

บทที่ 3

รูปแบบและพัฒนาการของความร่วมมือระหว่าง รัฐบาลลาว กับสหประชาชาติในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด

3.1 สหประชาชาติกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด

เมื่อเอ่ยถึงสหประชาชาติ หลายคนอาจนึกถึงงานด้านการเมืองระหว่างประเทศ การยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่สหประชาชาติยังมีบทบาทสำคัญอีกด้านหนึ่งคือ งานด้านสังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม ซึ่งในปัจจุบันยังมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นลำดับเนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศและปัญหาความขัดแย้งตะวันออก-ตะวันตกเริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจ และความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้นานาประเทศหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาสังคม ซึ่งได้ถูกละเลยไปช่วงหนึ่ง เพราะประเทศต่าง ๆ มุ่งให้ความสนใจการพัฒนาเศรษฐกิจ จนทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจก้าวหน้าไปเร็วกว่าความเจริญทางสังคม หรือมีเช่นนั้นก็ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา อันเป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติทุก ๆ ปี คณะกรรมการสังคม มนุษยธรรม และวัฒนธรรม (Social, Humanitarian and Cultural Committee) หรือที่มักจะรู้จักกันในชื่อว่า คณะกรรมการที่สาม จะเป็นผู้พิจารณาระเบียบวาระที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสังคม ซึ่งมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย รวมทั้งปัญหาด้านสังคมต่าง ๆ อาทิ เรื่องเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ ปัญหาสิทธิมนุษยชน ปัญหายาเสพติด ปัญหาผู้ลี้ภัย ปัญหาการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (racial discrimination) ปัญหาการแบ่งแยกผิว (racism) การศึกษา ศาสนา การพัฒนาสังคม เป็นต้น ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงภารกิจด้านสังคมของสหประชาชาติเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยของผู้เขียนเองเท่านั้น คือ เรื่องยาเสพติด

ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่เพิ่มความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ จนถึงระดับที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของทุกประเทศ ทั้งในประเทศผู้ผลิตประเทศผู้ใช้ และประเทศทางผ่านยาเสพติด ในแง่ของมูลค่าที่เป็นตัวเงินนั้นมูลค่าของเงินจากการ

ลักลอบค้ายาเสพติดทั่วโลกมีจำนวนสูงเป็นลำดับสองรองจากการค้าอาวุธ และมีมูลค่าสูงกว่าการค้าน้ำมัน⁷⁶

สหประชาชาติได้พยายามแก้ไขปัญหาค้าใช้และลักลอบค้ายาเสพติด โดยวิธีการลดปริมาณ (supply) และลดความต้องการ (demand) ยาเสพติดควบคู่กันไป โดยการเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ เพิ่มความเข้มงวดแก่มาตรการต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมาย และโดยการเสนอทางเลือกอื่น ๆ แก่ผู้ที่ตกอยู่ในวงจรการผลิตและลักลอบค้ายาเสพติด เช่น ชาวเขา ผู้ปลูกฝิ่น หรือชาวไร่ผู้ปลูกโคคา เป็นต้น

องค์กรของสหประชาชาติที่ดำเนินงานด้านยาเสพติดแรกเริ่มมีอยู่ 3 องค์กร คือ 1. กองยาเสพติด (Division of Narcotic Drugs) 2. คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Control Board – INCB) และ 3. กองทุนเพื่อควบคุมการใช้จ่ายในทางที่ผิดแห่งสหประชาชาติ (United Nations Fund for Drug Abuse Control – UNFDAC) ต่อมาเพื่อให้การดำเนินงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สหประชาชาติจึงได้ยกเลิก 3 องค์กรดังกล่าวแล้วนำมารวมเข้าด้วยกันให้เป็นระบบบริหารโครงสร้างเดียวคือ โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNDCP)

กองยาเสพติด (Division of Narcotic Drugs) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศ (Commission on Narcotic Drugs - CND) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในการจัดทำกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศด้านยาเสพติดฉบับต่าง ๆ การจัดการประชุมระดับภูมิภาคของหน่วยงานด้านการปราบปรามยาเสพติด และการจัดฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่หน่วยปราบปรามยาเสพติด เจ้าหน้าที่ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ศุลกากรของประเทศต่าง ๆ

คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (INCB) มีหน้าที่ในการควบคุมให้ประเทศภาคีสัญญาระหว่างประเทศด้านยาเสพติดฉบับต่าง ๆ ปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญานั้น ๆ และ

⁷⁶ บุซซา องค์กร์ลี, “สหประชาชาติกับงานด้านสังคม”, ใน สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับสหประชาชาติ, 2533, หน้า 50.

กองทุนเพื่อควบคุมการใช้อายาในทางที่ผิดแห่งสหประชาชาติ (UNFAC) ดำเนินงานโดยได้รับเงินบริจาคโดยสมัครใจจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ทำหน้าที่ช่วยเหลือประเทศและภูมิภาคต่าง ๆ ในการวางแผนการดำเนินงาน และการให้เงินช่วยเหลือแก่โครงการต่าง ๆ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการควบคุมปริมาณยาเสพติด การลดความต้องการ การบำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

นอกจากนั้น ยังมี คณะกรรมาธิการยาเสพติด (Commission on Narcotic Drugs - CND) ซึ่งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council - ECOSOC) จัดตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ.1946 ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายด้านยาเสพติด และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลประเทศต่าง ๆ

ในการดำเนินงานของสหประชาชาติเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดนั้น สหประชาชาติมี “ เครื่องมือ ” ด้านกฎหมายซึ่งเป็นกรอบในการดำเนินงานคือ อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านยาเสพติด ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ อนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติดให้โทษปี ค.ศ. 1961 (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) และ พิธีสารปี ค.ศ. 1972 (The 1972 Protocol to the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs) อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทปี ค.ศ. 1971 (1971 Convention on Psychotropic Substances) และ อนุสัญญาต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทปี ค.ศ.1988 (1988 Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances)

ในจำนวนอนุสัญญาระหว่างประเทศทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวข้างต้นนั้น นับว่าอนุสัญญาต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทปี ค.ศ. 1988 มีความสำคัญมากในแง่ที่เป็น “ อาวุธใหม่ ” สำหรับรัฐบาลในการดำเนินการกับผู้ลักลอบค้ายาเสพติด ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของอนุสัญญาฉบับนี้ โดยมุ่งจัดการกับเงินและทรัพย์สินของผู้ค้ายาเสพติดโดยตรง อนุสัญญา ดังกล่าวมีบทบัญญัติที่สำคัญ⁷⁷ คือ

- ในการสืบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด อนุสัญญาฯ ให้ศาลเปิดเผยบัญชีธนาคารได้
- ส่งเสริมให้มีการส่งผู้ลักลอบค้ายาเสพติดข้ามแดนและสนับสนุนการจัดทำความตกลงว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในคดียาเสพติดระหว่างประเทศต่าง ๆ

⁷⁷ บุษยา องค์ศุติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 47 - 48.

- จัดตั้งระบบเพื่อควบคุมการค้าสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

นอกเหนือจากองค์กร 3 องค์กรของสหประชาชาติที่ดำเนินงานด้านยาเสพติดโดยตรงแล้วยังมีองค์กรอื่น ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีก เช่น องค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization - ICAO) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization - FAO) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme - UNDP) เป็นต้น

3.1.1 องค์กรของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทนำว่า ปัญหายาเสพติดนั้นเป็นปัญหาใหญ่ของมวลมนุษยชาติ ที่บรรดาประเทศต่าง ๆ จะต้องได้ร่วมแรงร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ และสหประชาชาติก็เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ร่วมมือกับนานาประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในโลกใบนี้อยู่แล้ว ฉะนั้น สหประชาชาติจึงได้จัดตั้งองค์กรของสหประชาชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยเฉพาะ องค์กรเหล่านั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันไปดังนี้

1) สมัชชา (General Assembly)

สมัชชาเป็นเสมือนรัฐสภาของโลก ประกอบด้วยสมาชิกจากทุกประเทศที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ซึ่งในขณะนี้มียุ่ 190 กว่าประเทศ มีหน้าที่พิจารณาและให้คำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ ภายในกรอบกฎบัตรสหประชาชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบายและขอช่ยการทำงานของสำนักงานเลขาธิการ (Secretariat) กำหนดเป้าหมายและกิจกรรมเพื่อการพัฒนา ต่าง ๆ เรียกร้องให้มีการประชุมระดับโลกในหัวข้อสำคัญ ๆ และกำหนดปีสากล นอกจากนี้สมัชชายังทำหน้าที่พิจารณารายงานจากองค์กรต่าง ๆ อนุมัติงบประมาณ การรับสมาชิกใหม่และการแต่งตั้งเลขาธิการสหประชาชาติ โดยคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง⁷⁸

⁷⁸ สมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทยและสำนักงานแถลงข่าวสหประชาชาติ กรุงเทพฯ, สหประชาชาติ: สันติภาพกับการพัฒนา เนื่องในวาระครบรอบ 50 ปีของการสถาปนาองค์การสหประชาชาติ, (กรุงเทพฯ: ช.ภาณุรังษี บางพลัด, 2538), หน้า 7-8

สำหรับเรื่องยาเสพติดนั้น สมัชชาก็ได้จัดทำคำประกาศทางการเมือง (political declaration) เพื่อให้เป็นหลักการในการปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาเสพติด พร้อมกับได้จัดตั้งโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme – UNDCP) ขึ้นในปี 1990 และเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1991⁷⁹ โดยเป็นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารภายในของสหประชาชาติ เพื่อให้การดำเนินงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สหประชาชาติจึงได้ยกเลิกองค์กรเดิมคือ กองยาเสพติดแห่งสหประชาชาติ กองทุนเพื่อควบคุมการใช้จ่ายในทางที่ผิด และฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ แล้วนำทั้ง 3 องค์กรดังกล่าวมารวมเข้าด้วยกันให้เป็นระบบบริหารโครงสร้างเดียวคือ โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNDCP) ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นหน่วยงานในการร่วมมือกับนานาประเทศที่ประสบกับปัญหาเสพติดทั้งหลายทั่วโลก

2) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council – ECOSOC)

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม มีหน้าที่สำคัญคือการส่งเสริมและจัดทำข้อเสนอแนะกิจกรรมที่มุ่งเน้นความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเรื่องการค้า การขนส่ง การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาเศรษฐกิจ ประชากร และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของมนุษย์⁸⁰

สำหรับปัญหาเสติดนั้น คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ประสานงานในกิจกรรมทางด้านยาเสพติด กำกับตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานตามอนุสัญญาควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ และให้ข้อเสนอแนะประเภทต่าง ๆ โดยมีคณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาเสพติด ซึ่งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ก็ได้จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านยาเสพติด ดังนี้

⁷⁹ United Nations Handbook, 1998, p. 189.

⁸⁰ สหประชาชาติแห่งประเทศไทยและสำนักงานแถลงข่าวสหประชาชาติ กรุงเทพฯ, สหประชาชาติ: สันติภาพกับการพัฒนา เนื่องในวาระครบรอบ 50 ปีของการสถาปนาองค์การสหประชาชาติ, (กรุงเทพฯ: ช.ภาณรังษี บางพลัด, 2538), หน้า 10.

ก. คณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศ (Commission on Narcotic Drugs – CND)

คณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศของสหประชาชาติ ขึ้นตรงต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม โดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ได้จัดตั้งคณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศขึ้นในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ.1946 เพื่อทำหน้าที่สืบแทนคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการลักลอบค้าฝิ่นและยาอันตรายของสันนิบาตชาติ (Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs of the League of Nations) โดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกคณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศ จากประเทศสมาชิกสหประชาชาติ และประเทศภาคีอนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติด ปี ค.ศ.1961 โดยยึดหลักการแบ่งตามภูมิศาสตร์และระดับความรุนแรงของปัญหาการลักลอบผลิตและเสพยาเสพติดของแต่ละประเทศ

คณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศ จะติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขของอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทฉบับต่าง ๆ ตลอดจนพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดประเภทของยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการควบคุมยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เมื่อคณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศมีข้อเสนอแนะ (recommendation) และข้อตัดสินใจ (decision) ประการใดแล้ว ก็จะนำข้อเสนอแนะและข้อตัดสินใจเสนอต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจะมีผลในทางปฏิบัติ

คณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศ มีการประชุมคณะกรรมการยาเสพติดเป็นประจำทุกปี ซึ่งในการประชุมแต่ละครั้งจะมีผู้สังเกตการณ์จากประเทศต่าง ๆ ที่มีไซสมาชิกคณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศ ผู้สังเกตการณ์จากทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ องค์การรัฐบาล และองค์การภาคเอกชนเข้าร่วมประชุมด้วย⁸¹

⁸¹ กองวิชาการและการต่างประเทศ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, ไทยกับสหประชาชาติ: ความร่วมมือในรอบ 50 ปี, (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดเอราวัณการพิมพ์, 2538), หน้า 121 – 122.

ข. คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Control Board – INCB)

คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ตั้งขึ้นโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคม ในปี ค.ศ.1968 ภายใต้อนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติด ปี ค.ศ.1961 โดยคณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศมีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการและควบคุมดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติด ปี ค.ศ.1961 พิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติด ปี ค.ศ.1972 อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ปี ค.ศ.1971 และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ปี ค.ศ.1988

ทั้งนี้คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศจะร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในการจำกัดการปลูกพืชเสพติด การผลิต การประกอบเป็นอุตสาหกรรม การใช้ยาเสพติดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์ในปริมาณเท่าที่จำเป็น และเพียงพอตลอดจนดำเนินมาตรการป้องกันการลักลอบผลิต การค้า และการใช้ยาเสพติดอย่างผิดกฎหมาย โดยอาศัยหลักการบริหาร การควบคุมทางสถิติและระบบการประมาณการยาเสพติด รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศที่ถูกกฎหมาย คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ มีอำนาจที่จะดำเนินการกับประเทศที่มีหลักฐานว่าละเมิดอนุสัญญาหรือเป็นศูนย์กลางการลักลอบปลูก ผลิต ค้า หรือเสพยาเสพติดโดยไม่พยายามแก้ไข⁸²

3.1.2 สนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อควบคุมยาเสพติด

สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นโดยสหประชาชาติเพื่อควบคุมยาเสพติด และแก้ไขปัญหายาเสพติดที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมี 3 ฉบับ คือ (1) อนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติดให้โทษปี ค.ศ. 1961 (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) (2) อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ปี ค.ศ. 1971 (Convention on Psychotropic Substances, 1971) และ (3) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ปี ค.ศ. 1988 (Convention against Illicit Traffic on Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988)

⁸² กองวิชาการและการต่างประเทศ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 122 – 123.

อนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติดให้โทษปี ค.ศ. 1961 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้ยาเสพติดให้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์ และเพื่อป้องกันการลักลอบค้า ปลูก ผลิต และการใช้ยาในทางที่ผิด มาตรการควบคุมมีอาทิเช่น การกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตในการผลิต การจำหน่าย การส่งออกและนำเข้ายาเสพติด เป็นต้น ที่สำคัญคืออนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ฉบับนี้ห้ามการสูบ การบริโภคฝิ่น การเคี้ยวใบโคคา (coca leaf) และการสูบฝิ่นโดยสิ้นเชิง⁸³ และในปี ค.ศ.1972 ได้มีพิธีสารเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ปี ค.ศ. 1961 (The 1972 Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) เพื่อขยายขอบข่ายการควบคุมยาเสพติดให้กว้างยิ่งขึ้น เช่น ให้ความสำคัญทางด้านการป้องกัน การบำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพ ฯลฯ

อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ปี ค.ศ. 1971 มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับอนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ปี ค.ศ.1961 กล่าวคือ เพื่อให้การใช้วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์เท่านั้นในปริมาณที่จำเป็น และเพียงพอ และเพื่อป้องกันการใช้วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทในทางที่ผิด ซึ่งมีมาตรการควบคุม อาทิเช่น การผลิตค้า หรือมีไว้ในครอบครองจะต้องมีใบอนุญาต ห้ามการนำเข้าและส่งออก (ยกเว้นหน่วยงานราชการที่มีอำนาจ) เป็นต้น

พร้อมกันนั้น ประเทศภาคีจะต้องนำมาตราการต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญารวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ที่พิจารณาเห็นว่าเหมาะสมมาใช้เพื่อจำกัดการผลิต การนำเข้า การส่งออก การเก็บรักษาในคลัง การค้า การใช้ และการครอบครองให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์เท่านั้น⁸⁴ และ

อนุสัญญาต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ปี ค.ศ.1988 ได้ถือกำเนิดให้มีการบังคับใช้ขึ้นมาเนื่องจากความตระหนักถึงปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศต่าง ๆ ในโลก และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งยังมีหลายกรณีที่พบว่าการลักลอบค้ายาเสพติดได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวพันกับการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้จะมีสนธิสัญญาควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอยู่แล้ว อันได้แก่ อนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติด

⁸³ กองวิชาการและการต่างประเทศ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

⁸⁴ กองวิชาการและการต่างประเทศ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

ปี ค.ศ.1961 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพิธีสาร ปี ค.ศ.1972 และอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ปี ค.ศ.1971 แต่อนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในตัวอนุสัญญาไม่มีมาตรการปราบปรามที่จำเป็นในบางเรื่องและมีจุดอ่อนหลายประการ

ดังนั้น สหประชาชาติ และประเทศต่าง ๆ จึงสนับสนุนให้มีการจัดทำอนุสัญญาฉบับดังกล่าวขึ้นโดยได้มีการประชุมเพื่อยกร่างอนุสัญญาดังกล่าวหลายครั้ง และครั้งสุดท้ายสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมผู้มีอำนาจเต็ม (plenipotentiary conference) เพื่อรับรองร่างอนุสัญญา ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน – 20 ธันวาคม ค.ศ.1988 โดยมีผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มจาก 107 ประเทศ เข้าร่วมการประชุม ซึ่งที่ประชุมได้ตกลงรับร่างอนุสัญญา อันประกอบด้วยมาตราต่าง ๆ รวม 34 มาตรา อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ.1988 และเปิดโอกาสให้มีการลงนาม เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.1988 โดยได้มีประเทศต่าง ๆ รวม 43 ประเทศ ร่วมลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้ อาทิ แคนาดา สาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี มาเลเซีย นอร์เวย์ ฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ.1990 และมีสาระสำคัญโดยสรุป⁸⁵ ดังนี้

1. ภาคีสมาชิกจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็น รวมทั้งมาตรการด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหารให้สอดคล้องกับบทบัญญัติพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในประเทศของตน โดยยึดหลักความเสมอภาพแห่งอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐและหลักการไม่แทรกแซงกิจกรรมภายในของรัฐ อื่น

2. การฟอกเงิน (money laundering) การมีส่วนร่วมในการลักลอบค้ายาเสพติด การคบคิดหรือสมคบ (conspiracy) การได้มา การมีไว้ในครอบครอง การเปลี่ยนแปลง โยกย้าย ปกปิด ซ่อนเร้นทรัพย์สิน โดยรู้ว่าได้มาโดยการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ถือเป็นความผิดตามอนุสัญญาด้วย และต้องได้รับโทษเหมาะสมกับการกระทำความผิด เช่นเดียวกับความผิดอื่น ๆ ตามอนุสัญญานี้ เช่น การผลิต จำหน่าย ขาย มีไว้ในครอบครอง เป็นต้น

⁸⁵ อภิรัฐ พุ่มกุมาร, วิทยานิพนธ์ ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐอเมริกา: ศึกษากรณีพัฒนาการความร่วมมือขององค์กรเกี่ยวกับการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด ระหว่าง ค.ศ. 1987 – 1997, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 178 – 181.

3. กำหนดให้การกระทำบางอย่าง เช่น การกระทำความผิดที่มีองค์ประกอบเข้ามาเกี่ยวข้อง การใช้อาวุธหรือความรุนแรงในการกระทำความผิด การกระทำความผิดที่กระทำต่อผู้เยาว์ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการในการกระทำความผิด การกระทำความผิดซ้ำ ให้กายมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาว่าเป็นความผิดรุนแรงที่ต้องได้รับโทษหนักขึ้นอีก

4. ความผิดที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ นี้ ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางการเงินหรือทางการเงิน

5. ภาคิจะต้งดำเนินการ หรืออาจดำเนินการมาตรการตามความจำเป็นที่จะบัญญัติให้ตนมีเขตอำนาจ (jurisdiction) เหนือความผิดที่ตนบัญญัติไว้ตามอนุสัญญา ทั้งในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในดินแดน บนเรือที่ชักธงของตน หรือบนอากาศยานที่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมายของตน การกระทำความผิดนอกดินแดนที่มีวัตถุประสงค์ให้เกิดการกระทำความผิดในดินแดนของตน และจะต้งดำเนินการหรืออาจดำเนินการให้ตนมีเขตอำนาจเหนือความผิด เมื่อผู้ถูกกล่าวหาปรากฏในดินแดนของตน และภาคินั้นมิได้ส่งตัวผู้นั้นในฐานะผู้ร้าย ข้ามแดน

6. กำหนดให้มีมาตรการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด และถ้าทรัพย์สินนั้นถูกแปรรูปหรือแปรสภาพเป็นอย่างอื่น ก็จะต้องถูกริบด้วย ในกรณีที่มีการอำพรางทรัพย์สินอื่นจะต้องถูกริบด้วย สำหรับในกรณีที่มีการอำพรางทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดไปปะปนกับทรัพย์สินอื่นที่ถูกกฎหมาย ทรัพย์สินที่ถูกกฎหมายนั้นจะต้องถูกริบไม่เกินมูลค่าทรัพย์สินที่ถูกลักลอบไปปะปน และหากมีผลประโยชน์ใดออกเงยจากทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด หรือจากทรัพย์สินที่แปรสภาพไปแล้ว หรือจากทรัพย์สินที่ถูกปะปน จะต้องถูกริบทั้งสิ้น สำหรับภาระในการพิสูจน์ว่าทรัพย์สินใดได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น อนุสัญญากำหนดว่าอาจให้ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับจำเลยหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ อนุสัญญายังได้กำหนดให้ภาคิปฏิบัติตามคำร้องของภาคิอื่น เพื่อดำเนินการริบทรัพย์สินในดินแดนของตนอีกด้วย แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในของภาคิหรือสนธิสัญญาที่มีระหว่างกัน

7. ภาคิจะต้งให้อำนาจศาล หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสั่งให้เปิดเผย หรือยึดหลักฐานทางการเงิน ธนาคารและพาณิชย์ โดยจะอ้างเหตุผลเกี่ยวกับความลับทางธนาคารไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลและหลักฐานในการริบทรัพย์สิน

8. ความผิดตามอนุสัญญาถือเป็นความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ และให้ถือเสมือนว่าเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงสองฝ่าย หรือหลายฝ่ายเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ได้กระทำขึ้น หรือ

ที่กำลังจะกระทำขึ้นระหว่างประเทศภาคี บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนี้ มีปรากฏอยู่ในอนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติด ปี ค.ศ. 1961 เช่นเดียวกัน และมีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน แต่อนุสัญญานี้จะมีรายละเอียดมากกว่า ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำผิดจะต้องได้รับโทษไม่ว่าจะมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาทั้งสองฉบับมีข้อแตกต่างกันอยู่บ้าง โดยเฉพาะในเรื่องของการปฏิเสธการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน กล่าวคือ อนุสัญญาปี ค.ศ. 1961 ระบุว่า ประเทศภาคีสามารถปฏิเสธคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ หากพิจารณาเห็นว่าการกระทำผิดไม่รุนแรงพอ ในขณะที่อนุสัญญานี้ ระบุว่า ประเทศภาคีอาจปฏิเสธคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน หากเป็นการดำเนินคดีถึงโทษบุคคล เพราะเหตุที่เกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ หรือความคิดเห็นทางการเมือง นอกจากนี้ ประเทศภาคีที่ปฏิเสธคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน จะต้องแจ้งเหตุผลในการปฏิเสธคำขอต่อประเทศภาคีที่ร้องขอด้วย

9. ภาคีจะต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย ในเรื่องเกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี รวมทั้งการดำเนินการเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา เช่น การสืบพยาน หลักฐานหรือสอบปากคำ การค้นและยึด การจัดส่งเอกสารทางการเงินหรือการค้า เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่ออธิปไตย ความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

นอกจากนี้อนุสัญญายังได้กำหนดมาตรการอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ต่อความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ

- มาตรการส่งมอบยาเสพติดภายใต้การควบคุม (controlled delivery) เพื่อให้สามารถจับกุมผู้กระทำผิดที่อยู่ปลายทางได้
 - มาตรการปราบปรามการค้าลักลอบค้ายาเสพติดทางทะเล ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับกฎหมายทางทะเลระหว่างประเทศ
 - มาตรการปราบปรามการค้าลักลอบค้ายาเสพติดทางไปรษณีย์
 - มาตรการควบคุมการขนส่งทางพาณิชย์ เพื่อมิให้ผู้ประกอบการขนส่งใช้ขนส่งยาเสพติด
 - มาตรการควบคุมสารเคมีบางชนิด และสารตั้งต้นที่สามารถนำไปใช้ผลิตยาเสพติดได้
- โดยอนุสัญญาได้แบ่งสารที่สามารถนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด และวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่ผิดกฎหมายออกเป็น 2 บัญชี มาตรการควบคุมส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน แต่จะมีมาตรการควบคุมเป็นพิเศษสำหรับสารในบัญชีที่ 1 กล่าวคือ ประเทศภาคีจะต้องแจ้งให้ประเทศภาคีอื่นทราบล่วงหน้าถึงการส่งออกสารในบัญชีที่ 1 หากประเทศภาคีนั้นร้องขอ

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ปี ค.ศ. 1988 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในการปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ โดยได้กำหนดมาตรการเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น อาทิ การยึดทรัพย์สินจากการค้ายาเสพติด การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาค้าขาย การฟอกเงิน ความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น การปราบปรามการค้ายาเสพติดทางทะเล⁸⁶ เป็นต้น



3.2 รูปแบบและพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างรัฐบาลลาว กับสหประชาชาติ ในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดระหว่างปี ค.ศ. 1990–2001

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาใหญ่ที่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่อาจจะแก้ไขได้โดยลำพังจะต้องได้ร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งสหประชาชาติก็ตระหนักและเล็งเห็นปัญหานี้ และที่สำคัญสหประชาชาตินั้นมีหน้าที่แก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นในโลกใบนี้ร่วมกับบรรดาประเทศสมาชิกทั้งหลายอยู่แล้ว ฉะนั้น สหประชาชาติจึงได้ร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติดในหลากหลายรูปแบบทั้งนี้เพื่อกำจัดยาเสพติดที่เป็นส่วนเกิน (นอกเหนือจากการใช้ในทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์) ให้หมดไปจากสังคมโลก

สหประชาชาติ ได้ดำเนินการทุกวิถีทางไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อดูแลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด หรือทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อควบคุมและปราบปรามยาเสพติดเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อกำจัดยาเสพติดอยู่ภายในประเทศของตนเองก็ตาม แต่ก็ดูเหมือนว่าจะยังไม่เพียงพอ และดูเหมือนว่าเป็นการแก้ไขปัญหาก็ที่ปรายเหตุไม่ใช้การแก้ไขที่ต้นเหตุ ฉะนั้นเพื่อที่จะทำให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดได้ผลอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพสูง สหประชาชาติจึงได้ให้ความช่วยเหลือในหลาย ๆ ด้านแก่ประเทศต่าง ๆ ที่ประสบกับปัญหายาเสพติด

โดยทั่วไปแล้ว สหประชาชาติจะให้ความช่วยเหลือทางด้านการปลูกพืชทดแทนและพัฒนาพื้นที่ที่มีการปลูกพืชเสพติด ด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ด้านการวิจัย ด้านการป้องกันยาเสพติด ด้านการให้ทุนศึกษาดูงานและฝึกอบรมด้านยาเสพติด เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาสหประชาชาติก็ได้ให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เหล่านี้แก่หลาย ๆ ประเทศ ในทุกภูมิภาคของโลก อาทิ เช่น ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อเมริกาใต้ เป็นต้น

⁸⁶ กองวิชาการและการต่างประเทศ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็มีหลายประเทศที่ประสบกับปัญหายาเสพติดอย่างรุนแรง เช่น เมียนมาร์ ไทย และลาว เป็นต้น โดยเฉพาะสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญของประเทศลาวปัญหาหนึ่ง เนื่องจากเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ ผลกระทบทางด้านการเมือง รัฐบาลจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหา โดยการกำหนดนโยบาย และจัดสรรทรัพยากร จำนวนหนึ่งในการดำเนินการ เพราะมีผลต่อชื่อเสียงของรัฐบาล

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ผู้ติดยาเสพติด จะต้องใช้เงินจำนวนหนึ่ง ในการแสวงหายาเสพติดมาเสพ ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าว เป็นการสูญไปโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้งผู้ติดยาเสพติดจะไม่สามารถปฏิบัติงานได้เฉกเช่นคนปกติ ทำให้สูญเสียแรงงานทั้งในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม อันเป็นผลกระทบที่ใหญ่หลวงต่อระบบเศรษฐกิจ

ผลกระทบด้านสังคม ตัวผู้เสพยาเสพติด จะมีสภาพร่างกายและจิตใจที่ไม่เป็นปกติ เป็นปัญหาโดยตรงต่อครอบครัว ชุมชน และสังคม ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงของวงศ์ตระกูล และเป็นสาเหตุในการประกอบอาชญากรรมอื่น ๆ ในสังคม เช่น ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับชีวิต ความผิดทางด้านอุบัติเหตุ เป็นต้น

ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ผู้ติดยาเสพติดเป็นพลเมืองที่ไม่มีคุณภาพเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศโดยตรง และในปีหนึ่ง ๆ ประเทศชาติจะต้องสูญเสียทรัพยากรจำนวนมาก เป็นค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหา การบำบัดรักษาและปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็นการบั่นทอนทรัพยากรที่จะนำไปพัฒนาประเทศ

และประการสุดท้าย ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเทศลาวเป็นประเทศที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในทุกด้าน โดยเฉพาะกับประเทศไทย และประเทศเมียนมา บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญของโลกแห่งหนึ่ง รัฐบาลลาวจึงต้องแสดงความจริงจังในการแก้ไขปัญหาและร่วมมือกับสากล เพราะปัญหายาเสพติดเป็นอาชญากรรมสากล (universal crime) จึงต้องมีการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา เพื่อความมั่นคงของมวลมนุษยชาติในโลก และความจริงจังในการแก้ปัญหาดังกล่าวอาจนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีต่อมิตรประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ และองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือลาวในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านยาเสพติด เศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหายาเสพติด คือ การกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และโดยเหตุที่ “ ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาต่อเนื่อง ลักษณะปัญหาจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ”⁸⁷ ฉะนั้นปัญหายาเสพติด จึงมีความจำเป็น ในการแก้ไขปัญหาในเชิงป้องกันก่อนที่ปัญหาจะเกิดหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วให้เบาบางลง หรือควบคุมสถานการณ์ ต่าง ๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขให้เบาบางลงได้ ให้อยู่ในสภาพคงที่มีให้ถูกลามใหญ่โตขึ้นอีก

ดังนั้น ความร่วมมือระหว่าง สปป.ลาว กับสหประชาชาติ ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในลาว จึงเป็นจุดสนใจให้ผู้เขียนทำการศึกษ เพื่อเสนอเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและแผนงานในการแก้ไขปัญหา หนึ่ง เป็นสิ่งที่ต้องควรตระหนักว่า นโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสนใจเพราะเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เนื่องจาก “ ในอดีตที่ผ่านมา นโยบายและแนวทางปฏิบัติในการควบคุมแก้ไขเป็นตัวที่ผลักดันให้ลักษณะของปัญหาเปลี่ยนแปลงได้มาก ”⁸⁸

3.2.1 องค์การที่มีบทบาทในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดของลาว

องค์การที่มีบทบาทในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดของลาวในระดับปฏิบัติ ได้แก่ คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (Lao National Commission for Drug Control and Supervision - LCDC) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความเรียกร้องต้องการในการปฏิบัติอนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ปี ค.ศ.1961 และเพื่อเป็นการปฏิบัติการคุ้มครองตรวจตรายาเสพติดอย่างรวมศูนย์เป็นเอกภาพในทั่วประเทศ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งโดยสภารัฐมนตรี ตามดำรัสของสภารัฐมนตรี เลขที่ 25/ปสล ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด เมื่อวันที่ 10 เมษายน ค.ศ.1990 คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย 8 ท่าน จากบรรดากระทรวง กรม กอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง ท่าน สุบัน สะริตทิราด, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นเป็นประธาน

⁸⁷ วิจัย โปษยะจินดา, วัฒนนาการปัญหายาเสพติดในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยยาเสพติด สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 27.

⁸⁸ วิจัย โปษยะจินดา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

นอกจากนั้น คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด ก็ยังมีคณะเลขาธิการช่วยงาน อีก 6 ท่าน ซึ่งคณะเลขาธิการดังกล่าวประกอบด้วย 2 ท่าน จากกระทรวงการต่างประเทศ 2 ท่าน จากกระทรวงภายใน (กระทรวงมหาดไทย) และอีก 2 ท่าน จากกรมภาษี กระทรวงการเงิน (กระทรวงการคลัง) และคณะกรรมการดังกล่าว มีภาระหน้าที่ดำเนินการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับยาเสพติดทั้งอยู่ภายในประเทศ และต่างประเทศ พร้อมกับสรุปรายงานขึ้นให้สภารัฐมนตรีทราบอย่างเป็นทางการเป็นประจำ⁸⁹

ในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาตามโครงสร้างการจัดตั้งของคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) ก็พบว่าคณะกรรมการดังกล่าวได้ขึ้นตรงต่อสำนักงานนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ตลอดจนแสวงหาความร่วมมือทั้งภายในและต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีส่วนสำคัญในการชี้แนะ ผลักดัน ส่งเสริม และสนับสนุนให้การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดของชาติ มีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม เน้นการกำหนดทิศทาง จัดวางและพัฒนาระบบงาน ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาวิชาการ ข้อมูลและบุคลากร เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดเป็นไปอย่างมีระบบ ทั้งนี้ มีอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญสรุปได้ คือ

1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด

- ดำเนินการตามกฎหมายอาญามาตรา 135 ฉบับปรับปรุงใหม่ ว่าด้วยการผลิต ค้าขาย เสพ หรือมียาเสพติดไว้ในครอบครอง และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับยาเสพติด ถึงแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวยังไม่ทันครบถ้วน แต่ในระยะที่ผ่านมาถือว่าเป็นเครื่องมืออันหนึ่ง ที่บรรดาเจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีสมควร

- ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการ ของคณะชี้แนะขบวนการต้านยาเสพติดขั้นศูนย์กลาง ที่สำนักงานนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น รวมทั้งงานเลขานุการของคณะกรรมการที่ปรึกษาและอนุกรรมการที่คณะกรรมการดังกล่าวแต่งตั้งขึ้น

⁸⁹ สภารัฐมนตรี, ตำรับของสภารัฐมนตรี เลขที่ 25/ปสล ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด, (10 เมษายน 1990)

- ปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่กฎหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด หรือตามที่สำนักงานนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี หรือคณะผู้นำขบวนการด้านยาเสพติดชั้นศูนย์กลางมอบหมาย

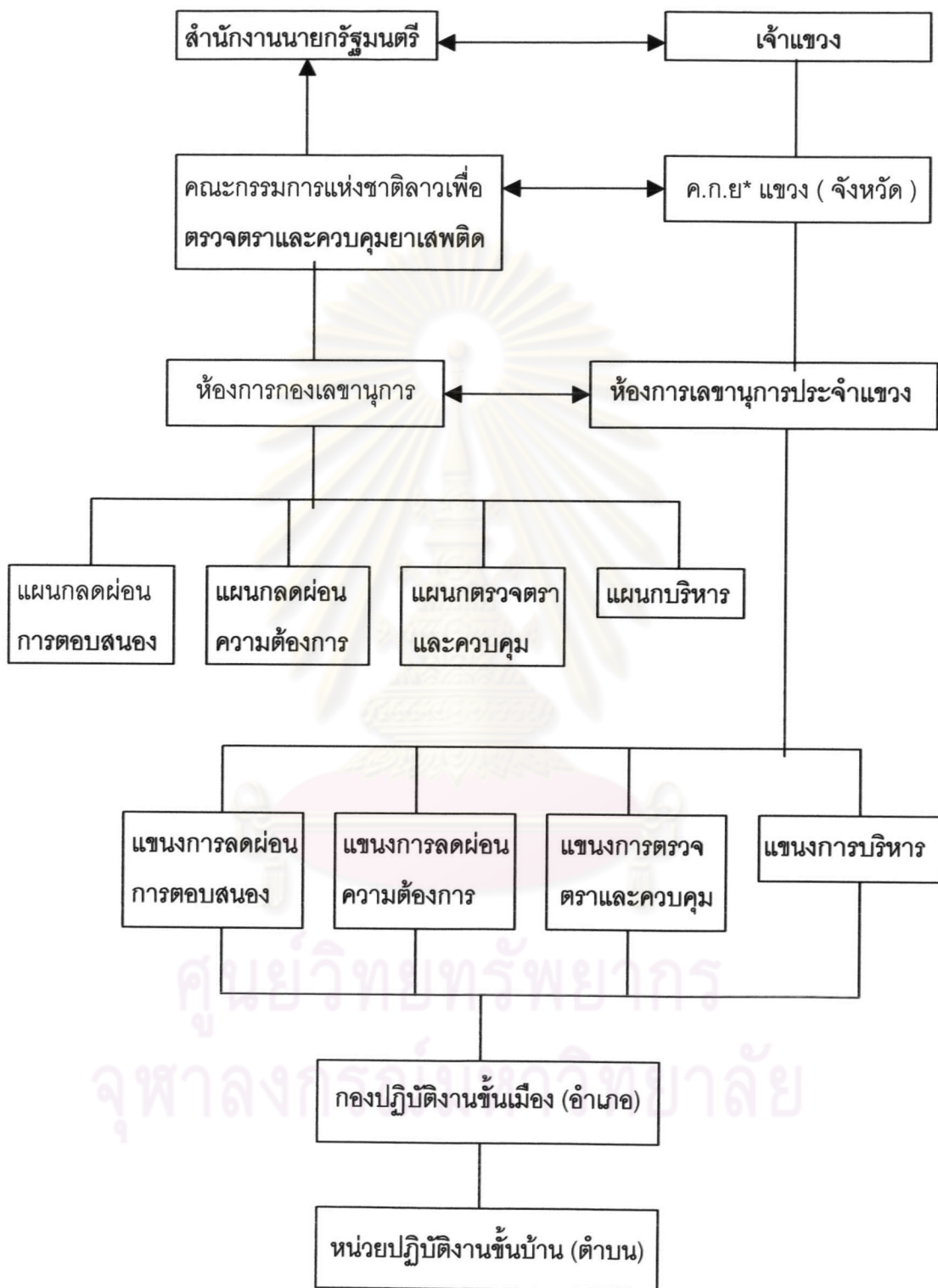
2. บทบาทของคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด

- เป็นหน่วยงานนโยบายและแผน
- เป็นหน่วยงานการปฏิบัติงาน
- เป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูล ข่าวสาร และวิชาการ
- เป็นหน่วยปฏิบัติสำหรับงานด้านประชาสัมพันธ์ต่อต้านยาเสพติด งานบริหารโครงการที่มีลักษณะเป็นโครงการทดลองหรือโครงการนำร่อง (Pilot Project) และงานตามภารกิจที่กฎหมายระบุให้คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- เป็นหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือทั้งภายใน และต่างประเทศ
- เป็นหน่วยงานพัฒนาบุคลากร ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- เป็นหน่วยงานในการควบคุม ตรวจตราและกำกับตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด
- เป็นหน่วยงานกลางในการประสาน กำกับ ดูแล และให้ความเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะด้านงบประมาณการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศ

นับตั้งแต่ คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด ได้ก่อตั้งขึ้น ปรากฏว่าการแก้ไขปัญหายาเสพติดของลาว จากที่เคยกระจัดกระจายไร้ทิศทางก็ค่อยเป็นระบบขึ้นตามลำดับ คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนด พัฒนาความคิดในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศ ด้วยการกำหนดองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ บุคคล ตัวยา และสภาวะแวดล้อม โดยนำความสัมพันธ์ของทั้ง 3 องค์ประกอบมาเป็นข้อมูลที่มีส่วนเกื้อกูลต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด ในการลดความต้องการยาเสพติด การลดปริมาณของยาเสพติดในท้องตลาดและการควบคุมสภาวะแวดล้อมจนได้มีการพัฒนามาตรการใน

แผนภูมิที่ 3.1

โครงสร้างการจัดตั้งของคณะกรรมการ แห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด



* ค.ก.ย = คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด

การแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็น 4 มาตรการ ซึ่งจะต้องสอดคล้องประสานสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันได้แก่ มาตรการด้านการควบคุมพืชเสพติด มาตรการด้านการปราบปรามยาเสพติด มาตรการด้านกานป้องกันยาเสพติด และมาตรการด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด นอกจากนี้ คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด ยังเป็นหน่วยงานหลักของลาว ที่ทำหน้าที่ในการประสานงานกับต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยเฉพาะกับโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ แห่งสหประชาชาติ (UNDCP)

สำนักงานกองเลขานุการของคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด จะดำเนินงานให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด ซึ่งมีโครงสร้างประกอบไปด้วย 4 แผนก คือ แผนกลดผ่อนการตอบสนองยาเสพติด แผนกลดผ่อนความต้องการยาเสพติด แผนกตรวจตราและควบคุมยาเสพติด และแผนกบริหารงาน ซึ่งแต่ละแผนกก็มีหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกันไป ตามที่ได้รับมอบหมายงานจากหัวหน้าสำนักงานกองเลขานุการ และคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC)

นอกจาก คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) ชั้นศูนย์กลางที่เป็นแกนหลักและเป็นศูนย์รวมในการติดต่อพัวพันประสานงานทั้งภายใน และต่างประเทศ เพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแล้ว อยู่ตามแขวง เมือง และหมู่บ้านต่าง ๆ ในทุกท้องถิ่นของลาว ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติดชั้นแขวงขึ้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะขึ้นตรงต่อเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นผู้กำกับดูแล และมีหน้าที่ประสานงาน ข้อมูล ข่าวสาร กับคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) ชั้นศูนย์กลาง

ส่วนภาระหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติดชั้นแขวง ก็จะคล้ายกับภาระหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) เพียงแต่ว่าชั้นแขวงนั้นจะมีบทบาทและหน้าที่จำกัดอยู่แต่ภายในขอบเขตแขวงที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น

สำนักงานเลขานุการประจำแขวง จะดำเนินงานให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติดชั้นแขวง และเจ้าแขวง ซึ่งมีโครงสร้างประกอบด้วย 4 แผนกการคือ

แผนงานการลดฝ่อนการตอบสนองยาเสพติด แผนงานการลดฝ่อนความต้องการยาเสพติด แผนงานการตรวจตราและควบคุมยาเสพติด และแผนงานการบริหารงาน ซึ่งสำนักงานเลขานุการประจำแขวงมีหน้าที่ประสานงาน ข้อมูล ข่าวสารกับสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) ชั้นศูนย์กลาง

นอกจากนั้น ก็ยังมีกองปฏิบัติงานชั้นเมือง และหน่วยปฏิบัติงานชั้นบ้าน อีกด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการเปิดขบวนการต้านยาเสพติดรอบด้านโดยปลุกกระตุ้นให้ประชาชนลาวทุกเพศทุกวัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการดังกล่าว เพื่อให้สิ่งคมลาวปลอดภัยจากยาเสพติดอย่างสิ้นเชิง

3.2.2 องค์การของสหประชาชาติที่มีบทบาทในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดในลาว

องค์กรซึ่งรับผิดชอบในงานควบคุมและปราบปรามยาเสพติดของสหประชาชาติ มีอยู่หลายองค์กร แต่สำหรับองค์กรสำคัญที่มีหน้าที่โดดเด่นมีผลงานให้ปรากฏ และส่งผลให้เกิดความร่วมมือจากการประสานการทำงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกรณีศึกษากับประเทศลาวเป็นอย่างมากมีอยู่ 1 หน่วยงานหลักคือ โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme – UNDCP) ซึ่ง สมัชชา (General Assembly) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1990 และเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ค.ศ.1991 ทั้งนี้ก็เพื่อใช้เป็นหน่วยงานในการร่วมมือกับนานาประเทศที่ประสบกับปัญหาเสพติดทั้งหลายทั่วโลกนั่นเอง

โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme – UNDCP) มีหน้าที่รับผิดชอบงานทั้งหมดอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับยาเสพติด อาทิเช่น อนุสัญญาเฉพาะว่าด้วยยาเสพติดให้โทษปี ค.ศ. 1961 (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) และพิธีสารปี ค.ศ. 1972 (The 1972 Protocol to the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs) อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทปี ค.ศ. 1971 (1971 Convention on Psychotropic Substances) และอนุสัญญาต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทปี ค.ศ. 1988 (1988 Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) เป็นต้น การดำเนินงานวิจัยและการปฏิบัติงานผสมผสานต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินการตามข้อตัดสินใจของคณะ

กรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (INCB) และคณะกรรมการยาเสพติดระหว่างประเทศ (CND) ดังนั้น UNDCP นอกจากจะขึ้นตรงต่อ สมัชชา แล้วก็ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับ คณะมนตรีเศรษฐกิจ และ สังคมด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดตั้งในระบบของสหประชาชาติ (The United Nations System)⁹⁰

ซึ่งบทบาทและหน้าที่หลักของ โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme – UNDCP)⁹¹ มีดังนี้

- เป็นหน่วยงานกลางในสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ ในการควบคุมปัญหา ยาเสพติด โดยมีความรับผิดชอบเฉพาะในการประสานงานและอำนวยความสะดวก การปฏิบัติการของสหประชาชาติทั้งหมดในเรื่องดังกล่าว
- ปฏิบัติการในนามของเลขาธิการสหประชาชาติ ในการดำเนินการตามความรับผิดชอบที่ได้มีการมอบหมายแก่เลขาธิการภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และมติขององค์กรของสหประชาชาติในเรื่องการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ตรวจสอบการปฏิบัติตามและให้หลักประกันว่าภารกิจเหล่านี้ได้มีการดำเนินการอย่างเต็มที่
- จัดหาคณะเลขาธิการและการบริการด้านการสนับสนุนที่สำคัญแก่คณะกรรมการยาเสพติดแห่งสหประชาชาติ และแก่องค์กรรองต่าง ๆ ของคณะกรรมการดังกล่าว และการอธิบายอย่างเหมาะสมสอดคล้องตามอนุสัญญาเสนอแก่คณะกรรมการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ เมื่อไรก็ตามที่จำเป็น จัดเตรียมการสนับสนุนที่สำคัญระหว่างสมัยประชุมของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และสมัชชาสหประชาชาติ หรือระหว่างการประชุมของคณะกรรมการอื่น ๆ หรือการประชุมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาเสพติด
- ช่วยเหลือรัฐประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ในการดำเนินการให้บรรลุผลตามสนธิสัญญาควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ และปฏิบัติตามสนธิสัญญาเหล่านั้น
- วางแผนและดำเนินการโครงการความร่วมมือทางเทคนิคระดับโลกที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาเสพติด และช่วยเหลือรัฐบาลต่าง ๆ เพื่อจัดทำและดำเนินการโครงการความร่วมมือระดับชาติ อนุภูมิภาค และภูมิภาค ที่มีประสงค์ในการลดการปลูก การผลิต การสร้าง การลักลอบค้ายาเสพติด และการใช้ยาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทในทางที่ผิด และเพิ่ม

⁹⁰ United Nations Handbook, 2000.

⁹¹ แปรมาจากต้นฉบับจริง ในหนังสือ United Nations Handbook, 2001. Page 192 – 193. ดูต้นฉบับจริงได้ในภาคผนวก, หน้า 134.

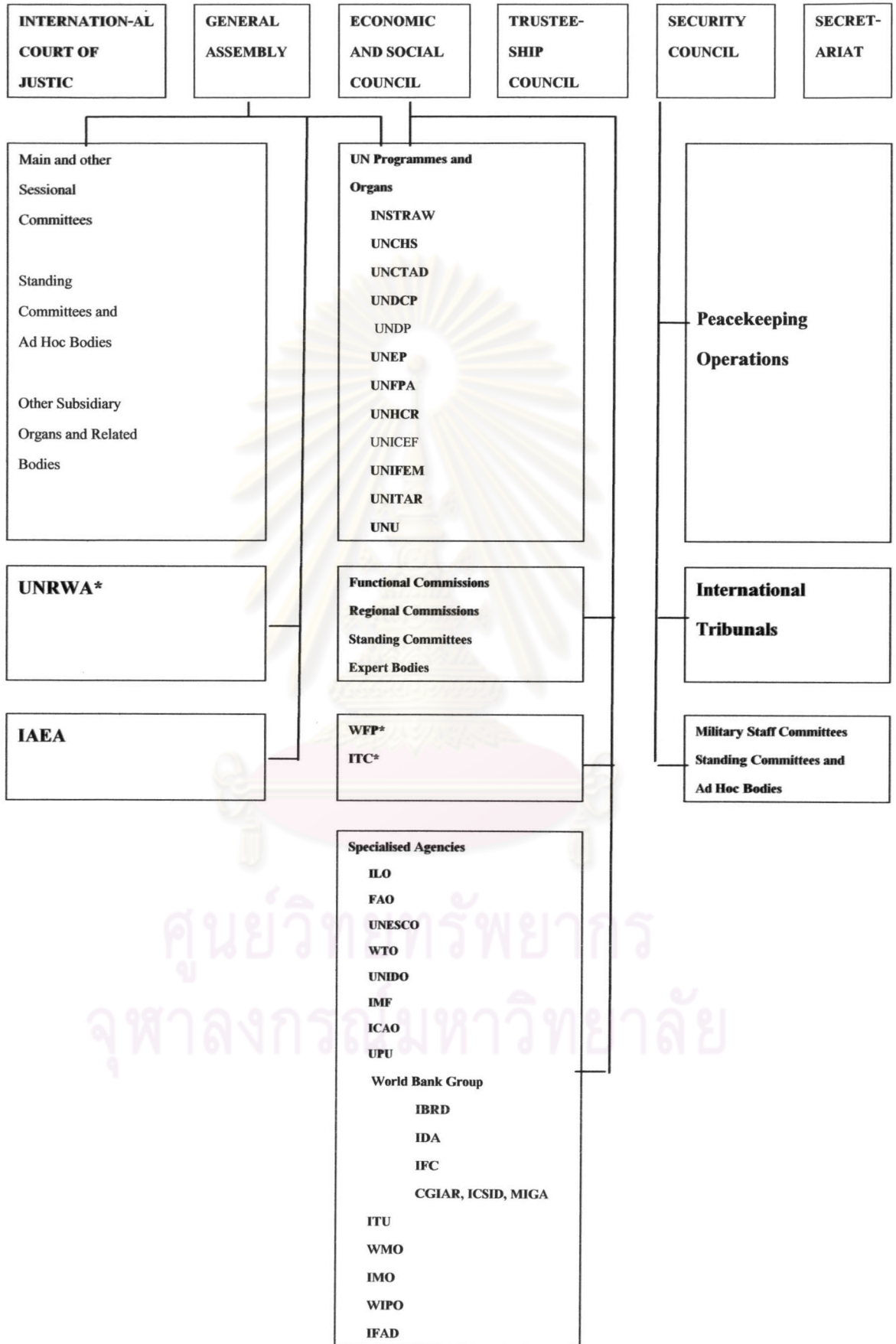
ประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมการจัดส่งยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทอย่างผิดกฎหมายในทางที่ผิด

- ประสานยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเทคนิคในการควบคุมยาเสพติดในระดับภูมิภาคและในระดับโลก
- จัดการทรัพยากรทางการเงินของกองทุนของโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ และดูแลรักษาบัญชีของกองทุนดังกล่าว
- เป็นคลังแห่งความรู้ความชำนาญทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติดให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ รวมทั้งแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาค และหน่วยงานอื่น ๆ ของสหประชาชาติ และแก่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ และในประเด็นนี้ให้คำปรึกษาแก่ประเทศสมาชิกเกี่ยวกับเรื่องการควบคุมยาเสพติดทั้งระดับชาติและระหว่างประเทศ
- รักษาการติดต่อกับสถาบันวิจัย สมาคม และมหาวิทยาลัย ที่อยู่นอกสหประชาชาติ เพื่อได้รับและแลกเปลี่ยนผลงานวิจัยที่ค้นพบล่าสุดทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ ในปัญหา ยาเสพติด และเข้าร่วมหรือมีส่วนร่วมในโครงการวิจัยร่วมเหล่านั้น ถ้าจำเป็น
- ส่งเสริมการประสานงานและความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาคในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมยาเสพติดที่อยู่นอกระบบสหประชาชาติ

ปัจจุบัน UNDCP มีสำนักงานตัวแทนตั้งอยู่มากมายในหลายประเทศทั้งที่เป็นสำนักงานตัวแทนในระดับภูมิภาค และในระดับประเทศ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด กล่าวคือ ระดับประเทศ (UNDCP Country offices) มีอยู่ที่ อัมมานิสถาน สำนักงานตัวแทนที่เมืองอิสลามาบัด ประเทศปากีสถาน เมืองลาปาซ ประเทศโคลัมเบีย เมืองเตหราน ประเทศอิหร่าน นครเวียงจันทน์ ประเทศ สปป.ลาว เมืองย่างกุ้ง ประเทศเมียนมาร์ เมืองลากอส ประเทศไนจีเรีย เมืองลิมา ประเทศเปรู และเมืองฮานอย ประเทศเวียดนาม

ระดับภูมิภาค (UNDCP and ODCCP Regional Offices) สำหรับ UNDCP Brazil office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมือง บราซีเลีย ประเทศบราซิล; UNDCP Caribbean office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมือง บริดจ์ทาวน์ บาร์บาโดส; ODCCP Central Asia Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมือง ทาชเคนท์ ประเทศอุซเบกิสถาน; UNDCP East Africa Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองไนโรบี ประเทศเคนยา; UNDCP East Asia and the Pacific Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย; UNDCP India Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองนิวเดลี ประเทศอินเดีย; UNDCP

แผนภูมิที่ 3.2 THE UNITED NATIONS SYSTEM



Mexico and Central America Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองเม็กซิโก ซิตี้ ประเทศเม็กซิโก; ODCCP North Africa and the Middle East Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองไคโร ประเทศ อียิปต์; UNDCP Pakistan Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองอิสลามาบาด ประเทศปากีสถาน; ODCCP Russian Federation Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองมอสโก ประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย; ODCCP South Africa Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองพริตทอเรีย ประเทศแอฟริกาใต้; และ UNDCP West and Central Africa Office มีสำนักงานตั้งอยู่ที่เมืองดักการ์ ประเทศเซเนกัล

นอกจากนั้น UNDCP ก็ยังมีสำนักงานประสานงาน (liaison office) อีก 2 แห่ง คือ อยู่ที่เมืองนครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และอีกแห่งหนึ่งอยู่ที่เมืองบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม⁹² และพร้อมกันนั้น UNDCP ได้ร่วมเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร The Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP) กับ องค์กร The Centre for International Crime Prevention (CICP)⁹³ ซึ่งมีสำนักงานตัวแทนตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่มีปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติดอย่างรุนแรง ส่วนสำนักงานใหญ่ UNDCP ตั้งอยู่ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย

สำหรับสำนักงานตัวแทนของโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme – UNDCP) ที่ตั้งอยู่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นั้น มีสำนักงานตั้งอยู่ที่ ถนน โพนเคง (Phone Kheng) นครหลวงเวียงจันทน์ สปป.ลาว โดยมี Mr. Halvor Kolshus เป็นผู้แทนคนปัจจุบัน

3.2.3 รูปแบบและพัฒนาการความร่วมมือในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 2001

สหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือต่อ สปป.ลาว ในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 โดยในระยะแรกการให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเน้นหนักในด้านการปราบปราม ต่อมาได้พัฒนาความช่วยเหลือให้ครอบคลุมมาตรการ 4 ด้าน คือ การปลูกพืชทดแทนและพัฒนาพื้นที่ที่มีการปลูกฝิ่น การปราบปรามยาเสพติด การป้องกันยาเสพติด และการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ ความช่วยเหลือเหล่านี้ สหประชาชาติเสนอให้เป็นโครงการโดยผ่านหน่วยงานให้ความช่วยเหลือด้านยาเสพติด ซึ่งเป็นหน่วยงานของโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme -UNDCP)

⁹² [United Nations Handbook, 2001, p. 193.](#)

⁹³ [United Nations Handbook, 2001, p. 192.](#)

ประจำอยู่นครหลวงเวียงจันทน์ ที่รับผิดชอบเรื่องความช่วยเหลือด้านยาเสพติดโดยเฉพาะ เช่น โครงการล้มล้างการปลูกฝิ่น อยู่เมืองฮ่ม-ผาละเวก แขวงเวียงจันทน์ ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาพื้นที่ที่มีการปลูกฝิ่นและยกระดับการครองชีพของประชาชนในแถบดังกล่าวให้ดีขึ้น ดังนั้น ความช่วยเหลือที่สหประชาชาติได้ให้ต่อลาวจึงถือว่าได้มีพัฒนาการที่ดีขึ้น โดยได้ขยายความช่วยเหลือครอบคลุมในทุกด้านซึ่งสามารถแจกแจงความช่วยเหลือ 4 ลักษณะดังกล่าวได้ดังนี้

1. ด้านการปลูกพืชทดแทนและพัฒนาพื้นที่ที่มีการปลูกฝิ่น

UNDCP ได้ให้ความช่วยเหลือโครงการปลูกพืชทดแทน และพัฒนาพื้นที่ที่มีการปลูกฝิ่นในรูปของเงินสนับสนุนการปฏิบัติงาน อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน เมล็ดพันธุ์พืช ทุนการศึกษาอบรม ทุนในการจัดสัมมนา ฝึกอบรม ประชุม รวมทั้งเงินสนับสนุนเกษตรกร

2. ด้านการปราบปราม

UNDCP ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานและเงินสนับสนุน สนับสนุนการจัดฝึกอบรมประชุมสัมมนา ฯลฯ ภายใต้โครงการต่าง ๆ โดยมอบให้กับสำนักงานตำรวจ และคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC)

3. ด้านการป้องกัน

UNDCP ได้ให้ความสนับสนุนการดำเนินงานด้านป้องกันและเผยแพร่ในรูปของเครื่องอุปกรณ์ต่าง ๆ เงินสนับสนุนสำหรับการประชุมปฏิบัติการ การสัมมนา รวมทั้ง การรณรงค์ต่อต้านยาเสพติดในภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยการมอบความช่วยเหลือให้กับกระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC)

4. ด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ

UNDCP ได้ให้ความช่วยเหลือการดำเนินงาน ด้านบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ในรูปของเงินสนับสนุนเพื่อใช้ในการจัดตั้งสถานบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด รวมทั้ง การจัดประชุมสัมมนา และการมอบเงินสนับสนุนให้แก่ คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC)

ความร่วมมือระหว่างสหประชาชาติ และรัฐบาลลาว โดยผ่านองค์กรในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดนั้น ในด้านปฏิบัติการและด้านการข่าวจะเกิดขึ้นจากการประสานการทำงานร่วมกันของ UNDCP กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด และสำนักงานเลขาธิการ

กรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) ซึ่งที่ผ่านมามีทำให้สามารถสกัดกั้นการลักลอบลำเลียงยาเสพติดออกนอกประเทศ และเข้าประเทศ โดยสามารถทำการจับกุมนักค้ายาเสพติด ได้จำนวนหลายราย ตามโครงการปฏิบัติการร่วมสหประชาชาติ-รัฐบาลลาว ดังนี้

1) ความร่วมมือในการควบคุมยาเสพติด

การนำมาตรการปลูกพืชทดแทนและการพัฒนาพื้นที่ที่มีการปลูกฝิ่นมาใช้เพื่อผลในการป้องกัน และระงับการปลูกฝิ่นในลาวนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยกำลังเงินเป็นจำนวนมากและระยะเวลาพอสมควร ซึ่งที่ผ่านมา สปป.ลาว ได้รับเงินช่วยเหลือจาก UNDCP มาโดยตลอด ซึ่งจะมอบเป็นเงินค่าใช้จ่ายในโครงการปลูกพืชทดแทนและการพัฒนาพื้นที่ที่มีการปลูกฝิ่น ซึ่งก็สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลลาว ที่ตระหนักดีว่ามาตรการที่จะนำมาใช้ในการป้องกันและระงับการปลูกฝิ่น จำเป็นที่จะต้องให้การพัฒนานำการปราบปราม ซึ่งนอกจากเหตุผลในด้านมนุษยธรรมแล้ว รัฐบาลลาวยังต้องคำนึงถึงเหตุผลในด้านความมั่นคงของประเทศอีกด้วย เพราะหากรัฐบาลลาวใช้ความรุนแรงแก่ชาวลาวภูเขาในเบื้องต้น โดยมิได้คำนึงถึงการพัฒนาซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาแล้ว กลุ่มชาวเขาซึ่งมีสัญชาติลาวอาจได้รับการยุยงจากฝ่ายตรงข้ามให้เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล จนส่งผลกระทบต่อเรื่องความมั่นคงของประเทศได้

ความร่วมมือด้านการควบคุมยาเสพติดนั้น มาตรการควบคุมพืชเสพติดซึ่งมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายปี นับว่าประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลจากแผนภูมิที่ 3.3 หน้าต่อไป นี้ ถึงแม้ว่าตัวเลขในเบื้องต้น จะยังมีขึ้นลงอยู่บ้าง แต่ใน 3 ปีสุดท้าย กล่าวคือ ปี ค.ศ.1999, 2000 และ 2001 แสดงให้เห็นว่าตัวเลขลดลงมามาก โดยเฉพาะในปี ค.ศ.2001

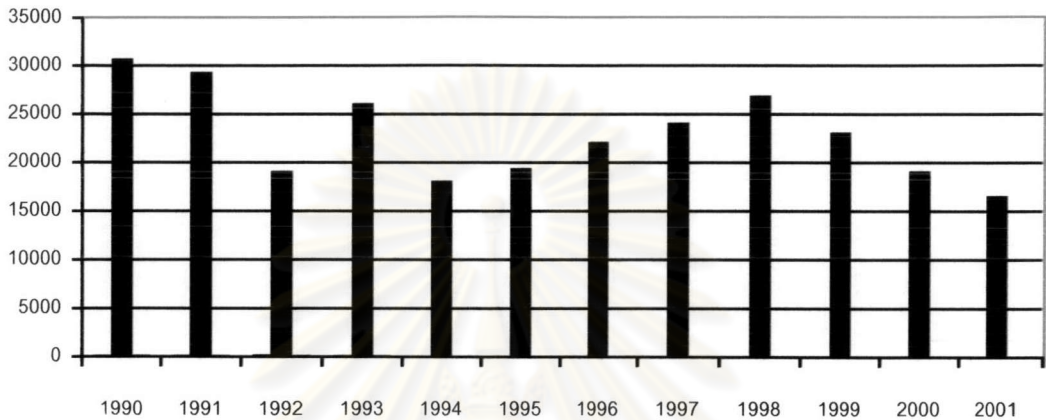
2) ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด

สปป.ลาว เป็นประเทศที่สหประชาชาติ และนานาชาติชื่นชมว่า ให้ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติดมากที่สุดประเทศหนึ่ง ซึ่งได้เกิดขึ้นโดยการประสานความร่วมมือด้านการปฏิบัติอย่างใกล้ชิด ระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามยาเสพติดของทั้ง 2 ฝ่ายคือ UNDCP กับ คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ในปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติดระหว่างสหประชาชาติ กับรัฐบาลลาว ทำให้สามารถหลายกลุ่มขบวนการค้ายาเสพติดที่ใช้ประเทศลาวเป็นทางผ่านได้สำเร็จหลายราย มีการส่งตัวการผู้ค้ายาเสพติดเข้าไปสู่กระบวนการพิจารณาในสารตามกฎหมายบ้านเมือง และจากความสำเร็จในการปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติดของลาว

ตามบริเวณพื้นที่ชายแดน โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดของลาว และโดยความร่วมมือกับบรรดาประเทศเพื่อนบ้าน

แผนภูมิที่ 3.3

ผลการสำรวจการเพาะปลูกฝิ่นแต่ละปีตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 – 2001 (หน่วย: เฮกตาร์)



Source : Lao Annual Opium Survey 2001

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินความร่วมมือเพื่อการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดบริเวณพื้นที่ที่มีการปลูกพืชเสพติดในลาว ระหว่างสหประชาชาติ กับรัฐบาลลาว โดยผ่านหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด กล่าวคือ UNDCP และคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) นับว่าประสบความสำเร็จด้วยดี มีการขยายความร่วมมือไปสู่รูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินมาตรการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพ ส่งผลถึงความสัมพันธ์ในภาพรวมที่มีการมองว่ารัฐบาลลาวได้ดำเนินการตามคำแนะนำของสหประชาชาติได้อย่างไม่มีที่ติ

นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างสหประชาชาติ กับรัฐบาลลาวนั้น ได้ส่งผลโดยตรงต่อกลุ่มขบวนการค้ายาเสพติดเป็นอย่างมาก เนื่องจากไปทำลายเครือข่ายการค้ายาเสพติดของกลุ่มดังกล่าว เมื่อความร่วมมือประสบความสำเร็จ ก็ได้เกิดพัฒนาการของความร่วมมือ เมื่อ UNDCP ได้ให้การสนับสนุนในการฝึกอบรมและประชุมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดของลาวมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้ง ได้ให้ความช่วยเหลือด้านวัสดุอุปกรณ์ที่จะนำมาใช้ในงานสืบสวนสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ความร่วมมือด้านการข่าวที่ลาวได้รับจาก UNDCP ถือเป็นอีกหนึ่งรูปแบบของการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ลาวกับสหประชาชาติ ซึ่งทำให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ระหว่างกัน เพื่อให้ทราบทันถึงสถานการณ์ยาเสพติด โดยจะมีการรวบรวมและนำมาวิเคราะห์ใช้ในการวางแผนการดำเนินงานร่วมกัน ที่จะเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เลือกลงทางปฏิบัติ จนถึงลงมือปฏิบัติการและติดตามประเมินผล ทั้งนี้ ข้อมูลส่วนใหญ่ที่ลาวได้รับจาก UNDCP จะเป็นรายงานเกี่ยวกับพื้นที่ปลูกพืชเสพติด แหล่งผลิต และลำเลียง รวมถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่ลาวที่เข้าไปมีส่วนพัวพันกับการค้ายาเสพติด เป็นต้น

การดำเนินมาตรการปราบปรามอย่างจริงจังภายในประเทศ โดยความร่วมมือระหว่างสหประชาชาติ และรัฐบาลลาวนี้ ได้ส่งผลโดยตรงต่อการสกัดกั้นการลำเลียงยาเสพติด ที่ใช้ประเทศลาวเป็นเส้นทางผ่านออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่สหประชาชาติ และรัฐบาลลาวต้องการ แต่ทั้งนี้ เมื่อขบวนการค้ายาเสพติดยังคงอยู่และไม่สามารถจับกุมปราบปรามได้จนถึงแหล่งผลิตในสามเหลี่ยมทองคำ การลำเลียงยาเสพติดออกสู่ตลาดโลกจึงมีอยู่ต่อไป โดยได้มีการหันเหไปใช้เส้นทางอื่นที่มีความเสี่ยงน้อยกว่า ได้แก่ ผ่านจีนเข้าสู่ไต้หวันและฮ่องกง หรือจากลาวผ่านกัมพูชาเพื่อออกสู่ทะเลที่เวียดนาม นอกจากนี้ยังมีเส้นทางภายในประเทศเมียนมาร์ ซึ่งมีการลำเลียงไปขายในอินเดียหรือส่งต่อไปยังประเทศที่ 3 ใดๆก็ตาม จากข้อมูลทางสถิติของ DEA ภายหลังจากที่ได้มีการปราบปรามยาเสพติดกันอย่างจริงจัง ได้ชี้ให้เห็นว่า การลักลอบลำเลียงยาเสพติดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ลดลงจากเดิมร้อยละ 80 มาอยู่ที่ร้อยละ 50⁹⁴ ซึ่งนับว่าเป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติดของลาวและสหประชาชาติ พร้อมด้วยความร่วมมือของลาวกับบรรดาประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง โดยการดำเนินงานและประสานการทำงานร่วมกันขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด

ผลสำเร็จจากความร่วมมือที่ลาวให้กับสหประชาชาติมาโดยตลอดนั้น ทำให้สหประชาชาติได้ริเริ่มนโยบายและโครงการเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดให้แก่ลาวในระยะยาว โดยการทำงานของ UNDCP ซึ่งมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้การควบคุมและปราบปรามยาเสพติดในลาวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และขยายออกไปเป็นวงกว้าง ซึ่ง UNDCP ได้ให้การช่วยเหลือและการสนับสนุน สปป.ลาว ดังนี้

⁹⁴ “พม่าชวนชาวโลกร่วมใจปราบปรามยาเสพติด,” มติชนรายวัน, (23 กุมภาพันธ์ 2542).

1. ให้ความช่วยเหลือลาวต่อต้านความรุนแรงของการค้ายาเสพติด โดยเน้นไปที่การกำจัดผู้ค้า เพื่อลดปริมาณยาเสพติดในประเทศ และภูมิภาคโดยรวม
2. สนับสนุนให้มีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายและใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ กล้าที่จะแสดงออกต่อกลุ่มผู้คอรัปชั่นซึ่งพัวพันกับการค้ายาเสพติดมากยิ่งขึ้น
3. ส่งเสริมให้มีโครงการด้านการเกษตรต่าง ๆ เพื่อลดปริมาณยาเสพติดจากการทำลายพืชเสพติด เช่น กำจัดการเพาะปลูกฝิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้หมดไปอย่างถาวรจากถอนโคน และสนับสนุนเกษตรกรให้หันมาปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นทดแทน
4. ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลลาวในการเผยแพร่ความรู้ให้คนลาวทั่วไปรับทราบถึงโทษของยาเสพติด เพื่อลดปริมาณความต้องการยาเสพติด
5. ให้ความช่วยเหลือลาวในด้านการพัฒนา ปรับปรุง และการควบคุมยาเสพติด โครงการส่งเสริมและจัดอบรมให้กับหน่วยงาน หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
6. ช่วยเหลือลาวในการขยายโครงการลดปริมาณความต้องการยาเสพติด และสนับสนุนลาวในการฝึกอบรมด้านการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละภูมิภาคของประเทศ
7. ในความร่วมมือสองฝ่าย สหประชาชาติและรัฐบาลลาวได้ทำงานร่วมกันต่อต้านยาเสพติดอย่างใกล้ชิด โดยมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ร่วมกัน
8. การออกกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดมาบังคับใช้ เพื่อปรับปรุงความสามารถ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางกฎหมายที่รับผิดชอบ ให้สามารถได้ตอบผู้ค้ายาเสพติดที่มีอิทธิพล หรือมีอำนาจในระดับสูงได้
9. จัดให้มีโครงการลดปริมาณความต้องการยาเสพติด เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ลาวในการปรับปรุงและขยายโครงการเผยแพร่ความรู้เรื่องยาเสพติดโดยมุ่งที่พื้นที่ที่มีปัญหาการติดยาเสพติด
10. โครงการกองทุนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนลาวโดยตรงในการร่วมมือกันฝึกอบรม และเผยแพร่ความรู้ให้ขยายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ

ทั้งหมดที่กล่าวข้างต้นเป็นการเสนอแบบให้เปล่าโดยที่ลาวไม่ต้องเสียอะไรและยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เมื่อประกอบกับลาวมีความต้องการเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายซึ่งมีไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้ในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด ดังนั้น เมื่อ UNDCP เสนอให้ลาวจึงตอบรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ เพื่อใช้ในการดำเนินงานของหน่วยควบคุมและปราบปรามยาเสพติดของลาว

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับสหประชาชาติ ที่เกิดขึ้นโดยการประสานการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่จากทั้งสองฝ่าย นั้น ความสัมพันธ์ที่ดีดังกล่าวจะอยู่บนพื้นฐานนโยบายให้ความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายที่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่ต่างจะได้รับ ซึ่งเมื่อสหประชาชาติมีความต้องการที่จะลดความรุนแรงของยาเสพติดภายในสังคมโลก ส่วนลาวมีความต้องการเงินทุน วิทยาการ และเทคโนโลยี โดยทั้งสองฝ่าย ไม่สามารถดำเนินการเพียงลำพังเพื่อให้ได้ตามวัตถุประสงค์ ฉะนั้น แม้ความต้องการในผลประโยชน์ตามนโยบายจะไม่เหมือนกันแต่เมื่อสามารถประสานเข้ากันได้ ความร่วมมือจึงเกิดและกลายมาเป็นความช่วยเหลือที่สหประชาชาติให้แก่ สปป.ลาว

ความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติดของลาวและสหประชาชาติ โดยการประสานการทำงานร่วมกันระหว่าง UNDCP กับคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) นั้น หน่วยควบคุมและปราบปรามยาเสพติดของลาวได้พึ่งพาความช่วยเหลือที่ UNDCP นำมามอบให้นับตั้งแต่ก่อตั้งหน่วยขึ้นมาในปี ค.ศ.1990 โดยเฉพาะในการทำงานด้านการปราบปราม ที่ต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนหลายด้าน อาทิ ข้อมูลข่าวสาร เงินทุน และเทคโนโลยี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานสืบสวนสอบสวนได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ครบถ้วน สามารถรวบรวมนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้อย่างมั่นใจ ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการจับกุม ฟ้องร้อง จนถึงการลงโทษโดยบังคับตามกฎหมาย รวมทั้ง การใช้มาตรการกักขัง

การที่สหประชาชาติเสนอให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมาโดยตลอดอย่างต่อเนื่อง เป็นเพราะสหประชาชาติได้มองเห็นถึงผลประโยชน์จากการเสนอให้นี้ โดยเล็งเห็นว่า ค่าใช้จ่ายการดำเนินงานปราบปรามในลาวจะถูกกว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานปราบปรามในสังคมโลก ซึ่งแม้เงินช่วยเหลือที่ให้มาจะมาก แต่สหประชาชาติก็จะได้รับผลประโยชน์กลับไปมากเช่นกัน จึงเป็นการหวังผลคืนกลับสู่สังคมโลก อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งก็ได้กลับกลายเป็นผลดีต่อลาวที่ทำให้ได้รับความช่วยเหลือโดยไม่ต้องสูญเสียหรือแลกเปลี่ยนกับสิ่งใด นอกจากผลพลอยได้ที่สหประชาชาติจะได้รับจากการปฏิบัติการต่าง ๆ ของลาว

สำหรับเรื่องของ การควบคุมและปราบปรามยาเสพติดนั้น หน่วย UNDCP และคณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด (LCDC) ถือเป็นองค์กรหลักของสองฝ่ายที่ร่วมออกปฏิบัติการในพื้นที่จนเกิดผลด้านการปราบปรามที่เป็นรูปธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นภาพของความร่วมมือระหว่างประเทศได้อย่างชัดเจนที่สุด ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่จากทั้งสองหน่วยงานจะร่วมมือในการปฏิบัติเคียงข้างกันไปโดยตลอดในลักษณะของเพื่อนร่วมงานที่ให้

เกียรติซึ่งกันและกัน ไม่เข้าไปก้าวล่วงในงานของแต่ละฝ่ายที่ไม่ต้องการให้เข้าไปร่วม และกรณีเมื่อ การปฏิบัติบางประการของเจ้าหน้าที่จาก UNDCP ไม่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย เช่น ไม่มี อำนาจในการจับกุมหรือควบคุมตัวผู้กระทำผิด ดังนั้น การปฏิบัติการของ UNDCP จึงเป็นการเฝ้า สังเกตการณ์ คุกรปฏิบัติ และให้ความช่วยเหลือในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับแหล่งผลิต และรายชื่อผู้มีส่วนพัวพันกับการค้ายาเสพติด ซึ่ง UNDCP จะมีความชำนาญในเรื่องการเก็บข้อมูลมาก จึงสามารถให้การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่ลาวทั้งข้อมูลภายในประเทศและในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี

2. เงินสนับสนุน เพื่อนำไปใช้จ่ายในปฏิบัติการต่าง ๆ รวมทั้งเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงเจ้าหน้าที่ และค่ายานพาหนะ ซึ่งในการเฝ้าสังเกตการณ์ และคุกรปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ลาวโดย UNDCP นั้น จะมีการสรุปปัญหาอุปสรรคที่เข้ามาขัดขวางการทำงานเป็นระยะ แล้วรายงานกลับไปยังสำนักงานใหญ่ของ UNDCP ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย เพื่อขอรับจัดสรรเงินงบประมาณนำมา สนับสนุนการดำเนินงานปราบปรามยาเสพติดของหน่วยงานในลาว

3. เทคโนโลยี ซึ่งรวมถึงกลยุทธ์และเทคนิควิธีการที่ต้องนำไปใช้ในการสืบสวน เพื่อเฝ้า ติดตามพฤติกรรมผู้ต้องสงสัยว่าจะมีส่วนพัวพันกับการค้ายาเสพติด โดยหวังผลการได้มาซึ่ง พยานหลักฐานอันจะนำไปสู่การจับกุมในที่สุด อาทิเช่น เทคโนโลยีในการดักฟัง การถ่ายภาพ ด้วย อุปกรณ์ทันสมัยเพื่อไม่ให้เป้าหมายรู้ตัว และภาพถ่ายทางอากาศ เป็นต้น

ลักษณะการดำเนินงานของ UNDCP ในลาว จึงเป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร เงินทุน เทคโนโลยี และข้อเสนอแนะเท่านั้น ส่วนในเรื่องของการตัดสินใจลงมือปฏิบัติยังคงเป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ลาว ซึ่งอาจจะทำตามหรือไม่ทำตามข้อเสนอแนะหรือข้อมูลที่ได้มา จาก UNDCP ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบถึงพยานหลักฐาน รวมทั้งอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อมิให้ย้อนกลับมาเป็นผลร้ายต่อตัวผู้ปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การทำงานร่วมกับ UNDCP จึงเน้นไปที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อผลในการปราบปราม ของลาว ซึ่งเมื่อ UNDCP ชำนาญในเรื่องของการเก็บรวบรวมข้อมูล ส่วนลาวชำนาญในเรื่องของ การปราบปรามในพื้นที่ การทำงานร่วมกันจากการประสานการปฏิบัติจึงเกิดขึ้น และดำเนินไปได้ ด้วยดีมีประสิทธิภาพ

สำหรับเงินช่วยเหลือที่ สหประชาชาติได้นำมามอบให้เพื่อใช้ในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด โดยการดำเนินกิจกรรมโครงการต่าง ๆ เพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดนั้น นับว่ายังมีน้อยมากเมื่อเทียบกับความต้องการในปัจจุบัน ทั้งนี้ ที่ผ่านมาจะให้คณะกรรมการแห่งชาติลาวเพื่อตรวจตราและควบคุมยาเสพติด นำไปจัดสรรใช้ในมาตรการ 3 ด้าน คือ

1. ด้านการควบคุมพืชเสพติด โดยเน้นไปที่การควบคุมการปลูกฝิ่น
2. ด้านการปราบปรามยาเสพติด โดยสนับสนุนเครื่องมือที่จะนำไปใช้ในการปราบปราม
3. ด้านการป้องกันยาเสพติด

ซึ่งการที่สหประชาชาติเสนอเงินช่วยเหลือให้แก่ลาวนั้น ก็เพราะเห็นถึงความตั้งใจจากการปฏิบัติในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดภายในประเทศที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงกรณีที่สหประชาชาติและทั่วโลกวมทั้งลาวต้องเผชิญกับปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้นรุนแรงขึ้นทุกขณะ โดยมีที่มาจากสามเหลี่ยมทองคำว่า ได้ทำให้ลาวมีงานสำคัญที่ต้องทำเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด 2 ประการ คือ

1. แก้ไขปัญหาภายในประเทศไม่ให้คนต้องติดยาเสพติด
2. ป้องกันไม่ให้คนจากภายนอกประเทศเข้ามาใช้ประเทศลาวเป็นทางผ่านของยาเสพติด

การแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วยการควบคุมและปราบปราม เป็นสิ่งที่ลาวต้องปฏิบัติต่อไป และเมื่อสหประชาชาติเสนอให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานลาวจึงไม่ขัดข้อง แต่ในการยอมรับความช่วยเหลือดังกล่าว ประเทศลาวมิได้ทำการแก้ไขปัญหายาเสพติดเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินของสหประชาชาติ เพราะถึงอย่างไร ลาวก็ต้องแก้ไขปัญหายาเสพติดภายในประเทศแม้ไม่มีความช่วยเหลือใด ๆ จากภายนอกอยู่แล้ว และการที่สหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทในพื้นที่เพื่อช่วยแก้ไขปัญหายาเสพติดนี้ก็เนื่องจากการเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในโลกอยู่แล้ว โดยเฉพาะปัญหายาเสพติด ที่สหประชาชาติถือว่าเป็นปัญหาสำคัญลำดับแรก ๆ ที่ต้องดำเนินการแก้ไข

ดังนั้น ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งที่ได้จากการสัมภาษณ์ จึงทำให้ได้ข้อสรุปถึงความร่วมมือเกี่ยวกับการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดของลาวกับสหประชาชาติว่า การเสนอความช่วยเหลือที่สหประชาชาติมีให้ต่อลาว เมื่อดูจากวัตถุประสงค์จะมีได้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดภายในประเทศให้แก่ลาว แต่เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดให้แก่สังคมโลกโดยรวม ทั้งนี้ สหประชาชาติได้มีการคำนึงถึงผลได้ผลเสียโดยรอบคอบแล้ว เมื่อเห็นว่าการแก้ไขปัญหายาจากแหล่งที่มาอันเป็นต้นเหตุของปัญหายาเสพติดโดยการควบคุม ทำลายและปราบ

ปรามจากเจ้าของพื้นที่ก่อนมีการลำเลียงไปยังต่างประเทศ มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่น้อยกว่าการแก้ไขปัญหาจากสังคมโลกโดยรวมซึ่งเป็นปลายทางของยาเสพติด

ดังนั้น สหประชาชาติจึงจัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อมอบให้แก่ลาวเป็นความช่วยเหลือไว้ใช้จ่ายในมาตรการควบคุม และปราบปรามต่าง ๆ หลังจากได้มองเห็นแล้วว่า ลาวเป็นประเทศที่มีความตั้งใจในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งแม้จะเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาภายในประเทศ แต่ผลประโยชน์ที่สหประชาชาติจะได้รับจากกรณีที่ได้มีการตัดเส้นทาง การลำเลียง การลดการปลูกฝิ่น กลับไปนั้นก็คุ้มค่าต่อความช่วยเหลือที่เสนอให้ สหประชาชาติจึงถือเป็นผู้ให้โดยมี สปป.ลาว เป็นผู้รับ กลายเป็นความร่วมมือระหว่าง สปป.ลาว กับสหประชาชาติซึ่งเกิดขึ้นด้วยผลประโยชน์ที่ประสานเข้ากันได้ของทั้งสองฝ่าย และต่อมาผลจากความร่วมมือโดยการให้ความช่วยเหลือตามนโยบายของสหประชาชาติที่สอดคล้องกับนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดของลาวก็ได้ก่อให้เกิดรูปแบบและพัฒนาการในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดภายในประเทศ โดยการประสานการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด จนประสบความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมในระดับหนึ่ง ส่งผลให้ยาเสพติดที่ถูกลำเลียงไปยังต่างประเทศลดน้อยลงไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

สถานการณ์ยาเสพติดได้เปลี่ยนจากเฮโรอีนมาเป็นยาบ้า ซึ่งเกิดรุนแรงขึ้นภายในสังคมไทย แต่สำหรับภายในประเทศลาวมิได้มีปัญหายาบ้ารุนแรงเท่าใดนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ไทย และเมียนมาร์ สหประชาชาติจึงมองการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนว่าจะเป็นการไปเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายลาวเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ แม้จะไม่มีความช่วยเหลือใด ๆ จากภายนอก ลาวก็ยังคงต้องแก้ไขปัญหายาเสพติดภายในประเทศต่อไปด้วยกำลังความสามารถที่มีอยู่ โดยการตระหนักว่าปัญหายาเสพติดเป็นหนึ่งในปัญหาความมั่นคงของชาติ

ผลจากการศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ 3 จึงได้มาซึ่งข้อสรุปสุดท้ายว่า ความร่วมมือระหว่าง สปป.ลาว กับสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในลาว ในอีกด้านหนึ่ง ได้ทำให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรที่เกี่ยวข้อง จากการประสานงานกันได้ของนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในช่วงเวลาที่ศึกษา ระหว่าง ปี ค.ศ. 1990 – 2001 ทั้งนี้ ต้องถือว่าการดำเนินงานร่วมกันตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดพัฒนาการความร่วมมือขององค์กรในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดเป็นอย่างมาก ส่งผลให้การดำเนินงานควบคุมและปราบปรามยาเสพติดในลาวประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ บรรลุตามเป้าหมายของสหประชาชาติ ซึ่งได้ช่วยส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น