

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับการผลิต (ปลูก) กัญชาเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์

สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ กษ ๒๓๐๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “สินค้าเกษตร” หมายความว่า ผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการกลั่นกรอง การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้ และผลพลอยได้ของผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าว โดยในการกำหนดมาตรฐาน สำหรับสินค้าเกษตรตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ นั้น สินค้าเกษตรที่จะกำหนดมาตรฐานจะต้องเป็นสินค้าเกษตรตามที่กำหนดไว้ในบทนิยามดังกล่าว แต่โดยที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือแจ้งว่า พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้สามารถนำกัญชามาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์และการ ศึกษาวิจัยได้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้จัดทำแนวทางการพิจารณาอนุญาต ให้ปลูกกัญชา พ.ศ. ๒๕๖๒ และแนวทางการปฏิบัติด้านการจัดเตรียมสถานที่ การเก็บรักษา และการควบคุมการใช้สำหรับผู้รับอนุญาตปลูกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เฉพาะกัญชา โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษในการประชุมครั้งที่ ๓๙๙-๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ จึงขอให้สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) พิจารณาดำเนินการกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติด้านการควบคุมการใช้เพื่อให้การปลูก กัญชาเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืชสมุนไพร (Good Agricultural Practice for Herbs (GAP)) และเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับการผลิต (ปลูก) กัญชาทางการแพทย์ อันเป็นการดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรภายใต้พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตรฯ

มกอช. เห็นว่า เนื่องจากกัญชาเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ ตามมาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษฯ และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติด ให้โทษในประเภท ๕ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ กระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ การที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาขอให้ มกอช. พิจารณา ดำเนินการกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติด้านการควบคุมการใช้เพื่อให้การปลูกกัญชา เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืชสมุนไพร (Good Agricultural Practice

for Herbs (GAP)) และเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับการผลิต (ปลูก) گیญา
ทางการแพทย์ จึงเป็นการขอให้ดำเนินการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรภายใต้พระราชบัญญัติ
มาตรฐานสินค้าเกษตรฯ ดังนั้น มกอช. จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. گیญาถือเป็นสินค้าเกษตรตามบทนิยามคำว่า “สินค้าเกษตร” ในมาตรา ๓
แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ หรือไม่

๒. มกอช. จะสามารถกำหนดให้การปลูก گیญาเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติ
ทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืชสมุนไพร (Good Agricultural Practice for Herbs (GAP)) เพื่อเป็น
มาตรฐานสินค้าเกษตรตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ
ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานมาตรฐาน
สินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร
และสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข
(สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงจากการชี้แจง
ของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาว่า ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
ได้จัดทำแนวทางการพิจารณาอนุญาตให้ปลูก گیญา พ.ศ. ๒๕๖๒ และแนวทางการปฏิบัติ
ด้านการจัดเตรียมสถานที่ การเก็บรักษาและการควบคุมการใช้สำหรับผู้ขอรับอนุญาตปลูก
ซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เฉพาะ گیญา ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุม
ยาเสพติดให้โทษ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการอนุญาตให้ปลูก گیญาเพื่อรองรับการนำ گیญา
มาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์หรือการศึกษาวิจัยทางการแพทย์ในประเทศระหว่างดำเนินการ
ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการออก
ใบอนุญาตให้ผลิต นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีผู้รับอนุญาตให้ปลูก گیญา
ตามแนวทางดังกล่าวแล้ว จำนวน ๙ ราย เช่น โรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร มหาวิทยาลัยรังสิต
และวิสาหกิจศูนย์กลางพัฒนาสมุนไพร เพาะ-ลาเพลิน เพื่อชุมชน จังหวัดบุรีรัมย์ โดยในการขออนุญาต
ได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตรับรองตนเองว่า ได้ดำเนินการปลูก گیญาเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติ
ทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืชสมุนไพร (Good Agricultural Practice for Herbs (GAP)) และเมื่อ
ได้รับอนุญาตแล้วก็สามารถนำ گیญาไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุญาตได้ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง گیญาถือเป็นสินค้าเกษตรตามบทนิยามคำว่า “สินค้าเกษตร”
ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๗ (๕)^๑
แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยา
เสพติดให้โทษในประเภท ๕ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้ گیญาเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕

^๑ มาตรา ๗ ยาเสพติดให้โทษแบ่งออกเป็น ๕ ประเภท คือ

๑. ยา

๒. ยา

(๕) ประเภท ๕ ยาเสพติดให้โทษที่มีได้เข้าอยู่ในประเภท ๑ ถึงประเภท ๔ เช่น گیญา

พืชกระท่อม

๓. ยา

๔. ยา

โดยมาตรา ๒๖/๒ มาตรา ๒๖/๓^๓ และมาตรา ๕๘ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๗)^๕ ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือส่งออก จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองและห้ามมิให้มีการเสพยาเสพติดให้โทษ ในประเภท ๕ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตหรือเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกรณีดังกล่าว โดยการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้สามารถอนุญาตให้นำักัญชาไปทำการศึกษาวิจัยและพัฒนาเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์และสามารถนำไปใช้ในการรักษาโรคได้ เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยที่จะได้รับและใช้กัญชา เพื่อประโยชน์ในการรักษาและพัฒนาทางการแพทย์ภายใต้คำแนะนำของแพทย์ผู้ได้รับอนุญาต เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ให้ทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านยาของประเทศและป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดทางด้านยา^๕ อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้นำักัญชาไปใช้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษฯ กำหนด ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๒๖/๒ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้ผู้ผลิต นำเข้า หรือส่งออก ซึ่งจำเป็นต้องใช้กัญชาเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การแพทย์ การรักษาผู้ป่วย

มาตรา ๒๖/๒ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การแพทย์ การรักษาผู้ป่วย หรือการศึกษา วิจัยและพัฒนา ทั้งนี้ ใหัรวมถึงการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม วิทยาศาสตร์ หรืออุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ด้วย ซึ่งได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖/๓ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

การมียาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ ไว้ในครอบครองมีปริมาณตั้งแต่สิบกิโลกรัมขึ้นไป ให้สันนิษฐานว่ามีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เว้นแต่การเสพนั้นเป็นการเสพเพื่อการรักษา โรคตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ หรือหมอพื้นบ้านตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ที่ได้รับใบอนุญาต หรือเป็นการเสพเพื่อการศึกษาวิจัย ทั้งนี้ ดำรับยาที่เสพได้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนด

^๔เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันนอกจากนี้ ปรากฏผลการวิจัยว่าสารสกัดจากกัญชาและพืชกระท่อมมีประโยชน์ทางการแพทย์เป็นอย่างมากซึ่งหลายประเทศทั่วโลกได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้มีการอนุญาตให้ประชาชนใช้กัญชาและพืชกระท่อมเพื่อประโยชน์ในการรักษาโรคและประโยชน์ในทางการแพทย์ได้ ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ กัญชาและพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดเสพหรือนำไปใช้ในการบำบัดรักษาผู้ป่วยหรือนำไปใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์และยังกำหนดโทษทั้งผู้เสพและผู้ครอบครองด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยที่จะได้รับและใช้กัญชาเพื่อประโยชน์ในการรักษาและพัฒนาทางการแพทย์ ภายใต้คำแนะนำของแพทย์ผู้ได้รับอนุญาต เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาการให้ทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านยาของประเทศ และป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดทางด้านยา สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถนำักัญชาและพืชกระท่อมไปทำการศึกษาวิจัยและพัฒนา เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์และสามารถนำไปใช้ในการรักษาโรคภายใต้การดูแลและควบคุมของแพทย์ได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หรือการศึกษาวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม วิทยาศาสตร์ หรืออุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์จะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษก่อน โดยในการออกใบอนุญาตดังกล่าว มาตรา ๒๖/๕^๖ กำหนดให้ผู้ขอรับอนุญาตจะต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัย หรือจัดการเรียนการสอนหรือมีหน้าที่ให้บริการทางการแพทย์ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัยและจัดการเรียนการสอนเกี่ยวกับทางการแพทย์ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพเกษตรกรรมซึ่งดำเนินการภายใต้ความร่วมมือและกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งผู้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น จัดให้มีป้ายแสดงว่าเป็นสถานที่ผลิตกัญชาไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ผลิต หรือจัดให้มีการวิเคราะห์กัญชาที่ผลิตขึ้นก่อนนำออกจากสถานที่ผลิต ตลอดจนต้องจัดให้มีการทำบัญชีรับจ่ายกัญชาซึ่งพร้อม

มาตรา ๒๖/๕ ผู้อนุญาตจะออกใบอนุญาตให้ผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ ได้เมื่อปรากฏว่าผู้ขออนุญาตเป็น

