

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาเรื่องยาเสพติดในปัจจุบันนี้ มีการแพร่ระบาดทั้งในส่วนของผู้ค้ายาเสพติดและผู้เสพยาเสพติด พบว่ามีกรณีที่ผู้เสพยาเสพติดแล้วไม่ไปก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้อื่น ตลอดจนเสพยาแล้วก่อคดีอาชญากรรมหลายรูปแบบ ทั้งอาชญากรรมที่เป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ หรือชีวิตร่างกาย ทั้งเมื่อพิจารณาด้านสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ที่มีส่วนที่ติดกับพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งถือเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก จึงส่งผลให้มีปริมาณยาเสพติดที่ไหลทะลักเข้ามาในประเทศไทยนับวันจะเพิ่มจำนวนอย่างไม่หยุดยั้ง

การแก้ปัญหายาเสพติดของประเทศไทยนั้น พบว่ามีบทบาทบัญญัติกฎหมายหลากหลายฉบับด้วยกัน ที่มีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยใช้นโยบายในการปราบปรามและแก้ไขปัญหาอย่างเร่งรัดเด็ดขาด แต่ยังมีกฎหมายบางส่วนที่ถือตามนโยบายบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด โดยยึดถือหลักการว่าผู้เสพยาเสพติดเป็นผู้ป่วยมิใช่อาชญากร แต่ความรุนแรงของปัญหาเสพติดก็ไม่ปรากฏว่าลดลงกลับทั้งยังทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในสังคมปัจจุบัน

เมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายผู้เสพคือผู้ป่วย ซึ่งจะต้องได้รับการบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าผู้เสพยาเสพติดยังคงถูกจับกุมเป็นจำนวนมาก ส่วนพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 ซึ่งถือเป็นกฎหมายในส่วนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดโดยตรง ก็ยังยึดโยงและอยู่ในเงื่อนไขของกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด อาจกล่าวได้ว่าผู้เสพยังถือเป็นอาชญากรตามกฎหมายเช่นเดิม หากพิสูจน์ได้ว่ามีสารเสพติดในร่างกาย ก็จะเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาภายใต้ระบบบังคับ ทั้งนี้ผู้เสพที่ถือเป็นผู้ป่วยจะต้องผ่านกระบวนการต่างๆที่เคร่งครัดและผ่านการรับรองจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงจะพ้นมลทินและไม่ถูกดำเนินคดีอาญา แต่หากไม่ผ่านเกณฑ์การบำบัด ก็จะต้องถูกส่งตัวไปดำเนินคดีตามขั้นตอนยุติธรรมทางอาญาต่อไป

จากสถิติการเข้ารับการบำบัดรักษาตั้งแต่ ปี 2551 – 2554 ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จาก 94,295 คนในปี2551 เป็น 190,507 คน ในปี 2554 หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าตัว และในปี 2555 มีผู้เข้า

รับการบำบัดรักษา จำนวน 567,837 คน¹ ที่มีจำนวนผู้รับการบำบัดรักษาเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัว ข้อมูลทางสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเข้ารับบำบัดที่เพิ่มสูงขึ้น แต่ปัญหายาเสพติดในสังคมไทยไม่ได้ลดน้อยลงไปแต่อย่างใดซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกระบวนการบำบัดรักษาที่ต้องได้รับการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้เมื่อผู้เสพยาเสพติดเข้าสู่ระบบงานราชทัณฑ์ ก็จะถูกนำไปขังรวมกับนักโทษอื่นภายในเรือนจำ ส่งผลให้ปัญหาผู้เสพยาเสพติดทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เห็นได้ชัดในกรณีผู้เสพยาเสพติดในปริมาณน้อย หรือไม่ได้มีเจตนาชั่วร้ายเมื่อถูกคุมขังร่วมกับผู้กระทำความผิดคดีอาญาอื่นๆ หรือผู้ค้ายาเสพติด หรือผู้ที่เสพยาเสพติดโดยมีเจตนาชั่วร้าย ทำให้เกิดการเรียนรู้ช่องทางในการกระทำความผิด หรือซึมซับเจตนาชั่วร้ายของบุคคลผู้กระทำความผิดในรูปแบบต่างๆ ที่ได้พบปะกันภายในเรือนจำ ทำให้ผู้เสพยาเสพติดเหล่านั้นกลายเป็นผู้มีเจตนาชั่วร้าย และเมื่อพ้นโทษออกมาแล้วแทนที่จะกลับมาเป็นพลเมืองของสังคม กลับกลายเป็นผู้เชี่ยวชาญในการกระทำความผิดประเภทต่างๆ อันเกิดจากการเรียนรู้พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดระหว่างถูกคุมขังนั่นเอง

ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดรัฐบาลเองไม่มีนโยบายสร้างความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสังคมในเรื่องยาเสพติด ขาดการดำเนินงานเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและความคิดของสังคมที่รังเกียจและตีตราผู้ติดยาเสพติด ทั้งยังขาดความตระหนักว่าผู้เสพยาเสพติดกำลังตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการเผชิญหน้ากับปัญหาด้านสาธารณสุขอย่างร้ายแรง เพราะการเสพยา นอกจากวิธีการใช้ยาเม็ดยาแล้ว วิธีการใช้เข็มฉีดยาเสพติดเข้าสู่ร่างกายก็เป็นอีกวิธีที่ผู้เสพยาใช้ในการเสพยา ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เองก่อให้เกิดการติดเชื้อโรค ไม่ว่าจะเป็นเชื้อเอชไอวี ไวรัสตับอักเสบบีชนิดต่างๆ ตลอดจนเชื้อโรคอื่นๆ ทั้งเมื่ออาสาสมัครองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการลดอันตรายจากการใช้สารเสพติด จัดกิจกรรมการให้บริการเข็มและอุปกรณ์การฉีดที่สะอาด กลับถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายยาเสพติดจับกุม สถานการณ์ยิ่งย่ำแย่เพิ่มขึ้น เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การบริการเข็มและอุปกรณ์การฉีดที่สะอาด อาจจะเป็นการสนับสนุนการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานสาธารณสุขในเรื่องดังกล่าวแม้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ใช่คำวินิจฉัยของศาลก็ตาม

ทั้งรัฐบาลไม่ชัดเจนในเรื่องนโยบายลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) แนวคิดเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion) โดยการกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติด ซึ่งวิธีการดังกล่าวประสบผลสำเร็จและมี

¹จาก ส่วนข้อมูลเฝ้าระวังปัญหายาเสพติด สำนักยุทธศาสตร์ (22 กุมภาพันธ์ 2556) สำนักงาน ปปส.

ประสิทธิภาพอย่างยิ่งในประเทศที่ประสบปัญหายาเสพติดเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวคือนอกจากสามารถลดปริมาณผู้เสพยาเสพติดในประเทศลงได้ ยังสามารถจัดการกับปัญหาด้านสาธารณสุขของผู้เสพยาได้อีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดดังกล่าว ไม่เน้นปริมาณและตัวชี้วัดเป้าหมายเป็นความสำเร็จของโครงการ ทั้งเป็นแนวคิดที่ลดผลกระทบทางลบจากการใช้ยาเสพติดทั้งในด้านการสาธารณสุขของผู้ติดยาเสพติด และเป็นการปรับทัศนคติในสังคม เพื่อให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถอยู่ในสังคมอย่างเป็นปกติสุขได้อีกด้วย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน พบว่าในช่วงประกาศสงครามยาเสพติดที่ผ่านมา มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ปรากฏว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2553 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2555 มีเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับคดียาเสพติดต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น 56 เรื่อง² ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ ตลอดจนการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเบื้องต้นนี้ จึงควรศึกษาถึงแนวคิดในการนำมาตรการลดอันตราย (Harm Reduction) มาปรับใช้ ทั้งในส่วนการดำเนินนโยบายและการบัญญัติแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ประสิทธิภาพประสิทธิผลของมาตรการดังกล่าว ประกอบกับบริบทของสังคมไทย ทั้งนี้เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหายาเสพติดในประเทศไทย และการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติด เพื่อแก้ไขปรับปรุงผู้เสพที่ถือเป็นผู้ป่วยให้เป็นคนดีและสามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดความเป็นมากรอบการดำเนินงานและวิธีการในการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาใช้ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติด
2. เพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหายาเสพติด โดยการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาใช้ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติดของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพของการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาใช้ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติดของประเทศไทย

² จากสารบบคำร้อง ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ปี 2552-2555.

ไทยและต่างประเทศ และความสอดคล้องกับสถานการณ์ยาเสพติด สถานะของผู้ติดยาเสพติด หลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชน

4. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย ที่เอื้อต่อการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาใช้ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติดการเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรม การใช้มาตรการบังคับทางอาญาประเภท “วิธีการเพื่อความปลอดภัย” ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขฟื้นฟูบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ความสอดคล้องต่อสถานะของผู้ติดยาเสพติด หลักสากลและสิทธิมนุษยชน

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

การที่รัฐบาลประกาศทำสงครามยาเสพติดอย่างจริงจัง โดยใช้นโยบายปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยมุ่งผลสำเร็จด้านปริมาณเป็นสำคัญ และการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 อันไม่สอดคล้องกับสถานะของผู้เสพยาเสพติด หลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชน ก่อให้เกิดความเสียหายและการรุกรอนสิทธิเป็นอย่างมาก รวมถึงการแพร่ระบาดของโรคในกลุ่มผู้ติดยาเสพติดอีกด้วย การแก้ไขฟื้นฟูและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดที่ถือเป็นผู้ป่วยโรคสมองติดยานั้น ควรนำแนวคิดเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาประยุกต์ใช้ โดยกำหนดคณะอนุกรรมการสหวิชาชีพวินิจัยมาตรการฟื้นฟูที่เหมาะสม ทั้งหลีกเลี่ยงการลงโทษทางอาญาที่ไม่สามารถแก้ปัญหาเสพติดได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ควรพัฒนามาตรการบังคับทางอาญาประเภท “วิธีการเพื่อความปลอดภัย” รวมถึงพัฒนาบทกเว้นโทษเฉพาะตัวแก่แพทย์และบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดยาเสพติด โดยอาศัยแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด ในการขับเคลื่อนปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติดต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาแนวคิดความเป็นมา กรอบการดำเนินงานและวิธีการในการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาใช้ในการแก้ปัญหาเสพติด และศึกษามาตรการและการกำหนดนโยบายในการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาใช้ในการแก้ปัญหาเสพติดของประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil law) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common law)

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารภาษาไทย เอกสารภาษาต่างประเทศ รายงานการศึกษาวิจัย บทความ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน วิทยานิพนธ์ประมวลกฎหมายรวมไปถึงกฎหมายระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และสื่ออิเล็กทรอนิกส์และระบบออนไลน์ต่างๆ โดยนำข้อมูลที่ได้มาสรุปผล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวความคิดความเป็นมา กรอบการดำเนินงานและวิธีการในการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาใช้ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติด
2. ทำให้ทราบแนวทางการกำหนดนโยบายยาเสพติดโดยการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดมาใช้ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติดของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อศึกษาถึงข้อดีและข้อเสียตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาใช้ในการแก้ปัญหาเสพติดในประเทศไทย โดยคำนึงถึงระบบกฎหมายของแต่ละประเทศประกอบกัน
3. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาใช้ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติด ความสอดคล้องกับสถานะของผู้ติดยาเสพติด หลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชน
4. ทำให้ทราบแนวทางในการปรับปรุงพัฒนากฎหมายและนโยบาย/ยุทธศาสตร์ยาเสพติด ที่เอื้อต่อการนำแนวคิดลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาใช้ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยาเสพติดการเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรม การใช้มาตรการบังคับทางอาญาประเภท “วิธีการเพื่อความปลอดภัย” ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขฟื้นฟูบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ความสอดคล้องต่อสถานะของผู้ติดยาเสพติด หลักสากล สิทธิมนุษยชน