละ 90 บาท ในขณะที่บุหรี่ซิการ์เรตนำเข้าจากต่างประเทศที่ครองตลาดส่วนใหญ่เป็นบุหรี่กลุ่ม 1 เกรดสูง (Premier) มีการลดราคาลงเพราะเสียภาษียลดลงโดยเสียภาษียลดลงร้อยละ 9 ถึงร้อยละ 20 ลดราคาลงซองละ 10 บาทจนถึงซองละ 38 บาท<sup>4</sup>

สำหรับในส่วนผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 มีการออกกฎหมายลักษณะเข้มงวดโดยมีการการ

<sup>3</sup> รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “เรื่องผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง,” น. 7.

<sup>4</sup> เพิ่งอ้าง, น. 8.

ห้ามโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือชื่อผู้ประกอบการ การกำหนดรูปแบบซองและมวนบุหรี่ การกำหนดพื้นที่ห้ามสูบ และที่สำคัญคือการกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักรต้องมี ส่วนประกอบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 37 การกำหนดกฎหมายดังกล่าวมีแนวความคิดในการนำแนวทางของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุม ยาสูบ (FCTC) ขององค์การอนามัยโลกมาเป็นหลักการขั้นต่ำในการที่จะออกกฎหมายและนำมาใช้บังคับ ในประเทศ สำหรับการออกอนุบัญญัติหรือกฎกระทรวงตามมาตรา 37 โดยแนวนโยบายของกระทรวง สาธารณสุขที่สังเกตได้จากการออกร่างกฎกระทรวงกำหนดส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบ และสารที่เกิด จากการเผาไหม้ของส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบฯ ซึ่งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วน เกี่ยวข้องในภาคส่วนอุตสาหกรรมยาสูบไปเมื่อเดือนเมษายน 2564 มีการกำหนด (ร่าง) กฎกระทรวง กำหนดส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบ และสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแจ้งและการออกใบรับรอง และอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ. .... “ไม่มีสารชูรส สารแต่งกลิ่น ผัก ผลไม้ สมุนไพร เครื่องเทศ ชিং อบเชย พีชตระกูลมินต์ (Mint) เบนซัลดีไฮด์ (Benzaldehyde) มอลด์ทอล (Maltol) วานิลลิน (Vanillin) เมนทอล (Menthol) กานพลู หรือสารอื่นใดที่ทำให้ เกิดรสชาติหรือกลิ่นของเมนทอล กานพลู หรือสารอื่นใดที่ทำให้เกิดรสชาติหรือกลิ่น อันอาจจูงใจหรือ ดึงดูดให้บริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ หรืออาจทำให้การบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบง่ายขึ้น” รวมทั้งกำหนด มาตรการอื่นๆ อีกจำนวนมากในร่างกฎกระทรวงดังกล่าว<sup>5</sup> ซึ่งแนวนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข ดังกล่าวเห็นได้ว่ามีความพยายามที่จะไม่ให้มีการเติมสารต่างๆ ลงในบุหรี่ซิการ์เรต แม้ว่าการคุ้มครอง สุขภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่ควรสนับสนุน แต่การออกอนุบัญญัติใดๆ หากพิจารณาในมิติของ สุขภาพเพียงด้านเดียวโดยไม่พิจารณาผลกระทบด้านอื่นๆ อย่างรอบด้าน อาจทำให้เห็นนโยบายที่ต้องการลด การบริโภคยาสูบเพื่อให้ประชาชนได้รับอันตรายจากการบริโภคยาสูบนอกจากจะไม่สัมฤทธิ์ผลแล้ว อาจมี ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่ยังบริโภคยาสูบถูกกฎหมายมากกว่าเดิม เนื่องจากจะทำให้บุหรี่ถูก กฎหมายไม่มีรสชาติ ผู้ซึ่งเคยสูบบุหรี่ถูกกฎหมายจะเปลี่ยนไปบริโภคยาสูบผิดกฎหมาย ยาสูบราคาถูก หรือสินค้าทดแทนยาสูบ และสูบมากขึ้นเนื่องจากบุหรี่ผิดกฎหมายมีราคาถูกกว่า ซึ่งนอกจากปัญหาด้าน สุขภาพที่อาจไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ของการออกมาตรการดังกล่าวแล้ว ยังเกี่ยวโยงในการส่งผล กระทบต่อด้านอื่นๆ ทั้งรายได้ของรัฐจากภาษีสรรพสามิตยาสูบ ภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น ภาษี

<sup>5</sup> หนังสือ กรมควบคุมโรคที่ สช 0404.4/ว.118 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2564 เรื่องขอเชิญเข้าร่วมประชุมเชิง ปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่ออนุบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560.

อบจ. ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร ตลอดจนเงินบำรุงกองทุนต่างๆ ที่จัดเก็บจากการเสีย ภาษีสรรพสามิตยาสูบ แนวนโยบายของกรมสรรพสามิตและกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวนอกจากจะเกิด ผลกระทบต่อ ยสท. แล้ว ยังส่งผลให้เกิดปัญหาต่อเกษตรกรชาวไร่ยาสูบซึ่งต่างก็ได้รับผลกระทบจากการ ปลุกและจำหน่ายใบยาที่ลดลงเพราะรายได้ที่เคยได้จากการปลุกและจำหน่ายยาสูบให้กับ ยสท. เฉลี่ยลดลง ประมาณร้อยละห้าสิบ ทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่เป็นอยู่ของเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ ยสท. เป็น อย่างมาก ซึ่งแนวนโยบายการเพิ่มภาษียาสูบ การห้ามเติมสารต่างๆ ในบุหรี่ดังกล่าวเชื่อว่าจะมีความ พยายามผลักดันจากกรมสรรพสามิตและกระทรวงสาธารณสุขให้เกิดขึ้นในประเทศไทยให้ได้

จึงเห็นว่าเมื่อนโยบายของรัฐในการเพิ่มภาษีและกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ในประเทศเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) ที่มีนโยบายให้ประเทศภาคีต้องร่วมกันลดการบริโภคยาสูบซึ่งกระแสการต่อต้าน การสูบบุหรี่มีแนวโน้มไปทั่วโลกและสูงขึ้น การที่ ยสท. จะดำเนินกิจการผลิตบุหรี่ และผลิตภัณฑ์จาก ยาสูบเป็นหลักนอกจากไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐและของโลกในการลดการบริโภคยาสูบแล้วย่อม ทำให้องค์กรไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยการผลิตบุหรี่ซิกาเรตเพียงอย่างเดียว ยสท. จึงมีความจำเป็นต้อง ปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินกิจการขององค์กรเพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ รวมทั้งสามารถช่วยเหลือ เกษตรกรชาวไร่ยาสูบซึ่งถือเป็นห่วงโซ่อุปทานหนึ่งของ ยสท. เพื่อให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบบมีอาชีพอื่น เพิ่มขึ้นเพื่อทดแทนการปลุกต้นยาสูบที่ลดลงด้วย เมื่อรัฐจะลดการบริโภคยาสูบ จึงจำเป็นต้องหารายได้ให้ ชาวไร่ยาสูบเพื่อทดแทนรายได้จากการปลุกและจำหน่ายใบยาที่ลดลงกระทรวงการคลังควรต้องมี แนวนโยบายให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบปลุกพืชทดแทนโดยให้ ยสท. เข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรดังกล่าวใน การปลุกพืชอื่น เช่น กล้วย กล้วยงา กระท่อม และพืชสมุนไพรอื่นๆ<sup>6</sup> แต่เนื่องจากตามมาตรา 3 บทนิยามใน พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 กำหนด “ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นที่ใช้ในการผลิตและประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงเป็น การกำหนดวัตถุประสงค์ที่จำกัดในการที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น ซึ่งเป็นการ จำกัดว่าต้องนำมาใช้เกี่ยวกับการผลิตยาสูบเป็นหลัก จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดในการที่จะ นำผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นไปประกอบอุตสาหกรรมและดำเนินธุรกิจที่ไม่เกี่ยวกับการผลิตยาสูบในการหา รายได้ให้กับ ยสท. ดังนั้น การที่ ยสท. จะเข้าไปส่งเสริมให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบปลุกกล้วยและกล้วยงาก็

---

<sup>6</sup>“สันติ” รมช.คลัง สั่งปรุงบูหรี่ปั้วอุด หาพืชทดแทนช่วยชาวไร่ยาสูบ, ประชาชนธุรกิจ, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.prachachat.net/finance/news-612862>.



จะมีปัญหาการจัดการกับผลผลิตที่ได้ เพราะ ยสท. ไม่สามารถดำเนินการนำผลผลิตดังกล่าวไปใช้ในเชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมอื่นที่ไม่ใช่นำมาเป็นผลิตภัณฑ์ใช้ในการผลิตยาสูบได้ เนื่องจากคิดขัดแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้กิจการของ ยสท. ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการยาสูบแห่งประเทศไทย

โดยที่กัญชาและกัญชงเป็นพืชที่มีสายพันธุ์ใกล้เคียงกัน มีงานวิจัยจำนวนมากกล่าวไว้ว่าสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ได้อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางการแพทย์ในการรักษาอาการเจ็บป่วยทางประสาท ประโยชน์ด้านสุขภาพในการนำมาเป็นอาหารเสริม เครื่องดื่ม หรือเครื่องสำอาง และประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสามารถนำทุกส่วนของกัญชาและกัญชง เช่น ช่อดอก เมล็ด เปลือก ลำต้นและราก ซึ่งสามารถนำมาแปรรูปสร้างมูลค่าและสามารถนำมาใช้ได้ทั้งในระดับครัวเรือน อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น กลุ่มเวชภัณฑ์หรือเครื่องสำอาง กลุ่มผลิตภัณฑ์กระดาษ กลุ่มสิ่งทอ กลุ่มผลิตภัณฑ์นิรภัย กลุ่มผลิตภัณฑ์ชิ้นส่วนยานยนต์ ดังนั้น กัญชา กัญชง ถือเป็นพืชเศรษฐกิจที่จะเข้ามาช่วยเสริมรายได้ให้กับ ยสท. และเกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่ต้องลดการปลูกยาสูบ แต่โดยที่กัญชาและกัญชง แม้จะมีประโยชน์แต่ก็มีโทษหากมีการใช้โดยไม่มีการควบคุม เพราะโดยธรรมชาติของกัญชาจะมีส่วนประกอบทางเคมีที่ระบุได้มากกว่า 500 ชนิดถูกผลิตจากต้นกัญชา ในจำนวนเหล่านั้นมีสารประกอบทางเคมีอย่างน้อย 100 ชนิดที่มีอยู่ในต้นกัญชาเท่านั้น ซึ่งก็คือสารแคนนาบินอยด์ สารแคนนาบินอยด์ที่ได้จากพืชมีชื่อเรียกว่า สารไฟโตแคนนาบินอยด์ สารไฟโตแคนนาบินอยด์หลักและเป็นชนิดที่รู้จักกันมากที่สุด คือ เตตราไฮโดรแคนนาบินอยด์ (THC) และแคนนาบินิโดล (CBD) THC เป็นสารออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ขณะที่ CBD ไม่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท (นั่นคือสารนี้จะไม่ปรับเปลี่ยนการรับรู้และความรู้สึกตัว)<sup>7</sup> แม้จะมีการออกกฎหมายเปิดเสรีให้ปลูกได้แต่ไม่ใช่เสรีแบบไร้ข้อจำกัด โดยเป็นระบบเสรีที่รัฐยังควบคุมและได้รับอนุญาตตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เพราะหน่วยงานของรัฐยังมีความรู้สึกว่าการกัญชาและกัญชงเป็นพืชเสพติดอยู่ จึงไม่ปล่อยให้มีการปลูกจำหน่าย หรือใช้อย่างเสรี ดังนั้น หาก ยสท. จะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการจึงต้องมีการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2563 คณะกรรมาธิการยาเสพติดแห่งสหประชาชาติ (the commission on Narcotic Drugs: CND) มีมติถอดถอนกัญชาออกจากบัญชีสารเสพติดที่มีอันตรายร้ายแรงถึงชีวิตตามตาราง 4 ของอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) (1961 Single Convention on

<sup>7</sup> วารุณี เสวตประวิชกุล, สุชาดา นิลคำแหง วิลคินส์ และ ธรรมศ ธารีสุชีวกุล, “ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกัญชาทางการแพทย์, (พฤษภาคม 2562), น. 10,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2564, จาก

[https://mdresearch.kku.ac.th/files/cannabis/MedicinalCannabisBook\\_v4.pdf](https://mdresearch.kku.ac.th/files/cannabis/MedicinalCannabisBook_v4.pdf).



Narcotic Drugs) ตามข้อแนะนำขององค์การอนามัยโลกเกี่ยวกับกัญชาและอนุพันธ์ โดยเสนอว่าสารสกัดจากกัญชาที่มีแคนนาบินอยด์ (Cannabidiol: CBD) ร้อยละ 2 หรือต่ำกว่าเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol) ไม่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมยาเสพติด<sup>8</sup>

สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 กำหนดให้กัญชาสามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทางการแพทย์ การรักษาพยาบาลผู้ป่วย หรือการศึกษาวิจัย รวมถึงการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม วิทยาศาสตร์ หรืออุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาต สำหรับกัญชาที่ปลูกโดยมีสาร THC ต่ำกว่าร้อยละ 2 และได้อนุญาตให้ปลูกไม่ถือเป็นยาเสพติด แต่กัญชายังถือเป็นยาเสพติดตามมาตรา 22 และ มาตรา 28 ของอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ.1961 (พ.ศ. 2504) แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1972 (พ.ศ. 2515) (SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961, AS AMENDED BY THE 1972 PROTOCOL AMENDING THE SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961) ดังนั้นแม้จะอนุญาตให้ปลูกได้โดยเสรีแต่ก็ยังมีเงื่อนไขในการควบคุมการปลูกมิใช่เสรีอย่างแท้จริง ส่วนกัญชง แม้จะมีการปลดล็อกไม่ถือว่ากัญชงเป็นพืชเสพติดแล้วแต่ก็ยังคงควบคุมมิให้สาร THC สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน จากการศึกษาวิจัยพบว่า กัญชาและกัญชงมีความเหมาะสมที่ ยสท. จะส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบปลูกเนื่องจากมีระยะเวลาการปลูกไม่กระทบการปลูกยาสูบ และสามารถปลูกเพื่อตัดวงจรศัตรูต้นยาสูบได้ ประกอบกับกัญชาและกัญชงเป็นพืชควบคุมตั้งแต่การปลูกและการจำหน่าย เกษตรกรชาวไร่ยาสูบคุ้นเคยกับการปลูกพืชควบคุมโดยมี ยสท. เป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแล และยังสอดคล้องกับศักยภาพของ ยสท. ที่มีอยู่เดิม ทั้งในด้านที่ดินของ ยสท. เอง และที่ดินของชาวไร่ยาสูบในสังกัด ยสท. รวมกันทั่วประเทศไม่ต่ำกว่าสามหมื่นไร่ โดย ยสท. มีสำนักงานยาสูบ 8 สำนักงาน และสถานีย่อยอีกหลายสิบแห่งกระจายอยู่ในภาคเหนือ ภาคอีสาน รวมทั้งมีสำนักงานทดลองยาสูบ ฝ่ายวิจัยและพัฒนา นักวิชาการและนักส่งเสริมการเกษตรจำนวนนับร้อยคนที่ ยสท. สามารถนำศักยภาพต่างๆ เหล่านี้มาใช้ในการส่งเสริมและควบคุมการปลูกกัญชา กัญชงได้ อย่างไรก็ตามก็ตีการจะขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกเป็นกฎกระทรวงผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 ฉบับปัจจุบันเพื่อให้ปลูกกัญชาและกัญชง ได้ย่อมจะต้องเกี่ยวข้องกับการผลิตหรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบเป็นหลัก และถึงแม้จะสามารถนำส่วนที่เหลือจากการใช้ในภารกิจหลักไปใช้

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สหประชาชาติถอดถอนกัญชาออกจากบัญชีสารเสพติดอันตรายร้ายแรง, (17 สิงหาคม 2563),” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2563, จาก <https://lawforasean.krisdika.go.th/Content/View?Id=823&Type=1>.

ให้เกิดประโยชน์ต่อกิจการของ ยสท. ได้ ก็ไม่ได้หมายความว่า ยสท. จะนำไปใช้นอกขอบวัตถุประสงค์ได้อย่างไม่มีขอบเขตซึ่งอย่างน้อยต้องเกี่ยวข้องกับกิจการตามขอบวัตถุประสงค์ ดังนั้น หาก ยสท. จะดำเนินการตามนโยบายในการลดการผลิตยาสูบเพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐในการลดการบริโภคยาสูบและยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ในการหารายได้ให้กับรัฐ การจะนำกัญชาและกัญชง มาใช้ในกิจการโดยไม่นำมาใช้ในการผลิตยาสูบจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และอำนาจตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพื่อให้ ยสท. สามารถผลิตกัญชาและกัญชงที่มีคุณภาพมาตรฐานการผลิตและการจำหน่าย เพื่อประโยชน์ทางสังคมทั้งด้านการแพทย์ ด้านเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ในด้านต่างๆ เช่น ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (เกษตรสร้างมูลค่า และอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ) การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะสามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในทางการแพทย์เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสังคมแล้ว ยังสามารถสร้างรายได้ให้กับ ยสท. ทดแทนรายได้จากการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์แรกที่ลดลง อันเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐในการลดการผลิตและจำหน่ายยาสูบเพื่อสุขภาพของประชาชน รวมทั้งยังสามารถช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพจากการลดการปลูกและจำหน่ายใบยาให้กับ ยสท. โดยชาวไร่ยาสูบสามารถสร้างรายได้จากปลูกกัญชาและกัญชง เพื่อส่งให้กับ ยสท. และในภารกิจของ ยสท. อีกด้านหนึ่งนี้อาจช่วยผลักดันในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ซึ่งไม่เกี่ยวกับการผลิตยาสูบ กล่าวคือ ยสท. เป็นรัฐวิสาหกิจไม่กี่แห่งในประเทศไทยที่มีโรงพยาบาลเป็นของตนเองเพื่อเป็นสวัสดิการในการรักษาพยาบาลพนักงานและครอบครัว โดยโรงพยาบาลอยู่ในฝ่ายการแพทย์ซึ่งเป็นส่วนงานหนึ่งของ ยสท. ในชื่อว่า “โรงพยาบาลสวนเบญจกิติเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา” ซึ่งโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ เป็น โรงพยาบาลขนาดกลาง แต่ถือเป็นโรงพยาบาลที่ใหญ่ที่สุดในโรงพยาบาลของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดในประเทศไทย หาก ยสท. จะนำกัญชาและกัญชงมาปลูกและใช้ในทางการแพทย์สำหรับโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ ก็สามารถดำเนินการได้เนื่องจากสวัสดิการของพนักงาน ยสท. ถือเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์การจัดการของ ยสท. แต่เป็นวัตถุประสงค์รองที่ไม่ได้มีเขียนไว้ชัดเจน ดังนั้น การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ทางการแพทย์ของโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ จึงมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถปลูกในปริมาณมากเกินกว่าความต้องการใช้เพื่อเป็นสวัสดิการได้ จึงเป็นอีกหนึ่งความจำเป็นที่โรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่บุคคลทั่วไปด้วย มิใช่จำกัดแต่เพียงเพื่อสวัสดิการรักษาพยาบาลพนักงาน ยสท. และครอบครัวเท่านั้น ดังนั้น เมื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นตามมาตรา 3 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายในการ

กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการของ ยสท. ปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยให้ ยสท. สามารถนำกัญชา และกัญชงมาใช้ในวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวกับการผลิตยาสูบได้อย่างจำกัด ยสท. จึงต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เพื่อให้ ยสท. ขยายขอบเขตการดำเนินกิจการในการนำผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นมาใช้นอกเหนือจากการผลิตยาสูบ จึงจะสามารถทำให้ ยสท. ดำเนินกิจการการปลูกกัญชาและกัญชง เพื่อนำมาเป็นวัตถุดิบให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งด้านการแพทย์ ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้อย่างครบถ้วน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท.
2. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของ ยสท. ในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท.
3. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ กฎหมายของต่างประเทศ และกฎหมายของราชอาณาจักรไทย
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ การนำกัญชาและกัญชง มาใช้ในกิจการของ ยสท.
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เพื่อให้ ยสท. สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ โดย ยสท. สามารถปลูกและจำหน่ายกัญชาและกัญชงให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งมิติด้านสุขภาพ ด้านพาณิชย์ และด้านการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เพื่อให้ ยสท. สามารถหาแนวทางมาตรการด้านกฎหมายในการนำกัญชา และกัญชงมาอยู่ในวัตถุประสงค์ของ ยสท. โดยสามารถปลูกและจำหน่ายเพื่อเป็นวัตถุดิบ หรือแปรรูปผลิตภัณฑ์ให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งด้านการแพทย์ ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งเป็นภาคส่วนที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมยาสูบและไม่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมยาสูบได้ ตลอดจนเพื่อให้ ยสท. ได้

ประโยชน์สูงสุดและมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อทดแทนรายได้จากดำเนินการตามนโยบายรัฐในด้านสุขภาพของประชาชนที่ลดการบริโภคยาสูบ ด้านภาษี และช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ

#### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตการศึกษาเนื้อหารายงานเล่มนี้ เป็นการศึกษาลักษณะเฉพาะของ ยสท. ซึ่งรัฐวิสาหกิจไทยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ และเป็นองค์กรเดียวในประเทศไทยที่มีหน้าที่และอำนาจในการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐในการหารายได้ให้กับรัฐควบคู่กับการสนองนโยบายภาครัฐในการลดการบริโภคยาสูบ ตลอดจนศึกษาผลกระทบของ ยสท. จากการกำหนดนโยบายภาครัฐที่เกิดจากการลดการบริโภคยาสูบตามกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและการจัดเก็บภาษียาสูบตามกฎหมายสรรพสามิตสรรพสามิต เพื่อให้ ยสท. สามารถหารายได้ให้แก่รัฐตามภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ตามวัตถุประสงค์ในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของการยาสูบแห่งประเทศไทย

#### 1.5 กรอบแนวคิดหรือวิธีดำเนินการวิจัย

ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า เรียบเรียง ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ราชกิจจานุเบกษา ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา งานวิจัย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสารต่างๆ หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท.
2. เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการของ ยสท. ในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท.
3. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเกี่ยวกับ การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายของต่างประเทศ และกฎหมายของราชอาณาจักรไทย

4. เพื่อให้ทราบถึงการวิเคราะห์แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชง มาใช้ในกิจการของ ยสท.

5. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เพื่อให้ ยสท. สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ โดย ยสท. สามารถปลูกและจำหน่ายกัญชาและกัญชงเพื่อเป็นวัตถุดิบให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งมิติด้านสุขภาพ ด้านพาณิชย์ และด้านการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ

### 1.7 นิยามคำศัพท์เฉพาะ

- (1) โรงงานยาสูบ (รยส.)
- (2) การยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.)
- (3) ยาสูบ หมายความว่า บุหรี่ซิการ์ แรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุงง ยาเคี้ยว หรือผลิตภัณฑ์อื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต
- (4) ต้นยาสูบ หมายความว่า พืชนิโคติเยนาตาแบกุ่ม (NICOTIANATABACUM)
- (5) ใบยา หมายความว่า ใบยาสดหรือใบยาแห้งของต้นยาสูบ

## บทที่ 2

### ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการของการยาสูบแห่งประเทศไทย

การยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) ในอดีตคือโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (รยส.) โดยที่ รยส. เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของแต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินกิจการ และการผลิตบุหรี่กึ่งาเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ แต่การที่จะให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินกิจการรัฐพาณิชย์ย่อมไม่เป็นการเหมาะสม จึงสมควรดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพในเชิงอุตสาหกรรมและจัดอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและสนองนโยบายของรัฐบาล ถึงแม้ปัจจุบัน ยสท. จะเป็นนิติบุคคลแล้วแต่การดำเนินกิจการต่างๆ เกี่ยวกับการผลิตบุหรี่กึ่งาเรต ยาสูบหรืออำนาจในการดำเนินกิจการต่างๆ ที่กฎหมายจัดตั้งให้อำนาจไว้ก็ไม่ได้ทำให้ ยสท. สามารถดำเนินกิจการในลักษณะที่แตกต่างจากการเป็น รยส. มากนัก เนื่องจากมุมมองความคิดในการนำเสนอเพื่อกำหนดกฎหมายจัดตั้ง ยสท. เกิดจากมุมมองของฝ่ายบริหารในกระทรวงการคลังที่มีมุมมองว่ารัฐวิสาหกิจต้องคงความเป็นตัวตนในการกิจการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งเท่านั้น ไม่ควรที่จะดำเนินการกิจการอื่นที่แตกต่างจากความเป็นตัวตนของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนมุมมองการกำกับดูแลของกระทรวงการคลังที่เข้าใจในภารกิจหรือการบริหารของรัฐวิสาหกิจขนาดเล็กอื่นซึ่งมุมมองและแนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่ทำให้เกิดการจำกัดวัตถุประสงค์ของ ยสท. เหมือนเช่นรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่กำหนดวัตถุประสงค์แคบเกินไปทำให้รัฐวิสาหกิจขาดการพัฒนา หลายแห่งดำรงอยู่เพื่อวันสิ้นสุดไปตามวัตถุประสงค์เพราะไม่สามารถปรับตัวได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ ยสท. ก็เช่นกันหากไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมในปัจจุบันหรือหาแนวทางการศึกษาปัญหาและอุปสรรคและปรับปรุงให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงก็ย่อมสิ้นสุดไปเหมือนเช่นรัฐวิสาหกิจหลายแห่งในอดีต



## 2.1 ความหมาย แนวคิด การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารตามกฎหมายประเทศไทย

หน่วยงานของรัฐในกำกับของประเทศไทยมีหลายประเภทในประเทศไทยมีหลายประเภท ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐต้องการให้หน่วยงานของรัฐมีภารกิจในการดำเนินการแทนรัฐในเรื่องใด หรือมีวัตถุประสงค์ใด ก็จะมีการออกกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐประเภทนั้นๆ ขึ้น

### 2.1.1 การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

“หน่วยงานของรัฐ” มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 กำหนดความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภาหน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ส่วนราชการ
- (2) รัฐวิสาหกิจ
- (3) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอัยการ
- (4) องค์การมหาชน
- (5) พุทธมณเฑียรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

หากพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วมีการกำหนดความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” ไว้เหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเจตนาของกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดีหลักกฎหมายดังกล่าวทำให้สามารถแยกหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการกำหนดหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 สามารถแยกพิจารณาได้ 4 ประเภท<sup>9</sup> คือ

- 1) ส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล
- 2) รัฐวิสาหกิจ
- 3) องค์กรมหาชน
- 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ซึ่งสามารถจำแนกเป็น 3 ประเภทคือ
  - (1) หน่วยราชการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ
  - (2) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : กลไกทางเศรษฐกิจของรัฐ
  - (3) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

#### 2.1.2 หน่วยงานของรัฐหรือกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ

เป็นหน่วยงานที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือกลไกของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) สภาวิชาชีพ
- 2) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ
- 3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ

#### 2.1.3 หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนโดยผลของกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารมีทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเอกชน นิติบุคคลมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่น (ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลอยู่ 4 แห่ง คือ องค์กรสุรา สังกัดกรมสรรพสามิต โรงงานไฟ สังกัดกรมสรรพสามิต

<sup>9</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร.1200/00101 ลงวันที่ 22 กันยายน 2552 “เรื่องการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร”.



โรงพิมพ์ตำรวจ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถานธนาุเคราะห์ สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) แต่หากจำแนกรูปแบบนิติบุคคลมหาชน โดยผลของกฎหมายแล้ว สามารถแยกนิติบุคคลที่เป็นนิติบุคคลมหาชนโดยผลของกฎหมายออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้<sup>10</sup>

- 1) ส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) รัฐวิสาหกิจ
- 4) หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐบาล
- 5) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- 6) หน่วยงานในพระมหากษัตริย์

นิติบุคคลที่ยังมีความเข้าใจไม่ตรงกันว่าเป็นนิติบุคคลมหาชนหรือเป็นนิติบุคคลเอกชน

- 1) องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม
- (ก) องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพที่รัฐโดยรัฐบาลยังเข้าไปกำกับดูแลอยู่ เช่น ครูสภา
- (ข) องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ให้ผู้ประกอบการประกอบวิชาชีพปกครองตนเอง เช่น สภา

ทนายความ

- 1) องค์กรทางศาสนา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
- 2) องค์กรตัวแทนผู้ประกอบการอาชีพบางอาชีพ

#### 2.1.4 การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

สำหรับแนวทางในการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารจะพิจารณาจาก

1) ความสัมพันธ์กับรัฐ โดยพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับที่มา รูปแบบ ประเภทหน่วยงานที่กำหนดไว้ในการจัดตั้ง อำนาจและบทบาทในการแต่งตั้งบุคลากรระดับสูง การกำกับดูแลของรัฐในการดำเนินกิจการ

- 2) กิจกรรมของหน่วยงาน โดยพิจารณาว่าเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ ประเภทใด

<sup>10</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, รัฐและนิติบุคคลมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), น. 107-

3) งบประมาณ รายได้ของหน่วยงาน และการค้าประกันหนี้ โดยพิจารณาถึงแหล่งที่มาของ งบประมาณหรือรายได้หลักของหน่วยงานว่ามาจากเงินงบประมาณหรือเป็นรายได้ ที่หน่วยงานได้รับ จากการดำเนินกิจกรรม รวมถึงพิจารณาว่ารัฐค้าประกันหนี้ของหน่วยงานนั้นหรือไม่ตามกฎหมายว่า ด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

4) สถานะของบุคลากร

5) วิธีการและระบบกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหลักของหน่วยงาน โดยพิจารณาว่า ต้องใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง หรือใช้รูปแบบ ของสัญญาระหว่างหน่วยงาน และ

6) ความเป็นเจ้าของและอำนาจในการบริหารจัดการ ซึ่งพิจารณาจากที่มา การจัดตั้ง เงินทุน ประเดิม สัดส่วนของรัฐในการถือหุ้น อำนาจในการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วม ในการครอบงำ กิจการของรัฐ<sup>11</sup>

จากการกำหนดหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน โดยผลของกฎหมาย ทำให้เห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจมหาชนเพื่อทำภารกิจในการจัดทำ บริการสาธารณะต่างๆ มีอยู่จำนวนมาก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ตั้งขึ้น ใน ส่วนของ ขสท. เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทรัฐวิสาหกิจ มี ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทให้บริการผลิตนุหรือชีกาเรต ผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น เพื่อ จำหน่ายหารายได้ให้กับรัฐ ดังนั้น จึงขออธิบายความเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ได้ ดังนี้

### 2.1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ในอดีตไม่เรียกการประกอบธุรกิจของรัฐบาลว่า “รัฐวิสาหกิจ” แต่เรียกว่า “รัฐพาณิชย์”<sup>12</sup> ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามที่เข้าใจกันก็คือ การที่รัฐเข้าประกอบการผลิตหรือทำการค้าเสียเอง คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เริ่มมีการใช้ในประเทศไทยครั้งแรกจากการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภา พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง “บริษัทหรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาล หรือกระทรวงทบวงกรมใน รัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่บริษัทหรือห้าง

<sup>11</sup> ยอดฉัตร ตสาริกา, พานิกา ปันสำ, วรพล ชินเพชร และกฤตติกา ยูวะเดมิย์, ฝ่ายกิจการพิเศษ กองกฎหมาย ไทย, “เรื่องเสรีที่ 924/2560, เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....,” พ.ศ. 2560, น. 2-3.

<sup>12</sup> ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพาณิชย์, 2519), น. 78.

หุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใดๆ ที่องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50” จึงสรุปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจได้ว่า การประกอบธุรกิจหรือวิสาหกิจใดที่ใช้ทุนของรัฐบาลทั้งสิ้น หรือรัฐบาลร่วมทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 ไม่ว่าจะ เป็น โดยตรงหรือโดยอ้อม<sup>13</sup> ต่อมาก็มีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เดิม และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 นำความหมายคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” มาใช้บังคับ รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยถือเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทที่มีหน้าที่หารายได้ให้กับรัฐ ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนทำภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ เป็นตัวอย่างแก่เอกชนในการดำเนินธุรกิจ ส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรมประโยชน์ในด้านการคลังและเสริมรายได้ให้แก่รัฐ และควบคุมสินค้าอันตราย

แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจออกมาหลายฉบับซึ่งมีการกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจแตกต่างกัน แต่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคำว่ารัฐวิสาหกิจในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2561 นิยมแยกประเภทรัฐวิสาหกิจออกเป็น 5 ประเภทตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และเพื่อมิให้มีนิยามความหมายซ้ำจึงใช้คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณตามนิยามประกอบด้วย

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

สำหรับในปัจจุบันแยกประเภทรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 อาจมีการกำหนดประเภทรัฐวิสาหกิจในกฎหมายบางฉบับแตกต่างบ้างตามวัตถุประสงค์ของ

<sup>13</sup> เติ้งอ่าง.

กฎหมายฉบับนั้น สำหรับรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณฉบับปัจจุบัน จำแนกออกเป็น 3 ประเภท

<sup>14</sup> “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

นอกจากนี้ยังมีคำจำกัดความรัฐวิสาหกิจในกฎหมายอีกหลายฉบับซึ่งบัญญัติไว้ก่อนข้างคล้ายกัน อาจมีแตกต่างบ้างตามความต้องการของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้กำหนดประเภทรัฐวิสาหกิจโดยนอกจากจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 แล้ว ยังได้พิจารณารัฐวิสาหกิจจากกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562

สำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่ไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอื่นได้ เช่น บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทย่อย (ลูก) ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยมีภาครัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 (3) ที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้รัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม ดังนั้น บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จึงมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561<sup>15</sup> การพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ต้องพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ประกอบ มิใช่พิจารณากฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพียงอย่างเดียว

<sup>14</sup> (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561, 2561, 11 พฤศจิกายน. น. 1)

<sup>15</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, “คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์

สำหรับหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดนิยามไว้โดยเฉพาะว่าหมายถึงอะไร แต่โดยลักษณะของรัฐวิสาหกิจแล้วหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของจึงไม่ใช่ส่วนราชการซึ่งดำเนินงานตามวัตถุประสงค์อันระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ใช่งานของราชการแท้ๆ แต่เป็นงานที่ส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งเข้ามาดำเนินงานธุรกิจโดยรัฐบาลเป็นเจ้าของและใช้เงินงบประมาณเป็นทุนดำเนินงาน จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณและไม่หมายถึงหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เพราะกฎหมายได้กำหนดให้เป็นข้อยกเว้นของความหมายของคำว่าส่วนราชการอยู่แล้ว<sup>16</sup> โดยที่มิงานบางอย่างซึ่งเป็นของรัฐบาลเกิดขึ้นได้ดำเนินงานธุรกิจอย่างรัฐบาลเป็นเจ้าของ แต่อาจมีเหตุทำให้ไม่มีการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นองค์การของรัฐบาล และมีได้มีการจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง จึงถือว่าหน่วยงานนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ สำหรับปัญหาเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น เมื่อมิได้มีการกฎหมายก่อตั้งเป็นองค์การของรัฐบาล หรือไม่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หากหน่วยงานที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ผู้ซึ่งรับผิดชอบก็ต้องเป็นส่วนราชการที่เป็นเจ้าของหน่วยงานนั้น<sup>17</sup> เช่น โรงงานยาสูบที่ดำเนินงานเหมือนอย่างนิติบุคคล แต่ตัวเองไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการประกอบอุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ซิการ์เรต มีการดำเนินการตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำโดยการส่งเสริมการปลูกใบยา รับซื้อและขายใบยาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผลิตและขายบุหรี่ซิการ์เรต ยาเส้น และส่งผลกำไรให้กระทรวงการคลัง หากมีการก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องถือเป็นปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต้องฟ้องกระทรวงการคลัง เพราะโรงงานยาสูบดำเนินงานในฐานะเป็นตัวแทนของกระทรวงการคลัง สำหรับหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนี้จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น (1) องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (2) โรงงานไฟฟ้ กรมสรรพสามิต (3) โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (4) สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และ (5) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (ในอดีต)

ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจในความกำกับดูแลของกระทรวงการคลังจำนวน 53 แห่ง 9 สาขา คือ สาขาขนส่ง 9 แห่ง สาขาพลังงาน 4 แห่ง สาขาสื่อสาร 4 แห่ง สาขาสาธารณูปการ 6 แห่ง สาขา

<sup>16</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>17</sup> เพิ่งอ้าง.

อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม 8 แห่ง สาขาเกษตร 5 แห่ง สาขาทรัพยากรธรรมชาติ 3 แห่ง สาขาสังคมและเทคโนโลยี 5 แห่ง และสาขาสถาบันการเงิน 9 แห่ง<sup>18</sup> หากพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะสามารถแยกรัฐวิสาหกิจได้เป็นนิติบุคคลและรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลเหลืออยู่เพียง 4 แห่ง ได้แก่ (1) องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (2) โรงงานไฟฟ้า กรมสรรพสามิต (3) โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ (4) สำนักงานขนานูเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ในระบบกฎหมายต่างประเทศ นิติบุคคลที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจทางบริการไปจากรัฐ เรียกว่า “Public Enterprise” แปลว่า “วิสาหกิจมหาชน” แต่ในกฎหมายไทยมีการแปลคำว่ารัฐวิสาหกิจหมายความว่า “วิสาหกิจของรัฐ (State Enterprise)” ซึ่งมีความหมายแคบกว่าคำว่า “วิสาหกิจมหาชน” ซึ่งอาจเป็นของรัฐหรืออาจเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ จึงทำให้รัฐวิสาหกิจไม่หมายความรวมถึงวิสาหกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>19</sup>

รัฐวิสาหกิจมีบทบาทในการพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านการหารายได้ให้กับรัฐ ด้านการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสบายให้กับประชาชน เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี สะดวกสบาย นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีต่างๆ ของประเทศเพิ่มขึ้น สำหรับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในช่วงแรกๆ เกิดขึ้นจากแนวคิดที่รัฐต้องการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางภารกิจของรัฐให้รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกและเป็นผู้ขับเคลื่อนประเทศในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ เช่น ด้านสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการ รวมถึงการให้บริการที่ไม่ใช่บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องทำเองเท่านั้นและไม่สามารถกระจายอำนาจให้องค์กรอื่นของรัฐทำได้ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่รัฐเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องผูกขาดไม่สามารถให้เอกชนดำเนินการได้รัฐก็จะกำหนดไว้โดยเฉพาะให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ดำเนินการเอง เช่น การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตของ รยส. การผลิตสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้วรัฐบาลมุ่งหวังให้รัฐวิสาหกิจเป็นต้นแบบให้กับภาคเอกชนในการประกอบกิจการที่ไม่ใช่กิจการผูกขาด เพื่อให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น สำหรับหลักการทางวิชาการของการตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, “รัฐวิสาหกิจภายใต้กำกับ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <http://www.sepo.go.th/content/162>.

<sup>19</sup> เพิ่งอ้าง.



<sup>20</sup>(1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (Industrial and Commercial Public Services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะและงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้น ได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ

2) มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ ต้องไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เช่น ที่เอกชนกระทำกันโดยทั่วไป

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐ เกิดจากแนวความคิดที่ว่าเมื่อรัฐเป็นผู้จัดตั้ง โดยใช้ทุนของรัฐทั้งหมดหรือเกินกึ่งหนึ่ง รัฐต้องมีอำนาจกำกับดูแล โดยผ่านการแต่งตั้งถอดถอน คณะกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ และการกำหนดนโยบาย ในด้านการลงทุน รัฐวิสาหกิจต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องนำส่งรัฐ บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงาน รัฐวิสาหกิจ และวิธีการดำเนินงานจะไม่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก และไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการในการบริหาร เว้นแต่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จะต้องใช้อำนาจรัฐในการดำเนินงานจะต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ<sup>21</sup>

#### รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลมหาชน

รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลมหาชนแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้งเฉพาะเจาะจง

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. 2496

<sup>20</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร,” น. 7. พิมพ์ครั้งที่ 4 กันยายน 2558, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564, จาก [https://file.job.thai.com/prakad/otcc201807/otcc201807\\_18.pdf](https://file.job.thai.com/prakad/otcc201807/otcc201807_18.pdf).

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง.

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชนและการพาณิชย์

ในฐานะที่รัฐมีหน้าที่ในการให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชน ในขณะเดียวกันรัฐมีหน้าที่หารายได้เพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศทั้งในรูปภาษี และการประกอบรัฐพาณิชย์ ดังนั้น การดำเนินการทั้งด้านสุขภาพของประชาชนและการพาณิชย์ จึงควรมีการดำเนินการในลักษณะที่สอดคล้องกันไปในแนวทางเดียวกันในลักษณะได้สัดส่วน มิใช่ดำเนินการในแนวทางใดแนวทางหนึ่งแนวทางเดียว สำหรับแนวคิดจึงมีการแบ่งเป็นมิติด้านสุขภาพของประชาชนและมิติด้านการพาณิชย์

### 2.2.1 มิติด้านสุขภาพของประชาชน

#### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการให้บริการด้านสุขภาพของประชาชนในมาตรา 55 ไว้ว่ารัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ซึ่งจะสอดคล้องกับสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการบริการสาธารณสุขอย่างเสมอภาคและได้มาตรฐาน เพื่อให้คนมีสุขภาพและพละนาามัยที่สมบูรณ์อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รัฐจะต้องสร้างหลักประกันให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง พร้อมทั้งเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค<sup>22</sup> นอกจากนี้ในเรื่องหน้าที่ของรัฐในการจัดให้บริการด้านสุขภาพของประชาชนแล้ว รัฐยังต้องจัดทำแผนนโยบายแห่งรัฐซึ่งเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการบริหารราชการแผ่นดินโดยมาตรา 65 ได้วางหลักการใหม่ให้รัฐพึงจัดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อให้มีแผนการพัฒนาประเทศโดยกำหนดกรอบเวลาและแนวทางพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติสู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกรอบในการจัดทำแผน ของหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริหารประเทศให้สอดคล้องกันไปทิศทางเดียวกัน และมีการบูรณาการกัน โดยยุทธศาสตร์ชาติจะกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ของชาติ และแผนยุทธศาสตร์

<sup>22</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” (น.81). สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2564, จาก

[https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/article\\_20191021103453.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/article_20191021103453.pdf).



(Strategic Plan) ที่ประชาชนทุกภาคส่วนและรัฐเห็นพ้องร่วมกัน และร่วมมือกันเพื่อเป็นพลังในการช่วยกันทำให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืนของชาติในระยะยาว<sup>23</sup>

## 2) ยุทธศาสตร์ชาติ

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจึงควรดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแนวนโยบายแห่งรัฐทั้งในด้านการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน และยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมมีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น ร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม<sup>24</sup> สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงบริการสาธารณสุข พัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้ได้รับบริการที่ไม่มีคุณภาพด้านคุณภาพ จัดให้มีระบบคุ้มครองการรักษาพยาบาลต่อการเจ็บป่วยที่สร้างภาระทางการเงินโดยไม่คาดคิดหรือเกินขีดความสามารถของผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนสนับสนุนส่งเสริมให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเสริมสุขภาพ การพัฒนาสถานพยาบาลให้มีคุณภาพและสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรตามมาตรฐานสากล<sup>25</sup> ในมิติสุขภาพและสภาพแวดล้อมมีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่รองรับให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐที่มีประสิทธิภาพได้มาตรฐานทั้งประเทศอย่างทั่วถึง และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐต้องจัดระบบการรักษาพยาบาลเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตเพื่อเป็นหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งถือเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐบาลจัดให้ “สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” จึงเป็นสิทธิตามกฎหมายของคนไทยทุกคนตั้งแต่แรกเกิด และตลอดช่วงชีวิต<sup>26</sup> เพื่อไม่ให้รัฐและประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายจากโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพที่มีการ

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>24</sup> (ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580), 2561, 13 ตุลาคม. น.10)

<sup>25</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>26</sup> สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, “คู่มือผู้ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2565, จาก <https://www.localfund.org/files/Manual4NHSO2018.pdf>.

เปลี่ยนแปลงและสลับซับซ้อนมากขึ้น ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เท่าทัน มีส่วนร่วมและมีระบบเสริมสร้างสุขภาพและระวังป้องกันอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมายว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติบัญญัติขึ้นเพื่อวางกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และการดำเนินงานด้านสุขภาพของประเทศ รวมทั้งมีองค์กรและกลไกเพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย อันจะนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างเสริมสุขภาพรวมทั้งสามารถดูแลแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง กฎหมายดังกล่าวแม้จะมีการบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่รองรับการส่งเสริมสุขภาพที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบซึ่งเป็นมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และยกระดับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ ให้มีประสิทธิภาพ และให้สอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองและป้องกันประชาชนเพื่อลดผลกระทบจากการบริโภคยาสูบจากมาตรการต่างๆ ทางกฎหมายสำหรับในเรื่องการคุ้มครองสุขภาพประชาชนจากยาสูบโดยเฉพาะบุหรี่ซิการ์เรต ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 9/2562<sup>27</sup> ความว่าบุหรี่ถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งดำเนินการโดย ยสท. ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐสามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ซิการ์เรตโดยเสรีย่อมมีผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นและมีราคาถูกลง เพราะการดำเนินการของเอกชนย่อมหวังการแสวงหากำไรจากการบริโภคของประชาชน ทำให้อัตราส่วนผู้สูบบุหรี่สูงขึ้นยากต่อการควบคุม โดยเฉพาะเยาวชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่ายอันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพละอนามัยของประชาชน รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นเงินจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งขัดกับนโยบายของภาครัฐ

<sup>27</sup> (ศาลรัฐธรรมนูญ “คำวินิจฉัยที่ 9/2562 เรื่อง พระราชบัญญัติกัญชกัญชา พ.ศ. 2560 มาตรา 164 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 40 และมาตรา 35 หรือไม่,” 11 ตุลาคม 2562. น. 51-52)

ที่ต้องการให้ประชาชนลดการบริโภคยาสูบ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันเสรีภาพของบุคคลที่ รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้แล้ว เห็นได้ว่ารัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการผลิตบุหรี่ชิกาเรตแต่เพียงผู้เดียว แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล แต่ก็เป็นไปได้เท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและสุขภาพของประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่งไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้จำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่ได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด การผลิตบุหรี่

### 3) แนวนโยบายแห่งรัฐด้านสุขภาพ

แนวนโยบายแห่งรัฐถือเป็นแนวทางหรือหลักการอย่างกว้างๆ เป็นกลางๆ ไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งเพียงรัฐบาลเดียว แต่เป็นแนวนโยบายสำหรับรัฐบาลทุกรัฐบาลรวมทั้งองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องและไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐเพื่อให้เกิดการปฏิบัติขึ้นจริง แนวนโยบายแห่งรัฐถือเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการบริหารราชการแผ่นดิน หากรัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่รัฐต้องรับผิดชอบทางการเมือง<sup>28</sup> ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐควรสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์ชาติ สำหรับแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องสุขภาพซึ่งกระทรวงสาธารณสุขกำหนดยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยพบว่าสาเหตุของความเจ็บป่วยของประชากรไทยจากข้อมูลในปี 2558 ประชากรที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิดถึง 59 ปี เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลแบบผู้ป่วยในด้วยโรคระบบหายใจมากที่สุด รองลงมาคือโรคที่เกิดจากความผิดปกติของระบบไหลเวียนโลหิต โรคระบบย่อยอาหาร โรคมะเร็ง และโรคระบบกล้ามเนื้อ เส้นเอ็น กระดูกและข้อ ในด้านการดูแลสุขภาพของประชาชนกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี ด้านสาธารณสุข (พ.ศ. 2560 - 2579) เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานด้านสาธารณสุขในการพัฒนาระบบสุขภาพให้สอดคล้องกับนโยบายในระดับชาติ รวมไปถึงการปฏิรูปประเทศและปฏิรูประบบสุขภาพไปสู่ความเป็นประเทศไทย 4.0 จำนวน 4 ยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์ที่สำคัญเกี่ยวกับสุขภาพคือ ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านบริการเป็นเลิศ แผนงานที่ 9 อุตสาหกรรมทางการแพทย์ โครงการที่ 34 พัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและ

<sup>28</sup> เพิ่งอ้าง.

การแพทย์ โดยแผนนี้กำหนดนโยบายในการส่งเสริมการพัฒนา “พืชสมุนไพร” เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และสร้างความมั่นคงด้านสุขภาพให้กับประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาสมุนไพรให้เข้าสู่ระบบสุขภาพ และระบบเศรษฐกิจแบบครบวงจรในระดับจังหวัด ตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง โดยกำหนดมาตรการที่สำคัญคือพัฒนาคุณภาพวัตถุดิบสมุนไพรให้ได้คุณภาพ และมาตรฐาน สนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิต/พัฒนา/การวิจัยด้านสมุนไพรขยายช่องทาง การใช้ประโยชน์ เพิ่มมูลค่าการตลาดสมุนไพร และส่งเสริมการใช้สมุนไพรในระบบบริการสุขภาพ<sup>29</sup>

#### 4) กฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐด้านสุขภาพ

มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545<sup>30</sup> กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ โดยมีคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุข อาจกำหนดให้บุคคลที่เข้ารับบริการสาธารณสุขต้องร่วมจ่ายค่าบริการในแต่ละครั้งที่เข้ารับบริการ เว้นแต่ผู้ยากไร้ไม่ต้องจ่ายค่าบริการ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550<sup>31</sup> เพื่อให้บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ และหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ กำหนดให้มีรัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ และนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผูกพันหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ แม้กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพทั้ง 2 ฉบับจะประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ก็กำหนดไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและยุทธศาสตร์ชาติด้านสุขภาพ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบคือพระราชบัญญัติควบคุม

<sup>29</sup> กระทรวงสาธารณสุข, “แผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (ด้านสาธารณสุข) พ.ศ. 2560 - 2579, ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 (พ.ศ.2561),” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2565, จาก [https://bps.moph.go.th/new\\_bps/sites/default/files/Ebook%20MOPH%2020%20yrs%20plan%202017%20Edit%20%20200861.pdf](https://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/Ebook%20MOPH%2020%20yrs%20plan%202017%20Edit%20%20200861.pdf).

<sup>30</sup> (พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545, 2545, 18 พฤศจิกายน. น.1)

<sup>31</sup> (พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550, 2550, 19 มีนาคม. น.1)

ผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560<sup>32</sup> ที่กำหนดเพื่อคุ้มครองโดยห้ามผู้ใดขายหรือให้ซึ่งผลิตภัณฑ์ยาสูบแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ กำหนดห้ามผู้ใดโฆษณาหรือทำการสื่อสารการตลาดผลิตภัณฑ์ยาสูบ กำหนดผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักรต้องมีส่วนประกอบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กำหนดมาตรการบังคับสำหรับผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักรต้องดำเนินการให้หีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือผลิตภัณฑ์ยาสูบบีบขนาด สี่ สัญลักษณ์ ฉลาก รวมทั้งลักษณะการแสดง เครื่องหมายการค้า สัญลักษณ์ รูปภาพ และข้อความ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดก่อนที่จะนำออกจากแหล่งผลิตหรือก่อนที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี กล่าวได้ว่ากฎหมายเหล่านี้ถือเป็นการรองรับการดำเนินการของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายแห่งรัฐในการดูแลป้องกัน และรักษาสุขภาพของประชาชนให้มีสุขภาพที่ดีและมีหลักประกันในการรักษาพยาบาล ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพประชาชนจากการบริโภคยาสูบ ว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยเฉพาะบุหรี่ซิการ์เรต มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 โดยเจตนาเพื่อต้องการให้การคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากโรคร้ายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ยาสูบให้สัมฤทธิ์ผล

#### 5) มติคณะรัฐมนตรี

นอกจากนโยบายแห่งรัฐด้านการดูแลสุขภาพของประชาชนและอุตสาหกรรมทางการแพทย์ด้านพืชสมุนไพรแล้ว มติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพด้านยาสูบคือ (ร่าง) แผนปฏิบัติการด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2565-2570 ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2565 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยแผนดังกล่าวเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการลดการบริโภคยาสูบของประชากรและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากอันตรายจากควันบุหรี่โดยกำหนด 6 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างเสริมความเข้มแข็งและยกระดับขีดความสามารถการควบคุมยาสูบของประเทศ

<sup>32</sup> (พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560, 2560, 5 เมษายน. น.27)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ป้องกันไม่ให้เกิดผู้เสียหายรายใหม่ และเฝ้าระวังธุรกิจยาสูบ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 บำบัดรักษาผู้เสพให้เลิกใช้ยาสูบ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การควบคุม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง และเปิดเผยรายการส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ยาสูบ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ทำสิ่งแวดลอมให้ปลอดควันบุหรี่

ยุทธศาสตร์ที่ 6 มาตรการภาษี การป้องกันและปราบปรามเพื่อควบคุมยาสูบ<sup>33</sup>

### 2.2.2 มิติด้านการพาณิชย์

#### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศมีการบัญญัติครั้งแรกในมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติมาตรานี้เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญที่นำไปใช้ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีหลักการสำคัญของกรอบการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ยึดหลักระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนด้วย เว้นแต่มีความจำเป็นบางประการ<sup>34</sup> สำหรับมาตรา 75 วรรคสองกำหนดว่า รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดทำมีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ ในด้านการหารายได้ให้กับรัฐจากการผลิตบุหรี่ซิการ์เรต ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐมีการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 9/2562<sup>35</sup> ความว่า บุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือว่ารัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจอันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชน สั่งการและบังคับให้เกิดผล มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่และควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศ เนื่องจากบุหรี่ถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐานมิให้กระทบ

<sup>33</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2565, จาก

[https://resolution.soc.go.th/PDF\\_UPLOAD/2565/P\\_405806\\_21.pdf](https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2565/P_405806_21.pdf).

<sup>34</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>35</sup> เพิ่งอ้าง.



ต่อสุขภาพของประชาชน มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมหรือสาขาใดสาขาหนึ่งที่ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและไม่ถือเป็นการที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับสุขภาพและเศรษฐกิจทั่วไปแล้วตามรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐยังมีหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรอีกด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหน้าที่ของรัฐให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับเกษตรกรในมาตรา 73 ระบุว่า รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัยโดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด เนื่องจากเกษตรกรเป็นพื้นฐานและอาชีพหลักของสังคมไทย และในอดีตที่ผ่านมาการเกษตรไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิต ดังนั้น จึงต้องกำหนดมาตรการหรือกลไกช่วยให้สินค้าทางการเกษตรมีคุณภาพ ผลผลิตสูง และมีต้นทุนต่ำเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้<sup>36</sup>

## 2) ยุทธศาสตร์ชาติ

ได้กำหนดการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน มีการส่งเสริมการพัฒนาและเสริมสร้างคนในทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง มีความพร้อม ตระหนักในเรื่องความมั่นคง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้คนไทยทุกคนในทุกภาคส่วนมีอาชีพการงานและรายได้ที่เพียงพอ ฝึกกำลังคนและทรัพยากรให้มีส่วนร่วมแบบบูรณาการอย่างแท้จริง แก้ไขปัญหาและช่วยเหลือประชาชน ทั้งจากภัยคุกคามและปัญหาความมั่นคงต่าง ๆ เช่น การลักลอบค้าสินค้าเถื่อน การรุกเข้ามาอย่างรวดเร็วของทุนขนาดใหญ่ ยุทธศาสตร์ชาติที่สำคัญคือด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน กำหนดแนวทางการพัฒนาให้มีความสำคัญกับการพัฒนากลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคตที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม สามารถยกระดับการผลิตทางการเกษตรเพื่อสร้างมูลค่าให้สูงขึ้น ต่อยอดการสร้างมูลค่าเพิ่มเน้นเกษตรคุณภาพสูง และขับเคลื่อนการเกษตรด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ให้ความสำคัญกับ

<sup>36</sup> เติ้งฮ้าง.

การเพิ่มผลิภาพการผลิตทั้งเชิงปริมาณและมูลค่า และความหลากหลายของสินค้าเกษตร เพื่อรักษาฐานรายได้เดิมและสร้างฐานอนาคตใหม่ที่สร้างรายได้สูง เช่น เกษตรปลอดภัย เกษตรชีวภาพ เกษตรแปรรูป และเกษตรอัจฉริยะ โดยการให้ความรู้เกษตรกรด้านกระบวนการผลิตตามมาตรฐานสากลเพื่อมุ่งสู่การเลิกใช้สารเคมี ส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้แก่เกษตรกรในการทำเกษตรปลอดภัย ไปสู่การทำเกษตรอินทรีย์ตลอดจนสนับสนุนกลไกทางการตลาดแก่เกษตรกรที่ต้องการทำการเกษตรอินทรีย์ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทางเกษตรชีวภาพในการสร้างมูลค่าเพิ่มการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์มูลค่าสูงจากฐานเกษตรกรรมและฐานทรัพยากรชีวภาพ โดยเฉพาะพืชสมุนไพร โดยการส่งเสริมการทำเกษตรกรรมแบบยั่งยืน รวมถึงการส่งเสริมปลูกสมุนไพรเป็นพืชเศรษฐกิจตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมในพื้นที่เพื่อการผลิตและแปรรูปสำหรับอุตสาหกรรมการแพทย์การสร้างเสริมสุขภาพ และพัฒนาต่อยอดสู่อุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยคำนึงถึง ปริมาณและคุณภาพมาตรฐานตามความต้องการของตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ประเทศไทยมีศักยภาพในการผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์ มีการปรับใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยปรับใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยโดยส่งเสริมการแปรรูปสินค้าเกษตรขั้นสูงที่มีคุณค่าเฉพาะ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดที่มีความหลากหลายด้วยการต่อยอดผลงานจากสถาบันวิจัยสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ ส่งเสริมให้มีการปรับเปลี่ยนการทำเกษตรกรรมให้เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมทั้งส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้แก่เกษตรกรให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการเกษตร การจัดการภาคเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมลดการใช้สารเคมีในการเกษตรพัฒนาการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างยั่งยืนให้กับภาคเกษตรการสร้างฐานข้อมูลการเพาะปลูกระดับประเทศ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น พัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมความมั่นคงของประเทศ เพื่อลดการพึ่งพาจากต่างประเทศ และพัฒนาต่อยอดเป็นอุตสาหกรรมส่งออกต่อไป<sup>37</sup>

<sup>37</sup> (ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580), 2561, 13 ตุลาคม.น. 5-24)



### 3) แผนนโยบายแห่งรัฐด้านภาษีสรรพสามิตและการแข่งขันทางการค้าของรัฐวิสาหกิจ ด้านกฎหมายว่าภาษีสรรพสามิต

แผนนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยภาษียาสูบโดยออกกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบกฎหมายภาษีสรรพสามิตและแนวทางการจัดเก็บภาษีแบบใหม่ ซึ่งกรมสรรพสามิตเห็นว่าจะส่งผลให้กฎหมายภาษีสรรพสามิตมีความทันสมัย โปร่งใส และเป็นสากล สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริการจัดเก็บภาษีได้ทั้งระบบ และทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษี โดยให้จัดเก็บภาษีทั้งตามมูลค่า และตามปริมาณ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เปลี่ยนฐานในการคำนวณภาษีตามมูลค่า จากเดิมที่กำหนดให้ใช้ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมในกรณีสินค้าที่ผลิตในราชอาณาจักร และราคา ซี.ไอ.เอฟ. ในกรณีสินค้านำเข้ารวมทั้งราคาขายส่งช่วงสุดท้าย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างสินค้าในประเทศกับสินค้านำเข้า และแก้ไขปัญหาการถ่วงโอนราคา เพิ่มบทบาทผู้ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้นำเข้าแจ้งราคาขายปลีกแนะนำและโครงสร้างราคา เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแล และตรวจสอบความถูกต้องของการชำระภาษี กำหนดเรื่องจุดความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษี เพื่อสร้างความชัดเจนในการจัดเก็บภาษี ซึ่งเดิมสินค้ายาสูบไม่มีบทบาทผู้รับผิดชอบเรื่องจุดความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษี ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราภาษีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสามารถตอบสนองนโยบายหรือมาตรการควบคุมการบริโภคสินค้ายาสูบของรัฐ<sup>38</sup> การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต บุหรี่ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกจะมีการกำหนดอัตราการจัดเก็บอัตราค่อนข้างสูงเพราะหวังจะลดการบริโภคบุหรี่ยุติและเพิ่มรายได้ให้กับรัฐ โดยเฉพาะกรณีที่รัฐขาดรายได้ การขึ้นภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยุติเป็นตัวเลือกลำดับต้นๆ ของรัฐที่จะเก็บภาษีเพิ่มขึ้น การสูบบุหรี่ทั่วโลกยอมรับว่าอาจเป็นปัจจัยเร่งให้ผู้สูบบุหรี่ได้รับอันตรายจากโรคร้ายที่มาจากสารสำคัญที่เกิดจากเผาไหม้ของใบยาได้ แต่อุตสาหกรรมยาสูบเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ให้กับรัฐปีละหลายหมื่นล้านบาท การกำหนดนโยบายแห่งรัฐจากการกำหนดโครงสร้างภาษียาสูบนับตั้งแต่ พ.ศ. 2560 กลับส่งผลกระทบต่อรายได้ ยศส. อย่างมาก ยศส.

<sup>38</sup> “สาระสำคัญของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2565, จาก <https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/dwnt/mze3/~edisp/uatucm317011.pdf>.

จัดตั้งขึ้นหลังจากพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ใช้บังคับประมาณ 1 ปี ในขณะนั้นสภาพตลาดนุหรีชิกาเรตในประเทศหลัง 16 กันยายน 2560 ยอดผลิตและจำหน่ายนุหรีชิกาเรตของ ยสท. เริ่มลดลงอย่างมากจากเดิม ยสท. ครองส่วนแบ่งตลาดนุหรีในประเทศประมาณร้อยละ 79 ลดลงเหลือร้อยละ 58 ในปี พ.ศ. 2561 เนื่องจากนุหรีชิกาเรตของ ยสท. ต้องปรับราคาสูงขึ้นจากการปรับเพิ่มภาษีสรรพสามิต และมีภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น (เดิมไม่เคยมี) ทำให้นุหรีของ ยสท. เฉลี่ยสูงขึ้นทันทีของละ 15-27 บาท ในขณะที่นุหรีนำเข้าจากต่างประเทศเกรดพรีเมียมออสซี่ช่องว่างของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ลดราคานุหรีนำเข้าโดยเสียภาษีลดลงเฉลี่ยลดลงของละ 10-38 บาท และในปัจจุบัน ยสท. มีแนวโน้มเสียส่วนแบ่งตลาดให้นุหรีนำเข้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น รวมทั้งได้รับผลกระทบจากมาตรการควบคุมยาสูบที่เข้มข้นกว่าเดิม ปัจจุบันนุหรีนำเข้าจากต่างประเทศครองส่วนแบ่งตลาดนุหรีในประเทศสูงกว่าร้อยละ 50 ยังไม่รวมปัญหาหนี้ผิดกฎหมายที่เพิ่มขึ้นทำให้รัฐสูญเสียรายได้ประมาณการว่ารายได้จากภาษีที่สูญเสียไปกับนุหรีเดือนมีมูลค่าเกือบ 7,000 ล้านบาท ในปี 2564 เพิ่มขึ้นร้อยละ 67 เมื่อเทียบกับปี 2563<sup>39</sup> นอกจากนี้จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของ ยสท. (สุชาติ ตั้งทรงธรรม) กล่าวไว้ว่า “ปัญหาเกิดเพราะกรมสรรพสามิตอ้างว่าจัดเก็บภาษีสินค้าทุกประเภทเหมือนกันหมดจากฐานราคาขายปลีกแนะนำ โดยอ้างว่าเป็นราคาที่เป็นไปตามกลไกตลาด ทั้งที่ความจริงแล้วทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็อธิบายชัดเจนเรื่อง ความล้มเหลวของตลาด (Market Failures) ว่าสินค้าอันตรายอย่างเหล้า/นุหรีรัฐต้องแทรกแซงไม่ให้ราคาถูกกำหนดโดยกลไกตลาด มิฉะนั้นจะมีการบริโภคเพิ่มขึ้นนุหรีเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมราคา แต่กรมสรรพสามิตกลับปล่อยให้ลดราคา หลบเลี่ยงภาษีจากร้อยละ 40 เหลือร้อยละ 20 ทำให้เก็บภาษีลดลงของละ 9.8 ถึง 20.3 บาท ตามหลักแล้วจะปล่อยให้ลดราคาไม่ได้ ที่เคยขายของละ 70 – 98 บาท ก็ต้องเสียภาษีร้อยละ 40 ไม่ใช่ปล่อยให้ผู้ค้าแจ้งราคาเหลือ 60 บาทแล้วเสียภาษีร้อยละ 20 มีประเทศไหนเขาทำแบบนี้บ้าง ประเทศไทยเสียค่าโง่ไปเท่าไร อย่างน้อยๆดูได้จากการที่นุหรีนำเข้าเติบโตอย่างก้าวกระโดด ขณะที่เงินนำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจการยาสูบลดลงกว่า 40,000 ล้านบาท ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาที่ยังไม่นับผลกระทบต่อชาวไร่ยาสูบ และงบประมาณของรัฐที่จะ

<sup>39</sup>ฐานเศรษฐกิจ, “นุหรีเดือนระบาดหนักเติบโต 66% ทำไทยสูญเสียรายได้ 7,000 ล้านบาท,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2565, จาก <https://www.thansettakij.com/economy/516752>.

