มาตรการทางกฎหมายในการปลูกและการใช้กัญชา: กรณีประเทศอุรุกวัย*

LEGAL MEASURES FOR THE CULTIVATION AND USE OF MARIJUANA: URUGUAY

พลัฐวัษ วงษ์พิริยชัย
Plutthawus Vongpiriyachai
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State, Thailand
E-mail: jus.bonjus@gmail.com

บทคัดย่อ

กัญชาเป็นพืชเสพติดชนิดหนึ่ง มีชื่อทางวิทยาศาสตร์ว่า Cannabis Sativa subsp. Indica (Lam.) ซึ่งให้ทั้งคุณประโยชน์และโทษในขณะเดียวกัน ซึ่งจากรากฐานทางประวัติศาสตร์พบว่า กัญชาอยู่คู่มนุษยชาติมาอย่างยาวนานตั้งแต่ยุคโบราณก่อนสมัยคริสตกาล มีการปลูกและใช้กัญชามาอย่างยาวนาน เริ่มตั้งแต่การใช้เส้นใยในการทำสิ่งทอ ใช้บริโภคเป็นอาหาร เป็นยารักษาโรค ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา รวมทั้งใช้เสพเพื่อนันทนาการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของมนุษย์มาตั้งแต่โบราณกาลทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ แต่โดยที่อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ.1961 (The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ จัดให้กัญชาเป็นยาเสพติดหรือสารเสพติด ประเภทที่ 1 และกำหนดให้รัฐภาคีสามารถนำไปใช้ประโยชน์เฉพาะวัตถุประสงค์ทางการแพทย์และในทางวิทยาศาสตร์ได้ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่อนุสัญญากำหนด ไม่ว่าจะเป็นการเพาะปลูก การแปรรูป นำเข้า ส่งออกหรือแจกจ่าย โดยไม่รวมถึงการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการนันทนาการ (Recreational Use)

ประเทศอุรุกวัย (Uruguay) เป็นประเทศแรกในโลกที่ออกกฎหมายกำหนดให้กัญชามีสถานะที่ถูกกฎหมายและสามารถใช้กัญชาเพื่อสันทนาการได้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เป็นเวลากว่าเก้าปีแล้ว โดยกฎหมาย Ley No. 19.172 อนุญาตให้ประชาชนสามารถปลูกกัญชาได้

* Received 09 July 2022; Revised 27 July 2022; Accepted 21 August 2022

ครัวเรือนละหกต้น บุคคลอายุเกินกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์สามารถขึ้นทะเบียนผู้เสพกัญชาได้ และสามารถซื้อขายกัญชาได้โดยผ่านร้านขายกัญชาที่ได้รับอนุญาต จึงสมควรที่จะมีการศึกษาและถอดบทเรียนการใช้กัญชาเพื่อการบริโภคในประเทศอุรุกวัยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการควบคุมการปลูกและใช้กัญชาเพื่อการบริโภคให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, กัญชา, การบริโภค

Abstract

Marijuana is an addictive plant. Its scientific name is Cannabis Sativa subsp. Indica (Lam.), which provides both benefits and harm at the same time. which from the historical foundation found that Marijuana has been with mankind for a long time since pre-Christian times. Marijuana has been cultivated and used for a long time. starting from the use of fibers in making textiles consume as food as a medicine perform religious rituals including recreational use**.** Which has been part of the culture and way of life of humans since ancient times, both in Thailand and abroad. but with The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961**.** Which is international law Classify marijuana as a Class I drug or addictive substance and require States parties to use it for specific medical and scientific purposes under the conditions and criteria established by the Convention. be it cultivation, processing, import, export or distribution. This does not include use for recreational purposes. (Recreational Use)

Uruguay was the first country in the world to legalize marijuana for recreational use since 2013. It's been more than nine years since 2013. By law Ley No. 19.172 allows residents to grow up to six marijuana plants per household. Anyone over the age of eighteen can register as a marijuana user. And cannabis can be traded through a licensed marijuana shop. Therefore, it is expedient to study and take lessons on the use of marijuana for consumption in Uruguay as a guideline for controlling the cultivation and use of marijuana for consumption appropriately and in accordance with the Thai context.

Keywords: Legal Measures, Marijuana, Consumption

บทนำ

โดยที่สถานการณ์กัญชาในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากเดิมที่มองว่ากัญชาเป็นยาเสพติดให้โทษชนิดรุนแรงในระดับเดียวกันกับเฮโรอีน โดยอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) จัดให้เป็นยาเสพติดหรือสารเสพติด ประเภทที่ 1 (Schedule 1) และพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1972 (The 1972 Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) กำหนดให้รัฐภาคีสามารถนำไปใช้ประโยชน์เฉพาะวัตถุประสงค์ทางการแพทย์และวิทยาศาสตร์ได้ภายใต้เงื่อนไขที่อนุสัญญากำหนดเท่านั้น โดยมิให้มีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการนันทนาการ (Recreational Use) (The Single Convention on Narcotic Drugs United Nations Development Program, 2015) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีงานวิชาการและผลการวิจัยบ่งชี้ถึงสรรพคุณและคุณประโยชน์ของกัญชาอย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ส่งผลให้มุมมองเกี่ยวกับกัญชาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก หลายประเทศทั่วโลกหันมาให้ความสำคัญและเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์จากกัญชามากยิ่งขึ้น รวมทั้งองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้เสนอให้องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ปรับเปลี่ยนการควบคุมกัญชา ซึ่งคณะกรรมาธิการยาเสพติดแห่งสหประชาชาติ (The Commission on Narcotic Drugs : CND) ได้พิจารณาตามที่องค์การอนามัยโลก (WHO) เสนอแล้ว มีมติให้ถอดกัญชาออกจากรายชื่อสารควบคุมในระดับสูงสุดของอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. 1961 แต่ยังคงอยู่ในรายชื่อสารควบคุมที่อนุญาตให้ใช้ทางการแพทย์ของอนุสัญญาฯ การลดระดับการควบคุมกัญชาในครั้งนี้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ได้มากยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, 2563) ประเทศแรกที่มีการอนุญาตให้ประชาชนสามารถใช้กัญชาเพื่อการบริโภคและเพื่อนันทนาการได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย คือ ประเทศอุรุกวัย โดยกฎหมาย Ley No. 19.172 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ซึ่งก่อนที่จะมีกฎหมาย Ley No. 19.172 นั้น กัญชาในประเทศอุรุกวัยถือว่าผิดกฎหมายและมีโทษตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายยาเสพติดเกี่ยวข้องกับสารเสพติดและสารออกฤทธิ์ทางจิต ในประเทศอุรุกวัยประสพปัญหาการค้ายาเสพติดผิดกฎหมายและอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด รวมทั้งปัญหาด้านสุขภาพของผู้เสพกัญชาเนื่องจาก

การใช้กัญชาคุภาพต่ำ รัฐบาลอุรุกวัยจึงมีนโยบายให้มีการปลูกและการซื้อขายกัญชาอย่างถูกกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อกำจัดเครือข่ายค้ายาเสพติดและอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ผู้เสพได้ใช้กัญชาที่มีคุณภาพโดยการปลูกใช้เองหรือจากผู้ผลิตกัญชามืออาชีพ ซึ่งผ่านมาเป็นระยะเวลาเก้าปีแล้วที่ประเทศอุรุกวัยอนุญาตให้ประชาชนสามารถปลูกและใช้กัญชาได้ทั้งทางแพทย์และสันทนาการ มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปลูกและการใช้กัญชาอย่างชัดเจน สามารถควบคุมกัญชาและเก็บภาษีจากกัญชาได้ ภายใต้กฎหมาย Ley No. 19.172 ถือว่าประสบผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหากัญชาและการบังคับใช้กฎหมายกัญชาดังกล่าว จึงสมควรที่จะมีการศึกษาและถอดบทเรียนรูปแบบและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้กัญชาในประเทศอุรุกวัยเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้กัญชาประเทศไทยให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษชื่อ A.V. Dicey (1835 - 1922) ได้เขียนตำรา “Introduction to the Study of the Law of the Constitution (1885)” ซึ่งเป็นตำราที่นักกฎหมายในประเทศอังกฤษใช้อ้างอิงในการอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม โดย Dicey มองว่า หลักนิติธรรมสัมพันธ์กับอำนาจของรัฐสภา และหลักนิติธรรมจะต้องมีเนื้อหาสาระสำคัญ คือ ทุกคนย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่ว่าจะชนชั้นใด ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) และบรรดาศาลทั้งหลาย (ordinary courts) ก็จะต้องพิจารณาพิพากษาตามบทกฎหมายดังกล่าว รวมถึงการกระทำทั้งหลายของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ต้องไม่ทำการล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจ ถ้ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการขัดกฎหมาย ก็ต้องถูกฟ้องต่อศาลได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่มีสิทธิพิเศษเหนือกว่าราษฎรได้ อันจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey มุ่งเน้นให้ฝ่ายบริหารต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย (Dicey, A.V., 1885) นอกจากนี้ Fuller เห็นว่า กฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้สามารถแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ (Fuller, L. L., 1969) ซึ่งการที่

