



บทความวิชาการ
(กุมภาพันธ์ 2558)

กฎหมายควบคุมการบริโภคยาสูบ และการสร้างเสริมสุขภาพ
ในทศวรรษนโยบายของรัฐ (การปฏิรูปด้านสาธารณสุข)

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/>

กฎหมายควบคุมการบริโภคยาสูบ และการสร้างเสริมสุขภาพในทุกนโยบายของรัฐ (การปฏิรูปด้านสาธารณสุข)

นายรณชัย โตสมภาค
กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

หนึ่งในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติต่อ คณะกรรมการ ยกร่างรัฐธรรมนูญ คือสุขภาพของประชาชนต้องเป็นพื้นฐานสำคัญที่รัฐมีหน้าที่สร้างเสริม พัฒนา ปกป้องคุ้มครอง และดูแลให้บุคคลสามารถอยู่ในสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพะ โดยการ กำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศในทุกด้านต้องมีให้เกิดผลกระทบด้านสุขภาพต่อประชาชน โดยเน้นกลไก กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมทุกระดับ (เปิดข้อเสนอ “กมธ.ปฏิรูปสาธารณสุข” (1) ดันสุขภาพมาตรฐานเดียว, 2558)

ยาสูบมีผลกระทบต่อสุขภาพโดยตรง เนื่องจากผลิตภัณฑ์ยาสูบมีส่วนประกอบของพืชที่มี สารนิโคตินเป็นส่วนประกอบหลัก ซึ่งเป็นสารเสพติดร้ายแรง จึงทำให้ผู้สูบบุหรี่อยู่ในสภาพที่จำเป็นต้องพึ่งยาสูบ ตลอดเวลา กอปรกับควันจากยาสูบที่มีสารพิษถึงห้าพันชนิดที่ส่งผลกระทบต่อด้านลบแก่สุขภาพของผู้สูบและ ผู้ที่อยู่รอบข้าง (Smoking and cancer : What's in a cigarette?, 2557) ดังนั้น การควบคุมผลิตภัณฑ์ ยาสูบซึ่งรวมถึง บุหรี่ซิการ์ แรต บุหรี่ซิการ์ ยาเส้นปรุงร้ง ยาเคี้ยว รวมถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบชนิดอื่น ๆ ที่มีสารนิโคติน เป็นส่วนประกอบหลักและการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนให้พ้นจากพิษภัยของยาสูบจึงเป็นหนึ่งใน ภารกิจระดับชาติที่ต้องทำให้สำเร็จลุล่วง

แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและการคุ้มครอง สุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ แต่กฎหมายทั้งสองฉบับคือ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ทำให้เนื้อหาและ สารสำคัญของตัวบทกฎหมายค่อนข้างล้าสมัย และตามวิวัฒนาการด้านการตลาดใหม่ๆ ของบริษัทบุหรื ไม่ทัน อีกทั้งในระยะหลังได้มีการนำนวัตกรรมยาสูบชนิดใหม่ ๆ ออกสู่ตลาด และมีการโฆษณาที่บิดเบือน เพื่อโน้มน้าวผู้บริโภคให้เชื่อว่าเป็นสินค้าที่ปลอดภัย เมื่อสูบแล้วจะไม่ได้รับอันตรายเหมือนสูบบุหรี่จริง ๆ ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและครอบคลุมนวัตกรรมยาสูบใหม่ๆ จึงจำเป็นต้องปรับปรุง กฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อแก้ไขจุดอ่อนต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน (ขงข้อมูลบริษัทบุหรื เรื่องจริงมีด้านเดียว, 2557)

ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ นั้น มีน้ำหนักและน่าเชื่อถือในระดับหนึ่ง แต่การมองข้ามภาคอุตสาหกรรมยาสูบนั้น อาจทำให้ภาครัฐเสียหายในเชิงเศรษฐกิจ เนื่องจากอุตสาหกรรม ยาสูบถือว่าเป็นสาขาเศรษฐกิจประเภทหนึ่งที่ทำรายได้สูงให้แก่รัฐ และทำให้มีการจ้างงานและสร้างรายได้ ให้แก่เกษตรกรท้องถิ่น ที่สามารถทำกำไรได้มากกว่าการค้าขายยาสูบ (ธีรพัฒน์ อังศุขवाल, 2555) ดังนั้น

