

# UNGASS 2016 กับนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติดของไทย\*

## UNGASS 2016 WITH THAILAND'S DRUG PROBLEM-SOLVING POLICY

กอบกุล จันทวโร

Kobgoon Chantavaro

อนุกรรมการพิจารณากลั่นกรองเรื่องได้สวนและอนุกรรมการด้านกฎหมายสำนักงานป.ป.ท.

Member of Legal Advisory Committee, Member of Investigating Consideration Committee,

Office of Public Sector Anti-corruption commission (PACC), Thailand

E-mail: yogo2534@gmail.com

### บทคัดย่อ

ปัญหายาเสพติดสร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อประชาคมโลก จึงทำให้องค์การสหประชาชาติ เข้ามามีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหายา โดยการกำหนดมาตรฐานและแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาโดยใช้เวทีระหว่างประเทศ ในปี 2016 องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก หรือ UNGASS 2016 เพื่อทบทวนหลักเกณฑ์มาตรการและแนวทางการดำเนินงานแก้ไขปัญหายาเสพติด ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เป็นจริงจึงได้พบว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาซึ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ความเป็นจริงที่จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการทางด้านสาธารณสุข และหลักมนุษยธรรม เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติดมีสถานะเป็น “ผู้เสพยาที่ไม่มีปัญหา” จึงควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพ สามารถเข้าถึงยาที่จำเป็นภายใต้การกำกับดูแลอย่างมีมนุษยธรรม เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกนำไปสู่การปฏิบัติ เรียกว่า “พันธสัญญาาร่วมกันของเราเพื่อจัดการและตอบโต้ปัญหายาเสพติดอย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งเป็นมติใหม่ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ที่ประเทศภาคีทุกประเทศควรให้ความสำคัญและนำมาปรับใช้ให้เหมาะสม ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุม UNGASS 2016 อย่างเป็นทางการแต่กลับละเลยมิให้ความสำคัญต่อข้อมติดังกล่าวจะเห็นได้จากตลอดระยะเวลา 4 ปี หลังจากการประชุมยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือแนวทางการปฏิบัติ

\* Received 20 October 2020; Revised 27 November 2020; Accepted 25 December 2020



ที่สอดคล้องกับข้อมติจากการประชุม เพื่อใช้แก้ไขปัญหายาเสพติดของไทย สมควรที่จะมีนโยบายเร่งรัดนำข้อมติจากการประชุมมาสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

**คำสำคัญ:** นโยบาย, การแก้ไขปัญหา, ยาเสพติด

## Abstract

The drug problem has been damaging and affecting the global community widely. As a result, the United Nations Organization (United Nations Organization) plays a role in preventing and solving such problems by initiating the rules setting the standards and the guidelines using the international forum, the United Nations General Assembly, as a mechanism to prevent and solve the drugs and psychotropic substances issues. In 2016, the United Nations organized the United Nations General Assembly's special session on the World Drug Problems (UNGASS 2016), to review the criteria, measures, and guidelines, solving drug problems. According to the review, the previous implementations of the strict legal enforcement and the severe punishment are not appropriate for the circumstances, which require the consideration on the public health and humanitarian principles. This is because the majority of the drug addicts are not the problem drug users. Therefore, their health should be treated and they should be able to access to essential medicines under the humanitarian supervision. Hence, the seven resolutions called "Our Shared Commitment to Effectively Manage and Respond to Drug Problems" are initiated, as the new approaches to be implemented by the member states. Thailand sent representatives to attend the UNGASS 2016 with no objection to the General Assembly's resolution. However, Thailand have neglected the above resolutions, due to the fact that there is no adjustment of the policy, law or practice guidelines in accordance with the aforesaid resolutions during the past four years after the UNGASS 2016 conference. Therefore, Thailand should



expedite the concrete adoption of such resolution to become actual implementation.

**Keywords:** Policy, Problem Solving, Drugs

## บทนำ

ก่อนอื่นขอทำความเข้าใจกับคำว่า “UNGASS 2016” ว่าหมายถึงอะไรและเกี่ยวข้องกับประเทศไทยอย่างไร ในมิติใด ผู้เขียนขอย้อนกล่าวถึงองค์การระหว่างประเทศที่เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางและมีบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 70 ปี คือ องค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) หรือ UN ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การนี้เมื่อปี ค.ศ. 1946 ปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นภาคีแล้วกว่า 193 ประเทศ การดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติมีกลไกหลักที่สำคัญ 6 องค์การ คือ

1. สมัชชาใหญ่ (General Assembly)
2. คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)
3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)
4. คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council)
5. สำนักเลขาธิการ (Secretariat)
6. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)

ซึ่งแต่ละองค์กรมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันโดยมีเจตนารมณ์ที่จะขจัดภัยพิบัติอันเกิดจากสงคราม ประกันสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้มีการเคารพพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมและความมั่นคงของประเทศสมาชิกโดยรวม สำหรับองค์กรหลักที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการดำเนินงานและประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเสพติดของประเทศสมาชิกองค์กรหนึ่ง คือ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (General Assembly) ซึ่งประกอบด้วยประเทศภาคีสมาชิกเต็มจำนวนโดยมีลักษณะเป็นเวทีการประชุมระหว่างประเทศซึ่งจัดขึ้นทุกปี เรียกว่าการประชุมสมัชชาใหญ่สมัยสามัญ (United Nations General Assembly) ซึ่งจะเริ่มประชุมในเดือนกันยายน หากมีเรื่องสำคัญที่คณะมนตรีความมั่นคง หรือสมาชิกเสียงข้างมากร้องขอ (ตามนัย ข้อ 20 ของกฎบัตรสหประชาชาติ) ก็จะมีการ



ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยพิเศษ หรือ United Nations General Assembly Special Session หรือ UNGASS ซึ่งตั้งแต่ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นมา มีการประชุม UNGASS มาแล้วไม่น้อยกว่า 30 ครั้ง ส่วนใหญ่เน้นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการรักษาสันติภาพหรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก ส่วนปัญหาอื่นๆ ไม่มีมากนัก (กอบกุล จันทวโร และคณะ, 2559)

UNGASS 2016 ก็คือ การประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหา ยาเสพติดโลกที่จัดขึ้นในปี ค.ศ.2016 ( United Nations General Assembly Special Session on the world Drug Problem 2016) ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 19-21 เมษายน 2559 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาตินครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา การประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมเกี่ยวกับปัญหา ยาเสพติดเป็นการเฉพาะและเกี่ยวข้องหรือมีผลกับประเทศสมาชิกทุกประเทศรวมถึงประเทศไทยจึงควรแก่การศึกษาว่าการประชุมดังกล่าวส่งผลต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศไทยมากน้อยเพียงใด (UNODC, 2016)

## เนื้อหา

### ความสำคัญของ UNGASS 2016

เนื่องจากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นที่ทราบกันว่าปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติทุกประเทศ และเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนมากขึ้นเป็นลำดับมา ดังจะเห็นได้จากรายงานปัญหายาเสพติดโลก (World Drug Report) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime) หรือ UNODC ในปี ค.ศ. 2018 พบว่ามีผู้ใช้ยาเสพติดทั่วโลกประมาณ 275 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5.6 ของประชากรโลก โดยส่วนใหญ่เป็นประชากรวัยทำงานที่มีอายุระหว่าง 15-64 ปี และในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิตจากการใช้ยาเสพติด 450,000 คน สำหรับยาเสพติดที่ใช้มีหลายชนิด เช่น กัญชา (192 ล้านคน) ฝิ่น ยาเสพติดที่ผลิตจากฝิ่น (53 ล้านคน) แอมเฟตามีน (34 ล้านคน) เฮโรอีน (21 ล้านคน) โคเคน (18 ล้านคน) เป็นต้น (UNODC, 2018)

ปัญหายาเสพติดจึงเป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่มีการนำไปประชุมปรึกษาหารือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายา เช่น เห็นชอบให้มีอนุสัญญาสหประชาชาติซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหายาเสพติด รวม 3 ฉบับ คือ



1. อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ.1961 (Single Convention on Narcotic Drugs,1961)
2. อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1971 (Convention on Psychotropic Substances,1971)
3. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้าเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1988 (Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances,1988)

รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติของบรรดาสมาชิกและคณะต่อมาเนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่ายาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ จึงได้ถูกร้องขอให้จัดการประชุมสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดซึ่งมีมาแล้วรวม 3 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 ปี ค.ศ. 1990 การประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ สมัยพิเศษว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ.1990 (UNGASS 1990)

ครั้งที่ 2 ปี ค.ศ. 1998 การประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสมัยพิเศษเรื่องปัญหาโลก ค.ศ.1998 (UNGASS 1998)

ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ. 2016 การประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก ค.ศ.2016 (UNGASS 2016)

ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีการทบทวนสถานการณ์ปัญหาที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ทุกประเทศสมาชิกลงไปปฏิบัติเพื่อให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์ปัญหายาเสพติดที่ทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น การศึกษาเรื่อง “UNGASS 2106 กับการแก้ไขปัญหาเสพติดของไทย” จึงเป็นประเด็นที่ควรศึกษาว่ามีผลการประชุมอย่างไรและมีการนำมาสู่การปฏิบัติในประเทศไทยอย่างเหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบันอย่างไรหรือไม่ (กอบกุล จันทวโร และคณะ, 2559)

### สาระสำคัญในการประชุม UNGASS 2016

ในการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ สมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก 2016 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้พิจารณาทบทวนผลการดำเนินงาน ผลสัมฤทธิ์ตลอด



ทั้งผลกระทบต่างๆ จากระบบการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Drug Control System) ที่มีมาแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แนวโน้มของปัญหาเสพติดและพลวัตของตลาดยาเสพติดผิดกฎหมาย(Dynamics of Illicit Drug Market) โดยการรับฟังจากรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรและประเทศต่างๆ การประเมินสถานการณ์ปัญหาอย่างรอบด้านแล้วจึงได้มีการจัดทำเอกสารผลการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหาเสพติดโลก ค.ศ.2016 (Outcome Document of The 2016 United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem) โดยมีการจัดทำเป็นข้อมติ (Resolution) ที่เรียกว่า “พันธะสัญญาร่วมกันของเราเพื่อจัดการและตอบโต้ปัญหาเสพติดโลกอย่างมีประสิทธิภาพ” (Our Joint Commitment to Effectively Addressing and Countering the world Drug Problem) ซึ่งมีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ เกี่ยวกับการลดอุปสงค์ การลดอุปทานและมาตรการที่เกี่ยวข้องรวมถึงการป้องกันการบำบัดรักษา ตลอดทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและหลักการสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างจากไปจากเดิม (จิรวุฒิ ลิปิพันธ์, 2562)

สรุปผลการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ สมัยพิเศษว่าด้วยปัญหาเสพติดโลก ตามที่ปรากฏใน “Outcome Document of the 2016 United Nations General Assembly Special Sessions on the world Drug Problem” ในหัวข้อ “Our Joint Commitment of Effectively Addressing and Countering the World Drug Problem” หรือ “พันธะสัญญาร่วมกันของเราในการจัดการและตอบโต้ปัญหาเสพติดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ” มีการกล่าวถึงเจตนารมณ์และคำแนะนำการดำเนินงานรวม 7 ด้าน (103 ข้อแนะนำ) (Global Commission on Drug Policy, 2018) ได้แก่

1. การลดอุปสงค์ การป้องกันและการบำบัดรักษา รวมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ (18 ข้อแนะนำ)
2. การทำให้เกิดความมั่นใจถึงความพร้อมในการใช้ยาและการเข้าถึงยาเสพติดควบคุมเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการแพทย์และทางวิทยาศาสตร์ในการบำบัดรักษาการใช้ยา (7 ข้อแนะนำ)
3. การลดอุปทานและมาตรการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพในการปราบปรามอาชญากรรม การฟอกเงินและการส่งเสริมความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรม (21ข้อแนะนำ)



4. การดำเนินงานแก้ไขปัญหายาเสพติดในมิติของสิทธิมนุษยชน เด็ก เยาวชน ผู้หญิง และชุมชน (15 ข้อแนะนำ)

5. การจัดการกับปัญหายาเสพติดแนวโน้มนิวตามสถานการณ์ ความท้าทายและภัยคุกคามที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการจัดการกับสารเสพติดชนิดใหม่ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาด้านยาเสพติดและตราสารระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง (25 ข้อแนะนำ)

6. การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในหลักการของความรับผิดชอบร่วมกัน (5 ข้อแนะนำ)

7. การพัฒนาทางเลือกในระดับภูมิภาค ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการพัฒนาที่มุ่งเน้นนโยบายที่สมดุล ทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างเหมาะสม (12 ข้อแนะนำ)

โดยถือว่าเป็นข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยพิเศษ ข้อมติที่ 5-30-1 ซึ่งจากข้อมติ (Resolution) ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ และความตระหนักถึงปัญหายาเสพติดในโลกแห่งความเป็นจริงแนวใหม่ที่ชัดเจนกว่าข้อมติในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งมักจะเน้นแต่ด้านการปราบปรามเพื่อให้ยาเสพติดหมดไปหรือโลกที่ปราศจากยาเสพติด (Drug Free World) ซึ่งไม่มีทางเป็นไปได้ แต่หันมาใช้คำที่น่าจะยอมรับยาเสพติดมากขึ้น โดยใช้คำว่า “สังคมที่ปราศจากการใช้ยาเสพติดในทางที่ผิด” (A Society free of drug abuse) (จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ, 2563) และเน้นในเรื่องการใช้ยาและสุขภาพ (Drug and Healthy) เนื่องจากเป็นที่ยอมรับว่าร้อยละ 10 ของประชากรที่ใช้ยาเสพติดทั่วโลกจัดเป็น “ผู้เสพติดที่มีปัญหา” แต่ประชากรส่วนใหญ่ของโลกเป็นผู้ใช้ยาเสพติดประเภทไม่มีปัญหาแต่ควรจะได้รับ การปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมในการดูแลสุขภาพอย่างมีมนุษยธรรม

จึงกล่าวได้ว่า ผลการประชุม UNGASS 2016 เป็นมิติใหม่ด้านยาเสพติดในเวทีระหว่างประเทศที่น่าสนใจและควรอย่างยิ่งที่จะนำมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสมเพื่อให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทยก้าวสู่มิติใหม่ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตรงกับสภาพความเป็นจริงและมีประสิทธิภาพ

## บทบาทของไทยใน UNGASS 2016

ในการประชุม UNGASS 2016 ณ ศูนย์การประชุมสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 19-21 เมษายน 2016 ซึ่งเป็นการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยพิเศษเกี่ยวกับยาเสพติด ครั้งที่ 3 นับตั้งแต่ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ มีประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ให้ความสำคัญและเข้าร่วมประชุมจำนวนมากรวมถึงมีผู้แทน



องค์กรต่างๆ ทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2,000 คน สำหรับประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานต่างๆ ไม่น้อยกว่าสิบหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม สำนักงาน ป.ป.ส. กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมการแพทย์ มูลนิธิแม่ฟ้าหลวงในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิโครงการหลวง สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย สำนักกิจการในพระราชดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา กรมองค์การระหว่างประเทศ โดยมีพลเอกไพบูลย์ คุ้มฉายา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ในขณะนั้น) เป็นหัวหน้าคณะ เรียกว่าคณะผู้แทนจากประเทศไทยเป็นคณะใหญ่ลำดับต้นๆ ที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมจำนวนมากไม่น้อยหน้าประเทศขนาดใหญ่

บทบาทของคณะผู้แทนไทยที่ปรากฏในเวทีประชุม ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงของหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศไทย (พลเอกไพบูลย์ คุ้มฉายา) ในที่ประชุมใหญ่ของหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศระดับสูงที่กำกับดูแลงานด้านยาเสพติด ในพิธีเปิดการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหาเสพติดโลก ในวันที่ 19 เมษายน 2559 การเข้าร่วมกิจกรรมคู่ขนานที่จัดขึ้นระหว่างการประชุม UNGASS 2016 เช่น การประชุม A coordinate regional response to drug production trafficking and use in the Mekong : the Importance of the Golden Triangle in 2016 การเข้าร่วมประชุมหารือทวิภาคีร่วมกับหัวหน้าคณะผู้แทนอินเดีย การเข้าร่วมการประชุมหารือทวิภาคีกับหัวหน้าคณะผู้แทนเวียดนาม การอภิปรายในกิจกรรมคู่ขนาน Amphetamine type Stimulants : Working towards Humane Drug Policies ซึ่งจัดโดยสำนักกิจการในพระราชดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา โดยการจัดกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าว จัดขึ้นภายในศูนย์ประชุมสหประชาชาตินครนิวยอร์ก ทั้งในห้อง General Assembly Hall (ห้องประชุมใหญ่) และ Conference Room ต่างๆ ซึ่งอยู่ภายในศูนย์การประชุมสหประชาชาตินครนิวยอร์กและมีการเดินทางไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับการบำบัดรักษาเสพติด ตามที่กำหนดไว้ในหมายกำหนดการ

อย่างไรก็ตามบทบาทและกิจกรรมของคณะผู้แทนไทยที่เข้าร่วมดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกิจกรรมที่จัดขึ้นในระหว่างการประชุม UNGASS 2016 แต่ก็ยังมีกิจกรรมสำคัญอีกมากมายที่คณะผู้แทนไทยมิได้เข้าร่วมกิจกรรมด้วย เนื่องจากการจัดกิจกรรมจัดขึ้นหลายกิจกรรมในวันหรือเวลาเดียวกัน หรือมิได้อยู่ในกำหนดการที่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ฯลฯ



จึงทำให้พลาดโอกาสที่ควรจะได้รับรู้ในเรื่องสำคัญอีกหลายเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข  
ปัญหายาเสพติดของประเทศไทย

## การรับรู้ของรัฐบาลเกี่ยวกับ UNGASS 2016

หลังจากที่คณะผู้แทนไทยเดินทางกลับจากการไปร่วมประชุม UNGASS 2016 แล้ว  
กระทรวงยุติธรรมได้จัดทำสรุปผลการประชุมดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่  
10 พฤษภาคม 2559 ได้มีมติโดยสรุป คือ

1. รับทราบตามที่กระทรวงยุติธรรมรายงานผลการไปร่วมประชุมซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงยุติธรรมเป็นหัวหน้าคณะผู้แทน ดังนี้

1.1 รับทราบการกล่าวถ้อยแถลงในการประชุมใหญ่ของหัวหน้าคณะผู้แทน  
ประเทศระดับสูงที่กำกับดูแลงานด้านยาเสพติด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้กล่าว  
ต่อที่ประชุมยืนยันว่าไทยไม่เห็นด้วยกับการทำยาเสพติดให้ถูกกฎหมายและไม่เห็นด้วยกับการ  
ลดทอนความเป็นอาชญากรรมโดยเฉพาะผู้กระทำความผิดรายสำคัญพร้อมทั้งสนับสนุนการนำแนว  
ปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาทางเลือกไปใช้โดยบูรณาการเข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และแผนพัฒนาอย่างยั่งยืนฯ

1.2 การประชุมโต๊ะกลมประกอบด้วยหัวข้อหลัก คือ ยาเสพติดและสุขภาพยา  
เสพติดและอาชญากรรม ยาเสพติดและสิทธิมนุษยชน ยาเสพติดและความท้าทายใหม่ๆ และ  
การพัฒนาทางเลือก โดยแนวโน้มการแก้ไขปัญหายาเสพติดจะยึดมุมมองทางสาธารณสุขมาก  
ขึ้นควบคู่ไปกับการป้องกันและปราบปรามสอดคล้องกับทิศทางการแก้ไขกฎหมายในปัจจุบัน  
โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนอย่างครอบคลุมทั้งสตรี เด็กและเยาวชน

1.3 การประชุมทวิภาคีและพหุภาคี เกี่ยวกับความร่วมมือด้านยาเสพติด ได้มี  
การหารือกับ UNODC ร่วมกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง อินเดีย เวียดนาม จีน ลาว  
เมียนมาร์ และออสเตรเลีย โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือด้านยาเสพติดและตามแนว  
พรมแดน

1.4 การจัดกิจกรรมคู่ขนาน 4 กิจกรรม ได้แก่

1.4.1 การร่วมกล่าวถ้อยแถลงกับประเทศภาคีสมาชิก กรอบความ  
ร่วมมือ 7 ฝ่าย ว่าด้วยการควบคุมยาเสพติดในอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง

1.4.2 ร่วมแลกเปลี่ยนแนวคิดและนโยบายการแก้ไขสารเสพติดชนิด  
กระตุ้นประสาทกับนักวิชาการต่างประเทศ



1.4.3 ผลักดันความเชื่อมโยงงานสัมมนาทางเลือกกับวาระของโลก  
เรื่องเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.4.4 ผลักดันแนวทางการพัฒนาทางเลือกให้เป็นหนึ่งใน  
องค์ประกอบหลักของการแก้ไขปัญหาเสพติดในระยะยาว

2. คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับ  
กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใน  
การประสานความร่วมมือกับประเทศในกลุ่มอาเซียนในการจัดทำ Road map เพื่อกำหนดแนว  
ทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับภูมิภาคต่อไป

จากความสำคัญและเนื้อหาของการประชุม UNGASS 2016 ซึ่งเป็นการประชุม  
ระหว่างประเทศที่มีประเทศสมาชิกสหประชาชาติเข้าร่วมประชุมทุกประเทศ และมีผลจากการ  
ประชุมหลายประการออกมาในรูปของข้อมติ (resolution) ของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่  
ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2016 และเนื้อหาในข้อมติดังกล่าวมี  
ลักษณะเป็นข้อแนะนำ (Recommendation) ซึ่งเป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกัน แต่เป็นการ  
ชี้แนะให้ประเทศสมาชิกของสมัชชาในสหประชาชาติให้นำไปสู่การปฏิบัติ (Operational  
Recommendation) ในลักษณะของการขอความร่วมมือ แม้ข้อมติดังกล่าวแม้ไม่มีผลผูกพัน  
ตามกฎหมายก็ตาม แต่ในเมื่อเป็นข้อมติที่มาจากการประชุมร่วมกันของประเทศสมาชิก จึงมี  
ผลผูกพันทางด้านการเมืองและทางสังคมระหว่างประเทศ ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยใน  
ฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมก็เพื่อที่จะแก้ไขปัญห  
ยาเสพติดให้บรรลุเป้าหมายและเป็นไปแนวทางเดียวกันตามที่สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้  
กำหนดไว้ ดังนั้นเมื่อมีข้อมติ (Resolution) ดังกล่าว แม้จะมีลักษณะเป็นข้อแนะนำในทาง  
ปฏิบัติ (Operational Recommendation) ตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิด  
ผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดร่วมกัน ประเทศไทยก็ควรที่จะพิจารณาปฏิบัติตาม  
ไม่เช่นนั้นอาจมีผลกระทบทางด้านการเมืองและสังคมระหว่างประเทศได้ในภายหลัง

อนึ่ง ข้อมติที่เกิดจากการประชุม UNGASS 2016 ซึ่งเป็นแนวทางให้มีประเทศสมาชิก  
สหประชาชาตินำไปสู่การปฏิบัติหรืออาจนำไปเป็นบรรทัดฐานในการทำข้อตกลงระหว่าง  
ประเทศสมาชิกด้วยกัน ข้อมติดังกล่าวจึงเป็นแนวทางสำคัญให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ  
ทุกประเทศนำไปสู่การปฏิบัติ(State Practice)อันอาจเป็นบ่อเกิดให้เกิดเป็นกฎหมายจารีต  
ประเพณีระหว่างประเทศและถ้าหากประเทศต่างๆ ได้ยึดถือปฏิบัติเป็นจำนวนมากและเชื่อว่า



เป็นกฎเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติ (Opinion Juris) กรณีเช่นนี้ข้อมติดังกล่าวก็อาจมีผลทางกฎหมายต่อไปในอนาคต

มีข้อสังเกตว่าในกรณีของประเทศไทยถือว่ารับทราบข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติอย่างไรหรือไม่ หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารแล้ว จะพบว่าการประชุม UNGASS 2016 มีการประชุมเตรียมการล่วงหน้ามาก่อนที่จะถึงกำหนดการประชุมในระหว่างวันที่ 19-21 เมษายน 2016 และเอกสารผลการประชุมดังกล่าวก็ได้ มีการแจ้งให้ผู้แทนประเทศสมาชิกทุกประเทศทราบอย่างเป็นทางการ โดยถือว่าข้อมติดังกล่าวเป็นข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่ S-30-1 (General Assembly Resolution S-30-1) และได้รับรองจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2016 ประกอบกับการประชุมดังกล่าวหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศไทยก็ได้มีข้อโต้แย้งแต่ประการใด จึงถือว่าประเทศไทยยอมรับข้อมติจากการประชุมดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติต่อไปโดยไม่มีเงื่อนไขแล้ว

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่คณะผู้แทนประเทศไทย ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไปเข้าร่วมประชุม UNGASS 2016 เดินทางกลับจากการไปเข้าร่วมประชุมดังกล่าวแล้ว ได้รายงานผลการไปร่วมประชุมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณาสั่งการ แต่ปรากฏว่ากระทรวงยุติธรรมได้รายงานผลการไปเข้าร่วมประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหาอาชญากรรมโลก ค.ศ.2016 เพียงบางประเด็น ดังกล่าวแล้วในข้อ 5 ซึ่งส่วนใหญ่เน้นการรายงานภารกิจของหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศไทยและคณะผู้แทนที่ได้เข้าร่วมกิจกรรม เพียงบางรายการในระหว่างการประชุมเท่านั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการนำเอาผลการประชุมที่ปรากฏในเอกสาร (Outcome Document) ซึ่งประกอบด้วยแนวปฏิบัติ 7 ด้านและมีรายละเอียดที่เป็นข้อแนะนำจำนวน 103 ข้อ ดังกล่าวแล้วในข้อ 3 ทำให้รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีรับทราบผลการประชุมอย่างจำกัดเพียงเท่าที่รายงานและส่งผลให้การสั่งการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ไม่ครอบคลุมประเด็นสำคัญจนขาดความชัดเจน ดังจะเห็นได้จากมติของคณะรัฐมนตรีที่มีข้อสั่งการในเรื่องนี้ว่า

“มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประสานความร่วมมือกับประเทศในกลุ่มอาเซียนในการจัดทำ Road map เพื่อกำหนดแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในระดับภูมิภาคต่อไป” ซึ่งมีได้ครอบคลุมแนวปฏิบัติ 7 ด้าน รวมทั้งสิ้น 103 แนวทางแต่อย่างใด



ดังนั้น การที่จะได้มีโอกาสได้เห็นนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขยาเสพติดของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงสู่มิติใหม่ โดยเน้นความสำคัญเรื่องสุขภาพ การปฏิบัติต่อกลุ่มเฉพาะ เช่น ผู้ใช้ยาเสพติดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็ก เยาวชน สตรี อย่างมีมนุษยธรรม แทบจะไม่ปรากฏให้เห็นในนโยบายกฎหมายหรือการปฏิบัติในมิติใหม่ๆ อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมตามมา แม้ว่าการประชุม UNGASS 2016 จะผ่านพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี สิ่งที่ยังหลงเหลืออยู่บ้างก็คือวาทกรรมคำว่า “UNGASS 2016” ส่วนเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ใช้ยาเสพติดอย่างมีมนุษยธรรมและให้ความสำคัญเรื่องสุขภาพนับวันจะเลือนหายไปกลับสู่แนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติอย่างไร้ประสิทธิผลมานานหลายทศวรรษโอกาสที่จะนำเอาแนวปฏิบัติตามคำแนะนำการปฏิบัติ (Operational Recommendation) ที่เป็นรูปธรรมจากการประชุมดังกล่าวอาจต้องรอไปอีกนาน จนกว่าจะมีการประชุมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานในการประชุม UNGASS ครั้งต่อไป

## สรุป

การประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลกที่จัดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.2016 (United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem 2016) มีผลการประชุมที่ออกมาเป็นข้อมติ (Resolution) ในรูปของข้อแนะนำในทางปฏิบัติ (Operational Recommendation) ที่เน้นเรื่องใหม่ๆ และสอดคล้องกับสภาพปัญหาจริงที่เกิดขึ้นจริงทั่วโลกโดยการให้ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับด้านการบำบัดรักษา การเข้าถึงยาและใส่ใจต่อปัญหาสุขภาพแก่ผู้ใช้ยาเสพติดรวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในกลุ่มวัยรุ่น เด็ก ผู้หญิง และชุมชน โดยกำหนดออกมาในลักษณะของ “ความมุ่งมั่นร่วมกันของเรา” “Our Joint Commitment” กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 ตลอดทั้งนโยบาย กฎหมายตลอดทั้งมาตรการในทางปฏิบัติของประเทศไทย ภายหลังจากการประชุม UNGASS 2016 ที่ผ่านมาแล้วกว่า 4 ปี ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนักสะท้อนให้เห็นถึงความไม่จริงจังของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาในแนวทางเดิมๆที่เคยปฏิบัติมาหลายทศวรรษ ในขณะที่ปัญหายาเสพติดภายในประเทศยังคงมีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้นโดยที่ประชากรผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในประเทศส่วนใหญ่คือผู้ใช้ยาเสพติด หรือ ที่เรียกว่าเป็นผู้เสพ ซึ่งมีปัญหาด้านสุขภาพควรจะได้รับการดูแลเอาใจใส่ในเรื่อง



สุขภาพ แต่กลับถูกการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับ ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน จนถึงขั้นถูกองค์กรระหว่างประเทศเรียกร้องให้ยุติการดำเนินการที่เป็นการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็ก เยาวชน ผู้หญิง ที่มีอยู่จำนวนมาก (United Nations (United Nations, 2559)

ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่สายเกินไปที่รัฐบาลจะหันมาให้ความสนใจกับผลการประชุม UNGASS 2016 และนำมากำหนดนโยบายอย่างเหมาะสมตามสภาพปัญหาที่แท้จริง และให้ความสำคัญต่อกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติด ซึ่งประมาณการว่ามีไม่ต่ำกว่า 3 ล้านคน โดยเน้นการดูแลสุขภาพ การบำบัดรักษาที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน การไม่นำกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้กับเด็กหรือเยาวชนและผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติด การให้ภาคประชาสังคมหรือชุมชนมีส่วนร่วม รวมถึงการนำมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) มาสู่การปฏิบัติต่ออย่างจริงจัง โดยจะต้องมีการทบทวน นโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติให้สอดคล้องกับข้อเสนอการดำเนินงาน (Operational Recommendation) ก็เชื่อว่าจะทำให้สถานการณ์ปัญหาเสพติดในประเทศไทยดีขึ้นอย่างแน่นอน

## เอกสารอ้างอิง

- กอบกุล จันทวโร และคณะ. (2559). รายงานการศึกษาและข้อเสนอทางกฎหมายสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติด เพื่อเป็นข้อเสนอในการประชุมสหประชาชาติสมัยพิเศษ UNGASS. กรุงเทพมหานคร: สำนักกิจการในพระตำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา.
- จิรวุฒิ ลิปิพันธ์. (2562). การลดความรุนแรงในการบังคับคดียาเสพติด. ใน ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ. (2563). มาตรการลดความรุนแรงในการบังคับคดียาเสพติดประเภทต่างๆที่ใช้ในประเทศต่างๆ ในโลก. วารสารสุทธิปริทัศน์, 34(110), 201-215.
- United Nations. (2559). ผลการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยพิเศษว่าด้วยปัญหาเสพติดโลก สรุปผลการประชุมต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี . เข้าถึงได้จาก <https://www.tni.org/en/briefing/human-rights-drug-policy>
- Global Commission on Drug Policy. (2018). Taking Control. Vienna: United Nation.



UNODC. (2016). Our Joint Commitment to the Effectively Addressing and  
Countering the world Drug Problem. New York: United Nations.

UNODC. (2018). World Drug Report. Vienna: United Nations.