ประเทศอุรุกวัยได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกัญชานั้นก็เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดและให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง เป็นไปตามแนวคิดของ Fuller ดังกล่าว

2. แนวคิดกฎหมายสังคมวิทยา (The Sociological of Law) โดยออกุสต์ คองต์ (Auguste Comte) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส (1798 - 1857) เป็นผู้เริ่มแนวคิดทางสังคมวิทยาคนแรก โดยคองต์ ได้กำหนดคำว่า “สังคมวิทยา” (sociology) ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ 1839 โดยมีความหมายว่า เป็นศาสตร์แห่งสังคม ศึกษากระบวนการและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลทำให้คนในสังคมมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งคองต์ ได้แบ่งปรัชญาออกเป็นสามยุค ได้แก่

1) ยุคเทววิทยา (Theological Stage) ยุคนี้กฎหมายไม่ค่อยจะมีความสำคัญ เพราะปรัชญาสมัยนี้เป็นเรื่องของสิ่งนอกเหนือธรรมชาติ (Supernatural)

2) ยุคอภิปรัชญา (Metaphysical Stage) ยุคนี้ปรัชญากฎหมายเริ่มเป็นรูปร่างขึ้น เริ่มแสดงมุมมองเกี่ยวกับบทบาทของกฎหมายที่มีต่อสังคมมากขึ้น

3) ยุคปฏิฐานนิยม (Positvistic Stage) ยุคนี้กฎหมายเริ่มมีลักษณะทางวิทยาศาสตร์ยิ่งขึ้น การจัดทำ การตีความ และการใช้กฎหมายเริ่มสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมมากขึ้น

ปรัชญากฎหมายที่นำเอาแนวคิดของคองต์มาประยุกต์กับทางกฎหมายที่เด่นชัดที่สุด คือ เยียริ่ง (Jhering) และเพาด์ (Roscoe Pound) โดยเพาด์ เห็นว่า กฎหมายคือเครื่องมือที่สำคัญที่สุดของสังคม เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมพัฒนาไปข้างหน้าได้ แนวคิดนี้เน้นหน้าที่ของกฎหมายของสังคมเรียกว่า “Theory of social function Law” หรือ “Theory of social engineering” (Roscoe Pound, 1912) นอกจากนี้ สำนักนี้ยังมีความเห็นว่า การจัดทำกฎหมายต้องตามให้ทันสังคม โดย Roscoe Pound นักนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เสนอทฤษฎีวิศวกรรมสังคม (Social Engineering Theory) มองว่า ภารกิจของนักกฎหมายต้องจัดระบบผลประโยชน์ในสังคม ได้แก่ ผลประโยชน์ปัจเจกชนน (Individual interests) ผลประโยชน์มหาชน (Public interest) และผลประโยชน์สังคม (Social Interest) ให้สมดุลและลงตัว โดยใช้กลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมในสังคม เป็นวิศวกรรมสังคมที่มุ่งสร้างสังคมให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคม (สมยศ เชื้อไทย, 2559) ซึ่งการที่ประเทศอุรุกวัยได้มียกร่างกฎหมายเกี่ยวกับกัญชานั้นก็มุ่งสร้างโครงสร้างสังคมให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคม เป็นไปตามแนวคิดของ Pound ดังกล่าว

3. ทฤษฎีการขนานนาม (Stigmatization) เห็นว่า การที่พฤติกรรมหรือสถานการณ์ใดจะได้ชื่อว่าเป็นปัญหาทางสังคมหรือเป็นพฤติกรรมที่ไม่ดีก็ต่อเมื่อมีการตั้งชื่อหรือมีการขนานนามให้เป็นเช่นนั้น โดยผู้ขนานนามนั้นมักจะเป็นผู้มีอำนาจทำให้การขนานนามชื่อดังกล่าวเป็นที่แพร่หลายและได้รับการยอมรับจากสาธารณชน เช่น กรณีกัญชาถูกขนานนามให้เป็นยาเสพติดที่ก่อให้ผลเสียหรือโทษอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย และเป็นภัยต่อสังคม ซึ่งตามทฤษฎีนี้ ปัญหาอาชญากรรม คือ การกำหนดกฎหมายว่าการกระทำใดเป็นอาชญากรรม หากไม่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้วอาชญากรรมนั้นก็ไม่มี เช่น การที่กัญชาถูกขนานนามว่าเป็นยาเสพติดให้โทษ จึงมีการออกกฎหมายให้กัญชาเป็นยาเสพติดให้โทษและเป็นอาชญากรรมที่ต้องปราบปรามให้สิ้นซากเพื่อมิใช้เป็นภัยต่อสังคม เป็นต้น (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561)

4. แนวคิดนิติศาสตร์เชิงสภาพความเป็นจริง (Sociology of Law) เห็นว่า กฎหมายต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งต้องมีการพิจารณาสภาพการบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงว่า สอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมในขณะนั้นหรือไม่อย่างไร การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร และสามารถบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายได้หรือไม่อย่างไร (Law in Books VS Law in Action) เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้กัญชาเป็นยาเสพติด สอดคล้องกับสภาพบริบททางสังคมในปัจจุบันแล้วหรือไม่อย่างไร (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561)

5. ทฤษฎีการกำหนดความผิดทางอาญา (Criminalization) เห็นว่า การพิจารณาว่าการกระทำใดควรจะถูกกำหนดให้เป็นอาชญากรรมหรือเป็นความผิดในทางอาญา อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของขอบเขตในการกำหนดความผิดทางอาญาเพื่อป้องกันไม่มีมาตรการทางกฎหมายอาญามากเกินความจำเป็น (Overcriminalization) ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ของขอบเขตในการกำหนดความผิดทางอาญา เช่น ไม่กำหนดความผิดทางอาญาโดยที่ไม่ก่อประโยชน์ต่อสังคม หรือไม่กำหนดความผิดทางอาญาในลักษณะที่รัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้หรือบังคับใช้ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดความผิดทางอาญาโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561)

6. ทฤษฎีการลดโทษของอาชญากรรมหรือความผิดทางอาญา (Depenalization) เห็นว่า การพิจารณาว่าการกระทำใดควรจะถูกกำหนดให้เป็นอาชญากรรมหรือเป็นความผิดในทางอาญา อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของขอบเขตในการกำหนดความผิดทางอาญาเพื่อป้องกันไม่มีมาตรการทางกฎหมายอาญามากเกินความ

จำเป็น (Overcriminalization) ประกอบด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ของขอบเขตในการกำหนดความผิดทางอาญา เช่น ไม่กำหนดความผิดทางอาญาโดยที่ไม่ก่อประโยชน์ต่อสังคม หรือไม่กำหนดความผิดทางอาญาในลักษณะที่รัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้หรือบังคับใช้ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ดังนั้น มาตรการที่มุ่งลดโทษอาชญากรรมควรหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุก โดยนำวิธีการลงโทษแบบอื่นมาใช้แทน (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561)

7. ทฤษฎีการลดทอนความเป็นอาชญากรรมหรือความผิดทางอาญา (Decriminalization) เห็นว่า การลดทอนหรือถอดถอนการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงออกจากการเป็นความผิดในทางอาญา โดยไม่ต้องดำเนินคดีทางกระบวนการยุติธรรม แต่ให้รับโทษทางปกครองหรือทางบริหารแทน (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561)

8. หลักทฤษฎีกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) เห็นว่า กฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นและใช้บังคับในบ้านเมืองนั้นเป็นกฎหมายที่แท้จริงและมีความสมบูรณ์ในตัวเอง ไม่มีกฎหมายอื่นเหนือกว่ากฎหมายบ้านเมือง ซึ่งทฤษฎีนี้มีหลักการสำคัญ ได้แก่ 1) กฎหมายเป็นเรื่องของคำสั่งของรัฐ โดยรัฐเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด กฎหมายของรัฐจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่สุดไม่มีกฎหมายอื่นเหนือกว่า ซึ่งเป็นเรื่องของเจตจำนงของรัฐหรือผู้มีอำนาจ มิใช่เป็นเรื่องของความดีชั่วหรือถูกผิดในตัวเอง เพราะกฎหมายเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจเหนือกว่าสามารถที่จะบังคับให้ผู้อยู่ใต้อำนาจจำยอมต้องปฏิบัติตามได้ และ 2) กฎหมายเป็นเรื่องเจตจำนง (Will) ของมนุษย์ ไม่ใช่เรื่องเหตุผลของมนุษย์ เป็นเรื่องของรัฐหรือผู้มีอำนาจที่จะสั่งอย่างไรก็ได้ และถ้ามีการฝ่าฝืนก็มีอำนาจลงโทษได้ กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมเสมอ เป็นหลักเกณฑ์ที่แยกออกจากศีลธรรมและความยุติธรรมตามธรรมชาติโดยเด็ดขาด แต่เป็นความยุติธรรมตามกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นเรื่องของรัฐหรือผู้มีอำนาจที่จะสั่งอย่างไรก็ได้ และถ้าหากฝ่าฝืนก็มีอำนาจลงโทษ (สมยศ เชื้อไทย, 2559)

การปลูกและการใช้กัญชาในประเทศอุรุกวัย

ประเทศสาธารณรัฐบูรพาอุรุกวัย มีชื่อเรียกทางการว่า “ประเทศสาธารณรัฐบูรพาอุรุกวัย” อยู่ทางตอนใต้ของทวีปอเมริกาใต้ มีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณประชาธิปไตย (Constitutional Republic) โดยฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้าคณะรัฐบาล รวมถึงเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี แต่ต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภา ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งในคราวเดียวกัน วาระการดำรง

ตำแหน่ง 5 ปี โดยไม่สามารถดำรงตำแหน่งวาระติดต่อกันได้ ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นแบบระบบ 2 สภา (Asamblea General) ประกอบด้วย 1) Camara de Senadores จำนวน 30 ที่นั่ง สมาชิกมาจากการเลือกตั้งในระบบคะแนนนิยม วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยรองประธานาธิบดีมีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียง 2) Chamber of Representatives หรือ Camara de Representantes จำนวน 99 ที่นั่ง สมาชิกมาจากการเลือกตั้งในระบบคะแนนนิยม วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และฝ่ายตุลาการ มีศาลฎีกา (Supreme Court) ผู้พิพากษาได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดีและสภานิติบัญญัติเป็นผู้แต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง 10 ปี ส่วนระบบกฎหมาย เป็นระบบประมวลกฎหมาย มีรากฐานมาจากประมวลกฎหมายของสเปน

ประเทศอุรุกวัย (Uruguay) เป็นประเทศแรกในโลกที่ออกกฎหมายกำหนดให้กัญชามีสถานะที่ถูกกฎหมายและสามารถใช้กัญชาเพื่อสันทนาการได้ โดยกฎหมาย Ley No. 19.172 โดยกฎหมาย Ley No. 19.172 สามารถกระทำได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งเน้นการควบคุมจากรัฐบาล โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ ควบคุมการผูกขาดของกัญชาโดยภาครัฐแทนที่จะเป็นองค์กรอาชญากรรม เพื่อปรับปรุงความมั่นคงของประเทศและลดการก่ออาชญากรรม และมีความมุ่งหมายที่จะนำกัญชาออกมาจากตลาดยาเสพติดชนิดอื่น ๆ ที่มีความรุนแรงมากกว่า (Presidencia, 2014) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2013 และกำหนดให้ควบคุมการส่งออก นำเข้า เพาะปลูก ผลิต และจำหน่ายกัญชา ต้องผ่าน IRCCA (Instituto de Regulación y Control da Cannabis) (มาตรา 2) โดยสรุปมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปลูกและการใช้กัญชาของประทศอุรุกวัยได้ ดังนี้

1. การปลูกและการครอบครองกัญชา กฎหมาย Ley No. 19.172 อนุญาตให้ประชาชนสามารถปลูกกัญชาได้ครัวเรือนละ 6 ต้น แต่ต้องเป็นสายพันธุ์ที่รัฐกำหนดเท่านั้น (มาตรา 2) โดยผู้ขออนุญาตปลูกได้ต้องมีอายุเกินกว่า 18 ปีบริบูรณ์ โดยจำกัดปริมาณการครอบครองเพื่อการเสพได้ไม่เกิน 40 กรัมต่อคนส่วนการครอบครองเพื่อการบริโภคหรือเพื่อการรักษาโรคมิได้จำกัดจำนวนไว้ชัดเจน แต่มีการจำกัดการขายของร้านที่ได้รับอนุญาตมิให้มีการขายให้กับบุคคลอายุเกินกว่า 18 ปี หนึ่งคนต่องไม่เกิน 10 กรัมต่อสัปดาห์ หรือ 40 กรัมต่อเดือน (ธนัทเทพ เธียรประสิทธิ์, 2562) อันจะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศอุรุกวัยเป็นไปตามหลักนิธิธรรม (The Rule of Law) ที่เห็นว่า กฎหมายนั้นต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ต้องให้สามารถแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ (Fuller, L. L., 1969) และตามแนวคิดกฎหมายสังคมวิทยา (The Sociological of Law) ที่เห็นว่า การ

