



แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลและการควบคุมยา: มุมมองด้านสิทธิมนุษยชน

ข้อมูลพื้นฐาน:

กว่า 50 ปีของนโยบายการควบคุมยาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการห้ามและเอาผิดทางอาญา ส่งผลให้เกิดความรุนแรง ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน และการปฏิบัติมิชอบทั่วโลก แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลได้บันทึกข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายกรณีที่เกิดขึ้นทั่วโลก ซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากการปฏิบัติตามนโยบายการควบคุมยา และปฏิบัติการเพื่อปราบปรามยาเสพติดอื่น ๆ รวมทั้งการใช้โทษประหาร ปัญหาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ สภาพการควบคุมตัว และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ในระหว่างการประชุมสภาสากล (ICM) ปี 2558 ซึ่งเป็นกลไกการตัดสินใจของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ได้มีการรับรองข้อมติให้จัดทำการศึกษาผลกระทบของนโยบายด้านยาที่มีต่อสิทธิมนุษยชน เพื่อเสนอต่อขบวนการในระหว่างการประชุมสภาสากลในปี 2560 หรือก่อนหน้านั้น

เพื่อให้สามารถจัดทำนโยบายการควบคุมยาแบบใหม่ซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลจะท้าทายสมมติฐานของนโยบายการควบคุมยาในปัจจุบัน ซึ่งให้ความสำคัญกับการห้ามและการเอาผิดทางอาญา และจะมุ่งทำงานเพื่อให้เกิดนโยบายที่มีมนุษยธรรม เป็นผล และพิสูจน์ได้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองด้านสาธารณสุขและสิทธิมนุษยชนที่ดีขึ้น

นโยบายการควบคุมยาแบบใหม่จึงควรมีทิศทางใหม่ เพื่อประกันสิทธิในการเข้าถึงมาตรฐานด้านสุขภาพขั้นสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ของผู้ใช้ยา และคุ้มครองกลุ่มชายขอบอื่น ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบายการควบคุมยาที่จำกัดสิทธิ แก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมในสังคม อันส่งผลให้ประชาชนต้องไปข้องเกี่ยวกับตลาดยาเสพติด ทั้งนี้โดยการส่งเสริมสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แก้ปัญหาความอยุติธรรมที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบยุติธรรมทางอาญา และลดความรุนแรงอันเนื่องมาจากตลาดยาผิดกฎหมายและนโยบายปราบปรามยาเสพติด

หลักการสำคัญ:

1. การควบคุมยาควรเป็นแนวทางที่มุ่งส่งเสริมสิทธิมนุษยชน นโยบายการควบคุมยาควรถือเป็นแนวทางเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในวงกว้าง รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพ ประกันความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ และหลีกเลี่ยงความรุนแรงอันเนื่องมาจากตลาดยาผิดกฎหมาย กฎหมายและนโยบายการควบคุมยาแบบใหม่ควรแก้ปัญหาผลกระทบที่ไม่ได้สัดส่วนที่เคยเป็นมาของนโยบาย ที่มีต่อประชาชนที่ยากจนและอยู่ชายขอบมากที่สุดของสังคม

2. “สงครามปราบปรามยาเสพติด” ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การพึ่งพาอย่างมากกับกฎหมายอาญานโยบายที่มุ่งปราบปรามและมาตรการที่เน้นการห้ามใช้ ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง และการปฏิบัติมิชอบ โดยเป็นผลมาจากและได้รับการหนุนเสริมจากการปฏิบัติตามนโยบายการควบคุมยาและปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติด
3. จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ต่อนโยบายด้านสาธารณสุขและสิทธิมนุษยชน การพึ่งพาอย่างมากกับกฎหมายอาญานโยบายที่มุ่งปราบปรามไม่ได้ช่วยลดการใช้และความแพร่หลายของยาในช่วงหลายปีที่ผ่านมาเลย นโยบายการควบคุมยาแบบใหม่ควรหลีกเลี่ยงการใช้แนวทางลงโทษเพียงอย่างเดียว และประกันว่ากฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติใด ๆ เพื่อควบคุมยา เป็นไปอย่างสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
4. เรียนรู้บทเรียนจากแม่แบบการควบคุมในทางเลือกที่ประสบผลสำเร็จ เราอาจได้รับบทเรียนสำคัญจากทางเลือกที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งพิสูจน์แล้วว่าสามารถคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชนได้ดีขึ้น รวมทั้งกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก และการนำกรอบดังกล่าวไปใช้ในหลายประเทศ รวมทั้งการจำกัดการโฆษณาที่เด็กเข้าถึงได้ รวมทั้งตัวอย่างระดับสากลอื่น ๆ ที่มุ่งลดอันตรายของยาต่อสุขภาพทั้งในระดับบุคคล สังคม และสาธารณะ
5. ไม่มีคำตอบสำเร็จรูป นโยบายการควบคุมยาแบบใหม่ควรมีความยืดหยุ่นมากเพียงพอ เพื่อตอบสนองกับยาประเภทต่าง ๆ กลุ่มที่แตกต่างกัน และความต้องการที่แตกต่างกัน ในแต่ละบริบทและภูมิภาค

เป้าหมาย:

1. กำหนดให้การคุ้มครองสุขภาพและสิทธิของประชาชนเป็นแกนกลางของนโยบายด้านยา
 - ก. ส่งเสริมการเข้าถึงมาตรการแทรกแซงด้านสุขภาพเพื่อบรรเทาความเสี่ยงและอันตรายจากยา หัวใจของนโยบายการควบคุมยาต้องเน้นที่การเคารพและคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพ โดยประกันการเข้าถึงมาตรการแทรกแซงด้านสุขภาพ สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการป้องกัน ข้อมูลข่าวสาร การลดอันตราย การรักษา และบริการบำบัดฟื้นฟูที่จัดให้โดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อความต้องการของกลุ่มคนที่อยู่ชายขอบมากที่สุด และความต้องการเป็นพิเศษของเด็กและเยาวชน
 - ข. ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจแบบใหม่ต่อยาและผู้ขาย นโยบายการควบคุมยาต้องไม่สร้างความสับสนระหว่างการใช้ยากับภาวะพึ่งพิงยา และต้องหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด ๆ เกี่ยวกับยาซึ่งส่งผลให้เกิดการสร้างตราบาปต่อผู้ขาย รวมทั้งการมองพวกเขาว่าเป็นคนป่วย อาชญากร หรือคนซึ่งไม่มีศีลธรรม
 - ค. แก้ปัญหาที่รากเหง้าอันเป็นเหตุให้บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับตลาดยา นโยบายด้านยายังควรให้ความสำคัญกับปัจจัยทางสังคม-เศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้มีอัตราการเข้ายาและการพึ่งพายาที่สูงขึ้น หรือ

เป็นเหตุให้บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับขั้นตอนต่าง ๆ ของการค้ายา รัฐต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองด้านสังคม-เศรษฐกิจอย่างเป็นองค์รวม เพื่อแก้ปัญหาการผลักให้อยู่ชายขอบและความไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทาง การต้องประกันว่ากฎหมายและนโยบายการควบคุมยา มุ่ง เอาชนะปัจเจกเชิงโครงสร้าง ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสี่ยง การสร้างตราบาปและการเลือกปฏิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับตลาดยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มในชุมชนที่อยู่ชายขอบและเสียเปรียบ

- ง. **ประกันให้มีการเข้าถึงอย่างพอเพียงต่อสารควบคุมเพื่อเป้าประสงค์ทางการแพทย์** รัฐต้องประกันให้มีการเข้าถึงยาที่จำเป็นภายใต้การควบคุมสากล รวมทั้งยาที่เป็นสารอนุพันธ์ใหม่เพื่อบรรเทาความเจ็บปวด ยาสลบ ยาเพื่อบำบัดภาวะฟุ้งฟิงยา และยาเพื่อบำบัดโรคอย่างอื่น รวมทั้งให้ขจัดอุปสรรคทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจำกัดการเข้าถึงยาที่จำเป็นอย่างไม่เหมาะสม
- จ. **เปลี่ยนแปลงตัวชีวิต** กรอบและตัวชีวิตของการประเมินนโยบายการควบคุมยาควรเน้นที่การลดอันตรายจากยาและการเข้าถึงสิทธิมนุษยชน (เช่น การเข้าถึงยาเพื่อการรักษาและการบำบัด การลดโอกาสที่จะเสียชีวิตจากการฉีดยา หรือลดการแพร่เชื้อเอชไอวี รวมทั้งการแก้ปัญหาอาชญากรรม ความรุนแรง และการละเมิดสิทธิมนุษยชน) แทนที่จะใช้ตัวชีวิตแบบทั่วไปซึ่งไม่คำนึงถึงอันตรายต่อบุคคลและชุมชน อย่างเช่น จำนวนไร่ที่ใช้เพื่อการเพาะปลูกซึ่งถูกทำลายไป ปริมาณยาที่จับกุมมาได้ และจำนวนผู้ถูกจับกุมและลงโทษในคดียาเสพติด

2. แก้ปัญหาความยุติธรรมในระบบยุติธรรมทางอาญา

- ก. **ยุติการใช้โทษประหารกับคดียาเสพติด** รัฐที่ยังคงใช้โทษประหาร ต้องยุติการใช้โทษประหารและการประหารชีวิตสำหรับความผิดด้านยาเสพติด โดยถือเป็นขั้นตอนแรกที่น่าไปสู่การยกเลิกโทษประหารอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากเป็นความผิดที่ไม่มีลักษณะเป็น “อาชญากรรมร้ายแรงสุด” จึงไม่ถือเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ
- ข. **ยุติการบังคับบำบัดต่อผู้ใช้ยา** การรักษาและการบำบัดสำหรับผู้ใช้ยาต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่พิสูจน์ได้ เป็นไปโดยสมัครใจ และมีหลักประกันให้มีการแสดงความยินยอมอย่างเสรีและเกิดจากความเข้าใจ ควรมีการปิดศูนย์ควบคุมตัวและบำบัดฟื้นฟูแบบบังคับอย่างไม่ชักช้า และควรปล่อยตัวผู้ที่ถูกควบคุมตัวโดยทันที
- ค. **ลดการเอาผิดทางอาญากับการใช้ การครอบครองและการเพาะปลูกยา** รัฐควรยุติการเอาผิดทางอาญากับการใช้ การครอบครอง และการเพาะปลูกยาทุกชนิดซึ่งเป็นการใช้ส่วนตัว และควรนำนโยบายที่ผ่านการพิสูจน์ว่าเกิดประโยชน์ต่อการสาธารณสุข ความมั่นคงปลอดภัยของสาธารณะ และสิทธิมนุษยชนมาใช้ ควบคู่ไปกับบริการด้านสุขภาพและสังคมเพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ยา
- ง. **ลดการเอาผิดทางอาญากับผู้เยาว์และการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรง** รัฐยังควรพิจารณา ลดการเอาผิดทางอาญากับผู้เยาว์และการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรง เช่น การเพาะปลูกพืชที่ใช้ทำยา การ

ขนส่งยาในปริมาณน้อย (การส่งยา) และการขายในปริมาณน้อย ความผิดอาญาเช่นนี้มักส่งผลกระทบต่อประชากรกลุ่มชายขอบ ซึ่งต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมเหล่านี้เนื่องจากความยากจน การขาดโอกาส ภาวะพึ่งพิงยา หรือเพราะถูกบังคับ

3. ลดความรุนแรงและผลกระทบจากองค์การอาชญากรรมและใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองบุคคล

- ก. **หลีกเลี่ยงการใช้แนวทางแบบทหารเพื่อบังคับใช้กฎหมายยาเสพติด** รัฐไม่ควรใช้ทหารให้ทำหน้าที่แทนตำรวจ รวมทั้งในการปราบปรามยาเสพติด เว้นแต่เมื่อมีเหตุการณียุทธวิธีอย่างแท้จริง อันเป็นเหตุให้ทางการไม่สามารถพึ่งพาเฉพาะกำลังของตำรวจได้ รัฐต้องประกันว่าปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติดดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้กำลัง
- ข. **เปลี่ยนแนวทางการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อมุ่งส่งเสริมการสาธารณสุขและสิทธิมนุษยชน** นโยบายการควบคุมยาควรมุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์และความเป็นหุ้นส่วนเชิงสร้างสรรค์ระหว่างเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายกับผู้ให้บริการด้านสุขภาพ ในประเด็นด้านสุขภาพและสิทธิมนุษยชน
- ค. **มุ่งควบคุมโดยส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายกำกับดูแลตลาดยา** รัฐควรมีเป้าหมายดำเนินการให้ตลาดยาผิดกฎหมายอยู่ใต้การควบคุม โดยผ่านระเบียบปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด แทนที่จะใช้มาตรการที่มุ่งขจัดตลาดยาให้หมดไป การลดการพึ่งพาต่อแนวทางห้ามใช้ยา ช่วยให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมตลาดยาผิดกฎหมายได้อีกครั้ง ซึ่งมีลักษณะที่เสี่ยงต่อความรุนแรงและส่งเสริมการควบคุมโดยสถาบัน ซึ่งจะมีส่วนช่วยส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยและการสาธารณสุข และช่วยลดปัญหาอาชญากรรมและการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ง. **กำหนดมาตรการควบคุมและจำกัดต่อตลาดยาอย่างเพียงพอ** ตลาดยาที่ถูกกำกับดูแลตามกฎหมายส่งผลให้รัฐมีเครื่องมือที่ยืดหยุ่นและหลากหลายมากขึ้น เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมและจำกัดซึ่งเหมาะสมกับความเสี่ยงและอันตรายอันเนื่องมาจากยาประเภทต่าง ๆ รัฐควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษเพื่อประกันว่ากรอบการกำกับดูแลให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อสิทธิด้านสุขภาพและสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ และดูแลให้กระบวนการกำกับดูแลปลอดจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมใด ๆ ของภาคธุรกิจ ซึ่งได้รับประโยชน์จากการค้ายา หรือได้รับประโยชน์จากการเอาผิดทางอาญาต่อไป ยาไม่ควรเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงการค้าหรือการลงทุนใด ๆ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบอันเนื่องมาจากมาตรการควบคุมยาในระดับประเทศหรือท้องถิ่น

4. ปฏิรูประบบการควบคุมยาระหว่างประเทศ

- ก. **ประกันว่านโยบายการควบคุมยาระหว่างประเทศและในประเทศสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ** ระบบการควบคุมยาระหว่างประเทศควรประกันว่าสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ความชอบธรรมและผลกระทบของกฎหมายยาเสพติด

นโยบายและการบังคับใช้ และกำหนดให้มีกลไกเพื่อประกันว่ามีการเยียวยาที่เหมาะสมเมื่อกฎหมาย นโยบายและการปฏิบัติเช่นนั้นไม่สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

- ข. **ปฏิรูปอนุสัญญาอาชญากรรมระหว่างประเทศ** ความขัดแย้งระหว่างอนุสัญญาอาชญากรรมระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชน เสี่ยงจะทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายด้าน ซึ่งเป็นผลมาจาก หรือได้รับการหนุนเสริมจากนโยบายการควบคุมยา รวมทั้งลดภาพลักษณ์และผลกระทบของกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไป อันเนื่องมาจากความขัดแย้งของเนื้อหากฎหมาย อนุสัญญาอาชญากรรมระหว่างประเทศจึงควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อประกันว่าไม่ขัดขวางรัฐในการนำนโยบายการควบคุมยาแบบใหม่มาใช้ เพื่อช่วยให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของตนได้อย่างเต็มที่ และลดอันตรายจากการใช้ยา
- ค. **ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกลไกสิทธิมนุษยชนกับหน่วยงานการควบคุมยา** ความสัมพันธ์มากขึ้นระหว่างกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งกลไกพิเศษต่าง ๆ (Special Procedures) หน่วยงานตามสนธิสัญญา (Treaty Bodies) OHCHR และหน่วยงานสหประชาชาติอื่น ๆ กับหน่วยงานควบคุมยา อันได้แก่ สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office on Drugs and Crime - UNODC) และคณะกรรมการควบคุมสารเสพติดนานาชาติ (INCB) ทั้งนี้เพื่อประกันว่าเนื้อหาของนโยบายการควบคุมยาสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน