

## جایگاه سازمان‌های غیر دولتی در سیاست‌های تقنینی و قضایی مواد مخدر

فاطمه بینازاده<sup>۱</sup> - لیلا رئیسی<sup>۲\*</sup> - مسعود راعی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۳

### چکیده:

مقابله با مواد مخدر نیازمند حرکت تمامی اقشار جوامع است، امروزه در کنار دولتها سازمان‌های غیردولتی نیز به دنبال یافتن جایگاهی در این زمینه می‌باشند. بررسی واکنش این سازمانها در برابر سیاست‌های تقنینی و قضایی مواد مخدر نیازمند مطالعه تطبیقی با روشی توصیفی - تحلیلی سیاست‌های کشورهای درگیر مواد اعم از کشورهای مبدا و مقصد مواد و سپس تحلیل جایگاه سازمان‌های غیر دولتی است. این نقش با توجه به مبنای حقوقی آن (ماده ۱۴ کنوانسیون واحد ۱۹۶۱) و بسته به شرایط سیاسی، اجتماعی حاکم و سیاست‌های سهل گیرانه و سخت‌گیرانه در کشورهای درگیر مواد متفاوت است؛ بدین نحو که با اتخاذ سیاست‌های آسان گیرانه کشورهای مبدا گرچه حضور این نهادها بیشتر می‌شود و اعمال سیاست‌های سخت گیرانه از سوی کشورهای مقصد امکان حضور آنها را تقلیل می‌دهد؛ اما حضور بیشتر لزوماً به معنی اثر-گذاری بیشتر بر سیاست‌های مواد در آن کشور نیست؛ و این اثرگذاری بستگی به درجه دموکراسی آن کشور دارد.

**واژگان کلیدی:** سازمان‌های غیر دولتی، سیاست‌های تقنینی و قضایی، مواد مخدر

---

<sup>۱</sup> - دانش آموخته دکتری، حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران  
binazadehf@gmail.com

<sup>۲</sup> - دانشیار و عضو هیئت علمی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران: نویسنده مسئول  
Raisi.leila@gmail.com

<sup>۳</sup> - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران  
masoudraei@yahoo.com

## مقدمه

امروزه اعتیاد و سوءمصرف مواد مخدر به عنوان یک پدیده چند وجهی، همچون آفتی ویران‌گر، پای بست تمامی جوامع بشری را مخدوش نموده و وا همه فروریختن امنیت، آسایش و هنجارهای انسانی را به گونه‌ای ترسیم کرده است که اینک لزوم اصلاح و بازنگری در روش‌های رویارویی با این معضل به خوبی احساس می‌شود.

اما اینکه چگونه و با استفاده از چه ابزارها و شیوه‌هایی می‌توان به توفیقی ماندگار در این مبارزه دست یافت، خود بستگی به فرایند حرکت تمامی اقشار و لایه‌های جوامع دارد و تنها با توقعات فرای انتظار نمی‌توان از یک دولت و یا یک نهاد خاص، کنترل و حذف کامل این معضل را خواستار شد. (نجفی مهر، ۱۳۸۰) امروزه جامعه مدنی برای نقش آفرینی کلان و تاثیرگذار خود ابزارهای گوناگونی را در اختیار دارد. یکی از این ابزارها و راه کارها "سازمان‌های مردم نهاد" است. از اواخر قرن بیستم، سازمان‌های غیر دولتی به مثابه یکی از مظاهر دموکراسی و تجلی حضور و مشارکت افراد در عرصه عمومی، به پدیده‌ای نوین در عرصه بین‌الملل تبدیل شده‌اند و هم اکنون با ورود به حوزه‌های مختلف حیات بشری، در مقابل آنچه که مانع امنیت و سلامت بشری بوده قد علم می‌کنند. امروزه امنیت و حیات بشری با موضوعات و مسائلی همچون تروریسم، آلودگی محیط زیست و مواد مخدر مختل گردیده که مقابله با آنها را نمی‌توان صرفاً برعهده دولت‌ها گذاشت. در واقع، نباید از خاطر دور داشت که مشکلات جهان کنونی به ویژه معضلات بشری در آن، آن چنان پیچیده است که حل آن به تنهایی از عهده دولت‌ها بر نمی‌آید، در نتیجه تردیدی وجود ندارد که عصر حاضر نه تنها نیازمند مشارکت سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی است، بلکه تاکنون شاهد برداشتن گام‌هایی توسط سازمان‌های مزبور در راستای تحقق همبستگی بین‌المللی، صلح جهانی و حکمرانی مطلوب بوده است. از سوی دیگر، وضعیت حقوقی این سازمانها همچنان و عمدتاً موقوف به صلاحیت ملی است، به همین دلیل تحت تاثیر سیاست‌های تقنینی و قضایی کشورهای درگیر مواد مخدر قرار می‌گیرند. سیاست‌های مذکور عبارتند از: نخست سیاست عدم تحمل مطلق (صفر) که کمترین اغماض را درباره مصرف و قاچاق مواد مخدر در نظر می‌گیرد (تاکید بر جرم انگاری)، دوم سیاست قانونی سازی مصرف مواد مخدر همانند اروگوئه که مصرف، تولید و فروش مواد مخدر را قانونی نمود؛ و سوم سیاست بینابینی که از مصرف برخی مواد مخدر جرم زدایی می‌شود. (فلاحی، ۱۳۹۴) لازم به

ذکر است که سیاست دولتها در زمینه مواد مخدر طی سالهای متمادی و با توجه به تحولات حوزه مواد مخدر در حال تغییر است.

هدف از پژوهش حاضر آن است که با روشی توصیفی-تحلیلی به بررسی تطبیقی نقش نهادهای غیر دولتی در زمینه مقابله با مواد با توجه به سیاست‌های اتخاذی کشورهای مبدا و مقصد مواد بپردازد و در این راستا سعی بر آن است تا به این سوالات پاسخ داده شود که سازمان‌های غیر دولتی در برابر سیاست‌های تقنینی و قضایی مواد مخدر چه واکنشی از خود نشان می‌دهند؟ آیا این سیاستها در میزان مشارکت سازمان‌های غیر دولتی تاثیرگذار بوده است یا خیر؟ و سوم اینکه مشارکت فعال سازمان‌های غیردولتی بر تحولات تقنینی سیاست‌گذاری‌های حاکم چه تاثیری دارد؟ برای پاسخگویی به این سوالات فرضیاتی مطرح گردیده که عبارتند از: اول اینکه هر کدام از کشورهای مبدا و مقصد مواد مخدر با در پیش گرفتن سیاست‌های تقنینی و قضایی سخت‌گیرانه یا سهل‌گیرانه در میزان نقش این بازیگران بین-المللی موثرند؛ و میزان واکنش سازمان‌های مذکور در قبال این نوع سیاست‌ها، بسته به شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و مذهبی جوامع متفاوت است و در قالب بالا (سیاست‌های حاکم) به پایین یا پایین (سازمان‌های مردم نهاد) به بالا نمود پیدا می‌کند. دوم اینکه هر چقدر از رویکردهای سخت‌گیرانه مواد مخدر به سوی سیاست‌های سهل‌گیرانه پیش می‌رویم میزان مشارکت این نهادها بیشتر خواهد بود چرا که سیاست سهل‌گیرانه مواد مخدر امکان حضور سازمان‌های غیر دولتی را جهت آموزش، درمان و توانمندسازی قربانیان مواد مخدر افزایش می‌دهد هر چند جایگاه شان در اسناد بین‌المللی مرتبط با مواد اندک است، و نهایتاً اینکه هر چه قدر نظام حاکمیتی دموکراتیک تر باشد تعامل دوطرفه و اثرگذاری سازمان‌های غیر دولتی بر تحولات تقنینی و سیاست‌گذاری‌های مواد حاکم بر آن کشور بیشتر خواهد شد.

برای اثبات یا رد فرضیه‌های مذکور روش‌های به کار گرفته شده در این نوشتار با استفاده از تطبیق و مقایسه سیاست‌های تقنینی و قضایی کشورهای تولید کننده و مصرف کننده مواد مخدر و بررسی جایگاه سازمان‌های غیر دولتی در اسناد بین‌المللی مرتبط با مواد و تحلیل این نقش با توجه به سیاست‌های حاکم در کشورهای درگیر مواد می‌باشد. متغیر مکانی پژوهش مشتمل بر کشورهای کلمبیا، افغانستان، مکزیک و امریکا به عنوان بزرگ ترین کشورهای تولید کننده و مصرف کننده مواد می‌باشند. از این رو این پژوهش، گرچه مطالعه‌ای کتابخانه‌ای و عمدتاً کیفی می‌باشد اما اشاراتی به متغیرهای کمی (مانند درصد زندانیان مواد، میزان مجازات،

مقدار بودجه هزینه شده و رتبه دموکراسی کشورهای مورد مطالعه در این زمینه (زمینه) نیز شده است.