จัดทำกฎหมายต้องตามให้ทันสังคมเพื่อสร้างโครงสร้างสังคมให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Roscoe Pound, 1912)

2. การใช้กัญชาเพื่อบริโภค กฎหมาย Ley No. 19.172 มิได้กำหนดห้ามมิให้ประชาชนใช้กัญชาเพื่อการบริโภคแต่อย่างใด ประชาชนจึงสามารถใช้กัญชาเพื่อการบริโภคได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับบริบทสภาพสังคมที่มีการใช้กัญชาเพื่อการบริโภคมาแต่ยุคดั้งเดิม เป็นไปตามแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสภาพความเป็นจริง (Sociology of Law) ที่เห็นว่า สภาพการบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงว่าสอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมในขณะนั้นหรือไม่อย่างไร (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561) และแนวคิดกฎหมายสังคมวิทยา (The Sociological of Law) ที่เห็นว่า การจัดทำกฎหมายต้องตามให้ทันสังคมเพื่อสร้างโครงสร้างสังคมให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Roscoe Pound, 1912)

3. การใช้กัญชาเพื่อรักษาโรค กฎหมาย Ley No. 19.172 กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้กัญชาเพื่อการรักษาโรคได้โดยไม่จำกัดเงื่อนไข ซึ่งสอดคล้องกับสภาพสังคมของประเทศอุรุกวัยที่มีการใช้กัญชาเป็นยารักษาโรคมาแต่ยุคสมัยดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน อันจะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสภาพความเป็นจริง (Sociology of Law) ที่เห็นว่า สภาพการบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงว่าสอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมในขณะนั้นหรือไม่อย่างไร (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561) และแนวคิดกฎหมายสังคมวิทยา (The Sociological of Law) ที่เห็นว่า การจัดทำกฎหมายต้องตามให้ทันสังคมเพื่อสร้างโครงสร้างสังคมให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Roscoe Pound, 1912)

4. การใช้กัญชาเพื่อนันทนาการ กฎหมาย Ley No. 19.172 กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปสามารถใช้กัญชาเพื่อนันทนาการได้ โดยต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้เสพ จะเห็นได้ว่า มาตรการควบคุมการใช้กัญชาเพื่อนันทนาการของประเทศอุรุกวัย เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้กัญชาเพื่อนันทนาการได้โดยจำกัดอายุและต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้เสพ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพสังคมของประเทศอุรุกวัยที่ประชาชนมีความต้องการใช้กัญชาเพื่อนันทนาการ อันจะสอดคล้องกับแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสภาพความเป็นจริง (Sociology of Law) ที่เห็นว่า สภาพการบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงว่าสอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมในขณะนั้นหรือไม่อย่างไร (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561) และแนวคิดกฎหมายสังคมวิทยา (The Sociological of Law) ที่เห็นว่า การจัดทำกฎหมายต้องตามให้ทันสังคมเพื่อสร้างโครงสร้างสังคมให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Roscoe Pound, 1912)

5. การขายหรือจำหน่ายกัญชา กฎหมาย Ley No. 19.172 กำหนดให้ประชาชนสามารถขายหรือจำหน่ายกัญชาได้ แต่ต้องเป็นร้านที่ได้รับอนุญาตให้ขายหรือจำหน่ายเท่านั้น และจะขายหรือจำหน่ายให้บุคคลที่ซื้อได้หนึ่งคน 10 กรัมต่อสัปดาห์ หรือ 40 กรัมต่อเดือน อันจะเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับสภาพสังคมของประเทศอุรุกวัยที่มีความต้องการใช้กัญชามากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสภาพความเป็นจริง (Sociology of Law) ที่เห็นว่า สภาพการบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงว่าสอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมในขณะนั้นหรือไม่อย่างไร (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561) และแนวคิดกฎหมายสังคมวิทยา (The Sociological of Law) ที่เห็นว่า การจัดทำกฎหมายต้องตามให้ทันสังคม เพื่อสร้างโครงสร้างสังคมให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Roscoe Pound, 1912)

6. การนำเข้าหรือส่งออกกัญชา กฎหมาย Ley No. 19.172 กำหนดให้ประชาชนสามารถนำเข้าหรือส่งออกกัญชาได้โดยต้องได้รับอนุญาต อันจะเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับสภาพสังคมของประเทศอุรุกวัยและสังคมโลกที่มีความต้องการใช้กัญชามากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสภาพความเป็นจริง (Sociology of Law) ที่เห็นว่า สภาพการบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงว่าสอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมในขณะนั้นหรือไม่อย่างไร (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561) และแนวคิดกฎหมายสังคมวิทยา (The Sociological of Law) ที่เห็นว่า การจัดทำกฎหมายต้องตามให้ทันสังคมเพื่อสร้างโครงสร้างสังคมให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Roscoe Pound, 1912)

7. หน่วยงานควบคุมกัญชา กฎหมาย Ley No. 19.172 กำหนดให้ IRCCA (Instituto de Regulación y Control da Cannabis) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกัญชา จะเห็นได้ว่า การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการควบคุมกัญชาดังกล่าวมีความชัดเจน ส่งผลให้การควบคุมกัญชามีความเป็นเอกภาพไม่ซ้ำซ้อน ซึ่งสอดคล้องกับสภาพสังคมของประเทศอุรุกวัยและสอดคล้องกับแนวคิดกฎหมายสังคมวิทยา (The Sociological of Law) ที่เห็นว่า การจัดทำกฎหมายต้องตามให้ทันสังคม เพื่อสร้างโครงสร้างสังคมให้มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Roscoe Pound, 1912)

8. มาตรการลงโทษความผิดเกี่ยวกับกัญชา กฎหมาย Ley No. 19.172 กำหนดมาตรการลงโทษผู้ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความผิดเกี่ยวกับกัญชา โดยกำหนดบทลงโทษทางอาญามีทั้งโทษจำคุกและปรับ ซึ่งมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันไปตามลักษณะการกระทำความผิดแต่ละฐานความผิด ได้แก่ ความผิดฐานผลิต มีไว้ในครอบครอง

จำหน่าย นำเข้า หรือส่งออก เป็นต้น จะเห็นได้ว่า มีการใช้มาตรการทางอาญามีทั้งโทษจำคุกและปรับในการลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกัญชา บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า กัญชาเพื่อยาเสพติดให้โทษร้ายแรงในระดับเดียวกับเฮโรอีน ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการกำหนดความผิดทางอาญา (Criminalization) ที่เห็นว่า ไม่ควรกำหนดความผิดทางอาญาโดยที่ไม่ก่อประโยชน์ต่อสังคม ทฤษฎีการลดโทษของอาชญากรรมหรือความผิดทางอาญา (Depenalization) ที่เห็นว่า มาตรการที่มุ่งลดโทษของอาชญากรรมโดยหลีกเลี่ยงหรือกีดกันการลงโทษจำคุก แต่ให้นำวิธีการลงโทษแบบอื่นมาใช้แทน และทฤษฎีการลดทอนความเป็นอาชญากรรมหรือความผิดทางอาญา (Decriminalization) ที่เห็นว่า การลดทอนหรือถอดถอนการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงออกจากการเป็นความผิดในทางอาญา ไม่ต้องดำเนินคดีโดยกระบวนการยุติธรรม แต่ต้องรับโทษในทางปกครองหรือทางบริหาร (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2561)

สรุป

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศอุรุกวัยมีการกำหดนมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปลูกและการใช้กัญชาเป็นการเฉพาะ คือ กฎหมาย Ley No. 19.172 ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1. การปลูกและการครอบครองกัญชา มีการอนุญาตให้ประชาชนปลูกกัญชาได้ครัวเรือนละ 6 ต้น ในสายพันธุ์ที่รัฐกำหนด โดยผู้ขออนุญาตปลูกได้ต้องมีอายุเกินกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และจำกัดปริมาณการครอบครองเพื่อการเสพได้ไม่เกิน 40 กรัมต่อคน ส่วนการครอบครองเพื่อการบริโภคหรือเพื่อการรักษาโรคมิได้จำกัดจำนวนไว้ชัดเจน

2. การใช้กัญชาเพื่อบริโภค มิได้มีการห้ามมิให้ประชาชนใช้กัญชาเพื่อการบริโภค ประชาชนจึงสามารถใช้กัญชาเพื่อการบริโภคได้

3. การใช้กัญชาเพื่อรักษาโรค มีการอนุญาตให้ประชาชนใช้กัญชาเพื่อการรักษาโรคได้โดยไม่จำกัดเงื่อนไข

4. การใช้กัญชาเพื่อนันทนาการ มีการอนุญาตให้บุคคลอายุสิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปสามารถใช้กัญชาเพื่อนันทนาการได้ โดยต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้เสพ

5. การขายหรือจำหน่ายกัญชา มีการอนุญาตให้ประชาชนขายหรือจำหน่ายกัญชาได้โดยต้องที่ได้รับอนุญาตให้ขายหรือจำหน่าย และจะขายหรือจำหน่ายให้บุคคลที่ซื้อได้หนึ่งคน 10 กรัมต่อสัปดาห์ หรือ 40 กรัมต่อเดือน

6. การนำเข้าหรือส่งออกกัญชา มีการอนุญาตให้ประชาชนนำเข้าหรือส่งออกกัญชาได้โดยต้องได้รับอนุญาต

7. หน่วยงานควบคุมกัญชา มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมกัญชาโดยเฉพาะ คือ IRCCA (Instituto de Regulación y Control da Cannabis)

8. มาตรการลงโทษความผิดเกี่ยวกับกัญชา มีการมาตรการลงโทษผู้ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความผิดเกี่ยวกับกัญชาโดยกำหนดบทลงโทษทางอาญามีทั้งโทษจำคุกและปรับ ซึ่งมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันไปตามลักษณะการกระทำความผิดแต่ละฐานความผิด ได้แก่ ความผิดฐานผลิต มีไว้ในครอบครอง จำหน่าย นำเข้า หรือส่งออก เป็นต้น

ในทัศนะผู้เขียนเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปลูกและการใช้กัญชาของประเทศอุรุกวัยเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่น่าสนใจและควรที่จะมีการนำมาศึกษาวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากผลการบังคับใช้กฎหมายของประเทศอุรุกวัยตลอดระยะเวลาเก้าปีที่ผ่านมาเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปลูกและการใช้กัญชาของประเทศไทยให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของสังคมไทยในปัจจุบันต่อไป

เอกสารอ้างอิง

คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2561). รายงานสรุปผลสัมมนาและระดมสมอง เรื่อง กัญชาทางการแพทย์ (Medical Cannabis) กับกฎหมาย จากยาเสพติดสู่ยารักษาโรค. เรียกใช้เมื่อ 9 มิถุนายน 2565 จาก องค์การเภสัชกรรมและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: http://file:///C:/Users/lawdraft/Downloads/ReportMeeting2_Rev03.pdf

ธนัทเทพ เธียรประสิทธิ์. (2562). กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมพืชกัญชา: บทเรียนจากต่างแดน (Law regarding Cannabis: The Overseas Experience). วารสานนิติพัฒน์นิด้า, 8(2), 45-62.

สมยศ เชื้อไทย. (2559). นิติปรัชญาเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 154.

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. (5 ธันวาคม 2563). ยูเอ็น (UN) ไม่ได้ปลดกัญชาออกจากยาเสพติด แค่ให้ใช้ประโยชน์ทางการแพทย์เพิ่มขึ้น. เรียกใช้เมื่อ 9 June 2022 จาก https://gnews.apps.go.th/news?news=73961

Dicey, A.V. (1885). Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Retrieved June 9, 2022, from LIBERTY FUND: https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf

Fuller, L. L. (1969). The Morality of Law: Revised Edition. Retrieved June 9, 2022, from JSTOR: https://www.jstor.org/stable/j.ctt1cc2mds

Presidencia. (2014). Uruguay Law “ley No. 19. 172” Chapter v. Violations and Penalties. Retrieved June 9, 2022, from https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_M871/reglamentacion-ley19172.pdf

Roscoe Pound. (1912). The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. United States of America: Harvard Law. 514-516.

Single Convention on Narcotic Drugs. (1961). Retrieved June 9, 2022, from UNITED NATIONS: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf

The 1972 Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs. (1961). Retrieved June 9, 2022, from World Health Organization: https://www.who.int/data/gho/indicator-metadata-registry/imr-details/3383