

บทเรียนการบังคับใช้กฎหมายจัดการปัญหาไม่เหมาะสมระดับพื้นที่ : พวกแมวก้าวชีวิตต้องร่วมกันตะลุมบอนให้จอดสนิท

ภก.สุภณีย์ ประเสริฐสุข

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหนองบัวลำภู

เครือข่ายจัดการปัญหาสเต็มเซลล์โรคไตและโรคหัวใจ

ช่วงกลางเดือนกุมภาพันธ์ 2565 มีเหตุการณ์เล็ก ๆ เกิดขึ้นและส่งต่อกันอย่างกว้างขวางของคน ที่ทำงานจัดการปัญหาไม่เหมาะสมในพื้นที่ เนื่องจากการเผยแพร่ข้อมูลจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เชียงใหม่ว่า มีการตรวจพบสเตียรอยด์ในเครื่องดื่มสมุนไพร ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจริงในพื้นที่ต่าง ๆ ว่ามี การจำหน่ายอย่างแพร่หลายผ่านการกระจายและการโฆษณาที่เป็นเท็จ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพโรค เรื้อรังต่าง ๆ ทางสรีรวิทยาและเครือข่ายเคเบิลทีวี โดยข้อเท็จจริงซึ่งตรวจสอบในภายหลังพบว่าผลิตภัณฑ์ ดังกล่าวมีการปลอมปนสเตียรอยด์ลงในผลิตภัณฑ์ โดยที่สรรพคุณที่แท้จริงก็ไม่ได้ได้รับการอนุญาตจากสำนักงาน คณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งได้กลายเป็นการซ้ำเติมและขยายวงของปัญหาให้กว้างและลึกมากยิ่งขึ้น

ขณะที่ปัจจุบันข้อมูลจากการเฝ้าระวังพบว่าการปลอมปนสเตียรอยด์ลงในครีมและเครื่องสำอาง จำนวนมาก โดยเฉพาะเครื่องสำอางที่ไม่มีฉลาก หรือแม้กระทั่งเครื่องสำอางที่มีฉลากและมีการจดแจ้งครบถ้วน ถูกต้องพบว่าเมื่อนำไปตรวจสอบการปลอมปนสเตียรอยด์¹ ก็พบการปลอมปนสเตียรอยด์อยู่ด้วยเสมอ เพื่อให้เห็นผลเร็วชัดเจนและสามารถโฆษณาประชาสัมพันธ์ได้ว่าครีมหรือผลิตภัณฑ์ของตนนั้นดีจริง ซึ่งช่วยเพิ่มยอดขายทางการตลาดได้มากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันช่องทางการจำหน่ายสินค้าเหล่านี้เปิดกว้างและใกล้ชิดผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น การไปรับบริการจากคลินิกเสริมความงาม ที่แบ่งบรรจุครีมและในบางครั้งก็ไม่มีแพทย์มาทำหน้าที่ตรวจ การจำหน่ายผ่านสื่อสังคมออนไลน์ซึ่งโฆษณาหน้าด้วยกลยุทธ์ทางการตลาดต่าง ๆ การโฆษณาทางสื่อโทรทัศน์ ดาวเทียม อินเทอร์เน็ต ช่องยูทูบ ไลน์สื่อออนไลน์ต่าง ๆ



ภาพที่แสดงกรณีศึกษาของพื้นที่หนึ่งใน จ.แพร่ ที่มีการส่งต่อข้อมูลการเฝ้าระวังอย่างเป็นระบบจนสามารถดำเนินการจัดการปัญหาโรคเรื้อรังยา ในพื้นที่

* ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง ชนิดของยา เกสซ์เคมีภัณฑ์ เกสซ์ของเกสซ์เคมีภัณฑ์ และเกสซ์เคมีภัณฑ์ที่สำเร็จรูปที่ผู้นำ เข้ามาในราชอาณาจักรต้องได้รับความเห็นชอบเป็นหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

แม้ว่าจะมีกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมกำกับการและจัดการปัญหาการนำสเตียรอยด์ไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสมแต่ก็พบปัญหาตลอดการเลื่อนไหลของสเตียรอยด์การศึกษาของดวงทิพย์และคณะเมื่อปี 2540 ได้ระบุว่าผู้ผลิตนำเข้ามีการแสดงรายงานการผลิตนำเข้าต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาต่ำกว่าปริมาณที่เป็นจริงร้อยละ 22.2 มีการกระจายให้แก่ร้านขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะยาบรรจุเสร็จที่ไม่ใช่ยาอันตรายหรือยาควบคุมพิเศษ (ขย.2) ร้อยละ 15.08 ร้านขายยาแผนปัจจุบัน (ขย.1) มีการขายยาสเตียรอยด์โดยไม่มีใบสั่งแพทย์ถึงร้อยละ 57.7-77.3 ขณะที่ร้านขายยาประเภท 2 ซึ่งไม่สามารถขายยาสเตียรอยด์ได้นั้นพบว่าการขายยาดังกล่าวถึงร้อยละ 15.2-48.3 และมีลักษณะที่คล้ายกันในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร²

ในหลายพื้นที่พบว่ามีการร้องขอของประชาชน ทักขออนของผู้ประกอบวิชาชีพ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการขายสเตียรอยด์โดยตรงและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่มีการปลอมปนสเตียรอยด์ โดยพบว่าข้อมูลในการดำเนินคดีด้านยาของพนักงานเจ้าหน้าที่ในร้านขายยานั้นพบน้อยมาก³ เนื่องจากลักษณะงานบังคับใช้กฎหมายนั้นมีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้อง ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ข้อจำกัดเรื่องกำลังคนและนโยบายของพื้นที่⁴ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ บทเรียนการทำงานหนึ่งสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

แนวทางการจัดการปัญหาโดยการบังคับใช้

กฎหมาย

ข้อมูลจากอดีตจะพบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่/ผู้ปฏิบัติงานคุ้มครองผู้บริโภคในระดับพื้นที่มีการเฝ้าระวัง และดำเนินการตามกฎหมายกับรถเร่ขายยาเพื่อระงับเหตุและจัดการปัญหาการกระจายยาเข้าไปในพื้นที่มาโดยตลอด โดยข้อมูลจากพื้นที่ดำเนินการคือผลตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ซึ่งพบว่าการปลอมปนสเตียรอยด์และบันทึกข้อมูลจากชาวบ้านว่าซื้อยาดังกล่าวมาจากรถเร่ขายยาที่เข้ามาในหมู่บ้านซึ่งเมื่อจังหวัดต้นทางแหล่งผลิตเข้าไปตรวจสอบและนำตัวอย่างยาไปตรวจวิเคราะห์มักจะพบว่าสถานที่ผลิตนั้น ๆ มียาที่มีการปลอมปนสเตียรอยด์จึงเป็นเหตุให้จังหวัดที่มีแหล่งผลิตยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในเชิงการป้องปรามได้

ปัญหาที่สำคัญและเป็นจุดวิกฤตในระบบการเลื่อนไหลของสเตียรอยด์ที่มีการนำไปใช้ที่ไม่เหมาะสม คือ การเชื่อมและส่งต่อข้อมูลการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพรวดเร็วและไร้รอยต่อ ผู้ศึกษาพบว่า การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่เกิดเหตุอย่างครบถ้วน จะส่งผลในการดำเนินการในระดับต่อไปมีความสมบูรณ์และได้ผลในเชิงการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นพื้นที่เกิดเหตุทุกพื้นที่ จึงควรดำเนินการภายใต้แนวคิดนี้ร่วมกัน “เหตุเกิดที่ไหน พื้นที่นั้นดำเนินการก่อน” โดยมีแนวทางปฏิบัติงานและบังคับใช้กฎหมายดังต่อไปนี้

² ดวงทิพย์ หงส์สมุทร(๒๕๔๐) ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการเฝ้าระวังสถานที่และผลิตภัณฑ์: กรณีศึกษาการแพร่ระบาดของยาเม็ดสเตียรอยด์. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา



ขั้นตอนที่ 1. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในพื้นที่พบเห็นร้านขายของชำขายยาแผนโบราณ, พบเจอรถเร่ขายยา, การโฆษณาโอ้อวดสรรพคุณยาให้ดำเนินการ (หรือประสานงานกับ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพื้นที่) และดำเนินการดังต่อไปนี้

1.1. ใช้ชุดตรวจสอบสเตียรอยด์เบื้องต้นอย่างง่าย (Steroid Kit Test) ตรวจสอบการปลอมปนสเตียรอยด์ในผลิตภัณฑ์ก่อนพร้อมบันทึกข้อมูลและภาพถ่ายให้ครบถ้วน

1.2. จัดทำบันทึกคำให้การ:

กรณีผู้ขาย: ให้ระบุพฤติการณ์ (ใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร) ว่าใครเป็นผู้ขาย, เกี่ยวข้องกับบริษัทอย่างไร โดยระบุทะเบียนรถและพฤติกรรมการขายประกอบด้วย เช่น เร่ขายอย่างไร ราคาเท่าไร ผลตรวจเบื้องต้น รวมถึงแหล่งที่มาของยาและการยอมรับสารภาพ

กรณีผู้ซื้อ/พยาน: ให้ระบุพฤติการณ์ว่าซื้อจากใคร ราคาเท่าไร รถทะเบียนอะไร

1.3. เก็บตัวอย่างพร้อมบันทึกเก็บตัวอย่างยาเพื่อส่งตรวจวิเคราะห์ โดยยาที่มีขนาด 750 ซีซี ให้เก็บจำนวน 6 ขวด กรณีมีขนาดน้อยกว่า 750 ซีซี ให้เก็บจำนวน 12 ขวด

1.4. ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาต: ใบอนุญาตผลิต ใบอนุญาตโฆษณา เลขทะเบียนตำรับยา (ตรวจสอบความถูกต้องได้จาก Website สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) และประเภทของยา

1.5. เก็บหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาพถ่ายพื้นที่ ภาพผู้ต้องสงสัย ภาพทะเบียนรถ

สภาพร้านค้า เทป /วัสดุเสียง บันทึกเสียงโฆษณา

1.6 ดำเนินการประมวลข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วแจ้งความกับตำรวจในพื้นที่(ร้องทุกข์กล่าวโทษ) หรือให้คำแนะนำตักเตือนตามความเหมาะสม

ขั้นตอนที่ 2. ส่งเรื่องพร้อมหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานสาธารณสุขในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อการขยายผลไปจัดการที่ “ต้นน้ำ”

ขั้นตอนที่ 3. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพื้นที่เกิดเหตุเมื่อได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอแล้ว ดำเนินการประสานและแจ้งเรื่องต่อมายังสำนักงานสาธารณสุขซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานที่ผลิตนั้น พร้อมสำเนาเรื่องส่งให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาทราบ

ขั้นตอนที่ 4. สำนักงานสาธารณสุขซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานที่ผลิตดำเนินการดังต่อไปนี้

4.1. เข้าตรวจสอบผลิตภัณฑ์ ณ แหล่งผลิตว่ามีการปลอมปนหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบความเรียบร้อย

- กรณีพบการกระทำผิดดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

- กรณีไม่พบความผิดปกติ : ดำเนินการขอความร่วมมือให้ส่งมอบข้อมูลการจำหน่ายยา Lot No. ดังกล่าวให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและส่งข้อมูลให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาต่อไป เพื่อรวมและดำเนินการโดยเฉพาะกรณีที่สงสัยว่าเป็นแหล่งกระจายรายใหญ่ ผลกระทบสูง หรือ รายเล็กที่มีความเชื่อมโยง



4.2 กรณีที่เคยเข้าตรวจสอบสถานที่แล้ว และหากพบปัญหาซ้ำ (ไม่พบความผิดปกติในสถานที่ผลิตแต่ยังมีเรื่องร้องเรียนมาอย่างต่อเนื่อง) ให้ป้องปรามและสร้างความตระหนักกับผู้ผลิตและให้ทราบถึงพฤติกรรมการร่วมมือของผู้ประกอบการอย่างต่อเนื่อง ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- เชิญผู้ประกอบการ (ผู้ผลิต) กรณีข้ามจังหวัด เข้าพบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีตรวจพบว่า (ร้านชำ, ร้านค้า, รถเร่ขายยา)

นำยาแผนโบราณมาจำหน่ายในพื้นที่ ซึ่งเป็นเพียงเชิญเรียก พบว่าชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีที่มีฐานความผิดใด ๆ ก็ได้

- มีหนังสือแจ้งสถานการณ์ให้ทราบ หลังจากนั้น ให้มีหนังสือรายงานการดำเนินการทั้งหมด แจ้งทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด พื้นที่เกิดเหตุ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในด้านใบอนุญาตทราบ

ตารางสรุปข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการในระดับปลายน้ำ (กรณีรถเร่ขายยาและสถานที่ผลิต)

ลำดับ	สถานการณ์	ประเด็น	ข้อกฎหมาย	หลักฐานที่ต้องการ
1	พบเห็นการจำหน่ายยาชุด ในสถานที่ที่ไม่มีใบอนุญาต เช่น ร้านยาค้าปลีก	ผลิต จำหน่าย ยาแผนปัจจุบัน โดยไม่มีใบอนุญาต	มาตรา 12 พ.ร.บ. ยา	- บันทึกการตรวจสถานที่ - บันทึกคำให้การ - บันทึกการยึดยา เก็บตัวอย่างยา - ภาพถ่ายบริเวณเก็บรักษา
2	พบเห็นการจำหน่ายยาชุด ในร้านขายยา	จำหน่ายยาชุด โดยมีใบอนุญาตขายยา	มาตรา 75 ทวิ พ.ร.บ. ยา	
3	พบการผลิตจำหน่าย ยาแผนโบราณที่ปลอมปนยา สเตียรอยด์ ซึ่งทำโดยโรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาต	ผลิต จำหน่ายยา (แผนปัจจุบัน) โดยไม่ได้รับอนุญาต	มาตรา 12 พ.ร.บ. ยา	
4	พบการผลิต จำหน่าย ยาแผนโบราณที่ปนยาสเตียรอยด์ ซึ่งทำโดยโรงงานที่ได้รับอนุญาต ผลิตยาแผนโบราณ	(กรณีไม่มีทะเบียนตำรับ) : ผลิต จำหน่าย ยาที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตำรับ (กรณีที่มีทะเบียนตำรับ) : ผลิตยาปลอม	มาตรา 72(4) มาตรา 72(1)	
5	พบการผลิต จำหน่ายอาหาร (น้ำผลไม้) ที่ปนยาสเตียรอยด์	การผลิต จำหน่ายอาหารไม่บริสุทธิ์	มาตรา 25(1) พ.ร.บ. อาหาร	

^๔ ดวงทิพย์ หงส์สมุทร(๒๕๓๙) ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการเฝ้าระวังสถานที่และผลิตภัณฑ์: กรณีศึกษาการแพร่ระบาดของยาเม็ดสเตียรอยด์. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

กรณีปัญหายาชุดที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ส่วนหนึ่งของปัญหานั้นต้องให้การแก้ไขทั้งระบบ ให้สเต็มยรอยต์ในระดับต้นน้ำอยู่ให้ถูกที่ถูกทาง ไม่ให้สามารถกระจายให้ประชาชนเลือกซื้อ หรือใช้เองได้โดยไม่ถูกต้อง หรือขาดข้อแนะนำ และข้อบ่งชี้ทางการแพทย์เพราะสเต็มยรอยต์ มีความเป็นพิษสูงและส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เป็นอย่างมาก แต่ขณะเดียวกันการแก้ไขปัญห ความชื่นชอบและยินดีที่จะใช้ยาชุดของชาวบ้านนั้น ก็จำเป็นจะต้องแก้ไขในระดับตัวบุคคลและชุมชน ไปพร้อม ๆ กัน

กล่าวคือ มีการศึกษามากมายในอดีตที่ทำ

การแก้ไขปัญหายาชุด (รวมถึงยาไม่เหมาะสมอื่น ๆ ในชุมชน) ทั้งการหายามาทดแทนยาชุด เช่น โครงการยาดีไล่ยาเสีย โครงการกองทุนยาประจำ หมู่บ้าน การใช้วิธีนวด หรือใช้เครื่องมืออุปกรณ์ ทางกายภาพต่าง ๆ เพื่อช่วยบรรเทาปวดเมื่อย ทดแทนการใช้ยา การสร้างหลักเกณฑ์ประชาคม หมู่บ้านเพื่อลดปัญหายาชุดรวมถึงการบังคับใช้ กฎหมายปราบปรามผู้ขายยาชุดในหมู่บ้าน และเราได้เรียนรู้พร้อมทั้งมีข้อมูลในทาง มานุษยวิทยาและสังคมวิทยาการแพทย์ ถึงความจำเป็นและเหตุผลที่ชาวบ้านเลือกที่จะใช้ ยาชุดเพื่อประทุษชีวิต



อย่างไรก็ดีปัญหาสเต็มยรอยต์ในยาชุด ก็ได้ปรับตัวเองไป ตามการเปลี่ยนแปลงของเวลา การศึกษาของสุภณัย ประเสริฐสุข เรื่องการใช้ยา ในมิติทางสังคมวัฒนธรรมของชุมชนเขตเมือง⁵ ได้เสนอแนวทางการจัดการปัญหายาชุดโดยใช้

มุมมองที่ทำความเข้าใจวัฒนธรรมการใช้ยาภายใต้ ฐานคิดทางวิชาการว่า การผลิตสร้างมายาคติ (Myth) หรือใส่สัญญาณ (Sign) เรื่องความเชย ความไม่ร่วมสมัย (Otherness) ให้ผู้กตติยาชุด จะเป็นอีกทางเลือกในการแก้ไขปัญหายาชุด ในกลุ่มคนรุ่นต่อมา

⁵ สุภณัย ประเสริฐสุข , วิบูลย์ วัฒนนามกุล.(๒๕๕๔) การใช้ยาในมิติทางสังคมวัฒนธรรมของชุมชนเขตเมือง. วารสารเภสัชศาสตร์อีสาน. คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น;ปีที่ ๗ ม.ค.-เม.ย. ๒๕๕๔:๒๕๕๔



ความเขยและความไม่ร่วมสมัยจะเป็นแรงขับที่สำคัญซึ่งทำให้ยาชุดไม่ได้รับความนิยมสำหรับคนเมืองบางกลุ่ม นอกเหนือจากการที่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายและโทษของการใช้ยาชุดซึ่งถูกสื่อ และถ่ายทอดให้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งความพร้อมของสถานบริการทางด้านสุขภาพแล้ว ซึ่งเมื่อนำไปปรับใช้แนวคิดนี้กับชุมชนในชนบทโดยสอดแทรกไปกับการให้ความรู้ ทศนคติเกี่ยวกับยาชุดก็น่าจะทำให้ปัญหาความนิยมชมชอบยาชุดค่อย ๆ ลดลงได้

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านี้เมื่อพิจารณาในแง่ปรากฏการณ์ทางสังคมแล้วก็ไม่ถือเป็นเรื่องแปลกแต่อย่างใดกลับกันถือเป็นพัฒนาการและเป็นสิ่งชี้บ่งว่า สเดียรอยด์ยังคงรื้อไหลไม่หยุดในระบบการควบคุมกำกับ ซึ่งเป็นสิ่งชี้วัดการทำงานจัดการปัญหายังทำได้ไม่ดีเพียงพอ

ปัญหาการเกิดผลิตภัณฑ์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่แปลกและพิสดารจะยังคงอยู่ตราบเท่าที่สเดียรอยด์ยังคง มีการรื้อไหลจากระบบการกำกับ

ดูแล และน่าจะมีแนวโน้มที่ยากเกินคาดเดามากยิ่งขึ้น และผู้บริโภคไม่มีวันที่จะทราบได้เลยว่าผลิตภัณฑ์ที่เลือกบริโภคนั้นมีความปลอดภัยมากน้อยเพียงใด เพราะส่วนหนึ่งการกระตุ้น เร่งเร้าให้เกิดการใช้โดยใช้กลยุทธ์ทางการตลาดในรูปแบบต่าง ๆ การเห็นผลที่ชัดเจนรวดเร็วในวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของการใช้

การปรับเปลี่ยนแหล่งกระจายยา สเดียรอยด์ดูเหมือนจะไม่ใช้ทางออกที่ดีที่สุดของการแก้ไขปัญหา เพราะตัวยานั้นมีประโยชน์และผู้ป่วยจำนวนมาก ก็จำเป็นต้องเข้าถึงยาดังกล่าว เพียงแต่หากเราสามารถแก้ไขปัญหาการรื้อไหลจากระบบการกำกับดูแลได้ก็น่าจะทำให้สถานการณ์ความรุนแรงเบาลงได้จนเห็นผลชัดเจน

ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นภาพที่ปรากฏบนยอดภูเขาน้ำแข็ง สะท้อนความเป็นจริงของปัญหาได้ดี ขณะที่เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งต้องทุ่มเทและลงแรงในการจัดการและแก้ไขปัญหา กลับพบว่าต้นตอที่แท้จริง คือ สเดียรอยด์ไม่ได้ลดลงไปเลย