

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า LEGAL MEASURES OF ELECTRONIC CIGARETTE CONTROLLING

กมลพร ยศนันท์

Kamolporn Yossanant

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : namfonyos@hotmail.com
Graduate Student of Master of Laws Program in Business Law,
Faculty of Law, Thammasat University : namfonyos@hotmail.com

Received : June 23, 2020

Revised : October 5, 2020

Accepted : October 8, 2020

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวิธีการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสาร และวิเคราะห์ในแง่มุมทางนิติศาสตร์ มีจุดประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาหาแนวทางที่จะทำให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ได้รับการยอมรับในทางกฎหมายเทียบเท่ากับบุหรี่ โดยศึกษาข้อมูลทั่วไปของบุหรี่ไฟฟ้า ประวัติความเป็นมาของบุหรี่ไฟฟ้า ส่วนประกอบของบุหรี่ไฟฟ้า สารเคมีในบุหรี่มวนและบุหรี่ไฟฟ้า ผลกระทบทางชีววิทยาและสุขภาพ การวิจัยทางสุขภาพและการวิจัยในเชิงวิทยาศาสตร์จากต่างประเทศ รวมถึงมูลค่าตลาดของบุหรี่ไฟฟ้า

ปัจจุบันมีผู้สูบบุหรี่เป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มการสูบที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตระหนักถึงอันตรายที่จะเกิดต่อสุขภาพของผู้บริโภค จากการศึกษาปัญหาและโทษจากบุหรี่ พบว่าบุหรี่ถือเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดโรคร้ายแรงต่าง ๆ มากมาย อย่างไรก็ตาม บุหรี่ไม่ได้มีโทษต่อร่างกายของผู้สูบเพียงอย่างเดียว แต่ยังส่งผลกระทบต่อร่างกายของบุคคลรอบข้างผู้สูบด้วย และพบว่า “บุหรี่ไฟฟ้า” เป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถช่วยลดอันตรายอันจะเกิดต่อสุขภาพดังที่กล่าวมาได้ บุหรี่ไฟฟ้าเป็นอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นกลไกเพื่อส่งสารนิโคตินและทาร์ด้วยความร้อนเข้าสู่ร่างกายของผู้สูบโดยไม่ผ่านการเผาไหม้

จากการศึกษา ภาพรวมของกฎหมายไทยกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าผิดกฎหมาย ทั้งที่ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นสินค้าเทียบเคียงกับบุหรี่อยู่ในหมวดของ “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” และกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางส่วนยังมีความไม่ชัดเจนขัดแย้งกันหลายประเด็น และไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร ทำให้ผู้ใช้กฎหมายเกิดความไม่เข้าใจ รวมถึงผู้บังคับใช้กฎหมายเองก็เกิดความสับสนจนนำมาซึ่งการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการตัดสินความถูกต้องของพฤติกรรมต่าง ๆ แทนการใช้ตัวบทกฎหมายในการกำหนดความผิดเป็นหลัก นอกจากนี้ กฎหมายไทยไม่มีมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าเป็นการเฉพาะ ทำให้เสมือนเป็นการเปิดโอกาสให้มีสินค้าที่ไม่ปลอดภัยอยู่ในตลาดส่งผลเสียโดยตรงต่อผู้บริโภค เกิดการลักลอบนำเข้าและซื้อขายอันนำมาสู่ภาวะเศรษฐกิจนอกระบบ และทำให้ภาครัฐขาดรายได้จากภาษีอันพึงจะได้รับจากผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าซึ่งเป็นสินค้านำเข้าและเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย

ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายไทยเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้า ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยในส่วนดังกล่าว โดยให้บุหรี่ไฟฟ้าอยู่ในหมวดหมู่ของ “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.2560 ด้วยแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา 4 ให้มีความหมายครอบคลุมถึงบุหรี่ไฟฟ้า เช่นเดียวกันกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแล และกำหนดมาตรการบังคับแยกต่างหากเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สะดวกต่อการควบคุม และตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์ ปริมาณนิโคติน รวมถึงขั้นตอนการจัดจำหน่าย และการนำเสนอผลิตภัณฑ์ โดยใช้แนวทางตามกฎหมายของสหราชอาณาจักร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับ CONSUMER PROTECTION (การคุ้มครองผู้บริโภค) เรื่อง The Tobacco and Related Products

Regulations 2016 หมวด 6 Electronic cigarettes เป็นต้นแบบในการสร้างกรอบควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย ส่วนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งให้ผลในเชิงที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ถูกแก้ไข ให้ยกเลิกหรือปรับปรุงให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันด้วย

คำสำคัญ

บุหรี่ไฟฟ้า, ผลิตภัณฑ์ยาสูบ, ควันมือสอง

ABSTRACT

This article is a qualitative research work based on information from documents, which are collected and analyzed in the perspective of laws, with the objectives being to study on the electronic cigarette-related legal measures implemented in Thailand and foreign countries, also to identify directions to make electronic cigarettes become as legally accepted. The study focuses on general information of electronic cigarettes, including background, components, chemical contained in cigarettes and electronic cigarettes, biological and health impacts, research works on health and sciences, conducted in foreign countries, and market value of electronic cigarettes.

At present, there are a great number of smokers around the world and seems to be increased successively. Consequently, many countries around the world have been aware of hazard to health of consumers. From the study on problems and disadvantages from cigarettes, it has been discovered. Cigarette is considered to be a major cause of several hazardous diseases. In addition, it's not only being affect harmfulness to smokers' bodies but also effect on bodies of people staying around. So 'electronic cigarettes' is a solution that reduces the aforementioned hazards to health because it is electronic equipment that uses electricity as the mechanism to deliver nicotine that has been vaporized with heat into the smoker's body, without being burnt.

From the study, it is apparent that in the overview, Thai laws prescribe that electronic cigarettes are illegal although the products have been identified as products equivalent to cigarettes which are in the category of 'tobacco'. In addition, some of the applicable legal provisions are vague, contradict to one another in many points, and do not have complete coverage. Consequently, many people do not understand the laws and even law enforcement officers are confused. This leads to the dependence on the officials' discretion in considering each case instead of adherence to legal provisions in determining the offense. Furthermore, Thai laws still have no specific measure to control electronic cigarette; thus, this has opened chances for unsafe products to remain in the market, which causes direct bad effects on consumers, leads to illicit trade outside the economic system, and causes the government lose incomes from tax for electronic cigarettes which are imported products in the category of luxuries.

Therefore, in order for improving the laws involving electronics cigarette, the suggestion for the amendment of the aforementioned Thai laws are that electronic cigarette should be included in the category of 'Tobacco Products' in accordance with Tobacco Control Act BE 2560, by amending the definition in Article 4 to cover electronic cigarette same as the laws in the United States of America, so that there is the establishment of an official agency or unit with authority of supervision. In addition, there should be the establishment of specific measures in order to facilitate the control over and the inspection of product quality, amount of nicotine, distribution procedure and product presentation. In conclusion, the provisions of the British Laws under the topic of CONSUMER PROTECTION on 'the Tobacco and Related Products Regulations 2016', Section 6: Electronic Cigarettes, as the model to build a frame to control over electronic cigarettes in Thailand, and other applicable laws must be cancelled or amended to be in the same direction.

Keywords

Electronic Cigarettes, Tobacco Products, Second-handed Smoke

บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าการสูบบุหรี่ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพต่อผู้สูบและบุคคลใกล้ชิด จากข้อมูลการสำรวจพฤติกรรม การสูบบุหรี่ และการดื่มสุราของประชากร พ.ศ. 2560 สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พบว่าในจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 55.9 ล้านคน เป็นผู้สูบบุหรี่ร้อยละ 19.1¹ ขณะเดียวกันคนไทยมีอัตราการเสียชีวิตจากการสูบบุหรี่ปีละกว่า 52,000 คน โดยผู้ที่สูบบุหรี่มีโอกาสเสียชีวิตด้วยโรคมะเร็งมากกว่าผู้ไม่สูบบุหรี่ถึง 20 เท่า และหากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมการบริโภคยาสูบที่ดีขึ้นหรือไม่มีช่องทางลดปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักสูบจะมีการเสียชีวิตด้วยโรคที่เกิดจากการสูบบุหรี่ถึง 8 ล้านคน ใน 20 ปีข้างหน้า² จึงอาจกล่าวได้ว่าอัตราการสูบบุหรี่และอัตราการเสียชีวิตมีผลกระทบต่องสังคมในวงกว้าง

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยเกิดกระแสความตื่นตัวถึงปัญหาในเรื่องพิษภัยของบุหรี่ โดยเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จากการประกาศขององค์การอนามัยโลก (WHO) ให้เป็นปีแห่งการไม่สูบบุหรี่³ เนื่องจากบุหรี่กลายเป็นสาเหตุแห่งการเจ็บป่วยและเสียชีวิตมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จนนำไปสู่การแสวงหาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายจากการสูบบุหรี่ต่อสุขภาพกันอย่างกว้างขวาง โดยได้มีการรณรงค์ให้คนไทยลดการสูบบุหรี่ สร้างค่านิยมให้คนรุ่นใหม่ไม่สูบบุหรี่ หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐก็มีการเคลื่อนไหวในการที่จะพยายามถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยี ด้านการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมยาสูบ รวมทั้งผลกระทบอันเนื่องมาจากการบริโภคยาสูบให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่น เอกชนและภาคประชาสังคมอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน สร้าง และพัฒนาศักยภาพเพื่อการดำเนินงานเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมยาสูบในระดับชาติและนานาชาติ ตลอดจนมีแผนงานเพื่อการควบคุมโรค

บุหรี่เป็นสิ่งเสพติดอย่างอ่อนที่ถูกต้องตามกฎหมายของประเทศไทย การสูบบุหรี่เป็นวิธีการนำสารนิโคตินเข้าสู่ร่างกายผู้สูบด้วยวิธีการดูดหรือสูบจากทางปาก โดยการจุดไฟเผาไหม้ใบยาสูบและกระดาษที่ใช้มวนทำให้เกิดเขม่าควันและกลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ บุหรี่ไม่ได้มีโทษต่อร่างกายของผู้สูบเพียงอย่างเดียว แต่ยังส่งผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อร่างกายไปยังคนที่อยู่รอบข้างผู้สูบบ้างด้วย เพราะควันที่เกิดจากการพ่นหรือเป่าออกไปหลังการสูบรวมถึงควันที่เกิดจากการเผาไหม้มวนบุหรี่ที่ไม่ได้สูบนั่น มีสารพิษที่เข้มข้นเป็นอันตรายต่อผู้ที่สูดดมเข้าไปไม่แตกต่างกับอันตรายที่ผู้สูบบุหรี่ได้รับโดยตรงจากการสูบ ควันเหล่านี้เรียกว่า “ควันมือสอง”⁴

จากการศึกษาปัญหาและโทษจากบุหรี่แล้วนั้น พบว่า “บุหรี่ไฟฟ้า” เป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาอันก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของทั้งผู้สูบและผู้ไม่สูบ บุหรี่ไฟฟ้าเป็นอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้พลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดละอองน้ำคล้ายควันบุหรี่ไม่ว่าจะพ่นขึ้นด้วยวัสดุใด ซึ่งใช้สำหรับสูบในลักษณะเช่นเดียวกับบุหรี่ ผู้สูบจะได้รับสารนิโคตินเหลวที่ระเหยด้วยความร้อนจากไฟฟ้าเข้าสู่ร่างกายโดยไม่ผ่านการเผาไหม้ งานวิจัยจากต่างประเทศเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้ากว่า 2,000 ฉบับ แสดงให้เห็นว่าบุหรี่ไฟฟ้าส่งผลเสียต่อสุขภาพน้อยกว่าบุหรี่ยี่ห้ออื่นถึงร้อยละ 95⁵ แต่ในประเทศไทยบุหรี่ไฟฟ้ากลับเป็นสินค้าผิดกฎหมาย

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, “ข้อมูลการสำรวจพฤติกรรม การสูบบุหรี่ และการดื่มสุราของประชากร พ.ศ. 2560,” (2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจ/ด้านสังคม/สุขภาพ/พฤติกรรม การสูบบุหรี่ และการดื่มสุรา.aspx>

² MGR Online, “ควันบุหรี่คร่าชีวิตคนไทย 142 คน/วัน ขณะนักสูบหน้าใหม่ไม่ลด,” (30 พฤษภาคม 2557), สืบค้นเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2560, จาก <https://mgronline.com/local/detail/9570000060450>

³ Sirintip, “กว่าจะเป็น... ‘มูลนิธิรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่’,” (16 พฤศจิกายน 2553), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2560, จาก <https://www.thaihealth.or.th/Content/2493-กว่าจะเป็น...%20‘มูลนิธิรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่’ .html>

⁴ ศูนย์วิจัยสุขภาพกรุงเทพ, “ควันบุหรี่มือสอง ตัวการเลิกบุหรี่ไม่สำเร็จ,” (30 มกราคม 2561), สืบค้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.bangkokhealth.com/health/article/ควันบุหรี่มือสอง-ตัวการเลิกบุหรี่ไม่สำเร็จ-2330>

⁵ Cancer Research UK, “E-cigarettes safer than smoking says long-term study,” (February 6 2017), Retrieved on September 1 2018, from <https://www.cancerresearchuk.org/about-us/cancer-news/press-release/2017-02-06-e-cigarettes-safer-than-smoking-says-long-term-study>

บุหรี่ปัฟฟ้าเป็นสินค้าที่อยู่ในคำนิยามของคำว่า ผลิตภัณฑ์ยาสูบ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบพ.ศ. 2560 แต่กระนั้นก็ดี บุหรี่ปัฟฟ้าก็ได้ถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากบุหรี่ปัฟฟายังคงเป็นสินค้าผิดกฎหมายซึ่งถูกระบุไว้ในบัญชีท้ายของประกาศกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2559 ว่าด้วย เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำเข้าผ่านราชอาณาจักร ลำดับที่ 3 มีผลบังคับตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูหรือบุหรี่ปัฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 : คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า “บารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ปัฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ปัฟฟ้า” มาตรการทางกฎหมายที่ออกมาบังคับกับผลิตภัณฑ์บุหรี่ปัฟฟ้าทั้ง 2 ฉบับนี้ เป็นมาตรการที่มีผลควบคุมเพียงในด้านของการนำเข้า จำหน่าย และให้บริการเท่านั้น ซึ่งล้วนไม่ใช่พฤติการณ์ปกติของผู้บริโภค เมื่อเกิดข้อเท็จจริงว่าบุคคลใดครอบครอง พกพา หรือใช้บุหรี่ปัฟฟ้า แม้ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแต่ผู้บังคับใช้กฎหมายก็มักจะนำบทบัญญัติอันเกี่ยวกับภาษามาดำเนินการเอาผิดผู้นั้น กล่าวคือ เมื่อบุหรี่ปัฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้าตาม ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูหรือบุหรี่ปัฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 หมายความว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่อาจผ่านพิธีการศุลกากรได้ ผู้ที่มีไว้ในครอบครองจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งมีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยมีอัตราโทษ จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับเป็นเงิน 4 เท่าของราคาสินค้าซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในขณะที่บุหรี่ปัฟฟ้าได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ ภายใต้มาตรการการกำกับดูแลที่มีความแตกต่างกันออกไป ตามทัศนะคติและความคิดเห็นของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในส่วนดังกล่าว⁶ โดยสามารถแบ่งมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ปัฟฟ้าของนานาประเทศได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ “กฎหมายควบคุมบุหรี่ปัฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบ” หมายความว่าบุหรี่ปัฟฟ้าจะถูกบรรจุอยู่ในหมวดของผลิตภัณฑ์ยาสูบ เช่นเดียวกับยาสูบประเภทอื่นๆ โดยการกำหนดนิยามของคำว่า ผลิตภัณฑ์ยาสูบ จะครอบคลุมถึงบุหรี่ปัฟฟ้าด้วย เพื่อความสะดวกในการกำหนดกรอบควบคุมทั่วไปให้เป็นมาตรการบังคับเดียวกันกับบุหรี่ปัฟฟามวน เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้บริโภค ข้อกำหนดเรื่องพื้นที่ปลอดบุหรี่ปัฟฟ้า การโฆษณา เป็นต้น ซึ่งประเทศที่ควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ปัฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบก็อาจมีการกำหนดมาตรการแยกต่างหากเป็นการเฉพาะเพื่อใช้ควบคุมบุหรี่ปัฟฟ้าควบคู่กับมาตรการควบคุมทั่วไปด้วย อาทิ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม แคนาดา เป็นต้น “กฎหมายควบคุมบุหรี่ปัฟฟ้าเป็นสินค้าบริโภคควบคู่กับเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์” มาตรการทางกฎหมายในลักษณะนี้ เป็นการแบ่งประเภทของน้ำยาบุหรี่ปัฟฟ้าออกเป็น 2 ประเภท คือ น้ำยาบุหรี่ปัฟฟ้าชนิดที่ปราศจากนิโคติน และน้ำยาบุหรี่ปัฟฟ้าที่มีนิโคติน ซึ่งจะกำหนดให้ตัวเครื่องบุหรี่ปัฟฟ้าและน้ำยาบุหรี่ปัฟฟ้าที่ไม่มีนิโคตินเป็นสินค้าบริโภคหรือผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยมีมาตรการการกำกับดูแลคุณภาพผลิตภัณฑ์ ข้อกำหนดการเข้าถึง รวมถึงมาตรการทั่วไปอื่น ๆ เช่นเดียวกับกับผลิตภัณฑ์ในหมวดนั้น ๆ ส่วนน้ำยาบุหรี่ปัฟฟ้าที่มีส่วนผสมของนิโคตินหรือนิโคตินสกัดเหลวที่ใช้ผสมในน้ำยาบุหรี่ปัฟฟ้าจะถูกควบคุมเป็นผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ ถือเป็นยาหรืออุปกรณ์ทางการแพทย์ ไม่สามารถซื้อขายได้ในทางพาณิชย์ โดยผู้ใช้จะต้องมีการร้องขอหรือต้องถูกสั่งจ่ายจากบุคลากรทางการแพทย์ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย ฮังการี สาธารณรัฐไอร์แลนด์ สาธารณรัฐออสเตรีย เป็นต้น และสุดท้าย “กฎหมายกำหนดให้บุหรี่ปัฟฟ้าเป็นสินค้าผิดกฎหมาย” กฎหมายในลักษณะนี้สะท้อนถึงความกังวลถึงผลร้ายที่อาจเกิดกับพลเมืองของตนจากการใช้ผลิตภัณฑ์ และความกังวลว่าผลิตภัณฑ์จะเข้ามาส่งเสริมให้มันักสูบหน้าใหม่มากขึ้น เช่น ประเทศไทย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐอาร์เจนตินา ราชอาณาจักรบาห์เรน เป็นต้น

⁶ WHO Framework Convention on Tobacco Control, “Progress report on regulatory and market developments on electronic nicotine delivery systems (ENDS) and electronic non-nicotine delivery systems (ENNDS)66,” Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control Geneva Switzerland, 27 June 2018 : pp. 1-6.

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นคุณและโทษของบุหรีไฟฟ้าในประเทศไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นคุณและโทษของบุหรีไฟฟ้าในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุน สำหรับฝ่ายต่อต้าน ที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมจะประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายควบคุมผลิตภัณฑ์เป็นหลัก ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) หน่วยงานเอกชน ได้แก่ มูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อการไม่สูบบุหรี่ และหน่วยงานอิสระอย่างศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) ฝ่ายนี้จะมองถึงการขาดหลักฐานทางวิชาการที่น่าเชื่อถือเพียงพอที่จะสรุปว่าบุหรีไฟฟ้ามีความปลอดภัย และมองว่าอาจเป็นช่องทางเพิ่มนักสูบหน้าใหม่หรือแม้กระทั่งเป็นสะพานไปสู่การเริ่มสูบบุหรี่ของเยาวชน⁷ ส่วนฝ่ายที่เห็นด้วย มีทั้งหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กรมสรรพสามิต วงเสนา เช่น ศูนย์วิจัยและพัฒนาการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และวิทยาลัยนวัตกรรมและสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต รวมทั้งนักวิชาการหลากหลายแขนง ฝ่ายสนับสนุนจะยกผลวิจัยจากต่างประเทศที่ระบุว่าบุหรีไฟฟ้ามีความเสี่ยงต่อสุขภาพน้อยกว่าการสูบบุหรี่มวนเป็นหลัก และมองว่าในต่างประเทศอนุญาตให้ใช้บุหรีไฟฟ้าได้อย่างถูกกฎหมาย และมีมาตรการควบคุมที่เหมาะสมทำให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายมากกว่าการกำหนดให้บุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าผิดกฎหมาย

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อบุหรีไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีการพัฒนาโดยเทคโนโลยีให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคและลดอันตรายอันจะเกิดแก่สุขภาพ ประกอบกับการค้นหาและศึกษางานวิจัยต่างประเทศซึ่งล้วนแต่ระบุว่าบุหรีไฟฟ้าปลอดภัยกว่าบุหรี ฉะนั้นผลิตภัณฑ์ดังกล่าวก็ย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคอย่างแน่นอนไม่น้อย การที่ภาครัฐกำหนดให้บุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าผิดกฎหมายย่อมแย้งกับสิ่งที่ควรจะเป็น ความกลัวผลกระทบต่อสุขภาพของรัฐอาจเป็นการยืดเวลาให้ผู้สูบบุหรี่ยังคงต้องใช้ผลิตภัณฑ์ที่อันตรายกว่าอย่างบุหรีต่อไปเรื่อย ๆ ส่วนความกังวลว่าบุหรีไฟฟ้าจะเป็นช่องทางเพิ่มนักสูบหน้าใหม่ ผู้เขียนมองว่าหากภาครัฐวางนโยบายและออกกฎหมายครอบคลุมเพียงพอ กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้เข้าถึง และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดความกังวลดังกล่าวก็ย่อมไม่เป็นปัญหา

2. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรีไฟฟ้าในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวกับบุหรีไฟฟ้าในประเทศไทยมีหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับบัญญัติในด้านที่แตกต่างกัน แต่ภาพรวมของข้อกฎหมายไทยกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาจากรูปลักษณะภายนอกของตัวผลิตภัณฑ์ ประกอบกับขั้นตอนการใช้ และผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้งาน จะเห็นได้ว่าบุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าที่สามารถเทียบเคียงได้กับบุหรีมวนทั่วไป ซึ่งบุหรีมวนเป็นผลิตภัณฑ์ที่กฎหมายไทยให้การรับรอง โดยถูกจัดอยู่ในหมวดของ “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ตามคำจำกัดความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 ที่ให้ความหมายว่า “ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบและผลิตภัณฑ์อื่นใดที่มี ส่วนประกอบของใบยาสูบหรือพืชนิโคตินยาสูบ” แต่บุหรีไฟฟ้าไม่เข้าข่ายตามความหมายดังกล่าว

การนำเข้าบุหรีไฟฟ้ามาในราชอาณาจักร ไม่สามารถทำได้อย่างสิ้นเชิง เนื่องจากประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำเข้าผ่านราชอาณาจักร พ.ศ.2559 ระบุให้สินค้าจำพวก “บารากูและบารากูไฟฟ้า หรือบุหรีไฟฟ้า” ลงไว้ในบัญชีท้ายลำดับที่ 3 ของประกาศ และกำหนดให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูหรือบุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2557 มีผลตาม ข้อ 4 ที่บัญญัติให้บารากูและบารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้สาร สารสกัด หรือสิ่งอื่นใด ที่ใช้เป็นแหล่งกำเนิดควันหรือละอองไอน้ำ เพื่อการสูบบารากู และบารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้า ซึ่งนำเข้ามาพร้อมสินค้านี้ เป็นสินค้าห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักรด้วย โดยที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ และความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อาศัยอำนาจตามความ

⁷ ฉัตรสมัน พงศนิญญ, วศิน พิพัฒน์ฉัตร และ Stephen Harmann, ภัยร้าย ซ่อนเร้น บุหรีไฟฟ้า, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.) 2562), น.44-45.

ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

เมื่อบุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามผ่านราชอาณาจักร หมายความว่าบุหรีไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีฐานภาษีไม่สามารถชำระภาษีได้ การนำเข้าของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากร จึงเป็นความผิดตามมาตรา 242 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดนำเข้าในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากร หรือเคลื่อนย้ายของออกไปจากยานพาหนะ คลังสินค้าทัณฑ์บน โรงพักสินค้า ที่มั่นคง ท่าเรือรับอนุญาต หรือเขตปลอดอากร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานศุลกากร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้บริษัของนั้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ (วรรค2)ผู้ใดพยายามกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน” ความผิดตาม 242 ต้องรับโทษแม้ไม่มีเจตนา ซึ่งความผิดที่ผู้มิไว้ในครอบครองซึ่งของที่ได้ผ่านพิธีการศุลกากรจะได้รับ คือความผิดฐานสนับสนุนการกระทำความผิดตามมาตรา 245 “ผู้ใดเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน หรือสมคบกันในการกระทำความผิดตามมาตรา 242 มาตรา 243 หรือมาตรา 244 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในการกระทำความผิดนั้น” และความผิดตามมาตรา 246 วรรค 1 “ผู้ใดช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื่อ รับจำนำหรือรับไว้โดยประการใดซึ่งของอันตนพึงรู้ว่าเป็นของอันเนื่องด้วยความผิดตามมาตรา 242 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วหรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งฐานความผิดเหล่านี้มีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยมีอัตราโทษสูงสุด จำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับเป็นเงิน 4 เท่าของราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้ว หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ บุหรีไฟฟ้ายังถูกบังคับให้ห้ามขาย และหมายความรวมถึงการให้เช่า ให้เช่าซื้อ จัดหาให้โดยเรียกค่าตอบแทน หรือการเสนอหรือการชักชวน ให้บริการ รับจัดทำกร อีกทั้งให้สิทธิหรือให้ใช้โดยเรียกค่าตอบแทน ตามคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า “บารากู บารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้า หรือตัวบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรีไฟฟ้า” ลงวันที่ 28 มกราคม 2558

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.2560 ได้แก้ไขคำนิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 ให้หมายความรวมถึงบุหรีไฟฟ้าด้วย เมื่อบุหรีไฟฟ้าถูกกำหนดกรอบควบคุมอยู่ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว แสดงว่าบุหรีไฟฟ้าควรที่จะเป็นสินค้าที่กฎหมายรับรองว่าสามารถกระทำการใดๆ ได้เท่าที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้โดยปริยาย แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.2560 ก็มีได้มีเจตจำนงที่จะให้บุหรีไฟฟ้าถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้อย่างแท้จริง

2.1. สภาพปัญหาจากนโยบายที่กำหนดให้บุหรีไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้าม

1. การขาดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ การไม่มีมาตรการควบคุมเป็นการเฉพาะและไม่มีหน่วยงานใดของรัฐเข้ามากำกับดูแล ทำให้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวผลิต นำเข้า จำหน่ายและใช้ได้อย่างไม่มีกฎเกณฑ์ใดมาบังคับ เสมือนว่าทำการใดๆ ได้โดยเสรี เป็นการเปิดโอกาสให้มีสินค้าไม่ปลอดภัยอยู่ในตลาดอันจะส่งผลเสียแก่ผู้บริโภค

2. ปัญหาเศรษฐกิจนอกระบบ หรือเรียกว่าเศรษฐกิจใต้ดินเป็นเศรษฐกิจหนึ่งในประเทศที่รัฐไม่อนุญาตให้กระทำหรือไม่มีกฎหมายรับรองแต่มีการลักลอบกระทำการภาครัฐจึงมีข้อมูลจำกัด เศรษฐกิจประเภทนี้สะท้อนถึงช่องว่างอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาสังคมและการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศผู้ที่ได้รับประโยชน์จากเศรษฐกิจใต้ดินคือกลุ่มนายทุนที่ผลิตผลิตภัณฑ์นั้นซึ่งไม่ต้องเสียภาษีให้กับภาครัฐและไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจัดการของรัฐ การเป็นเศรษฐกิจใต้ดินทำให้ภาครัฐไม่สามารถควบคุมผลิตภัณฑ์ได้ ไม่สามารถควบคุมผู้สูบได้ และเป็นโอกาสให้เกิดการทุจริตซึ่งนับวันยิ่งมีมูลค่าเม็ดเงินที่สูงขึ้นเรื่อยๆ⁸ ด้วย

3. ปัญหาภาพลักษณ์การท่องเที่ยวในประเทศ ในช่วงที่ผ่านมามีนักท่องเที่ยวหลายรายถูกจับกุมเนื่องจากพกพาและใช้บุหรีไฟฟ้า และบางรายได้สร้างกระแสปั่นประสบการณ์ลงในโลกออนไลน์ส่งผลในแง่ลบกับ

⁸ Thai PBS, “นักวิชาการเสนอคุม “บุหรีไฟฟ้า” เป็นสินค้าถูกกฎหมาย,” (6 มีนาคม 2562), สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2562, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/278209>

การท่องเที่ยวของประเทศ⁹ นอกจากนี้ หลายประเทศยังมีการออกคำเตือนอย่างเป็นทางการห้ามนักท่องเที่ยวที่ต้องการเดินทางมาประเทศไทยพกพา นำมาเพื่อขาย หรือใช้บุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย ซึ่งก็สร้างความไม่เข้าใจและหงุดหงิดใจให้กับนักท่องเที่ยวไม่น้อย เนื่องจากในประเทศของเขา บุหรี่ไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้ผิดกฎหมายสามารถใช้ได้โดยทั่วไป อาทิ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐอิสราเอล และสหรัฐอเมริกา¹⁰

4. ปัญหาการขาดรายได้ของรัฐจากนโยบายที่กำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้าม การประมาณการยอดขายบุหรี่ในประเทศไทยจะลดลงจากการมีอยู่ของบุหรี่ไฟฟ้าอันเป็นผลโดยตรงจากนโยบายเมื่อปริมาณผู้ใช้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นประจำเพิ่มขึ้นยอดขายบุหรี่ในประเทศจะต่ำลง ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตจะลดลงเนื่องจากการขายบุหรี่ไฟฟ้าทั้งหมดเป็นการขายนอกระบบ ภาพรวมรายได้จากภาษีและเงินอุดหนุนที่ลดลงจากนโยบายการกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามจึงเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี ถือเป็นการเสียโอกาสของภาครัฐในการที่จะได้รับรายได้ตามที่ควรจะเป็น

5. ปัญหาการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะจากก้นบุหรี่ จากการวิจัยพบขยะจากก้นบุหรี่มากกว่า 4.5 ล้านล้านชิ้นต่อปี อยู่ตามท้องถนน ท่อระบายน้ำ บริเวณชายทะเลและชายหาด ซึ่งเมื่อสารพิษในก้นบุรี่ย่อยสลายลงสู่แหล่งน้ำจะทำให้ น้ำบริเวณดังกล่าวปนเปื้อนและสะสมพิษ อีกทั้งก้นบุรี่ยังทำมาจากเซลลูโลสอะซิเตท เป็นพลาสติกชนิดหนึ่งที่มีระยะเวลาย่อยสลายนาน 10 – 15 ปีด้วย¹¹

6. การกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามเป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชน การกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามเป็นการปิดกั้นอย่างเด็ดขาดไม่ให้มีการเข้าถึงหรือกระทำการใดๆ กับผลิตภัณฑ์ ซึ่งผู้เขียนมองว่าเมื่อผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นสินค้าที่ให้โทษก็จริงแต่ก็ให้โทษน้อยกว่าสินค้าที่มีอยู่แม้ว่าผลิตภัณฑ์จะไม่ได้เป็นคุณ 100% ก็ตาม แต่การกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าวก็เป็นการปิดโอกาสในการเลือกบริโภคอย่างอิสระอันเป็นการกระทบสิทธิบุคคลจนเกินควร

7. เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นเหตุให้เกิดการทุจริต เนื่องจากตัวบทกฎหมายกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษไว้ไม่ชัดเจนเฉพะเจาะจง เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจึงต้องอาศัยเพียงดุลพินิจของเจ้าพนักงานเป็นหลัก ก่อให้เกิดปัญหาตามมาไม่ว่าจะเป็นการเปิดช่องให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าพนักงานโดยการเรียกรับประโยชน์จากประชาชนโดยมิชอบ ซึ่งทำให้บุคคลผู้สุจริตได้รับความเป็นธรรมนั่นเอง

2.2 ข้อบกพร่องที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าโดยตรง

เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ที่มีการเพิ่มเติมนิยามของคำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ในมาตรา 4 จากที่พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 บัญญัติเพียงว่า “ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบและผลิตภัณฑ์อื่นใดที่มี ส่วนประกอบของใบยาสูบหรือพืชนิโคตินาทุกแบบ” ได้เพิ่มความว่า “และให้หมายรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบซึ่งบริโภคโดยวิธีสูบ ดูด ดม อม เคี้ยว กิน เป่า หรือพ่นเข้าไปในปากหรือจมูก ทา หรือโดยวิธีอื่นใด เพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน” ลงในบัญญัติด้วย ส่งผลให้บุหรี่ไฟฟ้าเข้าข่ายเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบตามคำนิยามดังกล่าว เมื่อบุหรี่ไฟฟ้าถูกกำหนดครอบคลุมก็สามารถอนุมานได้ว่า บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใดๆ ได้ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 จะมีใจความที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง สินค้าต้องห้ามนำผ่านราชอาณาจักร พ.ศ.2559 ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้บารากูและบารากูหรือบุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการนำเข้าในราชอาณาจักร

⁹ StattQualm – Squape, “*WARNING Dear vape community,” (August 2 2017), Retrieved on November 13 2019, from <https://www.facebook.com/stattqualm>

¹⁰ สยามรัฐออนไลน์, “ยูเออี เตือนนักท่องเที่ยวห้ามนำเข้า สูบบุหรี่ไฟฟ้าในเมืองไทย ชี้ผิดกฎหมายโทษหนัก,” (14 กรกฎาคม 2562), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2562, จาก <https://siamrath.co.th/n/90657>

¹¹ พรอนงค์ อร่ามวิทย์, “ก้นบุหรี่: ขยะสารพิษ ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม,” (28 พฤษภาคม 2018), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2562, จาก <https://www.chula.ac.th/news/9212>

พ.ศ. 2557 ภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกป่นและนำเข้าป่นในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 รวมถึงคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า “บาราเก๋ บาราเก๋ไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า หรือตัวยาบาราเก๋” น้ำยาสำหรับเติมบาราเก๋ไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า” ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ห้ามนำเข้า การขาย และการให้บริการด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการพกพา ครอบครอง หรือการใช้บุหรี่ไฟฟ้าโดยชัดแจ้ง ซึ่งสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิตามพฤติการณ์ทั่วไปที่ผู้บริโภคพึงมี ว่าสามารถกระทำการนั้นๆ ได้หรือไม่ มีแต่เพียงข้อกำหนดการนำเข้า นำพา ส่งออก การขาย และการบริการเท่านั้น ซึ่งเป็นพฤติการณ์ของผู้ผลิตและผู้จำหน่ายทั้งสิ้น รวมทั้งกฎหมายที่มีอยู่ก็ยังไม่ชัดเจน มีสาระสำคัญที่ไม่สอดคล้องตรงกัน และยังกำหนดวิธีปฏิบัติไว้อย่างคลุมเครือ ด้วยเหตุนี้เองจึงเกิดปัญหาคั่งตามมาไม่ว่าจะเป็นการพกพา นำพา หรือใช้บุหรี่ไฟฟ้าของบุคคลผู้มิได้ศึกษากฎหมายอย่างถ่องแท้เข้ามาซึ่งการกระทำความผิดและถูกจับกุม ไม่เพียงแต่ความไม่เข้าใจของผู้ใช้กฎหมายเท่านั้น ผู้บังคับใช้กฎหมายเองก็ยังไม่มีความสับสนในเรื่องนี้อยู่ไม่น้อย เห็นได้จากการออกมาถกเถียงกันหลายๆ ครั้งเรื่องมาตรการเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้าของทนายความที่มีความเข้าใจในรายละเอียดของกฎหมายเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้าที่ไม่ตรงกัน¹² หรือจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้พกพาบุหรี่ไฟฟ้าโดยไม่ระบุข้อหาและข้อกฎหมายในการเอาผิดผู้นั้นอย่างชัดเจน หรือระบุแต่ไม่ตรงกันในพฤติการณ์เดียว ๆ กัน เนื่องจากความไม่ชัดเจนและกรอบที่กว้างจนเกินไปของกฎหมายนี้เอง ทำให้อำนาจในการตัดสินใจความถูกผิดตกไปเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงาน มิได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมายโดยตรง จะเห็นได้ว่าหากปล่อยให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าเป็นไปอย่างที่เป็นอยู่จะส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายในระยะยาว

3. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศ

แนวโน้มการตลาดบุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับผลการศึกษาที่สะท้อนว่า บุหรี่ไฟฟ้ามีความน่าเชื่อถือในด้านความปลอดภัยซึ่งมีการวิจัยจากหลากหลายหน่วยงานรองรับและมีบทสรุปแล้วว่า บุหรี่ไฟฟ้าส่งผลกระทบต่อสุขภาพน้อยกว่าบุหรี่มวน ไม่ว่าจะเป็นการวิจัยจาก University College London ประกาศอย่างเป็นทางการของ Food and Drug Administration ในสหรัฐอเมริกา¹³ หรือการศึกษาของ Public Health England¹⁴ ก็ดี ซึ่งมีผลการวิจัยที่ไปในทิศทางเดียวกันคือ บุหรี่ไฟฟ้าปลอดภัยกว่าบุหรี่ทั่วไป ทั้งในด้านสุขภาพของผู้ที่บริโภคโดยตรง ผลกระทบที่เกิดกับผู้อยู่แวดล้อมที่เกิดจากควันมือสอง หรือแม้กระทั่งปริมาณมลพิษในอากาศที่เกิดจากการใช้บุหรี่ไฟฟ้าก็น้อยกว่ามลพิษที่เกิดจากบุหรี่มวนด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ปัจจุบันบุหรี่ไฟฟ้าจึงเป็นที่รู้จักในวงกว้างมากยิ่งขึ้นและกำลังเป็นทางเลือกใหม่ที่ผู้สูบบุหรี่กำลังให้ความสนใจอย่างมาก

ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าในต่างประเทศทั้งหมด 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่าสามารถแบ่งมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

1. ประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้า

สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย เป็นประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้า “กฎหมายในสหราชอาณาจักร” ระบุมาตรการควบคุมไว้ใน CONSUMER PROTECTION (การคุ้มครองผู้บริโภค) เรื่อง The Tobacco and Related Products Regulations 2016 (ระเบียบว่าด้วยยาสูบและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง 2559) Part 6 Electronic cigarettes เป็นการกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นหนึ่งในผลิตภัณฑ์ยาสูบ

¹² จริญญา, “ดราม่า! 2เพจทนายจัดข้อกฎหมายได้กัน ปมครอบครองบุหรี่ไฟฟ้าผิดหรือไม่,” สืบค้นเมื่อ 27 มกราคม 2563, จาก <https://news.mthai.com/social-news/500197.html>

¹³ ไทยรัฐฉบับพิมพ์, “ม.อังกฤษเผยผลวิจัยชี้ ข้อดีบุหรี่ไฟฟ้า,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2562, จาก <https://www.thairath.co.th/content/854502>

¹⁴ วรุตม์ พงศ์พิพัฒน์, ““บุหรี่ไฟฟ้า” ทางเลือก ลด ละ เลิก นิโคติน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2562, จาก <https://www.prachachat.net/d-life/news-168477>

แต่ก็มีการบัญญัติมาตรการที่เป็นรายละเอียดที่เกี่ยวข้องแยกต่างหากเป็นการเฉพาะ “กฎหมายในสหรัฐอเมริกา” มีมาตรการกลางควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและบุหรี่ไฟฟ้าอยู่ใน Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act (พระราชบัญญัติป้องกันการสูบบุหรี่ในครอบครัวและการควบคุมยาสูบ) โดยแต่ละรัฐก็จะมีบทบัญญัติที่ควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าแตกต่างกันออกไป ซึ่งรัฐที่ผู้เขียนได้ศึกษาคือ รัฐแคลิฟอร์เนียและเท็กซัส สำหรับรัฐแคลิฟอร์เนีย-บุหรี่ไฟฟ้าเป็นส่วนหนึ่งของผลิตภัณฑ์ยาสูบและมีมาตรการควบคุมเช่นเดียวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น มีเพียงบางมาตรการเท่านั้นที่กำหนดควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าโดยเฉพาะ เช่น มาตรการเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์¹⁵ เป็นต้น ส่วนรัฐเท็กซัส-มีการให้นิยามผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าแยกออกจากผลิตภัณฑ์ยาสูบอย่างชัดเจน โดยใช้ชื่อเรียกว่า Electronic cigarettes (E-cigarette) / Vapor Products^{16 17} ซึ่งมีการกำหนดมาตรการควบคุมควบคู่กันไปกับผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นๆ และเป็นเช่นเดียวกับรัฐแคลิฟอร์เนียที่มีการกำหนดมาตรการเฉพาะบางอย่าง และ “กฎหมายในประเทศออสเตรเลีย” รัฐนิวเซาท์เวลส์-มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุหรี่ไฟฟ้า 3 ฉบับ ได้แก่ Public Health (Tobacco) Act 2008 (กฎหมายสาธารณสุข (ยาสูบ) 2008) SMOKE-FREE ENVIRONMENT ACT 2000 (กฎหมายสภาพแวดล้อมที่ปลอดควัน 2000) และ Poisons and Therapeutic Goods Act 1966 (กฎหมายสารพิษและสินค้ารักษาโรค 1966) โดยมีการกำหนดคำนิยามของคำว่า E-cigarette ไว้เฉพาะ¹⁸ และใช้มาตรการควบคุมเช่นเดียวกันกับยาสูบประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดการขาย การครอบครองและการใช้งาน แต่ความแตกต่างของกฎหมายประเทศออสเตรเลียกับกฎหมายในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา คือ เรื่องระดับนิโคตินในน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่มีผลต่อการซื้อขาย ครอบครองและใช้งานอย่างถูกกฎหมาย กล่าวคือน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่ปราศจากนิโคตินสามารถซื้อขายและใช้ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่มีนิโคตินถูกควบคุมเพราะถือเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีสารพิษตาม Schedule 7 POISONS AND THERAPEUTIC GOODS ACT 1966 ซึ่งจะสามารถใช้และครอบครองได้ก็ต่อเมื่อผู้นั้นมีใบสั่งยาจากผู้ประกอบโรคศิลป์ชาวออสเตรเลียที่ลงทะเบียนกับรัฐอย่างถูกต้องแล้ว

2. ประเทศที่มีกฎหมายกำหนดต้องห้ามผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้า

“สาธารณรัฐสิงคโปร์” เป็นประเทศที่มีกฎหมายกำหนดต้องห้ามผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าอย่างเด็ดขาด เช่นเดียวกับประเทศไทย ระบุให้ผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าผิดกฎหมาย โดยบุหรี่ไฟฟ้าถือเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบเลียนแบบ¹⁹ และผลิตภัณฑ์ยาสูบที่เป็นอันตรายตาม the Tobacco (Control of Advertisements and Sale) Act²⁰ ซึ่งมีผลทำให้ผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามนำเข้า ขาย เสนอขาย แจกจ่าย ครอบครอง ซื้อ หรือใช้ผลิตภัณฑ์ในสิงคโปร์ได้ เนื่องจากความกังวลว่าบุหรี่ไฟฟ้าจะทำให้ผู้ใช้เสพติดสารนิโคตินอันจะนำไปสู่การใช้บุหรี่มวนต่อไปในอนาคต²¹ จึงต้องการที่จะปกป้องประชาชนจากอันตรายของผลิตภัณฑ์ยาสูบที่เกิดขึ้นใหม่และจากผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะเลียนแบบผลิตภัณฑ์ยาสูบ

การที่แต่ละประเทศมีนโยบายและมาตรการการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้า แสดงให้เห็นว่าประเทศเหล่านั้นให้การยอมรับผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้า โดยมีข้อจำกัดบางประการเพื่อควบคุมดูแลสินค้าดังกล่าวนี้เป็นการเฉพาะ กลุ่มประเทศที่ให้การยอมรับผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าเป็นอันดับแรกๆ เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐออสเตรเลีย แคนาดา สาธารณรัฐไอร์แลนด์ และราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

¹⁵ Health & Safety Code §119406 (a)

¹⁶ Texas Health and Safety Code § 161.081. (1-a)

¹⁷ Tex. Admin. Code. § 151.25 (a)(10)

¹⁸ Public Health (Tobacco) Act 2008 - SECT 4 (1)

¹⁹ The Tobacco (Control of Advertisements and Sale) Act. Section 16

²⁰ The Tobacco (Control of Advertisements and Sale) Act. Section 15

²¹ Heng J, The Strait Times, “TBan on new tobacco products,” Retrieved on February 2 2020, from http://www.straitstimes.com/BreakingNews/Singapore/Story/ STIStory_555623.html

เป็นต้น²² ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะประเทศต่างๆ เหล่านี้ให้ความสำคัญ ต้นตัว และตระหนักถึงปัญหาสุขภาพของประชากร เมื่อมีผลิตภัณฑ์ใหม่ ในที่นี้คือ บุหรี่ไฟฟ้า ที่ได้มีศึกษาวิจัยแล้วว่าปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภคและผู้ที่อยู่แวดล้อมมากกว่าบุหรี่มวนที่มีอยู่เดิม จึงเร่งส่งเสริมและผลักดันให้ผลิตภัณฑ์นี้เข้ามาแทนที่ผลิตภัณฑ์เดิม

ความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่าบุหรี่ไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นเพื่อจุดประสงค์เช่นเดียวกันกับบุหรี่มวน คือ เป็นอุปกรณ์ที่สามารถนำนิโคตินเข้าสู่ร่างกายของผู้สูบ การทำงานของบุหรี่ไฟฟ้าเป็นเหมือนการลงประสาทมัลต์สของผู้เสพยา ได้รับการสนองตอบต่อความต้องการนิโคตินจากบุหรี่มวนแล้ว ด้วยปริมาณนิโคตินที่ได้รับในจำนวนที่จำกัด ตามความเหมาะสม และด้วยรูปลักษณะของตัวผลิตภัณฑ์ และการเกิดขึ้นของไอน้ำสีขาวที่มีลักษณะคล้ายควันบุหรี่หลังสูบ สร้างความรู้สึกให้แก่ผู้สูบได้สูบไปแล้ว น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าปราศจากใบยาสูบ และสารพิษกว่า 4,000 ชนิดอย่างบุหรี่มวน จะมีก็แต่เพียงส่วนประกอบจากสารเคมี 5 ชนิด หนึ่งในนั้นก็คือสารนิโคติน และมีส่วนประกอบของโพรพิลีนไกลคอล (Propylene glycol) กลีเซอริน (Glycerin) สารปรุงแต่งรสชาติและกลิ่นอาหาร (Food Flavorings) ล้วนแล้วแต่มีการใช้อย่างแพร่หลายในหลายอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องสำอาง และมีการรับรองความปลอดภัยจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้วทั้งสิ้น ทั้งนี้ทั้งนั้นการใช้บุหรี่ไฟฟ้าถึงแม้จะไม่มีสารเคมีก็ตาม แต่ก็ต้องใช้ความร้อนจากพลังงานของแบตเตอรี่เพื่อทำปฏิกิริยากับน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าทำให้มีความสามารถในการส่งผ่านสารนิโคตินไปยังร่างกายผู้สูบได้เช่นเดียวกับบุหรี่ การวิจัยการใช้งานโดยรวมของบุหรี่ไฟฟ้าในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ระบุว่าบุหรี่ไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ปลอดภัยกว่าบุหรี่มวน โดยคำว่า “ปลอดภัยกว่า” ในที่นี้ก็ยังไม่สามารถวัดค่าออกมาได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนและยอมรับกันโดยทั่วไป เนื่องจากบุหรี่ไฟฟ้าเป็นนวัตกรรมที่ก็ยังถือได้ว่ามีความใหม่อยู่ งานวิจัยด้านสุขภาพที่ออกมาจึงยังมีความแตกต่างกันอยู่บ้างไม่มากนัก ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นกลางและถูกต้องที่สุดได้อย่างแน่นอน จึงไม่ควรปิดกั้นผลิตภัณฑ์ซึ่งพยายามนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อบำบัดสุขภาพของมนุษย์ให้ดีขึ้นด้วยการใช้กฎหมายบังคับเด็ดขาดให้เป็นสินค้าที่ผิดกฎหมาย ไม่สามารถนำเข้า ขาย ใช้ หรือแม้กระทั่งครอบครองได้ การที่กฎหมายกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าผิดกฎหมายไม่ใช่เพียงแต่เป็นการปิดกั้นการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ที่เป็นคุณกับผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังเป็นการทำให้งานวิจัย การศึกษา หรือการประเมินคุณภาพแท้จริงของบุหรี่ไฟฟ้าในประเทศหยุดลงด้วยเพราะความไม่เห็นประโยชน์และการตัดสินใจเด็ดขาดไปแล้วนี้ ฉะนั้นการใช้กฎหมายจัดหมวดหมู่ และควบคุมผลิตภัณฑ์ให้อยู่แต่เพียงในกรอบยอมเป็นผลดีต่อผู้บริโภคและเป็นการดึงผลิตภัณฑ์ออกจากเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างดีที่สุด

เมื่อพิจารณามาตรการในกฎหมายต่างประเทศตามที่ได้ศึกษา มาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรในส่วนที่เป็นมาตรการเฉพาะควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้า และมาตรการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าในกฎหมายสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าอยู่ในหมวดผลิตภัณฑ์ยาสูบ มีความเหมาะสมที่จะนำมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับบุหรี่ไฟฟ้าของประเทศออสเตรเลีย ที่มีการแยกน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าออกเป็น 2 ประเภท คือ น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่มีส่วนประกอบของนิโคตินจะสามารถซื้อ ใช้ และครอบครองได้ก็ต่อเมื่อมีใบสั่งจากแพทย์ชาวออสเตรเลีย และน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่ไม่มีส่วนประกอบของนิโคติน ที่สามารถซื้อขายกันได้อย่างถูกต้องในเชิงพาณิชย์ ผู้เขียนมองว่ามาตรการนี้ไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทย เนื่องจากคงเป็นการยากในทางปฏิบัติที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะสามารถควบคุม ตรวจสอบ วัดค่านิโคตินจากน้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่ผู้บริโภคใช้ได้อย่างทั่วถึง จึงถือเป็นความเสี่ยงในการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (กล่าวคือ การลักลอบใช้น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่มีนิโคตินโดยไม่มีใบสั่งจากแพทย์) และผู้เขียนเล็งเห็นว่าไม่ว่าอย่างไรก็ตาม ผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าก็มีความสามารถในการส่งนิโคตินซึ่งเป็นสารเสพติดเข้าสู่ร่างกายของผู้สูบได้อยู่ดี จึงควรที่จะกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบทั้งสิ้น แม้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจะสามารถใช้ในการบำบัดการติดบุหรี่ หรือเป็นอุปกรณ์ทดแทนนิโคตินได้ แต่ก็ยังไม่เหมาะสม ควรที่จะจัดให้ผลิตภัณฑ์นี้เป็นส่วนหนึ่งในเครื่องมือทางการแพทย์เช่นเดียวกันกับในประเทศออสเตรเลีย

²² The momentum, “การควบคุมและบังคับใช้บุหรี่ไฟฟ้าในแต่ละประเทศทั่วโลก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2562, จาก <https://themomentum.co/e-cigarette-law-around-the-world/>

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลด้านสุขภาพที่ได้ทำการศึกษา อาจสรุปได้ว่าบุหรี่ไฟฟ้ามีการปล่อยสารพิษน้อยกว่าบุหรี่ทั่วไป ปลอดภัยต่อผู้บริโภคโดยตรงและผู้ที่อยู่แวดล้อมมากกว่าบุหรี่ทั่วไป รวมทั้งเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ต้องการเลิกหรือลดบุหรี่ด้วย อย่างไรก็ตาม ประเด็นหลักที่ควรคำนึงถึงเสมอ ไม่ควรเป็นเพียงการเปรียบเทียบสารพิษที่เกิดจากบุหรี่ไฟฟ้าและบุหรี่มวน แต่ควรเป็นในส่วนที่บุหรี่ไฟฟ้าก็มีสารพิษและก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศเหมือนกัน ถึงจะในปริมาณที่น้อยกว่าบุหรี่มวนมากก็ตาม ฉะนั้นจึงตระหนักว่า เมื่อได้ซื้อว่าเป็นผลิตภัณฑ์ประเภทยาสูบแล้ว ก็ล้วนเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้สร้างคุณประโยชน์ แต่นำพาซึ่งผลเสียต่อร่างกายผู้สูบทั้งสิ้น ผู้เขียนมิได้มีจุดประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นว่าบุหรี่ไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ดี ควรค่าแก่การสนับสนุน เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่า บุหรี่ไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ประเภทยาสูบที่ถือเป็นทางเลือกที่ดีกว่าเท่านั้น

เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไป ก็เป็นธรรมดาที่จะเกิดผลิตภัณฑ์ซึ่งถูกประดิษฐ์ขึ้นด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการ เพิ่มความสะดวกสบาย ให้ประโยชน์และลดความเสี่ยงอันจะเกิดแก่ผู้บริโภค บุหรี่ไฟฟ้าก็เป็นผลิตภัณฑ์หนึ่งที่ถูกสร้างสรรค์ขึ้นใหม่ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย ได้รับการวิจัยและศึกษาแล้วว่า มีประสิทธิภาพที่ดี ปลอดภัยต่อสุขภาพมากกว่าบุหรี่ทั่วไป และมีความเสี่ยงที่ยอมรับได้ สำหรับประเทศไทย บุหรี่ไฟฟ้าจึงควรได้รับการพิจารณาใหม่ภายใต้สถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยขั้นตอนควรมีการศึกษาเก็บข้อมูล และวิจัยอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อประเมินผลกระทบจากบุหรี่ไฟฟ้าที่มีต่อประเทศและสาธารณสุขอย่างถูกต้องถี่ถ้วน และกำหนดมาตรการเพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมเฉพาะการด้วย

หากผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าเป็นอันตราย สมควรแก่การกีดกันหรือจำกัดมิให้ใช้ ประเทศส่วนใหญ่ก็คงไม่ยอมรับให้สามารถผลิต จำหน่าย หรือใช้ผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าได้เป็นแน่ เมื่อกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นระเบียบและความสงบเรียบร้อยให้กับสังคมและประเทศชาติ รวมถึงปกป้องคุ้มครองและดูแลให้คนในสังคมนั้น ๆ มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ดังนั้นหากคำนึงถึงประโยชน์และผลดีต่อสุขภาพของประชาชนเป็นหลักแท้จริงแล้ว กฎหมายไทยจึงไม่ควรกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าต้องห้ามและเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผิดกฎหมาย โดยไม่ควรปิดกั้นการเข้าถึงหรือจำกัดการใช้งานของคนในสังคม แต่หากจะให้การยอมรับบุหรี่ไฟฟ้า ก็ควรที่จะมีกรอบมาตรการเช่นเดียวกันกับต่างประเทศด้วย เพื่อให้อยู่ภายใต้การควบคุมและเกิดประโยชน์อันเป็นคุณมากกว่าโทษที่ส่งผลเสียต่อสังคม การอนุญาตให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าถูกกฎหมาย อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อให้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ดีกว่าแก้ตัวผู้บริโภคนั่นเอง

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและข้อกฎหมาย ข้อดีของผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้ามีดังนี้ คือ ผลสรุปจากการศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่างๆ จำนวนหนึ่งระบุว่าผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้า มีประสิทธิภาพในการช่วยลด และเลิกบุหรี่ได้ ผลสรุปจากการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่ระบุว่าผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าส่งผลกระทบต่อสุขภาพน้อยกว่าบุหรี่ทั่วไป รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากควันมือสอง ก็มีปริมาณที่น้อยกว่ามากเช่นกัน ผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำนิโคตินเข้าสู่ร่างกายได้โดยไม่ต้องผ่านการเผาไหม้ จึงไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศในปริมาณที่มากเท่าบุหรี่ทั่วไป รวมทั้งไม่ทำให้เกิดไข้หวัดและก้นบุหรี่เหลือเป็นขยะด้วย ผู้บริโภคสามารถเลือกปริมาณนิโคตินที่ต้องการตามระดับในการสูบได้ โดยมีตั้งแต่ 0 - 24 mg/ml ต่างจากบุหรี่ทั่วไปที่ผู้บริโภคไม่สามารถกำหนดปริมาณนิโคตินเองได้ ผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าได้รับการยอมรับจากประเทศส่วนใหญ่ โดยมีการกำหนดมาตรการควบคุมที่แตกต่างกันออกไปตามทัศนคติและความคิดเห็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมไปถึงองค์กรต่างๆ ของโลกต่างมีท่าทีที่ให้การสนับสนุนและผลักดันผลิตภัณฑ์ดังกล่าวนี้ด้วย ส่วนโอกาสอันเนื่องมาจากการอนุญาตให้มีการนำเข้า จำหน่าย ใช้ รวมถึงทำการใดๆ เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยได้มีดังนี้ คือการอนุญาตให้มีการนำเข้าและจำหน่ายผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย จะส่งผลให้สามารถกำหนดมาตรการในการควบคุมคุณภาพ และความปลอดภัย และมีข้อจำกัดการเข้าถึงซึ่งจะช่วยคุ้มครองผู้บริโภคได้ การอนุญาตให้มีการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทยจะเป็นการเปิดตลาดผลิตภัณฑ์ใหม่ ธุรกิจบุหรี่ไฟฟ้าเป็นธุรกิจที่กำลังเริ่มต้นและมีโอกาสพัฒนาไปเป็นธุรกิจมูลค่าสูงได้ในอนาคต ส่งผลให้มีรายได้หมุนเวียนในประเทศมากขึ้น และอัตราการจ้างงานก็จะมีเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน บุหรี่ไฟฟ้าเป็นตลาดที่ยังไม่มีผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายรายใหญ่ที่สามารถคุมตลาดได้ จึงเป็นการเปิดโอกาส

การแข่งขันทางการตลาดใหม่ๆ ให้แก่คนในประเทศ และสุดท้ายรายได้ของรัฐบาลจะเพิ่มมากขึ้นจากการกำหนดและเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าซึ่งถือเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย และการเรียกเก็บภาษีศุลกากรจากการนำเข้าอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้

จริงอยู่ที่บุหรี่ไฟฟ้าไม่ดีต่อสุขภาพ แต่เมื่อเทียบกับบุหรี่ทั่วๆ ไปแล้ว บุหรี่ไฟฟ้าถือว่าปลอดภัยกว่ามาก การทำให้ถูกกฎหมายไม่ได้หมายความว่าภาครัฐสนับสนุนให้คนหันมาสูบบุหรี่มากขึ้น แต่จะช่วยให้ภาครัฐสามารถตรวจสอบ และควบคุมมาตรฐานการผลิตผลิตภัณฑ์ดังกล่าวนี้ได้ นอกจากนี้รัฐยังสามารถควบคุมการโฆษณา และกลวิธีทางการตลาดของผู้ผลิตได้โดยตรง อีกทั้งยังเป็นทางเลือกให้กับผู้ที่สูบบุหรี่อยู่ก่อนให้ได้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีอันตรายน้อยลง ในทางกลับกัน หากภาครัฐเลือกที่จะกำหนดให้บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าผิดกฎหมาย ก็ไม่ได้หมายความว่าคนจะไม่สูบบุหรี่ หรือสูบน้อยลง แต่กลับทำให้รัฐไม่สามารถตรวจสอบควบคุมอันตรายของบุหรี่ไฟฟ้าได้ และยิ่งก่อให้เกิดการลักลอบผลิตหรือนำเข้าบุหรี่ไฟฟ้าและอุปกรณ์อื่นๆ อย่างผิดกฎหมายต่อไป ส่งผลเสียต่อสังคมเป็นอันตรายต่อผู้คนอย่างไม่จบไม่สิ้น

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้กฎหมายของไทยกำหนดให้ผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าเป็นสินค้าภายใต้การควบคุม โดยจัดให้อยู่ในหมวด "ผลิตภัณฑ์ยาสูบ" และกำหนดมาตรการควบคุมแยกต่างหากเป็นการเฉพาะ ในส่วนแรกนำข้อกำหนดคำนิยามของสหรัฐอเมริกามาใช้เป็นแนวทาง โดยให้นิยามคำว่า "ผลิตภัณฑ์ยาสูบ" ครอบคลุมถึงบุหรี่ไฟฟ้าด้วย เพื่อให้สะดวกเมื่อใช้คำดังกล่าวในการบัญญัติมาตรการควบคุมทั่วไป กล่าวคือ เมื่อใช้คำว่า "ผลิตภัณฑ์ยาสูบ" จะหมายความว่ารวมถึงบุหรี่ไฟฟ้าด้วย และให้นิยามคำว่า "บุหรี่ไฟฟ้า" และ "น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้า" เพิ่มขึ้นอีกเพื่อขยายความให้ชัดเจน ใช้สำหรับการบัญญัติมาตรการควบคุมโดยเฉพาะ ต่อมาเพิ่มหมวด "คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้า" เป็นหมวดที่ 4 เนื่องจากผู้เขียนเล็งเห็นว่าผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้ามีความแตกต่างจากผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นอย่างมีนัย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทำงานของผลิตภัณฑ์ที่มีอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เป็นส่วนประกอบหลัก น้ำยาบุหรี่ไฟฟ้าที่มีส่วนผสมของนิโคตินเหลวซึ่งถูกสกัดจากใบยาสูบที่มีปริมาณแตกต่างกันไปในแต่ละผลิตภัณฑ์และประกอบด้วยสารเหลวอื่นๆ หรือความต้องการการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับผลกระทบจากผลิตภัณฑ์เพื่อแก้ไขและพัฒนามาตรการเฝ้าระวังต่อไป จึงควรมีคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญแยกต่างหากจากผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่น จากนั้นเพิ่มหมวด "การควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้า" เป็นหมวดที่ 5 ต่อจากหมวดที่ 4 "การควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ" โดยบัญญัติในรายละเอียด และเชื่อมโยงบทกำหนดโทษ (หมวดที่ 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.2560) ควบคู่กันไป โดยนำมาตรการเฉพาะของผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าในกฎหมายสหราชอาณาจักร ซึ่งถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับ CONSUMER PROTECTION (การคุ้มครองผู้บริโภค) เรื่อง The Tobacco and Related Products Regulations 2016 หมวด 6 Electronic cigarettes มาใช้เป็นต้นแบบในการสร้างกรอบควบคุมผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าในประเทศไทย โดยการบัญญัติมาตรการควบคุมบุหรี่ไฟฟ้าเป็นหมวดใหม่ต่อจาก หมวด 4 การควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อใช้กับผลิตภัณฑ์บุหรี่ไฟฟ้าเท่านั้น

โดยในส่วนของกฎหมายให้กำหนดให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบฉบับแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการส่งออกปิ่นอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุหรี่ไฟฟ้าให้ยกเลิกเสีย และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 : คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 9/2558 เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามให้บริการสินค้า "บารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า หรือตัวยาบารากู น้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้าหรือบุหรี่ไฟฟ้า" ลงวันที่ 28 มกราคม 2558 ให้แก้ไขโดยยกเลิกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุหรี่ไฟฟ้าไปเสียและคงไว้เฉพาะข้อจำกัดของบารากู บารากูไฟฟ้า ตัวยาบารากู หรือน้ำยาสำหรับเติมบารากูไฟฟ้า เพื่อให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

ฉัตรสุนัน พงศ์ภิญโญ, วศิน พิพัฒน์ฉัตร และ Stephen Harmann. ภัยร้าย ซ่อนเร้น บุหรี่ไฟฟ้า. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.), 2562.

นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์. บุหรี่ไฟฟ้า. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ (ศจย.), 2555.

บทความ

จารุวรรณ เกษมทรัพย์. “บุหรี่ไฟฟ้าในมิติของสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย กฎหมายและเศรษฐกิจในประเทศไทย”. วารสารเกษมบัณฑิต เล่ม 2. ปีที่ 19. (ก.ค.-ธ.ค. 2561) : 92-104.

ธีรพล ทิพย์พะยอม และ ปิยะรัตน์ นิมพิทักษ์พงศ์. “บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์”. วารสารสาธารณะสุขศาสตร์ เล่ม 3. ปีที่ 44. (ก.ย.-ธ.ค. 2557) : 313-323.

ปิยวรรณ บุญเพ็ญ, ภาวนา เมนทะระ และ ปิยชาติ บุญเพ็ญ. “พฤติกรรม การสูบบุหรี่ไฟฟ้าและพฤติกรรมต้องการเลิก บุหรี่ของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร”. วารสารศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) เล่ม 22. ปีที่ 11. (ก.ค.-ธ.ค. 2562) : 111 – 127.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

จรัญญา. “ดราม่า! 2 เพจนายังดื้อกฎหมายได้กัน ปมครอบครองบุหรี่ไฟฟ้าผิดหรือไม่.” <https://news.mthai.com/social-news/500197.html>, 27 มกราคม 2563.

ไทยรัฐฉบับพิมพ์. “ม.อังกฤษเผยผลวิจัยชี้ ข้อดีบุหรี่ไฟฟ้า.” <https://www.thairath.co.th/content/854502>, 9 ก.พ. 2560.

พรอนงค์ อร่ามวิทย์. “ก้นบุหรี่: ขยะสารพิษ ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม.” <https://www.chula.ac.th/news/9212>, 28 พฤษภาคม 2018.

วรุฒม์ พงศ์พัฒน์. ““บุหรี่ไฟฟ้า” ทางเลือก ลด ละ เลิก นิโคติน.” <https://www.prachachat.net/d-life/news-168477>, 2 มิถุนายน 2562.

ศูนย์วิจัยสุขภาพกรุงเทพ. “ควันบุหรีมือสอง ตัวการเลิกบุหรีไม่สำเร็จ.” <http://www.bangkokhealth.com/health/article/ควันบุหรีมือสอง-ตัวการเลิกบุหรีไม่สำเร็จ-2330>, 30 มกราคม 2561.

สยามรัฐออนไลน์. “ยูเออี เตือนนักท่องเที่ยวห้ามนำเข้า-สูบบุหรีไฟฟ้าในเมืองไทย ชี้ผิดกฎหมายโทษหนัก.” <https://siamrath.co.th/n/90657>, 14 กรกฎาคม 2562.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. “ข้อมูลการสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และการดื่มสุราของประชากร พ.ศ. 2560.” <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจ/ด้านสังคม/สุขภาพ/พฤติกรรมการสูบบุหรี่และการดื่มสุรา.aspx>, 2560.

MGR Online. “ควันบุหรี่คร่าชีวิตคนไทย 142 คน/วัน ขณะนักสูบหน้าใหม่ไม่ลด.” <https://mgronline.com/local/detail/9570000060450>, 30 พฤษภาคม 2557.

Sirintip. “กว่าจะเป็น... ‘มูลนิธิณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่’.” <https://www.thaihealth.or.th/Content/2493-กว่าจะเป็น...%20มูลนิธิณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่.html>, 16 พฤศจิกายน 2553.

The momentum. “การควบคุมและบังคับใช้บุหรี่ไฟฟ้าในแต่ละประเทศทั่วโลก.” <https://themomentum.co/e-cigarette-law-around-the-world/>, 31 สิงหาคม 2562.

Thai PBS. “นักวิชาการเสนอคุม “บุหรี่ไฟฟ้า” เป็นสินค้าถูกกฎหมาย.” <https://news.thaipbs.or.th/content/278209>, 6 มีนาคม 2562.

ARTICLES

WHO Framework Convention on Tobacco Control. Progress report on regulatory and market developments on electronic nicotine delivery systems (ENDS) and electronic non-nicotine delivery systems (ENNDS)66. Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control Geneva Switzerland, 2018.

ELECTRONIC MEDIA

Cancer Research UK. “E-cigarettes safer than smoking says long-term study.” <https://www.cancerresearchuk.org/about-us/cancer-news/press-release/2017-02-06-e-cigarettes-safer-than-smoking-says-long-term-study>, February 6 2017.

Heng J , The Straight Times. “TBar on new tobacco products.” http://straitstimes.com/BreakingNews/Singapore/Story/STIStory_555623.html, 2020.

StattQualm – Squape. “*WARNING Dear vape community.” <https://www.facebook.com/stattqualm>, August 2 2017.