

رویه‌های قانونی در امر مواد مخدر و اعتیاد از سال ۱۲۸۹ تا ۱۳۰۷ش. دلایل تصویب و نتایج آن*

سعید سبزی دیزج یکان^۱ / عطاءالله حسنی^۲

چکیده

یکی از حوزه‌هایی که مجلس شورای ملی دست به قانونگذاری در آن مورد زد، حوزه مواد مخدر و اعتیاد به آن بود. اولین قانون مصوب در این زمینه، یعنی قانون تحدید تریاک، دارای اهمیت خاصی است. زیرا، با تصویب آن در مجلس دوره جدیدی در پرداختن به امر مواد مخدر و اعتیاد در ایران آغاز می‌شود. در تحقیق حاضر با روش تاریخی و استفاده از منابع و اسناد آرشیوی، به بررسی رویه‌های قانونی در امر مواد مخدر و اعتیاد از سال ۱۲۸۹ تا ۱۳۰۷ شمسی پرداخته شده است. حاصل تحقیق حاکی از آن است که نقش مهم تریاک در درآمد دولت و بودجه، موجب شده بود که در آغاز، مجلس و دولت به چشم یک منبع مهم و گران‌بها به آن نگاه کنند و سعی در کنترل آن به نفع خزانه دولت به بهترین شکل ممکن داشته باشند. در این دوره برای جلوگیری از قاچاق مواد مخدر به داخل کشور، در سال ۱۳۰۱ شمسی قانون منع واردات مواد مخدر به داخل ایران به تصویب مجلس رسید که دارای اهداف اقتصادی بود. این قانون، که در آن در مورد تریاک تولید داخل صحبتی به میان نیامده بود، اقتصاد ایران را هر چه بیشتر به تریاک وابسته می‌نمود. در تمام نظامنامه‌هایی هم که در دولت و وزارتخانه‌ها از تصویب می‌گذشت، وجه درآمدزایی تریاک مورد توجه خاص بود و چندان اهمیتی به بحث جرم بودن یا نبودن مواد مخدر و استعمال کنندگان آن داده نمی‌شد. تا این که، در سال ۱۳۰۴ش. اولین قانونی که حالت بازدارنده و جرم انگارانه در زمینه مواد مخدر و معتادان داشت به تصویب رسید. واژگان کلیدی: مجلس شورای ملی، مواد مخدر، تریاک، اعتیاد، قانون، مقررات.

Legal Regulations Involved in Drugs and Addiction from 1911 up to 1929

Saeed Sabzi Dizaj Yekan³ / Ataollah Hassani⁴

Abstract

One of the areas in which the National Legislative Assembly legislated was the issue of drug and addiction. The first law passed in this area, that is the law of limitation of opium, is especially important because after passing this law in the Parliament, a new era concerning drug and addiction began. In this research, legal procedures related to drug and addiction from 1910 to 1928, are investigated using a historical approach and archival documents and sources. The results show that the important role of opium in government revenues and its budget has caused the Parliament and government to consider it a valuable resource. Therefore, they tried to control it in favor of government treasury as much as possible. In this period, in order to prevent drug contraband to the country, the law of prohibition of drug importation to Iran was passed by the Parliament in 1923 for economic reasons. This law didn't mention anything about domestic opium products and made Iran's economy more dependent on opium. In all codes of conduct passed by the government and related ministries, a special attention was paid to the revenue aspect of opium and they were not concerned about drug users and the question of it being crime or not. Finally, the first law withholding drugs and addiction and considering it a crime was passed in 1925.

Keywords: National Legislative Assembly, Drugs, Opium, Addiction, Law, Regulations.

۱. دانشجوی دکتری گروه تاریخ دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول) * تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۱/۱۴ تاریخ پذیرش

۱۳۹۶/۲/۸

۲. دانشیار گروه تاریخ دانشگاه شهید بهشتی

3. PhD Student, History Department, Shahid Beheshti University, E-mail: saeedsabzi61@yahoo.com

4. Associate Professor, History Department, Shahid Beheshti University, G. C. E-mail: a-hassani@sbu.ac.ir

مقدمه

انقلاب مشروطیت در تاریخ ۱۵ جمادی‌الثانی ۱۳۲۴ قمری مطابق با ۱۴ مرداد ۱۲۸۵ شمسی به پیروزی رسید. با تشکیل مجلس شورای ملی عصر قانون‌گذاری در ایران شروع شد. اما، تصویب اولین قانون در مورد مواد مخدر و اعتیاد تا سال ۱۳۸۹ شمسی به تعویق افتاد. البته، این امر باعث نشد که مشروطه‌طلبان به مسأله مواد مخدر بی‌توجه باشند. آن‌ها هر زمان که فرصتی پیدا می‌کردند، با مواد مخدر، و در رأس آن‌ها تریاک، و معتادان مبارزه می‌کردند و از آن‌جایی که تریاکیان را دشمن آزادی می‌پنداشتند، گاهی معتادان را به زور وادار به ترک تریاک می‌کردند.^۵ زیرا، به عینه می‌دیدند که مواد مخدر و بلایای ناشی از آن چه مصیبت‌هایی را سبب می‌شود. طبعاً، چنین اقداماتی، به دلیل نبود رویه قانونی مشخص، چندان موثر نبود.

