

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาขยะพลาสติกนับว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะผลโดยตรงต่อสุขภาพ อนามัยของผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดที่ทรุดโทรมและอ่อนแอลง อันเป็นการทำลายทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาสังคมให้มีความเจริญ ต้องด้อยคุณภาพไป อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในอดีตรัฐมักมุ่งเน้นมาตรการปราบปรามเพื่อลดอุปสงค์ (Demand reduction) ยาเสพติดเป็นสิ่งสำคัญ โดยละเลยการปฏิบัติต่อผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด ทำให้ความต้องการยาเสพติดในสังคมไม่อาจหมดไปได้อย่างสิ้นเชิง ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขปรับปรุงด้วยการใช้มาตรการบำบัดรักษา โดยเริ่มต้นด้วยระบบสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา ซึ่งมักไม่ได้ผลมากนัก เนื่องจากขาดระบบการติดตามที่ดีพอ ประกอบกับผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดมักอาศัยเป็นเครื่องมือในการเยียวยาความต้องการยาเสพติดในช่วงที่ร่างกายทรุดโทรมมาก หรือช่วงของการขาดแคลนยาเสพติด ซึ่งเมื่อสภาพร่างกายมีความสมบูรณ์หรือตนเองมีความสามารถที่จะหายาเสพติดมาใช้ได้แล้ว ก็จะหันกลับไปเสพหรือติดยาเสพติดอีก รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการบำบัดรักษาในระบบบังคับขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตัดวงจรของยาเสพติดในค่านักเสพยาให้ลดน้อยลงหรือหมดไป ซึ่งจะทำให้ปัญหาขยะพลาสติกลดลงไปด้วย เพราะหากผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดในสังคมลดลง การผลิต การจำหน่ายย่อมลดลงและไม่คุ้มค่าต่อการเสียดังกล่าวความผิดอีกต่อไป

ตารางที่ 1.1 สถิติการจับกุมคดียาเสพติดทั่วประเทศแสดงจำนวนคดีและจำนวนผู้ต้องหา

ปี 2544-2548

ปี พ.ศ.	จำนวนคดี	จำนวนผู้ต้องหา
2544	207,447	220,525
2545	208,817	220,106
2546	102,334	108,315
2547	55,419	60,665
2548	35,412	38,953

ตารางที่ 1.2 สถิติการจับกุมคดียาเสพติดทั่วประเทศแสดงจำนวนคดี จำแนกตามชนิดยาเสพติด
ปี 2544-2548

ปี พ.ศ.	2544	2545	2546	2547	2548
เฮโรอีน	3,482	2,756	1,609	686	278
ยาบ้า	169,148	167,810	63,595	34,856	26,724
เฮกซ์ตาซี	383	591	664	563	219
ฝิ่น	2,297	2,075	2,220	898	310
กัญชาแห้ง	20,525	20,633	15,525	7,476	3,162
สารระเหย	10,649	13,200	15,410	8,839	3,671
ไอซ์	3	41	70	195	318
คีตามีน	187	250	325	164	65
โคคาอิน (โคเคน)	25	57	87	119	51
โคเคอีน	166	651	485	304	109
อื่นๆ	2,128	2,334	3,604	2,169	948

ตารางที่ 1.3 สถิติการจับกุมคดียาเสพติดทั่วประเทศแสดงน้ำหนัก จำแนกตามชนิดยาเสพติด
ปี 2544-2548

ปี พ.ศ.	2544	2545	2546	2547	2548
เฮโรอีน	474	635	437	820	889
ยาบ้า	8,449	8,632	6,438	2,793	1,203
เฮกซ์ตาซี	17	38	33	31	8
ฝิ่นและพืชฝิ่น	2,289	3,938	10,221	1,595	5,737
กัญชาแห้ง	10,921	12,404	13,773	9,907	9,997
ไอซ์	0.01	8	49	47	271
คีตามีน	95	27	98	164	44
โคคาอิน (โคเคน)	5	15	11	12	2.6
โคเคอีน	1,005	1,068	941	811	669
สารระเหย	360	454	536	279	107

ที่มา: รายงานการจับกุมคดียาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.