หากรัฐบาลจะผลักดันให้มีกฎหมายควบคุมการบริโภคยาสูบที่เข้มงวดมากขึ้น จึงควรมีนโยบายที่จะเยียวยา กลุ่มผู้ค้าใบยาสูบด้วย ดังที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สหรัฐอเมริกา

ในสามทศวรรษที่ผ่านมา การรณรงค์สูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกาได้รับการสนับสนุนและผลักดันโดยรัฐบาลของมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศ ทำให้อุปสงค์ลดลงอย่างมาก เนื่องจาก ประชากรสูบบุหรี่น้อยลง ด้วยปัจจัยการรณรงค์ให้เลิกบุหรี่ และการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เมื่ออุปสงค์ ลดลง จึงทำให้อุปทานลดลงตามไปด้วย ดังนั้น เกษตรกรในหลายรัฐที่ปลูกยาสูบ อาทิ เวอร์จิเนีย เคนตักกี เทนเนสซี จอร์เจีย และฟลอริดา จึงต้องหาทางแก้ไขปัญหาด้วยการกระจายการผลิตทาง การเกษตร (Agricultural Diversification) โดยการปลูกพืชทดแทน ซึ่งรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ ให้การ สนับสนุนอย่างมาก โดยการใช้นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเต็มที่ เช่น รัฐบาลของมลรัฐแมริแลนด์ ที่เพิ่มภาษียาสูบเพื่อนำภาษีส่วนหนึ่งไปสนับสนุนการกระจายการผลิตของชาวไร่ยาสูบ (Laurie Fisher, 2000, p. 977-979) แต่มาตรการกระจายการผลิตก็ไม่ง่ายเสมอไป และให้ผลลัพธ์ไม่ดี เท่าที่ควร เช่นเกษตรกรรายหนึ่งในมลรัฐเวอร์จิเนีย ได้ทำการปลูกบร็อคโคลี่ แต่สุดท้ายต้องกลับไปปลูก ยาสูบอีกครั้ง เนื่องจากกำไรที่ได้รับจากการปลูกพืชทดแทนนั้นต่างกันอย่างสิ้นเชิง

จากที่ได้กล่าวมา อุปสรรคสำคัญในการกระจายการผลิต อยู่ที่รัฐไม่ได้ให้เงินทุนสนับสนุน เท่าที่ควร เพราะผลจากการสำรวจผู้เพาะปลูกหลายราย เห็นว่ารัฐควรสนับสนุนการวิจัยทางพันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering) เพื่อหาทางให้ยาสูบสามารถนำไปใช้เพื่อจุดประสงค์อื่นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เช่น นำไปเป็นส่วนประกอบในการผลิตยา เป็นต้น (Sandra Martin and Bill Lambrecht, 1998, p. 4-8) ดังนั้น การปลูกพืชทดแทนจึงต้องดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการอื่น ๆ เพื่อไม่ให้เกษตรกรเสียเปรียบจากการ เปลี่ยนแปลงทางการตลาด

นอกจากมาตรการกระจายการผลิตทางการเกษตร ประสบการณ์ด้านการควบคุมการบริโภค ยาสูบของสหรัฐอเมริกายังมีอีกมากมาย เริ่มต้นที่งานวิจัยของ Peter D. Jacobson จากมหาวิทยาลัยมิชิแกน ซึ่งทำการศึกษาเรื่องการนำกฎหมายยาสูบไปปฏิบัติและบังคับใช้ตามกฎหมาย โดยพบว่าในหลายมลรัฐและ ท้องถิ่นต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา แม้จะมีการออกกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบของเยาวชน (Youth Access Laws) และกฎหมายว่าด้วยสภาพอากาศภายในที่ปราศจากมลพิษ (Clean Indoor Air Provisions) ที่ครอบคลุมก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะกรณีของกฎหมายว่าด้วยสภาพ อากาศภายในที่ปราศจากมลพิษ Jacobson เสนอว่ารัฐบาลและกลุ่มผู้ต่อต้านการบริโภคยาสูบมักติดตามและ ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาเฉพาะหน้า โดยไม่รู้ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงผลสำเร็จ ระยะสั้นเท่านั้น เพราะหลังจากที่กฎหมายบังคับใช้แล้ว ผู้บังคับใช้กฎหมายมักมีแนวโน้มที่จะละเลยในการ ปฏิบัติหน้าที่ เพราะไม่มีมาตรการที่จะควบคุมหรือติดตามผลใดๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ความสำคัญ เท่าที่ควร จะเห็นได้จากกรณีห้ามสูบบุหรี่ในที่ร่ม ที่มองว่ากฎหมายมีผลบังคับใช้อยู่แล้ว ตำรวจจึงไม่ จำเป็นต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งเป็นการคาดคะเนที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากผู้ประกอบการมักมีแนวโน้มที่จะ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากเกรงผลลัพธ์ที่จะตามมา เช่น เจ้าของภัตตาคารอาจเกรงว่าการห้ามสูบบุหรี่ ภายในร้าน จะเป็นการกีดกันลูกค้าส่วนใหญ่ จึงละเลยข้อห้ามทางกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายยังเป็นอุปสรรคอีกอย่างที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างกรณีของเทศบาลเมืองหนึ่งในมลรัฐอริโซนา ที่กฎหมายไม่ได้ระบุให้มีการห้ามสูบบุหรี่ในบาร์ ภัตตาคารหลายแห่งจึงเปลี่ยนจากภัตตาคารมาเป็นบาร์ ถึงอย่างไรก็ตาม ในส่วนของการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบของเยาวชนพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้วิธีแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยมีการปรับผู้ค้าปลีกที่ละเมิดกฎหมายขายผลิตภัณฑ์ยาสูบให้เยาวชน และได้ผลเท่าที่ควร แต่จากการสำรวจพบว่ามาตรการนี้สามารถใช้ได้เฉพาะในท้องถิ่นที่มีประชากรในจำนวนไม่มากนักเท่านั้น ส่วนมหานครใหญ่ ๆ อาทิ นิวยอร์กนั้น พบว่าเป็นการยากที่จะใช้วิธีการแบบนี้ เนื่องจากร้านค้าปลีกมีจำนวนมาก และกระจายอยู่ในทุก ๆ ส่วนของเมือง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่รับผิดชอบงานในส่วนอื่น ๆ ซึ่งอาจมีความสำคัญมากกว่าการดักจับผู้ละเมิดกฎหมายห้ามขายบุหรี่แก่เยาวชน จึงไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (Peter D. Jacobson and Jeffrey Wasserman, 1999, p. 567-91) ดังนั้น กฎหมายควบคุมยาสูบทุกฉบับ จึงควรมีบทบัญญัติที่ชัดเจนในส่วนของกลไกและผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยต้องมีการรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจว่าการละเมิดกฎหมายควบคุมยาสูบนั้น จะส่งผลร้ายแรงต่อสังคมสิ่งแวดล้อม และเยาวชนของชาติอย่างสูง

ในงานวิจัยของ Kelly D. Blake และคณะ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและอิทธิพลของสื่อในการโน้มน้าวให้เยาวชนบริโภคบุหรี่ ซึ่งผลจากการสำรวจพบว่า การชักนำให้เยาวชนเริ่มต้นสูบบุหรี่มีความสัมพันธ์กับการชมภาพยนตร์ที่มีการสูบบุหรี่โดยตัวละครในเรื่อง ทั้งนี้ ในภาพยนตร์ที่มีการจำกัดอายุผู้ชมที่ต่ำกว่า 13 ปี จะมีการสูบบุหรี่ มากกว่าในภาพยนตร์ที่มีการจำกัดอายุสำหรับผู้ชมที่เป็นผู้ใหญ่อย่างมีนัยสำคัญด้วยเหตุนี้กลุ่มผู้รณรงค์ต่อต้านการสูบบุหรี่ในสหรัฐอเมริกา จึงมีข้อเสนอให้ปรับปรุงระบบการจำกัดอายุของผู้ชม โดยจัดให้ภาพยนตร์ที่มีการสูบบุหรี่อยู่ในเกณฑ์จำพวกภาพยนตร์สำหรับผู้ชมที่เป็นผู้ใหญ่เท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้รัฐบาลมีนโยบายห้ามให้ผู้อำนวยการสร้างภาพยนตร์รับเงินสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจยาสูบ และให้มีการโฆษณาณรงค์ไม่สูบบุหรี่ทุก ๆ ครั้งก่อนมีการฉายภาพยนตร์ในโรงภาพยนตร์ต่าง ๆ ข้อเสนอเหล่านี้ หากสามารถนำมาบังคับใช้ ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ก็จะสามารถลดแรงจูงใจในการเริ่มต้นบริโภคบุหรี่ของเยาวชนได้ (Kelly D. Blake และคณะ, 2010, p. 191-6) ดังนั้น ในบริบทของประเทศไทย ควรมีการเข้มงวดมากขึ้น ในเรื่องของการตรวจสอบและการตัดต่อภาพยนตร์เพื่อไม่ให้ผู้ชมที่เป็นเยาวชนสามารถเห็นตัวละครบริโภคบุหรี่ รวมถึงปรับปรุงกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบให้สมบูรณ์ขึ้นโดยการปิดช่องโหว่ของการโฆษณาบุหรี่ทางอ้อม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีมาตรการที่เคร่งครัดมากขึ้น

ส่วนงานวิจัยเรื่องการควบคุมการบริโภคยาสูบโดยการนำมาตราการวางแผนในการใช้ที่ดิน (Land Use Planning) ผลปรากฏว่ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถควบคุมผลิตภัณฑ์จำพวกแอลกอฮอล์ได้ในระดับหนึ่งจากการนำนโยบายนี้มาปฏิบัติ โดยรัฐบาลท้องถิ่นได้มีการจำกัดการแบ่งเขตสำหรับร้านค้าปลีกที่จำหน่ายเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และกำหนดให้เขตหนึ่งมีร้านจำหน่ายแอลกอฮอล์ได้เพียงร้านเดียว ส่วนบริเวณที่อยู่ในละแวกโรงเรียนหรือสนามเด็กเล่นจะห้ามไม่ให้มีการตั้งร้านค้าเด็ดขาด ซึ่งหากนำมาตราการนี้มาใช้กับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบจะเกิดประสิทธิผลอย่างมาก เพราะผลจากการวิจัยพบว่า เด็กมัธยมปลายชาวอเมริกัน

ร้อยละ 57 และเด็กมัธยมต้น ร้อยละ 38 มองว่าการซื้อบุหรี่จากร้านค้าปลีกนั้นง่ายมาก จึงสามารถคาดการณ์ได้ว่าการเริ่มต้นสูบบุหรี่โดยการทดลองสูบของวัยรุ่นจะมีความเป็นไปได้สูงถ้าบุหรี่สามารถหาซื้อได้อย่างง่ายดาย ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการวางแผนการใช้ที่ดินในการควบคุมการบริโภคยาสูบดังนี้ (Marice Ashe และคณะ, 2003, p. 1404-8)

1. ร้านค้าปลีกที่จำหน่ายบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบต้องไม่อยู่ในละแวกที่มีการประกอบกิจกรรมของเยาวชน อาทิ โรงเรียน สนามเด็กเล่น ย่านที่พักอาศัย และย่านร้านเครื่องเล่นเกม
2. จำกัดจำนวนร้านค้าปลีกที่จำหน่ายบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบ
3. ให้มีการกระจายของร้านค้าปลีกที่จำหน่ายบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยไม่ให้กระจุกตัวอยู่ในละแวกเดียวกัน

ในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำรายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสหนึ่ง พ.ศ. 2557 ระบุว่าแม้อัตราการสูบบุหรี่ในภาพรวมทั้งประเทศจะมีแนวโน้มลดลง แต่พบว่าเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี ยังเข้าถึงบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ โดยการซื้อบุหรี่แบบแบ่งมวนจากร้านขายของชำ นอกจากนี้ อันตรายจากควันบุหรี่มือสองคือผู้ที่สูดดมกลิ่นและมือสามคือผู้ที่สัมผัสสารจากควันบุหรี่ที่ติดค้างตามสถานที่ต่าง ๆ มีอัตราเพิ่มขึ้นทั้งในที่สาธารณะและเคหสถานของผู้อยู่อาศัย โดยจากผลสำรวจการบริโภคผลิตภัณฑ์จากยาสูบในผู้ใหญ่ระดับโลกปี พ.ศ. 2554 พบว่า คนไทยได้รับควันบุหรี่มือสองเพิ่มขึ้น ในตลาดสดหรือตลาดนัด ซึ่งเป็นสถานที่ที่ประชาชนได้รับควันบุหรี่มือสองสูงสุด ตามด้วยที่พักอาศัยของผู้สูบบุหรี่ ซึ่งกลุ่มเด็กเล็กจะมีโอกาสได้รับควันบุหรี่มือสามมากที่สุด เพราะสามารถซึมซับฝุ่นละอองได้มากกว่าผู้ใหญ่ เนื่องจากมีอัตราการหายใจเร็วกว่าผู้ใหญ่ และอยู่ใกล้กับพื้นผิวสิ่งของต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557, น. 12)

ต่อมา กระทรวงสาธารณสุขได้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติควบคุมการบริโภคยาสูบ พ.ศ. ... เพื่อปิดช่องโหว่ของการโฆษณาบุหรี่และลดจำนวนวัยรุ่นที่จะติดบุหรี่ในอนาคต แต่ก็ได้มีการเคลื่อนไหวต่อต้านและแสดงความไม่เห็นด้วยจากผู้ที่อยู่ในวงการอุตสาหกรรมยาสูบและร้านค้าปลีกอีกมากมาย ที่ได้ออกแถลงการณ์คัดค้านโดยอ้างว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ จะสร้างความเดือดร้อนแก่ชาวไร่ยาสูบและผู้ค้าปลีกอย่างรุนแรง โดยจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ฟูเศรษฐกิจและเป็นการสร้างความแตกแยกขึ้นมาในประเทศ (สภูปพิเศษ : ปฏิรูปกฎหมายสาธารณสุขอย่างสันติ ไม่สร้างความขัดแย้ง – ต้องรับฟังเสียงทุกภาคส่วน, 2557)

ด้วยเหตุนี้ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิต วาทีสาธกกิจ เลขาธิการมูลนิธิรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ ได้จัดทำสมุดปกขาวขึ้น เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องของทุกฝ่ายในสังคมไทย โดยการตอบข้อเท็จจริงจากข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านร่างกฎหมายฯ ดังนี้ (ประกิต วาทีสาธกกิจ, 2557, น. 8 – 11)

1. กรณีที่ร่างกฎหมายฉบับนี้จะกระทบต่อร้านค้าปลีกกว่าห้าแสนราย และสร้างความเสียหายแก่ธุรกิจและเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ มีข้อเท็จจริงคือ จุดประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ ห้ามฝ่าฝืนทำการโฆษณา ณ จุดขาย และห้ามจำหน่ายบุหรี่เป็นมวน โดยต้องขายเป็นซองเท่านั้น เพื่อให้เด็ก ๆ ที่มีกำลังซื้อน้อยเข้าถึงบุหรี่ได้ยากขึ้น ทำให้เกิดนักสูบหน้าใหม่น้อยลง

2. กรณีการกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ขายผลิตภัณฑ์ยาสูบเป็น 18 ปีบริบูรณ์ จะสร้างภาระแก่ผู้ค้าปลีกมากเกินไป มีข้อเท็จจริงคือ ผลิตภัณฑ์ยาสูบเป็นสินค้าเสพติดและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังนั้น การปล่อยให้เด็ก ๆ คุ่นเคยกับสินค้ายาสูบ สุดท้ายจะนำไปสู่การเสพติดบุหรี่ของเด็ก

3. กรณีที่ร่างกฎหมายฉบับนี้จำกัดสิทธิไม่ให้มีตัวแทนของชาวไร่หรือธุรกิจยาสูบเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์ประกอบของคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ทั้งที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง มีข้อเท็จจริงคือ การไม่ให้มีตัวแทนของชาวไร่หรือธุรกิจยาสูบในคณะกรรมการควบคุมการบริโภคยาสูบเป็นข้อกำหนดของอนุสัญญาควบคุมยาสูบ องค์การอนามัยโลกที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องยึดถือปฏิบัติ

4. กรณีที่ร่างกฎหมายจะส่งผลกระทบต่ออาชีพและวิถีชีวิตการทำมาหากินของชาวไร่ยาสูบ และทำให้ชาวไร่ได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก มีข้อเท็จจริงคือ กฎหมายฉบับนี้ไม่มีส่วนใดที่เกี่ยวกับการทำไร่ การบ่มใบยาและการค้ำใบยาสูบเลย ทั้งนี้ ข้อมูลจากกรมสรรพสามิตระบุว่าในฤดูการผลิตปี พ.ศ.2552/2553 ประเทศไทยมีชาวไร่ยาสูบ 61,058 ราย ผลิตใบยาได้ 62,448,781 กิโลกรัม โดยร้อยละ 64.8 เป็นใบยาสำหรับการส่งออก และร้อยละ 35.2 รับผิดชอบโดยโรงงานยาสูบไทย ดังนั้น จะเห็นว่าสองในสามของผลผลิตใบยาสูบไทยเป็นผลผลิตสำหรับส่งออก ซึ่งปัจจัยที่มากกระทบส่วนนี้จะมาจากกลไกการตลาดโลก ไม่ใช่มาตรการควบคุมยาสูบภายในประเทศ

สรุป ผลร้ายของบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น ๆ ไม่ได้เกิดเฉพาะกับผู้สูบเองเท่านั้น แต่คนรอบข้างที่สูดควันมือสอง และสัมผัสกับควันมือสามที่ติดกระจายอยู่ตามวัตถุต่าง ๆ ในพื้นที่อาคาร ก็ได้รับพิษภัยจากควันบุหรี่เช่นกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียกกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เพื่อจำกัดการโฆษณาและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ และกฎหมายคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่เพื่อปกป้องผู้ไม่สูบบุหรี่จากควันบุหรี่มือสอง อย่างไรก็ตามกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นบังคับใช้มานานแล้ว และไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยเฉพาะกลยุทธ์ใหม่ ๆ ของบริษัทบุหรี่ที่มีเป้าหมายเป็นกลุ่มวัยรุ่นและเยาวชนเป็นหลัก ซึ่งในสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนากฎหมายและนโยบายของรัฐเพื่อขับเคลื่อนการควบคุมการบริโภคยาสูบให้ทันสมัยและสามารถต่อสู้กับกลยุทธ์ต่างๆ ที่ทางบริษัทบุหรี่ยุคใหม่แสวงหาลูกค้ารายใหม่ นอกจากนี้ ยังมี การสรรหามาตรการเพื่อเยียวยาชาวไร่ยาสูบผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การกระจายการผลิตทางการเกษตร และการวิจัยทางพันธุวิศวกรรม เป็นต้น เพื่อดึงประชากรกลุ่มนี้เข้ามาในระบบสุขภาพของรัฐ และร่วมกันขับเคลื่อนเพื่อต่อสู้กับบริษัทบุหรี่ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าจุดอ่อนของการควบคุมการบริโภคยาสูบไม่ได้อยู่ที่ความอ่อนแอของตัวบทกฎหมาย แต่เป็นเพราะมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายถูกละเลย เพราะรัฐบาลและกลุ่มมรดกต่อต้านการไม่สูบบุหรี่ มุ่งเป้าไปที่การออกกฎหมายซึ่งเป็นผลระยะสั้นเพียงอย่างเดียว โดยไม่ให้

ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการดำเนินการในระยะยาว เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้นด้วย เพื่อความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ : เพื่อการควบคุมการบริโภคยาสูบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรมีการแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายทั้งในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535

2. จัดเขตปลอดบุหรี่ตามที่กฎหมายกำหนดและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

3. บรรจุการเรียนการสอนบุหรี่และสุขภาพเข้าในหลักสูตร

4. นอกจากมีการห้ามแสดงชื่อและเครื่องหมายการค้าของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบ ในสื่อสิ่งพิมพ์ ทางภาพยนตร์ ทางวิทยุกระจายเสียง ทางวิทยุโทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ควรห้ามให้มีการใช้หรือบริโภคยาสูบอย่างเด็ดขาดในการแสดงภาพยนตร์ การประกอบรายการวิทยุโทรทัศน์ และการแสดงโฆษณา

5. นอกจากมีการห้ามขายผลิตภัณฑ์ในสถานที่ หรือบริเวณต่าง ๆ อาทิ สถานศึกษา หรือสถานบริการสาธารณสุข ควรมีการจำกัดการแบ่งเขตสำหรับร้านค้าปลีกที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยกำหนดให้เขตหนึ่งสามารถมีร้านที่จำหน่ายสินค้าดังกล่าวได้เพียงร้านเดียว เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบยากขึ้น

6. ควรมีมาตรการเยียวยาชาวไร่ยาสูบ โดยการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งที่ได้จากการเก็บภาษีสรรพสามิต มาส่งเสริมการกระจายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร เพื่อสนับสนุนให้มีการปลูกพืชทดแทน นอกจากนี้ ควรมีการวิจัยทางพันธุวิศวกรรมเพื่อแสวงหาแนวทางการใช้ประโยชน์จากยาสูบเพื่อจุดประสงค์อื่นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอีกด้วย

บรรณานุกรม

[สรุปพิเศษ: ปฏิรูปกฎหมายสาธารณสุขอย่างสันติ ไม่สร้างความขัดแย้ง – ต้องรับฟังเสียงทุกภาคส่วน.](31 ธันวาคม 2557).สืบค้น 26 มกราคม 2558 จาก

<http://www.naewna.com/local/137672>

ขงข้อมูลบริษัทบุหรี่ เรื่องจริงมีด้านเดียว.(26 ธันวาคม 2557).สืบค้น 26 มกราคม 2558

จาก <http://www.thairath.co.th/content/471138>

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल. (15 กรกฎาคม 2555).นโยบายรัฐไทยกับสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น

(Necessary Evil) :ความขัดแย้งในบทบาทรัฐกับอุตสาหกรรมยาสูบ. สืบค้น 7 มิถุนายน

2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1747>

เปิดข้อเสนอ “กมธ.ปฏิรูปสาธารณสุข” (1) ดันสุขภาพมาตรฐานเดียว. (2558). สืบค้น

29 มกราคม 2558 จาก<http://www.hfocus.org/content/2015/01/9036>

ศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิต วาทีสาธกกิจ. (ธันวาคม 2557). สมุดปกขาว – ข้อเท็จจริง

และความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ. สืบค้น 21 มกราคม 2558

จาก http://www.ashthailand.or.th/content_attachment/attach/

[white_paper_on_tc_law_1.pdf](http://www.ashthailand.or.th/content_attachment/attach/white_paper_on_tc_law_1.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2557).

ภาวะสังคมไทยไตรมาสหนึ่งปี 2557 Social Situation and Outlook. สืบค้น 7 มิถุนายน

2557 จากhttp://www.m-society.go.th/article_attach/11795/16084.pdf

Kelly D. Blake, K Viswanath, Robert J Blendon and Donna Vallone. (June 2010).

The role of reported tobacco-specific media exposure on adult attitudes towards proposed policies to limit the portrayal of smoking in

movies. Tobacco Control, 19(3), 191-196

Laurie Fisher. (December 2000). **Tobacco Farming and Tobacco Control in the United States.** *Cancer Causes & Control*, 11(10), 977-979

Marice Ashe, David Jernigan, Randolph Kline and Rhonda Galaz. (September 2003). **Land Use Planning and the Control of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Fast Food Restaurants.** *American Journal of Public Health*, 93(9), 1404-1408

Peter D. Jacobson and Jeffrey Wasserman. (June 1999). **The implementation and enforcement of Tobacco control laws: Policy implications for Activists and the Industry.** *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 24(3), 567-597

Sandra Martin and Bill Lambrecht. (September 1998). **Trouble on Tobacco Road.** *Planning*, 1998(9), 4-8

Smoking and cancer: What's in a cigarette? (2557). สืบค้น 29 มกราคม 2558 จาก <http://www.cancerresearchuk.org/cancer-info/healthyliving/smoking-and-cancer/whats-in-a-cigarette/smoking-and-cancer-whats-in-a-cigarette>