บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดในอนุภูมิภาคระหว่างประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศไทย

จากการศึกษาถึงปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดภายในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทย ทำให้เห็นว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีลักษณะที่คาบเกี่ยวกันระหว่างประเทศ ที่ทั้งประเทศลาว พม่า และไทยจะต้องร่วมมือกันแก้ไข ซึ่งการวิเคราะห์ถึงมาตรการที่สามประเทศใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น รวมทั้งการวิเคราะห์ถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ตลอดจนปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง จะสามารถช่วยกำหนดแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้ความร่วมมือในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นภายในอนุภูมิภาคนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.1 วิเคราะห์กฎหมายภายใน การบังคับใช้กฎหมาย มาตรการอื่นๆ และนโยบายในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดของประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศไทย

การวิเคราะห์กฎหมายภายใน การบังคับใช้กฎหมาย มาตรการอื่นๆ เช่น บทบาทของภาคเอกชนและประชาสังคม ตลอดจนแนวนโยบายในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดของประเทศลาว พม่า และไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะว่าแต่ละประเทศควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมาตรการของตนอย่างไรเพื่อให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆทั่วโลกว่าเป็นมาตรการที่ใช้ได้ผล

4.1.1 วิเคราะห์กฎหมายภายใน การบังคับใช้กฎหมาย มาตรการอื่นๆ และนโยบายในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดของประเทศลาว

ปัจจุบัน ประเทศลาวยังไม่เป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 แต่ประเทศลาวใช้มาตรการดังต่อไปนี้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

ก. ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศลาวฉบับแก้ไขลงวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 1996 ในมาตรา 135 กำหนดว่า "บุคคลใดผลิต ปรุงแต่ง หรือมีวัตถุเคมีไว้ในครอบครอง ค้าขาย จำหน่าย นำเข้า ส่งออก ขนส่ง หรือนำผ่านวัตถุเคมีในประเทศลาว ในปริมาณน้อยกว่าห้าร้อยกรัม เพื่อใช้ผลิตยาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สามแสนกีบถึงเจ็ดแสนกีบ

บุคคลใดผลิต ปรุงแต่ง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก ขนส่ง หรือนำผ่านวัตถุเคมีในประเทศลาว ไม่ว่ากระทำโดยลำพังหรือโดยจัดตั้งเป็นองค์กร ในปริมาณตั้งแต่ห้าร้อยกรัมขึ้นไป เพื่อใช้ผลิตยาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ห้าล้านกีบถึงห้าสิบล้านกีบ"

ข. **คำสั่งของกรมอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข เลขที่ 1648/95 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1995**

คำสั่งฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดวิธีการในการสั่งซื้อ นำเข้า และจำหน่ายยารักษาโรคที่เป็นยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และวัตถุเคมีเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 โดยกำหนดประเภทวัตถุเคมีที่ควบคุมไว้ 22 ชนิด ได้แก่ *N*-Acetylanthranilic acid, Ephedrine, Ergometrine, Ergotamine, Isosafrole, Lysergic acid, 3,4-Methylenedioxyphenyl-2-propanone, Phenyl-2-prepanone, Piperonal, Pseudoephedrine, Safrole, Acetic anhydride, Acetone, Anthranilic acid, Ethyl ether, Hydrochloric acid, Methyl ethyl ketone, Phenylacetic acid, Piperidine, Potassium permanganate, Sulfuric acid และ Toluene แต่ประเทศลาวยังไม่มีมาตรการในการควบคุมสาร Norephedrine ซึ่งเป็นสารตั้งต้นที่ใช้ในการผลิตยาบ้าและเป็นสารภายใต้การควบคุมในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988

มาตรการในการควบคุมตามคำสั่งฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้ใช้วัตถุเคมีต้องขออนุญาตจากกรมอาหารและยา[1] และให้แผนกสาธารณสุขแขวง เทศบาล แผนกอาหารและยาเอาใจใส่ติดตาม ตรวจตราให้มีการปฏิบัติตามประกาศฉบับนี้อย่างเข้มงวดในท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ[2]

---

[1] ข้อ 9

[2] ข้อ 10

นอกจากนั้น คำสั่งดังกล่าวยังกำหนดว่า ห้ามนำเข้า โคน จำหน่าย และใช้ภายในประเทศซึ่งวัตถุเคมีที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ก่อนได้รับอนุญาตจากกระทรวงอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข หากบุคคลใดฝ่าฝืน จะถูกว่ากล่าวตักเตือน หรือปรับไหม หรือได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135 ตามแต่กรณีหนักเบา ทั้งนี้ รัฐบาลลาวได้ส่งสำเนากฎหมายฉบับนี้ให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมและบริษัทต่างๆเพื่อถือปฏิบัติ

ค. กฎหมายศุลกากร ค.ศ. 1994

กฎหมายศุลกากรของประเทศลาว ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 1994 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า และส่งออกสินค้าต่างๆ ซึ่งรวมถึงสินค้าที่เป็นสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดด้วย ดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ หน่วยงานศุลกากรทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค บริเวณชายแดน และหน่วยศุลกากรเคลื่อนที่ ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง

2. สินค้าทุกชนิดที่นำเข้า หรือส่งออกประเทศลาว ต้องผ่านการตรวจตราโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากร ซึ่งมีอำนาจตรวจค้นสินค้า ยานพาหนะ รวมทั้งขอดูเอกสารแสดงตน[3]

3. ตามปกติ เขตอำนาจของศุลกากรจะอยู่ในเขต 30 กิโลเมตรนับจากชายแดน แต่ในกรณีเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบค้าสิ่งผิดกฎหมาย เขตอำนาจของศุลกากรสามารถขยายได้ตามความเห็นชอบของรัฐบาล[4]

4. เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายศุลกากร เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจยึดสินค้า ยานพาหนะ เอกสารต่างๆเพื่อเป็นพยานหลักฐาน และนำตัวผู้ต้องหาไปที่สำนักงานศุลกากรที่ใกล้ที่สุดเพื่อสอบปากคำ หากได้ความว่ากระทำความผิด ก็จะส่งสิ่งที่ยึดได้พร้อมกับผู้ต้องหาแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินคดีต่อไป[5]

---

[3] มาตรา 102

[4] มาตรา 50

[5] มาตรา 62

5. บุคคลใดครอบครองสินค้าหรือยานพาหนะที่ผิดกฎหมายต้องรับผิดชอบในสินค้าหรือยานพาหนะนั้น[6] และผู้แสดงข้อเท็จจริงต่างๆเกี่ยวกับสินค้า ณ ด่านศุลกากร ต้องรับผิดชอบต่อความผิดปกติต่างๆที่เกิดขึ้น[7]

6. ผู้ใดปกปิด ขัดขวาง หรือไม่แสดงเอกสารที่จำเป็นต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากร จะต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นกีบถึงหนึ่งแสนกีบ[8]

7. การนำเข้า ส่งออก เคลื่อนย้าย หรือครอบครองสินค้าต้องห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับเป็นสองเท่าของมูลค่าสินค้า และให้ริบสินค้ารวมทั้งยานพาหนะทั้งหมด แต่ถ้าการกระทำดังกล่าวทำโดยองค์กรอาชญากรรม จะต้องระวางโทษปรับเป็นสามเท่าของมูลค่าสินค้า และให้ริบสินค้า รวมทั้งยานพาหนะทั้งหมด[9]

จากการวิเคราะห์มาตรการที่ประเทศลาวใช้ในการควบคุมสารเคมีพบว่ายังไม่เป็นไปตามที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 กำหนดไว้ ในเรื่องต่อไปนี้

1. ประเทศลาวยังไม่มีมาตรการในการควบคุมสาร Norephedrine ซึ่งเป็นสารที่ใช้ในการผลิตเมทแอมเฟตามีน (ยาบ้า) และเป็นสารในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประเทศลาวควรที่จะกำหนดมาตรการในการควบคุมสารชนิดนี้ เพราะเป็นสารที่ใช้ในการผลิตเมทแอมเฟตามีน (ยาบ้า) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของอนุภูมิภาคสามเหลี่ยมทองคำ

2. ประเทศลาวไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและลงโทษผู้ที่แปรสภาพหรือโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการผลิต ขนส่ง จำหน่าย ครอบครองสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นโดยรู้ว่าจะใช้ในการผลิตยาเสพติด เพื่อที่จะปกปิดแหล่งที่มาหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดมิให้ถูกดำเนินคดี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประเทศลาวควรที่จะบัญญัติกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้น เพื่อลงโทษผู้ที่กระทำ

---

[6] มาตรา 78

[7] มาตรา 80

[8] มาตรา 89

[9] มาตรา 92 และมาตรา 93

ความผิดฐานฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น รวมทั้งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดได้ประโยชน์จากทรัพย์สินเหล่านั้น

3. ประเทศลาวไม่มีมาตรการควบคุมการส่งออกสารเคมี แต่อาจจะมีการตรวจตราภายนอกบ้างตามกฎหมายศุลกากร เพราะคำสั่งของกรมอาหารและยา เลขที่ 1648/95 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1995 กำหนดให้เฉพาะผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย ผู้โอน และผู้ใช้สารเคมีเท่านั้นที่ต้องขออนุญาตจากกรมอาหารและยา ฉะนั้น ผู้ส่งออกสารเคมีจึงไม่อยู่ภายใต้คำสั่งนี้ ต่างกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และเยอรมนี ซึ่งกำหนดให้ผู้ส่งออก รวมทั้งตัวแทน และนายหน้าที่ทำธุรกิจสารเคมีต้องขออนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศลาวควรที่จะกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการส่งออกสารเคมี เพราะเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยในการติดตามสารเคมีที่ออกไปจากประเทศลาวและจะได้สามารถยังยั้งการส่งออกได้ทันท่วงที หรือถ้าประเทศลาวยับยั้งไม่ทันก็สามารถแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังประเทศผู้นำเข้าเพื่อให้ติดตามตรวจสอบต่อไปได้

4. ประเทศลาวไม่มีกฎหมายและ Code of Conduct เพื่อกำหนดให้ภาคเอกชนต้องจดบันทึก และรายงานธุรกรรมสารเคมีที่น่าสงสัยไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และ บราซิลซึ่งมีกฎหมายกำหนดว่า ถ้าผู้ประกอบธุรกิจสารเคมีใดไม่จดบันทึกและเก็บรักษาไว้เป็นระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเรียกตรวจ หรือไม่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย จะมีความผิดและโทษ ทำให้เห็นว่าระบบการติดตามและตรวจสอบสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นในประเทศลาวยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะหัวใจสำคัญของการควบคุมสารตั้งต้นก็คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และทันเวลา ฉะนั้น ประเทศลาวจึงควรพัฒนาระบบในเรื่องนี้ขึ้น

5. ประเทศลาวไม่มีมาตรการในการควบคุมการบรรจุหีบห่อใหม่และการปิดฉลากใหม่สารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น (Repackaging and relabelling)

6. ประเทศลาวไม่มีกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน กฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา และกฎหมายที่อนุญาตให้ใช้มาตรการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery: CD) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายของลาวยังมีช่องว่างให้ผู้กระทำความผิดสามารถอาศัยประโยชน์ได้ และการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศของประเทศลาวก็คงทำได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพ

ติดเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง จึงอาจมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอาญาในกรณีที่เกี่ยวพันกับต่างประเทศขึ้นได้ เช่น เมื่อผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือกรณีที่พยานหลักฐานอยู่ในต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศลาวคงสามารถให้ความร่วมมือได้เฉพาะกับประเทศที่มีสนธิสัญญากับประเทศลาวหรือให้ความร่วมมือได้เฉพาะแบบไม่เป็นทางการซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายภายในรองรับ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลในการสืบสวนเท่านั้น โดยผ่านทางองค์การตำรวจสากลซึ่งประเทศลาวเป็นสมาชิกอยู่และมีสำนักงานตั้งอยู่ในประเทศลาว แต่ถ้าเป็นความร่วมมือในเรื่องพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องใช้อ้างในศาลซึ่งการได้มาจะต้องมีกฎหมายรองรับ ถ้าประเทศนั้นไม่มีสนธิสัญญากับลาว ก็จะทำให้เกิดข้อขัดข้องพอสมควร นอกจากนั้น การที่ประเทศลาวไม่มีกฎหมายภายในในเรื่องต่างๆดังกล่าว ย่อมเท่ากับไม่มีหลักประกันว่าการขอความร่วมมือจากประเทศลาว จะต้องทำตามเงื่อนไขใดบ้าง ประเทศลาวจึงจะอนุญาต และการอนุญาตคงเป็นเรื่องของดุลพินิจโดยพิจารณาเป็นรายกรณีไปและอาจมีปัญหาในเรื่องความล่าช้าในการให้ความร่วมมือ ต่างกับในกรณีของประเทศที่มีกฎหมายภายในรองรับอย่างสมบูรณ์ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศลาวควรที่จะยกร่างหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของตนในเรื่องต่างๆดังกล่าว

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารตั้งต้นของประเทศลาว ประกอบด้วย กรมอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยผู้ประสานงานกลางในการติดต่อกับต่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้น และมีหน้าที่ในการประกาศกำหนดชนิดของวัตถุเคมีภายใต้การควบคุมและออกใบอนุญาตในการประกอบกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวกับวัตถุเคมี, สำนักงานปราบปรามยาเสพติด กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการ และกรมศุลกากร กระทรวงการคลังซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจตรา ณ จุดนำเข้าและส่งออก โดยร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ในขณะที่องค์กรผู้กำหนดนโยบายด้านยาเสพติดของประเทศลาว คือ คณะกรรมาธิการแห่งชาติเพื่อการควบคุมและตรวจตรายาเสพติด (Lao National Commission for Drug Control: LCDC) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1990 เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการต่างประเทศ ในด้านยาเสพติด นอกจากนั้น ใน ปี ค.ศ. 1992 กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งสำนักงานปราบปรามยาเสพติด (Counter Narcotics Office: CNO) ขึ้นภายใต้การควบคุมดูแลของกรมตำรวจ ส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจเพื่อการปราบปรามยาเสพติดขึ้นในบางพื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติดมากที่สุด ได้แก่ ที่กรุงเวียงจันทน์ แขวงบ่อแก้ว แขวงหลวงน้ำทา และแขวงสะหวันนะเขต

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการบังคับใช้มาตรการเพื่อควบคุมสารตั้งต้นในประเทศลาวพบว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการโดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรต่างๆ เช่น การขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะถนน และการไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ในบริเวณที่เป็นภูเขาในภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศ ตลอดจนปัญหาการขาดทักษะความชำนาญของเจ้าหน้าที่และการขาดแคลนอุปกรณ์ เครื่องมือ และเงินงบประมาณในการบังคับใช้กฎหมาย[10] นอกจากนั้น การที่ประเทศลาวเป็นประเทศยากจนในลำดับต้นของโลก ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมของลาวไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควรและเพิ่งอยู่ในระยะเริ่มต้น และการที่เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ในประเทศลาวอยู่ในอัตราค่อนข้างต่ำ ส่งผลให้ประเทศลาวต้องประสบปัญหาการติดสินบนเจ้าหน้าที่โดยผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดอีกด้วย[11] นอกจากนั้น ปัญหาด้านการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารตั้งต้นซึ่งประกอบด้วยหลายหน่วยงานซึ่งต่างก็มีภารกิจหลักของตนอยู่แล้ว ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ในขณะที่คณะกรรมาธิการแห่งชาติเพื่อการควบคุมและตรวจตรายาเสพติดซึ่งเป็นหน่วยประสานงานก็มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากร[12]

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะกรรมาธิการแห่งชาติเพื่อการควบคุมและตรวจตรายาเสพติดได้พยายามเผยแพร่ความรู้ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำเข้า ส่งออก ผลิต และจำหน่ายสารตั้งต้น และให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานดังกล่าวในการเฝ้าระวังการเคลื่อนย้ายวัตถุเคมีโดยผิดกฎหมาย ตลอดจนได้จัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์และเครื่องโทรสารไว้ประจำที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในอนาคต ประเทศลาวมีแผนที่จะจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และจัดทำชุดทดสอบสารเคมีเบื้องต้นเพื่อความสะดวกในการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย[13]

---

[10] Country Report of Lao People Democratic Republic at the 9th Study Programme for the Overseas Experts on Drug Abuse and Narcotics Control, Tokyo Japan, 20 June to 16 July 1994, p. 64.

[11] Country Report on Criminal Justice System and Drug Laws in Laos at the Fellowship Training Course of UNDCP (Project C 74) in Kuala Lumpur, Malaysia during 4 September to 11 October 2000.

[12] UNDCP, Draft Project Document on Precursor Control in East Asia 2000, p.10.

[13] Statement of Mr. Ounseng Vixay, Head of the Permanent Secretariat of the Lao National Commission for Drug Control and Supervision at the Regional Conference on Precursor Control, Hanoi, Vietnam, 18 to 21 April 2000, pp. 2-3.

สำหรับบทบาทของภาคเอกชนในการช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้มาตรการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นนั้น ประเทศลาวได้ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของภาคเอกชนในการแจ้งข้อมูลความเคลื่อนไหวของสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น แต่ความพยายามในเรื่องนี้ของประเทศลาวยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น ซึ่งได้แก่ การกระตุ้นให้ภาคเอกชนให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการป้องกันการรั่วไหลของสารเคมี และการมีแนวความคิดที่จะจัดทำ Code of Conduct ให้กับภาคอุตสาหกรรมสารเคมีเพื่อถือปฏิบัติ[14] ซึ่ง Code of Conduct นี้ ไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติสำหรับภาคอุตสาหกรรม โดยภาครัฐและสมาคมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องจะช่วยกันดูแลให้มีการปฏิบัติตาม Code of Conduct ดังกล่าว

เมื่อวิเคราะห์นโยบายด้านยาเสพติดของประเทศลาว พบว่าประเทศลาวยังให้ความสำคัญกับปัญหายาเสพติดในลำดับรอง เพราะไม่มีการกล่าวถึงปัญหายาเสพติดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแต่อย่างใด ในขณะที่การให้ความสำคัญกับปัญหานี้จะเกิดขึ้นทุกครั้งที่มีโครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศเข้าไปในประเทศลาว หรือในกรณีที่ผู้แทนของรัฐบาลลาวต้องเดินทางไปร่วมประชุมระดับระหว่างประเทศ หรือในกรณีที่ประเทศลาวต้องการแสดงให้นานาประเทศเห็นว่าตนให้ความสำคัญกับปัญหายาเสพติด[15] และเมื่อพิจารณานโยบายด้านยาเสพติดของประเทศแล้ว พบว่าประเทศลาวให้ความสำคัญกับปัญหาการลดอุปสงค์และอุปทานฝิ่นเป็นอันดับแรกแต่ถึงกระนั้นก็ยังพบข้อมูลว่าประเทศลาวผ่อนปรนให้มีการปลูกฝิ่นในพื้นที่ชาวเขา ในขณะที่ประเทศลาวเพิ่งเริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาสารกระตุ้นจำพวกแอมเฟตามีน เช่น เมทแอมเฟตามีน (ยาบ้า) และเอ็กซ์ตาซี นอกจากนั้น ระบบข้อมูลเรื่องสถานการณ์ยาเสพติดในประเทศก็ยังไม่ค่อยดีนัก โดยอิงอยู่กับปริมาณยาเสพติดที่จับยึดได้เป็นส่วนใหญ่[16] ในด้านการควบคุมสารตั้งต้น ประเทศลาวเพิ่งเริ่มที่จะให้ความสำคัญกับปัญหานี้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเมื่อ ปี ค.ศ. 1996 เพื่อกำหนดความผิดที่เกี่ยวกับวัตถุเคมี โดยในปีก่อนหน้านั้น กรมอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศ

---

[14] Ibid.

[15] พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, <u>รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม</u> (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ส., 2540), หน้า 315.

[16] Statement by H.E. Soubanh Srithirath, Minister attached to the President's Office and Chairman of the Lao National Commission for Drug Control and Supervision at the International Congress: In Pursuit of a Drug Free ASEAN 2015 at the UN Conference Centre, Bangkok, Thailand on 11 October 2000.

กำหนดให้ผู้ผลิต จำหน่าย นำเข้า และใช้ประโยชน์จากวัตถุเคมีต้องขออนุญาตจากกรมอาหารและยาก่อน ในขณะที่เดิมประเทศลาวไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้เลย แต่นโยบายเรื่องการควบคุมสารตั้งต้นก็ยังไม่ได้รับความสำคัญเป็นลำดับต้นของนโยบายด้านยาเสพติดของประเทศ

4.1.2 วิเคราะห์กฎหมายภายใน การบังคับใช้กฎหมาย มาตรการอื่นๆ และนโยบายในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดของประเทศพม่า

ประเทศพม่าเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 แล้ว เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1990 โดยตั้งข้อสงวน 2 ประการ คือ เรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (ข้อ 6) และการระงับข้อพิพาท (ข้อ 32 (3)) แต่จนกระทั่งปี ค.ศ. 1993 ประเทศพม่าจึงบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าว นั่นคือ Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Law ลงวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1993 และ Rules Relating to Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Law ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1995 ซึ่งควบคุมสารเคมีเพียง 8 ชนิดเท่านั้นตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ Ephedrine, Pseudoephedrine, Acetic anhydride, Acetone, Anthranilic acid, Ether, Phenylacetic acid และ Piperidine ในขณะที่อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1998 กำหนดให้ประเทศภาคีต้องควบคุมสารเคมีอย่างน้อย 23 ชนิด

วัตถุประสงค์ในการยกร่าง Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Law ค.ศ. 1993 นอกจากเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้น และเพื่อให้ความร่วมมือกับประเทศภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และองค์การระดับภูมิภาคในด้านยาเสพติดอีกด้วย[17] อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ใช่กฎหมายเพื่อการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดโดยเฉพาะซึ่งต่างกับของประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และบราซิลตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3

บทบัญญัติของ Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Law ค.ศ. 1993 ประกอบด้วย 31 มาตรา แต่มีเพียงอนุมาตราเดียวเท่านั้นที่กล่าวถึงการควบคุมสารเคมีอย่างชัดเจน นั่นคือ มาตรา 16 (b) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า บุคคลใดครอบครอง ขนส่ง จำหน่าย หรือขายสารเคมีซึ่งถูกประกาศ

---

[17] มาตรา 3

ว่าเป็นสารที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท โดยไม่ได้รับอนุญาต จะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และอาจต้องระวางโทษปรับด้วย นอกจากนั้น หากผู้กระทำความผิดเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรม หรือใช้อาวุธหรือวัตถุระเบิดในการกระทำความผิด หรือใช้เด็กอายุน้อยกว่า 16 ปีในการกระทำความผิด หรือใช้อำนาจหรืออิทธิพลของเจ้าพนักงานของรัฐ หรือเคยกระทำความผิดมาก่อน ผู้กระทำความผิดจะต้องระวางโทษขั้นสูงสุด[18] และศาลจะสั่งริบทรัพย์สินต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เช่น สารเคมี หรือยานพาหนะด้วย[19]

ในขณะที่ Rules Relating to Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Law ค.ศ. 1995 ได้กำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้กฎหมายข้างต้นไว้เฉพาะที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการเข้าค้น การจับกุมผู้กระทำความผิด การยึด อายัด การปิดผนึกของกลางหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และการสุ่มตัวอย่างสารเคมีเพื่อไปตรวจพิสูจน์ ตลอดจนการกำหนดว่าให้คณะกรรมการกลางด้านยาเสพติด (Central Committee for Drug Abuse Control: CCDAC) มีอำนาจดำเนินการให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ องค์การระดับภูมิภาค ภาคีอนุสัญญา และประเทศเพื่อนบ้านในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและสารตั้งต้นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดข้ามประเทศ โดยเป็นไปตามอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาที่ประเทศพม่าเป็นภาคีเท่านั้น[20] โดยไม่ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดไว้แต่อย่างใด ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัจจุบันประเทศพม่ากำลังอยู่ระหว่างการยกร่างกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า การส่งออก การครอบครอง การขนส่ง และการจำหน่ายสารเคมี[21]

ตาม Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Law ค.ศ. 1993 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกลางด้านยาเสพติด (Central Committee for Drug Abuse Control: CCDAC) ของประเทศพม่า ให้ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 25 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาพื้นที่ชายแดนและกลุ่มชาติพันธุ์ และรัฐมนตรีว่า

---

[18] มาตรา 22 และมาตรา 23

[19] มาตรา 24

[20] ข้อ 32

[21] Myanmar Country Report at the Ninth Regional Training Course of UNAFEI held in Bangkok, January 2001, p. 16.

การกระทรวงการต่างประเทศเป็นรองประธาน รวมทั้งยังมีรัฐมนตรีจากอีกหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมตำรวจเป็นเลขานุการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้[22]

1.กำหนดนโยบายและประสานงานด้านยาเสพติดกับหน่วยงานและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2.ให้ความร่วมมือกับประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคในด้านยาเสพติด

3.กำหนดและประสานงานในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานต่างๆที่ตั้งขึ้น

4.ทำลายหรือจัดให้มีการทำลายยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

5.รายงานให้รัฐบาลทราบถึงความก้าวหน้าในการดำเนินงานด้านยาเสพติด

6.ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

นอกจากนั้น ตามมาตรา 7 ของกฎหมาย ปี ค.ศ. 1993 นี้ ยังได้ให้อำนาจ CCDAC ในการแต่งตั้งคณะทำงานด้านต่างๆขึ้นตามความเหมาะสม ซึ่งรวมถึงคณะทำงานควบคุมสารตั้งต้นด้วย ตามมาตรา 8 ของกฎหมายฉบับเดียวกันได้ให้อำนาจ CCDAC ในการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆในระดับภูมิภาค เช่น คณะกรรมการประจำเมือง หมู่บ้าน หรือหน่วยปฏิบัติการต่อต้านยาเสพติด (Anti-narcotics Unit) เป็นต้น ในปัจจุบัน มีหน่วยต่อต้านยาเสพติด 18 หน่วยประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคภายใต้การควบคุมดูแลของกรมตำรวจ

สำหรับคณะทำงานควบคุมสารตั้งต้น (Precursor Control Committee) ของประเทศพม่า ได้ถูกก่อตั้งขึ้นใน ปี ค.ศ. 1998 โดยมีรองอธิบดีกรมตำรวจเป็นประธาน[23] และมีสมาชิกอื่นจากกระทรวงทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลการปฏิบัติงานด้านการควบคุมสารตั้งต้นดังนี้

1.ตรวจสอบ กำกับติดตาม และรับรองให้มีการนำเข้า หรือส่งออกสารเคมี โดยผู้นำเข้าสารเคมีไปยังประเทศพม่าต้องยื่นขอใบอนุญาตจากหน่วยงานอาหารและยา (Food and Drug

---

[22] มาตรา 6 ของ Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Law ค.ศ. 1993

[23] Myanmar Country Report at the Ninth Regional Training Course of UNAFEI held in Bangkok, January 2001, p.3.

Administration) สังกัดกระทรวงสาธารณสุข และการนำเข้าจะถูกตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ศุลกากรของประเทศพม่า[24]

2.ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการติดตามการขาย การใช้ การผลิต และการขนส่งสารเคมี

3.เสนอแนะให้มีการควบคุมสารเคมีเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ข้อกำหนดของภูมิภาค รวมทั้งเพิ่มเติมรายชื่อสารเคมีที่ถูกควบคุม

4.มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ CCDAC มอบหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารตั้งต้นในประเทศพม่าประกอบด้วยหลายหน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานอาหารและยาสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่ประกาศกำหนดประเภทสารเคมีภายใต้การควบคุมและทำหน้าที่ออกใบอนุญาต, กรมอุตสาหกรรมยาสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งดูแลการนำสารเคมีไปใช้ในทางอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งดูแลเรื่องการนำเข้าและส่งออกสารเคมี[25] แต่หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ หน่วยทหารที่เรียกว่า "Tatmadaw", กรมตำรวจซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกรมศุลกากรซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ดูแลการนำเข้าและส่งออกสารเคมี

จากการวิเคราะห์มาตรการต่างๆที่ประเทศพม่าใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดพบว่ายังไม่เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งประเทศพม่าเข้าเป็นภาคีตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ในเรื่องต่อไปนี้

1. ประเทศพม่าไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและลงโทษผู้ผลิตสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น โดยรู้ว่าจะใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ 3 วรรค 1 (ก) (4) ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศพม่าควรจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องนี้

---

[24] Country Report of Myanmar at the Eighth Regional Training Course of UNAFEI held in Bangkok, January 2000, p. 5.

[25] Overview of Myanmar 's Criminal Justice System and Drug Laws at the UNDCP Fellowship (Project C 74) in Malaysia, 4 September to 11 October 2000, p. 10.

2. ประเทศพม่ามีกฎหมายควบคุมสารเคมีเพียง 8 ชนิดเท่านั้น ทั้งที่อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 กำหนดให้ควบคุมอย่างน้อย 23 ชนิด โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าในฐานะที่ประเทศพม่าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว ประเทศพม่าควรกำหนดรายชื่อสารเคมีเพิ่มเติมให้ครบตามที่อนุสัญญากำหนด

3. เนื่องจากประเทศพม่ากำลังอยู่ระหว่างการยกร่างกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า การส่งออก การครอบครอง การขนส่ง และการจำหน่ายสารเคมี ดังนั้น ในปัจจุบัน ประเทศพม่าจึงไม่มีมาตรการในการควบคุมสารเคมีที่เพียงพอ โดยเฉพาะเรื่องการนำเข้าและส่งออก ซึ่งควรที่จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดสภาพบังคับสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม

4. ประเทศพม่าไม่มีกฎหมายและ Code of Conduct เพื่อกำหนดให้ภาคเอกชนต้องจดบันทึกการทำธุรกรรมและเก็บรักษาไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถขอเรียกตรวจได้ รวมทั้งต้องแจ้งธุรกรรมที่น่าสงสัยไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้เห็นว่า ประเทศพม่าไม่มีระบบในการติดตามและตรวจสอบสารเคมีที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น ประเทศพม่าจึงควรดำเนินการเพื่อสร้างระบบในเรื่องนี้ขึ้น

นอกจากนั้น จากการศึกษายังพบว่าประเทศพม่ายังมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการบังคับใช้มาตรการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น ดังต่อไปนี้

1.ปัญหาการเมืองภายในประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อย โดยมีการมองว่ารัฐบาลพม่ายังไม่มีความจริงใจในการแก้ไขปัญหา ถึงแม้จะมีการจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยอยู่บ้าง แต่รัฐบาลพม่าก็ยังไม่สามารถเข้าไปดำเนินการกับชนกลุ่มน้อยที่มีกำลังเข้มแข็งได้ นอกจากนั้น การที่รัฐบาลพม่าทำข้อตกลงหยุดยิงกับชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มซึ่งยังชีพและเลี้ยงกองทัพด้วยการผลิตและค้ายาเสพติด เช่น กลุ่ม UWSA (United Wa State Army) และกลุ่ม MNDAA-Kokang Chinese (Myanmar National Alliance Army) ย่อมแสดงเป็นนัยว่ารัฐบาลพม่าจะไม่รู้ไม่เห็นต่อปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้นภายในชนกลุ่มน้อยดังกล่าว เพราะรัฐบาลพม่าได้ให้อิสระแก่ชนกลุ่มน้อยในการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง เช่น กองทัพรัฐบาลทหารพม่าจะเข้าไปในดินแดนที่ชนกลุ่มว้าปกครองได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากชนกลุ่มว้าโดยชัดแจ้งเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการประเมินว่าความพยายามของรัฐบาลพม่าต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดยังไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะ

ประเทศพม่าให้ความสำคัญกับปัญหายาเสพติดเป็นลำดับรองเมื่อเทียบกับความสำคัญของการที่ฝ่าย กบฏยอมสวามิภักดิ์และรวมชาติเป็นหนึ่งเดียว โดยมีการรายงานว่ารัฐบาลพม่าสนับสนุนให้กลุ่มที่ยอมสวามิภักดิ์สามารถนำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดไปลงทุนในธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือแม้แต่การสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน ให้กับรัฐบาลพม่า ซึ่งเท่ากับรัฐบาลพม่าสนับสนุนให้กลุ่มคนเหล่านี้กระทำการฟอกเงิน[26] นอกจากนั้น เมื่อเกิดปัญหาการสู้รบภายในประเทศก็จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายยาเสพติดต้องหยุดชะงักลงไปด้วย[27]

2.ประเทศพม่ายังมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรและงบประมาณ โดยเฉพาะในระยะหลังมานี้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อรัฐบาลพม่าเริ่มลดลงอันเป็นผลมาจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า

3.มีการประเมินว่าการบังคับใช้กฎหมาย Narcotic Drugs and Psychotropic Substances ค.ศ. 1993 ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะนโยบายของรัฐบาลและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความชำนาญของเจ้าหน้าที่และการขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะในทางทหารซึ่งเป็นกำลังสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายด้านยาเสพติดในประเทศพม่า[28]

4.การผลิตและค้ายาเสพติดส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ห่างไกลและเข้าถึงยากในบริเวณชายแดนซึ่งมีเนื้อที่ค่อนข้างยาวและสามารถหลบหนีเข้าออกได้ง่าย[29] ประกอบกับบุคลากรของประเทศพม่ายังไม่คุ้นเคยกับการใช้อุปกรณ์หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้ระบบข่าวสารและข้อมูลของประเทศไม่มี

---

[26] United States, Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 2000, p. 289-290.

[27] United States, Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 1999, p. 299.

[28] United States, Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 2000, p. 292.

[29] Country Report of Myanmar at the Fifth Asia-Pacific Operational Drug Enforcement Conference, January 24 to 27 2000, p.6.

ประสิทธิภาพมากนัก และการทำลายแหล่งผลิตยาเสพติดในพื้นที่ห่างไกลก็อาศัยการเดินเท้า มากกว่าการใช้ยานพาหนะสมัยใหม่[30]

5. ความไม่เข้าใจถึงความจำเป็นในการควบคุมสารเคมีของภาคอุตสาหกรรม

6. การที่ธุรกรรมสารเคมีประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายตั้งแต่ผู้ผลิต คนกลาง จนถึงผู้ใช้คนสุดท้าย ทำให้ยากแก่การติดตามและควบคุม

7.ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยประเมินศักยภาพในการบังคับใช้มาตรการควบคุมสารเคมีของประเทศพม่าว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ[31]

8.ถึงแม้ประเทศพม่าจะกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิด แต่ก็การขาดการบังคับใช้เนื่องจากรัฐบาลไม่มีนโยบายในเรื่องนี้อย่างจริงจังและปัญหาการขาดความเชี่ยวชาญของบุคลากร นอกจากนั้น การที่ระบบธนาคารยังด้อยพัฒนาทำให้ประเทศพม่าเป็นสวรรค์ของนักฟอกเงิน ซึ่งช่วยเอื้อให้เกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ง่ายขึ้น[32]

9.มีการรายงานว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลพม่าโดยเฉพาะทหารตามแนวชายแดนมีการคอรัปชั่นเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเสียเองและปรากฏว่ารัฐบาลพม่าดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านี้ค่อนข้างน้อย[33]

สำหรับบทบาทของภาคเอกชนและประชาสังคมในประเทศพม่าเรื่องการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นนั้นยังมีค่อนข้างน้อย เนื่องจากประเทศพม่าไม่มีกฎหมายหรือ Code of Conduct กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ นอกจากนั้น ภาคเอกชนของประเทศพม่าก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่อง

---

[30] Country Report of Myanmar at the Eighth Regional Training Course of UNAFEI held in Bangkok, January 2000, p. 4.

[31] United States, Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 1999, p. 562.

[32] United States, Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 2000, p. 290.

[33] Ibid., p.292.

ความจำเป็นในการควบคุมสารเคมี ในขณะที่การผลิตและค้ายาเสพติดมักเกิดในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ ซึ่งบุคลากรและประชาชนชาวพม่ายังไม่คุ้นเคยกับการใช้อุปกรณ์หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการติดต่อสื่อสาร[34] ประกอบกับข้อจำกัดในเรื่องอื่นๆ เช่น การไม่รู้ถึงความจำเป็นในการควบคุมสารตั้งต้น และการมีปัญหาอื่นที่สำคัญกว่าที่ต้องคำนึงถึง เช่น ปัญหาเรื่องปากท้องหรือปัญหาความปลอดภัย ทำให้ไม่อาจคาดหวังว่าประชาชนชาวพม่าจะเข้ามามีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ได้มากนัก

ประเทศพม่าเคยประกาศนโยบายว่าจะกำจัดการผลิตและค้ายาเสพติดให้หมดไปจากประเทศพม่าภายในปี 15 ปี เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 โดยใช้มาตรการ 3 ในด้าน คือ การบังคับใช้กฎหมาย การลดอุปสงค์ และการลดอุปทานยาเสพติด ซึ่งแบ่งแผนงานออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรกปี ค.ศ. 1999 ถึง 2004 เน้นพื้นที่บางเมืองในภาคเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ของรัฐฉาน ช่วงที่สอง ปี ค.ศ. 2005 ถึง 2009 เน้นพื้นที่บางเมืองในรัฐคะฉิ่น และรัฐฉาน และช่วงที่สาม ปี ค.ศ. 2010 ถึง 2014 เน้นพื้นที่บางเมืองในรัฐฉาน รัฐคะยา และรัฐชิน โดยมีเงินงบประมาณสนับสนุน 5613.569 ล้านเหรียญสหรัฐเพื่อใช้จ่ายในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การสร้างงาน การสร้างระบบการติดต่อสื่อสารและคมนาคม การให้การศึกษา และการสร้างศูนย์บำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด[35] ซึ่งการประกาศนโยบายดังกล่าวทำให้ประเทศต่างๆเห็นว่าประเทศพม่ามีความจริงจังในการแก้ไขปัญหายาเสพติด แต่ก็คงต้องเฝ้าดูผลการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไปว่าจะเป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้หรือไม่ เพราะเท่าที่ผ่านมา ประเทศพม่าได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศต่างๆอยู่เสมอว่าไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างเพียงพอในการแก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งมีการประเมินว่าการบังคับใช้กฎหมายในประเทศพม่าไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการให้ความสำคัญกับปัญหายาเสพติดของประเทศพม่ายังอยู่ในลำดับรองเมื่อเทียบกับการแก้ปัญหาความมั่นคงเรื่องอื่นๆโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อย

4.1.3 วิเคราะห์กฎหมายภายใน การบังคับใช้กฎหมาย มาตรการอื่นๆ และนโยบายในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดของประเทศไทย

ประเทศไทยโดยเอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียนนาซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยได้ร่วมลงนามในกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 แต่มิได้ลงนามเข้าเป็นภาคี เนื่องจากกระทรวงการ

---

[34] United States, Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 1999, p. 562.

[35] CCDAC, The 15 Year Narcotics Elimination Plan, p. 1-16.