ในปี 2543 ได้มีการสกัดกั้นนำเข้ายาเสพติด จนทำให้เกิดวิกฤติการแพร่ระบาดของยาบ้า ต่อมารัฐบาลได้มีการกำหนดให้ปัญหาเสพติดเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ โดยในปี 2544-2545 มีการจับกุมและยึดของกลางยาบ้าได้เพิ่มขึ้นเป็น 93.9 และ 95.3 ล้านเม็ด ตามลำดับ และเมื่อมีการประกาศสงครามยาเสพติดในปี 2546 ทุกหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการสกัดกั้นยาเสพติดในพื้นที่ตามแนวชายแดน ได้ดำเนินงานป้องกันการลักลอบนำเข้าอย่างจริงจัง แต่ก็ยังคงสามารถยึดของกลางยาบ้าได้ถึง 71.5 ล้านเม็ด และได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดมา โดยในปี พ.ศ. 2547 สามารถยึดของกลางยาบ้าได้จำนวน 20.4 ล้านเม็ด

การจับกุมผู้กระทำความผิดในภาพรวมลดลงอย่างต่อเนื่องนับจากปี 2544 โดยในปี 2546-2547 รัฐบาลดำเนินการประกาศสงครามกับยาเสพติด โดยที่การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างจริงจังและเข้มข้น ทำให้ปริมาณยาเสพติดภายในประเทศลดลงอยู่ในภาวะที่ควบคุมได้ เป็นเหตุให้สถิติการจับกุมผู้กระทำความผิดฯ ลดลง

มาตรการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดนั้นอยู่บนพื้นฐานแนวคิดทางการแพทย์ (medical model) ที่ว่าผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้ป่วยที่จำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา การเสพหรือการติดยาเสพติดถือว่าเป็นโรคอย่างหนึ่ง ประกอบกับการนำผู้กระทำผิดที่เป็นผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติดนั้นไปลงโทษตามกฎหมายย่อมไม่ก่อประโยชน์สูงสุดต่อสังคม และผู้กระทำผิดเอง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการสร้างภาระให้แก่ภาครัฐในหลาย ๆ ด้าน เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์ คนล้นคุก เป็นต้น และสร้างปัญหาให้กับผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดในการหวนคืนสู่สังคมในฐานะคนปกติธรรมดา การบังคับบำบัดรักษาจึงนับว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะการบังคับบำบัดรักษาตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด อันเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กฎหมายนี้ได้กำหนดมาตรการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดโดยใช้กลไกหรืออำนาจทางบริหารเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำความผิดฐานเสพ เสพและมีไว้ในครอบครอง เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือเสพและจำหน่ายยาเสพติดในจำนวนเล็กน้อยถูกจับกุม พนักงานสอบสวนต้องนำตัวไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงเพื่อให้ศาลสั่งให้ส่งตัวไปตรวจพิสูจน์การเสพ หรือการติดยาเสพติดที่สถานตรวจพิสูจน์ของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หากผลการตรวจพิสูจน์ปรากฏว่าเป็นผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด ผู้นั้นก็ต้องเข้าสู่กระบวนการบังคับบำบัดรักษาซึ่งมีระยะเวลาครั้งละไม่เกินหกเดือน หากไม่หายก็จะขยายต่อออกไปอีกได้คราวละไม่เกินหกเดือน โดยรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินสามปี ซึ่งหากผลการบำบัดรักษาเป็นที่พอใจคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ผู้นั้นก็จะได้รับการปล่อยตัวไป และถือว่าพ้นจากความผิดนั้นด้วย แต่

หากผลการบำบัดรักษาไม่เป็นที่พอใจของคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพหรือรักษาไม่หายนั้น
เอง ผู้นั้นก็ต้องถูกดำเนินคดีตามปกติต่อไป

เมื่อพิจารณาขั้นตอนหรือกระบวนการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด โดยการใช้
อำนาจทางบริหารตามที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว จะเห็นว่าหากพิจารณาแต่ประ โยชน์ของรัฐ
เพียงด้านเดียว อำนาจทางบริหารนี้ย่อมเป็นอำนาจที่ชอบธรรม สมบูรณ์ แต่หากพิจารณาในแง่ของ
หลักนิติธรรมแล้วอำนาจทางบริหารนี้ย่อมเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักกฎหมาย
สูงสุดที่วางรากฐานของการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของ
รัฐไว้อย่างชัดเจน โดยการใช้อำนาจนั้นในเบื้องต้นได้ถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คืออำนาจบริหาร
อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งการใช้อำนาจแต่ละส่วนต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้อง
ต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งต้องไม่เป็นการก้าวล่วงต่อการใช้อำนาจของแต่ละส่วนด้วย ฉะนั้น จึงเห็น
ได้ว่าการใช้อำนาจทางบริหารในการบังคับบำบัดรักษาตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพ
ผู้ติดยาเสพติดนั้นมีบทบัญญัติบางส่วนที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารก้าวล่วงต่ออำนาจตุลาการ อันจะเห็น
ได้ชัดเจนจากการใช้อำนาจควบคุมตัวผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเพื่อการบังคับบำบัดรักษาซึ่งจะกระทำได้
แต่อาศัยคำสั่งหรือหมายของศาล หรือการขยายระยะเวลาการบำบัดรักษา หรือการพิจารณาปล่อยตัว
ผู้ที่ผลการบำบัดรักษาเป็นที่พอใจของคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดออกไป
และถือว่าพ้นจากความผิดนั้น ย่อมเป็นการใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญแทบทั้งสิ้น อีกทั้ง
ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดตามกฎหมายดังกล่าวที่บัญญัติถึงการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้
อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เสพ หรือผู้ติดยาเสพติดแต่อย่างใด ประเด็นนี้
เองเป็นจุดสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนเกิดความสนใจทำการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์นี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อทราบความเป็นมาของปัญหาการติดยาเสพติด และการใช้มาตรการบังคับบำบัด
รักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดทั้งในอดีตและปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงความจำเป็น แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ
หรือผู้ติดยาเสพติด โดยการศึกษาเปรียบเทียบของไทยกับต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงอำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหารในการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยา
เสพติด และบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับบำบัดรักษา สำหรับใช้เป็นแนวทางเสนอต่อ
ทางราชการที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาปรับใช้กับการบังคับบำบัดรักษาของประเทศไทยให้เกิด
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

อำนาจทางบริหารในการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด จำเป็นต้องสอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม จึงจะทำให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมาย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะการใช้อำนาจทางบริหารในการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเท่านั้น โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน และกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย สิงคโปร์ และออสเตรเลีย เป็นต้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้า ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ อาทิ ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ รายงาน และรวมถึงการสอบถามบุคคลที่เกี่ยวข้อง อาทิ ศาล อัยการ ตำรวจ พนักงานคุมประพฤติและผู้ได้รับการบำบัด โดยจะนำผลการศึกษา วิเคราะห์มารวบรวมกำหนดเป็นแนวทางแก้ไขหรือมาตรการทางกฎหมายในการบังคับบำบัดรักษาที่สอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงสภาพความเป็นมาของปัญหาการติดยาเสพติด และการใช้มาตรการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดของประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ ความจำเป็น แนวคิดและทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ตลอดจนรูปแบบและเนื้อหาทางกฎหมายของประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับบำบัดรักษา สำหรับนำมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วยการบังคับบำบัดรักษาในประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด และทราบถึงแนวทางการตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว เพื่อเสนอเป็นแนวทางต่อทางราชการในการปรับใช้มาตรการบังคับบำบัดรักษาผู้เสพหรือผู้ติดยาเสพติด