

บทที่ 3

มาตรการระดับระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น ที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 และบทที่ 2 ว่า ยาเสพติดสังเคราะห์กำลังแพร่ระบาดไปยังภูมิภาคต่างๆของโลกอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มปริมาณแทนที่ยาเสพติดชนิดดั้งเดิมที่ได้จากธรรมชาติ เนื่องจากยาเสพติดสังเคราะห์สามารถผลิตได้ง่ายโดยไม่ต้องอาศัยพื้นที่จำนวนมากในการเพาะปลูกและไม่ต้องพึ่งพาสภาพภูมิอากาศอย่างในกรณีของยาเสพติดที่ได้จากพืช รวมทั้งการซื้อหาสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตก็สามารถทำได้ไม่ยากเพราะสารชนิดเดียวกันนี้จำเป็นต้องใช้ในอุตสาหกรรมที่ถูกกฎหมายหลายประเภท กรรมวิธีในการผลิตก็ไม่ต้องอาศัยความรู้ในทางวิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อนนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นขึ้น ภายใต้อหังการที่ว่า "No Chemicals, No Drugs" ในขณะที่ปัจจุบัน ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดรายสำคัญไม่ได้กระทำความผิดในรูปของปัจเจกบุคคลหรือจำกัดขอบเขตในการกระทำความผิดเฉพาะภายในประเทศอีกต่อไป แต่ได้พัฒนาจนมีเครือข่ายโยงใยในหลายประเทศและดำเนินการในรูปขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ดังนั้น ความพยายามของประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียวย่อมไม่เพียงพออีกต่อไปในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งในบทที่ 3 นี้ จะขอล่าถึงมาตรการระดับระหว่างประเทศที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดว่ามีหลักการอย่างไรบ้าง

มาตรการระดับระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติดซึ่งเป็นที่ยอมรับมากที่สุดในปัจจุบัน คือ มาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ในฐานะที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ประเทศต่างๆแม้ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี ควรที่จะนำไปปฏิบัติ และได้รับการยอมรับกันว่าเป็นมาตรการที่ใช้ได้ผล โดยบางประเทศได้สมัครใจนำมาตรการที่เข้มงวดกว่าที่อนุสัญญากำหนดไปบังคับใช้ด้วยซึ่งเป็นสิ่งที่อนุสัญญาให้การสนับสนุน และนอกจากการบังคับใช้มาตรการตามอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคีโดยเฉพาะระหว่างประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันและมีปัญหาเฉพาะร่วมกันในด้านนี้ ยิ่งจะช่วยเหลือเสริมให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.1 มาตรการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988

3.1.1 ความเป็นมาและความจำเป็นในการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

ก่อนศตวรรษที่ 19 เมื่อยาเสพติดยังเป็นปัญหาภายในของแต่ละประเทศ มาตรการทางกฎหมายที่ประเทศต่างๆใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด คือ มาตรการตามกฎหมายภายใน ได้แก่ กฎหมายอาญาและกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข แต่ผลที่ตามมาก็คือ กฎหมายและนโยบายของแต่ละประเทศต่างก็เป็นไปตามแนวทางของตนซึ่งมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ต่อมา เมื่อถึงศตวรรษที่ 19 ปัญหายาเสพติดได้ทวีความรุนแรงขึ้นจนกลายเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ ประเทศต่างๆจึงเห็นพ้องกันว่าควรใช้มาตรการตามกฎหมายภายในอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพออีกต่อไป แต่จำเป็นต้องใช้มาตรการ 3 ประการดังต่อไปนี้ ควบคู่ไปกับการใช้กฎหมายภายใน อันได้แก่ (1) ความร่วมมือกับสันนิบาตชาติ หรือองค์การสหประชาชาติในปัจจุบัน (2) การจัดทำข้อตกลงพหุภาคีโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน และ (3) การจัดทำข้อตกลงทวิภาคี เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของประเทศต่างๆให้มีประสิทธิภาพในระดับเดียวกันและมีให้เพิกเฉยต่อการแก้ไขปัญาที่เกิดขึ้น¹

ความพยายามในการจัดทำข้อตกลงพหุภาคีด้านยาเสพติดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้การริเริ่มของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการจัดประชุมระหว่างประเทศขึ้น ในปี ค.ศ. 1909 ณ นครเซี่ยงไฮ้ เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการแพร่ระบาดของฝิ่น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำข้อตกลงพหุภาคีอีกหลายฉบับในเวลาต่อมา² จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1961 จึงได้มีการนำเอาข้อตกลงต่างๆที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1909 เป็นต้นมา มารวมไว้ในฉบับเดียวกันเพื่อขจัดความซับซ้อนยุ่งยากของข้อตกลงซึ่งมีอยู่หลายฉบับและเพื่อเพิ่มขอบเขตของการควบคุมที่เคยจำกัดเฉพาะฝิ่นให้ครอบคลุมถึงยาเสพติดตาม

¹ Joseph Shereda, " The Internationalization of the War on Drugs and Its Potential for Successfully Addressing Drug Trafficking and Organized Crime in South Africa." George Washington Journal of International Law and Economics Volume 31 Number 2 (1997-1998): 304-306.

² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ สาขาวิชารัฐศาสตร์ หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), หน้า 596-601.

ธรรมชาติชนิดอื่นด้วย เช่น พืชกัญชาและโคคา ตลอดจนปรับปรุงระบบการควบคุมระหว่างประเทศให้สะดวกและง่ายขึ้น อนุสัญญาฉบับใหม่นี้ยังใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน เรียกว่า อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพิธีสาร ใน ปี ค.ศ. 1972 (1972 Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) โดยอนุสัญญาเดี่ยวมีสาระสำคัญแตกต่างจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ดังต่อไปนี้³

1. เป็นการรวบรวมข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งยอมรับกันโดยทั่วไปไว้ในฉบับเดียวแทนข้อตกลงหลายฉบับที่มีอยู่เดิม
2. มีสาระสำคัญในการจำกัดการใช้ยาเสพติดให้โทษสำหรับการแพทย์และทางวิทยาศาสตร์ โดยให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำหนดข้อปฏิบัติในการควบคุมยาเสพติด
3. ได้กำหนดข้อสารที่จะต้องควบคุมตามอนุสัญญาซึ่งส่วนมากเป็นยาเสพติดซึ่งมีการควบคุมอยู่แล้วในสนธิสัญญาต่างๆ
4. กำหนดมาตรการบังคับให้ประเทศภาคีออกกฎหมายเพื่อควบคุมยาเสพติดในประเทศรวมทั้งการให้ความร่วมมือกับประเทศภาคีในการจำกัดการใช้ยาเสพติด
5. ให้มีคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Control Board: INCB) และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะออกข้อกำหนดในการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศด้วย
6. กำหนดให้ประเทศภาคีรายงานปริมาณการใช้ยาเสพติดต่อคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ

ต่อมา เมื่อปัญหาการใช้วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดต่างๆ เช่น Barbiturate Amphetamine และTranquilizer ได้เพิ่มปริมาณมากขึ้น คณะกรรมาธิการยาเสพติด (Commission on Narcotic Drugs: CND) ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ และองค์การอนามัยโลก (World Health Organization) จึงเสนอแนะให้ประเทศต่างๆหันมาควบคุมยาอันตรายเหล่านี้ ซึ่งเป็นที่มาของอนุสัญญาที่สำคัญอีกฉบับซึ่งยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971 (Convention on Psychotropic Substances, 1971) ซึ่งมีความแตกต่าง

³ สำนักงาน ป.ป.ส., เอกสารประกอบการสัมมนาการประสานงานกระบวนการยุติธรรมคดียาเสพติด (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2543), หน้า 220-221.

จากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ดังต่อไปนี้⁴

1. สาระสำคัญเป็นการจำกัดการใช้วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่ใช้สำหรับการแพทย์และทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น โดยให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำหนดข้อปฏิบัติในการควบคุมวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท
2. ได้กำหนดข้อสารที่จะต้องควบคุมตามอนุสัญญา ซึ่งส่วนมากเป็นวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทภายในประเทศ และให้ความร่วมมือกับประเทศภาคีในการจำกัดการใช้วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท
3. ให้คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Control Board: INCB) ตามอนุสัญญาเดี่ยว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 มีหน้าที่ควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการใช้วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะออกข้อกำหนดต่างๆในการควบคุมวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทระหว่างประเทศ
4. กำหนดให้ประเทศภาคีรายงานปริมาณการใช้วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทต่อคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ

ทั้งอนุสัญญา ค.ศ. 1961 และอนุสัญญา ค.ศ. 1971 มุ่งเน้นที่การควบคุมตัวสารซึ่งเป็นยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ตลอดจนการใช้สารเหล่านั้นในทางการแพทย์และทางวิทยาศาสตร์ โดยไม่ได้ระบุนาตรการในการปราบปรามยาเสพติดที่จำเป็นและมีประสิทธิภาพไว้อย่างเพียงพอ ต่อมาในต้นทศวรรษที่ 1980 เมื่อปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทได้ทวีความรุนแรงในทั่วทุกภูมิภาคของโลกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ใน ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา คณะผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติและการประชุมระหว่างประเทศจำนวนหลายครั้ง จึงทำการทบทวนมาตรการภายใต้อนุสัญญา ค.ศ. 1961 และอนุสัญญา ค.ศ. 1971 ซึ่งในที่สุด ก็พบว่า มาตรการตามอนุสัญญาสองฉบับในขณะนั้นไม่เพียงพอกับสภาพปัญหาเสพติดที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของค์กรอาชญากรรมระหว่างประเทศ และเห็นว่าควรยกร่างอนุสัญญาฉบับใหม่

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

เพื่อกำหนดมาตรการในการปราบปรามยาเสพติดที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการสร้างมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดที่เข้มงวดขึ้นด้วย⁵

ในที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติสมัยที่ 39 ค.ศ. 1970 ได้มีมติให้คณะกรรมการการยาเสพติดดำเนินการให้มีการร่างอนุสัญญาฉบับใหม่ คณะกรรมการการยาเสพติดได้เสนอแนะให้อนุสัญญาฉบับนี้ประกอบด้วยสาระสำคัญจำนวน 14 ประการ เช่น บทวิเคราะห์ศัพท์ (Definitions), มาตรการยึดและอายัดทรัพย์สิน (Confiscation), การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition), การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด (Substances Frequently Used in the Illicit Manufacture of Narcotic Drugs or Psychotropic Substances), ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน (Mutual Legal Assistance) และการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery: CD) เป็นต้น และคณะกรรมการการยาเสพติดได้ขอให้เลขาธิการสหประชาชาติดำเนินการร่างอนุสัญญาเพื่อส่งให้คณะกรรมการและรัฐบาลของประเทศต่างๆ แสดงความคิดเห็น

เมื่อเลขาธิการสหประชาชาติดำเนินการร่างแล้วเสร็จ ก็ได้มีการประชุมผู้เชี่ยวชาญระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Experts) เพื่อพิจารณาร่างอนุสัญญาดังกล่าวเป็นรายมาตรา ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการและประเทศต่างๆ ที่ได้เสนอมา หลังจากนั้น ในช่วงวันที่ 25 พฤศจิกายน ถึง 20 ธันวาคม ค.ศ. 1988 ในที่ประชุมผู้มีอำนาจเต็ม (Plenipotentiary Conference) ณ New Hofburg กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย⁶ ผู้แทนประเทศต่างๆ จำนวน 106 ประเทศ และหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะที่อยู่ภายใต้องค์การสหประชาชาติ ก็ได้มาประชุมกันเพื่อพิจารณาร่างอนุสัญญาดังกล่าวอีกครั้ง ในที่สุด วันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1988 ที่ประชุมก็ได้ลงมติรับเอาร่างอนุสัญญาดังกล่าวโดยฉันทามติ และเรียกอนุสัญญาฉบับนี้ว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (The United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988) ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย อารัมภบท และข้อบทจำนวน 34 ข้อ รวมทั้งบัญญัติผูกพันทำอนุสัญญา

⁵ United Nations, Commentary on the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988 (New York: United Nations, 1998), pp.1-3.

⁶ The United Nations Conference for the Adoption of a Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances at Vienna from 25 November to 20 December 1988.

อีก 2 บัญชีระบุถึงรายชื่อสารที่มักจะนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทซึ่งได้มีการแก้ไขเป็นครั้งคราวโดยคณะกรรมการยาเสพติดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 12 อนุสัญญาฉบับนี้ได้เปิดให้มีการลงนามตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1988 ถึงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1989 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 จนถึงปัจจุบัน⁷ ซึ่งมีประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีแล้วทั้งสิ้น 161 ประเทศทั่วโลก

เมื่อไม่นานมานี้ องค์การสหประชาชาติได้เปิดให้มีการลงนามอนุสัญญาฉบับใหม่ซึ่งส่วนหนึ่งมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาเสพติดเช่นกัน คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 (United Nations against Transnational Organized Crime, 2000) ซึ่งเป็นอนุสัญญาฉบับหลังสุดที่จะช่วยเสริมให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรงและมีองค์การอาชญากรรมข้ามชาติเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อนุสัญญาฉบับนี้เปิดให้ประเทศต่างๆ ลงนามรับรองตั้งแต่วันที่ 12-15 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ณ เมือง Palermo ประเทศอิตาลี ซึ่งประเทศไทยก็ไปร่วมลงนามด้วย มาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระหว่างประเทศ ประกอบไปด้วย มาตรการต่อต้านการฟอกเงิน มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชัน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย การสืบสวนสอบสวนร่วมกัน การดักฟัง การอำพรางตัว การส่งมอบภายใต้การควบคุม การคุ้มครองพยาน การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อ เป็นต้น

3.1.2 วัตถุประสงค์และหลักการที่สำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988

วัตถุประสงค์และหลักการที่สำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีในการแก้ไขปัญหาค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทซึ่งมีลักษณะเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้ประเทศภาคนำมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นมาใช้บังคับ ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการในทางบริหาร⁸ และ

⁷ United Nations, Commentary on the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988, pp. 4-11.

⁸ ข้อ 2 วรรค 1 และอารัมภบท วรรค 14

อนุสัญญาฯ ยังสนับสนุนให้ประเทศภาคีร่วมมือกันทั้งแบบเป็นทางการโดยการจัดทำข้อตกลงพหุภาคีและทวิภาคีอื่นๆ และร่วมมือกันแบบไม่เป็นทางการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของความร่วมมือระหว่างประเทศอีกด้วย ข้อบทของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในเรื่องนี้ ยกตัวอย่างเช่น ข้อ 6 การส่งผู้ร้ายข้ามแดน, ข้อ 7 ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน, ข้อ 9 ความร่วมมือในรูปแบบอื่นและการฝึกอบรม และข้อ 10 ความร่วมมือและความช่วยเหลือกันระหว่างรัฐผ่านแดน

2. เพื่อกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมมาตรการตามอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 และอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971⁹ ยกตัวอย่างเช่น ข้อ 3 การกำหนดให้การกระทำต่างๆ เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในของประเทศภาคี, ข้อ 5 การยึดและอายัดทรัพย์สิน, ข้อ 11 การส่งมอบภายใต้การควบคุม, ข้อ 12 การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด และข้อ 17 การปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดทางทะเล

3.1.3 มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก คือ (1) การกำหนดความผิดและบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับสารตั้งต้น (2) มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นโดยแท้ และ (3) มาตรการอื่นที่จะมาช่วยเสริมให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1. เรื่องความผิดและบทลงโทษ ได้กำหนดให้ประเทศภาคีบัญญัติให้การกระทำความผิดไปนี้เป็นความผิดตามกฎหมายภายใน

⁹ อารัมภบท วรรค 13

1.1 การผลิต ขนส่ง จำหน่าย ครอบครอง ซึ่งสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ระบุไว้ใน บัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 โดยรู้ว่าจะใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท¹⁰

1.2 การกระทำต่อทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ประกอบ ด้วย การแปรสภาพหรือโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเพื่อปกปิดแหล่งที่มาหรือเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิดมิให้ถูกดำเนินคดี¹¹ และการปกปิด หรืออำพรางสถานะ หรือแหล่งที่มาที่เกี่ยวกับ ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด¹² และการครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรู้ในขณะได้มาว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด¹³

1.3 การสนับสนุนช่วยเหลือ สมคบ หรือพยายามกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดใน 1.1 และ 1.2¹⁴

2. มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด หรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

อนุสัญญาฉบับนี้ได้แบ่งรายชื่อสารเคมีที่ถูกควบคุมออกเป็น 2 บัญชี คือ บัญชีที่ 1 และ บัญชีที่ 2 โดยไม่ได้แบ่งแยกไว้อย่างชัดเจนว่าสารเคมีในบัญชีใดเป็น "สารตั้งต้น" (Precursors) หรือสารเคมีในบัญชีใดเป็น "เคมีภัณฑ์จำเป็น" (Essential Chemicals) และคำทั้งสองคำนี้ก็มิได้ปรากฏอยู่ใน อนุสัญญาด้วย ในขณะที่อนุสัญญาใช้คำว่า "สารที่ใช้บ่อยครั้งในการลักลอบผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท" (Substances frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs or psychotropic substances) แทน แต่เมื่อศึกษาถึงภูมิหลังของการร่างอนุสัญญา ก็ พบว่าได้มีการอธิบายถึงการใช้คำว่า "สารตั้งต้น" และคำว่า "เคมีภัณฑ์จำเป็น" เช่นกัน แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถตกลงกันเรื่องคำนิยามที่ชัดเจนของคำดังกล่าวได้ จึงตกลงที่จะใช้คำที่มีความหมายกลางๆ คำ อื่นแทน และนับตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 ซึ่งเป็นวันที่อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

¹⁰ ข้อ 3 วรรค 1 (ก) (4) และ ข้อ 3 วรรค 1 (ค) (2)

¹¹ ข้อ 3 วรรค 1 (ข) (1)

¹² ข้อ 3 วรรค 1 (ข) (2)

¹³ ข้อ 3 วรรค 1 (ค) (1)

¹⁴ ข้อ 3 วรรค 1 (3) และ (4)

เป็นต้นมา ก็ได้มีการเพิ่มเติมรายชื่อสารเคมีจำนวนหนึ่งเข้าไปในทั้งสองบัญชี เพื่อความเหมาะสม¹⁵ สำหรับในปัจจุบัน รายชื่อสารเคมีที่กำหนดไว้ในแต่ละบัญชี ประกอบด้วย

บัญชีที่ 1 จำนวน 14 ชนิด

<i>N</i> -acetylanthranilic acid	Ephedrine
Ergometrine	Ergotamine
Isosafrole	Lysergic acid
3,4-methylenedioxyphenyl-2-propanone	1-phenyl-2-propanone
Piperonol	Pseudoephedrine
Safrole	Norephedrine
Acetic anhydride	Potassium permanganate

บัญชีที่ 2 จำนวน 9 ชนิด

Acetone	Anthranilic acid
Ethyl ether	Hydrochloric acid
Methyl ethyl ketone	Phenylacetic acid
Piperidine	Sulphuric acid
Toluene	

มาตรการที่อนุสัญญากำหนดไว้เพื่อควบคุมสารที่ใช้อยู่ครั้งในการลักลอบผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ประกอบด้วยมาตรการต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 ภาคี่ต้องดำเนินมาตรการตามที่เห็นสมควรเพื่อป้องกันมิให้มีการนำสารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ผนวกทำยอนุสัญญา ไปใช้ในการผลิตยาเสพติด หรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท รวมทั้งให้ความร่วมมือระหว่างกันเพื่อการดังกล่าว¹⁶

¹⁵ United Nations, Commentary on the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988, pp. 428-433.

¹⁶ ข้อ 12 วรรค 1

2.2 สารชนิดอื่นอาจถูกเพิ่มเติมเข้าไปในหรือลบออกจากบัญชีที่ 1 หรือบัญชีที่ 2 ได้โดยคณะกรรมการยาเสพติดของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ¹⁷

2.3 ภาคิต้องกำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบการผลิตและจำหน่ายสารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ในดินแดนของตน เช่น¹⁸

2.3.1 ควบคุมบุคคลและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือจำหน่ายสารดังกล่าว

2.3.2 ควบคุมแหล่งหรือสถานที่ที่อาจมีการผลิตหรือจำหน่ายสารดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามใบอนุญาต

2.3.3 กำหนดให้ต้องมีใบอนุญาต

2.3.4 ควบคุมมิให้มีการครอบครองสารดังกล่าวเกินกว่าความจำเป็นในการประกอบ
การ

2.4 เกี่ยวกับสารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ภาคิต้องดำเนินมาตรการดังต่อไปนี้¹⁹

2.4.1 จัดให้มีระบบติดตามการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับสารดังกล่าวเพื่อติดตามธุรกรรมที่น่าสงสัย โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย ผู้ค้าส่ง และผู้ค้าปลีก ซึ่งจะต้องแจ้งธุรกรรมที่น่าสงสัยแก่เจ้าหน้าที่

2.4.2 ยึดสารดังกล่าว หากมีพยานหลักฐานว่าจะใช้ในการลักลอบผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

¹⁷ ข้อ 12 วรรค 2 ถึง วรรค 7

¹⁸ ข้อ 12 วรรค 8

¹⁹ ข้อ 12 วรรค 9

2.4.3 แจ้งให้ภาคีที่เกี่ยวข้องทราบโดยมิชักช้า หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสารดังกล่าว มีจุดประสงค์เพื่อใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท รวมทั้งข้อมูลเรื่องวิธีการจ่ายเงินและพฤติการณ์ที่นำไปสู่ความเชื่อเช่นนั้น

2.4.4 กำหนดให้สารที่นำเข้าและส่งออกติดฉลากและมีเอกสาร เช่น ใบส่งของ ใบผ่านศุลกากร เอกสารการขนส่ง กำกับอย่างถูกต้อง เพื่อระบุถึงรายชื่อสาร ปริมาณที่นำเข้าและส่งออก ตลอดจนชื่อและที่อยู่ของผู้ส่งออก ผู้นำเข้า และผู้รับมอบสินค้า หากมี

2.4.5 รับประกันว่าเอกสารข้างต้นจะได้รับการเก็บรักษาไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปี และพร้อมที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจสอบ

2.5 นอกเหนือจาก 2.4 ภาคีที่สนใจอาจร้องขอต่อเลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อให้ภาคีที่จะส่งออกสารในบัญชีที่ 1 จัดข้อมูลต่างๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้า ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ตลอดจนผู้รับมอบสินค้า หากมี, ชื่อของสารในบัญชีที่ 1, ปริมาณสารที่จะส่งออก, จุดที่คาดว่าจะนำเข้าและวันที่คาดว่าจะจัดส่ง หรือข้อมูลอื่นใดที่ภาคีเห็นพ้องร่วมกัน²⁰

2.6 เมื่อภาคีจัดข้อมูลให้แก่อีกภาคีหนึ่งตาม 2.4 และ 2.5 ภาคีที่จัดให้ข้อมูลดังกล่าวอาจกำหนดให้ภาคีผู้รับข้อมูลนั้นไม่เปิดเผยความลับทางการค้า ทางธุรกิจ ทางพาณิชย์ หรือทางอาชีพ รวมทั้งกระบวนการค้า²¹

2.7 ภาคีต้องจัดข้อมูลให้แก่คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศเป็นประจำทุกปี ในรูปแบบและลักษณะที่คณะกรรมการกำหนดไว้ และตามแบบที่คณะกรรมการจัดเตรียมให้²²

2.8 คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศจะต้องรายงานต่อคณะกรรมการยาเสพติดของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติเป็นประจำทุกปีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อ

²⁰ ข้อ 12 วรรค 10

²¹ ข้อ 12 วรรค 11

²² ข้อ 12 วรรค 12

12 ของอนุสัญญา และคณะกรรมการจะต้องพิจารณาทบทวนว่าบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ครอบคลุมเพียงพอและมีความเหมาะสมเป็นระยะๆ²³

3. มาตรการอื่นที่จะช่วยเสริมให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดมีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่

3.1 การริบทรัพย์สิน ประเทศภาคีต้องจัดให้มีมาตรการในการบ่งชี้ ติดตาม ยึด และอายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อให้มีการริบทรัพย์สินต่อไป²⁴

3.2 การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความผิดทั้งหลายตามอนุสัญญาฉบับนี้ ให้เป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ แต่ถ้าประเทศภาคีไม่ประสงค์จะให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ประเทศนั้นต้องเสนอเรื่องให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินการฟ้องร้องต่อไป²⁵

3.3 ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน ให้ประเทศภาคีให้ความร่วมมือกันในการสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี และการพิจารณาพิพากษาคดี เช่น การจัดส่งเอกสาร การตรวจค้นและยึด การตรวจสอบวัตถุและสถานที่ การให้ข้อมูลและสิ่งซึ่งจะใช้เป็นพยานหลักฐานได้²⁶

3.4 ความร่วมมือในรูปแบบอื่น ได้แก่ การกำหนดช่องทางในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจและหน่วยงานบริการของตนเพื่ออำนวยความสะดวกในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่รวดเร็ว และร่วมมือซึ่งกันและกันในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดต่างๆตามอนุสัญญาฉบับนี้ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของสารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2²⁷

²³ ข้อ 12 วรรค 13

²⁴ ข้อ 5

²⁵ ข้อ 6

²⁶ ข้อ 7

²⁷ ข้อ 9

3.5 การส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery) ภาคี่ต้องดำเนินมาตรการเท่าที่จำเป็นในการอนุญาตให้มีการส่งมอบภายใต้การควบคุม เพื่อที่จะทราบตัวบุคคลต่างๆที่กระทำความผิดตามอนุสัญญาฉบับนี้²⁸

3.1.4 การปฏิบัติและประสบการณ์ของประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988

จากประสบการณ์ที่คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Control Board: INCB) ได้รับโดยพิจารณาจากข้อมูลและสถิติของประเทศภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ ทำให้คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศมั่นใจว่า ถ้าประเทศภาคีปฏิบัติตามมาตรการต่างๆที่กำหนดไว้ในข้อ 12 ย่อมสามารถป้องกันการรั่วไหล หรือการเบี่ยงเบน (Diversion) ของสารเคมีได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การใช้มาตรการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery) ในข้อ 11 ยังช่วยให้สามารถจับกุมเครือข่ายของผู้ลักลอบนำสารเคมีไปใช้ผลิตยาเสพติดและสามารถทำลายแหล่งผลิตยาเสพติดได้จำนวนหลายครั้ง ประสิทธิภาพของมาตรการเหล่านี้จะเห็นได้จากคดีต่างๆที่เกิดขึ้น เช่น ในปี ค.ศ. 1998 ประเทศอินเดียได้แจ้งไปยังคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศว่า มีการส่งออกสารเคมีประเภท P-2-P จากประเทศอินเดียไปยังประเทศเยอรมนี แต่ตามข้อมูลที่คณะกรรมการมีอยู่ ปรากฏว่าไม่มีบริษัทผู้นำเข้ารายนี้ในประเทศเยอรมนี คณะกรรมการจึงแจ้งข้อมูลนี้ไปยังประเทศอินเดียและประเทศเยอรมนี แต่ประเทศอินเดียไม่สามารถยับยั้งการส่งออกได้ทันและไม่สามารถใช้มาตรการส่งมอบภายใต้การควบคุม คณะกรรมการจึงแนะนำให้ประเทศอินเดียแจ้งรายละเอียดต่างๆที่เกี่ยวข้องไปยังประเทศเยอรมนี ซึ่งต่อมาได้ร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ได้แก่ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐชิลี และฮังการี เพื่อติดตามบริษัทดังกล่าว และในที่สุด ใน ปี ค.ศ. 1999 ก็สามารถจับกุมเครือข่ายใหญ่ของการผลิต Amphetamine, MDMA และ Methamphetamine ได้²⁹

คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศได้รายงานใน ปี ค.ศ. 1999 ว่าประเทศที่เป็นผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้นำเข้า และผู้ส่งออกสารเคมีที่สำคัญส่วนใหญ่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว แต่เมื่อคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศส่งแบบสอบถามไปยังประเทศต่างๆทั่วโลกทั้งที่

²⁸ ข้อ 11

²⁹ United Nations, Report of the International Narcotics Control Board for 1999 on the Implementation of Article 12 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, pp. 7-8.

เป็นภาคีอนุสัญญาแล้วและที่ยังไม่เป็นภาคีเพื่อสอบถามเกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดประจำปี ค.ศ. 1998 ผลปรากฏว่ามีเพียง 106 ประเทศเท่านั้นที่ตอบกลับมา คิดเป็นร้อยละ 50 ของแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมดซึ่งอยู่ในอัตราเดียวกันกับปีก่อน โดยประเทศที่เป็นภาคีตอบกลับมาร้อยละ 55 ในขณะที่ประเทศที่ไม่เป็นภาคีตอบกลับมาร้อยละ 30 ทั้งๆที่การตอบแบบสอบถามเป็นพันธกรณีประการหนึ่งของประเทศภาคีที่กำหนดไว้ในข้อ 12 วรรค 12 ของอนุสัญญา และประเทศภาคีบางประเทศก็ไม่ตอบแบบสอบถามกลับมาเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน เช่น อาร์เจนตินา โบลิเวีย แคนาดา เกาหลีเหนือ ซึ่งคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศสันนิษฐานว่า การไม่ตอบแบบสอบถามอาจเกิดจากระบบการประสานงานภายในประเทศยังไม่ดีพอ ในขณะที่ประเทศภาคีบางประเทศตอบแบบสอบถามกลับมาค่อนข้างสม่ำเสมอ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฮองกง เปรู เม็กซิโก โคลัมเบีย เอกวาดอร์ และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น³⁰

สำหรับตัวอย่างของการปฏิบัติและประสบการณ์ของประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด จะได้กล่าวดังต่อไปนี้

3.1.4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 แล้วเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 สำหรับมาตรการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เป็นหลักในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) และในระดับมลรัฐ (States) ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะมาตรการในระดับรัฐบาลกลางเท่านั้น เพราะเป็นแนวทางเดียวกับที่มลรัฐใช้ เพียงแต่นำไปดัดแปลงให้เหมาะสมกับมลรัฐของตน

ยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดสำคัญที่แพร่ระบาดในประเทศสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ ยาเสพติดสังเคราะห์ เช่น โคเคน เฮโรอีน LSD MDMA และ Methamphetamine (ยาบ้า) ซึ่งต้องอาศัยสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นในการผลิต

³⁰ Ibid., p. 2.