در این شرایط کشورهای دیگر، بنا به گسترش روزافزون مواد مخدر و معتادان، در فکر کنترل کردن مواد مخدر و تریاک بودند. در سال ۱۹۰۹ م. به ابتکار تئودور روزولت رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا کمیسیون بین‌المللی تریاک در شانگهای^۶ چین تشکیل شد. کمیسیون مزبور، از نمایندگان کشورهای ایران، آلمان، اتریش هنگری، ایتالیا، بریتانیای کبیر، پرتغال، روسیه، ژاپن، سیام، فرانسه، ایالات متحده آمریکا، و هلند تشکیل گردید. دولت چین سمت میزبانی کنفرانس را بر عهده داشت و دولت ترکیه با آن‌که دعوت شده بود، نماینده‌ای نفرستاد. ایران نیز چون یکی از عمده‌ترین تولیدکنندگان تریاک در سطح بین‌المللی و از عمده‌ترین تامین‌کنندگان این ماده برای شرق و جنوب شرق آسیا بود به این کنفرانس دعوت شد.^۷ کنفرانس، از اول تا ۲۶ فوریه ۱۹۰۹ به طول انجامید.^۸ مهم‌ترین علت تشکیل این کنفرانس، مسأله تریاک چین و تأثیر آن در وضع سایر کشورها بود. در مدت برگزاری کنفرانس، نمایندگان کشورها در مورد عادت مذموم تریاک‌کشی و مسائل مربوط به تولید و قاچاق تریاک در سطح بین‌المللی، به سخنانی پرداختند. این هیأت قدرت تصمیم‌گیری نداشت و تصمیمات آن اجرایی نمی‌شد و همچنین، قادر به امضاء قرار داد نبود و هیچ یک از کشورهای شرکت‌کننده در آن ملزم به اجرای خط مشی معینی نبودند.^۹ از این رو،

۵. حسین کوهی کرمانی، تاریخ تریاک و تریاک‌ی در ایران، ج ۱ (تهران: علمی، ۱۳۲۴)، ص ۱۷.

6. The Shanghai Opium Commission, February 26, 1909.

7. "Report of The International Opium Commission," Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, pp. 317-319.

۸. احد باقر زاده میانجی، همکاری‌های بین‌المللی در مبارزه با مواد مخدر از دیدگاه حقوق بین‌الملل (تهران: انتشارات دانشگاه

آزاد اسلامی، ۱۳۷۸)، ص ۷۹.

۹. علی اکبر باصری، سیاست جنایی (داخلی و بین‌المللی) مواد مخدر (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۶)، ص ۱۵۲.

چون نمایندگان اعزامی، از طرف دولت‌های متبوع خود، دارای اختیارات لازم برای امضا یک سند دیپلماتیک نبودند، فقط به تصویب قطعنامه‌ای هشت ماده‌ای اکتفا کردند.

این مقاله به بررسی علل و اهداف تصویب اولین قوانین، در ارتباط با مواد مخدر و اعتیاد در ایران، و پیامدها و آثار ناشی از آن‌ها می‌پردازد و هدف آن دستیابی به این امر است که چه دلایل و زمینه‌هایی باعث شد دولت ایران بعد از مشروطه دست به تصویب قانون در امر مواد مخدر و معتادان بزند و دست اندرکاران از تصویب این قوانین چه اهدافی را دنبال می‌کردند و تا چه میزان اقداماتشان قرین موفقیت بود؟

آغاز قانونگذاری

همان‌طور که گفته شد، در کنفرانس شانگهای یک تصویب نامه در هشت ماده به تصویب شرکت کنندگان رسید. مفاد آن تصویب نامه به شرح زیر بود:

- ۱) شرکت کنندگان در کنفرانس کوشش‌های دولت چین برای قطع تولید تریاک و ریشه‌کن کردن عادت تریاک‌کشی در آن کشور را به رسمیت می‌شناسند.
- ۲) شرکت کنندگان در کنفرانس به کشورهای ذینفع توصیه می‌نمایند برای ترک تدریجی عادت به تریاک‌کشی تدابیر لازم را اتخاذ نمایند.
- ۳) شرکت کنندگان در کنفرانس می‌دانند که شرایط و اوضاع کشورهای درگیر در مسأله اعتیاد به مواد مخدر با یکدیگر تفاوت بسیار دارند و با توجه به همین تفاوت‌ها خواهان آنند که هر کشور متناسب با امکانات و محدودیت‌هایش برای وضع مقررات در راه مبارزه با مواد مخدر اقدام نماید.
- ۴) شرکت کنندگان در کنفرانس لزوم برقراری مقررات عاقلانه‌ای را که هر کشور برای پیش‌گیری از بارگیری تریاک و حمل الکل‌وئیدها و فرآورده‌ها و مشتقات آن به مقصد کشوری که ورود این مواد را به خاک خود منع کرده تأیید می‌نمایند.
- ۵) شرکت کنندگان در کنفرانس معتقدند که وضع قوانین سخت‌گیرانه برای تولید و توزیع تریاک و سایر گیاهان مضر که منجر به اعتیاد می‌گردند بسیار سودمندند.
- ۶) شرکت کنندگان در کنفرانس تصدیق می‌کنند که هر نوع تحقیق علمی درباره داروهای ضد مواد مخدر و تریاک مفید است و برای به ثمر رسانیدن این پژوهش‌ها همکاری‌های لازم را به عمل خواهند آورد.

۷) شرکت‌کنندگان در کنفرانس به کلیه کشورهای درگیر در مسأله اعتیاد به تریاک توصیه می‌نمایند که برای تعطیل اماکن تریاک‌کشی و سایر فرآورده‌های آن اقدام بایسته معمول دارند.

۸) شرکت‌کنندگان در کنفرانس به تمامی دولت‌ها توصیه می‌کنند که به منظور تحریم تجارت تریاک و تهیه داروهای ترک آن با دولت چین مذاکره نمایند.^{۱۰}

بعد از اتمام این کنفرانس دولت وقت به ریاست محمد ولی خان تنکابنی^{۱۱} که از طرفی زیر فشار آزادیخواهان و مجاهدان مشروطه بود و از طرفی با امضای قطعنامه کنفرانس از نظر وجهه بین‌المللی خود را مقید به رعایت مصوبات کنفرانس می‌دید، دست به اقداماتی در رابطه با مفاد کنفرانس زد. از این رو در مرحله اول دولت هیأت‌هایی را به شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها برای تهیه گزارش از وضعیت کشت تریاک و معتادان اعزام داشت و بر مبنای این گزارش‌ها اولین قانون راجع به مواد مخدر در ۱۲ ربیع‌الاول سال ۱۳۲۹ هجری قمری برابر با ۲۱ اسفند ۱۲۸۹ شمسی و ۱۳ مارس ۱۹۱۱ میلادی یعنی یک سال بعد از کنفرانس شانگهای که به قانون «تحدید تریاک» معروف شد به تصویب رسید که شامل مفاد زیر بود:

ماده اول - از تاریخ وضع این قانون از هر مثقال تریاک مالیده سیصد دینار مالیات دریافت می‌شود.

ماده دوم - محض جلوگیری از مضار استعمال شیره سوخته تریاک اولاً در تمام نقاط مملکت کلیه سوخته تریاک به مأمورین وزارت مالیه تسلیم می‌شود که ضبط نمایند و فقط به عنوان حق‌الزحمه برای هر مثقال سه شاهی به کسانی که سوخته را به مأمورین مزبور تسلیم می‌نمایند داده می‌شود و هر گاه کسی از تسلیم سوخته امتناع نماید و یا مخفی بدارد سوخته او ضبط و با حضور همان شخص تلف می‌شود. ثانیاً مأمورین مزبور در هر نقطه عده و اسامی اشخاصی را که شیره استعمال می‌کنند با مقدار شیره که در هر محل مصرف می‌شود معین نموده و از سوخته ضبط شده به قدر ضرورت نقاط مزبوره شیره تهیه کرده و به آن اشخاص می‌دهند و در عوارض هر مثقال سه عباسی حق‌الزحمه دریافت می‌دارند در آخر سال آن چه باقی بماند به اطلاع وزارت مالیه تلف خواهند نمود.

ماده سوم - در نقاطی که ترتیب ضبط سوخته تریاک قبل از وضع این قانون معمول بوده است مدلول ماده دوم از تاریخ وضع این قانون به موقع اجرا گذاشته می‌شود و در نقاطی که هنوز جاری

۱۰. محمد حسن شهیدی، مواد مخدر، امنیت اجتماعی و راه سوم (تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۵)، ص ۵۹-۵۸.

۱۱. زهرا شجیعی، نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی، جلد ۳ (تهران: سخن، ۱۳۸۳)، ص ۸۰.

نشده است سه ماه بعد از تاریخ مزبور مجری خواهد شد.

ماده چهارم - از اول سال سوم تا آخر سال هفتم بعد از وضع این قانون هر سال به هر مثقال تریاک مالیده یکصد و پنجاه دینار بر مالیات سال قبل و به هر مثقال شیره سوخته یکصد و پنجاه دینار بر مبلغ سال قبل افزوده می‌شود از اول سال هشتم استعمال شیره کلیتاً و استعمال تریاک غیر از آن چه برای دوا لازم است ممنوع خواهد بود

ماده پنجم - تریاکی که به عنوان تجارت از مملکت خارج می‌شود از ادای این مالیات معاف خواهد بود.

ماده ششم - ترتیب اجرای این قانون و جلوگیری از قاچاق و تفتیش ترتیبات اداری آن موافق نظامنامه‌ای است که به اتفاق وزارت مالیه و داخله مدون می‌شود.^{۱۲}

قبل از این تاریخ، سیاست ایران در زمینه تریاک، آزاد و بی طرفانه بود. دولت حتی راجع به فروش، توزیع، و مصرف داخلی و یا واردات تریاک دخالت و اقدامی نمی‌کرد. نماینده ایران در این موقع میزان محصول تریاک را بالغ بر ۱۳۳۰۰۰۰ کیلو اعلام کرد و اضافه نمود که ربع این رقم به مصرف داخلی می‌رسد کمی بعد کشور چین موافقت نامه ای با دولت ایران و موافقت نامه دیگری با دولت ترکیه به امضا رسانید که از اول ژانویه ۱۹۰۹ قابل اجرا باشد. طبق موافقت نامه مزبور صادرات تریاک به کشور چین باید سالیانه تقلیل یابد به ترتیبی که در سال ۱۹۱۶ به کلی خاتمه پذیرد و از این تاریخ ورود تریاک و مواد افیونی از ایران و ترکیه موقوف گردد. بعداً دولت ایران برای اینکه بتواند تعهدات خود را در قبال دولت چین ایفا نماید اقدام به تاسیساتی برای نظارت و کنترل تریاک و محصول آن نمود.^{۱۳}

اما صحبت در مورد خود قانون در وهله ی اول درآمدزایی از طریق مواد مخدر برای دولت در این قانون حائز اهمیت بود و این از ماده اول به خوبی مشخص هست به این معنا که دولت چون می‌پنداشت مواد مخدر با توجه به بازارهای بین المللی آن از یک طرف و مصرف آن در داخل کشور می‌تواند هم یک کالای تجاری خوب باشد و هم مموری برای کسب مالیات از تولیدکنندگان و معامله گران. دوم کنترل تعداد معتادان و داشتن آمار دقیق از آنان در تصویب این قانون موثر بود که آن را نیز می‌توان در راستای امر اقتصادی تحلیل کرد بدین معنا که با داشتن آمار دقیق از تعداد

۱۲. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90131?keyword/2017/6/21> و آیت محمدی (کلهر)، مواد مخدر در ایران به

روایت اسناد ساواک، جلد ۱ (تهران: انتشارات دانشگاه علوم انتظامی امین، ۱۳۹۴)، ص ۱۲۱.

۱۳. علی حمیدی، تحقیق در زمینه ی تریاک و مواد مخدر در ایران (تهران: نشریه مجمع هماهنگی افکار، اسفند ۱۳۴۷)،

معتادین به تریاک دولت می توانست میزان مصرف، مقدار سوخته جمع آوری شده را مشخص کند. از همین رو از تاریخ وضع این قانون برای هر مثقال تریاک مالیده شده سیصد دینار مالیات در نظر گرفته شد و همین موضوع باعث گردید که تا سالهای طولانی مالیات به دست آمده از تریاک وارد بودجه دولت شود. چون کسانی که دست اندرکار کشت و معامله تریاک بودند هیچگونه مالیات به دولت نمی پرداختند لذا سیاست دولت وقت این گونه اتخاذ گردید که به نحوی از این افراد مالیات کسب کند. بنابراین اولین هدف از وضع این قانون « اخذ مالیات » یا به عبارتی کسب درآمد از این افراد بود. در نتیجه اقدام نخست در خصوص مواد مخدر دخالت دولت برای تعیین مالیات بوده و حتی بر اساس ماده پنجم خروج تریاک به عنوان کالای تجاری از شمول معاف بوده ولی در مورد تریاک داخل کشور می بایستی مالیات پرداخته می شد.^{۱۴} در آن سالها وزارت دارایی به تریاک به عنوان یک منبع جدید درآمد می نگریست و بر مبنای این نگرش هر چقدر تعداد معتادان زیادتر می شد به همان نسبت آمار فروش تریاک نیز بالاتر می رفت و در نتیجه مبلغ زیادتری از این راه به خزانه دولت واریز می گردید به طوری که در سال ۱۳۰۵ شمسی ۸٪ درآمد دولت از راه فروش شیره مطبوخ به اشخاص معتاد و مصرف کنندگان تریاک تأمین می گردید.^{۱۵} این اهمیت داشتن بعد اقتصادی تریاک و باندل در طی نامه ای که چهار نفر با نامهای ناظم الملک، بصیرالملک، منشی الممالک و بنان السلطنه خطاب به هیئت وزیران نوشته و در طی آن برآوردی از جمعیت ایران و نیز تعداد افراد معتاد به تریاک ارائه داده و بعد درآمد حاصل از بستن مالیات به تریاک و باندل مصرفی را متذکر شده به طوری که میزان این مالیات همراه با مالیات مشروبات الکلی و مسکرات را جمعا بیست و دو کرور برآورد کرده اند و آن را یکی از راههای کسب درآمد برای دولت که بسیار نیز سهل الوصول هستند دانسته اند نیز قابل مشاهده است.^{۱۶} اما در جواب همین نامه خزانه داری کل با ذکر دو دلیل عدم اقتدار ادارات مالیه به جهت نداشتن قوای دولتی برای حفظ شئون و تایید اقتدار دولت در ایالات به طوری که ادارات تحدید موجود در وظایف خود هم به واسطه فقدان همین استعداد دولتی پیشرفت آن چنانی نداشته است و دوم تقلب در تریاک که ناشی از ماندن آن در دست مردم قبل از باندل شدن است میزان درآمد حاصل از مالیات تریاک و مشروبات الکلی را

۱۴. همایش بین المللی علمی - کاربردی جنبه های مختلف سیاسی جنایی در قبال مواد مخدر، مجموعه مقالات (سخنرانیهای داخلی)، جلد اول (تهران: انتشارات روزنامه جمهوری اسلامی، ۱۳۷۹)، ص ۱۲۵-۱۲۴.

۱۵. سعید مدنی قهفرخی، *اعتیاد در ایران* (تهران: ثالث، ۱۳۹۰)، ص ۱۴۴؛ میانجی، ص ۱۳۹؛ منصور رحمدل، «تحوالات سیاست جنایی ایران در قلمرو مواد مخدر ۱۲۸۹ - ۱۳۷۹»، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۳۲، پاییز ۱۳۷۹، ص ۱۲۱.

۱۶. آیت محمدی، ص ۶۹-۶۸.

نه تنها این مقدار نمی‌داند بلکه تصور این مقدار نیز نمی‌توان کرد.^{۱۷} از این رو، به منظور برقراری نظم و بر مبنای ماده دوم این قانون، مأموران وزارت دارایی موظف بودند اسامی کسانی را که معتاد به مصرف شیره مطبوخ بودند در دفتری جمع‌آوری و برای آن‌ها به تناسب اعتیادشان شیره تهیه کنند و مثقالی سه عباسی به آن‌ها بفروشند و اشخاص معتاد به تریاک نیز برای تهیه سهمیه، به مراکزی که وزارت دارایی تعیین کرده بود بایستی مراجعه می‌کردند و در آن‌جا پس از این که تشخیص داده می‌شد که معتاد هستند یا خیر، به تناسب، برایشان سهمیه تعیین می‌کردند.

از نظر کشت خشخاش در قانون تحدید تریاک هیچ نوع محدودیتی برای تولید تریاک در نظر گرفته نشده بود و در واقع باید گفت آن چیزی که در این قانون و از عنوان این قانون به ذهن متبادر می‌شد و به هیچ وجه مورد توجه قرار نگرفته بود، محدودیت کشت خشخاش یا تولید تریاک و استعمال آن بود. زیرا، برحسب ماده دوم قانون مذکور، مأموران وزارت مالیه (دارایی) موظف بودند سوخته تریاک را جمع‌آوری و فقط برای معتادانی که قبلاً نام‌نویسی کرده بودند شیره مطبوخ تهیه و در ازای مثقالی سه عباسی در اختیار آنان قرار دهند. شاید تصور قانونگذاران در آن موقع این بود که از طریق وضع قانون می‌توانند تعداد معتادان را کنترل کنند، همان‌طور که در ماده چهارم همین قانون آمده بود، «از اول سال هشتم استعمال شیره کلیتاً و استعمال تریاک غیر از آن چه برای دوا لازم است ممنوع خواهد بود.»^{۱۸} در واقع دولت به شکلی کاملاً دستوری و بخشنامه‌ای و نه عملی سعی در مقابله و مبارزه با مواد مخدر و اعتیاد داشت.

به موجب ماده ششم این قانون قرار بود وزارتخانه‌های مالیه و داخله (دارایی و کشور) برای جلوگیری از قاچاق نظامنامه‌ای وضع نمایند. ولی برخلاف گفته کوهی کرمانی، هرگز چنین آیین‌نامه‌ای وضع نشد و هیچ‌گاه با حمل و نقل و قاچاق تریاک تا سال‌های بعد که قوانین دیگری وضع شد، مبارزه جدی به عمل نیامد.^{۱۹} سه نظامنامه به نام‌های «نظامنامه تحدید تریاک»، «نظامنامه سوخته تریاک»، و «نظامنامه شیره تریاک» در تاریخ ۱۵ جمادی الاول ۱۳۲۹ به تصویب مجلس شورای ملی رسید که با بررسی تمام مواد این نظامنامه باز هم می‌توان به این نتیجه رسید که اهمیت اقتصادی قضیه در امر مواد مخدر و اعتیاد برای هیئت حاکمه وقت و نمایندگان مجلس

۱۷. آیت محمدی، ص ۷۳.

۱۸. همان، ص ۱۲۱.

۱۹. کوهی کرمانی، ص ۲۳.

بسیار جذاب بود. در این نظامنامه ها هیچ اشاره‌ای به برنامه دولت برای مبارزه با اعتیاد و جلوگیری از شیوع آن در بین مردم نشده است.^{۲۰} کما این که در قانون «تحدید تریاک» به مضر بودن استعمال شیره و سوخته تریاک اعتراف شده و آن را برای ملت ایران مخاطره‌آمیز می‌داند.

سیاست ایران در آن سال‌ها حول این محور می‌چرخیده است که تولید و توزیع تریاک را در اختیار خود گرفته تا بتواند با کنترل بر تولید حاصل از کشت خشخاش هم از توسعه قاچاق جلوگیری کند و با یک برنامه ۷ ساله بتدریج استفاده از تریاک را که در آن زمان متداول شده بود را ممنوع سازد،^{۲۱} و هم درآمد حاصل از کشت خشخاش و تریاک را در اختیار خود بگیرد. نهایت این که این قانون دولت را به عامل اصلی توزیع تریاک تبدیل کرد. به دنبال تصویب این قانون، نه تنها تقاضا برای تریاک کاهش پیدا نکرد، بلکه تهیه و فروش غیرقانونی تریاک هم رواج یافت.^{۲۲}

اما در این قانون دو نکته مهم وجود داشت: اول این که، معتادان به شیره مطبوخ را از این که شخصاً از سوخته تریاک شیره مطبوخ تهیه کنند، منع کرد و این کار را به عهده مأمورین وزارت دارایی گذاشت. دوم این که، به موجب ماده چهارم این قانون به معتادان تریاکی و شیرهای به مدت هفت سال مهلت داده شد تا اعتیاد خود را ترک کنند.^{۲۳} یعنی به نوعی مقصود از این قانون کاستن از مصرف داخلی تریاک بود.^{۲۴}

اما، امر قابل توجه در مورد این قانون این بود که قانون تحدید تریاک جنبه جرم شناسانه نداشت و در آن هیچ اشاره‌ای به جرم شناختن و دانستن ابعاد مختلف مواد مخدر نشده بود.^{۲۵} به این معنی که، در این قانون هیچ‌گاه بحث از جرم بودن عمل و در نهایت مجازات در قبال آن به میان نیامده و فقط اشاره شده که از اول سال هشتم (بعد از تصویب قانون) استعمال شیره کلیتاً و استعمال تریاک غیر از آن چه برای دوا لازم است ممنوع خواهد بود.^{۲۶}

دلایل تصویب این قانون:

چند عامل یا متغیر داخلی و خارجی در تصویب این قانون موثر بودند که عبارت بودند از:

۲۰. برای مطالعه این نظامنامه ها مراجعه شود به: آیت محمدی، ص ۲۸ - ۳۵.

۲۱. منصور رحمدل، حقوق کفبری مواد مخدر (تهران: انتشاران میثاق عدالت، ۱۳۸۳)، ص ۳.

۲۲. سعید مدنی قهفرخی، ص ۱۴۴

۲۳. همان.

۲۴. همان.

۲۵. مدنی، ص ۱۴۵.

۲۶. همایش بین المللی علمی کاربردی جنبه های مختلف سیاسی جنایی در قبال مواد مخدر، ص ۱۲۵.

- الف) نبود قانون خاصی در ایران برای صادر یا وارد کردن تریاک به طوری که در معاهده‌های شانگهای این عدم داشتن قانون مورد سوال نماینده ایالات متحده آمریکا نیز قرار می‌گیرد.^{۲۷}
- ب) تاثیر کنفرانس بین المللی شانگهای و قطعنامه آن.
- ج) رواج یافتن مواد مخدر در جامعه خاصه در بین اقشار فقیر جامعه به علت عدم ممنوعیت آن^{۲۸} و افزایش تعداد معتادان.
- د) تثبیت نسبی نظام مشروطه در دوره دوم مجلس شورای ملی. به این معنا که، هم مجلسیان بعد از تصویب قوانین مهم‌تر می‌توانستند قوانین مربوط به دیگر حوزه‌ها را به تصویب برسانند، و هم، با توجه به این که در دوره اول مجلس مخالفان مشروطه که به دنبال بهانه‌هایی برای ایجاد اختلال در کار مجلس بودند، ممکن بود از محدود شدن تریاک که استعمال کنندگان زیادی داشت، سوء استفاده کنند.
- تصویب این قانون اگرچه می‌توانست آغاز خوبی برای پیشگیری از سوء مصرف تریاک باشد، ولی در اجرا توفیقی به دست نیاورد یا حداقل انتظاراتی که می‌رفت میسر نشد که دلایلی به ترتیب زیر می‌توان برای آن برشمرد:
۱. مجازاتی برای سوء مصرف کنندگان سوخته تریاک به جز ضبط سوخته کشف شده مقرر نشده بود.
 ۲. سوخته‌های کشف شده را تبدیل به شیره می‌کردند و مجدداً به معتادان شیره‌ای می‌دادند. بنابراین، قابل مشاهده است که قسمت اعظم این عدم توفیق، به مفاد خود قانون برمی‌گشت. اما، یکی از دلایل برخورد کم‌رنگ با سوء مصرف تریاک، می‌توانست این باشد که مردم سال‌های متمادی با این سوء مصرف خو گرفته بودند و نظام مشروطه نمی‌خواست ایجاد نارضایتی کند و بهانه به دست مخالفان بدهد.
- اما نقدهایی را که بر این قانون می‌توان وارد کرد به جز آنچه که گفته شد:
۱. ماده دوم این قانون، بر ضرر و زیان‌های شیره و سوخته تریاک تأکید داشت و به خود تریاک و سایر مواد مخدر توجهی نمی‌کرد.
 ۲. درمان و بازپروری معتادان به شیره سوخته تریاک، که زبان بار اعلام شده بود، اصلاً مد نظر قانونگذار نبود و برای ترک اعتیاد این افراد تدبیری در نظر گرفته نشده بود.

27. "Report of the International Opium Commission," Shanghai, p. 319.

۳. با وجود این که عنوان قانون « قانون تحدید تریاک » است در مفاد آن هیچ محدودیتی در کشت و فروش و صادرات و منع تریاک مشاهده نمی‌شود. در واقع، باید گفت آن چیزی که در این قانون به هیچ وجه مورد توجه قرار نگرفته بود محدودیت کشت خشخاش و تولید تریاک بود. تنها در ماده چهارم مهلتی هفت ساله جهت ترک اعتیاد به تریاک برای معتادان و ثبت اسامی آنان به منظور نظم بخشیدن به معاملات مربوط به این ماده در نظر گرفته شده است. در ماده چهارم این قانون پیش بینی شده بود که از اول سال هشتم (هفت سال پس از اجرای قانون) استعمال شیره به طور کلی و استعمال تریاک غیر از آن چه به عنوان دارو لازم بود، ممنوع شود. با تدابیری که در آن قانون اتخاذ شده بود، در نظر بود که استعمال تریاک، جز به عنوان دارو، بعد از ۷ سال از تاریخ تصویب، به کلی ممنوع گردد. ولی این سیاست عملی نشد.^{۲۹}

آثار و پیامدها:

قانونگذاران در آن زمان تصور می‌کردند که از طریق وضع این قانون می‌توانند تعداد معتادان را کنترل کنند. چرا که، بر اساس ماده دوم این قانون، مأموران وزارت دارایی موظف بودند سوخته تریاک را جمع آوری کنند و فقط برای معتادانی که قبلاً نام نویسی کرده بودند، شیرۀ مطبوخ تهیه و در ازای هر مثقال سه شاهی به آن‌ها بدهند. اما، اولاً اجرای این قانون هیچ تاثیری در وضعیت کشت، تولید و توزیع تریاک، سوخته، و شیرۀ مطبوخ در ایران نداشت. ثانیاً، قبح استعمال تریاک که قبل از این در خفا و پنهانی انجام می‌شد از بین رفت و استعمال علنی آن رواج یافت که این امر باعث افزایش تعداد معتادان در آینده می‌شد. ثالثاً، پرداخت ۳ شاهی حق الزحمه، با توجه به شرایط اقتصادی آن زمان، برای گروه‌های فقیر جامعه بسیار با صرفه‌تر از انجام کارهای یدی بود. رابعاً، در مدت کوتاهی اعتیاد به قدری اشاعه می‌یابد که وزارت خانه‌ها با صدور بخشنامه‌هایی استعمال تریاک و شیره را برای کارمندان ممنوع می‌کنند. البته، این اقدام نیز هیچ تأثیری نداشت و حتی حفظ نیروهای لشکری از خط اعتیاد نیز غیرممکن بود.^{۳۰}

در تاریخ ۲۱ ذی‌القعده ۱۳۳۳ قمری برابر هفتم مهرماه ۱۲۹۴ شمسی، یعنی چهار و نیم سال بعد از اجرای قانون تحدید تریاک، ماده دوم آن به ضرر کسانی که سوخته تریاک به مأموران دارایی تحویل می‌دادند، اصلاح شد و سه شاهی حق الزحمه آنان به یک شاهی تبدیل گردید. اصل قانون

۲۹. رحمدل، ص ۳.

۳۰. علی اکبر باصری، ص ۷۹-۷۸.

اصلاحی بدین شرح بود:

ماده واحده - از پانزدهم میزان توشقان نیل ۱۳۳۳ مبلغ سه شاهی که مطابق ماده دوم قانون تحدید تریاک مصوبه ۱۲ ربیع‌الاول ۱۳۲۹ برای هر یک مثقال سوخته به کسانی که سوخته را به مأمورین مالیه تسلیم نمایند به عنوان حق‌الزحمه داده می‌شود تبدیل به یک شاهی می‌گردد.

بعد از تصویب این ماده واحده وزارت مالیه نظامنامه‌ای که به امضاء وزیر مالیه وقت و ثوق الدوله رسیده بود در مورد «شیره تریاک»، «تحدید تریاک»، «سوخته شیره»، «سوخته تریاک»، و «شیره ساخته شده» تصویب و ابلاغ کرد که در ابتدای آن‌ها چنین آمده بود: «وزارت مالیه برای تسهیل اجرای قوانین راجع به تحدید و جلوگیری از قاچاق اجازه می‌دهد که ادارات مالیه و دوائر تحدید مواد ذیل را یک ماه بعد از انتشار این نظامنامه به موقع اجرا گذارند.» به این ترتیب، نمایندگان وقت رسالت خود را در زمینه تجدید نظر در قوانین به انجام رسانیدند. ولی، مهلت هفت ساله معتادان و فعالیت‌های داخلی در زمینه کشت خشخاش و تولید و توزیع تریاک، همچنان ادامه داشت.^{۳۱}

بعد از وضع قانون تحدید تریاک، بیشترین تریاکی که در داخل ایران تهیه می‌شد، به صورت قاچاق از کشور خارج می‌شد و کنترل روی معتادان نیز کمتر شده بود. از طرف دیگر، در سال ۱۳۰۰ش. کوکائین و مرفین از خارج به داخل ایران قاچاق می‌گردید. تا قبل از این سال، وارد کردن و ساختن و خرید و فروش انواع مواد مخدر، آزاد بود و دولت هیچ گونه نظارتی بر آن نداشت. در آن سال، به مناسبت این که مواد مخدر به استثنای تریاک تحت عنوان دارو از خارج وارد می‌شد و علاوه بر مصارف پزشکی به مصارف دیگری هم می‌رسید، دولت به موجب نظام نامه، مقرراتی برای تنظیم ورود و توزیع مرفین، کوکائین، و مشتقات آن‌ها و ساکارین وضع کرد که شامل بیست و یک ماده بود. نظام‌نامه مزبور، به امضای نخست وزیر وقت سید ضیاءالدین طباطبایی رسید.^{۳۲}

تا این که، مجلس شوراى ملی قانون منع واردات مواد مخدر به ایران را در سال ۱۳۰۱ وضع کرد^{۳۳} و مقررات شدیدی علیه کسانی که این مواد را به ایران وارد می‌کردند، به اجرا درآورد. مسئولیت جلوگیری از ورود مواد مخدر به کشور به عهده مأموران گمرک و شهربانی گذاشته شد. این اقدام، تا حدود زیادی، باعث جلوگیری از ورود این مواد شد و تا سالیانی چند از ورود این مواد خبری نبود. این قانون به هیچ وجه متعرض تولید داخلی تریاک نشده بود، در حالی که، در راستای

۳۱. همایش بین المللی علمی کاربردی جنبه‌های مختلف سیاسی جنایی در قبال مواد مخدر، ص ۲۱۰.

۳۲. مرکز اسناد و دیپلماسی وزارت امور خارجه، سال ۱۳۳۹ ق، کارتن ۵۹، پوشه ۱۲، سند ۶ تا ۹.

۳۳. مدنی، ص ۱۴۶.

سیاست‌های کاهش عرضه مواد مخدر اعمال شده بود. نتیجه این سیاست گذاری، وابستگی شدید اقتصاد ایران به تریاک به عنوان یک کالای صادراتی مهم بود که خود مانعی جدی برای اتخاذ سیاست‌های مبارزاتی علیه این ماده به شمار می‌آمد.^{۳۴}

اولین قانونی که استعمال تریاک و الکل و سایر مواد مخدر، البته استعمال علنی آن‌ها، را جرم به شمار آورد، قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴/۱۱/۱۷ بود که به تصویب مجلس پنجم رسید. ماده ۲۷۵ این قانون چنین می‌گفت: «هر کس متجاهراً استعمال مسکرات یا افیون یا شیرۀ تریاک یا مرفین یا بنگ و چرس نماید، به حبس تأدیبی از هشت روز تا سه ماه یا به تأدیۀ غرامت از ده الی پنجاه تومان محکوم خواهد شد.» در این ماده قانونگذار وصف علنی بودن در استعمال مواد مذکور را از ارکان تشکیل دهنده جرم قرار داده و مواد مخدر و مصادیق آن را توسعه و اشاره نموده و مجازات را نیز به صورت اختیاری از نوع حبس و جزای نقدی در اختیار قاضی قرار داده است.^{۳۵} رسیدگی به جرایم مذکور در قانون فوق، در صلاحیت محاکم عمومی قرار گرفت. با توجه به این ماده که در آن زمان میزان مجازات تعیین کننده صلاحیت محاکم بود، بر اساس ماده ۹ قانون مجازات عمومی و نیز میزان مجازات مقرر در شقوق بیان شده در ماده ۲۷۵، رسیدگی به جرایم مذکور در این ماده در صلاحیت محاکم جنحه بوده است.^{۳۶} این قانون نقطه عطفی در سیاست گذاری پیرامون مواد مخدر در ایران محسوب می‌شد. چرا که، تا این زمان جرم انگاری پیرامون مواد مخدر صورت نگرفته بود و از این زمان به بعد است که شروعی در جرم انگاری پیرامون مواد مخدر به وقوع پیوسته است. در واقعیت، قانونگذار در بیان اوصاف مجرمانه استعمال علنی مواد مخدر جرم انگاری نموده، ولی متوجه این موضوع بوده که این ماده به تنهایی کافی و وافی به مقصود نبوده و لازم و ضروری بود در قوانین دیگر به ابعاد مختلف این پدیده بپردازد،^{۳۷} و در مورد صور دیگر استعمال یا رفتارهای دیگر تعیین تکلیف شود.

بنابراین، دوره اول سیاست جنایی ایران، در قبال مواد مخدر، آغاز می‌شود. در این دوره قوانین مربوط به مواد مخدر بسیار ملایم بوده و از این واقعیت خبر می‌دهد که هنوز برای جامعه ایرانی آن زمان، اعتیاد موضوع حادی نبوده است. لذا، قوانین این دوره بیشتر جنبه ارشادی داشته و ضمانت اجرایی قوی نداشته است. به طوری که، دولت خود شیرۀ سوخته تریاک را با قیمت مناسب از

۳۴. همایش بین المللی علمی کاربردی جنبه های مختلف سیاسی جنایی در قبال مواد مخدر، ص ۲۱۰؛ میانجی، ص ۱۳۹.

۳۵. همایش بین المللی علمی کاربردی جنبه های مختلف سیاسی جنایی در قبال مواد مخدر، ص ۱۲۵؛ اسحاقی، ص ۷۳.

۳۶. مدنی، ص ۱۴۶.

۳۷. همایش بین المللی علمی کاربردی جنبه های مختلف سیاسی جنایی در قبال مواد مخدر، ص ۱۲۵.

مصرف کنندگان خریداری می‌نمود. دولت در ابتدا تجاهر به استعمال تریاک و بعد از آن استعمال علنی آن را ممنوع اعلام کرد. به طوری که، استعمال غیر علنی تریاک هیچ منع قانونی نداشته است و بالاخره با تمام تلاش‌هایی که در آخر این دوره قانونگذاری صورت می‌پذیرد، تنها استعمال علنی تریاک ممنوع اعلام می‌شود. در این دوره، در برخورد با اعتیاد هیچ نشانی از سرکوب دیده نمی‌شود. از سوی دیگر، نتیجه این سیاستگذاری، وابستگی شدید اقتصاد ایران به تریاک به عنوان یک کالای صادراتی مهم بوده و همین رویکرد اقتصادی مانع جدی برای اتخاذ سیاست‌های مبارزاتی جدی علیه مواد مخدر به شمار می‌آید.

نتیجه‌گیری

با بررسی قوانین تصویب شده در دوره زمانی مورد نظر، می‌توان به این نتیجه رسید که اهمیت اقتصادی مواد مخدر و در رأس آن‌ها تریاک، هیات حاکمه را مجبور به اتخاذ قوانین و مقرراتی می‌کرد که بعد اقتصادی امر کاملاً برجسته و مد نظر باشد. به این ترتیب که، با اخذ مالیات از تولیدکنندگان و سپس تجار این مواد، بتواند بخشی از نیازهای اقتصادی خود را برطرف کند. همچنین، با استفاده از این قوانین، آماری دقیق از میزان معتادین را به دست بیاورد و از این طریق بتواند میزان مصرف را در اختیار داشته باشد و بعد بتواند اعتیاد را ریشه کن بکند که در این امر ناموفق بود. به عبارت دیگر، این قانون هیچ تأثیری در میزان کشت، تولید، و توزیع تریاک و مشتقات آن نداشت؛ نیز، در کاهش تعداد معتادان مؤثر واقع نشد. دولت بعد از آن که با پدیده قاچاق مواد مخدر و این بار کوکائین و مرفین با داخل مواجه شد، دست به تصویب نظام‌نامه‌ای برای جلوگیری از آن زد و هدف از این اقدام مبارزه با پدیده قاچاق مواد به داخل ایران بود. این امر به اندازه‌ای اهمیت داشت که مجلس شورای ملی نیز قانون «منع واردات مواد مخدر» را از تصویب گذارند تا مجلس نیز در جلوگیری از این پدیده سهیم باشد.

اما مسئله مهم این است که هیچ یک از قوانین این دوره تا سال ۱۳۰۴ش. استعمال مواد مخدر را جرم محسوب نمی‌کرد و این معضل بزرگی در مبارزه با معتادان بود. تا این که، قانون مصوب ۱۳۰۴ش. استعمال مواد مخدر را جرم به حساب آورد. در حالت کلی، قوانین این دوره تقریباً جنبه بازدارندگی لازم را نداشت و این به دلیل عدم درک درست از معضل اعتیاد در جامعه بود که باعث سیاستگذاری‌های نامناسب در این حوزه می‌شد. در نهایت، این نکته را باید ذکر کرد که تصویب این قوانین خود تابعی از شرایط جهانی نیز بود.

کتاب نامه

باقر زاده میانجی. احد، همکاریهای بین المللی در مبارزه با مواد مخدر از دیدگاه حقوق بین الملل، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۷۸.

باصری، علی اکبر. سیاست جنایی (داخلی و بین المللی) مواد مخدر، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۶.
حمیدی، علی. تحقیق در زمینه ی تریاک و مواد مخدر در ایران، تهران: نشریه مجمع همافکنی افکار، اسفند ۱۳۴۷.

رحمدل، منصور. حقوق کیفری مواد مخدر، تهران: انتشاران میثاق عدالت، ۱۳۸۳.
شجیعی، زهرا. نخبگان سیاسی ایران از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی، جلد سوم، (تهران: سخن، ۱۳۸۳)،

شهیدی، محمد حسن. مبارزه با اعتیاد مواد مخدر، تهران: انتشارات دانشگاه پلیس، ۱۳۵۴.
شهیدی، محمد حسن. مواد مخدر، امنیت اجتماعی و راه سوم، تهران: انتشارات اطلاعات، .
کوهی کرمانی، حسین. تاریخ تریاک و تریاکی در ایران، تهران: علمی، ۱۳۲۴.
محمدی (کلهر)، آیت. مواد مخدر در ایران به روایت اسناد ساواک، جلد یک، تهران: انتشارات دانشگاه علوم انتظامی امین، ۱۳۹۴.

مدنی قهفرخی، سعید. اعتیاد در ایران، تهران: ثالث، ۱۳۹۰.
همایش بین المللی علمی - کاربردی جنبه های مختلف سیاسی جنایی در قبال مواد مخدر. مجموعه مقالات (سخنرانیهای داخلی). جلد اول. تهران: انتشارات روزنامه جمهوری اسلامی، ۱۳۷۹.

“Report of the International Opium Commission.” Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909.

اسناد

مرکز اسناد و دیپلماسی وزارت امور خارجه، سال ۱۳۳۹ ق، کارتن ۵۹، پوشه ۱۲، سند ۶ تا ۹.

سایتها

<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/90131?keyword/2017/6/21>

مقالات

رحمدل، منصور. «تحولات سیاست جنائی ایران در قلمرو مواد مخدر ۱۲۸۹ - ۱۳۷۹». مجله حقوقی دادگستری. شماره ۳۲. پاییز ۱۳۷۹.