ต่างประเทศเห็นว่าจะต้องนำอนุสัญญาฉบับนี้เสนอให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่างๆ ของกระทรวงการต่างประเทศพิจารณาในแง่กฎหมายและข้อดี-ข้อเสียก่อน จึงจะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป แต่เนื่องจากกำหนดเวลาที่เปิดให้ประเทศต่างๆลงนามและให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ได้ล่วงพ้นไปแล้วตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1989 ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ของประเทศไทยจึงต้องใช้วิธีการภาคยานุวัติ (Accession) แทน[36] แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ทำการภาคยานุวัติ ประเทศไทยจึงยังไม่เป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้

ประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมพิจารณาร่างอนุสัญญาดังกล่าวตลอดมา และในปี ค.ศ. 1989 สำนักงาน ป.ป.ส. ได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาผลดี-ผลเสียของการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กรมอัยการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมตำรวจ กรมศุลกากร และสำนักงาน ป.ป.ส. คณะทำงานได้พิจารณาแล้วเห็นว่า อนุสัญญาฉบับนี้มีประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและเป็นผลดีในการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี สำนักงาน ป.ป.ส. จึงนำอนุสัญญาฉบับนี้เสนอต่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่างๆของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการพิเศษได้ประชุมเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1990 และมีมติว่า การเข้าเป็นภาคีจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายภายในให้สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาได้สมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาต่างๆที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี ให้ถือเป็นหลักปฏิบัติว่าก่อนนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวง ทบวง กรม ส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง ซึ่งเกี่ยวกับอนุสัญญาฉบับนี้ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งให้สำนักงาน ป.ป.ส. จัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาว่าประเทศไทยมีกฎหมายภายในรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาครบถ้วนหรือไม่ ก่อนนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

สำนักงาน ป.ป.ส.จึงเชิญผู้แทนจากกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กรมตำรวจ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมศุลกากร และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ร่วมกันพิจารณากฎหมายภายในที่จะรองรับอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งคณะทำงานมีความเห็นว่า ประเทศไทยมี

---

[36] ข้อ 26 ถึง ข้อ 28 ของอนุสัญญา ฯ ค.ศ. 1988

กฎหมายภายในรองรับอนุสัญญาฉบับนี้ครบถ้วนเกือบทั้งหมดแล้ว จะยกเว้นก็เพียงสองเรื่องที่คณะทำงานเห็นว่ายังไม่มีกฎหมายรองรับ คือ เรื่องการฟอกเงิน และเรื่องสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด[37]

สำนักงาน ป.ป.ส. ได้นำความเห็นของที่ประชุมดังกล่าวเสนอต่อคณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายสำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งมีนายประมุข สวัสดิ์มงคล เป็นประธานอนุกรรมการและมีกรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้ใช้เวลาในการพิจารณาจำนวน 2 ครั้ง คือ ในการประชุมครั้งที่ 2-5/2536 เมื่อวันพุธที่ 26 พฤษภาคม 2536 และในการประชุมครั้งที่ 3-6/2536 เมื่อวันจันทร์ที่ 14 มิถุนายน 2536 โดยใช้วิธีพิจารณาบทบัญญัติของอนุสัญญาเรียงเป็นรายข้อ สำหรับประเด็นเรื่องการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 3-6/2536 โดยนายวิโรจน์ สุมใหญ่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ได้ชี้แจงว่า กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องของไทยในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ซึ่งควบคุมสารเคมีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาได้เพียง 3 ชนิด ส่วนสารเคมีที่เหลืออีก 19 ชนิดยังไม่มีกฎหมายควบคุม[38] จึงเสนอให้มีการยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยศึกษาจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก[39] ผลของการประชุมคณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายสำนักงาน ป.ป.ส. ทั้งสองครั้ง สรุปได้ว่าในภาพรวม ประเทศไทยมีกฎหมายภายในรองรับอนุสัญญาฉบับนี้เกือบทั้งหมดแล้ว สำนักงาน ป.ป.ส. จึงนำความเห็นต่างๆที่ได้จากที่ประชุมดังกล่าว นำเสนอต่อกระทรวงการต่างประเทศเพื่อพิจารณาต่อไป

หลังจากนั้น ประเทศไทยก็ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและยกร่างกฎหมายภายในในเรื่องต่างๆ มาโดยตลอดเพื่อรองรับอนุสัญญาฉบับนี้และทำให้ประเทศไทยสามารถเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ได้ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[37] รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายสำนักงาน ป.ป.ส. ครั้งที่ 2-5/2536 ในวันพุธที่ 26 พฤษภาคม 2536 ณ สำนักงาน ป.ป.ส., หน้า 2.

[38] ในขณะนั้น สารเคมีในบัญชีท้ายอนุสัญญา ฯ ค.ศ. 1988 มีเพียง 22 ชนิด แต่ปัจจุบันได้มีการเพิ่ม Norephedrine ให้เป็นสารควบคุมในบัญชีที่ 1 ด้วย จึงรวมเป็น 23 ชนิด

[39] รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายสำนักงาน ป.ป.ส. ครั้งที่ 2-5/2536 ในวันพุธที่ 26 พฤษภาคม 2536 ณ สำนักงาน ป.ป.ส., หน้า 4.

อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ทำการภาคยานุวัติเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่าประเทศไทยควรออกกฎหมายภายในรองรับอนุสัญญาฉบับนี้ให้ครบถ้วนเสียก่อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการเพื่อส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery: CD)[40] เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการส่งมอบยาเสพติดภายใต้การควบคุมโดยการอนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งขณะนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร และคาดว่าต้นปี พ.ศ. 2545 จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

จากการวิเคราะห์มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยมีความแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี และประเทศบราซิลซึ่งได้กล่าวไปในบทที่ 3 ตรงที่ประเทศไทยไม่ได้ยกร่างกฎหมายเฉพาะขึ้นมาใหม่เพื่อกำหนดมาตรการในเรื่องนี้โดยตรง แต่ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆที่มีอยู่เดิมเพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประเทศไทยต้องใช้กฎหมายหลายฉบับซึ่งมีเจตนารมณ์และหน่วยงานที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

โดยในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายต่างๆที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 เกือบครบทุกชนิด โดยยกเว้นเฉพาะสาร Potassium permanganate ที่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมที่ชัดเจน กฎหมายต่างๆดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมยาเสพติดให้โทษและเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ. 1961 ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยได้แบ่งประเภท

---

[40] หนังสือกระทรวงการต่างประเทศที่ กต 0605/45 เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ลงวันที่ 16 มกราคม 2544

ของยาเสพติดให้โทษออกเป็น 5 ประเภทตามความร้ายแรงและประโยชน์ในทางการแพทย์ แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษประเภท 1 หรือประเภท 2 ด้วย โดยจัดให้สารเคมีดังกล่าวเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 4[41] อันประกอบด้วยสารเคมีจำนวน 30 ชนิดตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 135 (พ.ศ. 2539) และฉบับที่ 150 (พ.ศ. 2541) เรื่องระบุชื่อและประเภทยาเสพติดให้โทษตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 แต่ในจำนวนนี้ ประกอบด้วยสารเคมีที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 จำนวน 12 ชนิด ได้แก่

Acetic anhydride	*N*-acetylanthranilic acid	Anthranilic acid
Ergometrine	Ergotamine	Isosafrole
Lysergic acid	1-phenyl-2-propanone	
3,4 methylenedioxyphenyl-2-propanone		Phenylacetic acid
Piperonol	Safrole	

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มีสาระสำคัญในการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดให้คำว่า "ยาเสพติดให้โทษ" มีความหมายรวมถึงสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษด้วย ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศในราชกิจจานุเบกษา[42]

2. หน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

3. ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษประเภท 4 เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษเป็นรายๆไป การมียาเสพติดให้โทษประเภท 4 ไว้ในครอบครองตั้งแต่สิบกิโลกรัมขึ้นไป ให้ถือว่ามีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย[43]

---

[41] มาตรา 7

[42] มาตรา 4

[43] มาตรา 26

ผู้ใดผลิต จำหน่าย นำเข้า หรือส่งออกโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท[44]

ผู้ใดมีไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท แต่ถ้าผู้ใดมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท[45]

ในกรณีใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลาย หรือลบเลือนในสาระสำคัญ ให้ผู้รับอนุญาตแจ้งต่อเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบถึงการสูญหาย ถูกทำลาย หรือลบเลือน[46] ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท[47]

4. ให้ผู้รับอนุญาตผลิตยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ปฏิบัติดังนี้[48]

(1) จัดให้มีป้ายแสดงว่าเป็นสถานที่ผลิตยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย

(2) จัดให้มีการวิเคราะห์ยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ที่ผลิตขึ้นก่อนนำออกจากสถานที่ผลิต โดยต้องมีการวิเคราะห์ทุกครั้ง และมีหลักฐานแสดงรายละเอียดซึ่งต้องเก็บรักษาไว้ไม่น้อยกว่า 3 ปี นับแต่วันวิเคราะห์

(3) จัดให้มีฉลากและเอกสารกำกับยาเสพติดให้โทษประเภท 4 หรือคำเตือนหรือข้อควรระวังที่ภาชนะหรือหีบห่อบรรจุยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ที่ผลิตขึ้น

(4) ยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ซึ่งผลิตขึ้น ต้องเก็บรักษาไว้ให้เป็นสัดส่วนในที่เก็บซึ่งมั่นคงแข็งแรงและมีกุญแจใส่ไว้ หรือเครื่องป้องกันอย่างอื่นที่มีสภาพเท่าเทียมกัน

(5) ในกรณีที่ยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ถูกโจรกรรม สูญหาย และถูกทำลาย ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาทราบโดยมิชักช้า

---

[44] มาตรา 73

[45] มาตรา 74

[46] มาตรา 35

[47] มาตรา 80

[48] มาตรา 32

5. ให้ผู้รับอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ปฏิบัติดังนี้[49]

(1) ปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ผลิตตามข้อ (1) (3) (4) และ (5) ข้างต้น

(2) จัดให้มีใบรับรองของผู้ผลิตแหล่งเดิมแสดงรายละเอียดผลการวิเคราะห์คุณภาพยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ที่นำเข้าหรือส่งออก

6. ให้ผู้รับอนุญาตจำหน่ายยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ปฏิบัติดังนี้[50]

(1) ปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ผลิตตามข้อ (1) (3) และ (5) ข้างต้น

(2) จัดให้มีการแยกเก็บยาเสพติดให้โทษประเภท 4 เป็นสัดส่วนจากยาเสพติดหรือวัตถุอื่น

7. ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเพื่อการค้าซึ่งยาเสพติดให้โทษ เว้นแต่เป็นฉลากหรือเอกสารกำกับยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ที่ภาชนะหรือหีบห่อยาเสพติดให้โทษประเภท 4[51] ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[52]

8. ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน[53] และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยึดยาเสพติดที่เหลือของผู้ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และยึดใบอนุญาตนั้นไปเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข[54]

9. การนำผ่านซึ่งยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ต้องมีใบอนุญาตของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกนั้นมาพร้อมกับยาเสพติดให้โทษ และต้องแสดงใบอนุญาตดังกล่าวต่อพนักงาน

---

[49] มาตรา 33

[50] มาตรา 34

[51] มาตรา 48

[52] มาตรา 89

[53] มาตรา 52

[54] มาตรา 55

ศุลกากร กับต้องยินยอมให้พนักงานศุลกากรเก็บรักษาหรือควบคุมยาเสพติดให้โทษนั้นไว้ในที่สมควร จนกว่าผู้ที่นำผ่านจะนำยาเสพติดให้โทษดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีผู้นำผ่านไม่นำยาเสพติดให้โทษดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันนำเข้า ให้พนักงานศุลกากรรายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาทราบเพื่อพิจารณามีคำสั่งให้ผู้นำผ่านนำยาเสพติดให้โทษดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักรภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง ในกรณีผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตาม ให้ยาเสพติดให้โทษดังกล่าวตกเป็นของกระทรวงสาธารณสุข[55]

10. ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้อีกในระหว่างที่ยังต้องรับโทษอยู่ หรือภายในห้าปีนับแต่วันพ้นโทษ หากศาลจะพิพากษาลงโทษครั้งหลังถึงจำคุก ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นกึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง[56]

11. กรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือข้าราชการ พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐผู้ใดผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษอันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือร่วมมือสนับสนุนในการกระทำดังกล่าวไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น[57]

12. ในกรณีที่มีการยึดยาเสพติดให้โทษประเภท 4 ไม่ว่าตามกฎหมายฉบับนี้หรือตามกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะมีการฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ก็ตาม เมื่อได้มีการตรวจพิสูจน์ชนิดและปริมาณแล้วว่าเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภทดังกล่าว โดยบันทึกรายงานการตรวจพิสูจน์ไว้ ให้กระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขมอบหมายทำลายหรือนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามระเบียบที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด[58]

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[55] มาตรา 64

[56] มาตรา 97

[57] มาตรา 100

[58] มาตรา 101 ทวิ

13. บรรดายาเสพติดให้โทษประเภท 4 เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ หรือวัตถุอื่นซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้น[59]

2. พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการผลิต การขาย การนำเข้า การส่งออก การนำผ่าน และการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของบุคคลและสังคม รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971 ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคี

พระราชบัญญัติฉบับนี้ควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดจำนวน 3 ชนิด ได้แก่ Ephedrine, Pseudoephedrine[60] และ Norephedrine (Phenylpropanolamine)[61] ซึ่งทั้งสามชนิดเป็นสารที่กำหนดไว้ในบัญชีที่ 1 ท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 และทั้งสามชนิดถูกจัดให้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ประเภท 2 ตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ซึ่งมีมาตรการในการควบคุม สรุปได้ดังนี้

1. หน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข

2. ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต ขาย นำเข้า ส่งออกซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 2 เว้นแต่การผลิตเพื่อส่งออก และการส่งออกซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 2 บางชนิดที่รัฐมนตรีประกาศระบุชื่อโดยได้รับใบ

---

[59] มาตรา 102

[60] ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 97 (พ.ศ. 2539) เรื่องระบุชื่อและจัดแบ่งประเภทวัตถุออกฤทธิ์ตามความในพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

[61] ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 106 (พ.ศ. 2541) เรื่องระบุชื่อและจัดแบ่งประเภทวัตถุออกฤทธิ์ตามความในพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

อนุญาต[62] ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้าแสนบาท[63]

3. ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ผลิต สถานที่ขาย สถานที่นำเข้า หรือสถานที่เก็บวัตถุออกฤทธิ์ในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจนำวัตถุออกฤทธิ์ในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบ หรือในกรณีมีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อาจยึดหรืออายัดวัตถุออกฤทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนภาชนะหรือหีบห่อและเอกสารที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี และให้ผู้รับอนุญาตตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร[64]

วัตถุออกฤทธิ์ รวมทั้งภาชนะหรือหีบห่อบรรจุวัตถุออกฤทธิ์ และเอกสารที่ยึดได้ข้างต้น หรือในกรณีมีการส่งออกหรือนำผ่านซึ่งวัตถุออกฤทธิ์โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ถ้าไม่ปรากฏเจ้าของ หรือพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือศาลไม่พิพากษาให้ริบ และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยึดหรืออายัด หรือวันที่ทราบคำสั่งไม่ฟ้องคดี หรือวันที่ศาลพิพากษาถึงที่สุด ให้ตกเป็นของกระทรวงสาธารณสุข[65]

4. ให้ถือว่าวัตถุตำรับที่มีวัตถุออกฤทธิ์ในประเภทหนึ่งประเภทใดปรุงผสมอยู่เป็นวัตถุออกฤทธิ์ในประเภทนั้นด้วย[66]

5. ผู้รับอนุญาตผลิต ขาย นำเข้า ส่งออก นำผ่าน หรือมีไว้ในครอบครองหรือใช้ประโยชน์ซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ ต้องจัดให้มีการป้องกันตามสมควรเพื่อมิให้วัตถุออกฤทธิ์สูญหายหรือมีการนำวัตถุออกฤทธิ์ไปใช้โดยมิชอบ[67]

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[62] มาตรา 13 ทวิ

[63] มาตรา 89

[64] มาตรา 49

[65] มาตรา 51

[66] มาตรา 59

[67] มาตรา 65

6. ในการนำเข้าหรือส่งออกแต่ละคราวซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ประเภท 2 ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงสาธารณสุข ต้องได้รับอนุญาตเฉพาะคราวจากเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาก่อน[68]

7. ในการนำเข้าซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 2 ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงสาธารณสุข ต้องจัดให้มีสำเนาใบอนุญาตของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกนั้นส่งมาพร้อมกับวัตถุออกฤทธิ์หนึ่งฉบับและส่งตรงไปยังเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาอีกสองฉบับ

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สลักหลังสำเนาใบอนุญาตข้างต้น โดยแจ้งวันเดือนปีและปริมาณแท้จริงของวัตถุออกฤทธิ์ที่นำเข้า และส่งสำเนานั้นกลับไปให้เจ้าหน้าที่ของประเทศผู้ออกใบอนุญาตนั้นฉบับหนึ่งและเก็บรักษาไว้ที่กระทรวงสาธารณสุขฉบับหนึ่ง[69]

8. ห้ามมิให้บุคคลใดส่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 2 ไปยังบุคคลอื่นหรือสถานที่อื่นนอกเหนือไปจากบุคคลหรือสถานที่ที่ระบุในใบอนุญาตนำเข้า[70] ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[71]

9. ในการส่งออกซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 2 ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงสาธารณสุข ต้องนำใบอนุญาตนำเข้าของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศนั้นมามอบให้กระทรวงสาธารณสุขก่อนจึงจะได้รับพิจารณาออกใบอนุญาตเฉพาะคราวเพื่อส่งออก และในการส่งออก ให้ผู้รับอนุญาตแนบสำเนาใบอนุญาตนั้นไปพร้อมกับวัตถุออกฤทธิ์ที่ส่งออกนั้นหนึ่งฉบับ

ให้กระทรวงสาธารณสุขจัดส่งสำเนาใบอนุญาตเฉพาะคราวเพื่อส่งออกซึ่งวัตถุออกฤทธิ์สองฉบับไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศผู้รับนั้นด้วย และให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาจัดให้มีการตรวจสอบสำเนาใบอนุญาตที่จะส่งกลับมานั้น[72]

---

[68] มาตรา 70

[69] มาตรา 71

[70] มาตรา 72

[71] มาตรา 104

[72] มาตรา 73

10. ในการนำผ่านซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 2 ผู้รับอนุญาตต้องมีใบอนุญาตของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกนั้นมาพร้อมกับวัตถุออกฤทธิ์และต้องแจ้งให้ผู้ควบคุมยานพาหนะที่ใช้บรรทุกทราบก่อนผ่านเข้ามาในราชอาณาจักร และให้ผู้ที่ควบคุมยานพาหนะนั้นจัดให้มีการป้องกันตามสมควรเพื่อมิให้วัตถุออกฤทธิ์สูญหายหรือมีการนำเอาวัตถุออกฤทธิ์ที่อยู่ในพาหนะนั้นไปใช้โดยมิชอบ

ในกรณีมีการขนถ่ายวัตถุออกฤทธิ์จากยานพาหนะที่ใช้บรรทุกไปยังยานพาหนะอื่น ให้ผู้ควบคุมยานพาหนะที่ใช้บรรทุกมานั้นแจ้งให้เจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ ที่นั้น ทราบก่อน และให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรนั้นมีหน้าที่ควบคุมวัตถุออกฤทธิ์ในระหว่างขนถ่าย เมื่อขนถ่ายเสร็จ ให้ผู้ควบคุมยานพาหนะที่รับขนถ่ายวัตถุออกฤทธิ์นั้นมีหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ควบคุมยานพาหนะข้างต้น[73]

11. ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเกี่ยวกับการตรวจ การยึด การริบ หรือการจับกุมผู้กระทำความผิด มาใช้บังคับแก่การนำเข้า การส่งออก หรือการนำผ่านซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ทุกประเภท[74]

12. ในการนำผ่านซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ทุกประเภท ห้ามมิให้ผู้ใดเปลี่ยนแปลงการส่งวัตถุออกฤทธิ์ไปยังจุดหมายอื่นที่มิได้ระบุในใบอนุญาตส่งออกที่ส่งมาพร้อมกับวัตถุออกฤทธิ์ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศผู้ออกใบอนุญาตนั้น และเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาให้ความเห็นชอบด้วย[75] ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[76]

13. ในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงการส่งวัตถุออกฤทธิ์ไปยังจุดหมายอื่นตามข้อ 12 ให้ถือว่าวัตถุออกฤทธิ์ได้ส่งออกจากประเทศที่ออกใบอนุญาตเข้ามาในราชอาณาจักร และให้พนักงานเจ้าหน้าที่สลักหลังสำเนาใบอนุญาตของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศที่ส่งออกนั้นโดยแจ้งวันเดือนปีและปริมาณที่แท้จริงของวัตถุออกฤทธิ์ที่นำผ่านและส่งสำเนานั้นกลับไปให้เจ้าหน้าที่ของประเทศผู้ออกใบอนุญาตนั้นหนึ่งฉบับ และเก็บรักษาไว้ที่กระทรวงสาธารณสุขหนึ่งฉบับ

---

[73] มาตรา 74

[74] มาตรา 75

[75] มาตรา 76

[76] มาตรา 104

ในการส่งออกซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ไปยังจุดหมายใหม่ข้างต้น ผู้รับอนุญาตต้องนำใบอนุญาตของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศผู้รับใหม่มามอบให้กระทรวงสาธารณสุขก่อน จึงจะได้รับการพิจารณาออกใบอนุญาตเฉพาะคราวเพื่อส่งออกและให้ผู้รับอนุญาตแนบสำเนาใบอนุญาตนั้นไปพร้อมกับวัตถุออกฤทธิ์ที่ส่งไปยังจุดหมายใหม่ด้วยฉบับหนึ่ง

ให้กระทรวงสาธารณสุขจัดส่งสำเนาใบอนุญาตเฉพาะคราว เพื่อส่งออกซึ่งวัตถุออกฤทธิ์สองฉบับไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศผู้รับใหม่ด้วย และให้เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาจัดให้มีการตรวจสอบสำเนาใบอนุญาตที่จะส่งกลับมานั้น[77]

14. ในระหว่างที่มีการนำผ่านซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 2 หรือในระหว่างที่วัตถุออกฤทธิ์อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ห้ามมิให้ผู้ใดแปรรูปหรือแปรสภาพวัตถุออกฤทธิ์ให้เป็นอย่างอื่น หรือเปลี่ยนหีบห่อที่บรรจุวัตถุออกฤทธิ์ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา[78] ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[79]