## ۱. مطالعه تطبیقی کشورهای مبدا و مقصد مواد مخدر

### ۱.۱. کشورهای مبدا مواد مخدر؛ جرم‌انگاری یا قانونمند سازی

امروزه مساله تولید و قاچاق مواد در جهان از سوی کشورهای تولید کننده و مبدا مواد روبه افزایش است و این سیر صعودی تولید جنبه‌های سیاسی و اقتصادی داشته و باتغییرات اساسی در تولید، حمل و نقل و بازاریابی جهانی فروش پیوند دارد. عمده قاچاق مواد از دو منطقه معروف مثلث طلایی<sup>۱</sup> و هلال طلایی<sup>۲</sup> از آسیا به بازارهای جهانی ترانزیت می‌شود. در کنار این دو منطقه برخی از کشورهای آمریکای لاتین از جمله کلمبیا، پرو و بولیوی نیز در ردیف تولید کنندگان عمده مواد در جهان به شمار می‌روند. (مرتضوی قهی، ۱۳۸۳) براساس گزارش راهبرد بین‌المللی کنترل مواد مخدر امریکا در سال ۲۰۱۷، تولید کننده عمده مواد مخدر کشوری است که در آن سالانه ۱۰۰۰ هکتار یا بیشتر خشخاش به طور غیر قانونی کشت و برداشت شود؛ یا سالانه ۱۰۰۰ هکتار یا بیشتر کوکا به طور غیر قانونی کشت یا برداشت شود؛ یا سالانه ۵۰۰۰ هکتار یا بیشتر کشت و برداشت غیر قانونی کانابیس صورت گیرد. (گزارش بین‌المللی استراتژی کنترل مواد، ۲۰۱۷)<sup>۳</sup> براساس گزارش جهانی دفتر مقابله با مواد و جرم سازمان ملل متحد در طول سالهای متعددی تاکنون از جمله کشورهای تولید کننده عمده مواد در جهان می‌توان به کشورهای افغانستان، کلمبیا، پرو، بولیوی، میانمار... اشاره نمود؛ که در اینجا به بررسی جرم‌انگاری و قانونمندی مواد در افغانستان و کلمبیا، دو منطقه بزرگ تولیدکننده تریاک و کوکایین در جهان می‌پردازیم.

افغانستان یکی از تولید کنندگان بزرگ مواد می‌باشد که عواملی همچون اشغال افغانستان توسط نیروهای شوروی، بحران‌های داخلی، جنگ‌های قومی و قبیله‌ای، فقدان دولت فراگیر و مقتدر، نیاز اقتصادی و... موجب افزایش سطح کشت و تولید و گسترش مواد در این کشور گردیده است. در این کشور به عنوان اولین تولید کننده تریاک در جهان همچون دیگر کشور-

<sup>۱</sup> یکی از مناطق جنوب شرق آسیا است که مشتمل بر کشورهای تایلند، لائوس و میانمار می‌باشد.

<sup>۲</sup> منطقه‌ای از آسیای جنوب غربی است که تا سال ۱۹۸۰ شامل قسمت‌هایی از ایران، افغانستان و پاکستان می‌شد اما از این زمان به بعد که کشت مواد مخدر در ایران ممنوع گشت این منطقه شامل افغانستان و پاکستان می‌شود. (بینا زاده، ۱۳۹۰: ۱۱۵)

<sup>۳</sup> International narcotics control strategy report

های درگیر مواد تلاشها و اقداماتی از سوی مقامات هر دوره صورت گرفته تا بتوانند با این مشکل مقابله نمایند. رویکرد جرم انگاری و قانون مندی مواد در این کشور در سالهای مختلف، متفاوت بوده است. به طوری که در نخستین متن مدون قانون جزایی "نظامنامه جزای عمومی" این کشور، صریحاً از چرس و بنگ به عنوان محصول افغانستان یاد شده و نه تنها کشت آن جایز دانسته شده است بلکه خرید و فروش آن برای کشورهای خارجی بلامانع شده بود. (ماده ۲۵ نظامنامه جزای عمومی، ۱۳۰۲) و در آخرین قانون این کشور یعنی قانون ۱۳۸۹ نیز روند قانونمند سازی در عرصه مواد مخدر را حفظ نموده است؛ و همچنان کمیته مواد مخدر اختیار اعطای جواز فعالیت در این عرصه را دارد. (صادقی، ۱۳۸۹) به موجب قانون مذکور مصرف بیش از ۵ گرم هروئین، مورفین، کوکائین و بیش از ۲۵ گرم تریاک و ۵۰ گرم چرس مستوجب مجازات است. (قانون مبارزه با مسکرات و مواد مخدر و کنترل آن، ۱۳۸۹) مقامات افغانستان معتقدند از آنجایی که تعداد کثیری از افراد مرتبط با مواد، کسانی هستند که کمتر از ۵ الی ۱۰ گرم هروئین یا ۲۵ گرم تریاک را حمل می‌کنند، این موضوع باعث می‌گردد منابع ارزشمند و نیروهای انسانی شامل ماموران ادارات مختلف مواد و نهادهای قضایی صرف مسایل جزئی شده در حالی که باید قاچاقچیان بزرگ را زیر نظارت قرار داده و کوشش نمایند تا در موارد سنگین تر قاچاق مواد مداخله کنند تا رسیدگی به قضایای کوچک موجب ازدیاد و تراکم کاری در محاکم نشود. (وزارت کنترل مواد، ۲۰۱۱)<sup>۱</sup> در همین راستا براساس بند ۲ ماده ۵ قانون مصوب ۸۹، موارد مشمول قاچاق مواد را برشمرده است و به دنبال آن در مواد ۴۲ و ۴۳ میزان مجازات برای قاچاق هروئین، مورفین، کوکائین ۶ ماه تا یک سال و تریاک ۲ ماه حبس مقرر گردیده است. ماحصل این نوع سیستم تقنینی، میزان ۱۸ درصدی زندانیان مواد خواهد بود (وزارت کنترل مواد، ۲۰۱۶) و در پی آن هزینه و بودجه‌ای که صرف احداث زندان و اقدامات مقابله با مواد صورت می‌گیرد حدود ۳۷۷ میلیون دلار می‌باشد. (بودجه ملی افغانستان، ۲۰۱۶)<sup>۲</sup>

براساس بررسی‌های صورت گرفته مشخص گردید که سیاست قانون گذران متعدد مواد در افغانستان در دوره‌های گوناگون عموماً مبتنی بر دو رویکرد جرم انگاری و قانونمندسازی به طور ترکیبی بوده است. رویکرد جرم انگاری در تمامی دوران‌های قانون گذاری کاربرد داشته، تنها تفاوتی که در این رابطه بین قانون گذاری‌ها مشاهده می‌گردد تفاوت در میزان یا سطح جرم انگاری-

<sup>۱</sup> . Ministry of counter narcotic

<sup>۲</sup> . Afghanistan national budget decree

ها می‌باشد. بدین صورت که در نظامنامه ۱۳۰۲ تنها استفاده داخلی مواد مخدر جرم قلمداد می‌شد؛ و به ترتیب در دوران‌های بعدی قلمرو جرم انگاری گسترده می‌شود. سنگ بنای رویکرد قانونمندی‌سازی از نظامنامه ۱۳۰۲ با محسوب نمودن چرس و بنگ به عنوان یکی از محصولات افغانستان شروع شده و براساس قانون ۱۳۶۹ به وزارت صحت اختیار فعالیت در تمامی عرصه‌های مربوط به مواد مخدر البته در راستای اهداف طبی داده شد. قانون ۱۳۸۹ نیز ضمن ادامه روند قانونمندی‌سازی در این عرصه، قائل به محدودیت زرع صرفاً برای موسسات دولتی آن هم برای مقاصد خاصی بوده و هرگونه فعالیت دیگر از سوی اشخاص غیر دولتی را نیز منوط به اخذ جواز نموده است. (صادقی، ۱۳۸۹)

کلمبیا به عنوان متغیر دوم مورد بحث، در طول دهه‌های مختلف تاریخی، بازیگر اصلی کاشت برگ کوکا بوده و نقش اصلی را در قاچاق کوکائین ایفا می‌نماید. (مجیا، ۲۰۱۶)<sup>۱</sup> در کلمبیا طی سالهای ۱۹۲۰ و ۱۹۴۶ مجازات‌های طولانی مدت و زندان‌های انفرادی افزایش یافت. در دهه ۵۰ اولین قانون جرم انگاری مصرف ماری جوانا پذیرفته شد. طی سالهای بعد کلمبیا به موافقتنامه‌های بین‌المللی مواد پیوسته و آنها را تایید و تصویب نمود. در سال ۱۹۸۶ قانون ملی مواد کلمبیا تصویب گردید که به طور خاص ابزاری است برای کنترل و سرکوب هرگونه فعالیت مرتبط با مواد. (یوپز و گوزمن، ۲۰۱۱)<sup>۲</sup>

