บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิดพื้นฐาน หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจของประเทศไทย ดำเนินการภายใต้มาตรการที่กำหนดให้ผู้เสพผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้ป่วย รวมถึงได้ขยายขอบเขตไปถึงผู้ที่มีไว้ในครอบครอง ผู้ครอบครองเพื่อจำหน่ายยาเสพติดที่มีปริมาณเล็กน้อย ให้สามารถเข้ารับการบัดรักษาได้โดยไม่เป็นความผิด และเนื่องจากบุคคลซึ่งติดหรือเสพยาเสพติด มีเป็นจำนวนมาก และเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ การมีมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจให้มีการเข้ารับการบำบัดรักษาในระบบสมัครใจ รวมถึงมีการดูแลช่วยเหลือ และติดตามภายหลังการบำบัดที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการควบคุมมาตรฐานการบำบัดรักษาที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาผู้เสพผู้ติดยาเสพติดของประเทศ อันจะนำไปสู่การลดปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม ในบทที่ 2 นี้ ประกอบด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึง ความหมาย แนวความคิด และรูปแบบการบำบัดรักษา สิทธิและเสรีภาพของผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ และภาพรวมงบประมาณในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด นอกจากนี้ในส่วนที่สอง จะกล่าวถึง ทฤษฎีสิทธิและเสรีภาพ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และภารกิจของรัฐ และทฤษฎีการฟื้นฟูผู้กระทำผิด ดังนี้

2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ

ในหัวข้อ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจนี้ ประกอบด้วยเนื้อหา 6 ส่วน คือ ความหมายของการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด แนวคิดเกี่ยวกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ขั้นตอนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด และรูปแบบการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย สิทธิและเสรีภาพของผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ และภาพรวมงบประมาณในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

การบำบัดรักษา ตามคำนิยามขององค์การอนามัยโลก คือ ขั้นตอนและกระบวนการตั้งแต่ผู้ป่วยเข้ามาขอรับบริการ โดยใช้วิธีการต่างๆ ที่ทำให้ผู้ป่วยมีสุขภาพชีวิตดีขึ้น ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้นกระบวนการบำบัดรักษาจึงต้องผสมผสานรูปแบบต่างๆ เริ่มตั้งแต่ การวินิจฉัยระดับการติดยาเสพติด การให้ความช่วยเหลือทั้งการบำบัดรักษาด้านร่างกาย จิตใจและอารมณ์[1] วัตถุประสงค์ของการบำบัดรักษาคือ เพื่อให้ผู้เข้าบำบัดงด หรือหยุดเสพ รวมถึงลดอัตราการเจ็บป่วยหรือตายที่มีผลมาจากการใช้ยาเสพติด[2] และเพื่อแก้ไขสภาพร่างกายและจิตใจของผู้ติดยาเสพติด ให้เลิกจากการเสพและสามารถกลับไปดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข การบำบัดรักษาด้านร่างกาย จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการบำบัดรักษาทั้งหมด แต่มิได้เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ในการแก้ไขผู้ติดยาเสพติดให้สามารถเลิกยาเสพติดได้อย่างถาวร เพราะขั้นตอนที่สำคัญที่สุดคือการบำบัดรักษาทางจิตใจ อารมณ์และทางสังคม ซึ่งต้องกระทำควบคู่กันโดยมิอาจแยกออกจากกันได้

ดังนั้นการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด จึงหมายถึง การดำเนินการให้การบำบัดรักษาทั้งทางร่างกายและจิตใจด้วยวิธีการต่างๆ แก่ผู้ติดยาเสพติดโดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถเลิกเสพยา และกลับมาดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติเหมือนคนอื่น นอกจากนี้การบำบัดรักษายาเสพติดที่ประสบความสำเร็จ จะต้องเป็นการบำบัดรักษาโดยองค์รวมหรือใช้กระบวนการที่หลากหลาย เพื่อช่วยเหลือผู้ติดยาเสพติดให้มีการพัฒนาในทางที่ดีขึ้นในทุกๆ ด้าน

2.1.2 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย

เป็นที่ยอมรับกันว่าการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดโดยกระบวนการทางการแพทย์สมัยใหม่ของประเทศไทย ได้เกิดขึ้นจากการที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 37 ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2501 ได้มีคำสั่งให้เลิกการค้าและการสูบฝิ่นทั่วประเทศ มีการเผาทำลายอุปกรณ์ต่างๆ และทำการสำรวจผู้ติดฝิ่นทั่วประเทศ มีผู้ติดฝิ่น จำนวน 70,985 คน ได้มาจดทะเบียนไว้กับทางราชการ นอกจากนี้รัฐบาลในสมัยนั้นยังได้จัดตั้ง “สถานสงเคราะห์คนติดฝิ่นของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุข” ขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2502

---

[1] สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2544). ***รูปแบบการดำเนินการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด.*** กรุงเทพฯ: ส่วนวิจัยและพัฒนาวิชาการ สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. หน้า 1

[2] กรมการแพทย์. (2553). ***แนวทางการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดแบบรอบด้านของประเทศไทย.*** กรุงเทพฯ: สถาบันธัญญารักษ์ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 57

เพื่อให้การบำบัดรักษาผู้ติดฝิ่น[3] ซึ่งต่อมาได้โอนความรับผิดชอบไปให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ดำเนินการ และภายหลังที่รัฐบาลมีนโยบายให้เลิกการสูบฝิ่น ผลปรากฏว่ามีการแพร่ระบาดของเฮโรอีน เบอร์ 3 เข้ามาแทนที่ ทำให้ปัญหายาเสพติดในประเทศไทยทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2509 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) จึงได้จัดสรรงบประมาณเพื่อก่อตั้งโรงพยาบาลยาเสพติดแห่งแรกของประเทศไทยขึ้น โดยใช้ชื่อว่า “โรงพยาบาลธัญญารักษ์” สังกัดกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2510 เพื่อดำเนินการให้การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในรูปแบบการแพทย์สมัยใหม่ ต่อมาได้โดยยกฐานะเป็น “สถาบันธัญญารักษ์”[4] อย่างไรก็ตาม ภายหลังการจัดตั้งสถาบันธัญญารักษ์ปัญหายาเสพติดก็มิได้หมดสิ้นไป กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ขยายการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดออกไปยังโรงพยาบาลต่างๆ ในสังกัดของกระทรวง เพื่อดำเนินการให้การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ สำหรับผู้ติดยาเสพติดที่ถูกดำเนินคดีก็จะถูกส่งไปรับการบำบัดรักษาในเรือนจำและทัณฑสถานบำบัดพิเศษ หากเป็นผู้ติดยาเสพติดที่กระทำความผิดครั้งแรก ศาลอาจสั่งให้คุมประพฤติ ซึ่งจะต้องมารายงานตัวต่อเจ้าพนักงานคุมประพฤติตามที่ศาลสั่ง ในกรณีที่เป็นเด็กและเยาวชนต่ำกว่า 18 ปี ก็จะถูกส่งตัวไปยังสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก เป็นการให้การบำบัดรักษาในระบบต้องโทษ แต่ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการบำบัดรักษาก็คือผู้ติดยาเสพติด ไม่สมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา จึงได้ออกพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ขึ้นเพื่อบังคับให้ผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดรักษา

ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด 3 ระบบ คือ ระบบสมัครใจ ระบบบังคับ และระบบต้องโทษ[5] ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ระบบสมัครใจ (Voluntary system)

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้เสพผู้ติดยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดรักษาในสถานพยาบาล และได้ปฏิบัติตามตามระเบียบข้อบังคับในการบำบัดรักษาโดยครบถ้วน จนได้รับการรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือจากผู้อำนวยการสถานพยาบาลนั้นๆ ให้ถือว่าพ้นจากความผิดในข้อหาเสพ ข้อหาครอบครอง

---

[3] อาภาศิริ สุวรรณานนท์ และคณะ. (2556). ***การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด.*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. หน้า 27

[4] ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “สถาบันบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดแห่งชาติบรมราชชนนี”

[5] พรรณฉี วาทิสุนทร และ กฤติกา เฉิดโฉม. (2552). ***การศึกษาเปรียบเทียบผลสำเร็จของการบำบัดรักษาผู้ป่วยยาเสพติดระบบบังคับบำบัดและระบบสมัครใจ.*** กรุงเทพฯ: กลุ่มพัฒนาระบบงานยาเสพติด สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 2

และข้อหาครอบครองเพื่อจำหน่าย[6] โดยปัจจุบันมีสถานพยาบาลที่ให้การบำบัดรักษาและฟื้นฟูยาเสพติดทั่วประเทศ มีจำนวนประมาณ 1,008 แห่ง ทั้งนี้การบำบัดรักษาในระบบสมัครใจ มีจุดเด่นที่สำคัญหลายประการซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(1.1) ผู้ทำหน้าที่บำบัดรักษา เป็นผู้มีความรู้ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญด้านการบำบัดรักษาผู้เสพติดเป็นอย่างดี

(1.2) สถานพยาบาลของรัฐที่สามารถรองรับผู้เสพติดมีจำนวนมากทั่วประเทศ โดยเฉพาะการบำบัดรักษาผู้เสพผู้ติดยาเสพติดแบบผู้ป่วยนอก ที่มีกระจายจนถึงระดับอำเภอ อีกทั้งมีสถานพยาบาลเอกชน ที่มีความพร้อมในการบำบัดรักษาและให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพของผู้เข้ารับการบำบัดรักษาอีกเป็นจำนวนมาก

(1.3) ผู้เสพติดเข้ารับการบำบัดรักษา เพราะมีความตั้งใจจริงและต้องการให้ตนเองหลุดพ้นจากสภาพการเสพติด ไม่ได้เข้ามาเพราะถูกจับกุม ดังนั้นจึงมีโอกาสที่ทำให้การบำบัดรักษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จสูง

(1.4) การบำบัดรักษาในระบบสมัครใจ มีความสะดวกในการปรับแผนการบำบัดฟื้นฟู เพื่อให้เหมาะกับความรุนแรงของสภาพการเสพติดของผู้เข้ารับการบำบัดรักษา เป็นรายบุคคล

(1.5) การบำบัดรักษาในระบบสมัครใจ มีกระบวนการและกลไกในการติดตามภายหลังการบำบัดรักษาที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ

2) ระบบบังคับบำบัด (Compulsory system)

การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบบังคับบำบัด ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดสารเสพติด พ.ศ. 2545 ซึ่งมีหลักการพื้นฐานสำคัญที่ว่า ผู้เสพติดเป็นผู้ป่วยไม่ใช่อาชญากร จึงต้องได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจให้กลับคืนสู่สภาพปกติ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ คือ เมื่อเจ้าหน้าที่จับกุมผู้ต้องหาใน 4 ฐานความผิด ได้แก่ ข้อหาเสพยาเสพติดให้โทษ เสพและมีไว้ในครอบครอง เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือเสพและจำหน่ายยาเสพติด ตามลักษณะชนิด ประเภท และปริมาณที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาไปศาล เพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งส่งตัวผู้ต้องหาไปรับการตรวจพิสูจน์การเสพติดหรือการติดยาเสพติด[7] โดยแจ้งให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในระดับจังหวัดทราบ เพื่อดำเนินการตรวจพิสูจน์ทางการแพทย์และประวัติทางสังคมว่าเป็นผู้เสพผู้ติดยาเสพติดหรือไม่ หากคณะอนุกรรมการวินิจฉัยว่าผู้ต้องหาเป็นผู้เสพหรือผู้ติด

---

[6] พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522. มาตรา 94

[7] พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545. มาตรา 19

จะดำเนินการจัดทำแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพ[8] เพื่อดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพเป็นระยะเวลาคราวละไม่เกิน 6 เดือน[9] และมีการประเมินผลการรักษา หากไม่ผ่านการประเมิน คณะอนุกรรมการจะขยายเวลาออกไปอีกได้คราวละไม่เกิน 4 เดือน แต่รวมทั้งสิ้นแล้ว ไม่เกิน 3 ปี กรณีที่ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพมีผลการฟื้นฟูสมรรถภาพเป็นที่น่าพอใจ คณะอนุกรรมการ จะปล่อยตัวผู้นั้นไปโดยถือว่าพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา ทั้งนี้หน่วยงานหลักในการรับผิดชอบการในระบบบังคับบำบัดได้แก่ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

3) ระบบต้องโทษ (Correction system)

การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดนะระบบต้องโทษ เป็นการให้บำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดที่ได้กระทำความผิดเกี่ยวกับคดียาเสพติดและถูกคุมขัง ซึ่งต้องได้รับการรักษาพยาบาลภายใต้ขอบเขตข้อบังคับของกฎหมาย[10] ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กรมราชทัณฑ์ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยสามารถแยกรูปแบบและภารกิจของแต่ละกรมในการดำเนินการบำบัดรักษา ได้ดังนี้

(3.1) กรมราชทัณฑ์ มีบทบาทหน้าที่ในการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติด อายุ 18 ปีขึ้นไป โดยนำวิธีการแบบชุมชนบำบัด มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับเรือนจำและทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์ หรือที่เรียกว่า CARE model[11]

แนวคิดของ CARE model คือ ผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติด เป็นผู้ป่วยเรื้อรังที่ต้องได้รับการแก้ไขฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจและอารมณ์ เพื่อให้สามารถเลิกยาเสพติดได้อย่างถาวร รวมถึงได้รับการพัฒนาศักยภาพในการดำเนินชีวิตอย่างถูกต้องและมั่นคง ภายหลังจากพ้นโทษแล้ว โดยสามารถแบ่งการบำบัดรักษาในรูปแบบ CARE model ออกได้เป็น 3 หลักสูตร คือ[12]

(1) หลักสูตร 1 ปี 6 เดือน

(2) หลักสูตรเข้มข้น 4 เดือน

(3) หลักสูตรผสมผสาน

---

[8] พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545. มาตรา 22

[9] พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545. มาตรา 25

[10] พิสุทธิ์ ภู่เงิน. (2558). ***การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดแบบบูรณาการของ ป.ป.ส.เพื่อลดปัญหายาเสพติดอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีศึกษา :อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี.*** รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตร “หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม” รุ่นที่ 82 วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. หน้า 13

[11] CARE Model ย่อมาจาก C: Corrections, A: Addiction, RE: Rehabilitation.

[12] สมภพ สังคุตแก้ว. (2558). ***ทิศทางการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังติดยาเสพติดของกรมราชทัณฑ์.*** วารสารสำนักงาน ป.ป.ส., 31(3). หน้า 29

(3.2) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีบทบาทหน้าที่ในการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพเด็กและเยาวชนที่มีอายุไม่ถึง 18 ปี การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้[13]

(1) กลุ่มเสพ ให้การบำบัดรักษาโดยเน้นการสร้างความตระหนักรู้และเข้าใจตนเองในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด รวมถึงเสริมสร้างทักษะในการป้องกันตนเองไม่ให้กลับไปใช้ยาเสพติดซ้ำ

(2) กลุ่มติด ให้การบำบัดรักษา โดยเน้นการสร้างความตระหนักรู้ถึงผลกระทบที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด รวมถึงเสริมสร้างความมั่นใจในตนเอง สร้างคุณค่าในตัวเองและพัฒนาทักษะการป้องกันการกลับไปเสพซ้ำ เนื่องจากกลุ่มนี้เสพยาเสพติดมานาน มักมีประสบการณ์ในการเลิกยาเสพติด และกลับไปเสพซ้ำหลายครั้ง

(3) กลุ่มติดยาเสพติดรุนแรง ใช้โปรแกรมชุมชนบำบัด ซึ่งคล้ายคลึงกับระบบของกรมราชทัณฑ์

2.1.3 ขั้นตอนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ

การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ เป็นการดำเนินการเพื่อให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถเลิกจากอาการเสพติดได้ และสามารถกลับเข้าสู่สังคมเพื่อดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขได้ และการที่จะให้ผู้เสพผู้ติดยาเสพติด เลิกยาเสพติดได้นั้น จำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษาให้ครบทุกขั้นตอนโดยยึดหลักวิชาการตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด[14] ซึ่งได้แบ่งขั้นตอนการบำบัดรักษาออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นเตรียมการก่อนการรักษา

ก่อนที่จะเริ่มต้นการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดนั้น ผู้เข้าบำบัดต้องมีความพร้อมที่จะเข้ารับการบำบัดรักษา โดยเจ้าหน้าที่ ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา แพทย์หรือพยาบาล ต้องร่วมกันชักจูงแนะนำ ให้ผู้ติดยาเสพติดเต็มใจเข้ารับการบำบัดรักษา ขั้นเตรียมการเป็นระยะแรกของการรักษา ที่เตรียมผู้เข้าบำบัดให้มีความพร้อม ความตั้งใจที่จะเข้ารับการบำบัดรักษา เข้าใจวิธีการรักษา ยอมรับความจริงว่าการติดยาเสพติดมีโทษร้ายแรง ยอมรับว่าตนมีปัญหาอะไรยอบรับที่จะแก้ไขพฤติกรรมของตนเอง โดยสมัครใจที่จะเข้ารับการบำบัดรักษา

---

[13] อาภาศิริ สุวรรณานนท์ และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 39

[14] อัมพร ลีลากุล และคณะ. (2554). ***โครงการพัฒนารูปแบบการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติดแอมเฟตามีนด้วยคุณธรรม "รกเหนือรัก" (สาราณียธรรม 6) ระดับศีล 5.*** กรุงเทพฯ: โรงพยาบาลพระศรีมหาโพธิ์ กรมสุขภาพจิต. หน้า 10

จนครบตามระยะเวลาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการเตรียมความพร้อมให้กับครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและให้กำลังใจแก่ผู้ป่วย จะใช้เวลาประมาณ 1-7 วัน

2) ขั้นถอนพิษยา

ขั้นถอนพิษยา เป็นขั้นตอนที่เน้นการบำบัดรักษาอาการทางร่างกาย ที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด ด้วยการใช้ยาอื่นทดแทนอาการ เช่น เมธาโดน มอร์ฟีน เป็นต้น เพื่อช่วยระงับความต้องการยาหรือให้เลิกยาเสพติด ตลอดจนจากการใช้ยาประเภทอื่นๆ ด้วย[15] ขั้นตอนนี้จะใช้ยาหรือไม่ก็ตามก็สามารถถอนพิษได้ทุกราย หากผู้เข้ารับการบำบัดยอมอยู่เข้ารับการรักษาตามกรรมวิธีจนครบกำหนดก็สามารถถอนยาได้ทุกราย ขั้นตอนนี้โดยทั่วไปจะให้การถอนพิษยาตามอาการ สภาพร่างกายและยาเสพติดที่ใช้เพื่อบำบัดรักษาอาการขาดยา เสี้ยนยา ภาวะแทรกซ้อนทางกายและทางจิตประสาท แต่คนส่วนใหญ่เข้าใจว่าขั้นตอนนี้เป็นการรักษาผู้ติดยาเสพติดให้หายขาดได้เพียงขั้นตอนเดียว ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพราะหากผู้เข้าบำบัดได้รับการบำบัดรักษาอาการทางร่างกายเพียงอย่างเดียว เมื่อกลับไปสู่สังคมไม่นานก็จะกลับไปติดยาเสพติดซ้ำอีก เนื่องจากยังไม่ได้รับการบำบัดรักษาทางจิตใจ

3) ขั้นการฟื้นฟูสมรรถภาพ

ขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด เพื่อให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถเลิกเสพยาได้อย่างแท้จริง[16] ขั้นตอนการฟื้นฟูสมรรถภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างกำลังใจให้ผู้ติดยาเสพติดมีจิตใจที่เข้มแข็ง พอที่จะละเว้นการใช้ยาเสพติด และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ขั้นตอนนี้ใช้ระยะเวลาการรักษาต่อเนื่องอย่างน้อย 6 เดือนขึ้นไป จึงจะทำให้ผู้ผ่านการบำบัดรักษายาเสพติด มีความเข้มแข็งพอที่จะต่อสู้กับสังคม ที่ยังคงมียาเสพติดอยู่ เป็นการสร้างเสริมสุขภาพที่สมบูรณ์ และเป็นการแก้ไขปรับปรุงนิสัยหรือความประพฤติที่เปลี่ยนไปอันเนื่องมาจากการเสพยา กระบวนการนี้เน้นการแนะแนวทางในการปรับตนเองให้ดีขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ให้การบำบัดในหลายๆ ฝ่ายร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นแพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ ครู พระภิกษุ เป็นต้น โดยใช้รูปแบบต่างๆ เช่น ศาสนบำบัด กลุ่มบำบัด ชุมชนบำบัด อาชีวบำบัด เป็นต้น

---

[15] กรมการแพทย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 20

[16] สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2547). ***การบำบัดรักษายาเสพติด.*** กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. หน้า 22

4) ขั้นติดตามภายหลังการบำบัดรักษา

เมื่อผู้ติดยาเสพติดเข้าบำบัดรักษา และมีสภาพจิตใจเข้มแข็งพอจะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมภายนอกได้ด้วยตนเองแล้ว สถานบำบัดรักษาหรือสถานพักฟื้นจะให้กลับไปอยู่กับครอบครัวเพื่อเริ่มต้นทดลองใช้ชีวิตโดยไม่ต้องพึ่งยาเสพติดต่อไป[17] ผู้ดำเนินการให้การบำบัดรักษา ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา เป็นต้น มีหน้าที่ต้องติดตามผู้ผ่านการบำบัด เพื่อประเมินผลการบำบัดรักษา การดูแลติดตามหลังรักษานี้ เป็นการช่วยให้กำลังใจ และแนะแนวทางปฏิบัติตนให้กับ ผู้ผ่านการบำบัดในการหลีกเลี่ยงปัญหาทางจิตใจและทางกายต่างๆ ที่เป็นสาเหตุของการติดยาเสพติดและให้อยู่ห่างไกลจากสิ่งแวดล้อมที่จะชักนำให้กลับไปเสพยาซ้ำ โดยใช้ระยะเวลาในการติดตามหลังรักษา ประมาณ 1-5 ปี[18] ซึ่งวิธีการติดตามหลังการรักษา สามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม การติดตามผลทางตรงคือผู้ติดตามผลได้พบกับผู้ผ่านการบำบัดโดยตรง ทำให้สามารถซักถามผลการบำบัดรักษาได้ลึกซึ้ง พร้อมกับตรวจหาสารเสพติดได้ ให้คำแนะนำช่วยแก้ปัญหาได้ เช่น การนัดผู้ผ่านการบำบัดมาพบที่สถานพยาบาลตามกำหนด การเยี่ยมเยียนผู้ผ่านการบำบัดที่บ้าน ซึ่งสามารถทำได้ทั้งแบบนัดหมายล่วงหน้า หรือไม่ได้นัดหมาย ทำให้เห็นสภาพที่แท้จริงของผู้ผ่านการบำบัดได้เป็นอย่างดี

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าขั้นตอนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจนั้น มีแนวคิดการดำเนินงานอยู่ภายใต้เทคนิคและวิชาการทางการแพทย์แผนปัจจุบัน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการก่อนการเข้ารับการบำบัด ขั้นตอนถอนพิษยา ขั้นตอนการฟื้นฟูสมรรถภาพ และขั้นตอนการติดตามผลภายหลังการบำบัดรักษา ซึ่งหากผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดในทุกขั้นตอน รวมถึงให้ความร่วมมืออย่างเต็มความสามารถในทุกขั้นตอน ประกอบกับการดำเนินงานของผู้ให้การบำบัด เช่น แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา รวมถึงนักสังคมสังเคราะห์ ที่ดำเนินการบำบัดรักษาในทุกขั้นตอนอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรมและจริยธรรมในวิชาชีพ และต้องการจะรักษาอาการป่วยของผู้ติดยาเสพติดให้หายขาดแล้ว ก็เป็นที่มั่นใจได้ว่า ผู้เข้ารับการบำบัดรักษา จะประสบผลสำเร็จในการบำบัดและสามารถกลับไปใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

---

[17] สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2553). ***ประสบการณ์ดำเนินงานด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด.*** กรุงเทพฯ: ส่วนวิชาการด้านยาเสพติด สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. หน้า 9

[18] สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2546). ***คู่มือการติดตามดูแลหลังการบำบัดฟื้นฟูและพัฒนา.*** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. หน้า 20-21

2.1.4 รูปแบบการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ

การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจในประเทศไทยนั้น ใช้รูปแบบหรือโปรแกรมการบำบัดที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับว่าสถานที่ดำเนินการบำบัดมีความเชี่ยวชาญรูปแบบใดและข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ อาจมีการใช้รูปแบบการบำบัดหลายรูปแบบสำหรับผู้เข้าบำบัดหนึ่งคน[19] ทั้งนี้ ในแต่ละรูปแบบ ก็จะผนวกนำเอาขั้นตอนการบำบัดรักษาทั้ง 4 ขั้นตอนดังกล่าวมาแล้วไปใช้ในการบำบัดรักษาทุกรูปแบบด้วย ทั้งนี้สามารถสรุปรูปแบบการบำบัดรักษาที่สำคัญได้ดังนี้

1) ชุมชนบำบัด

ประเทศไทยได้นำการรักษาแบบชุมชนบำบัด หรือ Therapeutic community มาใช้เป็นเวลากว่า 20 ปีแล้ว ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการบำบัดรักษาที่สำคัญในขั้นฟื้นฟูสมรรถภาพ ทำให้ผู้ติดยาเสพติดได้ฝึกพัฒนาตนเอง โดยการสร้างครอบครัวจำลองขนาดใหญ่ ให้ผู้ติดยาเสพติดได้มีโอกาสปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและฝึกฝนตนเองในชุมชนเล็กๆ เป็นสถานที่ๆ มีความปลอดภัย ปลอดจากยาเสพติด และมีสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดความอบอุ่นทางจิตใจ ทำให้การฟื้นฟูสมรรถภาพชีวิตมีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ สามารถกลับไปดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

2) จิตสังคมบำบัด

การบำบัดรักษาในรูปแบบจิตสังคม หรือ The matrix intensive outpatient program เป็นรูปแบบการบำบัด ที่ได้พัฒนามาจากรูปแบบการบำบัดผู้ติดโคเคนในสหรัฐอเมริกา โดยนำมาใช้กับผู้ติดสารแอมเฟตามีน (ยาบ้า) โดยใช้ระยะเวลาในการบำบัด 16 สัปดาห์ ผู้ให้การบำบัดจะต้องนัดผู้เข้าบำบัด เพื่อทำกิจกรรมกลุ่มตามตารางเวลาที่กำหนด จุดเด่นของรูปแบบนี้ คือ มีกระบวนการบำบัดรักษาที่ชัดเจน การมีกลุ่มเป้าหมายในการบำบัดที่เฉพาะเจาะจงได้แก่ ผู้เข้าบำบัด และครอบครัวของผู้เข้าบำบัด[20]

3) การบำบัดฟื้นฟูแบบเข้มข้นทางสายใหม่

การบำบัดฟื้นฟูแบบเข้มข้นทางสายใหม่ หรือ FAST model มีแนวความคิดของการบำบัดรักษา คือ การใช้กระบวนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดให้กลับคืนสภาพร่างกายและจิตใจโดยเร็ว และสามารถกลับไปอยู่ในครอบครัว ชุมชนอย่างปกติสุข โดยมีองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

---

[19] สุพจนี ชุติดำรง. (2541). ***ชุมชนบำบัด.*** กรุงเทพฯ: ส่วนวิชาการด้านยาเสพติด สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. หน้า 1-2

[20] ศรัณยู โสสิงห์. (2558). “คลินิกให้คำปรึกษาด้านจิตสังคมอีกหนึ่งเส้นทางของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”. ***วารสารสำนักงาน ป.ป.ส.***, 31(2). หน้า 34

(3.1) F: ครอบครัว (Family) ครอบครัวจะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มทำการบำบัดรักษาและรับผิดชอบดูแลควบคู่ไปกับการอยู่ในครอบครัว สังคม ชุมชนตามสภาพที่เป็นอยู่จริง

(3.2) A: กิจกรรมทางเลือกในการบำบัด (Alternative treatment activities) ใช้กิจกรรมทางเลือกในการบำบัดฟื้นฟูที่เหมาะสมกับผู้เข้าบำบัดตามสภาพความเป็นจริง

(3.3) S: การช่วยตนเอง (Self-help) ใช้กระบวนการให้ผู้เข้าบำบัดมีการเรียนรู้และบำบัดรักษารักษาทางกาย จิตใจและสังคม สามารถมีพลังใจอย่างเข้มแข็ง โดยปรับสภาพทั้งพฤติกรรม เจตคติ ความรู้สึก และการสร้างสัมพันธภาพ จนสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขและไม่หวั่นไหวต่อสภาพแวดล้อมที่มียาเสพติด

(3.4) T: ชุมชนบำบัด (Therapeutic community) มีแนวทางเพื่อพัฒนาการดำเนินชีวิตที่มีคุณค่าทางสังคม โดยใช้กระบวนการชุมชนบำบัดที่สำคัญ ได้แก่ การช่วยเหลือตัวเอง การใช้อิทธิพลของกลุ่มเพื่อน การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม รวมถึงการเรียนรู้ถึงคุณธรรมและจริยธรรมที่ควรมีในสังคม

4) การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแบบจิราสา

จิราสา เป็นคำที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยสมาสระหว่างคำว่า “จิระ” และ “อาสา” แปลว่าการช่วยเหลือกันเยี่ยงอาสาสมัครอย่างเต็มใจ และอย่างยั่งยืน[21] จึงได้นำมาใช้เรียกวิธีการป้องกันและบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ผู้ที่คิดวิธีการบำบัดรักษาแบบจิราสา คือ นายแพทย์ทรงเกียรติ ปิยะกะจิต แพทย์คนไทยที่ไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระยะเวลานาน ท่านได้นำวิธีการที่ใช้ได้ผลในต่างประเทศนำมาปรับให้เหมาะสมกับสังคมไทยโดยคำนึงถึงสถาบันครอบครัว ขนบธรรมเนียม และอุปนิสัยคนไทย[22]

5) การบำบัดรักษาในค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

การบำบัดรักษาในค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เป็นการดำเนินงานแก้ไขปัญหายาเสพติดในเชิงรุก การจัดทำค่ายเพื่อการบำบัดรักษา เป็นวิธีการหนึ่งที่มีหน่วยงานต่างๆ ได้นำไปดำเนินงาน โดยลักษณะของการจัดค่าย มีระยะเวลาฝึกอบรม ประมาณ 9-15 วัน เพื่อให้ผู้ติดยาเสพติด

---

[21] ศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ. (2555). ***สรุปบทเรียนการดำเนินงานด้านการบำบัดรักษาแบบครบวงจรตามแผนยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด พ.ศ. 2555 แผนที่ 2 การแก้ไขปัญหาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด (Demand)***. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. หน้า 88

[22] มานพ คณะโต. (2557). ***การศึกษาประสิทธิภาพผลการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดในรูปแบบค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรม.*** ขอนแก่น: เครือข่ายพัฒนาวิชาการและข้อมูลสารเสพติด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. หน้า 36

เข้ารับการอบรมในลักษณะพักค้าง มีทีมวิทยากรที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรม ทั้งนี้สถานที่ในการดำเนินการบำบัด ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละพื้นที่ เช่น วัด มัสยิด ศาสนสถาน ค่ายลูกเสือ ค่ายทหาร ศูนย์ฝึกอบรมเอกชน เป็นต้น

6) ค่ายบำบัดตามแนวทางทหาร หรือ โรงเรียนค่ายวิวัฒน์พลเมือง

โรงเรียนวิวัฒน์พลเมือง เป็นค่ายฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิต สำหรับผู้ติดยาเสพติดในรูปแบบค่ายบำบัด ดำเนินการโดยกระทรวงกลาโหม ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการป้องกันปราบปรามและการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด โดยกองทัพบกเป็นหน่วยงานแรกที่ดำเนินการจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินงานด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ต่อมาได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นที่กองทัพเรือ และกองทัพอากาศมาตามลำดับ[23]

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 3 ระบบคือ ระบบสมัครใจบำบัด ระบบบังคับบำบัด และระบบต้องโทษ ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของหน่วยงานผู้ให้บริการ กล่าวคือ ระบบสมัครใจนั้นดำเนินการในโรงพยาบาลและสถานพยาบาล ระบบบังคับบำบัดนั้นดำเนินการในสถานฟื้นฟูและอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมคุมประพฤติ ส่วนระบบต้องโทษนั้นดำเนินการโดยกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งมีไว้สำหรับผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบสมัครใจ เป็นระบบที่ไม่มีการควบคุมตัว หรือบังคับให้เข้ารับการบำบัดรักษาแต่อย่างใด เป็นระบบการบำบัดเสรี ที่ผู้เสพผู้ติดยาเสพติดตัดสินใจเข้ารับการบำบัดรักษาด้วยตัวเอง จึงทำให้การบำบัดรักษายาเสพติดในระบบสมัครใจ เป็นระบบที่ไม่มีการดำเนินงานที่ก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิ เสรีภาพของบุคคล และเป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพดีกว่าระบบการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบอื่น

อย่างไรก็ตาม การบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ จะใช้รูปแบบใดในการบำบัดผู้ติดยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดรักษานั้น กระทรวงสาธารณสุขไม่มีการกำหนดแน่นอนตายตัวว่าผู้ติดยาเสพติดคนใดจะต้องใช้รูปแบบใด เพราะการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคมของผู้ติดยาเสพติดไปพร้อมๆ กัน ดังนั้นกระบวนการบำบัดรักษา และรูปแบบการบำบัดรักษา จึงต้องมีความหลากหลาย เพื่อที่จะสามารถทำให้ผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษาที่ดีที่สุด และเกิดประโยชน์ต่อตัวผู้เข้ารับการบำบัดมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ติดยาเสพติดที่ผ่านการบำบัดรักษา สามารถกลับไปใช้ชีวิตได้อย่างปกติ โดยไม่มียาเสพติด

---

[23] ศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 14

เข้ามาเกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่ครอบครัวที่อบอุ่น สังคมที่เป็นสุขปลอดภัยจากยาเสพติด และท้ายที่สุดนำไปสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืนของประเทศไทย

2.1.5 สิทธิและเสรีภาพของผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ

การรับรองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสพผู้ติดยาเสพติดในปัจจุบันนั้น ดำรงอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทางกฎหมายด้วยกัน 3 แนวคิด คือ แนวคิดในการลดอุปสงค์ของยาเสพติด แนวคิดตามหลักสำนักอาชญาวิทยา และแนวคิดการเบี่ยงเบนคดีอาญา ซึ่งในแต่ละแนวคิดก็ส่งผลต่อการรับรอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดแตกต่างกัน ทั้งนี้สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) แนวคิดในการลดอุปสงค์ของยาเสพติด (Demand reduction) การลดอุปสงค์ของยาเสพติด มีจุดประสงค์เพื่อลดความต้องการใช้ยาเสพติดและลดปริมาณผู้เสพ ผู้ติด และผู้เริ่มใช้ยาเสพติด โดยมุ่งเน้นวิธีการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด เพื่อช่วยให้ผู้เสพและผู้ติดยาเสพติดเลิกจากพฤติกรรมการติดยาเสพติด นอกจากนี้ยังเป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดกลับสู่สังคมได้อีกครั้ง สามารถกลับไปประกอบอาชีพ และดำรงชีวิตได้โดยไม่ต้องพึ่งยาเสพติด นอกจากนี้ ยังมีการใช้มาตรการป้องกันมิให้มีผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดรายใหม่เกิดขึ้น โดยการให้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับโทษและอันตรายจากการเสพยาเสพติด เพราะแนวความคิดนี้เชื่อว่า ผู้เสพยาเสพติดเป็นผู้ป่วย เมื่อได้รับการบำบัดรักษาให้หายจากพฤติกรรมการติดยาเสพติด ก็จะไม่มีความต้องการเสพยา และเมื่อไม่มีความต้องการเสพ ผู้ผลิตและผู้ค้ายาเสพติดก็จะหมดลงไปในที่สุด

2) แนวความคิดตามหลักสำนักอาชญาวิทยา ซึ่งเป็นแนวความคิดสากลที่เป็นที่ยอมรับว่า ผู้ติดยาเสพติดมิใช่อาชญากร แต่เป็น “คนไข้” หรือ “ผู้ป่วย” ทั้งทางร่างกายและจิตใจประเภทหนึ่ง ที่ได้กระทำการให้ตนเองได้รับความเสียหาย และสมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสังคมโดยเร่งด่วน[24] โดยประเทศไทยเองก็มีนโยบายในการปฏิบัติต่อผู้ติดยาเสพติดในฐานะผู้ป่วย โดยให้โอกาสในการเข้ารับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพตามความต้องการและเหมาะสมของผู้ติดยาเสพติด[25]

---

[24] ศักดิ์ชัย เลิศพานิชย์พันธ์. (2535). “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแบบบังคับ”. ***วารสารต่อต้านยาเสพติด,*** 8. หน้า 13-23

[25] โปรดดู ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 108/2557 เรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟูและการดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู (ภาคผนวก)

สาเหตุที่ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้ป่วย มิใช่อาชญากร เพราะความผิดประเภทนี้เป็นความผิดซึ่งเกิดจากข้อห้ามที่กำหนดโดยสังคม (Mala prohibita) ซึ่งในทางอาชญาวิทยาไม่จัดอยู่ในความหมายของอาชญากรรม ดังนั้น ผู้กระทำผิดนี้จึงไม่ถือว่าเป็นผู้ประกอบอาชญากรรม อีกทั้งผู้กระทำความผิดเองก็เองก็เป็นเหยื่อของการกระทำความผิดนี้อีกด้วย เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับผลร้ายจากการประกอบอาชญากรรม ซึ่งไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้ก่อความผิดนั้นขึ้นมาเองหรือไม่[26]

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าการปฏิบัติต่อผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเพื่อเข้ารับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพนั้น เป็นแนวความคิดที่ริเริ่มมาจากสำนักอาชญาวิทยา ซึ่งมุ่งพิจารณาปัญหาอาชญากรรมให้สอดคล้องกับหลักการทางวิทยาศาสตร์ และทฤษฎีเหตุนำมาซึ่งผล (The theory of determinism) โดยมีความเห็นว่า การที่มนุษย์จะกระทำความผิดย่อมมีสาเหตุมาจากอิทธิพลผลักดันต่างๆ ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้[27] มนุษย์ได้ละเมิดกฎหมายเพราะอิทธิพลของปัจจัยทางชีวภาพ ปัจจัยทางจิต หรือทางสังคม ทำให้มนุษย์ขาดจำนงอิสระในทางความคิด ขาดอิสระภาพในการกำหนดทางเลือก ดังนั้นมนุษย์จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง

3) แนวคิดการเบี่ยงเบนคดีอาญา (Diversion) เป็นแนวความคิดที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลก่อนขึ้นศาล โดยหลีกเลี่ยงหรือเบี่ยงเบน ไม่นำ “กระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธีปกติ (Tradition or typical justice system)” มาใช้กับผู้กระทำผิดให้ครบทุกขั้นตอน แต่ใช้วิธีอื่นแทน ซึ่งอาจมีกฎหมายอนุญาตโดยชัดแจ้งหรือไม่ก็ตาม[28] ดังนั้นแนวคิดการทดแทนการดำเนินคดีอาญา อาจหมายถึง วิธีการทุกชนิดที่นำมาใช้แทนการร้องทุกข์ การจับกุม การสอบสวน การฟ้องร้อง การพิจารณาคดี หรือการลงโทษผู้กระทำผิด

จากแนวคิดทางกฎหมายทั้ง 3 แนวคิดดังกล่าวมาข้างต้น นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินคดี และการปฏิบัติต่อผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัด หรือการบำบัดรักษาที่กฎหมายถือว่าเป็นการบำบัดรักษาโดยสมัครใจ อันถือได้ว่าเป็นการให้สิทธิแก่ผู้เสพผู้ติดยาเสพติดแตกต่างจากผู้กระทำความผิดอาญาในความผิดอื่น ดังนี้[29]

---

[26] สีนาท ประยูรรัตน์. (2534). ***มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้กระทำการค้าประเวณี.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 75

[27] ศรีชาติ ลิมปีสุรีย์. (2529). ***การศึกษาทัศนะและแนวทางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบำบัดรักษาที่มีต่อการใช้มาตรการทางกฎหมายในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด.*** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 65

[28] ศิริศักดิ์ ติยะพรรณ. (2534). “มาตรการแทนการดำเนินคดีอาญา”. ***วารสารอัยการ, 14.*** หน้า 67

[29] สุรีย์ ภู่เพชร. (2553). ***การบังคับบำบัดกับสิทธิเสรีภาพของผู้ติดยาเสพติดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. หน้า 53-54

(1) การบำบัดรักษาในระบบสมัครใจ มุ่งเน้นให้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้ปรับปรุงแก้ไขและกลับตัวเป็นคนดีของสังคม โดยหลีกเลี่ยงไปใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือการเบี่ยงเบนคดีออกจากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

(2) ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่ผ่านการบำบัดรักษา จะไม่มีประวัติถูกจับกุม คุมขัง ไม่ได้ชื่อว่าเป็นคนขี้คุกหรือเป็นนักโทษ ไม่ได้ชื่อว่าเป็นอาชญากร ไม่ถูกตราหน้า ไม่มีปมด้อย ไม่ถูกรังเกียจ ไม่เสียอนาคต ไม่เสียชื่อเสียง

(3) ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัด จะไม่เสียเวลาในการศึกษาเล่าเรียน หรือไม่ต้องออกจากงานและสามารถทำงานได้เหมือนปกติ ไม่เกิดปัญหาแก่ครอบครัว

(4) การสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา เป็นผลดีต่อสุขภาพทั้งทางกายและจิตใจของผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด โดยไม่ต้องไปคลุกคลีสมาคมกับผู้ต้องหา หรือผู้ต้องขังประเภทอื่นที่มีสันดานเป็นอาชญากรในเรือนจำ

(5) ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัด จะไม่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการ ซึ่งแตกต่างกับผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดในระบบบังคับบำบัด หรือระบบต้องโทษ ที่ต้องตกอยู่ในสถานะจำเลย หรือผู้ต้องขัง

(6) ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่สมัครใจบำบัดรักษา จนได้รับการรับรองเป็นหนังสือจากสถานพยาบาล ถือได้ว่าไม่เป็นผู้ที่มีพฤติกรรมเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี จึงมีสิทธิสมัครเข้าศึกษาต่อในสถานศึกษาของรัฐ หรือสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการได้[30]

(7) ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา จะได้รับการให้บริการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ เช่นเดียวกับผู้ป่วยทั่วไป ในสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจนั้น จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดรักษายาเสพติดในระบบบังคับบำบัด หรือระบบต้องโทษ ซึ่งระบบบังคับบำบัดและระบบต้องโทษนั้น ผู้ติดยาเสพติดจะมีสถานะเป็นจำเลย หรือผู้ต้องขังในคดีอาญา ดังนั้นเมื่อผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจมีสถานภาพตลอดจนสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลที่เป็นผู้ป่วยแล้ว จึงส่งผลให้การบำบัดรักษาจากแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสถานที่ที่ใช้ในการบำบัดรักษาจำต้องมีคุณภาพ

---

[30] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2550 เห็นชอบในหลักเกณฑ์การให้โอกาสผู้ติดเชื้อเอดส์ คนพิการและผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดซึ่งพ้นจากสภาพการใช้ยาเสพติดเข้าทำงานหรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ โดยให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ

และได้มาตรฐานเทียบเท่ากับการรักษาโรคทั่วไปในโรงพยาบาล จากหลักการดังกล่าว นำมาสู่การตรวจประเมินและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (Hospital Accreditation : HA) ด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด โดยกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งการประเมินและรับรองคุณภาพดังกล่าวเป็นกลไกที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาระบบงานภายในของโรงพยาบาลอย่างเป็นระบบทั้งองค์กร อาทิ การพัฒนาบุคลากร เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการบำบัดรักษา สถานที่ในการบำบัดรักษา ตลอดจนการบริหารจัดการ ซึ่งจะทำให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่ให้บริการด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด มีพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การให้บริการด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล และเพื่อให้การบำบัดผู้ติดยาเสพติดในประเทศสอดคล้องกับหลักการว่าด้วยการบำบัดยาเสพติดขององค์การสหประชาชาติด้วย[31]

อย่างไรก็ตาม การประเมินและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ซึ่งถือเป็นมาตรฐานสากลตามแนวทางว่าด้วยคุณภาพและความปลอดภัยของผู้ป่วยขององค์การอนามัยโลก[32] กำหนดให้การประเมินและรับรองคุณภาพโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลนั้น ต้องกระทำโดยองค์กรภายนอกที่เป็นกลาง เพื่อเป็นหลักประกันว่าผลการรับรองนั้นจะเป็นที่น่าเชื่อถือ สำหรับประเทศไทยนั้นดำเนินการโดย สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2552 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2552 เป็นหน่วยงานที่อยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินระบบงานและการรับรองคุณภาพของสถานพยาบาล รวมทั้งกำหนดมาตรฐานของสถานพยาบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางการประเมินการพัฒนาและรับรองคุณภาพของโรงพยาบาลและสถานพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชนทั่วประเทศ

นอกจากนี้ การประเมินและรับรองคุณภาพของโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลดังกล่าวยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องกับโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล โดยสามารถแบ่งผู้ได้รับประโยชยน์ออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มผู้ป่วย จะได้รับประโยชน์ในด้านความเสี่ยงต่อการประสบความสูญเสีย หรือภาวะแทรกซ้อนลดลง คุณภาพการดูแลรักษาดีขึ้น ได้รับการพิทักษ์สิทธิผู้ป่วยและศักดิ์ศรีของความเป็นคนมากขึ้น กลุ่มที่สอง กลุ่มผู้ปฏิบัติงานหรือเจ้าหน้าที่ จะได้รับประโยชน์ในด้านความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยจากการทำงานลดลง ความเสี่ยง

---

[31] ยุวดี เกตสัมพันธ์. (2546). ***มาตรฐาน HA มาตรฐานพยาบาล และ Magnet Hospital.*** กรุงเทพฯ: คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 3

[32] World Health Organization. (2011). ***The Multi-professional Patient Sefety Curriculum Guide.*** Geneva, Switzerland.

ต่อการเข้าใจผิดระหว่างผู้ป่วยกับเจ้าหน้าที่ลดลง สิ่งแวดล้อมในการทำงานและการประสานงานดีขึ้น เจ้าหน้าที่ได้เรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเอง และกลุ่มที่สาม ประโยชน์สำหรับโรงพยาบาล ได้แก่ การเป็นองค์กรเรียนรู้ สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสู่ความเป็นเลิศ ทำให้องค์กรอยู่รอดและยั่งยืน

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการรับรองคุณภาพมาตรฐานของโรงพยาบาลดังกล่าว มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสิทธิของผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่เข้ารับบริการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ กล่าวคือ เมื่อโรงพยาบาลซึ่งเป็นสถานพยาบาลเพื่อบำบัดรักษาและฟื้นฟู ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และได้รับการประเมินและรับรองคุณภาพมาตรฐานแล้ว ก็จะส่งผลให้สถานพยาบาลนั้นๆ มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร เครื่องมือ สถานที่ในการคัดกรองผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด รวมถึงการดูแลบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพ และติดตามช่วยเหลือภายหลังผ่านการบำบัดรักษา โดยการส่งเสริมศักยภาพบุคลากรและสถานพยาบาลให้สามารถปฏิบัติงานรองรับผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้อย่างเพียงพอ[33] การให้บริการที่รวดเร็ว ได้มาตรการสามารถลดอัตราการกลับเสพซ้ำภายหลังผ่านการบำบัดรักษา และลดจำนวนผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดรายใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้อย่างยั่งยืน

2.1.6 ภาพรวมงบประมาณในการแก้ไขปัญหาผู้ติดยาเสพติด

การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศนั้น ปัจจุบันดำเนินการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558-2562 (5 ปี) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2558[34] เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดระยะยาว เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ ประสานการปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากรและติดตามประเมินผลของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558-2562 โดยยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 8 ยุทธศาสตร์ด้วยกัน คือ (1) ยุทธศาสตร์การป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

---

[33] สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล. (2549). ***มาตรฐานโรงพยาบาลและบริการสุขภาพ ฉบับเฉลิมพระเกียรติฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี.*** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 195-197

[34] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/8832 เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558-2562 ลงวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2558

(2) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้เสพผู้ติดยาเสพติด (3) ยุทธศาสตร์การสร้างและพัฒนาระบบรองรับการคืนคนดีให้สังคม (4) ยุทธศาสตร์การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด (5) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ (6) ยุทธศาสตร์สร้างสภาพแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหายาเสพติด (7) ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมภาคประชาชน และ (8) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการอย่างบูรณาการ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ได้จัดสรรวงเงินงบประมาณ จำนวนทั้งสิ้น 2,575,000 ล้านบาท[35] ซึ่งยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และรองรับแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ปี 2558 โดยมีส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพ ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น จำนวน 10,043,004,200 บาท (วงเงินงบประมาณบูรณาการด้านยาเสพติด) หรือคิดเป็นร้อยละ 0.40 ของวงเงินงบประมาณภาพรวมทั้งประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสังคมให้เข้มแข็ง ปลอดภัยและมีภูมิคุ้มกันยาเสพติด เด็กและเยาวชน รวมถึงประชาชนกลุ่มเสี่ยงได้รับการป้องกันไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด มุ่งเน้นการปราบปรามลงโทษผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้นำเข้ายาเสพติด ผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่รัฐผู้ประพฤติมิชอบ โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ ร่วมมือกับต่างประเทศในการควบคุมและสกัดกั้นยาเสพติด การมุ่งเน้นการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้กลับเข้าสู่สังคม และสามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ โดยมีกลไกติดตามช่วยเหลืออย่างเป็นระบบภายหลังการบำบัดรักษาที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม งบประมาณในลักษณะบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศนั้น นอกจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแล้ว ยังมีหน่วยงานอีก 24 หน่วยงาน ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศด้วยเช่นกัน ได้แก่ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กองบัญชาการกองทัพไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมสุขภาพจิต กรมการแพทย์ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงาน

[35] พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558. มาตรา 3

ตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยตรง ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 2,543,111,000 บาท[36] หรือคิดเป็นร้อยละ 25.32 ของวงเงินงบประมาณบูรณาการด้านยาเสพติด และหน่วยงานอื่นอีก 24 หน่วยงาน ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 7,499,893,200 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 74.68 ของวงเงินงบประมาณบูรณาการด้านยาเสพติด[37] ทั้งนี้สามารถจำแนกงบประมาณบูรณาการด้านยาเสพติดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 โดยแบ่งตามแผนงานในการดำเนินงานแก้ไขปัญหายาเสพติดได้ ดังนี้[38]

1) แผนงานด้านการป้องกัน จำนวน 3,536,550,100 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 35 ของวงเงินงบประมาณบูรณาการด้านยาเสพติด

2) แผนงานด้านการปราบปราม จำนวน 3,398,794,100 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 34 ของวงเงินงบประมาณบูรณาการด้านยาเสพติด

3) แผนงานด้านการบำบัดรักษา จำนวน 3,107,660,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 31 ของวงเงินงบประมาณบูรณาการด้านยาเสพติด

กล่าวโดยเฉพาะงบประมาณตามแผนงานด้านการบำบัดรักษา ซึ่งมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด โดยการนำผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดรักษาในทุกระบบ รวมถึงการมีกลไกติดตาม ดูแล ช่วยเหลือภายหลังผ่านการบำบัดรักษา โดยงบประมาณด้านการบำบัดรักษาประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวน 3,107,660,000 บาท นั้น มีค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานระดับกรม หรือจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยมีค่าใช้จ่ายที่สำคัญดังนี้

(3.1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการคัดกรองผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด

(3.2) ค่าใช้จ่ายในการจัดทำค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

---

[36] พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558. มาตรา 18. ข้อ 10

[37] สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2558). ***งบประมาณในลักษณะบูรณาการด้านยาเสพติด ประจำปีงบประมาณ 2559.*** กรุงเทพฯ: ส่วนแผนงานและงบประมาณ สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. หน้า 2

[38] สุวิทย์ ธฤตกูร, ผู้บรรยาย. (2557). ***การประชุมเชิงปฏิบัติการ ระบบการรายงานผลของศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระดับจังหวัด วันที่ 25 พฤศจิกายน 2557 ณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร.*** (เอกสารประกอบการประชุม). กรุงเทพฯ: ส่วนแผนงานและงบประมาณ สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(3.3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการติดตามผู้ผ่านการบำบัดรักษา

(3.4) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการบำบัดรักษาในสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาล

(3.5) ค่าใช้จ่ายในจัดทำค่ายวิวัฒน์พลเมือง

(3.6) ค่าใช้จ่ายในการบำบัดรักษาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดในเรือนจำ

(3.7) ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อครุภัณฑ์ที่ใช้ในการดำเนินงานของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

(3.8) ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารเรือนนอนสำหรับผู้ป่วยฟื้นฟูสมรรถภาพ รวมถึงอาคารพักของเจ้าหน้าที่

(3.9) ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อเครื่องวิเคราะห์มวลสาร เครื่องเอกซเรย์ และเครื่องตรวจสารชีวภาพ ตลอดจนชุดตรวจสารเสพติดเบื้องต้น สำหรับตรวจหาสารเสพติดในร่างกาย

(3.10) ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อเครื่องตรวจค้นร่างกายผู้ต้องขังในเรือนจำ เครื่องตรวจค้นเอกซเรย์สายพานลำเลียง และติดตั้งกล้องวงจรปิดแบบอนาล็อกสำหรับใช้ในเรือนจำ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจของประเทศไทย มีความเป็นมาและแนวทางในการดำเนินงานที่น่าสนใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการให้สิทธิแก่ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดเช่นเดียวกับผู้ป่วยทั่วไป และมีความมุ่งหมายที่จะนำผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูมากกว่าที่จะดำเนินคดีในทางอาญา จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้เสพผู้ติดยาเสพติดในปัจจุบัน กล่าวคือ การบำบัดผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ มีรูปแบบการบำบัดรักษาที่หลากหลาย มีหน่วยงานที่ดำเนินการให้การบำบัดรักษาหลายหน่วยงาน มีการจัดสรรงบประมาณทั้งทางตรงและทางอ้อมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด แสดงให้เห็นถึงความพร้อม ความตื่นตัวของภาครัฐและภาคเอกชน ที่สามารถรองรับนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาและลดจำนวนผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ในส่วนของข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ รวมถึงเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอต่อไปในบทที่ 4

2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ในหัวข้อทฤษฎีสิทธิและเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนี้ ประกอบด้วยเนื้อหา จำนวน 4 ส่วน ประกอบด้วย ความเป็นมาของทฤษฎีสิทธิและเสรีภาพ ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

2.2.1 ความเป็นมาของทฤษฎีสิทธิและเสรีภาพ

ในอดีต มนุษย์พยายามหาคำตอบว่า มนุษย์ทุกคนควรมีสิทธิประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิประจำตัว ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และไม่อาจถูกทำลายลงได้โดยอำนาจใดๆ ขณะเดียวกันก็ได้มีการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวนั้นมาตลอด ระหว่างผู้ใต้ปกครองและผู้มีอำนาจปกครอง[39] ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องของ “กฎหมายธรรมชาติ (Natural law) และสิทธิตามธรรมชาติ (Natural rights)” ซึ่งความมุ่งหมายที่แท้จริงที่ได้มีการเสนอความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ ขึ้นมา ก็เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ เนื่องจาก ผู้ใช้อำนาจปกครอง และผู้อยู่ใต้ปกครองมักมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ และเนื่องจากผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองของรัฐพยายามดิ้นรนที่จะมีสิทธิเสรีภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทำให้ในขณะเดียวกันผู้มีอำนาจปกครอง ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจอย่างเต็มที่เพื่อพยายามจำกัดการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวด้วย

แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ เชื่อว่า สิทธิทั้งหลายเกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อมๆ กับมนุษย์ และถือว่าความยุติธรรมมาก่อนตัวบทกฎหมาย[40] แนวความคิดดังกล่าวได้ยอมรับว่ากฎหมายตามธรรมชาติมีอยู่จริง แม้มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็เป็นหลักกฎหมายที่สูงควรแก่การเคารพยิ่งไปกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยผู้ปกครองประเทศ สิทธิทั้งหลายแห่งมนุษยชาติเกิดขึ้นตามกฎหมายธรรมชาติ ส่วนกฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังนั้น เป็นเพียงการยอมรับหรือรับรองสิทธิที่ได้มีอยู่แล้วว่ามีอยู่จริง และรัฐบังคับคุ้มครองให้เท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้ก่อตั้งหรือประกาศสิทธิให้มนุษย์แต่อย่างใด เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และใครผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ ซึ่งต่อมามีการขยายความหมายครอบคลุมไปถึง สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองป้องกันไม่ให้ถูกจับกุมคุมขังโดยอำเภอใจ สิทธิที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดในเคหะสถาน สิทธิที่จะมีเสรีภาพ

---

[39] กุลพล พลวัน. (2520). ***สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ***. กรุงเทพฯ: การเวก. หน้า 8

[40] ชนินทร์ ติชาวัน. (2551). ***สิทธิเสรีภาพในสังคมไทย.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1236. [2558, 9 ตุลาคม]

ในการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ สิทธิและเสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา รวมถึงสิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ การค้าการลงทุน เป็นต้น

ต่อมาแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าว ได้มีการอธิบายขยายความจนกลายเป็นสิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐ โดยให้เหตุผลว่าผู้ปกครองรัฐ ต้องมีขอบเขตในการใช้อำนาจ ที่ห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐล่วงล้ำเข้าไปใช้อำนาจรัฐในดินแดนของบุคคลได้ เมื่อผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐมีพันธะกรณีที่จะต้องงดเว้นไม่ใช้อำนาจรัฐ จึงเท่ากับประชาชนของรัฐมีสิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐนั่นเอง[41] และนอกจากจะเป็นการจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว สิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล ก็จะต้องไม่ถูกล่วงละเมิดจากการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย นั่นก็หมายความว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคลจะต้องใช้ภายในเขตแดนของสิทธิและเสรีภาพแห่งบุคคลนั้นๆ และต้องไม่ล่วงเข้าไปในเขตแดนของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อสิทธิและเสรีภาพนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ โดยพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เป็นสิ่งที่มีค่าติดตัวมนุษย์แต่ละคนมาแต่กำเนิด เสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในร่างกายก็ดี เสรีภาพเหล่านี้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ[42] กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นผลผลิตจากธรรมชาติที่ให้แก่มนุษย์ทุกๆ คน และมนุษย์แต่ละคนก็พึงมี สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพิกถอนไม่ได้ เว้นเสียแต่ธรรมชาติจะเรียกคืน ดังนั้นในยุคแรกๆ ของการรับรองสิทธิและเสรีภาพนั้น จะเน้นไปในทางการรับรองเรื่องดังกล่าวให้แก่ปัจเจกชน การพิจารณาสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นการพิจารณาแบบบริสุทธิ์ แต่อย่างไรตามเมื่อรัฐถือกำเนิดเกิดขึ้น รัฐก็มีบทบาทในการปกครองดูแลคนในบังคับของรัฐ และในการปกครองดูแลดังกล่าวรัฐจะนิ่งดูดายไม่ใส่ใจต่อสิทธิและเสรีภาพของคนในบังคับของรัฐและในการปกครองของรัฐไปไม่ได้ โดยเฉพาะในรัฐสมัยใหม่ที่ส่วนใหญ่นิยมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

สำหรับรัฐที่อยู่ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law system) ก็จะมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ของรัฐ ดังนั้นจะเห็นถึงอิทธิพลและบทบาทของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติที่มีอยู่เหนือกว่าสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างมาก โดยสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองปฏิเสธที่จะไม่รับรองสิทธิเสรีภาพ

---

[41] ชนินทร์ ติชาวัน. (2551). ***สิทธิเสรีภาพในสังคมไทย.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1236. [2558, 9 ตุลาคม]

[42] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). ***หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน.*** กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 197-198

ที่เป็นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ตามแนวคิดสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติไม่ได้ เพราะเป็นผลผลิตตามธรรมชาติที่จำต้องยอมรับ และนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร เท่ากับเป็นการแปลงสภาพจากสิทธิเสรีภาพตามฝ่ายธรรมชาติมาเป็นสิทธิเสรีภาพตามฝ่ายบ้านเมือง[43] ส่วนรัฐที่อยู่ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law system) ก็จะปรากฏเรื่องดังกล่าวในกฎหมายจารีตประเพณีที่ได้ตราเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ตั้งแต่มนุษย์เกิดขึ้นมาบนโลกใบนี้ เป็นสิ่งที่ได้มาโดยไม่ต้องไปเสาะแสวงหาด้วยวิธีการหรือจากแหล่งใดๆ และเมื่อทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน ก็ไม่มีอำนาจใดๆ มาบังคับหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ ดังนั้นรัฐในฐานะของผู้ปกครองที่ทำหน้าที่ดูแลกติกาของสังคม จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ เพราะไม่เช่นนั้นแล้ว ทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวกระทำการในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งท้ายที่สุดจะนำมาซึ่งความป่าเถื่อนและไม่สงบสุขของสังคม

2.2.2 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพเป็นคำที่ใช้ควบคู่กันเสมอ แต่ความหมายของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีความหมายที่แตกต่างกันทั้งความหมายทั่วไปและความหมายตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายไว้หลากหลาย ดังนี้

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์[44] ให้ความเห็นไว้ว่า สิทธิตามความหมายทั่วไปนั้นเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย ดังนั้นถ้าบุคคลใดเป็นผู้ทรงในสิทธิ บุคคลอื่นๆ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่อการใช้สิทธิของบุคคลนั้น สำหรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนอันเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์หรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงบุคคลอื่น สำหรับเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในการกำหนดตนเองโดยอิสระที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยตนเอง

---

[43] เรื่องเดียวกัน. หน้า 198

[44] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). ***หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ.*** กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 23

โดยไม่ต้องให้รัฐหรือบุคคลอื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้การใช้เสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น

บรรเจิด สิงคะเนติ[45] ให้ความเห็นไว้ว่า สิทธิ ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคล ในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น แต่สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjective oeffentliche recht) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย ที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

เสรีภาพ หมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพจึงอยู่ที่ว่า สิทธิ เป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่เสรีภาพเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลแต่อย่างใด

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์[46] ให้ความเห็นไว้ว่า สิทธิ เป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน

เสรีภาพ เป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ

มานิตย์ จุมปา[47] ให้ความเห็นไว้ว่า สิทธิ (Right) คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น

เสรีภาพ คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น

---

[45] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). ***หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.*** กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 47

[46] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). ***สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ***. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 17

[47] มานิตย์ จุมปา. (2557). ***หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ***. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 82-83

สกล สกลเดช[48] ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับไว้ว่า สิทธิ หมายถึง สิ่งที่ไม่มีรูปร่าง ซึ่งมีอยู่ในตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดหรือกำหนดขึ้น โดยกฎหมายให้ได้รับประโยชน์ และมนุษย์เป็นผู้เลือกใช้สิ่งนั้นเอง โดยไม่มีผู้ใดมาบังคับได้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประเภทใดไม่มีการบังคับว่าต้องใช้สิทธินั้นเสมอไป จะใช้หรือไม่ใช้สิทธิที่ตนเองมีอยู่ย่อมเป็นไปตามความสมัครใจของผู้มีสิทธิดังกล่าว และไม่ถือว่าเป็นการผิดกฎหมายหรือต้องรับโทษแต่ประการใด

เสรีภาพ คือ สภาวการณ์ของมนุษย์ ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่บุคคลนั้นประสงค์ที่จะกระทำ

2.2.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพมีหลายลักษณะ ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงการแบ่งประเภทสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ และการแบ่งประเภทโดยใช้หลักเกณฑ์เงื่อนไขการจำกัดสิทธิ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การแบ่งประเภทของสิทธิโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ

การแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ พิจารณาจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญที่จะให้ความคุ้มครองซึ่งอาจแบ่งสิทธิและเสรีภาพได้ ดังนี้

(1.1) สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของทุกๆ คน สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุกๆ คน โดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใดหรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วย[49] สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุแต่เพียงอย่างเดียวว่า เพราะเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น

(1.2) สิทธิพลเมือง สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น เช่น สิทธิในทางการเมือง สิทธิในการได้รับ

---

[48] สกล สกลเดช. (2543). การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ใน วิชัย ศรีรัตน์ (บรรณาธิการ), ***สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย.*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า25-26

[49] บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 50

การรักษาพยาบาล หรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น

2) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิ

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิ แบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ และสิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย[50] ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(2.1) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนั้น รัฐธรรมนูญเพียงแต่กำหนดว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย แต่สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ

(2.2) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้น จะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือต้องผูกพันกับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งเป็นพิเศษ หรือต้องดำเนินการโดยวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเท่านั้น

(2.3) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายนั้น เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใดๆ ทั้งสิ้น

2.2.4 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึง การรับรองสิทธิและเสรีภาพและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การรับรองสิทธิและเสรีภาพ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สิทธิและเสรีภาพนั้นมีพื้นฐานโดยตรงมาจากธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติอันมีอยู่โดยธรรมชาติและมีลักษณะเป็นเอกเทศแยกออกมาจากกฎหมาย ในสมัยกรีกและโรมันโบราณนั้น ได้มีการเริ่มต้นความคิดทางปรัชญาที่สามารถจะพัฒนาต่อไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ได้ แต่สิ่งที่ขาดไปในสมัยนั้นก็คือ การแปลงสิ่งเหล่านั้นให้มาเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้ ต่อมาในสมัยกลางได้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอาณาจักรกับฝ่ายศาสนจักร และท่ามกลางความขัดแย้งนี้เอง ก็ได้กลายเป็นโอกาสสำหรับการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐานขึ้นมา ซึ่งนักคิดและนักปรัชญาในรุ่นต่อมาได้พัฒนาจนกลายเป็นกฎหมายธรรมชาติที่เรียกร้องว่าผู้ปกครองต้องปกครองด้วยความเป็นธรรม และไม่ล่วงละเมิดเข้าไปดินแดน

---

[50] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). ***หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 52-55

อันเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน[51] เว้นแต่เท่าที่จำเป็นและได้มีเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และจากการที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ได้บัญญัติ รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้นั้น ได้มีการรับรองไว้ในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งพอจะแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ ดังนี้[52]

(1.1) การรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้เด็ดขาด หรือการรับรองสิทธิและเสรีภาพแบบสัมบูรณ์ คือ ไม่ยอมให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเลย ระบบนี้ต้องนำมาใช้อย่างระมัดระวังให้มากที่สุด เพราะเป็นการจำกัดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และทำให้รัฐธรรมนูญนั้นแข็งกระด้าง จนอาจต้องมีการละเมิดรัฐธรรมนูญในภายหลัง เช่น การปฏิวัติหรือรัฐประหาร ระบบนี้ควรจะใช้ได้เฉพาะสิทธิและเสรีภาพบางอย่าง เช่น สิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา

(1.2) การรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยมีเงื่อนไข หรือการรับรองสิทธิและเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ ซึ่งการรับรองประเภทนี้เป็นการรับรองโดยมีเงื่อนไขของกฎหมายอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(1.2.1) การรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยมีเงื่อนไขกฎหมายทั่วไป ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนี้ไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป เช่น เสรีภาพเคหสถาน ตามมาตรา 33 วรรคสอง[53] บัญญัติว่า “บุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดไว้ว่า “เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไม้มีข้อจำกัดใดๆ เพราะโดยแท้จริงแล้วการจำกัดเสรีภาพยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ด้วย[54]

---

[51] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). ***กฎหมายรัฐธรรมนูญ.*** กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 396-397

[52] บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 51-52

[53] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

[54] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 29

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

(1.2.2) การรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยมีเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่าการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งหรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทางตามมาตรา 34 การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การวางผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพมากขึ้น กล่าวคือการจะจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง ตามมาตรา 34 จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติได้จำกัดเสรีภาพในการเดินทางนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญขัดกับรัฐธรรมนูญการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางดังกล่าวเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 29[55] ดังกล่าวมาแล้วด้วย

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการทำให้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้น ซึ่งเดิมเป็นเพียงสมมติฐานที่ตั้งขึ้นมาหรือเป็นเพียงคำประกาศ หรือข้อเรียกร้องทางปรัชญา แปรสภาพจากสิทธิตามธรรมชาติมาเป็นสิทธิตามกฎหมาย[56] ทั้งนี้การรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการทำให้สิทธิและเสรีภาพ มีฐานะเป็นสิทธิที่สามารถเรียกร้องเอากับรัฐได้ ในขณะเดียวกันก็ได้รับการประกันจากรัฐไปพร้อมกันด้วย และเพื่อให้รัฐต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน[57] จึงจำเป็นต้องจัดวางสิทธิ และเสรีภาพเหล่านี้ไว้ในตำแหน่งที่อยู่สูงสุดของระบบกฎหมาย ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การนำสิทธิและเสรีภาพมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ยังส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นรัฐ อันเป็นการเปิดช่องให้มนุษย์สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างเสรีภายในประชาคมของรัฐนั้นๆ ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม"

[55] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 29

[56] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2546). ***หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.*** กรุงเทพฯ: รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 41

[57] สมยศ เชื้อไทย. (2535). ***คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว. หน้า 127

2) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนั้น มีจุดเริ่มต้นมาจากสำนักกฎหมายธรรมชาติที่เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เป็นสิ่งมีค่าที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด เสรีภาพต่างๆ นั้นเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงและเพิกถอนไม่ได้เว้นแต่ธรรมชาติจะเรียกคืน[58]

จากแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่เห็นว่า สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เป็นสิทธิตามธรรมชาตินั้น ได้ถ่ายทอดจากนักปรัชญาไปสู่นักการเมือง และประชาชนทั่วไป จนทำให้เกิดปฏิกิริยาทางการเมือง เพื่อต่อต้านและจำกัดอำนาจของกษัตริย์ และผู้มีอำนาจปกครองสำคัญหลายครั้ง และแต่ละครั้งได้มีการจัดทำเอกสารรับรองสิทธิของบุคคลให้เป็นที่แน่นอน เช่น กฎบัตรแมกนาคาร์ตา ค.ศ. 1215 การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 เป็นต้น[59] และจากการกระทำที่ทารุณโหดร้ายของรัฐต่อผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง จึงเกิดแนวคิดว่าด้วยความชอบธรรมในการแทรกแซง เพื่อยกเว้นเกี่ยวกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม และกลายเป็นจุดผลักดันให้เกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติขึ้น[60] และหลายประเทศได้นำหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประเทศไทยด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น ปรากฏออกมาในลักษณะของการกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลผูกพันรัฐสภาโดยตรงในการออกกฎหมาย ว่าจะออกกฎหมายให้มาขัดกับเนื้อหาและสาระของสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้[61] สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งก็คือ โดยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ และการรับรองโดยปริยาย และถึงแม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงก็ตาม แต่การรับรองโดยปริยายก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีบทบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องเคารพต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยสามารถแบ่งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

---

[58] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 197-198

[59] กุลพล พลวัน. (2547). ***สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก***. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 11

[60] ภานุพันธ์ ชัยรัต. (2549). ***การพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในคดีปกครองประเภทสิ่งแวดล้อม การผังเมือง อาคาร โรงงาน และเหตุเดือดร้อนรำคาญ.*** กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 22-23

[61] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2554). ***คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ.*** กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 141

(2.1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐและองค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพเด็ดขาด เช่น เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อ และศาสนา ดังนั้นถ้ามีกฎหมายที่ตราออกมาแล้วกระทบต่อเสรีภาพแบบเด็ดขาดดังกล่าว ก็ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(2.2) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจตามความเป็นจริง เช่น มีกำลังทหารและกำลังตำรวจอยู่ในอำนาจ ดังนั้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ต้องกระทำโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่าการจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากประชาชนหรือจากตัวแทนของประชาชนในรัฐสภา ไม่ใช่ตราออกมาจากกองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน เช่น การกำหนดโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ถือว่าเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของประชาชน แต่ก็สามารถทำได้เพราะเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากรัฐสภา หรือการเวนคืนที่ดินของประชาชน ก็ถือว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในกรรมสิทธิ์ของประชาชนแต่ก็ทำได้เพราะมีกฎหมายเวนคืนที่ดิน ซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

(2.3) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้[62] เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพขัดกับรัฐธรรมนูญ ต้องมีองค์กรชี้ขาดให้กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดเสรีภาพ ก็ต้องให้มีองค์กรชี้ขาดให้หยุดการกระทำและใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้รัฐยังต้องมีภาระที่จะต้องดูแลกรณีเอกชนคนหนึ่งละเมิดสิทธิเสรีภาพเอกชนอีกคนหนึ่ง โดยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนและลงโทษผู้ที่กระทำการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กล่าวโดยสรุปแล้ว การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ คือเป็นสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิพลเมือง ทั้งนี้เมื่อรัฐได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแล้ว ส่งผลให้รัฐและองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องให้ความคุ้มครองและต้องดำเนินการด้วยระมัดระวังอย่างยิ่ง ที่จะไม่ละเมิดหรือขัดแย้งต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้สามารถแบ่งการรับรองสิทธิออกได้เป็น 3 ประการ คือ ประการแรก การรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ ประการที่สอง การรับรองโดยปริยาย กล่าวคือเป็นที่เข้าใจและรู้กันอยู่แล้ว และประการที่สามคือการรับรองโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นเสมือนหัวใจของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจ

---

[62] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 195

อธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของปวงชน[63] สิทธิและเสรีภาพเป็นสิทธิของบุคคลที่เกิดมาในฐานะเป็นมนุษย์ปุถุชน และในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ เป็นสิทธิที่มุ่งให้เฉพาะราษฎรของประเทศของตน ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานส่วนบุคคล และโดยที่หลักการประชาธิปไตยมีพัฒนาการอย่างมากในปัจจุบัน ความหมาย ของสิทธิและเสรีภาพ จึงขยายขอบเขตกว้างขวางออกไปครอบคลุมไปถึงสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมด้วย

2.3 หลักความเสมอภาค

ความเสมอภาค เป็นคำที่มักได้ยินพร้อมกับ สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กลุ่มคำดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการพิทักษ์ประโยชน์ สร้างความสงบ และการอยู่อย่างสันติสำหรับมนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียม หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการเชื่อมประสานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

ความเสมอภาคในความหมายตามหลักสิทธิมนุษยชน หมายถึง ความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนในการได้รับสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยผ่านการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์[64]ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตย ที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยในหัวข้อหลักความเสมอภาคนี้ ประกอบด้วยเนื้อหา 5 ส่วน คือ แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค ความหมายของหลักความเสมอภาค ประเภทของหลักความเสมอภาค หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค และหลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงดังต่อไปนี้

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้ อำนาจของตนตามอำเภอใจ[65]

---

[63] ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2552). ***หลักกฎหมายมหาชน.*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 263

[64] ศรัณยุ หมั้นทรัพย์. (2557). **ความเสมอภาค.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.humanrightscenter.go.th /sites/en /IHR/HRI/13 ความเสมอภาค.pdf. [2558, 4 ตุลาคม]

[65] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). ***หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.*** วารสารจุลนิติ ม.ค.-ก.พ. 2555. หน้า 50

โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็น การให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

1) ที่มาและแนวความคิดของหลักความเสมอภาค

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบัน ได้รับการรับรองอย่างชัดแจ้ง โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาค ที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน หรือหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” เป็นการยอมรับสิทธิและเสรีภาพอันติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ แสดงให้เห็นถึงการยอมรับทฤษฎีตามสำนักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ในประเทศฝรั่งเศสได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยต้องการกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรม โดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมาย่อมเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้” และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยมในสมัยนั้นด้วย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน ซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 โดยการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 นี้ ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาและยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ดังกล่าว ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคนรวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นว่าเป็นหัวใจของสังคม ตามทฤษฎีนี้ถือว่าหัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวก่ายสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม โดยเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอกันภายใต้กฎหมาย ความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน” ต่อมาความคิดที่ว่ามนุษย์เกิดมาย่อมเสมอภาคกัน ตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ 1789 นี้ได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 และปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 โดยได้แสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

โดยรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 ได้ยืนยันคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946[66] ไว้ด้วย

ดังนั้นจึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย จึงเป็นเรื่องเดียวกันและเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากอุดมคติในการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส อันได้แก่ เสรีภาพ เสมอภาค และภารดรภาพ ประกอบกับมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่ได้รับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชน โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา และยังเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกายอันเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ และต่อมาประเทศต่างๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรม

2) วิวัฒนาการแนวคิดของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในสมัยดั้งเดิมนั้น เกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคโรมัน ตามคำสอนของศาสนาคริสต์นั้น กล่าวไว้ว่า ทุกคนเสมอเหมือนกันในสายตาของพระผู้เป็นเจ้า รับรองความเท่าเทียมกันของทุกคนไม่มีผู้ชาย ไม่มีผู้หญิง ไม่มีทาส ไม่มีชนเสรี ทุกคนเท่าเทียมกันหมด[67] ต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเสมอภาค โดยสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นซึ่งแปรผันตามที่ดินและเจ้าของที่ดินเจ้าศักดินา แต่อย่างไรก็ตามความไม่เสมอภาคดังกล่าวในสมัยกลางได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเกิดชนชั้นกลางที่เข้มแข็งขึ้นมาก จนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งต่อมาได้มีเอกสารที่แสดงออกถึงหลักความเสมอภาคที่ดีที่สุดคือคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 โดยบัญญัติรับรองไว้ถึง 3 มาตรา ได้แก่[68]

มาตรา 1 มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้ก็แต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม

มาตรา 6 กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกัน

---

[66] โปรดู Preamble to the Constitution of 27 October 1946. (Online) Available: http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/cst3.pdf. [2015,10 October].

[67] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 129

[68] สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). ***กฎหมายรัฐธรรมนูญหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 71-74

เบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียม กันในเรื่องศักดิ์ศรี สถานะและงานภาครัฐตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน

มาตรา 13 เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคน โดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน

ภายหลังแนวคิดของหลักความเสมอภาคดังกล่าวก็ได้ถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศเพื่อเป็นการรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้ง เช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 บัญญัติ ถึงหลักความเสมอภาคไว้ว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตย และเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชน โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิดเชื้อชาติหรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย”

อนึ่งรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 ก็นำหลักความเสมอภาคไปบัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา 3[69] ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

1) มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย

2) ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่

3) บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศ ชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนาหรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ”

นอกจากนี้ ยังมีเอกสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้เช่นเดียวกัน เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา เป็นต้น

---

[69] The Basic Law of the Federal Republic of Germany. Article 3 (Equality before the law)

(1) All persons shall be equal before the law.

(2) Men and women shall have equal rights. The state shall promote the actual implementation of equal rights for women and men and take steps to eliminate disadvantages that now exist.

(3) No person shall be favoured or disfavoured because of sex, parentage, race, language, homeland and origin, faith, or religious or political opinions. No person shall be disfavoured because of disability

2.3.2 ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค เป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต้องให้ความคุ้มและรับรองหลักการดังกล่าว และถือเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐ จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลายท่าน ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคไว้ ดังนี้

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์[70] ได้ให้ความเห็นไว้ว่า หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพ และเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

ปรีดี พนมยงค์[71] ได้ให้ความเห็นไว้ว่า มนุษย์ต้องใช้ความเป็นอิสระของตนอย่างเสมอภาคกับเพื่อมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งความเสมอภาคนี้คือความเสมอภาคในกฎหมาย คือ มีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น

มานิตย์ จุมปา[72] ได้ให้ความเห็นไว้ว่า มนุษย์เมื่อเกิดมาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง การเสมอภาคกันในกฎหมายและเสมอภาคในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบ้านเมือง

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์[73] ได้ให้ความเห็นไว้ว่า หลักความเสมอภาค คือ สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

---

[70] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2558). ***หลักความเสมอภาค.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.pub-law.net. [2558, 8 ตุลาคม]

[71] ปรีดี พนมยงค์. (2526). ***ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์.*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 154

[72] มานิตย์ จุมปา. (2541). ***ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.*** กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 32

[73] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). ***หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.*** กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34

สมคิด เลิศไพฑูรย์[74] ได้ให้ความเห็นไว้ว่า หลักความเสมอภาคเป็นหลักการที่ความสัมพันธ์กับหลักเสรีภาพจนไม่อาจแยกได้ เนื่องจากเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของเสรีภาพของประชาชน และเป็นหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย หลักความเสมอภาคคือ หลักที่ว่าในสถานการณ์เหมือนกันต้องปฏิบัติด้วยหลักเดียวกัน แต่หากสถานการณ์ต่างกันต้องเลือกปฏิบัติโดยใช้เกณฑ์ที่ต่างกัน ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงหมายถึง ความเสมอภาคในกฎหมาย คือ การมีสิทธิหน้าที่ในทางกฎหมายซึ่งอาจจะเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่หรือภาระ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความเสมอภาค จึงหมายถึง ความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนในการได้รับสิทธิพื้นฐานและการปฏิบัติจากรัฐโดยไม่เลือกว่าเป็นใคร ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ในการทำให้สังคมเกิดความเสมอภาคในทุกเรื่อง ดังนั้นองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมและสร้างความเท่าเทียมต่อประชาชนทุกคนภายใต้ปกครองของรัฐนั้น ตลอดจนการได้รับผลประโยชน์และความคุ้มครองจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกันด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ หลักความเสมอภาค ยังเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ โดยเป็นหลักการที่รับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่าง เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ดีองค์กรของรัฐอาจปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคลได้[75] ทั้งนี้หลักความเสมอภาคยังประกอบด้วยหลักการย่อยๆ อีก 4 ประการ ได้แก่[76]

1) หลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย

2) หลักความเสมอภาคของบุคคลในการทำงานในหน่วยงานของรัฐ

3) หลักความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับการบริการสาธารณะ

4) หลักความเสมอภาคของบุคคลต่อการรับภาระสาธารณะ

2.3.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค สามารถแบ่งแยกออกได้ 2 ประเภท คือ หลักความเสมอภาคทั่วไปและหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง[77] ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

---

[74] สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). "หลักความเสมอภาค". ***วารสารนิติศาสตร์,*** 30(2). หน้า 164-166

[75] สำนักงานศาลปกครอง. (2552). ***หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม.*** กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 4

[76] ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). ***คำอธิบายกฎหมายปกครอง.*** (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 83

[77] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 133

1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคน ที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมิได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้ว ก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นๆ ซึ่งหลักความเสมอภาคทั่วไปนี้ เป็นข้อเรียกร้องทั่วไปถึงความเท่าเทียมกันในการใช้กฎหมาย โดยเป็นหลักที่ผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติให้คำนึงถึงหลักความเสมอภาคในการตรากฎหมาย[78]

หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นหลักการที่ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งได้วางหลักการพื้นฐานเอาไว้ กล่าวคือ ใน มาตรา 3 วรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติ “หลักความเสมอภาคทั่วไป” ส่วนในมาตรา 3 วรรคสอง เป็นเรื่อง “หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง” และมาตรา 3 วรรคสาม เป็นเรื่อง “หลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ” หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นข้อเรียกร้องทั่วไปถึงความเท่าเทียมกันในการใช้กฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย” กับหลักความเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคของกฎหมาย” อันเป็นหลักที่ผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ[79]

อิทธิพลของมาตรา 3 ในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีดังกล่าวได้ขยายผลไปในเกือบทุกๆ เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่เอกชน เช่น มาตรการในการให้เงินสนับสนุนแก่กิจการของเอกชน เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ต้องมีการพิจารณาจัดสรรให้โดยทั่วถึง และเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ หลักความเสมอภาค ยังมีบทบาทสำคัญในขอบเขตการใช้กฎหมายเกี่ยวกับ

---

[78] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). ***หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนาย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 128

[79] มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีโครงสร้างเหมือน กับมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

การประกันสังคม กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและกฎหมายแรงงาน สัญญาจ้างแรงงาน ความเท่าเทียมกันของค่าตอบแทนระหว่างหญิงและชาย[80]

2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น[81]

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไป กับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุกๆ เรื่องโดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และบุคคลทุกๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้[82] ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง อาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่ม บุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษ ซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ซึ่งถ้าหากกฎเกณฑ์ใด ได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ไม่จำต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า มาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการกำหนดและขยายขอบเขตหลักความเสมอภาค ซึ่งประเทศต่างๆ ได้นำไปปรับใช้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น และในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ได้กำหนดหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ใน มาตรา 3 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ให้รัฐดำเนินการสนับสนุนเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งความมีสิทธิเท่าเทียมกันของหญิงและชาย และดำเนินการเพื่อให้เกิดผลในการขจัดความไม่เท่าเทียมกันที่มีอยู่”[83]

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นการทำให้หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นรูปธรรม ในขณะที่ตามหลักความเสมอภาคทั่วไปนั้น อาจจะปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ระหว่างข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน และมีเหตุผลที่อธิบายการปฏิบัติให้แตกต่างนั้นได้ แต่ในขอบเขตดังกล่าวนี้เอง มาตรา 3 วรรคสอง ได้กำหนดว่าลำพังแต่ข้อเท็จจริงว่าฝ่ายหนึ่งเป็นชายอีกฝ่ายหนึ่งเป็นหญิง ในกรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นเกณฑ์ของความแตกต่างที่เป็นสาระสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ไม่อาจที่จะละเว้นไม่คำนึงถึงความแตกต่างในทางกายภาพ และความแตกต่างในทางหน้าที่

---

[80] สำนักงานศาลปกครอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 75. หน้า 12

[81] บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 78. หน้า 128

[82] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 133

[83] สำนักงานศาลปกครอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 75. หน้า 15

ทางสังคมระหว่างหญิงกับชายได้อย่างสมบูรณ์[84] ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ความแตกต่างระหว่างหญิงกับชายนั้น อาจจะเป็นเหตุผลที่สำคัญของการปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ เมื่อการปฏิบัติให้แตกต่างนั้นได้คำนึงถึงความแตกต่างในทางกายภาพ และความแตกต่างในทางภาระหน้าที่ทางสังคมระหว่างหญิงกับชาย

2.3.4 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค เพื่อให้เกิดความยุติธรรม มีดังนี้[85]

1) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน โดยหลักของการปฏิบัตินั้นไม่ได้เรียกร้องให้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง คือไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่าง[86] เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้เกิดผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับ การปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคล ซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ย่อมมีเนื้อหารายละเอียดและผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้างๆ อีกตัวอย่างหนึ่งคือ การที่รัฐกำหนดราคาตั๋วรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองและชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

---

[84] เรื่องเดียวกัน, หน้า 15

[85] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2558). ***หลักความเสมอภาค.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.pub-law.net. [2558, 8 ตุลาคม]

[86] บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 78. หน้า 131

จะเห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคนั้นไม่ได้บังคับให้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน แต่บังคับให้ปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน[87] หากปรากฏว่าบุคคลนั้นมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันรัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเดียวกัน หากบุคคลต่างประเภทกันก็ต้องปฏิบัติต่างกันออกไป

2) การใช้กฎเกณฑ์แตกต่างกัน ต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้น แตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน[88] เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญ กำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเท่ากับข้าราชการ ซึ่งได้บำนาญ 10 ปีไม่ได้ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกันคือเวลาราชการไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกัน ไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเสมอกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตาม

3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่[89] เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอัน เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างเร็วที่สุด และการใช้ มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระดังกล่าวจะอ้างหลักความเสมอภาคต่อรัฐไม่ได้

---

[87] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 73. หน้า 35

[88] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2545). หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส. ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ (บรรณาธิการ), ***รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซน์ www.pub-law.net.*** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 103

[89] เรื่องเดียวกัน. หน้า 103

4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือการแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวกคือการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม และยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่ ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดี้[90] และประธานาธิบดีจอห์นสัน[91] ที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมืองขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1964 และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าวโดยการตัดสินในคดี Regents of University of California V.Bakke[92] ว่าการที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่งร้อยละ 16 ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่างๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น หากจะทำการพิจารณาว่า มีการปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเหมือนหรือต่างจากอีกบุคคลหนึ่งหรือไม่ ให้ถือหลักการ “สาระเหมือน ปฏิบัติเหมือน สาระต่างปฏิบัติต่าง” นั่นคือ ต้องพิจารณาจากบุคคลที่จะนำมาเปรียบเทียบ หากบุคคลที่นำมาเปรียบเทียบกันมีลักษณะเหมือนกันต้องปฏิบัติเหมือนกัน เช่น ผู้กระทำผิดกฎหมายต้องได้รับโทษที่เหมือนกัน จะพิจารณาว่าเพราะบุคคลหนึ่งมีเพศ ชาติ กำเนิด การศึกษา รายได้ หรืออื่นๆ ต่างจากอีกบุคคลหนึ่งจึงมีบทลงโทษที่แตกต่างกันไม่ได้ เพราะสาระสำคัญอยู่ที่การฝ่าฝืนกฎหมายเหมือนกันย่อมต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน ความไม่เท่าเทียมกันแต่เดิมของผู้กระทำผิดทั้งสองคนไม่ถือเป็นเงื่อนไข หรือสาระในการส่งเสริมให้เกิดการห้ามลงโทษ หรือการลงโทษมากน้อย

---

[90] John Fitzgerald Kenedy. 35th President of the United States. 1961-1963

[91] Lyndon Baines Johnson. 36th President of the United States. 1963-1969

[92] Regents of University of California V.Bakke , 438 U.S. 265, 98 S. Ct. 2733 (1978)

แตกต่างกัน เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาที่จะอนุญาตให้เฉพาะคนร่างกายปกติเข้าศึกษาย่อมมิได้เพราะย่อมสร้างความไม่เท่าเทียมกัน และเป็นการเลือกปฏิบัติ สาระสำคัญคือสิทธิในการได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมของมนุษย์ เงื่อนไขอื่นใดจะทำให้เกิดการไม่ได้รับการศึกษาย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่สามารถกระทำได้

อีกประการหนึ่ง หากบุคคลที่นำมาเปรียบเทียบ มีลักษณะไม่เหมือนกันก็จะปฏิบัติต่างกัน เช่น การเปรียบเทียบผู้พิการกับผู้ร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง และตัดสินว่ารัฐซึ่งจัดช่องทางพิเศษสำหรับผู้พิการ เป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมย่อมไม่ได้ เหตุเพราะผู้พิการและผู้สมบูรณ์แข็งแรงมีร่างกายที่แตกต่างกัน อันเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ชัดเจน แต่กลับเป็นตรงข้ามว่าการจัดช่องทางพิเศษสำหรับผู้พิการนั้น เท่ากับส่งเสริมความเสมอภาคและเท่าเทียมทางโอกาส สำหรับผู้พิการในการใช้บริการสาธารณะ กรณีนี้อธิบายได้เช่นเดียวกับการจัดที่เฉพาะสำหรับเด็ก สตรีมีครรภ์และคนชรา ของรถโดยสารประจำทาง ที่ช่วยส่งเสริมโอกาสในการได้รับบริการที่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย

2.3.5 หลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง

นอกจากการที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาคและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอสำหรับทุกคน หลักการให้ความเสมอภาค ถือเป็นหลักปฏิบัติที่สำคัญยิ่งในการปกครอง ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงจิตใจของผู้อยู่ใต้ปกครอง การปกครองประชาชนเพียงแต่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลนั้นไม่เพียงพอแต่จะต้องให้ความเสมอภาคด้วยเนื่องจากบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เสมอกันตามกฎหมาย[93] ซึ่งหลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองนี้มีผลบังคับที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎบังคับวางระเบียบเป็นการทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎข้อบังคับ และพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นรายๆ ไปไม่ได้เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โดยวางเงื่อนไขรายละเอียดไว้ล่วงหน้าสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ฝ่ายปกครองจะงดเว้นไม่ออกกฎกระทรวงและสงวนอำนาจไว้วินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่องๆ เมื่อมีกรณีเกิดขึ้นโดยไม่วางระเบียบไว้ล่วงหน้าย่อมทำไม่ได้ เนื่องจากการที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองออกกฎบังคับไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับแก่กรณีที่จะเกิดมีขึ้นเป็นการทั่วไปย่อมเป็นหลักประกันอย่างดี ที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในกฎหมาย เพราะเป็นการบัญญัติไว้ล่วงหน้าโดยไม่ได้คำนึงถึงกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ถ้าฝ่ายปกครองงดเว้นไม่ออกกฎ

---

[93] ประยูร กาญจนดุล. (2523). ***คำบรรยายกฎหมายปกครอง.*** กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 41-44

ไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และสงวนอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการเฉพาะกรณีเป็นรายๆ ไปย่อมไม่ให้หลักประกันแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ เพราะฝ่ายปกครองอาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งแตกต่างกับอีกเรื่องหนึ่งทั้งที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ได้[94] นอกจากนี้เอกชนย่อมไม่สามารถรู้ได้ล่วงหน้าว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร ไม่เหมือนกับกรณีที่มีกฎระเบียบวางไว้ล่วงหน้าเป็นการทั่วไปแล้ว เมื่อเอกชนได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจบิดเบือนเป็นอย่างอื่นได้ ถ้าปล่อยให้เป็นไปตามดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรและจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้ จึงอาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในผลปฏิบัติที่ให้แก่บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่ง

2) บทกฎหมายหรือข้อบังคับอย่างอื่นๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายย่อมมีผลบังคับฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับเอกชนพลเมือง[95]

เมื่อมีบทกฎหมายหรือกฎข้อบังคับวางเงื่อนไขไว้เป็นการทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจที่จะให้เอกสิทธิแก่บุคคลใดโดยยกเว้นไม่ให้ปฏิบัติตาม หรือจะบังคับให้ต้องมีภาระหน้าที่เกินไปกว่าที่บทกฎหมายหรือกฎข้อบังคับนั้นวางเงื่อนไขไว้ได้ ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัตินั้นๆ เว้นแต่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองผ่อนผันหรือยกเว้นได้ และฝ่ายปกครองไม่เพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามบทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แม้แต่กฎที่ออกโดยฝ่ายปกครองเองตามอำนาจที่บทกฎหมายให้ไว้ ก็ย่อมมีผลผูกพันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน เพราะกฎข้อบังคับนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมาย และมีผลใช้บังคับแก่ทุกคนโดยไม่มีข้อยกเว้น

3) ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคแม้แต่ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจได้

กรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือสถานะทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยกรณีสำหรับบุคคลหนึ่งให้แตกต่างกับกรณีสำหรับอีกบุคคลหนึ่งไม่ได้ ฝ่ายปกครองต้องไม่มีความลำเอียงและให้ผลปฏิบัติแก่บุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกบุคคลหนึ่ง ฝ่ายปกครองจะให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ใดผู้หนึ่งนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ และจะบังคับให้ผู้ใดต้องมีภาระหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้เช่นเดียวกัน

กฎหมายย่อมกำหนดเงื่อนไขแห่งความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนไว้ล่วงหน้าโดยชัดแจ้งว่า ฝ่ายปกครองจะบังคับให้ปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติได้เพียงใด รวมทั้งขอบเขตแห่งอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของเอกชน

---

[94] เรื่องเดียวกัน. หน้า 41

[95] เรื่องเดียวกัน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 93. หน้า 43

เพื่อเป็นการคุ้มครองไม่ให้ฝ่ายปกครองสั่งหรือบังคับตามอำเภอใจ นอกจากนี้ในการบังคับใช้กฎหมาย ฝ่ายปกครองต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถ้าฝ่ายปกครองพิจารณาเห็นว่าในกรณีใด การบังคับจะไม่เป็นผลดีต่อส่วนรวมเหมือนกับการงดเว้น ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะใช้วิธีนั้น และต้องไม่ถือเอาความสะดวกในการปกครองเป็นใหญ่กว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้ ย่อมทำให้สามารถสนองประโยชน์สาธารณะ และสามารถใช้กฎหมายบังคับได้เหมาะสมแก่เหตุการณ์ยิ่งขึ้น เพราะในการปกครองย่อมมีเหตุการณ์ยุ่งยากซับซ้อน บทกฎหมายจะกำหนดรายละเอียดไว้ล่วงหน้าครอบคลุมทุกกรณีย่อมทำไม่ได้ จึงต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจได้ในบางโอกาส เนื่องจากฝ่ายปกครองอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์และรู้ถึงความจำเป็นในทางปกครองอย่างดี จึงอยู่ในฐานะที่จะใช้กฎหมายบังคับแก่กรณีได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามการใช้ดุลยพินิจฝ่ายปกครองก็ต้องยึดประโยชน์ของประชาชนและเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ นอกจากนี้การใช้ดุลยพินิจจะได้ผลดีหรือไม่เพียงใด ย่อมอยู่ที่ความสุจริตและความรอบคอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย

จะเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาค มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ หรือการบริหารประเทศของรัฐบาล ภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือนโยบายที่เท่าเทียมและเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกฝ่าย ซึ่งจากหลักความเสมอภาคดังกล่าวในบริบทของการแก้ไขปัญหายาเสพติดแล้วนั้น ส่งผลให้รัฐต้องจัดให้มีระบบการบำบัดรักษาที่มีคุณภาพที่หลากหลาย มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักการสากลทั้งระบบสมัครใจ ระบบบังคับบำบัดหรือระบบต้องโทษ อีกทั้งในการบำบัดรักษาในแต่ละระบบ จำต้องให้บริการที่เท่าเทียมแก่ผู้เสพผู้ติดยาเสพติดทุกคน ซึ่งถือเป็นประชาชนคนหนึ่งที่รัฐมิอาจละเลยไปได้ ดังนั้นในหัวข้อหลักความเสมอภาคนี้ ผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ และชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่ขาดหลักความเสมอภาคในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ในบทที่ 4 ต่อไป

2.4 ภารกิจของรัฐ

ในหัวข้อภารกิจของรัฐนี้ เป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท ภารกิจและหน้าที่ของรัฐตามแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันประกอบด้วยเนื้อหา จำนวน 4 หัวข้อ คือ แนวความคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ ความหมายภารกิจของรัฐ พัฒนาการภารกิจของรัฐ และประเภทภารกิจของรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

แนวคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ เป็นการอธิบายลักษณะการกระทำ และการจัดระเบียบองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของการเกิดรัฐ หรือบรรลุตามจุดประสงค์ของประชาชนภายในรัฐ ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้รัฐเกิดขึ้นมา[96] เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนที่อยู่ร่วมกันในรัฐนั้น จึงเป็นหน้าที่อันสำคัญของรัฐในการที่จะก่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชน ซึ่งก็คือการรักษาความปลอดภัย รักษาความสงบเรียบร้อย และสร้างความยุติธรรมภายในรัฐ การรักษาเอกราชของรัฐโดยการป้องกันรักษาประเทศให้พ้นการคุกคามของรัฐอื่น ซึ่งในทางทฤษฎี มีแนวความคิดที่แตกต่างกันในการพิจารณาภารกิจของรัฐ กล่าวคือแนวความคิดหนึ่งเห็นว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตัวเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภารกิจอะไรเป็นพิเศษ[97] หรือเรียกอีกอย่างว่า แนวคิดที่มีลักษณะสัมบูรณ์ แต่อีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่า รัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีจุดประสงค์ เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มมนุษย์เพื่อสนองความต้องการร่วมกันของสังคมมนุษย์หรือประโยชน์สุขของมหาชน หรือเรียกอีกอย่างว่า แนวคิดที่มีลักษณะสัมพัทธ์

2.4.2 ความหมายภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐ หรือเรียกอีกอย่างว่า หน้าที่ของรัฐ เป็นหลักการที่ว่าด้วยความจำเป็นที่รัฐหรือรัฐบาลในประเทศนั้นๆ ต้องกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในรัฐ ซึ่งมีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนได้ให้ความเห็น เกี่ยบกับภารกิจของรัฐไว้หลายท่าน ที่สำคัญมีดังนี้

ประยูร กาญจนดุล[98] ได้ให้ความเห็นไว้ว่า รัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศอย่างสมบูรณ์ภายในอาณาเขตของรัฐ ดังนั้น ในอาณาเขตของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจเหนือบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐและเหนือบุคคลที่มิได้มีสัญชาติของรัฐ จึงเป็นที่มาของฐานอำนาจที่ทำให้รัฐสามารถดำเนินการใดๆ เพื่อให้สมเจตนารมณ์แห่งการกำเนิดรัฐ เจตนารมณ์นี้สะท้อนออกมาในรูปแบบสิ่งที่รัฐได้กระทำหรือให้บริการแก่ประชาชนภายในรัฐนั้นๆ

ชาญชัย แสวงศักดิ์[99] ได้ให้ความเห็นไว้ว่า รัฐ หมายถึงกลุ่มของมนุษย์ที่จัดตั้งขึ้นอย่างมั่นคง โดยที่ภายในรัฐมีการผูกขาดการใช้อำนาจบังคับ ความมั่นคงเป็นผลมาจากการครอบครองเขตดินแดน และรัฐแต่ผู้เดียวที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตดินแดน

---

[96] ประยูร กาญจนดุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 93. หน้า 4

[97] สมยศ เชื้อไทย. (2550). ***หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.*** (พิมพ์ครั้งที่3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 125.

[98] ประยูร กาญจนดุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 93. หน้า 4

[99] ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2538). ***ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1.*** กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 62.

ในระหว่างประชาชน ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติ นอกจากนี้รัฐยังหมายถึง อำนาจสาธารณะและการจัดระบบทั้งหมดของการปกครอง “อำนาจสาธารณะ” นี้หมายถึง “ผู้ปกครอง” เช่น รัฐมีหน้าที่ต้องแก้ปัญหาคนว่างงาน เป็นต้นสิ่งที่รัฐพึงกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในรัฐนี้ และอาจเรียกได้ว่าเป็นหน้าที่หรือภารกิจของรัฐ

สมยศ เชื้อไทย[100] ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับภารกิจของรัฐไว้ว่า ภารกิจของรัฐ คือภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ถูกทำลาย หรือสูญหายไป

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ[101] ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับภารกิจของรัฐไว้ว่า ภารกิจของรัฐคือแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และสิ่งที่รัฐต้องกระทำขึ้นเพื่อสนองประโยชน์ของประชาชนในรัฐและความผาสุกของส่วนรวม

จากความเห็นทางวิชาการข้างต้น จะเห็นได้ว่าภารกิจของรัฐ หมายถึง การที่รัฐสามารถกระทำการใดๆ เพื่อรักษาความเป็นรัฐ รวมถึงเพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์สุขของประชาชนภายในรัฐ ภารกิจของรัฐจึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับ เจตจำนงในการเกิดขึ้นของรัฐ และเกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์ประกอบที่ก่อกำเนิดรัฐ ได้แก่ ดินแดน ประชากร รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย

2.4.3 พัฒนาการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

การศึกษาพัฒนาการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ จะทำให้เข้าใจถึงที่มาและแนวคิดภารกิจของรัฐจากอดีตจนถึงปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ขอกล่าวถึงลำดับพัฒนาการภารกิจของรัฐที่เกิดขึ้นทวีปยุโรปซึ่งมีพัฒนาการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐมายาวนาน โดยแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วงใหญ่ๆ ดังนี้

1) ห้วงเวลาของรัฐผู้คุมกฎ

ในห้วงเวลาตั้งแต่ ค.ศ. 1789 ถึงสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914-1918) มีแนวความคิดว่ารัฐควรมีหน้าที่จำกัดอยู่แต่เพียงภารกิจหลักของรัฐ[102] เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหรือการป้องกันประเทศเท่านั้น รัฐไม่อาจดำเนินการในเรื่องที่เป็นภารกิจรองของรัฐได้เลย มิฉะนั้นจะเป็นการฝ่าฝืนทฤษฎีเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ดังจะสะท้อนให้เห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสหรัฐในห้วงเวลาดังกล่าว

---

[100] สมยศ เชื้อไทย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 97. หน้า 126

[101] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). ***กฎหมายรัฐธรรมนูญ.*** กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 277

[102] ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). ***กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 214

2) ห้วงเวลาของรัฐผู้ประกอบการ

ในห้วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งจนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1919-1939) มีแนวความคิดว่ารัฐจะต้องมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากภาวะหลังสงครามที่ต้องฟื้นฟูประเทศ มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ที่ถูกทำลายไปในระหว่างสงคราม ในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจของโลก ผู้ประกอบการในภาคเอกชนล้มละลาย มีคนว่างงานมาก ในทางกลับกัน เกิดมีทฤษฎีแบบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ที่ต้องการให้รัฐเข้ามาเป็นผู้ควบคุมทางเศรษฐกิจและสังคมแทนนายทุน[103]

3) ห้วงเวลาของรัฐ-สวัสดิการ

ห้วงเวลานี้เริ่มต้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 1945 พรรคแรงงานของสหราชอาณาจักร มีนโยบายที่จะให้รัฐเป็นผู้เข้ามาดำเนินการฟื้นฟูประเทศโดยตรง ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เรื่องที่เคยเป็น “ภารกิจรอง” ของรัฐกลับกลายเป็นภารกิจที่รัฐต้องให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ[104] ในห้วงนี้มีแนวความคิดว่าพลเมืองของรัฐทุกคนต้องมีคุณภาพชีวิตที่มีคุณภาพที่ดีทุกคนต้องมีความมั่นคงในชีวิต ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

4) ห้วงเวลาของรัฐเสรีแนวใหม่

ห้วงเวลานี้ เริ่มต้นในช่วง ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นที่ปรากฏแล้วว่าระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาร์กซิสต์ประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง การเข้ามาแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศที่ใช้ระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย ก็ไม่สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ จึงเกิดปฏิกิริยาต่อห้วงเวลาของ “รัฐสวัสดิการ” และเป็นการหวนกลับไปหาระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเรียกกันว่าระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจแนวใหม่ ซึ่งยอมรับบทบาทของรัฐในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการและผู้ประสานประโยชน์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทำให้รัฐไม่อาจที่จะปฏิเสธการหารายได้ เพื่อไว้ใช้ปฏิบัติภารกิจได้ แหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐคือภาษีอากรและอาจกล่าวได้ว่ารัฐสมัยใหม่เป็น “รัฐภาษีอากร”[105]

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าพัฒนาการภารกิจของรัฐ เกิดขึ้นมาพร้อมกับสังคมมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป ในยุคแรกๆ นั้น รัฐทำหน้าที่แต่เพียงการรักษากฎเกณฑ์และกติกาโดยรวมของสังคม รวมถึงการรักษาความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศเท่านั้น แต่เมื่อสังคมมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้ความต้องการของประชาชนภายในรัฐ รวมถึงการแย่งชิง

---

[103] เรื่องเดียวกัน. หน้า 214

[104] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). ***กฎหมายปกครอง.*** กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 336

[105] ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 102. หน้า 215

ทรัพยากรภายในรัฐมากขึ้นตามไปด้วย รัฐในฐานะผู้ดูแลกติกาโดยรวมของสังคม ก็ต้องเข้ามาจัดการตอบสนองต่อความต้องการของประชากรในเรื่องนั้นๆ เพื่อที่จะทำให้สมาชิกทุกคนที่อยู่ในสังคมมีอย่างมีความสุขและได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม

2.4.4 ประเภทภารกิจของรัฐ

การจัดแบ่งประเภทภารกิจของรัฐนั้น มีอยู่หลายทฤษฎีด้วยกัน เดิมการแบ่งประเภทภารกิจของรัฐนั้น แบ่งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นการแบ่งประเภทแบบดั้งเดิม ทั้งนี้ในปัจจุบัน ทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับสำหรับรัฐสมัยใหม่ คือ การแบ่งประเภทภารกิจของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือภารกิจพื้นฐานของรัฐ และภารกิจลำดับรองของรัฐ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ คือภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้โดยไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไป หรือเรียกว่าความมั่นคงของรัฐปลอดภัยของรัฐ ซึ่งมีผลต่อการมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัยของประชาชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐนั้นเอง นอกจากนี้ภารกิจพื้นฐานของรัฐ ยังเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและอำนาจอธิปไตย ภารกิจเช่นว่านี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม[106] ซึ่งสามารถแบ่งย่อยออกได้เป็น 4 ประการคือ

(1.1) อำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ

การที่จะทำให้รัฐเกิดความมั่นคงหรือความปลอดภัยต่อการคุกคามทั้งภายในและภายนอกรัฐได้นั้น รัฐจำต้องมีกำลังในการป้องกันและปราบปรามภัยคุกคามดังกล่าวในแง่นี้ รัฐจึงมีภารกิจใน 2 ด้าน คือ กิจการภายในประเทศ และกิจการภายนอกประเทศ[107] โดยกิจการภายในประเทศ คือ การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อย และมีสันติสุขภายในชุมชนต่างๆ ที่ตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง รัฐต้องดำเนินการไม่ให้ประชาชนทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกาย ทำลายชีวิต หรือแย่งชิงทรัพย์สินซึ่งกันและกัน รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิ หรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคนไม่ให้ถูกละเมิด โดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว ส่วนกิจการภายนอกประเทศ ได้แก่ กิจการทหาร ซึ่งรัฐต้องจัดตั้งหน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหมและกองทัพ ขึ้นมารับผิดชอบปกป้องอธิปไตยและต่อต้านการรุกรานจากรัฐอื่น

---

[106] เรื่องเดียวกัน. หน้า 212

[107] สมยศ เชื้อไทย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 97. หน้า 126

(1.2) อำนาจผูกขาดในการอำนวยความยุติธรรม

การธำรงรักษาไว้ซึ่งระบบกฎหมายนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐ ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีหน้าที่บอกว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างไร ดังนั้นการอำนวยความยุติธรรมจึงเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเอง แต่จะต้องอาศัยวิถีทางตามกฎหมายในการระงับหรือตัดสินข้อพิพาทโดยการนำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ศาลได้ทำการพิจารณาและมีคำพิพากษา

(1.3) อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ภารกิจการด้านการต่างประเทศนั้น ก็เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐเช่นเดียวกัน เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการฑูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็จะมีความมั่นคงปลอดภัย เพราะไม่มีศัตรูมารุกราน ภารกิจด้านนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบก็คือกระทรวงการต่างประเทศ โดยจะต้องดำเนินงานด้านการทูต เพื่อเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศต่างๆ การทำสนธิสัญญารวมตัวกับประเทศอื่นๆ[108] รวมทั้งการสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ หรือรวมกลุ่มระดับภูมิภาค อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

(1.4) อำนาจผูกขาดในด้านเงินตราและการคลัง

ความสำคัญของเงินตราในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้ว โดยสิทธิในการกำหนดเงินตราและในการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเทศนั้นเป็นสิทธิของรัฐมาแต่ไหนแต่ไร[109]นอกจากนี้ การแสดงออกถึงอำนาจผูกขาดของการคลังสาธารณะก็คือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำประมาณการรายจ่ายและรายรับที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของรัฐและมีการอนุมัติโดยการลงมติของรัฐสภา ดังนั้นหน้าที่ทางงบประมาณนี้มีความสำคัญทางการเมืองของรัฐอย่างยิ่งในปัจจุบัน

2) ภารกิจลำดับรองของรัฐ

ภารกิจลำดับรองของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ และถึงแม้ว่าภารกิจลำดับรอง จะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจลำดับรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์กรอื่นนอกจากรัฐบาล อาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน[110] ดังนั้นภารกิจ

---

[108] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). ***คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.*** กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 73

[109] ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 102. หน้า 213

[110] เรื่องเดียวกัน. หน้า 212-213

ลำดับรองของรัฐ จึงเป็นภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐดีขึ้น หรือได้มาตราฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน ดังนี้

(2.1) ภารกิจทางด้านสังคมวัฒนธรรม เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้แก่ ด้านการศึกษา เช่น การจัดตั้งสถานศึกษาในระดับต่าง ด้านสาธารณสุข เช่น การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่เรื่องอาหารการกิน การรักษาพยาบาล การพักผ่อนหย่อนใจโดยการจัดตั้งสวนสาธารณะเป็นต้น ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ ส่งเสริมศิลปะการแสดงต่างๆ อันเป็นสมบัติของชาติ นอกจากนั้นยังมีภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

(2.2) ภารกิจด้านเศรษฐกิจ เป็นการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐอาจกระทำโดยการกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนั้นรัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการในเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจได้อีกด้วย[111] เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคมขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข รวมทั้งการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ การทำภารกิจของรัฐในด้านนี้ มีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐตามแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกัน

ภารกิจลำดับรองดังกล่าว ต่างจากภารกิจพื้นฐานซึ่งรัฐต้องดำเนินการเอง โดยภารกิจพื้นฐานนั้น รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพราะเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงลักษณะการเป็นรัฐ และภารกิจดังกล่าวต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการหรือนัยหนึ่งเป็น “ภารกิจทางปกครอง” นั่นเอง ดังนั้น องค์การเอกชนอื่นๆ จึงดำเนินการแทนไม่ได้ แต่ภารกิจลำดับรองไม่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การของเอกชน หรือชุมชนอื่นๆ ที่มิใช่รัฐทำภารกิจลำดับรองได้ เพราะภารกิจลำดับรองเป็นภารกิจเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นงานพัฒนาเพื่อทำให้ประชาชน กินดีอยู่ดีมีความสุข ด้วยเหตุนี้ จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐาน ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ และถ้ารัฐใดเน้นปฏิบัติภารกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัดิการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐมีภารกิจที่ต้องดำเนินการอยู่ 2 ประการ โดยภารกิจประการแรกนั้น ได้แก่ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งรัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง ประกอบไปด้วย ภารกิจด้านการต่างประเทศ ภารกิจด้านการอำนวยความยุติธรรม ภารกิจด้านการรักษาความมั่น

---

[111] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 108. หน้า 75

ภายใน และภารกิจด้านการทหาร และประการที่สอง ได้แก่ ภารกิจลำดับรองของรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐอาจดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมจากรัฐก็ได้ เช่น การให้บริการด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬา การส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรม และการประกันการว่างงาน เป็นต้น

2.4.5 ภารกิจของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

ปัญหายาเสพติดถือเป็นปัญหาความมั่นคงปลอดภัยของมนุษยชาติ (Human security) และยาเสพติดเป็นตัวการที่สำคัญในการบ่อนทำลายกำลังทรัพยากรบุคคลของชาติ ความรุนแรงของสถานการณ์ยาเสพติด จะเป็นตัวแปรที่สำคัญให้มีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยทุกรัฐบาลจำต้องให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับที่สูงมาก โดยการกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (Protective regulatory policy)

ในอนาคตปัญหายาเสพติดยังคงมีแนวโน้มรุนแรงอยู่ และนับวันจะทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประชาชนมีความคาดหวังให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดในการควบคุม ป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อจะได้มีความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิต ด้วยเหตุนี้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้รัฐมีพันธกิจที่สำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ดังนี้[112]

1) ควบคุมความรุนแรงของสถานการณ์ปัญหายาเสพติด เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับสังคม โดยมุ่งลดอันตราเสี่ยงต่อยาเสพติดของกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ลดผู้เสพรายใหม่ผู้กระทำความผิดรายใหม่

2) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดพลังแผ่นดิน ความเข้มแข็ง และความยั่งยืนในระยะยาว

3) มุ่งส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือกับต่างประเทศในการควบคุมและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

---

[112] สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2558). ***แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558-2562.*** กรุงเทพฯ: สำนักยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. หน้า 18

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ เป็นแนวคิดที่อธิบายถึงบทบาทและหน้าที่ของรัฐที่มีต่อการดำรงอยู่ของรัฐ รวมถึงหน้าที่ในการปกป้อง คุ้มครองและให้บริการประชาชนภายในรัฐ ทั้งนี้การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด มิให้ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน ถือเป็นอีกหนึ่งภารกิจพื้นฐานของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ มิให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายยาเสพติด อันจะนำมาซึ่งอาชญากรรมและความไม่สงบสุขของประชาชน ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ นอกจากนี้การนำผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูที่เหมาะสม ตลอดจนมีระบบการบำบัดฟื้นฟูที่หลากหลาย มีคุณภาพและได้มาตรฐาน และเข้าถึงประชาชนผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดในทุกพื้นที่ ก็ยังเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐในด้านสวัสดิการและสาธารณสุขที่รัฐอาจดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้การควบคุมของรัฐก็ได้

2.5 แนวคิดว่าด้วยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับปัญหาผู้ติดยาเสพติด

ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดนั้น มีปัจจัยสำคัญมาจากผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดประการหนึ่ง และมาจากกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีกประการหนึ่ง โดยมีตัวแปรสำคัญที่ชี้วัดระดับความรุนแรงของปัญหา อยู่ที่ปริมาณจำนวนยาเสพติดที่กระจายอยู่ในประเทศ ปริมาณจำนวนผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดที่ยังไม่สามารถเลิกจากการติดยาเสพติดได้ ทั้งนี้ผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ ล้วนมีความผิดตามกฎหมายและมีโทษทางอาญาทั้งสิ้น อาทิ ความผิดฐานนำเข้า ส่งออก ความผิดฐานผลิต ความผิดฐานจำหน่าย ความผิดฐานครอบครอง และความผิดฐานเสพ ตลอดจนความผิดฐานสมคบ สนับสนุนและช่วยเหลือในการกระทำความผิดข้างต้นด้วย

ในปัจจุบัน ในต่างประเทศ รวมถึงประเทศไทย ดำเนินนโยบายต่อผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดในฐานะผู้ป่วย แม้การเสพยาเสพติด การครอบครองยาเสพติดจะเป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่ไม่อาจยอมความได้ ซึ่งสังคมโดยรวมและรัฐเป็นผู้เสียหาย[113] แต่ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายโดยตรงและได้รับความเสียหายลำดับแรกคือ ตัวผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดเอง ดังนั้นแนวความคิดที่จะลดทอนความเป็นอาชญากรรม รวมถึงการฟื้นฟูให้ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดสามารถลด ละ เลิกและกลับตัวกลับใจไม่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด และสามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคม

---

[113] กิตติกาญจน์ แดงกนิษฐ์. (2556). ***ความผิดอันยอมความได้ตามกฎหมายอาญา.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.sappaneti.com/board/ความผิดอันยอมความได้ตามกฎหมายอาญา.html. [2558. 1 ธันวาคม]

ได้อย่างปกติสุขจึงเป็นแนวทางที่รัฐบาลทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยให้ความสนใจ และนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศ

ในหัวข้อนี้ กล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีต่อผู้ติดยาเสพติดในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในการเบี่ยงเบนคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในระบบปกติ ตลอดจนเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดในการให้อภัย ให้โอกาสและให้การบำบัดฟื้นฟูด้วยความสมัครใจของผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อนโยบายและกฎหมายในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง ดังต่อไปนี้

2.5.1 ความเป็นมาของแนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

เรื่องความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) หรือเรียกโดยย่อว่า RJ เป็นแนวคิดใหม่ในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice) โดยมีวัตถุประสงค์จะแก้ไขปัญหาระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด ให้มีความเข้าใจซึ่งกันและกันในเหตุและปัจจัยอันก่อให้เกิดการกระทำความผิด และผลกระทบจากการกระทำความผิด ทำให้ผู้เสียหายเข้าใจสาเหตุของการกระทำความผิด ของผู้กระทำผิด และผู้กระทำความผิดได้ตระหนักถึงความเสียหายและผลที่ต่อเนื่องจากการกระทำความผิดที่ตนกระทำต่อผู้เสียหายการดำเนินกระบวนพิจารณาดังกล่าวจะทำให้ทั้งสองฝ่ายให้อภัยต่อกัน หรือมีความเข้าใจกันมากขึ้น ทั้งสองฝ่ายจะไม่มีความคิดในการแก้แค้นกันต่อไป ปัญหาข้อพิพาทและอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจึงยุติหรือลดน้อยลงได้ด้วยความเข้าใจต่อกัน[114]

แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นแนวคิดที่มีมาแต่ดั้งเดิมเป็นรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักสำหรับผู้คนทั่วโลกในยุคสมัยนั้น โดยกฎหมายของสังคมสมัยโบราณได้บรรจุหลักการของความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเรื่องการประเมินค่าเสียหายที่ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้แก่เหยื่ออาชญากรรม ไม่ใช่ชดใช้โดยอัตราโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิด ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 9 ในอาณาจักรแฟรงคิส (Frankish empire) มีการใช้โทษปรับแทนการชดใช้ค่าเสียหาย โดยศาลเป็นผู้ประเมินการกระทำความผิดว่าจะต้องชำระค่าปรับเท่าใด นำไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดกับรัฐมากกว่าเหยื่ออาชญากรรม

---

[114] พรณรงค์ ศรีตระกูล. (2555). ***การนำแนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มาใช้บริการจัดการคดีอาญาในศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดขอนแก่น.*** รายงานผลงานส่วนบุคคลหลักสูตร "ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น" รุ่นที่ 10 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 5

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น เป็นจุดเริ่มต้นให้เกิดเอกสิทธิแก่รัฐในการลงโทษผู้กระทำผิด ทำให้แนวคิดของหลักการความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ถูกบั่นทอนลง จนกระทั่งปลายคริสต์ศตวรรษที่ 12 พวกนอร์แมน (The Norman) เข้ายึดครองยุโรป ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดว่าอาชญากรรมเป็นเรื่องของความไม่จงรักภักดี และเป็นความผิดร้ายแรงที่กระทำต่อกษัตริย์[115] เป็นการตอกย้ำว่าการกระทำความผิดเป็นการทำให้รัฐเกิดความเสียหาย จึงทำให้แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งให้ความสำคัญกับการชดใช้ค่าเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมถูกบั่นทอนลงเป็นอย่างมาก แต่ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ยังอยู่ข้ามพ้นกาลเวลาหลายศตวรรษในพื้นที่ต่างๆ ของโลกดังปรากฏในตอนปลายศตวรรษที่ 21 มีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชุมชน Afikpo ประเทศไนจีเรีย โดยให้เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิด ครอบครัวทั้งสองฝ่ายและผู้แทนชุมชนมาพบกันเพื่อเจรจากำหนดค่าเสียหาย ซึ่งเป็นแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่จะทำให้คู่กรณีทั้งหมดได้เข้าใจซึ่งกันและกันอันจะนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคม[116]

2.5.2 ความหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

คำว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หรือ “Restorative Justice” เป็นคำที่องค์การสหประชาชาติกำหนดให้ใช้สำหรับกิจกรรมและโครงการในลักษณะนี้ และกำหนดความหมายว่าหมายถึง การอำนวยความยุติธรรมที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายซึ่งได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม อันเป็นการสร้าง “ความสมานฉันท์ในสังคม” เป็นเป้าหมายสุดท้าย[117]

Susan Sharpe[118] ให้ความหมายถึง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไว้ว่าเป็นแนวความคิดที่มีรากฐานแตกต่างจากการอำนวยความยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทน โดยมุ่งให้ความสำคัญกับสิ่งซึ่งจำเป็นต้องได้รับการเยียวยา (สำหรับเหยื่ออาชญากรรม) สิ่งซึ่งควรแก้ไขปรับปรุง (สำหรับผู้กระทำผิด) และสิ่งซึ่งควรเรียนรู้เมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้นในสังคม

---

[115] ธีระ นุชเปี่ยม. (2552). ***ยุทธศาสตร์การพัฒนายุโรปตะวันออกและยุโรปตะวันตก.*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 6

[116] เรื่องเดียวกัน. หน้า 7

[117] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2547). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งทางอาญาสำหรับสังคมไทย. ***ดุลพาห***, 51(2). หน้า 112-142

[118] British Columbia Association for Community Living (BCACL). (2006). ***Restorative Justice and People with Developmental Disabilities.*** British Columbia: Canada. The Centre for Restorative, Simon Fraser University. Page 1

