

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหายาเสพติดถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติเป็นอย่างมาก ปัจจุบันปัญหายาเสพติดนับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น โดยเห็นได้จากสถิติของผู้ต้องขังในคดียาเสพติดที่มีจำนวนสูงถึงประมาณร้อยละ 70 ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมดในเรือนจำ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำดังเช่นในปัจจุบัน

โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาด้านยาเสพติด 3 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 และพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1972, อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971 และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ทำให้เกิดพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา จึงส่งผลให้มีการตรากฎหมายภายในประเทศออกมารองรับ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทสันนิษฐานตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 นั้น ได้ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 และพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1972 ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้การครอบครองยาเสพติดให้โทษเป็นความผิดอาญาและมีโทษจำคุก แต่สำหรับการเสพยาเสพติดให้โทษนั้นรัฐภาคีสามารถกำหนดให้ผู้เสพเข้ารับการดูแลบำบัดรักษา หรือฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพได้ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการแบ่งแยกแนวทางในการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างผู้ค้ายาเสพติดและผู้เสพยาเสพติดออกจากกันอย่างชัดเจน

แต่เนื่องจากการพิสูจน์เจตนาในความผิดฐานครอบครองระหว่างผู้ค้าและผู้เสพนั้นกระทำได้ยาก องค์การสหประชาชาติจึงได้ให้คำแนะนำไว้ใน Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 ว่ารัฐภาคีสามารถกำหนดบทสันนิษฐานตามกฎหมายโดยใช้ปริมาณการครอบครองยาเสพติดที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเพื่อลดความยุ่งยากในการพิสูจน์เจตนาที่แท้จริงของผู้กระทำความผิดในการแบ่งแยกระหว่างผู้ค้าและผู้เสพออกจากกันได้ โดยคำแนะนำดังกล่าวนี้มีได้บังคับว่ารัฐภาคีจะต้องนำบทสันนิษฐานเด็ดขาดมาใช้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้นำบทสันนิษฐานกฎหมายมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15, มาตรา 17, มาตรา 20 และมาตรา 26 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า องค์การสหประชาชาติเพียงแต่ให้คำแนะนำเพื่อเป็นการเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายในของรัฐภาคีเท่านั้น แต่มีได้บังคับให้รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยสามารถนำไปปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้เลือกนำการกำหนดเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดมาใช้เพื่อแบ่งแยกการครอบครองและการครอบครองเพื่อจำหน่ายออกจากกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 15 ในยาเสพติดให้โทษประเภท 1 ที่มีการแพร่ระบาดและเป็นปัญหามากที่สุดนั้น เห็นได้ว่าเป็นการนำมาใช้ที่ไม่เหมาะสม เพราะมีการกำหนดปริมาณการครอบครองยาเสพติดไว้ต่ำเกินไปอีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์หรือนำสืบหักล้างเป็นอย่างอื่น จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มุ่งเน้นการปราบปรามและลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่าที่จะมุ่งเน้นใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกผู้ค้าและผู้เสพออกจากกัน

จากการศึกษาการกำหนดบทสันนิษฐานในคดียาเสพติดของประเทศไทยและแนวทางของต่างประเทศ พบว่าพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 นั้นมุ่งเน้นที่การกำหนดเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาด โดยเน้นที่การปราบปรามอย่างเข้มงวดและการลงโทษที่รุนแรงเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้คำนึงถึงสิทธิและความเป็นธรรมของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวทางของรัฐภาคีต่าง ๆ โดยประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ นั้นมีการกำหนดบทสันนิษฐานการครอบครองยาเสพติดเพื่อจำหน่ายไว้เช่นกัน แต่ได้บัญญัติให้เป็น “บทสันนิษฐานไม่เด็ดขาด” ที่เปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์เป็นอย่างอื่นได้ นอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังได้มีการกำหนดหมวดความผิดโดยการพิจารณาถึงบทบาทของผู้กระทำความผิดและปริมาณหรือความร้ายแรงที่เกิดขึ้น เพื่อใช้ในการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนตามระดับความร้ายแรงของความผิด สำหรับประเทศโปรตุเกสมีการใช้ปริมาณที่ต้องการ โดยเฉลี่ยสำหรับการเสพของแต่ละคนสำหรับระยะเวลา 10 วัน ซึ่งหากครอบครองในปริมาณสูงกว่าแต่ไม่มีหลักฐานว่ามีเจตนาขายก็ยังถือว่ามิใช่เพื่อเสพ นอกจากนี้ประเทศอูรุกวัยและประเทศเนเธอร์แลนด์ ไม่มีการกำหนดปริมาณยาเสพติดที่นำเอาบทสันนิษฐานเด็ดขาดมาเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกว่ามีเจตนาครอบครองเพื่อเสพหรือเพื่อจำหน่าย แต่ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลในการที่จะตัดสินว่าผู้กระทำความผิดมีเจตนาครอบครองเพื่อเสพหรือเพื่อจำหน่าย ซึ่งเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกับประเทศไทย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาเสพติดของประเทศไทยนั้นมุ่งเน้นการใช้นโยบายปราบปรามยาเสพติดที่รุนแรงและเด็ดขาดเพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้ง โดยมีแนวคิดสังคมปลอดยาเสพติด (Zero Tolerance) ที่มองว่ายาเสพติดเป็นสิ่งผิดกฎหมายต้องกวาดล้างให้หมดสิ้นไปจากสังคม ดังเช่นการกำหนดบทสันนิษฐานเด็ดขาดในพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

ที่ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดหรือจำเลยไม่สามารถพิสูจน์เป็นอย่างอื่นได้ ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่มีความรุนแรงเด็ดขาด และไม่ยืดหยุ่น เน้นการนำทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) ที่มุ่งควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลักใหญ่มาใช้ โดยมีได้คำนึงถึงสิทธิในการต่อสู้คดีและการพิสูจน์ความจริง ซึ่งนโยบายการปราบปรามอาชญากรรมที่รุนแรงเช่นนี้ไม่ได้ช่วยให้ปัญหาอาชญากรรมลดลง แต่กลับเป็นการเพิ่มปริมาณคดีและจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำให้มากยิ่งขึ้น

และแม้ว่าการกำหนดบทสันนิษฐานเด็ดขาดจะเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้ง่ายต่อการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์เจตนาของผู้กระทำความผิด และส่งผลให้โจทก์ได้เปรียบในเชิงคดีเพราะพิสูจน์แต่เพียงว่าจำเลยมีการครอบครองยาเสพติดเกินกว่าปริมาณที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่ต้องพิสูจน์ถึงเจตนาแท้จริงแต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่าเป็นการกระทบถึงสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้กระทำความผิดหรือจำเลยเป็นอย่างมาก ซึ่งในการดำเนินคดีอาญามีหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาที่สำคัญ คือ การสันนิษฐานว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด (presumption of innocence) ซึ่งการลงโทษบุคคลใดจะต้องปรากฏหลักฐานที่ปราศจากข้อสงสัยตามสมควรว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริง แต่การกำหนดบทสันนิษฐานเด็ดขาดนั้นถือเป็นการบัญญัติว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ครอบครองเพื่อจำหน่ายมาตั้งแต่ต้น และปิดปากไม่ให้นำสืบหรือพิสูจน์โต้แย้งเป็นอย่างอื่น จึงเป็นการปิดโอกาสในการต่อสู้คดีซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย

การกำหนดบทสันนิษฐานเด็ดขาดยังส่งผลให้ผู้เสพที่ต้องตกอยู่ภายใต้บทสันนิษฐานเด็ดขาดต้องได้รับโทษที่สูงขึ้น เนื่องจากศาลจำต้องพิพากษาลงโทษไปตามบทลงโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งโทษที่ได้รับมักจะเป็นการถูกพิพากษาให้จำคุก จึงไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในการลงโทษ และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เนื่องจากโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิด ซึ่งการลงโทษผู้เสพที่ถือว่าเป็นผู้ป่วยอันสมควรต้องได้รับการบำบัดรักษาโดยการใช้บทลงโทษเช่นเดียวกับผู้ค้า ส่งผลให้ต้องเข้าไปปรับโทษอยู่ในเรือนจำ ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตัวผู้กระทำความผิดและต่อสังคม และส่งผลให้มีนักโทษล้นเรือนจำอย่างเช่นในปัจจุบัน

ในส่วนของการครอบครองเพื่อจำหน่าย ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 นั้น เดิมบัญญัติให้การมีไว้ในครอบครองค่านวมเป็นสารบริสุทธิ์ได้ตั้งแต่ยี่สิบกรัมขึ้นไป ให้ถือว่ามิได้ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยลดปริมาณการครอบครองให้ต่ำกว่าเดิมเป็นอย่างมาก เช่น แอมเฟตามีนหรืออนุพันธ์แอมเฟตามีน มีปริมาณค่านวมเป็นสารบริสุทธิ์ตั้งแต่สามร้อยเจ็ดสิบห้ามิลลิกรัมขึ้นไป เห็นได้ว่าเป็นการลดปริมาณการครอบครองให้ต่ำกว่าเดิมเป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้ผู้กระทำความผิดที่มีเจตนาครอบครองไว้เพื่อเสพเท่านั้น

ต้องถูกบทสันนิษฐานเด็ดขาดดังกล่าวปิดปาก และส่งผลให้ต้องถูกลงโทษหนักกว่ากรณีมีไว้ในครอบครองเป็นอย่างมาก และมีการเพิ่มเกณฑ์ปริมาณการครอบครอง “หน่วยการใช้” และ “น้ำหนักสุทธิ” ขึ้นมาจากเดิม ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 ได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์คำนวณปริมาณสารบริสุทธิ์เพียงอย่างเดียว จึงทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกิดความไม่สะดวกเท่าที่ควร เช่น การตั้งข้อหาจะต้องรอผลการตรวจพิสูจน์หาปริมาณสารบริสุทธิ์ของยาเสพติดว่าเข้าข้อสันนิษฐานเพื่อจำหน่ายหรือไม่ ทำให้ไม่สามารถตั้งข้อหาเพื่อจำหน่ายได้โดยทันทีหากผู้ถูกจับไม่มีพฤติการณ์หรือพยานหลักฐานใด ๆ ที่บ่งบอกว่าเป็นการกระทำเพื่อจำหน่าย ในพ.ศ. 2545 จึงได้มีการเพิ่ม “หน่วยการใช้” และ “น้ำหนักสุทธิ” ขึ้นมาเพื่อความสะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการตั้งข้อหาผู้กระทำความผิด เพราะสามารถวัดและบ่งบอกปริมาณได้อย่างชัดเจนในขณะที่จับกุม โดยไม่ต้องรอเฉพาะผลการตรวจพิสูจน์หาปริมาณสารบริสุทธิ์ที่ต้องใช้ระยะเวลาาน แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าข้อกำหนดหลักเกณฑ์หน่วยการใช้หรือน้ำหนักสุทธิ ไม่เป็นธรรมต่อผู้กระทำความผิดหรือจำเลย ตัวอย่างเช่น เมื่อเปรียบเทียบยาบ้าและไอซ์จะพบว่าไอซ์มีปริมาณสารบริสุทธิ์เข้มข้นกว่ายาบ้า ดังนั้นแม้ผู้กระทำความผิดจะมียาบ้าไว้ในครอบครองเป็นจำนวนหน่วยการใช้หรือน้ำหนักสุทธิตามที่บทสันนิษฐานกำหนด แต่ยาบ้าส่วนใหญ่จะมีปริมาณสารบริสุทธิ์ไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือการครอบครองไอซ์เพียงเล็กน้อยแต่เมื่อคำนวณปริมาณสารบริสุทธิ์แล้วส่วนใหญ่มักพบว่ามียาปริมาณที่สูงกว่ายาบ้ามากเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำหนักสุทธิหรือหน่วยการใช้ที่เท่ากัน จึงเห็นได้ว่าการกำหนดบทสันนิษฐานแม้จะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ แต่ถือว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้กระทำความผิดเท่าใดนัก และไม่สามารถแบ่งแยกผู้ค้าและผู้เสพออกจากกันได้ เนื่องจากหน่วยการใช้หรือน้ำหนักสุทธินั้นไม่สามารถสะท้อนถึงปริมาณสารเสพติดที่แท้จริงได้ ซึ่งแตกต่างกับสารบริสุทธิ์ที่สามารถสะท้อนถึงสารเสพติดได้อย่างแท้จริงมากกว่า

นอกจากนี้ บทสันนิษฐานเด็ดขาดยังเป็นการจำกัดดุลพินิจของศาลในการพิจารณาและพิพากษาคดี เนื่องจากศาลต้องพิจารณาและตัดสินคดีให้เป็นไปตามบทสันนิษฐานเด็ดขาดเท่านั้น ถึงแม้ว่าบางกรณีศาลพิจารณาจากพฤติการณ์และพยานหลักฐานแล้วเห็นว่าจำเลยมิได้มีเจตนาเพื่อจำหน่าย แต่ศาลก็ไม่สามารถพิพากษาคัดสินคดีให้แตกต่างได้ ทำให้ศาลต้องลงโทษจำเลยตามความผิดฐานครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งมีอัตราโทษสูงกว่า ซึ่งถือเป็นการจำกัดดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาที่ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และยังส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิดหรือจำเลยอีกด้วย ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การกำหนดความผิดและการลงโทษมีความเหมาะสมได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิดมากกว่าในปัจจุบัน

เพื่อเป็นมาตรการในการปราบปรามอย่างเข้มงวดและการลงโทษที่รุนแรง จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบตามมาหลายประการอย่างเช่นในปัจจุบัน ดังนั้น หากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยการยกเลิกบทสันนิษฐานเด็ดขาด และให้นำบทสันนิษฐานไม่เด็ดขาดมาใช้บังคับแทนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดสามารถพิสูจน์ถึงเจตนาที่แท้จริงหรือพิสูจน์โต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ และเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิด และจะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษที่เหมาะสม ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิดมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการยกเลิกบทสันนิษฐานเด็ดขาดนั้นก็ไม่ใช่เป็นการขัดหรือแย้งต่อคำแนะนำขององค์การสหประชาชาติ เนื่องจากคำแนะนำนั้นไม่ได้บังคับให้รัฐภาคีต้องกำหนดเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 โดยให้ยกเลิกบทสันนิษฐานเด็ดขาดและให้นำบทสันนิษฐานไม่เด็ดขาดมาใช้บังคับแทน ดังนี้

“มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 เว้นแต่รัฐมนตรีได้อนุญาตเฉพาะในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 ตามปริมาณดังต่อไปนี้ **ให้สันนิษฐานว่า**เป็นการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย

(1) เต็กซ์โตริลเซอร์ไนด์ หรือ แอล เอส ดี มีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ตั้งแต่ศูนย์จุดเจ็ดห้ามิลลิกรัมขึ้นไป หรือมียาเสพติดที่มีสารดังกล่าวผสมอยู่จำนวนสิบห้าหน่วยการใช้ขึ้นไป หรือมีน้ำหนักสุทธิตั้งแต่สามร้อยมิลลิกรัมขึ้นไป

(2) แอมเฟตามีนหรืออนุพันธ์แอมเฟตามีน มีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ตั้งแต่สามร้อยเจ็ดสิบห้ามิลลิกรัมขึ้นไป หรือมียาเสพติดที่มีสารดังกล่าวผสมอยู่จำนวนสิบห้าหน่วยการใช้ขึ้นไป หรือมีน้ำหนักสุทธิตั้งแต่หนึ่งจุดห้ากรัมขึ้นไป

(3) ยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 นอกจาก (1) และ (2) มีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ตั้งแต่สามกรัมขึ้นไป”