در ادامه این روند در سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۸ تظاهرات‌هایی انجام شد که در آن جرم زدایی از دوز شخصی را خلاف تعهد به مبارزه با مواد می‌دانستند. در واقع تفاوت بین موضع دولت در آن زمان و حکم دادگاه قانونی اساسی ۱۹۹۴ وجود داشت. (یوپز و گوزمن، ۲۰۱۷)<sup>۳</sup> مسیر تحولات تدوین قانون کلمبیا پس از اصلاح قانون سال ۲۰۰۹ که بیشتر ناظر بر مجازات‌های اداری بود با قانون امنیت شهروند مصوب ۲۰۱۱ متحول گردید، و علی‌رغم مخالفت دادستان عمومی، مقرر گردید که در اختیار داشتن دوز شخصی مواد غیر مجرمانه باقی بماند و مصرف مواد باید در راستای حق آزادی شخصی پذیرفته گردد. در سال ۲۰۱۳ لایحه مواد جدید تصویب شد که به موجب این لایحه حداقل میزان دوز برای بار اول تعریف شد. بنابراین لایحه، همچنین براساس ماده ۲ (قانون ۳۰ کلمبیا، ۱۹۸۶)<sup>۴</sup> و بند ۶ ماده ۹ قانون ۲۰۱۲ (قانون ملی مواد، ۲۰۱۲)<sup>۱</sup>، دوز

<sup>۱</sup> . Mejia

<sup>۲</sup> . Yepes & Guzmán

<sup>۳</sup> . López & Gómez

<sup>۴</sup> . LEY 30 DE

مجاز کوکابین ۱ گرم، ماری جوانا ۲۰ گرم و حشیش ۵ گرم می‌باشد و مصرف شخصی بیش از این میزان منجر به اعمال مجازات می‌گردد. در خصوص میزان مجازات، ماده ۵۱ قانون مواد کلمبیا برای بار اول مجازات مصرف بیش از حد مجاز را حداقل ۳۰ روز و حداکثر ۱ سال بازداشت همراه با جریمه نقدی یک دوم حقوق ماهیانه فرد تصریح شده است. اما بنا بر ماده ۳۷۶ قانون جزای فدرال کلمبیا حبس ۹ تا ۱۵ سال و جریمه نقدی ۱۵۰ تا ۱۵۰۰ از حداقل حقوق ماهیانه به عنوان مجازات مصرف بیش از حد مجاز مقرر گردیده است؛ و به دنبال وضع چنین قوانینی و اعمال مجازات‌های مقرر بر اساس گزارش<sup>۲</sup> مرکز کنترل مواد ملل متحد در عمل حدود ۱۷ درصد از کل زندانیان کلمبیا به دلیل ارتکاب جرایم مرتبط با مواد (قاچاق/ تولید/ در اختیار داشتن/ مالکیت) در زندان به سر می‌برند. (مرکز کنترل مواد ملل متحد؛ ۲۰۱۶)<sup>۳</sup>

## ۲.۱. کشورهای مقصد مواد، سیاست تقنینی و قضایی

در مقابل کشورهای تولید کننده مواد (مبدا)، منظور از کشورهای مصرف کننده مواد، کشور-هایی هستند که مواد تولید شده از کشورهای مبدا در این مناطق مصرف و قاچاق می‌شود. در میان کشورهای مقصد در این نوشتار به دو متغیر اشاره شده که به بررسی سیاست تقنینی و قضایی آنها می‌پردازیم. در امریکا با تصویب قانون مواد هاریسون در سال ۱۹۱۴، خرید و فروش تریاک و کوکابین تحت نظارت دولت درآمد، پس از آن طی چند دهه کنگره سومصرف مواد را جرم انگاری نمود و مواد در سال ۱۹۷۰ و به موجب قانون جامع کنترل و پیشگیری از سوء مصرف به ۵ دسته تقسیم شدند. (ساکو، ۲۰۱۴)<sup>۴</sup> اما اولین جنگ علیه مواد در سال ۱۹۷۱ در امریکا توسط ریچارد نیکسون آغاز شد. (جلسه، ۲۰۱۵)<sup>۵</sup> با افزایش شمار زندانیان مواد، در سال بعد رای دهندگان معتقد به جرم زدایی از ماری جوانا بودند و در این راستا جری بروان قانون موسکان را امضا نمود که به موجب آن مجازات دارا شدن ماری جوانا را از جنایت به جنحه کاهش داد. ده سال بعد دومین جنگ علیه مواد در سال ۱۹۸۲ توسط ریگان صورت گرفت. در این سال در امریکا قانون ضد سوء مصرف مواد تصویب شد، که محکومیت‌های اجباری برای یک کیلوگرم هرویین یا ۵ کیلوگرم کوکابین حداقل ۱۰ سال زندان در نظر گرفته

<sup>۱</sup> . Estatuto nacional de dragas

<sup>۲</sup> . INPEC

<sup>۳</sup> . UN Drug Control Center

<sup>۴</sup> . Sacco

<sup>۵</sup> . Jelesma

بود. (چنری، ۲۰۱۵)<sup>۱</sup> همزمان با سومین جنگ علیه مواد در آمریکا در سال ۱۹۹۳ کلینتون به جرم زدایی از مقادیر اندکی از ماری جوانا دستور داد. دیوان عالی فدرال در سال ۲۰۰۵ در اختیار داشتن ماری جوانا را غیر قانونی اعلام نمود و در سالهای بعد به تدریج در برخی ایالت‌های آمریکا به جرم زدایی یا قانونمندی برای استفاده تفریحی رای دادند. (اتحادیه سیاست مواد، ۲۰۱۶)<sup>۲</sup> علی‌رغم قانونمندی کانابیس به ویژه ماری جوانا در ایالت‌های آمریکا، قانون فدرال این دولت براساس قانون کنترل مواد بدون اینکه تفاوتی بین مصرف تفریحی و مصرف پزشکی قایل باشد، دارا شدن، کشت و توزیع ماری جوانا را جرم می‌داند و برای آن مجازات تعیین شده است. به موجب قانون فدرال، کانابیس هم مانند هر نوع ماده کنترل شده دیگری چون کوکائین و هرویین تهدید کننده است و مجازات‌هایی را برخلاف قوانین ایالات پیش بینی نموده است. براساس این قانون، کانابیس در طبقه اول دسته بندی پنج گانه مواد قرار گرفته و حتی جهت مصرف پزشکی نیز مجاز نمی‌باشد. (قانون ماری‌جوانا فدرال، ۲۰۱۶)<sup>۳</sup> این روند ممنوعیت‌گرایی، در حالی است که براساس گزارش اف بی ای ۷۰۰ هزار نفر از مردم برای ماری جوانا در سال ۲۰۱۴ بازداشت شدند یعنی حدود ۴۵ درصد از کل زندانیان مواد در آمریکا و ۸۸ درصد از بازداشت‌ها برای مالکیت ساده است نه فروش و تولید. با توجه به اختلافی که در سیستم قانون گذاری و قضایی ایالت‌های مختلف و دولت فدرال وجود دارد به نوعی چند دستگی را شاهد هستیم. یعنی آمریکا به عنوان یک کشور مقصد مواد، صرف نظر اینکه مبدا مواد آن از کلمبیا یا افغانستان و... تامین شود، قانون فدرال بر جرم انگاری مواد تاکید دارد، در حالیکه در ایالت‌های مختلف رویه‌های متفاوتی را دنبال می‌کنند که یا قانونمندی مصرف پزشکی/استفاده تفریحی یا جرم زدایی را رویه سیستم‌های خود نموده‌اند.

استراتژی مکزیکی به عنوان متغیر نوع دوم از اوایل قرن بیستم بر رویکرد ممنوعیت‌گرایی بود. و بر جنگ و جرم انگاری کشت و تولید و برداشت ماری جوانا در اواخر دهه ۱۹۸۰ تاکید داشت. (هرناندز، ۲۰۰۹)<sup>۴</sup> بعد از همکاری دولت و سازمانهای قاچاق مواد، کارتل‌های مواد به پلیس محلی و دولتی تکیه می‌کردند (گریسون، ۲۰۰۹)<sup>۵</sup> و دولت در صورت دریافت رشوه از