(สำหรับชุมชน) แนวคิดนี้ทำให้ “เหยื่ออาชญากรรม” เป็นศูนย์กลางของกระบวนการ กล่าวคือ เหยื่ออาชญากรรมเป็นผู้กำหนดว่าอันตรายที่ตนได้รับคืออะไร และการชดใช้เยียวยาที่เหมาะสมสำหรับตนจะมีขนาดเท่าใด ขณะที่ “ชุมชน” สามารถเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมการเรียกร้องความรับผิดชอบจากผู้กระทำให้การสนับสนุนเหยื่ออาชญากรรม และประกันโอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูตนเองของผู้กระทำผิด

John Braithwaite[119] อธิบายว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม ให้เหยื่ออาชญากรรมเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรม ขณะเดียวกันก็บูรณาการผู้กระทำผิดและสังคมเข้าด้วยกัน โดยสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นประการแรก คือ การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม

Braithwaite อธิบายต่อไปว่า วิธีการที่ระบบกฎหมายตะวันตก รับมือกับอาชญากรรมนั้น ประกอบด้วยวิธีการที่ทำให้เหยื่ออาชญากรรมมีความรู้สึกสูญเสียอำนาจ ครั้งแรกก็เสียอำนาจให้กับผู้กระทำผิดและต่อมาก็เสียอำนาจให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม โดยพวกเหยื่ออาชญากรรมต้องพยายามอดกลั้นความรู้สึกต่ำต้อยเหล่านี้ไว้ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงเป็นการยังให้เกิดความยุติธรรมที่รอบคอบ (deliberative justice) เป็นวิธีการที่ผู้คนใช้ความสุขุมนุ่มนวลที่เหนือกว่า จัดการกับผลที่เกิดตามมาจากอาชญากรรม และป้องกันตนเองจากอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นในภายภาคหน้า

ดล บุนนาค[120] ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไว้ว่า เป็นแนวคิดและกระบวนการที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจะมาร่วมกันหาทางเยียวยาบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับความเสียหาย รวมทั้งร่วมกันกำหนดแนวทางป้องกันแก้ไขจำเลยมิให้กระทำความผิดซ้ำ โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม แนวคิดนี้เชื่อว่า เมื่อผู้กระทำความผิดสำนึกผิดในการกระทำของตนและผู้เสียหายให้อภัยด้วยความเต็มใจแล้ว จะทำให้คู่กรณีอยู่ร่วมกันในสังคมต่อไปได้ตามปกติ และจะทำให้สังคมนั้นเกิดความสงบสุข จึงอาจเรียกได้ว่า ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นกระบวนการยุติธรรมตามธรรมชาติที่มีอยู่แล้วในทุกสังคม มิใช่กระบวนการของรัฐ

---

[119] Braithwaite, John. (1998). Restorative Justice. ***The Handbook of Crime & Punishment.*** Michael Tonry (editor), Oxford: Oxford University Press, Page 323-344

[120] ดล บุนนาค. (2558). ***ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.*** เอกสารการฝึกอบรมโครงการพัฒนาคลินิกให้คำปรึกษาด้านจิตสังคมและการประชุมทางวิชาการความร่วมมือภาคีในรูปแบบสหวิชาชีพ. วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2558 ณ ห้องประชุมชั้น 9 ศาลแขวงนนทบุรี. หน้า 1

2.5.3 หลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มีหลักการสำคัญที่ให้โอกาสคู่กรณีมาร่วมกันตกลงปรองดองและแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้รูปแบบการเจรจาตกลงกันระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำผิด ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้[121]

1) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นแนวคิดที่มาจากฐานคติเกี่ยวกับการกระทำความผิดและสิทธิของเหยื่อ จึงนำมาใช้ได้ในคดีอาญาที่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการทำความผิดอาญาเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษไว้สูงเพียงใด เพราะแนวคิดนี้มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับเหยื่อและความสำนึกผิดของผู้กระทำความผิดเป็นหลัก

2) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นกระบวนการที่จะต้องมีความสมัครใจอย่างแท้จริงของคู่กรณีก่อนเข้าสู่การเจรจาและต้องมีอยู่ตลอดในระหว่างดำเนินการ จนกระทั่งมีการทำข้อตกลงแล้วเสร็จ ผู้กระทำความผิดจึงต้องรู้สึกสำนึกผิดในการกระทำของตนว่าเกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่น และต้องการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นก่อนเข้าสู่กระบวนการเจรจา เช่นเดียวกันกับผู้เสียหายที่ต้องพร้อมที่จะให้อภัยกับการกระทำความผิดนั้นและให้ความยินยอมก่อน จึงจะเกิดการประชุมเพื่อทำข้อตกลงได้

3) การที่ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมาประชุมเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายนั้นจำต้องมีคนกลางเพื่ออำนวยความสะดวกหรือสนับสนุนให้เกิดการปรองดอง ในกรณีนี้เรียกคนกลางว่า ผู้ประสานงาน (Facilitator) มิใช่ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ซึ่งมีบทบาทและวัตถุประสงค์ในการประชุมเจรจาแตกต่างกัน ผู้ประสานงาน จึงไม่อาจจัดการไกล่เกลี่ยเสนอแนะแนวทางแก้ไขหรือส่งเสริมให้เกิดการยุติคดีเพื่อลดปริมาณคดีเข้าสู่ระบบเช่นเดียวกับบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยได้ ในต่างประเทศ ผู้ประสานงานส่วนใหญ่ดำเนินการโดยองค์กรภาคเอกชน หรือชุมชนเพื่อป้องกันการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งอาจกระทบต่อหลักการที่ต้องใช้ความสมัครใจอย่างแท้จริงในการทำข้อตกลง โดยทั่วไปการประชุมจะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ โดยมีการแจ้งให้คู่ความทราบถึงสิทธิและขั้นตอนล่วงหน้าอย่างชัดเจน เมื่อเริ่มประชุม ส่วนใหญ่จะให้โอกาสผู้เสียหายได้แสดงความรู้สึกและให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบ (Victims impact) ที่เกิดขึ้นกับตนเองและครอบครัวในทุกๆ ด้านก่อน จากนั้นจึงให้ผู้กระทำความได้ชี้แจงสาเหตุของการกระทำความผิดพร้อมทั้งแสดงความรู้สึกสำนึกผิดและเสนอแนวทางเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้ อาจมีบุคคลอื่นนอกจากคู่กรณีเข้าร่วมประชุมด้วย หากเห็นว่าบุคคลอื่นนั้นอาจให้ข้อมูลหรือกำหนดแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีโดยได้รับความยินยอมจากกรคู่กรณีก่อนได้

---

[121] เรื่องเดียวกัน. หน้า 3-4

4) การแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคล 3 กลุ่ม ดังนี้

(4.1) ผู้เสียหาย ต้องได้รับการเยียวยาหรือการชดเชยความเสียหายตรงตามความต้องการมากที่สุด ในกรณีนี้ รวมถึงการเยียวยาจากรัฐด้วย เช่น การได้รับการบำบัดเยียวยาทางร่างกายและจิตใจ การฝึกอบรมอาชีพ เป็นต้น

(4.2) ผู้กระทำความผิด ตามแนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative) มากกว่าการลงโทษให้สาสมกับความผิด (Retributive) และถือว่าผู้กระทำความผิดต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ ข้อตกลงที่ได้จากการประชุม นอกเหนือจากวิธีการเยียวยาผู้เสียหายแล้ว จึงต้องมีมาตรการป้องกันมิให้เกิดการประทำความผิดซ้ำอีกด้วย เช่น มอบหมายให้ชุมชนมีบทบาทในการเฝ้าระวัง กำกับดูแลพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดในชุมชน เป็นต้น

(4.3) โดยที่แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) มีมุมมองของเหยื่อหรือผู้เสียหายกว้างกว่าคำว่า “ผู้เสียหาย” ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนด และในบางกรณี ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อสังคมหรือชุมชนที่เกิดการกระทำความผิด เช่น ความหวาดกลัว หรือความโกรธแค้นไม่พอใจของคนในชุมชน เป็นต้น แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงถือว่า กลุ่มคนหรือชุมชนเหล่านั้น เป็นผู้เสียหายด้วย การประชุมดังกล่าวจึงต้องกำหนดแนวทาง หรือมาตรการที่จะทำให้ชุมชนที่เกิดความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วย ในการประชุมจึงควรให้ผู้แทนชุมชน หรือผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบได้มีส่วนร่วมในการทำความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการนั้นๆ ด้วย

2.5.4 รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ที่นำมาใช้ในต่างประเทศและประเทศไทยมีอยู่หลากหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญมีอยู่ 4 รูปแบบ ดังนี้[122]

1) รูปแบบการประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด (Victim-Offender mediation)

กระบวนการประนอมข้อพิพาทคือการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรอง[123] รูปแบบของการประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดนี้ มีใช้ในประเทศแคนาดา ในเมือง Elmira Ontario ในปี ค.ศ. 1974 โดยมีผู้ประนอม

---

[122] พรณรงค์ ศรีตระกูล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 114. หน้า 10

[123] ตะวัน มานะกุล. (2557). ***กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย.*** กรุงเทพฯ: โครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. หน้า 1

ข้อพิพาทซึ่งทำหน้าที่โน้มน้าวให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดได้พูดคุยและประนอมข้อพิพาทกัน ซึ่งผู้ประนอมข้อพิพาทจะได้รับการฝึกฝน อบรมมาให้มีความชำนาญในการทำให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด ได้มีความเข้าใจซึ่งกันและกันในเรื่องความผิด ความเดือดร้อน ความเสียหายที่เกิดขึ้น และแนวทางในการหาข้อสรุปในการชดเชย หรือเยียวยาความเสียหายอันเป็นผลจากการกระทำความผิด

2) รูปแบบการประชุมกลุ่มครอบครัว (Family group conference)

การประชุมกลุ่มครอบครัวเป็นรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ใช้ในประเทศนิวซีแลนด์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 โดยนำวิธีการมาจากชนเผ่าเมารี และต่อมามีการนำมาใช้ในเครือรัฐออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป สาธารณรัฐแอฟริกา และประเทศไทย[124] รูปแบบส่วนใหญ่จะประชุมด้วยกัน 12 คน มีขั้นตอนในการดำเนินการที่ชัดเจน โดยมีผู้ดำเนินการประชุมเป็นผู้ชี้แจงขั้นตอนการประชุม และผู้กระทำความผิดจะพูดถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นรวมถึงสาเหตุของการกระทำความผิดจากนั้นผู้เสียหายจะพูดถึงเรื่องราวของตนและแสดงความคิด รวมทั้งตั้งคำถามเกี่ยวกับการกระทำความผิด จากนั้นคนในครอบครัวและเพื่อนของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะแสดงความคิดเห็นและความรู้สึกโดยเริ่มจากฝ่ายผู้เสียหายก่อน หลังจากนั้นผู้ประสานงานจะนำที่ประชุมเจรจาว่าควรจะทำอย่างไรเพื่อชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งผู้เสียหาย คนในครอบครัวและเพื่อนๆ จะพูดถึงกรณีที่จะให้ผู้กระทำผิดและคนในครอบครัวทำอย่างไรบ้าง การเจรจาจะทำไปเรื่อยๆ จนกว่าจะมีการหาข้อยุติ ซึ่งจะมีการบันทึกไว้ ข้อตกลงดังกล่าว ส่วนมากจะเป็นเรื่องค่าเสียหาย และข้อตกลงเกี่ยวกับการไม่ไปกระทำความผิดซ้ำ โดยการควบคุมไม่ให้ผู้กระทำความผิดซ้ำเป็นหน้าที่ของคนในครอบครัว และคนในชุมชนที่จะทำหน้าที่คอยดูแลสอดส่องประคับประคอง ไม่ให้กระทำผิดซ้ำหรือกระทำผิดกติกาของประชาชนหรือขัดต่อหลักเกณฑ์ที่ชุมชนยอมรับอีก

3) รูปแบบการเตือนแบบ Wagga Wagga

การเตือนแบบ Wagga Wagga เป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ที่ใช้ครั้งแรกในเครือรัฐออสเตรเลียในทศวรรษ 1990 โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในชุมชนของรัฐ New Souts Wales[125]

---

[124] ธวัชชัย ไทยเขียว, ผู้บรรยาย (2548). ***การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมไทย.*** เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในงานยุติธรรมเด็ก คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 7 มกราคม 2548. หน้า 3

[125] สุวิช ปนุตติกร. (2555). ***กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการดำเนินคดีอาญาของศาลเยาวชนและครอบครัว.*** รายงานผลงานส่วนบุคคลหลักสูตร "ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น" รุ่นที่ 10 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 6

ซึ่งในกฎหมายระบบจารีตประเพณี (Common law system) ได้ให้อำนาจตำรวจในการเตือนผู้กระทำความผิด (Caution) และต่อมาได้นำรูปแบบการประชุมกลุ่มครอบครัวมาปรับใช้ด้วย โดยให้มีการตำหนิโดยครอบครัวที่มีลักษณะของการกระทำด้วยความรัก และความเมตตา แทนที่จะเป็นการตำหนิเพราะต้องการต่อต้านการกระทำของผู้นั้น และเป็นการประณามการกระทำความผิดที่ผู้นั้นได้ก่อให้เกิดขึ้น

4) รูปแบบการลงโทษในที่ประชุม (Circle sentencing)

เป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศแคนาดาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ในศาล Yukon Territorial การลงโทษในที่ประชุมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการพิพากษาของศาล[126] โดยให้ผู้เสียหาย ชุมชน และผู้กระทำความผิด มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม เดิมเป็นการดำเนินการในเผ่า Aborigin และต่อมานำมาใช้กับผู้กระทำผิดอื่นด้วย ทั้งนี้โดยการเน้นให้ผู้กระทำความผิดมีความรับผิดชอบกับการกระทำที่ตนกระทำไป ทั้งนี้การลงโทษในที่ประชุมมีหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการคือ

(1) ถือว่าการกระทำผิดอาญา คือ การที่ผู้กระทำผิดและผู้เสียหายกระทบกระทั่งกัน ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์อันดีของคนในชุมชน

(2) ความสุขของคนในชุมชนขึ้นอยู่กับการเยียวยาความกระทบกระทั่งระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย

(3) ชุมชนจะดีขึ้นหากมีการจัดการกับอาชญากรรม ซึ่งทั่วไปแล้วจะหยั่งรากลึกทั้งในภาคเศรษฐกิจและสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นแนวคิดใหม่ในสังคมไทย เป็นการเปลี่ยนมุมมองปัญหาอาชญากรรมในมิติเชิงซ้อนว่า อาชญากรรมไม่เพียงแต่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและละเมิดบรรทัดฐานของสังคม แต่อาชญากรรมทำให้เกิดความเสียหาย (harm) ต่อผู้เสียหาย[127] เพราะการกระทำผิดทางอาญาเป็นการทำลายสัมพันธภาพที่ดีระหว่างบุคคลและความสมานฉันท์ในสังคมไปพร้อมกัน ซึ่งเดิมมองว่าอาชญากรรมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบของรัฐ จึงมุ่งเน้นจับตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยมุ่งผลในการแก้แค้นทดแทน (retribution) สร้างความข่มขู่ยับยั้ง (deterrent) และตัดโอกาสไม่ให้กระทำผิดอีก (incapacitation) ฉะนั้น จึงนำมาซึ่งแนวคิดในการเปิดโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิดและชุมชนได้มีโอกาสหาทางออกในการแก้ปัญหาร่วมกัน จากเดิมเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นจะมีการตั้งคำถามว่า

---

[126] เรื่องเดียวกัน. หน้า 7

[127] จักรกฤษณ์ คงแก้ว. (2555). ***อาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหาย : ศึกษาเฉพาะความผิดฐานทำให้แท้งลูก.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 29

การกระทำผิดนั้นเป็นความผิดกฎหมายมาตราใด ใครเป็นผู้กระทำความผิด จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างไร ส่วนแนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะมีการตั้งคำถามใหม่ว่าความเสียหายหรือผลกระทบเรื่องนี้คืออะไร จะเยียวยาแก้ไขให้ทุกคนคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างไร ใครเป็นผู้เยียวยาแก้ไข และแก้ไขด้วยวิธีอย่างไร เป้าหมายของแนวคิดคือ ทำให้ผู้เสียหายหรือบุคคลได้รับผลกระทบจากการกระทำของจำเลย ได้รับการเยียวยาแก้ไขในสิ่งที่สูญเสียไปให้กลับคืนมาดีเช่นเดิม ทำให้จำเลยได้ตระหนักถึงสิ่งที่ตนเองได้กระทำนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือสังคมอย่างไร เต็มใจที่จะเยียวยาแก้ไขสิ่งที่ได้รับผลกระทบ เมื่อผู้เสียหายได้รับการเยียวยาแก้ไข ย่อมทำให้ความรู้สึกที่โกรธแค้นหายไปหรือบรรเทาเบาบางลง ส่วนจำเลยเมื่อตระหนักถึงการกระทำของตน ย่อมทำให้โอกาสในการจะไปกระทำความผิดอีกน้อยลง อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมได้ในที่สุด

จะเห็นได้ว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มีแนวคิดที่มาและวิธีดำเนินการแตกต่างจากแนวคิด ที่มาและรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงไม่สามารถนำมาใช้ทดแทนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีอยู่ได้ เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีแนวคิดเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด มีระบบการพิสูจน์ความผิด และกำหนดโทษโดยมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ส่วนแนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและชุมชนไปพร้อมกัน ซึ่งหากนำแนวคิดและรูปแบบดังกล่าวมาพัฒนาปรับใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างถูกต้อง และเหมาะสมจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยเสริมสร้างจุดแข็งให้ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และมีผลครอบคลุมในส่วนที่ขาดหายไปและสอดคล้องกับความยุติธรรมตามความเข้าใจของสังคมได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามในส่วนของแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนแนวคิดว่าด้วยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดผู้ติดยาเสพติดในระบบสมัครใจ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อส่งเสริมให้ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการบำบัดในระบบสมัครใจ ปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน และปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อติดตามและช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัดในระบบสมัครใจ พร้อมเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาโดยอ้างอิงแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในบทที่ 4 ต่อไป