

Legal and Judicial Developments on Drugs Control in the UNGASS Countries

(Type of Paper: Research Article)

Fatemeh Binazadeh¹, Leila Raisi^{2*}

Abstract

Looking at recent international developments on illegal drugs, we find that discourses of international community actors' are changing and differentiating from each other on counter drugs policy. While the US and Mexico, as destination countries of drugs have a rigid policy; in opposite, Colombia and Afghanistan as countries of origin of drugs have a more lenient approach. So, it seems there has been occurred a shift from extremely rigid drugs policy making to a flexible regime across the countries. This attitude change could result in a considerable cost saving in counter drugs programs. Therefore, recently international drugs control organizations have also been redressing the existing prohibitionist regime, as evidenced by the launch of 2016 UNGASS and the emphasis on shared responsibility of governments, hearing the voices of non-governmental organizations on the one hand and expressing criticisms of alternative development and indigenous peoples' livelihood on the other hand, and ultimately the reform of drug-related treaties. The purpose of this research is a comparative study of Legal developments in countries of origin and destination of illegal drugs. Also related to the special session of the United Nations General Assembly, it is discussed that the adoption of laws followed by less draconian penalties could play a more favorable role to support human rights standards during drugs control programs.

Keywords

United Nations General Assembly Special Session (UNGASS) 2016, Legal Developments, Origin Country, Destination Country, Drugs.

1. Ph.D. Student in International Law, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, Isfahan Branch, Isfahan, Iran. Email: binazadehf@gmail.com

2. Associate Prof., Department of Law, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, Isfahan Branch, Isfahan, Iran (Corresponding Author). Email: Leila.Raisi@yahoo.com

Received: March 14, 2017 - Accepted: March 18, 2018



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose

تحولات تقنینی و قضایی ناظر بر مبارزه با مواد مخدر در

کشورهای اونگاس

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

فاطمه بینازاده^۱، لیلا ریسی^۲*

چکیده

با نگاهی به تحولات بین‌المللی اخیر مواد مخدر، درمی‌یابیم که گفتمان بازیگران جامعه بین‌المللی در مقابله با مواد متفاوت و در حال تغییر است؛ در این روند در کشورهایی همچون کلمبیا و افغانستان به عنوان کشورهای مبدأ مواد در مقابل کشورهای مقصد مواد همچون مکزیک و آمریکا، رویکرد آسان‌گیرانه‌تری وجود دارد. به نظر می‌رسد حرکتی از منتهی‌الیه سخت‌گیرانه به سوی رژیم سهل‌گیرانه در نظام سیاستگذاری مخدری کشورها رخ داده است؛ این تغییر نگرش می‌تواند به صرفه‌جویی شایان ملاحظه‌ای در هزینه‌های مقابله با مواد بینجامد. از این رو، مدتی است سازمان‌های بین‌المللی مقابله با مواد مخدر نیز به اصلاح رژیم منع گرایانه موجود پرداخته‌اند؛ گواه آن، برگزاری اونگاس ۲۰۱۶ و تأکید بر مسئولیت مشترک دولت‌ها، شنیدن صدای نهادهای غیردولتی از یک سو و بیان انتقاداتی در مورد توسعه جایگزین و امرار معاش مردمان بومی از سوی دیگر و در نهایت اصلاح معاهدات مرتبط با مواد مخدر است. هدف از پژوهش حاضر مطالعه تطبیقی تحولات حقوقی کشورهای مبدأ و مقصد مواد مخدر و بررسی این موضوع است که با توجه به اونگاس ۲۰۱۶، به کارگیری قوانین و در پی آن مجازات‌های سهل‌گیرانه به‌نحو مطلوب‌تری می‌تواند در مقابله با مواد مخدر و رعایت هنجارهای حقوق بشری قربانیان آن نقش ایفا کند.

کلیدواژگان

اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد (اونگاس) ۲۰۱۶، تحولات حقوقی، کشور مبدأ، کشور مقصد، مواد مخدر.

۱. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران.
Email: binazadehf@gmail.com

۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران (نویسنده مسئول).
Email: Leila.Raisi@yahoo.com

مقدمه

بیش از یک قرن است که مسئله مواد مخدر مورد توجه دولت‌ها، مجامع و سازمان‌های بین‌المللی است. کنوانسیون‌های بین‌المللی ناظر بر مواد مخدر و برنامه‌های سازمان ملل متحد و نهادهای وابسته، دولت‌ها را به سوی مقابله با این مشکل و ابعاد مختلف سوءمصرف، اعتیاد و قاچاق هدایت می‌کنند. این برنامه‌ها، راهبردها و چارچوب مناسبی را برای جامعه جهانی فراهم آورده است تا دولت‌ها با همکاری یکدیگر و همکاری با سازمان‌های بین‌المللی، طرح‌ها و برنامه‌های ملی و بین‌المللی را به اجرا بگذارند. از سال ۱۹۰۹ با برگزاری کمیسیون شانگهای زمینه پیدایش اولین کنوانسیون بین‌المللی تریاک در لاهه به سال ۱۹۱۲ فراهم شد (باقرزاده میانجی، ۱۳۸۶: ۳۲) و پس از آن در سال ۱۹۲۵ دومین کنوانسیون بین‌المللی تریاک منعقد شد. این روند با پیدایش و تصویب اسناد گوناگون و در پی آن تدوین و تصویب کنوانسیون واحد مواد مخدر سال ۱۹۶۱ که خود نقطه عطفی در تحولات سیاستگذاری‌های اعتیاد بود، ادامه داشت و در دهه بعد در سال ۱۹۷۱ کنوانسیون مواد روان‌گردان از سوی سازمان ملل متحد تصویب شد (باصری، ۱۳۸۶: ۱۵۹). در فاصله این سند بین‌المللی تا سند جامع بعدی، دو جنگ علیه مواد مخدر در آمریکا در سال‌های ۱۹۷۱ با هزینه ۳۰ میلیارد دلار و ۱۹۸۲ با هزینه‌ای بالغ بر ۲۲/۳ میلیارد دلار شکل گرفت. پیش از وقوع جنگ سوم آمریکا علیه مواد مخدر، سند جامع سازمان ملل متحد در سال ۱۹۸۸ تصویب شد، که بیشتر دولت‌ها با عضویت در این کنوانسیون خود را متعهد به اصول و اهداف مندرج در آن می‌دانستند، دو سال بعد، مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز اولین اجلاس ویژه خود را در زمینه مواد برگزار کرد. در این زمینه در آمریکا به سال ۱۹۹۳ سومین جنگ علیه مواد مخدر شکل گرفت با هزینه‌ای که تقریباً ۴۵ میلیارد دلار برآورد شد^۱ (رحمدل، ۱۳۸۶). در این دوران سیر تحولات مواد مخدر با برگزاری نشست‌ها و وضع قواعد مختلف در جریان بود تا در سال ۱۹۹۸ که سازمان ملل متحد اعلامیه سیاسی کنترل جهانی مواد مخدر را تدوین کرد و در دومین اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد، دولت‌ها متعهد به کاهش عرضه و تقاضای مواد مخدر تا سال ۲۰۰۸ شدند.

۱. با تصویب قانون هاریسون در سال ۱۹۱۴ در آمریکا و مبارزه کیفری برای کنترل مواد مخدر، سه جنگ عمده در سال‌های ۱۹۷۱ توسط ریچارد نیکسون و سال ۱۹۸۲ توسط رونالد ریگان و در نهایت در سال ۱۹۹۳ از سوی جورج بوش اعلام شد؛ با هزینه‌هایی که بسیار بحث‌برانگیز بودند. جنگ‌های مزبور به قصد مبارزه با تهیه مواد مخدر مطرح شد، ولی به تدریج با دخالت اداره گمرک، گارد ساحلی، گشت مرزی، بخش وزارت دفاع و حتی ناسا به جنگ واقعی تبدیل شد. تیم‌های نظامی آمریکایی در کشورهای خارجی به خطوط مقدم رفتند و محصولات کوکا و آزمایشگاه‌های تولید کوکائین را تخریب کردند. روند جنگ‌های مزبور برای ریشه‌کنی مواد مخدر هیچ جا با موفقیت همراه نبود (رحمدل، ۱۳۸۶: ۸۴).

در واقع هدف آرمانی اجلاس ویژه مجمع عمومی^۱ ۱۹۹۸ جهان عاری از مواد مخدر بود (متقی نژاد، ۱۳۸۱: ۱۵) و در نهایت این روند به اوتنگاس ۲۰۱۶ می‌رسد که در این اجلاس نهایی دولت‌های عضو با هدف اصلاح سیاست‌ها و تغییر کنوانسیون‌های منعقد گرد هم آمدند. در این زمینه، دیدگاه‌های دولت‌های عضو مشتمل بر سه نوع سیاست است:

نخست سیاست عدم تحمل مطلق (صفر) که کمترین اغماض را درباره مصرف و قاچاق مواد مخدر در نظر می‌گیرد (تأکید بر جرم‌انگاری)؛ دوم سیاست قانونی‌سازی مصرف مواد مخدر همانند اروگوئه که مصرف، تولید و فروش مواد مخدر را قانونی کرد؛ و سوم سیاست بینابینی که از مصرف برخی مواد مخدر جرم‌زدایی می‌شود (فلاحی، ۱۳۹۴: ۹). شایان ذکر است که سیاست دولت‌ها در زمینه مواد مخدر طی سال‌های متمادی و با تحولات گوناگونی که به‌اختصار به برخی از آنها اشاره شد، در حال تغییر است. در این پژوهش تلاش شده است به این پرسش‌ها پاسخ داده شود که آیا روند تحولات حقوقی کشورهای مبدأ و مقصد مواد مخدر یکسان است یا خیر؟ و رویکرد کدام دسته در زمینه مقابله با مواد مخدر با معیارهای حقوق بشری و حقوق بین‌الملل همخوانی دارد؟ همچنین این سیر تحول در عملکرد سیستم سازمان ملل متحد با توجه به برگزاری اجلاس ویژه مجمع عمومی به چه نحو است؟ شایان ذکر است که با توجه به گزارش جهانی مواد مخدر و آمار بالای تولید و مصرف مواد مخدر در این چهار کشور، نویسندگان بر این کشورها تأکید داشته‌اند.

روند تحولات حقوقی مواد مخدر در کشورهای مبدأ و مقصد

۱. رویکرد کشورهای مبدأ

۱.۱. کلمبیا و بحث مواد مخدر

در طول قرن بیستم، سیاست‌های مواد مخدر کلمبیا به شدت تحت تأثیر سیاستگذاری اعتیاد ایالات متحده بود؛ به نحوی که در سال ۱۹۲۰ طبق قانون مصوب، قاچاق و مصرف مواد مخدر صرفاً جرمه نقدی داشت و به تدریج، مجازات‌ها به صورت طولانی‌مدت و وضع دوره‌های زندان

1. United Nations General Assembly Special Session(UNGASS)

دومین اجلاس ویژه مجمع عمومی در سال ۱۹۹۸ برگزار شد. اجلاس مذکور شعار جهان عاری از مواد مخدر را اعلام کرد که تحقق شعار مذکور منوط به به‌کارگیری راهبردهای جسورانه برای امحای مواد بود و در نهایت به تبیین و ارائه راهبرد امحای کشت کوکائین و خشخاش تا سال ۲۰۰۸ منجر شد. این برنامه هیچ‌گاه مورد تصویب مجمع عمومی قرار نگرفت، ولی اصولی را برگرفته از این راهبرد به تصویب رساند (متقی نژاد، ۱۳۸۱: ۵).

۲. با توجه به گزارش جهانی مواد مخدر و آمار بالای تولید و مصرف مواد در این چهار کشور، نویسندگان بر این کشورها تأکید داشته‌اند.

انفرادی افزایش یافت. در سال ۱۹۸۶ قانون ملی مواد مخدر کلمبیا تصویب شد. این قانون به طور خاص ابزاری برای کنترل و سرکوب هر گونه فعالیت مرتبط با مواد مخدر قلمداد شد. اما منتقدان بر این باور بودند که موضع عدم تحمل مطلق قانون در زمینه مصرف مواد مخدر در می ۱۹۹۴ باید تعدیل شود، زیرا این قوانین حق آزادی شخصی را نقض می کند. بنابراین بهتر است از حمل و حداقل مصرف شخصی مواد مخدر جرم زدایی شود (Yepes & Guzmán, 2011: 40). در این زمینه بنا به قانون امنیت شهروند مصوب ۲۰۱۱، و با وجود مخالفت دادستان عمومی، مقرر شد که در اختیار داشتن میزان مصرف شخصی مواد مخدر غیر مجرمانه باقی بماند و مصرف مواد مخدر باید در راستای حق آزادی شخصی پذیرفته شود. اما در عمل قانون مذکور مسئله را در مورد حداقل میزان مصرف در ابهام باقی می گذارد، و این خود سبب می شود تا مأموران پلیس در خیابان بتوانند ابزارهای سرکوبگرانه ای را در مورد اشخاصی که حداقل مواد مخدری دارند، به کار گیرند (Transnational insstitute, 2016: 1). بنا بر پیشنهاد کمیسیون مشورتی سیاست مواد مخدر کلمبیا که در سال ۲۰۱۳ شکل گرفت، مصرف کنندگان مواد مخدر را نباید مجرم شناخت و در این زمینه پیشنهادهای ارائه شد که در مجموع به تدوین لایحه مواد مخدر جدید انجامید. در لایحه جدید حداقل میزان مصرف برای بار اول تعریف شد. براساس گزارش مؤسسه ملی ندامتگاه و زندانها^۱ حدود ۱۷ درصد از کل زندانیان کلمبیا به دلیل ارتکاب جرائم مرتبط با مواد مخدر (قاچاق/تولید/در اختیار داشتن/مالکیت) در زندان به سر می برند^۲ (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2017). افزایش مصرف مواد مخدر شکستی در سیاست های عمومی پیشین کلمبیا به شمار می رود. به همین دلیل سیاستگذاری جدید مواد مخدر دولت بر رویه سلامت عمومی تأکید دارد و شهردار بوگوتا پروژه سلامت برای درمان معتادان وابسته به کرک و مصرف کنندگان ماری جوانا را راه اندازی کرده است (Transnational insstitute, 2016: 2). در کلمبیا علاوه بر سهل انگارانه بودن، سیستم تقنینی و قضایی، روند متغیری را تاکنون پیموده و جدیدترین تحول این کشور، مسئله صنعت پزشکی کانابیس و تأثیر سرمایه گذاری خصوصی و مجوز کشاورزان و جوامع بومی برای تولید مواد است. در واقع در این کشور سیاست قانونمندی را در مقابله با مواد در پیش گرفته اند.

۱.۲. کنترل مواد در افغانستان

در افغانستان به عنوان اولین تولیدکننده تریاک در جهان همچون دیگر کشورهای درگیر مواد مخدر تلاش ها و اقداماتی از سوی مقامات هر دوره صورت گرفته است تا بتوانند با این مشکل مقابله کنند. طی سال های ۱۳۱۲ تا ۱۳۵۲ با افزایش کشت کوکنار در نقاط مختلف کشور تلاش

1. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

2. Available at: <http://www.inpec.gov.co>

می‌شد تا از پخش و استعمال آن در میان مردم جلوگیری شود. در این زمان اصول‌نامه تریاک مصوب ۱۳۳۵ منعقد شد که طی آن حق کنترل، زرع و صادرات تریاک به دولت داده شد، و کشاورزان با نظارت مأموران دولتی به برداشت می‌پرداختند. یک سال بعد با وضع اصول‌نامه جدید، کاشت، تجارت، ورود و صدور و استعمال تریاک در افغانستان ممنوع شد. این روند طی سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۶ همچنان ادامه داشت و در این دوره نیز برای استعمال مواد مخدر جریمه نقدی و حبس وجود داشت. در این قانون به تعریف مواد مخدر، طبقه‌بندی آن و جرم دانستن قاچاق مواد مخدر اعم از کشت، تجارت و استعمال پرداخته می‌شود. در این دوره افغانستان به کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد مخدر سازمان ملل پیوست. در دوره حکومت طالبان بر افغانستان طی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۰، فرمانی مبنی بر ممنوعیت کشت بنگ صادر شد و کشت آن را در سراسر کشور ممنوع کرد (Afghanistan independent human rights commission, 2014: 6).^۱ این روند در اوایل ۱۳۸۰ با توافق‌نامه بن^۲ شکل دیگری به خود گرفت. پس از این توافق اداره موقتی به وجود آمد و در این دوره قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۸۱ تدوین شد. تا اواسط سال ۱۳۸۱ بیشتر افغان‌ها آگاهی و معلومات محدودی درباره خطرهای مربوط به استفاده از مواد مخدر و وابستگی به آن داشتند. نخستین مرکز مداوای معتادان در سال ۱۳۶۵ در کابل شروع به فعالیت کرده بود که طی جنگ‌های دهه ۱۳۶۸ این مرکز تخریب و سپس توسط سازمان بهداشت جهانی^۳ و دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد^۴ حمایت شد (Afghanistan National Policy report, 2012-2016: 12). افغانستان پس از این قانون، در سال‌های ۸۴ و ۸۹ قوانین دیگری را در زمینه مقابله با مواد مخدر به تصویب رساند. مقامات افغانستان معتقدند از آنجا که تعداد کثیری از افراد مرتبط با مواد مخدر، کسانی هستند که کمتر از ۵ تا ۱۰ گرم هروئین یا ۲۵ گرم تریاک را حمل می‌کنند، این موضوع سبب می‌شود منابع ارزشمند و نیروهای انسانی شامل مأموران ادارات مختلف مواد مخدر و نهادهای قضایی صرف مسائل جزئی شود، درحالی‌که باید قاچاقچیان بزرگ را زیر نظارت قرار دهند و بکوشند تا در موارد سنگین‌تر قاچاق مواد مخدر مداخله کنند تا رسیدگی به قضایای کوچک موجب ازدیاد و تراکم کاری در محاکم نشود (Ministry of counter narcotic, 2011: 33). بنابراین از ابتدای قانونگذاری در خصوص مواد مخدر تاکنون

1. Available at: www.aihrc.org.af,14/2/2017

۲. توافق‌نامه بن در ۶ دسامبر ۲۰۰۱ در شهر بن آلمان درباره افغانستان و با حضور نماینده ویژه دبیرکل سازمان ملل متحد در جهت پایان بخشیدن به تراژدی افغانستان و برقراری صلح پایدار، ثبات، بازسازی و احترام به حقوق انسان‌ها به امضا رسید. توافق‌نامه مذکور به تشکیل دولت موقت انجامید و توافق شد که اقدامات دولت موقت افغانستان می‌بایست براساس قطعنامه ۱۳۷۸ شورای امنیت سازمان ملل متحد (مصوبه ۱۴ نوامبر ۲۰۰۱) باشد.

www.iec.org.af/public_html/.../Flipcharts1/Dari.pdf

3. World Health Organization

4. United Nation Office on Drug and Crime

قانونگذاران از هر دو رویکرد متفاوت جرم‌انگاری و قانونمندی‌سازی به طور ترکیبی هم‌زمان استفاده کرده‌اند، البته رویکرد جرم‌انگاری با قانون ۱۳۶۹ به اوج خود رسید و از آن زمان تا بدین سو تفاوت چندانی نمی‌کند، زیرا براساس کنوانسیون‌های بین‌المللی مبارزه با مواد مخدر تنظیم شده، اما رویکرد قانونمندی‌سازی روند صعودی و نزولی داشته است، چراکه تا قبل از قانون ۱۳۸۹ با آمدن هر قانون جدید بر دامنه قانونمندی‌سازی فعالیت‌های مربوط به مواد مخدر افزایش یافته است، به طوری که شاهد گستردگی حوزه فعالیت از بخش دولتی به خصوص وزارت صحت، به بخش خصوصی و افراد و سازمان‌های غیردولتی نیز هستیم. اما با تصویب قانون ۱۳۸۹ این حرکت، روند نزولی داشته است. با وجود این در اهداف مندرج در دو بند ۵ و ۷ قانون اخیر قانونگذار از همکاری سازمان‌های غیردولتی و دولتی یاد می‌کند (صادقی، ۱۳۸۹: ۱۱۶ و ۴۳).

۲. رویکرد کشورهای مقصد مواد

۲.۱. مکزیک و مقوله مواد مخدر

مکزیک را می‌توان به‌عنوان کشوری که هم مقصد و هم مبدأ تولید مواد مخدر است، به‌شمار آورد. در دهه ۱۹۷۰ بین دولت و سازمان‌های قاچاق مواد مخدر همکاری وجود داشت، طی این مدت کارتل‌های مواد مخدر به پلیس محلی و دولتی تکیه می‌کردند (Grayson, 2009: 29). در این دوره ریچارد نیکسون جنگ علیه مواد مخدر را در آمریکا اعلام کرد و این مسئله موجب افزایش فشار بر دولت مکزیک جهت اقدام علیه قاچاق مواد مخدر شد. به‌دلیل فشار ایالات متحده، مکزیک در سال ۱۹۷۵ کمپین ضد کشت مواد مخدر و به‌کارگیری هواپیما برای تخریب محصولات مواد مخدر در مثلث طلایی چی‌هواها^۱/سینالوا^۲/درانگو^۳ را آغاز کرد و در پی آن، رویکرد این کشور در مقابله با مواد مخدر همراه با افزایش میزان بودجه، بازداشت‌های رهبران قاچاق مواد و مجازات بود. سیاست کنترل مواد مخدر مکزیک در دوره ارنستو زدیو بیشتر جنبه نظامی پیدا کرد. وی به نیروی هوایی جهت تعقیب پروازهای مواد مخدر دستور داد (Esparza *et al.*, 2012: 15). از جمله اقدامات مکزیک در مسیر کنترل مواد مخدر، پیشنهاد اونگاس ۱۹۹۸ بود و نیز در اکتبر ۲۰۰۷ ایالات متحده و مکزیک ابتکار مریداً^۴ (بسته کمک آمریکا به مکزیک و کشورهای آمریکای مرکزی) را برای کنترل مواد تعیین و اعلام کردند که در سال مالی ۲۰۰۸ آغاز شود (Seelke & Finklea, 2017: 13). در آگوست ۲۰۰۹ دولت فدرال مکزیک جرم‌زدایی از دارا شدن میزان اندکی از مواد مخدر همچون کانابیس، کوکائین،

1. Chihuahua
2. Sinaloa
3. Durango
4. Merida initiative

آمفتامین و هروئین را تصویب کرد (Werb *et al.*, 2014: 1). در این سال، هر دو مجلس قانونگذاری مکزیک لایحه جرم‌زدایی از حمل مقادیر اندکی از اقسام مواد مخدر برای استفاده شخصی را تصویب کرد. با این حال مرگ‌ومیر مرتبط با جنگ مواد مخدر در مکزیک به‌تنهایی از دسامبر ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱ به ۵۰ هزار نفر رسید (Transform drug policy, 2016: 20 foundation). این روند با روی کار آمدن پنانیتو از سال ۲۰۱۲ بدین شکل بود که وی در ابتدای شروع به کار خود مخالف قانونمندی مواد مخدر بود. در اجلاس سران دولت‌های آمریکای لاتین و کارائیب و اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۳ پنانیتو بیان داشت که قانونمندی راه‌حل مشکل نیست و مکزیک این راه‌حل را انتخاب نمی‌کند. در مصاحبه با مجله کلمبیایی سمانا، پنانیتو بیان کرد که بحث درباره قانونمندی مواد مخدر خاص باز است، هرچند وی به‌طور شخصی متقاعد نمی‌شود که این موضوع راه‌حل مشکل باشد (Youngers, 2013: 3 & 5).

ماحصل قانونگذاری مواد مخدر در مکزیک دو ویژگی مهم دارد:

۱. افزایش جمعیت زندانیان و ۲. جرم‌انگاری مصرف‌کنندگان و فروشندگان با حجم اندک. مجازات‌ها و اعمال مضیق قانون برای جرائم مرتبط با مواد مخدر به افزایش مهمی در جمعیت زندانیان به‌طور کلی منجر می‌شود. اکثریت این زندانیان که اتهامشان مرتبط با مواد مخدر است، از بخش‌های جامعه کنار گذاشته شده و آموزششان محدود و هیچ می‌شود. در مجموع جرم ۵۰ درصد از افراد زندانی به‌دلیل جرائم مرتبط با مواد مخدر است (Transform drug policy foundation, 2016: 9).

۲.۲. تحولات مواد مخدر در آمریکا

در پایان قرن نوزدهم مصرف و فروش تریاک، مورفین، کوکایین و سایر مواد مخدر، قانونی و رایج بود. قانون مواد مخدر هاریسون در سال ۱۹۱۴ به تصویب رسید و به موجب آن آمریکا برای پایبندی به معاهده لاهه، خرید و فروش تریاک و کوکایین را تحت نظارت دولت درآورد. قانون جامع کنترل و پیشگیری از سوءمصرف مواد مخدر در سال ۱۹۷۰ به تصویب رسید که مطابق آن مواد مخدر به پنج دسته تقسیم شدند (Sacco, 2014: 10). در ادامه این روند، در آمریکا سه جنگ علیه مواد مخدر در سال‌های ۱۹۷۱ (توسط ریچارد نیکسون)، ۱۹۸۲ (توسط ریگان) و در نهایت در ۱۹۹۳ (توسط جورج بوش) با هزینه‌های بسیار گزاف اعلام شد (Jelsma, 2011: 5; Stevenson, 2011). پیش از وقوع جنگ سوم، در سال ۱۹۸۹ قانون ضد سوءمصرف مواد مخدر تصویب شد، که محکومیت‌های اجباری برای یک کیلوگرم هرویین یا ۵ کیلوگرم کوکایین حداقل ۱۰ سال زندان در نظر گرفته شد (Cheney, 2015: 12). طی سال‌های ۱۹۹۷ تا ۱۹۹۸ در آمریکا نظریه حمایت از کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد مخدر و تقویت سازوکارهای اجرای آنها، قوت گرفت. در این خصوص حتی طرحی به‌منظور امحای زمین‌های

زیر کشت غیرقانونی در نقاط مختلف جهان ارائه شد و کنگره در اکتبر ۱۹۹۸ راهبرد امحای کشت کوکابین و خشخاش تا سال ۲۰۰۸ را تصویب کرد (متقی‌نژاد، ۱۳۸۱: ۷). قوانین ایالتی و فدرال ایالات متحده در سال ۲۰۰۵ دارا شدن، فروش و مصرف ماری‌جوآنا را جرم می‌دانست. دیوان عالی فدرال در همین سال در قضیه گنزالس علیه ریچ^۱ مصرف، فروش و در اختیار داشتن ماری‌جوآنا را، حتی برای مصارف پزشکی غیرقانونی اعلام کرد (Reuters, 2013: 1). در کنار سیاست ممنوعیت در سیستم فدرال، در سال ۲۰۰۸ اثبات شد، که به کارگیری دادگاه‌های ویژه مواد مخدر، در مقایسه با دادگاه‌های سنتی، سبب کاهش تکرار ارتکاب جنایات می‌شود. این در حالی است که میزان محکومیت به زندان مربوط به مواد مخدر تا سال ۲۰۰۹ افزایش یافت (West et al., 2011: 9). از جمله تحولات برجسته در ایالات متحده، قانونمندی مصرف، در اختیار داشتن و فروش ماری‌جوآنا در ایالات کولرادو و واشنگتن، آلاسکا و اورگان بود (INCB reports, 2015: 7). با وجود قانونمندی کانابیس به‌ویژه ماری‌جوآنا در ایالت‌های آمریکا، قانون فدرال این دولت براساس قانون کنترل مواد مخدر (صرف نظر از مصرف پزشکی یا تفریحی)، دارا شدن، کشت و توزیع ماری‌جوآنا را جرم می‌داند و چنانکه در جدول ۱ مشاهده می‌شود، قانون مذکور مجازات‌هایی را برخلاف قوانین ایالات پیش‌بینی کرده است (Reuters, 2017: 1). به‌طور کلی بین قوانین فدرال و ایالات تفاوت فاحشی وجود دارد، به نحوی که بسیاری از ایالات سعی در همگام شدن با قانونمندی مواد دارند، در حالی که در سیستم فدرال (با توجه به سیاست تحمل صفر) بر ممنوعیت پافشاری می‌کنند و این ممنوعیت آثاری همچون رشد بازارهای جنایی قاچاق مواد/انتقال سیاست‌های مواد از یک منطقه به جای دیگر بدون توجه به شرایط محلی/ مهاجرت از یک منطقه به منطقه دیگر به دلیل جابه‌جایی جغرافیایی تولید مواد/تعویض نوع ماده مصرفی مصرف‌کنندگان به دلیل دسترسی نداشتن به ماده‌ای خاص/ محرومیت و حاشیه‌نشینی مصرف‌کنندگان مواد از جامعه، در پی خواهد داشت. به‌طور خلاصه از دید بسیاری از منتقدان، بیشتر نقض‌های حقوق بشری نتیجه مستقیم سیاست‌های ممنوعیت است.

1. Gonzales v. Raich

این دعوا در سال ۲۰۰۵ مطرح شد، با توجه به قانونمندی مصرف پزشکی ماری‌جوآنا در کالیفرنیا در سال ۱۹۹۶، انجل ریچ، خواننده این دعوا ماری‌جوآنا خانگی مصرف می‌کرد که به موجب قانون کالیفرنیا قانونی و به موجب قانون فدرال غیرقانونی بود. در سال ۲۰۰۲ مأموران اداره مبارزه با مواد آمریکا شش مزرعه کشت ماری‌جوآنا را تخریب کردند، زیرا ماری‌جوآنا به موجب قانون کنترل مواد فدرال در طبقه اول مواد غیرقانونی قرار داشت. از یک طرف انجل ریچ مدعی بود که این اقدام مأموران فدرال برخلاف دکترین ضرورت پزشکی است و از طرف دیگر، آلبرتو گونزالس، دادستان کل ایالات متحده معتقد بود که این امر غیرقانونی است. در نهایت نیز دیوان عالی رأی داد که مصرف ماری‌جوآنا برای مصرف پزشکی غیرقانونی است. این پرونده در آدرس ذیل قابل دسترس است: Gonzales v. Raich, 545 U.S. 1, 125 S.Ct. 2195, 162 L.Ed.2d 1 (2005)

جدول ۱. سیر تقنینی و قضایی مواد مخدر در کشورهای مبدأ و مقصد^۱

کشورهای مبدأ و مقصد مواد مخدر	میزان مصرف مجاز	درصد زندانیان مواد مخدر	بودجه	مجازات
کلمبیا	ماری جوانا ۲۰ گرم حشیش ۵ گرم کوکابین و مشتقات آن ۱ گرم	۱۷ درصد	۱۴۳ میلیون دلار	ماری جوانا حداکثر ۲۰۰ گرم/حشیش حداکثر ۲۰۰ گرم/کوکابین حداکثر ۱۰۰ گرم/تریاک حداکثر ۲۰ گرم: ۶۴ ماه تا ۱۰۸ ماه حبس و جریمه نقدی ۱۵۰ تا ۱۵۰۰
مکزیک	تریاک ۲ گرم هروئین ۵۰ میلی گرم ماری جوانا و کانابیس ۵ گرم کوکابین ۵۰۰ میلی گرم	۵۰ درصد	۱۷۲ میلیون دلار	ماری جوانا حداکثر ۲۵۰ گرم/حشیش حداکثر ۵ گرم/کوکابین حداکثر ۲۵ گرم/هروئین حداکثر ۱ گرم: ۱۰ ماه تا ۱ سال و ۴ ماه حبس
افغانستان	هروئین امورفین/کوکابین ۵ گرم - تریاک ۲۵ گرم (برای مصارف پزشکی و با مجوز)	۱۸ درصد	۳۷۷ میلیون دلار	هروئین/امورفین/کوکابین کمتر از ۱۰ گرم: ۶ ماه تا یک سال حبس تریاک: کمتر از ۱۰ گرم: ۲ ماه حبس
آمریکا	سیستم فدرال: سیاست تحمل صفر (عدم پذیرش میزان مصرف مجاز مصرف)	۴۹ درصد	۹/۵ بیلیون دلار	هروئین کمتر از ۱۰۰ گرم: حداکثر ۲۰ سال حبس و جریمه نقدی ۱۵/۵ میلیون دلار ماری جوانا کمتر از ۵۰ کیلوگرم: حداکثر ۵ سال حبس و ۲۵۰ میلیون دلار جریمه نقدی حشیش کمتر از ۱۰ کیلوگرم: حداکثر ۵ سال حبس و ۲۵۰ هزار دلار جریمه نقدی برگ کوکا و کوکابین کمتر از ۲۸ گرم: حداکثر ۲۰ سال حبس و ۱/۵ میلیون

۱. طرح از نگارندگان برگرفته از منابع زیر:

LEY 30 DE 1986.p.2/ código penal colombiano,2001,p.264/counter narcotics law,2010,p.98/ LEY GENERAL DE SALUD,1986,p.145 Código Penal Federal,2009,p.113/controlled substances act,21.u.s.c.841/ Federal Trafficking Penalties for Schedules,2016,p.1/ Global Prison trends 2015.p.4/ Afghanistan news,2016,p1: available in: www.moi.gov.af/fanews,16/1/2017

تحلیل روند حقوقی مواد مخدر در کشورهای مبدأ و مقصد

مقایسه سیاست‌های تقنینی و قضایی کشورهای مبدأ با کشورهای مقصد و هزینه‌های مترتبه آنها، بیانگر آن است که ۱. به‌طور کلی، سیاستگذاری‌های کشورهای مقصد در مقایسه با کشورهای مبدأ در حوزه تقنینی مصرف، حمل و نگهداری، خرید و فروش مواد مختلف اعتیادآور، به‌صورت طیفی است که یک سوی آن مجازات‌های حداکثری و در سر دیگر آن مجازات‌های حداقلی برای جرائم مشابه در این حوزه وضع شده است؛ هرچه از سیاست‌های تقنینی کشورهای مبدأ به سمت کشورهای مقصد حرکت کنیم، مجازات‌ها نیز از وضعیت حداقلی به سمت حال حداکثری میل می‌کنند؛ ۲. حد مقدار مجاز برای نگهداری رایج‌ترین مواد مخدر اعتیادآور مصرفی نزد شهروندان، در کشورهای مبدأ سقف بالاتری دارد تا کشورهای مقصد (LEY GENERAL DE SALUD, 1986:145 , counter narcotics law, 2010: 98,) (LEY 30 DE 1986: 2,) ۳. به دو دلیل ذکرشده در بندهای ۱ و ۲، تعداد زندانیان مرتبط با مواد مخدر در کشورهای مبدأ آشکارا از کشورهای مقصد درصد کمتری را از کل زندانیان هر کشور به خود اختصاص داده است. به‌طوری‌که ماحصل آن، آمار ۱۷ درصدی زندانیان متعلق به مواد مخدر در کلمبیا و ۱۸ درصدی در افغانستان (به‌عنوان کشور مبدأ) می‌شود، درحالی‌که این آمار در مکزیک (به‌عنوان کشور مقصد) حدود ۵۰ درصد و در آمریکا ۴۹ درصد است (Global Prison trends, 2015:4).