สูญเสียในการรักษาผู้ป่วยเพิ่มขึ้น”<sup>40</sup> นอกจากนี้ (วศิน พิพัฒน์ฉัตร) กล่าวไว้ว่า “ที่ผ่านมานุหรีไทยมีการปรับราคาสูงขึ้นสอดคล้องกับกฎหมายควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลกและของไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมยาสูบไทย ตลอดจนชาวไร่ยาสูบตั้งแต่เดือนกันยายน 2560 เป็นต้นมานั้น ต้องถามกลับไปยังกรมสรรพสามิตว่าที่ปล่อยให้ให้บุหรี่นอกลดราคาเป็นเรื่องถูกต้องหรือไม่ ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะมีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทบุหรี่ต่างชาติอย่างเห็นได้ชัด”<sup>41</sup> แนวโน้มที่ประชากรทั่วโลกจะลดลงการสูบบุหรี่มีมากขึ้นจากกระแสความต้องการดูแลสุขภาพ สุขภาพ ย่อมส่งกระทบต่อการหารายได้จากบุหรี่ซิการ์เรตที่มีแนวโน้มที่จะค่อยๆ ลดลงหรืออาจทยอยเลิกการผลิตและจำหน่ายในประเทศต่างๆ ทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทย ยสท. จึงควรมีมาตรการในการหารายได้เพิ่มขึ้นจากกิจการอื่นเพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินกิจการที่ไม่ใช่กิจการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตเพียงอย่างเดียว โดยกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตมาตรา 159 กำหนดนิยามว่า “ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ซิการ์เรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุงรรม ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามบทนิยามดังกล่าว ในอนาคตหากมีการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในประเทศโดยมีการออกกฎกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตให้เป็นบุหรี่ซิการ์เรตโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำมาใช้ในการลดอันตรายที่ได้จากการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ได้จากใบยาสูบจะเป็นช่องทางให้ ยสท. สามารถหารายได้เพิ่มขึ้นจากการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในการลดการเสพติดผลิตภัณฑ์จากใบยาสูบได้ รวมถึงสามารถควบคุมเกษตรกรชาวไร่ยาสูบในการปลูกกัญชาและกัญชง เพื่อให้ได้มาตรฐานความปลอดภัยตามหลัก GAP ซึ่ง ยสท. ได้นำมาใช้ในการปลูกต้นยาสูบของเกษตรกรชาวไร่ยาสูบในปัจจุบัน เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีมาตรฐาน

<sup>40</sup> “ปัญหาภาษีบุหรี่ ใครที่ต้องรับผิดชอบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2565, จาก

<https://www.thaihealth.or.th/Content/55355->

<https://www.thaihealth.or.th/Content/55355-%E0%B8%9B%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A9%E0%B8%B5%E0%B8%9A%E0%B8%B8%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B9%88%20%E0%B9%83%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%95%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A%20.html>

<sup>41</sup> เพ็ญอ้อาง.

สามารถสำหรับไปใช้ด้านสาธารณสุขต่อไปได้ จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่าในประเทศแคนาดามีการนำกัญชามาใช้โดยกัญชาสามารถช่วยลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำ ช่วยสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2027 จะมีมูลค่าถึง 3.3 พันล้านเหรียญดอลลาร์ ซึ่งสามารถสร้างงานให้กับประชาชน เพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้กับประเทศอย่างถูกกฎหมายช่วยลดการสูญเสียของงบประมาณ และลดการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมในกระแสหลักกับผู้เสพยาเสพติด แต่อย่างไรก็ตาม กัญชายังส่งผลกระทบต่อทางด้านลบเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น มีกลุ่มผู้ใช้กัญชาเพิ่มมากขึ้นเป็นสองเท่า, อายุเฉลี่ยของผู้ใช้กัญชามีอายุน้อยลง<sup>42</sup>

### ด้านกฎหมายว่าด้วยการยาสูบแห่งประเทศไทย

แนวคิดนำกัญชามาใช้ในกิจการของ ยสท. มีขึ้นตั้งแต่ขณะเป็น รยส. ในชั้นนำเสนอเป็นกฎหมายลำดับรองโดยออกเป็นกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี และชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... เมื่อพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 ประกาศใช้เป็นกฎหมาย มีความพยายามในการนำเสนอขอออกเป็นกฎกระทรวงการคลังกำหนดผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งคำวินิจฉัยที่ ยสท. หรือ เรื่องการประกอบอุตสาหกรรมและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกัญชงของการยาสูบแห่งประเทศไทย<sup>43</sup> โดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการนำกัญชงเป็นพืชที่ใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบและมีการกำหนดในกฎกระทรวงให้กัญชงเป็นผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นที่ใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบตามมาตรา 3 ย่อมมีอำนาจที่จะประกอบอุตสาหกรรมหรือดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกัญชงได้ตามมาตรา 7 (1) ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย

<sup>42</sup> อัครพนธ์ เอี้ยวรัตนวดี, ปัญหาการพัฒนากฎหมายยาเสพติด: ศึกษากรณีการเปิดเสรีกัญชา, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, ม.ป.ป.), น. 95-96. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <http://www.niti.ubru.ac.th/lawjournal/fileuploads/2-2563/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1--%E0%B8%AD%E0%B8%B1%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B9%8C.pdf>.

<sup>43</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 504/2564, “เรื่องการประกอบอุตสาหกรรมและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกัญชงของการยาสูบแห่งประเทศไทย”.

พ.ศ. 2561 กรณี ยศท.ประสงค์จะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์จึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงดังกล่าว

### ด้านกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของรัฐวิสาหกิจ

แนวคิดในเรื่องการแข่งขันทางการค้านั้นสามารถป้องกันพฤติกรรมผูกขาดที่ดำเนินการโดยภาคธุรกิจที่ประกอบการในเชิงพาณิชย์เท่านั้น ไม่สามารถป้องกันการผูกขาดที่เกิดจากนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐได้ เช่น การให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากในหลักการแล้ว รัฐมีภารกิจในการดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ต่อสาธารณะมิใช่เพื่อผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ดังนั้น พฤติกรรมของภาครัฐซึ่งอยู่ในรูปแบบของนโยบายและมาตรการที่หลากหลาย จึงมิใช่การผูกขาดเพื่อแสวงหากำไร และถึงแม้การผูกขาดของภาครัฐจะดำเนินการไปเพื่อ กำไรส่วนๆ เช่น ในกรณีของการผูกขาดธุรกิจสลากกินแบ่งของสำนักงานสลากกินแบ่ง การผูกขาดธุรกิจการผลิตบุหรี่ของโรงงานยาสูบ กำไรเหล่านั้นก็ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ มิใช่เพื่อกีดกันการแข่งขันในตลาด<sup>44</sup> สำหรับในต่างประเทศเช่น สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม หรือสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีการยกเว้นให้เฉพาะ ‘พฤติกรรม’ ทางการค้าที่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการดำเนินการตามกฎหมายหรือตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ใช้ทั้งกับรัฐวิสาหกิจและ ธุรกิจเอกชน<sup>45</sup> หลักการดังกล่าวได้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงและนำมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 สำหรับวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายแข่งขันทางการค้าคือต้องการป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดในการประกอบธุรกิจหรือใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม และยังมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ในระบบเศรษฐกิจที่เป็นการแข่งขันทางการค้าต้องมีความสมดุลอยู่ตลอดเวลาไม่ให้มีการใช้อำนาจเหนือตลาด หรือมีการผูกขาด หรือการทำพฤติกรรมที่ขัดกับการแข่งขันทางการค้ามีอิทธิพลเหนือกระบวนการหรือกลไกทางเศรษฐกิจที่เราเรียกว่ากลไกการแข่งขัน ในระบบเศรษฐกิจที่ใช้อยู่ทั่วไปคือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งการแข่งขันทางการค้าเป็นหัวใจสำคัญของโครงสร้าง การดำเนินธุรกิจเพราะเชื่อในความเป็นเสรีเชื่อ

<sup>44</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, “การปฏิรูปเพื่อลดการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันในเศรษฐกิจไทย, (น.7),” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2565, จาก

[https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/3970/Monopoly\\_Trade.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/3970/Monopoly_Trade.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

<sup>45</sup> เพิ่งอ้าง.

ในความเป็นธรรมที่ผู้ประกอบการ<sup>46</sup> หลักทั่วไปของการประกอบธุรกิจถือว่าการแข่งขันของตลาดเป็นมาตรฐานหรือกติกาของการประกอบธุรกิจกิจการบางประเภทจำเป็นต้องได้รับการยกเว้น เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น เป็นกิจการสาธารณูปโภคที่ต้องผูกขาดตามธรรมชาติ เป็นกิจการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ ในส่วนของรัฐวิสาหกิจในอดีตกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ไม่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ปัญหาการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวทำให้การแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ประกอบการเอกชนมีความไม่เท่าเทียม มีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) โดยที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและพัฒนาที่กำหนดให้ใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจด้วย ทำให้ในเวทีการค้าระหว่างประเทศมีการยอมรับหรือมีแนวโน้มของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่จะมิใช่ข้อยกเว้นให้บังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจแต่อาจมีความแตกต่างในแง่ความเข้มข้นของการบังคับใช้<sup>47</sup> ปัจจุบันกฎหมายแข่งขันทางการค้า มีการกำหนดข้อยกเว้นที่ไม่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจในลักษณะแตกต่างจากเดิม โดยกำหนดคุ้มครองเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค ซึ่งกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 4 เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้วจึงต้องมาพิจารณาการดำเนินการของ ยสท. กรณีการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการ เป็นการดำเนินการโดยผูกขาดหรือไม่อย่างไรและได้รับการยกเว้นไม่นำกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ามาใช้หรือไม่ อย่างไร

#### 4) มติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับการดำเนินการด้านอุตสาหกรรม การพาณิชย์ และเกษตรกรรมของ ยสท. โดยเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2561 รับทราบรายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... ซึ่ง

<sup>46</sup> “สรุปประเด็นการอภิปราย โครงการเผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมาย และการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง “New Normal กับผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้า,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2565, จาก [https://jla.coj.go.th/cms/s17/u672/สรุปโครงการเผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมายและการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการ%20ปี%202563/ครั้งที่\\_10\\_New\\_Normal\\_กับผลกระทบ.pdf](https://jla.coj.go.th/cms/s17/u672/สรุปโครงการเผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมายและการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการ%20ปี%202563/ครั้งที่_10_New_Normal_กับผลกระทบ.pdf).

<sup>47</sup> ศิริพร เอี่ยมทรงชัย, “การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจไทย” (น.3 -11) สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2565, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act146.pdf>.



กระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อสังเกตดังกล่าวแล้ว โดยควรกำหนดบทบาทของคณะกรรมการ ยสท. ให้มีภารกิจในการวางมาตรการการตลาดในส่วนของ ยสท. เห็นว่า ยสท. ได้มีแผนนโยบายการนำกุ้ง (แฮมพ์) มาใช้ในกิจการเพื่อประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบ โดยได้มีการศึกษา วิจัย เติบโตการและเตรียมความพร้อมแล้ว อีกทั้งยังได้เตรียมความพร้อมเพื่อให้ความรู้ทั้งกับเกษตรกรและพนักงานของ ยสท. ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ สำหรับประเด็นการพิจารณาแบ่งปันผลกำไรในรูปแบบของการสนับสนุนและการช่วยเหลือแก่ชาวไร่ยาสูบทั้งที่เพาะปลูกให้กับ ยสท. และชาวไร่ยาสูบทั่วไปตามความเหมาะสมนั้น ยสท. เห็นว่าไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการแบ่งปันกำไรในรูปแบบของการสนับสนุนและช่วยเหลือแก่ชาวไร่ในสังกัดและชาวไร่ยาสูบทั่วไป เนื่องจากผลกำไรที่เกิดจากการดำเนินการจะต้องนำส่งให้กระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน

สำหรับสถานการณ์ที่เกิดกับเกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่ได้รับผลกระทบจากการจำหน่ายใบยาให้กับ ยสท. ได้น้อยเริ่มขึ้นตั้งแต่มีการใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 โดยเกษตรกรชาวไร่ยาสูบได้รับผลกระทบอย่างจริงจังเมื่อ พ.ศ. 2561 ทำให้ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 ตุลาคม 2561 และวันที่ 4 ธันวาคม 2561 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงการคลัง และ ยสท. ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการตามนัยข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ที่ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแนวทางการส่งเสริมเกษตรกรให้เพาะปลูกพืชชนิดอื่นแทนการปลูกยาสูบ หรือสนับสนุนให้เกษตรกรผู้ปลูกยาสูบที่มีความพร้อมปรับเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่นที่เหมาะสม และเห็นควรให้ ยสท. ประสานความร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการพัฒนาอาชีพการทำการเกษตรที่ทดแทนการปลูกยาสูบ เพื่อให้มีรายได้ทดแทนจากการจำหน่ายใบยาที่ลดลง<sup>48</sup> โดยรัฐบาลได้อนุมัติกรอบวงเงินในอุดหนุนการผลิต 2561/2562 เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นเงิน 159.59 ล้านบาท เพื่อชดเชยรายได้ให้กับเกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่ได้รับผลกระทบ สถานการณ์ที่เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรยังมีอย่างต่อเนื่องมีการตั้งโดยในส่วนของกัญชา และกัญชง มีการนำเสนอ กรณีพืชจำพวกกัญชาและกัญชง ซึ่งมีแนวโน้มความต้องการสูงและตลาดรองรับค่อนข้างแน่นอน กระทรวงการคลังได้นำเสนอความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการส่งเสริมเกษตรกรให้เพาะปลูกพืชชนิดอื่นทดแทน

<sup>48</sup> “มติคณะรัฐมนตรี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2565, จาก

การปลูกยาสูบ กรณีอยู่ระหว่างดำเนินการและจะได้ขับเคลื่อนการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2564 เห็นชอบในหลักการและรับทราบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้กระทรวงการคลัง ยสท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปดำเนินการ<sup>49</sup> จากมติคณะรัฐมนตรีนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการที่จะทำให้ ยสท. มีความพยายามที่จะผลักดันให้เกษตรกรปลูกพืชทดแทนการปลูกต้นยาสูบ ซึ่งรวมถึงพืชกัญชา และกัญชง อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงแนวนโยบายเบื้องต้นให้ ยสท. ดำเนินการให้เกษตรกรปลูกพืชทดแทนการปลูกยาสูบซึ่งรวมถึงพืชกัญชา และกัญชง โดยต้องพิจารณา นโยบายของคณะกรรมการการ ยสท. ประกอบด้วยว่าจะมีแนวนโยบายไปในทิศทางใดเนื่องจากคณะรัฐมนตรีเพิ่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ยสท. ชุดใหม่เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2565 ทำให้แนวทางการดำเนินงานของ ยสท. ยังต้องรอความชัดเจนจากคณะกรรมการ ยสท. ชุดปัจจุบันก่อน

#### 5) ยุทธศาสตร์ของ ยสท.

สำหรับแผนยุทธศาสตร์ของ ยสท. อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงโดยแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการจากการตรวจสอบพบว่า ปี 2565-2570 ยสท. มีการวางแผนแม่บทเน้นการจัดการด้านนวัตกรรม ซึ่งอยู่ระหว่างการจัดทำแผนจึงยังไม่ปรากฏข้อมูลให้ตรวจสอบ แต่จากการตรวจสอบย้อนหลังพบปัญหาของ ยสท. ในการดำเนินกิจการคือความต่อเนื่องของผู้บริหารสูงสุดที่มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต้องมาจากการคัดสรร โดยเมื่อ ยสท. ได้รับการจัดตั้งในเดือนพฤษภาคม 2561 ผู้อำนวยการยาสูบได้เปลี่ยนสถานะเป็นผู้ว่าการ ยสท. และบริหารงานจนถึงเดือนพฤษภาคม 2562 ได้พ้นจากตำแหน่งต้องมีการสรรหาผู้ว่าการ ยสท. และได้ผู้ว่าการ ยสท. เมื่อเดือนมีนาคม 2563 ถือได้ว่าว่างเว้นจากการมีผู้ว่าการ ยสท. เกือบปี ต่อมาในเดือนตุลาคม 2564 ผู้ว่าการที่มาจากการสรรหาบริหารงานได้เพียง 1 ปี 7 เดือน ก็พ้นวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ทำให้ไม่มีผู้ว่าการส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารงานด้านต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้ซึ่งมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการเข้ามาบริหารงานเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ และการสรรหาผู้ว่าการคนใหม่ต้องใช้เวลาอันยาวนาน สำหรับการบริหารงานของ ยสท. ช่วงสี่ปีที่มีการตั้ง ยสท. จะดำเนินการโดย

<sup>49</sup> “มติคณะรัฐมนตรี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2565, จาก

รักษาการแทนผู้ว่าการเป็นส่วนใหญ่ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการบริหารงานและการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของ ยสท. สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ของ ยสท. พบว่าติดปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยเฉพาะการจัดทำและเผยแพร่ยุทธศาสตร์ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เป็นการกระทำความผิดที่อาจเข้าข่ายโฆษณาหรือสร้างภาพลักษณ์ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ ในส่วนแผนนโยบายที่สำคัญของ ยสท. กำหนดให้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์องค์กร และปรับปรุงวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ 2563-2569 โดยมุ่งเน้นการช่วงชิงส่วนแบ่งตลาด การควบคุมและลดค่าใช้จ่าย การพัฒนาและต่อยอดธุรกิจ การบริหารสู่ความยั่งยืน กำหนดมาตรการบริหารจัดการต้นทุนของโรงพยาบาลสวนเบญจกิติ เฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา ควบคุมไปกับการหารายได้เพิ่ม พร้อมทั้งวิเคราะห์โครงสร้างทางการเงิน เพื่อให้การบริหารจัดการ โรงพยาบาลมีความรอบคอบและคุ้มค่า ทั้งในเรื่อง การสร้างมูลค่าทางการเงินและมีใช้การเงิน ให้มีความสำคัญกับการบริหารต้นทุนในทุกกระบวนการ ทั้งการผลิตและการจำหน่าย การปรับลดค่าใช้จ่าย การพัฒนากระบวนการผลิตด้วยนวัตกรรม การสร้างเครือข่ายผู้ประกอบการร้านค้ายาสูบ โดยใช้เทคโนโลยีสื่อสารการตลาด สนับสนุนการดำเนินการปราบปรามบุหรีผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับบุหรีผิดกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่หน่วยงาน ภาครัฐ เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ส่งเสริมการเพาะปลูกยาสูบให้กับเกษตรกร ตามแนวทางปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agricultural Practices: GAP) เพื่อผลิตใบยาที่ปลอดภัย ทั้งต่อผู้ผลิต ผู้บริโภค และไม่ก่อมลพิษ อีกทั้งสนับสนุนให้มีการทดลองปลูกพืชอื่นเพื่อเพิ่มรายได้<sup>50</sup> การดำเนินการต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นแนวทางในการที่ ยสท. จะสามารถแสวงหารายได้ กำไร และการเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรในอนาคต นอกจากนี้ ยสท. ยังมีเป้าประสงค์ในการพัฒนาและต่อยอดธุรกิจในการเพิ่มรายได้ให้กับองค์กร โดยการลดความเสี่ยงขององค์กรจากการมีรายได้หลักแห่งเดียวจากการขายบุหรีในประเทศด้วยการพัฒนาธุรกิจอื่นซึ่งรวมถึงการส่งออกบุหรีและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยาสูบหรือด้วยสินทรัพย์และความชำนาญขององค์กร<sup>51</sup>

<sup>50</sup> การยาสูบแห่งประเทศไทย, “รายงานประจำปี 2564,” (น.37) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2565, จาก <https://www.thaitobacco.or.th/th/2022/01/0041366.html>.

<sup>51</sup> “การยาสูบแห่งประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2565, จาก <https://www.thaitobacco.or.th/th/business-classification>.

## 2.3 ทฤษฎี และแนวคิด

เนื่องจากการศึกษาในเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการแทรกแซงหรือการมีบทบาททางเศรษฐกิจ ทฤษฎีและแนวคิดจึงมีลักษณะไปในทางด้านการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับสังคมทางเศรษฐกิจซึ่งมีความหลากหลาย ทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ หลายเรื่องที่น่ามาใช้ประกอบจึงมีลักษณะทั้งทางกฎหมาย ทางสังคมและเศรษฐกิจประกอบกัน

### 2.3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคลมีหลายทฤษฎีแตกต่างกัน ตามปรัชญาพื้นฐานของนักกฎหมายตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศที่มีมุมมองเกี่ยวกับนิติบุคคลแตกต่างกัน แต่มุมมองนักกฎหมายส่วนใหญ่จะมีมุมมองในทางนิติบุคคลค่อนข้างคล้ายกันคือ นิติบุคคลเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้มีฐานะตามกฎหมาย เป็นสิ่งที่สมมุติให้มีขึ้น โดยเกิดจากการรวมของบุคคล ทรัพย์สิน และวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งนิติบุคคล เพื่อให้นิติบุคคลมีสภาพบุคคล โดยมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกันบุคคลธรรมดา โดยทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวกับนิติบุคคล เช่น

1) คือสิ่งที่กฎหมายสมมุติขึ้นโดยไม่ได้มีสภาพอยู่จริง เนื่องจากนิติบุคคลไม่ได้มีสภาพตัวตนอยู่จริง แต่กฎหมายสมมุติขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและให้สามารถแสดงเจตนาได้เท่านั้น

2) เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้เองโดยไม่ต้องอาศัยการมีกฎหมายจัดตั้งตามอำเภอใจชอบเพียงแต่กฎหมายรับรู้ถึงการมีอยู่ของนิติบุคคล ในฐานะวัตถุในทางกฎหมาย (สภาพบุคคล) ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงแล้วเท่านั้นเอง

3) เชื่อว่าแท้ที่จริงแล้วนิติบุคคลนั้นไม่มี หากคงมีแต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นซับซ้อนของบุคคลธรรมดาในบางกรณีเท่านั้น<sup>52</sup>

4) ทฤษฎีนิติบุคคลเกิดขึ้นเพราะอำนาจรัฐ (Concession Theory)<sup>53</sup> เป็นทฤษฎีที่ยึดถือปรัชญาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ให้แตกต่างจากที่สมมุติว่าเป็นบุคคลในลักษณะบางประการ ทฤษฎีนี้ได้รับการสนับสนุนจากนักกฎหมายกลุ่มที่เห็นด้วยกับทฤษฎีที่สมมุติว่าเป็นบุคคล

<sup>52</sup> เอกวิทย์ ชูทอง, “ปัญหาการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล: กรณีศึกษาโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555),” (น.15). สืบค้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>.

ศาสตราจารย์ ฌ็อง คาร์นีองนิเย่ (Jean Carnonnier) กล่าวว่าบุคคลในทางนิติบัญญัติ คือ ผู้ซึ่งมีความสามารถที่จะมีสิทธิได้หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า “ผู้ทรงสิทธิทางกฎหมาย (sujet de droit)” ผู้ทรงสิทธิทางกฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ “บุคคลธรรมดา (personnes physiques)” หรือมนุษย์ และ “นิติบุคคล (personnes morales)” คือกลุ่มบุคคลหรือการรวมตัวกันซึ่งทรัพย์สินที่กฎหมายถือปฏิบัติว่าเป็น “บุคคล (personnes)”<sup>54</sup>

ศาสตราจารย์กิตติคุณ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่าในระบบกฎหมายสมัยใหม่ ถือว่ามนุษย์เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย เพราะกฎหมายมุ่งใช้บังคับกับมนุษย์ มิใช่บังคับกับสิ่งของหรือสัตว์แต่มนุษย์ตายได้จึงขาดความต่อเนื่อง กฎหมายจึงคิดสร้างนิติบุคคลขึ้นมาเพื่อให้มีสิทธิหน้าที่ทางกฎหมายได้ โดยกฎหมายสมมุตินิติบุคคลขึ้นมาเพื่อให้มีสิทธิหน้าที่ทางกฎหมายเป็นของตนเอง เพื่อแยกผลประโยชน์ของนิติบุคคลออกจากผลประโยชน์ส่วนตัวของมนุษย์แต่ละคนที่รวมตัวกัน และเพื่อให้นิติบุคคลมีความต่อเนื่อง ไม่ตายไปพร้อมกับมนุษย์ที่เข้ามารวมตัวกันในนิติบุคคล กฎหมายกำหนดเงื่อนไขของการเป็นนิติบุคคลไว้ 2 ประการ คือ 1. จะต้องมีผลประโยชน์บางอย่างที่สังคมเห็นว่าต้องคุ้มครองเป็นพิเศษและผลประโยชน์นั้นไม่ใช่ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ แต่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันและเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างในสังคม และ 2. ต้องมีความสามารถที่จะมีการแสดงเจตนาร่วมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันนั้นได้<sup>55</sup>

จากทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันมีการยอมรับความมีอยู่จริงของนิติบุคคลโดยปริยายว่านิติบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิทางกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนด สามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง สามารถเป็นโจทก์หรือจำเลยในศาลในนามตนเองได้ ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลหลายแบบไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลมหาชน หรือนิติบุคคลเอกชน สำหรับความเป็นนิติบุคคลประเทศไทยศาลฎีกานำหลักความเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 65 ซึ่งบัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอำนาจตามประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น” มาวินิจฉัยความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายในประเทศไทย มีการยอมรับความเป็นนิติบุคคลต้องเกิดขึ้น โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ศาลจะไม่ยอมรับความเป็นนิติบุคคลแม้โดยสภาพควรมีความเป็นนิติบุคคลก็ตาม ถ้า

<sup>53</sup> ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, (อ้างถึงใน กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกุล), “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับผลในทางกฎหมายภายหลังการจดทะเบียนจัดตั้ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2550), (น.11). สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2564, จาก <http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/117128.pdf>

<sup>54</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>55</sup> เพิ่งอ้าง.



หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่ถือเป็นนิติบุคคลเหมือนเช่น รยส. ในอดีต ซึ่งแนวความคิดนี้พิจารณาได้จากกรณีที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 ยอมรับการเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นกำหนดความเป็นนิติบุคคลไว้ โดยพิพากษาไว้กรณีมีผู้ฟ้องรัฐบาลแต่ศาลฎีกาพิพากษาว่ารัฐไม่เป็นนิติบุคคลเนื่องจากความเป็นนิติบุคคลจะมีขึ้นได้ ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นกำหนดไว้ว่ารัฐเป็นนิติบุคคล หากจะฟ้องรัฐต้องไปฟ้องกระทรวง ทบวง กรม แทนเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม เหล่านี้มีกฎหมายกำหนดความเป็นนิติบุคคลไว้ จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐซึ่งศาลไม่ยอมรับ แต่จะชี้ให้เห็นได้ว่าศาลไทยยอมรับความเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการมีกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ดีแม้ศาลไทยจะไม่ยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ แต่รัฐก็ถือเป็นนิติบุคคลโดยสภาพทั้งในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ<sup>56</sup> โดยเมื่อมีความเป็นรัฐแล้วย่อมทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนในมุมมองของกฎหมายภายในประเทศ องค์กรต่างๆ ของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่แทนรัฐ ซึ่งรัฐอาจพิจารณากระจายอำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้องค์กรใดมีอิสระในการดำเนินงานต่างๆ ได้เอง ก็ตรากฎหมายให้นิติบุคคลเหล่านั้นไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐ หรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกออกต่างหากจากรัฐก็ได้

### 2.3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการผูกขาดของรัฐ

การผูกขาดทางการค้า คือการที่ผู้ผลิตสามารถคิดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาแข่งขันกับตนได้นั่นก็คือ ทำให้เป็นตลาดการผูกขาดที่มีผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการเพียงรายเดียว ผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการจะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Dominant Market) สามารถกำหนดราคาสินค้าให้มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงได้<sup>57</sup> สำหรับการผูกขาดทางการค้าโดยรัฐในประเทศไทยมีมานานตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น ประเทศไทยมีการหารายได้ที่เป็นการผูกขาดกับสินค้าบางชนิด โดยดำเนินการผ่านพระคลังสินค้า เนื่องจากสินค้าบางประเภทเป็นที่ต้องการของต่างประเทศ รัฐจึงไม่ควรปล่อยให้ค้าขายโดยอิสระเพราะอาจทำให้สินค้าเหล่านี้ไม่มีใช้ในกิจการของบ้านเมือง หรือหมดไป เช่น ไม้กฤษณา นางาช้าง นอแรด ไม้หอม ไม้จันทร์ ดินประสิว ดินบุก ตะกั่ว หมาก หนังสัตว์ ข้าว ในส่วนของการนำเข้าสินค้าก็มี

<sup>56</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>57</sup> จีรัตติกาล สุริยะ, “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), (น.15). สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>.



การผูกขาดโดยเฉพาะสินค้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัย เช่น อาวุธปืน ดินปืน และกัมมัน ในอดีต พระคลังสินค้าจะมีสิทธิซื้อสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศก่อนประชาชนทั่วไป และสินค้าเหล่านี้ ประชาชนต้องขายให้กับรัฐจะขายให้กับชาวต่างชาติโดยตรงไม่ได้ ต่อมาในวันที่ 18 เมษายน 2398 ได้มีการทำสนธิสัญญาบาวริงระหว่างไทยกับอังกฤษ ซึ่งเป็นช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การทำสนธิสัญญาดังกล่าวไทยมีความจำเป็นต้องทำขึ้นเพื่อไม่ให้ประเทศไทยถูกรุกรานจาก อังกฤษ ผลการทำสัญญาถือเป็นการสิ้นสุดของการผูกขาดการค้าต่างประเทศโดยพระคลังสินค้า เริ่มมีการค้าเสรีเกิดขึ้นแต่ก็ยังคงรักษารูปแบบบางประการของการให้สัมปทานหรือการผูกขาดของเจ้าภาษี อากรฝิ่นและบ่อนเบี้ยการพนัน นอกจากนี้ สนธิสัญญาดังกล่าวยังอนุญาตให้ชาวอังกฤษสามารถถือครองที่ดินในสยาม ทั้งยังทำให้สหราชอาณาจักรสามารถจัดตั้งกงสุลอังกฤษในกรุงเทพฯ<sup>58</sup> โดย สนธิสัญญาฉบับนี้จะมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาเบอร์นีในปี 2369 โดยมีการเปลี่ยนแปลงระบบการนำเข้าและส่งออกใหม่ เปิดโอกาสให้มีการค้าเสรีกับต่างประเทศ สำหรับคนในบังคับของอังกฤษแม้ทำผิดในดินแดนไทย ศาลไทยก็ไม่มีอำนาจตัดสิน ต้องส่งตัวคนในบังคับที่ทำผิดนั้นไปให้ศาลกงสุลของ อังกฤษชำระคดี ในสนธิสัญญายังได้กำหนดอีกว่า คดีที่อยู่ในศาลต่างประเทศนั้นกงสุลอังกฤษก็มีอำนาจที่จะถอนคดีไปชำระที่ศาลกงสุลของอังกฤษได้ สถานกงสุลของหลายประเทศมีศาลและคุก สำหรับคนในบังคับของตน โดยเฉพาะ และมีสิทธิพิเศษอื่นๆ เรียกตามศัพท์กฎหมายระหว่างประเทศว่า สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritoriality)<sup>59</sup> กล่าวได้ว่าในช่วงนั้นเป็นช่วงที่ไทยเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

ทฤษฎีการผูกขาดทางการค้ามีลักษณะการดำเนินธุรกิจในตลาดผูกขาด (Characteristic of Monopoly Market) คือ (1) มีผู้ผลิตเพียงรายเดียว เรียกว่า “ผู้ผูกขาด (Monopolist)” (2) สินค้ามีคุณสมบัติหรือลักษณะพิเศษไม่เหมือนใครและไม่สามารถหาสินค้าอื่นๆ มาทดแทนได้ (3) ผู้ผลิตสามารถกีดกันมิให้ผู้อื่นเข้ามาแข่งขันได้ซึ่งการผูกขาดทางการค้ามีความหมายดังนี้<sup>60</sup>

1) การผูกขาด (Monopoly) ในความหมายแคบ หมายถึง สถานการณ์ที่ตลาดสินค้าหรือบริการหรือปัจจัยการผลิตต่างๆ มีผู้ผลิตหรือผู้ขายเพียงรายเดียวเท่านั้น ในขณะที่ผู้ซื้อไม่สามารถหา

<sup>58</sup> ALT V4, “สนธิสัญญาบาวริง,” <https://www.altv.tv/content/altv-news/6082e9384856905e27d3570e>, (สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2564).

<sup>59</sup> พระยาภยฉิศ สุหุโข, “การยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต : จากกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ถึงนายปรีดิพนมมขงค์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2564, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/08/371>.

<sup>60</sup> เพิ่งอ้าง.

สินค้าหรือบริการอื่นมาทดแทนสินค้าหรือบริการของผู้ผูกขาดได้ ในขณะที่เดียวกันผู้ผลิตรายอื่นก็ไม่สามารถเข้ามาผลิตเพื่อแข่งขันได้ เพราะถูกกีดกันหรือมีอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด ผู้ผูกขาดจะมีอำนาจในการกำหนดราคาสินค้าหรือปริมาณสินค้าในตลาดอย่างไรก็ตามอย่างหนึ่งเต็มที่ ในระยะยาวผู้ผูกขาดอาจจะมีกำไรเกินปกติได้เพราะผู้ผลิตรายใหม่ๆ ไม่สามารถเข้ามาผลิตเพื่อแข่งขันได้

2) การผูกขาด (Monopoly) ในความหมายกว้าง หมายถึง การที่ผู้ผลิตหรือกลุ่มผู้ผลิตในตลาดหรืออุตสาหกรรมหนึ่งๆ มีอำนาจในการกำหนดราคาหรือปริมาณของสินค้าอยู่บ้าง ตามความหมายนี้จึงครอบคลุมทั้งตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) และตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition)<sup>61</sup>

3) สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) การผูกขาด (Monopoly) เป็นสิ่งที่รัฐบาลเห็นว่าจะจะเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ ในหลายๆ รัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงในรูปแบบต่างๆ เช่น มีกฎหมายห้ามการผูกขาด หรือควบคุมราคา แต่มีสินค้าและบริการบางประเภทที่หากให้มีการผูกขาด (Monopoly) จะช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าให้มีการแข่งขันสมบูรณ์ เรียกว่าการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopolies) ลักษณะการผลิตจะเป็นแบบการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) คือต้นทุนเฉลี่ยของการผลิตสินค้าหรือบริการลดลง เมื่อขนาดของการผลิตเพิ่มขึ้น อุตสาหกรรมประเภทนี้มีชื่อเรียกอีกชื่อว่า “Decreasing - Cost Industries” ดังนั้นในการผลิตสินค้าหรือบริการประเภทนี้ ตลาดจึงต้องการเพียงผู้ผลิตรายเดียว การส่งเสริมให้มีผู้ผลิตมากกว่ารายนอกจากจะมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตเฉลี่ยต่อหน่วยสูงแล้วยังทำให้การใช้ทรัพยากรสิ้นเปลือง<sup>62</sup>

### 2.3.3 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรัฐในการหารายได้

ในฐานะที่รัฐมีหน้าที่บริหารประเทศและจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ แก่ประชาชน รัฐจึงจำเป็นต้องมีการหารายได้เข้ารัฐในรูปแบบต่างๆ ซึ่งภาษีถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ รัฐจึงต้องใช้อำนาจในลักษณะที่เหมาะสมแต่เพียงฝ่ายเดียวในการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะภาษีอากรซึ่งถือว่าเป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บได้สูงเป็นลำดับต้นๆ นอกจากการจัดเก็บภาษีแล้วองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินกิจการแทนรัฐในการหารายได้จำเป็นต้องปรับตัวให้มีประสิทธิภาพ

<sup>61</sup> เฟิงอ๋าง.

<sup>62</sup> เฟิงอ๋าง.

ประสิทธิผล ให้สอดคล้องกับการดำเนินการและความต้องการของประชาชน เพื่อให้สามารถหารายได้มาบริหารประเทศ และจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ ในประเทศในลักษณะที่สมดุลและเหมาะสมต่อไป

#### 1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษียาสูบ

การจัดเก็บภาษียาสูบในประเทศไทยครั้งแรกสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) โดยเป็นภาษีสินค้าขาเข้าหรือภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากสินค้ายาสูบที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ในลักษณะค่าธรรมเนียมปากเรือหรือภาษีเบิกร่อง ไม่ปรากฏหลักฐานว่าจัดเก็บในอัตราเท่าใด แต่หลังจากไทยทำสนธิสัญญาบาวริง (The Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ประเทศไทยถูกบังคับให้เก็บภาษีศุลกากรขาเข้าในอัตราร้อยละ 3 หรือที่เรียกว่า “ภาษีร้อยชักสาม” และทำสัญญาที่มีลักษณะคล้ายกันนี้กับประเทศอื่นๆ ด้วย<sup>63</sup> การออกพระราชบัญญัติยาสูบฉบับแรกเพื่อจัดเก็บภาษียาสูบมิได้เพื่อการควบคุมการบริโภคยาสูบแต่มุ่งหวังเพียงรายได้จากการผลิตและจำหน่ายยาสูบ สังเกตได้จากในอดีตก่อนมีพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481 ฉบับแรกที่เกี่ยวข้องยาสูบโดยตรง การให้ยาสูบหรือบุหรี่แก่ทางราชการจะได้รับการยกย่องเชิดชูและลงประกาศขบใจลงในราชกิจจานุเบกษา เช่น แจกความของกระทรวงกลาโหม เรื่องขบใจผู้ให้บุหรี่และเงินสำหรับซื้อบุหรี่แจกทหาร<sup>64</sup> หรือหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ห้างบูรพายาสูบได้ให้บุหรี่ 100,000 มวน เพื่อแจกแก่ทหารเรือในงานถวายบังคมพระบรมรูปวันที่ 23 ตุลาคม 2475 กระทรวงกลาโหมได้ขบใจและลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>65</sup> ภายหลังมีการออกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481 ถือเป็นการเริ่มต้นการจัดเก็บภาษียาสูบจากแสมดำยาสูบที่มีการผลิตและจำหน่ายยาสูบ รวมทั้งเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่างๆ ภายหลังรัฐได้ออกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2486 กำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรมชิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ หากเปรียบเทียบระหว่างการจัดเก็บภาษียาสูบ กับภาษีฝิ่นในยุคนั้น จากตำนานภาษียาสูบของสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพ กล่าวไว้ว่าในอดีตการจัดเก็บภาษียาสูบเพื่อหารายได้ให้เพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดินเพียงอย่างเดียว มิได้ใช้ภาษีเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบแต่อย่างใด<sup>66</sup> ในขณะที่สินค้าฝิ่นแนวคิดการจัดเก็บภาษีนั้นแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยการจัดเก็บภาษีฝิ่นในยุค

<sup>63</sup> ชลธาร วิศรุตวงศ์, การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ชิกาแรตเพื่อการควบคุมการสูบบุหรี่ชิกาแรต, (กรุงเทพมหานคร: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์, 2550), (น. 15), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563, จาก <https://www.trc.or.th/th/attachments/article/46/การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต%20เพื่อควบคุมการสูบบุหรี่ชิกาแรต.pdf>.

<sup>64</sup> (เรื่องขบใจผู้ให้บุหรี่แก่ทหาร, 2461, 15 กันยายน, น. 1404).

<sup>65</sup> (เรื่องให้บุหรี่แก่ทหาร, 2475, 6 พฤศจิกายน, น. 2742-2743)

<sup>66</sup> เพิ่งอ้าง.

เดียวกันนั้นนอกจากเพื่อหารายได้ให้เพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว การจัดเก็บภาษีฝิ่นนั้นยังมุ่งเพื่อควบคุมการบริโภคฝิ่นด้วย<sup>67</sup> อาจกล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษียาสูบในอดีตเป็นไปเพื่อหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก ส่วนการลดปริมาณการสูบบุหรี่หรือชิกาแรตถือเป็นเพียงผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นจากการเก็บภาษีบุหรี่ชิกาแรต สำหรับการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันรัฐบาลมีแนวคิดนำการจัดเก็บภาษีบุหรี่ชิกาแรตมาใช้เป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งในการจำกัดปริมาณและการบริโภคยาสูบด้วย แม้จะไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของภาษีสรรพสามิตแต่ก็ส่งผลต่อการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ในประเทศภายหลังมีพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ทำให้ราคายาสูบในประเทศสูงขึ้นเฉลี่ยของละ 15-30 บาท ส่งผลกระทบต่อภาพรวมปริมาณการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ในประเทศที่ถูกกฎหมายลดลงกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณที่ผลิตและจำหน่ายก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

## 2) แนวคิดการหารายได้ของรัฐจากภาษี

### หลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีนั้นมีมานาน โดยเมื่อ ปี ค.ศ. 1215 พระเจ้าจอห์นที่ 1 ต้องการเก็บภาษีเพิ่มเพื่อไปทำสงคราม แต่เหล่าขุนนางอังกฤษไม่ยินยอม จึงรวมตัวกันยื่นคำขาดเพื่อเรียกร้องหลักประกันในสิทธิของตนให้พระเจ้าจอห์นที่ 1 ยอมตามคำเรียกร้องโดยขอให้ลงพระปรมาภิไธยในเอกสารที่มีชื่อว่า “Magna Carta”<sup>68</sup> เพื่อเป็นหลักประกันแก่เหล่าขุนนางในการให้ความยินยอมต่อการเสียภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิม สำหรับ Magna Carta นี้ เกิดขึ้นก่อนจะมี Bill of Right เกือบ 500 ปี คือปี ค.ศ. 1689 ซึ่งส่วนหนึ่งบัญญัติว่า “การเก็บภาษีต้องคำนึงถึงความยุติธรรม และโดยผ่านการพิจารณาของรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น”<sup>69</sup> หรืออีกนัยหนึ่งคือ “ห้ามกษัตริย์เรียกเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา”<sup>70</sup> หลักการห้ามกษัตริย์เรียกเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภานี้ ก็คือ “หลักความยินยอม” ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่สุดในการที่รัฐจะเก็บภาษีจากประชาชนได้ต่อนั้นจะได้รับความยินยอมจากประชาชนก่อน เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย ผู้ซึ่งจะออกกฎหมายเพื่อเก็บภาษีประชาชนในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจึงต้องใช้หลักความ

<sup>67</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>68</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 8 แก้ไขเพิ่มเติม (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 39.

<sup>69</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 31.

<sup>70</sup> เพิ่งอ้าง.

ยินยอมในระบบรัฐสภา หมายความว่า การเก็บภาษีที่สภาเห็นชอบนั้น รัฐสภาได้ทำการผูกพันยินยอมที่จะให้มีการจัดเก็บขึ้นและต้องถือว่าเป็นความยินยอมในฐานะตัวแทนประชาชน<sup>71</sup> ดังนั้น การออกกฎหมายเพื่อการจัดเก็บภาษีต้องเกิดจากตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ หลักความยินยอมนี้มีการนำไปใช้หลายประเทศ

มีนักคิดที่มีชื่อเสียงได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับนิยาม “ภาษี” ไว้ ดังนี้

โทมัส ฮอบส์ ได้กล่าวไว้ว่า “ภาษีอากรมิใช่สิ่งใด หากแต่เป็นค่าจ้างที่ราษฎรจ่ายให้แก่องค์อธิปัตย์ เพื่อให้ห้องค์อธิปัตย์ให้ความคุ้มครองและอำนวยสันติสุขแก่ประชาราษฎร์นั่นเอง...”

มองเตสกีเออ ได้กล่าวไว้ว่า “รายได้ของรฐนั้นประกอบด้วยเงินและส่วนที่พลเมืองแต่ละคนมอบให้รัฐจากทรัพย์สินของตนเพื่อได้รับความคุ้มครองจากรัฐ”

อดัม สมิท ได้กล่าวไว้ว่า “รายจ่ายสาธารณะส่วนใหญจะต้องได้รับการสนับสนุนจากเงินภาษีประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งหากประชาชนมอบให้จากเงินได้ส่วนตัวเพื่อให้แก่ผู้ปกครองหรือรัฐที่เราเรียกเงินนั้นว่า รายได้สาธารณะ”

Gaston Jèze “ภาษี คือเงินที่เรียกเก็บจากเอกชน โดยการใช้อำนาจบังคับเป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทน ทั้งนี้ เพื่อครอบคลุมภาระรายจ่ายสาธารณะ”

จากหลักการดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า “ภาษี คือ เงินที่รัฐใช้อำนาจบังคับเรียกเก็บจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน เป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนให้โดยตรง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี เพื่อครอบคลุมภาระรายจ่ายสาธารณะหรือเพื่อการแทรกแซงอื่นๆ ของรัฐ”<sup>72</sup>

เมื่อนำทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ ข้างต้นมาผนวกเข้าด้วยกันแล้วให้ให้สามารถอธิบายความหมายของการจัดเก็บภาษีและแนวทางในการจัดเก็บภาษีสำหรับของประเทศไทยได้ว่า โดยที่รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นสิ่งที่รัฐต้องทำในเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยเพื่อประโยชน์ เพื่อความสุข ความสะดวกสบายของประชาชนทุกคนในรัฐ โดยรัฐมิได้ทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงคนเดียว แต่เป็นการทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีแต่เพียงผู้เดียว รัฐสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนผ่านตัวแทนที่ประชาชนเลือกมาออกกฎหมายในการจัดเก็บภาษีโดยต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายภาษีของ

<sup>71</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>72</sup> เพิ่งอ้าง.



ประชาชน และให้ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะ ภาษีที่ชำระให้กับรัฐแล้วจะ ไม่มีการคืนให้ประชาชน เว้นแต่เป็นภาษีที่ประชาชนไม่ควรถูกเสีย ซึ่งประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามที่รัฐกำหนดไม่อาจปฏิเสธได้ แม้ประชาชนผู้เสียภาษีอาจจะไม่เต็มใจที่จะจ่าย หรือไม่ได้ประโยชน์ตอบแทนจากเสียภาษีนี้อย่างเต็มที่ก็ตาม

สำหรับภาษีนี้แบ่งเป็นภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม ซึ่งภาษีทางตรงคือภาษีที่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่สามารถผลักภาระภาษีให้บุคคลอื่นได้ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับภาษีทางอ้อมคือภาษีที่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี สามารถผลักภาระภาษีให้แก่ผู้อื่นได้ โดยการบวกภาษีเข้าไปกับสินค้าที่เสียภาษี เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม

สำหรับประเทศไทยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบมีเหตุผลและวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษียาสูบตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันคือ เพื่อหารายได้เข้ารัฐ รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษียาสูบเฉลี่ยประมาณร้อยละ 15 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมดและร้อยละ 3 ของรายได้รัฐบาลรวมมาตรการการขึ้นภาษีมียผลทำให้อัตราการสูบบุหรี่ลดลง<sup>73</sup> ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีที่จะต้องรับภาระภาษีสูงกว่าปกติ เนื่องจากบริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ และศีลธรรมอันดี เป็นสินค้าและบริการที่ฟุ่มเฟือย หรือได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ<sup>74</sup> ผู้บริโภคสามารถงดการบริโภคสินค้ากลุ่มนี้ได้โดยไม่มีผลเสียต่อสุขภาพหรือความเป็นอยู่ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 กำหนดบทนิยาม “ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ซิการ์เรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุง ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น หากเป็นสินค้ายาสูบและเข้าตามบทนิยามดังกล่าวจะต้องเสียภาษีสรรพสามิต สำหรับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบเป็นสิ่งแรกที่รัฐต่างๆ มักนึกถึงในการหารายได้เข้ารัฐ เมื่อรัฐเก็บภาษีส่วนอื่นไม่เข้าเป้าก็จะนึกถึงภาษีจากยาสูบเป็นลำดับแรกๆ เนื่องจากเป็นสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ภาษียาสูบที่มีการปรับเพิ่มอัตราภาษีอย่างต่อเนื่องคือบุหรี่ซิการ์เรตเพราะจะไม่ค่อยได้รับการต่อต้านจากประชาชนทั่วไป แต่การขึ้นภาษีโดยไม่สมเหตุผลจะกระทบต่อการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ เนื่องจากยาสูบมีสินค้าหลายชนิดนอกจากบุหรี่ ซึ่งหากขึ้นราคาบุหรี่สูงเกินไป คนก็จะไปสูบบุหรี่ผิดกฎหมาย หรือ ไปสูบบุหรี่เถื่อนเองที่มีราคาถูกกว่า รวมทั้งสินค้าทดแทนบุหรี่เช่น บุหรี่ไฟฟ้าที่ผิดมีการนำเข้ามาอย่างผิดกฎหมายและมีแนวโน้มที่ประชาชนจะนิยม

<sup>73</sup> นิทัศน์ สิริ โชติรัตน์ และ ฉัตรสุมน พฤตภิทยิโย, ผลกระทบยาสูบ : นโยบายและมาตรการการควบคุมเพื่อสุขภาพ, (กรุงเทพมหานคร: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์, 2560), น.92. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563, จาก <https://phad.ph.mahidol.ac.th/research/Book/2560/Tobacco%20products.pdf>.

<sup>74</sup> คลินิกภาษี กระทรวงการคลัง, “ความรู้เรื่องภาษี.สรรพสามิต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563, จาก <http://taxclinic.mof.go.th/ความรู้เรื่องภาษี.html>.



นำมาใช้บริ โภคสูงชัน ก็จะทำให้รัฐเก็บภาษีไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้น การจัดเก็บภาษีบุหรืชิกกาเรตภาครัฐควรใช้หลักความได้สัดส่วนในการจัดเก็บภาษี เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายของบุคคลหรือสังคมกับประโยชน์มหาชนที่จะพึงได้รับเพราะหากการจัดเก็บภาษีไม่สมดุลนอกจากจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐในการจัดเก็บภาษี ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยาสูบในประเทศทั้งระบบ และปัญหาบุหรืที่ผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นในขณะนี้

#### 2.3.4 ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

เกิดจากแนวคิดของนักวิชาการหลายคนที่มีแนวคิดว่าการบริหารภาครัฐไม่ได้อาศัยศูนย์อำนาจแห่งเดียว แต่มีศูนย์การตัดสินใจหลายแห่ง อยู่ที่ปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนร่วมในการบริหารภายใต้การกระจายอำนาจหน้าที่ที่อาศัยโครงสร้างที่เหลื่อมล้ำกัน<sup>75</sup>

โรเบิร์ต บิช (Bish, 1971) เป็นวิชาที่นำความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดมาใช้อธิบายพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในภาครัฐ ตลอดจนหาแนวทางในการนำเอากลไกตลาดมาปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>76</sup>

มูเอลเลอร์ (Mueller, 1979) เป็นวิชาที่นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ประกอบในการศึกษาการตัดสินใจที่อยู่ในส่วนของภาครัฐ<sup>77</sup>

#### 2.3.5 ทฤษฎีการให้บริการสาธารณะ

1. บริการสาธารณะทางปกครอง คือ สิ่งที่ได้โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัยและความเรียบร้อย สงบสุขของชุมชนจะเป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ เช่น ด้านการป้องกันประเทศ ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ด้านการเงินการคลัง ด้านการติดต่อกับต่างประเทศ และด้านการศึกษา

<sup>75</sup> สุทธิ อัดถาวร, “บทคัดย่อ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ : ฐานคิดและการนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐ,” วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (น. 25). สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2564, จาก <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/ppmjournal/article/download/91044/71521/>.

<sup>76</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>77</sup> เพิ่งอ้าง.

2. บริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นบริการสาธารณะที่เน้นทางการผลิต การจำหน่าย การให้บริการโดยมีการหารายได้เข้ารัฐคล้ายกับกิจการของเอกชน แต่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ บางรายการเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเท่านั้น

3. บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะเน้นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นหลักมากกว่าการหารายได้ และเป็นการดำเนินการที่ต้องการความอิสระคล่องตัวในการทำงานมากกว่าระบบราชการ

ศาสตราจารย์ฌ็อง ริเวโร ได้อธิบายว่า องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมอีกอย่างหนึ่งเรียกว่า “การบริการสาธารณะ (Public Service)” คือการตอบสนองความต้องการของสังคมและประชาชนในอันที่จะได้รับบริการจากภาครัฐในเรื่องที่เอกชนไม่อาจตอบสนองได้<sup>78</sup>

ศาสตราจารย์ ปีแอร์ เดลโวลเว่ (Pierre Delvolvé) แสดงความเห็นไว้ว่า “บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นนี้พร้อมเต็มที่จะละเมิดเสรีภาพของประชาชน” ดังนี้

ประการแรก บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นข้อความคิดที่ไม่แน่นอน เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐเป็นผู้กำหนดหรือตัดสินว่าจะอะไรคือประโยชน์ส่วนรวม (ที่จะอ้างเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ) ดังนั้น บริการสาธารณะ(หรือการใช้อำนาจรัฐ) จึงไม่มีขอบเขตที่จำกัดไว้ (จะใช้เมื่อใดอย่างไร เป็นไปตามการตัดสินใจของรัฐ)

ประการที่สอง บริการสาธารณะจะละเมิดเสรีภาพการจัดทำกิจกรรมในภาคเอกชน โดยเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนการจัดทำกิจกรรม เพื่อให้เสรีภาพในการจัดทำกิจกรรมนั้นตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับเฉพาะของบริการสาธารณะ ตัวอย่างเช่น การนำสถาบันการสอนในภาคเอกชนไปอยู่ภายใต้ข้อบังคับของบริการสาธารณะเป็นการคุกคามเสรีภาพในเรื่องการเรียนการสอน อย่างไรก็ตาม มีข้อโต้แย้งในประเด็นนี้ว่าการตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับดังกล่าว เป็นไปตามเหตุผลของการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินที่ผู้รับผิดชอบสถาบันการสอนภาคเอกชนนั่นเองขอไป ไม่ใช่การกระทำโดยตรงของบริการสาธารณะ

ประการสุดท้าย ความขัดแย้งในตัวเองของข้อความคิดบริการสาธารณะนั้น มีอยู่แม้กระทั่งในคำจำกัดความที่ถูกเสนอโดยนักทฤษฎีสถิตินบริการสาธารณะเอง เช่นความคิดของ แจซ(Jèze) ที่

<sup>78</sup> Jean Rivero et Jean Waline (อ้างถึงใน นิรัชชา พงศ์อาจารย์), “รายงานผลการวิจัยเรื่องการนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้พิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง : ศึกษากรณีหลักสุจริตในสัญญาสัมปทาน และสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค,” (คณะนิติศาสตร์ ปรดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2561), น. 48. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2564, จาก <http://libdoc.dpu.ac.th/research/Niratchara.Pon.61.pdf>.

เสนอว่า ความต้องการของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะจะได้รับการตอบสนองจากการดำเนินการที่มาจากบริการสาธารณะ ซึ่ง โอริอู (Hauriou) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การอ้างวิธีการตามแนวทางของบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้จัดทำและเลือก เพื่อต้องการเน้นถึงการใช้นโยบายพิเศษของกฎหมายมหาชนนั้น เป็นการอ้างอย่างไม่รู้ตัวถึงอำนาจมหาชนที่สำนักบริการสาธารณะคัดค้านมาโดยตลอด<sup>79</sup>

จากแนวคิดจึงสรุปได้ว่า รัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรจัดทำอะไรเป็นบริการสาธารณะที่ โดยรัฐจะใช้อำนาจออกกฎหมายโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามนโยบาย และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนด แม้การจัดทำบริการสาธารณะบางรายการอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตามเท่าที่จำเป็น สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะนี้ รัฐอาจกำหนดให้กิจการบริการสาธารณะใดเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการ หรือหากเป็นบริการสาธารณะทั่วไปรัฐอาจให้รัฐวิสาหกิจทำเองหรืออนุญาตให้เอกชนดำเนินการก็ได้

### 2.3.6 ทฤษฎีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

<sup>80</sup>สมิธ (Smith) ให้กรอบแนวคิดขององค์ประกอบการทำงานองค์กรที่นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของการผลิต มีดังนี้

(1) องค์ประกอบด้านปัจจัย (Input)

(1.1) ปัจจัยมนุษย์ (Human) ได้แก่ กำลังคน (Manpower) ความสามารถ (Abilities) พลัง (Energies) ความต้องการ (Needs) ความคาดหวัง (Expectations)

(1.2) ปัจจัยนอกจากมนุษย์ (Non-Human) ได้แก่ เงินทุน (Money) เครื่องมือเครื่องจักร (Machines) วัสดุ (Materials) เทคนิควิธีการ (Methods) ที่ดิน (Land)

(2) องค์ประกอบด้านกระบวนการ (Process)

<sup>79</sup> ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, “ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส : ข้อความคิด แนวทางการใช้และระบบกฎหมาย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2564, จาก [http://thaiaixois.online.fr/etc/chai\\_service2.htm](http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service2.htm).

<sup>80</sup> ว่าที่ร้อยตรีอัครวัฒน์ นิธิจรวงศ์, “ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจตามแผนปฏิบัติงานฝ่ายเทศกิจ กรุงเทพมหานคร,” (การค้นคว้าอิสระหลักสูตร รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 10-11. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>

(2.1) การจัดการองค์กร ได้แก่ จัดโครงสร้าง จัดศักยภาพการปรับเปลี่ยน (Dynamics) การวิเคราะห์ (Analysis) การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดกลยุทธ์ (Tactics)

(2.2) การจัดระบบตัดสินใจและระบบข้อมูล ได้แก่ กระบวนการตัดสินใจ การใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information System) และการจัดระบบสนับสนุน

(2.3) การวางแผนและควบคุม ได้แก่ การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning Systems) รูปแบบการวางแผนและวิธีการที่ใช้ (Planning Methods and Models) การวางแผนงานโครงการ (Project and Program Planning) การจัดระบบควบคุมและคอมพิวเตอร์ช่วยควบคุม (Control Systems and Cybernetics) การวิเคราะห์ทุนและกำไรเพิ่มประสิทธิผล (CostBenefit Analysis and Effectiveness) และการบริหารบุคลากรและการประเมิน (Human Systems Management Evaluation)

(3) องค์ประกอบด้านผลผลิต (Outputs)

(3.1) สินค้าและบริการ (Product and Service)

(3.2) ความสามารถในการปฏิบัติขององค์กร (Performance)

(3.3) ระดับการเพิ่มผลผลิต (Productivity)

(3.4) นวัตกรรม (Innovation)

(3.5) การเติบโตและพัฒนาการขององค์กร ได้แก่ การขยายสถานที่ (Plant) การขยายทุน (Capital) การขยายตลาด (Markets) การใช้เทคโนโลยี (Technology) และการขยายบุคลากร (Personnel)

(3.6) ภาพพจน์ขององค์กร (Image)

(3.7) ความมุ่งมั่นขององค์กร (Commitment)

(3.8) แรงจูงใจขององค์กร (Motivation)

(3.9) ความพอใจของบุคลากร (Satisfaction)

วิรัช สงวนวงษ์วาน กล่าวว่า ประสิทธิภาพของการบริหารงานจะเป็นเครื่องชี้ความเจริญก้าวหน้า หรือความล้มเหลวขององค์กรงานที่สำคัญของการบริหารองค์กรก็คืองานในหน้าที่ของการบริหาร ซึ่งจะเหมือนกันเป็นสากลไม่ว่าจะเป็นองค์กรขนาดใด มีจุดประสงค์ใดเป็นเครื่องมือช่วยในการบริหารที่เหมาะสมกับองค์กรของตนเอง สถานการณ์ต่างๆ และนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรมากที่สุด<sup>81</sup>

<sup>81</sup> เติ้งฮ้าง.

ไชนี่ (Chien) ได้กล่าวไว้ว่าประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง สมรรถนะ(capacity)ขององค์กรในการที่จะอยู่รอด (survive) ปรับตัว (adapt) รักษาสภาพ (maintain) และสร้างความเติบโต (growth) ไม่ว่าองค์กรนั้นจะทำหน้าที่ใดจะต้องทำให้ลุล่วงไป<sup>82</sup>

### 2.3.7 ทฤษฎีใยแมงมุม

<sup>83</sup> “ทฤษฎีใยแมงมุม” หรือ Cobweb Model เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการผลิตสินค้าเกษตร ที่มีลักษณะหากปีใดสินค้าเกษตรชนิดใดมีราคาดีเกษตรกรจะแห่กันไปปลูกจำนวนมาก ทำให้สินค้าชนิดนั้นออกมามากจนล้นตลาด ทำให้ราคาสินค้าในปีนั้นตกลงเกษตรกรก็จะขาดทุน และเกษตรกรก็จะลดหรือเลิกปลูกในปีถัดไป ทำให้ผลผลิตมีจำนวนน้อยลงและมีราคาพุ่งสูงขึ้น เกิดการชักนำให้เกษตรกรหันไปปลูกสินค้าเกษตรดังกล่าวเพิ่มอีกจนเวียนไปอย่างนี้คล้ายกับ “ใยแมงมุม” ซึ่งเป็นปัญหาวนเวียนซ้ำซากที่เกษตรกรต้องเผชิญมาตั้งแต่อดีตและต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อมิให้อยู่ในวงจรภายใต้ทฤษฎีใยแมงมุม ได้พยายามคิดริเริ่มและประยุกต์ใช้เครื่องมือที่ช่วยให้เกษตรกรสามารถมองเห็นราคาสินค้าเกษตรที่ตนจะผลิต รวมถึงกลไกที่จะทำให้เครื่องมือดังกล่าวสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือการบริหารความเสี่ยงด้านราคาของผู้ผลิตได้ (มิต้องให้ตกอยู่ภายใต้วงจรใยแมงมุม) นั่นคือ “กลไกการซื้อขายล่วงหน้าผ่านตลาดล่วงหน้า” หรือ กลไกของ futures trading สินค้าที่เหมาะสมสำหรับเข้ามาในระบบ Futures Trading จะต้องเป็นสินค้าที่มีมาตรฐานรวมถึงต้องบังคับใช้มาตรฐานนั้นได้ ต้องมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ มีมูลค่าการซื้อขายหรือขนาดตลาดที่ใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับผู้คนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของราคา

<sup>82</sup> Edgar H. Chien, (อ้างถึงใน สมหมาย เทียนสมใจ), “รูปแบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา,” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2556), น. 27. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>.

<sup>83</sup> พิรพล ประเสริฐศรี, “ผลไม่ในกลไกการซื้อขายล่วงหน้า,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2564, จาก กรุงเทพธุรกิจ <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/580720>.

### 2.3.8 ทฤษฎีการกระทำด้วยเหตุผล<sup>84</sup>

เป็นทฤษฎีที่กล่าววามมนุษย์มีการใช้เหตุผลและข้อมูลอย่างเป็นระบบก่อนที่จะปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติพฤติกรรมใดๆ ซึ่งเป็นความเชื่อมโยงระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรม โดยเชื่อว่าทัศนคติเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การก่อเกิดพฤติกรรมได้ทัศนคติจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมว่าชอบหรือไม่ชอบ หากมีทัศนคติหรือพฤติกรรมที่ชอบหรือไม่ชอบแล้วก็จะนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติตามทัศนคติหรือพฤติกรรมนั้นสูง ทฤษฎีนี้มักมีการนำมาประยุกต์ใช้ในการวิจัยหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสูบบุหรี่ เป็นแนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติในลักษณะเน้นเฉพาะภายในตัวบุคคล ที่ส่งผลต่อความตั้งใจของมนุษย์ที่จะเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ

### 2.3.9 หลักความได้สัดส่วน<sup>85</sup>

เป็นหลักที่ให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ หลักนี้เป็นการเรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาหรือส่งเสริมให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งหลักรัฐธรรมนูญหลักนี้มีสาระสำคัญประกอบด้วยข้อเรียกร้องหรือหลักการย่อย 3 หลักการคือ

(1) หลักความสัมฤทธิ์ผล เป็นหลักการบังคับใช้ที่ผู้ใช้อำนาจต้องใช้วิธีการอนุญาตเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น

(2) หลักความจำเป็น เป็นหลักการที่ว่ามาตรการแต่ละมาตรการมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลมากน้อยต่างกัน ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ผู้ใช้อำนาจรัฐจึงควรใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการ

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักที่ต้องการให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายของบุคคลหรือสังคมกับประโยชน์มหาชนที่จะพึงได้รับ มาตรการใดที่ทำให้เกิด

<sup>84</sup> สิริภัสสร กุลศรี, “ปัจจัยที่มีผลต่อการเลิกสูบบุหรี่ของผู้ที่เข้ารับบริการในคลินิกอดบุหรี่ของโรงพยาบาลพระนารายณ์มหาราชจังหวัดลพบุรี,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต วิทยาลัยการแพทยบูรณาการ สาขาวิชาวิทยาการชะลอวัย และฟื้นฟูสุขภาพ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2560), น.15. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2564, จาก <http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/Sirapassorn.Kul.pdf>.