กฎหมายที่รัฐบาลกลางสหรัฐใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด คือ Title 21 ของ U.S. Code ใน Chapter 13 ว่าด้วยการป้องกันและควบคุมการใช้จ่ายในทางที่ผิด³¹ หรือที่นิยมเรียกว่า Controlled Substances Act (CSA) ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดียวกับที่ใช้ในการควบคุมยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ หน่วยงานปราบปรามยาเสพติด (Drug Enforcement Administration: DEA) สังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวง กฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง แสดงให้เห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเอาใจใส่และให้ความสำคัญกับปัญหานี้มาโดยตลอด การแก้ไขกฎหมายครั้งที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ได้แก่

(1) การแก้ไขเพิ่มเติมโดย Chemical Diversion and Trafficking Act (CDTA) ในปี ค.ศ. 1988 เพื่อกำหนดให้ผู้ทำธุรกรรม (Transaction) เกี่ยวกับสารเคมีต้องจดบันทึกและรายงานการทำธุรกรรมต่ออัยการสูงสุด รวมทั้งกำหนดให้ต้องแจ้งการนำเข้าและส่งออกสารเคมีล่วงหน้า โดยเฉพาะสารเคมีประเภท ephedrine และ pseudoephedrine ซึ่งใช้ในการผลิต Methamphetamine (ยาบ้า) ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้ผลิตสารเคมีประเทศแรกที่น่ามาตรการในลักษณะนี้มาใช้ และยังให้อำนาจหน่วยงานปราบปรามยาเสพติด (Drug Enforcement Administration: DEA) ในการยับยั้งการส่งออกสารเคมีที่น่าสงสัยจากประเทศสหรัฐอเมริกาไปยังประเทศอื่นด้วย

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมโดย Domestic Chemical Diversion Control Act (DCDCA) ในปี ค.ศ. 1993 เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย CDTA ที่เคยยกเว้นไว้ว่าธุรกรรมที่เกี่ยวกับ ephedrine ซึ่งอยู่ในรูปของยา เช่น เป็นเม็ด หรือแคปซูล ไม่ต้องจดบันทึกและไม่ต้องรายงาน ซึ่งทำให้เกิดการลักลอบซื้อขาย Ephedrine ลักษณะนี้ในปริมาณมากเพื่อนำไปใช้ในการผลิต Methamphetamine (ยาบ้า) นอกจากนั้นกฎหมาย DCDCA ยังกำหนดให้ผู้จำหน่าย ผู้นำเข้า และผู้ส่งออกสารเคมีต้องจดทะเบียนต่ออัยการสูงสุด เพื่อที่อัยการสูงสุดจะได้มีอำนาจในการปฏิเสธการจดทะเบียน หรือเพิกถอนการจดทะเบียนได้ หากบริษัทดังกล่าวมีพฤติกรรมน่าสงสัย โดยไม่ต้องพิสูจน์ถึงเจตนาในทางอาญา

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมโดย Comprehensive Methamphetamine Control Act (MCA) ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิต Methamphetamine (ยาบ้า) เป็นพิเศษและอุดช่องว่างของกฎหมายฉบับก่อน โดยการควบคุมยาที่ถูกกฎหมายแต่มีส่วนผสมของสาร

³¹ Title 21, U.S. Code, Chapter 13, Drug Abuse Prevention and Control

เคมีที่ใช้ผลิตยาบ้าประเภท ephedrine pseudoephedrine และ phenyl-propanolamine (PPA) และเพิ่มโทษผู้ผลิต นำเข้า ส่งออกและจำหน่ายสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาบ้าให้มีอัตราโทษจำคุกสูงสุด 10 ปี สำหรับการกระทำผิดครั้งแรก และ 20 ปีสำหรับการกระทำผิดครั้งต่อไป รวมทั้งขยายเขตอำนาจรัฐ (Long Arm Jurisdiction) เหนือการผลิตและจำหน่ายสารเคมีที่แม้กระทำนอกประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าเจตนาจะลักลอบนำเข้ามายังประเทศสหรัฐอเมริกาให้เป็นความผิดอาญาและสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ รวมทั้งจัดตั้งคณะที่ปรึกษาและคณะทำงานเพื่อเสนอแนะมาตรการในการป้องกันและให้ความรู้แก่ภาคอุตสาหกรรมในการบ่งชี้ธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือผิดปกติด้วย

สาระสำคัญของมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดตามกฎหมาย CSA สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ก. ประเภทของสารเคมีที่ถูกควบคุม (Listed Chemical)

จากการศึกษาพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาควบคุมสารเคมีครบ 23 ชนิดที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 กำหนด และควบคุมมากกว่าที่อนุสัญญา กำหนดไว้ด้วยซ้ำ โดยกฎหมาย CSA ได้แบ่งประเภทสารเคมีที่ถูกควบคุมออกเป็น 2 บัญชี ได้แก่ บัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2³²

สารเคมีในบัญชีที่ 1 (List I Chemical) ได้แก่ สารเคมีที่อัยการสูงสุดประกาศว่าเป็นสารเคมีที่ใช้เป็นสารสำคัญในการผลิตสารภายใต้การควบคุม (Controlled Substances) ประกอบด้วยสารเคมีจำนวน 27 ชนิด ดังต่อไปนี้

Anthranilic acid	Benzyl cyanide	Ephedrine
Ergometrine	Ergotamine	N-Acetylanthranilic acid
Norpseudoephedrine	Phenylpropanolamine	Piperidine
Pseudoephedrine	3,4-Methylenedioxyphenyl-2-propanone	
Methylamine	Ethylamine	Propionic anhydride
Isosafrole	Safrole	Piperonal
N-Methylephedrine	N-methypseudoephedrine	Nitroethane

³² มาตรา 802 (33), (34) และ (35)

Benzaldehyde	Hydriodic acid	Phenylacetic acid
gamma-Butyrolactone	Red Phosphorus	White Phosphorus
Hypophosphorous acid		

สำหรับสารเคมีในบัญชีที่ 2 (List II Chemical) ได้แก่ สารเคมีอื่นนอกเหนือจากสารเคมีในบัญชีที่ 1 ซึ่งอัยการสูงสุดประกาศกำหนด ประกอบด้วยสารเคมีจำนวน 11 ชนิด ดังต่อไปนี้

Acetic anhydride	Acetone	Benzyl chloride
Ethyl ether	Potassium permanganate	Methyl Ethyl Ketone
Toluene	Iodine	Hydrochloric acid
Sulphuric acid	Methyl Isobutyl Ketone	

สำหรับสารอีก 2 ชนิดซึ่งอยู่ในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 คือ Lysergic acid และ 1-phenyl-2-propanone นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ควบคุมในฐานะที่เป็น "สารภายใต้การควบคุม" (Controlled Substance)³³ ในประเภทที่ 3 (Schedule III) และประเภทที่ 2 (Schedule II) ตามลำดับ โดยใช้มาตรการในการควบคุมภายใต้กฎหมาย CSA เช่นกัน แต่มีความแตกต่างจากการควบคุมสารเคมีในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 (Listed Chemical) เล็กน้อย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ข. การควบคุมการผลิตและการจำหน่ายสารเคมี

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ปฏิบัติตามข้อ 12 วรรค 8 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 โดยการกำหนดมาตรการดังต่อไปนี้ไว้ในกฎหมาย CSA เพื่อติดตามตรวจสอบการผลิตและจำหน่ายสารเคมี

1. บุคคลใดจะผลิต หรือจำหน่ายสารเคมีในบัญชีที่ 1 ต้องจดทะเบียนเป็นรายปีต่ออัยการสูงสุด และสามารถผลิต หรือจำหน่ายสารเคมีได้ตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต³⁴

³³ ตามกฎหมาย CSA ได้แบ่งสารภายใต้การควบคุมออกเป็น 5 ตาราง ตามปริมาณการใช้ในทางที่ผิด ประโยชน์ในทางการแพทย์ และผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจ เช่น เฮโรอีนและกัญชาเป็นสารในประเภทที่ 1, ฝิ่นเป็นสารในประเภทที่ 2, แอมเฟตามีนเป็นสารในประเภทที่ 3 เป็นต้น

³⁴ มาตรา 822

2. อัยการสูงสุดอาจอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอจำหน่ายสารเคมีในบัญชีที่ 1 หากเห็นว่าไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ โดยพิจารณาจาก

- ผู้ขอได้ควบคุมดูแลมิให้เกิดการรั่วไหลของสารเคมีไปในทางที่ผิดกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
- ผู้ขอได้ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารเคมีทั้งของรัฐบาลกลางและของมลรัฐหรือไม่
- ผู้ขอเคยมีประวัติเรื่องการฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐบาลกลาง หรือของมลรัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด หรือสารเคมีมาก่อนหรือไม่
- ประสบการณ์ในอดีตของผู้ขอเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายสารเคมี
- ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขและความปลอดภัย³⁵

3. อัยการสูงสุดอาจปฏิเสธ เพิกถอน หรือระงับการจดทะเบียนสารเคมีดังกล่าวได้ หากพบว่าผู้จดทะเบียนปลอมแปลงเอกสารที่ยื่นขอจดทะเบียนในสาระสำคัญ หรือถูกลงโทษตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดหรือสารเคมี หรือถูกยกเลิก หรือระงับใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนตามกฎหมายฉบับนี้หรือตามกฎหมายของมลรัฐ³⁶

ค. การจัดบันทึกและการรายงานธุรกรรม (Transaction) ที่เกี่ยวกับสารเคมี

เพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ข้อ 12 วรรค 8 และ วรรค 9 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีควบคุมมิให้ผู้ผลิต และผู้จำหน่ายครอบครองสารเคมีเกินกว่าความจำเป็นในการประกอบ การ และกำหนดให้ประเทศภาคีจัดให้มีระบบติดตามความเคลื่อนไหวของสารเคมีทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดมาตรการดังต่อไปนี้ไว้ในกฎหมาย CSA

³⁵ มาตรา 823 (h)

³⁶ มาตรา 824

1. ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทน หรือนายหน้า ซึ่งทำธุรกรรม เกี่ยวกับสารเคมีทั้งในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 เกินกว่าปริมาณขั้นต่ำที่อัยการกำหนด ต้องจัดทำบันทึกเกี่ยวกับธุรกรรม และเก็บไว้เป็นระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ทำธุรกรรม

บันทึกเกี่ยวกับธุรกรรมดังกล่าวต้องประกอบด้วยรายละเอียด ได้แก่ วันที่ทำธุรกรรม, ชื่อของผู้ทำธุรกรรม, ปริมาณและลักษณะของสารเคมี รวมทั้งรายละเอียดของการจำหน่ายจ่ายโอน และอัยการสูงสุดสามารถขอเรียกตรวจและขอสำเนาบันทึกดังกล่าวได้

ผู้ทำธุรกรรมทุกฝ่ายมีหน้าที่ต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งแสดงเอกสารเพื่อพิสูจน์ว่าตนคือใคร³⁷

2. ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทน หรือนายหน้า ซึ่งทำธุรกรรม เกี่ยวกับสารเคมีทั้งในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมหรือสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ธุรกรรมซึ่งมีปริมาณสารเคมีที่ผิดปกติ, มีวิธีการจ่ายเงินหรือการจัดส่งที่ผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์อื่นที่ทำให้เชื่อว่าจะมีการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้

- ธุรกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีลักษณะตามที่อัยการสูงสุดได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้า

- การสูญหายของสารเคมีซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของตนที่ผิดปกติหรือในปริมาณมาก

ทั้งนี้ การรายงานดังกล่าวให้กระทำในโอกาสแรกที่สามารถกระทำได้³⁸

3. ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทน หรือนายหน้า ซึ่งทำธุรกรรม กับบุคคลอื่นที่ไม่ถูกควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้ โดยธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับสารเคมีประเภท ephedrine, pseudoephedrine หรือ phenylpropanolamine และได้ใช้ หรือพยายามจะใช้วิธีการส่งมอบทางไปรษณีย์ จะต้องรายงานธุรกรรมดังกล่าวเป็นรายเดือนต่ออัยการสูงสุด

³⁷ มาตรา 830 (a)

³⁸ มาตรา 830 (b) (1)

รายงานดังกล่าวต้องประกอบด้วยรายละเอียด ได้แก่ ชื่อผู้ซื้อ, ปริมาณและลักษณะของสารเคมี และที่อยู่ซึ่งสารเคมีถูกส่งไป³⁹

4. เมื่อได้มีการรายงานข้อมูลดังกล่าวแล้ว ให้รัฐบาลรักษาข้อมูลนั้นเป็นความลับ เว้นแต่การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ กฎหมายศุลกากร หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

หากมีการฝ่าฝืน ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ แต่ห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่หน่วยปราบปรามยาเสพติด (Drug Enforcement Administration: DEA)⁴⁰

ง. ความผิดและบทลงโทษ

เพื่อให้เป็นไปตามข้อ 3 วรรค 1 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีกำหนดให้การกระทำต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติดเป็นความผิดที่มีระวางโทษในอัตราที่เหมาะสม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดความผิดและบทลงโทษดังต่อไปนี้ไว้ในกฎหมาย CSA

1. บุคคลใดกระทำการต่อไปนี้ โดยรู้หรือโดยเจตนา ต้องระวางโทษปรับ หรือระวางโทษจำคุกไม่เกิน 20 ปีสำหรับกรณีที่เป็นกรกระทำตามข้อ 1.1 และ 1.2 ซึ่งเกี่ยวกับสารเคมีในบัญชีที่ 1 หรือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีสำหรับกรณีอื่นๆ หรือทั้งจำทั้งปรับ

1.1 ครอบครองสารเคมีที่ถูกควบคุมโดยมีเจตนาที่จะผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เว้นแต่ได้รับอนุญาต

1.2 ครอบครองหรือจำหน่ายสารเคมีที่ถูกควบคุมโดยรู้หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เว้นแต่ได้รับอนุญาต

³⁹ มาตรา 830 (b) (3)

⁴⁰ มาตรา 830 (c)

1.3 มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการเก็บบันทึก หรือการรายงานตามมาตรา 830 โดยการได้มา หรือจำหน่ายสารเคมีที่ถูกควบคุม ในปริมาณน้อยเพื่อจะได้ไม่ต้องรายงานตามที่กฎหมายกำหนด

บุคคลใดที่ถูกลงโทษเพราะฝ่าฝืนมาตรานี้ อาจถูกห้ามมิให้ทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการได้มา การจำหน่าย การผลิต การส่งออก และการนำเข้าสู่สารเคมีที่ถูกควบคุม เป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี

บุคคลใดเจตนาจำหน่ายสารเคมีที่ถูกควบคุมโดยฝ่าฝืนมาตรานี้ ต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

บุคคลใดครอบครองสารเคมีที่ถูกควบคุมโดยรู้ว่ามีได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติเรื่องการจดบันทึกหรือการรายงาน หรือภายหลังจากที่รู้เช่นนั้น ก็ได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขการฝ่าฝืนนั้น ต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴¹

2. บุคคลใดจำหน่ายสารเคมีที่ถูกควบคุม หรือสารเคมีที่อัยการสูงสุดประกาศกำหนดให้เป็นสารที่ต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ (Special Surveillance List) แก่บุคคลซึ่งใช้หรือจะใช้สารเคมีดังกล่าวในการผลิตยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ และไม่ระมัดระวังมิให้มีการใช้สารดังกล่าวไปในทางที่ผิดกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับทางแพ่งไม่เกิน 25,000 เหรียญ⁴²

3. บุคคลใดนำสารเคมีที่ถูกควบคุมอย่างน้อย 1 ชนิดไปรวมกับสารเคมีอีกชนิดหนึ่งเพื่อสร้างสารประกอบทางเคมี (Chemical Mixture) และเพื่อหลีกเลี่ยงบทบัญญัติมาตรา 830 เรื่องการจดบันทึกและการรายงาน หรือ จำหน่าย นำเข้า ส่งออกสารเคมีในบัญชีที่ 1 โดยไม่จดทะเบียนตามกฎหมาย⁴³

4. บุคคลใดพยายามกระทำความผิด หรือสมคบกันเพื่อกระทำความผิดที่กำหนดไว้ข้างต้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับที่ได้กระทำความผิดนั้นสำเร็จ⁴⁴

⁴¹ มาตรา 841 (d) (f) และ (g)

⁴² มาตรา 842 (a) (11) และ (c)

⁴³ มาตรา 843 (a) (8) และ (9)

⁴⁴ มาตรา 846

จ. การริบและการทำลายสารเคมี

กฎหมาย CSA กำหนดให้ริบสารเคมีที่มีการนำเข้า ส่งออก ผลิต ครอบครอง จำหน่าย หรือได้มา โดยฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ ตกเป็นของประเทศสหรัฐอเมริกา และให้อัยการสูงสุดมีอำนาจในการเก็บรักษา อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ หรือทำลายตามความจำเป็น⁴⁵ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 12 วรรค 9 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988

ฉ. การควบคุมการนำเข้าและการส่งออกสารเคมี

เพื่อให้สอดคล้องกับข้อ 12 วรรค 9 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีมีระบบในการติดตามความเคลื่อนไหวของการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับสารเคมีโดยอาศัยความร่วมมือจากผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงบัญญัติมาตรการดังต่อไปนี้ไว้ในกฎหมาย CSA

1. ห้ามมิให้บุคคลใดนำเข้า หรือส่งออกสารเคมีในบัญชีที่ 1 เว้นแต่ได้จดทะเบียนต่ออัยการสูงสุดแล้ว⁴⁶ ในการอนุญาตการจดทะเบียนดังกล่าว ให้อัยการสูงสุดพิจารณาจากข้อมูลทำนองเดียวกับกรณีที่อนุญาตให้มีการผลิต หรือจำหน่ายสารเคมีในบัญชีที่ 1 และให้อนุญาตได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี⁴⁷

2. ห้ามมิให้บุคคลใดผลิต หรือจำหน่ายสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยเจตนาหรือรู้ว่าจะมีการลักลอบนำเข้าสารเคมีนั้นไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา

ห้ามมิให้บุคคลใด ไม่ว่าจะมีส่วนชาติอเมริกันหรือไม่ ซึ่งอยู่บนอากาศยานที่เจ้าของเป็นชาวอเมริกัน หรือจดทะเบียนที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลิต จำหน่าย หรือครอบครองเพื่อจำหน่ายสารเคมีที่ถูกควบคุม

⁴⁵ มาตรา 881

⁴⁶ มาตรา 957

⁴⁷ มาตรา 958

บทบัญญัติตามมาตรานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการผลิตและจำหน่ายสารเคมีที่เกิดขึ้นนอกประเทศสหรัฐอเมริกา และให้ฟ้องร้องดำเนินคดีแก่บุคคลนั้นต่อศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเหนือบริเวณที่บุคคลนั้นเดินทางเข้าไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาหรือต่อศาลชั้นต้นแห่ง District of Columbia⁴⁸

3. ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทน หรือนายหน้า ซึ่งจะนำเข้า หรือส่งออก สารเคมีที่ถูกควบคุม ต้องแจ้งต่ออัยการสูงสุด ล่วงหน้าเป็นระยะเวลา 15 วัน ก่อนการทำธุรกรรม

แต่บทบัญญัตินี้ มิให้ใช้บังคับกับธุรกรรมของลูกค้าประจำ หรือผู้นำเข้าเป็นประจำ ซึ่งมีลักษณะที่อัยการสูงสุดประกาศกำหนด

อัยการสูงสุดมีอำนาจระงับการนำเข้า หรือส่งออกสารเคมี หรือยกเลิกการเป็นลูกค้าประจำ หรือผู้นำเข้าเป็นประจำข้างต้นได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการลักลอบนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติด

อัยการสูงสุดมีอำนาจกำหนดให้การส่งออกทุกรายที่มาจากบางประเทศ ถึงแม้จะเป็นลูกค้าประจำ ต้องแจ้งการส่งออกต่ออัยการสูงสุดล่วงหน้าเป็นระยะเวลา 15 วัน ก่อนการทำธุรกรรมหรืออัยการสูงสุดอาจยกเว้นการแจ้งล่วงหน้าดังกล่าวสำหรับการนำเข้าหรือส่งออกที่มาจากบางประเทศ โดยให้รายงานเป็นครั้งคราวแทน⁴⁹

ข. ความผิดและบทลงโทษ

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติความผิดและบทลงโทษต่อไปนี้ไว้ในกฎหมาย CSA เพื่อให้สอดคล้องกับข้อ 3 วรรค 1 ของอนุสัญญา ค.ศ. 1988 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีกำหนดให้การกระทำต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติดเป็นความผิดที่มีระวางโทษในอัตราที่เหมาะสม

1. บุคคลใดกระทำการดังต่อไปนี้ โดยรู้อยู่ หรือโดยเจตนา

⁴⁸ มาตรา 959

⁴⁹ มาตรา 971

1.1 นำเข้า หรือส่งออกสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยเจตนาที่จะผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท โดยฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้

1.2 ส่งออก เป็นตัวแทน หรือนายหน้าในธุรกรรมที่เกี่ยวกับสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศผู้ส่งออก

1.3 นำเข้า หรือส่งออกสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าสารเคมีนั้นจะถูกนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทโดยฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้

1.4 ส่งออก เป็นตัวแทน หรือนายหน้าในธุรกรรมที่เกี่ยวกับสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าสารเคมีนั้นจะถูกนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทโดยฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศผู้ส่งออก

1.5 นำเข้า หรือส่งออกสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการจับตาดู และการรายงานตามมาตรา 971 โดยการแสดงเท็จต่ออัยการสูงสุดว่าธุรกรรมนั้นเข้าข่ายยกเว้นเพื่อที่จะไม่ต้องรายงานการนำเข้าหรือส่งออกต่ออัยการสูงสุดล่วงหน้า 15 วันก่อนการนำเข้าหรือส่งออกสารเคมีนั้น

1.6 นำเข้า หรือส่งออกสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยฝ่าฝืนมาตรา 957 หรือมาตรา 971

1.7 ผลิต ครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยฝ่าฝืนมาตรา 959

ต้องระวางโทษปรับ หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปีสำหรับกรณี 1.1 หรือ 1.3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับสารเคมีในบัญชีที่ 1 หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปีสำหรับกรณีอื่น หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁰

2. บุคคลใดละเว้นไม่แจ้งต่ออัยการสูงสุดถึงการนำเข้า หรือส่งออกตามที่กำหนดในมาตรา 971 ต้องระวางโทษปรับทางแพ่งไม่เกิน 25,000 เหรียญ⁵¹

⁵⁰ มาตรา 960

⁵¹ มาตรา 961

3. บุคคลใดพยายามกระทำความผิด หรือสมคบกันเพื่อกระทำความผิดที่กำหนดไว้ข้างต้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับที่ได้กระทำความผิดนั้นสำเร็จ⁵²

ข. การริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

เมื่อบุคคลใดถูกลงโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ตามกฎหมายฉบับนี้ ให้ริบทรัพย์สินต่างๆที่ได้มาจากการกระทำความผิดดังกล่าวทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม และให้ตกเป็นของ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยไม่ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายมลรัฐ⁵³ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 5 ของอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ค.ศ. 1988 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีทำการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อให้ไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว

สำหรับการควบคุมสาร Lysergic acid และ 1-phenyl-2-propanone นั้น เนื่องจาก ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดให้สาร 2 ชนิดนี้เป็น สารภายใต้การควบคุม (Controlled Substance) แทนที่จะเป็นสารเคมี (Listed chemical) มาตรการที่ใช้ในการควบคุมจึงมีความแตกต่างกันเล็กน้อย แต่ก็เกินไปโดยสอดคล้องกับข้อ 12 วรรค 8 และวรรค 9 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ดังต่อไปนี้

1. ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสาร 2 ชนิดข้างต้น ต้องจดทะเบียนเป็นรายปีต่ออัยการสูงสุด โดยใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับที่ใช้ในการควบคุมสารเคมีซึ่งได้กล่าวไปข้างต้น⁵⁴ บุคคลใดฝ่าฝืนไม่จดทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีของ 1-phenyl-2-propanone หรือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีของ Lysergic acid⁵⁵

2. การจำหน่ายสารทั้ง 2 ชนิดข้างต้น ต้องปิดฉลากที่ภาชนะหรือสิ่งที่ใช้บรรจุเพื่อระบุถึงสารดังกล่าว และภาชนะหรือสิ่งที่ใช้บรรจุนั้น ต้องมีการปิดผนึกที่แข็งแรง⁵⁶ บุคคลใดฝ่าฝืน ไม่ปิดฉลาก

⁵² มาตรา 963

⁵³ มาตรา 853

⁵⁴ มาตรา 822 มาตรา 823 และมาตรา 824

⁵⁵ มาตรา 341

⁵⁶ มาตรา 825

เอาออก เปลี่ยนฉลาก หรือลบข้อความในฉลาก หรือเปิด ทำลายฉลาก หรือเคลื่อนย้ายสารภายใต้การปิดฉลากดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับทางแพ่งไม่เกิน 25,000 เหรียญ⁵⁷

3. อัยการสูงสุดมีอำนาจในการกำหนดโควต้าสำหรับการผลิตสารภายใต้การควบคุมในแต่ละปี เพื่อให้ประโยชน์ในทางการแพทย์ วิทยาศาสตร์ วิจัย อุตสาหกรรม การส่งออก หรือสำรองไว้ในคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา⁵⁸ บุคคลใดผลิตเกินโควต้าที่กำหนด ต้องระวางโทษปรับทางแพ่งไม่เกิน 25,000 เหรียญ⁵⁹

4. ในแต่ละปี ให้ผู้ขออนุญาตผลิตหรือจำหน่ายสารภายใต้การควบคุมจัดบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับสารที่มีอยู่ในสต็อก จัดบันทึกการผลิต ได้มา หรือขายไปซึ่งสารดังกล่าว โดยให้เก็บไว้อย่างน้อย 2 ปี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขอเรียกตรวจได้⁶⁰ บุคคลใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษปรับทางแพ่งไม่เกิน 25,000 เหรียญ⁶¹

5. การจำหน่ายสารทั้ง 2 ชนิดข้างต้นโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่แพทย์ จะต้องมีใบสั่งยา (Prescription)⁶² บุคคลใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษปรับทางแพ่งไม่เกิน 25,000 เหรียญ⁶³

6. บุคคลใดครอบครองสารทั้ง 2 ชนิดข้างต้น โดยฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับตั้งแต่ 1,000 เหรียญขึ้นไป หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁴

7. ให้รับสารทั้ง 2 ชนิดข้างต้นที่ผลิต จำหน่าย หรือได้มาโดยฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ตกเป็นของประเทศสหรัฐอเมริกา และอัยการสูงสุดมีอำนาจในการเก็บรักษา อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ หรือทำลายตามความจำเป็น⁶⁵

⁵⁷ มาตรา 842

⁵⁸ มาตรา 826

⁵⁹ มาตรา 842 (b)

⁶⁰ มาตรา 827

⁶¹ มาตรา 842

⁶² มาตรา 829

⁶³ มาตรา 842

⁶⁴ มาตรา 844

⁶⁵ มาตรา 881

8. ห้ามมิให้นำเข้าสารทั้ง 2 ชนิดข้างต้นมายังประเทศสหรัฐอเมริกา เว้นแต่ในกรณีที่ยกการสูงสุดอนุญาตในกรณีจำเป็น⁶⁶

9. ห้ามมิให้ส่งออกสารทั้ง 2 ชนิดข้างต้นจากประเทศสหรัฐอเมริกา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด⁶⁷

10. การนำสาร 2 ชนิดข้างต้นผ่านประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถทำได้โดยการแจ้งล่วงหน้าต่ออัยการสูงสุด⁶⁸

หน่วยปราบปรามยาเสพติด (Drug Enforcement Administration: DEA) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกฎหมายฉบับนี้ ได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นภายในเพื่อดูแลเรื่องการควบคุมสารเคมีโดยตรง เรียกว่า “Office of Diversion Control (OD)” ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ทั้งเจ้าหน้าที่สืบสวน นักเคมี เภสัชกร และพนักงานที่ทำหน้าที่รับจดทะเบียน รวมประมาณ 145 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานทั้งระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม การยกย่องและประกาศใช้ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมาย การปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การควบคุมการนำเข้าและส่งออกสารเคมี และการฝึกอบรม นอกจากนี้ ยังได้จัดให้มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเรื่องการควบคุมสารเคมีประจำอยู่ตามสำนักงานสาขาของหน่วยปราบปรามยาเสพติด (DEA) รวมทั้งประจำการในต่างประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่บางประเทศอีกด้วย

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมาย ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยร่วมกับคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) และคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Control Board: INCB) ได้ริเริ่มให้มี “Multilateral Reporting Initiative” เพื่อส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ รายงานข้อมูลเรื่องสารเคมีไปยังประเทศอื่นๆ ด้วยความสมัครใจแบบไม่เป็นทางการเพื่อช่วยในการหาธุรกรรมที่น่าสงสัย โดยในแต่ละเดือนประเทศสหรัฐอเมริกาได้แจ้งข้อมูลไปยังประเทศต่างๆ ไม่ต่ำกว่า 200 ฉบับ

⁶⁶ มาตรา 952

⁶⁷ มาตรา 953

⁶⁸ มาตรา 954

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ใช้ปฏิบัติการพิเศษต่างๆ เพื่อติดตามและเฝ้าดูเครือข่ายการลักลอบนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติด ได้แก่ ปฏิบัติการ "Operation Backtrack" ซึ่งเน้นติดตามบรรดาบริษัทซึ่งจำหน่ายสารเคมีที่ใช้ผลิตยาบ้าโดยฝ่าฝืนกฎหมาย โดยนับตั้งแต่เริ่มปฏิบัติการในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997 จนถึงปี ค.ศ. 1999 ปฏิบัติการนี้ช่วยให้สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ 146 ครั้ง และริบทรัพย์สินได้ถึง 9.6 ล้านดอลลาร์ รวมทั้งสามารถริบสารเคมีที่ใช้ผลิต Methamphetamine (ยาบ้า) ได้ในปริมาณ 9,400 ปอนด์⁶⁹ นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้ปฏิบัติการ "Operation purple" ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง 7 ประเทศผู้ผลิตสารเคมีประเภท potassium permanganate ซึ่งใช้ในการผลิตโคเคน โดยเฝ้าระวังการขนส่งที่มีปริมาณเกินกว่า 100 กิโลกรัมขึ้นไป เพียงแค่ช่วงเวลา 7 เดือน ปฏิบัติการนี้ส่งผลให้สามารถยับยั้งการขนส่งที่ผิดกฎหมายได้ 24 ครั้ง รวมปริมาณสารเคมีที่ยึดได้ 1.7 ล้านกิโลกรัม ซึ่งใช้ผลิตโคเคนได้มากถึง 17 ล้านกิโลกรัม⁷⁰

ประสิทธิภาพของมาตรการต่างๆ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ในการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด สามารถพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงต่างๆดังต่อไปนี้⁷¹

1. เพียงแค่ 3 ปีแรก หลังจากกฎหมาย CDTA มีผลใช้บังคับ ประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถทำลายแหล่งผลิตยาเสพติดได้ในปริมาณมากกว่าที่เคยทำเมื่อ 30 ปีก่อนรวมกัน และทำให้การลักลอบผลิตยาเสพติดมีปริมาณลดลงถึงร้อยละ 61

2. ผู้กระทำความผิดได้สนองตอบอย่างรวดเร็วต่อมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดขึ้น เช่น ภายในเดือนแรกหลังจากที่กฎหมาย CDTA มีผลใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมาย CDTA ควบคุมสาร ephedrine ที่เป็นผง (Ephedrine powder) แต่ไม่ได้ควบคุม Ephedrine ที่อยู่ในรูปของยา เช่น เป็นเม็ด (Ephedrine tablets) ผู้กระทำความผิดจึงหันไปใช้ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้หน่วยปราบปรามยาเสพติด (DEA) สามารถจับกุมผู้ผลิต Methamphetamine (ยาบ้า) โดยใช้ Ephedrine ที่เป็นเม็ดได้ในจำนวนมาก นอกจากนั้น เมื่อกฎหมาย CCDAC มีผลใช้บังคับ ผู้กระทำความผิดก็พยายามหาช่องว่างของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งไม่ควบคุมสารเคมีประเภท pseudoephedrine ที่อยู่ในรูปของยา

⁶⁹ US Government, National Drug Control Strategy: 2000 Annual Report (Washington DC: US Government Printing House, 2000), p. 70.