۴. به‌دلیل یافته ذکرشده در بند ۳، هزینه صرف‌شده برای اجرای سیاست‌های قضایی در کشورهای مبدأ (شامل هزینه‌های نگهداری از زندانیان)، به‌مراتب کمتر از کشورهای مقصد است، به‌طوری‌که هزینه برآوردشده در کلمبیا ۱۴۳ میلیون دلار و در افغانستان ۳۷۷ میلیون دلار است (بودجه ملی افغانستان، ۱۳۸۹: ۱۵۳). همچنین این مبالغ در کشورهای مقصد مشتمل بر ۱۷۲ میلیون دلار در مکزیک (Mexico national budget, 2016: 30) و ۹/۵ بلیون دلار در آمریکا (United States government accountability office , 2016: 18) برآورد شده است. شایان ذکر است که در مورد برخی دولت‌ها از جمله افغانستان به‌دلیل شفاف نبودن بودجه اختصاصی مرتبط با مقابله با مواد مخدر، نمی‌توان به‌روشنی گفت که چه میزان از این مبلغ صرف احداث زندان یا انهدام مزارع شده است. پس از بررسی تفاوت میان رویکرد کشورهای مذکور، سؤالی که مطرح می‌شود این است که رویکرد کدام دسته از کشورها با هنجارهای حقوق بشر همخوانی دارد؟ در پاسخ به این مسئله باید به این نکته توجه داشت که براساس کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد مخدر، ممنوعیت و محدود کردن مصرف مواد در رأس قرار دارد و به‌نظر می‌رسد روندی که در کشورهای مقصد در پیش گرفته شده، با این سیستم هماهنگ است، درحالی‌که در ظاهر امر کشورهای مبدأ از آن فاصله می‌گیرند. در مقابل

سهل‌گیرانه بودن رویکرد کشورهای مبدأ با معیارهای حقوق بشری در جهت حمایت از قربانیان مواد همخوانی دارد. علت عمده حرکت کشورهای مبدأ به سوی به‌کارگیری هنجارهای ملایم‌تر نسبت به مسئله مواد به نسبت کشورهای مقصد همان‌طور که اشاره شد، هم از منظر حقوق اقتصادی حاکم بر مواد و هزینه‌هایی که از قبل آن دامنگیر دولت‌ها می‌شود و هم از نظر رعایت حقوق بشری انسان‌ها به‌عنوان قربانیان مواد، مورد توجه قرار می‌گیرد. به‌طور کلی در کشورهای مبدأ و مقصد مواد تفاوت در شدت و ضعف میزان مجازات و سیستم تقنینی و در پی آن اعمال هزینه‌های هنگفت مالی برای این دولت‌ها تحت تأثیر رویکرد قانونمندی یا ممنوعیت‌گرایی‌شان به مسئله رعایت حقوق اجتماعی، اقتصادی و بشری افراد برمی‌گردد.

تقابل حقوق بشر و حقوق بین‌الملل در رویکرد کشورهای مبدأ و مقصد

تلاقی و تعارض دو نظام حقوق بشری و نظام بین‌المللی مواد مخدر از دیرباز مطرح بوده است، بدین‌صورت که در نظام بین‌المللی مواد و از زمان تدوین کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد مخدر بر ممنوعیت پافشاری شده و اغلب بر راهبردهای کاهش عرضه و اعمال اقدامات سخت‌گیرانه برای کنترل مواد تأکید می‌کردند؛ درحالی‌که این مسئله با نظام حقوق بشری همخوانی ندارد (Report of a GDPO, 2014).

از سوی دیگر، اقتصاد مواد نیز خود به‌عنوان شاخه‌ای از حقوق بشر نقش بازی می‌کند. کشاورزان کشتزارها ممکن است به‌دنبال عملیات ریشه‌کنی (با توجه به مفاد کنوانسیون‌ها) حق مالکیت خود را در معرض تهدید ببینند. دارندگان بی‌گناه اموال ممکن است مالکیت خود را به جرم ارتباط با جرم مرتبط با مواد از دست‌رفته ببینند؛ یا دیگر حقوق اجتماعی و مدنی افراد از جمله حقوق حریم خصوصی مصرف‌کنندگان مواد ممکن است با جرم‌انگاری رفتار شخصی خصوصی تهدید شود. حقوق شهروندان مناطق مختلف ممکن است از طریق حملات پلیس، مقررات منع آلودگی و تجسس‌های بدون حکم قضایی مورد تهدید قرار گیرد. فروشندگان مظنون مواد ممکن است در معرض بازداشت بدون محاکمه یا مصادره اموال قرار گیرند، اتهامی که ممکن است ثابت نشود. پس از بازداشت شدن، افراد بازداشتی ممکن است از دادرسی عادلانه قبل از محاکمه و نیز محاکمه عادلانه محروم شوند ... متخلفان متواری ممکن است از حق اطلاع از درخواست استرداد، حق شنیده شدن و حق بازپرسی قانونی محروم شوند... قانون درباره متخلفان زندانی ممکن است به‌طور عطف بما سبق اعمال شود. پس از محکوم شدن، مجرمان ممکن است شرایط عادلانه‌ای برای مجازات نداشته باشند؛ به‌ویژه در کشورهایی که مجازات مرگ برای قاچاق مواد، حق حیات انسان‌ها را تهدید می‌کند (Lines et al., 2017). این هنجارهای حقوق بشری با اعمال کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد نقض می‌شوند و به‌نظر می‌رسد

که میان فاکتورهای حقوق بشری و معیارهای حقوق بین‌الملل مواد سازگاری وجود ندارد. در کنار تقابل این دو نظام حقوقی، دولت‌های درگیر مواد مخدر به‌ویژه دولت‌های مقصد و مصرف‌کننده مواد با اتخاذ رویکردی سخت‌گیرانه، همگام با سیاست‌های نظام بین‌المللی کنوانسیون‌ها شده و از درهای ورود به هنجارهای حقوق بشری فاصله می‌گیرند. در مقابل دولت‌های مبدأ با در پیش گرفتن راهکارهای سهل‌گیرانه در جهت برجسته ساختن هنجارهای حقوق بشری گام برمی‌دارند. با وجود این تعارض، امروزه رویکرد کشورها در حال ایجاد شکاف در سیستم بین‌المللی کنوانسیون‌های مواد مخدر است که خود نظام حقوق بشری مواد را پررنگ‌تر جلوه می‌دهد، به‌نحوی که اعمال سیستم‌های سهل‌گیرانه کشورهای مبدأ نشان از نوعی حمایت از گروه‌های مختلف درگیر مواد دارد؛ از جمله مصرف‌کنندگان مواد، زندانیان مواد و کشاورزان گیاهان مخدر. به‌عبارت دیگر، این شکاف در نظام بین‌المللی مواد با ابتکار کافی شاپ‌های کانابیس در هلند یا قانونمندی مواد در اروگوئه و در برخی ایالات آمریکا حرکتی به سمت نظام حقوق بشری در مسیر تحولات مواد مخدر به‌شمار می‌رود. رویکرد کشورهای مقصد مواد نیز همچون آمریکا و مکزیک هرچند ظاهراً همگام با کنوانسیون‌های بین‌المللی موادند، لیکن با به‌کارگیری سیستم تقنینی و قضایی متفاوت از قبل سعی در همراهی نظام حقوق بشری دارند. به‌طور مثال اصلاحات اخیر اروگوئه و آمریکا، که به آنها اجازه تنظیم قانونی بازار را برای کانابیس می‌دهد، ظاهراً نقض آشکار کنوانسیون واحد و کنوانسیون سال ۱۹۸۸ است. درحالی که دولت ایالات متحده و برخی فعالان جامعه مدنی ادعا می‌کنند که هیچ نقضی رخ نداده، اروگوئه از ضرورت نقض معاهدات به دلیل اولویت تعهدات حقوق بشری و حفاظت از بهداشت عمومی و ایمنی شهروندان دفاع می‌کند (Report of a GDPO, 2014). بنابراین با وجود تقابل میان این دو سیستم، اما لوح هنجارهای حقوق بشری در حال خوانش بیشتری است.

در راستای مقابله با مواد مخدر، در سطح عملیاتی، در ادامه رویکرد سازمان ملل متحد و رکن اجرایی آن در زمینه رعایت حقوق بشر و پاسداشت معاهدات مواد مخدر در سیر تحولات مواد بررسی می‌شود.

روند کنترل مواد در سازمان ملل متحد

سازمان ملل متحد با استفاده از اهرم‌های خود یعنی سازمان‌ها و مؤسسات وابسته، برنامه‌های خود را در زمینه مقابله و کنترل مواد مخدر به‌اجرا می‌گذارد. در میان ارکان سازمان ملل، شورای اقتصادی اجتماعی و مجمع عمومی مربوط به کنترل مواد مخدرند. روش کار ارکان مذکور در کنترل مواد تا زمان لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون واحد ۱۹۶۱ تقریباً مشابه ارگان‌های جامعه ملل بود. اکوسوک به موجب مواد ۶۶، ۶۲، ۶۳ و ۵۷ وظایفی در زمینه کنترل مواد بر عهده

دارد (Chatterjee, 1981:227). اما از میان تلاش‌های صورت‌گرفته، اقدامات مجمع عمومی و اجلاس‌های ویژه آن در زمینه مواد مورد توجه این مقاله است. در این خصوص سیر سه دهه کنترل مواد مخدر در سازمان ملل متحد در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. سه دهه کنترل مواد مخدر سازمان ملل متحد^۱

جلسه ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد (UNGASS) ۱۹۹۰ در زمینه سوءمصرف مواد مخدر	۲.۲ جورجیو جیاکاملی	۲.۱ پتروس گالی	دهه ۱۹۹۰
تأسیس برنامه کنترل مواد مخدر سازمان ملل متحد UNDCP			
انتشار اولین گزارش جهانی مواد مخدر از سوی سازمان ملل متحد	پینو آرلاکی	کوفی عنان	دهه ۲۰۰۰
جلسه ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد (UNGASS) ۱۹۹۸ در زمینه مشکل جهانی مواد مخدر			
جلسه ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد (UNGASS) ۲۰۰۱ در زمینه ایدز			
تأسیس دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد (UNODC)	آنتنیو ماریا کاستا		دهه ۲۰۱۰
اعلامیه وزیران ۲۰۰۴			
اعلامیه سیاسی در زمینه ایدز سررسید جهان عاری از مواد مخدر در سال ۲۰۰۸			
اعلامیه سیاسی ۲۰۰۹			
کناره‌گیری بولیوی از کنوانسیون واحد مواد مخدر ۱۹۶۱	یوری فدودوف	بان کی مون	دهه ۲۰۱۰
اعلامیه کارتاگانا از سوی سازمان کشورهای آمریکایی			
قانونمندی کانابیس در ایالات متحده و اروگوئه			
اعلامیه وزیران ۲۰۱۴			
جلسه ویژه مجمع عمومی سازمان ملل متحد (UNGASS) در زمینه مشکل جهانی مواد مخدر ۲۰۱۶	؟؟	آنتنیو گوترش	
سررسید جهان عاری از مواد مخدر ۲۰۱۹			

1. transnational institute, 2016, UN drug control: the UNGASS decades, available in: https://www.tni.org/files/publication-downloads/ungass_decades.pdf

۲. دبیرکل‌های سازمان ملل متحد

۳. مدیر اجرایی دفتر مقابله با مواد و جرم ملل متحد

مجمع عمومی سازمان ملل متحد

مجمع عمومی به عنوان رکن تقنینی سازمان ملل متحد، قطعنامه‌ها، کنوانسیون‌ها و پروتکل‌ها، بودجه و امکانات مورد نیاز را برای هماهنگ کردن تلاش‌های بین‌المللی در امر مقابله با مواد مخدر و کنترل آن تصویب و ابلاغ می‌کند. در سال ۱۹۸۷ کنفرانس بین‌المللی با موضوع سوءمصرف مواد و قاچاق در وین سندی را به تصویب رساند که به (CMO^۱) معروف شد و در آن چارچوب استراتژی بین‌المللی مواد مشخص گردید (بینازاده، ۱۳۹۲: ۳۵). علاوه بر این سند، در سال ۱۹۹۰ مجمع عمومی سازمان ملل متحد، یک اعلامیه سیاسی و یک برنامه جهانی اقدام علیه تولید، عرضه، تقاضا، نقل و انتقال و پخش غیرقانونی مواد مخدر و مواد روان گردان را تصویب کرد که در واقع بخش دوم آن (برنامه جهانی اقدام) به اقدامات دولت‌ها در اجرای تعهدات نخست (اعلامیه سیاسی) می‌پردازد. این برنامه اقدام، تقویت سیستم‌های حقوقی و قضایی در زمینه‌های انتظامی، قاچاق مواد مخدر و قاچاق تسلیحات و مواد غیرقانونی دیگر از طریق راه‌آهن، هوا و دریا را شامل می‌شود (Jelsma, 2014).

اجلاس ویژه مجمع عمومی در زمینه مواد مخدر (اونگاس)^۲

شورای امنیت یا بیشتر دولت‌های عضو ملل متحد می‌توانند جلسه ویژه مجمع عمومی را در مورد مسائل مهمی که در سطح بالای سیاسی است، برگزار کنند و چنانکه در جدول ۲ اشاره شده، در سازمان ملل متحد طی سال‌های ۱۹۹۰ تاکنون نشست‌ها و جلسات و اقداماتی در زمینه مواد مخدر صورت گرفته که از جمله آنها اونگاس ۱۹۹۰، ۱۹۹۸ و ۲۰۱۶ است. در این اجلاس‌های ویژه مجمع عمومی، کشورهای مورد بحث این مقاله نقش ایفا کرده‌اند. از جمله آنها می‌توان به کشور مکزیک اشاره کرد که با ابتکار خود، زمینه برگزاری این نشست‌ها را در مجمع عمومی فراهم ساخت. کلیه دولت‌های درگیر مواد مخدر سعی داشتند در اجلاس‌های مذکور با سازوکارهای موجود خود راه‌هایی را برای کنترل مواد مخدر و مقابله با آن به کار گیرند. نخستین اجلاس با موضوع مواد در فوریه ۱۹۹۰ در پاسخ به فراخوان رئیس‌جمهور کلمبیا در مجمع عمومی برگزار شد. در این اونگاس، دوره ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۰، دهه مقابله با سوءمصرف مواد سازمان ملل متحد نامیده شد، تا جهان عاری از مواد را ایجاد کند. مرحله دوم اونگاس بعد از نامه نماینده دائم مکزیک در سازمان ملل متحد به دبیر کل به‌وقوع پیوست (van der Loeff, 2017: 14). در اجلاس ویژه مجمع عمومی ۱۹۹۸ کشورهای عضو در زمینه کنترل جهانی مواد مخدر با یکدیگر توافق کردند. در این سال‌ها، انتقادات شدیدی در مورد جنگ علیه مواد مخدر

1. Comprehensive Multidisciplinary outline of future activities in drug abuse control:COM
2. United Nations General Assembly Special Session(UNGASS)

مطرح شد و دولت‌ها معتقد بودند که قوانین و حتی کنوانسیون‌های بین‌المللی روی سنگ نوشته نشده‌اند و آنها را می‌توان تغییر داد (world drug report, 1997: 184)، با وجود این، درهای اصلاحات در آن زمان برای اونگاس ۱۹۹۸ بسته شد و در پی آن این دهه صرفاً شاهد پارامترهای مضیق سیاسی بود. شعار اجلاس مذکور عبارت بود از: «ما می‌توانیم جهان را از مواد پاک کنیم» و در این زمینه راهبردهای جسورانه‌ای برای امحای کامل مواد مخدر را برنامه‌ریزی کردند که از جمله آن، پاکسازی زمین‌های زیر کشت مواد مخدر در کشورهای تولیدکننده مواد همچون کلمبیا، افغانستان، پرو، بولیوی، میانمار و یازده کشور دیگر بود (متقی‌نژاد، ۱۳۸۱: ۵). ده سال بعد، کشورهای عضو در وین اعلامیه سیاسی جدیدی، طرح اقدام همکاری‌های بین‌المللی را نسبت به استراتژی یکپارچه و متوازن برای مقابله با مشکل مواد مخدر در جهان تدوین کردند. این نشست با حمایت مالی مکزیک و بقیه کشورهای در سال ۲۰۱۶ برگزار شد. در واقع برگزاری این اجلاس با هدف گردهمایی کشورهای عضو، تبادل اطلاعات و همکاری نزدیک‌تر در زمینه مواد مخدر بود (Jelsma, 2016: 4). در اجلاس مذکور بیشترین تأکید بر اصلاح کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد مخدر و تغییر سیاست‌های مقابله با آن در کشورهای عضو بود. در واقع اونگاس، حرکت مهمی بود که ساختار سیستم مواد را مورد سؤال قرار می‌داد و چالش‌های جدی را در رژیم معاهدات مطرح می‌کرد. اعم از اینکه معاهدات انعطاف‌پذیرند یا خیر؟ محدودیت‌های وارد بر انعطاف‌پذیری شامل چه مواردی می‌شود؟ برخی دولت‌ها در حال نقض معاهده هستند؟ (Report of a GDPO, 2014).

رویکرد اونگاس ۲۰۱۶ از منظر حقوق بشر

مسئله حقوق بشر و رعایت هنجارهای آن در حوزه کنترل مواد، در اجلاس ویژه مجمع عمومی ۲۰۱۶ نسبت به اجلاس‌های پیشین به‌طور چشمگیری مطرح شد و بنابر پیشنهاد کمیسیون مواد ملل متحد در پنج موضوعی که در دستور کار اجلاس ۲۰۱۶ قرار گرفت، مورد بحث واقع شد. محورهای کمیسیون عبارت بودند از: ۱. مواد و سلامت، ۲. مواد و جرم، ۳. مواد و حقوق بشر، ۴. چالش‌های جدید و ۵. توسعه جایگزین^۱ (ungass, 2016). در راستای محورهای اول و سوم کمیسیون مواد در اونگاس ۲۰۱۶ مباحثی در زمینه رعایت هنجارهای حقوق بشری و

۱. توسعه جایگزین ابتکاری است که براساس جایگزینی محصولات مواد مخدر با محصولات بومی هر منطقه آغاز شد و به دنبال ریشه‌های علل کشت غیرقانونی با رویکردی جامع و گسترده است. جامع‌ترین تعریف توسعه جایگزین در سال ۱۹۹۸ در اجلاس ویژه مجمع عمومی مطرح شد که در آن توسعه جایگزین به‌عنوان فرایندی برای جلوگیری و حذف کشت غیرقانونی گیاهان مواد مخدر و مواد روان‌گردان از طریق توسعه اقدامات ملی و با توجه به رشد اقتصادی محلی و ویژگی‌های خاص اجتماعی و فرهنگی، راه‌حل مشکل غیرقانونی مواد مخدر است (unodc-drug-report, 2015: 32).

سلامت عمومی افراد مطرح شد. پیش از طرح این مسائل در اونگاس مذکور، مشارکت کنندگان در این اجلاس اعم از دولت‌ها و نهادهای مرتبط با ملل متحد رویکردی متفاوت داشتند، به نحوی که این بازیگران صرفاً براساس معاهدات بین‌المللی مواد عمل می‌کردند، محوریت سلامت عمومی و رفاه بشر هرچند در مقدمه کنوانسیون واحد مواد ۱۹۶۱ و ۱۹۷۱ دیده می‌شود، در کنوانسیون ۱۹۸۸ مطرح نشده است. از سوی دیگر، اقداماتی که در این کنوانسیون‌ها در جهت کنترل مواد تحت عنوان دستگیری افراد تحت درمان دارویی یا درمان‌های اجباری مطرح است، با موازین حقوق بشری در یک راستا نیست. همچنین در سطح عملیاتی سازمان ملل متحد انرژی اندکی را صرف می‌کرد که اطمینان یابد قوانین مربوط به مواد در داخل کشورها که بر پایه معاهدات است، حقوق بشر را پاس می‌دارند یا خیر. علاوه بر این، دیگر نهادهای سازمان از جمله دفتر مقابله با مواد و جرم ملل متحد^۱ و هیأت بین‌المللی کنترل مواد مخدر^۲ هرچند در جهت رعایت قوانین و مقررات بین‌المللی مفاد معاهدات مواد مخدر از سوی کشورها تلاش می‌کردند، لیکن در جهت اطمینان از هنجارهای حقوق بشری ضعیف عمل کرده‌اند. به طور مثال هیأت مذکور توجه اندکی را صرف تشویق دولت‌ها برای تحقق اهداف حقوق بشری معاهدات مواد همچون اطمینان از دسترسی به مواد کنترل‌شده برای استفاده پزشکی می‌کرد. با وجود این نوع عملکرد از سوی نهادهای مرتبط با مواد و نبود حضور رویکرد حقوق بشری در قوانین بین‌المللی کنترل مواد، در سال ۲۰۰۸، گفتمان جدی در مورد تأثیرات حقوق بشری کنترل مواد در سازمان ملل متحد مطرح شد. این روند ادامه داشت تا اینکه در سال ۲۰۱۵ دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر مطالعه‌ای را درباره تأثیرات حقوق بشری مشکل جهانی مواد مخدر منتشر کرد و در نهایت این سیر به اونگاس ۲۰۱۶ رسید که در این اجلاس به‌نحوی مؤثرتر و برجسته مسئله حقوق بشر قربانیان مواد مخدر مطرح شد و دولت‌ها و نهادهای غیردولتی سعی در تغییر سیستم‌های تقنینی و قضایی خود به‌منظور رعایت هرچه بیشتر موازین حقوق بشری داشتند (Lines et al., 2017). در راستای سرفصل دوم پیشنهادی کمیسیون و بحث جرم‌انگاری یا قانونمندی مواد دولت‌های حاضر در جلسه موضوع اصلاح کنوانسیون‌های مواد را مطرح کردند که خروجی این محور نیز به‌نوعی رعایت موازین حقوق بشری است. به موجب این بحث بسیاری از کشورها در سطوح رسمی و از سوی مراجع تصمیم‌گیر ملی خواهان تغییر و بازنگری اغلب با رویکردهای جرم‌زدایی از مصرف و در برخی موارد حمل و تملک مواد در اندازه‌های مصرف شخصی شدند. مقامات فعلی و سابق کشورهای آمریکای لاتین، سازمان ملل و حتی چهره‌های سیاسی فعلی و پیشین ناتو یا اتحادیه اروپا با تأکید بر حفظ جنبه‌های انسانی در مقابله با مواد خواهان پایان دادن به رویکرد منع‌گرایانه و

1. United nation on drug and crime (UNODC)

2. international narcotic control board (INCB)

کیفری در این مبارزه هستند (Dreifuss & Henrique cardoso, 2016). یکی از زمینه‌های مهم بحث درباره تغییرات در رژیم حقوقی و نظام فعلی مبارزه با مواد مخدر این است که روح کلی در کنوانسیون‌های پیشین منع‌گرایانه بوده است. در این چارچوب فقط مبارزه و تشدید اقدامات سخت‌گیرانه به‌ویژه در حوزه کاهش عرضه به‌عنوان سیاست اصلی مورد توجه بوده است. در واقع امنیت موردنظر در این زمینه برای دولت‌ها اولویت داشته و تقدم آن بر شهروندان نیز مرجح بوده است. به‌طور کلی دیدگاه دولت‌ها در زمینه بازنگری در مفاد کنوانسیون‌های سه‌گانه و نظام کنونی مقابله با مواد مشتمل بر دو دسته است: ۱. گروهی از کشورها با ارجحیت دادن به مباحث مربوط به حقوق بشر، نظام کیفری فعلی مقابله با مواد و بازیگران درگیر آن را مورد انتقاد قرار داده و خواهان لغو سیستم تنبیهی/کیفری و در برخی موارد خواهان قانونی شدن نظام کشت، تولید، توزیع، خرید، فروش و مصرف آن (به‌ویژه حشیش) و در برخی موارد کوکائین و هرویین هستند؛ ۲. گروهی دیگر خواهان تغییر در کنوانسیون با هدف حفظ امنیت انسانی‌اند، که بر دسترسی به مصارف و تولیدات پزشکی مخدرها تأکید می‌کند (بیات، ۱۳۹۴). با وجود اختلاف نظرهای موجود میان کشورهای عضو شایان توجه است که کنوانسیون‌های مذکور دولت‌ها را به تحمیل هر نوع مجازات (کیفری/اداری) برای مصرف مواد متعهد نمی‌کنند. این موضوع صریحاً در تفسیر کنوانسیون ۱۹۸۸ ماده ۳ اظهار شده است: کنوانسیون مذکور تصریح می‌کند که یک دولت عضو باید مالکیت برای مصرف شخصی را به‌عنوان جرم بررسی کند، اما با این حال این قانون مشروط به اصول اساسی و مفاهیم بنیادین نظام حقوقی آن کشور است. کنوانسیون‌ها بیشتر مالکیت، دارا شدن یا کشت مواد را برای مصارف شخصی محدود می‌کنند. ارجاع به قوانین داخلی دولت‌ها هرچند اختیار و آزادی عمل به دولت‌ها می‌دهد، از سوی دیگر ضمانت اجرای بین‌المللی معاهده را مخدوش می‌سازد. با توجه به مفاد این کنوانسیون‌ها، در بسیاری کشورها مصرف شخصی مواد جرم به‌شمار نمی‌رود. بیشتر کشورها از جمله کشورهای مورد تحقیق در این متن مالکیت میزان مشخصی از مواد را برای مصرف شخصی جرم‌زدایی کرده‌اند، یا اولویت را به پلیس، یا کاهش مجازات داده‌اند. این تغییرات در قانون یا اجرای آن در نظام قضایی اثر مثبت فوری بر سیستم زندان‌ها در برخی کشورها دارد و نیز به کاهش مشکل ازدحام جمعیت زندان‌ها و رعایت جنبه‌های حقوق بشری کمک می‌کند (Jelsma & armento, 2015: 9). به‌طور کلی، بیشتر دولت‌ها و نهادهای وابسته به سازمان ملل متحد که در این اجلاس حضور داشتند، به این نتیجه رسیدند که به‌کارگیری ابزارهای موجود برای کنترل مواد مخدر نتایج مثبتی در حوزه‌های سلامت عمومی، بهبود امنیت، یا توسعه حقوق بشر به‌دنبال نداشته است؛ در نتیجه بیشتر دولت‌ها در تلاش‌اند تا با تغییر راهبردهای داخلی خود در زمینه مواد مخدر بتوانند به این اهداف دست یابند (CND report, 2016: 1). در کنار دولت‌های مذکور، سیاست‌های اتخاذی ایران به‌عنوان یکی از

شرکت کنندگان این اجلاس در مسئله کنترل مواد به نوبه خود قابل توجه است به نحوی که هرچند سیر تقنینی و قضایی در زمینه مواد راهکارهایی را در جهت کاهش عرضه و تأکید بر ممنوعیت گرایبی ارائه می‌نمود، اما امروزه به‌ویژه در سال‌های اخیر، تحولات گسترده حقوق بشری در سیستم کنترل مواد مخدر به وقوع پیوسته است که در قالب حضور نهادهای غیردولتی فعال، محدود شدن مجازات اعدام، رعایت حقوق بنیادین قربانیان مواد مخدر، اعمال سیستم‌های توانمندی حقوقی معنادار مطرح است (بینازاده، ۱۳۹۶: ۱۵).

نتیجه‌گیری

رویکرد دولت‌ها و به تبع سیاست‌های اتخاذی آنها تحت تأثیر آن، در زمینه مقابله با مواد مخدر متفاوت است. سهل‌گیرانه بودن رویه کشورهای مبدأ و سخت‌گیرانه بودن سیستم کشورهای مقصد از یک سو بر قانونمندی یا جرم‌انگاری اقدامات مربوط به مواد مخدر اثرگذار است و از سوی دیگر، موجب همگام شدن کشورهای مبدأ با موازین حقوق بشری و تا حدودی فاصله گرفتن از معیارهای بین‌المللی معاهدات مواد (با تأکید بر ممنوعیت) می‌شود، در حالی که عملکرد کشورهای مقصد و پافشاری بر محدود ساختن مصرف مواد با مفاد معاهدات بین‌المللی مواد سازگار است و همخوانی چندانی با معیارهای حقوق بشری مواد ندارد. در واقع تقابلی که میان دو نظام حقوق بین‌الملل و حقوق بشری مواد مخدر مطرح بوده و است، در رویکرد دولت‌های درگیر نیز قابل مشاهده است. علاوه بر دولت‌های درگیر مواد، سازمان ملل متحد و نهادهای مرتبط با آن نیز تا پیش از اوت ۲۰۱۶، روندی همراه با کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد داشته‌اند، به نحوی که از یک سو هیأت بین‌المللی کنترل مواد مخدر از دولت‌ها می‌خواهد تا مفاد معاهدات مواد مخدر را به بهترین شکل رعایت کنند و از سوی دیگر، به منظور پایبندی آنها به اصول بنیادین حقوق بشری تلاشی نمی‌کند. با این تفاسیر به نظر می‌رسد که کفه نظام حقوق بین‌الملل مواد مخدر به نسبت حقوق بشر سنگینی می‌کند، اما امروزه، وقوع دو رویداد این وضعیت را متحول می‌سازد: اول رویکرد کشورهای درگیر مواد که در حال ایجاد شکاف در سیستم بین‌المللی کنوانسیون‌های مواد مخدرند، و دوم برگزاری اوت ۲۰۱۶ که می‌تواند نقطه قوت این تحولات قلمداد شود و به موجب آن دولت‌ها (حتی دولت‌های مقصد مواد) و نهادهای بین‌المللی با به‌کارگیری راهکارهای مناسب‌تر حقوقی در جهت حمایت از قربانیان مواد (اعم از مصرف‌کننده یا کشاورز گیاهان مخدری) از نظام حقوق بشری مواد مخدر چهره بهتری را ارائه می‌کنند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. باقرزاده میانجی، احد (۱۳۷۸). همکاری بین‌المللی در مبارزه با مواد مخدر از دیدگاه حقوق بین‌الملل، انتشارات دانشگاه آزاد، چ اول.
۲. باصری، علی‌اکبر (۱۳۸۶). سیاست جنایی داخلی و بین‌المللی مواد مخدر، چ اول، تهران: خرسندی.
۳. بینازاده، فاطمه (۱۳۹۲). نقش UNODC در مقابله با مواد مخدر در ایران و جهان، چ اول، تهران.
۴. رحمدل، منصور (۱۳۸۶). سیاست جنایی ایران در قبال جرائم مواد مخدر، چ اول، تهران: سمت.

ب) مقالات

۵. بینازاده، فاطمه (۱۳۹۶). «حقوق شهروندی و معتادان»، مجموعه مقالات کنگره بین‌المللی حقوق شهروندی، تهران.
۶. بیات، فرنگیس (۱۳۹۴). «مرزهای بازنگری و تغییر کنوانسیون‌های سه‌گانه نشست ویژه مجمع عمومی ۲۰۱۶»، نشست ویژه مجمع عمومی سازمان ملل بزرگ‌ترین رخداد جهانی در موضوع مواد مخدر، مرکز تحقیقات رهیافت‌ها و مطالعات بین‌المللی مواد مخدر هم‌اندیشی جهانی راه برتر، کادراس.
۷. فلاحی، احمد (۱۳۹۴). «اصل ضرورت در جرم‌انگاری و محدودیت‌های وارد بر دخالت کیفری در مصرف مواد مخدر»، پژوهشنامه حقوق کیفری، ش ۱۱، ص ۲۴۰-۲۱۷.
۸. متقی‌نژاد، محمد (۱۳۸۱). «گزارش‌ها و تحلیل‌ها: بررسی دیدگاه‌های مختلف در تقویت سازوکار سازمان ملل متحد در امر کنترل مواد مخدر»، سیاست خارجی، ش ۶۳، صص ۸۶۳-۸۸۰.

ج) سایر منابع

۹. صادقی، احمدرضا (۱۳۸۹). بررسی تطبیقی سیاست جنایی ایران و افغانستان در قبال جرائم مواد مخدر، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد.
۱۰. وزارت عدلیه افغانستان (۱۳۸۹). قانون مبارزه علیه مسکرات و مواد مخدر و کنترل آن، کابل، چ اول.
۱۱. اداره امور ریاست جمهوری افغانستان (۱۳۹۶). بودجه ملی جمهوری اسلامی افغانستان.

A) Books

12. Chatterje S. K.,(1981). *Legal Aspects of international Drug control*, Martinus nijhoff publishers, hague , Boston, London.
13. Lines, R, (2017). *Drug control and human rights in international law*, Cambridge university press, first published.

B) Articles

14. Cheney T., ; Hoop S.A., (2015). "A history of drug prohibition and a prediction for its abolition and replacement", Choopers guide, United States.
15. Dreifuss, R., ; Henrique C. F., (2016). "about us-mission-and history", Global commission on drug policy ,Geneva, Switzerland..
16. Esparza, D., et.al,(2012). "The History Of Mexican Drug Policy", the annual meeting of the Western Political Science Association ,Oregon, pp.1-34.
17. Grayson, G. W.,(2009). "México : Narco-Violence and a Failed State?", Transaction Publishers, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 89, pp. 161-163.
18. Heather, C., et.al, (2011). "Prisoners in 2009", *Bureau of justice statistics*, U.S department of justice..
19. Jelsma, M.,(2011). "The Development of International Drug Control", *Legislative Reform of Drug Policies*, pp.1-10.
20. Jelsma, M.,(2016). "UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide", *Forigen Policy*, pp.1-29.
21. Lines,R., et.al,(2017). "The Case for International Guidelines on Human Rights and Drug Control", *Health human rights*,Vol. 19, No. 1, pp. 231-236.
22. Sacco, L.,(2014). "Drug Enforcement in the United States:History, Policy, and Trends", united state ,*congressional research service*.
23. Seelke, K.R., ; Finklea, K., (2017). "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond", united state, congressional research service.
24. Stevenson, B., (2011). "Drug Policy, Criminal Justice And Mass Imprisonment", *Global commission on Drug Policis*",Geneva,1-10.
25. Transnational institute, (2016). "Drug law reform in latin American", whashington dc.
26. Uprimny Y. R., ; Esther Guzmán, D., (2011). "Drug policy and the prison situation in Colombia", *Systems overload-Drug laws and prisons in Latin America*, 39-49.
27. Werb, D., et al.,(2014). "mexico drug policy reform :Cutting edge success or crisis in the making?", united state,*international journal of drug policy* .
28. Youngers C., (2013). "the drug policy reform agenda in the Americas", *international drug policy consortium*.

C) case

29. Gonzales v. Raich, 545 U.S. 1, 125 S.Ct. 2195, 162 L.Ed.2d 1 (2005).

D) Documents

30. Afghanistan National Policy report in demand reduction 2012-2016
31. Controlled Substances Act, Title 21 - Food And Drugs, Chapter 13 - Drug Abuse, Prevention And Control, Subchapter I - Control And Enforcement.
32. Código Penal Federal, Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 20-08-2009
33. código penal colombiano (ley 599 de 2000)
34. Federal Trafficking Penalties for Schedules I, II, III, IV, and V (except Marijuana)
35. Global prison trends, (2015), "special focus: drug and imprisonment", united kingdom, penal reform international
36. INCB reports, 2015
37. Islamic Republic of Afghanistan, (2012), "Ministry of Counter Narcotics, Anti-drug Trafficking Policy", Targeting High Value Drug Traffickers and their Networks.
38. LEY GENERAL DE SALUD, Publicada en el DOF el 7 de febrero de 1984, Última reforma publicada en DOF 16 de diciembre de 2016
39. LEY 30 DE 1986, (Enero 31), Reglamentada por el Decreto Nacional 3788 de 1986
40. Report of a GDPO/ICHRDP/TNI/WOLA Expert Seminar, (2014), INTERNATIONAL LAW AND DRUG POLICY REFORM, Washington, D.C
41. Reuters, Thomson, (2017), "federal marijuana law", Advancing legal medical marijuana therapeutics and research, okland.
42. Reuters, Thomson (2013), "Criminal charge medical marijuana an overview", united state.
43. Transform drug policy foundation, (2016), "Drug policy Timeline", Chicago. United states government accountability office, 2016
44. The commission on narcotic drugs (CND) report, (2016) Metrics-Ungass-Side-event-flyer.april, united nations Headquarters, New York.

E) Websites

45. www.aihrc.org.af, 14/2/2017
46. www.moi.gov.af/fanews, 16/1/2017
47. www.Nobelprize.com, 1/2/2017
48. www.businessinsider.com/mexico -2016-national budget. 15/1/2017
49. www.wola.org/analysis/peace-Colombia-what's news about it. 20/1/2017
50. www.iec.org.af/public_html/.../Flipcharts1/Dari.pdf. 5/3/2018