<sup>85</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), น. 49-50.



ความเสียหายต่อประชาชนอย่างมากแต่เกิดประโยชน์ต่อมหาชนน้อย ไม่คุ้มกับความเสียหายที่บุคคลหรือสังคมจะได้รับผู้ใช้อำนาจมีควรออกมาตรการนั้นมาใช้บังคับ

## 2.4 วิวัฒนาการของกิจการยาสูบในประเทศไทย และการจัดตั้ง ยสท.

ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกิจการยาสูบในประเทศไทยมีมานานหลายยุคหลายสมัย เริ่มตั้งแต่รัฐยังไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนในการใช้ใบยาสูบ จนรัฐเข้ามาควบคุมการจำหน่ายเพื่อหารายได้ให้กับรัฐ รวมถึงการที่รัฐจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจขึ้นมาทำหน้าที่ผลิตและจำหน่ายและหารายได้ให้กับรัฐ มีรายละเอียดและความเป็นมาดังนี้

### 2.4.1 กิจการยาสูบในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยไม่ปรากฏว่าเริ่มปลูกต้นยาสูบตั้งแต่สมัยใด แต่ที่แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง จังหวัดอุดรธานี กรมศิลปากรได้ขุดค้นพบเครื่องมือชนิดหนึ่งคล้ายไปป์ (Pipe) สำหรับสูบบุหรี่ รวมอยู่กับวัตถุโบราณที่เป็นของใช้ทั้งหลายด้วย จึงน่าจะสันนิษฐานได้ว่าประเทศไทยได้เริ่มมีการสูบบุหรี่ไม่น้อยกว่า 4,000 มาแล้ว<sup>86</sup> ไม่มีหลักฐานมาถึงเมื่อใดและใครเป็นผู้นำเข้า จากบันทึกของหมอบารอนในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชกล่าวไว้ว่าเมื่อเขาเข้ามาในเมืองไทยพบว่าคนไทยสูบบุหรี่กันทั่วไป และจากพระนิพนธ์ของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชว่า “เมื่อเขาเข้ามาในเมืองไทยพบว่าคนไทยสูบบุหรี่กันทั่วไป และจากพระนิพนธ์ของสมเด็จพระนารายณ์มหาราชว่า เมื่อ พ.ศ. 2211 ได้เขียนเล่าเรื่องประเทศสยามว่า คนไทยชอบใช้ยาสูบอย่างจน ทั้งผู้ชายและผู้หญิง ใบยาที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้จากเกาะมะนิลา จากเมืองจีน และที่ปลูกในบ้านเรา<sup>87</sup> สำหรับคำว่า “ยา” ในความหมายที่เป็นยาสูบ ในระยะแรกเข้าใจว่าคงไม่มีความหมายในเชิงลบ เพราะคนไทยสมัยก่อนใช้ยาสูบในการบำบัดรักษาโรค เช่น ใช้ใบรักษาฝี ห้ามเลือด ใช้สูบเพื่อรักษาโรคหืดหรืออบคิใบยาทำยาฆ่าแมลง เพราะสารนิโคตินในใบยาที่มีคุณสมบัติในการฆ่าสิ่งมีชีวิต สามารถใช้ผสมยารักษาสัตว์และที่สำคัญมีผลกระตุ้นระบบการทำงานต่างๆ ของร่างกายทำให้เกิดการผ่อนคลายรู้สึกสบายใจในขณะที่สูบ<sup>88</sup>

<sup>86</sup> วิทยา อัสวานิก (อ้างถึงใน เสริม เอียดตรง), “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบ, 2552,” น.5. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2564, จาก

<sup>87</sup> อุทิศ เกตุทัต, สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ. เล่มที่ 15 “ยาสูบ,” (2534), สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2563, จาก [https://www.saranukromthai.or.th/sub/other\\_sub.php?file=encyclopedia/book15.html](https://www.saranukromthai.or.th/sub/other_sub.php?file=encyclopedia/book15.html).

<sup>88</sup> การยาสูบแห่งประเทศไทย, “ยาสูบกับการค้นพบ, (ม.ป.ป.),” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2563, จาก <https://www.thaitobacco.or.th/th/2015/01/006812.html>.

<sup>89</sup>การมวนและสูบบุหรี่ในประเทศไทยมีมานานจนประมาณไม่ได้ว่าเริ่มมีขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อใด ในอดีตบุหรี่ที่คนไทยสูบเป็นบุหรี่ปั่นแหลมจะพบเห็นได้จากพานทองเครื่องยศอันเป็นแบบยามาแต่โบราณ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีบุหรี่ปั่นบ้าน โดยบุหรี่ปั่นบ้านจะปล่อยยาเส้นไว้นอกใบตองให้หอม ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการตัดยาเส้นที่อยู่นอกมวนบุหรี่ปั่นบ้านเพื่อให้พอดีวัตถุที่ใช้มวน บุหรี่เหล่านั้นส่วนใหญ่จะมวนด้วยใบบัว ใบตองอบแห้ง และใบตองอ่อน ในช่วงแรกๆ ยังไม่ถึงขั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม บุหรี่ต่างประเทศเริ่มนำเข้ามาจำหน่ายในไทย พ.ศ. 2429 ผลิตโดยบริษัท ฝู๊ค จำกัด ของสหรัฐอเมริกา โดยแรกเริ่มจะมีการจุดบุหรี่แจกให้คนไทยสูบบริเวณประตูสามยอดและสะพานหัน ต่อมาบริษัท ฝู๊ค จำกัด ได้ร่วมกับบริษัทอื่นและรวบรวมโรงงานต่างๆ ในอเมริกาไว้จำนวนมาก ได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทยาสูบอเมริกัน (The American Tobacco Company) ในปี พ.ศ. 2438 ได้มาตั้งสาขาในประเทศไทย ต่อมามีบริษัทยาสูบอังกฤษ-อเมริกัน จำกัด จากสาธารณรัฐสิงคโปร์ (The British-American Tobacco Company Ltd., Incorporated in Straits Settlements) มาเป็นตัวแทนต่อ ในช่วงนั้นมีบุหรี่ปั่นจำหน่ายในประเทศไทยหลายบริษัท เช่น บริษัทยาสูบนันทยาง แห่งเมืองเชียงใหม่ บริษัท ซอร์เตอร์ จำกัด (Sorter and Company) แห่งเมืองเชียงใหม่ บริษัท เฮนรีวอห์ ดี.คูเปอร์ยอนสตัน บอร์เนียว โอเรียนเต็นสโตร์ และง่วนไท่ฮง บุหรี่ที่จำหน่ายส่วนใหญ่จะมาจากจีน อังกฤษและอเมริกา สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมบุหรี่ปั่นเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเกิดจากนายซี.ปาปาโยโนปูลอส ชาวกรีกภายหลังโอนมาเป็นสัญชาติไทย โดยการประกอบการค้ายาสูบเริ่มแรกมวนด้วยมือ แต่ประสบความสำเร็จในการค้ายาสูบ และได้มีการจ้างแรงงานนับร้อยคน ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานเงิน ๑๐ ชั่ง ให้ซื้อเครื่องมวนบุหรี่จากประเทศเยอรมนีพร้อมเงินหมุนเวียน โดยโรงงานตั้งอยู่มณณนสี่พระยา มีบุหรี่ปั่นหลายรสและมีส่งออกไปจำหน่ายถึงสาธารณรัฐสิงคโปร์ ฮองกง ชัวเถา และเชียงใหม่ ภายหลังได้ปิดกิจการเมื่อสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 โรงงานที่สองตั้งขึ้นโดยคนไทยคนหนึ่งชื่อนายไกรลาส ฉ่อยตระกูล (ฉ่อยกอกหรือฉ่อย) เนื่องจากเป็นผู้มีความชำนาญเพราะเคยทำงานอยู่กับบริษัท บริติชอเมริกัน โทแบคโค จำกัด เคยเป็นผู้จัดการบริษัทยาสูบหลายแห่ง เช่นบริษัทยาสูบนันทยาง สาขากรุงเทพ และบริษัท ลิงโย มาแล้ว รวมทั้งเคยไปศึกษาการเพาะปลูกยาสูบที่อเมริกามา 2 ปี โดยนายไกรลาสฯ เป็นหุ้นส่วนใหญ่ ร่วมกันจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัดบูรพายาสูบ เมื่อ พ.ศ. 2469 ที่เชิงสะพานมอญ โดยใช้เครื่องจักรจากเชียงใหม่และญี่ปุ่น พ.ศ. 2476 ได้ย้ายมาที่บริเวณสะพานเหลือง ถนนพระรามสี่ ปัจจุบันคือที่ตั้งศาล

<sup>89</sup> ข้อมูลของโรงงานยาสูบระหว่าง พ.ศ. 2491-2496, (ม.ป.ป.).

แรงงานกลาง ซึ่งบุหรีของห้างหุ้นส่วนจำกัดบูรพายาสูบช่วงแรกส่วนใหญ่ใช้ใบยาพื้นเมืองและสามารถทำการค้าบุหรีแข่งขันกับของบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด หรือ BAT ได้ ภายหลังจากหาใบยาพื้นเมืองทั้งใบเพื่อจะนำมาหั่นกับเครื่องจักรของโรงงานผลิตยาสูบ เนื่องจากชาวไร่ยาสูบนิยมขายยาฝอย (ใบยาสดนำมาหั่นเป็นเส้นและตากแห้ง) ไม่ใช่ใบยาดากแห้งทั้งใบ เหตุที่ชาวไร่ยาสูบไม่นิยมใช้ใบยาดากแห้งทั้งใบเนื่องจากใบยาดากแห้งทั้งใบชาวไร่ไม่สามารถหั่นด้วยมือได้ และการซื้อใบยาต้องมีการวางเงินมัดจำและขอร้องชาวไร่ยาสูบให้ขายใบยาแห้งทั้งใบซึ่งไม่ได้รับความสะดวก ห้างหุ้นส่วนจำกัดบูรพายาสูบเปลี่ยนไปซื้อใบยาจากจีนและอเมริกาซึ่งเสียภาษีศุลกากรต่ำและราคาถูกกว่า ต่อมาได้มีการทดลองปลูกยาสูบที่เมืองเชียงแสนเก่า แต่ไม่ได้ผลดีเนื่องจากห่างไกลและฝึคนงานยาก ในที่สุดต้องกลับมาซื้อใบยา เวอร์ยีนีเยจากต่างประเทศเนื่องจากราคาถูก ประกอบกับผู้บริโภครู้จักเปลี่ยนไปนิยมใบยากลิ้นนี้ แต่ห้างหุ้นส่วนจำกัดบูรพายาสูบยังคงสนับสนุนการปลูกยาสูบที่เชียงรายและเชียงใหม่อยู่ บุหรีของห้างหุ้นส่วนจำกัดบูรพายาสูบขายดีมากมีทั้งบุหรีของอ่อน ซองแข็งและแบบกระป๋อง แต่เนื่องจากบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด ซึ่งมีทุนและเทคโนโลยีที่ดีกว่าเข้ามาตั้งโรงงานผลิตยาสูบในเมืองไทยทำให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดบูรพายาสูบ ต้องขายโรงงานผลิตยาสูบให้กับรัฐบาลไทยใน พ.ศ. 2482 บริษัทผลิตบุหรีที่มีชื่อเสียงในยุคนั้นมีบริษัทกวางฮก จำกัด ของจีน ตั้งโรงงานผลิตยาสูบอยู่เชิงสะพานพุทธยอดฟ้าตรงข้ามวัดเลียบ บริษัทฮอฟฟัน จำกัด ตั้งอยู่ถนนวิฑู ยังมีโรงงานผลิตบุหรีขนาดเล็กๆ มีทุนน้อยอีก 3 แห่ง คือของบริษัทอิสระ จำกัด บริษัทสวนยาสยาม จำกัด และห้างสยามยาสูบ แต่ไม่สามารถแข่งขันกับบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด ซึ่งมีทุนหนากว่าได้จึงต้องเลิกกิจการไป สำหรับบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด มีโรงงานผลิตบุหรีขนาดใหญ่ในประเทศไทย มีประวัติเริ่มต้นจากบริษัทยาสูบในอังกฤษที่มีความเกรงกลัว บริษัทตุ้ค จำกัด ของอเมริกาที่ได้รวบรวมโรงงานต่างๆ ในอเมริกาไว้จำนวนมากและได้ตั้งบริษัทใหม่ชื่อว่าบริษัท อเมริกันโทแบคโค จำกัด (บริษัทยาสูบอเมริกัน จำกัด) และได้รุกเข้าไปในตลาดอังกฤษและซื้อกิจการโรงงานผลิตยาสูบต่างๆ ในอังกฤษ โดยบริษัทยาสูบในอังกฤษมีการรวมหุ้นและตั้งบริษัทใหม่ว่าบริษัทยาสูบอิมพีเรียล (The Imperial Tobacco Company) เพื่อต้านและต่อสู้กับบริษัท อเมริกันโทแบคโค จำกัด (บริษัทยาสูบอเมริกา จำกัด) แต่มีการเจรจาดกกลงกันว่าจะไม่เข้าไปก้าวก่ายในการค้ายาสูบของฝ่ายตรงข้าม และได้ตั้งบริษัทร่วมกันเพื่อประกอบการค้ายาสูบทั่วโลกยกเว้นอาณาเขตประเทศอังกฤษ อเมริกา คิวบาร์และเปอร์โตริโก ใช้ชื่อว่าบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด (บริษัทยาสูบอังกฤษ-อเมริกัน จำกัด หรือตัวย่อว่า (BAT)) โดยจดทะเบียนการค้าที่สาธารณรัฐสิงคโปร์และมารับดำเนินการต่อจากบริษัท อเมริกันโทแบคโค จำกัด (บริษัทยาสูบอเมริกา จำกัด) สาเหตุที่บริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด มาเปิดโรงงานในประเทศ

ไทยเพราะเห็นว่าเหลือประเทศไทยแห่งเดียวที่บริษัทยังไม่มีโรงงาน ซึ่งในระแวกรอบประเทศไทยบริษัทบริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด ตั้งโรงงานรอบแล้วทั้งสิ้นและสามารถควบคุมตลาดบุหรี่ไว้ได้เป็นส่วนใหญ่ การตั้งบุหรี่เข้ามาขายในไทยต้องเสียค่าขนส่งและภาษีผู้ราคานูหรีที่ผลิตในประเทศไม่ได้และบริษัทไม่สามารถปรุ้งนุหรีให้เหมาะสมตรงกับรสนิยมของคนไทย ประกอบกับประเทศไทยปลูกยาสูบพันธุ์พื้นเมืองจำนวนมาก ลักษณะภูมิศาสตร์บางแห่งมีสภาพเหมาะสมที่จะปลูกยาสูบพันธุ์เวอร์ยีเนีย ประกอบขณะนั้นเป็นช่วงเศรษฐกิจตกต่ำในสาธารณรัฐสิงคโปร์ บริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด จึงย้ายฐานการผลิตมาที่กรุงเทพ โดยได้เปิดโรงงานที่ตำบลบ้านใหม่ ถนนเจริญกรุง นุหรีของบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด ได้รับความนิยมน้อย่างมากสามารถแข่งขันกับบริษัทนุหรีต่างๆ ที่ผลิตอยู่ในประเทศไทยในขณะนั้นได้ และได้มีการขยายกิจการโดยใน พ.ศ. 2477 ได้ตัดแปลงโรงงานใหม่ รับพนักงานเพิ่ม และเริ่มมีการทดลองปลูกใบยาเวอร์ยีเนียอย่างจริงจังในจังหวัดเชียงรายเป็นแห่งแรก ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาใบยาในประเทศไทยโดยสามารถทดลองปลูกครั้งแรกได้เพียง 3,000 กิโลกรัม โดยในช่วง พ.ศ. 2478 - 2483 บริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด สามารถผลิตนุหรีได้ถึงวันละห้าล้านมวน สามารถผลิตใบยาในประเทศได้ถึงสี่แสนกิโลกรัม และซื้อใบยาจากผู้บ่มได้กว่าแปดแสนกิโลกรัม ก่อนการโอนกิจการให้กับรัฐบาลไทย รวมทั้งรัฐบาลได้ซื้อกิจการโรงงานของทั้งบริษัทกวางฮกฯ และ บริษัทฮอฟฟีนฯ มาให้กรมสรรพสามิต เพื่อให้เป็นอุตสาหกรรมใหญ่ของประเทศเพื่อที่รัฐบาลจะได้ผูกขาดการบริหารจัดการเอง

สำหรับกฎหมายว่าด้วยยาสูบฉบับแรกของไทยคือพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481<sup>90</sup> ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังมีได้มีการกำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรมนุหรีซิกาเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยขณะนั้นผู้จะประกอบอุตสาหกรรมซิกาเรตต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิต มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสรรพสามิต ให้สามารถเข้าตรวจโรงงานและเอกสารสมุดบัญชีต่างๆ มีอำนาจควบคุมให้การปิดแสดมปีให้ถูกต้องสำหรับยาสูบที่จะนำออกจากโรงงานอุตสาหกรรมให้ปิดแสดมปีทุกซอง การขออนุญาตประกอบอุตสาหกรรมนุหรีซิกาเรต การปิดแสดมปี และการตรวจเอกสารสมุดบัญชีต่างๆ เป็นจุดเริ่มต้นทำให้เกิดความวิตกกังวลของบริษัทผลิตยาสูบในขณะนั้น เนื่องจากมีข่าวว่าในอนาคตรัฐบาลไทยอาจจะผูกขาดการผลิตนุหรีซิกาเรตเสียเอง

<sup>90</sup> (พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481, 2481, 22 มีนาคม, น. 1089-1103)

#### 2.4.2 การจัดตั้ง ยสท.

สำหรับ ยสท. เดิมคือโรงงานยาสูบ (รยส.) ซึ่ง รยส. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2482 โดยรัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะดำเนินการอุตสาหกรรมยาสูบเองหมด จึงได้เริ่มซื้อโรงงานยาสูบของเอกชนมาบริหารจัดการเอง ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัดบุรพยาสูบ ที่สะพานเหลือง ถนนพระราม 4 โดยการบริหารกิจการดังกล่าวในเมืองต้นได้ตั้งโรงงานยาสูบมาดำเนินงานภายใต้การควบคุมของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ตั้งแต่วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2482 โดยมีชื่อว่า “โรงงานยาสูบไทยสะพานเหลือง” ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นโรงงานยาสูบ สรรพสามิต 2 โรงงานยาสูบจึงถือแต่วันที่ 19 เมษายน 2482 เป็นวันสถาปนาโรงงานยาสูบ ในปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้ซื้อโรงงานผลิตบุหรี่ของบริษัททวงฮอก และบริษัทฮอฟฟัน เพิ่มอีกทำให้กิจการยาสูบเริ่มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และซื้อโรงงานผลิตบุหรี่ที่ตำบลบ้านใหม่ ถนนเจริญกรุง (โรงงานยาสูบ 1) รวมถึงกิจการเพาะปลูกใบยาของบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด โดยที่มีเงื่อนไขว่าเจ้าหน้าที่บริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด ประมาณ 10 นาย จะให้ความร่วมมือดำเนินงานในฐานะหัวหน้างานส่วนต่างๆ ต่อไปจนถึงปี ภายใต้การควบคุมของกรมสรรพสามิต โรงงานยาสูบที่รัฐบาลรวมซื้อมาดำเนินงานนี้เรียกว่า “โรงงานยาสูบ กรมสรรพสามิต” โดยมีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Thailand Tobacco Monopoly”<sup>91</sup>

ในช่วงนั้น โรงงานยาสูบมีเพียง 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายโรงงาน ฝ่ายขาย ฝ่ายบัญชี และฝ่ายไร่ การดำเนินงานในช่วงแรกๆ พอประชาชนทราบว่าโรงงานผลิตบุหรี่ของบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด ได้เปลี่ยนมาเป็นของกรมสรรพสามิตประชาชนก็ไม่ค่อยนิยมสูบบุหรี่ของโรงงานยาสูบ แม้จะมีเจ้าหน้าที่ของบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด บางส่วนควบคุมการผลิต ยิ่งประกอบกับเกิดภาวะสงครามมหาเอเชียบูรพา ทำให้วัสดุ อุปกรณ์และวัตถุดิบในการผลิตขาดแคลน ในช่วงดังกล่าวประเทศญี่ปุ่นมีความพยายามจะตั้งฐานทัพอากาศในประเทศในแถบอินโดจีน โดยได้เคลื่อนกองทัพบาประชิดชายแดนไทยทางทิศตะวันออกทำให้บริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด จึงได้ตัดสินใจขายกิจการทั้งหมดให้กับรัฐบาลไทย สำหรับการซื้อกิจการดังกล่าวใช้ทุนหมุนเวียนของกระทรวงการคลังเป็นเงิน 5,500,000 บาท โดยกรมสรรพสามิตได้รับซื้อไว้เมื่อ 1 กันยายน 2484 มีบันทึกการซื้อขายและลงนามที่กรมสรรพสามิตในวันที่ 6 ธันวาคม 2484 ซึ่งเป็นเวลา 2 วันก่อนประเทศไทยเข้าร่วมสงครามมหาเอเชียบูรพา โดยถือแต่วันที่ 1 กันยายน 2484 เป็นวันที่ โรงงานผลิตบุหรี่ของบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด โอนมาเป็นของรัฐบาลไทยแล้ว

<sup>91</sup> การยาสูบแห่งประเทศไทย, “ประวัติการยาสูบแห่งประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.thaitobacco.or.th/th/about-us>.



แต่เกิดความเข้าใจผิดของทหารญี่ปุ่นโดยไม่ทราบว่าได้มีการขายโรงงานผลิตบุหรี่ให้กับรัฐบาลไทยไปแล้ว ซึ่งทหารญี่ปุ่นยังคิดว่าโรงงานผลิตบุรียังเป็นของบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด เพราะยังมีเจ้าหน้าที่บริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด ที่ทำความตกลงกับโรงงานยาสูบ กรมสรรพสามิตในการให้ความร่วมมือการผลิตอยู่ ทหารญี่ปุ่นจึงได้เข้ายึดโรงงานผลิตบุหรี่ที่บ้านใหม่ และสำนักงานใหญ่ของกองการยาสูบ โดยเจ้าหน้าที่ของบริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด เกรงกลัวทหารญี่ปุ่น โดยบางคนได้หลบหนีออกไปนอกประเทศและบางคนถูกทหารญี่ปุ่นควบคุมตัวไว้ เป็นเหตุให้กิจการผลิตบุหรี่ในระยะนั้นต้องหยุดดำเนินการ จนกระทั่งได้มีการเจรจาทางการเมืองให้ทหารญี่ปุ่นถอนตัวไปจากโรงงานผลิตบุหรี่ ซึ่งกองการยาสูบ กรมสรรพสามิต จึงได้จัดเจ้าหน้าที่ไทยเข้าดำเนินงานแทนเจ้าหน้าที่บริษัท บริติชอเมริกันโทแบคโค จำกัด<sup>92</sup>

วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2485 มีพระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ให้โรงงานยาสูบ ไปสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

ในช่วง พ.ศ. 2486 มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ให้โอนโรงงานยาสูบกลับไปกลับมาระหว่างกระทรวงการคลังและกรมโรงงานอุตสาหกรรมหลายครั้ง โดยวันที่ 11 พฤษภาคม 2586 ให้โอนโรงงานยาสูบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมมาที่กระทรวงการคลัง วันที่ 6 สิงหาคม 2586 ให้โอนโรงงานยาสูบกลับมาอยู่กระทรวงอุตสาหกรรม และวันที่ 30 กันยายน 2486 ให้โอนโรงงานยาสูบจากกระทรวงอุตสาหกรรมกลับมาสังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

พ.ศ. 2486 มีพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2486 บังคับใช้โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484 โดยพระราชบัญญัติการยาสูบ พ.ศ. 2486 “หมวด 3” อุตสาหกรรมยาสูบ มาตรา 21 การประกอบอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่ชิกาเรต เป็นการผูกขาดของรัฐ”<sup>93</sup> ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการผูกขาดการประกอบอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่ชิกาเรตในประเทศไทย แม้จะเป็นช่วงการผูกขาดการผลิตบุหรี่ชิกาเรตโดยรัฐ แต่ รยส. ก็ประสบปัญหาขาดแคลนใบยา และวัสดุห่อมวน เนื่องจากการขนส่งยากลำบากและภัยจากการโจรกรรม จึงเป็นเหตุให้

<sup>92</sup> อัครวิ นุญพันธ์, “การวิเคราะห์ความสามารถในการจัดสงครายได้ให้รัฐบาลของรัฐวิสาหกิจกรณีศึกษา: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง,” (วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์), 2547), น. 51. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2564, จาก <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>.

<sup>93</sup> (พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2486, 2486, 4 กุมภาพันธ์, น. 298)



รยส. ไม่สามารถผลิตบุหรี่ปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนได้ทำให้มีการกักตุนบุหรี่ปริมาณ

พ.ศ. 2487 มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมสรรพสามิต ในกระทรวงการคลัง พุทธศักราช 2487 มาตรา 4 ให้แบ่งส่วนราชการกรมสรรพสามิต ก. ราชการบริหารส่วนกลาง 10. โรงงานยาสูบ จากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว รยส. กลับมาอยู่ภายใต้การบริหารของกรมสรรพสามิต อีกครั้งและก็บริหารงานภายใต้สังกัดกรมสรรพสามิต

พ.ศ. 2497 มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 19720/2497 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2497 ให้ รยส. ขึ้นตรงต่อกระทรวงการคลัง รยส. จึงได้มาอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของกระทรวงการคลัง จากเอกสารหลักฐานที่พบทำให้เชื่อได้ว่าเหตุที่ รยส. ต้องมาสังกัดกระทรวงการคลังเนื่องจากในขอบอำนาจของกรมสรรพสามิตในการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช 2484<sup>94</sup> ประกอบพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมสรรพสามิตในกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495 ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ให้กรมสรรพสามิตหารายได้จากการตั้งโรงงานผลิตและจำหน่ายบุหรี่ปริมาณ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า “นิติบุคคลย่อมมีอำนาจกระทำการกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดได้แต่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของตน แต่ทว่าวัตถุประสงค์ที่ประสงค์ของกรมสรรพสามิตหาได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะไม่ และโดยที่กรมสรรพสามิตเป็นกรมในกระทรวงการคลัง จึงย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดนอกขอบวัตถุประสงค์ที่ประสงค์ของกระทรวงการคลังนั้น หมายความว่าเงินในวิธีการปกติของการบริหาร ไม่รวมถึงการกระทำการกิจการค้าขาย แม้จะได้เคยมีพระราชกฤษฎีการะบุ รยส. เป็นส่วนราชการส่วนหนึ่งของกรมสรรพสามิตก็ดี ก็หาได้ทำให้วัตถุประสงค์ที่ประสงค์ของกระทรวงการคลังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรไม่”<sup>95</sup> หลังจากประสบปัญหาเรื่องอำนาจของส่วนราชการในการบริหารกิจการ รยส. ของกระทรวงการคลังและกรมสรรพสามิต ทางสภานิติบัญญัติได้มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496 มาตรา 10 กำหนดให้ “กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมอื่น”<sup>96</sup>

<sup>94</sup> (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช 2484, 2484, 19 สิงหาคม, น. 1038)

<sup>95</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 106/2496 เรื่อง การทำนิติกรรมและการดำเนินคดีในโรงศาลของโรงงานยาสูบ.

<sup>96</sup> (พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496, 2496, 31 ธันวาคม, น. 14)

จากเหตุในเรื่องอำนาจการของกรมสรรพสามิตในการบริหารกิจการของ รยส. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานให้ รยส. ขึ้นตรงต่อกระทรวงการคลังและการบริหารงาน โดยทั่วไปให้ขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง<sup>97</sup> ดังนั้น รยส. จึงได้มาสังกัดกระทรวงการคลังตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (พ.ศ. 2497) โดยใช้ชื่อว่า “โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง” แต่ยังใช้ชื่อภาษาอังกฤษเหมือนเดิมว่า “Thailand Tobacco Monopoly”

ความที่ รยส. ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้ประสบปัญหาความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ได้มีความพยายามจัดตั้ง รยส. เป็นนิติบุคคลหลายครั้งกว่าจะประสบความสำเร็จใช้เวลานานนับสิบปี ก่อนที่จะเป็น ยสท. ในปัจจุบัน มีความพยายามยกฐานะ รยส. เป็นนิติบุคคลจำนวนหลายครั้ง ดังนี้

พ.ศ. 2517 ยกร่าง พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... แต่กฎหมายยังไม่ผ่านการพิจารณาเนื่องจากเปลี่ยนรัฐบาล

พ.ศ. 2541 ยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... โดย รยส. ดำเนินการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษากฎหมายระหว่างการค้าดำเนินงานตามสัญญาจ้าง บริษัทที่ปรึกษาประสบปัญหาการบริหารงานและ รยส. ได้บอกเลิกสัญญา

พ.ศ. 2542 เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดย รยส. เป็นรัฐวิสาหกิจในกลุ่มที่ต้องปรับองค์กรเป็นบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนฯ มีการศึกษาการแปรรูป รยส. แต่มีการคัดค้านจากประชาชน พนักงานยาสูบและสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบ ไม่ให้แปรรูป รยส. ทำให้ความพยายามแปรรูป รยส. ต้องยุติ

พ.ศ. 2548 นำเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เพื่อขอปรับองค์กรเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 อีกครั้ง แต่เนื่องจากการคัดค้านของประชาชน พนักงานและสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบ การขอปรับองค์กรเป็นนิติบุคคล จึงไม่มีการพิจารณาต่อ

พ.ศ. 2551 นำเสนอสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เพื่อขอปรับองค์กรเป็นนิติบุคคล โดยร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... แต่กระทรวงการคลังยังไม่ผ่านการพิจารณา

<sup>97</sup> คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 19720/2497, “เรื่องการบริหารงานของโรงงานยาสูบ”, ลงวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2497.

พ.ศ. 2552

- รยส. จ้างบริษัทที่ปรึกษากฎหมายเพื่อจัดทำร่างกฎหมายรับรององค์กรเป็นนิติบุคคล ซึ่งบริษัทที่ปรึกษาได้นำเสนอแนวทางการเป็นนิติบุคคลโดยพระราชกฤษฎีกา เพราะเป็นรัฐวิสาหกิจที่คงมีสภาพเป็นรัฐ ย่อมสามารถประกอบธุรกิจผูกขาดได้ และได้มีการนำเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อกระทรวงการคลัง ทำให้เกิดการประชุมใหญ่วิสามัญสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบ คัดค้านการเป็นนิติบุคคล เนื่องจากเกรงว่าการเป็นนิติบุคคลโดยพระราชกฤษฎีกาอาจทำให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและปัญหาความมั่นคงขององค์กรจากการเป็นนิติบุคคลโดยพระราชกฤษฎีกา ได้มีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่าง รยส. กับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบให้ยกเลิกการเป็นนิติบุคคลตามร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... จนกว่าจะมีการตกลงร่วมกันได้กับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบ

พ.ศ. 2555 มีการจ้างมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย เพื่อศึกษาแนวทางการเปลี่ยนสถานะองค์กรเป็นนิติบุคคลในแต่ละรูปแบบแล้ว เห็นว่ารูปแบบที่มีความเป็นไปได้ คือการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การของรัฐบาล

ในการดำเนินการเพื่อผลักดันให้ยกฐานะ รยส. เป็นนิติบุคคล มีความพยายามประชาสัมพันธ์ภายในกับพนักงานอย่างต่อเนื่อง และเชิญที่ปรึกษาจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มาสร้างความเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นของการเป็นนิติบุคคล รวมทั้งเพื่อให้พนักงานมีส่วนร่วม ได้จัดบรรยายให้ความรู้และตอบข้อสงสัย และทำแบบสอบถามสำรวจความเห็นพนักงานเพื่อเลือกแนวทางการเป็นนิติบุคคล โดยพนักงานร้อยละ 64 เห็นด้วยกับการเป็นนิติบุคคล เพราะพนักงานส่วนใหญ่เริ่มเข้าใจว่าการยกฐานะองค์กรเป็นนิติบุคคลไม่ใช่การแปรรูป รยส.

พ.ศ. 2556 จัดทำข้อเสนอและแผนการรับรององค์กรเป็นนิติบุคคลของ รยส. โดยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... แต่ไม่สำเร็จเพราะถูกคัดค้านจากพนักงานและสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบที่ไม่ต้องการเป็นนิติบุคคลโดยพระราชกฤษฎีกา

พ.ศ. 2557 ผู้บริหาร รยส. และกระทรวงการคลังเล็งเห็นถึงปัญหาในเรื่องการบริหารหารงานของ รยส. ที่ต้องแข่งขันกับต่างประเทศ ซึ่งในการบริหารงานของ รยส. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้กำหนดระเบียบการบริหารงานโรงงานยาสูบ และมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการยาสูบเป็นผู้รับมอบอำนาจในการทำนิติกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการของ รยส. ในนาม “กระทรวงการคลัง (โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง)” โดยภารกิจหลักมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ให้รัฐจากการประกอบอุตสาหกรรมผลิตบุหรี่ซิการ์เรตซึ่งเป็นกิจการผูกขาดโดยรัฐ และจำหน่ายบุหรี่ซิการ์

แร่ ในกรณีที่ รยส. จะดำเนินกิจการอื่นใดเพื่อหารายได้ นอกเหนือจากผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยาสูบ ยาเส้น รยส. จะต้องมีการหารือหรือขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจก่อนดำเนินการใดๆ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรค เกิดความล่าช้า โดยเฉพาะในช่วงการบริหารกิจการที่ไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในส่วนของการเป็น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม และกระบวนการทาง ปกครองต่างๆ ในศาล เรื่องที่ รยส. มีการหารือส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาตอบกลับจากกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารกิจการ เพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นให้ รยส. มีความคล่องตัวและพร้อมต่อการแข่งขันกับบุหรี่ต่างประเทศ ภายใต้สถานการณ์อุตสาหกรรมยาสูบที่มีการแข่งขันสูง รยส. จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการเป็นนิติ บุคคลเพื่อศึกษาและเตรียมการเป็นนิติบุคคล โดยมีผู้แทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบเข้าไปอยู่ใน คณะทำงานต่างๆ จำนวน 4 คณะ ได้แก่ คณะอนุทำงานพิจารณาร่างกฎหมายยกฐานะองค์กรเป็นนิติบุคคล ของ รยส. (พิจารณากฎหมายจัดตั้ง ศึกษาข้อดี-ข้อด้อย การเป็นนิติบุคคล ศึกษาเปรียบเทียบการเป็นนิติ บุคคล โดยกฎหมายรูปแบบ และยกร่างกฎหมายจัดตั้ง) โดยนำผลการศึกษาที่ รยส. เคยจ้างมูลนิธิสถาบันวิจัย กฎหมายศึกษาแนวทางการเปลี่ยนสถานะองค์กรเป็นนิติบุคคลในแต่ละรูปแบบมาแก้ไขปรับปรุงเพื่อเป็น แนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ แต่งตั้งคณะอนุทำงานพิจารณา การใช้ที่ดินหรือการหาประโยชน์จากที่ดินของ รยส. (พิจารณาการได้มาและการคืนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน) แต่งตั้งคณะอนุทำงานด้านสิทธิประโยชน์ของพนักงานและผลกระทบทางด้านภาษี (พิจารณาสหสิทธิ ประโยชน์ต่างๆ ของพนักงานและผลกระทบของ รยส. เมื่อเป็นนิติบุคคล) และคณะทำงานจัดทำแผน Business Plan การใช้ที่ดินของ รยส. (พิจารณาการนำที่ดินที่ได้รับโอนจากกระทรวงการคลังมาใช้ประโยชน์ ในกิจการ)

พ.ศ. 2558 ผลการดำเนินการยกฐานะ รยส. เป็นนิติบุคคล ได้ข้อสรุปเห็นควรนำเสนอข กฐานะ รยส. เป็นนิติบุคคล โดยพระราชบัญญัติ มีการนำเสนอผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการ อำนวยการโรงงานยาสูบ มีมติเห็นชอบและส่งเรื่องให้กระทรวงการคลัง

พ.ศ. 2559 กระทรวงการคลังได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการร่าง พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559<sup>98</sup> และส่งให้สำนักงาน

<sup>98</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ.... สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2564, จาก [https://resolution.soc.go.th/?page\\_id=74&find\\_word=การยาสูบแห่งประเทศไทย&start\\_date=&end\\_date=&book\\_number=&page\\_no=1](https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=การยาสูบแห่งประเทศไทย&start_date=&end_date=&book_number=&page_no=1)

คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่าง ชั้นตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 13)

การพิจารณาจัดตั้ง รยส. เป็นนิติบุคคลได้พิจารณาว่าควรจัดตามแนวทางกฎหมายใด ระหว่างกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยจัดตั้งในรูปบริษัท กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดโดยจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชน กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจโดยการแปรสภาพ กฎหมายว่าด้วยจัดตั้งองค์การของรัฐบาลโดยจัดตั้งเป็นพระราชกฤษฎีกา และการจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เฉพาะ โดยพิจารณาเห็นว่าเมื่อ รยส. ประกอบอุตสาหกรรมในลักษณะที่เป็นการผูกขาดของรัฐตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยยาสูบ การแปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัดอาจทำให้บริษัทมีผู้ถือหุ้นอื่น นอกเหนือจากรัฐ จึงควรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวด้วย เมื่อปรากฏว่าเดิมการประกอบอุตสาหกรรมบุหรีชิกาแรกเป็นการผูกขาดของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ และปัจจุบันการผลิตบุหรีชิกาแรกเป็นกิจการผูกขาดของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต จึงเป็นการสมควรตราพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งหน่วยงานสำหรับการใช้อำนาจประกอบอุตสาหกรรมดังกล่าวซึ่งเป็นแนวทางที่เหมาะสมมากที่สุด<sup>99</sup> ได้มีการส่งร่างเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการพิจารณาเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2561 และได้ยุบ รยส. และจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นบริหารกิจการแทน รยส. ในนามการยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 มาตรา 7 ให้มีอำนาจในการผลิตบุหรีชิกาแรกซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตและยสท. มีขอบอำนาจในการหารายได้ให้กับรัฐมากขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งมีถึงหกอนุมาตรา ตลอดจนกำหนดอำนาจมาตรา 8 ให้กระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ ยสท. อีกสิบเอ็ดอนุมาตรา

ด้านการดำเนินงานของ ยสท. ในส่วนของการจัดหาใบยาเพื่อนำมาใช้ในการผลิตยาสูบ กล่าวได้ว่า รยส. ในอดีต หรือ ยสท. ในปัจจุบัน เป็นองค์กรหลักที่รับซื้อใบยาจากเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ เพื่อใช้ในการผลิตบุหรีชิกาแรกภายในประเทศเนื่องจากการผลิตบุหรีชิกาแรกเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดย ยสท. จะมีชาวไร่ยาสูบในสังกัด ยสท. และผู้บ่มอิสระที่ ยสท. จะกำหนดปริมาณการรับซื้อ (โควตา) และทำสัญญาผูกพันล่วงหน้าในการจัดหาใบยาให้ได้คุณภาพและปริมาณที่ ยสท. ต้องการ ซึ่งทำให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่ได้รับการจัดสรร โควตาจาก ยสท. มีความมั่นใจว่าจะได้รับเงินจากการขายใบยา

<sup>99</sup> เพิ่งอ้าง.



ให้ ยสท. ได้อย่างแน่นอนรวมทั้งยังสามารถประมาณการได้ว่าแต่ละปีจะมีรายได้จากการจำหน่ายใบยาให้ ยสท. เป็นจำนวนเท่าใด ทำให้สามารถวางแผนการดำเนินชีวิตที่แน่นอนได้ สำหรับใบยาส่วนใหญ่ที่ใช้ในการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตในประเทศไทยจะเป็นใบยาพันธุ์เวอร์จิเนีย เบอรัลเลย์และใบยาเตอร์กิช ซึ่งในอดีตกว่า 20 ปี ยสท. มีการนำเข้าใบยาพันธุ์เวอร์จิเนีย เบอรัลเลย์ จากสหรัฐอเมริกา และบราซิล เนื่องจากใบยาไทยมีคุณสมบัติบางประการที่แตกต่างจากใบยาของสหรัฐอเมริกา และบราซิล ต่อมา ยสท. ได้มีการพัฒนาใบยาในประเทศจนมีคุณสมบัติใกล้เคียงพอที่จะนำมาใช้ทดแทนใบยานำเข้าจากต่างประเทศได้ ซึ่งบุหรี่ยี่ห้อหลายตราของ ยสท. ใช้ใบยาไทยหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ ทำให้ประเทศลดดุลการค้าในการนำเข้าใบยาจากต่างประเทศ ตลอดจนสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรชาวไร่ยาสูบให้มีสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเกษตรกรหลายๆ กลุ่มที่ปลูกพืชชนิดอื่น เนื่องจาก ยสท. มีการประกันราคารับซื้อ มีการจัดเจ้าหน้าที่ลงไปส่งเสริม ช่วยเหลือและให้ความรู้แก่เกษตรกรในการปลูกต้นยาสูบ เพื่อให้ได้ใบยาที่มีคุณภาพมาตรฐาน อาจเรียกได้ว่ากระบวนการรับซื้อใบยาของ ยสท. เป็นต้นแบบของเกษตรกรพันธสัญญา (Contract Farming) ก็ว่าได้ เนื่องจากระบบการจัดการและรับซื้อใบยาในรูปแบบดังกล่าวใช้มาตั้งแต่ก่อตั้ง รยส. ในปี พ.ศ. 2482

#### 2.4.3 แนวคิด การนำกัญชา กัญชง มาใช้ในกิจการของ ยสท.

โดยที่ ยสท. แม้เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 แต่ก็ไม่ได้เป็นหน่วยรับงบประมาณที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารกิจการเหมือนเช่นรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ในการบริหารงานของ ยสท. จะใช้เงินกำไรที่ ยสท. ได้มาจากการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อเรต ใบยา และผลิตภัณฑ์ยาสูบบริหารกิจการ โดยกำไรส่วนหนึ่งจะนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด<sup>100</sup> ซึ่งกระทรวงการคลังกำหนดตั้งแต่ยังเป็น รยส. ให้นำส่งกำไรที่ร้อยละแปดสิบแปด เหลือกำไรนำมาใช้บริหารกิจการร้อยละสิบสอง จากที่ผลกำไร ยสท. ลดลงเนื่องจากการเปลี่ยนวิธีการคิดภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ห้อเรตทำให้มีการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยี่ห้อเรตต่อซองสูงขึ้นส่งผลให้บุหรี่ยี่ห้อของ ยสท. เสียภาษีสูงขึ้น ในขณะที่บุหรี่ยี่ห้อนำเข้าจากต่างประเทศเสียภาษีสรรพสามิตน้อยลง ยสท. จึงมีรายได้จากการจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อเรตลดลง กำไรที่ ยสท. เคยได้รับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 -2560 มีกำไรปีละไม่ต่ำกว่า 6,500 ล้านบาท โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2560 ซึ่ง

<sup>100</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2548 ข้อ 16.



เป็นปีสุดท้ายก่อนการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบ ยศท. มีกำไรถึง 9,344.37<sup>101</sup> โดยเฉลี่ย ยศท.จะมีเงินเหลือจากการนำส่งกำไรให้กระทรวงการคลังเพื่อนำมาใช้ในการบริหารกิจการประมาณ 1,000 กว่าล้านบาทต่อปี ทำให้ ยศท. ไม่ประสบปัญหาสภาพคล่องในการบริหารกิจการ ในขณะที่ ยศท. มีรายได้ลดลงโดยในปีงบประมาณ 2563 มีกำไรเหลือเพียง 550.25 ล้านบาท สำหรับปี 2564 มีกำไร 1,041 ล้านบาท ส่วนหนึ่งที่ทำให้กำไรเพิ่มสูงขึ้นมาจากการลดต้นทุนการบริหารของ ยศท. เมื่อมีการส่งกำไรให้กระทรวงการคลังในอัตราร้อยละแปดสิบแปด ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องจากเงินที่นำมาใช้ในการบริหารกิจการของ ยศท. ซึ่งหาก ยศท. ไม่หาผลิตภัณฑ์ใหม่มาเพิ่มรายได้ให้กับ ยศท. โดยหวังเพียงรายได้จากการจำหน่ายบุหรี่ซิการ์แคตเป็นหลักแล้วย่อมมีแนวโน้มที่อาจมีรายได้ติดลบในอนาคตสำหรับแนวความคิดในการนำกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยศท. พบว่าเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ..... โดยคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีการกำหนดอยู่ในแผนเสนอกฎหมายลำดับรองในการที่จะนำกัญชงหรือ Hemp มาใช้ในกิจการของ ยศท. เพื่อออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น<sup>102</sup> เนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นว่า ยศท. สามารถนำสมรรถนะหลักขององค์กรจากการเป็นนิติบุคคลในการสร้างแหล่งรายได้ใหม่เพื่อชดเชยความผันผวนของรายได้หลักจากธุรกิจยาสูบ ยศท. มีแนวความคิดนำกัญชงมาใช้เกี่ยวกับกระดาษห่อมวนบุหรี่ ก้นกรองบุหรี่ การศึกษาเกี่ยวกับการนำน้ำมันจากเฮมพ์มาใช้เป็นส่วนผสมของสารปรุงเพื่อลดโทษของบุหรี่<sup>103</sup> โดยการพัฒนาต่อยอดการนำเฮมพ์มาใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมบุหรี่หรืออาจพัฒนาเป็นก้นกรองบุหรี่ นอกจากนี้ยังสามารถสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรชาวไร่ยาสูบให้มีรายได้เพิ่มจากการปลูกยาสูบร่วมกับกัญชง เนื่องจากกัญชงจะเป็นพืชเศรษฐกิจใหม่ของประเทศไทย โดยสามารถปลูกเป็นพืชหมุนเวียนร่วมกับต้นยาสูบได้ และโดยที่สามารถนำทุกส่วนของกัญชงมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น เปลือกจากลำต้นให้เส้นใย เนื้อของลำต้นที่ลอกเปลือกแล้วสามารถนำมาผลิตกระดาษ แกนของต้นมีคุณสมบัติดูดซับกลิ่นสามารถนำมาทำก้นกรองบุหรี่ หรืออัดเป็นวัสดุรองสินค้าเมล็ดกัญชงสามารถนำมาสกัดเอาน้ำมันเพื่อเป็นอาหาร เครื่องสำอาง อาหารเสริม หรือเคลือบกระดาษ

<sup>101</sup> โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง, รายงานผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, 16 พฤศจิกายน 2560, น. 28.

<sup>102</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0503/37020 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2560 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....

<sup>103</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 5 วันศุกร์ที่ 19 มกราคม 2561 , (น. 7).

มวนเพื่อเพิ่มอายุขัย ใบบสามารถนำมาเป็นยาอาหาร รวมทั้งสามารถปลูกเพื่อตัดวงจรพืชที่ทำลายต้นยาสูบได้ นอกจากนี้ยังมีสารสำคัญคือ CBD (Cannabidiol) เป็นสารที่สามารถสกัดได้จากกัญชงและกัญชา ซึ่งไม่มีฤทธิ์กระตุ้นระบบประสาท เนื่องจากสาร CBD<sup>104</sup> เป็นสารที่มีฤทธิ์ต้านอาการเมาเคลิ้มและอาการทางจิตของ THC มีการศึกษาใช้สาร CBD เพื่อควบคุมอาการชักและอาการปวด สาร CBD ยังไม่พบว่าทำให้เกิดการดื้อหรือติด ฉะนั้นการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่มีสารดังกล่าวจึงไม่ทำให้เกิดอาการเคลิบเคลิ้มและจิตใจเลื่อนลอย นอกจากนี้ CBD ยังถูกนำมาใช้ในการรักษาโรคและบรรเทาอาการเจ็บป่วยต่าง ๆ ได้เพราะมีสรรพคุณที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกายและจิตใจ สามารถช่วยผู้ป่วยให้อาหารมากขึ้น ลดความวิตกกังวล ช่วยให้หลับได้ดีขึ้น บรรเทาอาการเกร็งของกล้ามเนื้อ ลดการอักเสบและระงับอาการคลื่นไส้อาเจียน ที่สำคัญสาร CBD เป็นส่วนที่มีราคาสูงที่สุดในผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกัญชง ยศสท. จึงมีความต้องการให้สามารถนำกัญชงมาใช้ในกิจการได้

#### 2.4.4 แนวคิดการนำสารเสพติดมาใช้ในกิจการของ ยศสท. ได้ตามกฎหมาย

นิโคตินในใบบเป็นสารที่ทำให้คนเสพติดบุหรี่ โดยมีงานวิชาการทางการแพทย์ที่ยอมรับโรคพาร์กินสันนั้นเกิดจากการขาดโดพามีนการให้สารนิโคตินจึงน่าจะมีประโยชน์ในการรักษาโรคนี้จากการทดลองในสัตว์พบว่าสารนิโคตินสามารถลดภาวะแทรกซ้อนของโรคและมีฤทธิ์ปกป้องการเสื่อมของเซลล์ประสาท ในการศึกษาทางวิทยาการระบาดแบบย้อนหลังพบว่าผู้ซึ่งสูบบุหรี่มีอุบัติการณ์ของโรคพาร์กินสันต่ำกว่าคนทั่วไป ในงานวิจัยล่าสุดของแพทย์ชาวอังกฤษจากผู้สูบบุหรี่จำนวน 30,000 คนแบบติดตามไปข้างหน้า ตั้งแต่ ค.ศ. 1951 (พ.ศ. 2494) โดยติดตามเป็นเวลานานถึง 65 ปี พบว่าการเสียชีวิตจากโรคพาร์กินสันในผู้ซึ่งสูบบุหรี่น้อยกว่าผู้ซึ่งไม่สูบบุหรี่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติราวร้อยละ 30<sup>105</sup> แต่อย่างไรก็ดีโดยที่นิโคตินในยาสูบทำให้เกิดการเสพติด จึงไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานด้านสาธารณสุข แต่ปรากฏว่ากัญชาและกัญชงแม้จะมีสารเสพติดซึ่งในปัจจุบันมีการยอมรับในทางวิชาการสนับสนุนทั้งแพทย์แผนไทยและแผนปัจจุบันว่าสารสำคัญในกัญชา และกัญชง สามารถนำมาใช้ในทางการแพทย์ได้ มีความพยายามผลักดันให้รัฐบาลส่งเสริมให้เกิดการปลูกกัญชาทางการแพทย์ได้อย่างเสรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำหน่ายเป็นวัตถุดิบสำหรับผลิตเป็นยา หรือเพื่อการรักษา

<sup>104</sup> สทภูมิ ศรีสุเมะ, สังคมไทยทางไปของกัญชา, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2564, จาก [https://www.rama.mahidol.ac.th/atrama/sites/default/files/public/pdf/column/AtRama34\\_c02.pdf](https://www.rama.mahidol.ac.th/atrama/sites/default/files/public/pdf/column/AtRama34_c02.pdf).

<sup>105</sup> ก้องเกียรติ คุณท์กันทรการ, สมชัย บวรภักดี, “ประโยชน์ของนิโคติน,” วารสารประสาทวิทยาแห่งประเทศไทย, Vol.36 • NO.4 • 2020, น. 78. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2564, จาก [http://www.neurothai.org/images/journal/2020/vol36\\_no4/12%20Essay-Kongkiet.pdf](http://www.neurothai.org/images/journal/2020/vol36_no4/12%20Essay-Kongkiet.pdf).

ทางการแพทย์ โดย ยสท. มีโรงพยาบาลเป็นขององค์กรเองเดิมชื่อ “โรงพยาบาลโรงงานยาสูบ” ปัจจุบันได้รับโปรดเกล้าพระราชทานชื่อใหม่จากสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง ชื่อว่า “โรงพยาบาลสวนเบญจกิติเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา” มีแพทย์ทั่วไปและแพทย์เฉพาะทางรักษาผู้ป่วย ยสท. โดยมีการรักษาโรคทั่วไป และโรคเฉพาะทางหลายสาขา เช่น ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุครบวงจร แพทย์แผนไทย ศูนย์ไตเทียม อายุรกรรมทั่วไป คลินิกกุมารเวชกรรม คลินิกศัลยกรรมทั่วไป กระจกและข้อ คลินิกสูตินรีเวชกรรม แผนกฉุกเฉิน คลินิกจักษุ คลินิกหูคอจมูก คลินิกโรคไต ไตเทียม คลินิกทางเดินอาหาร คลินิกระบบปัสสาวะ คลินิกทันตกรรม คลินิกแพทย์แผนไทยประยุกต์ ซึ่ง ยสท. ถือเป็นรัฐวิสาหกิจไม่กี่แห่งในประเทศไทยที่มีโรงพยาบาลเป็นของตนเองเพื่อเป็นสวัสดิการในการรักษาพยาบาลพนักงานและครอบครัว โดยโรงพยาบาลเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารของฝ่ายการแพทย์ซึ่งเป็นส่วนงานหนึ่งของ ยสท. สำหรับโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ เป็นโรงพยาบาลขนาดกลาง แต่ถือได้ว่าเป็นโรงพยาบาลที่ใหญ่ที่สุดในโรงพยาบาลของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดในประเทศไทยในขณะนี้ ที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสวัสดิการของพนักงานและครอบครัว ในองค์กร ปัจจุบันนอกจากจะเป็นสวัสดิการในการรักษาพยาบาลพนักงาน ยสท. และครอบครัว แล้วโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ ยังมีศักยภาพเหลือ จึงได้มีการเปิดให้บริการแก่ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจอื่นๆ และบุคคลทั่วไป แต่ไม่สามารถดำเนินการเชิงพาณิชย์ได้เต็มศักยภาพเนื่องจากโรงพยาบาลไม่อยู่ในวัตถุประสงค์หลักตามมาตรา 7 และมาตรา 8 แต่จัดเป็นการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงานและครอบครัวเกี่ยวกับการเจ็บป่วยตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 หาก ยสท. จะนำกัญชาและกัญชงมาปลูกเพื่อนำมาใช้ในทางการแพทย์สำหรับโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ เพียงอย่างเดียวก็จะทำให้กัญชาและกัญชงที่ ยสท. ส่งเสริมให้มีการปลูกเกินความต้องการใช้ที่แท้จริง ก็อาจเป็นปัญหาการกระจายวัตถุดิบ ประกอบกับการจัดสวัสดิการพนักงานและครอบครัวไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักในการดำเนินธุรกิจของ ยสท. ดังนั้น การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ทางการแพทย์ของโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ จึงมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถปลูกในปริมาณมากเกินกว่าความต้องการใช้เพื่อเป็นสวัสดิการได้ จึงเป็นอีกหนึ่งความท้าทายที่โรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่บุคคลทั่วไปด้วย มิใช่จำกัดแต่เพียงเพื่อสวัสดิการรักษาพยาบาลพนักงาน ยสท. และครอบครัวเท่านั้น ดังนั้น เมื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นตามมาตรา 3 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการของ ยสท. ปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยให้ ยสท. สามารถนำกัญชา กัญชงมาใช้ในวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวกับการผลิตยาสูบได้อย่างจำกัด ยสท. จึงจะต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เพื่อให้ ยสท. ขยายขอบเขตการดำเนินกิจการในการนำผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นมาใช้ นอกเหนือจากการผลิตยาสูบ ก็จะทำให้ ยสท. ดำเนินกิจการการปลูกกัญชา กัญชง เพื่อนำมาเป็นวัตถุดิบให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งด้านการแพทย์ ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้อย่างครบถ้วน และครบวงจร สำหรับในส่วนของการนำกัญชา หรือกัญชงมาใช้เสฟเพื่อการสันทนากการ โดยที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่อนุญาตให้นำกัญชา กัญชงในส่วนที่เป็นยาเสพติดมาใช้เสฟเพื่อการสันทนากการซึ่งยังเป็นความผิดกฎหมายแต่ในต่างประเทศหลายประเทศยอมให้มีการนำกัญชาและกัญชงเสฟเพื่อสันทนากการได้ สำหรับ ยสท. ซึ่งเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์และศักยภาพของ ยสท. แล้ว เห็นว่า ยสท. มีความสามารถผลิตกัญชา กัญชง จำหน่ายเพื่อการสันทนากการได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับ ยสท. และเงินนำส่งรัฐแล้ว ยังช่วยเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรที่มีรายได้ลดลงจากการปลูกและจำหน่ายใบยาที่ลดลง แต่อย่างไรก็ดี การศึกษานี้เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ที่ ยสท. จะนำกัญชา กัญชง มาใช้ในการประกอบกิจการเท่านั้น มิได้หมายความว่า ยสท. จะนำกัญชา กัญชง ไปผลิตและจำหน่ายเพื่อการสันทนากการ ซึ่งการที่ ยสท. จะดำเนินการหรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของ ยสท. และกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานกำกับ ยสท. เพราะ ยสท. จะต้องไปดำเนินการกระบวนการด้านกฎหมายเช่นแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือออกกฎหมายลำดับรองมารองรับการดำเนินการดังกล่าว

โดยที่ ยสท. เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิจัย พัฒนา และปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการผลิตยาสูบ ใบยา หรือผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น ซึ่งหาก ยสท. สามารถออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นโดยมีกัญชาในกฎกระทรวงดังกล่าว ยสท. นอกจากจะปลูกเพื่อนำมาใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบแล้ว ยสท. อาจเป็นองค์กรของรัฐที่สามารถควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับการปลูกกัญชาในลักษณะต้นน้ำ และส่งวัตถุดิบให้กับองค์กรอื่นของรัฐเพื่อแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ก็ได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวทางตามอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ที่กำหนดให้รัฐภาคีที่อนุญาตให้มีการปลูกกัญชาเพื่อผลผลิตจัดตั้งสถาบันหนึ่งหรือหลายสถาบันเพื่อควบคุมดูแลการปลูกกัญชา

## บทที่ 3

### แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยาสูบและยาเสพติด ระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และประเทศไทย

การกำหนดวัตถุประสงค์ของ ยสท. เพื่อให้การดำเนินการประสบความสำเร็จตรงเจตนารมณ์ของการหารายได้ควบคู่ไปกับการดูแลสุขภาพหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแล โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยุทธศาสตร์ชาตินโยบายแห่งรัฐทั้งมิติด้านสุขภาพและมิติด้านการพาณิชย์ เป็นโจทย์ใหญ่ที่สำคัญที่ทำให้ ยสท. นอกจากต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วยังต้องหารายได้ให้รัฐด้วย ซึ่งการที่จะทำให้สำเร็จตามนโยบายและวัตถุประสงค์ทั้ง 3 เรื่องที่เหมือนจะสวนทางกันกับหน้าที่และอำนาจของ ยสท. ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้ง ที่กำหนดวัตถุประสงค์นอกจากผลิตบุหรี่ซิการ์ แรต ยาสูบ ใบบยา และผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นแล้ว ยสท. สามารถประกอบอุตสาหกรรมและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับ ยาสูบ ใบบยา และผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น ซึ่งเป็นประเด็นว่า ยสท. สามารถนำกัญชา กัญชง มาใช้ตามขอบวัตถุประสงค์ได้หรือไม่เพียงไร รวมถึงวิธีการที่จะนำมาใช้ในการปลูกให้ได้คุณภาพมาตรฐานในการนำไปใช้ในกิจการด้านอื่นๆ ทั้งด้านสาธารณสุข ด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและด้านเกษตรกรรม ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศต่างประเทศ และประเทศไทยบังคับใช้

#### 3.1 แนวทางการจัดให้มีกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมยาสูบ

โดยที่ผลิตภัณฑ์ยาสูบถือเป็นสินค้าที่อาจทำให้ได้รับอันตรายจากสารนิโคตินและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ ในส่วนของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศจึงได้มีการกำหนดมาตรการขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางให้สมาชิกแต่ละประเทศนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศตนในการควบคุมการผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ

3.1.1 กรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (WHO Framework Convention on Tobacco Control- FCTC) มาตรา 5.3 มาตรา 6 มาตรา 9 และมาตรา 15

กรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ เป็นสนธิสัญญาความร่วมมือระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชากร โลกให้ปลอดภัยจากการใช้ผลิตภัณฑ์



ยาสูบ สำหรับสาระสำคัญของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบมี 11 หมวด 38 มาตรา<sup>106</sup> ประกอบด้วยหมวดที่สำคัญ เช่น วัตถุประสงค์หลักการแนวทางและการบริหารจัดการพันธกรณีทั่วไป มาตรการเกี่ยวกับการลดอุปสงค์ การลดอุปทานของยาสูบ ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิค และการสื่อสารข้อมูล การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ ทำให้ประเทศต่างๆ สามารถกำหนดมาตรการการควบคุมยาสูบตามมาตราต่างๆ ของกรอบอนุสัญญาฯ ข้อกำหนดต่างๆ ภายใต้กรอบอนุสัญญาควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก เป็นข้อกำหนดขั้นต่ำที่รัฐภาคีสามารถที่จะกำหนดมาตรการหรือกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่าได้<sup>107</sup> ซึ่งประเทศสมาชิกหรือภาคีจะต้องบังคับใช้มาตรการต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค แม้กรอบอนุสัญญาดังกล่าวเป็นกรอบอนุสัญญาที่มีพันธผูกพันต่อรัฐภาคีแต่ไม่มีบทลงโทษ หากแต่ประเทศที่ไม่สามารถดำเนินการตามข้อกำหนดของกรอบอนุสัญญาฯ จะถูกรัฐภาคีอื่นเพ่งเล็งว่ารัฐภาคีนั้น ไม่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากยาสูบ สำหรับมาตรการทางกฎหมายของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบมีหลายมาตราตามที่กล่าวมาแล้ว จะขอกล่าวเฉพาะประเด็นสำคัญบางมาตรา ดังนี้

มาตรา 5 พันธกรณีทั่วไปและการป้องกันการแทรกแซงจากรัฐกิจยาสูบ

มาตรา 5.3 อยู่ในหมวดที่ 2 วัตถุประสงค์หลักการแนวทางและการบริหารจัดการพันธกรณีทั่วไป ซึ่งกำหนดนโยบายในการควบคุมยาสูบว่าภาคีต้องคุ้มครองป้องกันไม่ให้ธุรกิจยาสูบแทรกแซงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาสูบดังกล่าวไม่ให้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการค้าและประโยชน์อื่นๆ ของอุตสาหกรรมยาสูบ

มาตรา 5.3 บัญญัติว่า<sup>108</sup> “ภาคีอนุสัญญา จำต้องตื่นตัวเกี่ยวกับความพยายามใดๆ ของอุตสาหกรรมยาสูบ ที่จะทำลายหรือล้มล้างความพยายามในการควบคุมยาสูบของรัฐ และจำต้องทราบถึงวิธีการต่าง ที่อุตสาหกรรมยาสูบใช้ในการล้มล้างความพยายามในการควบคุมยาสูบ” จึงได้กำหนดให้มีการบังคับใช้นโยบายว่าด้วยการควบคุมยาสูบให้ภาคีอนุสัญญาป้องกันนโยบายดังกล่าว

<sup>106</sup>

<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=8149310C2DC88597EA60D44FA1C36D7A?sequence=1>, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2564.

<sup>107</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>108</sup> ชุรุณี พิษณุกุลมงคล, “ศูนย์ข้อมูลเพื่อสังคมปลอดภัย มุขนิพนธ์รณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564, จาก

[http://www.ashthailand.or.th/content\\_attachment/attach/d560a16afca572463e8f4ed1e60de7e.pdf](http://www.ashthailand.or.th/content_attachment/attach/d560a16afca572463e8f4ed1e60de7e.pdf).



จากการแทรกแซงของผู้ประกอบการและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในอุตสาหกรรมยาสูบ การดำเนินการตาม ข้อตกลงมาตรา 5.3 สามารถทำได้โดยกำหนดเป็นนโยบาย ประกาศ กฎระเบียบ หรือตราเป็นกฎหมาย เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการป้องกันการแทรกแซงนโยบายสาธารณะจากรัฐกิจยาสูบ โดยมีหลัก ปฏิบัติ ดังนี้

1. ประชาสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายในสังคมทราบอย่างทั่วถึง ถึงความพยายามของบริษัทบุหรี่ ในการจัดวางนโยบายควบคุมยาสูบ
2. เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่มีการติดต่อกับบริษัทบุหรี่ ยกเว้นเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้ กฎหมายควบคุมยาสูบเท่านั้น กรณีที่จะมีการพบปะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส และมีรายงาน บันทึกเป็นหลักฐานที่สาธารณะจะตรวจสอบได้
3. หน่วยงานรัฐต้องไม่ร่วมกิจกรรมใดๆ กับบริษัทบุหรี่ไม่ว่าจะเป็น โครงการที่เกี่ยวข้อง กับเยาวชนการศึกษา (เพราะเป้าหมายของบริษัทบุหรี่คือการหาพวก)
4. เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่รับของขวัญ การบริการ หรือความช่วยเหลือใดๆ จากบริษัท บุหรี่ (เพื่อชื้อใจ ตัดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ให้ดำเนินการในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อควบคุม ยาสูบ)
5. ควรห้ามหน่วยงานของรัฐทุกแขนงรับความช่วยเหลือไม่ว่ารูปแบบใดๆ จากบริษัทบุหรี่
6. ห้ามบริษัทบุหรี่บริจาค สนับสนุนพรรคการเมือง นักการเมือง หรือสนับสนุนกิจกรรม วรรณคดีหาเสียง
7. ห้ามสนับสนุนและหรือร่วมกิจกรรมในโครงการที่เรียกว่า “เพื่อสังคมของบริษัทบุหรี่”
8. ห้ามประชาสัมพันธ์โฆษณาโครงการช่วยเหลือ บริจาคให้แก่สังคมโดยบริษัทบุหรี่
9. ต้องออกกฎหมายให้บริษัทบุหรี่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกิจต่อรัฐและสาธารณะ
10. ต้องไม่ให้สิทธิพิเศษแก่ธุรกิจบุหรี่
11. ต้องปฏิบัติต่อธุรกิจยาสูบของรัฐและธุรกิจยาสูบอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับด้านมาตรการลดการบริโภคยาสูบประกอบด้วยมาตรา 6 มาตรการด้านราคาและ ภาษีเพื่อลดความต้องการยาสูบ

มาตรา 6 มาตรการด้านราคาและภาษีเพื่อลดอุปสงค์ของยาสูบ มาตรานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายทางราคาและภาษีให้เหมาะสม เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการลดปริมาณการบริโภค ยาสูบของประชาชน รวมถึงการห้ามหรือจำกัดการจำหน่าย การนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบซึ่งปลอดจากภาษี

ศุลกากรและภาษีสรรพากรของบุคคลซึ่งเดินทางระหว่างประเทศ<sup>109</sup> โดยมาตรา 6 นี้เห็นว่ามาตรการด้านราคาและภาษีเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพและมีความสำคัญของการลดการบริโภคยาสูบ โดยเฉพาะเด็ก ๆ โดยอาจใช้นโยบายภาษีและนโยบายราคายาสูบตามความเหมาะสมผลิตภัณฑ์เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ด้านสุขภาพที่มุ่งลดยาสูบการบริโภค

มาตรา 6 บัญญัติว่า

1. ภาคิตรีษนัษคิรัวมัตรการด้ำนรคาคและภำยิเป็นวิธิการที่มีประสิทธิภำพและมีความสำคัญของการลดการบริโภคยาสูบตามกลุ่มต่างๆของประชากรโดยเฉพาะเด็ก ๆ และประชาชนทั่วไป

2. ภำยิได้อธิปไตยของคู่ภำคิในการกำหนดและจัดตั้งนโยบายการจัดเก็บภำยิ แต่ละภำคิควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์ด้ำนสุขภาพแห่งชำคิที่เกี่ยวข้องการควบคุมยาสูบและนำมาใช้หรือรักษาตามความเหมาะสมกับมัตรการซึ่งอำจรวมถึง

(a) การใช้นโยบายภำยิและนโยบายรคาคยาสูบตามความเหมาะสมผลิตภัณฑ์เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ด้ำนสุขภาพที่มุ่งลดยาสูบการบริโภค และ

(b) การห้ามหรือ จำกััด การขายและ / หรือการนำเข้ำตามความเหมาะสมผู้เดินทางจากต่างประเทศที่ต้องเสียภำยิและผลิตภัณฑ์ยาสูบปลอดภำยิ

3. ภำคิจะจัดให้มีอัตราการจัดเก็บภำยิสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบและแนวม้วนของการบริโภคยาสูบในรำนงำนเป็นระยะต่ที่ประชุมภำคิตามมัตรา 21

มัตรา 9 เป็นมัตรการเกี่ยวกับการควบคุมสารต่างๆ ที่อยู่ในผลิตภัณฑ์ยาสูบ เพื่อป้องกันมิให้มีการเติมสารปรุงต่างๆ ในบุหรืเพื่อชรสและใช้ดึงดูดให้คนบริโภคยาสูบ โดยทำให้รู้สึคว่บุหรืดีมีสารที่เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพ โดยมีกำหนดแนวทางบางส่วนสำหรับการดำเนินการควบคุมสารต่างๆ ที่สำคัญกำหนดในระเบียบว่าด้วยเนื้อหาของผลิตภัณฑ์ยาสูบและการเปิดเผยข้อมูลผลิตภัณฑ์ยาสูบข้อ 3.1.2 ส่วนผสม

ส่วนนี้สรุปรมัตรการที่ภำคิสามารถแนะนำเพื่อควบคุมส่วนผสม

ภำคิควรแนะนำมัตรการที่ร่างไว้ในส่วนนี้ ตามกฎหมายของประเทศของตน โดยคำนึงถึงสถานการณ์และลำดับความสำคัญของประเทศของตน

<sup>109</sup> เพิ่งอ้าง, น. 421.

ภาคีควรพิจารณาหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ หลักฐานอื่น ๆ และประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ เมื่อกำหนดมาตรการใหม่เกี่ยวกับส่วนผสมของผลิตภัณฑ์ยาสูบ และพวกเขาควรตั้งเป้าหมายที่จะใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดที่พวกเขาสามารถบรรลุได้<sup>110</sup>

#### มาตรา 15 การลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมาย

ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การปลอมแปลง การขนส่ง การรับ การมีไว้ในครอบครอง การกระจาย การขาย หรือการหาซื้อ ตลอดจนการปฏิบัติหรือการกระทำใดๆ ซึ่งมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่การกระทำเกี่ยวกับยาสูบที่ผิดกฎหมาย ทั้งในระดับภายในประเทศ ระดับ ภูมิภาคและระดับโลก โดยสาระสำคัญของมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า

1. ภาคีพึงตระหนักดีว่า การจัดการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมายทุกรูปแบบ รวมทั้งยาสูบที่ลักลอบขนส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบหนีภาษี การผลิตยาสูบที่ผิดกฎหมายและการปลอมแปลงผลิตภัณฑ์ยาสูบ ต้องได้รับความร่วมมือและการดำเนินการตามกฎหมายของประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการดำเนินการในระดับภูมิภาคและระดับโลกเป็นองค์ประกอบสำคัญของการควบคุมยาสูบ

2. ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องกำหนดและบังคับใช้มาตรการทางนิติบัญญัติ มาตรการทางบริหาร มาตรการทางปกครอง หรือมาตรการอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่าบรรจุกัมภ์และหีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบทั้งหมดและใด ๆ ภายนอกบรรจุกัมภ์ของผลิตภัณฑ์ดังกล่าวถูกทำเครื่องหมายเพื่อช่วยภาคีในการตรวจสอบที่มาของผลิตภัณฑ์ยาสูบและเป็นไปตามกฎหมายของประเทศ และทวิภาคีหรือพหุภาคีที่เกี่ยวข้อง ข้อตกลงช่วยเหลือภาคีในการตรวจสอบการหลีกเลี่ยง การติดตาม และควบคุมการเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์ยาสูบและสถานะทางกฎหมายของผลิตภัณฑ์ โดยให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของภาคีแต่ละฝ่าย ดังนี้

(a) กำหนดให้ซองและหีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบสำหรับขายปลีกและการขายส่งในตลาดภายในแต่ละประเทศมีข้อความว่า “ได้รับอนุญาตขายใน (ใส่ชื่อของประเทศ หน่วยงานย่อยภูมิภาคหรือรัฐบาลกลาง)” เท่านั้น หรือการทำเครื่องหมายอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพเพื่อระบุปลายทางสุดท้ายหรือที่จะช่วยให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบว่าผลิตภัณฑ์นั้นถูกต้องตามกฎหมายสำหรับการขายในประเทศหรือในตลาดนั้นหรือไม่

<sup>110</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2565, จาก

(b) พิจารณาตามความเหมาะสมในการพัฒนาระบบการติดตามและการติดตามที่เป็นประโยชน์และจะเพิ่มความปลอดภัยให้กับระบบจำหน่ายและช่วยในการตรวจสอบการค้ายาสูบที่ผิดกฎหมาย

3. ภาคิแต่ละฝ่ายต้องกำหนดรายละเอียดบนบรรจุภัณฑ์ หรือเครื่องหมายที่ระบุไว้ในอนุมาตรา 2 จะต้องนำเสนอ โดยใช้ภาษาที่ชัดเจน และ หรือใช้ภาษาหลักของภาคิ

4. เพื่อจำกัดการค้าที่ผิดกฎหมายของผลิตภัณฑ์ยาสูบ ภาคิแต่ละฝ่ายจะต้อง

(a) รวบรวมข้อมูลและติดตามการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบข้ามแดน รวมถึงการค้าที่ผิดกฎหมายรวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่สรรพสามิต และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเหมาะสมและเป็นไปตามกฎหมายของประเทศ ทวิภาคิ หรือระดับพหุภาคิที่เกี่ยวข้องสามารถใช้บังคับได้

(b) ตรากฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมให้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดบทลงโทษและวิธีการเยียวยาที่เหมาะสม เพื่อต่อต้านการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งบุหรี่ปลอมและบุหรี่ปเดือน

(c) ดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่าอุปกรณ์การผลิตที่ถูกยึดทั้งหมดบุหรี่ปลอมและบุหรี่ปเดือนและผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายอื่น ๆ ถูกทำลายโดยใช้วิธีการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีที่เป็นไปได้หรือกำจัดทิ้งตามกฎหมายภายในประเทศ

(d) กำหนดและดำเนินมาตรการในการตรวจสอบ การบันทึก และควบคุมการจัดเก็บและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ถูกยึด หรือเคลื่อนย้ายภายใต้การยกเว้นอากรศุลกากรหรือภาษี หรือการยกเว้นอื่นๆ ภายในเขตอำนาจรัฐภาคิ และ

(e) กำหนดมาตรการตามความเหมาะสมเพื่อให้สามารถยึดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย

5. จัดทำข้อมูลที่รวบรวมตามอนุมาตรา 4 (a) และอนุมาตรา 4 (d) แบบสมบูรณ์เพื่อเตรียมไว้รายงานประจำงวดของตนต่อการประชุมของภาคิตามมาตรา 21

6. ภาคิจะส่งเสริมตามความเหมาะสมและเป็นไปตามกฎหมายของประเทศ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับชาติตลอดจนภูมิภาคและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้ององค์การระหว่างรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนการฟ้องร้องและการดำเนินคดีเพื่อจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายจะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระดับอนุภูมิภาคเพื่อต่อต้านการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย

7. ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องพยายามดำเนินมาตรการต่างๆ ซึ่งรวมถึงการออกใบอนุญาตตามความเหมาะสมเพื่อใช้ควบคุมการผลิตและการจำหน่าย สำหรับใช้ในการป้องกันการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มีความพยายามนำเสนอให้ประเทศไทยเข้าร่วมพิธีสารว่าด้วยการขจัดผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายขององค์การอนามัยโลก ด้วยเหตุผลที่ว่าการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือในการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ค้าบุหรี่ข้ามพรมแดนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคีและองค์กรระหว่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงด้านศุลกากร และอาชญากรรมระหว่างประเทศ<sup>111</sup> อย่างไรก็ตาม การค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายในประเทศไทยมีการขยายจำนวนเพิ่มขึ้นในพื้นที่ชายแดนประเทศเมียนมาและลาวที่ติดกับชายแดนไทยเป็นบุหรี่ที่มาจากประเทศจีน ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้บริเวณชายแดนมีการเพิ่มขึ้นของบุหรี่ผิดกฎหมายคือการเข้ามาของชาวจีนทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เกิดการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นบริเวณชายแดน และที่สำคัญคือขาดความร่วมมือและการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดระหว่างรัฐทำให้มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของบุหรี่ผิดกฎหมาย<sup>112</sup>

### 3.1.2 กฎหมายของสหภาพยุโรป

<sup>113</sup> สหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากสนธิสัญญาที่เรียกรวมกันว่า “EU Treaties” ประกอบด้วย Treaty establishing the European Coal and Steel Community , Treaties of Rome : EEC and EURATOM treaties , Merger Treaty - Brussels Treaty , Single European Act , Treaty on European Union – Maastricht Treaty , Treaty of Amsterdam , Treaty of Nice และ Treaty of Lisbon. ซึ่งประเทศสมาชิกทั้งหมดร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อมอบอำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่งของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมารวมกันไว้ที่สหภาพยุโรป โครงสร้างสหภาพยุโรปและระบบกฎหมายยุโรปประกอบด้วย

<sup>111</sup> ฉัตรสุมน พงศ์ภิญา โย, “การรับพิธีสารจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบของผลิตภัณฑ์ยาสูบ,” วารสารกฎหมายชีวิตกับกฎหมาย. Vol. 16 No. 2 (July - December 2020), น. 21. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2564, จาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/QLLJ/issue/download/16869/Vol16%20No.2%202020>.

<sup>112</sup> เพิ่งอ้าง, น.15.

<sup>113</sup> อภิขญา ทิมพิทักษ์, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปลดปล่อยพืชตัดแปลงพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายสหภาพยุโรป,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น. 42-47. <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>.

รัฐสภายุโรป (European Parliament) ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบกฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปตามหลักประชาธิปไตย รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการไต่สวน รัฐสภายุโรปเป็นเพียงสถาบันเดียวที่เป็นตัวแทนที่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชากรประมาณห้าร้อยล้านคน รัฐสภายุโรปยังมีอำนาจพิจารณาและรับรองกฎหมายของสหภาพยุโรปในสาขาที่ได้รับมอบหมายอำนาจตามที่ระบุในสนธิสัญญาลิสบอน โดยใช้อำนาจร่วมกับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป

คณะกรรมการยุโรป (European Commission) รับผิดชอบในการเสนอและการดำเนินการตามกฎหมายของสหภาพยุโรป เป็นผู้พิทักษ์รักษาสันติสัญญา โดยทำการตรวจสอบสนธิสัญญาต่าง ๆ และทำงานร่วมกับศาลยุติธรรมยุโรปในการดูแลให้กฎหมายสหภาพยุโรปถูกนำไปใช้อย่างเหมาะสม

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) ประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากประเทศสมาชิกแห่งสหภาพยุโรป มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎระเบียบของสหภาพยุโรปและอนุมัติงบประมาณร่วมกับรัฐสภายุโรป ตลอดจนกำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการยุโรป และประสานงานเรื่องอื่น ๆ ระหว่างประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกจะผลัดกันทำหน้าที่เป็นประธานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป วาระละ 6 เดือน

คณะมนตรียุโรป (European Council) เป็นผู้กำหนดทิศทางทางการเมืองของสหภาพยุโรป ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย European Council เป็นเวทีการประชุมของประมุขแห่งรัฐหรือผู้นำรัฐบาลของประเทศสมาชิก

กระบวนการตรากฎหมายจะเริ่มด้วยการที่ คณะกรรมการยุโรปเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปร่วมกันพิจารณาตราเป็นกฎหมาย เมื่อเป็นกฎหมายแล้ว คณะกรรมการยุโรปและประเทศสมาชิกจะนำกฎหมายที่ตราขึ้นแล้วไปบังคับใช้

กฎหมายที่อยู่ภายใต้ประชาคมยุโรปมี 2 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ ระดับสหภาพยุโรป และระดับประเทศสมาชิก สำหรับระดับสหภาพยุโรป จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) กฎหมายปฐมภูมิ (Primary Legislation) (2) กฎหมายทุติยภูมิ (Secondary Legislation) กล่าวคือ

(1) กฎหมายปฐมภูมิ (Primary legislation) ได้แก่ สนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ผู้นำสูงสุดของประเทศสมาชิกได้กลงเห็นชอบร่วมกันให้บัญญัติขึ้น จึงถือเป็นข้อตกลงที่เป็นพื้นฐานสำหรับทุกการกระทำในสหภาพยุโรป



(2) กฎหมายทุติยภูมิ (Secondary Legislation) มาจากหลักการและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาประกอบด้วยกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ คือ Regulation, Directive, Decision, Recommendation, Opinio

สำหรับ Regulation ที่เสนอโดยคณะกรรมการยุโรปและต้องได้รับความเห็นชอบโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ร่วมกับสภายุโรป จึงเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรปที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับอีก

ส่วน Directive นั้นคล้ายกับ Regulation แต่เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้กฎระเบียบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีอยู่แล้วในระดับประเทศสมาชิกมีกรอบในการดำเนินงานที่ชัดเจนและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ประเทศสมาชิกสามารถที่จะเลือกรูปแบบและวิธีการที่สะดวกและเหมาะสมได้ เนื่องจาก Directive ไม่มีผลใช้บังคับในประเทศสมาชิกโดยตรง เมื่อสหภาพยุโรปออก Directive แล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องนำไปออกกฎหมายภายในประเทศของตนเพื่อรองรับวัตถุประสงค์ของ Directive

Decision เสนอโดยคณะกรรมการยุโรป และต้องได้รับความเห็นชอบโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป หรือ โดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปร่วมกับสภายุโรป หรือโดยคณะกรรมการยุโรปเองแต่เพียงลำพัง เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจสถาบันของสหภาพยุโรปเพื่อให้มีผลบังคับกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือมีผลกับประเทศสมาชิกหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือบุคคลหนึ่ง เป็นการเฉพาะ โดยอาจกำหนดให้กระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือมอบสิทธิให้เป็นการเฉพาะ

Recommendation และ Opinion ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เป็นเพียงแต่เครื่องมือที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อตัดสินใจหรือเป็นเครื่องมือในการนำ Regulation, Directive และ Decision ไปใช้บังคับ

สำหรับเรื่องการควบคุมยาสูบ วันที่ 3 เมษายน 2557 สภายุโรป (European Parliament) และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (European Council) ได้ประกาศใช้ Tobacco Products Directive (TPD) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย โดยได้แก่ ระบบติดตามสินค้าหรือการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) และระบบพิสูจน์ตัวตนของสินค้าหรือระบบการพิสูจน์คุณสมบัติของสินค้าเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค (Security Features) ซึ่งมีผลใช้บังคับใน 2 ช่วงระยะเวลา ได้แก่ ตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคม 2562 และตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคม 2567 ตามแต่ประเภทสินค้า ภายใต้ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ ผลิตภัณฑ์ยาสูบต้องติดฉลากระบุรายละเอียดคุณสมบัติของสินค้าเป็นการเฉพาะ (Unique Identifier) โดย Unique Identifier จะถูกเข้ารหัสให้อยู่ใน

รูปแบบที่เครื่องมือสามารถอ่านข้อมูลได้ เช่น บาร์โค้ด ซึ่งมีข้อมูลต่าง ๆ เช่น วันที่และสถานที่ผลิต เครื่องจักรที่ใช้ผลิต เวลาที่ผลิต จุดหมายปลายทางสำหรับการค้าปลีก เส้นทางการขนส่ง ฯลฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบการเคลื่อนย้ายของสินค้าตั้งแต่ จากโรงงานไปจนถึงผู้จัดจำหน่าย ส่วนระบบการพิสูจน์คุณสมบัติของสินค้าเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค กำหนดให้ทำเครื่องหมายหรือฉลากบางประการบนบรรจุภัณฑ์หรือที่ตัวผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะไม่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า แต่ต้องใช้เครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบ เช่น ใช้แสงอัลตราไวโอเล็ต เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บริโภคตรวจสอบได้ เป็นสินค้าแท้หรือถูกกฎหมายหรือไม่ เพื่อควบคุมการผลิต รูปแบบการนำเสนอและการซื้อขายผลิตภัณฑ์รวมทั้งเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและปราบปรามผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วทั้งสหภาพยุโรป สาระสำคัญของ TPD สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. กำหนดให้ผู้ผลิตต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ อาทิ ส่วนประกอบ ปริมาณสารปลดปล่อยจากการเผาไหม้ ต่อประเทศสมาชิก (มาตรา 5(1))
2. ห้ามจำหน่ายบุหรี่และบุหรี่มวนเองที่มีสารแต่งกลิ่น/รส (Characterizing Flavour) (มาตรา 7(1))
3. กำหนดให้ติดฉลากเตือนภัยต่อสุขภาพ (รูปภาพ ข้อความ และข้อมูลสำหรับการเลิกบุหรี่) ซึ่งต้องครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ 65 ของบรรจุภัณฑ์ ด้านหน้าและด้านหลัง กรณียุติและบุหรี่มวนเอง(มาตรา 10(1)(c))
4. กำหนดขนาดพื้นที่ขั้นต่ำสำหรับฉลากเตือนภัย (มาตรา 10(1)(g))
5. ห้ามมีองค์ประกอบใด ๆ ที่สนับสนุนหรือเชิญชวนให้ใช้ผลิตภัณฑ์ (มาตรา 13(1))
6. อนุญาตให้ประเทศสมาชิกออกกฎระเบียบที่ห้ามการซื้อขายผลิตภัณฑ์ยาสูบทางอินเทอร์เน็ต (มาตรา 18)
7. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณภาพและความปลอดภัยของบุหรี่ไฟฟ้า (มาตรา 20)
8. กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าต้องแจ้งต่อประเทศสมาชิกเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบชนิดใหม่ก่อนก่อนวางจำหน่ายในสหภาพยุโรป (มาตรา 19(1))
9. สร้างระบบติดตามสินค้า (Traceability) (มาตรา 15) และระบบพิสูจน์ตัวตนของสินค้า (Security Features) (มาตรา 16) เพื่อปราบปรามการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย<sup>114</sup>

<sup>114</sup> สำนักงานที่ปรึกษาศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์, CPMU news CUSTOMS POLICY MONITORING UNIT, ปีที่ 4, ฉบับที่ 5 (ประจำเดือนพฤษภาคม 2562),” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2564, จาก [http://brussels.customs.go.th/data\\_files/c4e1d15198ff06caea2da8dada5c859c.pdf](http://brussels.customs.go.th/data_files/c4e1d15198ff06caea2da8dada5c859c.pdf).

ในวันที่ 20 พฤษภาคม 2020 สหภาพยุโรปมีการกำหนดห้ามใช้สารปรุงแต่งรสในบุหรี่และยาสูบ RYO จะต้องไม่ใช้ในปริมาณที่ทำให้ผลิตภัณฑ์มีรสชาติที่แตกต่าง (ลักษณะ) เฉพาะในลักษณะปิดบังกลิ่นใบยา<sup>115</sup> ซึ่งการห้ามนี้จะทำให้บุหรี่ที่มีกลิ่นหรือรสต่างๆ ในลักษณะกลบกลิ่นหรือรสใบยา ชูรสเด่นหรือรสน้ำ เช่น เมนทอล วานิลลา ช็อคโกแลต หรือผลไม้ต่างๆ ไม่สามารถขายในสหภาพยุโรปได้ ซึ่งการออกกฎหมายนี้ให้กลุ่มสหภาพยุโรปมีเวลาเตรียมตัวถึง 6 ปี

### 3.2 แนวทางการจัดให้มีกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการด้านกัญชาและกัญชง

โดยที่กัญชาในอดีตถือเป็นยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ สำหรับกัญชงแม้ในกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศไม่ถือเป็นยาเสพติดแต่ทั้งกัญชาและกัญชงมีสาร THC ซึ่งเป็นสารเสพติดที่ถือเป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทที่จำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อใช้ในการควบคุมกัญชาและสาร THC ทำให้ต้องมีการควบคุมไปถึงสาร THC ในกัญชงด้วย โดยมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดังนี้

3.2.1 อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) และพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515)

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีเนื้อหาในการควบคุมและจำกัดการใช้ยาเสพติดให้โทษ และกำหนดให้นายาเสพติดมาใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์เท่านั้น โดยอนุสัญญามีการกำหนดรายชื่อสารที่จะต้องควบคุม มาตรการบังคับให้สมาชิกต้องออกกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาเพื่อควบคุมยาเสพติด โดยอนุสัญญานี้จะมีคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Control Board : INCB) รวมทั้งกำหนดให้ประเทศภาคีรายงานปริมาณการใช้ยาเสพติดต่อ INCB สำหรับอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) และพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1972<sup>116</sup> (พ.ศ. 2515) ดังนี้

<sup>115</sup> European Commission, “Questions & Answer : New rules for tobacco products,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2565, จาก [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_14\\_134](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_134).

<sup>116</sup> SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961, AS AMENDED BY THE 1972 PROTOCOL AMENDING THE SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961

---

1. Except where otherwise expressly indicated or where the context otherwise requires, the following definitions shall apply throughout the Convention:

b) “Cannabis” means the flowering or fruiting tops of the cannabis plant (excluding the seeds and leaves when not accompanied by the tops) from which the resin has not been extracted, by whatever name they may be designated.

c) “Cannabis plant” means any plant of the genus Cannabis,

d) “Cannabis resin” means the separated resin, whether crude or purified, obtained from the cannabis plant.

l) “Illicit traffic” means cultivation or trafficking in drugs contrary to the provisions of this Convention.

m) “Import” and “export” mean in their respective connotations the physical transfer of drugs from one State to another State, or from one territory to another territory of the same State.

#### Article 2 SUBSTANCES UNDER CONTROL

7. The opium poppy, the coca bush, the cannabis plant, poppy straw and cannabis leaves are subject to the control measures prescribed in article 19, paragraph 1, subparagraph e), article 20, paragraph 1, subparagraph g), article 21 bis and in articles 22 to 24; 22, 26 and 27; 22 and 28; 25; and 28, respectively:

#### Article 22 SPECIAL PROVISION APPLICABLE TO CULTIVATION

2. A Party prohibiting cultivation of the opium poppy or the cannabis plant shall take appropriate measures to seize any plants illicitly cultivated and to destroy them, except for small quantities required by the Party for scientific or research purposes.

#### Article 23 NATIONAL OPIUM AGENCIES

1. A Party that permits the cultivation of the opium poppy for the production of opium shall establish, if it has not already done so, and maintain, one or more government agencies (hereafter in this article referred to as the Agency) to carry out the functions required under this article.

2. Each such Party shall apply the following provisions to the cultivation of the opium poppy for the production of opium and to opium:

a) The Agency shall designate the areas in which, and the plots of land on which, cultivation of the opium poppy for the purpose of producing opium shall be permitted.

b) Only cultivators licensed by the Agency shall be authorized to engage in such cultivation.

c) Each licence shall specify the extent of the land on which the cultivation is permitted.

### มาตรา 1 บทนิยาม

1. เว้นแต่จะระบุไว้อย่างชัดแจ้งเป็นอย่างอื่นหรือในกรณีที่ยกเว้นกำหนดเป็นอย่างอื่น คำจำกัดความต่อไปนี้จะมีผลบังคับใช้ตลอดอนุสัญญา:

b) “กัญชา” หมายความว่า ยอด ดอก หรือผลของต้นกัญชา (ไม่รวมถึงเมล็ดหรือใบซึ่งไม่มียอดติดอยู่) ที่ยังมีได้สกัดขังไม้ ออก ทั้งนี้ ไม่ว่าจะใช้หรือเรียกอย่างไรก็ตาม

d) All cultivators of the opium poppy shall be required to deliver their total crops of opium to the Agency. The Agency shall purchase and take physical possession of such crops as soon as possible, but not later than four months after the end of the harvest.

e) The Agency shall, in respect of opium, have the exclusive right of importing, exporting, wholesale trading and maintaining stocks other than those held by manufacturers of opium alkaloids, medicinal opium or opium preparations. Parties need not extend this exclusive right to medicinal opium and opium preparations.

3. The governmental functions referred to in paragraph 2 shall be discharged by a single government agency if the constitution of the Party concerned permits it

#### Article 28 CONTROL OF CANNABIS

1. If a Party permits the cultivation of the cannabis plant for the production of cannabis or cannabis resin, it shall apply thereto the system of controls as provided in article 23 respecting the control of the opium poppy.

2. This Convention shall not apply to the cultivation of the cannabis plant exclusively for industrial purposes (fibre and seed) or horticultural purposes.

3. The Parties shall adopt such measures as may be necessary to prevent the misuse of, and illicit traffic in, the leaves of the cannabis plant.

#### Article 29 MANUFACTURE

1. The Parties shall require that the manufacture of drugs be under licence except where such manufacture is carried out by a State enterprise or State enterprises.

2. The Parties shall:

a) Control all persons and enterprises carrying on or engaged in the manufacture of drugs;

#### Article 30 TRADE AND DISTRIBUTION

b) The Parties shall:

i) Control all persons and enterprises carrying on or engaged in the trade in or distribution of drugs;

c) “ต้นกัญชา” หมายความว่า พืชใดๆ ในตระกูลกัญชา

d) “ยางกัญชา” หมายความว่า ยางที่แยกออกไม่ว่าจะเป็นยางดิบหรือทำให้บริสุทธิ์ที่ได้จากต้นกัญชา

l) “การค้าฝิ่นตามกฎหมาย” หมายความว่า การเพาะปลูกหรือการค้ายาเสพติดที่ผิดต่อบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา

m) “การนำเข้า” และ “ส่งออก” หมายความว่า การขนย้าย เข้าหรือออกซึ่งยาเสพติดให้โทษจากรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่ง หรือจากอาณาเขตหนึ่งไปยังอีกอาณาเขตหนึ่งในรัฐเดียวกัน

มาตรา 2 สิ่งที่อยู่ภายใต้การควบคุม

7. ต้นฝิ่น ต้นโคคา ต้นกัญชา ฟางฝิ่น และใบกัญชา อยู่ภายใต้มาตรการควบคุมที่บัญญัติไว้คือ ต้นฝิ่นตามมาตรา 19 วรรค 1 อนุ e), มาตรา 20 วรรค 1 อนุ g), มาตรา 21 ทวิ และมาตรา 22 ถึงมาตรา 24; ต้นโคคา ตามมาตรา 22 มาตรา 26 และมาตรา 27; ต้นกัญชา ตามมาตรา 22 และมาตรา 28; ฟางฝิ่น ตามมาตรา 25; ใบกัญชา ตามมาตรา 28

มาตรา 22 ข้อจำกัดเฉพาะสำหรับการเพาะปลูก

2. ภาศิห้ามการเพาะปลูกฝิ่นหรือต้นกัญชา ต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อยึดพืชผลที่เพาะปลูกโดยฝิดกฎหมายและทำลาย เว้นแต่จำนวนเล็กน้อยที่ภาศิต้องการเพื่อดีประสงคทางวิทยาศาสตร์หรือการวิจัย

มาตรา 23 สถาบันฝิ่นแห่งชาติ

1. ภาศิที่อนุญาตให้มีการปลูกต้นฝิ่นเพื่อผลผลิตของฝิ่น จะต้องจัดตั้งสถาบันหนึ่งหรือหลายสถาบัน (ซึ่งมาตรานี้ต่อไปจะเรียกว่าสถาบัน) เพื่อดีที่จะดำเนินการตามความต้องการของมาตรานี้

2. ภาศิแต่ละประเทศต้องนำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ใช้กับการปลูกต้นฝิ่นเพื่อผลผลิตของฝิ่นและฝิ่น

a) สถาบันจะต้องกำหนดเนื้อที่แปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้ปลูกต้นฝิ่นเพื่อผลผลิตของฝิ่น

b) เฉพาะบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากสถาบันเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิในการเพาะปลูกเช่นนั้น

c) ใบอนุญาตแต่ละฉบับจะต้องระบุขอบเขตของที่ดินที่อนุญาตให้ทำการเพาะปลูก

d) ผู้ซึ่งทำการปลูกต้นฝิ่นจะต้องส่งมอบผลผลิตของฝิ่นต่อสถาบัน สถาบันจะต้องซื้อและครอบครองผลผลิตโดยเร็วที่สุด และไม่เกิน 4 เดือนหลังจากการเก็บเกี่ยวได้สิ้นสุดลง



e) สถาบันจะต้องมีอำนาจโดยสมบูรณ์ในการที่จะนำเข้า ส่งออก ขายส่งและคงไว้ซึ่งคลังฝิ่น นอกเหนือไปจากที่ครอบครองโดยผู้ผลิต อัลการลอร์ดของฝิ่น ฝิ่นยา หรือยาปรุงของฝิ่น ภาทิจจะไม่ขยายอำนาจพิเศษนี้ไปใช้กับฝิ่นยา และยาปรุงฝิ่น

3. หน้าที่ของรัฐบาลตามที่กล่าวใน 2. ต้องอยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันรัฐบาลเพียงหนึ่งสถาบัน ถ้ารัฐธรรมนูญของภากินั้นอนุญาตให้กระทำได้

มาตรา 28 มาตรการควบคุมกัญชา

1. ถ้าภากิจใดอนุญาตให้ปลูกต้นกัญชาเพื่อการผลิตกัญชาหรือยาปรุงกัญชาต้องนำระบบควบคุมในเรื่องต้นฝิ่นตามมาตรา 23 มาบังคับใช้

2. อนุสัญญาที่ไม่ใช้บังคับแก่การเพาะปลูกต้นกัญชาเพื่อการอุตสาหกรรม (เส้นใยและเมล็ด) หรือประสงค์เพื่อเป็นปลูกเป็นต้นไม้ประดับ

3. บรรดาภากิจต้องกำหนดมาตรการควบคุมเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้ในทางการค้าที่ผิดกฎหมายในใบของต้นกัญชา

มาตรา 29 การผลิต

1. บรรดาภากิจต้องกำหนดให้การผลิตยาเสพติดให้โทษต้องมีใบอนุญาต เว้นแต่การผลิตซึ่งกระทำโดยรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

2. บรรดาภากิจต้อง

a) ควบคุมบุคคลและรัฐวิสาหกิจซึ่งกระทำการผลิตยาเสพติดให้โทษ

มาตรา 30 การค้าและการจำหน่าย

b) ภากิจต้อง

i) ควบคุมบุคคลและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่เกี่ยวข้องในการค้าและการจำหน่ายยาเสพติดให้โทษ

<sup>117</sup>เดือนกุมภาพันธ์ 2563 การประชุมผู้เชี่ยวชาญยาเสพติด (WHO Expert Committee on Drug Dependence) ครั้งที่ 41 ขององค์การอนามัยโลก ได้ข้อสรุปและประกาศนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับกัญชาตามอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยการควบคุมยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) โดยเสนอให้ปลดกัญชาทั้งต้น และยางกัญชา (resin) ออกจาก Schedule IV เนื่องจากกัญชาเป็นพืชที่มีประโยชน์

<sup>117</sup> กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก, “สารการประชุมวิชาการประจำปีการแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้านและการแพทย์ทางเลือกแห่งชาติครั้งที่ 17, ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564, น. 44-45.” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2564, จาก <https://natherbexpo.dtam.moph.go.th/index.php/kmdata/mission-3/186-17-2>.

ทางการแพทย์มากกว่าโทษ รวมถึงสาร THC และสารไอโซเมอร์ของ THC ทั้งหมดให้เข้าไปอยู่ในรายการยาเสพติด Schedule I ของอนุสัญญาฯ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของภาคีแต่ละรัฐเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์หรือการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ สำหรับการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ต้องแยกระหว่างสาร THC และ CBD และที่สำคัญองค์การอนามัยโลกเสนอให้มีการถอดถอนสารสกัดกัญชาและผลิตภัณฑ์จากสารสกัดกัญชาออกจากรายการยาเสพติด Schedule I ของอนุสัญญาฯ และไม่ควรถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าผลิตภัณฑ์ CBD ที่มีส่วนผสมของสาร THC ไม่เกินร้อยละ 0.2 ไม่อยู่ภายใต้อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยการควบคุมยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) สามารถนำกัญชามาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ได้โดยไม่ต้องมีใบสั่งยาเพราะไม่จัดเป็นยาเสพติด ซึ่งองค์การอนามัยโลกเคยยืนยันแล้วว่าสาร CBD มีความปลอดภัย แม้องค์การอนามัยโลกจะกำหนดนโยบายให้สามารถนำกัญชามาใช้เพื่อทางการแพทย์และและการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ได้ ก็ควรมีกลไกระหว่างประเทศการควบคุม โดยกัญชาทั้งต้น ยางกัญชา สาร THC และยาที่มีส่วนผสมของสาร THC ในส่วนที่ยังเป็นยาเสพติดให้โทษตามอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยการควบคุมยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) (Schedule I และ III) องค์การอนามัยโลกยังถือว่าเป็นความผิดโดยถือว่าการใช้กัญชาเพื่อการสันตนาการ ถือ เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 4 ของอนุสัญญาฯ ดังกล่าว รวมถึงมาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 24 โดยยังจำกัดการปลูกกัญชาเพื่อเจตนาป้องกันสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ การควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกกัญชาให้มีการจัดตั้งสถาบันเฉพาะขึ้นมารองรับการควบคุมและกำกับดูแล การผลิต การจำหน่าย การใช้กัญชาที่จะนำมาใช้ในทางการแพทย์ ต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) คณะกรรมาธิการยาเสพติดแห่งสหประชาชาติ (The Commission on Narcotic Drugs: CND) มีมติถอดถอนกัญชาออกจากบัญชีสารเสพติดที่มีอันตรายร้ายแรงถึงชีวิตตามตาราง 4 ของอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) (1961 Single Convention on Narcotic Drugs) ตามข้อเสนอแนะขององค์การอนามัยโลกเกี่ยวกับกัญชาและอนุพันธ์ ถือเป็นการถอนกัญชาออกจากสารเสพติดที่มีอันตรายร้ายแรงถึงชีวิต<sup>118</sup> ซึ่งการถอดถอนกัญชาออกจากสารเสพติดดังกล่าว จะช่วยส่งเสริมด้านทางวิทยาศาสตร์ และส่งเสริมให้มีการวิจัยเกี่ยวกับสรรพคุณทางการแพทย์ของกัญชา ซึ่งจะช่วยให้ประเทศต่าง ๆ ได้พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการใช้กัญชาในขอบเขตที่เหมาะสมต่อไป

<sup>118</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “สหประชาชาติถอดถอนกัญชาออกจากบัญชีสารเสพติดอันตรายร้ายแรง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2564, จาก <https://lawforasean.krisdika.go.th/Content/View?Id=823&Type=1>.

### 3.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ.1971 (พ.ศ. 2514)

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ให้ขยายขอบเขตในเรื่องการควบคุมและจำกัดการใช้วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทให้กว้างขึ้นออกไป โดยมีได้กำหนดวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทเฉพาะวัตถุตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงวัตถุสังเคราะห์ หรือสิ่งธรรมชาติใดๆ ตามที่ระบุไว้ในหมวด 1, 2, 3 หรือ 4<sup>119</sup> ของอนุสัญญาดังกล่าวโดยควบคุมถึงการผลิตยาเสพติดที่นอกเหนือจากการปรุงยาในร้านขายยาตามใบสั่งแพทย์<sup>120</sup> กรณีกัญชาธรรมชาติหรือสารสังเคราะห์ที่มีรูปโมเลกุลของสารเคมีที่แตกต่างกันแต่ให้คุณสมบัติเหมือนกับกัญชานั้น จึงต้องได้รับการควบคุมและจำกัดการใช้โดยอนุสัญญามีการกำหนดมาตรการบังคับให้สมาชิกต้องบัญญัติกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญา โดยคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ INCB เป็นองค์กรในการควบคุมการผลิต การนำเข้ายาเสพติด สำหรับกัญชาเนื่องจากมีสาร THC (Delta-9-Tetrahydrocannabinol) ซึ่งสาร THC มีฤทธิ์หลายอย่างต่อระบบประสาท เช่นการกระตุ้นประสาท การกดประสาทและการหลอนประสาท สาร THC ในกัญชาถือเป็นวัตถุตามธรรมชาติที่อยู่ในหมวด 1 ที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท จึงถูกควบคุมให้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ประเภท 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) อย่างไรก็ตามก็มีการห้ามใช้ THC เมื่ออยู่ในหมวด 1 จึงมีการห้ามใช้ในกรณีใดๆ นอกจากเพื่อทดลองทางวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์อย่างจำกัด หรือบุคคลที่ได้รับอนุญาต ซึ่งการใช้ต้องอยู่ในสถาบันทางการแพทย์หรือวิทยาศาสตร์ โดยการควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลหรือได้รับอนุญาตเฉพาะจากรัฐบาลเป็นพิเศษ สำหรับการผลิต จำหน่ายหรือครอบครอง ซึ่งจะต้องมีมาตรการตรวจสอบอย่างเข้มงวด รวมถึงการจำกัดปริมาณการจำหน่ายที่จำเป็นเพื่อกิจการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น รวมถึงกำหนดวิธีการตรวจสอบและการลงบัญชี กำหนดห้ามส่งออกและนำเข้านอกจากเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือสถาบันตาม

<sup>119</sup> Article 1 USE OF TERMS

e) "Psychotropic substance" means any substance, natural or synthetic, or any natural material in Schedule I, II, III or IV.

<sup>120</sup> i) "Manufacture" means all processes by which psychotropic substances may be obtained, and includes refining as well as the transformation of psychotropic substances into other psychotropic substances. The term also includes the making of preparations other than those made on prescription in pharmacies.

กฎหมายของประเทศ หรือเป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษโดยเฉพาะจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของประเทศ หรือรัฐเพื่อกิจการที่ได้รับอนุญาต<sup>121</sup>

### 3.2.3 กฎหมายของสหภาพยุโรป

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมกัญชาและกัญชง จากข้อมูลการใช้กัญชง/ กัญชาในต่างประเทศของสำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ<sup>122</sup>

#### กัญชา

สหภาพยุโรปยังไม่มีกฎระเบียบกลางในการควบคุมการใช้กัญชา โดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปส่วนใหญ่ยังไม่อนุญาตให้ใช้กัญชาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย การอนุญาตหรือไม่อยู่ที่ดุลพินิจของประเทศสมาชิก โดยจะควบคุมในลักษณะควบคุมเฉพาะสายพันธุ์ที่มีสาร Delta-9-

<sup>121</sup> Article 7 SPECIAL PROVISIONS REGARDING SUBSTANCES IN SCHEDULE I

In respect of substances in Schedule I, the Parties shall:

a) Prohibit all use except for scientific and very limited medical purposes by duly authorized persons, in medical or scientific establishments which are directly under the control of their Governments or specifically approved by them;

b) Require that manufacture, trade, distribution and possession be under a special licence or prior authorization;

c) Provide for close supervision of the activities and acts mentioned in paragraphs a) and b);

d) Restrict the amount supplied to a duly authorized person to the quantity required for his authorized purpose;

e) Require that persons performing medical or scientific functions keep records concerning the acquisition of the substances and the details of their use, such records to be preserved for at least two years after the last use recorded therein; and

f) Prohibit export and import except when both the exporter and importer are the competent authorities or agencies of the exporting and importing country or region, respectively, or other persons or enterprises which are specifically authorized by the competent authorities of their country or region for the purpose. The requirements of paragraph 1 of article 12 for export and import authorizations for substances in Schedule II shall also apply to substances in Schedule I.

<sup>122</sup> สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ, “ข้อมูลการใช้กัญชง/ กัญชาในต่างประเทศ, ข้อมูล ณ วันที่ 3 พฤษภาคม 2562,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.moac.go.th/foreignagri-news-files-431191791212>.

Tetrahydrocannabinol (THC) ที่มีระดับสูงร้อยละ 0.2 ยกเว้นบางประเทศเช่น เนเธอร์แลนด์อนุญาตจำหน่ายอย่างจำกัดในรูปแบบ coffeeshops แก่บุคคลซึ่งมีอายุมากกว่า 18 ปีขึ้นไปเพื่อลดความเครียดสำหรับเบลเยียมอนุญาตให้ใช้กัญชาในรูปแบบของการสูบ เช่น บุหรี่ไฟฟ้า และนำดอกกัญชาแห้งมาใช้สูบในปริมาณเล็กน้อย แต่ยังไม่อนุญาตให้ใช้เพื่อการบริโภค

### กัญชา

สหภาพยุโรปมีกฎระเบียบในการควบคุมการเพาะปลูกกัญชา คือ Commission Delegated Regulation (EU) 2017/1155 โดยสายพันธุ์ที่อนุญาตให้เพาะปลูกได้ต้องมีค่าของสาร Tetrahydrocannabinol (THC) ต่ำกว่าร้อยละ 0.3 การผลิตกัญชาในยุโรปส่วนใหญ่มุ่งเน้นเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรม เช่น รถยนต์ สิ่งทอ และเพื่อการบริโภค เช่น ในรูปของน้ำมันสกัดและเมล็ดกัญชา (seed for food) ในเบลเยียมมีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์กัญชาที่มีรสชาติและกลิ่นของกัญชา แต่ไม่มีสารเสพติดโดยผลิตภัณฑ์ กัญชาที่มีจำหน่ายในเบลเยียม ได้แก่ อมยิ้ม หมากฝรั่ง และครีมนวด Roll on

ในประเทศตะวันตกหรือยุโรปนิยมนำผลิตภัณฑ์ผสมระหว่างกัญชาและยาสูบมาสูบแทน บุหรี่ ซึ่งจะเรียกว่า “รีฟเฟอร์ (Reefer) หรือจอยต์ (Joint)”<sup>123</sup>

### 3.3 แนวทางการจัดให้มีกฎหมายต่างประเทศ

การศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับยาสูบ กัญชาและกัญชา จะทำให้เห็นความแตกต่างของกฎหมายของต่างประเทศของสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนจีน แคนาดา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อนำมาเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับยาสูบ กัญชาและกัญชาของประเทศไทยดังนี้

#### 3.3.1 กฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีรูปแบบการปกครองในระบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์โดยมีพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นรัฐพรรคการเมืองเดียว ในระบอบการปกครองของจีนพรรคคอมมิวนิสต์จะเป็น

<sup>123</sup> ศิริชนก วิริยเกื้อกุล, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการปลูกและการใช้กัญชาในครัวเรือน กรณีศึกษากฎหมายของรัฐโคโลราโด สหรัฐอเมริกา, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พ.ศ. 2560, น.3.” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2563, จาก <https://www.oneb.go.th/ncsmi/cannabis5/มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการปลูกและการใช้กัญชาในครัวเรือน%20กรณีศึกษากฎหมายของรัฐโคโลราโด%20สหรัฐอเมริกา.pdf>.

สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศอย่างเบ็ดเสร็จ และรัฐบาลจะเป็นผู้นำไปปฏิบัติ<sup>124</sup> โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาสูบ กัญชาและกัญชง ดังนี้

### กฎหมายเกี่ยวกับยาสูบ

โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการผูกขาดยาสูบ คือกฎหมายว่าด้วยการผูกขาดยาสูบ (Law of the People's Republic of China on Tobacco Monopoly)<sup>125</sup> ประกาศใช้เมื่อ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2535 สาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการผูกขาดยาสูบ กล่าวคือ มีการกำหนดวิธีการปลูก การซื้อและการจัดสรรของใบยา การผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ การขายและการขนส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบ การผลิตและการขายกระดาษบุหรีก้นกรองบุหรี การค้ำนำเข้าและส่งออกและความรับผิดชอบและโทษตามกฎหมายโดยกฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อใช้บริหารการผูกขาดยาสูบ การจัดระบบการผลิตและการจัดการสินค้าผูกขาดยาสูบตามแผนปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ยาสูบ การรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและการรายได้ของประเทศ

ยาสูบเป็นสินค้าที่ผูกขาดไม่ว่าจะเป็นการผูกขาดด้านการผลิตบุหรีซิการ์เรต ชิการ์ ยาสูบแบบดัด ใบยาแห้ง ใบยา กระดาษมวนบุหรี ก้นกรองบุหรี เส้นใยที่ใช้ในการผลิตก้นกรองบุหรีและอุปกรณ์การผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบต่างๆ ทั้ง บุหรี บุหรีซิการ์เรต ชิการ์ ยาเส้น และใบยาแห้ง<sup>126</sup> ซึ่งรัฐจะมีอำนาจผูกขาดแบบเบ็ดเสร็จในการผลิต การขาย การนำเข้า การส่งออก และการออกใบอนุญาต<sup>127</sup> มีการกำหนดให้มีการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการพัฒนา ปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ยาสูบในการลดปริมาณน้ำมันดินและส่วนผสมที่เป็นอันตรายอื่นๆ ในผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยมีการการประชาสัมพันธ์ เนื่องจากมีการยอมรับว่าการสูบบุหรีเป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงมีการกำหนดห้ามสูบบุหรีบนยานพาหนะที่สัญจรไปมาและในที่สาธารณะ รวมทั้งห้ามไม่ให้เด็กและเยาวชนสูบบุหรี รวมทั้งห้าม

<sup>124</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://thaiembbeij.org/th/republic-of-china/overview-of-china/>.

<sup>125</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563, จาก <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tml202/>

<sup>126</sup> Article 2 As used in this Law, "tobacco monopoly commodities" refer to cigarettes, cigars, cut tobacco, redried leaf tobacco, leaf tobacco, cigarette paper, filter rods, cigarette tow and cigarette manufacturing equipment.

<sup>127</sup> Article 3 The State shall according to law exercise monopoly administration over the production, sale, import and export of tobacco monopoly commodities, and practice a tobacco monopoly license system.



นักเรียนชั้นประถมและมัธยมต้นสูบบุหรี่ด้วย<sup>128</sup> การผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ จะมีการจะดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ โดยจะมีแผนการผลิตบุหรี่และซิการ์ประจำปีของจังหวัดเขตปกครองตนเองและเทศบาลโดยตรงภายใต้รัฐบาลกลาง<sup>129</sup> มีการกำหนดปริมาณน้ำมันดินสำหรับบุหรี่และซิการ์และบรรจุภัณฑ์ของบุหรี่และซิการ์จะต้องระบุข้อความระดับของปริมาณน้ำมันดินและการสูบบุหรี่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน<sup>130</sup> รวมถึงการห้ามโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบในสถานีกระจายเสียง สถานีโทรทัศน์หรือในหนังสือพิมพ์หรือวารสาร<sup>131</sup>

บุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมาย งานวิจัยบางฉบับกล่าวว่า เป็นแหล่งรายได้ของผู้ก่อการร้าย และการคอร์รัปชัน (World Health Organization, 2020) หน่วยงานระหว่างประเทศหรือนักข่าวเชิงสืบสวนได้รวบรวมข้อมูล (Interpol 2014; EU Organised Crime Threat Assessment, 2010) และจำแนกประเทศต่างๆ ในการกระจายผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนถือเป็นจุดต้นกำเนิดหลักแห่งหนึ่งที่เป็นแหล่งผลิตยาสูบที่ผิดกฎหมาย สิ่งสำคัญที่เป็น

---

<sup>128</sup> Article 5 The State shall strengthen the scientific research and technical development of tobacco monopoly commodities, so as to improve the quality of tobacco products and reduce the content of tar and other hazardous ingredients in such products.

The State and society shall intensify the publicity of and education in the fact that smoking is hazardous to health, forbid or restrict smoking on public traffic vehicles and in public places, dissuade teen-agers and youngsters from smoking, and forbid primary school pupils and middle school students from smoking.

<sup>129</sup> Article 14 The total annual production plans for cigarettes and cigars of the provinces, autonomous regions and municipalities directly under the Central Government shall be assigned by the planning department under the State Council. The total annual production plans for cigarettes and cigars of an enterprise producing tobacco products shall be assigned by the department of tobacco monopoly administration at the provincial level on the basis of the plans assigned by the planning department under the State Council and in light of the marketing conditions. Local people's governments shall not assign additional production quotas to an enterprise producing tobacco products. If an enterprise producing tobacco products, in light of the marketing conditions, finds it necessary to manufacture cigarettes and cigars exceeding the total annual production plans, it must obtain the approval of the department of tobacco monopoly administration under the State Council.

<sup>130</sup> Article 18 The State shall lay down the tar content grading standards for cigarettes and cigars. The packages of cigarettes and cigars shall indicate the grade of tar content and that smoking is hazardous to your health.

<sup>131</sup> Article 19 Advertising for tobacco products shall be banned on broadcasting stations, television stations, or in newspapers or periodicals.

ปัจจัยสำคัญและส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนการค้ายาสูบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายคือภาษี (Adrian Cooper, Daniel Witt, 2012) แต่ก็มีข้อโต้แย้งในพิธีสารว่าด้วยการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายว่า ภาษียาสูบไม่ได้ทำให้เกิดผลตอบสนองของการค้ายาสูบผิดกฎหมาย (WHO, 2013) ส่วนข้อโต้แย้งเกี่ยวกับราคาว่าเป็นตัวส่งเสริมให้เกิดการค้าที่ผิดกฎหมายนั้นได้ผลการศึกษา 1 ใน 18 ประเทศในยุโรป พบว่าราคายาสูบไม่ได้มีผลโดยตรงกับการค้ายาสูบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เกิดจากกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีและสามารถเพิ่มอุปทานการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (London Euro-monitor International, 2014)<sup>132</sup>

### กฎหมายเกี่ยวกับกัญชาและกัญชง

กรมการว่าด้วยยาเสพติดแห่งสหประชาชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีนถือเป็นหนึ่งใน 25 ประเทศที่คัดค้านในการนำกัญชาออกจากตารางที่ 4 ของอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษสำหรับกัญชาตามกฎหมายอาญาของจีน (Criminal Law of the People's Republic of China) มาตรา 347<sup>133</sup> และมาตรา 357<sup>134</sup> และกฎหมายยาเสพติด (Anti-Drug Law of the People's Republic of China) มาตรา 2<sup>135</sup> รวมถึงระเบียบว่าด้วยการควบคุมยาเสพติดและยาออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท (Regulation on the Control of Narcotic Drugs and Psychotropic Drugs) โดยมีการระบุให้กัญชาเป็นยาเสพติด เช่นเดียวกับเฮโรอีน ฟีน มอร์ฟีน และโคเคน การห้ามนี้รวมถึงการใช้หรือการครอบครองผลิตภัณฑ์ที่ทำจากกัญชาหรืออาหาร ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนจะเข้มงวดในการต่อต้านการใช้กัญชามาก เนื่องจากสมาชิกสถานิติบัญญัติของจีนหลายคนเห็นว่าการอนุญาตให้ใช้กัญชาจะนำไปสู่การบริโภคยาเสพติดอื่นๆ ที่อันตรายกว่า ดังนั้น กฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนห้ามไม่ให้มีการปลูก ผลิต จัด

<sup>132</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>133</sup> Article 347 Whoever smuggles, traffics in, transports or manufactures narcotic drugs, regardless of the quantity involved, shall be investigated for criminal responsibility and given criminal punishment.

<sup>134</sup> Article 357 The term "narcotic drugs" as used in this Law means opium, heroin, methylaniline(ice), morphine, marijuana, cocaine and other narcotic and psychotropic substances that can make people addicted to their use and are controlled under State regulations.

<sup>135</sup> Article 2 For the purposes of this Law, narcotic drugs include opium, heroin, methylaniline (ice), morphine, marijuana, cocaine and other narcotic and psychotropic substances that are addictive and are kept under control according to State regulations.

จำหน่าย บริโภค หรือมีไว้ในครอบครองสำหรับพืชกัญชา<sup>136</sup> หรือ Marijuana ค่า THC ร้อยละ 1 – 10 ซึ่งมีความเข้มงวดอย่างมากในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว และมีบทลงโทษเกี่ยวกับกัญชาตามกฎหมายอาญา<sup>137</sup> โดยการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายของรัฐจะมีการใช้ ดาวเทียมระยะไกล และอากาศยานไร้คนขับ (Unmanned Aerial Vehicle: UAV) หรือ โดรน ในการตรวจดูพื้นที่ที่มีการลักลอบปลูกกัญชาภายใต้ปฏิบัติการ “Sky eyes”<sup>138</sup> หากมีการตรวจพบจะเข้าทำลายทิ้ง ทำให้สถิติการลักลอบปลูกพืชเสพติดลดลงเป็นจำนวนมาก

กัญชา เป็นพืชที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

เดิมมีเพียง มณฑลยูนนาน มณฑลเฮยหลงเจียง ที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกกัญชาเพื่อการวิจัยและพัฒนา การเพาะปลูก การแปรรูป และจัดจำหน่ายอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้คำแนะนำของ Chinese Academy of Agricultural Sciences ปัจจุบันมีมณฑลจี๋หลินที่ได้รับอนุญาตเพิ่มขึ้น มีการนำกัญชามาใช้ประโยชน์ในหลายๆ ด้าน เช่น

อุตสาหกรรมสิ่งทอ สามารถนำมาทำพรม กระดาษและวัสดุไม้อัด เสื้อผ้า ซึ่งในส่วนของกระดาษ และเสื้อผ้ามีคุณสมบัติทนต่อความร้อน ทนต่อรังสี และป้องกันเชื้อรา

อุตสาหกรรมอาหาร น้ำมันผลิตภัณฑ์อาหารเสริม เครื่องสำอางและยาสมุนไพรจีน รวมทั้งมีการประยุกต์โดยมีการเติมสารสกัดจากกัญชา ในผลิตภัณฑ์อาหารหรือขนมต่างๆ

ผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ โดยเฉพาะการผลิตยารักษาโรค หรือผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในด้านผลิตภัณฑ์ดูแลผิว ทั้งโลชั่น และน้ำมันหอมระเหยที่มีส่วนผสมของสารสกัดจากกัญชา สาร CBD ที่สกัดจากกัญชา มีสรรพคุณเพื่อสุขภาพ โดยผลิตภัณฑ์น้ำมัน CBD ได้วางขายในร้านค้าเฉพาะทางของกัญชา ซึ่งสามารถใช้ในการรักษาได้ในบางโรคตามคำแนะนำของแพทย์ และเริ่มมีวางขายในร้านอาหาร ร้านเสริมสวย ร้านกาแฟ สำนักงานการแพทย์ และอีกหลายแห่ง ซึ่งผู้ค้าปลีกรายใหญ่เริ่มกำหนดแผนธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์น้ำมัน CBD ซึ่งคาดว่าในอนาคตข้างหน้าผลิตภัณฑ์น้ำมัน CBD จะมียอดขายเติบโตถึงร้อยละ 80 โดยมูลค่าทางการตลาดกัญชาในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 760 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 117,794,758 เหรียญสหรัฐฯ) แบ่งเป็นมูลค่าการบริโภค

<sup>136</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.israel-cannabis.com/2020/04/24/the-legal-status-of-cannabis-in-china-hemp-use-in-china/>.

<sup>137</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>138</sup> เพิ่งอ้าง.

ภายในประเทศ 880 ล้านเหรียญสหรัฐฯ และมูลค่าการส่งออกของเส้นใยป่านกัญชงในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) รวมมูลค่าทั้งสิ้น 1,451,458 เหรียญสหรัฐฯ<sup>139</sup>

สำหรับกัญชงแม้จะถูกต้องตามกฎหมาย แต่การปลูกกัญชงต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละมณฑลที่รัฐบาลกลางอนุญาต สำหรับในส่วนของมณฑลยูนนาน ฝ่ายความมั่นคงสาธารณะระดับจังหวัด (The provincial level Public Security Department) มีหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ปลูกกัญชาอุตสาหกรรมเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการสืบพันธุ์ของเมล็ดพันธุ์ สำนักงานความมั่นคงสาธารณะในท้องถิ่น (Local Public Security Bureau) ที่ระดับเขตรับผิดชอบ 1) ออกใบอนุญาตให้ปลูกกัญชงอุตสาหกรรมเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดหาวัตถุดิบทางอุตสาหกรรม 2) การออกใบอนุญาตให้แปรรูปดอกและใบของกัญชงอุตสาหกรรม และ 3) บันทึกการยื่นขอการปลูกกัญชงอุตสาหกรรมสำหรับการทำสวนหรือวัตถุประสงค์ตามประเพณีพื้นบ้าน ส่วนมณฑลเฮยหลงเจียง กรมวิชาการเกษตรและกิจการชนบทของมณฑลเฮยหลงเจียง (Department of Agriculture and Rural Affairs of Heilongjiang Province) รับผิดชอบการรับรองเมล็ดพันธุ์กัญชาทางอุตสาหกรรมที่หลากหลาย ส่วนท้องถิ่นที่ระดับเคาน์ตีมีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บบันทึกการปลูก การแปรรูป และการขายอุตสาหกรรม<sup>140</sup>

กฎหมายไม่อนุญาตให้นำเข้ากัญชงที่ยังไม่ผ่านการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์เข้าสู่สาธารณรัฐประชาชนจีน หากจะนำเข้าหรือส่งออกผลิตภัณฑ์จากกัญชงมีการกำหนดให้มีปริมาณส่วนผสมของสาร Tetrahydrocannabinol (THC) ตามกฎหมายน้อยกว่าร้อยละ 0.3 สำหรับผลิตภัณฑ์กัญชงที่เกี่ยวกับการดูแลผิวสามารถนำเข้าและส่งออกได้ตามข้อกำหนดการนำเข้าและส่งออก ในส่วนของผลิตภัณฑ์จากเมล็ดกัญชง เปลือกกัญชง กระจาดและน้ำมันกัญชง ซึ่งอยู่ในหมวดหมู่ของสินค้าเกษตรสามารถนำเข้าและส่งออกได้ตามข้อกำหนดการนำเข้าและส่งออกของสินค้าเกษตร สำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมของสารสกัด CBD ที่ไม่สามารถระบุถึงคุณสมบัติในการใช้ว่าสามารถเสพติดและเป็นพิษได้จะไม่อนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออก รวมถึงผลิตภัณฑ์ยาและอาหาร ที่ไม่อยู่ในรายการสินค้านำเข้าและส่งออก ก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้มีการนำเข้า

<sup>139</sup> สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ นครคุนหมิง, “ข้อมูลตลาดกัญชง (Hemp),” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2564, จาก [https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/730228/730228.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/730228/730228.pdf).

<sup>140</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.jdsupra.com/legalnews/2020-global-cannabis-guide-chapters-57367/>

แม้ว่า CBD จะไม่มีผลทำให้ประสาทหลอนเหมือน THC แต่ศุลกากรของจีนควบคุมเข้มงวดเหมือนกับ THC และไม่แยกความแตกต่างระหว่างทั้งสองในฐานะที่เป็นยาจิตประสาท การนำเข้า CBD ต้องมีใบอนุญาตนำเข้ายาเสพติดและออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทซึ่งออกโดยสำนักบริหารผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์แห่งชาติของจีน (NMPA) การนำเข้า CBD/THC ทั้งสองต้องมี "ใบอนุญาตนำเข้าสำหรับการใช้งานแบบคู่ สำหรับเครื่องสำอางที่มีส่วนผสม CBD ก่อนหน้านี้เป็นผลิตภัณฑ์เดียวที่อนุญาตในประเทศจีน อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2564 มีการเผยแพร่ "ประกาศเกี่ยวกับข้อห้ามในเครื่องสำอาง" โดยห้ามส่วนผสมที่เกี่ยวข้องกับกัญชา กัญชง เมล็ดกัญชา น้ำมันเมล็ดกัญชา สารสกัดจากใบกัญชา และ CBD ในผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางใดๆ และห้ามอนุญาตให้ผลิตหรือนำเข้ามีผลทันที<sup>141</sup>

### 3.3.2 กฎหมายของแคนาดา

แคนาดาเป็นประเทศที่มีการรณรงค์เกี่ยวกับการไม่สูบบุหรี่ที่ค่อนข้างเข้มข้น โดยมีมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือการบริโภคยาสูบในระดับแนวหน้าของโลก ทั้งในเรื่องการห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะหรือที่ทำงาน หรือเป็นประเทศแรกของโลกในการออกกฎหมาย เช่น คำเตือนถึงอันตรายจากการสูบบุหรี่บนซองบุหรี่ การห้ามแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบ (ซองบุหรี่) ณ จุดขาย (shelf show) มีการกำหนดอัตราจัดเก็บภาษีบุหรี่ยาสูบที่สูงมาก และเป็นประเทศที่สองในโลกที่อนุญาตให้ใช้กัญชาอย่างถูกกฎหมาย สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับยาสูบ กัญชาและกัญชง ดังนี้

#### กฎหมายเกี่ยวกับยาสูบ

แคนาดาเริ่มมีพระราชบัญญัติควบคุมยาสูบ ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) (The Tobacco Products Control Act 1988) (พ.ศ.2531) และใน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) มีกฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมการขายยาสูบแก่เยาวชน ค.ศ.1993 (พ.ศ. 2536) (Tobacco Sales to Young Person Act 1993) เพื่อปกป้องสุขภาพของเด็กและเยาวชนในการจำกัดการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบ ต่อมาได้มีการรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้เข้าด้วยกันเป็นกฎหมายชื่อว่า "พระราชบัญญัติยาสูบ ค.ศ. 1997" (พ.ศ. 2540) (Tobacco Act

<sup>141</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2565, จาก

[https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=China%27s%20Hemp%20and%20Hemp%20Products%20Import%20Policies\\_Beijing\\_China%20-%20People%27s%20Republic%20of\\_09-20-2021.pdf](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=China%27s%20Hemp%20and%20Hemp%20Products%20Import%20Policies_Beijing_China%20-%20People%27s%20Republic%20of_09-20-2021.pdf)

1997) เป็นกฎหมายสหพันธรัฐ (Federal Law) ที่ใช้บังคับกับทุกรัฐ<sup>142</sup> เป็นกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลอุตสาหกรรมยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนจากการโฆษณาและส่งเสริมการขาย และมีการสร้างการรับรู้ของประชาชนให้ทราบถึงปัญหาเรื่องพิษภัยของการบริโภคยาสูบ มีการห้ามใช้เมนทอลในบุหรี่ ห้ามการใช้สารเติมแต่งกลิ่นบางชนิด รวมถึงรสต่างๆ เช่น ช็อกโกแลตและหมากฝรั่ง ในบุหรี่ทุกประเภท<sup>143</sup>

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) ของแคนาดา มิได้กำหนดการผลิตบุหรี่ซิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเหมือนเช่นของประเทศไทย แต่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบนอกจากตามใบอนุญาตซึ่งออกให้แก่บุคคลนั้น<sup>144</sup> ซึ่งใบอนุญาตผลิตยาสูบ (Tobacco License) กำหนดให้ผู้ประสงค์จะดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการแปรสภาพใบยาให้เป็นบุหรี่ และผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นๆ ซึ่งรวมถึงการมวนใบยา (Reconstituting) การเอาก้านใบยาออก (Stemming) และการบรรจุหีบห่อ ใบยาหรือผลิตภัณฑ์ยาสูบ (Packing) ต้องยื่นขออนุญาตก่อนดำเนินการ โดยผลิตภัณฑ์บุหรี่ที่ผลิตทั้งในประเทศและนำเข้าต้องบรรจุสินค้าในบรรจุภัณฑ์ และติดฉลาก ยี่ห้อตามที่ได้รับการอนุมัติ และต้องปฏิบัติตามกฎและระเบียบก่อนนำสินค้าไปจำหน่ายหรือบริโภค สำหรับการจัดเก็บภาษียาสูบมีการเก็บจากฐานภาษี (Tax Base) ใช้ฐานตามสภาพ (Specific Tax or Unit Tax) คือ ปริมาณของสินค้ายาสูบที่กำหนดหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามประเภทของสินค้า เช่น บุหรี่และซิการ์ ใช้ต่อมวน หรือแท่ง ผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นใช้น้ำหนัก (กิโลกรัมหรือกรัม) โดยกฎหมายกำหนดให้ 20 - 25 มวนต่อซอง สำหรับอัตราภาษี (Tax Rate) กำหนดอัตราภาษีแตกต่างกันตามประเภทสินค้า<sup>145</sup>

<sup>142</sup> วสิน พิพัฒน์ฉัตร, “การพัฒนากฎหมายควบคุมยาสูบในประเทศไทยตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก,” (คุณฐิณีพันธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 256-257, สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2561, จาก

[http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2017/TU\\_2017\\_5801300053\\_6362\\_6893.pdf](http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2017/TU_2017_5801300053_6362_6893.pdf).

<sup>143</sup> “Government of Canada finalizes ban on menthol in most tobacco products,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2565, จาก [https://www.canada.ca/en/health-canada/news/2017/04/government\\_of\\_canadafinalizesbanonmentholinmosttobaccoproducts.html](https://www.canada.ca/en/health-canada/news/2017/04/government_of_canadafinalizesbanonmentholinmosttobaccoproducts.html).

<sup>144</sup> Excise Act, 2001 (S.C. 2002, c. 22)

25 (1) No person shall, other than in accordance with a tobacco licence issued to the person, manufacture a tobacco product.

<sup>145</sup> ชลธาร วิศรุตวงศ์ และคณะ, “การศึกษาเชิงเปรียบเทียบภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิกาแรต, 31 มกราคม 2551, น. 76-80.” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2564, จาก <http://www.trc.or.th/trcresearch/index6.php>.



จึงกล่าวได้ว่าหากผู้ผลิตบุหรี่ยกเลิกการได้รับอนุญาตจากรัฐก็สามารถเป็นผู้ผลิตได้ ผู้ซึ่งต้องการผลิต บุหรี่ นำเข้าบุหรี่ หรือจำหน่ายบุหรี่ หากแต่ต้องขออนุญาตการผลิตและจำหน่ายสินค้าก่อนดำเนินการ ซึ่งการซื้อ ครอบครอง หรือแจกจ่ายบุหรี่ที่ไม่ต้องเสียภาษี หรือผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ไม่ต้องเสียภาษีอื่นๆ ในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เว้นแต่จะได้รับการอนุญาต โดยอัตรา ภาษีสรรพสามิตสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบในประเทศแคนาดา เริ่มใช้ 20 เมษายน 2021 กำหนดไว้สำหรับ สินค้าแต่ละรายการ ดังนี้

- (1) บุหรี่ \$0.72725 USD ต่อบุหรี่ 5 มวนหรือเศษบุหรี่ 5 มวนที่บรรจุในหีบห่อเดียวกัน
- (2) ยาสูบมวน \$0.14545 ต่อมวน
- (3) ผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น \$9.09062 ต่อ 50 กรัมหรือเศษของ 50 กรัมที่บรรจุในหีบห่อเดียวกัน
- (4) ซิการ์ \$31.65673 ต่อ 1,000 มวน<sup>146</sup>

ในการควบคุมและตรวจสอบการเสียภาษีของผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศแคนาดา ใช้ระบบแสดงมปียาสูบ โดยมาตรา 34 และ 35 กำหนดผู้รับอนุญาตยาสูบซึ่งผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบต้องไม่นำ ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ยังไม่ได้เสียภาษีออกจำหน่าย โดยผู้ผลิตและนำเข้าต้องติดแสดงมปีที่ขายในประเทศ ระบบแสดงมปีนำมาใช้เพื่อช่วยในเรื่องการจัดเก็บภาษียาสูบ เนื่องจากปัญหา ยาสูบผิดกฎหมาย (ยาสูบเถื่อนหรือลักลอบการนำเข้า ยาสูบปลอมแปลงเครื่องหมายการค้า) โดยกำหนดวิธีการติดแสดงมปียาสูบ ที่ซองบุหรี่ หรือหีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบ ซึ่งกฎหมายห้ามขนย้ายยาสูบออกจากโรงงานผลิตยาสูบหากยัง ไม่ได้มีการติดแสดงมปี โดยกำหนดไว้ชัดเจนให้ผู้ผลิตและนำเข้ายาสูบต้องดำเนินการกรณีผู้เปิดซอง ยาสูบ หรือหีบห่อผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อการบริโภคต้องทำลายหรือฉีกแสดงมปีเพื่อป้องกันไม่ให้ นำแสดงมปียาสูบไปใช้ซ้ำอีก โดยแสดงมปีจะมีหลายสีเพื่อระบุจังหวัดที่จะนำยาสูบไปจำหน่าย<sup>147</sup>

#### กฎหมายเกี่ยวกับ ภาษีและกัญชา

แคนาดาเป็นประเทศที่สองใน โลกที่อนุญาตให้ใช้กัญชาอย่างถูกกฎหมายได้มี พระราชบัญญัติกัญชา ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2551) (“Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16)”) หรือกฎหมายเสรี กัญชาซึ่งทำให้การใช้กัญชาเพื่อหย่อนใจเป็นเรื่องไม่ผิดกฎหมายอีกต่อไป ทำให้เกิดความเคลื่อนไหว

<sup>146</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/edn70/budget-2021-changes-excise-duty-rates-tobacco-products.html>.

<sup>147</sup> ชลธาร วิศรุตวงศ์, (อ้างถึงใน พรชัช รอดเทศ), “การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ,” (สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559), น. 71. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>.

อย่างมากมาจากผู้ซึ่งชื่นชอบและสนับสนุนการใช้กัญชาในแวดวงต่างๆ รวมไปถึงผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายกัญชาโดยตรง หรือผู้ผลิตอาหารและเครื่องดื่มที่สังเกตเห็นถึงช่องทางการตลาดของผลิตภัณฑ์ที่ใช้กัญชาเป็นส่วนผสม รวมไปถึงนักวิจัยและบุคลากรทางการแพทย์ที่สามารถต่อยอดขอบเขตการใช้ประโยชน์จากกัญชาออกไปได้มากยิ่งขึ้น แม้จะเรียกว่ากฎหมายกัญชาเสรีแต่ก็ไม่ใช่ว่าจะเสรีจนสามารถทำอะไรก็ได้ ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับกัญชาทั้งในระดับประเทศ และในระดับรัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติอีกมาก<sup>148</sup> กฎหมายกัญชาของประเทศแคนาดาอนุญาตให้ใช้สำหรับสันทนาการและไม่ผิดกฎหมายหากผู้นั้นมีอายุเกิน 18 ปี โดยสามารถ (1) ครอบครองกัญชาแห้งได้เป็นจำนวน 30 กรัม (2) ซื้อกัญชาหรือผลิตภัณฑ์กัญชาจากร้านที่ได้รับอนุญาตได้ (3) สามารถปลูกต้นกัญชาจากเมล็ดที่ได้รับอนุญาตและต้องเป็นการปลูกเพื่อการใช้ส่วนตัวและไม่เกิน 4 ต้น ต่อครัวเรือน (5) กัญชาที่ไม่ได้เป็นสภักดิ์เป็นกัญชาเข้มข้นสามารถนำไปผสมอาหารหรือเครื่องดื่มได้ อย่างไรก็ตาม การจำหน่ายกัญชาโดยไม่ได้รับอนุญาต การให้/ขายกัญชาแก่บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีการครอบครองหรือปลูกกัญชาเกินกว่าจำนวนที่อนุญาตหรือที่กฎหมายกำหนด หรือการนำกัญชาออกจากประเทศเป็นความผิดที่มีอัตราโทษสูงสุดคือการจำคุก 14 ปี<sup>149</sup> ซึ่งหลักการของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและความปลอดภัยของประชาชน ได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 ดังนี้

- (a) ปกป้องสุขภาพของเยาวชนด้วยการจำกัดการเข้าถึงกัญชา
- (b) ปกป้องเยาวชนและผู้อื่นจากการชักจูงให้ใช้กัญชา
- (c) จัดให้มีการผลิตกัญชาอย่างถูกกฎหมายเพื่อลดกิจกรรมที่ผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกัญชา
- (d) ยับยั้งกิจกรรมที่ผิดกฎหมายเกี่ยวกับกัญชาผ่านมาตรการคว่ำบาตรและมาตรการบังคับใช้ที่เหมาะสม
- (e) ลดภาระในระบบยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับกัญชา
- (f) ให้การเข้าถึงแหล่งกัญชาที่มีการควบคุมคุณภาพ และ

<sup>148</sup> “แคนาดาเสรีกัญชา แต่ Edible Products ยังต้องรอก่อน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2564, จาก [https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/422688/422688.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/422688/422688.pdf).

<sup>149</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, “กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมพืชกัญชา: บทเรียนจากต่างประเทศ,” วารสารนิติพัฒน์ ปีที่ 8, ฉบับที่ 22562, น. 52. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/nitipat/article/download/221892/159948/>.

(ง) เพิ่มความตระหนักรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการใช้กัญชา<sup>150</sup>

กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติกัญชาของแคนาดามีการกำหนดมาตรการหลายอย่างเพื่อป้องกันไม่ให้เยาวชนเข้าถึงกัญชาทั้งในเรื่องกำหนดข้อจำกัดด้านอายุโดยห้ามบุคคลใดให้ ขายหรือจัดหา กัญชา หรือใช้เยาวชนกระทำความผิดเกี่ยวกับกัญชา การจำกัดการส่งเสริมการขายและการล่อลวงโดยห้าม บรรจุกัญชาหรือติดฉลากกัญชาในลักษณะที่ดึงดูดใจเยาวชน ขายกัญชาผ่านจอแสดงผลแบบบริการ ตนเองหรือเครื่องขายอัตโนมัติซึ่งมาตรการเหล่านี้จะช่วยป้องกันการใช้กัญชาของเยาวชน นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดที่เข้มงวดใช้บังคับทั่วไปเพื่อคุ้มครองประชาชนตั้งแต่ผู้ผลิตที่ปลูกและผลิตกัญชามีการ กำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานอุตสาหกรรม ประเภทของผลิตภัณฑ์กัญชาที่มีจำหน่าย ข้อกำหนดด้าน บรรจุกัญชาและการติดฉลากสำหรับผลิตภัณฑ์ ขนาดและมาตรฐานการให้บริการ ข้อห้ามในการใช้ ส่วนผสมบางอย่าง กำหนดแนวปฏิบัติด้านการผลิตที่ดีในการติดตาม มีข้อกำหนดของกัญชาจากเมล็ด พันธุ์สู่การขายเพื่อป้องกันไม่ให้ไปสู่ตลาดผิดกฎหมาย ข้อจำกัดในกิจกรรมส่งเสริมการขาย บังคับใช้ ระบบเพื่อดูแลการจำหน่ายและการขายกัญชาโดยการจำกัดบริเวณที่สามารถบริโภคกัญชาได้ เช่น ในที่ สาธารณะหรือในยานพาหนะ มีการจัดกิจกรรมการศึกษาและการรับรู้เกี่ยวกับกัญชาสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้ชาวแคนาดาโดยเฉพาะเยาวชนทราบถึงความเสี่ยงด้านสุขภาพและความปลอดภัยของการ บริโภคกัญชา<sup>151</sup>

แคนาดามีการนำกัญชามาใช้โดยกัญชาสามารถช่วยลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความ รุนแรงชนิดอื่นซ้ำ ช่วยสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2027 (พ.ศ. 2570) จะมีมูลค่าถึง

<sup>150</sup> 7 The purpose of this Act is to protect public health and public safety and, in particular, to

- (a) protect the health of young persons by restricting their access to cannabis;
- (b) protect young persons and others from inducements to use cannabis;
- (c) provide for the licit production of cannabis to reduce illicit activities in relation to cannabis;
- (d) deter illicit activities in relation to cannabis through appropriate sanctions and enforcement measures;
- (e) reduce the burden on the criminal justice system in relation to cannabis;
- (f) provide access to a quality-controlled supply of cannabis; and
- (g) enhance public awareness of the health risks associated with cannabis use.

<sup>151</sup> Government of Canada, “Cannabis Legalization and Regulation,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2565, จาก <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/>.

3.3 พันล้านเหรียญดอลลาร์ ซึ่งสามารถสร้างงานให้กับประชาชน เพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้กับประเทศอย่างถูกกฎหมายช่วยลดการสูญเสียของงบประมาณ และลดการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมในกระแสหลักกับผู้เสพยาเสพติด แต่อย่างไรก็ตาม กัญชายังส่งผลกระทบต่อทางด้านลบเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น มีกลุ่มผู้ใช้กัญชาเพิ่มมากขึ้นเป็นสองเท่า, อายุเฉลี่ยของผู้ใช้กัญชามีอายุน้อยลง<sup>152</sup> สำหรับการนำสารสำคัญในกัญชาคือ CBD มาใช้เพื่อลดการกลับไปใช้ยาเสพติดรวมถึงบุหรี่ปริมาณวิจัยที่ได้รับทุนวิจัยจาก Funding for this study was provided by the Canadian Institute on Health Research (MOP125864), the CHUM Department of Psychiatry, Université de Montréal Department of Psychiatry and the CHUM Research Center. โดยการวิจัยพบว่า “Cannabidiol (CBD)” ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่พบมากในกัญชา ผลของ CBD ต่อพฤติกรรมเสพติดที่เกี่ยวข้องกับยาสูบ มีเพียงการศึกษาผลกระทบของ CBD ต่อการติดยาสูบ ศึกษาผลกระทบของ CBD ต่อการติดยาโคเคน โดยทำการศึกษาแบบสุ่มแบบ double-blind ที่ควบคุมด้วยยาหลอกกับผู้สูบบุหรี่ 24 คนซึ่งต้องการเลิกสูบบุหรี่ สองกลุ่มได้รับยาสูดพ่น CBD (400 ไมโครกรัม/การสูดดม) หรือยาหลอก ยาสูดพ่น โดยผู้เข้ารับการทดสอบได้รับแจ้งว่าให้ใช้เครื่องช่วยหายใจเมื่อใดก็ตามที่รู้สึกอยากสูบบุหรี่ โดยประเมินการสูบบุหรี่และการใช้เครื่องช่วยหายใจทุกวันและติดตามความอยากอาหารของผู้เข้ารับการทดสอบวันละครั้งเป็นเวลา 1 สัปดาห์ ความอยากถูกวัดที่การตรวจวัดพื้นฐานและเมื่อสิ้นสุดสัปดาห์ มีการติดตามผล 2 สัปดาห์เพื่อประเมินการใช้นิโคติน ผลการวิจัยพบว่าจำนวนการสูบบุหรี่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (ประมาณร้อยละ 40) ในกลุ่มยาสูดพ่น CBD ในระหว่างสัปดาห์ของการรักษา โดยมีแนวโน้มบ่งชี้การลดลงหลังจากติดตามผล ทั้งสองกลุ่มยังแสดงความอยากลดลงระหว่างวันที่ 1 และวันที่ 7 การศึกษาพรีคลินิกในจำนวนที่จำกัดแนะนำว่า CBD อาจมีคุณสมบัติในการรักษาโรคฝิ่น โคเคน และยากระตุ้นจิต และข้อมูลเบื้องต้นบางอย่างชี้ให้เห็นว่าอาจเป็นประโยชน์ในการลดการกลับไปติดกัญชาและยาสูบในคนซึ่งมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมอย่างชัดเจนเพื่อประเมินว่า CBD สามารถช่วยลดการกลับไปใช้ยาเสพติดซ้ำ เนื่องจากข้อมูลเบื้องต้นชี้ให้เห็นว่า CBD อาจมีค่าควรตรวจสอบเพิ่มเติมเพื่อป้องกันการกำเริบของโรค โดยไม่มีผลลัพธ์สำหรับระยะเวลาการเลิกบุหรี่ ในกรณีของการติดยาสูบ CBD อาจมี

<sup>152</sup> เพิ่งอ้าง.

ผลการรักษาโดยการลดจำนวนบุหรี่ที่บริโภคโดยผู้ที่ใช้ที่ยังคงสูบบุหรี่อย่างมาก ไม่พบข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่เป็นไปได้ของ CBD ต่ออาการถอนและความเสี่ยงของการกำเริบในบุคคลที่เลิกสูบบุหรี่ จำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อชี้แจงบทบาทของ CBD ในการติดกัญชาและยาสูบ โดยใช้ระยะเวลาติดตามผลที่นานขึ้นและขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ใหญ่ขึ้น รวมถึงผู้เข้าร่วมที่เริ่มเลิกบุหรี่<sup>153</sup>

การใช้กัญชาทางการแพทย์ทางกระทรวงสาธารณสุขของแคนาดา (Health Canada) ออกระเบียบว่าด้วยการเข้าถึงกัญชาเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ (Access to Cannabis for Medical Purposes Regulation: ACMPR) ผู้ป่วยที่ลงทะเบียนสามารถมีกัญชาได้ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขจะผลิตหรือมอบหมายให้ผู้อื่นผลิตกัญชาเฉพาะสำหรับผู้ซึ่งใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ในจำนวนที่จำกัด การซื้อกัญชาจะต้องผ่านผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ผลิต ไม่ว่าจะเป็นกัญชาสด กัญชาแห้ง หรือน้ำมันกัญชา ทั้งนี้ กฎหมายจำกัดปริมาณการผลิตและปริมาณการใช้ส่วนตัว โดยปริมาณสูงสุดที่ครอบครองได้คือน้อยกว่า 30 เท่าของปริมาณต่อวันที่ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพสั่งจ่ายหรือกัญชาแห้ง 150 กรัม และไม่อนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออกกัญชาหรือเมล็ด<sup>154</sup> ตามพระราชบัญญัติกัญชาและข้อบังคับกำหนดกรอบกฎหมายสำหรับการครอบครอง การผลิต การแจกจ่าย และการขายกัญชาในแคนาดา ภายใต้พระราชบัญญัติกัญชา ข้อบังคับเกี่ยวกับกัญชงอุตสาหกรรมได้กำหนดกรอบการกำกับดูแลสำหรับการควบคุมและอนุญาตกิจกรรมบางอย่างด้วยกัญชงอุตสาหกรรม ซึ่งกำหนดไว้ภายใต้ข้อบังคับเกี่ยวกับกัญชงอุตสาหกรรมในฐานะพืชกัญชา - หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพืช - ซึ่งความเข้มข้นของ THC อยู่ที่ร้อยละ 0.3 (น้ำหนักโดยน้ำหนัก) หรือน้อยกว่าในดอกและช่อดอก ภายใต้กรอบนี้ บุคคลที่จะทำกัญชงอุตสาหกรรมจะต้องได้รับใบอนุญาตที่ออกโดย Health Canada เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ กับกัญชงอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ผู้ถือใบอนุญาตมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกัญชาและ

<sup>153</sup> “Cannabidiol as an Intervention for Addictive Behaviors: A Systematic Review of the Evidence,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2565, จาก <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4444130/>.

<sup>154</sup> วิรัช ฤกษ์ชัย, นุศราพร เกษสมบุรณ์, “นโยบายกัญชา : การวิเคราะห์เปรียบเทียบไทย สหรัฐอเมริกา แคนาดา เยอรมัน และอิสราเอล,” *วารสารเภสัชกรรมไทย*, ปีที่ 13, เล่มที่ 1, (มกราคม - มีนาคม 2564),” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2564, จาก <https://he01.tci-thaijo.org/index.php/TJPP/article/view/199770/166264>.

ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนกฎหมายของรัฐบาลกลาง ระดับจังหวัด และเขตปกครอง และข้อบังคับของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง<sup>155</sup>

### 3.3.3 กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ระบบกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีลักษณะผสมผสานโดยกฎหมายส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ โดยนำกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษมาใช้เท่าที่ยังเหมาะสมกับบริบทของประเทศ และมีกฎหมายที่พัฒนาขึ้นเองให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน โดยออกกฎหมายในรูปรัฐบัญญัติเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับยาสูบ กัญชา และกัญชง ดังนี้

#### กฎหมายเกี่ยวกับยาสูบ

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยาสูบในสาธารณรัฐสิงคโปร์ในภาพรวมมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาและส่งเสริมการขายยาสูบ TOBACCO (CONTROL OF ADVERTISEMENTS AND SALE) ACT 1993, (พ.ศ. 2536)<sup>156</sup> โดยมีการออกกฎหมายหลักเกณฑ์และวิธีการ ห้ามโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบและห้ามส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์ ยาสูบ และผลิตภัณฑ์เลียนแบบผลิตภัณฑ์ยาสูบ รวมถึงการห้ามแสดงผลิตภัณฑ์ ยาสูบ ณ จุด ขาย กำหนดสถานที่ห้ามสูบบุหรี่หรือการกำหนดลักษณะหีบห่อ หรือบรรจุภัณฑ์ยาสูบ กำหนดการจำหน่ายหรือนำเข้าบุหรี่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ต้องมีใบอนุญาตเพื่อป้องกันการเล็ดลอดของเยาวชนมีการกำหนดอายุผู้สูบบุหรี่ให้สูงขึ้นเป็น 21 ปี สาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่มีการปลูกยาสูบในประเทศ ดังนั้นจึงไม่มีใบอนุญาตปลูกยาสูบ และตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) ผลิตภัณฑ์ยาสูบทั้งหมด ที่นำเข้าจำหน่ายเสนอขายหรือจัดจำหน่ายจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดบรรจุภัณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อลดความน่าดึงดูดใจของบุหรี่ สำหรับการสูบบุหรี่ในที่สาธารณะในสาธารณรัฐ

<sup>155</sup> “Industrial hemp licensing application guide,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/publications/drugs-health-products/industrial-hemp-licensing-application-guide.html>.

<sup>156</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2565, จาก [https://sso.agc.gov.sg/Search/Content?Phrase=tobacco&PhraseType=AllTheseWords&In=InForce\\_Act\\_SL&Within=title](https://sso.agc.gov.sg/Search/Content?Phrase=tobacco&PhraseType=AllTheseWords&In=InForce_Act_SL&Within=title).



สิงคโปร์ที่ถูกประกาศให้เป็นที่ห้ามสูบบุหรี่ถือเป็นความผิดตามกฎหมาย Smoking (Prohibition in Certain Places) Act (Chapter 310) ซึ่งให้อำนาจ National Environment Agency (NEA) โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ (Ministry of the Environment and Water Resources) ประกาศพื้นที่ห้ามสูบบุหรี่ไว้ในรัฐกิจจานุเบกษา โดยพื้นที่ดังกล่าวอาจเป็นสถานที่หรืออาคาร หรือส่วนของอาคารใด ๆ ที่ใช้เพื่อการนันทนาการ การพาณิชย์หรือการอุตสาหกรรม หรือที่ประชาชน หรือส่วนหนึ่งของประชาชนเข้าถึงได้ไม่ว่าจะต้องเสียค่าบริการหรือไม่ก็ตาม เช่น สถานที่ส่วนกลาง หรือสถานที่ส่วนกลางในที่พักอาศัย หรืออาคารยานพาหนะสาธารณะ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของยานพาหนะสาธารณะ ผู้ฝ่าฝืนจะถูกปรับ นอกจากนี้มาตรา 6 ยังกำหนดให้ผู้จัดการ ผู้ดูแลอาคาร หรือยานพาหนะจะต้องแจ้งคนที่สูบบุหรี่ในสถานที่หรือยานพาหนะว่าได้กระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญคดีนี้ และต้องดับบุหรี่ในทันที หากบุคคลนั้น ๆ ปฏิเสธ หรือเพิกเฉย หรือไม่ยอมดับบุหรี่ผู้จัดการสถานที่ หรือผู้ควบคุมยานพาหนะสามารถขอให้บุคคลนั้นออกจากสถานที่หรือยานพาหนะทันที ในกรณีดังกล่าวสามารถขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการตามรัฐธรรมนูญคดีนี้<sup>157</sup> ไม่ได้มีการกำหนดห้ามสำหรับบุหรี่เมนทอล ห้ามเติมสารปรุงหรือสมุนไพร<sup>158</sup>

ในด้านการเก็บภาษียาสูบสาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้อัตราภาษีเฉพาะ SGD 0.427/บุหรี่มวน มีการเรียกเก็บภาษีสินค้าและบริการ (GST) ร้อยละ 7 สำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบระดับอัตราภาษีที่จะใช้กรมศุลกากรของสาธารณรัฐสิงคโปร์ทบทุนภาษีสรรพสามิตของผลิตภัณฑ์ยาสูบเป็นประจำ ในปี 2561 กรมศุลกากรได้เพิ่มภาษีสรรพสามิตบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นๆ ขึ้นร้อยละ 10 ตัวอย่างเช่น ภาษีสรรพสามิตบุหรี่เพิ่มขึ้นจาก 388 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อกิโลกรัม (1 ดอลลาร์สิงคโปร์เท่ากับ 24.993 บาท ณ วันที่ 7 เมษายน 2565 วันเปิดทำการถัดจากวันหยุดธนาคาร) หรือ 38.8 เซ็นต์ต่อกรัมหรือส่วนหนึ่งของบุหรี่แต่ละมวน เป็น 427 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อกิโลกรัม หรือ 42.7 เซ็นต์ต่อกรัม (เพิ่มขึ้น 39

<sup>157</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “เรื่อง “กฎหมายของประเทศสิงคโปร์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2565, จาก [https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/TH\\_singapore\\_culture.pdf](https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/TH_singapore_culture.pdf).

<sup>158</sup> LEGISLATION BY COUNTRY SINGAPORE, “Regulated Contents in Cigarettes,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2565, จาก <https://www.tobaccocontrolaws.org/legislation/country/singapore/cd-regulated>.

ดอลลาร์สิงคโปร์หรือ 974.75 บาท) หรือส่วนหนึ่งของบุหรี่แต่ละมวน ระดับอัตราภาษีในสาธารณรัฐสิงคโปร์สูงพอที่จะลดความสามารถในการซื้อผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีช่องว่างให้ปรับปรุงได้อีกมาก เนื่องจากอัตราภาษียาสูบในปัจจุบันมีความแตกต่างกันตามประเภทผลิตภัณฑ์ ซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคเปลี่ยนสินค้าได้ เกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนเพื่อการควบคุมยาสูบในสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่มีข้อบ่งชี้ในการอุทธรณ์ได้จากภาษียาสูบให้กับโครงการควบคุมยาสูบ เช่น การให้ความรู้ การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค บริการเลิกบุหรี่ กิจกรรมทางเลือกที่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และการจัดหาเงินทุนสำหรับโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมยาสูบ กิจกรรมควบคุมยาสูบได้รับทุนจากกระทรวงสาธารณสุข<sup>159</sup> บุหรี่ที่จำหน่ายในสาธารณรัฐสิงคโปร์ส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ สำหรับการผลิตในประเทศมีบริษัท British-American Tobacco (S) Pte.Ltd เป็นบริษัทเดียวที่มีโรงงานผลิตบุหรี่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์โดยมียอดขายเป็นอันดับสองของประเทศ และยังเป็นบริษัทที่ส่งออกบุหรี่มายังประเทศไทย<sup>160</sup>

#### กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด และการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติ MISUSE OF DRUGS ACT 1973<sup>161</sup> โดยกำหนดนิยามเกี่ยวกับกัญชาและส่วนต่างๆ ของกัญชา ดังนี้

“กัญชา” หมายความว่า ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชในสกุล Cannabis หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชนั้น ไม่ว่าจะเรียกชื่ออะไรก็ตาม

“ส่วนผสมของกัญชา” หมายความว่า ของผสมใด ๆ ของวัตถุพืชที่มีเตตระไฮโดรแคนนาบินอลและแคนนาบินอลในปริมาณใด ๆ

“ยางกัญชา” หมายความว่า สารใดๆ ที่มีวิัสคูเรซินและพบเตตระไฮโดรแคนนาบินอลและแคนนาบินอลในปริมาณเท่าใดก็ได้

<sup>159</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2565, จาก <https://tobaccotax.seatca.org/country/singapore/>.

<sup>160</sup> สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ สิงคโปร์, “บุหรี่ในประเทศสิงคโปร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2565, จาก [https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/143331/143331.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/143331/143331.pdf).

<sup>161</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2565, จาก <https://sso.agc.gov.sg/Act/MDA1973>.

จากหลักกฎหมายดังกล่าวของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีมุมมองทางกฎหมายเกี่ยวกับกัญชาเป็นสิ่งเสพติดและเป็นอันตรายอย่างชัดเจนและไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์สนับสนุนเกี่ยวกับความปลอดภัยและประสิทธิภาพของการใช้กัญชาในสาธารณรัฐสิงคโปร์ กัญชายังคงเป็นยาที่ผิดกฎหมาย การลดทอนความเป็นอาชญากรรมและการทำให้ถูกกฎหมายของกัญชาไม่ใช่แนวทางที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถานการณ์ยาเสพติดของสาธารณรัฐสิงคโปร์อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างดี แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าทัศนคติที่ยอมรับได้ต่อการใช้กัญชาทำให้เกิดต้นทุนที่สูงต่อสังคม ดังนั้นสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงมีกฎหมายที่เข้มงวดในการต่อต้านการครอบครอง การบริโภค และการนำเข้า หรือส่งออกกัญชาและผลิตภัณฑ์กัญชา<sup>162</sup> ในส่วนของกัญชงการบริโภคกัญชงและผลิตภัณฑ์กัญชงและน้ำมัน CBD กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่ได้แยกกัญชาหรือกัญชง โดยยังถือว่ากัญชงเป็นอนุพันธ์กัญชา ดังนั้นผลิตภัณฑ์กัญชงที่นำมาใช้ในการบริโภคถูกระบุว่าเป็นยาควบคุมประเภท 'A' ในตารางแรกของการใช้ในทางที่ผิด Misuse of Drugs Act นอกจากนี้ Tetrahydrocannabinol (THC) เป็นสารเคมีทางจิตในกัญชาที่ทำให้ผู้ใช้รู้สึก "หลอน" มีผลกระทบต่อสุขภาพที่ไม่พึงประสงค์ที่เชื่อมโยงกับการใช้และเป็นยาควบคุมประเภท A ในตารางแรกของ Misuse of Drugs Act ผลิตภัณฑ์ใดๆ ที่ได้มาจากพืช Cannabis Sativa หรือเมล็ดพืชสามารถมียาควบคุม เช่น THC แม้ว่าผลของผลิตภัณฑ์จะระบุไว้เป็นอย่างอื่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้นโยบายที่เข้มงวดในการควบคุม การนำเข้า ส่งออก มีไว้ในครอบครอง ขาย และบริโภคยาควบคุมหรือผลิตภัณฑ์ที่มียาควบคุมถือเป็นความผิด The Central Narcotics Bureau (CNB) จะตรวจสอบและดำเนินการที่จำเป็นกับผู้นำเข้าและผู้ค้าปลีกที่พบว่ามีการซื้อขายยาควบคุมหรือผลิตภัณฑ์ที่มีสารดังกล่าว<sup>163</sup> Misuse of Drugs Act (Chapter 185) กำหนดรายการยาควบคุม (controlled drug) ประเภทต่าง ๆ ตามส่วนประกอบทางเคมีไว้ใน The First Schedule หากผู้กระทำความผิดถูกจับกุมพร้อมยาเสพติดจำนวนมากจะถูกสันนิษฐานในทันทีว่ามีไว้เพื่อค้าตาม

<sup>162</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2565, จาก <https://www.cnb.gov.sg/educational-resources/myths-and-facts-about-drugs/cannabis/singapore's-anti-drug-laws-on-cannabis>.

<sup>163</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2565, จาก <https://www.cnb.gov.sg/educational-resources/myths-and-facts-about-drugs/cannabis/faqs-about-hemp-and-cbd-oil-products>.

Misuse of Drugs Act (Chapter 185) ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 5 ถึงมาตรา 6 กำหนดห้ามไม่ให้บุคคลใดผลิต นำเข้า ส่งออกจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ ขนส่ง หรือเสนอที่จะขนส่ง หรือกระทำการใด ๆ เพื่อเตรียมการ หรือเพื่อขนส่งยาควบคุม

มาตรา 17 กำหนดปริมาณและชนิดของยาควบคุมที่หากบุคคลใด ๆ มีในครอบครองให้สันนิษฐานว่าเป็นการครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือขนส่ง เว้นแต่ผู้กระทำผิดจะสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีไว้ครอบครองเพื่อใช้ในการอื่นตามปริมาณและชนิดของยาที่ถูกกำหนด เช่น กัญชามากกว่า 15 กรัม

การห้ามครอบครองและใช้ยาควบคุมไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม ถูกกำหนดเอาไว้ใน

มาตรา 8 ขยายความครอบคลุมถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งถือสัญชาติสาธารณรัฐสิงคโปร์หรือได้รับถิ่นที่อยู่ถาวรในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ใช้ยาควบคุมนอกเขตสาธารณรัฐสิงคโปร์หากตรวจพบสารเสพติดในปัสสาวะซึ่งบ่งบอกว่าได้สูบหรือกระทำการใด ๆ เพื่อใช้ยาเสพติด แม้ว่ากระทำการนั้นจะเกิดขึ้นนอกสาธารณรัฐสิงคโปร์ ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดที่กระทำในสาธารณรัฐสิงคโปร์ บทบัญญัติดังกล่าวอาจมีที่มาจากข้อสมมติฐานว่า บุคคลซึ่งเสพยาเสพติดจะมีแนวโน้มติดยาเสพติดนั้น ดังนั้นหากมีบุคคลใดเสพยาเสพติดภายนอกประเทศแล้วกลับเข้าสาธารณรัฐสิงคโปร์จะต้องพยายามหาทางเสพยาอีกโดยอาจเข้าร่วมกับกระบวนการนำเข้า ขนส่ง หรือผลิตยาเสพติดดังกล่าว<sup>164</sup>

### 3.4 แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการนำยาสูบและนโยบายการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท.

การจะนำยาสูบ กัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. นั้น เนื่องจากยาสูบ กัญชาและกัญชง เป็นผลิตภัณฑ์ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหากไม่มีการควบคุมให้เหมาะสม เพื่อให้การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม โดยการศึกษากฎหมายดังนี้

#### 3.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับแนวคิดที่ว่ามนุษย์ควรได้รับความคุ้มครองจากรัฐเพื่อที่จะ

<sup>164</sup> เพิ่งอ้าง.

สามารถรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ โดยห้ามมิให้รัฐใช้อำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อ  
 ติตรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือเกินจำเป็น ทั้งนี้ การรับรองสิทธิ  
 และเสรีภาพ แบ่งได้สามระดับ กล่าวคือ

ระดับที่ 1 สิทธิและเสรีภาพที่กระทบไม่ได้เลย

ระดับที่ 2 สิทธิและเสรีภาพที่กระทบได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

ระดับที่ 3 สิทธิและเสรีภาพที่กระทบได้โดยไม่มีเงื่อนไข ได้แก่สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล  
 ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ได้เปลี่ยนวิธีการเขียนใหม่ให้เป็นสากลมากขึ้น

โดยวางหลักการให้ “อะไรที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย สามารถทำได้และได้รับการ  
 ค้ำครอง” และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดกรอบการใช้สิทธิเสรีภาพตามกติการะหว่างประเทศว่า  
 ด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights –  
 ICCPR) ไว้สามข้อ ดังนี้

(1) ต้องไม่กระทบความมั่นคงปลอดภัยของชาติ

(2) ต้องไม่กระทบความสงบเรียบร้อย

(3) ต้องไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของคนอื่น<sup>165</sup>

กรณีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาเงื่อนไขการจัดตั้งของ  
 รัฐวิสาหกิจนั้นว่าการจัดตั้งกระทบสิทธิประชาชนหรือไม่ หากกระทบควรเป็นสิทธิและเสรีภาพที่  
 กระทบได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และ  
 ความเสมอภาคของบุคคลที่ควรได้รับความคุ้มครองในฐานะปวงชนชาวไทยตามหลักสากลหรือไม่ มี  
 ความจำเป็นต้องจัดตั้งหรือไม่โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รัฐจะต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็น  
 การแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การ  
 รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อหารายได้ให้กับรัฐเพื่อนำมาใช้ในการบริหาร  
 ประเทศ ซึ่งรวมถึงนำรายได้ไปใช้ในการจัดให้บริการด้านสาธารณสุข ส่งเสริมสุขภาพและการป้องกัน  
 โรคแก่ประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ รวมถึงหน้าที่การให้การ  
 ช่วยเหลือแก่เกษตรกรเพื่อให้สามารถประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลผลิตที่มี  
 ปริมาณและคุณภาพสูงเพื่อให้เกษตรกรสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ซึ่งมาตราที่สำคัญๆ ของรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>165</sup> เพิ่งอ้าง.

ราชอาณาจักรไทยสรุปในหลักการที่สำคัญของแต่ละในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ และการดูแลรักษาสุขภาพของประชาชน ดังนี้

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

มาตรา 55 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกัน โรค และส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย

รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

มาตรา 73 รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด



### มาตรา 75 วรรคสอง

รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ

#### 3.4.2 แนวทางการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของ ยสท.

ประเทศไทยมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง ยสท. การจัดเก็บภาษี การควบคุม การปลุกต้นยาสูบ การผลิต การจำหน่ายยาสูบ ใบยา หรือผลิตภัณฑ์จากยาสูบ สามารถแยกได้เป็นสองกลุ่ม ประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ ยสท. ได้แก่ พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำหน้าที่หลักในการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตที่เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยอ้อมกับการควบคุมการผลิตและจำหน่ายยาสูบ ประกอบด้วย

**ด้านการพาณิชย์** ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 เป็นการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ หลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเข้าด้วยกัน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยยาสูบด้วย เพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งให้เกิดความสะดวกในการใช้งาน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีหรือเงินบำรุงต่างๆ จากบุหรี่ซิการ์เรตนอกเหนือจากภาษีสรรพสามิต เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 และประมวลรัษฎากร

**ด้านสุขภาพ** ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบเข้าด้วยกัน เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และยกระดับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นกฎหมายพื้นฐานในการดูแลสุขภาพของประชาชน

ด้านการแข่งขันทางการค้ามีการปรับปรุงกฎหมายแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นกฎหมายที่ป้องกันการผูกขาดสินค้าและบริการซึ่งกฎหมายนี้มีการใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจด้วย เว้นแต่กิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการนั้นเข้าข้อยกเว้นที่ไม่นำมาใช้บังคับ ได้แก่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

โดยกฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับกฎหมายอื่นไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ ยสท. แต่หาก ยสท. นำ กัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับที่ต้องนำมาใช้ได้แก่ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 และประมวลกฎหมายยาเสพติด โดยยกเลิกพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559

#### 3.4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ ยสท.

พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ออกมาเนื่องจากเห็นความจำเป็นของ รยส. ในขณะนั้นที่มีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานธุรกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำให้มีข้อจำกัดในการดำเนินกิจการ เมื่อการผลิตบุหรี่ซึ่งการเป็นกิจการผูกขาดของรัฐสมควรให้ รยส. เป็นนิติบุคคลโดยกฎหมายเฉพาะจัดตั้งเป็น ยสท. โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ยสท. เพื่อทำหน้าที่และมีอำนาจงานนโยบายและควบคุมดูแลกิจการ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

##### 1. เกี่ยวกับคำนิยาม

1) “ยาสูบ” หมายความว่า ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ซึ่งเป็นการกำหนดไว้โดยเฉพาะ การจะวินิจฉัยว่า ยสท. ดำเนินการผลิตผลิตภัณฑ์ใดที่จัดเป็นยาสูบจึงต้องพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 มาตรา 159 ซึ่งได้ให้ความหมายของ “ยาสูบ” ไว้

2) “ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นที่ใช้ในการผลิตหรือที่เป็นประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหากได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พืชใดเป็นผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นที่ใช้ในการผลิตหรือเป็นประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบ แล้ว ย่อมสามารถนำพืชนั้นมาใช้เชิงพาณิชย์เพื่อประโยชน์แก่ ยสท. ได้ โดยครอบคลุมรวมถึงการประกอบอุตสาหกรรมและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นเพื่อสนับสนุนกิจการหลักในการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ ณ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการเตรียมการของ ยสท. กับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจในการพิจารณาจัดทำร่างกฎกระทรวงกำหนดผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น เพื่อนำเสนอกระทรวงการคลังก่อน

นำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบก่อนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลงนามและประกาศใช้ต่อไป

2. เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของ ยสท.

มาตรา 7 ให้ ยสท. มีวัตถุประสงค์ในการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และการกระทำกิจการอื่น ดังต่อไปนี้

(1) ประกอบอุตสาหกรรมและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับยาสูบ ใบยา หรือผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(2) รับจ้างผลิตยาสูบเพื่อส่งออกไปจำหน่ายนอกราชอาณาจักร

(3) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหรือธุรกิจตาม (1)

(4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิจัย พัฒนา และปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการผลิตยาสูบ ใบยา หรือผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น

(5) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาสูบ ใบยา หรือผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น

(6) ดำเนินกิจการอื่นอันเกี่ยวเนื่องกับการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตหรือการกระทำกิจการอื่นตาม (1) (2) (3) (4) และ (5) หรือเพื่อประโยชน์แก่ ยสท.

มาตรา 17 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจงาน โยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ ยสท.

มาตรา 36 ให้รัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ยสท. เพื่อการนี้ จะสั่งให้ ยสท. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน กระทำการหรือยับยั้งการกระทำใด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของ ยสท. ได้

3.4.4 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมกับการควบคุมการผลิตและจำหน่ายยาสูบ

**ด้านการพาณิชย์**

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาสูบด้านพาณิชย์โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีมียหลายฉบับสรุปหลักกฎหมายแต่ละฉบับเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับยาสูบ ดังนี้

**พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560**

“ต้นยาสูบ” หมายความว่า พืชนิโคติเยนาทาแบกุ่ม (NICOTIANATABACUM)

“ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ซิการ์เรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุงรรม ยาเคี้ยว และให้  
 หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“บุหรี่ยาสูบเรต” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุงรรม ไม่ว่าจะมิใช่ใบยาแห้งหรือยาอัดเจือปน  
 หรือไม่ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่สร้างขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด

“ยาเส้น” หมายความว่า ใบยาหรือยาอัด ซึ่งได้หั่นเป็นเส้นและแห้งแล้ว

“ยาเส้นปรุงรรม” หมายความว่า ใบยาหรือยาอัด ซึ่งได้หั่นเป็นเส้นและปรุงรรมหรือปนด้วยวัตถุอื่น  
 นอกจากน้ำ

2) การผูกขาดการผลิตบุหรี่ยาสูบเรต

กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 164 การผลิตบุหรี่ยาสูบเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ

3) การควบคุมเกี่ยวกับต้นยาสูบ ใบยา และยาสูบ

กฎหมายกำหนดไว้กรณีการจะขอลูกต้นยาสูบ การผลิตใบยา ยาสูบต้องได้รับอนุญาตจาก  
 อธิบดีกรมสรรพสามิต

4) ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา 150 ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามพระราชบัญญัตินี้มีหน้าที่เสียภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการ  
 ส่วนท้องถิ่นสำหรับสินค้าหรือบริการ ตามอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่เกินร้อยละสิบของ  
 ภาษี

ภาษีที่จะต้องเสียเพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีเศษของหนึ่งสตางค์ให้ปัดทิ้ง

5) พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

กฎกระทรวง กำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดพิกัดสินค้า  
 ยาสูบ (ฉบับแรก)

ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2560 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2562

(1) บุหรี่ยาสูบเรต

(ก) ที่มีราคาขายปลีกแนะนำไม่เกินซองละ 60 บาท เสียภาษีตามมูลค่าร้อยละ 20 เสียภาษี  
 ตามปริมาณต่อหนึ่งมวน 1.20

(ข) ที่มีราคาขายปลีกแนะนำเกินซองละ 60 บาท เสียภาษีตามมูลค่าร้อยละ 40 เสียภาษีตาม  
 ปริมาณต่อหนึ่งมวน 1.20

ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2562 เป็นต้นไป

(1) บุหรี่ยาสูบเรต เสียภาษีตามมูลค่าร้อยละ 40 เสียภาษีตามปริมาณต่อหนึ่งมวน 1.20

กระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2563 ขยายระยะเวลาการเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ยาสูบ โดยยังคงจัดเก็บในอัตราตามกฎกระทรวง กำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดพิกัดสินค้ายาสูบ ออกไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2563 และ 30 กันยายน 2564 ตามลำดับ

<sup>166</sup>กฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีบุหรี่ยาสูบสำหรับใหม่ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2564 เป็นต้นไป ดังนี้

(1) บุหรี่ยาสูบ

(ก) ที่มีราคาขายปลีกแนะนำไม่เกินซองละ 72 บาท เสียภาษีตามมูลค่าร้อยละ 25 เสียภาษีตามปริมาณต่อหนึ่งมวน 1.25

(ข) ที่มีราคาขายปลีกแนะนำเกินซองละ 72 บาท เสียภาษีตามมูลค่าร้อยละ 42 เสียภาษีตามปริมาณต่อหนึ่งมวน 1.25

**พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540**

มาตรา 64 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(2) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

**พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544**

มาตรา 11 ให้จัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละสองของภาษีที่จัดเก็บจากยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

**พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551**

มาตรา 12 ให้จัดเก็บเงินบำรุงองค์การจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าของภาษีที่เก็บจากยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

**พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558**

มาตรา 37 ให้จัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

**พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560**

<sup>166</sup> (กฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2564), 2564,

“มาตรา 15/1 ให้เรียกเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้ายาสูบในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตฯ

### ประมวลรัษฎากร

มาตรา 79/5 ฐานภาษีสำหรับการนำเข้าและการขายซึ่งยาสูบตามประเภทและชนิดที่อธิบดีกำหนดโดยอนุวัติรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) สำหรับการนำเข้า ให้เป็นไปตามมาตรา 79/2

(2) สำหรับการขาย ได้แก่ มูลค่าของยาสูบที่ได้มาจากการหักจำนวน ภาษีมูลค่าเพิ่มออกจากรายงานเต็มของราคาขายปลีกของยาสูบ โดยให้คำนวณจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มตามอัตรามูลค่าเพิ่มที่รวมอยู่ในจำนวนเต็มของราคาขายปลีก

**พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตรามูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560**

มาตรา 3 ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตเสียภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับสินค้าหรือบริการในอัตราร้อยละสิบของภาษี

ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์แรตประกอบการจัดเก็บภาษีอื่นๆ และเงินบำรุงกองทุนต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้บุหรี่หรือของที่ราคาขายปลีกมีการจัดเก็บภาษีและเงินบำรุงในอัตราก่อนข้างมากเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตบุหรี่ซิการ์แรตต่อซอง ซึ่งในช่วงแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ทำให้บุหรี่ซิการ์แรตต่อซองมีภาระการเสียภาษีและเงินบำรุงกองทุนต่างๆ ดังนี้ ตามกฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตรามูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กำหนดพิกัดสินค้ายาสูบหากนุหรือราคาขายปลีกไม่เกิน 60 บาทต่อซอง จะมีภาษีและเงินบำรุงกองทุนต่างๆ ทั้งหมด (Earmarked ax) เฉลี่ยซองละ 47.16 บาท ซึ่งประกอบไปด้วย ภาษีสรรพสามิตจัดเก็บตามปริมาณซองละ 24 บาท จัดเก็บตามมูลค่าในอัตราร้อยละ 20 ของราคาขายปลีกแนะนำ อีกซองละ 11.21 บาท ภาษีเพื่อมหาดไทย ซองละ 3.52 บาท เงินบำรุงให้ สสส. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ) ซองละ 0.70 บาท เงินบำรุงให้ ThaiPBS ซองละ 0.53 บาท เงินบำรุงกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ซองละ 0.70 บาท เงินบำรุงให้กองทุนผู้สูงอายุ ซองละ 0.70 บาท ภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซองละ 1.86 บาท ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ซองละ 3.93 บาท ถ้าราคาเกิน 60 บาทต่อซอง จะเสียภาษีสรรพสามิตตามมูลค่าในอัตราร้อยละ 40 ของราคาขายปลีกแนะนำ ก็จะทำให้ภาษีที่จัดเก็บและเงินบำรุงกองทุนต่างๆ ก็จะปรับเพิ่มตามราคาขายปลีกแนะนำ โดยตั้งราคาขายปลีกที่ 90 บาท จะมีภาษีและเงินบำรุงกองทุนต่างๆ ทั้งหมด (Earmarked Tax) เฉลี่ยซองละ 77.48 บาท กรณีเมื่อมีการปรับอัตรามูลค่า



สรรพสามิตบุหรี่ยิกาเรตตามกฎกระทรวงกำหนดพิศัตถ์อัตรากษึสรรพสามิต (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2564 ก็ จะทำให้ภาระภษึและเงินบ้ำรุงกองทุนต่างๆ เพิ่มขึ้นอีกเฉลี่ยประมาณ 5-10 บาทต่อซอง ตามราคาขาย ปลึกแนะนำของบุหรึแต่ละตรา

### ด้านสุขภาพ

#### พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภันท์ยาสูบ พ.ศ. 2560

##### 1) เกี่ยวกับค่านิยาม

“ผลิตภันท์ยาสูบ” หมายความว่า ผลิตภันท์ที่มีส่วนประกอบของใบยาสูบหรือพีชนิโคเทียนาตาแบกุ่ม (Nicotianatabacum) และให้หมายความรวมถึงผลิตภันท์อื่นใดที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบซึ่งบริโภคโดยวิธีสูบ ดุด คม อม เคี้ยว กิน เป่า หรือพ่นเข้าไปในปากหรือจมูก ทา หรือโดยวิธีอื่นใดเพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงยาตามกฎหมายว่าด้วยยา

##### 2) เกี่ยวกับการควบคุมผลิตภันท์ยาสูบ

มาตรา 37 ผลิตภันท์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักรต้องมีส่วนประกอบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ขณะนี้อยู่ระหว่างการเตรียมการนำเสนอเพื่อกกกฎกระทรวงในการกำหนดส่วนประกอบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภันท์ยาสูบ พ.ศ.2560 โดยยังคงใช้บทเฉพาะกาลตามมาตรา 79 ที่บัญญัติว่า “ บรรดากฎกระทรวงและประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภันท์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรึ พ.ศ. 2535 ที่ใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรี”

กฎกระทรวง (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภันท์ยาสูบ พ.ศ. 2535 กำหนด

ข้อ 1 ส่วนประกอบของผลิตภันท์ยาสูบประเภทบุหรึชิกาเรตหรือบุหรึชิการ์ที่จะขายต้องเป็นไปตามมาตรฐาน โดยกำหนดไว้ดังนี้

(3) สารที่ใช้ในการปรุงแต่ง (Additives) ต้องไม่มีสารในปริมาณที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

กระทรวงสาธารณสุขได้ยกร่างกฎกระทรวงตามมาตรา 37 และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โดยมีการยกร่างกฎกระทรวงดังนี้

ร่างกฎกระทรวงข้อ 4 กำหนดให้ “ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักร ต้องมีส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เฉพาะข้อที่เป็นสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ไม่มีสารซุรส สารแต่งกลิ่น ผัก ผลไม้ สมุนไพร เครื่องเทศ จิง ออบเซช พีชตระกูลมินต์ (Mint) เบนซัลดีไฮด์ (Benzaldehyde) มอลต์ทอล (Maltol) วานิลลิน (Vanillin) เมนทอล (Menthol) กานพลู หรือสารอื่นใดที่ทำให้เกิดรสชาติหรือกลิ่นของเมนทอล กานพลู หรือสารอื่นใดที่ทำให้เกิดรสชาติหรือกลิ่นอันอาจจูงใจหรือดึงดูดให้บริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ หรืออาจทำให้การบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบง่ายขึ้น”

(2) ไม่มีผัก ผลไม้ ผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการแปรรูปผักหรือผลไม้ กรดอะมิโน กรดไขมัน จำเป็น สารอาหารเกลือแร่ สารเพิ่มภูมิคุ้มกัน สารลดอนุมูลอิสระ หรือสารอื่นใดที่ทำให้เข้าใจว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบมีประโยชน์ต่อสุขภาพ หรือลดอันตรายต่อสุขภาพ

(3) ไม่มีกัญชา กัญชง สารสกัดแคนนาบิไดออล (Cannabidiol, CBD) หรือสารสกัดเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol, THC)

(4) ไม่มีน้ำผึ้ง กากน้ำตาล กลูโคส (Glucose) ซอร์บิทอล (Sorbitol) หรือสารอื่นใดที่ทำให้เกิดรสหวาน ความหวานทุกชนิด ยกเว้น น้ำตาลที่ใช้ในกระบวนการผลิต

**พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545**

**มาตรา 5** บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ

**พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550**

**มาตรา 5** บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ  
**ด้านการแข่งขันทางการค้า**

**พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560**

**มาตรา 4** พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

(2) รัฐวิสาหกิจฯ เฉพาะในส่วนที่ดำเนินการ ตามกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค

#### 3.4.5 นโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการลดการบริโภคน้ำมันกับการหารายได้

อุตสาหกรรมยาสูบ โดยเฉพาะบุหรี่ยกเลิกการนำเข้าเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นกิจการลำดับต้นๆ ที่รัฐจัดเก็บรายได้จากภาษีสรรพสามิต อุตสาหกรรมยาสูบจึงถือว่าเป็นรายได้ทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่งที่ทำรายได้สูงให้แก่รัฐ ทำให้เกิดการจ้างงาน การซื้อขายวัตถุดิบในการผลิตบุหรี่ยาเส้น สามารถสร้างรายได้ให้แก่ชาวไร่ยาสูบในท้องถิ่น ในช่วงเจ็ดปีที่ผ่านมา (2553-2559) รัฐบาลไทยมีรายได้จากอุตสาหกรรมยาสูบประมาณ 427,559 ล้านบาท ประมาณปีละ 53,000-65,000 ล้านบาทต่อปี โดยในปี 2553 เก็บได้ 53,381 ล้านบาท ปี 2554 เก็บได้ 57,197 ล้านบาท ปี 2555 เก็บได้ 59,915 ล้านบาท ปี 2556 เก็บได้ 67,893 ล้านบาท ปี 2557 เก็บได้ 61,001 ล้านบาท ปี 2558 เก็บได้ 62,734 ล้านบาท และปี 2559 เก็บได้ 65,438 ล้านบาท<sup>167</sup> นอกจากนี้ในส่วนนโยบายซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยให้ผลตอบแทนแก่ชาวไร่ที่เพาะปลูกในอัตราที่ค่อนข้างสูง สามารถทำรายได้ให้แก่ชาวไร่ยาสูบทั่วประเทศจากการจำหน่ายในแต่ละปีนับพันล้านบาท โดยมีกรมสรรพสามิต เป็นผู้ควบคุมดูแลในการอนุญาตทั้งด้านการเพาะปลูก การผลิต การจำหน่าย การนำเข้าและส่งออก อุตสาหกรรมยาสูบจึงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ การมองข้ามอุตสาหกรรมยาสูบอาจทำให้รัฐเสียหายในเชิงเศรษฐกิจขาดรายได้มาพัฒนาประเทศ แต่เนื่องจากยาสูบถือเป็นสินค้าที่มีความเสี่ยงที่อาจจะเป็นอันตรายต่อประชาชนจากควันที่เกิดการเผาไหม้ หรือการติดสารนิโคตินในบุหรี่ รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องเข้ามาควบคุมการบริโภคยาสูบ โดยดำเนินนโยบายของรัฐในการควบคุมการบริโภคยาสูบประเทศไทยได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริโภคยาสูบ ร่วมกับการลงนามในกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2546 และเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2555 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2557 ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ โดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญในการดำเนินการควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์ วันที่ 19 เมษายน 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2559 - 2562 ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ โดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญในการดำเนินการควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ

<sup>167</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2564, จาก <https://thaipublica.org/2017/09/sin-tax-who-is-the-big-one/>

ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ สำหรับแผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่สาม ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2565 โดยเป็น (ร่าง) แผนปฏิบัติการด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2565-2570 ใช้เป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนการลดการบริโภคยาสูบของประชากรและคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากอันตรายจากควันบุหรี่ โดยกำหนด 6 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างเสริมความเข้มแข็งและยกระดับขีดความสามารถการควบคุมยาสูบของประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ป้องกันไม่ให้เกิดผู้เสพยาสูบรายใหม่ และเฟ้นระวังธุรกิจยาสูบ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 บำบัดรักษาผู้เสพให้เลิกใช้ยาสูบ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การควบคุม ตรวจสอบ เฟ้นระวัง และเปิดเผยรายการส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ยาสูบ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ทำสิ่งแวดล้อมให้ปลอดควันบุหรี่

ยุทธศาสตร์ที่ 6 มาตรการภาษี การป้องกันและปราบปรามเพื่อควบคุมยาสูบ

#### 3.4.6 กฎหมายควบคุมกัญชาและกัญชง

โดยที่ปัจจุบันกัญชา กัญชง ได้รับการสนับสนุนทั้งภาครัฐและเอกชนให้นำมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ และเชิงพาณิชย์ เนื่องจากพบว่ากัญชา และกัญชงมีสารสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยในหลายๆ โรค โดยเฉพาะโรคเกี่ยวกับระบบประสาท นอกจากนี้ส่วนอื่นๆ ของกัญชา กัญชง ยังสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้หลายชนิด เช่น เส้นใยสามารถนำมาทำเสื้อผ้า เสื้อเกราะ วัสดุดูดซับแรงกระแทก (Crash Cushion) หรือดูดซับเสียงในรถยนต์ วัสดุก่อสร้าง อาหารเสริม เครื่องสำอาง หรืออาหารสัตว์ ตลอดจนผลิตภัณฑ์อื่นๆ อีกจำนวนมาก

กัญชาและกัญชงยังมีสถานะทางกฎหมายโดยเป็นยาเสพติดประเภทที่ 5 ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติดที่กำหนดว่าบรรดาโทษกระทง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ประมวลกฎหมายยาเสพติด ท้ายพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมาย ยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือจนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ประกอบประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติด

ให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2563 ยกเว้นกรณีที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมายไม่จัดเป็นยาเสพติดให้โทษ ภายใต้กฎหมาย ดังนี้

**ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2563**

ข้อ 2 ให้ยาเสพติดให้โทษที่ระบุชื่อดังต่อไปนี้ เป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

(1) กัญชา (Cannabis) พืชในสกุล Cannabis และวัตถุหรือสารต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพืชกัญชา เช่น ยาง น้ำมัน ยกเว้นวัตถุหรือสารดังต่อไปนี้ เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้ผลิตในประเทศ ไม่จัดเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5

(ก) เปลือก ลำต้น เส้นใย กิ่งก้าน และราก

(ข) ใบ ซึ่งไม่มียอดหรือช่อดอกติดมาด้วย

(ค) สารสกัดที่มีสารแคนนาบิไดโอด (Cannabidiol, CBD) เป็นส่วนประกอบและต้องมียาเสพติดไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก

(ง) กากหรือเศษที่เหลือจากการสกัดกัญชาและต้องมียาเสพติดไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก

(2) กัญชง (hemp) พืชซึ่งมีชื่อทางวิทยาศาสตร์ว่า “Cannabis sativa L. subsp. Sativa” อันเป็นชนิดย่อยของพืชกัญชา (Cannabis sativa L.) และวัตถุหรือสารต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพืชกัญชง เช่น ยาง น้ำมัน ยกเว้นวัตถุหรือสารดังต่อไปนี้ เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้ผลิตในประเทศ ไม่จัดเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5

(ก) เปลือก ลำต้น เส้นใย กิ่งก้าน และราก

(ข) ใบ ซึ่งไม่มียอดหรือช่อดอกติดมาด้วย

(ค) สารสกัดที่มีสารแคนนาบิไดโอด (Cannabidiol, CBD) เป็นส่วนประกอบและต้องมียาเสพติดไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก

(ง) เมล็ดกัญชง (Hemp Seed), น้ำมันจากเมล็ดกัญชง (Hemp Seed oil) หรือสารสกัดจากเมล็ดกัญชง (Hemp Seed Extract)

(จ) กากหรือเศษที่เหลือจากการสกัดกัญชงและต้องมียาเสพติดไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก

การนำเข้าวัตถุหรือสารตามวรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) และ (ง) และ (2) (ก) (ข) (ค) ให้นำเข้าตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ยกเว้นเปลือกแห้ง แกนลำต้นแห้งเส้นใยแห้ง ของกัญชาและกัญชง

### พระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564

ปัจจุบันประมวลกฎหมายยาเสพติดใช้บังคับแล้วจึงมีการยกเลิก พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 - 8) และพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559

ประเภท 5 ยาเสพติดให้โทษที่มีได้เข้าอยู่ในประเภท 1 ถึงประเภท 4 เช่น พืชฝิ่น

มาตรา 30 วัตถุออกฤทธิ์แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) ประเภท 1 วัตถุออกฤทธิ์ที่ไม่ใช้ในทางการแพทย์ และอาจก่อให้เกิดการนำไปใช้หรือมีแนวโน้มในการนำไปใช้ในทางที่ผิดสูง

มาตรา 32 การผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม หรือผู้ประกอบการทางการแพทย์หรือสาธารณสุขอื่น หรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐหรือสภากาชาดไทย ไม่ต้องขออนุญาต ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดประกาศกำหนด

มาตรา 35 ผู้อนุญาตมีอำนาจอนุญาต ดังต่อไปนี้

(4) ให้ผู้ใดจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5

(5) ให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย มีไว้ในครอบครอง หรือนำผ่านซึ่งวัตถุออกฤทธิ์

ผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดมีอำนาจอนุญาต ให้ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เพื่อประโยชน์ของทางราชการ การแพทย์ การรักษาผู้ป่วย การศึกษาวิจัยหรือประโยชน์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 104 ห้ามผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 หรือเสพวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 1 เว้นแต่การเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดเพื่อการรักษาโรคตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ หรือหมอพื้นบ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการแพทย์แผนไทย หรือเสพเพื่อการศึกษาวิจัย

3.1.4.4 ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 1 (ฉบับที่ 3)



กำหนดไว้ว่าวัตถุดิบที่สกัดได้คือ เตตราไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol, THC) ซึ่งทางเคมี ทั้งนี้ให้รวมถึง เดลตา - 6เอ(7) -ทีเอชซี (delta -6a ( 7 ) -THC ) เดลตา - 6เอ(10เอ) -ทีเอชซี (delta -6a (10a) -THC ) เดลตา - 7 -ทีเอชซี (delta - 7 -THC ) เดลตา - 8 -ทีเอชซี (delta - 8 -THC ) เดลตา - 9(11) -ทีเอชซี (delta -9(11) -THC ) เดลตา -10 -ทีเอชซี (delta -10 -THC ) เป็นวัตถุดิบที่สกัดได้ ประเภทที่ 1 แต่ได้ยกเว้นกรณีเตตราไฮโดรแคนนาบินอลซึ่งมีอยู่ในกัญชา (Cannabis) ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ คือมีปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก ไม่ถือเป็นวัตถุดิบที่สกัดได้

อย่างไรก็ดี กัญชาและกัญชงหลังวันที่ 8 มิถุนายน 2565 จะไม่เป็นยาเสพติดให้โทษตาม

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565<sup>168</sup>

ข้อ 1 ให้ยาเสพติดให้โทษที่ระบุชื่อดังต่อไปนี้ เป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด

(3) สารสกัดจากทุกส่วนของพืชกัญชาหรือกัญชง ซึ่งเป็นพืชในสกุล Cannabis ยกเว้น สารสกัดดังต่อไปนี้

(ก) สารสกัดที่มีปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้สกัดจากพืชกัญชาหรือกัญชงที่ปลูกภายในประเทศ

(ข) สารสกัดจากเมล็ดของพืชกัญชาหรือกัญชง ที่ได้จากการปลูกภายในประเทศ

ข้อ 3 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

<sup>168</sup> (ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565, 2565, 8 กุมภาพันธ์. น.8)

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ใน กิจการของ ยสท.

กรณี ยสท. ถือเป็นภาระกระจายอำนาจทางบริหารของรัฐให้กับรัฐวิสาหกิจ การดำเนินการใดของรัฐเกี่ยวกับ ยสท. ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการจะเป็นในลักษณะกำกับดูแล คือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถแทรกแซงการใช้ดุลพินิจในการบริหารกิจการได้ ซึ่งคณะกรรมการ ยสท. มีความชอบด้วยกฎหมายในการวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ ยสท. คือควบคุมทั้งความชอบด้วยกฎหมายและดุลพินิจในการกำหนดนโยบายการบริหารกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการยาสูบแห่งประเทศไทยมาตรา 17 แต่ในกรณี ยสท. ประสงค์จะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตตามขอบวัตถุประสงค์ ถือเป็นเรื่องสำคัญและเรื่องใหม่ จึงควรได้รับนโยบายและความเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแลคือกระทรวงการคลังก่อน เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนทั้งภาคส่วนด้านสุขภาพ ด้านรายได้ นำส่งรัฐ ด้านเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ ด้านความรู้สึกของประชาชนทั้งประเทศที่มีความรู้สึกทั้งในด้านดีและด้านลบในการสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนให้ ยสท. ดำเนินการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในการผลิตบุหรี่ และด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งหาก ยสท. ดำเนินการไปโดยปราศจากความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการยาสูบแห่งประเทศไทย สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 36 กระทำการหรือยับยั้งการกระทำใด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีได้

การยอมรับความเป็นนิติบุคคลในประเทศไทยเกิดจากแนวความคิดของศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่านิติบุคคลเกิดขึ้นโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นกำหนดความเป็นนิติบุคคลไว้ การที่ รยส. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีนิติฐานะเป็นนิติบุคคลถึง 79 ปี ทำให้ รยส. เสียโอกาสในการพัฒนากิจการขาดทักษะการพัฒนาหรือคิดนวัตกรรมใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อกิจการ เนื่องจากเป็นเพียงหน่วยธุรกิจที่มีรัฐเป็นเจ้าของมีการกำหนดวัตถุประสงค์เพียงด้านเดียว คือผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรต หรือยาสูบ

อื่น แม้จะมีการยกนิตินฐานะ รยส. เป็นนิติบุคคลในนาม ยสท. ตั้งแต่ พ.ศ. 2561 แต่การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นแผนนโยบายการบริหารกิจการของ ยสท. แผนยุทธศาสตร์องค์กร บุคลากร ทุนทรัพย์ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เห็นว่าต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรกว่าจะทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพตามที่ ยสท. มุ่งประสงค์ รยส. (ในอดีต) เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทรัฐพาณิชย์เกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่เน้นด้านการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเพื่อหารายได้เข้ารัฐ โดยมีกฎหมายจัดตั้งคือพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดแม้ว่าจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางส่วนแต่ก็เป็นไปตามเท่าที่จำเป็นในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตในประเทศ จากรายงานประจำปีของ ยสท. หากตรวจสอบย้อนหลังไปก่อนปี 2561 ยสท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่สามารถนำส่งรายได้ให้กับรัฐ ทั้งในรูปแบบสิทธิสรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น เงินบำรุงกองทุนต่างๆ และกำไรจากการประกอบกิจการรวมกันแล้วโดยเฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่าหกหมื่นล้านบาท (ปี 2561-2564 เหลือประมาณปีละสี่หมื่นกว่าล้านบาท) นอกจากนำส่งรายได้ในรูปแบบตัวเงินแล้ว ยังมีส่วนในการสร้างประโยชน์ให้กับประเทศในทางอ้อม โดยสามารถสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรชาวไร่ยาสูบให้ได้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีจากการปลูกและจำหน่ายใบยาให้กับ ยสท. เป็นห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) เกิดการจ้างงานในกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยาสูบจากการผลิตและจำหน่ายวัตถุดิบ หรือจากการจ้างงานด้านต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยาสูบในประเทศปีละหลายพันล้านบาท ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มจากการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยาสูบทั้งระบบจากการนำส่งรายได้ให้กับรัฐในรูปแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงกล่าวได้ว่า ยสท. ถือเป็นองค์กรที่สร้างรายได้ให้กับรัฐในการนำมาพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ได้อย่างมากมาย แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายที่ไม่สามารถแสดงการประชาสัมพันธ์ขององค์กรหรือการดำเนินการใดๆ ต่อสาธารณะชนในลักษณะสร้างภาพลักษณ์ได้ ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ทราบถึงการดำเนินกิจการของ ยสท. ในการหารายได้ให้กับประเทศ แต่สิ่งที่ประชาชนทั่วไปจะได้รับทราบจะเป็นมุมมองในด้านลบกับ ยสท. เนื่องจากผลิตบุหรี่ซิการ์เรตที่เป็นสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพจากควันใบยาสูบที่เกิดจากการเผาไหม้และสารนิโคตินที่ทำให้เกิดการเสพติด จึงถูกต่อต้านจากหน่วยงานด้านสุขภาพทั่วโลก ความรุ่งเรืองในอดีตจากการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรต ยาสูบประเภทต่างๆ โดยมีกฎหมายควบคุมยาสูบที่เพิ่มความเข้มงวดขึ้น ทำให้การประกอบกิจการยาสูบเปลี่ยนไปตามวัฏจักรของโลกที่มนุษย์มีความห่วงใยสุขภาพของตนเองมากขึ้น แผนนโยบายในอดีตเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรพสามิตยาสูบเพื่อวัตถุประสงค์ด้าน

รายได้เริ่มเปลี่ยนไปเป็นทั้งหารายได้ให้กับรัฐและควบคุมการบริโภคยาสูบเพื่อสุขภาพ ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินกิจการของ ยสท. การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายนี้เป็นการสะท้อนปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นขององค์กรจากผลกระทบด้านต่างๆ ทางกฎหมายที่ ยสท. ควรต้องมีการปรับปรุงองค์กรให้สอดคล้องกับกฎหมายที่กำหนดและบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งจะต้องมีการปรับตัวให้สามารถดำรงกิจการต่อไปได้ในอนาคตอย่างยั่งยืน อาจกล่าวได้ว่า ยสท. เป็นองค์กรที่มีลักษณะแปลกประหลาดในตนเอง กล่าวคือการดำเนินการขององค์กรมีความอ่อนแอในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งและนโยบายรัฐที่ ยสท. ต้องรักษาส่วนแบ่งตลาดบุหรี่ซิกาแรตในประเทศ โดยการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ที่มีมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อหารายได้ให้กับรัฐ และขณะเดียวกันต้องไม่ส่งเสริมการบริโภคยาสูบ ในขณะที่องค์กรธุรกิจบุหรี่ยุคใหม่มีหน้าที่แสวงหากำไรจะมีความพยายามดำเนินกิจการทางธุรกิจทุกวิถีทางที่จะจำหน่ายสินค้าให้มากและหากำไรสูงสุด ปัจจุบันการจำหน่ายบุหรี่ในประเทศที่มีการแข่งขันเพื่อช่วงชิงยอดการจำหน่ายบุหรี่ในอัตราสูง แม้ ยสท. จะผูกขาดการผลิตบุหรี่ซิกาแรตในประเทศก็ไม่ได้เปรียบในการตลาดมากนัก เนื่องจาก ยสท. ยังมีภารกิจต้องดูแลชาวไร่ยาสูบที่ปลูกและจำหน่ายใบยาให้กับ ยสท. โดย ยสท. มีการรับซื้อใบยาในราคาที่ย่ำแย่กว่าราคาตลาดทั่วไปโดยเป็นโควต้าและประกันราคาตั้งแต่เริ่มต้นปลูก ทำให้ต้นทุนการผลิตยาสูบสูงกว่าที่ควรจะทำให้ได้ และสูงกว่ากว่าบุหรี่ยุคใหม่สำเร็จรูปนำเข้าที่ได้รับประโยชน์ทางภาษีศุลกากรโดยไม่เสียภาษีหรือเสียในอัตราร้อยละจากการแข่งขันทางการค้าแบบเสรีที่ประเทศไทยผูกพันตามข้อตกลงการค้าเสรีต่างๆ เช่น องค์การการค้าโลก (WTO) หรือ ความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับประเทศต่างๆ และต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐไม่ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนโดยเฉพาะเยาวชนบริโภคยาสูบ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ ยสท. ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ เพื่อให้ ยสท. สามารถหาแนวทางในการเพิ่มรายได้ให้กับ ยสท. ในรูปแบบอื่นๆ เพื่อชดเชยรายได้ที่ลดลงจากการจำหน่ายบุหรี่ซิกาแรต จากการศึกษาพบว่าหากสามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. จากกฎหมายฉบับอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายว่าด้วยการยาสูบแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นการเพิ่มเติมหรือเสริมภารกิจหลักของ ยสท. ให้สามารถดำเนินการในด้านอื่นๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าการดำเนินกิจการทั่วไปโดยที่ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมประกอบด้วย

โดยการศึกษาเพื่อหาแนวทางกฎหมายในการที่จะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. พบว่า มีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ปัญหากฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต
2. ปัญหากฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ
3. ปัญหากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ

ซึ่งจะได้วิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ตามลำดับ ดังนี้

#### 4.1 ปัญหากฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

##### 4.1.1 ปัญหากฎหมายว่าด้วยสรรพสามิตที่เกี่ยวกับ ยสท.

ประเด็นปัญหาคือ กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเก็บภาษีและควบคุมสินค้าที่อาจเป็นอันตราย แต่ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกัญชาและกัญชง มีแต่การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ สำหรับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในอดีตเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นการเริ่มต้นการจัดเก็บภาษียาสูบอย่างเป็นทางการที่มีการควบคุมการจัดเก็บภาษียาสูบจากการผลิตและจำหน่ายโดยนำเสตมป์ยาสูบมาใช้ ภายหลังกฎได้ออกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2486 กำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรมซิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐแต่อดีตการจัดเก็บภาษียาสูบก็เพื่อหารายได้ให้เพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดินเพียงอย่างเดียว มิได้ใช้ภาษีเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบแต่อย่างใดแต่ถือเป็นผลพลอยได้จากการจัดเก็บภาษียาสูบ สำหรับการจัดเก็บภาษียาสูบตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่าเริ่มมีการนำแนวทางในการจัดเก็บภาษียาสูบนอกจากเพื่อหารายได้แล้ว ยังเพื่อควบคุมการบริโภคยาสูบซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหากแต่ยังไม่มิลักษณะหรือนโยบายเด่นชัดนัก สังเกตได้จากมีการออกกฎกระทรวงควบคุมความประพฤติมิให้นักเรียน นักศึกษา สูบบุหรี่<sup>169</sup> เมื่อ พ.ศ. 2515 และใน พ.ศ. 2517 มีความพยายามรณรงค์และการจำกัดการสูบบุหรี่ การป้องกันการสูบบุหรี่ในเยาวชนระดับประเทศในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจากการตั้งกระทู้ถามเรื่อง “การต่อต้านการสูบบุหรี่”<sup>170</sup> แสดงให้เห็นได้ว่ามีความพยายามควบคุมการสูบบุหรี่มากว่า 50 ปี ส่งผลต่อแนวนโยบายการควบคุมการผลิตและจำหน่ายบุหรี่นอกจากการจัดเก็บภาษียาสูบเพื่อมุ่งหวังเพื่อรายได้รัฐแล้วยังมุ่งหวังที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการบริโภคยาสูบเพื่อสุขภาพด้วย หากแต่วัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมการบริโภคยาสูบเพื่อสุขภาพยังไม่เด่นชัด เนื่องจากสินค้ายาสูบเป็นสินค้าที่มีต้นทุนต่อสังคมภาษีที่เก็บได้ต้องนำมาใช้ในการเยียวยาทางสังคมแก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจึงมีความจำเป็นต้องเก็บภาษีในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีการนำพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติมรวมมาใช้ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตและจำหน่ายซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการ

<sup>169</sup> (กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2515) ออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ลงวันที่ 22 เมษายน 2515, 2515, 11 กรกฎาคม, น. 128-132.

<sup>170</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3/วันที่ 18 ตุลาคม 2517.



จัดเก็บภาษียาสูบที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพมากและสามารถใช้มายาวนานถึง 50 กว่าปี โดยในช่วงแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มีเพดานอัตราการจัดเก็บภาษีบุหรี่ซิการ์เรตที่ผลิตในประเทศสูงสุดให้อัตราร้อยละ 40 ของราคาขายปลีกในประกาศของอธิบดีกรมสรรพสามิตแต่มีการประกาศให้จัดเก็บจริงร้อยละ 25 ของราคาขายปลีกในประกาศของอธิบดีกรมสรรพสามิต และมีการใช้อัตรานี้ถึง 9 ปีกว่า โดยในปี พ.ศ. 2519 ได้ปรับเพิ่มอัตราการจัดเก็บที่เพดานสูงสุด

การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 เป็นการเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บภาษียาสูบจากเดิม (สองเล็อกหนึ่ง) เป็นการจัดเก็บทั้งด้านปริมาณและมูลค่า ส่งผลกระทบเชิงเศรษฐกิจจากภาษีสรรพสามิตต่ออุตสาหกรรมยาสูบระดับมหภาคและระดับจุลภาคอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งด้านการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตของ ยสท. ด้านการปลูกต้นยาสูบและการจำหน่ายใบยาของชาวไร่ จากผลการจำลองภายใต้สถานการณ์ที่ปัจจัยอื่น ๆ คงที่เมื่อราคานูหรีซิการ์เรตภายในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 50 ส่งผลให้อุปสงค์สำหรับนูหรีซิการ์เรตภายในประเทศลดลงร้อยละ 19.50 - 36.65 ตามค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา ส่งผลต่อความต้องการรับซื้อใบยาภายในประเทศลดลงเฉลี่ยประมาณร้อยละ 21.92 - 40.62 ต่อปี และเหนี่ยวนำให้มีการใช้พื้นที่เพื่อการเพาะปลูกต้นยาสูบและการใช้แรงงานในไร่ยาสูบลดลงเฉลี่ยประมาณร้อยละ 19.28 - 36.28 และร้อยละ 11.07 - 21.88 ต่อปีตามลำดับ หลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อยืนยันว่ามาตรการภาษีสรรพสามิตย่อมมีผลกระทบข้างเคียงมาถึงการปลูกต้นยาสูบ ในส่วนผลกระทบเชิงเศรษฐกิจของภาษีสรรพสามิตต่อการปลูกต้นยาสูบระดับจุลภาค พื้นที่เพาะปลูกของกลุ่มตัวอย่างชาวไร่ยาสูบที่ขายให้ ยสท. เพียงอย่างเดียวมีค่าลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05 สำหรับผลกระทบต่อรายได้ในรูปค่าแท้จริง กลุ่มตัวอย่างชาวไร่ใบยาเวอร์จิเนียเบอร์เลย์ และเตอร์กิชที่ขายใบยาให้ ยสท. เพียงอย่างเดียว รวมทั้งกลุ่มตัวอย่างชาวไร่ที่ขายใบยาให้ ยสท. และบริษัทและ/หรือพ่อค้าคนกลางเฉพาะในกรณีพันธุ์เบอร์เลย์ได้รับผลกระทบรุนแรงจากการสูญเสียรายได้ในปีเพาะปลูก 2561/2562 โดยรายได้ในรูปค่าแท้จริงต่อครัวเรือนลดลงประมาณร้อยละ 18.94 - 43.41 ซึ่งอนุมานทางสถิติได้ว่ารายได้ในรูปค่าแท้จริงลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ 0.05<sup>171</sup> จากหลักฐานทางสถิติดังกล่าว จึงเป็นการบ่งชี้ได้ว่าการปรับภาษีสรรพสามิตยาสูบทั้งวิธีการจัดเก็บและอัตราภาษีที่สูงขึ้นส่งผลกระทบต่อรายได้หลักของเกษตรกรชาวไร่ยาสูบซึ่งเป็นห่วงโซ่

<sup>171</sup> จิรวัดน์ เจริญสถาพรกุล, “ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจของภาษีสรรพสามิตต่อการปลูกยาสูบ: มุมมองทางมหภาคและ จุลภาค,” วารสารแก่นเกษตร, น. 1115. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://li01.tci-thaijo.org/index.php/agkasetkaj/article/download/252562/172787/>.



อุปทานหนึ่งของ ยสท. และอุตสาหกรรมยาสูบ ภาษีแม้จะถือว่าเป็นเงินที่รัฐในฐานะองค์อธิปัตย์ ผู้ปกครองที่มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการจัดเก็บภาษีสามารถใช้อำนาจบังคับเรียกเก็บจากประชาชนตามกฎหมายมหาชนเพื่อนำมาใช้จ่ายสาธารณะ โดยมีได้ทำเพื่อประโยชน์บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่การออกพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากประชาชนเป็นการออกกฎหมายมาใช้บังคับกับประชาชนในช่วงที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นผู้แทนของประชาชน แม้จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วแต่ก็ขาดความสง่างามเนื่องจากการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักความยินยอมในระบบรัฐสภา มีการเร่งรีบออกกฎหมายทำให้ขาดความรอบคอบเมื่อมีการนำมาบังคับใช้ ทำให้เกิดปัญหากระทบต่อรายได้ของรัฐในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ยาสูบ โดยเฉพาะบุหรี่ซิการ์เรต ถือได้ว่าเป็นการนำกฎหมายมาใช้ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและหลักความจำเป็น ถือเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เหมาะสมพอประมาณ จึงขาดความสัมฤทธิ์ผลทำให้ขาดดุลยภาพระหว่างความเสียหายของบุคคลหรือสังคมกับประโยชน์มหาชนที่จะพึงได้รับคือรัฐขาดรายได้และการควบคุมยาสูบไม่ได้ผล ส่งผลเสียหายต่อรายได้ของ ยสท. การที่รัฐจะใช้มาตรการใดที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนอย่างมากแต่เกิดประโยชน์ต่อมหาชนน้อยไม่คุ้มกับความเสียหายที่บุคคลหรือสังคมจะได้รับ กรมสรรพสามิตในฐานะผู้ใช้อำนาจจึงมีควรออกมาตรการดังกล่าวที่ขาดความรอบคอบมาใช้บังคับ โดยพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการออกกฎกระทรวง กำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560 โดยกำหนดอัตราภาษีบุหรี่ซิการ์เรต 2 อัตราต่อบุหรี่ 1 มวน ดังนี้

ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2560 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2562

- (1) ราคาขายปลีกแนะนำไม่เกิน 60 บาท ภาษีตามมูลค่าร้อยละ 20 ตามปริมาณร้อยละ 1.20
- (2) ราคาขายปลีกแนะนำเกิน 60 บาท ภาษีตามมูลค่าร้อยละ 40 ตามปริมาณร้อยละ 1.20

ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2562 ภาษีตามมูลค่าร้อยละ 40 ตามปริมาณร้อยละ 1.20

จากสภาพตลาดบุหรี่ซิการ์เรตในประเทศหลัง 16 กันยายน 2560 ยอดผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตของ ยสท. เริ่มลดลงอย่างมากจากเดิม ยสท. ครองส่วนแบ่งตลาดบุหรี่ในประเทศประมาณร้อยละ 79.06 สามเดือนแรกของการใช้ระบบภาษีใหม่ยอดจำหน่ายบุหรี่ของ ยสท. ลดลงเหลือร้อยละ 58.49 ในปีงบประมาณ 2561 เนื่องจากบุหรี่ซิการ์เรตของ ยสท. ต้องปรับราคาสูงขึ้นจากการปรับเพิ่มภาษีสรรพสามิต และมีภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นทำให้บุหรี่ของ ยสท. แล้วยุติสูงขึ้นทันทีของละ 15-27 บาท ในขณะที่บุหรี่ยี่ห้อนำเข้าจากต่างประเทศเกรคพีรีเมียมออคซ์ช่องว่างของพระราชบัญญัติภาษี

สรรพสามิต พ.ศ. 2560 ลดราคาบุหรี่นำเข้าโดยเสียภาษีลดลงเฉลี่ยลดลงของละ 10-38 บาท<sup>172</sup> การที่กระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2563 เพื่อขยายระยะเวลาการจัดเก็บอัตราภาษีสรรพสามิตจากที่กำหนดไว้เดิมบุหรี่ซิการ์เรตทุกราคาต้องเสียในอัตราเดียวร้อยละ 40 โดยการขยายออกไปอีกรวม 2 ปี และล่าสุดมีกฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2564 ปรับอัตราจัดเก็บภาษีสรรพสามิตใหม่ ดังนี้

ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2564 เป็นต้นไป (ต่อมวน)

(1) ราคาขายปลีกแนะนำไม่เกิน 72 บาท ภาษีตามมูลค่าร้อยละ 25 ตามปริมาณร้อยละ 1.25

(2) ราคาขายปลีกแนะนำเกิน 72 บาท ภาษีตามมูลค่าร้อยละ 42 ตามปริมาณร้อยละ 1.25

แสดงให้เห็นชัดว่าการออกกฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เป็นการออกโดยผิดพลาดขาดความสัมฤทธิ์ผลทำให้ขาดดุลยภาพระหว่างความเสียหายของบุคคลหรือสังคมกับประโยชน์มหาชนที่จะพึงได้รับคือรัฐขาดรายได้และการควบคุมยาสูบไม่ได้ผลเกิดความเสียหายต่อ ยสท. และในปัจจุบัน ยสท. มีแนวโน้มเสียส่วนแบ่งตลาดให้บุหรี่นำเข้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ปัจจุบันบุหรี่นำเข้าจากต่างประเทศครองส่วนแบ่งตลาดบุหรี่ในประเทศสูงกว่าร้อยละ 50 ยังไม่รวมปัญหาบุหรี่ผิดกฎหมายที่เพิ่มขึ้น

ในส่วนบุหรี่ผิดกฎหมายทำให้รัฐสูญเสียรายได้ประมาณการว่ารายได้จากภาษีที่สูญเสียไปกับบุหรี่เถื่อนมีมูลค่าเกือบ 7,000 ล้านบาท ในปี 2564 เพิ่มขึ้นร้อยละ 67 เมื่อเทียบกับปี 2563 นอกจากนี้จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของ ยสท. ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่อธิบายชัดเจนเรื่อง ความล้มเหลวของตลาด (Market Failures) ว่าสินค้าอันตรายอย่างเห็ด/บุหรี่รัฐต้องแทรกแซงไม่ให้ราคาถูกกำหนดโดยกลไกตลาด มิฉะนั้นจะมีการบริโภคเพิ่มขึ้นบุหรี่เป็นสินค้าที่ต้องควบคุมราคาแต่กรมสรรพสามิตกลับปล่อยให้ลดราคาหลบเลี่ยงภาษีตามหลักแล้วจะปล่อยให้ลดราคาไม่ได้ ทำให้บุหรี่นำเข้าเติบโตอย่างก้าวกระโดดจนรายได้และเงินนำส่งรัฐของ ยสท. หายไปประมาณกว่า 7,000 ล้านบาท ส่งผลกระทบต่อชาวไร่ยาสูบ และงบประมาณของรัฐที่จะสูญเสียในการรักษาผู้ป่วยเพิ่มขึ้น ที่ผ่านมานุหรี่ของ ยสท. มีการปรับราคาสูงขึ้นสอดคล้องกับกฎหมายควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลกและของไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นกับ ยสท. และอุตสาหกรรมยาสูบไทย ตลอดจนชาวไร่ยาสูบ<sup>173</sup> ถึงแม้มาตรการขึ้นภาษีจะสอดคล้องกับ (ร่าง) แผนปฏิบัติการด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติฉบับที่ 3 พ.ศ.2565-2570

<sup>172</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>173</sup> เพิ่งอ้าง.

ยุทธศาสตร์ที่ 6 มาตรการภาษีการป้องกันและปราบปรามเพื่อควบคุมยาสูบ และเป็นไปตามกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ มาตรการสำคัญในการลดอุปสงค์ ลดอุปทานของยาสูบเพื่อลดการบริโภคยาสูบ เสนอแนะให้กำหนดนโยบายด้านราคาและภาษีให้สูงเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการลดการบริโภคยาสูบของประชาชนโดยอนุมาตรา 6 นี้ เห็นว่ามาตรการด้านราคาและภาษีเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพและมีความสำคัญของการลดการบริโภคยาสูบโดยเฉพาะเด็ก ๆ และประชาชนทั่วไป เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ด้านสุขภาพ แต่ปัญหาการปรับขึ้นอัตราภาษีในอัตราที่สูงก็นำไปสู่ปัญหาการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่กำหนดในกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบมาตรา 15 ที่สนับสนุนให้มีการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมายทุกรูปแบบ โดยเฉพาะยาสูบที่ลักลอบขนส่งผลิตภัณฑ์ยาสูบหนีภาษีการผลิตยาสูบที่ผิดกฎหมายและการปลอมแปลงผลิตภัณฑ์ยาสูบ ต้องได้รับความร่วมมือและการดำเนินการตามกฎหมายของประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการดำเนินการในระดับภูมิภาคและระดับโลกเป็นองค์ประกอบสำคัญของการควบคุมยาสูบ ในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือในการปราบปรามการค้ายาสูบผิดกฎหมายนั้น ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามรับรองพิธีสารจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบของผลิตภัณฑ์ยาสูบ จึงควรมีความพยายามนำเสนอให้ประเทศไทยควรเข้าร่วมพิธีสารว่าด้วยการจัดผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายขององค์การอนามัยโลก เพื่อตอบสนองต่อความร่วมมือจัดการค้ายาสูบผิดกฎหมายทั่วโลก ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาผลกระทบจากการปรับขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบได้ และจะส่งผลให้รายได้ของ อย. กลับเพิ่มขึ้นได้ในบางส่วน

ปัญหาการขึ้นภาษีสรรพสามิตบุหรี่ในอัตราที่สูงมิได้มีผลกระทบเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น สำหรับประเทศแคนาดาไม่ได้กำหนดให้การผลิตบุหรี่ชิกาเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเหมือนเช่นประเทศไทยหากได้รับอนุญาตจากรัฐก็สามารถผลิตบุหรี่ได้ แคนดามีภาษียาสูบที่สูงที่สุดในโลกในบางรัฐภาษีคิดเป็นร้อยละ 70 ของราคาขายปลีก ปัญหาบุหรี่ผิดกฎหมายรุนแรงขึ้นจากการเก็บภาษียาสูบในระดับที่มากเกินไป บุหรี่ 1 ห่อ (Carton) จำนวน 200 มวนที่ถูกกฎหมายต้องเสียภาษีราคา 70-110 ดอลลาร์เทียบกับบุหรี่ผิดกฎหมายมีราคาเพียง 10-20 ดอลลาร์<sup>174</sup> (1 ดอลลาร์แคนาดาเท่ากับ 26.8814 บาท ณ วันที่ 12 เมษายน 2565) แม้แคนาดาจะมีการตรวจสอบการเสียภาษีที่เข้มงวดโดยใช้แสตมป์และมีความหลากหลายของแสตมป์เพื่อระบุจังหวัดที่จะนำไปจำหน่าย ก็ไม่สามารถป้องกันปัญหาบุหรี่ผิด

<sup>174</sup> สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2565, จาก

กฎหมายได้โดยเฉพาะรัฐออนแทรีโอที่พบปัญหาจากภาษีบุหรี่ที่สูงขึ้นผลักดันให้ผู้สูบบุหรี่เข้าสู่ตลาดมืดมากขึ้นส่งผลให้มีผู้คนซื้อยาสูบที่ผิดกฎหมายมากขึ้น เนื่องจากมีราคาถูกกว่ายาสูบที่ถูกกฎหมายมาก การผลิตบุหรี่ผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้นประมาณการว่าแคนาดาสูญเสียรายได้ภาษีประมาณ 1 พันล้านดอลลาร์ต่อปีจากการขายบุหรี่ผิดกฎหมายเฉพาะออนแทรีโอสูญเสียประมาณ 750 ล้านดอลลาร์<sup>175</sup>

สำหรับในสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) ภาษีสรรพสามิตบุหรี่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาษีสรรพสามิตเฉพาะ และภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตเฉพาะของบุหรี่ทั้งหมดคือ RMB 150 ต่อกล่อง ภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 45 เรียกเก็บจากบุหรี่ที่มีราคาผลิต 50 หยวนขึ้นไป (1 หยวนเท่ากับ 5.3457 บาท ณ วันที่ 12 เมษายน 2565) และร้อยละ 30 บุหรี่ที่มีมูลค่าน้อยกว่า 50 หยวน ภาษียาสูบเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญและรายได้หลักของรัฐบาลกลาง ในปี 1997 เก็บภาษียาสูบได้ 90 พันล้านหยวน คิดเป็นประมาณร้อยละ 11 ของรายได้ของรัฐบาลกลาง โดยมี CNTC ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจนำส่งรายได้จำนวนมหาศาลแก่รัฐบาลกลาง ปัจจัยที่ที่รัฐบาลจีนไม่เต็มใจขึ้นภาษี ประการแรก รัฐบาลกังวลว่าภาษียาสูบที่สูงขึ้นจะทำให้รายได้ลดลง ประการที่สอง รัฐบาลเกรงว่าการขึ้นภาษียาสูบจะนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ ประการที่สาม รัฐบาลเกรงว่าการเพิ่มภาษียาสูบจะทำให้เกิดโอกาสการจ้างงานน้อยลงและเศรษฐกิจที่อ่อนแอลง รัฐบาลให้เหตุผลว่าการลดปริมาณการบริโภคยาสูบจะส่งผลให้สูญเสียการจ้างงานในอุตสาหกรรมยาสูบ ประกอบกับธรรมเนียมสังคมของการแบ่งปันบุหรี่ในชีวิตประจำวันผู้คนแลกเปลี่ยนกันบุหรี่ส่วนบุคคลและบุหรี่เป็นของขวัญในวันหยุดและโอกาสพิเศษ<sup>176</sup>

สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์พบปัญหาหลักลอบนำเข้าบุหรี่ผิดกฎหมายเช่นกัน เนื่องจากบุหรี่ในประเทศมีราคาสูง โดยในปี ค.ศ. 2021 (พ.ศ. 2564) มีการยึดบุหรี่ผิดกฎหมายมากกว่า 463,000 ซอง<sup>177</sup> ส่วนใหญ่มีการลักลอบนำเข้าทางรถขนส่งสินค้าที่มาจากประเทศมาเลเซีย

จากผลกระทบของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบในอัตราที่สูงขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รวมทั้งกระแสความต้องการดูแลสุขภาพคุณภาพ ย่อมส่งกระทบต่อการหารายได้จากบุหรี่ซิการ์เรตที่มีแนวโน้มที่จะค่อยๆ ลดลงหรืออาจทยอยเลิกการผลิตและจำหน่ายใน

<sup>175</sup> “CBC News,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2565, จาก <https://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/contraband-cigarettes-1.5995075>.

<sup>176</sup> MDPI, “Review Barriers to Tobacco Control in China: A Narrative Review,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2565, จาก <https://www.mdpi.com/2075-4698/10/4/101/pdf>.

<sup>177</sup> <https://www.straitstimes.com/singapore/courts-crime/more-than-413000-packets-of-contraband-cigarettes-seized-in-2021>

ประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ยสท. ในฐานะองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมด้านการผลิตและจำหน่ายเพื่อหารายได้ให้กับรัฐจึงควรปรับปรุง สมรรถนะขององค์กรในการที่จะดำรงกิจการและภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ ซึ่งพบว่ามีแนวทางในการหารายได้เพิ่มขึ้นจากกิจการอื่นเพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินกิจการที่ไม่ใช่กิจการผลิตและจำหน่าย บุหรี่ซิการ์เรต (จากใบยา) เพียงอย่างเดียวภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เพื่อเป็นการเพิ่มเติมหรือเสริมภารกิจหลักของ ยสท. ให้สามารถดำเนินการในด้านอื่นๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าการดำเนินกิจการทั่วไปโดยคำนึงถึงความ รับผิดชอบต่อสังคมประกอบด้วย คือแนวทางการนำกัญชาและกัญชง มาใช้ในกิจการของ ยสท.

โดยกัญชาและกัญชงที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกและปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก ตามเกณฑ์ที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ไม่ถือเป็นยาเสพติดให้โทษ ซึ่งในขณะที่ศึกษาอายุมีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติด ให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565 ออกมาแล้วสุดกำลังจะปลดกัญชารอกจากยาเสพติดให้โทษ โดยมีผลใช้ บังคับวันที่ 9 มิถุนายน 2565 หลังจากปลดออกจากยาเสพติดให้โทษแล้วกระแสการใช้กัญชาและกัญชง เชื่อได้ว่าจะประชาชนจำนวนมากนำกัญชาและกัญชงมาใช้ทั้งที่ใช้โดยถูกต้องตามกฎหมายและใช้โดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะกัญชามีแนวโน้มว่าในอนาคตอาจมีการผลักดันให้นำมาใช้เพื่อการ สันทนาการ ซึ่งปัจจุบันมีหลายประเทศมีการออกกฎหมายอนุญาตให้นำกัญชามาใช้ในทางสันทนาการ เช่น อูรุกวัย แคนาดา สหรัฐอเมริกาบางรัฐ จึงมีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยอาจมีการผลักดันให้นำ กัญชามาใช้เพื่อการสันทนาการโดยถูกต้องกฎหมาย โดยเฉพาะอาจนำมาใช้ทดแทนการสูบบุหรี่จากใบยาที่มี สารนิโคตินที่ทำให้เกิดการเสพติดมากกว่ากัญชา และกัญชงที่มีการควบคุมปริมาณสารเตตราไฮโดร แคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก ซึ่งเชื่อว่าน่าจะ สามารถช่วยลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำรวมถึงยาสูบด้วย สามารถช่วยสร้างเศรษฐกิจ จากรายได้ภาษีจากกัญชา เนื่องจากการอนุญาตให้นำกัญชาที่มีปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก เป็นเรื่องใหม่ในระดับนานาชาติที่เพิ่งมีการ นำกัญชารอกจากอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ข้อมูลการช่วยลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มี ความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำจึงมีไม่มากนัก พบว่าประเทศแคนาดามีการนำกัญชามาใช้ลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำ นอกจากนี้มีการคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2027 (พ.ศ. 2570) แคนาดาจะมี รายได้มูลค่าถึง 3.3 พันล้านเหรียญดอลลาร์ ซึ่งสามารถสร้างงานให้กับประชาชน เพิ่มรายได้ในการ



จัดเก็บภาษีให้กับประเทศอย่างถูกต้องกฎหมายช่วยลดการสูญเสียของงบประมาณ และลดการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมในกระแสหลักกับผู้เสียภาษี<sup>178</sup>

#### 4.1.2 การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท.

ยสท. เห็นถึงช่องทางความเป็นไปได้การหารายได้กัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการเพื่อเพิ่มรายได้ โดยพิจารณาควบคู่ไปกับการรับผิดชอบต่อสังคมตามที่ปรากฏในเหตุผลในกฎหมายจัดตั้ง ยสท. หาก ยสท. นำกัญชาและกัญชงมาใช้ในการผลิต ในลักษณะบุหรี่เพื่อประโยชน์ด้านสุขภาพในการลดการกลับไปติดกัญชาและยาสูบในคน จากการศึกษาพบว่าแนวทางที่เป็นไปได้ในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต จึงต้องพิจารณาแนวทางข้อกฎหมายจาก

#### พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

##### มาตรา 159 กำหนดนิยามว่า

“ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ซิการ์เรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุงง ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“บุหรี่ยาสูบ” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุงง ไม่ว่าจะมียาแห้งหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทำขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด

“ยาเส้นปรุงง” หมายความว่า ใบยาหรือยาอัด ซึ่งได้หั่นเป็นเส้นและปรุงงหรือปนด้วยวัตถุอื่นนอกจากน้ำ

##### มาตรา 164 การผลิตบุหรี่ยาสูบเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ

#### พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561

มาตรา 3 “ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นที่ใช้ในการผลิตหรือที่เป็นประโยชน์ ต่อการผลิตยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 7 ให้ ยสท. มีวัตถุประสงค์ในการผลิตบุหรี่ยาสูบซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

ในการพิจารณาหน้าที่และอำนาจของ ยสท. ตามกฎหมายว่าด้วยการยาสูบแห่งประเทศไทย พบว่ากฎหมายว่าด้วยการยาสูบแห่งประเทศไทยกำหนดว่าผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นต้องนำมาใช้ในการผลิต

<sup>178</sup> เพิ่งอ้าง.



หรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กรณีมีปัญหาว่าหาก ยสท. นำกัญชา และกัญชงมาผสมกับบุหรี่ยิกาแรตโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดให้กัญชาและกัญชงเป็นผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นจะเป็นการดำเนินการโดยปราศจากอำนาจหรือไม่ อย่างไร

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับบุหรี่ยิกาแรต กรณีหากนำกัญชาและกัญชงมาปรุงหรือปนในยาเส้นถือเป็นยาเส้นปรุงที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิตบุหรี่ยิกาแรต หาก ยสท. นำกัญชาและกัญชงใช้ผสมบุหรี่ยิกาแรตโดยยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการดำเนินการเกินขอบหน้าที่และอำนาจของ ยสท. ในการผลิตบุหรี่ยิกาแรต เนื่องจากเป็นการดำเนินการผลิตบุหรี่ยิกาแรต (ยาสูบ) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มาตรา 159 ประกอบพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 มาตรา 7 แต่อย่างไรก็ดี เมื่อกัญชาและกัญชงมีทั้งที่เป็นยาเสพติดประเภท 5 และไม่เป็นยาเสพติดจึงต้องพิจารณากฎหมายอื่นประกอบด้วย ยสท. ไม่สามารถดำเนินการผลิตบุหรี่ยิกาแรตโดยใช้กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตเพียงอย่างเดียวแล้วไปเหนือกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ได้ ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ในส่วนของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในหัวข้อถัดไป

สำหรับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบ หากมีการกำหนดในกฎกระทรวงให้กัญชาและกัญชงเป็นผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นที่ใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ ยสท. ย่อมมีอำนาจที่จะประกอบอุตสาหกรรมหรือดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกัญชาและกัญชงได้ ประกอบมาตรา 7 (1) เนื่องจาก “เพื่อประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบ” มีความหมายค่อนข้างกว้าง เช่น การนำเส้นใยในกัญชาและกัญชงมาใช้ทำถังบรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบ การนำมาใช้ทำกระถางปลูกต้นยาสูบ ปุ๋ยยาสูบ หรือการใช้กัญชาและกัญชงเพื่อตัดวงจรศัตรูต้นยาสูบ แต่ในเบื้องต้นอาจไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางรายได้จนกว่าจะได้มีการศึกษาวิจัยและพัฒนา แต่เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นให้ ยสท. สามารถศึกษา วิจัย พัฒนา กัญชาและกัญชงในฐานะผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นต่อไปได้เพื่อหาผลิตภัณฑ์ที่สามารถสร้างความคุ้มค่าในกิจการของ ยสท. ต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ ยสท. ต้องรีบนำเสนอเพื่อขอให้กระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นโดยเร็ว

สำหรับการวิเคราะห์กฎหมายตามปัญหานี้เป็นการวิเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตเป็นหลัก ซึ่งเมื่อได้มีการพิจารณาตีความกฎหมายแล้ว จึงเห็นว่า ยสท. มีแนวทางที่เป็นไปได้ในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต 2 แนวทาง

**แนวทางที่ 1** นำกัญชาหรือกัญชงมาใช้ผสมกับบุหรี่ยิกาแรต โดยถือว่ากัญชาและกัญชงที่ผสมกับยาเส้นเป็นยาเส้นปรุงในบุหรี่ยิกาแรต กรณีนี้ ยสท. สามารถผูกขาดการผลิตในประเทศได้

**แนวทางที่ 2** นำกัญชาและกัญชงล้วนๆ นำมามวนเป็นบุหรี เนื่องจากลักษณะของกัญชาและกัญชงสามารถนำมามวนในลักษณะเป็นบุหรีใช้สูบได้เช่นเดียวกับบุหรีชิกาแรต โดยกัญชาและกัญชงล้วนๆ หากจะนำมวนเป็นบุหรี โดยไม่มีส่วนผสมใบยา ก็ไม่เข้าลักษณะบุหรีชิกาแรต หากกระทรวงการคลังประสงค์รายได้จากบุหรีกัญชาหรือกัญชงล้วน เห็นว่ากระทรวงการคลังโดยกรมสรรพสามิตอาจออกกฎกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตกำหนดให้ผลิตภัณฑ์กัญชาและกัญชงที่นำมวนเป็นบุหรีใช้สูบเช่นเดียวกับยาสูบถือเป็นยาสูบ ซึ่งแนวทางนี้อาจมีการพิจารณาตีความว่าผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามบทนิยามคำว่ายาสูบ ต้องมีส่วนผสมของต้นยาสูบเท่านั้น ถึงจะสามารถออกเป็นกฎกระทรวงได้ ซึ่งทำให้แนวทางนี้ไม่สามารถเกิดขึ้นได้

เมื่อกฎหมายภาษีสรรพสามิตกำหนดแนวทางการดำเนินการทั้ง 2 แนวทางแล้ว ก็มีความเป็นไปได้ที่จะทำให้ ยสท. ขับเคลื่อนการใช้กัญชาและกัญชงในกิจการตามวัตถุประสงค์ของยสท. โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตและไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ หรือพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย

สำหรับแนวความคิดของแคนาดาในการนำกัญชามาใช้ลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นช้าน่าจะสามารถนำมาใช้ได้กับการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ได้จากใบยาล้วน ซึ่งนอกจากจะช่วยลดการเสพติดจากการสูบบุหรี่จากใบยาแล้ว น่าจะเป็นช่องทางให้ ยสท. สามารถหารายได้เพิ่มขึ้นและถ้ากัญชาและกัญชงเป็นส่วนหนึ่งที่น่ามาใช้เป็นยาเส้นปรุงในบุหรี่ยิกาแรต จึงต้องมีการควบคุมการปลูก ซึ่ง ยสท. มีเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ ลักษณะการปลูกต้นยาสูบเป็นพืชควบคุมคล้ายกับการปลูกกัญชาและกัญชง จึงเชื่อได้ว่า ยสท. มีความสามารถควบคุมการปลูกกัญชาและกัญชงเพื่อให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ภาครัฐจะประกาศกำหนดได้กัญชาและกัญชงที่มีมาตรฐานความปลอดภัยตามหลัก GAP ที่ ยสท. ได้นำมาใช้ในการปลูกต้นยาสูบของเกษตรกรชาวไร่ยาสูบในปัจจุบัน ซึ่งหากเป็นไปตามมาตรฐานผลผลิตที่ได้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านสาธารณสุขต่อไปได้ ซึ่งจะเกิดการสร้างงานให้กับเกษตรกรชาวไร่

ยาสูบและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสามารถเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้กับประเทศอย่างถูกกฎหมายช่วยลดการสูญเสียของงบประมาณ และลดการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมในกระแสหลักกับผู้เสพยาเสพติด

ระยะเวลาการปลดกัญชาและกัญชงออกจากยาเสพติดใกล้มีผลใช้บังคับ มีแนวโน้มที่ประชาชนจะนำกัญชาและกัญชงมาสูบเป็นบุหรี่เพิ่มมากขึ้น ตามทฤษฎีทางเลือกสาธารณะหากประชาชนนำกัญชาและกัญชงมาสูบเป็นบุหรี่เพิ่มมากขึ้นรัฐไม่ดำเนินการใดเพื่อสนองตอบก็จะสูญเสียโอกาสในการหารายได้จากบุหรี่ผสมกัญชาและกัญชง ย่อมจะเป็นการดีกว่าที่รัฐเข้ามาดำเนินการเองเพื่อควบคุมและป้องกันสุขภาพของประชาชน โดยการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการผลิตให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้รัฐจะมีรายได้จากภาษีเพื่อนำมาใช้ในการจัดทําบริการสาธารณะด้านอื่นๆ ของประเทศต่อไป แต่อย่างไรก็ดีการที่รัฐจะเข้ามาทำกิจการพาณิชย์เองย่อมไม่ใช่ภารกิจหลักของรัฐ จึงต้องมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นรัฐพาณิชย์เข้ามาดำเนินการ ซึ่งหากมีการมอบหมายให้ ยสท.เข้ามาดำเนินการย่อมสามารถสนองตอบนโยบายของรัฐได้ดีกว่าให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ อย่างไรก็ตามในการจำหน่ายบุหรี่ผสมกัญชาและกัญชง ควรจะต้องมีระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจำหน่ายเพื่อป้องกันการมิให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงบุหรี่ผสมกัญชาได้ดีกว่าปล่อยให้มีการดำเนินการผลิตอย่างเสรี และหารัฐเลือกแนวทางการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตแนวทางที่ 1 ยสท. ก็สามารถผูกขาดการผลิตในประเทศได้ โดยสามารถให้เหตุผลที่เทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีการผูกขาดการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตของ ยสท. กล่าวคือเมื่อบุหรี่ซิการ์เรตผสมกัญชาหรือกัญชงเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือว่ารัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจอันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่และควบคุมการบริโภคกัญชาในประเทศ เนื่องจากบุหรี่ผสมกัญชาถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐานมิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์เรตไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและไม่ถือเป็นกรณีที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม<sup>179</sup> กรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็น

<sup>179</sup> เพิ่งอ้าง.

การดำเนินการตามกฎหมายที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวม จึงไม่อยู่ในเงื่อนงำของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว แนวทางการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ตามพระราชบัญญัติกัญชากัญชง พ.ศ. 2560 ทั้ง 2 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** นำกัญชาหรือกัญชงมาใช้ผสมกับบุหรี่ยี่ห้อเฉพาะ โดยถือว่ากัญชาและกัญชงที่ผสมกับยาเส้นเป็นยาเส้นปรุงในบุหรี่ยี่ห้อเฉพาะ

**แนวทางที่ 2** นำกัญชาและกัญชงล้วนๆ นำมาบดเป็นบุหรี่ยี่ห้อเฉพาะ

เป็นเพียงแนวทางเฉพาะที่ ยสท. สามารถดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติกัญชากัญชง พ.ศ. 2560 เท่านั้น และพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 เท่านั้น การจะดำเนินการตามแนวทางทั้ง 2 ให้ออกมาเป็นรูปธรรมยังต้องพิจารณากฎหมายอื่นและนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

#### 4.2 ปัญหากฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

ด้วยภารกิจหน้าที่ของ ยสท. ในการหารายได้ให้กับรัฐจากการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อเฉพาะซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากยาสูบอื่น เพื่อตอบสนองผู้ซึ่งยังสูบบุหรี่ยี่ห้อเฉพาะและยาสูบอื่นภายใต้กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ ขององค์การอนามัยโลก (FCTC) และพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ FCTC แต่การออกกฎหมาย หรือกฎใด ที่มีลักษณะเคร่งครัดจนเกินสมควรไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน โดยไม่เหมาะสมพอประมาณเป็นการออกกฎหมายโดยใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักเกินความจำเป็นแก่การรักษาหรือส่งเสริมให้เกิดประโยชน์สาธารณะ แม้จะมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะก็ตาม การกำหนดกฎหมายหรือกฎดังกล่าวผู้ออกกฎหมายหรือใช้อำนาจตามกฎหมายควรต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายของบุคคลหรือสังคมกับประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับ กรณีตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 แม้จะเป็นกฎหมายที่มี

วัตถุประสงค์หรือเจตนาที่ดีในการให้ความคุ้มครองสุขภาพของประชาชน เนื่องจากตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบมีมุมมองว่าไม่มีปริมาณที่ปลอดภัยในการสูบบุหรี่ แต่การดำเนินการใดๆ ควรอยู่บนหลักความเป็นกลางและเหมาะสมในการพิจารณา หากเปรียบเทียบกับเหรียญจะมีสองด้านเสมอ คือมีทั้งด้านดีและด้านลบ โภยา หรือยาสูบก็เช่นกันมิใช่จะมีแต่ด้านลบเพียงอย่างเดียว สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ได้หากมีการควบคุมและนำมาใช้อย่างเหมาะสม อย่างน้อยก็เป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยาสูบโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐจำนวนมาก トラบเท่าที่ยังมีผู้บริโภคยาสูบอยู่และรัฐไม่สามารถห้ามการสูบบุหรี่ได้ 100 เปอร์เซ็นต์ เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแล้ว การกำหนดกฎหมายหลายส่วนย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการของ ยสท. ดังนี้

#### 4.2.1 ปัญหากฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบที่เกี่ยวกับ ยสท.

ประเด็นปัญหาคือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพประชาชน โดยเฉพาะเยาวชนจากผลิตภัณฑ์ยาสูบ ตลอดจนควบคุมการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ สำหรับกัญชา กัญชง สารสกัด CBD หรือ THC ในส่วนที่เป็นยาเสพติดประเภท 5 จะไม่สามารถนำมาใส่ในผลิตภัณฑ์ยาสูบได้เนื่องจากมีกฎกระทรวงกำหนดว่าต้องไม่มีสารในปริมาณที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และโดยที่พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 มาตรา 37 กำหนดว่า ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักรต้องมีส่วนประกอบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ณ ปัจจุบันอยู่ระหว่างนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีกฎกระทรวงห้ามใส่กัญชา กัญชง สารสกัด CBD หรือ THC ในผลิตภัณฑ์ยาสูบ ซึ่งหากกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับจะทำให้ไม่สามารถนำกัญชา กัญชง สารสกัด CBD หรือ THC ใส่ในผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ไม่ว่าจะเป็นยาเสพติดประเภท 5 หรือไม่ก็ตาม

ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.2560 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักรต้องมีส่วนประกอบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ขณะนี้กฎกระทรวงอยู่ระหว่างการพิจารณานำเสนอของกระทรวงสาธารณสุขเพื่อออกกฎกระทรวงในการกำหนดส่วนประกอบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ โดยปัจจุบันยังคงใช้บทเฉพาะกาลตามมาตรา 79 ที่บัญญัติว่า “บรรดากฎกระทรวงและประกาศที่ออก

ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 ที่ใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้ยก (ร่าง) กฎกระทรวงกำหนดสารปรุงแต่งและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ตามมาตรา 37 และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยมีการร่างกฎกระทรวง ดังนี้

(ร่าง) กฎกระทรวงข้อ 4 กำหนดให้ “ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักร ต้องมีส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เฉพาะข้อที่เป็นสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ไม่มีสารซุรส สารแต่งกลิ่น ผัก ผลไม้ สมุนไพร เครื่องเทศ จิง ออบเซช พืชตระกูลมินต์ (Mint) เบนซัลดีไฮด์ (Benzaldehyde) มอลด์ทอล (Maltol) วานิลลิน (Vanillin) เมนทอล (Menthol) กานพลู หรือสารอื่นใดที่ทำให้เกิดรสชาติหรือกลิ่นของเมนทอล กานพลู หรือสารอื่นใดที่ทำให้เกิดรสชาติหรือกลิ่นอันอาจจูงใจหรือดึงดูดให้บริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ หรืออาจทำให้การบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบง่ายขึ้น”

(2) ไม่มีผัก ผลไม้ ผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการแปรรูปผักหรือผลไม้ กรดอะมิโน กรดไขมัน จำเป็น สารอาหารเกลือแร่ สารเพิ่มภูมิคุ้มกัน สารลดอนุมูลอิสระ หรือสารอื่นใดที่ทำให้เข้าใจว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบมีประโยชน์ต่อสุขภาพ หรือลดอันตรายต่อสุขภาพ

(3) ไม่มีกัญชา กัญชง สารสกัดแคนนาบินาไบโดล (cannabidiol, (CBD) หรือสารสกัดเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC)

(4) ไม่มีน้ำผึ้ง กากน้ำตาล กลูโคส (Glucose) ซอร์บิทอล (Sorbitol) หรือสารอื่นใดที่ทำให้เกิดรสหวาน ความหวานทุกชนิด ยกเว้น น้ำตาลที่ใช้ในกระบวนการผลิต

หากกฎกระทรวงฯ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับ มีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ ดังนี้

#### (1) ผลกระทบต่อประชาชน

เนื่องจากยังมีประชาชนที่ยังคงสูบบุหรี่อยู่ ประชาชนกลุ่มเหล่านี้ย่อมได้รับผลกระทบจากการออกมาตรการดังกล่าว เป็น 2 กลุ่ม ใหญ่ตามประเภทบุหรี่ที่ผลิตในประเทศ คือ



**กลุ่มที่ 1 บุหรี่กลุ่มที่ใช้ใบยาประเภทเวอร์จิเนีย (Virginia Blend) เป็นหลัก** เป็นบุหรี่ที่ไม่มีใบยาสายพันธุ์อื่นหรือเกือบจะไม่มีใบยาสายพันธุ์อื่นผสม และมีการเติมสารที่ใช้ในการปรุงแต่งน้อยมาก บุหรี่กลุ่มนี้ไม่ค่อยเป็นที่นิยมในประเทศไทยและยุโรป ส่วนใหญ่นิยมสูบบุหรี่มากในสาธารณรัฐประชาชนจีน

หากบังคับใช้กฎกระทรวงกำหนดสารปรุงและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ตามมาตรา 37 ผู้บริโภคกลุ่มนี้น่าจะได้รับผลกระทบจากกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างน้อยที่สุด เพราะบุหรี่ส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้มีการเติมสารปรุงน้อยมาก แต่บุหรี่กลุ่มนี้ไม่เป็นที่นิยมในประเทศไทย

**กลุ่มที่ 2 บุหรี่กลุ่มรอสอเมริกัน (American Blend) เป็นบุหรี่ผลิตจากใบยาหลายพันธุ์นำมาผสมรวมกัน** โดยใบยาส่วนใหญ่ที่นิยมนำมาผสมเป็นบุหรี่ได้แก่ ยาสูบพันธุ์เวอร์จิเนีย พันธุ์เบอร์เลย์ และพันธุ์เตอร์กิช โดยเป็นบุหรี่ที่จำเป็นต้องมีการปรุงแต่งรสและกลิ่นเพื่อปรับสภาพใบยาที่นำมาใช้ผลิตบุหรี่ให้มีรสชาติของใบยาเป็นธรรมชาติ มีการผสมสารปรุงบางชนิดจากพืช ผัก ผลไม้ และสมุนไพรเพื่อช่วยลดการระคายเคืองในการสูบ บุหรี่กลุ่มนี้ในประเทศไทยมีผู้นิยมสูบมากกว่าร้อยละ 90

แม้นโยบายการห้ามเติมสารปรุงจะสอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบมาตรา 9 โดยมีเจตนาไม่ต้องการให้มีการชูรสหรือดึงดูดให้คนบริโภคยาสูบ ซึ่งองค์การอนามัยโลกได้ให้คำแนะนำว่าควรนำมาตรการนี้มาใช้โดยคำนึงถึงสถานการณ์และลำดับความสำคัญของประเทศของตน ซึ่งตามมาตรา 9 มิได้กำหนดห้ามเติมสารปรุงทุกชนิด แต่ให้พิจารณาถึงสถานการณ์และความสำคัญของประเทศ ซึ่ง ณ สถานการณ์ปัจจุบันปัญหาบุหรี่ผิดกฎหมายเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อภาษีที่ได้จากการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ โดยเฉพาะในส่วนของ ยสท. และเงินนำส่งรัฐ โดยเฉพาะบุหรี่นำเข้าที่ถูกกฎหมายจากต่างประเทศนำกำไรที่ได้จากการขายในประเทศส่งออกนอกประเทศทำให้ประเทศไทยสูญเสียรายได้จากการนำเงินกำไรของบริษัทบุหรี่นำเข้าจำนวนมาก นอกจากนี้การขึ้นภาษีสรรพสามิตยาสูบในอัตราสูงแบบก้าวกระโดดส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว การใช้มาตรการเกี่ยวกับสารปรุงในบุรียดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของผู้ซึ่งสูบบุหรี่เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน แต่ควรพิจารณาในช่วงเวลาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในประเทศ ซึ่งในสหภาพยุโรป แคนาดาแม้จะมีการห้ามใช้เมนทอลในบุหรี่ ห้ามการใช้

สารปรุงแต่งรสในบุหรี่และยาสูบ RYO แต่กำหนดในลักษณะต้องไม่ใช่ในปริมาณที่ทำให้ผลิตภัณฑ์มีรสชาติที่แตกต่าง (ลักษณะ) เฉพาะในลักษณะปิดบังกลิ่นใบยา หรือต้องไม่ทำให้บุหรี่ที่มีกลิ่นหรือรสชาติต่างๆ ในลักษณะกลบกลิ่นหรือรสใบยา ชูรสเด่นหรือรสนำ เช่น ช็อกโกแลตผลไม้ ซึ่งมีการห้ามนี้ทางสหภาพยุโรปใช้เวลาในการเตรียมตัวถึง 6 ปี สำหรับสาธารณรัฐประชาชนจีน และสาธารณรัฐสิงคโปร์ มิได้มีการห้ามการใช้บุหรี่เมนทอล และสารปรุงในบุหรี่

หากกฎกระทรวงดังกล่าวมีการประกาศใช้จะทำให้บุหรี่ถูกกฎหมายมีรสชาติไม่เป็นที่นิยม ตามทฤษฎีการกระทำด้วยเหตุผล ผู้บริโภคนุหรี่รสอเมริกันส่วนใหญ่ที่มีทัศนคติและพฤติกรรมที่ชอบบุหรี่กลุ่มรสอเมริกันจะเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคไปบริโภคบุหรี่ผิดกฎหมายหรือผลิตภัณฑ์อื่นทดแทน เนื่องจากเชื่อว่ามีรสชาติดีกว่าบุหรี่ที่ไม่เติมสารปรุงในขณะที่ราคาเท่ากันหรือถูกกว่า เช่น บุหรี่ผิดกฎหมาย ยาเส้นปรุง บุหรี่ไฟฟ้า ผู้บริโภคมีโอกาสได้รับอันตรายจากการสูบบุหรี่ผิดกฎหมายในปริมาณที่มากขึ้น เนื่องจากมีราคาถูกกว่าบุหรี่ถูกกฎหมายหลายสิบเท่า รวมถึงยาเส้นที่ผสมสารปรุงในบุหรี่ผิดกฎหมายไม่มีการควบคุมปริมาณสารที่อาจเป็นอันตรายต่อร่างกาย บุหรี่ผิดกฎหมายหลายตราที่ลักลอบนำเข้ามาทางน้ำจึงได้รับความขึ้นและต้องนำไปเก็บซ่อนไว้ในที่ปลอดภัยในที่ ซึ่งบางสถานที่อาจไม่เหมาะสมกับการเก็บรักษาบุหรี่ซิการ์เรตเพื่อรอจำหน่าย อาจทำให้บุหรี่หมดอายุ เกิดความขึ้นและเชื้อราภายในมวนบุหรี่ได้ ซึ่งหากผู้บริโภคไม่สังเกตเห็นยิ่งเพิ่มอันตรายให้กับผู้บริโภคอย่างมาก นอกจากนี้ยังเป็นส่งเสริมให้ตลาดบุหรี่ผิดกฎหมายมีการจำหน่ายสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นการสนับสนุนให้เกิดผู้กระทำผิดเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากมีแรงจูงใจจากการขายบุหรี่ผิดกฎหมายได้มาก ซึ่งถือเป็นปัญหาอย่างหนึ่งตามกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบ มาตรา 15 การลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายและกฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นกัณฑ์ ซึ่งปัญหาการลักลอบค้ายาสูบผิดกฎหมายถือเป็นปัญหาสำคัญทำให้การควบคุมการบริโภคยาสูบถูกกฎหมายมีผลกระทบอย่างเป็นลูกโซ่ และเป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกันกับปัญหาจากการขึ้นภาษีสรรพสามิตยาสูบที่ได้วิเคราะห์แล้ว ปัจจุบันสินค้าทดแทนบุหรี่มีหลายชนิดทั้งบุหรี่ไฟฟ้า บุหรี่ที่ไม่มีการเผาไหม้แต่ใช้ความร้อนในการทำให้บุหรี่มีกลิ่น ปัญหาสินค้าทดแทนบุหรี่มีการลักลอบนำเข้ามาในประเทศเพื่อทดแทนการสูบบุหรี่ซิการ์เรตและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันสินค้าทดแทนบุหรี่ยังไม่มีการควบคุมคุณภาพ และความปลอดภัย

ทำให้ผู้บริโภคอาจได้รับอันตรายเพิ่มมากขึ้นจากการใช้สินค้าทดแทนบุหรี่ที่มีสารเข้มข้นในปริมาณมาก สุดท้ายทางภาครัฐจะไม่สามารถทราบจำนวนผู้สูบบุหรี่ที่แท้จริง เนื่องจากผู้สูบบุหรี่ถูกกฎหมายเปลี่ยนไปสู่วงจรบุหรี่ผิดกฎหมาย สินค้าทดแทนบุหรี่ หรืออาจไปสูบบุหรี่หรือบุหรี่มวนเองที่มีราคาถูกกว่า

## (2) ผลกระทบต่อชาวไร่ยาสูบและอุตสาหกรรมยาสูบ ต่อชาวไร่ยาสูบ

ชาวไร่ยาสูบเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีความสำคัญในฐานะห่วงโซ่อุปทานหนึ่งของอุตสาหกรรมยาสูบ โดยจัดเป็นกลุ่มค้ำน้ำของอุตสาหกรรมยาสูบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูงเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ในการดูแลเกษตรกรชาวไร่ยาสูบจะไม่อยู่ภายใต้การดูแล ส่งเสริมหรือสนับสนุนจากกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรการ กล่าวได้ว่า ยสท. จะเป็นองค์กรของรัฐที่ให้การช่วยเหลือและสนับสนุนเกษตรกรชาวไร่ยาสูบในสังกัดให้มีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีมาโดยตลอด ยสท. มีความรู้ความเชี่ยวชาญและความชำนาญเกี่ยวกับด้านการเกษตรเกี่ยวกับการปลูกต้นยาสูบมากที่สุด มีเครื่องมืออุปกรณ์และหน่วยวิจัยเกี่ยวกับต้นยาสูบ โดยเฉพาะ มีการสะสมองค์ความรู้เกี่ยวกับต้นยาสูบ และไบบามากกว่า 70 ปี ในส่วนเกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่ปลูกและขายไบบาให้กับ ยสท. ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการจากรุ่นสู่รุ่น เพราะการปลูกต้นยาสูบเพื่อให้ได้ผลผลิตตามมาตรฐานที่ ยสท. ต้องการ ต้องใช้องค์ความรู้ความชำนาญที่สะสมกันมาจากรุ่นสู่รุ่นนับสิบปี เกษตรกรชาวไร่ยาสูบจึงมีความชำนาญเฉพาะด้านการปลูกต้นยาสูบเป็นสำคัญ รายได้หลักที่สำคัญต่อการดำรงชีพและสร้างคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีมั่นคงของเกษตรกรชาวไร่ยาสูบมาจากการปลูกต้นยาสูบและจำหน่ายไบบาให้กับ ยสท. เป็นหลัก ปัจจุบันหลัง พ.ศ. 2561 เกษตรกรชาวไร่ยาสูบได้รับผลกระทบจากการจำหน่ายไบบาให้กับ ยสท. ที่รับซื้อลดลงอย่างมากอันเนื่องจากการเปลี่ยนวิธีการคิดภาษียาสูบและการปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตซึ่งได้กล่าวไปแล้วในส่วนของปัญหากฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต หากกฎกระทรวงกำหนดส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบฯ มีผลใช้บังคับตาม (ร่าง) ที่เสนอ ย่อมส่งผลกระทบและตอกย้ำความเดือนร้อนต่อเกษตรกรชาวไร่ยาสูบซ้ำลงไปอีกเป็น

ทวิคูณอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การปรับเปลี่ยนให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่มีความเชี่ยวชาญกับการปลูกต้นยาสูบไปปลูกพืชชนิดอื่นย่อมต้องใช้เวลา และที่สำคัญต้นยาสูบเป็นพืชที่ทำให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบมีรายได้ที่มั่นคงและแน่นอน เนื่องจาก ยสท. มีการกำหนดโควตาและราคาในการรับซื้อจากเกษตรกรชาวไร่ยาสูบแต่ละรายอย่างชัดเจนก่อนการปลูก มีนักวิชาการเกษตรเข้าไปช่วยส่งเสริมให้คำแนะนำ และตรวจสอบเพื่อให้ได้ใบยาที่มีคุณภาพ ตั้งแต่การเพาะกล้าต้นยาสูบ การปลูก การให้ปุ๋ย การฉีดยา กำจัดแมลง การเก็บเกี่ยว โดย ยสท. มีการกำหนดเป็นนโยบายในการนำระบบการผลิตทางการเกษตรที่ดีและเหมาะสมปลอดภัย ในโครงการระบบการปฏิบัติงานด้านการเกษตรที่ดี (Good Agriculture Practices) หรือ GAP มาใช้ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลตามหลักเกณฑ์ของ CORESTA ซึ่ง CORESTA เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนส่งเสริมความร่วมมือในงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับยาสูบในระดับนานาชาติ จะมุ่งเน้นการจัดการดินและน้ำเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เกิดความยั่งยืน ความสมบูรณ์ของพันธุ์และการคัดเลือกพันธุ์ เพื่อเกิดความมั่นใจว่ามีการใช้พันธุ์ยาสูบที่ถูกต้อง จากนั้นการจัดการการเพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลผลิตเป็นปริมาณและคุณภาพที่ต้องการ มีการจัดการสารเคมีทางการเกษตรเพื่อให้เกิดความปลอดภัย ทั้งเกษตรกรผู้ใช้สารเคมี ผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ใบยาและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดย CORESTA จะมุ่งเน้นผลิตใบยา Clean Tobacco<sup>180</sup> เกษตรกรชาวไร่ยาสูบในฐานะห่วงโซ่อุปทานหนึ่งของอุตสาหกรรมยาสูบ หากไม่สามารถดำรงอยู่ได้ย่อมส่งผลกระทบต่อ ยสท. โดยตรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากปริมาณใบยาที่มีคุณภาพและปริมาณมีน้อย ความต้องการมากตามหลักอุปสงค์และอุปทาน ทำให้ต้นทุนการรับซื้อใบยาจากมีต้นทุนสูงขึ้นและปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการ ยสท. จะต้องจัดหาใบยาจากแหล่งอื่นที่มีราคาถูกกว่าจากต่างประเทศ ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อรายได้เกษตรกรและภาครัฐ เนื่องจากมีการซื้อและนำเข้าใบยาจากต่างประเทศมาทดแทนใบยาในประเทศไทย การจะให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบเปลี่ยนอาชีพหรือวิถีชีวิตที่มีมาแต่ดั้งเดิมตั้งแต่เกิดไปประกอบอาชีพใหม่ในระยะเวลาสั้นๆ ย่อมเป็นไปได้ยากหากไม่มีการส่งเสริมและสนับสนุนจาก

<sup>180</sup> สุรัตน์ อัดตะ, “คอแลมน์ ท่องโลกเกษตร-ตามไปดูวิธีการปลูกยาสูบ “จีเอพี (GAP)” ยกระดับชีวิตชาวไร่เสริมรายได้หลังทำนา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://www.komchadluek.net/kom-lifestyle/127436>.

หน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง เนื่องจากเกษตรกรชาวไร่ยาสูบส่วนใหญ่พื้นฐานการดำรงชีวิตประกอบอาชีพปลูกต้นยาสูบเป็นหลัก อาจมีการปลูกพืชหมุนเวียนบ้างก็เพียงเล็กน้อย ซึ่งถือได้ว่าเกษตรกรชาวไร่ยาสูบจะมีทักษะความรู้ความสามารถในการหารายได้ให้กับครอบครัวจากการทำการเกษตรปลูกต้นยาสูบอย่างเดียวเป็นส่วนใหญ่ ที่สำคัญเกษตรกรชาวไร่ยาสูบส่วนใหญ่อยู่ในวัยกลางคนถึงสูงอายุการฝึกทักษะหรือเปลี่ยนวิถีชีวิตที่เป็นอยู่เดิมไปประกอบอาชีพอื่นจึงค่อนข้างยาก และบางอาชีพอาจไม่เหมาะสมกับสภาพร่างกายที่สูงวัย

### ต่ออุตสาหกรรมยาสูบ

นอกจากผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่ยาสูบตามที่กล่าวมาแล้ว อุตสาหกรรมยาสูบทั้งระบบซึ่งประกอบไปด้วย ร้านค้ายาสูบทั่วประเทศหลายแสนราย อุตสาหกรรมในการผลิตวัตถุดิบหรือสารปรุงต่างๆ ให้กับ ยสท. เช่น โรงงานผลิต (กระดาษห่อมวน ฟิล์มใสห่อซองบุหรี ซองบุหรี ก่อ่งใส่บุหรี กั้นกรอง สารปรุง ฯลฯ) ธุรกิจการขนส่ง ต่างๆ เหล่านี้ย่อมได้รับผลกระทบตามไปด้วย ทำให้มีรายได้ลดลงอาจต้องเลิกจ้างพนักงาน ส่งผลกระทบต่อการนำส่งรายได้รัฐในรูปภาษีทางตรงและทางอ้อม เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมถึง ยสท. เองในฐานะองค์กรที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจไม่สามารถประกอบกิจการแข่งขันกับบุหรี่ยำนำเข้าจากต่างประเทศได้ เนื่องจาก ยสท. มีต้นทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบสูงขึ้นส่งผลต่อการบริหารจัดการ นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญคือใบยาที่ปลูกเพื่อผลิตบุหรีในประเทศไทยมีคุณสมบัติเป็นใบยาถึงตัวนำ (semi-flavorful) มีกลิ่นค่อนข้างเข้มหรือมีความหอมน้อยกว่าใบยาดัวนำ (flavorful) จากต่างประเทศที่มีรสชาติหอมนุ่ม ซึ่งเป็นจุดเด่นของบุหรี่ยำนำเข้าจากต่างประเทศ บุหรีที่ไม่มีการปรุงจึงต้องมีการใช้ใบยาดัวนำจำนวนมากมาผสมกับใบยาถึงตัวนำที่มีปริมาณน้อยกว่าเพื่อบุหรีมีกลิ่นหอมไม่ระคายเคือง ทำให้ ยสท. ต้องเลือกที่จะซื้อใบยาจากเกษตรกรชาวไร่ยาสูบเฉพาะใบยาสายพันธุ์และเกรดดีมีคุณภาพเท่านั้น ซึ่งมีอยู่จำนวนน้อยมาก และต้องซื้อใบยาที่มีคุณภาพรสชาติระดับใบยาดัวนำ (flavorful) จากต่างประเทศมาผสมส่งผลกระทบต่อผลการค้าในการนำเข้าใบยาจากต่างประเทศเพื่อให้สามารถแข่งขันกับบุหรี่ยำนำเข้าจากต่างประเทศได้ สำหรับการพัฒนาสายพันธุ์ให้ใบยาของประเทศไทยให้เป็นใบยาดัวนำทำได้ค่อนข้างยากมาก เนื่องจากสภาพภูมิอากาศของประเทศไทยแตกต่างจากของต่างประเทศที่มีการปลูกใบ

ขาดผู้นำ การปรับปรุงพัฒนาสายพันธุ์ให้ทัดเทียมกับขาดผู้นำจากต่างประเทศต้องใช้เวลาในการพัฒนาปรับปรุงสายพันธุ์นับสิบปี เมื่อมีการบังคับใช้อาจส่งผลให้ ยสท. มีรายได้ในการบริหารจัดการลดลง อาจถึงขั้นขาดทุนเนื่องจากผลิตและจำหน่ายนุหรีในประเทศได้น้อยลง และส่งผลให้อุตสาหกรรมยาสูบในประเทศเสียหายทั้งระบบ โดยผลประโยชน์ไปตกกับนุหรีนำเข้าจากต่างประเทศ

### (3) ผลกระทบต่อรัฐบาล

ในส่วนผลกระทบต่อรัฐบาล เมื่อนุหรีในประเทศโดยเฉพาะนุหรีรสอเมริกันห้ามเติมสารปรุงแต่งจะทำให้ผู้สูบบุหรี่อาจมีอาการระคายเคืองหรือแสบคอกจากการสูบบุหรี่ ทำให้ผู้สูบบุหรี่ที่ถูกกฎหมายเปลี่ยนไปสูบบุหรี่ผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนุหรีลักลอบนำเข้าซึ่งมีราคาถูกเพราะไม่เสียภาษีสรรพสามิต มีการใส่สารปรุงแต่งในนุหรีเพื่อเชิญชวนให้คนสูบบุหรี่ถูกกฎหมายมาสูบบุหรี่ผิดกฎหมายที่มีรสชาติดีและราคาถูกกว่าโดยไม่มีการควบคุมปริมาณสารสำคัญ 3 ชนิดในนุหรีคือ ทาร์ นิโคติน และคาร์บอนมอนอกไซด์ ทำให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคสูงขึ้น ผลกระทบก็จะเป็นลูกโซ่กลับวนเป็นวงกลมที่สุขภาพของประชาชนที่ยังสูบบุหรี่อยู่ จะเกิดปัญหาการเจ็บป่วยที่ลดลง ปัญหาการปราบปรามผู้ลักลอบนำเข้านุหรีผิดกฎหมายหรือสินค้านำเข้าทดแทนนุหรี ปัญหาผู้มีอิทธิพลที่มีรายได้จากการจำหน่ายนุหรีผิดกฎหมาย ปัญหาการรักษาพยาบาลผู้ป่วยที่สูบบุหรี่หรือสินค้านำเข้าทดแทนนุหรีที่เพิ่มมากขึ้นและได้รับอันตรายที่เพิ่มขึ้นจากนุหรีผิดกฎหมายหรือสินค้านำเข้าทดแทนนุหรี โดยที่รัฐไม่ได้รายได้จากนุหรีถูกกฎหมายมาชดเชยค่ารักษาพยาบาล

จากผลกระทบทั้ง 3 เรื่อง ในส่วนของประเทศไทยลักษณะของประชาชนมีความแตกต่างจากสหภาพยุโรปและแคนาดาอย่างมาก ทั้งการศึกษา วัฒนธรรม การประกอบอาชีพและรายได้ ประเทศในสหภาพยุโรปส่วนใหญ่และแคนาดาเป็นสังคมอุตสาหกรรมมีรายได้สูง ขณะที่ประเทศไทยเป็นประเทศรายได้ปานกลาง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้แรงงานและกลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้ต่ำ การพิจารณาเปลี่ยนแปลงนำมาตรการลดปริมาณการใช้สารปรุงแต่งในนุหรีสมควรมีการศึกษาให้รอบด้าน การห้ามเติมสารปรุงแต่งในนุหรีจึงควรกำหนดเพียงเท่าที่จำเป็นโดยให้สามารถเติมสารปรุงแต่งในนุหรีได้เช่นเดียวกับสหภาพยุโรป ในลักษณะต้องไม่ใช่ในปริมาณที่ทำให้ผลิตภัณฑ์มีรสชาติที่แตกต่าง (ลักษณะ) เฉพาะในลักษณะปิดบังกลิ่นใบยา หรือต้องไม่ทำให้นุหรีที่มี



กลิ่นหรือรสต่างๆ ในลักษณะกลบกลิ่นหรือรสใบยา ชูรสเด่นหรือรสนำ มิใช่ห้ามเติมสารปรุงในบุหรี่ปุหรี่ทุกชนิด หรือหากจำเป็นต้องดำเนินการห้ามเติมสารปรุงในยาสูบ เพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดความเสียหายอย่างมากต่ออุตสาหกรรมยาสูบในประเทศ สมควรกำหนดระยะเวลาในการเตรียมตัว ทั้งต่อเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ และอุตสาหกรรมยาสูบอย่างน้อยควรมีเวลาในการเตรียมตัวมากกว่าสหภาพยุโรปอย่างน้อยควรใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 10 ปี และกระทรวงสาธารณสุขควรลดข้อจำกัดในการไม่ร่วมโครงการกับ ยสท. ในฐานะอุตสาหกรรมยาสูบตาม (3) ของข้อกำหนดองค์การอนามัยโลกข้อ 5.3 เนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการที่จะเป็นประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมยาสูบตาม (2) และ ยสท. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐและการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ด้านสาธารณสุขมิใช่กิจการด้านธุรกิจยาสูบที่ต้องปฏิบัติต่อธุรกิจยาสูบของรัฐและธุรกิจยาสูบอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกันตาม (11) ที่ไม่สมควรนำมาใช้ในเรื่องนี้ ซึ่งหากกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว ย่อมเป็นมุมมองที่ไม่สะท้อนผลกระทบที่แท้จริงที่จะเกิดกับอุตสาหกรรมยาสูบในประเทศ

#### 4.2.2 การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท.

เนื่องจาก (ร่าง) กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักรกำหนดส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบต้องไม่มีกัญชา กัญชง สารสกัดแคนนาบิไดออล (Cannabidiol, (CBD) หรือสารสกัดเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (Tetrahydrocannabinol, THC) เมื่อพิจารณา (ร่าง) กฎกระทรวงกำหนดว่าต้องไม่มีเป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ยาสูบ ยสท. มีแนวความคิดนำกัญชงมาใช้เกี่ยวกับกระชายหอมวนบุหรี่ปุหรี่ กันกรองบุหรี่ปุหรี่ การศึกษาเกี่ยวกับการนำน้ำมันจากเฮมพ์มาเป็นส่วนผสมของสารปรุงเพื่อลดโทษของบุหรี่ปุหรี่<sup>181</sup> ซึ่งผลิตภัณฑ์กันกรองจากถ่านกัมมันต์จากแกนจากต้นกัญชงมีการยื่นขอรับอนุสิทธิบัตร เนื่องจากในงานวิจัยพบว่ามีคุณสมบัติดูดซับกลิ่นและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ ซึ่งในการทดลองทางห้องปฏิบัติการสามารถนำมาใช้ในการกรองเพื่อลดปริมาณสารพิษที่เกิดจากการเผาไหม้ในบุหรี่ปุหรี่ เช่น ทาร์ นิโคติน คาร์บอนมอนอกไซด์ได้ดีกว่ากันกรองปกติทั่วไป และมีความเป็นไปได้ที่ ยสท. อาจจะพัฒนาต่อขอยอดการใช้กัญชาและกัญชงมาเป็นกันกรองบุหรี่ปุหรี่เพื่อการพาณิชย์สำหรับนำมาใช้ลดปริมาณสารพิษลดอันตรายจากการสูบบุหรี่ปุหรี่ลงได้ โดยกัญชาและกัญชงมีประโยชน์หลายส่วนนอกเหนือจาก

<sup>181</sup> เพิ่งอ้าง.

ด้านการแพทย์แล้ว เช่น เปลือกจากลำต้นให้เส้นใย เนื้อของลำต้นที่ลอกเปลือกแล้วสามารถนำมาผลิตกระดาษมวนบุหรี่ได้ สาร CBD เป็นสารที่เป็นประโยชน์สามารถนำมาใช้รักษาอาการทางระบบประสาท บรรเทาอาการปวด ลดความกังวล สามารถนำมาใช้ในรูปน้ำมันเพื่อเคลือบกระดาษมวนบุหรี่ให้มีระยะเวลาการเก็บรักษานานขึ้น ซึ่งเป็นเพียงแนวคิดเบื้องต้นเนื่องจากพบว่ามีการวิจัยจากต่างประเทศได้เคยศึกษาวิจัยไว้ประกอบกับ ยสท. ยังไม่ได้รับอนุมัติให้ใช้กัญชาและกัญชงในกิจการของ ยสท. จึงยังไม่สามารถดำเนินการใดๆ อย่างเป็นทางการได้ โดยพบว่าการนำกัญชาและกัญชงหรือสาร CBD มาใช้เป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ยาสูบอาจช่วยลดการใช้น้ำยาสูบให้ลดลงได้ เนื่องจากในงานวิจัยพบว่า Cannabidiol (CBD) ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่พบมากในกัญชา ผลของ CBD ต่อพฤติกรรมเสพติดที่เกี่ยวข้องกับยาสูบ ศึกษาผลกระทบของ CBD ต่อการติดยาสูบ ศึกษาผลกระทบของ CBD ต่อการติดยาสูบ โดยทำการศึกษาแบบสุ่มแบบ double-blind ที่ควบคุมด้วยยาหลอกกับผู้สูบบุหรี่ 24 คนที่ต้องการเลิกสูบบุหรี่ สองกลุ่มได้รับยาสูดพ่น CBD (400 ไมโครกรัม/การสูดดม) หรือยาหลอก ยาสูดพ่น โดยผู้เข้ารับการทดสอบได้รับแจ้งว่าให้ใช้เครื่องช่วยหายใจเมื่อใดก็ตามที่รู้สึกอยากสูบบุหรี่ โดยประเมินการสูบบุหรี่และการใช้เครื่องช่วยหายใจทุกวันและติดตามความอยากอาหารของผู้เข้ารับการทดสอบวันละครั้งเป็นเวลา 1 สัปดาห์ ความอยากถูกวัดที่การตรวจวัดพื้นฐานและเมื่อสิ้นสุดสัปดาห์ มีการติดตามผล 2 สัปดาห์เพื่อประเมินการใช้น้ำยาสูบ ผลการวิจัยพบว่าจำนวนบุหรี่ที่สูดลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (ประมาณร้อยละ 40) ในกลุ่มยาสูดพ่น CBD ในระหว่างสัปดาห์ของการรักษา โดยมีแนวโน้มบ่งชี้การลดลงหลังจากติดตามผล ทั้งสองกลุ่มยังแสดงความอยากลดลงระหว่างวันที่ 1 และวันที่ 7 การศึกษาพรีคลินิกในจำนวนที่จำกัดแนะนำว่า CBD อาจมีคุณสมบัติในการรักษาโรคฝิ่น โคเคน และยากระตุ้นจิต และข้อมูลเบื้องต้นบางอย่างชี้ให้เห็นว่าอาจเป็นประโยชน์ในการลดการกลับไปติดกัญชาและยาสูบในคน ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมอย่างชัดเจนเพื่อประเมินว่า CBD สามารถช่วยลดการกลับไปใช้น้ำยาสูบได้ เนื่องจากข้อมูลเบื้องต้นชี้ให้เห็นว่า CBD อาจมีค่าควรตรวจสอบเพิ่มเติมเพื่อป้องกันการกำเริบของโรคโดยไม่มีผลลัพท์สำหรับระยะการเลิกบุหรี่ ในกรณีของการติดยาสูบ CBD อาจมีผลการรักษาโดยการลดจำนวนบุหรี่ที่บริโภคโดยผู้ใช้ที่ยังคงสูบบุหรี่อย่างมาก ไม่พบข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่เป็นไปได้ของ CBD ต่ออาการถอนและความเสี่ยงของการกำเริบในบุคคลที่เลิกสูบบุหรี่ จำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อชี้แจงบทบาทของ CBD ในการติดกัญชาและยาสูบ โดยใช้ระยะเวลาติดตามผลที่นานขึ้นและขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ใหญ่ขึ้น รวมถึงผู้เข้าร่วมที่เริ่มเลิกบุหรี่<sup>182</sup> ซึ่งหาก

<sup>182</sup> เพิ่งอ้าง.

กัญชาและกัญชง รวมทั้งสาร CBD สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการลดการกลับไปติดยาสูบหรือนิโคตินได้ โดยให้ ยสท. เป็นผู้ดำเนินการกรณีดังกล่าวน่าจะถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งมิติด้านสุขภาพและมิติด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ เนื่องจากการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการลดการบริโภคยาสูบในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางอนุสัญญาควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลกและกระทรวงสาธารณสุขใน ส่วนมิติด้านสุขภาพทำให้ประชาชนมีสุขภาพดีขึ้น และในด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ และเกษตรกรรม เป็นการค่อยๆ ปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของ ยสท. ไปดำเนินกิจการอื่นแทนการผลิตและจำหน่ายยาสูบในอนาคต โดยมีการสร้างรายได้ขึ้นจากกิจการกัญชาและกัญชง และสาร CBD ที่ได้จาก กัญชาและกัญชงเพื่อทดแทนรายได้จากการผลิตและจำหน่ายยาสูบ ทำให้ชาวไร่ยาสูบมีรายได้อื่น ทดแทนรายได้จากการปลูกและจำหน่ายใบยาได้

หากกฎกระทรวงสาธารณสุขกำหนดสารปรุงและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ตามมาตรา 37 มีผลใช้บังคับโดยห้ามใช้กัญชา กัญชง สารสกัดแคนนาบิไดออล (cannabidiol, (CBD) หรือสารสกัดเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ทำให้ ยสท. ไม่สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้เป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อช่วยลดอันตรายหรือลดการใช้ยาสูบได้ ย่อมทำให้ขาดแรงจูงใจในการ พัฒนานวัตกรรมต่างๆ จากกัญชาและกัญชงที่นำมาเป็นผลิตภัณฑ์ในบุหรี่เพื่อต่อยอดให้เกิดประโยชน์ ทางด้านสุขภาพของผู้ซึ่งยังคงบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ

#### 4.3 ปัญหากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ

##### 4.3.1 ปัญหากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ

ประเด็นปัญหาคือกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดจะมุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติด และการใช้ยาเสพติดในทางที่ไม่ถูกต้อง อันจะนำไปสู่การเสพยาเสพติดซึ่งเป็นการบั่นทอนสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพร่กระจายยาเสพติดเข้าสู่กลุ่มเยาวชน สำหรับกัญชาและกัญชง รวมทั้งสารสกัด มีทั้งที่เป็นยาเสพติดและไม่เป็นยาเสพติด แม้จะไม่เป็นยาเสพติดแต่หากมีการใช้ใน ปริมาณมากหรือใช้ผิดวัตถุประสงค์ก็อาจทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะต้องเพิ่มขนาดการ ใช้ขึ้นเป็นลำดับและสุขภาพ โดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ วัตถุประสงค์หลักตามมาตรา 7 ไม่ได้กำหนดให้กัญชาและกัญชงอยู่ในวัตถุประสงค์ ของ ยสท. ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษที่สำคัญคือความไม่ชัดเจนของอนุบัญญัติต่างๆ ที่ออกมา มี จำนวนมากเกินไป และมีหลายหน่วยงานในพระราชบัญญัตินี้ที่ให้อำนาจออกอนุบัญญัติทำประชาชน

เกิดความสับสนว่ากรณีใดสามารถดำเนินการได้ไม่ผิดกฎหมาย กรณีใดไม่สามารถดำเนินการได้ผิดกฎหมาย แม้แต่ผู้ซึ่งศึกษากฎหมายเองยังปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายด้วยความยากลำบากประกอบกับเป็นช่วงการคาบเกี่ยวระหว่างการเปลี่ยนแปลงทั้งกฎหมายระหว่างประเทศของอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยการควบคุมยาเสพติดฯ ที่มีกำหนดให้กัญชาไม่อยู่ในตาราง 4 (คู่มืออธิบายตารางที่ 4.1) แต่สาร THC ทางองค์การอนามัยโลก (WHO) ให้การสนับสนุนผลิตภัณฑ์ CBD ที่มีส่วนผสมของสาร THC ปนมาไม่เกินร้อยละ 0.2 ไม่อยู่ภายใต้อนุสัญญาฯ ระหว่างประเทศ สามารถใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ได้โดยไม่ต้องมีใบสั่งยาใด ๆ เพราะไม่จัดเป็นยาเสพติด ในขณะที่ THC ยังอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทฯ ตาราง 1 (คู่มืออธิบายตารางที่ 4.1) รวมทั้งกฎหมายในประเทศที่กำลังจะปลดกัญชาออกจากยาเสพติดให้โทษ เนื่องจากกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยตามนโยบายของรัฐบาลและความไม่ชัดเจนของกฎหมาย การนำพืชกัญชาและกัญชงมาใช้ต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวัง เนื่องจากพืชทั้งสองชนิดมีทั้งส่วนที่เป็นยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 และส่วนที่ไม่เป็นยาเสพติดให้โทษ จึงมีความสับสนเสี่ยงที่ผู้เกี่ยวข้องจะทำผิดกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด แนวนโยบายการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในประเทศไทยถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดยังไม่มี ความชัดเจน การที่ ยสท. จะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดจึงต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดใดอนุญาตให้สามารถดำเนินการได้ และมีแนวทางในประเทศต่างๆ อย่างไรเพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบ

โดยเมื่อพิจารณาอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 และพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ.1972 กำหนดให้สมาชิกต้องมีมาตรการควบคุมเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการนำยาเสพติดไปใช้ในทางการค้าที่ผิดกฎหมาย สำหรับกัญชาปัจจุบันไม่ได้กำหนดว่าต้องควบคุมภายใต้กฎหมายยาเสพติด เนื่องจากมติคณะกรรมการยาเสพติดแห่งสหประชาชาติ (the Commission on Narcotic Drugs: CND) มีมติถอดถอนกัญชาออกจากบัญชีสารเสพติดที่มีอันตรายร้ายแรงถึงชีวิตตามตาราง 4 ของอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (1961 Single Convention on Narcotic Drugs) ตามข้อเสนอแนะขององค์การอนามัยโลกเกี่ยวกับกัญชาและอนุพันธ์ ถือเป็นกรถอนกัญชาออกจากสารเสพติดที่มีอันตรายร้ายแรงถึงชีวิต<sup>183</sup> เมื่อพิจารณาอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ.1971 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ต้องการควบคุมและจำกัดการใช้วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท กรณีเมื่ออนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษฯ จะมีการ

<sup>183</sup> เพิ่งอ้าง.

ถอดกัญชาออกจากบัญชียาเสพติดที่มีอันตรายร้ายแรง แต่ยังมีข้อจำกัดในการนำมาใช้เนื่องจากกัญชามีสาร THC ยังอยู่ในตาราง 1 เป็นสารเสพติดและเป็นอันตราย โดยปริมาณสาร THC เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนักถือว่าเป็นสารที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทตามข้อแนะนำขององค์การอนามัยโลก แต่ก็ยังไม่มีข้อกำหนดในเรื่องการจำกัดปริมาณ THC ไม่เกินร้อยละ 0.2 ในอนุสัญญาดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าแม้แต่ในกฎหมายระหว่างประเทศมีการถอดกัญชาออกจากตารางบัญชียาเสพติดร้ายแรงแต่ก็ยังกำหนดสารในกัญชาอยู่ในรายชื่อสารเสพติดที่ต้องควบคุมการใช้ มิใช่ถอดออกโดยไม่มีเงื่อนไข การอนุญาตให้ปลูกกัญชาและกัญชง ในการควบคุมปริมาณสาร THC ไม่เกินร้อยละ 0.2 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับเป็นเรื่องค่อนข้างยาก เนื่องจากในการควบคุมการปลูกกัญชาและกัญชงในแต่ละสภาพภูมิอากาศพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันส่งผลต่อการปริมาณ THC ในกัญชาและกัญชงที่ปลูก จึงมีความเสี่ยงที่จะปลูกกัญชาและกัญชงที่มีปริมาณ THC เกินกว่าร้อยละ 0.2 หากจะควบคุมปริมาณให้เป็นไปตามที่กำหนดต้องใช้งบประมาณสูง และเมื่อใช้กัญชาหรือกัญชงในรูปวัตถุดิบที่ไม่มีการควบคุมปริมาณ THC ในกัญชาและกัญชงย่อมมีความเสี่ยงที่จะทำให้ประชาชนติดสารเสพติดในกัญชาและกัญชงที่อนุญาตให้ปลูกซึ่งจะทำให้ได้รับอันตรายต่อจิตและประสาท และถึงแม้จะมีการควบคุมและอนุญาตให้ใช้กัญชาหรือกัญชงที่ THC ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก แต่ถ้าหากไม่มีมาตรการควบคุมการใช้ก็อาจทำให้เกิดการเสพติดกัญชาและกัญชงจากสาร THC ได้ เนื่องจากสาร THC มีฤทธิ์หลายอย่างต่อระบบประสาท เช่นการกระตุ้นประสาท การกดประสาทและการหลอนประสาทหากมีการใช้ในปริมาณมากและติดต่อกันเป็นเวลานาน สาร THC ในกัญชาเมื่ออยู่ในตาราง 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ฯ จึงมีการห้ามใช้ในกรณีใดๆ นอกจากเพื่อทดลองทางวิทยาศาสตร์ ทางการแพทย์อย่างจำกัด หรือบุคคลที่ได้รับอนุญาต ซึ่งการใช้ต้องอยู่ในสถาบันทางการแพทย์หรือวิทยาศาสตร์ โดยการควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลหรือได้รับอนุญาตเฉพาะจากรัฐบาลเป็นพิเศษ สำหรับการผลิตจำหน่ายหรือครอบครอง ซึ่งจะต้องมีมาตรการตรวจสอบอย่างเข้มงวด รวมถึงการจำกัดปริมาณการจ่ายเท่าที่จำเป็นเพื่อกิจการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น กำหนดห้ามส่งออกและนำเข้าจากวงเวียนแต่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษหรือรัฐเพื่อกิจการที่ได้รับอนุญาต ในส่วนของสาร CBD ที่ปริมาณ THC ต่ำกว่า 0.2 องค์การอนามัยโลกเสนอให้ไม่อยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ แต่ยังไม่มีการระบุในเรื่องนี้ไว้ในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติหลายประเทศมีการนำมาใช้กำหนดปริมาณ THC ที่ไม่เกินร้อยละ 0.2 ไม่เป็นสารเสพติด ดังนั้น แม้จะมีการควบคุมปริมาณสาร THC ในการนำมาใช้ให้ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนักก็ควรต้องมีการควบคุมมิใช่ปล่อยเสรี โดยไม่มีการควบคุมเพื่อป้องกันการนำไปใช้ในทางที่อาจเกิดอันตราย



ต่อชีวิตและร่างกายเนื่องจากการติดสารเสพติดจาก THC การใช้กัญชาจึงควรดำเนินการเพื่อทางการแพทย์ การศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ สำหรับการใช้เพื่อสันตนาการอาจขัดต่ออนุสัญญา

ในด้านกฎหมายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับกัญชาไม่มีกฎระเบียบกลางในการควบคุมการใช้กัญชา โดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปส่วนใหญ่ยังไม่อนุญาตให้ใช้กัญชาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย การอนุญาตหรือไม่อยู่ที่ดุลพินิจของประเทศสมาชิก โดยจะควบคุมในลักษณะควบคุมเฉพาะสายพันธุ์ที่มีสาร delta-9-tetrahydrocannabinol (THC) ที่มีระดับสูงกว่าร้อยละ 0.2 สำหรับกัญชง สหภาพยุโรปมีกฎระเบียบในการควบคุมการเพาะปลูกกัญชง คือ Commission Delegated Regulation (EU) 2017/1155 โดยสายพันธุ์ที่อนุญาตให้เพาะปลูกได้ต้องมีค่าของสาร Tetrahydrocannabinol (THC) ต่ำกว่าร้อยละ 0.3 การผลิตกัญชงในยุโรปส่วนใหญ่มุ่งเน้นเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมเป็นหลัก

สำหรับในสาธารณรัฐประชาชนจีน กัญชาตามกฎหมายอาญาและกฎหมายยาเสพติด รวมถึงระเบียบว่าด้วยการควบคุมยาเสพติดและยาออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ระบุให้เป็นยาเสพติด การห้ามนี้รวมถึงการใช้หรือการครอบครองผลิตภัณฑ์ที่ทำจากกัญชาหรืออาหาร เนื่องจากทางจีนเห็นว่าการอนุญาตให้ใช้กัญชาจะนำไปสู่การบริโภคยาเสพติดอื่นๆ ที่อันตรายกว่าจึงมีความเข้มงวดอย่างมากในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว และมีบทลงโทษเกี่ยวกับกัญชาไม่ว่าปริมาณ THC จะมีปริมาณเท่าใดก็ตาม ในส่วนกัญชงหากได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางให้ปลูกเพื่อการวิจัยและพัฒนา การเพาะปลูก การแปรรูป และจัดจำหน่ายอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากกัญชงสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในหลายๆ ด้าน เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษและวัสดุไม้อัดเพราะมีคุณสมบัติทนต่อความร้อน ทนต่อรังสี และป้องกันเชื้อรา อุตสาหกรรมอาหาร ผลิตภัณฑ์อาหารเสริม เครื่องสำอางและยาสมุนไพรจีน อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ ผลิตภัณฑ์รักษาโรค น้ำมัน หรือสาร CBD ที่สกัดจากกัญชง มีสรรพคุณเพื่อสุขภาพ โดยผลิตภัณฑ์น้ำมัน CBD สามารถใช้ในการรักษาได้ในบางโรคคาดว่าในอนาคต ผลิตภัณฑ์น้ำมัน CBD จะมียอดขายเติบโตถึงร้อยละ 80 โดยมูลค่าทางการตลาดกัญชงในปี 2020 มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 760 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 117,794,758 เหรียญสหรัฐฯ) แบ่งเป็นมูลค่าการบริโภคภายในประเทศ 880 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมูลค่าการส่งออกของเส้นใยป่านกัญชง 2020 รวมมูลค่าทั้งสิ้น 1,451,458 เหรียญสหรัฐฯ<sup>184</sup> อย่างไรก็ตามกัญชาไม่อนุญาตให้นำเข้ากัญชงที่ยังไม่ผ่านการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์เข้าสู่สาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>184</sup> เพิ่งอ้าง.



สำหรับแคนาดาแม้จะมีความเข้มงวดในเรื่องเกี่ยวกับยาสูบมากประเทศหนึ่งแต่ในส่วนของกัญชากลับเป็นประเทศที่สองในโลกที่อนุญาตให้ใช้กัญชาอย่างถูกกฎหมาย สามารถสูบกัญชาเพื่อการสันตนาการได้ภายใต้กฎหมาย “ Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16) ” การใช้กฎหมายกัญชาของประเทศแคนาดาสำหรับผู้ซึ่งมีอายุเกินกว่า 18 ปี เพื่อการสันตนาการที่อนุญาตและไม่ผิดกฎหมาย การครอบครองกัญชาแห้งได้เป็นจำนวน 30 กรัม สามารถแบ่งปันกัญชาจำนวนไม่เกิน 30 กรัม กับผู้อื่นที่มีอายุเกิน 18 ปีได้ การซื้อกัญชาหรือผลิตภัณฑ์กัญชาจากร้านที่ได้รับอนุญาตได้ การปลูกต้นกัญชาที่ได้รับเมล็ดมาจากผู้ได้รับอนุญาตต้องเป็นการปลูกเพื่อการใช้ส่วนบุคคลเท่านั้น และปลูกได้ไม่เกิน 4 ต้น ต่อครัวเรือน การแปรรูปกัญชาที่ไม่ได้เป็นสกัดเป็นกัญชาเข้มข้น สามารถนำไปผสมอาหารหรือเครื่องดื่มได้ อย่างไรก็ดี การจำหน่ายกัญชาโดยไม่ได้รับอนุญาต การให้/ขายกัญชาแก่บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีการครอบครองหรือปลูกกัญชาเกินกว่าจำนวนที่อนุญาตหรือที่กฎหมายกำหนด หรือการนำกัญชาออกจากประเทศเป็นความผิด ในด้านประโยชน์ทางการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุขของแคนาดา กำหนดให้ผู้ป่วยที่สามารถมีกัญชาได้จะต้องลงทะเบียน สำหรับกัญชงในแคนาดาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกัญชา ข้อบังคับเกี่ยวกับกัญชงอุตสาหกรรมได้กำหนดกรอบการกำกับดูแลสำหรับการควบคุมและอนุญาตกิจกรรมบางอย่างด้วยกัญชงอุตสาหกรรม ซึ่งกำหนดไว้ภายใต้ข้อบังคับเกี่ยวกับกัญชงอุตสาหกรรมในฐานะพืชกัญชา - หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพืช - ซึ่งความเข้มข้นของ THC อยู่ที่ร้อยละ 0.3 (น้ำหนักโดยน้ำหนัก) หรือน้อยกว่าในดอกและช่อดอก ผู้ซึ่งจะทำกัญชงอุตสาหกรรมจะต้องได้รับใบอนุญาตที่ออกโดย Health Canada โดยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกัญชา

สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์มีมุมมองทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ยาเสพติดของสาธารณรัฐสิงคโปร์อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างดี เมื่อกัญชาถือว่าเป็นสิ่งเสพติดและเป็นอันตรายอย่างชัดเจนแนวคิดที่ยอมรับการใช้กัญชาจะทำให้เกิดต้นทุนทางสังคมที่สูง เนื่องจากไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์สนับสนุนเกี่ยวกับความปลอดภัยและประสิทธิภาพของการใช้กัญชา การลดทอนหรือการทำให้กัญชาถูกกฎหมายในสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสม สาธารณรัฐสิงคโปร์มีกฎหมายที่เข้มงวดในการต่อต้านการครอบครอง การบริโภค และการนำเข้าหรือส่งออกกัญชาและผลิตภัณฑ์กัญชา โดยกัญชาอยู่ภายใต้รัฐบัญญัติการใช้ยาในทางที่ผิด พ.ศ. 2516 (MISUSE OF DRUGS ACT 1973) กำหนดนิยามเกี่ยวกับกัญชาและส่วนต่างๆ ของกัญชา “กัญชา” หมายความว่า ส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชในสกุล Cannabis หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชนั้น ไม่ว่าจะเรียกชื่ออะไรก็ตาม ซึ่งในสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่ได้แยกแยะระหว่างกัญชากับกัญชงออกจากกัน ดังนั้น ผลิตภัณฑ์ใดๆ ที่ได้มาจากพืช Cannabis Sativa หรือเมล็ดพืช รวมถึงกัญชงตาม MISUSE OF DRUGS ACT 1973 ถือว่ากัญชงเป็น

อนุพันธ์กัญชา ทุกส่วนของกัญชง การบริโภคกัญชงและผลิตภัณฑ์กัญชงและน้ำมัน CBD ถือเป็นความผิดตาม MISUSE OF DRUGS ACT 1973 นอกจากนี้ Tetrahydrocannabinol (THC) เป็นสารเคมีทางจิตในกัญชาที่ทำให้ผู้ใช้รู้สึก "หลอน" มีผลกระทบต่อสุขภาพที่ไม่พึงประสงค์เชื่อมโยงกับการใช้กัญชาและอนุพันธ์ของกัญชาถือเป็นยาควบคุมประเภท A ในตารางแรกของ Misuse of Drugs Act สาธารณรัฐสิงคโปร์ یشنนโยบายที่เข้มงวดในการควบคุม การนำเข้า ส่งออก มีไว้ในครอบครอง ขาย และบริโภคยาควบคุมหรือผลิตภัณฑ์ที่มียาควบคุมถือเป็นความผิด The Central Narcotics Bureau (CNB) หากผู้กระทำความผิดถูกจับกุมพร้อมยาเสพติดจำนวนมากจะถูกสันนิษฐานในทันทีว่ามีไว้เพื่อค้าตาม Misuse of Drugs Act (Chapter 185) นอกจากนี้ยังกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลใดผลิต นำเข้า ส่งออกจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ ขนส่ง หรือเสนอที่จะขนส่ง หรือกระทำการใด ๆ เพื่อเตรียมการ หรือเพื่อขนส่งยาควบคุม การควบคุมนี้ยังขยายความครอบคลุมถึงบุคคลใด ๆ ที่ถือสัญชาติสาธารณรัฐสิงคโปร์หรือได้รับถิ่นที่อยู่ถาวรในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ใช้ยาควบคุมนอกเขตสาธารณรัฐสิงคโปร์ หากตรวจพบสารเสพติดในปัสสาวะซึ่งบ่งบอกว่าได้สูบหรือกระทำการใด ๆ เพื่อใช้ยาเสพติด แม้ว่าการกระทำกรนั้นจะเกิดขึ้นนอกสาธารณรัฐสิงคโปร์ ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดที่กระทำในสาธารณรัฐสิงคโปร์

#### 4.3.2 การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท.

หาก ยสท. จะนำกัญชาและกัญชงโดยเฉพาะที่เป็นยาเสพติดมาใช้ในกิจการของ ยสท. ไม่สามารถนำมาใช้ในวัตถุประสงค์หลัก ได้เนื่องจากพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ ไม่ได้กำหนดกัญชาและกัญชงอยู่ในวัตถุประสงค์ แต่อย่างไรก็ดีจากการศึกษาพบว่ายังมีแนวทางในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการรองด้านอื่นๆ โดยอาศัยการที่ ยสท. มีโรงพยาบาลของ ยสท. คือ โรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ จึงสามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยได้แต่ก็เป็นข้อจำกัดต้องใช้เพื่อเป็นสวัสดิการพนักงาน ยสท. และครอบครัวก่อน ซึ่งเป็นการใช้ในเงื่อนไขที่จำกัด กรณีกัญชาและกัญชงที่เป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ถ้าไม่ใช้ทางการแพทย์ ยสท. ไม่สามารถนำมาใช้หรือศึกษาวิจัยได้ เนื่องจาก ยสท. ยังไม่มีกฎกระทรวงผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ ที่ให้อำนาจ ยสท. ในการนำกัญชาและกัญชงที่เป็นยาเสพติดประเภท 5 มาใช้หรือศึกษาวิจัยและพัฒนา สำหรับแนวทางกฎหมายที่จะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ต้องพิจารณากฎหมายและอนุบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษของประเทศไทย กรณีกำหนดให้ ยสท. สามารถนำมาใช้ในกิจการได้บ้าง หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของ ยสท. ตามกฎหมายว่าด้วยการยาสูบแห่งประเทศไทยแล้ว พบว่า

ยสท. สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ได้ทั้งในส่วนที่ไม่เป็นยาเสพติดให้โทษ และส่วนที่เป็นยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 ดังนี้

(1) การนำกัญชาและกัญชงทั้งที่ไม่เป็นยาเสพติดและเป็นยาเสพติด

ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด (รวม 8 ฉบับ) และพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559 แต่มีกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลยกเว้นบรรดากฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพิกถอนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือจนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามประมวลกฎหมายยาเสพติดท้ายพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งเมื่อพิจารณาพบว่าประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2563

ข้อ 2 (1) และ (2) กำหนดให้กัญชาและกัญชงที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกในประเทศและมีสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนักไม่จัดเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565 ข้อ 1 (3) กำหนดให้ยกเว้นสารสกัดที่มีปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้สกัดจากพืชกัญชาหรือกัญชงที่ปลูกภายในประเทศ และสารสกัดจากเมล็ดของพืชกัญชาหรือกัญชงที่ได้จากการปลูกภายในประเทศ ไม่เป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 โดยประกาศนี้จะมีผลใช้บังคับในวันที่ 9 มิถุนายน 2565

เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายดังกล่าวเห็นว่าก่อนวันที่ 8 มิถุนายน 2565 การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ ถ้าหากได้รับอนุญาตให้ปลูกในประเทศโดยมีปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก หรือสารสกัดหรือกากหรือเศษที่เหลือจากการสกัดที่มีสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก ไม่ถือเป็นยาเสพติด แต่ถ้ามีปริมาณ THC เกินกว่าร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนักถือเป็นยาเสพติด

ในกรณีหลังวันที่ 8 มิถุนายน 2565 ให้ถือบังคับใช้ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565 ไม่ถือว่าทุกส่วนของกัญชาและกัญชงเป็นยาเสพติดให้โทษ และยกเว้นสารสกัดที่มีปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่

เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้สกัดจากพืชกัญชาหรือกัญชงที่ปลูกภายในประเทศ และสารสกัดจากเมล็ดของพืชกัญชาหรือกัญชงที่ได้จากการปลูกภายในประเทศไม่เป็นยาเสพติดให้โทษ

(2) การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในส่วนที่เป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5

ในขณะที่กัญชาและกัญชงยังเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด การนำกัญชาและกัญชงที่เป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 มาใช้ มีความเป็นไปได้ที่ ยสท. จะสามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ประโยชน์ในกิจการได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

(2.1) ใช้ในกิจการของ ยสท. ในภารกิจรอง

ยสท. มีโรงพยาบาลสวนเบญจกิติเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา กรณีจึงสามารถนำกัญชาและกัญชงที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกและปริมาณ THC ไม่เกินร้อยละ 0.2 ไม่ถือเป็นยาเสพติดมาใช้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยได้ ถึงแม้จะเป็นการใช้ในการรักษาพยาบาลพนักงานยาสูบและครอบครัวเป็นหลักก็ตาม และหากโรงพยาบาลมีศักยภาพที่เหลื่อมล้ำสามารถนำศักยภาพที่เหลือของโรงพยาบาลไปใช้ในการรับการรักษาพยาบาลบุคคลภายนอกด้วย โดยถือเป็นการที่รัฐวิสาหกิจนำทรัพย์สินที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กรณีกัญชาและกัญชงเป็นยาเสพติดประเภท 5 ซึ่งถือเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 32 ในการนำมาใช้เพื่อการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ ในปริมาณที่ควบคุม และสอดคล้องกับแนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และยุทธศาสตร์ชาติที่วางรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงได้มาตรฐาน เพื่อให้คนมีสุขภาพและพลานามัยที่สมบูรณ์อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยการให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมขับเคลื่อนเพื่อให้สามารถดูแลสุขภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยส่งเสริมการพัฒนา “พืชสมุนไพร” แต่ต้องมีการควบคุมให้เข้าสู่ระบบสุขภาพ และระบบเศรษฐกิจแบบครบวงจรตั้งแต่ต้นทางกลางทางและปลายทางพัฒนาคุณภาพวัตถุดิบสมุนไพรให้ได้คุณภาพและมาตรฐานและส่งเสริมการใช้สมุนไพรในระบบบริการสุขภาพ กรณีนี้จำเป็นต้องใช้ด้วยความระมัดระวังหากนำในส่วนที่เป็นยาเสพติดมาใช้

## (2.2) ใช้ในกิจการของ ยสท. เพื่อหารายได้ทางอ้อม

**การปลูกกัญชาและกัญชงในส่วนที่เป็นยาเสพติด** กรณีกัญชาและกัญชงที่มีปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) โดยที่สาร THC ในกัญชาหรืออนุพันธ์ของกัญชา (กัญชง) ถือเป็นวัตถุตามธรรมชาติที่อยู่ในหมวด 1 ที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท จึงถูกควบคุมให้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ประเภท 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทฯ จึงมีการห้ามใช้ในกรณีใดๆ นอกจากเพื่อทดลองทางวิทยาศาสตร์ ทางกายภาพอย่างจำกัด โดยการควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลหรือได้รับอนุญาตเฉพาะจากรัฐบาลเป็นพิเศษ สำหรับการผลิต จำหน่ายหรือครอบครอง ซึ่งจะต้องมีมาตรการตรวจสอบอย่างเข้มงวด รวมถึงการจำกัดปริมาณการจ่ายเท่าที่จำเป็นเพื่อกิจการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น มีการกำหนดห้ามส่งออกและนำเข้านอกจากเป็นผู้ซึ่งได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ โดยเฉพาะหรือรัฐเพื่อกิจการที่ได้รับอนุญาต กรณีรัฐมีความประสงค์จะปลูกกัญชาและกัญชงที่เป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 โดยมีปริมาณสาร THC เกินกว่าร้อยละ 0.2 และหากประสงค์ให้ ยสท. เป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากเล็งเห็นว่า ยสท. สามารถนำศักยภาพของ ยสท. ที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยมีศักยภาพเหลือเนื่องจากปริมาณการรับซื้อใบยาสูบลดลง เมื่อ ยสท. มีสำนักงานไร่ยาสูบต่างๆ สถานีทดลองวิจัยและสถานนิยาสูบต่างๆ ทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนมาก มีนักวิชาการเกษตรและมีที่ดินการเกษตรจำนวนมาก จึงสมควรที่จะนำทรัพยากรที่มีอยู่มาสร้างคุณค่า สร้างประสิทธิผลให้เกิดกับองค์กร เพื่อให้ ยสท. สามารถดำเนินการปลูกและจำหน่ายกัญชาและกัญชงให้กับทางภาครัฐ เพื่อใช้ในประโยชน์ของทางราชการ การแพทย์ การรักษาผู้ป่วย การศึกษาวิจัย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 ของประมวลกฎหมายยาเสพติดในการอนุญาตให้ ยสท. โดยจะภาครัฐจะต้องมีความชัดเจนว่าจะปลูกในปริมาณเท่าไรในแต่ละปี และนำไปใช้ในกรณีใด ปริมาณพื้นที่เท่าใดเพื่อที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางตามอนุสัญญาเดี่ยว่าด้วยการควบคุมยาเสพติดให้โทษฯ และอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทฯ กรณีอนุญาตให้ ยสท. เป็นผู้ปลูกกัญชาและกัญชงตามมาตรา 35 เป็นการปลูกที่อยู่ในวงจำกัด และจำกัดการนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือทางการแพทย์ การรักษาผู้ป่วยเท่านั้น ยสท. ไม่สามารถปลูกเพื่ออุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมได้ เนื่องจากมิได้อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ ยสท. ตามมาตรา 7 และมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ แต่เป็นการให้ ยสท. มีอำนาจดำเนินการได้ตามกฎหมายอื่นคือประมวลกฎหมายยาเสพติด ยสท. ก็จะมีรายได้จากการปลูกและจำหน่ายกัญชาและกัญชงดังกล่าวให้กับภาครัฐ



**การปลูกกล้วยาและกล้วยงที่ไม่ใช่ยาเสพติด** หากคณะรัฐมนตรีเห็นควรมินโยบายกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้ ยสท. ใช้ศักยภาพที่เหลือจากการใช้ในกิจการผลิตยาสูบมาหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการสนับสนุนให้ ยสท. ส่งเสริมการปลูกกล้วยาและกล้วยงกับเกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่ได้รับผลกระทบจากการจำหน่ายใบยาได้ลดลงเนื่องจากผลกระทบภาษีสรรพสามิต โดย ยสท. มีเกษตรกรชาวไร่ยาสูบในสังกัดประมาณ 30,000 ราย เมื่อรวมกับที่ดินของ ยสท. และของเกษตรกรชาวไร่ยาสูบทำให้มีบุคลากรและที่ดินที่ใช้ในการปลูกกล้วยาและกล้วยงครอบคลุมพื้นที่หลายพันไร่ สามารถสร้างผลผลิตจากกล้วยาและกล้วยงได้ปริมาณพอสมควร ถือเป็นภารกิจที่รัฐมีมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ทดแทนรายได้จากการจำหน่ายใบยาให้กับ ยสท. ลดลง จากการปลูกกล้วยาและกล้วยงซึ่งเป็นพืชที่มีผลผลิตที่มีราคาสูงเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ จากการสร้างความสามารถในการแข่งขันที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ทั้งในภาคเกษตรสามารถยกระดับการผลิตทางการเกษตรเพื่อสร้างมูลค่าให้สูงขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพการผลิตทั้งเชิงปริมาณและมูลค่า และความหลากหลายของสินค้าเกษตร เพื่อรักษารายได้เดิมคือการปลูกยาสูบและสร้างฐานอนาคตใหม่จากการปลูกกล้วยาและกล้วยงที่สร้างรายได้สูง โดย ยสท. สามารถให้ความรู้เกษตรกรด้านกระบวนการผลิตตามมาตรฐานสากลเพื่อมุ่งสู่การเลิกใช้สารเคมี ส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้แก่เกษตรกรในการทำเกษตรปลอดสาร โดยการส่งเสริมการทำเกษตรกรรมแบบยั่งยืน รวมถึงการส่งเสริมการปลูกกล้วยากล้วยงซึ่งถือเป็นพืชสมุนไพรเป็นพืชเศรษฐกิจตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมในพื้นที่เพื่อการผลิตและแปรรูปสำหรับอุตสาหกรรมการแพทย์การสร้างเสริมสุขภาพและพัฒนาต่อยอดอุตสาหกรรมอื่นๆ ตามปริมาณและความต้องการของผู้อนุญาต ซึ่ง ยสท. สามารถสร้างรายได้จากการปลูกและจำหน่ายกล้วยาและกล้วยงในรูปวัตถุดิบให้กับหน่วยงานเพื่อนำไปใช้การแพทย์ การรักษาผู้ป่วย การศึกษาวิจัย ภายใต้ศักยภาพที่ ยสท. สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์หลักของ ยสท. ถือเป็นภารกิจที่รัฐมีนโยบายให้ทรัพย์สินที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ยสท. ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับมิติด้านสุขภาพของประชาชนและด้านการพาณิชย์ โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และยุทธศาสตร์ชาติด้านการแข่งขัน และสุขภาพ ที่กำหนดไว้ให้สามารถรองรับแนวทางด้านสุขภาพและด้านการพาณิชย์



#### 4.3.3 ปัญหาพิษชาและกัญชารวมทั้งสารสกัดที่ไม่เป็นยาเสพติด

เมื่อประกาศประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565 ใช้บังคับ มีประเด็นที่น่ากังวลเกี่ยวกับประชาชนทั่วไปที่นำกัญชาและกัญชามาใช้ เนื่องจากเมื่อกัญชาและกัญชงไม่ใช่ยาเสพติดและไม่ใช่สารสกัดที่มีปริมาณ สารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้สกัดจากพืชกัญชาหรือกัญชงที่ปลูกภายในประเทศ และสารสกัดจากเมล็ดของพืชกัญชาหรือกัญชงที่ได้จากการปลูกภายในประเทศ ไม่เป็นยาเสพติดให้โทษ จะทำให้มีมีความเป็นไปได้สูงที่จะนำกัญชาและกัญชง หรือสารสกัดที่มีปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนักมาใช้บริโภคเพื่อการสันทนาการโดยไม่มีการควบคุม เนื่องจากเมื่อไม่เป็นยาเสพติดให้โทษ ย่อมไม่เข้าข่ายความผิดตามฐานเสพ (รับยาเสพติดเข้าสู่ร่างกาย) ยาเสพติดให้โทษหรือเสพติดออกฤทธิ์ตามประมวลกฎหมายยาเสพติดให้โทษมาตรา 104 ดังนั้น การที่รัฐจะดำเนินการเองโดยออกผลิตภัณฑ์จากกัญชาและกัญชงเพื่อลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำ โดยมีมาตรการควบคุมทั้งคุณภาพการผลิตและการจำหน่ายให้ประชาชน ย่อมปกป้องประชาชนได้ดีกว่าให้ประชาชนหามาสูบเอง ซึ่งนอกจากได้รับอันตรายจากสารเคมีกำจัดแมลงที่มีปริมาณมากเพราะไม่ได้มีการควบคุมมาตรฐานการผลิต อาจได้รับสารเสพติดเกินขนาดซึ่งทำให้เกิดปัญหาการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษซึ่งต้องรับโทษทางอาญาที่จะกลายเป็นคดีอาชญากรรมที่เป็นปัญหาสังคมต่อไปในอนาคตอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกัญชาและกัญชง ลดการเข้าถึงในเด็กและเยาวชน จำกัดและควบคุมปริมาณการขายเพื่อใช้ลดการกลับไปติดยาเสพติดซ้ำรวมถึงบุหรี่ยาสูบ โคคีนในยาสูบตามที่กล่าวในบทวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และการดำเนินการดังกล่าวมิใช่เพื่อการนำกัญชาและกัญชงมาใช้เพื่อการสันทนาการโดยตรง เห็นควรให้ ยสท. เป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจาก ยสท. มีเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะบุหรี่ยาสูบอยู่แล้วจึงถือว่าเป็นองค์กรหารายได้ของรัฐที่มีความพร้อมในการผลิตผลิตภัณฑ์ดังกล่าวอยู่แล้ว เพื่อจะได้สามารถควบคุมปริมาณการผลิต การจำหน่าย และควบคุมคุณภาพมาตรฐานได้ตามแนวนโยบายของภาครัฐได้ และสอดคล้องกับแนวทางอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษฯ และ อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทฯ ในการควบคุมป้องกันไม่ให้มีการนำกัญชาหรือสาร THC ไปใช้ในทางที่ผิด

#### 4.4 สรุปผลเชิงเปรียบเทียบกฎหมายและเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับกัญชาและกัญชงแต่ละประเทศ

การสรุปผลจากเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับกัญชาและกัญชง และ THC ตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และของแต่ละประเทศสามารถแสดงได้ด้วยตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.1 อนุสัญญาเกี่ยวกับกัญชา และกัญชง และสาร THC

รายการ	อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษฯ	อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทฯ
คำอธิบาย	<p>- ตาราง 1 เป็นยาเสพติดที่ทำให้เกิดการติดยาได้ เช่น เฮโรอีน ผีน และยาที่ตัวเองไม่ทำให้ติดแต่สามารถแปลงเป็นยาเสพติดได้</p> <p>- ตาราง 4 เป็นสารที่อยู่ในตารางที่ 1 โดยให้นำมาใช้เพื่อประโยชน์อยู่ภายใต้การควบคุมของแต่ละรัฐเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์หรือการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์</p>	<p>- ตาราง 1 เป็นวัตถุออกฤทธิ์ที่มีอันตรายร้ายแรง มีประโยชน์ทางการแพทย์บ้างแต่น้อยหรือไม่มีเลย เช่น THC</p>
กัญชา	- ถอดออกจากตาราง 4 แต่ควบคุมปริมาณสาร THC	- ไม่อยู่ในอนุสัญญา แต่ในกฎหมายของแต่ละประเทศส่วนใหญ่มีการควบคุมปริมาณสาร THC ในกัญชาไม่เกินร้อยละ 0.2
กัญชง	- ไม่อยู่ในอนุสัญญาฯ แต่กฎหมายของสหภาพยุโรป จีนและแคนาดามีการควบคุมปริมาณ THC ในกัญชงไม่เกินร้อยละ 0.3	
THC	- THC เกินร้อยละ 0.2 กำหนดอยู่ใน ตาราง 4	- กำหนดอยู่ในตาราง 1
	- WHO ให้การสนับสนุนผลิตภัณฑ์ CBD ที่มีส่วนผสมของสาร THC ปนมาไม่เกินร้อยละ 0.2 ไม่อยู่ภายใต้อนุสัญญาฯระหว่างประเทศ สามารถใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ได้โดยไม่ต้องมีใบสั่งยาใด ๆ เพราะไม่จัดเป็นยาเสพติด	

ตาราง 4.2 รูปแบบการใช้กัญชาแต่ละประเทศ

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	เงื่อนไขทั่วไป
สหภาพยุโรป	ไม่มีกฎระเบียบกลางในการควบคุมการใช้กัญชา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่วนใหญ่ยังไม่อนุญาตให้ใช้โดยถูกต้องตามกฎหมาย</li> <li>- ควบคุมเฉพาะสายพันธุ์ที่มี THC เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก</li> </ul>
แคนาดา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16)</li> <li>- Access to Cannabis for Medical Purposes Regulation (ACMPR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อนุญาตให้ปลูกได้ 4 ต้น</li> <li>- ทางการแพทย์/สันทนาการ</li> <li>- น้อยกว่า 30 เท่าของปริมาณต่อวันที่ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพสั่งจ่ายหรือกัญชาแห้ง 150 กรัม และ THC ไม่เกินร้อยละ 0.3 โดยน้ำหนัก</li> <li>- ห้ามจำหน่ายแก่บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี</li> <li>- สามารถแปรรูปกัญชา เช่น การนำไปผสมอาหารหรือเครื่องดื่ม ตราบเท่าที่ไม่ได้เป็นสติกกัญชาเข้มข้น</li> <li>- ต้องซื้อจากร้านที่ได้รับอนุญาต</li> </ul>
สาธารณรัฐประชาชนจีน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criminal Law of the People's Republic of China</li> <li>- Anti-Drug Law of the -People's Republic of China)</li> <li>- Regulation on the Control of Narcotic Drugs and Psychotropic Drugs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ห้ามปลูก ถือเป็นยาเสพติด</li> <li>- ห้ามใช้เพื่อสันทนาการ</li> <li>- ห้ามนำมาเป็นอาหาร</li> <li>- THC มากกว่า 0.3% จะถูกจัดประเภทเป็นกัญชา</li> </ul>
สาธารณรัฐสิงคโปร์	MISUSE OF DRUGS ACT 1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ห้ามปลูก ถือเป็นยาเสพติด</li> <li>- ห้ามใช้เป็นส่วนผสมยา/สันทนาการ</li> </ul>

ตารางที่ 4.3 รูปแบบการใช้กัญชาของแต่ละประเทศ

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	เงื่อนไขทั่วไป
สหภาพยุโรป	Commission Delegated Regulation (EU) 2017/1155	- อนุญาตให้ปลูกเป็นอุตสาหกรรมได้ - ความเข้มข้นของ THC ไม่เกินร้อยละ 0.3 โดยน้ำหนัก
แคนาดา	- Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16) - Access to Cannabis for Medical Purposes Regulation (ACMPR)	- อนุญาตในฐานะอุตสาหกรรม - THC ไม่เกินร้อยละ 0.3 โดยน้ำหนัก
สาธารณรัฐประชาชนจีน	- Criminal Law of the People's Republic of China - Anti-Drug Law of the People's Republic of China - Regulation on the Control of Narcotic Drugs and Psychotropic Drugs - ระเบียบการปลูกที่แต่ละมณฑลประกาศกำหนด	- อนุญาตให้ปลูกกัญชาอุตสาหกรรม เฉพาะในมณฑลยูนนาน มณฑลเฮยหลงเจียง และมณฑลจี๋หลิน - THC น้อยกว่า 0.3%
สาธารณรัฐสิงคโปร์	MISUSE OF DRUGS ACT 1973	- ห้ามปลูก ถือเป็นยาเสพติด - ห้ามใช้เป็นส่วนผสมยา/สันทนาการ

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้พบว่าหากพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 วัตถุประสงค์หลักตามมาตรา 7 ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับกัญชาและกัญชงไว้ การที่ ยสท. จะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ด้านอื่นๆ จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายอื่นประกอบด้วยควบคู่กันไป เนื่องจากกฎหมายบางฉบับอาจอนุญาตให้ ยสท. สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการได้แต่อาจติดเงื่อนไขทางกฎหมายอีกฉบับ ซึ่งจะเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ในการศึกษาพบว่ามีปัญหาทางกฎหมาย 3 ฉบับที่สำคัญได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และ ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด สำหรับเหตุผลที่ ยสท. สมควรนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. เนื่องจากเล็งเห็นว่ากัญชาและกัญชง เป็นพืชที่มีประโยชน์หลายส่วนทั้งทางการแพทย์ ด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และเกษตรกรรม โดยเฉพาะด้านการแพทย์สามารถนำมาใช้รักษาหรือบรรเทาอาการป่วยของต่างๆ ได้จำนวนมากเช่น โรคมะเร็ง โรคเกี่ยวกับระบบประสาท บรรเทาอาการปวด และที่สำคัญเป็นพืชที่สามารถสร้างรายได้ให้กับ ยสท. เพื่อทดแทนรายได้ของ ยสท. ที่ลดลงถือเป็นการเพิ่มเติมหรือเสริมภารกิจหลักของ ยสท. ให้สามารถดำเนินการในด้านอื่นๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าการดำเนินกิจการทั่วไป นอกจากนี้ยังสามารถสร้างรายได้เพิ่มให้กับเกษตรกรชาวไร่ยาสูบที่มีรายได้ลดลงจากการขายใบยาให้กับ ยสท. ลดลงด้วย เนื่องจากในทางเกษตรแล้วสามารถปลูกกัญชาและกัญชงได้หลังการเก็บเกี่ยวใบยาแล้ว หรือใช้พื้นที่ว่างที่ไม่ปลูกยาสูบเพื่อปลูกกัญชาและกัญชงได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการยุทธศาสตร์และการวางแผนการปลูกกัญชาและกัญชงของ ยสท. ที่จะกำหนดให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบว่าแต่ละพื้นที่ควรจะปลูกในลักษณะในอาคารหรือนอกอาคาร ปลูกเพื่อทางการแพทย์หรือทางอุตสาหกรรมพาณิชยกรรม โดยที่ ยสท. ยังไม่สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในเชิงพาณิชย์ได้ จึงยังไม่พบแผนยุทธศาสตร์ของ ยสท. ที่เกี่ยวกับการนำกัญชาและกัญชง มาใช้ในกิจการลักษณะเชิงพาณิชย์ หากแต่พบว่ามีคาม

พยายามภายในองค์กรที่พยายามผลักดันให้นำกัญชงมาใช้ตั้งแต่ยังเป็น รยส. ประมาณ พ.ศ. 2558 และมีความพยายามผลักดันนำเสนอเพื่อจัดทำเป็นกฎหมายลำดับรองในชั้นนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... และจึงทำให้พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย มาตรา 3 เปิดช่องให้ ยสท. สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ได้แต่ใช้อย่างจำกัด เมื่อนำปัญหากฎหมายทั้ง 3 มาพิจารณารวมกัน พบว่ากฎหมายว่าด้วยกัญชา สรรพสามิตมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเก็บภาษีและควบคุมสินค้าที่อาจเป็นอันตราย แต่ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกัญชาและกัญชง มีแต่การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบสำหรับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบมีการกำหนดแนวทางวิธีการคิดภาษีแบบใหม่ทำให้การจัดเก็บภาษีก้าวกระโดดทำให้เกิดช่องว่างให้ผู้นำเข้าจากต่างประเทศเสียภาษีลดราคาจนทำให้สามารถลดราคาขายปลีกและช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดบุหรี่ภายในประเทศจาก ยสท. ได้เป็นอย่างมากส่งผลกระทบต่อรายได้ของ ยสท. และผลกำไรที่ต้องนำส่งรัฐ ผลกระทบดังกล่าวยังต่อเนื่องไปยังเกษตรกรชาวไร่ยาสูบและอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศทั้งระบบ ก่อนให้เกิดปัญหาหรือผิดกฎหมายจำนวนมาก และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพประชาชน โดยเฉพาะเยาวชนจากผลิตภัณฑ์ยาสูบ ตลอดจนควบคุมการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ สำหรับกัญชา กัญชง สารสกัด CBD หรือ THC ในส่วนที่เป็นยาเสพติดประเภท 5 จะไม่สามารถนำมาใส่ในผลิตภัณฑ์ยาสูบได้เนื่องจากมีกฎกระทรวงกำหนดว่าต้องไม่มีสารในปริมาณที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และโดยที่พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 มาตรา 37 กำหนดว่า ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักรต้องมีส่วนประกอบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ณ ปัจจุบัน (ร่าง) กฎกระทรวงกำหนดสารปรุงและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ตามมาตรา 37 อยู่ระหว่างนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีกฎกระทรวงห้ามใส่กัญชา กัญชง สารสกัด CBD หรือ THC รวมทั้งสารปรุงอื่นใดในผลิตภัณฑ์ยาสูบ ซึ่งหากกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับจะทำให้ไม่สามารถนำกัญชา กัญชง สารสกัด CBD หรือ THC ใส่ในผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ไม่ว่าจะเป็นยาเสพติดประเภท 5 หรือไม่ก็ตาม โดยการห้ามเติมสารปรุงแต่งในบุหรี่ซิการ์และหากมีการประกาศใช้ยังมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยาสูบทั้งระบบที่นอกจากจะได้รับผลกระทบจากภาษีสรรพสามิตแล้วยังได้รับผลกระทบจากมาตรการ



ของกระทรวงสาธารณสุขเพิ่มขึ้นอีกด้วยเนื่องจากผู้บริโภคจะไปบริโภคบุหรี่ปิดกฎหมายที่สามารถเติมสารปรุงแต่งต่างๆได้ ยสท. จึงต้องหารายได้เพิ่มจากสินค้าอื่น สำหรับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดจะมุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายยาเสพติดและการใช้ยาเสพติดในทางที่ไม่ถูกต้อง อันจะนำไปสู่การเสพยาเสพติดซึ่งเป็นการบั่นทอนสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพร่กระจายยาเสพติดเข้าสู่กลุ่มเยาวชน สำหรับกัญชาและกัญชง รวมทั้งสารสกัด มีทั้งที่เป็นยาเสพติดและไม่เป็นยาเสพติด แม้จะไม่ใช่ยาเสพติดแต่หากมีการใช้ในปริมาณมากหรือใช้ผิดวัตถุประสงค์ก็อาจทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะต้องเพิ่มขนาดการใช้ขึ้นเป็นลำดับและสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย วัตถุประสงค์หลักตามมาตรา 7 ไม่ได้กำหนดให้กัญชาและกัญชงอยู่ในวัตถุประสงค์ ของ ยสท. หาก ยสท. จะนำกัญชาและกัญชง โดยเฉพาะที่เป็นยาเสพติดมาใช้ ในกิจการของ ยสท. ไม่สามารถนำมาใช้ในวัตถุประสงค์หลัก ได้เนื่องจากพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย ไม่ได้กำหนดกัญชาและกัญชงอยู่ในวัตถุประสงค์ แต่อย่างไรก็ดีจากการศึกษาพบว่า ยังมีแนวทางในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการรองด้านอื่นๆ

ยสท. เห็นว่ากัญชาและกัญชงน่าจะมีความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในกิจการของ ยสท. โดยเทียบเคียงกับกรณีของประเทศแคนาดาในการลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นช้ น่าจะสามารถนำมาใช้ได้กับการลดการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ได้จากใบยาสูบ ซึ่งนอกจากจะช่วยลดการเสพยาจากการสูบบุหรี่จากใบยาซึ่งจะเป็นประโยชน์ด้านสาธารณสุขแล้ว น่าจะเป็นช่องทางให้ ยสท. สามารถหารายได้เพิ่มขึ้นได้ทดแทนรายได้ที่หายไป จะเกิดการสร้างงานให้กับเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ และภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสามารถเพิ่มรายได้ให้กับรัฐในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้กับประเทศอย่างถูกกฎหมาย ช่วยลดการสูญเสียของงบประมาณและลดการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมในกระแสหลักกับผู้เสพยาเสพติด สำหรับแนวทางกฎหมายในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ยสท. สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ตามวัตถุประสงค์ได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

### สำหรับการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ในภารกิจรอง

(1) โดยการนำกัญชาและกัญชงมาใช้ใน โรงพยาบาลสวนเบญจกิติเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา เพื่อการรักษาผู้ป่วย โดยโรงพยาบาลฯ ถือเป็นการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงาน ลูกจ้าง และครอบครัวของพนักงานยาสูบตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ มาตรา 28 โดยเป็นการจัดสวัสดิการรักษานักงานยาสูบและครอบครัวเป็นหลักไม่สามารถหารายได้เชิงพาณิชย์ทางการแพทย์ได้ แต่หากมีส่วนที่เหลือจากสวัสดิการการรักษาพยาบาลก็สามารถนำไปรักษาพยาบาล บุคคลภายนอกทั่วไปได้อีก เนื่องจากกัญชาและกัญชงมีสาร CBD ที่อาจลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงอื่นซ้ำอีก โดยเทียบเคียงกับกรณีศึกษาของประเทศแคนาดาที่มีการศึกษาวิจัยข้อมูลเบื้องต้น บางอย่างซึ่งให้เห็นว่าอาจเป็นประโยชน์ในการลดการกลับไปติดยาสูบในคน

กรณีหากนำกัญชาและกัญชงมาใช้เป็นยาสูบตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ สามารถดำเนินการได้ใน 2 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 นำกัญชาหรือกัญชงมาใช้ผสมกับยาเส้นในบุหรี่ยิกาเรต โดยถือว่ากัญชาและกัญชงที่ผสมกับยาเส้นเป็นยาเส้นปรุงในบุหรี่ยิกาเรตตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ มาตรา 159 ประกอบพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยมาตรา 7 กรณีนี้ ยสท. สามารถผูกขาดการผลิตในประเทศได้

แนวทางที่ 2 นำกัญชาและกัญชงล้วนๆ นำมาวมเป็นบุหรี่ยิกาเรต เนื่องจากลักษณะของกัญชาและกัญชงสามารถนำมาวมในลักษณะเป็นบุหรี่ยิกาเรตได้เช่นเดียวกับบุหรี่ยิกาเรต โดยกัญชาและกัญชงล้วนๆ หากจะนำมาวมเป็นบุหรี่ยิกาเรตโดยไม่มีส่วนผสมใบยาที่ไม่เข้าลักษณะบุหรี่ยิกาเรต หากกระทรวงการคลังประสงค์รายได้จากบุหรี่ยิกาเรตหรือกัญชงล้วน เห็นว่ากระทรวงการคลังโดยกรมสรรพสามิตอาจออกกฎกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตกำหนดให้ผลิตภัณฑ์กัญชาและกัญชงที่นำมาวมเป็นบุหรี่ยิกาเรตเช่นเดียวกับยาสูบถือเป็นยาสูบ

นอกจาก 2 แนวทางดังกล่าวแล้วยังมีอีกแนวทาง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ โดยการนำมาใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบ หากมีการกำหนดในกฎกระทรวงให้กัญชาและกัญชงเป็นผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นที่ใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ ยสท. ย่อมมีอำนาจที่จะประกอบอุตสาหกรรมหรือดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกัญชาและกัญชงได้ ประกอบมาตรา 7 (1) ซึ่งแนวทางนี้ ยสท. ต้อง

ดำเนินการขอให้กระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น ซึ่งหากกัญชาและกัญชงไม่สามารถนำมาใช้ในการผลิตยาสูบได้เนื่องจาก (ร่าง) กฎกระทรวงกำหนดสารปรุงและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ตามมาตรา 37 ห้ามนำกัญชาและกัญชงมาใช้เป็นส่วนผสมในบุหรี่ยิกาเรตมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ยสท. ก็ควรหาแนวทางในการนำกัญชาและกัญชงมาใช้เพื่อประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบ เนื่องจาก “เพื่อประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบ” มีความหมายค่อนข้างกว้าง เช่น การนำเส้นใยในกัญชาและกัญชงมาใช้ทำล้งบรรจุผลิตภัณฑ์ยาสูบ การนำมาใช้ทำกระดาษปลูกต้นยาสูบ ทุบยาสูบ หรือการใช้กัญชาและกัญชงเพื่อตัดวงจรศัตรูต้นยาสูบ แต่ในเบื้องต้นอาจไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางรายได้จนกว่าจะได้มีการศึกษาวิจัยและพัฒนา แต่เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นให้ ยสท. สามารถศึกษา วิจัย พัฒนา กัญชาและกัญชง ในฐานะผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นต่อไปได้เพื่อหาผลิตภัณฑ์ที่สามารถสร้างความคุ้มค่าในกิจการของ ยสท. ต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ ยสท. ต้องริบนำเสนอเพื่อขอให้กระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นโดยเร็ว

ทั้ง 3 แนวทาง ยสท. สามารถขับเคลื่อนการใช้กัญชาและกัญชงในกิจการตามวัตถุประสงค์ของยสท. โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตและไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ หรือพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ โดยแนวทางที่ 1 และที่ 2 หากสามารถนำมาใช้เพื่อลดการสูบบุหรี่หรือลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงอื่นซ้ำอีกนอกจากจะเป็นการเสริมประโยชน์ทางการให้บริการด้านสาธารณสุขให้กับประเทศแล้ว ยังเป็นการสร้างรายได้ให้กับรัฐจากภาษี และรายได้เพิ่มให้กับ ยสท. ทดแทนรายได้จากผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยิกาเรตได้ อย่างไรก็ตามทั้งแนวทางที่ 1 และที่ 2 อาจไม่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงสาธารณสุขจนกว่าจะได้มีการศึกษาวิจัยอย่างชัดเจนว่าสามารถช่วยลดการกลับไปติดยาในคนได้ ทั้งนี้ หากกฎกระทรวงกำหนดสารปรุงและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ตามมาตรา 37 ห้ามนำกัญชาและกัญชงมาใช้เป็นส่วนผสมในบุหรี่ยิกาเรตมีผลใช้บังคับ ยสท. ก็ไม่อาจนำกัญชาและกัญชงมาใช้ผสมในบุหรี่ยิกาเรตเพื่อจำหน่ายในประเทศไทยได้

สำหรับแนวทางที่ 3 ถือเป็นทางเลือกต่อการเริ่มต้นศึกษา วิจัย และพัฒนา เพื่อให้ ยสท. สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จนถึงขั้นสามารถสร้างรายได้ให้กับ ยสท. ในอนาคต

### การนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. เพื่อหารายได้ทางอ้อม

กรณีการดำเนินการที่มีได้อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ ยสท. ทำให้ ยสท. ไม่สามารถดำเนินการนอกวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งได้ เว้นแต่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจ ยสท. ดำเนินการได้ หากเป็นกรณีที่ภาครัฐประสงค์จะให้ ยสท. เป็นผู้ปลูกกัญชาและกัญชงที่เป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 (ปริมาณสาร THC เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด) เพื่อเป็นวัตถุดิบสำหรับนำมาใช้ประโยชน์ของทางราชการ การแพทย์ การรักษาผู้ป่วย การศึกษาวิจัย ก็สามารถกำหนดเป็นนโยบายของรัฐสั่งการและอนุญาตให้ ยสท. เป็นผู้ปลูกกัญชาและกัญชงเป็นวัตถุดิบโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายยาเสพติด โดยเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาในฐานะผู้มีอำนาจอนุญาตตามมาตรา 35 ของประมวลกฎหมายยาเสพติดให้โทษ อนุญาตให้ ยสท. เป็นผู้ปลูกกัญชาและกัญชง ยสท. ก็จะมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายนี้ โดยเห็นว่า ยสท. มีศักยภาพเนื่องจาก ยสท. มีสำนักงานไร่ยาสูบต่างๆ สถานีทดลองวิจัย และสถานนิยาสูบต่างๆ ทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนมาก มีนักวิชาการ เกษตรกร รวมทั้งมีเกษตรกรชาวไร่ยาสูบในสังกัดประมาณ 30,000 ราย เมื่อรวมกับที่ดินของ ยสท. และของเกษตรกรชาวไร่ยาสูบทำให้มีบุคลากรและที่ดินที่ใช้ในการปลูกกัญชาและกัญชงครอบคลุมพื้นที่หลายพันไร่ สามารถสร้างผลผลิตจากกัญชาและกัญชงได้ โดย ยสท. ต้องดำเนินการให้ความรู้เกษตรกรด้านกระบวนการปลูกตามมาตรฐานสากลเพื่อมุ่งสู่การเลิกใช้สารเคมี ส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้แก่เกษตรกรในการทำเกษตรปลอดสารและส่งเสริมการทำเกษตรกรรมแบบยั่งยืน รวมถึงการส่งเสริมกัญชาและกัญชงเป็นพืชสมุนไพรเศรษฐกิจด้านการแพทย์ ตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ ตามปริมาณและความต้องการของผู้อนุญาต ซึ่ง ยสท. สามารถสร้างรายได้จากการปลูกและจำหน่ายกัญชาและกัญชงในรูปวัตถุดิบให้กับหน่วยงานเพื่อนำไปใช้การแพทย์ การรักษาผู้ป่วย การศึกษาวิจัย ภายใต้อำนาจที่ ยสท. สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์หลักของ ยสท. และยังเป็นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบให้มีอาชีพทดแทนการปลูกยาสูบ และสามารถสร้างรายได้ให้กับ ยสท. จากการจำหน่ายกัญชาและกัญชง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และยุทธศาสตร์ชาติที่ว่า รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ได้มาตรฐาน

เพื่อให้คนมีสุขภาพและพละนาามัยที่สมบูรณ์อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยการให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมขับเคลื่อนเพื่อให้สามารถดูแลสุขภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยส่งเสริมการพัฒนา “พืชสมุนไพร” ให้เข้าสู่ระบบสุขภาพ และระบบเศรษฐกิจแบบครบวงจรตั้งแต่ต้นทางกลางทางและปลายทางพัฒนาคุณภาพวัตถุดิบสมุนไพรให้ได้คุณภาพและมาตรฐานและส่งเสริมการใช้สมุนไพรในระบบบริการสุขภาพ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาทั้ง 3 เรื่องที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเป็นการแยกพิจารณาวิเคราะห์เฉพาะปัญหาของกฎหมายแต่ละฉบับ ทำให้ไม่ครอบคลุมอาจเกิดปัญหาและอุปสรรคในการนำัญญาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะดังนี้

### 5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

การนำัญชาและกัญชงมาใช้ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ ที่ ยสท. เสนอแนวทางที่เป็นไปได้ในการนำัญชาและกัญชงมาใช้ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต 2 แนวทาง

**แนวทางที่ 1** นำัญชาหรือกัญชงมาใช้ผสมกับบุหรี่ยี่กาเรต โดยถือว่ากัญชาและกัญชงที่ผสมกับยาเส้นเป็นยาเส้นปรุงในบุหรี่ยี่กาเรต กรณีนี้ ยสท. สามารถผูกขาดการผลิตในประเทศได้

**ข้อดี** หากบุหรี่ยี่กาเรตโดยมีส่วนผสมใบยาสูบกับกัญชาหรือกัญชงสามารถนำไปลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำ ถือเป็นส่วนหนึ่งของเจตนาคำเนินการเพื่อสุขภาพหากเป็นบุหรี่ยี่กาเรต ยสท. ย่อมสามารถผลิตบุหรี่ยี่กาเรตดังกล่าวในประเทศได้แต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากการผูกขาดการผลิตบุหรี่ยี่กาเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ และโดยที่บุหรี่ยี่กาเรตดังกล่าวผสมกัญชาหรือกัญชง ซึ่งมีสาร THC มีฤทธิ์หลายอย่างต่อระบบประสาท เช่นการกระตุ้นประสาท การกดประสาทและการหลอนประสาท สาร THC ในกัญชาอยู่ในตาราง 1 จึงถูกควบคุมให้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ประเภท 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทฯ จึงมีการห้ามใช้ในกรณีใดๆ นอกจากเพื่อทดลองทางวิทยาศาสตร์ ทางการแพทย์อย่างจำกัด หรือบุคคลที่ได้รับอนุญาต โดยการควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลหรือได้รับอนุญาตเฉพาะจากรัฐบาลเป็นพิเศษ สำหรับ

การผลิต จำหน่ายหรือครอบครอง ซึ่งจะต้องมีมาตรการตรวจสอบอย่างเข้มงวด รวมถึงการจำกัด ปริมาณการจ่ายเท่าที่จำเป็นเพื่อกิจการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น กำหนดห้ามส่งออกและนำเข้าออกจาก เป็นหน่วยงานของรัฐ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดการนำเข้าของบริษัทหรือนำเข้าจากต่างประเทศ ทำ ให้ง่ายต่อการควบคุมการผลิต และการจำหน่าย และกรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นการผลิตและจำหน่ายเพื่อ การสันตนาการหากแต่เป็นการลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำรวมถึงบุหรี่จาก ไบยาด้วย

### ข้อเสีย

1. หากกฎกระทรวงกำหนดส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบฯ ใช้บังคับ ยสท. ก็ไม่อาจดำเนินการผลิตบุหรี่ดังกล่าวได้
2. การนำกัญชาและกัญชงมาผสมหรือปนในยาเส้นถือเป็นเทคนิคทางกฎหมาย เพื่อให้เป็น บุหรี่ชิกาเรต แต่เนื่องจากตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบถือว่าไม่มีปริมาณที่ปลอดภัยใน การสูบบุหรี่จากไบยา การนำเสนอแนวทางนี้อาจไม่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงสาธารณสุข
3. อาจทำให้ผู้สูบบุยาผสมกัญชาและกัญชงเพิ่มมากขึ้น และอาจเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้มีอายุ น้อยอยากสูบบุ
4. ยังไม่มีการยืนยันอย่างเป็นทางการว่าการนำกัญชาและกัญชงผสมในบุหรี่จะสามารถลด การกลับมาเสพติดซ้ำได้หรือไม่เพียงไร

**แนวทางที่ 2** นำกัญชาและกัญชงร้อยละร้อยนำมามวนเป็นบุหรี่ เนื่องจากลักษณะของกัญชา และกัญชงสามารถนำมามวนในลักษณะเป็นบุหรี่ ใช้สูบได้เช่นเดียวกับบุหรี่ชิกาเรต โดยกัญชาและกัญ ชงล้วนๆ หากจะนำมามวนเป็นบุหรี่ โดยไม่มีส่วนผสมไบยาที่ไม่เข้าลักษณะบุหรี่ชิกาเรต หาก กระทรวงการคลังประสงค์รายได้จากบุหรี่กัญชาหรือกัญชงล้วน เห็นว่ากระทรวงการคลังโดยกรม สรรพสามิตอาจออกกฎกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตกำหนดให้ผลิตภัณฑ์กัญชาและ กัญชงที่นำมามวนเป็นบุหรี่ใช้สูบเช่นเดียวกับยาสูบถือเป็นยาสูบ



### ข้อดี

1. ไม่มีใบยาอยู่ในบุหรีชิกาเรต กระทรวงสาธารณสุขอาจไม่ขัดข้องในการให้นำบุหรีกัญชาและกัญชงมาใช้เพื่อการลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำ

2. เนื่องจากบทนิยามของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ และพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบมีการกำหนดนิยามไว้แตกต่างกัน กรณีนี้ไม่ถือเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบฯ จึงไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา 37 ในการออกกฎกระทรวงกำหนดส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้

### ข้อเสีย

1. เมื่อกัญชาและกัญชงไม่มีใบยาเป็นส่วนผสมถือเป็นยาสูบทั่วไปที่ไม่ใช่บุหรีชิกาเรต แม้ยสท. สามารถดำเนินการได้แต่ไม่สามารถผูกขาดการผลิตได้ อาจมีผู้ขออนุญาตผลิตในประเทศ

2. อาจทำให้ผู้สูบกัญชาและกัญชงเพิ่มมากขึ้น และอาจเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้มีอายุน้อยอยากสูบบุหรี่

3. อาจมีการตีความว่า กัญชาและกัญชงที่ไม่มีส่วนผสมยาเส้น ไม่ถือเป็นยาสูบไม่สามารถออกกฎกระทรวงได้

#### 5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ (ร่าง) กฎกระทรวงที่จะออกตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบฯ กำหนดผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จะขายในราชอาณาจักร กำหนดส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยาสูบและสารที่เกิดจากการเผาไหม้ของส่วนประกอบต้องไม่มี กัญชา กัญชง สารสกัดแคนนาบิไดออล (cannabidiol, ( CBD) หรือ สารสกัดเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) โดยเกรงว่าจะมีการนำกัญชาและกัญชงหรือสารสกัดดังกล่าวมาใช้ หากพิจารณาประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565 ข้อ 1 ให้ยาเสพติดให้โทษที่ระบุชื่อดังต่อไปนี้ เป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ตามประมวลกฎหมายยาเสพติด (3) กำหนดให้ยกเว้นสารสกัดที่มีปริมาณสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) ไม่เกินร้อยละ 0.2 โดยน้ำหนัก เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้สกัดจากพืชกัญชาหรือกัญชงที่ปลูกภายในประเทศ และสารสกัดจากเมล็ดของพืชกัญชาหรือกัญชงที่ได้จากการปลูกภายในประเทศ ไม่เป็นยาเสพติดให้โทษ

กรณีบริษัทบุหรี่ยานำเข้าจากต่างประเทศหากมีการนำกัญชา และกัญชง หรือสารสกัดดังกล่าวผสมในบุหรี่ยิกาเรตที่ผลิตในต่างประเทศและนำเข้ามาจำหน่ายในประเทศ จึงไม่ใช่กัญชา กัญชงและสารสกัดจากเมล็ดของพืชกัญชาหรือกัญชงที่ได้จากการปลูกภายในประเทศ ดังนั้น บุหรี่ยิกาเรตดังกล่าวย่อมถือเป็นยาเสพติดให้โทษไม่สามารถจำหน่ายในประเทศได้ นอกจากนี้กัญชา กัญชง ยังมีสารเตตราไฮโดรแคนนาบินอล (tetrahydrocannabinol, THC) มีฤทธิ์หลายอย่างต่อระบบประสาท เช่นการกระตุ้นประสาท การกดประสาทและการหลอนประสาท สาร THC ในกัญชาหรืออนุพันธ์ของกัญชา (กัญชง) ถือเป็นวัตถุตามธรรมชาติที่อยู่ในตารางที่ 1 ที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท จึงถูกควบคุมให้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971 จึงต้องห้ามตามที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ 5.2.1

**ข้อดี** กรณีหากไม่มีข้อกำหนดห้ามดังกล่าวในกฎกระทรวง ยสท. ย่อมสามารถจะเป็นผู้ผลิตบุหรี่ยิกาเรตดังกล่าวได้แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งกรณีที่ ยสท. จะผลิตบุหรี่ยิกาเรตดังกล่าวได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับนโยบายภาครัฐ หากไม่มีนโยบายให้ ยสท. ผลิตบุหรี่ยิกาเรตดังกล่าว ยสท. ย่อมไม่สามารถผลิตได้ กรณีมีข้อเสนอแนะว่าไม่ควรกำหนดห้ามไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งในอนาคตหากภาครัฐมีนโยบายให้มีการใช้กัญชา กัญชงเพื่อการสันตินาการได้ ก็จะไม่ต้องไปแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว

**ข้อเสีย** อาจได้รับการต่อต้านจากหน่วยงานด้านสาธารณสุข โดยยังเห็นว่าบุหรี่ยิกาเรตเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และขัดต่อนโยบายการต่อต้านยาสูบจากองค์การอนามัยโลก

### 5.2.3 ปัญหากฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ

#### (1) กรณีใช้ในกิจการของ ยสท. ในภารกิจรอง

1. โดยมีการนำมาใช้กับโรงพยาบาลสวนเบญจกิติเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ในการรักษาพยาบาลผู้ป่วย เนื่องจากโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ เป็นโรงพยาบาลที่มีวัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นเพื่อสวัสดิการรักษายาบาลพนักงาน ยสท. และครอบครัว เป็นหลัก และสามารถนำทรัพย์สินที่มีอยู่ไปหาประโยชน์เพิ่มเติมได้ หากเป็นส่วนที่เหลือจากการใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ โดยต้องไม่เกิดผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์หลัก ถือเป็นการใช้และบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หาก ยสท. จะนำกัญชากัญชงมาปลูกและใช้ในทางการแพทย์สำหรับโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ เพียงอย่างเดียวในปริมาณน้อยเพื่อนำมาใช้ทางการแพทย์ของ ยสท. ย่อมไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการปลูกกัญชาและกัญชง การสกัดเพื่อมาทำยา หรือการสกัดสาร CBD สมควรที่โรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ จะขยายการให้บริการทางการแพทย์

และสาธารณสุขแก่ประชาชนทั่วไปในลักษณะทางการแพทย์เชิงพาณิชย์ ซึ่งปัจจุบันโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลหลายแห่งมีการนำกัญชา และสารสกัดจากกัญชาและกัญชงที่เป็น CBD และ THC ไปใช้ในการรักษาพยาบาล รวมทั้งมีการนำมาบำบัดผู้ติดยาเสพติดชนิดรุนแรง แต่เนื่องจากโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ เป็นส่วนหนึ่งของ ยสท. และวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งมาตรา 7 และ 8 ไม่ได้กำหนดไว้ จึงไม่สามารถดำเนินการให้บริการทางการแพทย์เชิงพาณิชย์เต็มรูปแบบกับประชาชนทั่วไปได้ สมควรมีการเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 ให้ ยสท. สามารถนำโรงพยาบาลสวนเบญจกิติฯ ให้บริการทางการแพทย์เชิงพาณิชย์ได้ โดยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมิใช่การเปลี่ยนวัตถุประสงค์หลักของ ยสท. จากการผลิตบุหรี่ซิการ์เรต ยาสูบ ใบยา มาเป็นกิจการให้บริการทางการแพทย์ แต่เป็นกรณีที่ ยสท. มีโรงพยาบาลอยู่แล้วมิได้สร้างขึ้นใหม่สมควรนำมากำหนดไว้ในวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ เพราะหากนำมาใช้ประโยชน์เพียงเพื่อสวัสดิการพนักงาน ยสท. และครอบครัว ย่อมเป็นการใช้ทรัพย์สินของรัฐในลักษณะขาดความคุ้มค่า ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเห็นสมควรนำเสนอเพิ่มวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 โดยระบุให้ชัดเจนเฉพาะดำเนินกิจการ โรงพยาบาลสวนเบญจกิติเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา เพื่อให้บริการสำหรับเป็นสวัสดิการพนักงานและครอบครัว รวมทั้งให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนทั่วไป เพื่อป้องกัน ยสท. ขยายวัตถุประสงค์ไปดำเนินกิจการ โรงพยาบาลอื่นซึ่งถือเป็นเกินวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้ง

(2) กรณีใช้ในกิจการของ ยสท. เพื่อหารายได้ทางอ้อม

**การปลูกกัญชาและกัญชงในส่วนที่เป็นยาเสพติด** กรณีเป็นนโยบายภาครัฐและเลขาธิการ อย. อนุญาตให้ ยสท. เป็นผู้ปลูกกัญชาและกัญชงที่เป็นยาเสพติดตามมาตรา 35 ซึ่งเป็นการปลูกเพื่อนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือทางการแพทย์ หากไม่ให้ ยสท. เป็นผู้ดำเนินการ ทางภาครัฐก็จะต้องไปจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาดูแลทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณแผ่นดินจำนวนมากใจกรจัดหาสถานที่ทำการ จำนวนบุคลากร และพื้นที่เพื่อใช้ดำเนินการ กรณีให้ ยสท. เป็นผู้ดำเนินการ เห็นว่าการปลูกกัญชาและกัญชง มีลักษณะคล้ายกับการปลูกต้นยาสูบ ซึ่ง ยสท. เคยมีองค์ความรู้เกี่ยวกับการปลูกกัญชากัญชงมาพอสมควร หากแต่ติดขัดข้อกฎหมายทำให้ ยสท. ไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับกัญชาและกัญชงต่อได้ หากมีการอนุญาตให้ ยสท. เป็นผู้ดำเนินการ นอกจากจะ

ไม่จำเป็นต้องไปตั้งองค์กรขึ้นใหม่ เพียงเสริมสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมให้กับพนักงานของ ยสท. เกี่ยวกับ กล้วยาและกล้วยงซึ่งเชื่อได้ว่าจะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วเนื่องจาก ยสท. มีทรัพยากรและอุปกรณ์ที่ค่อนข้างพร้อมในการใช้ในการปลูกต้นยาสูบที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปลูกกล้วยาและกล้วยาได้

### การปลูกกล้วยาและกล้วยงที่ไม่ใช่ยาเสพติด

1. การจะให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบปลูกกล้วยาและกล้วยง ต้องพึงระวังเนื่องจากกล้วยาและกล้วยงที่เป็นผลผลิตสินค้าเกษตร ที่มีลักษณะหากปีใดกล้วยาและกล้วยงมีราคาดีเกษตรกรอาจจะแห่กัน ไปปลูกจำนวนมาก ทำให้สินค้าชนิดนั้นออกมาจนล้นตลาด ทำให้ราคาสินค้าในปีนั้นดิ่งลง เกษตรกรก็จะขาดทุน และเกษตรกรก็จะลดหรือเลิกปลูกในปีถัดไป ทำให้ผลผลิตมีจำนวนน้อยลงทำให้ สินค้ามีราคาพุ่งสูงขึ้น ก็จะเกิดการชักนำให้เกษตรกรหันไปปลูกสินค้าเกษตรดังกล่าวเพิ่มอีกวนเวียนไป อย่างนี้คล้ายกับ “ทฤษฎีโง่แมงมุม” เพื่อมิให้อยู่ในวงจรภายใต้ทฤษฎีโง่แมงมุมเกิดขึ้น ยสท.สามารถนำ แนวทางการรับซื้อแบบโควตาที่ให้เกษตรกรชาวไร่ยาสูบปลูกและรับซื้อใบยาสูบมาใช้ได้ ซึ่งเป็นแนวที่ที่ ช่วยไม่ให้กล้วยาและกล้วยงล้นตลาด เกษตรกรชาวไร่ยาสูบสามารถประมาณการล่วงหน้าได้ว่าในแต่ละปีจะมีค่าใช้จ่ายและรายได้จากการขายเท่าใด โดยการกำหนดโควตาให้กับเกษตรกรและรับซื้อในราคา และปริมาณที่มีการตกลงล่วงหน้า เพื่อให้ได้คุณภาพและปริมาณตามมาตรฐานที่ต้องการ ยสท. จะต้องส่งนักเกษตรลงไปส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกกล้วยาและกล้วยง หากเกษตรกรรายใดไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบและเงื่อนไขที่ ยสท. กำหนด ยสท. ก็สามารถนำมาตรการตัดโควตาในลักษณะชั่วคราว หรือถาวร ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถควบคุมเกษตรกรชาวไร่ยาสูบให้ปฏิบัติตามได้เช่นเดียวกับการให้โควตาการ ปลูกต้นยาสูบ ในส่วนของการจัดสรรโควตาให้กับเกษตรกร ยสท. สามารถให้โควตาจากประมาณการ ความต้องการผลผลิตในแต่ละปี โดย ยสท. ควรจะต้องเป็นผู้ติดต่อหาตลาดจากผู้ซื้อก่อนล่วงหน้า ซึ่งผู้ ซื้อจะต้องทำความตกลงล่วงหน้ากับ ยสท. ถึงปริมาณและคุณภาพที่จะรับซื้อก่อน ซึ่งเห็นว่าจะ แก้ปัญหากล้วยาและกล้วยงล้นหรือขาดตลาด หรือไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานได้ จึงเห็นควรให้ ยสท. เป็นผู้ดำเนินการปลูกกล้วยาและกล้วยงเพื่อเป็นวัตถุดิบส่งให้กับหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่มีศักยภาพใน การนำมาใช้ในอุตสาหกรรม เช่นทางการแพทย์ สิ่งทอ หรือด้านสุขภาพ ความงาม การอนุญาตให้ ยสท. ดำเนินการโดยมติคณะรัฐมนตรี เป็นการดำเนินการในที่ไม่นั่นคงเปลี่ยนไปตามแนวนโยบายของรัฐ

เนื่องจากมิได้อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ ยสท. ตามมาตรา 7 และมาตรา 8 เห็นว่าเป็นข้อจำกัดในการที่ ยสท. จะปลูกเพื่ออุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรมเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศด้านอื่นๆ เห็นว่า ยสท. มีศักยภาพที่เพียงพอเนื่องจากมีบุคคลกร มีที่ดิน และเกษตรกรชาวไร่ในสังกัดประมาณ 30,000 ราย โดยที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องไปจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาดูแลและส่งเสริมการปลูกกัญชาและกัญชง หากจะมีการจัดหาบุคลากรและเครื่องมือเพิ่มเติมก็น่าจะมีการจัดหาเพิ่มเติมไม่มาก โดยภาครัฐอาจเพียงให้ความร่วมมือให้การสนับสนุนและส่งเสริมงบประมาณบางส่วนในช่วงต้นให้กับ ยสท. ทั้งนี้ การที่ ยสท. จะมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการปลูกกัญชาและกัญชงได้โดยไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย สมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการยาสูบแห่งประเทศไทยออกมารองรับการดำเนินการดังกล่าว มิควรจำกัดแต่เพียงนำมาใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบเท่านั้น และอาจสนับสนุน ยสท. ให้เป็นองค์กรกลางในการดูแลการปลูก การจำหน่าย เพื่อให้ ยสท. สามารถนำผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นมาใช้ในกิจการนอกเหนือจากการผลิตยาสูบได้ ทั้งด้านการแพทย์ ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ในรูปวัตถุประสงค์และผลิตภัณฑ์ให้กับอุตสาหกรรมด้านอื่นๆ เช่น ด้านสิ่งทอ ด้านอาหารเสริม หรือด้านสุขภาพแบบครบวงจร โดยเห็นสมควรนำเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 บทนิยามตามมาตรา 3 “ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์จากพืชที่นำมาใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมยาสูบ หรือประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจของ ยสท. ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น จากปัญหาและข้อเสนอแนะของปัญหากฎหมายทั้ง 3 ประเด็นในกฎหมาย 2 ฉบับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กรณีจะนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. เพื่อผลิตเป็นบุหรี่ยิกาเรต ผสมกัญชาและกัญชง หรือบุหรี่ยิกาและกัญชงร้อยเปอร์เซ็นต์เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและควบคุมสินค้าที่อาจเป็นอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต การจัดเก็บจากกัญชาและกัญชงในรูปบุหรี่ยิกาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำหรือลดการติดยาสูบ ซึ่งบุหรี่ยิกาไม่ว่าจะเป็นประเภทใดจะต้องไม่เป็นยาเสพติดประเภท 5 ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เพราะหากเป็นยาเสพติดแล้วถือว่ามีสารที่เป็นอันตรายต่อการบริโภคขัดต่อกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ สำหรับการที่ ยสท. จะนำกัญชาและกัญชงที่เป็นยาเสพติด

ประเภท 5 ไปใช้ในกิจการต้องนำไปใช้ทางการแพทย์หรือการศึกษาวิจัยและพัฒนาเท่านั้นเนื่องจาก กัญชาและกัญชงยังไม่มีกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์หลัก ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการนำกัญชา และกัญชงมาใช้ในกิจการของ ยสท. ได้มากขึ้นกว่าการผลิตและจำหน่ายยาสูบ โดยสามารถศึกษาวิจัย และพัฒนาผลิตภัณฑ์จากกัญชาและกัญชงในฐานะผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นได้ ยสท. สมควรเร่งดำเนินการ จัดให้มีกฎกระทรวงกำหนดผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการยาสูบแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2561 โดยระบุให้กัญชาและกัญชงเป็นผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นที่ใช้ในการผลิตหรือ ประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบ ซึ่งจะทำให้ ยสท. สามารถนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในกรณีอื่นๆ ที่เป็น ประโยชน์ต่อการผลิตยาสูบได้ เช่น กระจายมวนบุหรี่ยี่ ก้นกรอง หรือน้ำมันหรือสาร CBD เพื่อลด อันตรายจากการสูบบุหรี่ รวมทั้งทำให้ ยสท. สามารถศึกษาวิจัยและพัฒนา กัญชาและกัญชงตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561 ได้ การออกกฎกระทรวงดังกล่าวถือเป็นการรองรับกิจการของ ยสท. ต่อไปในอนาคตได้ครอบคลุมทั้งมิติด้านสุขภาพ ด้านพาณิชย์ และด้าน ช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ และสามารถดำเนินการตามได้สอดคล้องกับกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ โดยเฉพาะการนำกัญชาและกัญชงมาใช้เป็นยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตและประมวล กฎหมายยาเสพติด การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้รัฐได้ภาษีเพิ่มขึ้น โดยรัฐจะเข้ามาทำกิจการพาณิชย์ เองย่อมไม่ใช่ภารกิจหลักของรัฐ จึงต้องมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นรัฐพาณิชย์เข้ามาดำเนินการ ซึ่ง หากมีการมอบหมายให้ ยสท. เข้ามาดำเนินการย่อมสามารถสนองตอบนโยบายของรัฐได้ดีกว่าให้ เอกชนเข้ามาดำเนินการ เพื่อให้ ยสท. สามารถดำเนินการผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยี่ซิการ์ผสมกัญชาและ กัญชงเพื่อลดการกลับไปใช้ยาเสพติดที่มีความรุนแรงชนิดอื่นซ้ำหรือลดการติดยาสูบ นอกจากนี้รัฐมี รายได้จากภาษีแล้วยังเป็นการควบคุมการใช้สินค้าที่อาจเป็นอันตราย ทั้งนี้ มีความเห็นที่ไม่สมควรมี การกำหนดกฎกระทรวงห้ามนำกัญชาและกัญชงมาใช้ในผลิตภัณฑ์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังนี้

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2561

เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวงในส่วนของนิยาม “ยาสูบ” สมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตในส่วนบทนิยาม “ยาสูบ”



หมายความว่า “บุหรี่ยาเรต บุหรี่ยาการ์ บุหรี่ยาอื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุงร้ง ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์จากพืชหรือสารสกัดจากพืชทุกชนิดหรือผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2561

1. โดยเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม “บทนิยามตามมาตรา 3 “ผลิตภัณฑ์จากพืชอื่น” หมายความว่า “ผลิตภัณฑ์จากพืชที่นำมาใช้ในการผลิตหรือประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมยาสูบ หรือประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจของ ยสท. ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” เพื่อให้ ยสท. สามารถนำผลิตภัณฑ์จากพืชอื่นคือ กัญชาและกัญชงมาใช้ นอกเหนือจากการผลิตยาสูบได้ เช่น เพื่อจำหน่ายเป็นวัตถุดิบหรือแปรรูปให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งด้านการแพทย์ ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมอย่างครบวงจร

2. เพิ่มวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 ให้ ยสท. “ดำเนินกิจการ โรงพยาบาลสวนเบญจกิติเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา เพื่อให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน” การเพิ่มวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็เพื่อให้ ยสท. สามารถผลิตกัญชาและกัญชงในลักษณะอุตสาหกรรมทางการแพทย์ และสามารถนำโรงพยาบาลฯ ในสังกัดของ ยสท. ไปให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปและสามารถหารายได้เชิงพาณิชย์ทางการแพทย์ได้ สำหรับการระบุชื่อโรงพยาบาลให้ชัดเจนก็เพื่อป้องกัน ยสท. ขยายวัตถุประสงค์ไปดำเนินกิจการโรงพยาบาลอื่นๆ ซึ่งจะเป็นการเกินวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้ง

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทยฯ ทั้ง 2 ประเด็น จะช่วยให้ ยสท. สามารถปลูก ใช้ และจำหน่ายกัญชาและกัญชงให้กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งมิติด้านสุขภาพ ด้านพาณิชย์ และด้านการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่ยาสูบ ทั้งระดับอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้

DRU

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ALTV4. “สนธิสัญญาบาวริง.” <https://www.altv.tv/content/altv-news/6082e9384856905e27d3570e>, 18 กรกฎาคม 2564.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2515) ออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ลงวันที่ 22 เมษายน 2515, พ.ศ. 2515.

กฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2564.

กรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก. สารการประชุมวิชาการประจำปีการแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้านและการแพทย์ทางเลือกแห่งชาติครั้งที่ 17. “นโยบาย สถานการณ์การปลูก และการผลิตทางการแพทย์ Plenary 2 กัญชา กัญชง กระท่อม.” 1 กุมภาพันธ์ 2564.

<https://natherbexpo.dtam.moph.go.th/index.php/kmdata/mission-3/186-17-2>, 2 ตุลาคม 2564.

กระทรวงสาธารณสุข. “แผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (ด้านสาธารณสุข) พ.ศ. 2560 - 2579.” ครั้งที่ 2 (พ.ศ.2561).”

[https://bps.moph.go.th/new\\_bps/sites/default/files/Ebook%20MOPH%2020%20yrs%20plan%202017%20Edit%2020200861.pdf](https://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/Ebook%20MOPH%2020%20yrs%20plan%202017%20Edit%2020200861.pdf), 11 มีนาคม 2565.

ก้องเกียรติ ภูนท์กัณฑ์กร, สมชัย บวรกิตติ. “ประโยชน์ของนิโคติน.” วารสารประสาทวิทยาแห่งประเทศไทย. Vol.36 • NO.4 • 2020.”

[http://www.neurothai.org/images/journal/2020/vol36\\_no4/12%20Essay-Kongkiet.pdf](http://www.neurothai.org/images/journal/2020/vol36_no4/12%20Essay-Kongkiet.pdf), 28 สิงหาคม 2564.

การยาสูบแห่งประเทศไทย. “ประวัติการยาสูบแห่งประเทศไทย.”

<https://www.thaitobacco.or.th/th/about-us>, 17 กุมภาพันธ์ 2563.

การยาสูบแห่งประเทศไทย. “ยาสูบกับการค้นพบ.”

<https://www.thaitobacco.or.th/th/2015/01/006812.html>, 11 กรกฎาคม 2563.

การยาสูบแห่งประเทศไทย. “รายงานประจำปี 2564.”

<https://www.thaitobacco.or.th/th/2022/01/0041366.html>, 4 เมษายน 2565.

- กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกุล. “นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับผลในทางกฎหมายภายหลังการจดทะเบียนจัดตั้ง.”  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.”  
<http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/117128.pdf>, 18 กรกฎาคม 2564.
- คณะกรรมการเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. รายงานการพิจารณาศึกษา  
“เรื่องผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต  
พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.”
- คลินิกภาษี กระทรวงการคลัง. “ความรู้เรื่องภาษี. ภาษีสรรพสามิต.” <http://taxclinic.mof.go.th/ความรู้เรื่องภาษี.html>, 15 เมษายน 2563.
- คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 19720/2497. “เรื่องการบริหารงานของโรงงานยาสูบ.” ลงวันที่ 6 พฤษภาคม  
พ.ศ. 2497.
- จิรวัดน์ เจริญสถาพรกุล. “ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจของภาษีสรรพสามิตต่อการปลูกยาสูบ: มุมมองทาง  
มหภาคและจุลภาค.” วารสารแก่นเกษตร. [https://li01.tci-  
thaijo.org/index.php/agkasetkaj/article/download/252562/172787/](https://li01.tci-thaijo.org/index.php/agkasetkaj/article/download/252562/172787/), 19 กุมภาพันธ์ 2565.
- จิรัตติกาล สุริยะ. “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทาง  
การค้า.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.”  
<https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>, 13 กรกฎาคม 2564
- ฉัตรสุมน พงศ์ภิญโญ. “การรับพิธีสารจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบ.” วารสารคุณภาพ  
ชีวิตกับกฎหมาย Vol. 16 No. 2 (July - December 2020)\_.” [https://so05.tci-  
thaijo.org/index.php/QLLJ/issue/download/16869/Vol16%20No.2%202020](https://so05.tci-thaijo.org/index.php/QLLJ/issue/download/16869/Vol16%20No.2%202020), 21 ตุลาคม  
2564
- ชลธาร วิศรุตวงศ์ และคณะ. “การศึกษาเชิงเปรียบเทียบภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรต.” 2551.  
<http://www.trc.or.th/trcresearch/index6.php>, 23 ตุลาคม 2564.
- ชลธาร วิศรุตวงศ์. “การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบุหรี่ซิการ์เรตเพื่อการควบคุมการสูบบุหรี่ซิการ์เรต.”  
กรุงเทพมหานคร: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์, 2550.  
[https://www.trc.or.th/th/attachments/article/46/การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต%20เพื่อควบคุม  
การสูบบุหรี่ซิการ์เรต.pdf](https://www.trc.or.th/th/attachments/article/46/การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต%20เพื่อควบคุมการสูบบุหรี่ซิการ์เรต.pdf), 15 เมษายน 2563.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. รัฐและนิติบุคคลมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

ชูรุณี พิษณุกุลมงคล. “ศูนย์ข้อมูลเพื่อสังคมปลอดบุหรี่ มุขนิพนธ์รณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่.”

[http://www.ashthailand.or.th/content\\_attachment/attach/d560a16afca572463e8f4ed1e60de7e.pdf](http://www.ashthailand.or.th/content_attachment/attach/d560a16afca572463e8f4ed1e60de7e.pdf), 4 กุมภาพันธ์ 2564.

ฐานเศรษฐกิจ. “บุหรี่เถื่อนระบาดหนัก เด็บโต 66% ทำไทยสูญเสียรายได้ 7,000 ล้านบาท.”

<https://www.thansettakij.com/economy/516752>, 9 มีนาคม 2565.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. “การปฏิรูปเพื่อลดการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันในเศรษฐกิจไทย.”

[https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/3970/Monopoly\\_Trade.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/handle/11228/3970/Monopoly_Trade.pdf?sequence=2&isAllowed=y), 23 มีนาคม 2565.

ไทยพับลิก้า. “ทางข้อมูลรายได้ภาษีเหล้า-บุหรี่ ก้อนใหญ่อยู่ในมือใคร?”

<https://thaipublica.org/2017/09/sin-tax-who-is-the-big-one/>, 9 กันยายน 2564.

ชนันทเทพ เขียรประสิทธิ์. “กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมพืชกัญชา: บทเรียนจากต่างแดน.”

วารสารนิติพัฒน์ นิต้า. ปีที่ 8. ฉบับที่ 2/2562.” [https://www.tci-](https://www.tci-thaijo.org/index.php/nitipat/article/download/221892/159948/)

[thaijo.org/index.php/nitipat/article/download/221892/159948/](https://www.tci-thaijo.org/index.php/nitipat/article/download/221892/159948/), 30 ตุลาคม 2564.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย

พ.ศ. .... สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 5 วันศุกร์ที่ 19 มกราคม 2561.

ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์. “ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส : ข้อความคิด แนว

ทางการใช้ และระบบกฎหมาย.” [http://thaiaixois.online.fr/etc/chai\\_service2.html](http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service2.html),

1 กรกฎาคม 2564.

นิทัศน์ สิริโชติรัตน์ และ ฉัตรสุมน พงศ์กัญญา. “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ : นโยบายและมาตรการการควบคุมเพื่อสุขภาพ.” กรุงเทพมหานคร: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์, 2560.”

<https://phad.ph.mahidol.ac.th/research/Book/2560/Tobacco%20products.pdf>,

15 เมษายน 2563.

นิรัชรา พงศ์อาจารย์. รายงานผลการวิจัย เรื่อง “การนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้พิจารณาคดีพิพาท

เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง : ศึกษากรณีหลักสุจริตในสัญญาสัมปทาน และสัญญาจัดให้มีสิ่ง

สาธารณูปโภค.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ

บัณฑิต, 2561.” <http://libdoc.dpu.ac.th/research/Niratchara.Pon.61.pdf>, 31 กรกฎาคม 2564

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 8 แก้ไขเพิ่มเติม. โครงการตำราและเอกสาร

ประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). จากราชกิจจานุเบกษา, 13 ตุลาคม 2561.  
 ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2565.  
 ประชาชาติธุรกิจ. ““สันติ” รมช.คลัง สั่งปรุงบูหรีบารุงปอด หาพืชทดแทนช่วยชาวไร่ยาสูบ.”

<https://www.prachachat.net/finance/news-612862>, 14 กุมภาพันธ์ 2564.

พรชัย รอดเทศ. “การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ.” สารนิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรี  
 ปทุม, 2559.” <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>, 23 ตุลาคม 2564.

พระยากษิตศ สุธงษ์. “การยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต : จากกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ถึงนาย  
 ปรีดี พนมยงค์.” <https://pridi.or.th/th/content/2020/08/371>, 18 กรกฎาคม 2564.

พีรพล ประเสริฐศรี. “ผลไม่ในกลไกลดการซื้อขายล่วงหน้า.”

<https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/580720>, 7 สิงหาคม 2564.

ไพศาล ชัยมงคล. รั่ววิสาหกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2519.

มติคณะรัฐมนตรี. “เรื่อง ขอบความเห็นชอบในหลักการ โครงการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้เพาะปลูก  
 ต้นยาสูบและผู้บ่มอิสระที่ได้รับผลกระทบจากการลดปริมาณการรับซื้อใบยาสูบของการ  
 ยาสูบแห่งประเทศไทย ฤดูกาลผลิต 2562/2563 และรายงานผลการดำเนินการของ  
 คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการส่งเสริมเกษตรกรให้เพาะปลูกพืชชนิดอื่นทดแทนการ  
 ปลูกยาสูบ.” [https://resolution.soc.go.th/PDF\\_UPLOAD/2564/P\\_404615\\_1.pdf](https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2564/P_404615_1.pdf), 11 มีนาคม  
 2565.

มติคณะรัฐมนตรี. “เรื่อง ทบทวนโครงการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกยาสูบที่ได้รับผลกระทบ  
 จากการลดปริมาณการรับซื้อใบยาสูบเฉพาะฤดูกาลผลิต 2561/2562.”

[https://resolution.soc.go.th/?page\\_id=74&find\\_word=%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%B9%E0%B8%9A&start\\_date=&end\\_date=&book\\_number=&page\\_no=1](https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%B9%E0%B8%9A&start_date=&end_date=&book_number=&page_no=1), 20 มีนาคม 2565.

มติคณะรัฐมนตรี. “เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ.... .”

[https://resolution.soc.go.th/?page\\_id=74&find\\_word=การยาสูบแห่งประเทศไทย&start\\_date=&end\\_date=&book\\_number=&page\\_no=1](https://resolution.soc.go.th/?page_id=74&find_word=การยาสูบแห่งประเทศไทย&start_date=&end_date=&book_number=&page_no=1), 9 กรกฎาคม 2564.

ยอดนัทร ตสาริกา, ปานิภา ปันสำ, วรพล ชินเพชร และกฤตติกา ยูวณะเดมิย์. ฝ่ายกิจการพิเศษ กอง  
 กฎหมายไทย. “เรื่องเสรีจที่ 924/2560, เจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย  
 ไทย พ.ศ. .... .” พ.ศ. 2560.



โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง. “รายงานผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.” 16 พฤศจิกายน 2560.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.

วศิน พิพัฒน์ฉัตร. “การพัฒนากฎหมายควบคุมยาสูบในประเทศไทยตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก.” คุษฎีนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560, น. 256-257.”

[http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2017/TU\\_2017\\_5801300053\\_6362\\_6893.pdf](http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2017/TU_2017_5801300053_6362_6893.pdf), 26 มกราคม 2564.

ว่าที่ร้อยตรีอัครวัฒน์ นิธิจิรวงศ์. “ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจตามแผนปฏิบัติงานฝ่ายเทศกิจ กรุงเทพมหานคร.” การค้นคว้าอิสระหลักสูตร รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.” <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>, 14 กรกฎาคม 2564.

วารุณี เสวตประวิษกุล, สุชาดา นิลกำแหง วิดคินส์ และ ธรรมศ ธานีสุขชีวกุล แปล. “ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกัญชาทางการแพทย์, 2562.”

[https://mdresearch.kku.ac.th/files/cannabis/MedicainalCannabisBook\\_v4.pdf](https://mdresearch.kku.ac.th/files/cannabis/MedicainalCannabisBook_v4.pdf), 6 มิถุนายน 2564

วีรยา ฤาอุปชิต, นุศราพร เกษสมบุรณ์. “นโยบายกัญชา : การวิเคราะห์เปรียบเทียบไทย สหรัฐอเมริกา แคนาดา เยอรมัน และอิสราเอล.” วารสารเภสัชกรรมไทย, ปีที่ 13, เล่มที่ 1. (มกราคม - มีนาคม 2564).” <https://he01.tci-thaijo.org/index.php/TJPP/article/view/199770/166264>,

30 ตุลาคม 2564.

ศาลรัฐธรรมนูญ “คำวินิจฉัยที่ 9/2562 เรื่อง พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มาตรา 164 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 40 และมาตรา 35 หรือไม่.” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 106 ก 11 ตุลาคม 2562.

ศิริภัสสร กุลศรี. “ปัจจัยที่มีผลต่อการเลิกสูบบุหรี่ของผู้ที่เข้ารับบริการในคลินิกอดบุหรี่ของโรงพยาบาลพระนารายณ์มหาราชจังหวัดลพบุรี.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต วิทยาลัยการแพทย์บูรณาการ สาขาวิชาวิทยาการชะลอวัยและฟื้นฟูสุขภาพ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2560.”

<http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/Sirapassorn.Kul.pdf>, 7 สิงหาคม 2564.

ศิริชนก วิริยเกื้อกูล. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการปลูกและการใช้กัญชาในครัวเรือน

กรณีศึกษากฎหมายของรัฐโคโลราโด สหรัฐอเมริกา. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.” <https://www.oncb.go.th/ncsmi/cannabis5/มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการปลูกและการใช้กัญชาในครัวเรือน%20กรณีศึกษากฎหมายของรัฐโคโลราโด%20สหรัฐอเมริกา.pdf>, 8 มกราคม 2563.

ศิริพร เอี่ยมธงชัย. “การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับรัฐวิสาหกิจไทย.”

<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act146.pdf>, 23 มีนาคม 2565.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง. “ภาพรวมประเทศจีน.” <https://thaiembbeij.org/th/republic-of-china/overview-of-china/>, 17 กุมภาพันธ์ 2564.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “เรื่อง “กฎหมายของประเทศสิงคโปร์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของประเทศสิงคโปร์.”

[https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/TH\\_singapore\\_culture.pdf](https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/TH_singapore_culture.pdf), 6 เมษายน 2565.

สมหมาย เทียนสมใจ. “รูปแบบการบริหารงานที่มีประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา.” วิทยานิพนธ์คุณวุฒิบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2556.” <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>, 31 กรกฎาคม 2564.

“สรุปประเด็นการอภิปราย โครงการเผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมาย และการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง “New Normal กับผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้า.” [https://jla.coj.go.th/cms/s17/u672/สรุปโครงการเผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมายและการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการ%20ปี%202563/ครั้งที่\\_10\\_New\\_Normal\\_กับผลกระทบต่อ.pdf](https://jla.coj.go.th/cms/s17/u672/สรุปโครงการเผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมายและการพิจารณาพิพากษาคดีของข้าราชการ%20ปี%202563/ครั้งที่_10_New_Normal_กับผลกระทบต่อ.pdf), 24 มีนาคม 2565.

สหภูมิ ศรีสุมะ. “สังคมไทยทางไปของกัญชา.”

[https://www.rama.mahidol.ac.th/atrama/sites/default/files/public/pdf/column/AtRama34\\_c02.pdf](https://www.rama.mahidol.ac.th/atrama/sites/default/files/public/pdf/column/AtRama34_c02.pdf), 28 สิงหาคม 2564.

“สาระสำคัญของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560.”

<https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/dwnt/mze3/~edisp/uatucm317011.pdf>, 25 มีนาคม 2565.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. “ปัญหาภาษีบุหรี่ ใครที่ต้องรับผิดชอบ.”

<https://www.thaihealth.or.th/Content/55355->

%E0%B8%9B%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A0%  
E0%B8%B2%E0%B8%A9%E0%B8%B5%E0%B8%9A%E0%B8%B8%E0%B8%AB%  
E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B9%88%20%E0%B9%83%E0%B8%84%E0%B8%A3%  
E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%95%E0%B9%89%E0%B8%AD%  
E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%B4%  
E0%B8%94%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A%20.html, 6 เมษายน 2565.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “สหประชาชาติถอดถอนกัญชาออกจากบัญชีสารเสพติดอันตราย  
ร้ายแรง.” <https://lawforasean.krisdika.go.th/Content/View?Id=823&Type=1>, 18 ตุลาคม  
2564.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเสรีที่ 106/2496 “เรื่อง การทำนิติกรรมและการดำเนินคดี  
ในโรงศาลของโรงงานยาสูบ.”

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. “คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจ.”

<http://www.sepo.go.th/content/12>, 4 กุมภาพันธ์ 2564.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเสรีที่ 504/2564. “เรื่อง การประกอบอุตสาหกรรมและดำเนิน  
ธุรกิจเกี่ยวกับกัญชงของการยาสูบแห่งประเทศไทย.”

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. “รัฐวิสาหกิจภายใต้กำกับ.”

<http://www.sepo.go.th/content/162>, 4 กุมภาพันธ์ 2564.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของ  
ฝ่ายบริหาร.” พิมพ์ครั้งที่ 4 กันยายน 2558. สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2564, จาก

[https://file.job.thai.com/prakad/otcc201807/otcc201807\\_18.pdf](https://file.job.thai.com/prakad/otcc201807/otcc201807_18.pdf)

สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ. “ข้อมูลการใช้กัญชง / กัญชาในต่างประเทศ.” , สืบค้นเมื่อ  
2 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.moac.go.th/foreignagri-news-files-431191791212>

สำนักงานที่ปรึกษาศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์. “CPMU news CUSTOMS POLICY MONITORING  
UNIT.” ปีที่ 4. ฉบับที่ 5. (เดือนพฤษภาคม 2562).

[http://brussels.customs.go.th/data\\_files/c4e1d15198ff06caea2da8dada5c859c.pdf](http://brussels.customs.go.th/data_files/c4e1d15198ff06caea2da8dada5c859c.pdf),

2 ตุลาคม 2564.

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา. “แคนาดาเสรีกัญชา แต่ Edible Products ยังต้องรอก่อน.”

[https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/422688/422688.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/422688/422688.pdf), 30 ตุลาคม 2564.

สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ นครคูนหมิง. “ข้อมูลตลาดกัญชง (Hemp).”

[https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/730228/730228.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/730228/730228.pdf), 2 ตุลาคม 2564

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. “คู่มือผู้ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.”

<https://www.localfund.org/files/Manual4NHSO2018.pdf>, 20 มีนาคม 2564.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.”

[https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/article\\_20191021103453.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/article_20191021103453.pdf), 31 กรกฎาคม 2564.

สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ สิงคโปร์. “บุหรี่ประเทศสิงคโปร์.”

[https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/143331/143331.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/143331/143331.pdf), 12 เมษายน 2565.

สุธินี อัดถากร. “บทคัดย่อ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ : ฐานคติและการนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐ.” วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. [https://so03.tci-](https://so03.tci-thaijo.org/index.php/ppmjournl/article/download/91044/71521/)

[thaijo.org/index.php/ppmjournl/article/download/91044/71521/](https://so03.tci-thaijo.org/index.php/ppmjournl/article/download/91044/71521/), 31 กรกฎาคม 2564.

สุรัตน์ อัดตะ. “คอลัมน์ ท่องโลกเกษตร-ตามไปคู่วิธีการปลูกยาสูบ “จีเอพี (GAP)” ยกระดับชีวิตชาวไร่ เสริมรายได้หลังทำนา.” <https://www.komchadluek.net/kom-lifestyle/127436>, 19 กุมภาพันธ์ 2565.

เสริม เอียดตรง. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบ.”

<https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>, 23 พฤษภาคม 2564.

หนังสือกรมควบคุมโรคที่ สธ 0404.4/ว.118 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2564 เรื่องขอเชิญเข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่ออนุบัญญัติภายใต้ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560.

อภิษฐา ทิมพิทักษ์. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปลดปล่อยพืชตัดแปลงพันธุกรรมสู่สิ่งแวดล้อม : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายสหภาพยุโรป.” วิทยานิพนธ์

นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.”

<https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>

อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป. “กฎหมายการคลัง.” พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (โครงการตำราและ

เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

อักรพนธ์ เอี้ยวรัตนวดี. “ปัญหาการพัฒนากฎหมายยาเสพติด: ศึกษากรณีการเปิดเสรีกัญชา.”

<http://www.niti.ubru.ac.th/lawjournal/fileuploads/2->

2563/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1--

%E0%B8%AD%E0%B8%B1%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B9%8C.pdf, 12 กุมภาพันธ์ 2565.

อัศวิน บุญพันธ์. “การวิเคราะห์ความสามารถในการจัดส่งรายได้ให้รัฐบาลของรัฐวิสาหกิจกรณีศึกษา:

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง.” วิทยานิพนธ์บัณฑิต

วิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

(เศรษฐศาสตร์), 2547. <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>,

22 พฤษภาคม 2564.

อุทิศ เกตุทัต. “ยาสูบ.” สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ 15. 2534.”

[https://www.saranukromthai.or.th/sub/other\\_sub.php?file=encyclopedia/book15.html](https://www.saranukromthai.or.th/sub/other_sub.php?file=encyclopedia/book15.html),

11 กรกฎาคม 2563.

เอกวิทย์ ชูทอง. “ปัญหาการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล: กรณีศึกษา

โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, 2555. <https://www.thailis.or.th/tdc/basic.php>, 12 สิงหาคม 2563.

เอกสารของโรงงานยาสูบระหว่าง พ.ศ. 2491-2496, ม.ป.ป.

## ภาษาต่างประเทศ

“2020 Global Cannabis Guide Chapters - China.” <https://www.jdsupra.com/legalnews/2020-global-cannabis-guide-chapters-57367/>, 24 October 2021.

Anti-Drug Law of the People's Republic of China.

“Cannabidiol as an Intervention for Addictive Behaviors: A Systematic Review of the Evidence.”

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4444130/>, 18 April 2022.

“CBC News.” <https://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/contraband-cigarettes-1.5995075>,

12 April 2022.

Criminal Law of the People's Republic of China.

“EDN70 Budget 2021 – Changes to Excise Duty Rates on Tobacco Products.”

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/edn70/budget-2021-changes-excise-duty-rates-tobacco-products.html>, 23 October 2021.

European Commission. “Questions & Answer : New rules for tobacco products.”

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_14\\_134](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_134)  
Excise Act, 2001 (S.C. 2002, c. 22), 14 April 2022.

“Government of Canada finalizes ban on menthol in most tobacco products.”

[https://www.canada.ca/en/health-canada/news/2017/04/government\\_of\\_canadafinalizesbanonmentholinmosttobaccoproducts.html](https://www.canada.ca/en/health-canada/news/2017/04/government_of_canadafinalizesbanonmentholinmosttobaccoproducts.html), 14 April 2022.

Government of Canada. “Cannabis Legalization and Regulation.” <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/>, 9 May 2022.

[https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=China%27s%20Hemp%20and%20Hemp%20Products%20Import%20Policies\\_Beijing\\_China%20-%20People%27s%20Republic%20of\\_09-20-2021.pdf](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=China%27s%20Hemp%20and%20Hemp%20Products%20Import%20Policies_Beijing_China%20-%20People%27s%20Republic%20of_09-20-2021.pdf), 9 April 2022.

<https://www.israel-cannabis.com/2020/04/24/the-legal-status-of-cannabis-in-china-hemp-use-in-china/>, 24 October 2021.

[https://www.imperialtobaccocanada.com/group/sites/BAT\\_AXYKCM.nsf/vwPagesWebLive/DO9YFE76#:~:text=Illegal%20tobacco%20sales%20continue%20to,shacks%20in%20Ontario%20and%20Quebec](https://www.imperialtobaccocanada.com/group/sites/BAT_AXYKCM.nsf/vwPagesWebLive/DO9YFE76#:~:text=Illegal%20tobacco%20sales%20continue%20to,shacks%20in%20Ontario%20and%20Quebec), Retrieved 12 April 2022.



“Industrial hemp licensing application guide.” <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/publications/drugs-health-products/industrial-hemp-licensing-application-guide.html>, 1 February 2022.

Law of the People's Republic of China on Tobacco Monopoly. Retrieved 25 December, 2020. from <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tml202/>

LEGISLATION BY COUNTRY SINGAPROE. “Regulated Contents in Cigarettes.”

<https://www.tobaccocontrolaws.org/legislation/country/singapore/cd-regulated>, 14 April 2022.

MDPI. “Review Barriers to Tobacco Control in China: A Narrative Review.”

<https://www.mdpi.com/2075-4698/10/4/101/pdf>, 12 April 2022.

“MISUSE OF DRUGS ACT 1973.” <https://sso.agc.gov.sg/Act/MDA1973>, 3 May 2022.

“Singapore - SEATCA Tobacco Tax Program.” <https://tobaccotax.seatca.org/country/singapore/>, 6 April 2022

“Singapro Statues Online.”

[https://sso.agc.gov.sg/Search/Content?Phrase=tobacco&PhraseType=AllTheseWords&In=InForce\\_Act\\_SL&Within=title](https://sso.agc.gov.sg/Search/Content?Phrase=tobacco&PhraseType=AllTheseWords&In=InForce_Act_SL&Within=title), 3 May 2022.

SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS, 1961, AS AMENDED BY THE 1972  
PROTOCOL AMENDING THE SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS,  
1961

“The Central Narcotics Bureau.” <https://www.cnb.gov.sg/educational-resources/myths-and-facts-about-drugs/cannabis/singapore's-anti-drug-laws-on-cannabis>, 26 May 2022.

“The Central Narcotics Bureau.” <https://www.cnb.gov.sg/educational-resources/myths-and-facts-about-drugs/cannabis/faqs-about-hemp-and-cbd-oil-products>, 26 May 2022.

“WHO FRAMEWORK CONVENTION ON TOBACCO CONTROL.”

<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=8149310C2DC88597EA60DD4FA1C36D7A?sequence=1>, 25 December 2020.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายอัศวิน ทองเจริญ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2539 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2542 ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความของ

สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ

พ.ศ. 2548 ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

พ.ศ. 2562 ประกาศนียบัตรหลักสูตรอบรมความรู้ทางด้าน

กฎหมาย ปกครองชั้นสูงตามมาตรฐานที่ ก.ศป.รับรอง

รุ่นที่ 1 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ผู้ช่วยหัวหน้าสำนัก สำนักกฎหมาย

การยาสูบแห่งประเทศไทย