1 . Cheney

2 . Drug policy alliance

3 . federal marijuana-act

4 . Hernandez

5 . Grayson



سوی سازمان‌های قاچاق مواد<sup>۱</sup> به آنها اجازه فعالیت می‌داد. در سال ۱۹۷۵ مکزیک کمپین ضدکشت مواد را در پیش گرفت و به کارگیری هواپیما برای تخریب محصولات مواد را آغاز نمود. (دن، ۱۹۸۶)<sup>۲</sup> در دوره‌های بعد همچنان بر ممنوعیت و جرم انگاری مصرف مواد تاکید می‌شد به نحوی که درصد بیشتری از بودجه کشور را برای مقابله با مواد اختصاص دادند. در دوره ارنستو زدیو سیاست کنترل مواد مکزیک بیشتر جنبه نظامی پیدا کرد و علیرغم اینکه زیدیو سالهای پس از روی کار آمدنش جرم زدایی و قانونمندی مصرف مواد را پذیرفت ولی از نیروهای هوایی جهت تعقیب پروازهای مواد استفاده نمود (اسپارزا و همکاران، ۲۰۱۲)<sup>۳</sup> براساس قانون کیفری فدرال مکزیک مصوب ۱۹۹۴ مواد دسته بندی شدند و مجازاتها برای تولید، انتقال، قاچاق، فروش و عرضه مواد بین ۱۰ تا ۲۵ سال افزایش یافت. (هرناندز، ۲۰۰۹) این شدت و سیاست سخت گیرانه همچنان ادامه داشت تا در سال ۲۰۰۹ دولت فدرال مکزیک قانونی را تصویب نمود که به موجب آن از میزان اندکی از مواد جرم زدایی گردید و بدین صورت که دارا شدن بیش از ۵۵ گرم ماری جوانا، ۲ گرم تریاک، ۵۰۰ میلی گرم کوکابین، ۵۰ میلی گرم هروئین (قانون مجازات عمومی، ۱۹۸۴)<sup>۴</sup> مجازات خواهد داشت، همچنین مقرر گردید که مجازات معتادان در صورت فروش مواد به کودکان یا مشتریان در نزدیکی مدارس افزایش می‌یابد. مجازاتها و اعمال مضیق قانون برای جرایم مرتبط با مواد منجر به افزایش مهمی در جمعیت زندانیان به طور کلی می‌گردد. اکثریت این زندانیان که اتهامشان مرتبط با مواد است از بخش‌های جامعه کنار گذاشته می‌شوند و آموزش شان محدود و هیچ می‌گردد. در مجموع ۵۰٪ از مردم در زندان برای جرایم مرتبط با مواد به سر می‌برند. (هرناندز، ۲۰۰۹)

### ۳.۱ سیاست‌های کشورهای مبدأ و مقصد مواد؛ گفتمان‌های متناقض

بررسی‌های به عمل آمده از سیاست‌های اتخاذی کشورهای درگیر در زمینه مهار و کاهش سوء مصرف مواد گویای این واقعیت است که رویه کشورهای مختلف در مقابله با مشکل سوء مصرف مواد مخدر از گفتمان یکسانی برخوردار نیست؛ و این تفاوت رویکرد در دوره‌های مختلف زمانی تغییر نموده، پژوهش‌های انجام گرفته بیانگر آن است که در این روند هم از جهت سیستم تقنینی و هم قضایی در کشورهایی همچون کلمبیا و افغانستان به عنوان کشورهای مبدأ و

<sup>۱</sup> . drug trafficking organizations

<sup>۲</sup> . Dan

<sup>۳</sup> . Esparza & others

<sup>۴</sup> . ley General de Salud

تولید کننده مواد شدت عمل کمتری وجود دارد و با توجه به حجم گسترده مواد قوانین تدوینی و به دنبال آن مجازات‌های اعمالی، آسان‌گیرانه‌تر بوده به نحوی که به طور مثال همان طور که در جدول شماره ۱ قابل مشاهده است، مقدار مجاز رایج‌ترین مواد مصرفی در کلمبیا ۱ گرم کوکایین، ۲۰ گرم ماری‌جوانا و ۵ گرم حشیش تعیین شده (قانون ۳۰ کلمبیا، ۱۹۸۶) و در صورت حمل بیش از این مقدار، مجازات را به دنبال خواهد داشت. (قانون مجازات کلمبیا، ۲۰۰۱)<sup>۱</sup> این موضوع در کشور دیگر مبدا مواد یعنی افغانستان شامل مقادیر ۵ گرم هروئین/ کوکایین/ مرفین، ۲۵ گرم تریاک و ۵۰ گرم چرس است و بیش از این مقادیر مستوجب مجازات حبس خواهد بود (قانون کنترل مواد، ۲۰۱۰) این در حالی است که در کشورهای مقصد مواد که در این مقاله به قوانین مکزیک و امریکا پرداخته شده شدت عمل بیشتری صورت می‌گیرد و از جهت وضع قانون و اجرای مجازات سختگیرانه‌تر می‌باشد. بدین صورت که طبق قوانین مواد در مکزیک میزان مصرف مجاز مواد شامل ۵ گرم ماری‌جوانا، ۲ گرم تریاک، ۵۰۰ میلی‌گرم کوکایین می‌باشد. (قانون مجازات عمومی، ۱۹۸۶) و بیش از این مقادیر مجازات حبس خواهد داشت. (قانون مجازات فدرال، ۲۰۰۹)<sup>۲</sup> در امریکا نیز کمتر از ۵۰۰ گرم کوکایین، ۱۰۰ گرم هروئین، ۵۰ کیلوگرم ماری‌جوانا، ۱۰ کیلوگرم حشیش (قانون کنترل مواد)<sup>۳</sup> برای بار اول و دوم مصرف و حمل آن مجازات متفاوت خواهد داشت. طبق گزارش اداره مواد ایالات متحده صرف نظر از ایالاتی که مصرف، تولید، حمل و فروش ماری‌جوانا را قانون مند نموده‌اند و ایالاتی که اجازه مواد را برای مصارف پزشکی و درمانی دارند؛ طبق جدول ۵ گانه انواع مواد، برای مصرف/ خرید/ فروش و تولید مواد نوع اول بالاترین میزان مجازات وجود دارد. (قانون مجازات مواد، ۲۰۱۶)<sup>۴</sup> به دنبال وضع چنین قوانینی مجازات‌ها برای مقادیر بیشتر از حد مجاز نیز شدت کمتری دارد و عملاً آمار زندانیان مرتبط با مواد در کشورهای مبدا کمتر از کشورهای مقصد شده است. این میزان در کلمبیا ۱۷ درصد از کل زندانیان این کشور است (مرکز عمومی زندان‌ها، ۲۰۱۵)<sup>۵</sup> در حالیکه در مکزیک ۵۰ درصد زندانیان متعلق به جرایم مواد هستند. در افغانستان نیز این میزان را ۱۸ درصد برآورد کرده‌اند (اخبار افغانستان، ۲۰۱۶)<sup>۶</sup> اما در امریکا

۱ . código penal colombiano

۲ . Codigo Penal Federal

۳ . controlled substances act

۴ . Federal Trafficking Penalties for Schedules

۵ . Global Prison trends

۶ . Afghanistan news

۴۹٪ زندانیان فدرال و ۱۶.۸٪ زندانیان ایالتی از این دسته‌اند. (مرکز عمومی زندان‌ها، ۲۰۱۵) نهایتاً زندان کمتر، هزینه کمتری را بر دوش دولتهای مربوطه خواهد گذاشت و همان طور که در جدول زیر قابل مشاهده است میزان بودجه اختصاصی دولتها در مقابله با مواد نسبت مبدا به مقصد متفاوت می‌باشد اما به دلیل عدم شفافیت سیستم‌های برخی از دولتها در تخصیص بودجه مواد، نمی‌توان به طور دقیق ذکر نمود که چند درصد از این مبلغ صرف احداث زندان و چند درصد صرف انهدام مزارع می‌گردد. به طور کلی سیستم غالب کشورهای درگیر مواد در حال تغییر و تحول است و صرف نظر از سیستم سختگیرانه یا سهل گیرانه آنها به نوعی تغییر رویکرد را می‌توان مشاهده نمود به طور مثال در بولیوی در سال ۲۰۱۳ جوییدن برگ کوکا به طور قانونی پذیرفته شد. (هال، ۲۰۱۷)<sup>۱</sup> یا در اروگوئه اولین کشور در جهان بود که لایحه قانونمندی تولید و عرضه شاهدانه برای مصارف غیر پزشکی را تصویب نمود. امروزه در کشورهایی همچون امریکا به عنوان کشوری که بزرگترین مصرف کننده مواد به شمار می‌رود و در سالهای ۱۹۷۱ تا ۱۹۹۳ شاهد سه جنگ علیه مواد مخدر بوده (رحمدل، ۱۳۸۶) و از سوی دیگر بر ممنوعیت گرایبی مصرف مواد تاکید می‌شود؛ در برخی ایالتهای آن از ممنوعیت گرایبی به قانونمندی و جرم زدایی از مصرف برخی مواد (مانند کانابیس) تغییر رویه داده‌اند.

به عبارت دیگر گر چه در سطح فدرال همچنان بر ممنوعیت گرایبی تاکید می‌شود اما ایالات-هایی مانند کالیفرنیا، آلاسکا، اورگان، واشنگتن، هاوایی، کلرادو، ماساچوست، نوادا، ورمونت و میشیگان به جرم زدایی از کانابیس پرداخته‌اند.

---

<sup>۱</sup> . Hall

جدول شماره ۱: سیرتقنینی و قضایی مواد مخدر در کشورهای مبدا و مقصد

کشورهای مبدا و مقصد مواد مخدر	میزان مصرف مجاز	درصد زندانیان مواد مخدر	بودجه	مجازات
کلمبیا	ماری جوانا ۲۰ گرم حشیش ۵ گرم کوکائین و مشتقات آن ۱ گرم	۱۷ درصد	۱۴۳ میلیون دلار	ماری جوانا حداکثر ۱۰۰۰ گرم/حشیش حداکثر ۲۰۰ گرم/کوکائین 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 کوکائین ۵۰۰ میلی گرم	۵۰ درصد	۱۷۲ میلیون دلار	ماری جوانا حداکثر ۲۵۰ گرم/حشیش حداکثر ۵ گرم/کوکائین حداکثر ۲۵ گرم/هروئین حداکثر ۱ گرم: ۱۰ ماه تا ۱ سال و ۴ ماه حبس
افغانستان	هروئین امرفین/کوکائین ۵ گرم - تریاک ۲۵ گرم (برای مصارف پزشکی و با مجوز)	۱۸ درصد	۳۷۷ میلیون دلار	هروئین/امرفین/کوکائین کمتر از ۱۰ گرم: ۶ ماه تا یک سال حبس. تریاک: کمتر از ۱۰ گرم: ۲ ماه حبس
امریکا	سیستم فدرال : سیاست تحمل صفر (عدم پذیرش میزان مصرف مجاز مصرف)	۴۹ درصد	۹۵ میلیون دلار	هروئین کمتر از ۱۰۰ گرم: حداکثر ۲۰ سال حبس و جریمه نقدی ۱۵ 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 کوکائین کمتر از ۲۸ گرم: حداکثر ۲۰ سال حبس و ۱۵ میلیون

این رویه در کشورهایی مانند مکزیک، کلمبیا، افغانستان، ایران، پرتغال، بولیوی .. نیز قابل مشاهده است. تغییر در رویه دولت‌ها در مقابله با مواد مخدر نه تنها در مورد کشورهای درگیر مواد مطرح است بلکه در سطح سازمان‌های بین‌المللی و در راس آن سازمان ملل متحد نیز قابل ذکر است. ارکان ملل متحد به ویژه مجمع عمومی سازمان ملل نیز با برگزاری اجلاس‌های ویژه در زمینه مقابله با مواد مخدر گام برداشت که رویه این سازمان نیز در طول برگزاری این نشست‌ها تغییر نمود. به نحوی که در سال ۲۰۱۶ سازمان ملل متحد جهت تجدید نظر در سیاست جهانی مواد مخدر، موافقت نمود. (کمیسیون جهانی سیاست مواد، ۲۰۱۶)<sup>۱</sup> با وجود این تحولات در حوزه مواد، لازم است این مساله مورد بررسی قرار گیرد که میزان مشارکت و واکنش سازمان‌های غیردولتی در این تحولات هم در اسناد بین‌المللی مرتبط با مواد و هم با توجه به سیاست‌های کشورهای درگیر مواد به چه نحو می‌باشد؟

## ۲. مشارکت سازمان‌های غیردولتی، جایگاه اندک علیرغم حضور فعال

امروزه در کنار دولت‌ها، سازمان‌های غیر دولتی نیز در زمینه مقابله با مواد مخدر نقش ایفا می‌نمایند اما مساله مورد بحث این است که میزان و نوع مشارکت این نهادها با توجه به اسناد بین‌المللی مرتبط با مواد و سیاست‌های اتخاذی کشورهای درگیر به چه نحو می‌باشد.

### ۱.۲. مشارکت نهادهای غیردولتی در اسناد بین‌المللی مرتبط با مواد؛ قواعد نرم و سخت

سازمان‌های غیردولتی می‌توانند مقام مشورتی را از اکوسوک جهت مشارکت سیستماتیک با سازمان ملل متحد دریافت نمایند. حقوق و الزامات سازمان‌های غیر دولتی توسط قطعنامه ۳۱/۱۹۹۶ اکوسوک ایجاد گردید. آیین رسیدگی، معیارها، حقوق و الزامات سازمان‌های غیر دولتی از طریق قطعنامه مذکور تعیین گردید. با وجود این مبنای حقوقی در سازمان ملل متحد و تصریح برخی کنوانسیون‌های بین‌المللی از جمله کنوانسیون حقوق کودک، کنوانسیون معلولان و.. به سازمان‌های غیردولتی، باید با تفکیک قواعد نرم و سخت حقوقی وضعیت این نهادها را در هر دو دسته بررسی نمود.

در یک تقسیم بندی کلی روابط دولت‌ها یا براساس انعقاد معاهدات و اسناد الزام آور رسمی شکل می‌گیرد که با طی تشریفات و شرایط شکلی مندرج در متون قانونی تنظیم شده و از نظر حقوقی الزام آور قلمداد می‌شود و یا با استفاده از اسنادی که از نظر حقوقی نیروی الزام

<sup>۱</sup> . Global commission on drug policy

آوری ندارند و اعتبار و قوت اجرایی آنها تنها در عمل بروز می‌کند. این انعطاف و نبود وصف ایجاد الزام حقوقی موجب گردید اسناد اخیر با عنوان حقوق نرم<sup>۱</sup> شناخته شوند و در مقابل، اسناد رسمی براساس وصف جزمیت و لزوم متابعت از آنها به حقوق سخت<sup>۲</sup> مشهور گردند. (شلتون، ۲۰۰۸)<sup>۳</sup> در این راستا، توجه به نقش سازمان‌های غیر دولتی مرتبط با مواد در اسنادی که به عنوان قواعد سخت حقوقی قلمداد می‌شوند از جمله کنوانسیون‌های سه‌گانه مرتبط با مواد<sup>۴</sup> رویکردهای متفاوتی وجود دارد بدین نحو که به طور کلی در کنوانسیون‌های بین‌المللی مواد به جامعه مدنی یا سازمان‌های غیردولتی اشاره نشده است و استثنا آن ماده ۱۴ کنوانسیون ۱۹۶۱ است که مقرر می‌دارد: هیات بین‌المللی کنترل مواد می‌تواند از اطلاعات سازمانهای غیر دولتی بین‌المللی که دارای صلاحیت مستقیم با موضوع و دارای مقام مشورتی با اکوسوک می‌باشند، جهت تعیین اینکه آیا دولت یا سرزمین اجرای مفاد کنوانسیون را نقض نمی‌کند، استفاده نماید. اعلامیه‌های ملل متحد در کنترل مواد به عنوان قواعد نرم حقوقی در اواخر دهه ۱۹۸۰ شروع به شناسایی نقش جامعه مدنی نمودند.

در اعلامیه ۱۹۸۷<sup>۵</sup>، نقش مهم سازمان‌های غیر دولتی علیه سومصرف مواد به رسمیت شناخته شد، و جهت انجام ابتکارات در تقویت تلاش‌هایی در سطح ملی و بین‌المللی تشویق شدند. (استیکویته، ۲۰۱۶)<sup>۶</sup> هر چند که از این دوره تاریخی در اسناد بین‌المللی از جمله اعلامیه ۱۹۸۷ به نقش سازمان‌های غیر دولتی پرداخته شد، ولی در کنوانسیون ۱۹۸۸ اشاره‌ای به نقش این نهادها نگردید؛ و این نقطه ضعف اسناد مذکور است که از نظر تعداد دولت‌های عضو آن جز معاهدات عام محسوب می‌شوند و از بیشترین اعضا برخوردارند. از این دوره به بعد به مرور موضوع سازمان‌های غیر دولتی در اسناد بین‌المللی مطرح شد از جمله در بند ۱۰ اعلامیه سیاسی و قسمت (ب) بند ۴ برنامه اقدام ملل متحد به نقش سازمان‌های مذکور در زمینه مقابله و پیشگیری از مواد پرداخته شد. (جلسما، ۲۰۱۵)<sup>۷</sup> به طور کلی در میان اسناد حقوقی بین‌المللی اعم از قواعد سخت و نرم حقوقی، باید به این مساله توجه نمود که صرف پرداختن به نقش سازمان-

<sup>۱</sup>. Soft Law

<sup>۲</sup>. Hard Law

<sup>۳</sup>. Shelton

<sup>۴</sup>. کنوانسیون واحد ناظر بر مواد مخدر ۱۹۶۱ / کنوانسیون ناظر بر مواد روان گردان ۱۹۷۱ / کنوانسیون سازمان ملل متحد

برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان گردان ۱۹۸۸

<sup>۵</sup>. اعلامیه کنفرانس بین‌المللی قاچاق غیرقانونی مواد ۱۹۸۷

<sup>۶</sup>. stuikyte

های غیردولتی در زمینه کنترل مواد در اعلامیه‌ها و قواعد نرم حقوقی درجه الزام آوری و پایبندی دولتها را به رعایت این قواعد کاهش داده و وجود یک ماده در کنوانسیون ۱۹۶۱ برای رسیدگی به این مساله کفایت نمی‌نماید. با این وجود مجمع عمومی ملل متحد اعلامیه‌های متعددی را در قالب قواعد نرم ارائه کرده و سعی در بالابردن درجه الزام آوری آن از سوی دولتها نموده است.

## ۲.۲ مشارکت با توجه به سیاست‌های دولتهای درگیر مواد

با توجه به جایگاه اندک سازمانهای غیر دولتی در اسناد مرتبط با مواد اعم از قواعد نرم و سخت و نیاز به اصلاح و بازنگری درخصوص موقعیت این سازمانها در اسناد مذکور، این سوال مطرح می‌شود که آیا در عمل نوع و میزان مشارکت این نهادها با توجه به سیاست‌های تقنینی و قضایی کشورها در زمینه مقابله با مواد نیز اندک می‌باشد؟ سازمانهای غیر دولتی متعددی در کشورهای مورد مطالعه در زمینه مواد به فعالیت مشغولند<sup>۱</sup>، اما در این باره چند مساله مطرح است: اول اینکه سیاست‌های تقنینی و در پی آن قضایی سخت گیرانه کشورهای مقصد امکان حضور این بازیگران غیر دولتی را کاهش داده و میزان فعالیت آنها را محدود می‌نماید در حالیکه کشورهای مبدا و رویکرد سهل گیرانه آنها در حوزه مقابله با مواد چه در سطح تقنینی و در پی آن روند قضایی، برای سازمانهای غیر دولتی حضور پر رنگ تری را فراهم می‌نماید.

از سوی دیگر، نوع و میزان مشارکت این سازمانها بسته به شرایط اجتماعی، سیاسی و مذهبی رایج در این جوامع متفاوت است. از جهت مذهبی، سازمانهای غیر دولتی برحسب گرایش یا وابستگی شان به نهادهای مذهبی می‌توانند تکلیف محور یا حقوق محور باشند. برای مثال سازمان‌های وابسته به کلیسا در کشورهای مورد مطالعه، در زمینه درمان اعتیاد تکلیف محورند: به این معنا که مصرف مواد را امری غیر اخلاقی تلقی کرده و تکلیف خود را رهایی مصرف کنندگان از مواد می‌دانند از این رو رویکرد آنان در درمان اعتیاد نیز، پرهیز مدار است اما سازمانهای غیر دولتی عرفی و غیر مذهبی عمدتاً حقوق محور هستند و از این رو ماموریت خود را در دفاع از حقوق معتادان می‌دانند. این حقوق می‌تواند شامل طیفی از انواع حق شود: از رعایت موازین حقوق بشری در زمان دستگیری مصرف کننده توسط پلیس، تا حق دسترسی به سلامت و

<sup>۱</sup> NGO working in drug :1. Colombia:Coporation Caminos/Coporation Hogares Crea de Colombia/ programa la casa/2.Afghanistan:Nejat center/3.Mexico:Centro contra las adicciones (CENCA)/ Centro de integration juvenile.ac/4.The United state: Center for innovative programs/Drug policy foundation/Marijuana policy project foundation and...(report of undcp, 1999)

بنابراین دفاع از گسترش مراکز ارائه دهنده خدمات درمانی به معنادانی که تمایل به ترک دادند. شکل رادیکال حقوق محوری نیز دفاع از حق مصرف مواد است که در قالب پروژه‌هایی مانند اتاق امن مصرف یا اتاق تزریق نمود یافته است. به این ترتیب برحسب اینکه گفتمان مسلط در هر کشوری کدام یک از انواع تکلیف محوری یا حقوق محوری باشد، سازمانهای غیر دولتی آن حوزه نیز آزادی عملکرد و گسترش فعالیت بیشتری دارند و با اثرگذاری بر فرایندهای تقنینی، مانند لابی‌گری کردن با نمایندگان مجلس، سیاست خود را در همان حوزه پیش می‌برند. (موسسه بین‌المللی مواد، ۲۰۱۲)<sup>۱</sup> سوم، به لحاظ سیاسی و اجتماعی، علاوه بر حقوق محوری و تکلیف محوری این سازمانها، نوع نظام حاکمیتی کشورها نیز می‌تواند بر این مشارکت اثرگذار باشد؛ در این راستا دو متغیر حاکمیت و سازمان غیر دولتی نقش ایفا می‌نمایند که اثرگذاری هر کدام بر فعالیت و کارکرد دیگری بدین نحو می‌باشد: در کشورهایی که دارای نظام حکومتی دموکراتیک تر هستند و شاخص آنها با توجه به معیار بین‌المللی در سطح بالایی قرار دارد نقش سازمان‌های غیر دولتی فعال‌تر خواهد بود به نحوی که می‌توانند بر متغیر حاکمیت و سیستم قانونگذاری حوزه مواد اثر گذارند و به نوعی موجب وضع قانون یا مصوبه در این زمینه گردند. در این کشورها نوع مشارکت سازمان‌های غیر دولتی مرتبط با مواد به صورت پایین به بالاست بدین گونه که سازمان‌های مذکور در پایینی‌ترین سطح جامعه و با برگزاری برنامه‌های آموزشی و آگاه‌سازی اقشار جامعه در زمینه کنترل و مقابله با مواد و آسیب‌های ناشی از آن اقدامات مختلفی را انجام می‌دهند و این تلاشها نهایتاً منجر به ورود و نفوذ به لایه‌های تقنینی و قضایی جامعه گردیده و بر تصمیم‌گیری و وضع قانون و در پی آن مجازات‌های اعمالی در خصوص مواد در سطح بالایی اثر می‌گذارند. نمونه عینی آن سیستم حکومتی برخی ایالت‌های امریکا است که سازمان‌های غیر دولتی توانسته‌اند در زمینه قانونمندی یا جرم‌زدایی از برخی از مواد رایج در هر کدام از ایالت‌ها، پارلمان و اذهان عمومی را در جهت تصویب قانون جدید متقاعد نمایند. حتی عملکرد و مشارکت سازمان‌های غیر دولتی در این مناطق توانسته در برخی مواقع موجب راه‌اندازی فرایند شوند تا بتوانند ماده مخدری خاصی را برای مصارف پزشکی یا تفریحی قانونمند نمایند. این درحالی است که در کشورهایی که شاخص دموکراتیک آنها براساس معیارهای بین‌المللی در سطح پایین تری قرار دارد (در این مطالعه به ترتیب کلمبیا، مکزیک و افغانستان) نوع مشارکت این سازمان‌های غیر دولتی ضعیف‌تر و تحت تاثیر مقامات حاکمیتی

<sup>1</sup> . Transnational institute



است. در واقع در این نوع کشورها این پارلمان و سیستم تقنینی کشور است که تعیین می‌نماید سازمانها در چه سطحی و به چه شکلی در زمینه مقابله با مواد مشارکت نمایند، در واقع به تعیین حدود فعالیت‌های آنها می‌پردازد. لازم به ذکر است که هر چند در سیستم ایالتی امریکا بدین گونه است ولی در سیستم فدرال دقیقاً نقطه مقابل آن موضوع مطرح است. در دیگر کشورهای متغیر این نوشتار نیز این روند مشارکت از بالا به پایین می‌باشد. بدین نحو که با توجه به سیستم حاکمیتی کشورهای مورد بحث و پایین بودن میزان دموکراسی در این کشورها، نوع و شکل مشارکت سازمانهای غیردولتی از نظام حاکمیتی به سمت زیرین خود و سازمان‌های غیردولتی است.

رتبه دموکراسی در کشورهای درگیر مواد مخدر <sup>۱</sup>	
۲۱	آمریکا
۵۳	کلمبیا
۶۶	مکزیک
۱۴۹	افغانستان

### ۳. موقعیت سازمان‌های غیر دولتی مرتبط با مواد در ایران

در عرصه مبارزه با مواد مخدر به طور حتم دولت که وظایف سیاست‌گذاری، برنامه ریزی، هدایت، هماهنگی و نظارت را به عهده دارد در اجرا به تنهایی قادر به انجام وظایف خود نخواهد بود و ضروری است از مشارکت فکری، عملی و مالی مردم در قالب تشکلهای سازمان یافته استفاده کند. بیشترین نقش سازمان‌های مردم نهاد در ایران در زمینه درمان معتادان به مواد مخدر می‌باشد. این سازمان‌ها از سال ۸۰ با برنامه مند شدن ستاد مبارزه با مواد مخدر شکل فعالیتشان رسمیت جدیدی گرفته است بویژه که در همان دوران اداره کل امور سازمان‌های مردم نهاد در ستاد مبارزه با مواد مخدر شکل گرفت.

رویکرد حقوق ایران پیش از انقلاب تا سال ۱۳۸۱ رویکردی ملی بود که با تصویب آیین نامه اجرایی و تاسیس فعالیت سازمان‌های غیر دولتی رویکردی بین‌المللی به خود گرفت. تمام سازمان‌های غیر دولتی ملی و بین‌المللی فعال در ایران اعتبار خود را از اصل ۲۶ قانون اساسی ایران می‌گیرند. (ضیایی و پژومان، ۱۳۸۸) به طور کلی رشد فزاینده تاسیس سازمان‌های مردم

<sup>۱</sup>. <https://fa.euronews.com/2018/02/01/economist-intelligence-unit-published-the-democracy-index-2017-iran-afghanistan-low-place>.2019/5/20

نهاد در اواخر دهه ۷۰ شمسی باعث شد تا ضرورت سازماندهی هر چه بیشتر نهادهای جامعه مدنی میان دولتمردان احساس شود. (رمضانی قوام آبادی و شفیع سرشدت، ۱۳۹۱) بند ۹ سیاست‌های کلان مبارزه با موادمخدر با عنوان «اتخاذ تدابیر لازم برای حضور و مشارکت جدی مردم و خانواده‌ها در زمینه‌های پیشگیری، کاهش آسیب و درمان معتادان» که در سال ۸۶ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و استفاده از سازمان‌های مردم نهاد در ماده ۱۵ قانون اصلاحیه مبارزه با موادمخدر مصوب ۱۳۸۹، جایگاه‌های قانونی هستند که سمن-ها بر طبق آن می‌توانند در امور مبارزه با موادمخدر فعالیت کنند. علاوه بر این در جز ۶ بند «ز» ماده ۹۷ قانون برنامه چهارم توسعه به طور خاص به تقویت نقش مردم و سازمان‌های غیر دولتی در امر پیشگیری و مبارزه با اعتیاد اشاره شده است. (خانجانی، ۱۳۹۵)

### ۱.۳. سازمان‌های غیر دولتی مرتبط با مواد: موانع و مشکلات

با وجود مبانی قانونی فوق برای فعالیت سازمانهای غیردولتی، نهادهای مذکور از برخی مشکلات و موانع در مسیر فعالیت خود برخوردارند که می‌توان این موانع را به موانع ساختاری و موانع داخلی خود سازمان دسته بندی نمود که هر کدام در زیر مجموعه خود در بردارنده طیفی از ابعاد مختلف مشکلات می‌باشند. موانع ساختاری شامل موانع سیاسی، اقتصادی و حقوقی می‌گردد که در مانع سیاسی مهمترین چالش آن است که با توجه به اینکه قدرت اصلی در دست دولت است سعی می‌نماید نقش سازمان‌های غیر دولتی را از طریق راه حل-هایی که خود ارائه می‌دهد معین نماید. در برخی موارد در امور آنها به طور مستقیم یا غیر مستقیم مداخله می‌نماید. در بعد حقوقی نیز یکی از نتایج مهم ایران در ارتباط با سازمان‌های غیردولتی، وضعیت نامناسب چنین سازمان‌هایی به موجب قوانین ایرانی که ناشی از کمبود امنیت حقوقی کافی است. همچنین، از لحاظ ساختار تشکیلاتی نیز این نهادها با مشکلاتی مواجه‌اند بدین صورت که براساس قوانین مربوطه حداقل تعداد تشکیل دهنده آن می-بایست ۵ نفر باشد، همچنین تابعیت ایرانی داشتن و وجود دشواری‌هایی برای گرفتن مجوز حقوقی برای فعالیت این سازمانها از دیگر مشکلات تاسیس این نهادها است. (خسروانی و شهسواری فرد، ۲۰۱۶)<sup>۱</sup> از سوی دیگر، فاصله گرفتن از اهداف اصلی /- ضعف در جذب نیروهای فعال /- نداشتن آگاهی و آشنایی اجتماع با سازمان‌های مردم نهاد و نقش آنها/ ضعف در عملکرد

<sup>۱</sup> . khosravani & shahsavari fard

حرفه‌ای/ وجود مشکلات اداری بر سر راه تاسیس سمن‌ها/ ناهماهنگی در مراکز تصمیم‌گیری در حوزه سمن‌ها/ نداشتن امکانات، وسایل، تجهیزات و مکان مناسب/ ضعف در اطلاع‌رسانی/ نبود بودجه کافی، از دیگر مشکلات فعالیت این سازمانها به شمار می‌رود. در طی سالیان گذشته با حمایت‌های ستاد مبارزه با مواد مخدر، سمن‌ها توانسته‌اند تا حدودی نقش و جایگاه خود را به دست بیاورند. لذا پیشنهادهای ذیل برای توانمندسازی و ظرفیت‌سازی در سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در امر درمان معتادان و پیشگیری از اعتیاد می‌تواند کارساز باشد: ایجاد خودباوری در سمن‌ها/ تسهیل روند مراحل تاسیس/ آموزش کادر سمن‌های فعال به صورت عمومی و تخصصی/ ارائه خدمات مشاوره‌ای سمن‌ها با نیروی انتظامی و زندان‌ها در مقابله با مواد/ توانمندی‌سازی اعضای سازمانها از طریق بروزرسانی آموزش‌ها/ افزایش منابع مالی این نهادها. (جزینی و دیگران، ۱۳۹۵) به طور کلی سازمان‌های غیر دولتی مرتبط با مواد در ایران با توجه مبانی قانونی که از آن برخوردارند و با وجود موانع و مشکلاتی که با آن در مقابله با مواد مواجه هستند اما نسبتاً حضور فعالی داشته و نوع مشارکت آنها به صورت بالا به پایین است و این مقامات و سیستم تقنینی و پارلمان کشور است که حدود فعالیت سازمانهای غیر دولتی را به طور گسترده یا محدود مشخص می‌نماید. در سالهای اخیر واکنش سازمانهای غیر دولتی در ایران به نحو گسترده‌ای بوده به طوری که با تلاش‌هایی که در زمینه مقابله با مواد انجام داده‌اند توانسته‌اند بر سیستم تقنینی اثرگذاری نموده و موجب تغییر و اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۶۷ گردیده و اعتیاد به مواد مخدر را از جرم به بیماری تغییر داده و با تغییر مجازات اعدام برای برخی از جرایم مرتبط با مواد از آمار زندانیان مواد بکاهند.

### نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد وضعیت سازمان‌های غیر دولتی با توجه به سیاست‌های کشورهای مبدا و مقصد مواد بنا به شرایط سیاسی، اجتماعی و مذهبی جوامع متفاوت است: در کشورهای کمتر دموکراتیک، سمن‌ها عمدتاً تابع سیاست‌های حاکم هستند و عملاً نقش مجری دارند تا سیاست‌گذار؛ اما در کشورهای دموکراتیک تر سمن‌ها از یک سو با کارزارهای رسانه‌ای و افزایش آگاهی و مطالبات افکار عمومی و از سوی دیگر با لابی‌کردن با نمایندگان مجلس می‌توانند بر کیفیت سیاست‌گذاری اثرگذار باشند. از سوی دیگر در کشورهای سخت‌گیر دامنه عمل سمن‌ها عمدتاً محدود و بیشتر معطوف به مداخلات درمانی پرهیزمدار است اما حوزه عمل سمن‌ها در

کشورهای آسان‌گیر، گسترده‌تر بوده و در برگیرنده خدمات کاهش آسیب نیز می‌باشد. به طور کلی هرچند امروزه چه در حوزه بین‌المللی و چه داخلی نقش سازمان‌های غیردولتی و در نتیجه اثرگذاری روزافزون آنها در حوزه مواد مخدر قابل مشاهده است اما در جهت مولدتر شدن و فعال‌تر گردیدن جایگاه این سازمانها در زمینه مقابله با مواد ذکر این نکات ضروری است:

۱. سازمان‌های غیردولتی به عنوان دماسنج کف جامعه دست اول‌ترین روایت در هر کشور را به قوه مقننه در زمینه تدوین قانون متناسب با اتفاقاتی که در کف خیابان می‌افتد ارایه می‌دهند، چرا که با توجه به حال و روز مردم در جامعه، سیستم مصرف مواد یک سیستم دینامیک و به سرعت در حال تغییر است. به طور مثال زمانی که مجلس در حال بررسی قوانین و مقررات مرتبط با موادی چون تریاک و هروئین است ناگهان ماده جدیدی وارد بازار می‌شود در اینجا سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در زمینه تدوین به روز شدن لوایح قوه قانونگذاری کمک‌کننده باشند. این موضوع در کشورهای درگیر مواد با توجه به نوع سیستم تقنینی و قضایی سخت-گیرانه و سهل‌گیرانه و نیز درجه دموکراسی در این کشورها متفاوت خواهد بود. ۲. سازمان‌های غیردولتی به نظر می‌رسد که به عنوان وکلای جامعه و مطالبه‌گر می‌توانند قوه مجریه را به چالش بکشانند؛ و به نیابت از جامعه در حق دسترسی به سلامت و حق معتادان در دسترسی به خدمات درمانی تلاش‌هایی را به انجام رسانند. سازمانهای غیردولتی می‌توانند با توجه به فعالیت میدانی شان اطلاعات به روز را در اختیار قوه مجریه قرار دهند. ۳. از سوی دیگر با توجه به گزارش‌های ملی و بین‌المللی که از تعداد گروه‌های معتادان وجود دارد، سازمان‌های غیردولتی در جهت حمایت از این گروه و در راستای جلوگیری از تضییع حقوق آنها مثل آزمایش اعتیاد برای اشتغال، تست متادون و... به طور کلی محدودیت در حوزه اشتغال و فعالیت مصرف‌کنندگان و درمانگران اعتیاد تلاش می‌نمایند. (بینازاده، ۱۳۹۶) ۴. باتوجه به پیشینه دو رژیم دیرپای سازمان ملل متحد در حوزه حقوق بشری مواد و قواعد بین‌المللی کنوانسیون‌های مواد و اختلاف میان این دو مورد؛ یک بحث همیشه در جریان بوده و آن اینکه دولتها به بهانه شاخص‌های موفقیت‌شان، فاکتورهای حقوق بشری را زیرپا گذاشته و سعی در هماهنگی با مفاد کنوانسیون‌ها می‌نمایند. سازمان‌های غیردولتی در این باره نیز می‌توانند بازوی نظارتی و پایش برای سازمان ملل از طریق گزارش دهی به موقع باشند. این در حالی است که سازمان ملل مرتباً با کمیسیون مواد مخدر جلسه برگزار می‌نماید و سعی در نظارت بر رعایت مفاد کنوانسیون‌های مرتبط با مواد از سوی کشورها را بدون توجه یا با کمترین توجه به موازین

حقوق بشری دارد که این خود به منزله زیرپا گذاشتن ارزش‌های حقوق بشری است. به نظر می‌رسد دولتها به تنهایی ابزارهای مناسبی جهت گزارش دهی واقعیت موجود نباشند و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند با پایش رعایت شاخص‌های حقوق بشری مواد در سطح هر کشور و در سطح بین‌المللی نقشی فعال ایفا نمایند. مانند تلاش سازمان غیر دولتی تولد دوباره در ایران که در زمینه تغییر سیستم تقنینی و قضایی حوزه مواد مخدر و کاهش آمار زندانیان مواد به نحوی مطلوبی عمل نموده است. (گزارش جهانی مواد، ۲۰۱۴)<sup>۱</sup>

---

<sup>1</sup> . Report of a GDPO

## منابع فارسی

### کتب

- بینزاده، فاطمه (۱۳۹۰)، نقش UNODC در مبارزه با مواد مخدر در ایران و جهان، تهران، چاپ اول
- رحمدل، منصور (۱۳۸۶)، سیاست جنایی ایران در قبال جرایم مواد مخدر، انتشارات سمت، چاپ اول
- مرتضوی قهی، علی (۱۳۸۲)، قاچاق بین‌المللی مواد مخدر و حقوق بین‌الملل، دبیرخانه ستاد مبارزه با مواد مخدر، تهران، چاپ اول

### مقالات

- بینزاده، فاطمه (۱۳۹۶)، حقوق شهروندی و معتادان، مجموعه مقالات اولین کنگره حقوق شهروندی با رویکرد فرهنگی، تهران، شماره اول
- خانجانی، اسماعیل (۱۳۸۸)، نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در پیشگیری از اعتیاد، سازمان بهزیستی
- سید یاسر ضیایی، سید هادی پژومان (۱۳۸۸)، وضعیت سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی در حقوق بین‌الملل و حقوق ایران، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۵
- علیرضا جزینی، منصور تقوی، غلامعلی مالدار (۱۳۹۵)، نحوه بهبود عملکرد سازمان‌های مردم‌نهاد در مبارزه با مواد مخدر، فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات امنیت اجتماعی، شماره ۴۸
- فلاحی، احمد (۱۳۹۴)، اصل ضرورت در جرم‌انگاری و محدودیت‌های وارد بر دخالت کیفری در مصرف مواد مخدر، پژوهشنامه حقوق کیفری، شماره ۱۱
- محمد حسین رضائی قوام آبادی، جعفر شفیعی سردشت (۱۳۹۱)، آسیب‌شناسی طرح ناظر بر تاسیس، فعالیت و نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۸

### پایان نامه

- صادقی، احمد رضا (۱۳۸۹)، بررسی تطبیقی سیاست جنایی ایران و افغانستان در قبال جرایم مواد مخدر، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد

- نظامنامه جزای عمومی افغانستان (۱۳۰۲)
- قانون مبارزه با مسکرات و مواد مخدر و کنترل آن، (۱۳۸۹)

## English Resources

### Books

- Cheney Timothy and Hooper s.Adrian,Choopers guide,(2015), **A history of drug prohibition and a prediction for its abolition and replacement**,united state.
- Drug Policy Alliance(2016),**Why is marijuana decriminalization not enough?** ,New York
- Esparza, Diego & Ugues Jr.,Antonio & Hernandez ,Paul,(2012),**The History Of Mexican Drug Policy**, the annual meeting of the Western Political Science Association
- Global commission on drug policy,(2016),**about us-mission-and history**, Geneva, Switzerland
- Global prison trends,(2015), **special focus: drug and imprisonment**,united kingdom,penal reform international.
- Hernandez,Ana paula ,2009,**Drug legalization and the prison situation in mexico**,Systems overload,transnatinal institute,Washington office on latin Americ
- International drug policy consortium,(2015),**health poverty action,drug policy and the sustainable development goals**,London
- Mejia, Daniel, (2016),**Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs**,foreign policy
- Sacco ,Lisa N.,(2014),**Drug Enforcement in the United States:History, Policy, and Trends Analyst**, in Illicit Drugs and Crime Policy
- Stuikyte,Raminta,(2016),**The role of civil society in the international debate on drug policies**,Graduate institute.
- Transnational institute(2012),**about drug law reform in mexico**,whashengton DC
- Transnational institute(2012),**about drug law reform in Colombia** , whashe-  
ngton DC
- Uprimny Yepes, Rodrigo & Esther Guzmán, Diana,(2011), **Drug policy and the prison situation in Colombia**, Systems overload-Drug laws and prisons in Latin America
- United Nations International Drug Control Programme Vienna International Centre (1999),**Directory of non-governmental organizations working in drug demand reduction**,Vienna

### Articles

- Dan, Williams(1986),**López Portillo Denies He Became Rich as President.** Los Angeles Times Articles
- Grayson, George W,(2009),**México : Narco-Violence and a Failed State?** Transaction Publishers, European Review of Latin American and Caribbean Studies, No. 89
- L. Shelton, Dinah, (2008), **Soft Law**, The George Washington University Law School, Public and Legal Theory Work Paper, No. 322
- López Daza ,Germán Alfonso & Carlos Fernando Gómez García,(2017), **The Legalization through Judicial Ways of the Consumption of the Personal Drug Dose: Is It a Challenge to the Democratic System Latin America?**, Asian Journal of Social Science Studies; Vol. 2, No. 1.

### Document

- Afghanistan national budget decree,(2016)
- Advancing legal medical marijuana therapeutics and research,(2017), “federal marijuana law”,okland
- counter narcotics law,(2010)
- Commission on narcotic drug report,(2015)
- Controlled Substances Act, Title 21 - Food And Drugs, Chapter 13 - Drug Abuse, Prevention And Control,Subchapter I - Control And Enforcement.
- código penal colombiano(ley 599 de 2000)
- 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
- Estatuto nacional de dragas(2012),artículo 9
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
- International narcotic control strategy,(2017)
- LEY GENERAL DE SALUD, Publicada en el DOF el 7 de febrero de 1984, Última reforma publicada en DOF 16 de diciembre de 2016
- LEY 30 DE 1986,(Enero 31),Reglamentada por el Decreto Nacional 3788 de 1986
- ley General de Salud,(1984)
- Federal Trafficking Penalties for Schedules I, II, III, IV, and V (except Marijuana)
- Ministry of counter narcotic,(2011) law enforcement policy
- Ministry of counter narcotic,news,(2014)
- Report of regional consultation of civil society organizations towards ungass,(2016)
- Report of a GDPO/ICHRDP/TNI/WOLA Expert Seminar,(2014), INTERNATIONAL LAW AND DRUG POLICY REFORM, Washington, D.C.



### Site

- Hall, wayne, (2017), **The future of the international drug control system and national drug prohibition**", society for the study of addiction, doi: 10. 11 11/add.13941
- Jelsma, Martin, (2011), **The Development of International Drug Control**, Legislative Reform of Drug Policies, 110..Institute. [https://www.tni.org/ files/publicationdownloads/background\\_memo\\_november\\_ungass\\_2016\\_final](https://www.tni.org/files/publicationdownloads/background_memo_november_ungass_2016_final)
- Khosravi & Shahsavari fard, (2016), **Non-Governmental Organizations and the Barriers of their efficiency in iran (after 1979)**, Open journal of Political Science, 6, 191-205. published online april in SciRes. <http://www. Scirp .org/ journal/ojps> <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2016.62019>
- <http://www.nejat.org.af/>