15. เมื่อกระทรวงสาธารณสุขได้รับแจ้งการห้ามนำเข้าซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภทหนึ่งประเภทใดที่ต่างประเทศได้แจ้งผ่านเลขาธิการสหประชาชาติระบุห้ามนำเข้าไปยังประเทศนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศห้ามการนำเข้านั้นในราชกิจจานุเบกษา[80]

ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ไปยังประเทศที่ระบุห้ามนำเข้าข้างต้น เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตพิเศษเฉพาะคราวจากประเทศนั้นและใบอนุญาตพิเศษเฉพาะคราวจากเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา[81] ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[82]

---

[77] มาตรา 77

[78] มาตรา 78

[79] มาตรา 104

[80] มาตรา 83

[81] มาตรา 84

[82] มาตรา 104

3. พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติฉบับนี้ควบคุมสารเคมีที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 จำนวน 1 ชนิด ได้แก่ Ethyl ether ซึ่งเป็นสารเคมีในบัญชีที่ 2 ของอนุสัญญาฯ และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังควบคุมสารเคมีอีก 5 ชนิดที่แม้ไม่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ แต่เป็นปัญหาสำหรับประเทศไทยด้วย ได้แก่ Chloroform, Glacial acetic acid (กรดแอซีติกล้วน), Caffeine, Caffeine hydrate และ Caffeine citrate โดยมีกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม การควบคุมสารเคมีภายใต้พระราชบัญญัตินี้เป็นการควบคุมเฉพาะในบางจังหวัด หรือบางอำเภอที่มีปัญหาเท่านั้น ซึ่งตรงกับแนวคิดที่ได้กล่าวในบทที่ 2 ว่า เมื่อสารเคมีชนิดเดียวกันนี้สามารถนำไปใช้ในอุตสาหกรรมที่ถูกกฎหมายได้ ดังนั้น การควบคุมการรั่วไหลของสารเคมี จึงต้องคำนึงถึงภาระที่จะเกิดกับผู้ทำธุรกิจอย่างถูกกฎหมายด้วย

มาตรการที่ใช้ในการควบคุม Ethyl ether กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาควบคุมโภคภัณฑ์ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2522 ซึ่งสรุปได้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดนำ ขนย้าย จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครอง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงสภาพ ซึ่งโภคภัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ยื่นคำขอ ณ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดแห่งท้องที่นั้น การนำหรือขนย้ายโภคภัณฑ์แต่ละครั้ง ต้องได้รับหนังสืออนุญาตทุกครั้งที่นำเข้าและขนย้าย และผู้นำเข้าหรือขนย้ายต้องนำหนังสืออนุญาตกำกับการนำหรือขนย้ายไปด้วยทุกครั้ง

สำหรับท้องที่ที่กำหนดให้เป็นเขตควบคุม Ethyl ether ได้แก่ จังหวัดในภาคเหนือ 8 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน และจังหวัดในภาคใต้ 5 จังหวัด คือ นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สงขลา สตูล ทุกอำเภอ

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีกระทำผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ โภคภัณฑ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้ริบเสีย[83]

---

[83] มาตรา 9 พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495

4. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมวัตถุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อม เช่น วัตถุที่ระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค เป็นต้น โดยแบ่งวัตถุอันตรายออกเป็น 5 ชนิด ตามความจำเป็นแก่การควบคุม สำหรับสารเคมีที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งถูกควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้ ประกอบด้วย 6 ชนิด ได้แก่ Acetone, Hydrochloric acid, Methyl ethyl ketone, Piperidine, Sulphuric acid และ Toluene นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังควบคุมสารเคมีที่แม้ไม่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ แต่เป็นปัญหากับประเทศไทยด้วย ได้แก่ Chloroform, Glacial acetic acid, Phosphorus trichloride, Phosphorus pentachloride และ Thionyl chloride ซึ่งสารเคมีดังกล่าวส่วนใหญ่ถูกจัดเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ยกเว้นเพียง Thionyl chloride ที่เป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4

มาตรการในการควบคุมวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

1. ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่[84] ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[85]

2. ใบอนุญาตที่ออกไปแล้วนั้น ถ้าต่อมากฎหมายหรือพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุสำคัญเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามความจำเป็น[86]

3. ใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้ได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต แต่มิให้กำหนดเกินสามปีนับแต่วันออกใบอนุญาต[87]

---

[84] มาตรา 23

[85] มาตรา 73

[86] มาตรา 24

[87] มาตรา 25

4. ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตจะขายวัตถุอันตรายที่มีอยู่ในครอบครองได้ภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันทราบคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต[88]

5. เมื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปี และถ้าเป็นกรณีสำคัญจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเสียก็ได้[89] ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต จะขายวัตถุอันตรายที่มีอยู่ในครอบครองได้ภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันทราบคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต[90]

6. ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะขออนุญาตใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต[91]

7. ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ที่เป็นวัตถุอันตรายปลอม เช่น วัตถุอันตรายที่แสดงชื่อเป็นวัตถุอันตรายอื่น วัตถุอันตรายที่แสดงชื่อหรือเครื่องหมายของผู้ผลิตหรือที่ตั้งของสถานที่ผลิตซึ่งมิใช่ความจริง[92] ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยประมาทของผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท[93]

8. ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้[94]

- เข้าไปในสถานที่ประกอบการ สถานที่ผลิต สถานที่เก็บรักษาวัตถุอันตราย หรือสถานที่ที่สงสัยว่าเป็นสถานที่เช่นนั้น ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของ

---

[88] มาตรา 29

[89] มาตรา 32

[90] มาตรา 34

[91] มาตรา 35

[92] มาตรา 45 และมาตรา 47

[93] มาตรา 75

[94] มาตรา 54

สถานที่ดังกล่าว หรือเข้าไปในยานพาหนะ เพื่อตรวจสอบวัตถุอันตราย ภาชนะ สมุดบัญชี เอกสาร หรือสิ่งใดๆที่เกี่ยวกับวัตถุอันตราย

- นำวัตถุอันตรายหรือวัตถุที่สงสัยว่าเป็นวัตถุอันตรายในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบ

- ตรวจค้น กัก ยึด หรืออายัดวัตถุอันตราย ภาชนะ สมุดบัญชี เอกสาร หรือสิ่งใดๆที่เกี่ยวกับวัตถุอันตราย

- มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดๆมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

9. ผู้ผลิตวัตถุอันตรายต้องระมัดระวังในการจัดหาวัตถุที่ใช้ในการผลิต การกำหนดวิธีการและขั้นตอนที่วางใจได้ของการผลิต การจัดให้มีภาชนะบรรจุที่มั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยต่อการใช้ การเคลื่อนย้าย และการขนส่ง การจัดให้มีฉลากที่แสดงสภาพอันตรายของสิ่งนั้นที่ชัดเจนเพียงพอ ความเหมาะสมของการเก็บรักษา และการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่รับมอบวัตถุอันตรายไปจากตนหรือผู้ที่อาจคาดหมายได้ว่าอาจจะได้รับมอบวัตถุอันตรายดังกล่าว[95]

10. ผู้นำเข้าวัตถุอันตรายต้องระมัดระวังในการเลือกหาผู้ผลิต การตรวจสอบคุณภาพของวัตถุอันตราย การตรวจสอบความถูกต้องของภาชนะบรรจุและฉลาก การเลือกวิธีการขนส่งและผู้ขนส่ง ความเหมาะสมของการเก็บรักษา และการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่รับมอบวัตถุอันตรายไปจากตนหรือผู้ที่อาจคาดหมายได้ว่าอาจจะได้รับมอบวัตถุอันตรายดังกล่าว[96]

11. ผู้ขนส่งต้องระมัดระวังในการตรวจสอบความถูกต้องของสิ่งที่ใช้ในการขนส่งหรือยานพาหนะและอุปกรณ์ ความถูกต้องของภาชนะบรรจุและฉลาก ความเหมาะสมของวิธีการขนส่ง ความถูกต้องของการจัดวางบนยานพาหนะ และความไว้วางใจได้ของลูกจ้างหรือผู้จัดทำการงานให้แก่ตนหรือร่วมกับตน[97]

12. ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายต้องระมัดระวังในการตรวจสอบความเชื่อถือได้ของผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ที่จัดหาวัตถุอันตรายนั้นให้แก่ตน ความถูกต้องของภาชนะบรรจุและฉลาก ความ

---

[95] มาตรา 59

[96] มาตรา 60

[97] มาตรา 61

เหมาะสมของการเก็บรักษาและความไว้วางใจได้ของผู้ที่รับมอบวัตถุอันตรายไปจากตนหรืออาจคาดหมายได้ว่าอาจจะได้รับมอบวัตถุอันตรายดังกล่าว[98]

13. ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง ผู้มีไว้ในครอบครอง ผู้ขายหรือผู้ส่งมอบวัตถุอันตราย ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั้นเอง[99]

14. ผู้ใดโดยเจตนาก่อให้เกิดการเข้าใจผิดในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ ปริมาณ หรือสาระสำคัญประการอื่นอันเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ไม่ว่าจะเป็นของตนเองหรือผู้อื่น ทำ ใช้ฉลากที่มีข้อความอันเป็นเท็จหรือข้อความที่รู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้กระทำความผิดกระทำผิดซ้ำอีกภายในหกเดือนนับแต่วันกระทำความผิดครั้งก่อน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[100]

15. ผู้ใดขายวัตถุอันตรายโดยไม่มีฉลาก หรือมีฉลากแต่ฉลากหรือการแสดงฉลากไม่ถูกต้อง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้ากระทำโดยประมาท ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท ถ้าเป็นการกระทำของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[101]

16. ผู้ใดโดยเจตนาหรือโดยประมาทรับจ้างทำฉลากที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือรับจ้างติดตรึงฉลากที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือรับจ้างทำลายส่วนอันเป็นสาระสำคัญของฉลากที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือรับจ้างทำลายส่วนอันเป็นสาระสำคัญของฉลากที่ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[102]

---

[98] มาตรา 62

[99] มาตรา 63 และมาตรา 64

[100] มาตรา 82

[101] มาตรา 83

[102] มาตรา 84

17. วัตถุอันตรายที่ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้ ภาชนะของวัตถุอันตรายดังกล่าว เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง หรือทรัพย์สินใดบรรดาที่ศาลมีคำพิพากษาให้ริบ ให้ส่งมอบแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าวเพื่อทำลายหรือจัดการตามที่เห็นสมควรต่อไป ในกรณีที่ต้องทำลาย ให้ศาลมีคำสั่งในคำพิพากษาให้เจ้าของชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้แก่ทางราชการด้วย[103]

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าประเทศไทยใช้กฎหมาย 4 ฉบับในการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดซึ่งกำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 โดยประเทศไทยได้ควบคุมสารเคมีเกือบจะครบทุกชนิดที่อนุสัญญากำหนด ยังขาดเพียงสาร Potassium permanganate ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีมาตรการและหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งประเทศไทยได้ควบคุมสารเคมีบางชนิดที่แม้อนุสัญญาฯ ไม่ได้บังคับไว้แต่ประเทศไทยเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมาย 4 ฉบับดังกล่าวมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีเจตนารมณ์ และกำหนดมาตรการในการควบคุมที่ไม่เหมือนกัน และไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ควบคุมสารเคมีโดยเฉพาะ เนื่องจากประเทศไทยเลือกที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่อให้สามารถควบคุมสารเคมีได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสารเคมี ประเทศไทยโดยสำนักงาน ป.ป.ส. ได้ผลักดันให้มีการจัดทำข้อกำหนดการปฏิบัติเพื่อป้องกันการนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติด (Code of Conduct) โดยความร่วมมือระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมเคมีของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธุรกิจเคมี ตามแนวทางของคณะทำงานควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด เพื่อสร้างระบบร่วมสำหรับผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่ายสารเคมีในการยึดถือปฏิบัติเพื่อป้องกันการยักย้ายสารเคมีเข้าสู่กระบวนการผลิตยาเสพติด โดยคาดหวังว่าจะสามารถนำไปสู่การจับกุมและลงโทษผู้ผลิตและค้ายาเสพติด รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการฝึกอบรมพนักงานและผู้ใช้สารเคมีเพื่อให้ตระหนักถึงปัญหาและปฏิบัติตามข้อกำหนดที่วางไว้ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. สารเคมีที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดนี้มีเพียง 8 ชนิด ได้แก่ Toluene, Methyl ethyl ketone, Acetone, Sulphuric acid, Hydrochloric acid, Acetic acid, Ethyl ether และ Chloroform

---

[103] มาตรา 88

2. บริษัทหรือองค์กรซึ่งเป็นผู้จำหน่ายสารเคมีตกลงที่จะใช้มาตรการในการควบคุมการจำหน่ายสารเคมี โดยการกำหนดให้ลูกค้าที่เป็นผู้ซื้อกรอกข้อมูลและแสดงหลักฐานประจำตัว และเก็บรักษาข้อมูลต่างๆไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี อาทิ ชื่อที่อยู่ผู้ซื้อ ชื่อสารเคมีและปริมาณที่ซื้อ วันที่ส่งมอบสินค้า เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถขอตรวจดูได้

3. เมื่อมีการสอบถามหรือสั่งซื้อที่น่าสงสัย เช่น เป็นลูกค้าใหม่ ซื้อเงินสดแม้กับการซื้อในปริมาณสูง หรือไม่ยอมแจ้งสถานที่ประกอบธุรกิจ บริษัทหรือองค์กรตามข้อตกลงนี้ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะปฏิบัติได้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเก็บเรื่องนี้ไว้เป็นความลับเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อพนักงานหรือบริษัทผู้ดำเนินการแจ้ง

4. บริษัทหรือองค์กรตามข้อตกลงนี้ต้องจัดให้มีการให้ความรู้และฝึกอบรมพนักงานของตนเกี่ยวกับการเก็บรักษา การเบิกจ่าย การจำหน่าย และการใช้สารเคมีให้เป็นไปด้วยความระมัดระวังและให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5. บริษัทหรือองค์กรตามข้อตกลงนี้ต้องแต่งตั้งพนักงานอย่างน้อย 1 คน ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน สำหรับสำนักงานขายแต่ละแห่ง โดยให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบให้แน่ใจว่าได้มีการปฏิบัติที่เหมาะสมในสำนักงานนั้น และมีการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อมีการสอบถามหรือสั่งซื้อที่น่าสงสัยเกิดขึ้น

สำหรับคณะทำงานควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดของประเทศไทย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดูแลให้มีการปฏิบัติตาม Code of Conduct โดยร่วมกับกลุ่มอุตสาหกรรมเคมีของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสมาคมธุรกิจเคมีซึ่งได้กล่าวไปข้างต้นนั้น ได้แต่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2535 โดยคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมการค้าภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมศุลกากร กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด และสำนักงาน ป.ป.ส. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ โดยมีหน้าที่หลักในการพิจารณาหามาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดชนิดต่างๆ รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ นอกจากนั้น ในภายหลังก็ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดในพื้นที่ภาคเหนือด้วย เพราะเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงและอยู่ติดกับชายแดนประเทศพม่า

ในเรื่องความร่วมมือกับต่างประเทศ ประเทศไทยมีกฎหมายภายในรองรับให้สามารถให้ความร่วมมือกับต่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ถึงแม้ประเทศผู้ร้องขอไม่มีสนธิสัญญากับประเทศไทย รวมทั้งประเทศไทยสามารถให้ความร่วมมือในเรื่องทางอาญากับต่างประเทศ เช่น การรวบรวมพยานหลักฐานได้ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ถึงแม้ประเทศไทยกับประเทศผู้ร้องขอไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกันภายใต้เงื่อนไขบางประการ นอกจากนั้น ประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery: CD) ซึ่งคาดว่าในต้นปี พ.ศ. 2545 จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ส่วนในเรื่องการริบทรัพย์สินนั้น ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ซึ่งให้อำนาจในการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยคำว่า "ยาเสพติด" ตามกฎหมายฉบับนี้มีความหมายรวมถึงสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดบางชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ได้แก่ Acetic anhydride, Acetyl chloride และ Ephedrine[104] ซึ่งการริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการริบทรัพย์สินทางอาญา และประเทศไทยยังมีมาตรการในการริบทรัพย์ทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 เป็นส่วนหนึ่งของความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดไว้ดังกล่าว ทำให้ความผิดเกี่ยวกับสารเคมีตามพระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ไม่อยู่ในภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรที่จะมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น

จากการวิเคราะห์มาตรการที่ประเทศไทยใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด พบว่าประเทศไทยมีปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนมาตรการที่ยังไม่เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ได้แก่

---

[104] กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534

1. การที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่มีเจตนารมณ์และกำหนดมาตรการในการควบคุมที่ไม่เหมือนกัน มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการควบคุม ดังนี้

การที่พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมโภคภัณฑ์บางชนิดที่มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชนหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ มากกว่าที่จะกำหนดมาตรการป้องกันการรั่วไหลของสารเคมีไปสู่กระบวนการผลิตยาเสพติด ในขณะที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ก็มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการผลิต การขนส่ง หรือการเก็บรักษาสารเคมีที่ใช้ในทางอุตสาหกรรม เพื่อป้องกัน บรรเทา หรือระงับอันตรายมิให้เกิดกับบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อม มากกว่าที่จะกำหนดมาตรการป้องกันมิให้สารเคมีรั่วไหลไปสู่กระบวนการผลิตยาเสพติด ส่งผลให้มาตรการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนตามที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 กำหนด อาทิ ไม่มีการกำหนดให้การผลิตสาร Ethyl ether โดยรู้ว่าจะใช้ในการผลิตยาเสพติดเป็นความผิด และไม่มีการกำหนดให้การนำเข้าหรือส่งออกสาร Ethyl ether ต้องขออนุญาตหรือต้องติดฉลากและมีเอกสารกำกับอย่างถูกต้องเพื่อระบุถึงรายชื่อสาร ปริมาณที่นำเข้าส่งออก ตลอดจนชื่อและที่อยู่ของผู้ส่งออก ผู้นำเข้า ผู้รับมอบสินค้า และเก็บรักษาไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี พร้อมที่จะให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ นอกจากนั้น การควบคุมสาร Acetone, Hydrochloric acid, Methyl ethyl ketone, Piperidine, Sulphuric acid และ Toluene ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ก็กำหนดให้เฉพาะการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองเท่านั้นที่ต้องขออนุญาต โดยไม่ได้กำหนดให้การจำหน่ายต้องขออนุญาตด้วย

2. ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายควบคุมการขนส่ง การบรรจุหีบห่อใหม่ (Repackage) และการปิดฉลากใหม่ (Relabel) สารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดหลายชนิด ได้แก่ Ephedrine, Pseudoephedrine, Acetone, Hydrochloric acid, Methyl ethyl ketone, Piperidine, Sulphuric acid, Toluene และ Potassium permanganate[105]

3. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ปัญหาการขาดทักษะความชำนาญของเจ้าหน้าที่ อาทิ เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีความ

---

[105] UNDCP, Report of Proceedings and Recommendations for Further Actions at the Regional Conference on Precursor Control, Hanoi, Vietnam, 18 to 21 April 2000.

ถนัดในงานเฉพาะด้านของตน จึงอาจไม่มีความรู้เรื่องการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดอย่างเพียงพอ เช่น สารเคมีชนิดใดมีลักษณะอย่างไร วิธีการสืบสวนธุรกรรมสารเคมีที่น่าสงสัย ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการฝึกอบรม

4. ถึงแม้ประเทศไทยจะมี Code of Conduct ในการกำหนดให้ภาคเอกชนจดบันทึกการทำธุรกรรมและเก็บไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี เพื่อให้ภาครัฐสามารถขอตรวจได้ รวมทั้งต้องรายงานการสอบถามหรือการสั่งซื้อที่น่าสงสัยไปยังภาครัฐก็ตาม แต่ Code of Conduct ดังกล่าวก็ครอบคลุมสารเคมีเพียง 8 ชนิดเท่านั้น และไม่มีการกำหนดว่าถ้าภาคเอกชนไม่ทำตามแล้วจะมีสภาพบังคับอย่างไร ต่างกับในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนให้เป็นหน้าที่ของภาคเอกชนในการจดบันทึกเก็บไว้และต้องรายงาน ถ้าไม่ทำ จะมีความผิดและโทษ ซึ่งช่วยให้ระบบในการติดตามและตรวจสอบธุรกรรมสารเคมีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรที่จะพิจารณาปรับปรุงระบบในเรื่องนี้

สำหรับบทบาทของภาคเอกชนและประชาสังคมของไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดนั้น ก็มีอยู่บ้างโดยเฉพาะเรื่องการแจ้งเบาะแสความเคลื่อนไหวของสารเคมีหรือการช่วยตรวจสอบข้อมูลให้กับภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า Code of Conduct ของไทยครอบคลุมสารเคมีเพียง 8 ชนิดและจะผูกพันเฉพาะผู้ประกอบธุรกิจสารเคมีที่มาร่วมลงนามผูกพันเท่านั้น จึงไม่ครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบธุรกิจสารเคมีที่ไม่ได้มาลงนาม ส่งผลให้บทบาทของภาคเอกชนไทยในเรื่องนี้ยังมีจำกัด ซึ่งหากจะเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้น คงต้องขอความร่วมมือจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสมาคมธุรกิจเคมีให้ช่วยผลักดัน สำหรับบทบาทของประชาชนในเรื่องนี้นั้น ประเทศไทยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. 2537 ซึ่งให้อำนาจคณะอนุกรรมการเงินสินบนเงินรางวัลในการพิจารณาจ่ายเงินสินบนแก่ประชาชนผู้แจ้งความว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอัตราที่กำหนด ซึ่งคำว่า "ยาเสพติด" ในที่นี้ มีความหมายรวมถึง สารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดบางชนิดด้วย ได้แก่ Acetic anhydride, Acetylchloride, Ether และ Chloroform ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นการจูงใจให้ประชาชนเข้ามีส่วนช่วยภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายได้บ้าง แต่ถ้าจะเพิ่มบทบาทของประชาชนในเรื่องนี้ ก็ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนให้มากขึ้น เช่น เรื่องมาตรการจูงใจ พฤติการณ์ที่น่าสงสัยของผู้กระทำความผิดเป็นอย่างไร และจะแจ้งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างไร เป็นต้น

ในส่วนของแนวนโยบายของรัฐบาลด้านการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดนั้น นับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ถึง 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับปัญหายาเสพติดในลักษณะที่เป็นภาพรวมของปัญหาว่าจะป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภทอย่างจริงจังโดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตและการค้ายาเสพติด ยาบ้า และสารออกฤทธิ์จิตประสาทอื่น[106] ทำนองเดียวกับในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ถึง ต้นปี พ.ศ. 2544 ได้แถลงนโยบายในภาพรวมว่าจะเร่งรัดการปราบปรามผู้กระทำความผิดในคดียาเสพติดและสารเสพติด ทั้งผู้เสพ ผู้ค้าและผู้ผลิต โดยเน้นการดำเนินการกับนายทุนและผู้มีอิทธิพลที่อยู่เบื้องหลัง[107] โดยไม่ได้เน้นเรื่องสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดเป็นพิเศษ ในขณะที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นรัฐบาลคณะปัจจุบันได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 อย่างชัดเจน ใน (2) ของข้อ 10.3 นโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่า จะควบคุมการนำเข้าสารเคมีที่อาจนำไปสู่การผลิตยาเสพติดอย่างเข้มงวด และเสริมสร้างกลไกของภาครัฐและมาตรการทางกฎหมาย ให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการผลิตยาเสพติด[108]

นอกจากนั้น ในแผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2535-2539 ซึ่งอยู่ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาการลักลอบผลิตยาเสพติด ส่วนหนึ่งโดยอาศัยการทำลายขบวนการผลิตและค้ายาเสพติดทุกชนิดอย่างเด็ดขาดโดยเฉพาะขบวนการผลิตและค้ากลุ่มยาแอมเฟตามีน และเฮโรอีน ให้มีการทำลายโรงงานผลิตควบคู่ไปกับการสกัดสารองค์ประกอบหรือน้ำยาที่ใช้ในการผลิต ต่อมาในแผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2540-2544 ก็ได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบ กระบวนการยุติธรรมและกฎหมายให้สามารถขจัดผู้ผลิต และผู้ค้ายาเสพติด และสารเคมีที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง[109]

---

[106] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกถึงคณะปัจจุบัน (ธันวาคม 2540), หน้า 461.

[107] เรื่องเดียวกัน, หน้า 489.

[108] คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภา ในวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544, หน้า 18.

[109] สำนักงาน ป.ป.ส., เอกสารประกอบการพัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549), หน้า 51-55.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 ที่ผ่านมา พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 119/2544 เรื่องแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด ซึ่งประกอบด้วย 9 แนวทาง ได้แก่ 1. การปลุกพลังแผ่นดินและการป้องกัน 2. การควบคุมตัวยาและสารเคมี 3. การปราบปราม 4. การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ 5. การข่าว 6. การอำนวยการและประสานงาน 7. การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม 8. ความร่วมมือระหว่างประเทศ 9. การวิจัย พัฒนาและติดตามประเมินผล ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีการให้ความสำคัญกับการควบคุมสารเคมีอย่างชัดเจน โดยเน้นที่การตรวจสอบ ควบคุม และสกัดกั้นสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ รวมทั้งอุปกรณ์ในการผลิตยาเสพติดซึ่งจะออกไปสู่แหล่งผลิตที่สามารถนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญการแก้ไขปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นไปใช้ในการผลิตยาเสพติดมากขึ้นเรื่อยๆ จากเดิมที่ไม่ได้กล่าวเน้นถึงปัญหานี้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเลย แต่ได้มีการกล่าวถึงปัญหานี้ในแผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแทน จนกระทั่งถึงรัฐบาลคณะปัจจุบันที่ได้กล่าวถึงปัญหานี้ไว้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน

4.2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางด้านกฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศไทย ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

การวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ทางด้านกฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น จะทำให้ทราบว่ามาตรการต่างๆที่ใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นภายในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทย ในปัจจุบันเป็นไปในแนวทางเดียวกันเพียงใด และมีช่องว่างอะไรบ้าง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะว่าทั้งสามประเทศควรจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไรให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับกันในระดับระหว่างประเทศ

4.2.1 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางด้านกฎหมาย

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางด้านกฎหมายเรื่องการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยแล้วพบว่า ประเทศลาวและไทยยังไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 มีเพียงประเทศพม่าประเทศเดียวที่เป็นภาคี แต่ประเทศพม่าได้เข้าเป็นภาคีโดยตั้งข้อสงวนไว้ 2 ประการ คือ เรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการระงับข้อพิพาท ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนว่า

การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาย่อมจะไม่เกิดประโยชน์ ถ้าประเทศที่เป็นภาคีเข้าเป็นภาคีแต่เพียงในนามโดยไม่นำเอาพันธกรณีที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามถ้าประเทศนั้นเข้าเป็นภาคีและนำเอาพันธกรณีที่กำหนดไว้ไปบังคับใช้ด้วยย่อมจะทำให้ประเทศนั้นและประชาคมโลกได้รับประโยชน์มากที่สุด ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศลาวและไทยควรเร่งดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ในขณะที่ประเทศพม่าควรยกเลิกข้อสงวนที่ได้ตั้งไว้ ตลอดจนสามประเทศควรที่จะนำเอาพันธกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาไปบังคับใช้อย่างแท้จริงด้วย อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 เป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆเท่านั้น แต่ไม่ใช่ยาวิเศษ (Panacea) ที่สามารถแก้ปัญหาได้ทุกประการ ฉะนั้น ในอนุสัญญาฉบับนี้ตามข้อ 24 จึงสนับสนุนให้ประเทศต่างๆสามารถนำมาตรการที่เข้มงวดกว่าที่อนุสัญญากำหนดมาบังคับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศตนและภูมิภาคของตน

นอกจากนั้น จากการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆที่สามประเทศใช้ในปัจจุบันยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีหลายเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำระดับระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งสามประเทศในการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การกำหนดมาตรการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นให้ครบ 23 ชนิดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ซึ่งปัจจุบัน ประเทศลาว พม่า และไทยยังควบคุมไม่ครบทุกชนิด โดยเฉพาะประเทศพม่าซึ่งเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แล้ว แต่ควบคุมเพียง 8 ชนิดเท่านั้น ในขณะที่ประเทศลาว และไทยซึ่งยังไม่เป็นภาคี ควบคุม 22 ชนิด นอกจากนั้น ประเทศลาว พม่า และไทยควรร่วมกันพิจารณาควบคุมสารเคมีชนิดอื่นที่อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ไม่ได้บังคับให้ต้องควบคุม (Non-scheduled Substances) แต่มีความจำเป็นสำหรับอนุภูมิภาคนี้ด้วย โดยเฉพาะสารที่มักจะใช้ในการผลิตเฮโรอีนและสารกระตุ้นประเภทแอมเฟตามีน (Amphetamine-type Stimulants: ATS) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของอนุภูมิภาคนี้

2. การกำหนดความผิดและบทลงโทษให้เป็นไปตามข้อ 3 วรรค 1 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศลาว พม่า และไทยยังไม่ได้กำหนดให้การผลิต ขนส่ง จำหน่าย หรือครอบครองซึ่งสารเคมี 23 ชนิดตามบัญชีท้ายอนุสัญญาฯ โดยรู้ว่าจะใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทเป็นความผิดอย่างครบถ้วน นอกจากนั้น ผู้เขียนยังมีความเห็นว่าทั้งสามประเทศ

ควรกำหนดระวางโทษของความผิดต่างๆดังกล่าวในอัตราที่เหมาะสมและมีความใกล้เคียงกันด้วย ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างให้ผู้กระทำความผิดหันไปกระทำความผิดในประเทศที่มีระวางโทษน้อยกว่าตามทฤษฎี Balloon Effect

3. การจัดให้มีระบบการเฝ้าติดตามและตรวจสอบธุรกรรมการผลิต จำหน่าย นำเข้า และส่งออกสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการกำหนดให้ภาคเอกชนจดบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าของตน จดบันทึกข้อมูลการทำธุรกรรม รวมทั้งรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพราะหัวใจสำคัญของการป้องกันการรั่วไหลของสารตั้งต้นคือการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และทันสมัย โดยเฉพาะระบบนี้จะช่วยเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการนำเข้าและส่งออกสารเคมีที่ผิดปกติระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยได้เป็นอย่างดี แต่ในปัจจุบัน ประเทศลาว และพม่ายังไม่มีระบบนี้ ส่วนประเทศไทยมีระบบนี้บ้างแล้วโดยใช้วิธีการกำหนดเป็น Code of Conduct ซึ่งครอบคลุมสารเคมีเพียง 8 ชนิด และไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม ต่างจากในประเทศสหรัฐอเมริกา และเยอรมนีที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นหน้าที่อย่างชัดเจน หากไม่ทำตาม จะมีโทษ ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่ได้ผลและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ประเทศลาว พม่า และไทย ควรจะพิจารณานำระบบนี้มาใช้กับประเทศของตนด้วย

4. การมีกฎหมายภายในที่จะช่วยเอื้อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นในอนุภูมิภาคนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery: CD) กฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ซึ่งจะมีประโยชน์ในเรื่องการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การติดตามไปถึงผู้กระทำความผิดรายอื่น การโอนตัวผู้กระทำความผิดที่หลบหนีมาดำเนินคดี และการรวบรวมพยานหลักฐานตามลำดับ ในขณะที่ปัจจุบัน ประเทศลาวไม่มีกฎหมายดังกล่าวเลย ส่วนประเทศพม่า แม้จะมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแต่การบังคับใช้ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ และประเทศพม่าไม่มีกฎหมายภายในที่อนุญาตให้ส่งมอบภายใต้การควบคุมระหว่างประเทศ (International Controlled Delivery) ตลอดจนไม่มีกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาและกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน สำหรับประเทศไทย เป็นประเทศที่มีกฎหมายดังกล่าวเกือบจะครบถ้วนแล้ว ยังขาดก็เพียงกฎหมายเรื่องการส่งมอบภายใต้การควบคุมซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 แต่การแก้ไขดังกล่าวก็คงครอบคลุมเฉพาะสารเคมีตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมไปถึงสารเคมีตามพระราชบัญญัติอื่นๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์

ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สามารถนำมาตรการส่งมอบภายใต้การควบคุมมาใช้กับสารเคมีได้ครบทุกชนิด

5. เนื่องจากบทบาทของภาคเอกชนและประชาชนในประเทศลาว พม่า และไทย ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดยังเป็นไปค่อนข้างจำกัด ภาครัฐจึงควรที่จะหันมาให้ความสำคัญและส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนและประชาชนในเรื่องนี้ให้มากขึ้น เช่น การจัดให้มีมาตรการจูงใจ การประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้และการฝึกอบรม เป็นต้น เพราะภาคเอกชนและประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและรู้ความเคลื่อนไหวของสารเคมี จึงสามารถให้ข้อมูลกับภาครัฐได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนมีความเห็นว่าการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นในอนุภูมิภาคระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย ให้ได้ผล จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งสามประเทศ ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกัน เพราะตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ละประเทศต่างก็มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจอธิปไตยและเขตอำนาจรัฐ รวมทั้งไม่มีประเทศใดสามารถเข้าไปแทรกแซงในกิจการของอีกประเทศหนึ่งโดยปราศจากซึ่งความยินยอมของประเทศนั้น ในขณะที่ผู้กระทำความผิดไม่มีข้อจำกัดในเรื่องนี้ ถ้าประเทศใดบังคับใช้มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นอย่างหย่อนยานและไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมก่อให้เกิดช่องว่างที่ผู้กระทำความผิดสามารถอาศัยประโยชน์และในที่สุดจะสร้างผลกระทบให้กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการนำเข้าสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นจากประเทศอื่นภายนอกอนุภูมิภาค เช่น ประเทศจีน และอินเดีย เพื่อนำมาใช้ผลิตยาเสพติดบริเวณชายแดนประเทศลาว พม่า ไทย และนำยาเสพติดที่ผลิตได้ส่งเข้ามาขายภายในประเทศต่างๆดังกล่าว

4.2.2 วิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดที่สำคัญในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

4.2.2.1 **ความร่วมมือระดับทวิภาคี** ได้แก่ ความร่วมมือใน 2 กรอบใหญ่ คือ (1) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกลางด้านยาเสพติด และ (2) ความร่วมมือภายใต้คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Commission: JC)

(1) **ความร่วมมือกับหน่วยงานกลางด้านยาเสพติดของอีกประเทศหนึ่ง** ได้แก่ ความร่วมมือระหว่าง LCDC ของประเทศลาว CCDAC ของประเทศพม่า หรือสำนักงาน ป.ป.ส. ของประเทศไทย ซึ่งเป็นความร่วมมือที่มีพื้นฐานอยู่บนความสัมพันธ์และความไว้วางใจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติด

ประเทศลาวและพม่ามีข้อตกลงทวิภาคีด้านยาเสพติดหรือการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นระหว่างกัน ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1997 โดยตกลงจะร่วมมือกันดังต่อไปนี้[110]

(1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลในทางเทคนิค ในทางปฏิบัติการ

(2) การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการปฏิบัติการตามคำร้องขอ

(3) การควบคุมการผลิต นำเข้า ส่งออก เก็บรักษา จำหน่ายและขายสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น

(4) การลดอุปสงค์ยาเสพติดโดยการบำบัดรักษาและสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน

(5) การต่อต้านการค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการติดตามทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

ประเทศไทยและพม่าได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการควบคุมยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และสารตั้งต้น ลงวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2001 โดยในส่วนของการควบคุมสารตั้งต้นได้ตกลงกันในข้อ 1 ว่า ภายใต้บังคับของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของภาคีแต่ละฝ่าย คู่ภาคีจะให้ความร่วมมือกันในมาตรการเพื่อการควบคุมสารตั้งต้น ซึ่งเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างๆเท่านั้น และตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ส.ของไทย และ CCDAC ซึ่งเป็นคณะกรรมการกลางเพื่อควบคุมยาเสพติดของประเทศพม่าเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ โดยจะจัดประชุมในระดับนโยบายเป็นประจำทุกปีและจะจัดประชุมในระดับเจ้าหน้าที่เป็นประจำปีละสองครั้ง นอกจากนั้น ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ยังตกลงให้มีสำนักงานเพื่อการติดต่อระหว่างคู่ภาคีประจำอยู่ใน 3 พื้นที่ ได้แก่ 1. ท่าขี้เหล็ก-แม่สาย 2. เมียวดี-แม่สอด และ 3. เกาะสอง-ระนอง

ประเทศไทยและลาวได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการควบคุมยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และสารตั้งต้น ลงวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งมีเนื้อหาใน

---

[110] CCDAC, Myanmar's Endeavors for Eradication of Drugs (Up to 1997), p. 112.

ลักษณะเดียวกันกับบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและพม่า โดยในส่วนของหน่วยงานกลางด้านยาเสพติดของประเทศลาว คือ คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดแห่งชาติลาว (LCDC) สำหรับเครือข่ายในการติดต่อระดับพื้นที่ ประเทศไทยและลาวตกลงจัดตั้งสำนักงานใน 3 พื้นที่ ได้แก่ 1.แขวงบ่อแก้ว-จังหวัดเชียงราย 2.กำแพงนครเวียงจันทน์-จังหวัดหนองคาย และ 3.แขวงสะหวันนะเขต-จังหวัดมุกดาหาร

นอกจากนั้น ประเทศลาวและไทยได้มีการจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 โดยผลของพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้ความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ คือ ความผิดที่ลงโทษได้ตามกฎหมายของคู่ภาคีและมีโทษจำคุกเป็นระยะเวลามากกว่าหนึ่งปี จึงอาจรวมถึงความผิดที่เกี่ยวกับสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นด้วย ในขณะที่ประเทศพม่าและไทยยังไม่มีข้อตกลงว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาระหว่างกันเลย ทั้งที่เป็นประเทศที่อยู่ติดกันและมีปัญหาการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกันค่อนข้างมาก

ในเวทีการประชุมความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติดไทย-ลาว และการประชุมความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติดไทย-พม่า ทั้งในระดับนโยบาย และในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2541 ก็มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นภายในอนุภูมิภาคระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในการประชุมระหว่างประเทศไทย-พม่า ทั้งสองประเทศได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดระหว่างประเทศ การตกลงเปิดช่องทางในการประสานงานในพื้นที่ปฏิบัติการระหว่างประเทศ การตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้กระทำความผิดระหว่างกัน การร่วมมือกันเพื่อนำวิธีการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery: CD) มาใช้ การตกลงร่วมมือกันในการสัมมนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในทางเทคนิคและวิชาการ การตกลงแลกเปลี่ยนตัวอย่างของยาเสพติดและสารเคมีเพื่อจะได้ทราบแหล่งที่มาและใช้ประโยชน์ในการขยายผล สำหรับการประชุมระหว่างประเทศไทย-ลาว ทั้งสองประเทศได้ตกลงยืนยันเปิดช่องทางในการประสานงานในระดับพื้นที่ และประเทศไทยตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านงบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์แก่ประเทศลาวเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการร่วมกัน ตลอดจนสองประเทศตกลงที่จะร่วมมือกันในการติดตามผู้กระทำความผิดข้ามประเทศ เป็นต้น

(2) **ความร่วมมือภายใต้คณะกรรมาธิการร่วม** (Joint Commission: JC) โดยผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นความร่วมมือในด้านต่างๆ แต่ส่วนหนึ่งจะมีเรื่องยาเสพติดอยู่ด้วย โดยจะจัดขึ้นทุกปี ประกอบด้วยหลายคณะ ดังนี้[111]

(2.1) คณะกรรมาธิการร่วมไทย-พม่า ซึ่งมีโครงสร้างดังนี้

-คณะกรรมาธิการร่วมระดับรัฐมนตรี ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธานร่วม และถือเป็นกลไกสูงสุดของความร่วมมือระดับทวิภาคีที่ทั้งสองประเทศมีอยู่ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการระดับรองๆลงไป คือ

-กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน และเลขาธิการ ป.ป.ส. เข้าประชุมในฐานะที่ปรึกษา

-คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า (Regional Border Committee: RBC) โดยมีแม่ทัพภาคเป็นหัวหน้าคณะ และมีเลขาธิการ ป.ป.ส. เข้าประชุมในฐานะกรรมการ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการพิจารณาหารือถึงมาตรการจำเป็นต่อความมั่นคงตามแนวชายแดน

-คณะกรรมการส่วนท้องถิ่นไทย-พม่า (Township Border Committee: TBC) โดยมีผู้บังคับการในพื้นที่เป็นหัวหน้าคณะ ทำหน้าที่ในการประชุมแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ตามปกติจะไม่มีผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ส. เข้าร่วม แต่อาจจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมเป็นครั้งคราว

(2.2) คณะกรรมาธิการร่วมไทย-ลาว ซึ่งคล้ายกับของไทย-พม่าข้างต้น คือ ในระดับนโยบายสูงสุดมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม ทำหน้าที่ในการพิจารณาปัญหานโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการระดับรองลงไป ได้แก่

-กองอำนวยการปฏิบัติชายแดน ซึ่งมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน มีเลขาธิการ ป.ป.ส. ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา

-คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนทั่วไป มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน

---

[111] พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, <u>รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม</u> (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ส., 2540), หน้า 447-448.

-คณะอนุกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดน มีเจ้ากรมยุทธการทหารเป็นประธาน มีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดก่อนข้างต้น

-คณะอนุกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนระดับจังหวัด/แขวง มีผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยและเจ้าแขวงของลาวที่อยู่ตรงข้ามกันเป็นประธานร่วมกัน

เมื่อวิเคราะห์ความร่วมมือระดับทวิภาคีภายในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดแล้ว เห็นว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ความร่วมมือระดับประเทศ และความร่วมมือระดับหน่วยงานกลางด้านยาเสพติดของแต่ละประเทศ

ความร่วมมือระดับประเทศ เป็นความร่วมมือที่กระทำโดยผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศและเป็นความร่วมมือในระดับนโยบาย ซึ่งจะมีปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องค่อนข้างมาก เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในขณะนั้นเป็นอย่างไร รวมทั้งมีปัญหาอื่นที่สร้างผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกันเพียงใด และเวทีในการหารือก็เป็นเวทีที่ปัญหายาเสพติดเป็นเพียงหัวข้อการประชุมเล็กๆเรื่องหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่ความร่วมมือระดับหน่วยงานกลางด้านยาเสพติด ปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศไม่ค่อยมีผลกระทบต่อความร่วมมือมากนัก ตราบใดที่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังราบรื่น ซึ่งเป็นความร่วมมือที่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากกว่า

4.2.2.2 ความร่วมมือระดับไตรภาคีระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย

ปัจจุบัน กลไกความร่วมมือระดับไตรภาคีด้านยาเสพติดและสารตั้งต้น ระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย ได้แก่ เวทีการประชุมร่วม 3 ฝ่าย ทั้งในระดับรัฐมนตรี และในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ซึ่งในการประชุมแต่ละครั้งก็ได้มีการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเพื่อร่วมกันประกาศเจตจำนงค์ในทางการเมือง โดยสามารถสรุปวิวัฒนาการของความร่วมมือดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

ในช่วงปี พ.ศ. 2533-2534 ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระหว่างหน่วยงานกลางของ 3 ประเทศ คือ LCDC ของประเทศลาว CCDAC ของประเทศพม่า และสำนักงาน ป.ป.ส. ของประเทศไทย ได้เริ่มเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงนำไปสู่การจัดประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยครั้งที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2535 จากการริเริ่มของ พล.ต.อ. เภา สารสิน รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ด้วยเล็งเห็นว่า ถึงแม้สามประเทศนี้จะมีความร่วมมือภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) 7 ฝ่าย ระหว่างประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme: UNDCP) ค.ศ. 1993 อยู่แล้วก็ตาม แต่ความร่วมมือระดับไตรภาคีระหว่างกันก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งสามประเทศมีแม่น้ำโขงไหลผ่าน ซึ่งผู้กระทำความผิดมักใช้แม่น้ำโขงเป็นเส้นทางลำเลียงสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดจากประเทศจีนมายังแนวชายแดนไทย-พม่า ทั้งสามประเทศจึงควรพิจารณาหามาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการใช้แม่น้ำโขงในการลักลอบลำเลียงสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นไปใช้ในการผลิตยาเสพติด นอกจากนั้น ประเทศลาว พม่า และไทยยังมีพรมแดนติดต่อกันและมีพื้นที่ส่วนหนึ่งร่วมอยู่ในสามเหลี่ยมทองคำซึ่งเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญของโลก ดังนั้น สามประเทศจึงมีปัญหาที่คล้ายคลึงกันและจำเป็นต้องมีเวทีในการปรึกษาหารือและกระชับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาลักลอบผลิตและค้ายาเสพติดภายในอนุภูมิภาค ตลอดจนสกัดกั้นมิให้ยาเสพติดออกไปสู่ตลาดโลกได้สำเร็จ โดยสามารถสรุปผลการประชุมร่วม 3 ฝ่าย ได้ดังต่อไปนี้

ในการประชุมร่วม 3 ฝ่าย ครั้งที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2535 ที่ประเทศไทย ได้มีการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือซึ่งกันและกันในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยมีสาระสำคัญในการตกลงที่จะร่วมมือซึ่งกันและกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรม การจัดการดูงาน และความร่วมมือทางวิชาการอื่นๆ การตกลงที่จะดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด การตกลงที่จะขยายความร่วมมือกับประเทศและภูมิภาคต่างๆเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด และการเรียกร้องให้ประเทศต่างๆทั้งประเทศผู้ผลิต ทางผ่าน และปลายทางควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดอย่างเข้มงวด

ในการประชุมร่วม 3 ฝ่ายครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2537 ที่ประเทศพม่า ได้มีการลงนามร่วมกันในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือซึ่งกันและกันในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ฉบับที่ 2 ซึ่งมีสาระเพิ่มเติมจากฉบับที่ 1 ดังนี้

1.ประเทศทั้งสามพอใจในความก้าวหน้าของความร่วมมือระหว่างกันและยืนยันความตั้งใจแน่วแน่ว่าจะปฏิบัติงานร่วมกันในการขจัดปัญหายาเสพติดอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

2.การยืนยันให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามกรอบบันทึกความเข้าใจ 7 ฝ่าย ระหว่างประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และ UNDCP ค.ศ. 1993 เพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในอนุภูมิภาคนี้

3.การตกลงว่าจะมีการประชุมระดับรัฐมนตรีทุก 2 ปี

4.การตกลงว่าจะมีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อหารือกันในปัญหายาเสพติดต่างๆและร่วมกันหาวิธีการแก้ไขเพื่อนำผลเสนอต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณาต่อไป

5.การเน้นการจัดทำแผนการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระดับชาติและระดับภูมิภาคและนำผลไปปฏิบัติเพื่อต่อต้านการลักลอบใช้ยาในทางที่ผิดและการลักลอบค้ายาเสพติด โดยมีความพยายามร่วมกันอย่างเต็มที่ที่จะลดอุปสงค์และอุปทานยาเสพติด

ในการประชุมร่วม 3 ฝ่าย ครั้งที่ 3 เมื่อปี พ.ศ. 2540 ที่ประเทศลาว ได้มีการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ฉบับที่ 3 ซึ่งมีสาระเพิ่มเติมจากฉบับก่อน ดังนี้

1.การพัฒนาความร่วมมือในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของทั้งสามประเทศ ตลอดจนพัฒนาการดำเนินคดีเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานและระหว่างประเทศ

2.การเสริมสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินการในการควบคุมยาเสพติดและสารตั้งต้นของแต่ละหน่วยงานไม่ขัดแย้งกัน แต่จะเอื้อประโยชน์และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานให้กันและกัน

3.การเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยปราบปรามยาเสพติดของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะตามแนวชายแดนของทั้งสามประเทศ

4.การใช้มาตรการที่จำเป็นระดับชาติเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบการควบคุมทั้งทางด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และการบริหารที่ใช้ในการควบคุมการนำเข้า ส่งออก จำหน่าย ผลิต และใช้สารตั้งต้นหลักในการผลิตเฮโรอีนและยาบ้า

ในการประชุมร่วม 3 ฝ่าย ครั้งที่ 4 เมื่อปี พ.ศ. 2542 ที่ประเทศไทย ได้มีการลงนามร่วมกันในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ฉบับที่ 4 ซึ่งมีสาระเพิ่มเติมจากการประชุมครั้งก่อน ดังนี้

1.ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการที่จะจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างสามประเทศว่าด้วยการควบคุมยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และสารตั้งต้น เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินความร่วมมือระหว่างกัน

2.การเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงการจัดประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสจากการจัดประชุมเป็นประจำทุกปี เป็นการประชุมทุก 2 ปี โดยจัดก่อนการประชุมระดับรัฐมนตรี

3.การเห็นชอบให้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ระดับแกนนำเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับการดำเนินความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติดและการควบคุมสารตั้งต้น โดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการด้านอื่นๆจะจัดขึ้นตามความจำเป็น

4.การเห็นชอบที่จะดำเนินความร่วมมือระหว่างสามประเทศในการสกัดกั้นปัญหาสารกระตุ้นประเภทแอมเฟตามีน (Amphetamine-type Stimulants: ATS) และสารตั้งต้น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในพื้นที่ของทั้งสามประเทศ

5.ประเทศไทยได้ชี้แจงยืนยันต่อที่ประชุมว่า รัฐบาลไทยยินดีที่จะขยายระยะเวลาโครงการความร่วมมือทางวิชาการออกไปในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2543-2545) โดยผ่านทางกรมวิเทศสหการ

6.ที่ประชุมเห็นชอบให้ใช้กลไกระดับพื้นที่ที่มีอยู่ เช่น คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee: JC) และคณะกรรมาธิการชายแดนส่วนท้องถิ่น (Township Border Committee: TBC) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมยาเสพติด โดยขอให้ผนวกประเด็นหารือเกี่ยวกับยาเสพติดไว้ในการประชุมคณะกรรมการต่างๆข้างต้น ตลอดจนเชิญผู้แทนหน่วยงานยาเสพติดเข้าร่วมประชุมดังกล่าวด้วย

7.คณะผู้แทนพม่าได้ขอให้ฝ่ายไทยสร้างกลไกเพื่อควบคุมปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นและอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดจากประเทศไทยไปยังประเทศพม่า

8.ประเทศพม่าจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและระดับรัฐมนตรีครั้งต่อไปในปี พ.ศ. 2544

สำหรับกรณีศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดในอนุภูมิภาคนี้ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2544 โดยประเทศไทยได้แจ้งการส่งออกล่วงหน้า (Pre-export Notification) สาร Sulphuric acid จำนวน 264,000 กิโลกรัม ไปยังประเทศพม่า ซึ่งจะส่งผ่านด่านศุลกากรจังหวัดระนอง เพื่อขอความร่วมมือให้ประเทศพม่าช่วยตรวจสอบว่าการนำเข้าดังกล่าวได้กระทำโดยถูกกฎหมายหรือไม่ ตามข้อ 12 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งหลังจากประเทศพม่าได้ทำการตรวจสอบแล้วพบว่าบริษัทที่จะนำเข้าสารดังกล่าวไปยังประเทศพม่ายังไม่ได้ขออนุญาตจากทางการพม่า อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าประเทศ

ไทยไม่สามารถยับยั้งการส่งออกดังกล่าวได้เนื่องจากบริษัทผู้ส่งออกได้ดำเนินพิธีการทางศุลกากรอย่างถูกต้อง สำนักงาน ป.ป.ส. จึงรีบโทรศัพท์แจ้งให้หน่วย CCDAC ของประเทศพม่าทราบเพื่อดำเนินการติดตามการขนส่งดังกล่าวต่อไป[112] แต่ปัจจุบัน ประเทศพม่าก็ยังไม่สามารถติดตามได้

สำนักงาน ป.ป.ส. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถจับยึดสารเคมีที่มีแนวโน้มจะส่งออกไปยังประเทศเพื่อนบ้านได้เป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น[113]

เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2544 สำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดที่ลักลอบขนสาร Caffeine จำนวน 3,000 กิโลกรัม บริเวณด่านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2544 กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติดสามารถจับยึดสาร Ether 1,200 ลิตร และ Chloroform 300 ลิตร ได้ที่ถนนเชียงดาว-เวียงแหง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2544 สำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมกับทหาร สามารถจับยึดสาร Caffeine 2,000 กิโลกรัม Ether 5 ลิตร อาคาเซีย 250 กิโลกรัม และแมกนีเซียมสเตียเรท 50 กิโลกรัม ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

นอกจากนั้น ในปี 2543 สำนักงาน ป.ป.ส. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถจับยึดสารเคมีจำนวนมากในบริเวณจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ และตาก ซึ่งหากไม่สามารถจับกุมได้ทัน สารเคมีบางส่วนอาจถูกส่งออกไปยังประเทศเพื่อนบ้านได้สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ความร่วมมือระดับไตรภาคีระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย พบว่าในปัจจุบันได้ดำเนินไปโดยยังไม่มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างกัน ไม่ว่าในรูปของบันทึกความเข้าใจหรือสนธิสัญญา ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ประเทศลาว พม่า และไทย ควรจะจัดทำข้อตกลงระหว่างกันขึ้นซึ่งครอบคลุมถึงความร่วมมือในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการ

---

[112] ข้อมูลจากสำนักปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. (มีนาคม 2544)

[113] ข้อมูลจากสำนักปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. (สิงหาคม 2544)

ผลิตยาเสพติดด้วย เพื่อทำให้ความร่วมมือระหว่างกันมีความเป็นทางการมากขึ้นและมีพื้นฐานทางกฎหมายรองรับ เนื่องจากข้อตกลงระดับทวิภาคีระหว่างกันที่มีอยู่ในปัจจุบันกำหนดมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นไว้อย่างกว้างๆและยังไม่ชัดเจน ตลอดจนยังไม่เพียงพอต่อการบังคับใช้กฎหมายเพราะขาดพื้นฐานทางกฎหมายรองรับโดยเฉพาะเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ในขณะที่ประเทศลาวและไทยยังไม่เป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ส่วนประเทศพม่าแม้เป็นภาคีแล้ว แต่ก็ได้ตั้งข้อสงวนเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ในขณะที่ประเทศพม่าและลาวก็ไม่มีกฎหมายภายในที่เอื้อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาอย่างของประเทศไทยที่กำหนดว่า แม้ไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกัน ประเทศไทยก็สามารถให้ความร่วมมือได้ หากประเทศผู้ร้องขอความร่วมมือสัญญาว่าจะให้ความช่วยเหลือในทำนองเดียวกันเมื่อประเทศไทยร้องขอตามหลักต่างตอบแทน (Reciprocity)

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในข้อตกลงที่จะจัดทำขึ้นระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย ควรกำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมถึงความร่วมมือในเรื่องต่างๆ ได้แก่

(1) ความร่วมมือในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด เช่น การแจ้งและการขอให้ช่วยตรวจสอบการส่งออกและนำเข้าสารตั้งต้นล่วงหน้า การตั้งทีมสืบสวนร่วมกัน การแจ้งการนำเข้าหรือส่งออกที่น่าสงสัยไปยังอีกประเทศหนึ่ง การร่วมกันพิจารณาปรับปรุงมาตรการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นของทั้งสามประเทศให้เป็นเอกภาพ (Harmonization)

(2) การส่งมอบภายใต้การควบคุมเพื่อที่จะสืบหาผู้กระทำความผิดรายอื่นในอีกประเทศหนึ่ง

(3) การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดที่หลบหนีไปยังอีกประเทศหนึ่งมาดำเนินคดี

(4) ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา เช่น การช่วยรวบรวมพยานหลักฐาน การสอบปากคำบุคคล การสืบหาบุคคล การช่วยริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับสารตั้งต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(5) การกำหนดหน่วยผู้ประสานงานกลาง และช่องทาง รวมทั้งวิธีการในการประสานความร่วมมือระหว่างกันในด้านต่างๆ ทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ไว้ให้ชัดเจน เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการ โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ประโยชน์ เช่น โทรศัพท์ โทรสาร อีเมล์ เป็นต้น

4.3 วิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศไทยกับประเทศอื่น องค์การระหว่างประเทศ และโครงการที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยกับประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องและองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งโครงการต่างๆ ใน 2 กรอบใหญ่ ได้แก่ (1) ความร่วมมือ 7 ฝ่าย ภายใต้บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme: UNDCP) ค.ศ. 1993 และ (2) ความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน เพื่อพิจารณาว่าความร่วมมือต่างๆที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ และมีปัญหาอุปสรรคที่ควรแก้ไขอย่างไร เพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมซึ่งจะทำให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นภายในอนุภูมิภาคนี้มีประสิทธิภาพ

4.3.1 ความร่วมมือ 7 ฝ่าย ภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และ UNDCP ค.ศ. 1993

บันทึกความเข้าใจ 7 ฝ่ายดังกล่าว จัดทำขึ้นโดยการริเริ่มของ UNDCP เนื่องจาก UNDCP มีแนวความคิดว่าประเทศที่อยู่ในอนุภูมิภาคเดียวกันและประสบปัญหายาเสพติดเหมือนกัน ควรที่จะมีความร่วมมือกัน โดยในเบื้องต้น UNDCP ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจกับ 4 ประเทศก่อน คือ ประเทศจีน ลาว พม่า และไทย โดยได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจในการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ สมัยที่ 48 เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1993 ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา บันทึกความเข้าใจฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ ได้แก่

1.การลดพื้นที่ปลูกฝิ่น โดยให้มีการดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการกำจัดพืชเสพติด

2.การกำจัดการลักลอบค้ายาเสพติดและสารเคมีที่ใช้ในการผลิตเฮโรอีนและยาเสพติดชนิดอื่นๆ

3.การลดอุปสงค์และการเสพยาเสพติดภายในท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของ HIV/AIDS ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการใช้ยาเสพติดโดยวิธีการฉีดเข้าเส้น

ต่อมา จึงมีการขยายความร่วมมือภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ 5 ฝ่ายดังกล่าวไปยังประเทศกัมพูชาและเวียดนามด้วย โดยการลงนามในพิธีสารแก้ไขบันทึกความเข้าใจดังกล่าวในการประชุมระดับรัฐมนตรีของภาคีบันทึกความเข้าใจฯ เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1995 ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน จึงได้เกิดบันทึกความเข้าใจ 7 ฝ่ายขึ้น

เพื่อให้การดำเนินงานภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจฯ มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการในอนุภูมิภาคเพื่อการควบคุมยาเสพติด โดยการกำหนดกรอบกิจกรรมและโครงการที่จะดำเนินการภายใต้แผนปฏิบัติการ ซึ่งประเทศภาคีก็ต่างให้ความเห็นชอบ อันประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 3 ด้าน ได้แก่

1. กิจกรรมด้านการลดอุปสงค์ยาเสพติด (Drug Demand Reduction)
2. กิจกรรมด้านการลดอุปทานยาเสพติด (Drug Supply Reduction)
3. กิจกรรมด้านการปราบปรามยาเสพติด (Drug Law Enforcement)

ในแต่ละกิจกรรมข้างต้น จะประกอบด้วยโครงการต่างๆหลายโครงการ อาทิ กิจกรรมด้านการปราบปรามยาเสพติด ประกอบด้วยโครงการต่างๆ เช่น โครงการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Precursor Control in East Asia) โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถในการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข่าวสารของหน่วยปราบปรามยาเสพติดในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Enhancement of Capacity to Gather and Exchange of Information by East Asia Law Enforcement Agencies) โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านตุลาการและการดำเนินคดียาเสพติดในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Strengthening of Judicial and Prosecutorial Drug Control Capacity in East Asia) และโครงการพัฒนาความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติดข้ามพรมแดนในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Development of Cross Border Law Enforcement Cooperation in East Asia) โดยโครงการทั้งหมดได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก UNDCP ส่วนประเทศภาคีบันทึกความเข้าใจฯ จะให้การสนับสนุนทั้งในลักษณะที่เป็นตัวเงิน (In Cash) และที่มิใช่ตัวเงิน (In Kind)

สำหรับโครงการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Precursor Control in East Asia) นั้น เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1996 ภายใต้เงินงบประมาณสนับสนุนประมาณ 1.5 ล้านเหรียญจากกลุ่มประชาคมยุโรปและสหราชอาณาจักรโดยผ่านทาง UNDCP ประกอบด้วยประเทศที่เข้าร่วมโครงการ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม ซึ่งในช่วงเวลานั้น แนวคิดเรื่องการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นยังเป็นสิ่งที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศเหล่านี้ โครงการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นในอนุภูมิภาคนี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและพยายามสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านนี้ให้เกิดขึ้น โดยก่อนหน้าที่จะเกิดโครงการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก UNDCP เคยเลือกให้ประเทศไทยเป็นประเทศนำร่องในโครงการทดลองควบคุมสารตั้งต้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Precursor Control in South East Asia) ซึ่งค่อนข้างประสบผลสำเร็จ กล่าวคือ ได้มีการฝึกอบรมความรู้ขั้นพื้นฐานให้กับเจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนคดีสารตั้งต้น มีการจัดทำชุดอุปกรณ์ตรวจทดสอบสารตั้งต้น มีการจัดทำคู่มือปราบปรามสารตั้งต้น และมีการริเริ่มจัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับสารตั้งต้นสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น UNDCP จึงได้ริเริ่มให้มีโครงการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกขึ้นและขยายไปยังประเทศอื่นๆที่อยู่ใกล้เคียงด้วย

จากการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ถือว่าโครงการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากได้ทำการฝึกอบรมผู้บังคับใช้กฎหมายจำนวน 1,500 คนจาก 6 ประเทศภาคีโดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ และพยายามผลักดันให้เกิดการจัดทำข้อตกลงระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมในการควบคุมสารตั้งต้น นอกจากนั้น โครงการนี้ยังช่วยในการจัดทำฐานข้อมูล (Databases) ในการควบคุมสารตั้งต้นประจำอยู่ที่ 7 เมืองหลักในประเทศต่างๆ รวมทั้งช่วยจัดทำอุปกรณ์ในการตรวจหาสารตั้งต้น (Field Test Kits) และคู่มือที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบัน โครงการนี้ได้สิ้นสุดระยะเวลาโครงการไปแล้ว แต่ได้มีการขอต่ออายุโครงการเป็นระยะที่ 2 (Phase II) ซึ่งได้มีการลงนามเห็นชอบให้มีการต่ออายุแล้ว เมื่อวันที่ 9-11 พฤษภาคม 2544 ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า โดยจะขยายโครงการไปยังประเทศอื่นอีก 3 ประเทศด้วย ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

4.3.2 ความร่วมมือตามกรอบอาเซียน

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 โดยมีเป้าหมายเพื่อจะนำสันติภาพ เสถียรภาพ และการร่วมมือกันมาสู่ภูมิภาคนี้ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ปัจจุบัน

อาเซียนประกอบด้วยประเทศสมาชิกจำนวน 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ บรูไน เวียดนาม ลาว กัมพูชา และพม่า

การดำเนินงานและกำหนดนโยบายของอาเซียน ประกอบด้วยกลไกดังต่อไปนี้[114]

1. การประชุมสุดยอดอาเซียน (The Meeting of ASEAN Heads of Government or ASEAN Summit) ซึ่งจัดให้มีขึ้นทุก 3-5 ปี

2. การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรีอาเซียน (The ASEAN Ministerial Meeting: AMM) เป็นการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ซึ่งถือเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบาย พิจารณาทบทวนข้อมติ ตลอดจนมอบหมายนโยบายและโครงการให้คณะกรรมการประจำหรือองค์กรอื่นๆไปดำเนินการต่อ โดยจะจัดประชุมปีละ 1 ครั้ง

3. การประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับรัฐมนตรีต่างประเทศคู่เจรจา (The Post Ministerial Conference: PMC) ซึ่งจะจัดประชุมหลังการประชุมประจำปีรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน เพื่อหารือเรื่องความร่วมมือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ในปัจจุบัน ประเทศคู่เจรจาของอาเซียนประกอบด้วย ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และ UNDCP

4. คณะกรรมการประจำอาเซียน (The ASEAN Standing Committee) ซึ่งเป็นผู้เสนอแนะนโยบายต่อองค์กรการประชุมประจำปีของรัฐมนตรี ประกอบด้วย รัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศที่เป็นเจ้าภาพในการประชุมประจำปีในปีนั้นๆและเอกอัครราชทูตของบรรดาประเทศสมาชิก คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ดำเนินงานของสมาคมอาเซียนในระหว่างที่มีการประชุมประจำปีและรับผิดชอบงานประจำต่างๆที่กระทำอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการตัดสินใจในกรณีที่ไม่สามารถรอให้ถึงการประชุมประจำปีและแจ้งเป็นรายงานต่อที่ประชุมประจำปีถัดไป และคอยให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการอาเซียนต่างๆ ปกติจะประชุมปีละ 6 ครั้ง ประมาณ 2 เดือนต่อครั้ง

5. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (The ASEAN Economic Ministers)

---

[114] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540), หน้า 717-720.

6. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอื่นๆ (The ASEAN Meeting of Ministers) เช่น ด้านกฎหมาย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ด้านแรงงาน และด้านสาธารณสุข

7. สำนักงานเลขาธิการอาเซียน (The ASEAN Secretariat) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1973 ตั้งอยู่ที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ทำหน้าที่ในการประสานงานและติดต่อระหว่างองค์กร คณะกรรมการต่างๆของอาเซียน รัฐบาลของประเทศสมาชิก และสถาบันอื่นๆ รวมทั้งดำเนินงานตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ

8. สำนักงานเลขาธิการแห่งชาติอาเซียน (The ASEAN National Secretariat) ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงการต่างประเทศของแต่ละประเทศสมาชิกเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆของอาเซียนภายในประเทศตามมติของการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนในด้านต่างๆและทำงานร่วมกับสำนักงานเลขาธิการอาเซียน

9. คณะกรรมการเฉพาะกิจ (The Ad hoc Committee)

10. คณะกรรมการต่างๆของอาเซียน ประกอบด้วย คณะกรรมการทางเศรษฐกิจและคณะกรรมการที่มิใช่ทางเศรษฐกิจ ในจำนวนนี้ ได้แก่ การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสของอาเซียนด้านยาเสพติด (ASEAN Senior Officials Meeting on Drugs Matters-SOM on Drugs: ASOD) เพื่อปรึกษาหารือและแนะแนวนโยบายให้แก่รัฐมนตรีอาเซียน

นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน อาเซียนได้ให้ความสำคัญกับปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจมากกว่าปัญหาทางสังคมมาโดยตลอด ซึ่งปัญหายาเสพติดก็เป็นหนึ่งในปัญหาทางสังคมที่เป็นภัยต่อภูมิภาคอาเซียน โดยอาเซียนได้มีการประกาศเจตจำนงในเรื่องยาเสพติดที่สำคัญ ได้แก่

1. ASEAN Declaration of Principles to Combat the Abuse of Narcotic Drugs ค.ศ. 1976 ที่ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นแถลงการณ์ร่วมกันเพื่อเน้นถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลเครือข่ายของผู้กระทำความผิดในดินแดนตน การลดการเพาะปลูกพืชเสพติดประเภทฝิ่น กัญชา และโคคา การจำกัดการผลิตยาเสพติด การร่วมมือกันด้านการวิจัยและการศึกษา รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายภายในของตนเพื่อต่อต้านยาเสพติด

2. ASEAN Foreign Ministers Joint Statement on the International Problem of Drug Abuse and Trafficking ค.ศ. 1985 ที่ประเทศมาเลเซีย ซึ่งเน้นว่าปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่มิใช่แค่ปัญหาทางสังคมหรือปัญหาของมนุษย์ธรรมดา แต่เป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ นอกจากนั้น ที่ประชุมยังได้ต้อนรับการยกร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 และผลักดันให้เวทีระหว่างประเทศหยิบยกประเด็นต่างๆขึ้นมาหารือ ได้แก่ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลด้านยาเสพติด การสร้างจิตสำนึกของประเทศต่างๆต่อปัญหานี้ ความพยายามในการทำให้กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นไปในแนวทางเดียวกัน (Harmonization) เพื่อลงโทษให้เพียงพอและริบทรัพย์สิน การทำลายพืชที่เป็นวัตถุดิบ การควบคุมการผลิตและจำหน่ายยาเสพติดให้จำกัดเฉพาะเพื่อประโยชน์ในทางการแพทย์ และการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานระหว่างประเทศด้านยาเสพติด เช่น คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Control Board: INCB) รวมทั้งองค์กรต่างๆของสหประชาชาติ

3. ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 5 (The Fifth ASEAN Summit) ที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 14-15 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ได้มีการแถลงการณ์ Bangkok Summit Declaration of 1995 กล่าวถึงความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติด แต่เน้นที่การลดอุปสงค์ยาเสพติด (Demand Reduction) และการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อนำไปสู่เขตปลอดยาเสพติดอาเซียน (Drug-Free ASEAN)

4. ASEAN Foreign Ministers Joint Declaration for a Drug Free ASEAN ค.ศ. 1998 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติดภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยเห็นว่าควรร่นระยะเวลามาเป็นภายในปี ค.ศ. 2015 โดยในปีก่อนหน้า คือ ในปี ค.ศ. 1997 ที่ประเทศฟิลิปปินส์ อาเซียนได้ประกาศแถลงการณ์เรื่อง ASEAN Declaration on Transnational Crime ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้ขจัดการผลิตและค้ายาเสพติดภายในปี ค.ศ. 2020 การสร้างกลไกเชื่อมโยงระหว่าง ASOD (ASEAN Senior Officials on Drug Matters), ASEANAPOL (ASEAN Chief of National Police), ASLOM (ASEAN Senior Law Officials Meeting), ASY (ASEAN Sub Committee on Youth), AEM on Transnational Crime, ภาคีบันทึกความเข้าใจ 7 ฝ่าย ค.ศ. 1993 และสำนักงานเลขาธิการอาเซียน การร่วมมือด้านยาเสพติดกับประเทศคู่เจรจาอาเซียนโดยเฉพาะในด้านการบังคับใช้กฎหมาย การข่าว การบำบัดฟื้นฟู การพัฒนา การศึกษา ข้อมูล การมีส่วนร่วมของชุมชน และการพัฒนาทรัพยากรบุคคล การทบทวนมิให้กฎหมายเกิดช่องว่างและให้กฎหมายมีความเข้มงวด การพัฒนาให้เกิดธนาคารข้อมูลระดับประเทศและระดับภูมิภาคด้านยาเสพติดทั้งในเรื่องกฎหมายและการประเมินผล การสร้างจิตสำนึกเรื่อง

เด็กกับปัญหายาเสพติด การส่งเสริมการพัฒนากฎหมายและการบริหารเรื่องสาร ATS การพัฒนาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น UNDCP, WHO และ INTERPOL การพัฒนาให้ศูนย์การฝึกอบรมของอาเซียนที่มีอยู่สามารถใช้ประโยชน์ในด้านยาเสพติด เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การบำบัดฟื้นฟู และการวิจัย การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก การเพิ่มบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหายาเสพติด การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียนเรื่องการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี การฟอกเงิน การบำบัดฟื้นฟู และการศึกษาวิจัย

5. ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 6 (The Sixth ASEAN Summit) ที่ประเทศเวียดนาม ระหว่างวันที่ 15-16 ธันวาคม ค.ศ. 1998 ที่ประชุมได้ประกาศ Hanoi Declaration ซึ่งกล่าวถึงความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในฐานะที่เป็นหนึ่งในอาชญากรรมข้ามชาติ นอกจากนั้น ในแผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action 1999-2004) ในข้อ 4.11 ก็ได้พูดถึงความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติด แต่เน้นที่การให้การศึกษาแก่เยาวชนและการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

6. การประชุม International Congress "In Pursuit of a Drug Free ASEAN 2015: Sharing the Vision, Leading the Change" เมื่อวันที่ 11-13 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ที่กรุงเทพมหานคร ผู้แทนจากประเทศต่างๆ ประกอบด้วย ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด ประเทศจีน ประเทศอื่นๆอีกกว่า 30 ประเทศ เช่น ประเทศอินเดีย ญี่ปุ่น แคนาดา หลายประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกา รวมทั้งผู้แทนจากองค์การระหว่างประเทศอีก 15 องค์กร ได้ร่วมกันประกาศเจตจำนงไว้ใน Bangkok Political Declaration In Pursuit of a Drug Free ASEAN เพื่อให้การรับรองแผนปฏิบัติการแอคคอร์ดที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศอาเซียนและจีน (ACCORD[115] Plan of Action) อันประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

6.1 การส่งเสริมให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกเรื่องอันตรายของยาเสพติด

6.2 การสร้างความเห็นชอบและการแบ่งปันประสบการณ์เรื่องการลดอุปสงค์ยาเสพติด

6.3 การสร้างหลักกฎหมายให้เข้มแข็ง การร่วมมือกันในการบังคับใช้กฎหมาย และการทบทวนกฎหมายของตนอย่างสม่ำเสมอ

6.4 การลดอุปทานยาเสพติดโดยใช้วิธีการเสนอทางเลือกและให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อกำจัดพืชเสพติด

---

[115] ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs (ACCORD)

ประเทศอาเซียนและจีนได้ตกลงกันในรายละเอียดของแผนปฏิบัติการแอคคอร์ดเกี่ยวกับการสร้างหลักกฎหมายให้เข้มแข็งฯ เพื่อการควบคุมสารตั้งต้นว่า ให้เน้นที่สารซึ่งใช้ในการผลิตเฮโรอีนและสารกระตุ้นประเภทแอมเฟตามีน (Amphetamine-type Stimulant: ATS) โดยประเทศอาเซียนและจีนต้องพัฒนากฎหมายและระเบียบของตนในการควบคุมสารตั้งต้นและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้สำเร็จภายในปี ค.ศ. 2004 ภายใต้การสนับสนุนของ UNDCP และอาเซียน นอกจากนั้น ในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ แผนปฏิบัติการฉบับนี้ได้กำหนดให้ประเทศอาเซียนและจีนให้ความสำคัญกับมาตรการต่างๆที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ภายใต้การสนับสนุนของ UNDCP และอาเซียน

นอกเหนือจากความร่วมมือภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ 7 ฝ่าย และความร่วมมือตามกรอบอาเซียน ประเทศลาว พม่า และไทยยังมีข้อตกลงกับประเทศต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประเทศลาวมีข้อตกลงด้านยาเสพติดและการควบคุมสารตั้งต้นระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ คิวบา รัสเซีย พม่า และกัมพูชาในปี ค.ศ. 1997 ประเทศเวียดนามในปี ค.ศ. 1998[116] และประเทศไทยเมื่อ 17 สิงหาคม ค.ศ. 2001

ประเทศพม่ามีข้อตกลงด้านยาเสพติดและการควบคุมสารตั้งต้นระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศอินเดียเมื่อวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 1994, ประเทศบังคลาเทศเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1994, ประเทศเวียดนามเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1995, ประเทศรัสเซียเมื่อวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1997 ประเทศฟิลิปปินส์เมื่อวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1997, ประเทศลาวเมื่อวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1997[117] และประเทศไทยเมื่อ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2001

ประเทศไทยมีบันทึกความเข้าใจหรือความตกลงด้านยาเสพติดและการควบคุมสารตั้งต้นกับประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศโปแลนด์ (ค.ศ. 1996), ประเทศอาร์เจนตินา (ค.ศ. 1997), ประเทศ

---

[116] Statement of Mr. Ounseng Vixay, Head of the Permanent Secretary of the Lao National Commission for Drug Control and Supervision at the Regional Conference on Precursor Control, Hanoi, Vietnam, 18 to 21 April 2000, p. 2.

[117] CCDAC, Myanmar's Endeavours for Eradication of Drugs (Up to 1997), pp.95-113.

กัมพูชา (ค.ศ. 1998) , ประเทศเวียดนาม (ค.ศ. 1998), ประเทศเปรู (ค.ศ. 1999)[118], ประเทศจีน (ค.ศ. 2000), ประเทศพม่า (ค.ศ. 2001) และประเทศลาว (ค.ศ. 2001)

ประเทศไทยมีสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ มีผลใช้บังคับ 4 มีนาคม ร.ศ. 129 , ประเทศสหรัฐอเมริกา มีผลใช้บังคับ 17 พฤษภาคม 2534, ประเทศเบลเยี่ยม มีผลใช้บังคับ 14 มกราคม 2479, ประเทศอินโดนีเซีย มีผลใช้บังคับ 18 มิถุนายน 2523, ประเทศฟิลิปปินส์ มีผลใช้บังคับ 7 ธันวาคม 2527, ประเทศจีน มีผลใช้บังคับ 7 มีนาคม 2542, ประเทศกัมพูชา มีผลใช้บังคับ 31 มีนาคม 2544, ประเทศบังคลาเทศ มีผลใช้บังคับ 19 มีนาคม 2544, ประเทศเกาหลี มีผลใช้บังคับ 15 กุมภาพันธ์ 2544, ประเทศลาว มีผลใช้บังคับ 1 มีนาคม 2544 ประเทศมาเลเซีย ฟิจิ แคนาดา และออสเตรเลีย สืบสิทธิสนธิสัญญาไทยกับอังกฤษ

ประเทศไทยมีสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญากับประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีผลใช้บังคับ 10 มิถุนายน 2536, ประเทศแคนาดา มีผลใช้บังคับ 3 ตุลาคม 2537, สหราชอาณาจักร มีผลใช้บังคับ 10 กันยายน 2540, ประเทศฝรั่งเศส มีผลใช้บังคับ 1 มิถุนายน 2543 และประเทศนอร์เวย์ มีผลใช้บังคับ 22 กันยายน 2543[119]

จากการวิเคราะห์ความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยกับประเทศอื่น องค์การระหว่างประเทศ และโครงการต่างๆที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้วพบว่า สามารถช่วยแก้ไขปัญหาการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นภายในอนุภูมิภาคนี้ในระดับหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีของความร่วมมือ 7 ฝ่าย มีลักษณะเป็นการดำเนินงานภายใต้โครงการที่กำหนด คือ โครงการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Precursor Control in East Asia) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม โดยเน้นที่การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การจัดทำคู่มือ การสร้างระบบในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การจัดทำ Code of Conduct แต่การดำเนินงานภายใต้กรอบความร่วมมือ 7 ฝ่ายเป็นการดำเนินงานที่มีระยะเวลาสิ้นสุด ดังเช่นโครงการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกซึ่งได้สิ้นสุดโครงการไปแล้ว และกำลังเริ่มดำเนินงานตามโครงการในระยะที่ 2 อย่างไรก็ตาม จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาสำหรับกรณีของประเทศลาว พม่า และไทย ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ยังแก้ไขไม่สำเร็จ โดยเฉพาะในเรื่องมาตการที่ทั้งสามประเทศใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นที่ยัง

---

[118] Office of the Narcotics Control Board, Drug Control in Thailand (May 2001), p. 11. (Mimeographed)

[119] ข้อมูลจากสำนักงานต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด (สิงหาคม 2544)

ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีหลายเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 นอกจากนั้น ถึงแม้จะมีกรอบความร่วมมือ 7 ฝ่ายอยู่แล้ว แต่ความร่วมมือระดับไตรภาคีระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยด้วยกันเองก็ยังเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการริเริ่มให้มีเวทีการประชุมความร่วมมือระดับไตรภาคีระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย โดย พล.ต.อ. เภา สารสิน รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) เมื่อปี พ.ศ. 2535 โดยให้เหตุผลว่าถึงแม้สามประเทศนี้จะมีความร่วมมือภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ 7 ฝ่าย ระหว่างประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และ UNDCP อยู่แล้วก็ตาม แต่ความร่วมมือระดับไตรภาคีก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากประเทศทั้งสามมีแม่น้ำโขงไหลผ่าน ซึ่งผู้กระทำความผิดมักจะใช้เป็นเส้นทางลำเลียงสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดจากประเทศจีนมายังชายแดนไทย-พม่า ฉะนั้นสามประเทศนี้จึงควรพิจารณาหามาตรการหรือกลไกในการป้องกันมิให้มีการใช้แม่น้ำโขงไปในทางที่ผิดกฎหมาย นอกจากนั้น ประเทศลาว พม่า และไทยยังมีพรมแดนติดต่อกันและมีพื้นที่ส่วนหนึ่งร่วมอยู่ในสามเหลี่ยมทองคำซึ่งเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญของโลก ดังนั้น สามประเทศจึงมีปัญหาที่คล้ายคลึงกันและจำเป็นต้องมีเวทีในการปรึกษาหารือและกระชับความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

เมื่อวิเคราะห์ความร่วมมือในกรอบอาเซียน จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจมากกว่าความร่วมมือทางสังคม (Functional Cooperation) ซึ่งความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดก็เป็นด้านหนึ่งของความร่วมมือทางสังคม และผู้เขียนมีความเห็นว่า ถึงแม้จะมีความร่วมมือตามกรอบอาเซียนอยู่แล้ว แต่ยังไม่เพียงพอ และความร่วมมือในกรอบที่เล็กลงมา เช่น ระดับไตรภาคีและทวิภาคีก็ยังมีความจำเป็น เนื่องจากอาเซียนเป็นองค์การที่มีสมาชิกถึง 10 ประเทศ ทำให้บางประเทศไม่มีส่วนได้เสียในปัญหาที่เกิดขึ้นมากนัก ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นยังไม่รุนแรง หรือประเทศนั้นเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ห่างออกไป ทำให้ไม่ได้รับผลกระทบจากปัญหามากนัก เช่น ประเทศบรูไน หรือประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศลาว พม่า และไทยแล้ว สามประเทศนี้ย่อมมีส่วนได้เสียกับปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าเพราะมีเขตแดนติดต่อกันและปัญหาที่เกิดขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งสามประเทศ จึงเป็นธรรมดาที่ประเทศอื่นที่อยู่ห่างออกไปและไม่ได้รับผลกระทบย่อมจะไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้น ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า แม้จะมีความร่วมมือในกรอบอาเซียนอยู่แล้ว แต่ความร่วมมือระดับไตรภาคีระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น

นอกจากนั้น การที่ในปัจจุบันสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดจำนวนมากซึ่งนำเข้ามาในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทยมีที่มาจากประเทศจีนและอินเดีย ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศลาว พม่า และไทย จึงควรพิจารณาขยายความร่วมมือไปยังสองประเทศนี้ด้วย โดยเฉพาะความร่วมมือในการแจ้งการนำเข้าและส่งออกสารเคมีล่วงหน้า การแจ้งการนำเข้าหรือส่งออกสารเคมีที่น่าสงสัย ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รวมไปถึงการพิจารณาจัดทำข้อตกลงระหว่างกันในเรื่องการส่งมอบภายใต้การควบคุม การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาซึ่งจะช่วยให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้นไปอีก โดยในกรณีของประเทศจีนนั้น ปัจจุบัน ประเทศลาว พม่า และไทยมีเวทีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและระดับรัฐมนตรี 4 ฝ่ายกับประเทศจีน ซึ่งเพิ่งมีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไปเมื่อวันที่ 10-11 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า และการประชุมระดับรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27-28 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน โดยได้มีการร่วมกันประกาศแถลงการณ์ปักกิ่ง (Beijing Declaration) ซึ่งมีเนื้อหาส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า ไทย และจีน ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดด้วย

4.4 รูปแบบและขอบเขตของความร่วมมือระหว่างประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

ในเรื่องรูปแบบของความร่วมมือนั้น เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่ารูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศที่ดีที่สุด คือ การใช้ความร่วมมือทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กัน ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศลาว พม่า และไทยมีกลไกความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการระหว่างกันอยู่แล้ว แต่กลไกความร่วมมือแบบเป็นทางการระหว่างกันที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ ดังนั้น เพื่อให้ทั้งสามประเทศมีกลไกความร่วมมือแบบเป็นทางการระหว่างกัน ทั้งเรื่องการควบคุมสารตั้งต้น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย และการริบทรัพย์สิน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้มาตรการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นในอนุภูมิภาคนี้ ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ประเทศลาว พม่า และไทย ควรที่จะจัดทำข้อตกลงระหว่างกันในเรื่องต่างๆดังกล่าวขึ้น โดยอาจทำเป็นบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) หรือสนธิสัญญาก็ได้

สำหรับเรื่องขอบเขตของความร่วมมือนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรนำแนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ข้อมติจากการประชุมระหว่างประเทศครั้งต่างๆ ข้อแนะนำของหน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมี (Chemical Action Task Force: CATF) รวมทั้งกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการควบคุมสาร

เคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1990 ขององค์การนานารัฐอเมริกัน (Organization of American States: OAS) มาปรับใช้ให้เหมาะสมเพื่อกำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดประเภทสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสารเคมีจำนวน 23 ชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 นอกจากนั้น ทั้งสามประเทศควรที่จะร่วมกันพิจารณาควบคุมสารเคมีชนิดอื่นที่แม้อนุสัญญาไม่ได้กำหนดไว้ (Non-scheduled Substances) แต่เป็นปัญหาสำหรับอนุภูมิภาคนี้ด้วย โดยเฉพาะสารเคมีที่ใช้ในการผลิตเฮโรอีนและสารกระตุ้นประเภทแอมเฟตามีน (Amphetamine-type Stimulants: ATS) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของอนุภูมิภาคนี้ รวมทั้งอาจพิจารณากำหนดให้สารเคมีบางชนิดที่มีความเสี่ยงเป็นสารที่ควรเฝ้าระวัง (Substances under Surveillance) ซึ่งมาตรการในการควบคุมจะไม่เข้มงวดเท่ากับสารเคมีที่เป็นปัญหาสำคัญ

(2) การกำหนดให้ประเทศภาคีใช้มาตรการในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นภายในประเทศของตน โดยกำหนดให้ผู้ผลิต ขนส่ง จำหน่าย ครอบครอง หรือเกี่ยวข้องกับธุรกรรมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นต้องขออนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และต้องจดบันทึกการได้มา ความเคลื่อนไหวของสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นเพื่อให้สามารถติดตามเส้นทางของสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ดังกล่าว และเก็บรักษาไว้เป็นเวลาพอสมควร เช่น 2 ปี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมสารตั้งต้นแจ้งธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยพิจารณาจากปริมาณสารที่สั่งซื้อ วิธีการชำระเงิน และบุคลิกภาพของผู้ซื้อ ไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบ หากฝ่าฝืน ให้กำหนดสภาพบังคับ เช่น กำหนดโทษปรับ หรือพักใช้ใบอนุญาต

(3) การกำหนดให้ประเทศภาคีใช้มาตรการในการควบคุมการนำเข้า ส่งออก และการนำผ่านสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น โดยกำหนดให้ผู้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนด เช่น 15 วัน และหากไม่ดำเนินการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านภายในเวลาอันสมควร เช่น 180 วัน จะต้องมาขออนุญาตใหม่

(4) การกำหนดให้ประเทศภาคีต้องแจ้งการส่งออกสารตั้งต้นและอาจรวมถึงเคมีภัณฑ์จำเป็นบางชนิดซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ และจะมุ่งหน้าไปยังประเทศภาคีอื่นล่วงหน้า เพื่อให้ประเทศภาคีผู้นำ

เข้าตรวจสอบและแจ้งต่อประเทศผู้ส่งออกว่าการนำเข้านั้นจะนำไปใช้ในทางที่ถูกกฎหมายหรือไม่ ภายในระยะเวลา 15 วัน หากไม่ตอบภายในกำหนดให้ถือว่าประเทศผู้นำเข้าเห็นชอบให้ประเทศผู้ส่งออกอนุญาตให้ทำการส่งออกได้ และให้ประเทศผู้นำเข้ารักษาข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นความลับ

(5) การกำหนดให้ประเทศภาคีพิจารณาทบทวนกฎหมายภายในของตนเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการส่งมอบภายใต้การควบคุม การเข้าถึงข้อมูลทางการสื่อสารของผู้กระทำความผิด การใช้สายลับ และให้พยานหลักฐานที่ได้มา สามารถรับฟังได้ในชั้นศาล

(6) การกำหนดให้ความผิดต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันได้ (Extraditable Offences) และประเทศภาคีจะให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน (Mutual Legal Assistance) อย่างกว้างขวางที่สุด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวน สอบสวน และฟ้องร้องดำเนินคดีผู้กระทำความผิด

(7) การกำหนดหน่วยผู้ประสานงานกลาง (Central Agency) ตามข้อตกลงฉบับนี้ เพื่อทำหน้าที่ในการร้องขอและรับคำร้องขอความร่วมมือระหว่างประเทศภาคี ก่อนส่งต่อไปให้หน่วยงานผู้มีอำนาจดำเนินการต่อไป และการกำหนดช่องทาง วิธีการในการประสานงาน เช่น อาจกำหนดจุดประสานงานในระดับพื้นที่ โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ประโยชน์ เช่น โทรศัพท์ โทรสาร เครือข่ายคอมพิวเตอร์ อีเมล์ เพื่อให้การประสานงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็นไปอย่างทันต่อเหตุการณ์

(8) การกำหนดให้ประเทศภาคีส่งเสริมความร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาสังคมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น เช่น การจัดตั้งคณะทำงานร่วมกับภาคเอกชน การยกร่างแนวทางในการปฏิบัติ (Code of Conduct) ให้กับธุรกิจสารเคมี การกำหนดมาตรการจูงใจประชาชนและประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนในการแจ้งเบาะแสต่างๆ

(9) การกำหนดเวทีในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามข้อตกลง เวทีในการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆเช่น กฎหมายภายในของประเทศภาคี และประสบการณ์ระหว่างกัน รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน เช่น การจัดประชุมร่วมกันปีละ 1 ครั้ง ซึ่งอาจใช้เวทีที่มีอยู่แล้วก็ได้เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

4.5 ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเป็นไปได้ของความร่วมมือในอนุภูมิภาคระหว่างประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดในอนุภูมิภาคระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยจะประสบความสำเร็จเพียงใด นอกจากจะอาศัยมาตรการทางกฎหมายแล้ว ความตั้งใจจริง (Political Will) ของแต่ละประเทศทั้งในระดับนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติ ตลอดจนความร่วมมือของภาคเอกชนและประชาสังคมก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ดังนั้น การวิเคราะห์ถึงความความร่วมมือในเรื่องนี้จึงต้องพิจารณาไปถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยต่างๆทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เนื่องจากแต่ละประเทศมีความแตกต่างทั้งทางอุดมการณ์ วิธีการในการมองปัญหาที่เกิดขึ้น และต่างก็มีปัญหาภายในประเทศที่แตกต่างกัน ในขณะที่ทุกประเทศพยายามที่จะเลือกดำเนินนโยบายที่จะสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest)ของตนเอาไว้ให้มากที่สุด โดยสามารถสรุปปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเป็นไปได้ของความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นได้ดังต่อไปนี้

(1) ปัจจัยทางด้านกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบัน มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นภายในประเทศลาว พม่า และไทยยังไม่ครอบคลุม ไม่เป็นเอกภาพ และมีปัญหาในการบังคับใช้ ดังนั้น ถึงแม้จะมีข้อตกลงระหว่างกันในเรื่องนี้ แต่ถ้าสามประเทศไม่ปรับปรุงมาตรการที่ใช้อยู่ในประเทศของตนอย่างจริงจัง ข้อตกลงที่เป็นเพียงลายลักษณ์อักษรก็ไม่อาจเกิดผลเป็นรูปธรรมได้

(2) ปัจจัยทางสภาพทางภูมิศาสตร์ การที่สถานที่ผลิตยาเสพติดมักตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เข้าถึงได้ลำบาก เช่น ในที่สูงและป่าทึบ ดังเช่นกรณีของประเทศลาว และพม่า ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้น การที่อนุภูมิภาคนี้ตั้งอยู่ใกล้กับประเทศจีนและอินเดีย จึงทำให้สารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นจำนวนมากถูกลักลอบนำเข้ามาผลิตยาเสพติดในอนุภูมิภาคนี้ ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบของผู้กระทำความผิด ตรงที่ในอนุภูมิภาคนี้แหล่งสารเคมีและสถานที่ผลิตยาเสพติดอยู่ใกล้กัน โอกาสเสี่ยงที่จะถูกตรวจพบก็จะมีน้อยกว่าการขนส่งในระยะทางไกลๆดังเช่นในภูมิภาคอื่น ฉะนั้น ประเทศลาว พม่า และไทยจึงควรพัฒนาความร่วมมือกับประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะประเทศจีนและอินเดียด้วย

(3) ปัจจัยทางการเมือง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศ และปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศ

(3.1) ปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศ โดยเฉพาะปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่าที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและค้ายาเสพติดซึ่งเป็นสิ่งที่ยืดเยื้อมาตั้งแต่สมัยที่พม่ายังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และทำให้ประเทศพม่าไม่สามารถเข้าไปบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของชนกลุ่มน้อยได้ รวมทั้งปัญหานี้ยังทำให้รัฐบาลพม่าต้องยอมให้ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มทำการผลิตและค้ายาเสพติดเพื่อแลกกับการที่ชนกลุ่มน้อยนั้นยอมเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลพม่า ซึ่งจะช่วยคานอำนาจกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่นๆที่ต่อต้านรัฐบาลพม่าและมีความเข้มแข็งกว่า โดยรัฐบาลพม่ามองว่าปัญหาความมั่นคงของประเทศสามารถแยกออกได้จากปัญหายาเสพติด นอกจากนั้น ปัญหาชนกลุ่มน้อยยังทำให้รัฐบาลพม่าเกิดความระแวงว่าประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มเพื่อหวังผลประโยชน์บางอย่างซึ่งเป็นผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น ปัจจัยในเรื่องนี้ยังเกี่ยวข้องกับการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโดยรัฐบาลของประเทศนั้นๆด้วยว่ามีความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหานี้เพียงใด ซึ่งจะเชื่อมโยงไปถึงการผลักดันให้เกิดข้อตกลงกับประเทศต่างๆที่มีปัญหาร่วมกัน การให้การสนับสนุนเรื่องเงินงบประมาณ บุคลากรตลอดจนเครื่องมือ และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน

(3.2) ปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเนื่องมาจากความไม่เข้าใจกันระหว่างประเทศ หรือเนื่องมาจากปัญหาอื่นๆที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ เช่น ประเทศพม่าเคยมีความเห็นว่าประเทศไทยเป็นเครื่องมือของหน่วยงานจากต่างประเทศด้านยาเสพติดในขณะที่ประเทศพม่ามีความหวาดระแวงต่อความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ส่วนประเทศลาวก็หวาดระแวงว่าประเทศไทยให้การสนับสนุนขบวนการต่อต้านลาว นอกจากนั้น ในระหว่างสามประเทศ ก็มีปัญหาหลายเรื่องที่ยังไม่ยุติ โดยระหว่างประเทศไทยกับพม่ายังมีปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตแดน ซึ่งบางครั้งทำให้เกิดการสู้รบและการยิงเรือประมงไทย ปัญหาการปิดด่าน-เปิดด่านตามใจตนเอง ปัญหาการลักลอบหนีเข้าเมือง ปัญหาการลักลอบขายสินค้า ซึ่งสามารถเป็นชนวนให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ทุกขณะ ในขณะที่ระหว่างประเทศไทยกับลาว ก็มีปัญหาเรื่องการปักปันเขตแดนที่ยังไม่เรียบร้อย และปัญหานักธุรกิจชายแดนมักจะแสวงหาประโยชน์ในระยะสั้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกันได้

(4) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากทั้งประเทศลาว พม่า และไทยไม่ใช่ประเทศที่ร่ำรวยและต่างก็กำลังอยู่ระหว่างการฟื้นตัวจากวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อปี ค.ศ. 1997 โดยประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีสภาพทางเศรษฐกิจดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพม่าและลาว เนื่องจากประเทศพม่าเป็นประเทศที่ยากจนมากประเทศหนึ่งที่ยังมีความระแวงต่อความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ใน

ขณะเดียวกันก็ถูกตัดความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปอันเนื่องมาจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ประเทศพม่าจึงประสบปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ และงบประมาณส่วนใหญ่ยังถูกใช้ไปในทางทหารเพื่อรับมือกับปัญหาชนกลุ่มน้อยและเตรียมไว้ตอบโต้ประเทศเพื่อนบ้านที่ประเทศพม่าระแวงว่าอาจจะเข้ามาแทรกแซงในกิจการเมืองของประเทศ สำหรับประเทศลาวก็ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดประเทศหนึ่งในโลก รายได้ประชากรเฉลี่ยต่อวันอยู่ในอัตราวันละไม่ถึง 44 บาท ทำให้รัฐบาลลาวไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะมาช่วยเสริมความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทำให้การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายด้านยาเสพติดของประเทศอยู่ในลำดับรองๆจากปัญหาเรื่องปากท้อง นอกจากนั้น ประชากรส่วนใหญ่ในประเทศลาวซึ่งอยู่ในชนบทยังไม่มีการศึกษาและระบบราชการยังอยู่ในภาวะเริ่มแรกของการพัฒนา ส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและทำให้เกิดปัญหาคอรัปชั่นตามมา

(5) การประสานงานและความร่วมมือระหว่างกันยังไม่เพียงพอ เนื่องจากการที่แต่ละประเทศมีอุดมการณ์ทางการเมือง วัฒนธรรม และภาษาที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะระหว่างประเทศไทย-พม่า และประเทศลาว-พม่า โดยเฉพาะถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ในเรื่องภาษาอังกฤษและความสัมพันธ์ระหว่างกันไม่ราบรื่น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานขึ้นได้

เพื่อที่จะแก้ไขปัญหา อุปสรรค และปัจจัยต่างๆข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรอาศัยแนวทางดังต่อไปนี้

(1) ประเทศไทยควรแสดงให้ประเทศพม่าและลาวเห็นความสำคัญของความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นว่าความพยายามของประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมไม่เป็นผล หากประเทศเพื่อนบ้านไม่ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน และปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมาก

(2) ประเทศไทยควรสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรในความสัมพันธ์ระหว่างกันด้วยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น เช่น แสดงให้ประเทศพม่าเห็นว่าประเทศไทยไม่ได้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยต่อต้านรัฐบาลพม่า หรือประเทศไทยไม่ได้ให้การสนับสนุนขบวนการต่อต้านลาว โดยอาศัยการเยือนระหว่างผู้นำและเจ้าหน้าที่ระดับสูง การประชาสัมพันธ์ การอาศัยเวทีการประชุมร่วมต่างๆ และการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้การประสานงานเกิดความคล่องตัว

(3) ประเทศไทยควรให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแก่ประเทศลาวและพม่าเท่าที่จะทำได้ เช่น การส่งเสริมให้ประชาคมระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศพม่าและลาวในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การให้ทุนในการฝึกอบรมดูงาน การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ

(4) ประเทศไทยควรเร่งเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศต่างๆที่ยังไม่ยุติ เช่น การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนที่ยังไม่ชัดเจน ปัญหาการลักลอบขายสินค้าบริเวณชายแดน ปัญหาการปิด-เปิดด่านตามใจตนเอง เป็นต้น

(5) ปัจจัยภายนอกบางประการสามารถช่วยผลักดันให้เกิดความร่วมมือในเรื่องนี้ได้ไม่มากก็น้อย เช่น

(5.1) การช่วยผลักดันขององค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติและประเทศผู้ให้ เช่น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และจีน โดยการเรียกร้องให้ประเทศลาว พม่า และไทย ปรับปรุงมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น เพราะประเทศลาว พม่า และไทย ยังจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศและประเทศผู้ให้ในหลายๆด้าน

(5.2) การช่วยผลักดันของประเทศในภูมิภาคเดียวกันโดยเฉพาะในเวที ASEAN เวทีประเทศลุ่มแม่น้ำโขง เวที ASEANและจีน รวมถึงเวทีการประชุม 4 ฝ่ายลาว พม่า ไทย และจีน เพราะการอาศัยเวทีดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยมีแนวร่วมจากประเทศพันธมิตรอีกหลายประเทศซึ่งจะช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองโดยเฉพาะกับประเทศพม่า เช่น การทบทวนหลักเรื่องการไม่แทรกแซงในกิจการภายในที่ประเทศพม่ามักจะนำมาใช้อ้างกับประเทศต่างๆเสมอว่าควรมีขอบเขตเช่นไร ในขณะที่ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่ประเทศอื่นๆได้รับกระทบ ประเทศอื่นจึงควรมีสิทธิที่จะเข้าไปดำเนินการและประเทศพม่าจะต้องรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่ามาตรการที่ประเทศลาว พม่า และไทยใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีหลายเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำระดับระหว่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 นอกจากนั้น ประเทศลาว พม่า และ

ไทย ยังมีปัจจัยหลายประการที่ทำให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การขาดแคลนทรัพยากร การขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ภาคเอกชนและประชาชน ในขณะที่สภาพปัญหาในปัจจุบันมีลักษณะที่คาบเกี่ยวกันระหว่างประเทศ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดในอนุภูมิภาคระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย จึงไม่อาจสำเร็จลงได้หากปราศจากซึ่งความร่วมมือของทั้งสามประเทศนี้ที่มีอาณาเขตติดต่อกันและต่างก็เป็นแหล่งนำผ่านที่สำคัญของสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นจากประเทศต่างๆโดยเฉพาะจากประเทศจีนและอินเดียไปยังสถานที่ผลิตยาเสพติด

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ค.ศ. 1988 เป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆซึ่งเกิดจากการประนีประนอมให้ประเทศต่างๆทั่วโลกสามารถยอมรับได้เท่านั้น จึงไม่อาจหวังให้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทยได้ทั้งหมด ฉะนั้น ประเทศลาว พม่า และไทยยังจำเป็นต้องมีกลไกในกรอบที่แคบลงมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะร่วมกันได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจากการวิเคราะห์กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่ากลไกที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่สามประเทศนี้จะจัดทำข้อตกลงระหว่างกันขึ้น ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของบันทึกความเข้าใจ หรือสนธิสัญญา เพื่อกำหนดขอบเขตของความร่วมมือระหว่างกันในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นดังที่ผู้เขียนได้เสนอแนะไปแล้วข้างต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย