

ภาคผนวก 1

แนวโน้มนการปฏิรูปกฎหมายในยุโรปและลาตินอเมริกา¹

Martin Jelsma จาก Transnational Institute

นำเสนอ ณ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
(ปปส.)

กรุงเทพมหานคร, 26 มกราคม 2553

เนื้อหาการนำเสนอในวันนี้เป็นภาพรวมโดยย่อของ “การปฏิรูปกฎหมายในยุโรปและลาตินอเมริกา” ที่ทำให้มีบทเรียนที่ได้เรียนรู้เรื่องการนำ “แนวทางที่ใช้วิธีการลงโทษให้น้อยลง” ไปใช้ปฏิบัติจริงเพื่อมุ่งลดอันตรายอันเกี่ยวเนื่องกับสารเสพติดที่จะเกิดต่อบุคคลและสังคม สำหรับความกลัว

¹ เนื้อหาของการนำเสนอนี้มาจากบทความที่ Martin Jelsma เขียนขึ้นในเดือนตุลาคม 2552 ให้กับคณะกรรมการการเรื่องสารเสพติดและประชาธิปไตยของภูมิภาคลาตินอเมริกา ซึ่งพิมพ์เผยแพร่โดยใช้ชื่อเรื่องว่า *Legislative Innovation in Drug Policy* นอกจากนี้ ยังมีเนื้อหาบางส่วนจากเอกสารที่ยังไม่ได้พิมพ์เผยแพร่เกี่ยวกับมุมมองในภาพรวมที่ Jelsma รวบรวมและเรียบเรียงไว้ในชื่อเรื่องว่า *Drug Law Reform Trend in Latin America* Jelsma เขียนเรื่องให้แก่คณะกรรมการนี้เป็นครั้งแรกในเดือนเมษายน 2551 เป็นบทความชื่อ *The current state of drug policy debate. Trends in the last decade in the European Union and United Nations* สามารถเข้าไปอ่านได้ที่ www.drugsanddemocracy.org หรือ www.tni.org/drugs

ที่ว่าหากทำให้กฎหมายยาเสพติดและการบังคับใช้กฎหมายนี้อ่อนลงแล้ว จะทำให้มีการใช้ยาผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นั้น มีหลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันแล้วว่า ไม่เป็นความจริง

จุดศูนย์กลางของการปฏิรูปนี้อยู่ที่ยุโรป ดังที่ “ศูนย์เฝ้าติดตามสารเสพติดและการพึ่งพาสารเสพติดแห่งยุโรป” หรือ European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) ได้สรุปไว้ว่า “ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ด้านยาเสพติดแห่งชาติ วรรณกรรมเกี่ยวกับกฎหมายตัวบทกฎหมายเอง และแนวการปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม ชี้ว่า การเคลื่อนไหวสาธารณะในเรื่องนี้ในหลายๆประเทศของสหภาพยุโรป มาจากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ (ก) ความต้องการให้แน่นอย่างแข็งขันมากขึ้นในเรื่อง “การบำบัด” มากกว่า “การลงโทษทางอาญา” (ข) การมีความรู้สึกถึงสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมระหว่าง “คำพิพากษาให้จำคุก” (ซึ่งปกติจะทำให้มีประวัติอาชญากรรมติดตัว) และ “การใช้ยาที่ผิดกฎหมาย” และ (ค) การรับรู้ว่ากัญชามีอันตรายต่อสุขภาพน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสารเสพติดประเภทอื่น”² การปฏิรูปที่คล้ายคลึงกันนี้ ยังเกิดขึ้นที่ออสเตรเลีย แคนาดา และในอีกหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา และกำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆในลาตินอเมริกาซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีศักยภาพและกำลังจะกลายเป็นจุดศูนย์กลางแห่งใหม่ในไม่ช้านี้สำหรับการเดินทางเรื่องการปฏิรูปนี้

² European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Illicit drug use in the EU: legislative approaches*, EMCDDA Thematic Papers, Lisbon 2005.

มีสามเรื่องสำคัญของการปฏิรูปที่จะทบทวน คือ 1) การถอดความเป็น
อาชญากรรมของ “การใช้สารเสพติด” และ “การมีไว้ในครอบครองเพื่อ
การเสพส่วนตัว” 2) สัดส่วนที่เหมาะสมของคำพิพากษา 3) การแบ่ง
ประเภทของสารเสพติดใหม่

1. การถอดความเป็นอาชญากรรมของผู้ใช้สารเสพติด

การปฏิรูปกฎหมายอย่างแรกที่ทำกันไปแล้วในยุโรปและมีแนวโน้มที่จะทำ
กันในลาตินอเมริกาก็คือ การประกาศความผิดของผู้ใช้สารเสพติด ให้
พ้นจากการถูกจับกุมหรือการดำเนินคดีด้วยข้อหาการใช้สารเสพติดและ
ข้อหาเตรียมการเพื่อใช้สารเสพติด เช่น การไปซื้อหรือหาสารเสพติด
มา การมีอยู่ในครอบครองเฉยๆ หรือการปลูกเพื่อใช้ส่วนตัว การถอดความ
เป็นอาชญากรรมดังกล่าว ไม่ได้ทำให้มีการใช้สารเสพติดเพิ่มขึ้น และช่วย
ลดความกดดันที่มีต่อหน่วยงานรักษากฎหมายตลอดจนระบบยุติธรรมและ
ระบบราชทัณฑ์ลงได้มาก นอกจากนี้ ยังช่วยขจัดอุปสรรคของผู้ใช้สารเสพ
ติดที่มีรูปแบบการใช้ที่เป็นปัญหา ทำให้พวกเขาสามารถเข้าถึงบริการด้าน
การบำบัดและการลดอันตรายได้

การลดอันตรายหมายถึงนโยบายหรือการปฏิบัติต่างๆที่มุ่งลดอันตรายต่อ
สุขภาพและผลกระทบด้านสังคมที่ตามมาให้แก่ผู้ใช้สารเสพติด ครอบครัว

ของพวกเขา และสังคมโดยรวม โดยไม่จำเป็นต้องหยุดการเสพยา
โครงการลดอันตรายต่างๆในทศวรรษที่ผ่านมาก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในกลุ่มผู้ใช้สารเสพติดด้วยวิธีฉีด โดยมุ่งลดการระบาดของ การติด
เชื้อต่างๆ เช่น เอชไอวี/เอดส์ และโรคตับอักเสบ และในขณะเดียวกันก็ลด
อัตราการเสียชีวิตจากการได้รับสารเสพติดเกินขนาด การดำเนินงานด้าน
การลดอันตรายกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วและได้รับการรับรองจากหน่วย
งานต่างๆของสหประชาชาติ

ขณะนี้ มีหลักฐานจากการประเมินผลโครงการต่างที่ยืนยันได้อย่างชัดเจน
ว่า การบริการและนโยบายต่างๆด้านการลดอันตรายนั้น ดำเนินการมา
อย่างได้ผลดีในการป้องกันการแพร่เชื้อเอชไอวี ลดการเสียชีวิตจากการได้
รับสารเสพติดเกินขนาด และปรับปรุงสถานะของสุขภาพของผู้ใช้เฮโรอีน
แนวทางการให้บริการโดยพยายามให้มีอุปสรรคน้อยที่สุดในการเข้าถึง
(Low-threshold approach) ที่ใช้ในโครงการลดอันตรายนั้น ได้ช่วยดึงดูด
ผู้ค้าในแบบที่เป็นปัญหาให้เข้าถึงทางเลือกต่างๆในการบำบัด ซึ่งปกติ
พวกเขาจะพยายามหลีกเลี่ยงให้ห่างๆ นอกจากนี้ ยังช่วยลดอาชญากรรมอัน
เกี่ยวเนื่องกับสารเสพติดด้วย อย่างไรก็ตาม บริการต่างๆด้านการลด
อันตรายจะดำเนินงานได้ผลก็ต่อเมื่ออยู่ในสภาวะแวดล้อมทางกฎหมายที่
ผู้ค้าไม่ต้องถูกดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เขาสามารถเข้ารับบริการลด
อันตรายต่างๆโดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกจับกุม

การถอนความเป็นอาชญากรรมทำให้เกิดความยุ่งยากทางนโยบายเกี่ยวกับประเด็นของการชี้ข้อแตกต่างระหว่าง “การมีไว้ในครอบครองเพื่อการเสพส่วนบุคคล” และ “การมีไว้ด้วยเจตนาที่จะจำหน่ายแก่ผู้อื่น” การปฏิรูปกฎหมายบางแห่งก็มีการกำหนดปริมาณสูงสุดที่อนุญาตให้มีไว้ในครอบครองได้ (quantitative thresholds) บางแห่งก็กำหนดความแตกต่างโดยทำเป็นหลักเกณฑ์และหลักการต่างๆ ขึ้นมาและปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของอัยการและผู้พิพากษาว่าจะนำไปปรับใช้กับแต่ละรายอย่างไร (โปรดดูตารางรายการข้างท้ายเป็นตัวอย่าง) การปฏิรูปบางแห่งตัดออกเฉพาะการลงโทษทางอาญาและการตัดสินจำคุก และยังคงการลงโทษทางด้านการบริหารหรือการส่งต่อไปรับการรักษาหรือการให้ความรู้เอาไว้ ในยุโรป “ตัวชี้วัดความรุนแรงของการกระทำผิดได้อย่างเด็ดขาดแน่นอนก็คือ “เจตนา” มากกว่า “ปริมาณที่มีอยู่ในครอบครอง” ประเทศส่วนใหญ่เลือกที่จะใช้คำว่าจำนวน “เล็กน้อย” ในกฎหมายหรือคำสั่งของตน และปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของศาล (หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ) ในการตัดสินว่าเป็นการกระทำความผิดประเภทใด (ใช้เองหรือลักลอบค้า) ไม่มีประเทศใดเลยที่ใช้ “ปริมาณ” เป็นหลักเกณฑ์แต่เพียงอย่างเดียวสำหรับการชี้ความแตกต่างระหว่างผู้ใช้และผู้ลักลอบค้า”³

³ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Illicit drug use in the EU: legislative approaches*, EMCDDA Thematic Papers, Lisbon 2005.

ตัวอย่างหนึ่งที่มีการจัดทำเป็นเอกสารไว้ได้อย่างดีที่สุด คือ การถอดความเป็นอาชญากรรมของการใช้สารเสพติดในประเทศโปรตุเกส ในเดือนกรกฎาคม 2544 “การหาและการมีสารเสพติดไว้ในครอบครองเพื่อการเสพส่วนบุคคล” ถูกลดความรุนแรงจาก “ความผิดทางอาญา” ลงมาเป็น “การกระทำผิดเพียงเล็กน้อย” มีโทษเพียงการปรับหรือให้ลงโทษตามมาตรการของฝ่ายปกครอง ค่าเฉลี่ยที่กฎหมายใหม่นำมาใช้ คือ “ปริมาณที่ต้องการโดยเฉลี่ยสำหรับการเสพของแต่ละคนสำหรับระยะเวลา 10 วัน” โดยระบุว่า ปริมาณปริมาณเฉลี่ยของสารแต่ละชนิดที่เพียงพอสำหรับการเสพ 10 วันคือเท่าใด เช่น กัญชา 15 กรัม หรือโคเคน 2 กรัม เป็นต้น และในกรณีนี้ “ปริมาณสูงสุดที่อนุญาตให้มีได้” เป็นเพียงจำนวนที่ใช้ในเชิงบ่งชี้ (indicative) ว่าควรมีเท่าใดถึงพอ ไม่ใช่จำนวนที่ใช้ในเชิงตัดสิน (determinative) ว่าเป็นความผิดหรือไม่ และตราบใดที่ไม่มีหลักฐานเพิ่มเติมอย่างอื่นที่สามารถเชื่อมโยงผู้ใช้สารเสพติดกับการกระทำผิดอื่น ๆ ที่รุนแรงกว่า ก็จะจัดการกับ “การมีสารเสพติดไว้ในครอบครอง” ในฐานะที่เป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหรือระเบียบของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่ใช่ในฐานะของการกระทำผิดทางอาญา

การถอดความเป็นอาชญากรรมในประเทศโปรตุเกส ทำให้จำนวนผู้ต้องขังด้วยคดียาเสพติดลดลง ครั้นพอถึงปี 2548 จำนวนนักโทษก็ไม่สูงเกินขีดจำกัดอย่างเป็นทางการของเรือนจำอีกต่อไป นอกจากนี้ จำนวนการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากสารเสพติดก็ลดลงถึงร้อยละ 60 ในช่วงระหว่างปี 2542

และ 2546 การใช้เฮโรอีนก็ลดลงอย่างมากในปีรุ่งขึ้นและปีต่อๆมาหลังจากที่มีการถอนความเป็นอาชญากรรม และผู้ใช้ (เฮโรอีน) ก็เข้ารับการบำบัดมากขึ้น ส่วนการใช้โคเคนและกัญชานั้นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน แต่ในระยะเดียวกันนั้น การเพิ่มขึ้นของทั้งสองอย่างนี้ก็เกิดขึ้นในประเทศอื่นๆหลายประเทศในยุโรปเช่นกัน และอัตราการใช้ในโปรตุเกสก็ยิ่งต่ำกว่าอัตราการใช้โดยเฉลี่ยของยุโรปอยู่มาก สำหรับในภาพรวมนั้น Cato Institute ได้สรุปไว้ว่า “เมื่อตัดสินใจอย่างถ่องแท้ในทุกมิติ กรอบงานด้านการถอนความเป็นอาชญากรรมของประเทศโปรตุเกสนับเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ ... ผู้กำหนดนโยบายยาเสพติดในรัฐบาลของโปรตุเกสล้วนมีความเชื่อที่ตรงกันเป็นเอกฉันท์ว่า การถอนความเป็นอาชญากรรมได้ทำให้เกิดแนวทางที่ยิ่งกว่าได้ผลในการจัดการกับปัญหาการพึ่งพาสารเสพติดในประเทศโปรตุเกส รวมทั้งความเจ็บป่วยต่างๆอันเนื่องมาจากสารเสพติดด้วย”⁴

เมื่อปีที่แล้ว แนวโน้มเรื่องการถอนความเป็นอาชญากรรมก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆในแถบลาตินอเมริกา(อ่านเกี่ยวกับภาพรวมได้ใน *Drug Law Reform Trend in Latin America*) ขณะที่บางประเทศ เช่น อูรุกวัย และโคลอมเบีย ได้ถอนความเป็นอาชญากรรมของ “การมีไว้เพื่อการเสพส่วนบุคคล” มาก่อนแล้ว หลายๆประเทศเพิ่งจะทบทวนกฎหมายการควบคุมยาเสพติดของตนอย่างขนานใหญ่เมื่อปีที่แล้วนี้เอง เม็กซิโกออกพระราช

⁴ Glenn Greenwald, *Drug Decriminalization in Portugal*, Cato Institute 2009.

กฤษฎีกาในเดือนสิงหาคม หลังจากผ่านความเห็นชอบของสภาเมื่อเดือนเมษายนของปีที่แล้ว ให้ ถอนบทลงโทษทางอาญาทั้งหมดออกไปสำหรับ “การครอบครองสารเสพติดในบางปริมาณที่กำหนดสำหรับการเสพส่วนบุคคล” เช่น กัญชา 5 กรัม ฝิ่น 2 กรัม โคเคน 500 มิลลิกรัม เฮโรอีน 50 มิลลิกรัม และเมธแอมเฟตามีนหรือยาอี 40 มิลลิกรัม กฎหมายใหม่ กำหนดปริมาณสำหรับการใช้ส่วนบุคคลอย่างเข้มงวด และกำหนดปริมาณสูงสุดที่อนุญาตให้มีได้เอาไว้ต่ำมาก การกำหนดปริมาณอย่างเข้มงวดนี้ทำให้เกิดปัญหาหลายอย่าง เพราะอาจส่งผลให้มีการพิพากษาลงโทษหนัก ให้จำคุกผู้ที่ครอบครองสารเสพติดเกินปริมาณที่อนุญาตไปเพียงเล็กน้อย เพราะพวกเขาจะถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้ค้ารายย่อยแม้ว่าจะไม่มีข้อบ่งชี้อื่นๆที่แสดงว่าปริมาณที่ครอบครองอยู่นั้นจะมีเอาไว้เพื่อขายก็ตาม ด้วยเหตุผลดังกล่าว รายละเอียดของพระราชกฤษฎีกา ‘narcomenudeo’ ตามชื่อที่เรียกกันในเม็กซิโก จึงไม่สามารถที่จะนำมาเป็นตัวอย่างที่ดีได้ อีกทั้งประเทศอื่นๆที่กำลังทบทวนกฎหมายยาเสพติดของตนอยู่นั้น ต่างก็ตระหนักถึงจุดอ่อนของรูปแบบการถอดความเป็นอาชญากรรมในประเทศเม็กซิโก

และในเดือนสิงหาคมของปีที่แล้วเช่นกัน ศาลฎีกาของประเทศอาร์เจนตินา ได้ตัดสินว่า การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับ “การเสพสารเสพติด” นั้นไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ขณะนี้กำลังมีการจัดทำข้อเสนอเรื่องกฎหมายยาเสพติดอย่างละเอียดและประณีตเพื่อขอให้ถอนความเป็น

อาชญากรรมของการมีสารเสพติดประเภทใดๆทุกประเภทเพื่อการเสพ ส่วนบุคคล คาดว่าจะส่งกฎหมายใหม่นี้ให้สภาพิจารณาภายในไม่กี่เดือนต่อจากนี้ และจะไม่มีกำหนดปริมาณสูงสุดที่อนุญาตให้มีได้ไว้ต่ำจนเกินไป เหมือนในกรณีของเม็กซิโก

ประเทศเอกวาดอร์มีการใช้รัฐธรรมนูญใหม่เมื่อช่วงสิ้นปี 2551 ในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้ใช้สารเสพติดไว้ว่า “ไม่ว่าในกรณีใดๆ ต้องไม่ถือว่าการดำรงสถานะนี้ของพวกเขา เป็นความผิดทางอาญา ไม่เช่นนั้น จะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญของพวกเขา” ทำให้ประเทศเอกวาดอร์ต้องปฏิรูปกฎหมายยาเสพติดของตนที่มีบทลงโทษรุนแรงอยู่ก่อน และข้อเสนอสำหรับการปฏิรูปซึ่งรวมการถอนความเป็นอาชญากรรมของการมีสารเสพติดไว้ในครอบครองเฉยๆ และบทเรียนที่ได้เรียนรู้จากเม็กซิโกเรื่องการกำหนดปริมาณสูงสุดที่อนุญาตให้มีได้ไว้ต่ำไปนั้น จะมีการยื่นเสนอในไม่กี่เดือนข้างหน้า

ในบราซิล การถอดความเป็นอาชญากรรมเฉพาะบางส่วน (Partial decriminalization) ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาในปี 2549 ปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและสมาชิกรัฐสภากำลังจัดเตรียมข้อเสนอต่างๆเพื่อเดินหน้าการปฏิรูปกฎหมายต่อจากเดิม คาดว่าคราวนี้จะครอบคลุมการถอนอาชญากรรมทั้งหมด (Total decriminalization) ของ

“การมีสารเสพติดไว้ในครอบครองเพื่อการเสพส่วนบุคคล” และลดความรุนแรงของคำพิพากษาในกรณีของการลอบค้าสารเสพติดจำนวนเล็กน้อย

ที่ดูเหมือนจะเป็นข้อยกเว้นของกฎและเป็นการสวนกระแสในลาตินอเมริกา ก็คือ ประธานาธิบดี Uribe ได้พยายามมาหลายปีที่จะทำให้ “การมีสารเสพติดไว้ในครอบครองเพื่อการเสพส่วนบุคคล” ในประเทศโคลอมเบียกลับไปเป็นอาชญากรรมเหมือนเดิม หลังจากที่ได้มีการถอนความเป็นอาชญากรรมไปแล้วเมื่อปี 2537 จริงๆแล้ว ในเดือนธันวาคม สภาคองเกรสได้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกลับไปห้ามการใช้สารเสพติดและการมีสารเสพติดไว้ในครอบครองอีกครั้งหนึ่ง แต่ข้อเสนอที่พยายามยื่นมาตั้งแต่เริ่มแรกเพื่อให้หันกลับไปใช้การลงโทษในทางอาญาเหมือนเดิมนั้น ไม่ได้รับความเห็นชอบ ทำให้การลงโทษที่จะใช้ได้ก็คือการลงโทษตามมาตรการของฝ่ายปกครองเท่านั้น และไม่สามารถตั้งข้อกำหนดที่เอื้อต่อการบังคับบำบัดได้⁵

⁵ ตามที่ได้ผ่านความเห็นชอบไปแล้วเมื่อ 9 ธันวาคม 2552 มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญของโคลอมเบียจะมีการแก้ไขโดยเพิ่มข้อความวรรคต่อไปนี้ “ห้ามไม่ให้มีการครอบครองหรือการเสพสารเสพติดหรือสารออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทใดๆเว้นแต่จะมีใบสั่งจากแพทย์ และเพื่อเน้นการป้องกันและการฟื้นฟูสมรรถภาพ กฎหมายจะกำหนดให้มีมาตรการสำหรับการให้ความรู้ การป้องกัน และการรักษา และกำหนดให้มีการบำบัดการติดสารเสพติดแก่บุคคลผู้ใช้สารเหล่านี้ ในการปฏิบัติตามมาตรการและการบำบัดดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอม(แบบมีการแจ้งข้อมูลให้ทราบก่อน)จากผู้ติดสารเสพติดด้วย”

2. สัดส่วนที่เหมาะสมของคำพิพากษา

ขณะนี้กำลังมีการทดลองใช้มาตรการเชิงปราบปรามที่รุนแรงน้อยลง โดยไม่เพียงแต่ใช้กับบุคคลที่ถูกจับกุมด้วยความผิดฐานมียาเสพติดไว้ในครอบครองเฉยๆเท่านั้น หากยังรวมถึงผู้ที่ถูกจับด้วยความผิดอื่นๆ เช่น การขายสารเสพติดข้างถนน การขโมยของตามร้านค้า การลักทรัพย์ และการขโมยทรัพย์ตามถนน บรรดาผู้ที่ถูกจับเหล่านี้ มีจำนวนมากทีเดียวที่มีรูปแบบการใช้สารเสพติดในลักษณะที่เป็นปัญหาและต้องทุกข์ทนกับอาการติดยา จนต้องหันมาพึ่งการขายสารเสพติดแบบรายย่อยหรือประกอบอาชญากรรมเล็กๆน้อยๆเพื่อหาเงินมาใช้ในสำหรับการเสพของตนเอง การกักขังผู้กระทำผิดไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาสำคัญที่ซ่อนอยู่ แต่จะเป็นเหมือนประตูหมุนให้ผู้กระทำผิดจำนวนมากเดินเข้า-ออกมาพบกัน และมีการถ่ายทอดวิชาลึกลับเล็กๆขโมยอันส่งผลให้อัตราการเกิดอาชญากรรมประเภทนี้เพิ่มขึ้น ดังนั้นหลายๆประเทศจึงนำ “ระบบการส่งต่อ” หรือ “ศาลพิเศษเรื่องยาเสพติด” มาใช้จัดการกับการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยให้ผู้กระทำผิดเลือก ทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งระหว่าง “การถูกจำคุก” และ “การบำบัด” โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดอัตราการเกิดอาชญากรรมด้วยการเสนอทางเลือกให้แก่ผู้กระทำผิดที่ไม่รุนแรง ให้สามารถหลุดพ้นจากวงจรชั่วร้ายที่ทำให้พวกเขาวนเวียนไปมาระหว่างสารเสพติด-อาชญากรรม-เรือนจำ ศูนย์เฝ้าติดตามสารเสพติดและการพึ่งพาสารเสพติดแห่งยุโรปให้ความเห็นไว้ว่า “สิ่งที่พัฒนาขึ้นนี้ นับว่าสอดคล้อง

กับวิวัฒนาการของกระบวนทัศน์ในระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมทาง
อาญาที่อิงหลักมนุษยธรรมมากขึ้น และยังคงคล้องกับรูปแบบใหม่ๆ ที่รุด
หน้าไปตามสมัยของการรักษาด้านจิตสังคมและด้านการแพทย์ที่ใช้ในการ
บำบัดการติดยาเสพติดอีกด้วย” และ “แสดงถึงความตั้งใจของฝ่าย
กฎหมายที่จะหลีกเลี่ยงการกักขังผู้กระทำผิด ช่วยเพิ่มโอกาสในการบำบัด
ให้สำเร็จ และลดโอกาสของการกระทำผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก”⁶

จวบถึงปัจจุบัน ฝ่ายกฎหมายยังไม่ได้ให้ความสนใจเท่าใดนักกับประเด็น
สิทธิมนุษยชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาเสพติดและสัดส่วนที่
เหมาะสมของคำพิพากษา ความจริงแล้ว แนวโน้มของการปฏิบัติเท่าที่
ผ่านมาในกรณีของความผิดฐานลักลอบค้าก็คือ การปรับกฎหมายยาเสพ
ติดและแนวทางการพิพากษาให้รุนแรงขึ้น การกำหนดระดับโทษขั้นต่ำ
ของคำพิพากษาจำคุกซึ่งรุนแรงเกินจริงเมื่อเปรียบเทียบกับความผิด (คำ
พิพากษาไม่ได้สัดส่วนกับความผิด) หรือ การกำหนดโทษถึงขั้นประหาร
ชีวิตในหลายๆประเทศ แนวทางเชิงลงโทษที่มีการใช้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆนี้
ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อปริมาณของสารเสพติดที่มีอยู่ในตลาด และก็ไม่ได้
ทำให้ความชุกของการใช้สารเสพติดลดลงแต่อย่างใด การวิจัยต่างๆใน

⁶ EMCDDA, *Alternatives to imprisonment - targeting offending problem drug users in the EU*, Selected issues 2, Lisbon, November 2005.

<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index34889EN.html>

For an overview of available alternatives to prison in EU countries, see:

<http://eldd.emcdda.europa.eu/html.cfm/index13223EN.html>

เรื่องนี้พบว่า การพิพากษาให้จำคุกเป็นเวลานานๆนั้นใช้ไม่ได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในรายที่กระทำความผิดที่ไม่รุนแรงนักเกี่ยวกับยาเสพติด โดยทั่วไป บุคคลที่ถูกพิพากษาให้จำคุกเป็นเวลายาวนานมีแนวโน้มมากกว่าบุคคลที่ถูกพิพากษาให้จำคุกเป็นเวลาสั้นกว่า ในการที่จะกลับไปก่ออาชญากรรมอีกหลังพ้นโทษ⁷ ขณะเดียวกัน การที่ระบบยุติธรรมต้องแบกรับภาระงานที่เกินศักยภาพของตนมากเกินไป ทำให้การพิจารณาคดีดำเนินไปอย่างล่าช้า ทำให้ผู้ต้องหาต้องถูกควบคุมตัวไว้นานขึ้นระหว่างรอส่งฟ้อง และทำให้เกิดความแออัดในห้องขัง

สิ่งหนึ่งที่มีการพัฒนาไปในทางบวกก็คือ การตระหนักมากขึ้นเรื่อยๆว่า ต้องมีการชี้ข้อแตกต่างให้ชัดเจนมากขึ้นระหว่างแต่ละระดับของการเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การค้าสารเสพติด การปลุกดันโคคาและฝิ่นรายเล็กๆมีให้เห็นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เหมือนกับจะเป็นการทำนายอะไรที่มากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับระดับต่างๆของการค้านั้น เขตอำนาจศาลส่วนมากเห็นว่าควรดำเนินการกับ “ผู้ใช้ – ผู้ขาย” โดยแยกเป็นผู้กระทำความผิดคนละประเภทแยกจากกัน ในการบัญญัติกฎหมาย ปกติจะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อชี้ความแตกต่างระหว่าง การค้าระดับเล็กๆ การขนส่ง/การนำส่ง การค้าระดับกลาง และการลอบค้าแบบที่มีการจัดตั้ง โดยพิจารณาจากระดับความรับผิดชอบของผู้กระทำผิดในห่วงโซ่ของการลอบค้า รายได้ และ

⁷ Gendreau, P., Goggin, C. and Cullen, F.T., *The Effects of Prison Sentences on Recidivism*. Ottawa: Solicitor General Canada, 1999.

เหตุผลที่ทำให้เขาหรือเธอเข้ามาพัวพัน ปัจจุบัน หลักเกณฑ์ดังกล่าวแตกต่างกันค่อนข้างมากและเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ อันเนื่องมาจากความแตกต่างในหลักการทางด้านกฎหมายของแต่ละชาติ

มีอยู่สองตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงแบบที่ถอนรากถอนโคนมากขึ้นในการจัดการกับการค้าในระดับล่าง ในช่วงปลายปี 2551 และช่วงต้นปี 2552 นักโทษขอลอกลอบค้าสารเสพติดประมาณ 2,000-3,000 คนในประเทศเอกวาดอร์ได้รับการปล่อยตัว ใน “การอภัยโทษสำหรับคนส่งยา” ครั้งนี้ คัดเลือกเอาเฉพาะผู้ต้องขังบางกลุ่มที่เป็นเหยื่อของกฎหมายที่มีบทลงโทษรุนแรงเกินความผิดที่กระทำ ซึ่งใช้กันมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว หลักเกณฑ์สำหรับการปล่อยตัวในครั้งนี้ คือ (1) ไม่เคยต้องคำพิพากษาในคดียาเสพติดมาก่อน (2) ถูกจับกุมด้วยความผิดฐานมีสารเสพติดใดๆไว้ในครอบครองไม่เกินสองกิโลกรัม และ (3) ถูกจำคุกมาแล้วเป็นระยะเวลา ร้อยละ 10 ของระยะเวลาในคำพิพากษา หรือ ถูกจำคุกมาแล้วอย่างน้อย 1 ปี ด้วยมาตรการนี้ รัฐบาลของเอกวาดอร์ได้ดำเนินขั้นตอนที่สำคัญในการปฏิรูปกฎหมายที่รุนแรงนี้และในการแก้ไขวิกฤติการของเรือนจำ^๘ ขณะนี้คาดว่าจะมีการเสนอแนวทางการพิพากษาใหม่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

^๘ See: *Pardon for Mules in Ecuador, a Sound Proposal*, Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr. 1, TNI/WOLA, February 2009. <http://www.tni.org/policybriefings/dlr1.pdf>

องเกรสในไม่ช้า ซึ่งจะทำให้ต้องทบทวนการดำเนินการใดๆในระบบ
ยุติธรรมที่ได้ดำเนินไปก่อนหน้านี้แล้วสำหรับคนสงขลาที่ได้รับการอภัยโทษ

ตัวอย่างที่สองได้แก่วิธีการที่ประเทศเนเธอร์แลนด์พยายามนำมาใช้ในช่วง
ปี 2546 ถึง 2548 เพื่อจัดการกับคนชนโคเคนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก (ส่วน
ใหญ่ เป็นพวกที่กลืนเข้าไปในท้อง) ที่เดินทางมาถึงท่าอากาศยาน
Schiphol จากหมู่เกาะ Dutch Antilles ในการจัดการกับการเพิ่มขึ้นของ
คนชนโคเคนดังกล่าว การตรวจสิ่งของก่อนขึ้นเครื่องที่ Curacao กระทำ
อย่างเข้มงวดมาก และมีการตรวจค้นผู้โดยสาร กระเป๋าสัมภาระ สินค้า
และพนักงานสายการบินอย่างเป็นระบบ โดยมีเครื่องสะแกนและสุนัขช่วย
ในการตรวจค้นด้วย และเมื่อธุรกิจการขนส่งสารเสพติดถูกเปิดเผยออกมาจน
หมด รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมก็พบในทันทีว่าได้มีการใช้ทรัพยากรด้าน
ลอจิสติกส์และด้านการเงินของกระทรวงไปมากกว่าจำนวนที่มีอยู่มาโดย
ตลอด เหตุผลง่าย ๆ ก็คือ มีคนขนยาถูกขังอยู่ในเรือนจำมากเกินไปและ
ความจุของเรือนจำก็ไม่พอเพียง⁹ ในขั้นต้น มีการจัดทำคู่มือการพิพากษา
ออกมาใหม่สำหรับท่าอากาศยาน ซึ่งในนั้นระบุว่าคนขนยาที่ขนยามาน้อย
กว่า 1.5 กิโลกรัม จะถูกพิพากษาอย่างรวดเร็วให้จำคุกได้สูงสุด 12 เดือน

⁹ ระหว่างเดือนมกราคม 2547 ถึงเมษายน 2549 มีการตรวจค้นผู้โดยสารและสัมภาระอย่างถี่ถ้วน
ของเกือบ 4,000 เที่ยวบิน ที่มาจาก Dutch Antilles, Surinam และ Venezuela มายัง
เนเธอร์แลนด์ สามารถจับคนขนยาได้มากกว่า 60,000 คน (เฉลี่ย 15 คนในเครื่องบินแต่ละลำ และ
ในระยะแรก มีบางครั้งที่มีมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้โดยสารที่กำลังขนโคเคน) และยึดโคเคนได้ทั้งหมด
76.5 ตัน (เฉลี่ย 1.275 กก. ต่อคนขนหนึ่งขน)

แม้จะทำเช่นนั้นแล้ว ระบบยุติธรรมก็ยังคงรับมือไม่ไหวอยู่ดี รัฐมนตรีจึงเสนอ “แนวทางที่ยึดสารเสพติดเป็นหลัก” (Substance-oriented approach) กล่าวคือ จุดเน้นเปลี่ยนมาเป็นการยึดสารเสพติดไว้ มากกว่าการดำเนินคดีหรือคุมขังคนส่งยา ผลที่ตามมาคือ คนขนยาที่ขนโคเคนมาน้อยกว่า 3 กิโลกรัมในการกระทำความผิดครั้งแรกจะไม่ถูกดำเนินคดีเลย จะยึดไว้เฉพาะโคเคนและคนขนยา ก็จะถูกขึ้นบัญชีดำเอาไว้ (ด้วยความร่วมมือของสายการบิน) เพื่อห้ามเข้าประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นเวลา 3 ปี ครั้นถึงสิ้นปี 2549 เส้นทางลอบขนระหว่างแถบคาริบเบียนกับเนเธอร์แลนด์ก็ถูกทำให้หย่อนสมรรถภาพลงอย่างได้ผล¹⁰ โดยไม่ต้องนำใครสักคนไปคุมขังเลย เมื่อจำนวนคนขนยาลดจำนวนลงมาจนถึงระดับที่ระบบยุติธรรมพอจะรับมือได้ แนวทางที่ยึดสารเสพติดเป็นหลักและคู่มือการพิพากษาฉบับพิเศษก็ถูกยกเลิกไปด้วยแรงกดดันทางการเมือง คนขนยารายเล็ก ๆ ก็เลยต้องกลับมาถูกจำคุกอีกครั้งหนึ่งในประเทศเนเธอร์แลนด์

3. การแบ่งประเภทของสารเสพติดใหม่

มีการตระหนักมากขึ้นเรื่อยๆว่า การพูดคุยเกี่ยวกับ “สารเสพติด” นั้น มีบ่อยครั้งที่ไม่ได้ช่วยอธิบายหรือให้ข้อสรุปอะไรเลย และต้องมีการแยกแยะความแตกต่างให้ละเอียดขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้สามารถกำหนด

¹⁰ UNODC and the World Bank, *Crime, Violence and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*, March 2007.

มาตรการควบคุมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของสารแต่ละอย่าง อันตรายของมันที่จะกระทบต่อสุขภาพ ความเคลื่อนไหวของมันในตลาด และกลุ่มบุคคลผู้ใช้นั้น ตารางการแบ่งประเภทของสารเสพติดที่อยู่ท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติ ปี 2504 และ 2514 ไม่ได้กำหนดข้อแตกต่างไว้อย่างเพียงพอสำหรับการแก้ไขให้ตรงกลุ่มเป้าหมายกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การพิจารณาเอาสารเสพติดหลายๆอย่าง เช่น โคคา โคลเคน กัญชา ฝิ่น และเฮโรอีน มาจัดรวมไว้ในประเภทเดียวกัน ได้จุดริ้วการพัฒนาหาทางแก้ไขที่ตรงกลุ่มเป้าหมายกว่าและมีประสิทธิผลมากกว่าเดิม ที่คำนึงถึงคุณสมบัติของพวกมันที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง รวมทั้งเหตุผลที่ผู้คนใช้มันด้วย

ประเด็นที่ชัดเจนที่สุดคือ จะจัดการให้ได้ผลดีกว่าปัจจุบันได้อย่างไรกับ “กัญชา” ซึ่งมีปริมาณมหาศาลและครองสัดส่วนมากที่สุดในบรรดา “สารผิดกฎหมาย” ทั้งหมด การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่หลากหลายได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความเสี่ยงระยะยาวต่อสุขภาพอาจเกิดขึ้นได้จากการเสพในขนาดสูงๆ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามันก็มีคุณสมบัติประโยชน์ทางการแพทย์ที่อยู่ในระดับเดียวกับความเสี่ยงดังกล่าวนั้นอย่างชัดเจนเช่นกัน ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องแม้แต่คนเดียวที่จะยืนยันว่ามันควรจัดอยู่ในประเภทเดียวกับเฮโรอีน ดังที่มันถูกจัดไว้ในอนุสัญญาปี 2504 โดยอยู่ในรายการที่ 1 และแม้กระทั่งในรายการที่ 5 ซึ่งรายการหลังนี้ จัดไว้สำหรับสารเพียงไม่ชนิดที่ “มีคุณสมบัติที่เป็นอันตรายยิ่ง” และไม่มีประโยชน์

ทางการแพทย์เลย และจะมีผู้เชี่ยวชาญที่มีชื่อเสียงเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่จะยังคงยืนยันว่า มันสมควรถูกควบคุมในรูปแบบที่คล้ายคลึงกับการควบคุมแอลกอฮอล์และยาสูบ หลายๆประเทศได้ใช้กฎหมายใหม่หรือระเบียบการดำเนินคดีฉบับใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้วในการจำแนกความแตกต่างของกัญชาออกจากสารชนิดอื่นๆ โดยใช้เครือข่ายร้านกาแฟของเนเธอร์แลนด์และรูปแบบการใช้กัญชาทางการแพทย์ที่ปรับใช้ในแคลิฟอร์เนียเป็นเหมือนดังตลาดที่สามารถควบคุมได้¹¹ โครงการริเริ่มหนึ่งที่น่าสนใจคือ ในประเทศสเปน ผู้ใช้กัญชารวมตัวกันตั้งเป็นสหกรณ์ของผู้ผลิต ซึ่งนับเป็นความพยายามครั้งแรกที่จะจัดตั้งแหล่งกัญชาที่ถูกกฎหมายและควบคุมได้สำหรับการใช้เพื่อการหย่อนใจ

สิ่งที่พบในความเป็นจริงก็คือ การบังคับใช้กฎหมายและการลงโทษทางอาญาดูเหมือนจะไม่ส่งผลใดๆต่ออัตราการใช้กัญชาเลย ดูเหมือนว่าความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ จะมีอิทธิพลต่อแนวโน้มของการเสพกัญชามากกว่า “กฎหมายควบคุมกัญชา”

มีบางประเทศจำนวนไม่มากนัก (เช่น เนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร ไชปรัส) ที่ยังคงมีรายการสารเสพติดแห่งชาติที่จัดแยกอย่างชัดเจนให้

¹¹ Tom Blickman and Martin Jelsma, *Drug Policy Reform in Practice, Experiences with alternatives in Europe and the US*, Nueva Sociedad, July 2009.

<http://www.tni.org/archives/archives/jelsma/drugsalternativesuseurope.pdf>

กัญชาไปอยู่ในรายการของสารที่มีอันตรายน้อยกว่า คือแตกต่างจากระบบแยกประเภทของสหประชาชาติ มีอยู่อีกหลายประเทศพอสมควร เช่น เบลเยียม ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และกรีซ ที่ยังไม่ได้แยกกัญชาออกจากประเภทเดียวกันกับสารอื่นๆ เช่น โคเคน หรือ เฮโรอีน แต่จำแนกข้อแตกต่างของกัญชาไว้ในกฎหมายของตนเพื่อให้มีความปรารถนาในการดำเนินคดีหรือการพิพากษามากขึ้นกว่ากรณีของสารอื่นๆ ในประเทศสเปน การแบ่งประเภทของสารเสพติดก็คล้ายกับการจำแนกของสหประชาชาติ แต่มีข้อแตกต่างคือ มีบทลงโทษที่เบากว่าสำหรับการลักลอบค้าสารที่ไม่ได้ถือว่าเป็น “สารที่เป็นอันตรายมาก” ซึ่งในทางกฎหมายตีความได้ว่าหมายถึงกัญชานั้นเอง¹² และที่คล้ายกับกรณีนี้คือ กฎหมายระดับชาติของบางประเทศ (เช่น สาธารณรัฐเช็ก) รวมทั้งคู่มือหรือแนวทางการพิพากษาของสหภาพยุโรป ได้บัญญัติว่า “ลักษณะของความเป็นอันตราย” ของสารนั้นถือเป็นหนึ่งในหลักเกณฑ์ที่ใช้ (ร่วมกับเกณฑ์อื่นๆ เช่น ปริมาณ ประวัติอาชญากรรมในอดีต และอื่นๆ) ในการพิจารณาเมื่อต้องตัดสินใจว่าจะลงโทษระดับใด กรณีต่างๆเหล่านี้ ถือว่าทำหายสิ่งที่กำหนดไว้ทั้งหมดในตารางการจัดประเภทที่แนบไว้กับอนุสัญญาสหประชาชาติ และสะท้อนความเป็นจริงว่า “กัญชา” ควรได้รับการปฏิบัติต่อเป็นกรณีพิเศษต่างจากอย่างอื่น

¹² EMCDDA, *A Cannabis Reader; global issues and local experiences, Perspectives on cannabis controversies, treatment and regulation in Europe*, EMCDDA Monograph 8, Chapter 7: Cannabis Control in Europe, Lisbon 2008.

ในลาตินอเมริกา มีประเทศบราซิล เม็กซิโก ชิลี และ ปารากวัย ที่ข้อเสนอต่อรัฐสภาได้รับการจัดตารางเวลาไว้เรียบร้อยแล้วหรือไม่ก็อยู่ในระหว่างการจัดทำอย่างละเอียดเพื่อพิจารณาแยกสถานะออกมาต่างหากสำหรับกัญชา ซึ่งรวมทั้งข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งตลาดกัญชาที่ควบคุมได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าจะจะเป็นขั้นตอนที่อ่อนไหวและเป็นที่ยกเถียงในทางการเมืองก็ตาม เนื่องจากมันจะไปขัดโดยตรงกับพันธกรณีที่ให้สัตยาบันไว้ในสนธิสัญญาการควบคุมสารเสพติดของสหประชาชาติปี 2504 และปี 2531 ในกรณีของบราซิลและเม็กซิโก ข้อเสนอดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับความรุนแรงและการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับตลาดสารเสพติด ซึ่งความรุนแรงและการคอร์รัปชันดังกล่าวที่มีอยู่มากอย่างไม่น่าเชื่อ กลุ่มอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มบริษัทฮั้วการค้าของเม็กซิโก และ *comandos* ของบราซิลใน *favelas* ต่างพึ่งพาเงินที่ได้จากการค้ากัญชาเป็นหลักเพื่อนำมาหนุนฐานอำนาจของตน นำมาจ่ายให้เจ้าหน้าที่ผู้คอร์รัปชัน และนำมาซื้ออาวุธ สถานการณ์ในประเทศเหล่านี้เดินหน้าไปไกลจนเกินควบคุม จนกระทั่งมาตรการแบบถอนรากถอนโคน เช่น การตั้งตลาดกัญชาที่ควบคุมได้ขึ้นมาแข่ง เริ่มจะเป็นทางเลือกที่ฝ่ายการเมืองอาจให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้ลดระดับของความรุนแรงที่ไม่สามารถควบคุมได้ที่คอยบ่อนทำลายความมั่นคงของสังคมอยู่ขณะนี้

ประเด็นเร่งด่วนอีกประเด็นหนึ่งของการจัดประเภทที่ถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นระดับนานาชาติในปีนี้ก็คือนโยบายทางกฎหมายของไบโคคา การรวมไบคาไว้ในรายการหรือประเภทที่ 1 ตามอนุสัญญาปี 2504 และตามมาตราที่บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาที่กำหนดให้การเคี้ยวไบโคคาทำไม่ได้ อย่างถูกกฎหมายอีกต่อไปนั้น ได้กลายเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการเอาค่านิยมของทางซีกโลกเหนือมากำหนดให้คนในซีกโลกใต้ยอมรับ¹³ รัฐบาลของประเทศโบลิเวียได้เริ่มดำเนินการตามขั้นตอนของสหประชาชาติเพื่อขอลบมาตรานี้ออกไป และได้ประกาศว่า อีกไม่นานก็จะดำเนินการตามขั้นตอนของสหประชาชาติเพื่อขอให้ “ตัดไบโคคาออกจากประเภท ของสารเสพติด” การกระทำเช่นนี้ จะเป็นการเรียกความเคารพในสิทธิด้านวัฒนธรรมและประเพณีขึ้นมา และจะทำให้มีการพัฒนาตลาดนานาชาติสำหรับผลิตภัณฑ์โคคาธรรมชาติ สำหรับในระดับชาติ กฎหมายของประเทศโบลิเวียและเปรูยังคงรับรองสถานะทางกฎหมายของโคคาเฉพาะภายในประเทศอยู่ แม้ว่าจะมีการห้ามเคี้ยวไบโคคาอยู่ในข้อตกลงตามสนธิสัญญาก็ตาม ประเทศโคลอมเบียได้เริ่มใช้การยกเว้นทางกฎหมายให้แก่การเคี้ยวไบโคคาในกลุ่มชนพื้นถิ่นที่ใช้ไบโคคามาดั้งแต่สมัยโบราณ อาร์เจนตินาเป็นเพียงประเทศเดียวที่กฎหมายอนุญาตให้ครอบครองและเสพโคคาจากธรรมชาติได้ ซึ่งเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการทำทนาย

¹³ Anthony Henman and Pien Metaal, *Coca Myths, Drugs & Conflict Debate Paper 17*, TNI, June 2009.

ภูมิปัญญาของระบบการแบ่งประเภทของสารเสพติดของสนธิสัญญา สหประชาชาติ

ตัวอย่างหนึ่งในประเทศไทยอาจเป็นเรื่องสถานะของใบ *กระท่อม* ที่จัดอยู่ในบัญชีรายชื่อสารที่ต้องควบคุมของชาติ ทั้งๆที่มันไม่ได้มีชื่อรวมอยู่ในการจัดประเภทของสหประชาชาติเลย พืชกระท่อมก็เช่นเดียวกับ *ใบโคคา* ในแถบเทือกเขาแอนดีส หรือ *khat* ในบางประเทศของทวีปแอฟริกา กล่าวคือ มันเป็นพืชที่ปลูกในท้องถิ่นและใช้เป็นสารกระตุ้นธรรมชาติที่มีฤทธิ์อ่อนๆ ในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับพืช นับว่าเป็นการไม่ค่อยดีนักที่พยายามกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายสำหรับสารกระตุ้นธรรมชาติอย่างอ่อน เนื่องจากว่าในตลาดยาที่ผิดกฎหมายนั้น มีสารประเภทที่เข้มข้นกว่า มีฤทธิ์แรงกว่า และเป็นอันตรายมากกว่า ครองตลาดอยู่แล้ว

สรุป

หลังจากที่จำคุกผู้คนจำนวนมากมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ และระดับความรุนแรงของคำพิพากษาที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน (ตามความต้องการของอนุสัญญาปี 2531) ก็มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ว่าการใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้เป็นวิธีการที่ได้ผลในการลดขนาดของ

ตลาดยาที่ผิดกฎหมาย¹⁴ การบังคับใช้กฎหมายยาเสพติดที่รุนแรงเกินไป ก่อให้เกิดความทุกข์อย่างยิ่งแก่มนุษยชาติ ส่งผลกระทบต่อชีวิตครอบครัว และทำให้บุคคลที่ถูกพิพากษาลงโทษเกินกว่าความผิดที่กระทำ ต้องเข้าไป ทนต่อสภาพอันน่าชิงชังภายในเรือนจำ มันได้ทำให้ระบบยุติธรรมต้อง ทำงานอย่างเกินกำลังและเรือนจำต้องรับผู้ต้องหาเกิดกว่าศักยภาพที่จะรับ ได้ อีกทั้งยังดึงทรัพยากรไปอย่างมหาศาล ซึ่งเป็นทรัพยากรที่น่าจะนำไป ใช้ในการจัดโครงการบำบัดการติดยาเสพติด โครงการลดอันตราย และ โครงการลดอาชญากรรมให้ได้ผล และในการทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รักษา กฎหมายได้มีเวลาไปสนใจการปราบปรามอาชญากรรมที่มีการจัดตั้งและ การคอร์รัปชันมากขึ้น ต่อไปนี้คือข้อสรุปบางประการ

1. การยกเลิกบทลงโทษทางอาญาของการมีสารเสพติดไว้ในครอบครองไม่ ได้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของการใช้สารเสพติดหรืออันตราย อันเกิดจากสารเสพติด การถือว่าผู้ใช้สารเสพติดเป็นอาชญากร เป็นการ ผลักดันให้พวกเขาออกห่างจากบริการทางสุขภาพเนื่องจากความกลัวว่าจะ ถูกจับกุม ผลักให้พวกเขาเข้าไปหลบในมุมมืด และถูกขังในเรือนจำซึ่ง เปรียบเสมือนโรงเรียนที่สอนการประกอบอาชญากรรม วงจรนี้ ทำให้ชีวิตผู้คนล้มเหลวได้มากกว่าการต้องฟังพยานด้วยซ้ำ อีกทั้งลด โอกาสในการฟื้นฟูให้คืนมาสู่ภาวะปกติ นอกจากนี้ การถือว่าพวกเขาเป็น

¹⁴ Dave Bewley-Taylor, Chris Hallam, Rob Allen, *The Incarceration of Drug Offenders: An Overview*, Beckley report 16, London March 2009.

อาชญากร ทำให้พวกเขาได้รับการปฏิบัติต่อรุนแรงเกินกว่าเหตุในกรณีที่พวกเขาก่ออาชญากรรมที่ไม่มีความรุนแรงเพื่อหาเงินมาสนองตอบนิสัยการใช้สารของพวกเขา ดังที่ Michel Kazatchkine ผู้อำนวยการกองทุนโลกเพื่อการต่อสู้กับเอดส์ วัณโรคและมาเลเรีย ได้กล่าวไว้ที่กรุงเทพมหานครเมื่อปีที่แล้วว่า “เราต้องแสดงให้เห็นต่อไปเรื่อยๆว่า เพราะเหตุใด การใช้ยาจึงถูกนำมาตั้งเป็นประเด็นอย่างได้ผลที่สุดว่า เป็นสิ่งทำลายทางสาธารณสุข และเพราะเหตุใด วิธีการเชิงลงโทษ ที่ถือว่าผู้ใช้ยาเป็นอาชญากร ที่ได้ดึงเอาทรัพยากรของหน่วยงานรักษากฎหมายไปจนหมด และได้สร้างภาระจนเกินศักยภาพให้แก่ระบบยุติธรรมและระบบราชทัณฑ์ จึงไร้ประโยชน์และทำให้เกิดผลด้านตรงข้ามแทน”¹⁵

2. สำหรับการกระทำผิดฐานลักลอบค้าโดยผิดกฎหมาย ตัวอย่างที่มีอยู่สองสามตัวอย่างเกี่ยวกับการลดความรุนแรงของค่าพิพากษาลงได้มาก ที่ได้นำมาปรับใช้กับส่วนล่างๆของห่วงโซ่ (ของการค้า) นั้น สมควรนำมาพิจารณาและใช้ในการจัดอภิปรายระดับนานาชาติเกี่ยวกับการจำกัดจำนวนของระดับการค้าให้น้อยลงและการพิพากษาให้ได้สัดส่วนกับความรุนแรงของการกระทำผิด มีอยู่ตัวอย่างหนึ่งซึ่งเป็นตัวอย่างที่เด่นชัดสำหรับการแก้ไขปรับปรุงคู่มือหรือแนวทางการพิพากษาอย่างเป็นจริงเป็นจัง และการ

¹⁵ คำปราศรัยของ Michel Kazatchkine, ผู้อำนวยการบริหาร, กองทุนโลกเพื่อต่อสู้กับเอดส์ วัณโรค และมาเลเรีย ในพิธีเปิดการประชุมนานาชาติเรื่องการลดอันตรายจากการใช้สารเสพติด ครั้งที่ 20, กรุงเทพมหานคร, 20 เมษายน 2552.

ลดระดับการลงโทษสำหรับรายที่เกี่ยวข้องกับการค้าในระดับล่าง ไม่มีการจัดตั้ง มีรายได้จากการขายน้อย และเข้ามาเกี่ยวพันกับตลาดยาผิดกฎหมายด้วยเหตุผลแห่งความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หลักฐานเชิงประจักษ์ที่มีอยู่ชี้ว่า การลงโทษที่รุนแรงขึ้นนั้น ใช้ไม่ได้ผลในการยับยั้งบุคคล และไม่ได้ส่งผลกระทบต่อที่ชัดเจนใดๆต่อการดำเนินธุรกิจปกติของตลาดยาเสพติด

3. ไม่มีหลักฐานใดๆที่แสดงว่า การใช้แนวทางที่ปรานีมากขึ้นในนโยบายเกี่ยวกับกัญชาได้ทำให้ระดับการใช้กัญชาเพิ่มขึ้น เป็นที่ชัดเจนว่า ควรดำเนินการโดยเร่งด่วนในการเริ่มทดลองใช้รูปแบบต่างๆในการจัดตั้งตลาดกัญชาที่มีการควบคุมอย่างถูกกฎหมาย เพราะถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่าตลาดกัญชาครองสัดส่วนประมาณครึ่งหนึ่งของตลาดยาเสพติดทั่วโลก เป็นแหล่งที่มาของเงินผิดกฎหมาย การก่อกวนรุนแรงและการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทรัพยากรของฝ่ายรักษากฎหมายที่ต้องมาทุ่มเทเพื่อปราบปรามมันโดยไม่ประสบความสำเร็จ ประเทศต่างๆที่ต้องการตั้งตลาดนี้ออกมาจากมือของอาชญากร ควรลงทุนทั้งเวลาและความพยายามในการทดลองนี้ ส่วนประเทศที่ต้องการให้สถานการณ์ยังคงเป็นไปอย่างเดิมคือยังคงข้อห้ามที่เข้มงวดเกี่ยวกับการใช้กัญชาเอาไว้ ก็สามารถทำได้ ซึ่งจะเป็นเช่นเดียวกับกรณีของประเทศมุสลิมทั้งหลายที่ยังคงข้อห้ามอย่างเข้มงวดเรื่องแอลกอฮอล์เอาไว้

4. บัญชีรายชื่อของสารออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทที่จัดทำขึ้นอย่างสมเหตุสมผลกว่าเดิม โดยเรียงตามลำดับความเสี่ยงต่อสุขภาพของแต่ละชนิด และความเข้าใจที่ดีขึ้นกว่าเดิมเรื่องความหลากหลายของตลาดรอง (submarket) ของสารเสพติด และเรื่องความแตกต่างระหว่างการใช้สารเสพติดเพื่อหย่อนใจและการใช้ในลักษณะที่เป็นปัญหามากกว่านั้น ทั้งหมดนี้ควรเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการสนองตอบเชิงนโยบายที่เพียงพอ มีการอภิปรายทางวิทยาศาสตร์สองครั้งเพื่อหาทางจัดทำมาตรวัดอันตรายของสารเสพติดที่สมเหตุสมผล โดยมุ่งวัดความเป็นพิษ (อันตรายทางกายภาพแบบเฉียบพลันหรือเรื้อรัง) วัดโอกาสที่จะทำให้เกิดอาการติดยา และวัดอันตรายทางสังคมที่จะเกิดต่อบุคคล ครอบครัวและในระดับสังคม (โปรดดูตารางแนบท้าย) ซึ่งทำให้ได้ความคิดอะไรดีๆพอสมควร¹⁶ แม้ว่าระบบการวัดทั้งสองแบบจะแตกต่างกัน แต่มีสิ่งที่เหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งคือ สารที่ถูกฎหมาย เช่น แอลกอฮอล์และยาสูบ จริงๆแล้วอยู่ในอันดับต้นๆของการมีฤทธิ์รุนแรง คือในระดับเดียวกับเฮโรอีน โคเคน/แครก และเมธแอมเฟตตามีน ส่วนอีกด้านหนึ่ง สารจากธรรมชาติ เช่น กัญชา และ khat (แต่ก็รวมทั้ง ยาอีด้วย) กลับถูกจัดไว้ในกลุ่มที่มีอันตรายน้อยกว่า ข้อถกเถียงหนึ่งซึ่งมีน้ำหนักพอสมควรในการเรียกร้องให้มีระบบควบคุมที่มีการจำแนก

¹⁶ David Nutt et al., *Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse*, The Lancet, Volume 369, Issue 9566, Pages 1047-1053, 24 March 2007. And: J.G.C. van Amsterdam et al., *Ranking van drugs, Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs*, Rapport 340001001/2009, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) 2009.

ความแตกต่างให้ชัดเจนขึ้นก็คือ การแยกความแตกต่างที่ชัดเจนจะทำให้มี
โอกาสเพิ่มขึ้นในการจัดการกับตลาดยาเสพติด และหันเหมันไปสู่ทิศทางที่
มีการขายเฉพาะยาที่มีอันตรายน้อยลง การปฏิบัติต่อสารทุกชนิดเหมือน
กันหมด และการพยายามห้ามใช้มันทุกชนิดด้วยแนวทางที่เข้มงวดไม่มี
การผ่อนปรนแม้แต่น้อย ในทางปฏิบัติแล้ว จะนำไปสู่สถานการณ์ที่ตลาด
ยาเสพติดจะถูกครอบครองด้วยสารที่มีความเข้มข้นมากที่สุดและทำให้
เกิดอันตรายได้รุนแรงที่สุด

ความเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติทางกฎหมายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอด
เวลาเหล่านี้ เป็นหลักฐานที่แสดงว่า การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์เรื่องการ
ควบคุมสารเสพติดกำลังหยั่งรากของการปฏิรูปกฎหมายอยู่ทั่วโลก โดย
เฉพาะในยุโรปและลาตินอเมริกา การเสพสารเสพติดถูกมองมากขึ้นเรื่อยๆ
ว่าเป็นประเด็นทางสุขภาพ และวัตถุประสงค์ของนโยบายก็กำลังเปลี่ยน
จากเป้าประสงค์ที่ไม่สามารถเป็นจริงได้ในการทำให้สังคมปลอดจากสาร
เสพติด มาสู่เป้าประสงค์สองประการที่จะสามารถบรรลุได้ คือการลด
อันตรายและการลดความรุนแรงอันเกี่ยวเนื่องกับสารเสพติด การใช้
แนวทางที่แตกต่างออกไปด้วยการปฏิบัติด้วยความปรานีมากขึ้นต่อสาร
เสพติดที่ออกฤทธิ์อ่อนกว่าและมีอันตรายน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสาร
เสพติดที่ก่อให้เกิดปัญหามากกว่า ก็เป็นเส้นทางหนึ่งที่มีความหวังและน่า
สำรวจต่อไป การพิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนและสัดส่วนอันเหมาะสมของ
คำพิพากษา (ต่อความผิดที่กระทำ) ควรเป็นภาคส่วนที่สำคัญของการ

ควบคุมสารเสพติด สุดท้าย แนวโน้มของทุกวันนี้กำลังทำให้เกิดความแตกต่างในเชิงกฎหมายกับภาระผูกพันที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาต่างๆของสหประชาชาติ ผลที่ตามมาในรูปของความตึงเครียดและความไม่ลงรอยกันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆเว้นแต่จะมีการแก้ไขรูปแบบของการกำหนดความเป็นอาชญากรรมที่ไม่มีการผ่อนปรนเลยที่อยู่ในสนธิสัญญาทั้งสามฉบับนั้น ต้องการพื้นที่ทางการเมืองเพื่อทำทนายอย่างเปิดเผยเกี่ยวกับมาตราต่างๆในสนธิสัญญาที่ยังไม่สอดคล้องและเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน และต้องมีพื้นที่เพิ่มเติมสำหรับการชักจูงมกลยุทธ์เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายที่มีความหวังนี้จะได้พัฒนาเดินหน้าต่อไป

Martin Jelsma - TNI

กรุงเทพมหานคร 26 มกราคม 2553

อันดับหรือตำแหน่งของสารเสพติดเรียงตามความรุนแรงของอันตราย

The Lancet (UK) สหราชอาณาจักร	สหราชอาณาจักร	RIVM (NL)	เนเธอร์แลนด์
<ol style="list-style-type: none"> 1. เฮโรอีน (Heroin) 2. โคเคน (Cocaine) 3. บาร์บิทูเรตส์ (Barbiturates) 4. เมธาโดนจากริมถนน (Street methadone) 5. แอลกอฮอล์ (Alcohol) 6. เคตามีน (Ketamine) 7. เบนโซไดอะซีปีนส์ (Benzodiazepines) 8. แอมเฟตามีน (Amphetamine) 9. ยาสูบ (Tobacco) 10. บรูพรีนอร์ฟิน (Buprenorphine) 11. กัญชา (Cannabis) 12. น้ำยาดำทำละลาย (Solvents) 13. โฟร์-एमทีเอ (4-MTA) 14. แอลเอสดี (LSD) 15. เมทิลเฟนิเดท (Methylphenidate) 16. อนาโบลิก สเตียรอยด์ (Anabolic steroids) 17. จีเอชบี (GHB) 18. ยาอี (Ecstasy) 19. อัลคิล ไนเตรตส์ (Alkyl 	<ol style="list-style-type: none"> 1. แครก (Crack) 2. แอลกอฮอล์ (Alcohol) 3. เฮโรอีน (Heroin) 4. ยาสูบ (Tobacco) 5. โคเคน (Cocaine) 6. เมธาโดน (Methadone) 7. เมทแอมเฟตามีน (Methamphetamine) 8. แอมเฟตามีน (Amphetamine) 9. เบนโซไดอะซีปีนส์ (Benzodiazepines) 10. จีเอชบี (GHB) 11. กัญชา (Cannabis) 12. ยาอี (Ecstasy) 13. บรูพรีนอร์ฟิน (Buprenorphine) 14. เคตามีน (Ketamine) 15. เมทิลเฟนิเดท (Methylphenidate) 16. อนาโบลิก สเตียรอยด์ (Anabolic steroids) 17. คาท (Khat) 18. แอลเอสดี (LSD) 19. เห็ดเมา (Mushrooms) 		

nitrates) 20. ขาท (Khat)	
-----------------------------	--

ตัวอย่างของ “ปริมาณสูงสุดที่อนุญาตให้มีได้” ที่ใช้ในการถอน ความเป็นอาชญากรรมของ “การมีไว้เพื่อตนเอง”		
ประเทศ	ปริมาณสูงสุดที่อนุญาตให้มีได้ ตามที่กฎหมายกำหนด	การปฏิบัติในกระบวนการ ยุติธรรม
โปรตุเกส	ปริมาณที่ต้องการสำหรับการเสพ ต่อบุคคลโดยเฉลี่ยสำหรับระยะ เวลา 10 วัน	ใช้ 25 กรัมของกัญชา, 2 กรัม ของโคเคน เป็นปริมาณบ่งชี้ สำหรับการใช้ 10 วัน หาก ปริมาณสูงกว่นี้ แต่ไม่มีหลัก ฐานเพิ่มเติมว่ามีเจตนาจะเอาไว้ ขาย ก็ยังถือว่ามีไว้เพื่อตนเอง
อูรุกวัย	การมีไว้ในครอบครองใน “ปริมาณ ที่สมเหตุผลเพื่อใช้เสพเฉพาะ ตนเอง” ไม่ถือว่ามีโทษตาม กฎหมาย	ปล่อยให้ผู้อยู่ในดุลยพินิจของผู้ พิพากษาแต่เพียงผู้เดียวที่จะ ตัดสินว่า มีเจตนาเพื่อใช้เสพเอง หรือเพื่อขาย
ฟินแลนด์	กัญชา 15 กรัม, เฮโรอิน 1 กรัม, โคเคน 1.5 กรัม, ยาอี 10 เม็ด มี โทษเพียงการเสียค่าปรับ	กัญชา 100 กรัม, เฮโรอิน 2 กรัม, โคเคน 4 กรัม, ยาอี 40 เม็ด มีโทษเพียงการเสียค่าปรับ
สเปน		กัญชา 40 กรัม, โคเคน 5 กรัม ไม่ถือว่ามีเอาไว้เพื่อขาย
เนเธอร์แลนด์	กัญชา 5 กรัม และโคเคนหรือเฮโร อิน 0.5 กรัม ไม่ถือว่ามีโทษตาม กฎหมาย	อนุญาตให้มีกัญชาได้ 5 ต้น, ครอบครองถึง 30 กรัม เสียค่า ปรับเล็กน้อย มากถึง 1 กก. เสียค่าปรับมากขึ้น หากครอบ

		ครองในปริมาณมากกว่านี้ มีโทษถึงขั้นจำคุก ส่วนการมี “ยาแรง” ในจำนวนเล็กน้อย ในทางปฏิบัติ จะให้อยู่ในดุลพินิจของตำรวจ หรือในชั้นอัยการ และกระทั่งในชั้นศาล ที่จะตัดสินว่ามีเจตนาเพื่อตนเองหรือเพื่อชาย
เม็กซิโก	กัญชา 5 กรัม, ฝิ่น 2 กรัม, โคเคน 0.5 กรัม, เฮโรอิน 0.05 กรัม, เมทแอมเฟตามีน 0.04 กรัม	ปริมาณใดๆที่เกินกว่าปริมาณสูงสุดที่อนุญาต ถือว่ามีเจตนาที่จะมีเอาไว้เพื่อชาย
ปารากวัย	กัญชา 10 กรัม, โคเคนหรือเฮโรอิน 2 กรัม	
สาธารณรัฐเช็ก	กัญชา 15 กรัม, เฮโรอิน 1.5 กรัม, โคเคน 1 กรัม, เมทแอมเฟตามีน 2 กรัม, ยาอี 5 เม็ด	บุคคลที่ครอบครองในปริมาณที่น้อยกว่านี้สามารถถูกตั้งข้อหาว่ากระทำความผิดเพียงเล็กน้อย แต่ในทางปฏิบัติ จะได้รับการตัดเตือนจากตำรวจเท่านั้น
ออสเตรเลีย (บางรัฐ)	4 รัฐในประเทศออสเตรเลียได้ถอดความเป็นอาชญากรรมของการมีกัญชาไว้ในครอบครองแล้ว โดยให้มีได้ในปริมาณ 15 ถึง 50 กรัม	การลงโทษจากฝ่ายปกครองเท่านั้น
สหรัฐอเมริกา (บางรัฐ)	13 รัฐได้ถอดความเป็นอาชญากรรมของการมีกัญชาไว้ในครอบครองแล้ว หลายแห่งใช้	รูปแบบการปฏิบัติในแต่ละรัฐหรือแต่ละเมืองจะแตกต่างกัน ส่วนใหญ่จะเป็นการเสียค่าปรับ

	28.45 กรัม (หนึ่งออนซ์) เป็นขีดจำกัด	จำนวนเล็กน้อย
--	--------------------------------------	---------------