(๑) หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัยหรือจัดการเรียนการสอนทางการแพทย์ เกษตศาตร์ วิทยาศาสตร์ หรือเกษตรศาสตร์ หรือมีหน้าที่ให้บริการทางการแพทย์ เกษตกรรม หรือวิทยาศาสตร์ หรือมีหน้าที่ให้บริการทางเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์หรือเกษตรกรรม หรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด หรือสภากาชาดไทย

(๒) ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ หรือหมอพื้นบ้านตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ทั้งนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยและหมอพื้นบ้าน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๓) สถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัย และจัดการเรียนการสอนเกี่ยวกับทางการแพทย์หรือเภสัชศาสตร์

(๔) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่รวมกลุ่มเป็นวิสาหกิจชุมชนซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือสหกรณ์การเกษตร ซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งดำเนินการภายใต้ความร่วมมือและกำกับดูแลของผู้อนุญาตตาม (๑) หรือ (๓) ทั้งนี้ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมดังกล่าว สามารถร่วมผลิตและพัฒนาสูตรตำรับยาแผนโบราณหรือยาสมุนไพรได้เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ ภายใต้ความร่วมมือและกำกับดูแลของผู้อนุญาตตาม (๑) หรือ (๓) ด้วย

(๕) ผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะระหว่างประเทศ

(๖) ผู้ป่วยเดินทางระหว่างประเทศที่มีความจำเป็นต้องนำยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ ติดตัวเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อใช้รักษาโรคเฉพาะตัว

(๗) ผู้ขออนุญาตอื่นตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ขออนุญาตตามวรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๗) ในกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องมีสัญชาติไทยและมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ในกรณีที่เป็นนิติบุคคลต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย และกรรมการของนิติบุคคล หุ้่นส่วนหรือผู้ถือหุ้นอย่างน้อยสองในสามต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยและมีสำนักงานในประเทศไทย

ที่จะแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ในการควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบการผลิต การส่งออก การนำเข้า การจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งกัญชาจะต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษอันเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีสำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก^๗ ซึ่งได้มีการกำหนดแนวทาง การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกกัญชา พ.ศ. ๒๕๖๒ และแนวทางการปฏิบัติด้านการจัดเตรียมสถานที่ การเก็บรักษาและการควบคุมการใช้สำหรับผู้ขออนุญาตปลูกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เฉพาะกัญชาไว้แล้ว จึงเห็นได้ว่า กัญชาเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ ตามพระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษฯ แม้จะสามารถนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการรักษาและพัฒนาทางการแพทย์ได้ แต่ก็ยังต้องดำเนินการภายใต้การควบคุมของหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดให้โทษ

ส่วนการกำหนดให้ผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ใดเป็นสินค้าเกษตรเพื่อประโยชน์ในการ กำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตร จำต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการให้มีการกำหนด มาตรฐานสินค้าเกษตรตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ เสียก่อน^๘ ซึ่งมีเจตนารมณ์ว่า เนื่องจากประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนาสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน โดยสินค้า เกษตรหลายชนิดทั้งที่ผลิตขึ้นในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศยังไม่มีมาตรฐานใช้บังคับ เป็นเหตุให้สินค้าเกษตรด้อยคุณภาพและไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค ประชาชนขาดความเชื่อถือ และส่งผลกระทบต่อ การประกอบกิจการค้าสินค้าเกษตรของไทย ทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงต้องมีกลไกในการกำหนดมาตรฐาน และรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรขึ้นเพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานเพื่อความปลอดภัยหรือ เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจ ของประเทศและเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติ มาตรฐานสินค้าเกษตรฯ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สินค้าเกษตรมีมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค และเพื่อให้การประกอบกิจการค้าสินค้าเกษตรของไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ อันเป็นไปเพื่อ ค้ำครองผู้บริโภคและเพื่อประโยชน์ในทางการค้าเป็นสำคัญ และได้กำหนดกลไกในการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่มุ่งใช้บังคับกับผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรไว้โดยเฉพาะ

^๗กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๘ กองควบคุมวัตถุเสพติด มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุม กำกับ ดูแลวัตถุเสพติดให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน มีความปลอดภัยและเป็นไปตาม

กฎหมาย

(๒) ศึกษา วิจัย และจัดทำมาตรฐานด้านวัตถุเสพติด

(๓) ตรวจสอบ กำกับ ดูแล ฝักระวังวัตถุเสพติด สถานประกอบการเกี่ยวกับวัตถุเสพติด และการโฆษณาวัตถุเสพติดให้เป็นไปตามกฎหมาย

^๘เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนา สินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐาน และโดยที่ในปัจจุบันสินค้าเกษตรหลายชนิดทั้งที่ผลิตขึ้นในประเทศและนำเข้าจาก ต่างประเทศยังไม่มีมาตรฐานใช้บังคับเป็นเหตุให้สินค้าเกษตรด้อยคุณภาพและไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค ประชาชน ขาดความเชื่อถือ และส่งผลกระทบต่อ การประกอบกิจการค้าสินค้าเกษตรของไทย ทำให้ไม่สามารถแข่งขัน ในตลาดโลกได้ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวม สมควรมีกลไกในการกำหนดมาตรฐาน และการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรขึ้น เพื่อส่งเสริมสินค้าเกษตรให้ได้มาตรฐานเพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการค้าสินค้าเกษตรหรือเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๓^๙ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้ผลิต” ให้หมายถึง ผู้ซึ่งทำการกลั่นกรอง การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้เพื่อการค้า โดยมาตรา ๒๐^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ ได้กำหนดให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรที่มีกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับต้องได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสำหรับสินค้านั้นแล้วแต่กรณี รวมทั้งมาตรา ๒๗^{๑๑} และมาตรา ๓๑^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าขอรับ

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ผลิต” หมายความว่า

(๑) ผู้ซึ่งทำการกลั่นกรอง การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้เพื่อการค้า

(๒) ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าเกษตร คลังสินค้าเกษตร สะพานปลา ห้องเย็น โรงฆ่าสัตว์ หรือกิจการต่อเนื่องอื่นที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) ผู้ซึ่งนำสินค้าเกษตรมาบรรจุหีบห่อ แปรรูป หรือกระทำด้วยวิธีการใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๒๐ ในกรณีที่มีกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรใด ห้ามผู้ใดผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้านั้นจากสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่สำนักงานมอบหมาย

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคสองจะกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตให้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งก็ได้

“มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานบังคับสำหรับสินค้าเกษตรใด ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้านั้น ต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐาน บังคับจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน

การขอรับการตรวจสอบและรับรอง และการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ค่าบริการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีที่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดขนาดหรือลักษณะของกิจการของผู้ผลิตให้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๒๐ วรรคสามแล้ว ให้ผู้ผลิตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองตามมาตรฐานบังคับจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน

“มาตรา ๓๑ ในกรณีที่มีประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปสำหรับสินค้าเกษตรใดแล้ว ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า แล้วแต่กรณี ซึ่งสินค้านั้นจะขอรับการตรวจสอบและขอรับใบรับรองตามมาตรฐาน ทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานก็ได้

การขอรับการตรวจสอบและรับรอง และการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ค่าบริการตรวจสอบและรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามอัตรา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ให้นำมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ มาใช้บังคับแก่การนำเข้าซึ่งสินค้าเกษตรตามมาตรฐานทั่วไป โดยอนุโลม

การตรวจสอบและรับใบรับรองตามมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปจากผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน แล้วแต่กรณี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า เมื่อگیยูชาเป็นยาเสพติดให้โทษ ในประเภท ๕ ที่มีกฎหมายกำหนดกลไกและหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจควบคุมไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อประโยชน์ในทางการค้าเป็นสำคัญ โดยมุ่งใช้บังคับกับผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า ซึ่งสินค้าเกษตร ประกอบกับขั้นตอนในการขอรับอนุญาตปลูกگیยูชาเพื่อรองรับการนำگیยูชามาใช้ ประโยชน์ทางการแพทย์หรือการศึกษาวิจัยในปัจจุบันก็เพียงแต่ให้ผู้ขอรับอนุญาตรับรองตนเองว่าได้ดำเนินการปลูกگیยูชาเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืชสมุนไพร (Good Agricultural Practice for Herbs (GAP)) แล้วเท่านั้น โดยมีต้องได้รับการตรวจสอบและรับรองจากหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามกฎหมายอีก ดังนั้น การกำหนดให้گیยูชาเป็นสินค้าเกษตรจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าวของพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ

ประเด็นที่สอง สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติจะกำหนดมาตรฐานสำหรับสินค้าเกษตรตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้การปลูกگیยูชาเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืชสมุนไพร (Good Agricultural Practice for Herbs (GAP)) ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การกำหนดให้گیยูชาเป็นสินค้าเกษตรไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นที่สอง แต่อย่างใด

นวษ์สวาท

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๒