⁷⁰ Ibid., p. 88.

⁷¹ Available from http://www.dea diversion.usdoj.gov/pubs/substance/precursor_cntrl.htm

(Pseudoephedrine tablets) ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1994 หน่วยปราบปรามยาเสพติดสามารถทำลายแหล่งผลิต Methamphetamine (ยาบ้า) ที่ใช้สารเคมีในลักษณะนี้ได้ถึง 28 แห่ง และในปี ค.ศ. 1995 หน่วยปราบปรามยาเสพติดสามารถเปิดโปงบริษัทขายรายใหญ่ผู้ผลิต ephedrine และ pseudoephedrine ในรูปของยาเม็ด ซึ่งใช้ชื่อบริษัทอื่นอีกหลายบริษัทบังหน้า เพื่อขายยาเหล่านี้ให้กับผู้ผลิตยาบ้า ทำให้สามารถยึด pseudoephedrine ปริมาณ 60 มิลลิกรัม ได้ถึง 20 ล้านเม็ด ซึ่งซื้อขายกันในราคา 180,000 เหรียญ

3. ในช่วง ปี ค.ศ. 1989 ถึง ค.ศ. 1993 กว่าร้อยละ 80 ของแหล่งผลิตที่ถูกทำลายโดยหน่วยปราบปรามยาเสพติด (DEA) คือ แหล่งผลิต Methamphetamine (ยาบ้า) ในขณะที่ภาพรวมของแหล่งผลิตยาเสพติดทุกชนิดมีปริมาณลดลงอันเป็นผลมาจากมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสารเคมีที่เข้มงวดขึ้น

4. หน่วยปราบปรามยาเสพติดสามารถจับกุมผู้ลักลอบนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติดได้ง่ายขึ้น เพราะกฎหมายกำหนดให้ผู้ทำธุรกรรมเกี่ยวกับสารเคมีต้องจดทะเบียน ต้องจดบันทึก และต้องรายงานการทำธุรกรรมต่างๆต่ออัยการสูงสุด ดังตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1999

คดีที่เกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดสามารถจับกุมผู้ขายสินค้า และช่างทำผมได้ที่เมืองโอคลาโฮมาซิตี ช้อหากระทำความผิด 34 กระทั่ง ทั้งข้อหาสมคบ ข้อหาจำหน่าย pseudoephedrine โดยผิดกฎหมาย และข้อหาฟอกเงิน คดีนี้ยังโยงไปถึงการซื้อขายและส่ง pseudoephedrine กว่า 200 ล้านเม็ด ซึ่งมุ่งหน้าไปยังมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ผู้ต้องหาทั้งสองสามารถทำกำไรจากการกระทำความผิดดังกล่าวจำนวนหลายล้านเหรียญ และพยายามปกปิดการกระทำความผิดโดยการปลอมเอกสารเกี่ยวกับการขนส่ง และปลอมบันทึกที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับลูกค้า ในที่สุดศาลก็พิพากษาจำคุกช่างทำผมเป็นเวลา 10 ปี และปรับ 100,000 เหรียญ ส่วนผู้ขายสินค้าต้องระวางโทษจำคุกเป็นเวลา 8 ปี

คดีที่เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1999 เจ้าหน้าที่ของหน่วยปราบปรามยาเสพติด (DEA) ได้เข้าจับกุมผู้ประกอบการ 9 แห่งใน Salt Lake County มลรัฐยูทาห์ ข้อหาจำหน่ายสารเคมีเพื่อใช้ในการผลิตยาบ้า และเมื่อทำการสอบสวนต่อไปอีก 4 เดือน ก็สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยได้อีก 11 คน ข้อหาจำหน่ายสารเคมีประเภท pseudoephedrine ในปริมาณมากโดยฝ่าฝืนกฎหมายทั้งของรัฐ

บาลกลางและของมลรัฐ ทั้งที่ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ได้ปลอมตัวเข้าไปซื้อสารเคมีโดยทำให้เจ้าของร้านรู้ว่าจะนำไปใช้ผลิต Methamphetamine (ยาบ้า) แต่เจ้าของร้านก็ยังขายให้

คดีที่เกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 เกิดขึ้นจาก Del City มลรัฐโอคลาโฮมาถูกจับในข้อหาจำหน่าย pseudoephedrine โดยฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าของร้านขายยาได้จำหน่าย pseudoephedrine ในปริมาณกว่า 87,000 เม็ด ในช่วงเวลา 5 สัปดาห์ ทั้งที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า pseudoephedrine นั้นจะถูกนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด

ที่ผ่านมา ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้าเป็นภาคีและได้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 อย่างจริงจัง และประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มใช้มาตรการที่แม้ไม่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญา แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาเห็นว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นตัวอย่างให้กับประเทศอื่นและส่งเสริมให้ประเทศอื่นนำมามาตรการดังกล่าวไปใช้ รวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกายังมีบทบาทสำคัญในการเสนอข้อคิดเห็นต่างๆที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้นในการประชุมระหว่างประเทศทั้งในระดับสหประชาชาติ และการประชุมขององค์การนาารัฐอเมริกัน (Organization of American States: OAS) ซึ่งเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิกอยู่ด้วย รวมทั้งเป็นผู้ผลักดันให้มีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมี (Chemical Action Task Force: CATF) ขึ้นใน ปี ค.ศ. 1990 ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในข้อ 3.2.2 และข้อ 3.4.2 ตามลำดับ

นอกจากนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ร่วมมือกับประเทศหรือภูมิภาคที่มีปัญหาร่วมกันเพื่อประโยชน์ในการควบคุมสารตั้งต้น เช่น การจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเรื่องการควบคุมสารตั้งต้น การเข้าร่วมในปฏิบัติการ "Operation Purple" การลงนามในแถลงการณ์ร่วมกันระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโกเพื่อร่วมมือกันในการควบคุมสารตั้งต้นซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในข้อ 3.3.1 รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มละตินอเมริกาเพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ประเทศอาร์เจนตินา บราซิล โคลัมเบีย และเวเนซุเอลา⁷²

⁷² US Government, National Drug Control Strategy: 2000 Annual Report, pp.83-86.

3.1.4.2 ประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการผลิต จำหน่าย บริโภค และส่งออก สารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้า ยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งประเทศเยอรมนีได้เข้าเป็นภาคีแล้วเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 ดังนั้น เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญารวมทั้งกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้อง ประเทศเยอรมนีจึงยกร่างกฎหมายเพื่อควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดขึ้น เรียกว่า Precursors Monitoring Act⁷³ ลงวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1994 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา และควบคุมสารเคมีทั้ง 23 ชนิดครบตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญา โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ก. วัตถุประสงค์ของกฎหมาย⁷⁴

1. ป้องกันการเบี่ยงเบน (Diversion) ของสารตั้งต้น (Precursor) ที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด
2. กำหนดความผิดอาญาและความผิดในทางบริหารแก่การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่เรียกว่า Council Regulation (EEC) No. 3677/90 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ

ข. การกำหนดความผิดอาญาและบทลงโทษ

เพื่อให้สอดคล้องกับข้อ 3 วรรค 1 ของอนุสัญญา ค.ศ. 1988 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคี กำหนดให้การกระทำต่างๆ เพื่อนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติดเป็นความผิดและมีบทลงโทษในอัตราที่เหมาะสม ประเทศเยอรมนีจึงบัญญัติไว้ในกฎหมายดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้ผลิต ส่งออก นำเข้า นำผ่าน จำหน่าย จัดหาให้ ซื้อ หรือได้มาด้วยวิธีใดๆ ซึ่งสารตั้งต้น หากสารตั้งต้นนั้นจะถูกนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด⁷⁵ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ⁷⁶

⁷³ Act on the Monitoring of Trade in Precursors that can be Misused for the Illicit Manufacture of Narcotic Drugs.

⁷⁴ มาตรา 1

2. กำหนดให้การพยายามกระทำความผิดอาญาทุกชนิดตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นความผิดที่ลงโทษได้⁷⁷

ค. มาตรการป้องกันการเบี่ยงเบน (Diversion) ของสารตั้งต้น

เพื่อให้สอดคล้องกับข้อ 12 วรรค 1 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ที่กำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้มีการนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติด ประเทศเยอรมนีจึงบัญญัติมาตรการดังต่อไปนี้ไว้ในกฎหมาย

1. บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลซึ่งผลิต ซื้อมาจำหน่าย นำเข้า ส่งออก นำผ่าน หรือเป็นตัวแทน นายหน้าในธุรกิจสารตั้งต้น มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.1 ใช้ความระมัดระวังที่พึงมีในการทำธุรกิจเพื่อป้องกันการเบี่ยงเบนของสารตั้งต้นไปสู่การผลิตยาเสพติด

1.2 แต่งตั้งให้มีผู้ดูแลการทำธุรกิจเกี่ยวกับสารตั้งต้น (Precursor Operations Supervisor) และให้แจ้งชื่อบุคคลนั้นไปยังสถาบันเภสัชกรรม (Federal Institute for Pharmaceutical and Medicinal Products)

1.3 แจ้งไปยังหน่วยปฏิบัติการร่วม (Joint Unit) โดยไม่ชักช้าถึงพฤติการณ์อันควรเชื่อว่าสารตั้งต้นจะถูกนำไปใช้ผลิตยาเสพติด ในกรณีที่แจ้งด้วยวาจา ให้แจ้งเป็นหนังสือตามไปภายใน 3 วัน และบุคคลที่แจ้งพฤติการณ์ดังกล่าว จะไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญา เว้นแต่มีการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ⁷⁸

⁷⁵ มาตรา 3

⁷⁶ มาตรา 29

⁷⁷ มาตรา 29

⁷⁸ มาตรา 4

2. ผู้ดูแลการทำธุรกิจเกี่ยวกับสารตั้งต้น มีหน้าที่ดูแลให้การทำธุรกรรมเกี่ยวกับสารตั้งต้นเป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ และจะต้องเป็นผู้บริหาร ผู้จัดการ หรือหุ้นส่วนซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนของกิจการ⁷⁹

ง. หน่วยปฏิบัติการร่วม (Joint Unit)

ให้จัดตั้งหน่วยปฏิบัติการร่วมระหว่างกรมตำรวจ (Federal Criminal Investigation Department) และกรมศุลกากร (Customs Criminal Investigation Department) ขึ้นภายในกรมตำรวจ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ตกลงกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง⁸⁰ และให้หน่วยปฏิบัติการร่วมรายงานข้อมูลเรื่องการจับยึดสารตั้งต้นทั้งประเภท ปริมาณ และวิธีการที่ใช้ในการเบี่ยงเบน (Diversion) ไปยังสถาบันเภสัชกรรม(Federal Institute for Pharmaceutical and Medicinal Products) เป็นรายปี⁸¹

จ. มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นประเภท 1 (Category 1)⁸² (ที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่เรียกว่า Council Regulation (EEC) No. 3677/90)

เพื่อให้สอดคล้องกับข้อ 12 วรรค 8 และวรรค 9 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีกำหนดมาตรการในการควบคุมการผลิต จำหน่ายสารเคมี และติดตามตรวจสอบความเคลื่อนไหวของสารเคมีทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศโดยอาศัยความร่วมมือจากผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย ประเทศเยอรมนีจึงบัญญัติมาตรการดังต่อไปนี้ไว้ในกฎหมายภายใน

1. บุคคลใดจะผลิต ชื่อ จำหน่าย หรือจัดหาให้ซึ่งสารตั้งต้นแก่บุคคลที่สาม หรือขาย หรือเป็นตัวแทนนายหน้า ซึ่งสารตั้งต้นประเภท 1 ต้องยื่นขอใบอนุญาตจากสถาบันเภสัชกรรม และให้ใบ

⁷⁹ มาตรา 5

⁸⁰ มาตรา 6

⁸¹ มาตรา 28

⁸² เช่น Ephedrine, Ergometrine, Ergotamine, Lysergic acid, 1-Phenyl-2-Propanone, Pseudoephedrine, N-acetylanthranilic acid, 3,4-methylenedioxyphenyl-2-propanone, Safrole, Piperonal, Isosafrole

อนุญาตใช้ได้เป็นการเฉพาะรายและเฉพาะสารตั้งต้นที่ระบุไว้ โดยจะโอนกันไม่ได้⁸³ หากฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับ⁸⁴

2. ในการยื่นคำขออนุญาต ผู้ยื่นคำขอต้องแจ้งข้อมูลดังต่อไปนี้⁸⁵

- ชื่อ สกุล หรือชื่อนิติบุคคล และที่อยู่ของผู้ยื่นคำขอ
- ชื่อ สกุล และที่อยู่ของผู้ดูแลการทำธุรกิจเกี่ยวกับสารตั้งต้น (Precursor Operations Supervisor)
- ที่ตั้งของสถานประกอบการ และชื่อถนน บ้านเลขที่
- สถานที่เก็บสารตั้งต้นและมาตรการป้องกันการเคลื่อนย้ายสารตั้งต้นโดยไม่ได้รับอนุญาต
- ประเภทสารตั้งต้นและประเภทธุรกรรมที่เกี่ยวกับสารตั้งต้นนั้น

หากแจ้งเท็จเกี่ยวกับข้อมูลข้างต้น จะมีความผิดในทางบริหาร (Administrative offence) ซึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 มาร์คเยอรมัน⁸⁶

3. การปฏิเสธการออกใบอนุญาต สามารถทำได้ในกรณีที่⁸⁷

- ไม่มีการแต่งตั้งผู้ดูแลการทำธุรกิจเกี่ยวกับสารตั้งต้นในสถานประกอบการนั้น

⁸³ มาตรา 7

⁸⁴ มาตรา 29

⁸⁵ มาตรา 8

⁸⁶ มาตรา 30

⁸⁷ มาตรา 9

- มีพฤติการณ์ว่าผู้ดูแลการทำธุรกิจเกี่ยวกับสารตั้งต้นจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ
หะหลวม

- มีพฤติการณ์อันน่าสงสัยในเรื่องความน่าเชื่อถือของผู้ดูแลการทำธุรกิจเกี่ยวกับสารตั้ง
ต้น ผู้ยื่นคำขอ ผู้แทนนิติบุคคล ผู้ดำเนินกิจการ หรือข้อบังคับของกิจการนั้น

- ไม่มีมาตรการในการป้องกันการเคลื่อนย้ายสารตั้งต้นโดยไม่ได้รับอนุญาตที่เพียงพอ

- ไม่ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องในคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด

- เหตุอื่นที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและมาตรการในการควบคุมดูแลธุรกรรมเกี่ยวกับสาร
ตั้งต้น

4. ในใบอนุญาต อาจมีการกำหนดเงื่อนไขบางประการได้⁸⁸ และใบอนุญาตสามารถถูก
เพิกถอนได้ หากมิได้นำไปใช้ภายในระยะเวลา 2 ปี เว้นแต่มีเหตุผลสมควร⁸⁹

5. ให้นำหลักเกณฑ์เรื่องการขอใบอนุญาตข้างต้นไปบังคับใช้ในกรณีที่เป็นการนำเข้า ส่ง
ออก และนำผ่านสารตั้งต้นประเภท 1 แก่ประเทศอื่นที่มีไซสมาชิกสหภาพยุโรป (Third Country) ด้วย
โดยอนุโลม⁹⁰

6. การจำหน่าย หรือจัดหาให้ซึ่งสารตั้งต้นประเภท 1 ให้ทำได้เฉพาะแก่บุคคลที่ได้รับ
อนุญาตตามมาตรา 7 หรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศ
อื่นเท่านั้น⁹¹ หากฝ่าฝืน จะมีความผิดในทางบริหาร (Administrative offence) ซึ่งต้องระวางโทษปรับไม่
เกิน 50,000 มาร์คเยอรมัน⁹²

⁸⁸ มาตรา 11

⁸⁹ มาตรา 12

⁹⁰ มาตรา 13

⁹¹ มาตรา 14

⁹² มาตรา 30

ฉ. มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นประเภท 2 (Category 2)⁹³ (ที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่เรียกว่า Council Regulation (EEC) No. 3677/90)

บุคคลใดจะผลิต จำหน่าย หรือจัดทำให้ซึ่งสารตั้งต้นแก่บุคคลที่สาม หรือเป็นตัวแทนนายหน้าเกี่ยวกับสารตั้งต้นประเภท 2 ต้องจดทะเบียนต่อสถาบันเภสัชกรรม (Federal Institute for Pharmaceutical and Medicinal Products) และแจ้งสถานที่ที่ใช้ประกอบการ⁹⁴

หากฝ่าฝืน จะมีความผิดในทางบริหาร ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 มาร์คเยอรมัน⁹⁵ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 12 วรรค 8 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ที่กำหนดให้ประเทศภาคีควบคุมการผลิตและจำหน่ายสารเคมี

ช. การเก็บเอกสาร การปิดฉลาก และการรายงาน ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 12 วรรค 8 และวรรค 9 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 เพื่อช่วยในการติดตามความเคลื่อนไหวของสารเคมี

1. บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลซึ่งผลิต ซื้อมา จำหน่าย นำเข้า ส่งออก นำผ่าน หรือเป็นตัวแทน นายหน้าธุรกิจสารตั้งต้นประเภท 1 และประเภท 2 ภายในสหภาพยุโรปจะต้องเก็บบันทึกเกี่ยวกับแต่ละธุรกรรม โดยระบุถึงประเภทของสารตั้งต้น ปริมาณ น้ำหนัก ปริมาตรของสารตั้งต้น ชื่อและที่อยู่ของผู้ทำธุรกรรม และให้เก็บแนบกับเอกสารของลูกค้ำที่แสดงถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำสารตั้งต้นไปใช้ รวมทั้งตรวจสอบว่าข้อมูลดังกล่าวตรงกับเอกสารทางธุรกิจหรือเอกสารการขนส่งหรือไม่ และให้เก็บรักษาไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 6 ปี นับแต่วันที่ทำธุรกรรม ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถขอเรียกตรวจได้⁹⁶

2. ให้ปิดฉลากสารตั้งต้นประเภท 1 และประเภท 2 ที่วางตลาดในสหภาพยุโรปตามที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่เรียกว่า Council Regulation (EEC) No. 3677/90 เพื่อแสดงถึงประเภทของสารตั้งต้น⁹⁷

⁹³ ได้แก่ Acetic anhydride, Anthranilic acid, Phenylacetic acid และ Piperidine

⁹⁴ มาตรา 15

⁹⁵ มาตรา 30

⁹⁶ มาตรา 16

⁹⁷ มาตรา 17

3. บุคคลที่มีใบอนุญาตตามมาตรา 7 หรือบุคคลที่จดทะเบียนตามมาตรา 15 ต้องรายงานข้อมูลดังต่อไปนี้เพิ่มเติมไปยังสถาบันเภสัชกรรม (Federal Institute for Pharmaceutical and Medicinal Products) หากสารตั้งต้นแต่ละชนิดที่อยู่ในประเภท 1 และประเภท 2 ได้ถูกนำเข้า หรือส่งออก และถูกยับยั้งโดยประเทศผู้ส่งออก หรือประเทศผู้นำเข้า รวมทั้งในกรณีที่มีการจำหน่าย หรือได้มาซึ่งสารตั้งต้นดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่สถาบันเภสัชกรรมร้องขอ⁹⁸

4. บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ส่งออกสารตั้งต้นประเภท 3⁹⁹ ตามที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่เรียกว่า Council Regulation (EEC) No. 3677/90 ไปยังประเทศอื่นที่มีใช้สมาชิกสหภาพยุโรป (Third Country) ต้องรายงานไปยังสถาบันเภสัชกรรมเกี่ยวกับสารตั้งต้นสำหรับแต่ละสถานประกอบการ¹⁰⁰

5. ตัวแทน นายหน้า หรือคนกลางที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมสารตั้งต้นประเภท 1 และประเภท 2 ต้องรายงานไปยังสถาบันเภสัชกรรมเกี่ยวกับธุรกรรมทั้งหมดและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมดังกล่าว¹⁰¹

6. การรายงานในข้อ 3, 4 และ 5 ข้างต้น ให้ทำเป็นหนังสือและระบุถึงปริมาณของสารตั้งต้น โดยให้ทำเป็นรายปี¹⁰² หากบุคคลใดฝ่าฝืนไม่รายงาน จะมีความผิดในทางบริหาร (Administrative offence) ซึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 มาร์คเยอรมัน¹⁰³

7. เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสามารถเรียกตรวจข้อมูลและเอกสารต่างๆข้างต้น หรือเข้าไปตรวจสถานประกอบการหรือยานพาหนะที่ใช้ขนส่งสารตั้งต้น หรือสั่งห้ามมิให้มีการผลิต ส่งออก นำเข้า นำผ่าน หรือใช้สารตั้งต้นในบางกรณีเป็นระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน หรือในกรณีจำเป็นอาจขยายได้ไม่เกิน 1

⁹⁸ มาตรา 18 (1)

⁹⁹ ได้แก่ Acetone, Ethyl ether, Diethyl ether, Methyl ethyl ketone (MEK), Butanone, Toluene, Potassium permanganate, Sulphuric acid, Hydrochloric acid และ Hydrogen chloride

¹⁰⁰ มาตรา 18 (2)

¹⁰¹ มาตรา 18 (3)

¹⁰² มาตรา 18 (5)

¹⁰³ มาตรา 30

ปี หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการนำสารตั้งต้นนั้นไปใช้ผลิตยาเสพติด หากบุคคลใดไม่ให้ความร่วมมือ จะมีความผิดในทางบริหาร ซึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 มาร์คเยอรมัน¹⁰⁴

ข. การริบวัตถุที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

ให้ริบวัตถุทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในมาตรา 29 และมาตรา 30 ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 12 วรรค 9 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988

ก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับนี้ มาตรการควบคุมสารตั้งต้นในประเทศเยอรมนีอาศัยเพียงระบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายและอุตสาหกรรมเคมีเท่านั้น เรียกว่า ระบบการเฝ้าระวังโดยสมัครใจ (Voluntary Monitoring System) ซึ่งเกิดขึ้นมานานก่อนการมีกฎหมาย Precursors Monitoring Act และครอบคลุมสารเคมีกว่า 50 ชนิด โดยเกิดขึ้นจากข้อตกลงระหว่างสมาคมอุตสาหกรรมเคมี (Association of Chemical Companies) และรัฐบาลเยอรมัน เพื่อกำหนดให้ภาคอุตสาหกรรมเคมีและเภสัชกรร่วมมือกับภาครัฐในการป้องกันการรั่วไหลของสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติด โดยการช่วยสอดส่องดูแลลูกค้าของตน และหากมีข้อสงสัย ก็จะไม่ทำธุรกรรมนั้น แต่จะแจ้งไปยังหน่วยปฏิบัติการร่วมระหว่างตำรวจและศุลกากร (Joint Unit) ฉะนั้น ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และประเทศเยอรมนีได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาโดยตลอด โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ความสัมพันธ์กับผู้ผลิตและผู้จำหน่ายรายใหญ่ ความสัมพันธ์กับผู้ผลิตและผู้จำหน่ายขนาดปานกลาง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้จำหน่ายรายย่อยและร้านขายยา ซึ่งในปัจจุบัน หน่วยปฏิบัติการร่วมเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูลลับต่างๆที่ได้มาเพื่อติดตามการเคลื่อนย้ายของสารเคมีที่น่าสงสัย

นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นปีที่กฎหมาย Precursors Monitoring Act มีผลใช้บังคับ จนถึงปี ค.ศ. 1999 เป็นระยะเวลากว่า 4 ปี ประเทศเยอรมนีสามารถยับยั้งการสั่งซื้อสารเคมีที่น่าสงสัยได้ 226 ราย คิดเป็นปริมาณสารเคมี 1,560 เมตริกตัน ซึ่งหากสารเคมีจำนวนนี้รั่วไหลได้สำเร็จ จะสามารถนำไปผลิตยาเสพติด เช่น เฮโรอีน โคเคน แอมเฟตามีน เมทแอมเฟตามีน และเอ็กซ์ตาซี ได้ถึง 712 เมตริกตัน ซึ่งในทางทฤษฎีเทียบได้กับ 5 ล้านล้าน (Billion) หน่วยการเสพ นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังช่วยให้ประเทศเยอรมนีสามารถสืบหาและทำลายสถานที่ผลิตยาเสพติดทั้งในประเทศและต่าง

¹⁰⁴ มาตรา 30

ประเทศได้มากกว่า 30 แห่ง ส่งผลให้องค์การอาชญากรรมถูกทำลายลงและสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน¹⁰⁵

3.1.4.3 ประเทศบราซิล

ประเทศบราซิลเป็นประเทศที่มีอุตสาหกรรมเคมีที่ใหญ่ที่สุดในทวีปอเมริกาใต้ และมีพรมแดนติดต่อกับประเทศผู้ผลิตโคเคนรายใหญ่ของโลก 3 ประเทศ คือ โคลัมเบีย เปรู และโบลิเวีย รวมทั้งบราซิลยังมีพรมแดนที่ยาวและเป็นบริเวณที่ไม่ค่อยมีคนอาศัยอยู่ ทำให้บราซิลมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการขนส่งยาเสพติดและสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด นอกจากนี้ บราซิลยังเป็นผู้นำเข้าสารเคมีหลายชนิดจากทวีปเอเชีย ยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะที่บราซิลต้องประสบปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการใช้ความรุนแรงจากนักค้ายาเสพติด¹⁰⁶

ประเทศบราซิลเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 แต่ประเทศบราซิลก็ยังไม่มีการออกกฎหมายในรองรับครบทุกมาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา¹⁰⁷ สำหรับมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดนั้น ในปี ค.ศ. 1995 สภาของเกรสของบราซิลได้ประกาศใช้กฎหมายรัฐบาลกลางฉบับที่ 9071 ลงวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1995 (Federal Law No. 9071 of 13 March 1995) ซึ่งอาศัยแนวทางในการยกเว้นจากอนุสัญญาสหประชาชาติและกฎหมายแม่แบบของคณะกรรมการยาเสพติดแห่งองค์การนานารัฐอเมริกัน และในปีเดียวกันก็มีการออกกฎีกาฉบับที่ 1646 ลงวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 1995 (Decree No. 1646 of 26 September 1995) เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายและมอบหมายหน้าที่ในการควบคุมสารเคมีให้อยู่ในความดูแลของหน่วยควบคุมสารตั้งต้น (Chemical Precursor Control Unit) ภายใต้แผนกยาเสพติด (Narcotics Division for Prevention and Repression: DRE) ซึ่งสังกัดกรมตำรวจ (Federal Police Department: DRF)

¹⁰⁵ Herbert Bayer and Andreas Maack, Precursor Control in Germany (November 1999), pp. 1-8.

¹⁰⁶ Available from <http://www.odccp.org/brazil/chemiproj.html>.

¹⁰⁷ US Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 2000, p.

สาระสำคัญของกฎหมายรัฐบาลกลางฉบับที่ 9071 ลงวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1995 ประกอบด้วย

1. ให้กระทรวงยุติธรรมภายใต้การเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำหนดประเภทของสารเคมีที่จะอยู่ภายใต้การควบคุม และให้กรมตำรวจเป็นหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในการควบคุมสารเคมี¹⁰⁸

เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1995 กระทรวงยุติธรรมได้ประกาศประเภทสารเคมีภายใต้การควบคุมไว้จำนวน 11 ชนิด ได้แก่ Acetone, Hydrochloric acid, Sulfuric acid, Acetic anhydride, Chloroform, Methylene chloride, Ethylic ether or Sulfuric ether, Methyl ethyl ketone, Potassium permanganate, Sodium sulphate และ Toluene ซึ่งยังไม่ครบทุกชนิดตามที่อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 กำหนด

2. ผู้ผลิต เก็บรักษา บรรจุหีบห่อ ขาย วางตลาด ชื่อ ครอบครอง ขนส่ง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก โอน นำกลับมาใช้ใหม่ และใช้สารเคมีภายใต้การควบคุมต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้¹⁰⁹

3. นิติบุคคล หรือบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบกิจการเกี่ยวกับสารเคมีภายใต้การควบคุมต้องขออนุญาตจากกรมตำรวจเป็นรายปี¹¹⁰ เว้นแต่ได้รับการยกเว้น เช่น ผู้ซื้อหรือครอบครองสารเคมีในปริมาณเล็กน้อย ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามข้อ 12 วรรค 8 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988

4. ให้ผู้ซึ่งประกอบกิจการเกี่ยวกับสารเคมีภายใต้การควบคุมรายงานข้อมูลต่อไปนี้เป็นรายเดือนต่อกรมตำรวจ แล้วแต่กรณี โดยการจดบันทึกให้กระทำเป็นรายวัน

-ปริมาณที่ผลิต
-ปริมาณที่ใช้ แหล่งที่มาของสารเคมี ชนิดและปริมาณของสารเคมี
-ปริมาณที่นำกลับมาใช้ใหม่หรือแปรสภาพ แหล่งที่มาของสารเคมี ปริมาณของสารเคมี และสิ่งที่ได้รับ

¹⁰⁸ มาตรา 2

¹⁰⁹ มาตรา 1

¹¹⁰ มาตรา 4

-ปริมาณและแหล่งที่มาของสารเคมีที่เก็บรักษา บรรจุหีบห่อ หรือครอบครอง
 -ปริมาณ แหล่งที่มา และจุดหมายปลายทางของสารเคมีที่ขาย วางตลาด ซื้อ ขนส่ง
 จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือโอน รวมทั้งหมายเลขใบส่งของ วันที่ทำธุรกรรม ชื่อและที่อยู่ของผู้ที่ทำธุ
 กรรม ที่อยู่ที่ให้นำสารเคมีไปส่ง¹¹¹ ซึ่งเป็นไปตามข้อ 12 วรรค 8 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 เพื่อควบคุม
 การผลิต จำหน่าย และความเคลื่อนไหวของสารเคมีภายในประเทศ

5. การนำเข้า หรือส่งออกสารเคมีภายใต้การควบคุมต้องขออนุญาตจากกรมตำรวจ¹¹² ซึ่ง
 เป็นไปตามข้อ 12 วรรค 9 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวของการค้าระหว่าง
 ประเทศที่เกี่ยวกับสารเคมี

6. ผู้ซึ่งประกอบกิจการเกี่ยวกับสารเคมีภายใต้การควบคุม ต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอัน
 ควรสงสัยว่าจะมีการนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติดต่อกรมตำรวจโดยทันที¹¹³

7. เมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ให้ผู้ฝ่าฝืนได้รับโทษในทางบริหารดังต่อ
 ไปนี้ข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อรวมกัน

- การริบสารเคมีหรือผลิตภัณฑ์ที่น่าสงสัย
- การระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการ
- ปรับตั้งแต่ 2,000 ถึง 1,000,000 เหยียญ¹¹⁴

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีบริษัทสารเคมีมาจดทะเบียนและขออนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้
 แล้วกว่า 7,000 บริษัท และกรมตำรวจต้องออกใบอนุญาต 20,000 ฉบับในแต่ละเดือน ในขณะที่
 บุคลากรและงบประมาณของหน่วยควบคุมสารตั้งต้นยังมีจำกัด และในอนาคตประเทศไทยมีแผนที่จะ
 เพิ่มชนิดของสารเคมีภายใต้การควบคุมเป็น 25 ชนิด ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาในการตรวจ
 สอบธุรกรรมสารเคมีว่าเป็นไปโดยถูกกฎหมายหรือไม่ และตรวจสอบว่าผู้ใช้คนสุดท้ายตรงกับที่แจ้งไว้
 หรือไม่ รวมทั้งจะใช้สารเคมีไปในทางที่ถูกกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณของธุรกรรมที่ราย

¹¹¹ มาตรา 6

¹¹² มาตรา 9

¹¹³ มาตรา 10

¹¹⁴ มาตรา 11

งานเข้ามายังกรมตำรวจในแต่ละเดือนตามที่กฎหมายกำหนดก็มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อเทียบกับบุคลากรของหน่วยควบคุมสารตั้งต้นที่มีเพียง 3 คนและอีก 38 คนเป็นเพียงฝ่ายสนับสนุน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ประเทศบราซิลโดยร่วมมือกับโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drugs Control Programme: UNDCP) จึงริเริ่มให้มีโครงการเพิ่มศักยภาพของประเทศบราซิลในการควบคุมสารตั้งต้น (Strengthening of Precursor Chemical Control)¹¹⁵ เพื่อพัฒนาระบบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมสารตั้งต้นในประเทศบราซิล เสริมสร้างให้องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเข้มแข็ง เช่น การฝึกอบรมตำรวจในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ศุลกากร รวมทั้งการสร้างระบบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและระบบคอมพิวเตอร์ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ และในอนาคตประเทศบราซิลมีแผนงานที่จะจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศเพื่อนบ้านเพื่อประโยชน์ในการควบคุมสารตั้งต้นด้วย แต่อุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการนี้ ก็คือ การสนับสนุนด้านงบประมาณบางส่วนจากรัฐบาลบราซิลและความร่วมมือของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ห่างไกลออกไปและระบบในการติดต่อสื่อสารยังไม่ค่อยดีนัก

จากการศึกษาถึงการปฏิบัติและประสบการณ์ของประเทศซึ่งเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และบราซิล ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศมีมาตรฐานในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศนั้นและความพร้อมของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและมีความพร้อมในหลายด้านทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมมีศักยภาพในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือประชาสังคม โดยสามารถวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสียของมาตรการต่างๆที่สามประเทศนี้ใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นได้ดังต่อไปนี้

1. การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นนอกเหนือจากที่อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 กำหนด ซึ่งเป็นมาตรการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมนีใช้ และเป็นสิ่งที่ดีในแง่ที่สารเคมีบางชนิดที่อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ไม่ได้กำหนด แต่อาจถูกลักลอบไปใช้ผลิตยาเสพติดในประเทศใดประเทศหนึ่งก็ได้ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศอาจจะไม่เหมือนกัน แต่ข้อที่ควรระวังก็คือ ก่อนที่จะควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นชนิดใด จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภาคอุตสาหกรรม

¹¹⁵ Available from http://www.undcp.org/law_enforcement_southamerica.html

ด้วย และบางประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาอาจจะไม่มีความพร้อมเพราะการควบคุมสารเคมีที่มากขึ้นย่อมหมายถึงภาระที่มากขึ้นของภาครัฐในการสร้างระบบติดตามควบคุมสารเคมีดังกล่าว โดยการร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาสังคม ซึ่งต้องอาศัยทั้งบุคลากรที่มีความรู้และเงินงบประมาณ

2. กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมนีบัญญัติไว้ค่อนข้างละเอียด เช่น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตหรือปฏิเสธการผลิต จำหน่าย นำเข้า หรือส่งออกสารเคมี ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประเทศอื่น แต่ประเทศที่ทำเช่นนี้ได้จะต้องมีระบบในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นอย่างดีเพื่อใช้ในการตรวจสอบภูมิหลังและการปฏิบัติของผู้ขออนุญาต ซึ่งต้องอาศัยทั้งกำลังคนและเทคโนโลยี

3. การกำหนดให้ผู้ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก ตัวแทน หรือนายหน้า ซึ่งทำธุรกรรมเกี่ยวกับสารเคมีเกินปริมาณขั้นต่ำที่กำหนด ต้องจัดทำบันทึกเกี่ยวกับธุรกรรม และเก็บไว้เป็นระยะเวลา 2 ปี (กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา) หรือ 6 ปี (กรณีประเทศเยอรมนี) นับแต่วันที่ทำธุรกรรม รวมทั้งต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย หากไม่ทำจะมีความผิดและโทษ ตลอดจนอาจถูกห้ามมิให้ทำธุรกรรมเกี่ยวกับสารเคมีดังกล่าวเป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสิ่งที่ดี เพราะช่วยให้ภาครัฐมีข้อมูลในการติดตามความเคลื่อนไหวของสารเคมีและเป็นการบังคับภาคเอกชนให้ร่วมมือกับภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อเสียก็คือ สิ่งนี้จะสร้างภาระให้กับภาคเอกชน ทั้งเรื่องต้นทุนในการจัดบันทึกและเก็บบันทึกการทำธุรกรรมรวมถึงค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมบุคลากร

4. การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาดูแลเรื่องการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรจำนวนมากที่มีความรู้หลากหลายทั้งทางด้านเคมี ด้านการสืบสวน ด้านเภสัชกรรม ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ดี เพราะการติดตามควบคุมสารเคมีจำเป็นต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคหลายด้านประกอบกัน

5. การนำระบบแจ้งข้อมูลเรื่องสารเคมีไปยังประเทศอื่นๆด้วยความสมัครใจแบบไม่เป็นทางการ (Multilateral Reporting Initiative) มาใช้ เพื่อช่วยในการติดตามหาธุรกรรมที่น่าสงสัย ซึ่งเป็นเรื่องที่ดี แต่จำเป็นต้องอาศัยทั้งกำลังคนและงบประมาณ ประเทศกำลังพัฒนาจึงอาจไม่มีศักยภาพในเรื่องนี้

6. การกำหนดให้ผู้ผลิต ซื้อมา จำหน่าย นำเข้า ส่งออก นำผ่าน หรือเป็นตัวแทน นายหน้าในธุรกิจสารตั้งต้น ต้องแต่งตั้งผู้ดูแลการทำธุรกิจเกี่ยวกับสารตั้งต้น (Precursor Operations Supervisor) ซึ่งเป็นวิธีการที่ประเทศเยอรมนีนำมาใช้ เพื่อช่วยดูแลการบังคับใช้กฎหมายสารตั้งต้นให้กับภาครัฐ ซึ่งเป็น

เป็นเรื่องที่ดี เพราะเป็นการมอบหมายให้ภาคเอกชนทำหน้าที่ดูแลกันเองและเกิดความชัดเจนว่าบุคคลใดเป็นผู้รับผิดชอบหรือดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งมีประโยชน์ในเรื่องการติดต่อประสานงานกับภาครัฐด้วย

7. การสร้างระบบและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น ทั้งผู้ผลิตและผู้จำหน่ายขนาดใหญ่ ขนาดกลาง จนถึงรายย่อย และร้านขายยา ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยเวลาและเทคนิคในการจูงใจภาคเอกชน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรการต่างๆ ที่ประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และเยอรมนีนำมาใช้ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ล้วนเป็นสิ่งที่ช่วยให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดมีประสิทธิภาพทั้งสิ้น แต่ถ้าจะนำมาปรับใช้กับประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศลาว พม่า และไทย สิ่งที่ต้องคำนึงถึง ก็คือ ศักยภาพของประเทศนั้นๆ เพราะระบบที่ประเทศพัฒนาแล้วนำมาใช้ จำเป็นต้องอาศัยกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ เงินงบประมาณและเทคโนโลยี ตลอดจนต้องอาศัยเวลาในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคเอกชนเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดและหันมาให้ความร่วมมือกับภาครัฐ

3.1.5 ข้อดีและข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988

นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1988 จนถึงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 มีประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 แล้วทั้งสิ้น 161 ประเทศ คิดเป็นกว่าร้อยละ 80 ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก การที่ประเทศต่างๆ สมควรใจเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้เป็นจำนวนมาก ก็เพราะเล็งเห็นถึงข้อดีของการเข้าภาคี ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้¹¹⁶

¹¹⁶ สำนักงาน ป.ป.ส., เอกสารประกอบการสัมมนาการประสานงานกระบวนการยุติธรรมคดียาเสพติด, หน้า 222.

1. ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศนั้นดีขึ้นในสายตาของประชาคมโลก เพราะถึงแม้ประเทศดังกล่าวจะปฏิบัติตามพันธกรณีที่อนุสัญญากำหนดไว้อยู่แล้ว แต่การเข้าเป็นภาคีจะเป็นการแสดงถึงเจตจำนงของประเทศนั้นอย่างเป็นทางการและสร้างการยอมรับในระดับระหว่างประเทศว่าประเทศนั้นมีความจริงใจและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาเสพติด

2. ทำให้ประเทศนั้นสามารถให้ความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดทั้งที่กระทำในประเทศนั้นเองและที่กระทำในต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถหนีรอดจากกระบวนการยุติธรรมได้สำเร็จ เช่น บทบัญญัติเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย การริบทรัพย์สิน การส่งมอบยาเสพติดภายใต้การควบคุม เป็นต้น

3. ทำให้ประเทศนั้นมีข้อผูกพันทางกฎหมายที่จะพัฒนากฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ภายในประเทศของตนให้ทัดเทียมกับมาตรฐานขั้นต่ำระดับระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 รวมทั้งให้ความร่วมมือกับประเทศภาคีตามทีอนุสัญญากำหนดไว้ ซึ่งจะเป็นการยกระดับมาตรการในการปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดของประเทศดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามไปด้วย

4. ทำให้ประเทศนั้นมีความสัมพันธ์ทางด้านกฎหมายกับประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 อีกถึง 161 ประเทศในการที่จะขอความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ที่อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 กำหนด ทั้งที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

อย่างไรก็ตาม ข้อดีหรือประโยชน์ของการเข้าเป็นภาคีดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประเทศภาคีได้นำเอาพันธกรณีของอนุสัญญาไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริงด้วย มิใช่เข้าเป็นภาคีแต่เพียงในนาม เช่น ต้องออกกฎหมายภายในมารองรับและบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ ตลอดจนให้ความร่วมมือกับประเทศภาคีอื่นในการแก้ไขปัญหาเสพติด ในทางตรงกันข้าม ถึงแม้บางประเทศจะไม่ได้เข้าเป็นภาคี แต่ถ้านำเอาแนวทางที่อนุสัญญาฯ กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง ประเทศนั้นและประชาคมระหว่างประเทศก็ย่อมจะได้รับประโยชน์ เพียงแต่การเข้าเป็นภาคีจะมีส่วนช่วยให้ได้รับความร่วมมือที่ดีกว่าในกรณีที่ประเทศนั้นจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เช่น การขอ

ให้ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน หรือการขอความช่วยเหลือทางกฎหมายอื่นๆ เพราะอย่างน้อยอนุสัญญานี้ก็ สามารถใช้เป็นกรอบของความร่วมมือแบบเป็นทางการระหว่างกันแทนสนธิสัญญาทวิภาคีได้¹¹⁷ โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายของประเทศผู้รับคำร้องขอกำหนดว่าจะให้ความร่วมมือได้ก็ต่อเมื่อมีสนธิ สัญญากับประเทศผู้ร้องขอเท่านั้น

สำหรับข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีก็มีเพียงว่า ประเทศนั้นจะต้องถูกผูกพันตามพันธกรณีต่างๆ ของอนุสัญญา เช่น การออกกฎหมายภายในมารองรับ และต้องให้ความร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่อง ต่างๆ อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาในภาพรวม การปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาย่อมจะให้ความ ร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อมวลมนุษยชาติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงไม่อาจถือว่าการเข้าเป็นภาคีจะทำให้เกิดข้อเสีย แต่ถือเป็นภาวะ และความรับผิดชอบร่วมกันของประเทศต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น

3.2 บทบาทขององค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้ง ต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

นอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้า ยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 แล้ว องค์การสหประชาชาติและหน่วย ปฏิบัติการด้านสารเคมียังเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อพัฒนาการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ จำเป็นในระดับระหว่างประเทศ โดยการออกข้อ้อมติหรือข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งช่วยให้มาตรการในการควบคุม สารตั้งต้นฯในระดับระหว่างประเทศมีความเหมาะสมต่อสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป และช่วยให้ มาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 มีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากขึ้น ตลอดจนช่วย กระตุ้นเตือนให้ประเทศต่างๆ เห็นความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศและการบังคับใช้มาตร การในเรื่องนี้

3.2.1 สหประชาชาติ (The United Nations)

องค์การสหประชาชาติมีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดนับตั้งแต่ระยะแรก ของการก่อตั้ง คือ ในปี ค.ศ. 1946 โดยเป็นการสืบทอดภารกิจต่อจากสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ปัจจุบันสหประชาชาติมีประเทศต่างๆ เข้าเป็นสมาชิกแล้วไม่ต่ำกว่า 185 ประเทศ สหประชา

¹¹⁷ ข้อ 6 วรรค 3

ชาติจึงเป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสามารถช่วยกำหนดบรรทัดฐานของโลกหรือกฎหมายระหว่างประเทศได้ เช่น ส่งเสริมให้มีการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆซึ่งรวมถึงเรื่องยาเสพติด¹¹⁸ สำหรับองค์กรในเครือของสหประชาชาติที่ดูแลงานด้านยาเสพติด ประกอบด้วย 5 หน่วยงานหลัก คือ (1) สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (2) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (3) คณะกรรมาธิการยาเสพติด (4) คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ และ (5) โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีบทบาทที่สำคัญในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดดังต่อไปนี้¹¹⁹

(1) สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (United Nations General Assembly)

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้มีข้อมติจำนวนหลายครั้งที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ซึ่งส่วนใหญ่มีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน คือ เป็นการแสดงถึงความสำคัญของปัญหาสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดว่ามีลักษณะที่เชื่อมโยงเป็นปัญหาระหว่างประเทศ (Transnational Link) และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไข รวมทั้งเรียกร้องให้ประเทศต่างๆหันมาควบคุมสารเหล่านี้และสารที่อาจใช้แทนที่กันได้ (Substitute) ที่สำคัญ ได้แก่

ข้อมติที่ 52/92 ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1997 เรื่อง มาตรการระหว่างประเทศในการต่อต้านการใช้ยาในทางที่ผิดและการลักลอบค้ายาเสพติด

ข้อมติที่ 50/148 ลงวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1995 เรื่องมาตรการระหว่างประเทศในการต่อต้านการใช้ยาในทางที่ผิดและการผลิตและค้ายาเสพติด

¹¹⁸ นิตย พิบูลสงคราม, "ครึ่งศตวรรษแรกของสหประชาชาติ," ใน ไทยกับสหประชาชาติ:ความร่วมมือในรอบ 50 ปี 2488-2538 (1945-1995). คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อเตรียมงานฉลองครบรอบ 50 ปี ขององค์การสหประชาชาติ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดเอราวัณการพิมพ์, 2538), หน้า 12.

¹¹⁹ สำนักงาน ป.ป.ส., "ความร่วมมือระหว่างไทยและสหประชาชาติด้านยาเสพติด," ใน ไทยกับสหประชาชาติ:ความร่วมมือในรอบ 50 ปี 2488-2538 (1945-1995). คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อเตรียมงานฉลองครบรอบ 50 ปี ขององค์การสหประชาชาติ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดเอราวัณการพิมพ์, 2538), หน้า 121-123.

ข้อมติที่ 49/168 ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1994 เรื่องมาตรการระหว่างประเทศในการต่อต้านการใช้ยาในทางที่ผิดและการผลิตและการค้ายาเสพติด

ข้อมติที่ 48/12 ลงวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1993 เรื่องมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการผลิต ค้า และจำหน่ายยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทและกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาสารตั้งต้นเริ่มกลายเป็นช่องว่างของกฎหมาย จึงได้มีการขอให้คณะกรรมการยาเสพติดภายใต้ความช่วยเหลือของโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติและคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศช่วยให้คำแนะนำแก่ประเทศต่างๆ ในการควบคุมสารตั้งต้นเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Responsibility) และการใช้วิธีการสหสาขาที่ครอบคลุมและมีความสมดุล (Balanced, comprehensive and multidisciplinary approach)

นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 8 - 10 มิถุนายน ค.ศ. 1998 สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติสมัยประชุมพิเศษว่าด้วยยาเสพติด (United Nations General Assembly Special Session Devoted to Countering the World Drug Problem Together: UNGASS) ซึ่งเป็นการประชุมเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขปัญหายาเสพติดของโลกเป็นการเฉพาะ ได้มีข้อมติที่ S-20/4 ในส่วน B เรื่องมาตรการเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านปัญหายาเสพติด ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตามอนุสัญญา ค.ศ. 1988 โดยเฉพาะในข้อ 12 และ ข้อ 3 ตลอดจนเสนอแนะให้ประเทศต่างๆ นำมาตรการบางประการมาใช้เสริมจากมาตรการที่อนุสัญญา ค.ศ. 1988 กำหนดไว้ เช่น การกำจัดการเคมีโดยไม่ทำอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และการควบคุมสารที่อาจใช้แทนที่สารตั้งต้น อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การจะควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ประเทศต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญา ค.ศ. 1988 โดยเฉพาะในข้อ 12 และข้อ 3 รวมทั้งปฏิบัติตามข้อแนะนำของคณะกรรมการยาเสพติด คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ซึ่งข้อแนะนำดังกล่าวในหลายเรื่องเป็นการเสริมจากที่อนุสัญญา ค.ศ. 1988 กำหนดไว้ อันจะช่วยให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

2. การจะควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นให้ได้ผลจำเป็นต้องอาศัยมาตรการในหลายด้านประกอบกัน เช่น มาตรการทางกฎหมาย การส่งมอบภายใต้การควบคุม การแลกเปลี่ยนข้อ

มูลระหว่างประเทศ การมีระบบการจับเก็บข้อมูลที่ดี การกำหนดให้มีการรายงานธุรกรรมเกี่ยวกับสารเคมี การใช้หลักรู้จักลูกค้าของตน การจัดทำ Code of Conduct สำหรับภาคเอกชน นอกจากนี้ การควบคุมสารที่อาจใช้แทนที่สารตั้งต้นก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน

สำหรับสาระสำคัญของข้อมติฉบับดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

1.มาตรการในการป้องกันการผลิต นำเข้า ส่งออก ค้า หรือจำหน่ายสารที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

1.1 มาตรการทางกฎหมายและระบบการควบคุมภายในประเทศ ประเทศต่างๆ ควรดำเนินการดังนี้

-ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อปฏิบัติตาม ข้อ 12 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 และข้อมติของคณะกรรมการยาเสพติดและคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมและระบบการขออนุญาตของกิจการและบุคคลซึ่งผลิตและจำหน่ายสารในบัญชี 1 และบัญชี 2 ของอนุสัญญา รวมทั้งระบบการควบคุมการค้าระหว่างประเทศเพื่อติดตามการขนส่งที่น่าสงสัย และการกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบเรื่องการควบคุมสารตั้งต้น

-ปรับปรุงแก้ไขและสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบควบคุมสารตั้งต้นของตนอยู่เสมอเพื่ออุดช่องว่างต่างๆ โดยอาศัยแนวทางตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ

-ใช้มาตรการทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางบริหาร เพื่อกำหนดให้การกระทำต่างๆที่ระบุไว้ในข้อ 3 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 เป็นความผิด

-แลกเปลี่ยนประสบการณ์กันเกี่ยวกับการยกวางกฎหมายและการใช้มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้น การลงโทษผู้กระทำความผิด และการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery: CD)

-รายงานไปยังคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ควบคุมการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านสารตั้งต้น รวมทั้งรายละเอียดในการปฏิบัติ

-ใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อรับประกันว่าการกำจัดสารที่ยึดมาจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

1.2 การแลกเปลี่ยนข้อมูล ประเทศต่างๆควรขอความร่วมมือจากหน่วยงานผู้มีอำนาจและองค์การหรือหน่วยงานระหว่างประเทศรวมทั้งภาคเอกชน ในเรื่องต่อไปนี้

-แลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศผู้ส่งออก นำเข้า และนำผ่านสารตั้งต้น และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ก่อนที่การส่งออกจะเริ่มขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการแจ้งการส่งออกล่วงหน้า (Pre-export notification) ไปยังหน่วยงานผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้าเมื่อมีธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสารในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสาร Acetic anhydride และ Potassium permanganate ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นสารในบัญชีที่ 2 แต่ในปัจจุบันสาร 2 ชนิดนี้ได้ถูกย้ายมาเป็นสารในบัญชีที่ 1 แล้ว ตลอดจนแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติตามที่ประเทศผู้นำเข้าร้องขอ

-สนับสนุนให้หน่วยงานผู้มีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของธุรกรรมก่อนที่ธุรกรรมนั้นจะเกิดขึ้น รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลเรื่องปริมาณสารที่ต้องการสำหรับการใช้ภายในประเทศ ตลอดจนการตอบกลับไปภายในเวลาโดยประเทศผู้นำเข้า และการที่ประเทศผู้ส่งออกมีกฎหมายที่ให้เวลาแก่ประเทศผู้นำเข้าพอสมควร เช่น อย่างน้อย 15 วัน ในการตรวจสอบ

-แลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประเทศผู้ส่งออก นำเข้าและนำผ่าน และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศในเรื่องธุรกรรมที่น่าสงสัย

-เก็บรักษาข้อมูลทางอุตสาหกรรม ทางธุรกิจ ทางการค้า หรือความลับทางวิชาชีพที่ได้แลกเปลี่ยนกันข้างต้นไว้เป็นความลับ โดยให้มีกฎหมายคุ้มครองในเรื่องนี้ด้วย หากจำเป็น

-แจ้งไปยังคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศและประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเร็วที่สุดเมื่อมีการปฏิบัติการขนส่งสารตั้งต้น เพื่อที่ประเทศอื่นจะได้ใช้มาตรการในทำนองเดียวกัน และเมื่อประเทศใดจะอนุญาตการทำธุรกรรมนั้น ก็ให้พิจารณาข้อมูลต่างๆโดยละเอียดโดยเฉพาะเหตุผลที่ประเทศอื่นปฏิบัติการขนส่งนั้น

1.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล ประเทศต่างๆควรขอความร่วมมือจากหน่วยงานผู้มีอำนาจ และองค์การหรือหน่วยงานระหว่างประเทศรวมทั้งภาคเอกชน ในเรื่องต่อไปนี้

-ออกแบบและสร้างกลไกที่ยืดหยุ่นแต่มีประสิทธิภาพและรักษาความลับของข้อมูล เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการผลิต ค้า นำเข้า หรือส่งออกสารตั้งต้นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแล สารดังกล่าว เช่น การกำหนดให้ต้องจดทะเบียน การกำหนดให้ต้องรายงานที่ธุรกรรมที่น่าสงสัย การรายงาน การสูญหาย และให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในทุกกรณี

-เสริมสร้างความร่วมมือกับสมาคมผู้ค้าและอุตสาหกรรมสารเคมีและบุคคลหรือ บริษัทที่ทำธุรกิจสารเคมี เช่น การสร้างแนวทางในการปฏิบัติ (Guideline or code of conduct)

-ริเริ่มการใช้หลักการเรื่อง “การรู้จักลูกค้าของตน” (Principle of Know Your Client) สำหรับผู้ผลิตหรือตลาดค้าสารเคมีเพื่อให้ระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.ความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้น ประเทศต่างๆควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้ โดยขอความร่วมมือจากองค์การหรือหน่วยงานระหว่างประเทศรวมทั้งภาคเอกชน

-สร้างวิธีปฏิบัติที่เป็นสากลเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันที่ แพร่หลาย ในกรณีที่มีธุรกรรมที่น่าสงสัยและเพื่อยับยั้งการขนส่งนั้น ภายใต้แนวทางที่กำหนดไว้ใน อนุสัญญาระหว่างประเทศ ข้อมติ แนวทาง และข้อเสนอแนะต่างๆ

-เผยแพร่ข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับวิธีการที่องค์กรอาชญากรรมใช้ในการเบี่ยงเบน สารเคมี

-ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ประเทศที่ร้องขอโดยให้ความสำคัญกับประเทศที่ด้อยโอกาสมากกว่าเป็นลำดับแรก เพื่อเสริมสร้างให้ระบบการควบคุมสารตั้งต้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

-ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายของประเทศต่างๆ เช่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ศุลกากร เพื่อสืบสวน ติดตาม และควบคุมสารตั้งต้น

-จัดประชุมผู้เชี่ยวชาญในกรณีจำเป็นเพื่อสร้างทักษะและความชำนาญในการควบคุมสารตั้งต้น

3. การควบคุมสารที่อาจใช้แทนที่สารตั้งต้น (Substitute Chemicals) ซึ่งเป็นผลมาจากกรณีที่สารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 อยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดขึ้น ผู้กระทำความผิดจึงหันไปใช้สารชนิดอื่นแทน เพื่อลดความเสี่ยงของการถูกตรวจพบ ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงควรร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานระหว่างประเทศรวมทั้งภาคเอกชนในเรื่องต่อไปนี้

-ร่วมมือกับคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศในการจัดทำรายชื่อสารที่แม้ไม่อยู่ในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ของอนุสัญญา แต่เป็นสารที่ควรเฝ้าระวังเป็นพิเศษ (Special Surveillance List)

-ใช้มาตรการในการเฝ้าระวังไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือโดยกฎหมายบังคับเพื่อร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมเคมีในการป้องกันการเบี่ยงเบนของสารที่อยู่ในรายชื่อสารที่ต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษโดยพิจารณาถึงความจำเป็นในระดับประเทศและระดับภูมิภาค รวมทั้งกำหนดให้การนำสารดังกล่าวไปใช้ในการผลิตยาเสพติดเป็นความผิดในลักษณะเดียวกับ ข้อ 3 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ด้วยโดยอาจมีบทกำหนดโทษในทางอาญา ทางแพ่ง หรือในทางบริหาร

(2) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council: ECOSOC) ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามกฎบัตรสหประชาชาติและอยู่ภายใต้สมัชชาใหญ่ (General Assembly) มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นเวทีกลางในการกำหนดนโยบายและข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สาธารณสุข และการศึกษามีลักษณะระหว่างประเทศ และยังมีบทบาทในการส่ง

เสริมให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชน มีอำนาจเรียกประชุมระหว่างประเทศ ตลอดจนทำหน้าที่ประสานงานกับทบวงการชำนัญพิเศษและองค์กรเอกชนต่างๆ

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมได้มีข้อมติจำนวนหลายฉบับที่เกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดเพื่อเป็นแนวทางและกระตุ้นให้ประเทศต่างๆนำไปปฏิบัติข้อมติที่สำคัญ ได้แก่

1. ข้อมติที่ 1991/40 ลงวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1991 เรื่องการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตโคเคน เฮโรอีน และยาเสพติดอื่นๆ¹²⁰ ซึ่งเป็นข้อมติที่ออกมาใกล้เคียงกับช่วงที่องค์การนาอนุสารอเมริกันออกกฎหมายแม่แบบในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น ข้อมติฉบับนี้จึงเป็นการกระตุ้นให้ประเทศต่างๆที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมสารตั้งต้นดำเนินการร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นโดยอาศัยแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่แบบขององค์การนาอนุสารอเมริกัน ค.ศ. 1990 ถึงแม้ว่าประเทศนั้นจะไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การนาอนุสารอเมริกันก็ตาม อันเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายแม่แบบขององค์การนาอนุสารอเมริกันได้รับการยอมรับในเวทีสหประชาชาติด้วย

2. ข้อมติที่ 1992/29 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 เรื่องการป้องกันการเบี่ยงเบนสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด¹²¹ ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ประเทศต่างๆปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 เพื่อควบคุมในทุกขั้นตอนของการได้มา การเก็บรักษา การผลิต การส่งมอบ และการส่งออกสารเคมี และเชิญชวนให้ประเทศผู้ผลิตสารเคมีกับประเทศที่มีการลักลอบผลิตยาเสพติดจัดทำข้อตกลงระหว่างกันทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับทวิภาคี รวมทั้งผลักดันให้ประเทศผู้ส่งออกสารเคมีที่ใช้ในการผลิตเฮโรอีนและโคเคน ได้แก่ Acetic anhydride, Acetone, Ethyl ether, Hydrochloric acid, Methyl ethyl ketone, Potassium permanganate, Sulphuric acid และ Toluene ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในเรื่องชื่อผู้ส่งออก รายละเอียดของธุรกรรม เช่น ผู้รับของคนสุดท้าย และให้แจ้งการส่งออกล่วงหน้าไปยังประเทศผู้นำเข้าโดยเฉพาะประเทศที่มีความเสี่ยงในการผลิตเฮโรอีนหรือโคเคนโดยพิจารณาจากข้อมูลของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ

¹²⁰ E/RES/1991/40 on Control of Chemicals Used in the Production of Cocaine, Heroin and Other Illicit Drugs.

¹²¹ E/RES/1992/29 on Measures to Prevent the Diversion of Precursor and Essential Chemicals to the Illicit Manufacture of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.

องค์การด้านศุลกากร องค์การตำรวจสากล และก่อนหน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาตให้ทำการส่งออก จะต้องตรวจสอบความถูกต้องของธุรกรรมดังกล่าวเสียก่อน นอกจากนี้ ข้อมติฉบับนี้ยังได้แนะนำให้ประเทศต่างๆ นำเทคนิคการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery) มาใช้ในระดับระหว่างประเทศ และขอให้โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องการปรับปรุงช่องทางในการติดต่อสื่อสารและเครื่องมืออุปกรณ์ในการป้องกันการค้าเบี่ยงเบนสารเคมี รวมทั้งร่วมมือกับหน่วยตรวจพิสูจน์ยาเสพติดของประเทศต่างๆ ในการกำหนดวิธีการในการตรวจหาสารเคมี และเชิญชวนให้ประเทศต่างๆ ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมอย่างใกล้ชิดในการติดตามธุรกรรมที่น่าสงสัย

ข้อมติฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การควบคุมสารเคมีจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกขั้นตอนของผู้ประกอบการ และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งความร่วมมือจากองค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ มาตรการที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 อาจไม่เพียงพอต่อการแก้ไขทุกปัญหาที่เกิดขึ้น ข้อมติฉบับนี้จึงสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ จัดทำข้อตกลงในระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคีเพื่อมาเสริมมาตรการตามอนุสัญญาดังกล่าวด้วย

3. ข้อมติที่ 1993/40 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 เรื่องการบังคับใช้มาตรการในการป้องกันการค้าเบี่ยงเบนสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท¹²² ซึ่งเป็นการเชิญชวนให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตามข้อแนะนำของ Chemical Action Task Force ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้อแนะนำของ CATF ได้รับการยอมรับในเวทีสหประชาชาติ และเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ แจ้งข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในข้อ 12 วรรค 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 อย่างรวดเร็ว อีกทั้งได้ขอให้โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้านเทคนิค และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ และเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ นำฐานข้อมูล (Databases) ซึ่งกำลังจะสร้างขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์การด้านศุลกากร องค์การตำรวจสากล และคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศไปใช้ให้เกิดประโยชน์

¹²² E/RES/1993/40 on Implementation of Measures to Prevent the Diversion of Precursor and Essential Chemicals to Illicit Manufacture of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.

4. ข้อมติที่ 1996/29 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 เรื่อง มาตรการในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและสารที่อาจใช้แทนกันในการผลิตยาเสพติด โดยเฉพาะสารกระตุ้นประเภทแอมเฟตามีน¹²³ ซึ่งเป็นการเรียกร้องให้ประเทศต่างๆหันมาเฝ้าระวังสารที่แม้ไม่อยู่ในบัญชีทำขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกของประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 แต่เป็นสารที่ควรเฝ้าระวังเป็นพิเศษ (Special Surveillance List of Non-Scheduled Substances) และกระตุ้นให้ประเทศต่างๆกำหนดให้ผู้ส่งออกหรือจำหน่ายสารที่ควรเฝ้าระวังเป็นพิเศษรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ รวมทั้งกระตุ้นให้ประเทศที่เป็นภาคีสัญญากำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ด้วย นอกจากนี้ ข้อมติฉบับนี้ยังเน้นให้ประเทศที่ส่งออกและนำเข้าสารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ของอนุสัญญาทำการตรวจสอบว่าธุรกรรมนั้นถูกกฎหมายหรือไม่ก่อนที่จะอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้า และให้ประเทศต่างๆนำเทคนิคการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery: CD) มาใช้ รวมทั้งเชิญชวนให้ประเทศต่างๆพิจารณาควบคุมตัวแทน นายหน้า หรือคนกลางที่ทำธุรกรรมเกี่ยวกับสารเคมีโดยกำหนดบทลงโทษในกรณีไม่ให้ความร่วมมือด้วย

ข้อมติฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสารบางชนิดที่แม้ไม่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญา ค.ศ. 1988 แต่อาจจำเป็นต้องควบคุม เพราะสามารถนำมาใช้แทนที่กันได้ และยังแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการใช้มาตรการ Controlled Delivery ในการตามจับสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด รวมทั้งยังเชิญชวนให้ประเทศต่างๆควบคุมตัวแทน นายหน้าในธุรกรรมสารเคมีด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่เพิ่มเติมจากอนุสัญญา ค.ศ. 1938

5. ข้อมติที่ 1999/31 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 เรื่องข้อตกลงลัคเนา (Lucknow Accord) ว่าด้วยมาตรการในการควบคุมการค้าสารตั้งต้นและสารเคมีอื่นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน¹²⁴ ข้อมติฉบับนี้ได้ให้การรับรองข้อตกลงลัคเนาซึ่งเกิดขึ้นจากการประชุมที่ประเทศอินเดียในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 เพื่อกำหนดแนวทางในการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอ

¹²³ E/RES/1996/29 on Action to Strengthen International Cooperation to Control Precursors and Their Substances Used in the Illicit Manufacture of Controlled Substances, In Particular Amphetamine Type Stimulants, and to Prevent Their Diversion.

¹²⁴ E/RES/1999/31 on Lucknow Accord on the Adoption of Uniform Measures to Control International Trade in Precursors and Other Chemicals Used in the Illicit Manufacture of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.

เขี่ยตะวันออกกลางและตะวันออกใกล้ และข้อมติได้เชิญชวนให้ประเทศสมาชิกอื่นๆนำเอาข้อตกลงนี้ไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติรวมทั้งกำหนดไว้ในกฎหมายของตน

ข้อตกลงลัคเนา มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่ S-20/4 B ในสมัยประชุมพิเศษ ที่ 20 หรือ UNGASS เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1998 โดยเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวิธีปฏิบัติขั้นต่ำที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันของประเทศต่างๆเพื่อควบคุมสารตั้งต้น ดังนี้

- ประเทศต่างๆต้องกำหนดมาตรการในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศสารในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 รวมทั้งสาร Acetic anhydride และ Potassium permanganate (ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นสารในบัญชีที่ 2 แต่ปัจจุบันได้ถูกย้ายมาเป็นสารในบัญชีที่ 1 แล้ว) ถึงแม้ประเทศนั้นจะไม่มีความเสี่ยงของการเบี่ยงเบนสารดังกล่าวก็ตาม

- เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจกำหนดให้ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกทั้งหมดต้องแจ้งข้อมูลต่างๆต่อเจ้าหน้าที่ก่อนการทำธุรกรรม

- แต่ละประเทศควรกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมธุรกรรมสารเคมีระหว่างประเทศอย่างชัดเจน

- เมื่อพ้นระยะเวลา 15 วันนับแต่ประเทศผู้นำเข้าได้รับแจ้งการส่งออกล่วงหน้าและยังไม่มีคำตอบใดๆจากประเทศผู้นำเข้า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าประเทศผู้นำเข้าไม่คัดค้านการส่งออกนั้น เว้นแต่ประเทศผู้นำเข้าได้ร้องขอเป็นพิเศษ จึงจะไม่นำกำหนดเวลาดังกล่าวมาใช้บังคับ

- แต่ละประเทศควรกำหนดบทลงโทษบริษัทที่ไม่ให้ความร่วมมือในการแจ้งข้อมูล ทำให้ประเทศนั้นไม่สามารถแจ้งข้อมูลไปยังประเทศอื่นได้ทันเวลา

- ในกรณีสารที่อาจใช้แทนที่สารที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ประเทศต่างๆอาจพิจารณาแจ้งข้อมูลไปยังเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อที่จะกำหนดสารนั้นไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาในอนาคต

- คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศเสนอให้มีการย้ายสาร Acetic anhydride และ Potassium permanganate จากบัญชีที่ 2 ไปไว้ในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญา

ข้อคิดฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆจะต้องปรับปรุงมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นอยู่เสมอ ดังเช่นในกรณีนี้ เมื่อมีการนำสาร Acetic anhydride และ Potassium permanganate ไปใช้ในการผลิตเฮโรอีนและโคเคนเป็นจำนวนมาก ข้อคิดจึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากประเทศต่างๆให้นำมาตรการที่เข้มงวดขึ้นมาใช้ควบคุมสาร 2 ชนิดนี้ กล่าวคือ ใช้มาตรการควบคุมการค้าระหว่างประเทศของสารดังกล่าวเหมือนกับสารในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ทั้งๆที่ในขณะนั้น สาร 2 ชนิดนี้เป็นสารในบัญชีที่ 2 ถึงแม้ประเทศนั้นจะไม่ใช้ประเทศที่มีความเสี่ยงของปัญหาก็ตาม เช่น จะอ้างว่าตนไม่มีปัญหาเรื่องการผลิตโคเคน จึงไม่มีความจำเป็นต้องควบคุมสาร Potassium permanganate เช่นนี้ เท่ากับไม่เป็นไปตามข้อคิดฉบับนี้ ซึ่งอาจเป็นเพราะสหประชาชาติไม่ต้องการให้มีช่องว่างให้ผู้กระทำความผิดอาศัยประโยชน์ได้นั่นเอง

(3) คณะกรรมาธิการยาเสพติด (Commission on Narcotic Drugs: CND) เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศของสหประชาชาติ และขึ้นตรงต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งคณะกรรมาธิการยาเสพติดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 เพื่อทำหน้าที่สืบต่อจากคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการลักลอบค้าฝิ่นและยาอันตรายของสันนิบาตชาติ (Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs of the League of Nations) โดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกคณะกรรมการยาเสพติดจากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติและประเทศสมาชิกอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ. 1954 โดยยึดหลักการแบ่งสรรตำแหน่งตามสภาพภูมิศาสตร์และระดับความรุนแรงของปัญหายาเสพติดของแต่ละประเทศ คณะกรรมาธิการยาเสพติดมีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือและติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขของอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านยาเสพติดฉบับต่างๆ ตลอดจนพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดประเภทของยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่ปรากฏในอนุสัญญาดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาว่ามาตรการที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่เพื่อนำไปสู่การยกวางอนุสัญญาฉบับใหม่ เมื่อคณะกรรมาธิการยาเสพติดมีข้อเสนอแนะ (Recommendation) และข้อตัดสินใจ (Decision) ประการใด ก็จะนำเสนอต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะมีผลในทางปฏิบัติ ในปัจจุบัน คณะกรรมาธิการยาเสพติดมีสมาชิก 53 ประเทศซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีเพียง 15 ประเทศเมื่อแรกก่อตั้ง และจะจัดการประชุมเป็นประจำทุกปี ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีผู้

แทนจากประเทศต่างๆที่มีใช้สมาชิกคณะกรรมการผู้สังเกตการณ์จากองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ องค์การรัฐบาล และองค์การภาคเอกชนเข้าร่วมประชุมด้วย

คณะกรรมการยาเสพติดได้มีข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดที่สำคัญ ได้แก่

1. ข้อมติที่ 42/2 ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1999 เรื่องการควบคุมสาร Potassium permanganate¹²⁵ ข้อมตินี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการควบคุมสาร Potassium permanganate ซึ่งเป็นเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตโคเคน โดยกระตุ้นให้ประเทศต่างๆกำหนดมาตรการในการป้องกันการเบี่ยงเบนของสารดังกล่าวไว้ในกฎหมายโดยกำหนดบทลงโทษไว้ด้วย และส่งเสริมให้ประเทศผู้ส่งออกสารชนิดนี้แจ้งการส่งออกล่วงหน้าไปยังประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้นำผ่าน รวมทั้งจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการร่วมระหว่างตำรวจและศุลกากรในการควบคุมธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสารชนิดนี้ และแสวงหาความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมในเรื่องข้อมูลด้วย นอกจากนี้ ประเทศต่างๆควรรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มการเบี่ยงเบนของ Potassium permanganate และสารที่อาจใช้แทนที่กันได้ไปยังคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการยาเสพติดต่อไป

2. ข้อมติที่ 43/8 เรื่องอินเตอร์เน็ต¹²⁶ ซึ่งมีสาระสำคัญในการกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการในการป้องกันการใช้อินเตอร์เน็ตเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งสารเคมีและนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติดและร่วมมือซึ่งกันและกันในเรื่องดังกล่าว เช่น การซื้อขายสารเคมีทางอินเตอร์เน็ต การโฆษณาขายสารเคมี โดยกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมไว้ในกฎหมาย รวมทั้งร่วมมือกับตำรวจ ศุลกากร หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายอื่นๆ และเอกชนซึ่งให้บริการอินเตอร์เน็ตเพื่อการนี้

ข้อมตินี้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในการควบคุมสารเคมีเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้เป็นอย่างดี เพราะในยุคนี้อย่างนี้ ผู้กระทำความผิดได้หันมาใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ช่วยในการกระทำความผิดซึ่งรวมถึงอินเตอร์เน็ตด้วย ดังนั้น ผู้บังคับใช้กฎหมายจึงต้องตามให้ทันกับพัฒนาการเหล่านี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ไม่ได้กล่าวไว้

¹²⁵ Resolution 42/2 on Control of Illicit Trafficking in and Diversion of Potassium permanganate.

¹²⁶ United Nations, Report of Commission on Narcotic Drugs on the Forty Third Session, 6-15 March 2000 (New York: United Nations, 2000), pp. 11-12.

3. ข้อมติที่ 43/9 เรื่องการควบคุมสารตั้งต้น¹²⁷ ซึ่งมีสาระสำคัญในการขึ้นชมการใช้ปฏิบัติการ "Operation Purple" เพื่อควบคุมและเฝ้าระวังสาร Potassium permanganate ทำให้สามารถติดตามการขนส่งนับตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 1999 ได้ จำนวน 248 รายและสามารถยึดหรือยับยั้งการขนส่งที่ผิดกฎหมายได้ถึง 32 รายในเวลาไม่นาน และต้องการให้ประเทศต่างๆหันมาควบคุมสาร Acetic anhydride ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการอีกด้านหนึ่งในการควบคุมสารตั้งต้นในรูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับสาร Potassium permanganate เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวของผู้กระทำความผิดซึ่งมีลักษณะเป็นเครือข่ายเช่นกัน

4. ข้อตัดสินใจ (Decision) ที่ 43/1¹²⁸ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 2000 คณะกรรมการยาเสพติดติดโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ 39 เสียง ได้เห็นชอบให้เพิ่มสาร Norephedrine ไว้ในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเมื่อผู้กระทำความผิดหันไปใช้สารเคมีชนิดใหม่ๆในการผลิตยาเสพติด ผู้บังคับใช้กฎหมายก็จะต้องคอยเฝ้าระวังและปรับปรุงประเภทสารเคมีที่ต้องควบคุมให้เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้น

(4) คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Control Board: INCB) ก่อตั้งขึ้นโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมในปี ค.ศ. 1968 ภายใต้อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ. 1961 โดยมีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการและควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ. 1961 พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเดี่ยวฯ ค.ศ. 1972 อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 และร่วมมือกับประเทศต่างๆในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศประกอบด้วยสมาชิก 13 คน ซึ่งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก โดยสมาชิก 3 คนจะคัดเลือกจากผู้สมัครซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยองค์การอนามัยโลก และสมาชิกอีก 10 คนจะถูกคัดเลือกจากผู้สมัครซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากประเทศสมาชิกแห่งสหประชาชาติหรือประเทศภาคีสมาชิก อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ. 1961 สืบเนื่องจากบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญา สมาชิกคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศจะทำหน้าที่ตามความสามารถเฉพาะตัวมากกว่าการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนรัฐบาล

¹²⁷ Ibid., pp. 12-13.

¹²⁸ Ibid., p. 15.

ในปี ค.ศ. 1997 คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศได้มีข้อเสนอแนะ (Recommendations) เกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้¹²⁹

1. มาตรการทางกฎหมาย ประเทศที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมสารเคมีในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ควรบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขึ้นและกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนด้วย

2. กลไกในทางปฏิบัติ ประเทศต่างๆไม่ว่าจะมีกฎหมายควบคุมสารเคมีหรือไม่ ต้องสร้างกลไกในทางปฏิบัติเพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายของสารเคมีโดยอาจทำแบบไม่เป็นทางการและอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายและภาคอุตสาหกรรม

3. มาตรการในการควบคุมโดยทั่วไป ในภูมิภาคเดียวกัน มาตรการในการควบคุมควรเป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อที่ความหละหลวมของมาตรการในประเทศหนึ่งจะไม่ไปทำลายความพยายามของประเทศเพื่อนบ้านที่มีมาตรการในการควบคุมที่มีประสิทธิภาพกว่า

4. การค้าระหว่างประเทศ ประเทศที่ประสบปัญหาในการควบคุมการนำเข้าสารเคมีในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญา ควรนำ ข้อ 12 วรรค 10 (a) มาใช้ และอาจเรียกร้องให้ประเทศอื่นแจ้งการส่งออกล่วงหน้า (Pre Export Notification) สำหรับสารเคมีในบัญชีที่ 2 ทุกชนิดด้วย

ประเทศผู้ส่งออกควรตรวจสอบมาตรการในการควบคุมธุรกรรมสารเคมีระหว่างประเทศของตนเพื่อปรับปรุงแก้ไข และเพื่อให้การควบคุมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรตรวจสอบด้วยการนำเข้านั้นเป็นไปเพื่อที่จะส่งออกอีกครั้งหนึ่ง (Re-export) หรือไม่ เพราะผู้กระทำความผิดสามารถใช้วิธีนี้ในการเบี่ยงเบนสารเคมีได้

¹²⁹ United Nations, Report of the International Narcotics Control Board for 1997 on the Implementation of Article 12 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.

ประเทศที่ใช้วิธีการควบคุมการขนส่งเฉพาะบางพื้นที่ อาจทำให้ผู้กระทำความผิดอาศัยช่องว่างดังกล่าวได้ ดังนั้น ประเทศผู้ส่งออกและประเทศผู้นำผ่านทั้งหมดควรตรวจสอบและทบทวนมาตรการในการควบคุมอีกครั้งเพื่อปรับปรุงแก้ไขในกรณีจำเป็น

5. การจำหน่ายภายในประเทศ สารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ของอนุสัญญาได้ถูกเบี่ยงเบนเป็นจำนวนมากจากธุรกรรมภายในประเทศเพื่อลักลอบขนส่งไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น ทุกประเทศจึงควรใช้มาตรการในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายสารเคมีดังกล่าว

6. การนำสินค้าผ่านประเทศ ประเทศซึ่งมีการนำผ่านสารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ของอนุสัญญา ควรใช้มาตรการในฐานะที่เป็นทั้งผู้นำเข้าและผู้ส่งออก (Dual Responsibility) ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศอื่นเพื่อป้องกันการเบี่ยงเบน และประเทศผู้นำผ่านไม่ควรอาศัยข้อแก้ตัวว่าการค้ามีปริมาณมากเพื่อจะได้ไม่ต้องทำการตรวจสอบอย่างเข้มงวด เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศผู้นำผ่าน ประเทศผู้นำผ่านอาจใช้วิธีการตรวจสอบโดยดูจากประเทศที่มีปัญหาคล้ายกันและที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน

7. คนกลาง (Intermediaries) คำขออนุญาตเพื่อส่งออกสารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ของอนุสัญญา ควรระบุถึงข้อมูลเกี่ยวกับคนกลาง ผู้ว่าจ้างให้ขนส่ง และประเทศปลายทาง และประเทศต่างๆควรควบคุมคนกลางเช่นเดียวกับที่ควบคุมบุคคลอื่นที่ทำธุรกรรมเกี่ยวกับสารเคมี เช่น ต้องขออนุญาตหรือจดทะเบียน และอาจกำหนดให้ต้องจดและเก็บบันทึก รวมทั้งกำหนดโทษในกรณีฝ่าฝืน

8. ตำรับยา ประเทศต่างๆควรควบคุมตำรับยาที่มีส่วนผสมของสารในบัญชีของอนุสัญญาด้วย เว้นแต่สารที่ผสมอยู่นั้นไม่อาจถูกสกัดออกมาได้โดยง่าย

9. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ให้แต่ละประเทศกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและแจ้งไปยังคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศถึงตำแหน่ง ที่อยู่ในการติดต่อ และบทบาทในการควบคุมสารเคมี

10. การแจ้งข้อมูลต่อคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ให้ประเทศต่างๆแจ้งต่อคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศถึงมาตรการที่ตนใช้ในการควบคุมสารเคมีโดยเฉพาะมาตรการควบคุมการนำเข้าและส่งออก นอกจากนี้ หากประเทศนั้นมีระบบที่ให้ใบอนุญาตการ

ส่งออกเป็นรายครั้ง (Individual Import Certificate) ให้ส่งสำเนาของใบอนุญาตนั้นไปยังคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศด้วย

ให้ประเทศต่างๆแจ้งข้อมูลเรื่องการหยุดหรือยับยั้งการขนส่งสารเคมี วิธีการที่ใช้ในการเบี่ยงเบนสารเคมี วิธีการในการผลิตยาเสพติด ศักยภาพของแหล่งผลิต ประเภทและปริมาณของสารเคมีที่ใช้ไปยังคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ สำหรับประเทศที่ยังไม่มีระบบในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าว ก็ควรสร้างระบบนี้ขึ้นเพื่อติดตามความเคลื่อนไหวของสารเคมี

11. การตรวจสอบความถูกต้องของธุรกรรม ให้ประเทศต่างๆตรวจสอบความถูกต้องของธุรกรรมต่างๆโดยให้ทำเป็นประจำ โดยเฉพาะในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือเป็นธุรกรรมเพียงครั้งเดียวแต่เกี่ยวข้องกับสารเคมีในปริมาณมาก และประเทศผู้ส่งออกควรตรวจสอบความถูกต้องของธุรกรรมที่ได้รับอนุญาตเป็นรายครั้ง รวมทั้งตรวจสอบกับประเทศผู้นำเข้าและตรวจสอบกับคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ก่อนที่การขนส่งสารเคมีซึ่งนำส่งจะเริ่มขึ้น และให้แจ้งไปยังคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศถึงวิธีปฏิบัติของตน

ประเทศผู้ส่งออกควรแจ้งประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้นำผ่านเกี่ยวกับรายละเอียดของการส่งออกที่จะเกิดขึ้นเป็นการล่วงหน้า และไม่ควรอนุญาตให้ส่งออกจนกว่าประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้นำผ่านได้แจ้งไม่คัดค้านแล้ว และประเทศผู้นำเข้าควรแจ้งตอบกลับไปภายในเวลา นอกจากนั้นประเทศผู้ส่งออกที่ไม่ได้รับคำตอบจากประเทศผู้นำเข้า ควรแจ้งข้อเท็จจริงนี้ต่อคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ถ้าประเทศผู้นำเข้าพบสิ่งผิดปกติในธุรกรรมดังกล่าวและไม่สามารถสืบสวนได้ทันเวลาที่ประเทศผู้ส่งออกกำหนด ให้แจ้งไปยังประเทศผู้ส่งออกทันทีและขอให้ชะลอการส่งออกดังกล่าวไปก่อน เมื่อพบเหตุการณ์ที่น่าสงสัย ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหยุดการส่งออกนั้น และให้ใช้เทคนิคการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery) โดยร่วมมือกับประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อสืบหาสถานที่ในการผลิตยาเสพติดและจับผู้ผลิตยาเสพติด แต่ก่อนที่จะตัดสินใจใช้เทคนิคนี้ ให้คำนึงถึงความยุ่งยากเรื่องข้อกฎหมายและความยุ่งยากในทางปฏิบัติ ตลอดจนความเสี่ยงต่างๆที่มีอยู่ สำหรับประเทศที่มีระบบการขอใบอนุญาตหรือการจดทะเบียน ให้ตรวจสอบว่าบริษัทผู้ส่งออกหรือนำเข้าได้ขออนุญาตหรือจดทะเบียนแล้วหรือไม่ หากประเทศผู้ส่งออกโดยยังไม่มีระบบนี้ ประเทศผู้ส่งออกอาจช่วยประเทศผู้นำเข้าในการจัดทำรายชื่อบริษัทผู้นำเข้าได้

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศผู้นำเข้าควรติดต่อกับบริษัทผู้นำเข้าเพื่อตรวจสอบว่าสารเคมีที่นำเข้ามาจะถูส่งออกไปยังประเทศอื่นอีก (Re export) หรือไม่ เพื่อจะได้แจ้งข้อมูลต่างๆไปยังประเทศผู้นำเข้ารายต่อไป (The next importing country)

12. การแจ้งการส่งออกล่วงหน้าและการตรวจสอบโดยประเทศผู้นำเข้า บางครั้งประเทศผู้นำเข้าอาจจะไม่ระวางการนำเข้าต่างๆที่มายังประเทศตน ฉะนั้น ประเทศผู้ส่งออกจึงต้องแจ้งการส่งออกสารเคมีในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ไปยังประเทศผู้นำเข้าล่วงหน้า ถึงแม้ไม่มีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยหรือแม้ประเทศผู้นำเข้าไม่ได้ร้องขอตาม ข้อ 12 วรรค 10 (a) ของอนุสัญญา หรือแม้การส่งออกนั้นในเบื้องต้น (Prima Facie) ถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ โดยการแจ้งดังกล่าวอย่างน้อยควรมีข้อมูลเรื่องประเภทสารเคมี ผู้นำเข้า และวันที่จะขนส่ง สำหรับประเทศที่มีระบบการอนุญาตการส่งออก (Export Authorization) อยู่แล้วตามกฎหมาย ก็ให้ส่งสำเนาใบอนุญาตนั้น ไปยังประเทศผู้นำเข้าอย่างสม่ำเสมอ

ให้ประเทศผู้นำเข้าที่ได้รับแจ้งการส่งออกล่วงหน้าหรือได้รับสำเนาใบอนุญาตการส่งออก ดำเนินการตรวจสอบว่าธุรกรรมนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่โดยเร็ว เช่น ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องไปตรวจสอบที่บริษัทนั้น และให้แจ้งตอบกลับไปยังประเทศผู้ส่งออกโดยเร็ว เพื่อที่ผู้ส่งออกจะได้ยับยั้งการส่งออกนั้นได้ก่อนที่การส่งออกจะเกิดขึ้น หรือจะได้ตัดสินใจใช้เทคนิคการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery) ต่อไป

ในกรณีที่การนำเข้านั้น จะถูกส่งออกไปยังประเทศอื่นอีก ให้ประเทศผู้นำผ่านแจ้งการส่งออกล่วงหน้าหรือสอบถามไปยังประเทศผู้นำเข้ารายต่อไปด้วย

13. ข้อมูลเกี่ยวกับการส่งออกโดยทั่วไปและการติดตามผลโดยประเทศผู้นำเข้า ให้ประเทศผู้ส่งออกสารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ของอนุสัญญา แจ้งข้อมูลไปยังประเทศผู้นำเข้าอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยในเรื่องชื่อผู้นำเข้า และแนวโน้มของการส่งออก และให้ประเทศผู้นำเข้าตอบกลับไปยังประเทศผู้ส่งออกเกี่ยวกับผู้ใช้ประโยชน์จากสารเคมีคนสุดท้าย (Ultimate User) และรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการนำเข้างดังกล่าว

14. ระบบในการเตือนประเทศอื่นถึงธุรกรรมที่น่าสงสัยและการติดตามผล เมื่อหน่วยงานของประเทศผู้ส่งออกตรวจพบธุรกรรมที่น่าสงสัย ให้ทำการยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นเสีย (เว้นแต่กรณีที่ตัดสินใจใช้เทคนิคการส่งมอบภายใต้การควบคุม) และให้ประเทศผู้ส่งออกและหรือประเทศผู้นำเข้าส่งข้อมูลนี้

เพื่อเป็นการเตือนประเทศที่มีความเสี่ยง รวมทั้งให้เตือนประเทศผู้นำเข้าในกรณีประเทศผู้ส่งออกยับยั้งธุรกรรมนั้นก่อนตามประเทศผู้นำเข้าด้วย ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด หากประเทศผู้ส่งออกไม่สามารถยับยั้งการส่งออกนั้นได้ ให้ประเทศผู้ส่งออกแจ้งรายละเอียดของการส่งออกนั้นไปยังประเทศผู้นำเข้าเพื่อยับยั้งการขนส่งนั้นเมื่อมาถึงประเทศผู้นำเข้า

ประเทศต่างๆ ควรแจ้งคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศเกี่ยวกับกรณีที่มีการยับยั้งการทำธุรกรรม และแจ้งเหตุผลที่ทำเช่นนั้น รวมทั้งข้อสงสัยต่างๆ

ให้ประเทศที่ได้รับแจ้งเรื่องการยับยั้งหรือการหยุดการขนส่งซึ่งเกี่ยวข้องกับบริษัทหรือบุคคลที่อยู่ในประเทศตน ทำการสืบสวนต่อในทุกกรณีและให้แจ้งกลับไปยังประเทศผู้ส่งออกว่าเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ หากพบสิ่งผิดปกติจริง ให้ประเทศนั้นดำเนินมาตรการที่เหมาะสมกับบุคคลดังกล่าวตามกฎหมายภายใน

ทุกประเทศควรตื่นตัวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่เคยเบี่ยงเบนสารเคมีแต่ไม่สำเร็จในประเทศหนึ่ง สามารถกระทำสำเร็จในอีกประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ ทุกประเทศควรกระตุ้นให้ประเทศเพื่อนบ้านทราบถึงการพยายามเบี่ยงเบนสารเคมีที่เกิดขึ้น และโดยผ่านทางคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ควรที่จะขยายมาตรการในการควบคุมสารเคมีไปยังประเทศเพื่อนบ้านด้วย เพราะผู้กระทำความผิดมักจะย้ายไปกระทำความผิดในประเทศอื่นหรือในภูมิภาคอื่นแทน

15. การแจ้งประเทศผู้ส่งออกเรื่องการอนุญาตให้นำเข้า ประเทศผู้นำเข้าซึ่งมีระบบการอนุญาตให้นำเข้า ควรแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่ได้รับอนุญาตไปยังประเทศผู้ส่งออก และในกรณีที่มีการออกใบอนุญาตให้ส่งออก ให้ประเทศผู้นำเข้าส่งสำเนาใบอนุญาตดังกล่าวไปยังประเทศผู้ส่งออก

16. บทบาทของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศพร้อมที่จะช่วยเหลือในการให้ข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่ในฐานข้อมูล (Databases) โดยร่วมมือกับประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

17. การรักษาความลับ ให้ประเทศต่างๆรักษาความลับของข้อมูลทางการค้า แต่ในขณะเดียวกันต้องไม่อ้างเรื่องการรักษาความลับเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดจนกระทั่งเป็นอุปสรรคในการป้องกันการเบี่ยงเบนของสารเคมี

จากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศที่ได้กล่าวไปข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการควบคุมสารเคมีโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายควบคู่ไปกับการมีระบบข้อมูลที่ดีโดยอาศัยความร่วมมือจากภาคอุตสาหกรรมและการติดตามตรวจสอบธุรกรรมที่เกี่ยวข้องตลอดจนการมีความร่วมมือระหว่างประเทศที่ดี ซึ่งจะทำให้การควบคุมสารเคมีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการที่ประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงควรมีมาตรการในการควบคุมสารเคมีที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อมิให้มาตรการที่หละหลวมของประเทศใดประเทศหนึ่งทำลายความพยายามของประเทศเพื่อนบ้านที่มีมาตรการควบคุมที่มีประสิทธิภาพมากกว่า

(5) โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme: UNDCP)

UNDCP เป็นองค์กรที่สหประชาชาติจัดตั้งขึ้นใน ปี ค.ศ. 1991 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภายในให้สามารถดำเนินงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการยกเลิก 3 องค์กรที่มีอยู่เดิม คือ กองยาเสพติดแห่งสหประชาชาติซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยาเสพติด กองทุนเพื่อควบคุมการใช้ยาในทางที่ผิด และฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ และนำ 3 องค์กรนี้มารวมกันเป็นโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ซึ่งจะรับผิดชอบงานทั้งหมดอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับยาเสพติด รวมทั้งการศึกษาวิจัยและโครงการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินการตามข้อตัดสินใจของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศและคณะกรรมการยาเสพติด

ผู้บริหารสูงสุดของโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ คือ ผู้อำนวยการบริหาร (Executive Director) ซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่ารองเลขาธิการสหประชาชาติ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหาร ควบคุม ดูแลกิจกรรมต่างๆด้านยาเสพติดภายใต้ขอบเขตของสหประชาชาติ รวมทั้งจัดหางบประมาณ และประสานงานกับองค์กรต่างๆทั้งภายในและภายนอกระบบของสหประชาชาติ

โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านยาเสพติด ทั้งในด้านการเงินและทางด้านวิชาการ โดยผ่านทางโครงการต่างๆตามความจำเป็นของภูมิภาคนั้น สำหรับโครงการที่เกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้นนั้น จากการศึกษา พบว่าโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือในด้านนี้แก่ 3 กลุ่มประเทศ คือ กลุ่มประเทศอเมริกาใต้ กลุ่มประเทศเอเชียใต้ และกลุ่มอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

ในกลุ่มประเทศอเมริกาใต้ โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือทั้งทางวิชาการและทางการเงินแก่ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศบราซิล โบลิเวีย และโคลัมเบีย ซึ่งเป็นประเทศที่เกี่ยวข้องกับการนำสารเคมีไปใช้ผลิตยาเสพติดที่สำคัญของโลกโดยเฉพาะยาเสพติดประเภทโคเคน โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการผลิตโคเคนในภูมิภาคนี้และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับมาตรการในการควบคุมสารเคมีภายในประเทศทั้งในเรื่องกฎหมายและการแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ¹³⁰

สำหรับในกลุ่มประเทศเอเชียใต้ อันประกอบด้วย 8 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอัฟกานิสถาน บังคลาเทศ ภูฏาน อินเดีย อิหร่าน มัลดีฟส์ เนปาล ปากีสถาน และศรีลังกา โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือเพื่อที่จะลดปริมาณการนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติดประเภทเฮโรอีน เมทแอมเฟตามีน (ยาบ้า) และเมทาควาโลนในภูมิภาคเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการช่วยให้แต่ละประเทศมีมาตรการในการควบคุมสารเคมีและมีระบบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่รวดเร็ว รวมทั้งการฝึกอบรมทั้งในเรื่องเทคนิคการตรวจพิสูจน์สารเคมี การสืบสวนสอบสวน และการฟ้องร้องดำเนินคดี ตลอดจนการให้การสนับสนุนด้านเครื่องมืออุปกรณ์ ซึ่งผลของการดำเนินงานภายใต้โครงการนี้นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1996 พบว่ามีความสำเร็จในระดับหนึ่ง และได้มีการขยายโครงการออกไปอีกเป็นช่วงที่ 2 ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 2000 โดยมีระยะเวลาสิ้นสุด 4 ปี¹³¹

ส่วนในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทย โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติได้ริเริ่มให้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจ(Memorandum of Understanding) ระหว่างประเทศจีน ลาว พม่า ไทย และโครงการควบคุมยาเสพติดฯ นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1993 หลังจากนั้น ใน ปี

¹³⁰ Available from http://www.undcp.org/law_enforcement_southamerica.html

¹³¹ Available from http://www.undcp.org/law_enforcement_centralasia.html

ค.ศ. 1995 จึงได้เชิญให้ประเทศกัมพูชาและเวียดนามมาร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ด้วย และในปีเดียวกัน ภาคีบันทึกความเข้าใจก็ได้เห็นชอบให้มีแผนปฏิบัติการอนุภูมิภาคว่าด้วยการควบคุม ยาเสพติด ซึ่งในแผนปฏิบัติการฉบับนี้ ภาคีบันทึกความเข้าใจตกลงให้มีโครงการในด้านต่างๆ ได้แก่ การลดอุปทานยาเสพติด การลดอุปสงค์ยาเสพติด และการบังคับใช้กฎหมาย โดยโครงการแต่ละด้านจะประกอบไปด้วยโครงการย่อยอีกหลายโครงการ อาทิ โครงการด้านการบังคับใช้กฎหมายประกอบด้วยโครงการย่อย เช่น โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านตุลาการและการดำเนินคดียาเสพติดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โครงการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และโครงการพัฒนามาตรการในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น

สำหรับโครงการควบคุมสารตั้งต้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Precursor Control in East Asia) นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อหาความต้องการและให้ความช่วยเหลือในการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นทั้งในระดับประเทศและในระดับอนุภูมิภาค โดยโครงการนี้เริ่มต้นตั้งแต่เดือน พฤษภาคม ค.ศ. 1996 และจะสิ้นสุดในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1999 ภายใต้งบประมาณในการดำเนินการจำนวน 1,517,000 เหรียญสหรัฐ¹³² โครงการนี้ได้ช่วยฝึกอบรมผู้บังคับใช้กฎหมายจำนวน 1,500 คน จากทั้ง 6 ประเทศภาคีโดยการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ และนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมในการควบคุมสารเคมี นอกจากนี้ โครงการควบคุมยาเสพติดก็ยังได้ช่วยในการจัดทำฐานข้อมูล (Databases) ในการควบคุมสารตั้งต้นประจำอยู่ที่ 7 เมืองหลักในประเทศต่างๆ รวมทั้งช่วยจัดทำอุปกรณ์ในการตรวจสอบสารตั้งต้น (Field Test Kits) และคู่มือที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบัน โครงการควบคุมยาเสพติดฯ กำลังอยู่ระหว่างดำเนินงานตามโครงการควบคุมสารตั้งต้นในระยะที่ 2 (Phase II) ซึ่งนอกจากจะมีขอบเขตครอบคลุม 6 ประเทศภาคีบันทึกความเข้าใจแล้วยังขยายให้รวมไปถึงประเทศอื่นอีก 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ด้วย

3.2.2 หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมี (Chemical Action Task Force: CATF)

นับตั้งแต่ที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทได้เห็นชอบโดยที่ประชุมผู้มีอำนาจเต็ม (Plenipotentiary Conference) ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1988 และเปิดให้ประเทศต่างๆร่วมลงนามในวัน

¹³² UNDCP, Sub regional Action Plan on Drug Control, Revision 2 (May 1999), pp. 26-28.

รุ่งขึ้น จนกระทั่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา หลังจากนั้น ความพยายามในระดับระหว่างประเทศในช่วงนั้นที่เกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดที่สำคัญ ก็ได้แก่ การที่คณะกรรมการยาเสพติดขององค์การนาารัฐอเมริกัน (CICAD) ได้ยกร่างกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการควบคุมสารตั้งต้นขึ้น ใน ปี ค.ศ. 1990 และการที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ (Group of Seven Industrialized Countries) อันประกอบด้วย ประเทศแคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ในที่ประชุมสุดยอดทางด้านเศรษฐกิจครั้งที่ 16 ณ เมืองฮุสตัน (Houston Economic Summit) มลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ใน ปี ค.ศ. 1990 ได้มอบหมายให้หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมี (Chemical Action Task Force: CATF) ช่วยยกร่างข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ (Practical Recommendations) เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ประเทศต่างๆในการควบคุมสารเคมีให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 12 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988

หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมี (CATF) ประกอบด้วย ผู้แทนจากประเทศอุตสาหกรรมทั้ง 7 ประเทศที่กล่าวไปข้างต้น และประเทศอื่นๆซึ่งเป็นผู้ผลิตและค้าสารเคมีที่สำคัญ ตลอดจนประเทศผู้ผลิตยาเสพติด เช่น ประเทศบราซิล อินเดีย เนเธอร์แลนด์ สเปน และไทย อีกทั้งยังมีองค์การและหน่วยงานระหว่างประเทศมาร่วมด้วย เช่น ประชาคมยุโรป องค์การนาารัฐอเมริกัน และคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1990 ถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 1991 หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีได้จัดประชุมจำนวน 5 ครั้ง ณ กรุงวอชิงตัน ดี ซี ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้เชี่ยวชาญมากกว่า 100 คน จากหลายสาขา เช่น นักเคมี ผู้แทนภาคอุตสาหกรรม เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่การพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนด้านสาธารณสุข เป็นต้น เพื่อจะได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความรู้กันอย่างกว้างขวาง โดยในเบื้องต้น ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 เป็นมาตรการที่เป็นพื้นฐานของการควบคุมสารตั้งต้นในระดับระหว่างประเทศ ดังนั้น หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีจะอาศัยแนวทางดังกล่าวเป็นกรอบในการยกร่างข้อเสนอแนะ แต่จะพัฒนาให้กรอบดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อการควบคุมสารตั้งต้นทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ ซึ่งในที่สุด หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีก็ได้จัดทำข้อเสนอแนะจนแล้วเสร็จ ดังมีสาระสำคัญต่อไปนี้¹³³

¹³³ Chemical Action Task Force, Final Report of the Chemical Action Task Force (CATF), June 1991, Washington D.C., pp. 17-28.

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีเห็นว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดในทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด โดยเฉพาะในข้อ 12 นอกจากนี้ ในข้อ 24 ของอนุสัญญาฉบับเดียวกันยังเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสามารถใช้มาตรการที่เข้มงวดกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาก็ได้ สำหรับข้อเสนอแนะของหน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีในส่วนนี้ ประกอบด้วย

-ประเทศที่ยังไม่เป็นภาคีอนุสัญญา ควรเข้าเป็นภาคีเสีย

-ไม่ว่าประเทศนั้นจะเป็นภาคีอนุสัญญาแล้วหรือไม่ก็ตาม แต่ควรปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดในอนุสัญญาอย่างเต็มที่

-ขอให้คณะกรรมการยาเสพติดและคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติช่วยดำเนินการต่อเพื่อให้ข้อเสนอแนะของหน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีเกิดประสิทธิผล และขอให้เลขาธิการสหประชาชาติช่วยเผยแพร่สำเนาของข้อเสนอนี้ไปยังประเทศสมาชิกและองค์การชำนาญพิเศษต่างๆที่เกี่ยวข้อง

-ทุกประเทศควรนำเอาข้อเสนอนี้ไปปฏิบัติโดยทันที

2. ประเภทของสารเคมีที่ควรควบคุม เนื่องจากประเภทของสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น ในข้อ 12 วรรค 7 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 จึงสร้างกลไกในการเพิ่ม ยกเลิก และย้ายประเภทของสารเคมีได้ จากข้อมูลที่หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีมีอยู่ ทำให้เห็นว่าสารอีก 10 ชนิด ควรเพิ่มเติมเข้าไปในบัญชีทำอนุสัญญาดังกล่าว ได้แก่ *N-acetylanthraniic acid*, 3,4 Methyleneoxy-phenyl-2-propanone, Isosafrole, Piperonal, Safrole, Methyl ethyl ketone, Toluene, Potassium permanganate, Sulfuric acid และ Hydrochloric acid

3. มาตรการในการควบคุมโดยทั่วไป หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีได้เสนอแนะ 5 มาตรการที่ประเทศต่างๆควรใช้ในการป้องกันการเบี่ยงเบนของสารเคมี ดังนี้

มาตรการที่หนึ่ง ผู้ประกอบธุรกิจสารเคมีต้องช่วยระวัง: ประเทศต่างๆ ต้องขอความร่วมมือให้ผู้ทำธุรกรรมสารเคมี เช่น ผู้ผลิต นายหน้า ผู้ขนส่ง ผู้นำเข้า แจ้งธุรกรรมที่น่าสงสัยไปยังเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายโดยทันที ทั้งนี้ อาจจัดทำในรูปของข้อตกลงร่วมกัน และผู้ประกอบธุรกิจสารเคมีจะได้ฝึกอบรมบุคลากรของตนเพื่อให้เกิดทักษะในการสังเกตธุรกรรมที่น่าสงสัย

มาตรการที่สอง การตรวจสอบจากเอกสารการสั่งซื้อและบันทึกการธุรกรรมต่างๆ: แต่ละประเทศต้องสร้างระบบในการเฝ้าระวังธุรกรรมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศโดยการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสารเคมีต้องจัดบันทึกทุกธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีและเก็บรักษาไว้ไม่น้อยกว่า 2 ปี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขอเรียกตรวจได้ นอกจากนี้ สินค้าที่มีส่วนประกอบของสารเคมีที่ถูกควบคุมจะต้องมีสิ่งชี้แจงถึงสารเคมีนั้น

มาตรการที่สาม การจดทะเบียนหรือการให้ใบอนุญาตผู้ประกอบธุรกิจสารเคมี: ให้แต่ละประเทศกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสารเคมีต้องมาจดทะเบียนหรือขอใบอนุญาต การอนุญาตดังกล่าวให้พิจารณาจากความสามารถและความซื่อสัตย์ของผู้ยื่นคำขอ

มาตรการที่สี่ การอนุญาตให้ส่งออก: การส่งออกแต่ละครั้งต้องมีการขออนุญาต และการอนุญาตให้ส่งออกควรคำนึงถึงการอนุญาตให้นำเข้าของประเทศผู้นำเข้า นอกจากนี้ ประเทศผู้ส่งออกต้องกำหนดให้ผู้ส่งออกแจ้งผู้รับของคนสุดท้ายในประเทศผู้นำเข้ารวมทั้งผู้รับของซึ่งเป็นคนกลาง นายหน้า เส้นทางขนส่ง และวิธีการขนส่ง ในกรณีที่ผู้ขนส่งไม่สามารถระบุเส้นทางและวิธีการในการขนส่งได้และประเทศผู้นำเข้าต้องการข้อมูลเช่นนั้น ให้สามารถแจ้งข้อมูลดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ณ ท่าขาออก เมื่อพิจารณาจากข้อมูลต่างๆดังกล่าว ให้ประเทศผู้ส่งออกตัดสินใจว่าจะอนุญาตหรือปฏิเสธการส่งออกนั้น

มาตรการที่ห้า การอนุญาตให้นำเข้า: ให้ประเทศผู้นำเข้าใช้ความระมัดระวังอย่างเข้มงวดในการอนุญาตให้นำเข้า เช่น เรื่องความสามารถและความซื่อสัตย์ของผู้นำเข้า

ทั้งนี้ ความเข้มข้นของการใช้มาตรการดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันไปตามชนิดของสารเคมี กล่าวคือ สารเคมีบางชนิดต้องใช้มาตรการในการควบคุมทั้ง 5 มาตรการข้างต้นจึงจะเพียงพอ ได้แก่ Ephedrine, Ergometrine, Ergotamine, Lysergic acid, 1-phenyl-2-propanone, Pseudoephedrine, N-acetylthranilic acid และ 3,4-Methylenedioxy-phenyl-2-propanone

ในขณะที่สารเคมีชนิด Acetic anhydride, Anthranilic acid, Phenylacetic acid, Piperidine, Isosafrole, Piperonal และ Safrole ให้ใช้มาตรการในการควบคุมเฉพาะมาตรการที่หนึ่ง สอง สี่ และห้าก็เพียงพอ แต่สำหรับประเทศที่มีการผลิตเฮโรอีน ควรนำมาตรการที่สามมาใช้กับสาร Acetic anhydride นอกจากนั้น สำหรับประเทศผู้ผลิตสารเคมี ควรกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องมาจดทะเบียนกับหน่วยงานผู้มีอำนาจด้วยเพื่อที่จะได้รู้ว่าใครผลิตและค้าสารเคมีบ้าง

สำหรับสารเคมีบางชนิด ได้แก่ Acetone, Ethyl ether, Methyl ethyl ketone, Toluene, Potassium permanganate, Sulfuric acid และ Hydrochloric acid ควรใช้มาตรการที่หนึ่ง และสองในการควบคุม ส่วนมาตรการที่สี่ และห้าจะจำเป็นก็ต่อเมื่อการขนส่งนั้นมุ่งหน้าไปยังประเทศที่เป็นแหล่งผลิตเฮโรอีนหรือโคเคน

4. การยับยั้งการขนส่ง ประเทศต่างๆควรบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของตนในการยับยั้งการขนส่งสารเคมีในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าสารนั้นจะนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทได้

5. ระบบการเฝ้าระวัง ประเทศต่างๆควรหาวิธีการเพื่อเฝ้าระวังการค้าสารเคมีที่ถูกควบคุม โดยอาจมอบหน้าที่นี้ให้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และวิธีการที่ใช้ต้องสามารถทราบความเคลื่อนไหวและวิธีการที่ใช้ในการเบี่ยงเบนสารเคมีชนิดใหม่ๆได้ โดยอาจให้ความสำคัญกับจุดที่คาดว่าจะมีการเบี่ยงเบน แต่ต้องไม่ละทิ้งจุดอื่นที่อาจเกิดความเสียหายขึ้นได้

ประเทศผู้ผลิตสารเคมีต้องดำเนินมาตรการในการเฝ้าระวังการส่งออกสารเคมีอยู่เสมอ โดยใช้วิธีการที่สามารถทราบถึงการส่งออกในปริมาณมากไปยังประเทศที่มีความเสี่ยง

หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีให้การสนับสนุนความพยายามขององค์การด้านศุลกากร (Customs Cooperation Council: CCC) ในการกำหนดรหัสศุลกากรเพื่อแยกความแตกต่างของสารเคมี

6. การเข้าถึงข้อมูล หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีแนะนำให้ประเทศต่างๆให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของตนในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการ และผู้ประกอบการธุรกิจ สารเคมีต้องอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าถึงข้อมูลที่มีความน่าสงสัย นอกจากนั้น

ประเทศต่างๆ ต้องดูแลมิให้ความลับทางการค้าเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว รวมทั้ง ถ้าต้องส่งข้อมูลนี้ให้แก่ต่างประเทศ ประเทศผู้รับข้อมูลต้องไม่ใช่ข้อมูลเพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ประเทศผู้ให้ข้อมูลกำหนดไว้

7. บทกำหนดโทษ ให้แต่ละประเทศกำหนดให้การกระทำทั้งหลายตามข้อ 3 (1) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 เป็นความผิด โดยอาจมีบทกำหนดโทษทางแพ่ง ในทางบริหาร หรือในทางอาญาก็ได้ นอกจากนี้ ให้ประเทศต่างๆ กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อแนะที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยอาจเป็นโทษในทางแพ่ง ในทางบริหาร และหรือในทางอาญาก็ได้ รวมทั้งอาจพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาต ยึด หรือริบสารเคมี และในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นบริษัท ให้ประเทศต่างๆ พิจารณากำหนดบทลงโทษทางแพ่ง ทางบริหาร และทางอาญาแก่บริษัทนั้น และลูกจ้างด้วย

8. มาตรการของภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์ ให้แต่ละประเทศกำหนดให้ภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์ต้องให้ลูกค้าแสดงตน และจุดหมายปลายทางของการขนส่งนั้น รวมทั้งกำหนดให้ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่โดยทันทีเมื่อมีธุรกรรมที่น่าสงสัยเกิดขึ้น นอกจากนี้ ประเทศผู้ผลิตสารเคมีควรจัดหลักสูตรในการฝึกอบรมและจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางให้กับลูกจ้างของบริษัทสารเคมีในการป้องกันการเบี่ยงเบนของสารเคมี

9. การบังคับใช้กฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศ ให้ประเทศผู้ผลิต นำผ่าน และผู้บริโภคนสารเคมี กระทำทุกวิถีทางเพื่อร่วมมือซึ่งกันและกันในการป้องกันการเบี่ยงเบนของสารเคมี ทั้งในเรื่องข้อมูล การสืบสวนสอบสวนร่วมกัน การฝึกอบรมร่วมกัน การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน

ให้ประเทศต่างๆ ใช้เทคนิคการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery) หากกฎหมายภายในอนุญาตให้ทำได้

ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติและประเทศผู้ให้ควรให้ความสำคัญในลำดับต้นกับการพัฒนาระบบการติดต่อดังกล่าว เครื่องมืออุปกรณ์ และการฝึกอบรมเพื่อป้องกันการเบี่ยงเบนของสารเคมี นอกจากนี้ ในการเข้าตรวจสารเคมี เจ้าหน้าที่อาจจำเป็นต้องใช้เครื่องมืออุปกรณ์ชนิดพิเศษ การฝึกอบรมที่พิเศษ เสื้อผ้า และความช่วยเหลือ

เหลืออีกด้วย รวมทั้งให้ช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในการพัฒนาวิธีการในการทดสอบหาสารเคมีที่ทันสมัยและปลอดภัย

ให้ประเทศต่างๆ เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันและระหว่างองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ เช่น ทางวิชาการ ทางวิทยาศาสตร์ ด้านการฝึกอบรม และการแลกเปลี่ยนข้อมูล

ตามข้อ 12 วรรค 9 (ค) ให้ประเทศผู้รับผิดชอบกลับไปโดยเร็วถึงผลของการสืบสวนสอบสวนภายใต้หลักการเรื่องการรักษาความลับของข้อมูลทางการยุติธรรมและทางการค้า

10. กลไกระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการเสริมมาตรการต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมด หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีเสนอแนะให้ประเทศต่างๆ ที่นำเข้าและส่งออกสารเคมีจัดทำข้อตกลงระหว่างกันตามความจำเป็นโดยเฉพาะเมื่อประเทศผู้นำเข้ามีปัญหาเรื่องการผลิตยาเสพติด

เพื่อเสริมกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ ให้ประเทศต่างๆ ใช้วิธีการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การจัดทำสนธิสัญญาระดับภูมิภาค การจัดทำข้อตกลงในทางบริหาร หรือความร่วมมือระหว่างหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย

บางประเทศแม้ไม่ใช่ผู้ผลิต หรือผู้บริโภคนสารเคมี แต่ก็อาจประสบปัญหาการนำสารเคมีไปใช้ในการผลิตยาเสพติดได้ เช่น ประเทศที่เป็นทางผ่าน ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างศุลกากรและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจึงอาจเป็นสิ่งจำเป็น

11. การติดตามผลของข้อแนะ ความพยายามในการติดตามผลว่าประเทศต่างๆ ทั้งที่เข้าร่วมประชุมครั้งนี้และที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมควรที่จะมีขึ้น และให้ฝ่ายเลขาธิการของหน่วยปฏิบัติการด้านยาเสพติดให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติตามข้อแนะฉบับนี้ สมาชิกกลุ่มย่อยของหน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีซึ่งเป็นตัวแทนของภูมิภาคต่างๆ ต้องเผยแพร่รายงานฉบับนี้ไปยังประเทศหรือภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะเอเชียและแอฟริกาและเน้นประเทศที่เป็นผู้ผลิตและค้าสารเคมีที่สำคัญ รวมทั้งประเทศผู้ผลิตยาเสพติด และเน้นนำให้ประเทศเหล่านั้นนำข้อแนะไปปฏิบัติ

นอกเหนือจากข้อแนะที่ได้กล่าวไปข้างต้น หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมียังได้ให้ตัวอย่างของพฤติกรรมที่พึงสังเกตเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการหาธุรกรรมสารเคมีที่ผิดปกติ อาทิ

- เป็นลูกค้าใหม่
- เป็นลูกค้าในนามส่วนตัว
- ที่อยู่ผู้สั่งซื้อเป็นบ้านพักส่วนตัว หรือเป็นที่อยู่ บ.ณ.
- เป็นการสั่งซื้อที่ผิดปกติ
- พร้อมที่จะจ่ายเงินสด ทั้งที่เป็นการซื้อในปริมาณมาก
- พร้อมที่จะจ่าย โดยไม่เจรจาต่อรองราคา
- เสนอจ่ายเกินราคา เพื่อให้ได้ของเร็ว
- จะมารับสินค้าเองหรือมาขนไปเอง
- ซื้อในปริมาณบรรจุที่น้อย ทั้งที่จะนำไปใช้ในทางอุตสาหกรรม
- สั่งซื้อในปริมาณที่ผิดปกติ
- วัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ไม่ตรงกับที่สั่งซื้อ
- ขอให้ส่งมอบทางอากาศ
- ขอให้ส่งมอบโดยใช้เส้นทางที่ซับซ้อน
- ไม่เต็มใจที่จะให้ข้อมูลเรื่องที่อยู่และเบอร์โทรศัพท์ติดต่อ
- ไม่มีความรู้ในทางธุรกิจ
- ไม่มีเครื่องใช้สำนักงานที่แสดงถึงการประกอบธุรกิจ
- สั่งซื้อที่จะทำธุรกรรมเป็นลายลักษณ์อักษร
- สั่งซื้อสารตั้งต้นหรือเคมีภัณฑ์จำเป็นมากกว่า 1 ชนิดขึ้นไป
- สั่งซื้อในนามมหาวิทยาลัยหรือบริษัทซึ่งเป็นที่รู้จักแต่ให้ไปส่งมอบแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

จากข้อแนะนำของหน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้เห็นว่าหน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมีได้ให้ความสำคัญกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ในแง่ที่พยายามกระตุ้นให้ประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคี และถึงแม้ประเทศนั้นจะยังไม่เป็นภาคี แต่ก็ควรปฏิบัติตามพันธกรณีที่อนุสัญญากำหนดไว้อย่างเต็มที่ ส่วนมาตรการในเรื่องอื่นๆ นั้นส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกับข้อแนะนำของสหประชาชาติที่ได้กล่าวไปแล้ว เพียงแต่บางอย่างมีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากกว่า เช่น ข้อพึงสังเกตในการพิจารณาว่าธุรกรรมใดผิดปกติหรือไม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ

3.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

3.3.1 ความร่วมมือระดับพหุภาคี

3.3.1.1 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากการรวมตัวของประเทศต่างๆในทวีปยุโรปเพื่อร่วมมือกันทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยได้พัฒนาจนมีลักษณะเป็นองค์การเหนือรัฐ (Supranational) ปัจจุบัน สหภาพยุโรปมีประเทศสมาชิก 15 ประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน และ สหราชอาณาจักร โครงสร้างของสหภาพยุโรปประกอบด้วย 4 องค์การที่สำคัญ คือ คณะมนตรี (Council of Ministers) ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย, คณะกรรมาธิการ (Commission) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพและกระตุ้นให้เกิดการกำหนดนโยบายในด้านต่างๆ รวมทั้งมีอำนาจในการออกกฎหมายใช้บังคับแก่ประเทศสมาชิก, รัฐสภายุโรป (European Parliament) ซึ่งเป็นองค์การที่ปรึกษาควบคุมฝ่ายบริหาร ตลอดจนกำหนดงบประมาณ และศาลยุติธรรม (Court of Justice) นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นๆ เช่น คณะมนตรีแห่งยุโรป (European Council) ซึ่งเป็นองค์การสูงสุดที่พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

ทวีปยุโรปได้ขึ้นชื่อว่าเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดสังเคราะห์ที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแถบยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ปัญหายาเสพติดกลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในลำดับต้นของนโยบายทางการเมืองของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งในปัจจุบันทั่วโลกต่างเห็นพ้องกันว่าทั้งประเทศผู้ผลิต ประเทศผู้บริโภค ประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหายาเสพติดภายใต้แนวคิดความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Responsibility) และการเป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) แผนงานต่อต้านยาเสพติดของสหภาพยุโรปประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ งานระบบข้อมูลยาเสพติด งานลดอุปทานยาเสพติด และงานลดอุปสงค์ยาเสพติด โดยงานด้านยาเสพติดเป็นส่วนหนึ่งของงานด้านสาธารณสุขของสหภาพยุโรปตามข้อ 52 ของสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ซึ่งกำหนดให้สหภาพยุโรปช่วยเสริมมาตรการต่างๆที่ประเทศสมาชิกใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกจะส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศอื่นและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันนี้ นโยบายต่างประเทศของสหภาพยุโรปด้านยาเสพติด ประกอบด้วย 2 ประการ คือ การดำเนินความร่วมมือพหุ

ภาคี และการดำเนินความร่วมมือทวิภาคีและระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการบรรจุข้อสัญญาเรื่องยาเสพติด (Drug Clause) ไว้ในสนธิสัญญาที่สหภาพยุโรปทำกับประเทศอื่น เช่น สนธิสัญญาด้านการค้าและความช่วยเหลือทางเทคนิค รวมทั้งการใช้ดุลพินิจในการให้สิทธิพิเศษทางการค้าที่เรียกว่า "GSP" (Generalized System of Preference)

สหภาพยุโรปได้ลงนามผูกพันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988¹³⁴ ในนามของสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1989 และได้ภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ. 1990

มาตรการที่สหภาพยุโรปใช้เป็นหลักในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ได้แก่ มาตรการตามกฎหมาย 2 ฉบับ ซึ่งมีผลบังคับในทางกฎหมายทันทีในประเทศสมาชิก คือ

ก. Council Regulation¹³⁵ (EEC) No. 3677/90¹³⁶ ลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1990 เพื่อวางกฎเกณฑ์ในการควบคุมสารตั้งต้นระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปกับประเทศอื่นที่มีใช่สมาชิก (Third Country) ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1. ประเภทสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ถูกควบคุม แบ่งออกเป็น 3 ประเภท

¹³⁴ ข้อ 26 ถึง ข้อ 28 ของอนุสัญญา เปิดโอกาสให้องค์การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Economic Integration) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเจรจา การจัดทำและใช้บังคับความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่อนุสัญญาฉบับนี้ครอบคลุมถึง สามารถลงนาม ให้สัตยาบัน หรือภาคยานุวัติอนุสัญญาฉบับนี้ได้

¹³⁵ มีลักษณะเป็นข้อมติของคณะมนตรี (Council of Ministers) ประเภทข้อบังคับ (Regulation) ซึ่งมีผลบังคับในทางกฎหมายได้ทันทีในประเทศสมาชิก

¹³⁶ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 2 ครั้ง โดย Council Regulation (EEC) No. 900/92 ลงวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1992 และ โดย Commission Regulation (EEC) No. 3769/92 ลงวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1992

ประเภทที่ 1 (Category 1) ที่สำคัญ ได้แก่ Ephedrine, Ergometrine, Lysergic acid, 1-Phenyl-2-Propanone, Pseudoephedrine, N-acetylanthranilic acid, 3,4-methylenedioxyphenyl-2-propanone, Safrole, Piperonal, Isosafrole

ประเภทที่ 2 (Category 2) ได้แก่ Acetic anhydride, Anthranilic acid, Phenylacetic acid และ Piperidine

ประเภทที่ 3 (Category 3) ได้แก่ Acetone, Diethyl ether, Methyl ethyl ketone (MEK), Butanone, Toluene, Potassium permanganate, Sulphuric acid, Hydrochloric acid และ Hydrogen chloride

2. การควบคุมการค้าสารตั้งต้น

2.1 ผู้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสารตั้งต้นไปยังหรือจากสหภาพยุโรป จะต้องแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน เช่น ใบแสดงรายการสินค้า เอกสารการขนส่ง เอกสารทางศุลกากรซึ่งระบุถึงข้อมูลในเรื่องชื่อสาร ปริมาณและน้ำหนักสาร รวมทั้งชื่อและที่อยู่ของผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้จำหน่าย และผู้รับของคนสุดท้ายในประเทศปลายทาง และให้ผู้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน จัดบันทึกรายละเอียดของธุรกรรมดังกล่าว และเก็บรักษาไว้พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี นับแต่วันที่ทำธุรกรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถขอเรียกดูได้

ฉลากที่ปิดบนภาชนะที่บรรจุสารตั้งต้นเพื่อระบุถึงประเภทสินค้าและชื่อทางการค้า จะต้องระบุถึงชื่อสารซึ่งเป็นชื่อที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้¹³⁷

2.2 ผู้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสารตั้งต้นประเภท 1 ไปยังหรือจากสหภาพยุโรป ต้องยื่นขอใบอนุญาตจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ผู้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสารตั้งต้นประเภท 2 หรือผู้ส่งออกสารตั้งต้นประเภท 3 เฉพาะที่เกินปริมาณที่กำหนด ต้องจดทะเบียนและแจ้งสถานที่ผลิตหรือค้าขายสารดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ¹³⁸

¹³⁷ ข้อ 2

¹³⁸ ข้อ 2a

2.3 ประเทศสมาชิกต้องสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นให้เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก นำผ่าน หรือผู้ที่เป็นตัวแทนนายหน้าในธุรกิจสารตั้งต้น เพื่อให้บุคคลดังกล่าวแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ทันทีในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการนำสารที่ถูกควบคุมไปใช้ในการผลิตยาเสพติด รวมทั้งให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการให้ข้อมูลตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ¹³⁹

2.4 ผู้ส่งออกสารตั้งต้นประเภท 1 จากสหภาพยุโรปต้องยื่นขอใบอนุญาตการส่งออกจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยกรอกข้อมูลต่างๆในคำขอ ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้ส่งออก ผู้นำเข้าในประเทศอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสหภาพยุโรป (Third Country) และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้รับของคนสุดท้ายในประเทศปลายทาง, ชื่อ ปริมาณและน้ำหนักของสารตั้งต้น รวมทั้งรายละเอียดในเรื่องการขนส่ง เช่น วันที่คาดว่าจะออกเดินทาง วิธีขนส่ง เส้นทาง การขนส่ง จุดที่จะนำเข้า และให้แนบสำเนาใบอนุญาตให้นำเข้าของประเทศปลายทางมาด้วย ทั้งนี้ การพิจารณาออกใบอนุญาต ให้ทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ยื่นเอกสารโดยสมบูรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ก็ให้ขยายได้

ให้ปฏิเสธคำขอข้างต้น ในกรณีดังต่อไปนี้

- มีเหตุอันควรเชื่อว่าข้อมูลที่ยื่นขอเป็นเท็จหรือไม่ถูกต้อง
- ไม่มีใบอนุญาตให้นำเข้าจากประเทศปลายทาง ในกรณีที่มีข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศปลายทางว่าห้ามอนุญาตให้ทำการส่งออกจนกว่าประเทศปลายทางจะอนุญาต

- มีเหตุอันควรเชื่อว่าสารตั้งต้นนั้นจะถูกนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด

ในทุกกรณี ให้แสดงใบอนุญาตให้ทำการส่งออกต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากร แต่การมีใบอนุญาตดังกล่าว จะไม่ยกเว้นความรับผิดใดๆทั้งสิ้นของผู้ถือ และใบอนุญาตอาจถูกเพิกถอนได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าสารตั้งต้นนั้นจะถูกนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด

ในกรณีที่ประเทศอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสหภาพยุโรป (Third Country) ร้องขอให้สหภาพยุโรปช่วยแจ้งการส่งออกล่วงหน้า (Pre-export Notifications) ดังที่กำหนดไว้ในข้อ 12 วรรค 10 ของ

¹³⁹ ข้อ 3

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 นั้น สหภาพยุโรปจะแจ้งไปยังประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของประเทศนั้นแจ้งข้อมูลต่อไปยังประเทศผู้ร้องขอ ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้ส่งออก ผู้นำเข้าในประเทศที่สาม และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้รับของคนสุดท้ายในประเทศปลายทาง, ชื่อ ปริมาณและน้ำหนักของสารตั้งต้น รวมทั้งรายละเอียดในเรื่องการขนส่ง เช่น วันที่คาดว่าจะออกเดินทาง วิธีขนส่ง เส้นทาง การขนส่ง และจุดที่จะนำเข้า โดยประเทศผู้ร้องขอต้องรักษาข้อมูลต่างๆ เหล่านี้เป็นความลับ¹⁴⁰

2.5 การส่งออกสารตั้งต้นประเภท 2 ไปยังประเทศอื่นบางประเทศที่มีใช้สมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิตยาเสพติดโดยใช้สารดังกล่าว ผู้ส่งออกต้องขออนุญาต ทั้งนี้ ให้พิจารณาจากความจำเป็นตามประเทศที่เกี่ยวข้องร้องขอ¹⁴¹

2.6 การส่งออกสารตั้งต้นประเภท 3 ไปยังประเทศอื่นที่มีใช้สมาชิกสหภาพยุโรปซึ่งมีข้อตกลงกับสหภาพยุโรปว่าห้ามอนุญาตให้ทำการส่งออกไปยังประเทศนั้นจนกว่าประเทศนั้นจะอนุญาตให้นำเข้า หรือประเทศอื่นที่มีใช้สมาชิกสหภาพยุโรปนั้นเป็นประเทศที่เกี่ยวข้องกับการผลิตโคเคนหรือเฮโรอีน หรือเป็นประเทศที่มีแนวโน้มของการนำสารตั้งต้นไปใช้ผลิตยาเสพติด ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในข้อ 4 มาใช้บังคับโดยอนุโลม¹⁴²

3. การบังคับใช้กฎหมาย

เพื่อให้การควบคุมสารตั้งต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปดำเนินการเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายภายในของตนเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการเรียกขอข้อมูลการทำธุรกรรมเกี่ยวกับสารตั้งต้น และเข้าไปในสถานประกอบการเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย นอกจากนี้ ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจยับยั้งมิให้มีการนำเข้าหรือส่งออกสารตั้งต้นไปยังหรือจากสหภาพยุโรป ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าสารตั้งต้นนั้นจะนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด¹⁴³

¹⁴⁰ ข้อ 4

¹⁴¹ ข้อ 5

¹⁴² ข้อ 5a

¹⁴³ ข้อ 6

4. การกำหนดความผิดและบทลงโทษ

ให้แต่ละประเทศสมาชิกกำหนดความผิดและบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆข้างต้น¹⁴⁴

ข. Council Directive 92/109/EEC¹⁴⁵ ลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1992 เพื่อวางกฎเกณฑ์เรื่องการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นภายในสหภาพยุโรปให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สารตั้งต้นประเภท 1 และประเภท 2 เฉพาะที่มีปริมาณเกินกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งวางตลาดในสหภาพยุโรปมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกำกับอย่างครบถ้วน เช่น ใบแสดงรายการสินค้า เอกสารทางการขนส่ง เพื่อระบุถึงชื่อสาร ปริมาณและน้ำหนักสาร ชื่อและที่อยู่ของผู้จัดหา ผู้จำหน่าย และผู้รับของ ประกอบกับค่าแกลงของลูกค้าแสดงถึงวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้ประโยชน์ รวมทั้งให้มีการจัดทำบันทึกรายละเอียดของธุรกรรมดังกล่าว และเก็บรักษาไว้พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี นับแต่วันที่ทำธุรกรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถขอเรียกดูได้ และให้ปิดฉลากสารตั้งต้นดังกล่าว ก่อนที่จะวางตลาดในสหภาพยุโรป เพื่อระบุถึงรายชื่อสารซึ่งเป็นชื่อที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้¹⁴⁶

2. ให้ประเทศสมาชิกกำหนดหน่วยงานซึ่งอาจเป็นหน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงาน เพื่อมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้¹⁴⁷ และให้แจ้งชื่อหน่วยงานดังกล่าวไปยังคณะกรรมการยุโรป

3. ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ผู้ผลิต หรือวางตลาดซึ่งสารตั้งต้นประเภท 1 ต้องยื่นขอใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ในการให้ใบอนุญาต ให้พิจารณาจากความสามารถและความน่าเชื่อถือของผู้ยื่นคำขอ โดยใบอนุญาตสามารถถูกยกเลิกหรือเพิกถอนได้ หากผู้ยื่นขอไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมอีกต่อไป และประเทศสมาชิกต้องควบคุมดูแลให้การใช้ใบอนุญาตเป็นไปในทางที่เหมาะสม

ผู้ผลิต หรือผู้จำหน่ายสารตั้งต้นประเภท 2 ต้องจดทะเบียนและแจ้งที่อยู่ของสถานประกอบการต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ¹⁴⁸

¹⁴⁴ ข้อ 8

¹⁴⁵ แก้ไขเพิ่มเติมโดย Commission Directive 93/46/EEC ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1993

¹⁴⁶ ข้อ 2

¹⁴⁷ ข้อ 3

¹⁴⁸ ข้อ 4

4. ประเทศสมาชิกต้องสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นให้เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก นำผ่าน หรือผู้ที่เป็นตัวแทนนายหน้าในธุรกิจสารตั้งต้น เพื่อให้บุคคลดังกล่าวแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ทันทีในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการนำสารที่ถูกควบคุมไปใช้ในการผลิตยาเสพติด รวมทั้งให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการให้ข้อมูลตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ¹⁴⁹

5. เพื่อให้การควบคุมสารตั้งต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปดำเนินการเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายภายในของตนเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการเรียกขอข้อมูลการทำธุรกรรมเกี่ยวกับสารตั้งต้น และเข้าไปในสถานประกอบการเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยนอกจากนั้น ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจยับยั้งมิให้มีการนำเข้าหรือส่งออกสารตั้งต้นไปยังหรือจากสหภาพยุโรป ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าสารตั้งต้นนั้นจะนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด¹⁵⁰

6. ให้แต่ละประเทศสมาชิกกำหนดความผิดและบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆข้างต้น¹⁵¹

นอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมาย สหภาพยุโรปได้ใช้อีกสองมาตรการเพื่อช่วยให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การเสริมสร้างความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม และการจัดทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศที่มีความเสี่ยงสูง เช่น ประเทศโบลิเวีย ชิลี โคลัมเบีย เปรู สหรัฐอเมริกา และเวเนซุเอลา ซึ่งมีสาระสำคัญที่คล้ายกัน คือ เป็นความร่วมมือในทางบริหารเพื่อดูแลให้การบังคับใช้กฎหมายที่ควบคุมสารตั้งต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งความร่วมมือในการแจ้งข้อมูลข่าวสารในกรณีที่สงสัยว่าจะมีการนำสารตั้งต้นไปใช้ผลิตยาเสพติด ตลอดจนกำหนดให้ข้อมูลที่แลกเปลี่ยนกันนั้นเป็นความลับของทางราชการและไม่อาจใช้เพื่อประโยชน์อื่นนอกเหนือจากที่ตกลงกันได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ที่สำคัญข้อตกลงดังกล่าวได้จัดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อติดตามผล (Joint Follow-up Group) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของทั้งสองฝ่ายเพื่อดูแลการบังคับใช้ข้อตกลงและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการควบคุมสารตั้งต้น นอกจากนี้ ข้อตกลงดังกล่าวยังได้ส่งเสริมให้มีความร่วมมือในทางเทคนิคและทางวิทยาศาสตร์แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

¹⁴⁹ ข้อ 5

¹⁵⁰ ข้อ 6

¹⁵¹ ข้อ 8

สำหรับปัญหาที่สหภาพยุโรปประสบในการดำเนินมาตรการควบคุมสารตั้งต้นนั้น มีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Evaluation Process) เนื่องจากยังไม่สามารถหาดัชนีที่เหมาะสมในการประเมินได้ ถึงแม้ว่าในภาพรวมของการแก้ไขปัญหาเรื่องสารตั้งต้นจะเป็นไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ตาม นอกจากนั้น แต่เดิม ปัญหานี้ไม่ได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควรจากผู้กำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปก็พยายามแก้ไขปัญหานี้โดยการระดมผู้เชี่ยวชาญอิสระจากภายนอกมาช่วยประเมินและต่อมาปัญหานี้ก็ได้รับการจัดลำดับไว้ในลำดับต้นของนโยบายด้านยาเสพติด
2. ปัญหาเรื่องการควบคุมการใช้อินเทอร์เน็ต (Internet) ในขณะที่อินเทอร์เน็ตเป็นแหล่งข้อมูลที่ดีในการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในเรื่องพิษภัยของยาเสพติด แต่ในขณะเดียวกัน อินเทอร์เน็ตก็เป็นแหล่งข้อมูลของวิธีการผลิตยาเสพติดและการค้นหาแหล่งสารตั้งต้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้รัฐสภายุโรป (European Parliament) และคณะมนตรีของยุโรป (European Council) จึงได้ตัดสินใจออกแผนปฏิบัติการสหภาพยุโรป (Community Action Plan) ลงวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1999 เพื่อต่อต้านการใช้อินเทอร์เน็ตในทางที่ผิด โดยแผนปฏิบัติการนี้มีระยะเวลาตั้งแต่ ค.ศ. 1999 ถึง ค.ศ. 2002 และใช้งบประมาณถึง 25 ล้านเงินยูโร
3. ปัญหาในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นชนิดใหม่ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากมาตรการในการควบคุมที่เข้มงวด ทำให้ผู้กระทำความผิดหันไปใช้สารชนิดอื่นที่ยังไม่ถูกควบคุมหรือควบคุมเข้มงวดน้อยกว่าแทน ฉะนั้น ผู้บังคับใช้กฎหมายจึงต้องตามให้ทันกับพัฒนาการของผู้กระทำความผิดรวมทั้งวิทยาการในทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำหรับในสหภาพยุโรปได้แก้ไขปัญหานี้โดยการจัดทำเป็น "บัญชีรายชื่อสารที่ต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ" (Special Surveillance List) เพื่อใช้ติดตามความเคลื่อนไหวของสารชนิดใหม่ ซึ่งแม้ไม่ใช่สารตั้งต้นที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย แต่ถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยงและจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคอุตสาหกรรมและความร่วมมือจากต่างประเทศ
4. ปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพของกฎหมาย (Legal Harmonization) ปัญหานี้เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันซึ่งอาจทำให้เกิดช่องว่างขึ้นได้ เช่น ในเรื่องอัตราโทษที่ยังมีช่วงห่างค่อนข้างมาก (Wide Range)

จากปัญหาของสหภาพยุโรปที่ได้กล่าวไปข้างต้น แสดงให้เห็นว่าแม้แต่สหภาพยุโรปซึ่งประกอบด้วยประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ก็ยังประสบปัญหาที่ต้องคอยๆหาวิธีการแก้ไข และผู้เขียนเชื่อว่าปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ย่อมจะต้องเกิดขึ้นในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทย ซึ่งประเทศลาว พม่า และไทย สามารถนำเอาประสบการณ์ของสหภาพยุโรปข้างต้นมาปรับใช้ให้เหมาะสมได้

3.3.1.2 องค์การนาารัฐอเมริกา (Organization of American States: OAS)

องค์การนาารัฐอเมริกาเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่เก่าแก่ที่สุด ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 1948 เพื่อรักษาความมั่นคงร่วมกันของประเทศสมาชิก การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงการแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วย โดยยึดหลักการเคารพบูรณภาพแห่งดินแดน ความเสมอภาคตามกฎหมาย และการไม่แทรกแซงทั้งกิจการภายในและภายนอกของสมาชิกทั้งปวง¹⁵² ซึ่งประกอบด้วยบรรดาประเทศต่างๆ จากทวีปอเมริกาเหนือ อเมริกากลาง อเมริกาใต้ และประเทศในกลุ่มแคริบเบียน ไม่ต่ำกว่า 35 ประเทศ เช่น ประเทศแคนาดา เม็กซิโก สหรัฐอเมริกา บาฮามาส โดมินีกา เซนต์ลูเชีย อาร์เจนตินา โบลิเวีย และเวเนซุเอลา ต่อมา ในปี ค.ศ. 1986 องค์การนาารัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยาเสพติดนาารัฐอเมริกา (Inter-American Drug Abuse Control Commission: CICAD) ขึ้น มีฐานะเป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญอิสระ ภายใต้องค์การนาารัฐอเมริกาและมีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านยาเสพติดโดยตรงซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกเรื่องการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1990 คณะกรรมการยาเสพติดนาารัฐอเมริกา (CICAD) ได้เสนอให้มีกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (Model Regulations to Control Chemical Substances Used in the Illicit Production of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) ซึ่งได้รับการเห็นชอบโดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่ (General Assembly) แห่งองค์การนาารัฐอเมริกา เพื่อเป็นแนวทางให้กับประเทศสมาชิกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตน โดยกฎหมายแม่แบบนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับสาระสำคัญของกฎหมายแม่แบบ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ก. ประเภทสารเคมีที่ถูกควบคุม (Table of Chemical Substances)

¹⁵² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันระหว่างประเทศ หน่วยที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540), หน้า 816-822.

กฎหมายแม่แบบได้แบ่งสารเคมีที่ถูกควบคุมออกเป็น 3 บัญชี โดยบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 คือ สารหลักที่ต้องควบคุม ส่วนบัญชีที่ 3 เป็นสารที่ควรเฝ้าระวัง (Substances under Surveillance)¹⁵³ เพราะสามารถใช้แทนที่สารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ได้ แต่มาตรการในการควบคุมสารในบัญชีที่ 3 อาจจะไม่เข้มงวดเท่ากับการควบคุมสารในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 โดยเปิดโอกาสให้เป็นดุลพินิจของประเทศสมาชิกว่าจะควบคุมเข้มงวดเพียงใด สำหรับการพิจารณาว่าสารชนิดใดควรบรรจุไว้ในบัญชีที่ 3 หรือไม่ จะพิจารณาจากข้อมูลต่างๆที่ได้จากประเทศสมาชิก

สารเคมีในบัญชีที่ 1 (Table I) ได้แก่ 1-phenyl-2propanone, 3,4-methylenedioxyphenyl-2-propanone, *N*-acetylanthranilic acid, Phenylpropanolamine, Isosafrole, Safrole, Lysergic acid, Ephedrine, Ergometrine, Ergotamine, Piperonal และ Pseudoephedrine

สารเคมีในบัญชีที่ 2 (Table II) ได้แก่ Anthranilic acid, Hydrochloric acid, Sulphuric acid, Ammonia, Potassium hydroxide, Sodium hydroxide, Sodium sulphate, Potassium carbonate, Sodium carbonate, Potassium permanganate, Hexane, Benzene, Toluene, Xylenes, Methylene chloride, Ethyl ether, Acetone, Methyl ethyl ketone, Methyl Isobutyl ketone, Acetic acid, Acetic anhydride, Ethyl acetate, Phenylacetic acid และ Piperidine

สารเคมีในบัญชีที่ 3 (Table III) ได้แก่ Acetyl chloride, Ammonium chloride, Ammonium hydroxide, Benzaldehyde, Benzyl chloride, Benzyl cyanide, Bromobenzyl cyanide, Calcium hydroxide, Calcium oxide, Cyclohexanone, Diethylamine, Ethyl alcohol, Formamide, Formic acid, Hydriodic acid, Iodine, Isobutyl alcohol, Isopropyl acetate, Isopropyl alcohol, Kerosene, Methyl alcohol, Methylamine, Nitroethane และ Trichloroethylene

ข. การควบคุมการผลิตและการจำหน่ายสารเคมี

¹⁵³ มาตรา 8 และ มาตรา 9

1. บุคคลใดผลิต ประง แปรรูป เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก วางตลาด ใช้ หรือเกี่ยวข้องกับธุรกรรมสารเคมีในบัญชีที่ 1 ต้องมีใบอนุญาต หรือได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และให้เจ้าหน้าที่เก็บบันทึกเรื่องการอนุญาต การปฏิเสธ หรือการเพิกถอนใบอนุญาตไว้ด้วย¹⁵⁴

2. บุคคลใดผลิต ประง แปรรูป เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก วางตลาด ใช้ หรือเกี่ยวข้องกับธุรกรรมสารเคมีในบัญชีที่ 2 ต้องจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อแจ้งให้ทราบถึงขอบเขตและลักษณะของธุรกิจ¹⁵⁵

3. ประเทศสมาชิกอาจกำหนดข้อยกเว้นให้ในบางกรณีไม่ต้องมีการยื่นขอใบอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร¹⁵⁶ ในการอนุญาตตามคำขอ ให้พิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับผู้ยื่นคำขอ เช่น ความสามารถในการควบคุมดูแลสารเคมีได้อย่างมีประสิทธิภาพ, ผู้ยื่นคำขอมีประวัติเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมสารเคมีอย่างไร และผู้ยื่นคำขอเคยกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมาก่อนหรือไม่ เป็นต้น และให้นำข้อมูลในลักษณะเดียวกันนี้มาใช้ในการพิจารณาเพื่อระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการอนุญาตที่ได้ให้ไปแล้ว¹⁵⁷

4. ให้บุคคลตามมาตรา 13 และมาตรา 14 ข้างต้นเก็บบันทึกข้อมูลต่างๆที่สมบูรณ์ ถูกต้อง และเป็นปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 ไว้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปีได้แก่

- 4.1 ปริมาณที่ได้มา
- 4.2 ปริมาณที่ผลิต ประง หรือสกัด
- 4.3 ปริมาณที่ส่งออก
- 4.4 ปริมาณที่ใช้ผลิตหรือใช้ประงผลิตภัณฑ์อื่น
- 4.5 ปริมาณที่วางตลาดภายในประเทศ
- 4.6 ปริมาณที่ส่งออก
- 4.7 ปริมาณที่เหลือคงคลัง

¹⁵⁴ มาตรา 13

¹⁵⁵ มาตรา 14

¹⁵⁶ มาตรา 15

¹⁵⁷ มาตรา 16

- 4.8 ปริมาณที่สูญหาย ถูกทำลาย รั่วไหล หรือลดลงด้วยเหตุอื่น
 4.9 ปริมาณที่ได้มากเกินไป¹⁵⁸

บันทึกในข้อ 4.1, 4.3, 4.5 และ 4.6 ข้างต้น อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูล ได้แก่ วันที่ทำธุรกรรม, ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ โทรสาร ที่อยู่อีเมล หมายเลขใบอนุญาต หรือหมายเลขจดทะเบียนของผู้ทำธุรกรรมทุกฝ่าย และผู้รับของคนสุดท้าย, ชื่อ ปริมาณ รูปแบบของสารเคมี, วิธีการขนส่ง และชื่อบริษัทขนส่ง¹⁵⁹

ค. การควบคุมการนำเข้า การส่งออก และการนำผ่านสารเคมี

1. นอกจากการขออนุญาตที่กำหนดไว้ข้างต้น ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกสารเคมีในบัญชีที่ 1 ต้องขออนุญาตในการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และเจ้าหน้าที่อาจกำหนดให้การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสารเคมีในบัญชีที่ 2 ทั้งหมดหรือเฉพาะบางชนิด ต้องขออนุญาตในลักษณะเดียวกันด้วยก็ได้¹⁶⁰

2. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจกำหนดให้ผู้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านสารเคมีในบัญชีที่ 2 หรือบัญชีที่ 3 ต้องแจ้งการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านต่อเจ้าหน้าที่ด้วย¹⁶¹

3. การขออนุญาตและการแจ้งในข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น ผู้นำเข้า หรือผู้ส่งออกต้องยื่นคำขอล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านนั้น¹⁶² และให้ใบอนุญาตมีอายุไม่เกินระยะเวลา 180 วันหลังจากวันออก และให้ออกได้เป็นการเฉพาะราย หากระยะเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปแล้วแต่ยังไม่ได้มีการนำเข้าหรือส่งออก จะต้องยื่นขอใบอนุญาตใหม่¹⁶³

¹⁵⁸ มาตรา 17

¹⁵⁹ มาตรา 18

¹⁶⁰ มาตรา 19

¹⁶¹ มาตรา 20

¹⁶² มาตรา 21

¹⁶³ มาตรา 22

4. คำร้องเพื่อขอใบอนุญาตหรือแจ้งการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านข้างต้น อย่างน้อย ต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- ชื่อและที่อยู่ของผู้นำเข้า ผู้ส่งออก เบอร์โทรศัพท์ โทรสาร ที่อยู่อีเมล หมายเลขใบอนุญาต หรือหมายเลขจดทะเบียน
- ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ โทรสาร โทรเลข และที่อยู่อีเมลของตัวแทนของผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกหรือผู้นำส่ง
- ชื่อ รหัส และลักษณะของสารเคมี
- น้ำหนักสุทธิหรือปริมาตรของสินค้าในหน่วยกิโลกรัมหรือลิตร
- ปริมาณและน้ำหนักสุทธิของหีบห่อหรือภาชนะบรรจุ
- ปริมาณและลักษณะเด่นของภาชนะบรรจุ (ถ้ามี)
- วันที่ขนส่งและนำเข้าหรือส่งออก สถานที่ต้นทาง จุดที่ทำการขนส่ง ท่าเรือที่แคว บริเวณที่จะเข้าประเทศ และประเทศปลายทาง
- วิธีการขนส่งและลักษณะเด่นของพาหนะที่ใช้ขนส่ง
- ชื่อ ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ โทรสาร โทรเลข และที่อยู่อีเมลของผู้จัดส่งและผู้ซื้อ (ถ้ามี)
- ชื่อ ที่อยู่ โทรศัพท์ โทรสาร โทรเลข และที่อยู่อีเมลของผู้ใช้หรือผู้รับของคนสุดท้าย ถ้ารู้หรือโดยใช้วิธีการสอบถามตามสมควร¹⁶⁴

5. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาต หรือยับยั้งการทำธุรกรรมดังกล่าวได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสารเคมีนั้นจะถูกใช้ในการผลิต ปุ๋ย หรือสกัดยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือสารอื่นในลักษณะเดียวกันนี้¹⁶⁵

ง. การแจ้งการเคลื่อนย้ายสารเคมีระหว่างประเทศเป็นการล่วงหน้า

1. ก่อนส่งออกสารเคมีในบัญชีที่ 1 ประเทศที่จะส่งออกต้องแจ้งข้อมูลต่างๆที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ไปยังประเทศผู้นำเข้า¹⁶⁶

¹⁶⁴ มาตรา 23

¹⁶⁵ มาตรา 24

¹⁶⁶ มาตรา 25

2. ให้นำบทบัญญัติในข้อ 1 ใช้บังคับกับกรณีสารเคมีประเภท Acetic anhydride และ Potassium permanganate หรือสารเคมีอื่นในบัญชีที่ 2 ตามแต่ประเทศสมาชิกจะเห็นสมควร¹⁶⁷

3. ภายใน 15 วันนับแต่ประเทศผู้นำเข้าได้รับแจ้งการส่งออกล่วงหน้า ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแนะนำไปยังประเทศผู้ส่งออกว่าธุรกรรมนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากไม่มีการแนะนำใดภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าประเทศผู้นำเข้าเห็นชอบกับธุรกรรมนั้น¹⁶⁸

4. ให้ประเทศผู้นำเข้าที่ได้รับแจ้งข้อมูล เก็บรักษาข้อมูลในทางอุตสาหกรรมทางการค้าทางการพาณิชย์ หรือทางวิชาชีพต่างๆ เป็นความลับ และให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจร้องขอ¹⁶⁹

จ. การรายงานสิ่งผิดปกติ

ผู้ผลิต ป้อน เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก วางตลาด หรือขนส่งสารเคมีที่กำหนดไว้ในบัญชีที่ 1 บัญชีที่ 2 และบัญชีที่ 3 ต้องรายงานไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจโดยทันที เมื่อธุรกรรมที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้องมีเหตุอันควรสงสัยว่าสารเคมีจะถูกนำไปใช้ผลิตยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือสารอื่นในลักษณะเดียวกัน เช่น โดยอาจพิจารณาจากปริมาณสารเคมี วิธีการชำระเงิน หรือบุคลิกภาพของผู้ซื้อที่มีลักษณะผิดปกติ¹⁷⁰ นอกจากนั้น ให้บุคคลดังกล่าวแจ้งเจ้าหน้าที่ เมื่อสารเคมีที่อยู่ในความครอบครองเกิดการสูญหายในปริมาณมากหรือผิดปกติ¹⁷¹ และให้เจ้าหน้าที่รักษาข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาเป็นความลับ เว้นแต่การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายหรือความร่วมมือระหว่างประเทศ¹⁷²

ฉ. การกำหนดเป็นความผิด

¹⁶⁷ มาตรา 26

¹⁶⁸ มาตรา 27

¹⁶⁹ มาตรา 28

¹⁷⁰ มาตรา 29

¹⁷¹ มาตรา 30

¹⁷² มาตรา 31

ให้กำหนดการกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิด¹⁷³

1. การผลิต ปรง เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก วางตลาด ขนส่ง ครอบครอง หรือการทำธุรกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2 โดยรู้ว่ามีจุดประสงค์จะนำไปใช้ในการผลิต ปรง หรือสกัดยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือสารอื่นในลักษณะเดียวกันอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ไม่ว่าจะการผลิต ปรง หรือสกัดยาเสพติดนั้นจะเกิดขึ้นในประเทศเดียวกันหรือในต่างประเทศ

2. การบริหาร จัดการ หรือให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การกระทำผิดในข้อ 1

3. การกระทำใดๆเพื่อยุยงให้กระทำผิดตามมาตรา

4. การมีส่วนร่วม เข้าไปเกี่ยวข้อง หรือสมคบกันเพื่อกระทำผิด เพื่อพยายามกระทำผิด และการช่วยเหลือ สนับสนุน อำนวยความสะดวก และให้คำปรึกษาในการกระทำผิดตามมาตรา

ข. การสืบสวนและการพิสูจน์ความผิด

ภายใต้บังคับกฎหมายภายใน ประเทศสมาชิกอาจใช้วิธีการดังต่อไปนี้เพื่อช่วยในการสืบสวนความผิดต่างๆข้างต้น¹⁷⁴

1. การส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery) สารเคมีในบัญชีที่ 1 และบัญชีที่ 2

2. การกักเอกสารส่วนบุคคล หรือการดักฟังการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องสงสัย ภายใต้ความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

3. การใช้สายลับ

¹⁷³ มาตรา 32

¹⁷⁴ มาตรา 33

ให้พยานหลักฐานที่ได้มาโดยอาศัยวิธีการต่างๆข้างต้น สามารถรับฟังในศาลได้ โดยให้มีน้ำหนักตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของประเทศสมาชิก¹⁷⁵

ซ. การส่งผู้ร้ายข้ามแดนและความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน

1. ให้ความผิดต่างๆที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 เป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศสมาชิก¹⁷⁶

2. ให้ความผิดต่างๆที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 เป็นความผิดที่ประเทศสมาชิกจะให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันที่กว้างขวางที่สุด ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีอยู่ระหว่างกัน¹⁷⁷

ฌ. บทลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้

การกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรการในการควบคุมสารเคมีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่แบบฉบับนี้ ให้มีบทบังคับดังต่อไปนี้

1. การดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อบังคับให้จ่ายเงิน

2. การดำเนินมาตรการในทางบริหารเพื่อปรับ หรือเพิกถอน ระงับใบอนุญาตหรือการจดทะเบียน หรือการใช้มาตรการบังคับอื่น

3. การดำเนินคดีอาญา เมื่อการกระทำนั้นฝ่าฝืนกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้อง¹⁷⁸

ญ. การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ

¹⁷⁵ มาตรา 34

¹⁷⁶ มาตรา 35

¹⁷⁷ มาตรา 36

¹⁷⁸ มาตรา 37

ให้ประเทศสมาชิกกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจในการร้องขอหรือรับคำร้องขอความช่วยเหลือระหว่างประเทศและข้อมูลต่างๆตามกฎหมายแม่แบบนี้ และหน่วยงานนี้จะเป็นผู้ส่งต่อคำร้องขอหรือข้อมูลนั้นไปให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป¹⁷⁹

ฎ. ความร่วมมือกับภาคเอกชน

ให้ประเทศสมาชิกเสริมสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อดำเนินการตามกฎหมายแม่แบบนี้ เช่น การจัดตั้งคณะทำงานร่วมกัน หรือการสร้างแนวทางในการปฏิบัติ (Code of Conduct)

นอกเหนือจากการริเริ่มให้มีกฎหมายแม่แบบ คณะกรรมาธิการยาเสพติดขององค์การนาารัฐอเมริกัน (CICAD) ยังได้ให้ข้อเสนอแนะแก่ประเทศสมาชิกในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะตามมติของคณะผู้เชี่ยวชาญเรื่องการควบคุมสารเคมี ที่สำคัญ ได้แก่¹⁸⁰

1. ให้ประเทศสมาชิกบัญญัติและทบทวนกฎหมายของตนเพื่อควบคุมสารเคมีภายในประเทศและระหว่างประเทศ และหากเป็นไปได้ กฎหมายดังกล่าวควรเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยอาศัยแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่แบบ
2. ปรับปรุงระบบการติดต่อสื่อสารทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการประสานงานเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมี
3. เผื่อระวังการเคลื่อนย้ายของสารเคมีที่ข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน
4. ดูแลให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามแนวชายแดนคอยเผื่อระวังอย่างใกล้ชิดในกรณีที่มีสารเคมีในปริมาณมากถูกยึดได้

¹⁷⁹ มาตรา 38

¹⁸⁰ CICAD, Final Report of the Meeting of the Group of Experts for the Control of Precursors, Chemical Substances, Machines and Materials, Bolivia (September 29 to October 2, 1998) (Available from <http://www.cicad.oas.org/en/>).

5. พิจารณากำหนดให้มีการจดทะเบียนนายหน้าค้าสารเคมีและกำหนดให้ต้องแจ้งการทำธุรกรรมระหว่างประเทศไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

6. กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยในการครอบครองและเก็บรักษาสารเคมีและการก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงคุณสมบัติของสารนั้น

7. ในการทำลายสารเคมี ให้คำนึงถึงอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม และให้ใช้มาตรการที่เหมาะสมในการเก็บรักษา และพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของการนำกลับมาใช้ใหม่เพื่อประโยชน์ในทางวิทยาศาสตร์และทางการศึกษา ตามที่กฎหมายภายในอนุญาตให้ทำได้

8. ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจช่วยสืบสวนหาการเบี่ยงเบนของสารเคมีตามคำร้องขอของต่างประเทศและให้แจ้งผลกลับไปโดยเร็วที่สุด

นอกจากนั้น เพื่อให้การควบคุมสารเคมีบังเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด คณะกรรมาธิการยาเสพติดขององค์การนาารัฐอเมริกา (CICAD) ยังได้ผลักดันให้มีโครงการต่างๆดังต่อไปนี้

1. การสร้างเครือข่ายโทรคมนาคมระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Telecommunications Network for Precursor Chemicals หรือ RETCOD/Precursors) ภายใต้ระบบคอมพิวเตอร์และวิทยุเพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารระหว่างตำรวจ ศุลกากร และเจ้าหน้าที่อื่นๆของประเทศสมาชิกเพื่อประโยชน์ในการติดตามความเคลื่อนไหวของสารเคมี

2. การประชุมระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการควบคุมสารเคมี ซึ่งจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิก เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ

3. การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการควบคุมสารเคมี เพื่อเผยแพร่ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในการประชุมเชิงปฏิบัติการต่างๆ

3.3.2 ความร่วมมือระดับทวิภาคีในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติด

3.3.2.1 ความร่วมมือระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก

ประเทศเม็กซิโกตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั้งสองประเทศมีพรมแดนร่วมกันคิดเป็นระยะทางกว่า 2,000 ไมล์ ประเทศสหรัฐอเมริกามี 4 มลรัฐที่อยู่ติดกับประเทศเม็กซิโก ได้แก่ แคลิฟอร์เนียร์ แอริโซนา นิวเม็กซิโก และเทกซัส ส่วนประเทศเม็กซิโกมี 6 เมืองที่อยู่ติดกับประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon และ Tamaulipas ในแต่ละปีจะมีประชากรจำนวนกว่า 250 ล้านคน รถกว่า 75 ล้านคัน และรถบรรทุกกว่า 3 ล้านคันข้ามไปมาระหว่างสองประเทศทั้งโดยถูกและผิดกฎหมาย สองประเทศนี้จึงมีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมร่วมกัน ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกต่างก็เป็นผู้ผลิตประเทศทางผ่าน และเป็นผู้บริโภคยาเสพติด รวมทั้งยังเป็นผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้นำเข้า และผู้ส่งออกสารตั้งต้นที่สำคัญของโลก ด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยจึงทำให้ประเทศทั้งสองต้องประสบกับปัญหาหลายประการร่วมกัน โดยเฉพาะปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นไปใช้ในการผลิตยาเสพติด การลักลอบผลิตและค้ายาเสพติด การค้าอาวุธเถื่อน และการนำเงินสกปรกข้ามชายแดนเข้าไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อทำการฟอก¹⁸¹ และปัญหาดังกล่าวได้รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในด้านของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องประสบปัญหาจากกลุ่มองค์กรอาชญากรรมเม็กซิกัน ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างสองประเทศก็ยังไม่ค่อยดีนัก อันเนื่องมาจากการที่ประเทศเม็กซิโกไม่มีมาตรการในการควบคุมที่เข้มงวดพอ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่รุนแรง และปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรในด้านต่างๆ

เมื่อผู้บริหารระดับสูงของทั้งสองประเทศตระหนักว่าปัญหาที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 ประธานาธิบดีคลินตันแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาและประธานาธิบดีเซซิลโลแห่งประเทศเม็กซิโกจึงได้ตกลงก่อตั้งกลุ่มผู้ประสานงานระดับสูงด้านยาเสพติด (High Level Contact Group on Drug Control: HLCG) ขึ้นเพื่อทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและร่วมมือกันในการแก้ไข ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1997 กลุ่มผู้ประสานงานระดับสูงด้านยาเสพติดได้รายงานผลและเสนอให้จัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ทั้งในด้านการลดอุปทานยาเสพติด ด้านการควบคุมสารตั้งต้น ด้านการค้าอาวุธ และด้านการฟอกเงิน โดยประธานาธิบดีของทั้งสอง

¹⁸¹ US Government, The National Drug Control Strategy: 2000 Annual Report, pp. 85-

ฝ่ายได้ลงนามในแถลงการณ์ความร่วมมือระหว่างกันเพื่อต่อต้านยาเสพติด (Declaration of the Mexico – US Alliance against Drugs) เพื่อประกาศเจตนารมณ์ร่วมกัน ต่อมา ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 กลุ่มผู้ประสานงานระดับสูงก็ได้เห็นชอบให้มีแผนปฏิบัติการร่วมกันของสองประเทศเพื่อต่อต้านยาเสพติด (Mexico – US Bilateral Cooperation Strategy against Drugs) ซึ่งร่างโดยคณะผู้เชี่ยวชาญที่ตั้งขึ้น ประกอบด้วย แนวทางในการดำเนินงานในด้านต่างๆ จำนวน 16 ข้อ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่ปัญหาเสพติดได้รับการแก้ไขโดยการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดระหว่าง 2 ประเทศ สำหรับในด้านการบังคับใช้กฎหมายนั้น ทั้งสองประเทศได้ร่วมกันจัดตั้งกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายอาวุโส (Mexico – US Senior Law Enforcement Plenary Group) ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1995 เพื่อร่วมกันกำหนดวิธีการในทางปฏิบัติในด้านต่างๆ เช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา การริบทรัพย์สิน การโอนตัวนักโทษ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ และทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ต่อมา เมื่อทั้งสองฝ่ายได้ร่วมมือกันระยะหนึ่งแล้ว ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ประเทศสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกจึงร่วมกันคิดหาวิธีการในการประเมินผลงานตั้งแต่ ค.ศ. 1995 และได้จัดทำเป็นผลการดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกด้านยาเสพติด ตั้งแต่ ค.ศ. 1995 ถึง ค.ศ. 2000 (US - Mexico Bi-National Cooperation against Illicit Drugs, 1995-2000)¹⁸²

จากการศึกษาผลการดำเนินงานในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ทำให้เห็นว่าความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกช่วยให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจกันมากขึ้นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่ร่วมกันเผชิญอยู่ รวมทั้งนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงระหว่างกัน หรือในกรณีที่มีข้อตกลงอยู่แล้ว ก็ทำให้การบังคับใช้ข้อตกลงนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือทางศุลกากร และ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย

สิ่งที่แสดงถึงประสิทธิภาพของความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศทั้งสอง เห็นได้จากข้อมูลต่อไปนี้¹⁸³

¹⁸² Available from

http://www.whitehousedrugpolicy.gov/international/binational_1995_to_2000.pdf.

¹⁸³ Available from <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/enforce/rppttocong/html> and see

UNDCP, Report of Eight Meeting of Heads of National Drug Law Enforcement Agencies, Latin America and the Caribbean, Buenos Aires, 29 September to 3 October 1997, p. 3.

1. ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างสองประเทศมีส่วนช่วยผลักดันให้ประเทศเม็กซิโกบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อควบคุมสารตั้งต้นขึ้น ในปี ค.ศ. 1997 (Federal Law for the Control of Chemical Precursors, Essential Chemical Substances and Machinery for Manufacture of Capsules, Tablets and Pills, 1997) รวมทั้งแก้ไขกฎหมายอาญา (Penal Code) ในปี ค.ศ. 1996 เพื่อกำหนดความผิดอาญาแก่ผู้ที่ลักลอบเบี่ยงเบนสารเคมีเพื่อใช้ในการผลิตยาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุก 5-15 ปี และปรับ อีกทั้งในปี ค.ศ. 1997 ประเทศเม็กซิโกได้ออกระเบียบเพื่อจำกัดปริมาณสารตั้งต้นที่มุ่งหน้าไปยังท่าเรือ 7 แห่งที่สำคัญ หลังจากนั้นไม่นาน กฎหมายต่างๆ ที่ออกมานี้ได้ช่วยทำให้ประเทศเม็กซิโกสามารถยึดสาร Ephedrine และ Phenylpropanolamine ได้ 3.3 เมตริกตัน และ 10 เมตริกตันตามลำดับ ในปัจจุบัน ประเทศเม็กซิโกกำลังอยู่ระหว่างการพัฒนากระบวนการพื้นฐานข้อมูลและออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกฎระเบียบในการควบคุมเคมีภัณฑ์จำเป็นซึ่งเม็กซิโกยังไม่มี ทั้งๆ ที่ประเทศเม็กซิโกเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1990

2. นอกจากมาตรการทางกฎหมาย ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างกันยังช่วยส่งเสริมให้ทั้งสองประเทศช่วยเหลือกันในการควบคุมสารตั้งต้น ดังต่อไปนี้

2.1 การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน โดยพัฒนาวิธีการให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่รวดเร็ว ถูกต้อง และเชื่อถือได้ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้การสนับสนุนอุปกรณ์และเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสาร และนับตั้งแต่เดือนมีนาคม ค.ศ. 1997 ประเทศสหรัฐอเมริกาจะแจ้งข้อมูลการขนส่งสารเคมีทุกเที่ยวที่มุ่งหน้าไปยังประเทศเม็กซิโกให้เม็กซิโกทราบ

2.2 การพัฒนาระบบในการสืบสวนสอบสวนร่วมกัน

2.3 การให้ความช่วยเหลือในทางวิชาการหรือในทางเทคนิคซึ่งกันและกัน เช่น การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายของทั้งสองประเทศสามารถแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในทุกด้าน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยใช้วิธีการฝึกอบรมวิทยากรเพื่อให้ไปเป็นวิทยากรต่อไปอีก (Train the Trainers) การพัฒนาระบบในการตรวจหาสารเคมีที่ทันสมัย การสอนเทคนิคในการค้นรถ ค้นเรือ

2.4 การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นในกรอบสหประชาชาติ องค์การนาถรัฐอเมริกา และความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการในการสมัครใจแจ้งข้อมูลการทำธุรกรรมไปยังประเทศอื่น (Multilateral Reporting Initiative) ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มขึ้น รวมทั้งการสนับสนุนให้มีการเพิ่มสาร Norephedrine (Phenylpropanolamine) ไว้ในบัญชีที่ 1 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988

ในปัจจุบัน ทั้งสองประเทศกำลังอยู่ระหว่างการเจรจาจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างกัน เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการในเรื่องนี้ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

3. สำหรับความร่วมมือระหว่างกันตามแนวชายแดนนั้น ทั้งสองประเทศได้ตั้งคณะทำงาน (Border Working Group) ขึ้นมาวิเคราะห์ปัญหาาร่วมกันและริเริ่มให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน (Border Liaison Officer) ในเรื่องนี้ไปประจำการในอีกประเทศหนึ่งโดยเฉพาะในเมืองที่สำคัญ รวมทั้งหามาตรการในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างทันท่วงที ณ จุดขาเข้าและออกประเทศ ตลอดจนร่วมมือกันในการพัฒนาศักยภาพในการตรวจหาสิ่งผิดกฎหมาย เช่น โดยใช้เครื่องเอกซเรย์ หรือสแกนเนอร์ และร่วมกันวิเคราะห์หากรณีที่น่าสงสัย ซึ่งแต่เดิม ก่อน ปี ค.ศ. 1995 ทั้งสองประเทศไม่มีหน่วยปฏิบัติการชายแดนร่วมกัน

4. ก่อนที่ทั้งสองประเทศจะร่วมกันอย่างใกล้ชิด (ก่อน ปี ค.ศ. 1995) การส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันเกิดขึ้นน้อยมาก คือ ในช่วง ปี ค.ศ. 1980 ถึง ค.ศ. 1994 ประเทศเม็กซิโกเคยส่งผู้ร้ายข้ามแดนจำนวน 8 คนให้สหรัฐอเมริกา ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยส่งผู้ร้ายข้ามแดนจำนวน 30 คนให้เม็กซิโก แต่ในช่วงปี ค.ศ. 1995 ถึง ค.ศ. 2000 ประเทศเม็กซิโกส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้สหรัฐอเมริกาถึง 61 คน และสหรัฐอเมริกาส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้กับเม็กซิโก 86 คน นอกจากนั้น การส่งคนชาติข้ามแดนก็มีปริมาณมากขึ้นจากเดิมที่ไม่เคยส่งเลย รวมทั้งการปรึกษาหารือระหว่างกันเรื่องปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็มีมากขึ้นด้วย

5. ก่อนปี ค.ศ. 1995 ประเทศเม็กซิโกไม่มีหน่วยงานและกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับองค์การอาชญากรรม แต่ภายหลังที่มีการตกลงร่วมมือกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเม็กซิโกได้ยกวางกฎหมายต่อต้านองค์การอาชญากรรม และจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ รวมทั้งมีการฝึกอบรมการใช้เทคนิคใหม่ๆ ในการต่อต้านองค์การอาชญากรรมจากประเทศสหรัฐอเมริกา

6. ก่อน ปี ค.ศ. 1995 การฟอกเงินในประเทศเม็กซิโกไม่เป็นความผิดและเม็กซิโกยังไม่มีมาตรการเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น การกำหนดให้สถาบันการเงินต้องรายงานการทำธุรกรรม แต่ภายหลัง ปี ค.ศ. 1995 ประเทศเม็กซิโกได้ยกร่างกฎหมายฟอกเงินและจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นดูแลในเรื่องนี้

7. ก่อน ปี ค.ศ. 1995 ความร่วมมือทางทหารระหว่างสองประเทศแทบจะไม่มี แต่ภายหลัง ปี ค.ศ. 1995 ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างทหารของสองประเทศเพื่อร่วมมือกันในการปราบปรามยาเสพติดทั้งทางบกและทางทะเล

8. ภายหลัง ปี ค.ศ. 1995 ประเทศเม็กซิโกยอมให้เรือและอากาศยานจากสหรัฐอเมริกาเติมน้ำมันและค้างคืนในเขตประเทศเม็กซิโกเพื่อประโยชน์ในการปราบปรามยาเสพติดได้ แต่ต้องขออนุญาตล่วงหน้า 30 วันจากประเทศเม็กซิโก

9. สมัยก่อนประเทศเม็กซิโกแทบจะไม่ยอมรับความช่วยเหลือใดๆ จากประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ต่อมาหลัง ปี ค.ศ. 1995 ประเทศเม็กซิโกยอมรับความช่วยเหลือมากขึ้น เช่น เครื่องมืออุปกรณ์ เฮลิคอปเตอร์ การยอมให้เจ้าหน้าที่จากสหรัฐอเมริกาเข้าไปประจำการที่เม็กซิโก

10. ก่อน ปี ค.ศ. 1995 แผนงานด้านยาเสพติดระหว่างสองประเทศแทบจะไม่มี แต่ต่อมาภายหลัง ปี ค.ศ. 1995 ได้มีการเจรจาจัดทำแผนร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้งสองฝ่าย

11. ก่อน ปี ค.ศ. 1995 ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้แพร่ระบาดอย่างรุนแรงในประเทศเม็กซิโก แต่หลังจากทั้งสองประเทศได้ร่วมมือกัน แม้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะยังรุนแรงอยู่ แต่ความร่วมมือระหว่างกันก็มีส่วนช่วยผลักดันให้ประเทศเม็กซิโกดำเนินการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำความผิดและมีระบบในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับตำแหน่งที่ดีขึ้น

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นไปใช้ผลิตยาเสพติดในปัจจุบันได้กลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศซึ่งประเทศที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันแก้ไขทั้งในระดับสหประชาชาติ ระดับพหุภาคี และระดับทวิภาคี เพื่อกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและเพื่อมิให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเพิกเฉยต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะที่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยทั้งกลไกจากภาครัฐในเรื่องกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และ

ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนและประชาสังคมด้วยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ทันสมัยและรวดเร็ว จึงจะสามารถติดตามความเคลื่อนไหวของสารเคมีและผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรฐานสากลในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นซึ่งเป็นที่ยอมรับมากที่สุดจนถึงปัจจุบัน คือ มาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard) ที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพดังจะเห็นได้จากรายงานของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ตลอดจนเห็นได้จากประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี และทุกประเทศไม่ว่าจะเข้าเป็นภาคีหรือไม่ ควรที่จะนำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหรือไม่ ก็ไม่สำคัญเท่ากับการนำเอาพันธกรณีที่อนุสัญญากำหนดไว้ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง ดังตัวอย่างของประเทศบราซิลและเม็กซิโกที่แม้จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ตั้งแต่ ค.ศ. 1991 และ ค.ศ. 1990 ตามลำดับ แต่ก็ยังไม่ได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างครบถ้วน

อนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 ในข้อ 24 เปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประเทศต่าง ๆ นำมาตรการที่เข้มงวดกว่าที่อนุสัญญากำหนดมาใช้บังคับซึ่งบางประเทศก็ทำเช่นนั้น ดังจะเห็นได้จากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมนี เช่น การประกาศควบคุมสารเคมีหลายชนิดที่อนุสัญญาไม่ได้กำหนดให้ต้องควบคุม การกำหนดให้การผลิตหรือจำหน่ายสารเคมีที่เกิดขึ้นนอกประเทศสหรัฐอเมริกาแต่มีเจตนาจะนำเข้ามายังประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นความผิดที่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ การที่ประเทศเยอรมนีก่อตั้งหน่วยปฏิบัติการร่วมระหว่างกรมตำรวจและกรมศุลกากร ตลอดจนบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจสารเคมีแต่งตั้งผู้ดูแลการทำธุรกิจสารเคมีในฐานะที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งของการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจสารเคมี นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมนียังให้ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคเอกชน ซึ่งมีส่วนช่วยอย่างมากให้การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นในสองประเทศนี้มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม หากประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศลาว พม่า และไทย จะนำมาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมนีมาปรับใช้บ้าง ก็นับเป็นสิ่งที่ดี แต่จะทำได้เพียงโดยอ้อมขึ้นอยู่กับศักยภาพของประเทศนั้นๆ

มาตรการระดับระหว่างประเทศในการควบคุมสารเคมี ไม่ได้มีเพียงอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 เท่านั้น แต่ยังมีข้อมติและข้อเสนอแนะต่างๆ ขององค์การและหน่วยงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การสหประชาชาติและหน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมี นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคหรือพหุภาคี ก็มีส่วนช่วยสำคัญให้การควบคุมสารเคมีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังตัวอย่างของ สหภาพยุโรป และองค์การนาโนรัฐอเมริกัน ยิ่งกว่านั้น ความร่วมมือในระดับทวิภาคีซึ่ง

เป็นกรอบที่เล็กลงมา ก็มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาระหว่างสองประเทศที่มีส่วนได้เสียร่วมกัน เป็นพิเศษดังในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโกที่ได้กล่าวไปข้างต้น ตลอดจนช่วยเสริมความร่วมมือในระดับสหประชาชาติและระดับพหุภาคีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในบทต่อไป จะนำข้อมูลต่างๆที่ได้กล่าวมาทั้งหมดไปใช้วิเคราะห์ว่า มาตรการภายในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทย เพื่อการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด มีความสอดคล้องกับแนวทางต่างๆในระดับระหว่างประเทศเพียงใด และควรจะนำแนวทางใดมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับอนุภูมิภาคนี้บ้าง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย