Národní monitorovací
středisko pro drogy
a závislosti

MONOGRAFIE

Přebírání kontroly: cesty k protidrogové politice, které fungují

Global Commission on Drug Policy

29

Národní monitorovací
středisko pro drogy
a závislosti

Přebírání kontroly: cesty k protidrogové politice, které fungují

Global Commission on Drug Policy

© Úřad vlády České republiky, 2017
Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti

Český překlad tohoto dokumentu je publikován se svolením Global Commission on Drug Policy.
Původní dokument *Taking control: Pathways to Drug Policies that Work*
viz http://www.gcdpsummary2014.com/

Přebírání kontroly: cesty k protidrogové politice, které fungují
1. vydání v českém jazyce
© Úřad vlády České republiky, 2017
Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti
Nábřeží E. Beneše 4, 118 01 Praha 1
tel.: +420 296 153 222
rvkpp.vlada.cz, www.drogy-info.cz

Autor: Global Commission on Drug Policy
Editor: Mgr. Lucie Grolmusová
Odpovědný redaktor: Mgr. Lucie Grolmusová
Překlad z angličtiny: Vít Chábera, Ondřej Prokop
Jazyková korektura: PhDr. Alena Palčová
Design: Missing Element
Sazba: Vladimír Vašek

ISBN 978-80-7440-175-6

Obsah

Úvodní slovo předsedy komise 5
Shrnutí 9
Naše doporučení mohou být shrnuta takto: 10

Kapitola 1
„Válka proti drogám“ selhala, objevují se nové přístupy 15

Kapitola 2
Klíčové cesty k funkční protidrogové politice 23
2.1 Dostat zdraví a bezpečnost na první místo 24
2.2 Poskytnutí přístupu k nezbytným typům léčiv a lékům na bolest 27
2.3 Ukončení kriminalizace a věznění uživatelů drog 28
2.4 Přesměrování vynucovacích protiopatření na obchod s drogami a organizovaný zločin 31
2.5 Regulace drogových trhů vládám umožní kontrolu 35

Kapitola 3
Globálním vedením k efektivnější a humánnější politice 43

Příloha 1
Klasifikace drog 51

Příloha 2
Slovníček 53

Úvodní slovo předsedy komise

Mezinárodní režim protidrogového dohledu selhal. V naší zprávě z roku 2011 jsme oslovili světové špičky a přizvali je k otevřené diskusi na téma reformy protidrogové politiky. Doporučili jsme okamžité zahájení debaty o alternativách k neúspěšné válce proti drogám. V následujících zprávách jsme upozorňovali na naléhavou potřebu reformy nutné k redukci devastující epidemie HIV a hepatitidy C. Žádali jsme politiky o prolomení padesátiletého tabu vztahujícího se k efektivnějšímu a humánnějšímu přístupu k drogové problematice.

Dnes, o tři roky později, nás těší, že autentická debata o nových přístupech k protidrogové politice skutečně začala, a to na úrovni národní i regionální. Rozhodující je, že tato diskuse je založena na faktech a inovace užívaných postupů se šíří napříč oběma Amerikami, Evropou, jižní a jihovýchodní Asií, Austrálií a jižním Pacifikem. Diskuse je skutečně globální a vlády a občanská společnost se od sebe vzájemně učí a zkouší nové přístupy přímo v terénu.

Realita roku 2014 je taková, že vlády a občanská společnost spolu nejen komunikují, mnoho z nich také koná. Reforma protidrogové politiky se přesouvá z pole teorie přímo do praxe. Odvážní vedoucí činitelé napříč politickým spektrem jsou si vědomi mnohých politických, sociálních a ekonomických výhod plynoucích z reformy protidrogové politiky. Berou na vědomí kritické množství hlasů požadujících nový kurz a uznávají, že změna je nevyhnutelná. Začínají experimentovat s různými typy řešení situace, vycházejí z reálných údajů a k věci přistupují s otevřenou myslí. Informované přístupy vítězí nad ideologickými a výsledky jsou povzbuzující.

V této zprávě jsme ustanovili širší plán, jak dostat drogy pod kontrolu. Uznáváme, že dosavadní přístup založený na sankčním vymáhání práva selhal. Vedl jen k většímu násilí, zvětšování vězeňské populace a k erozi řízení po celém světě. Zdravotní následky spojené s užíváním drog se díky tomuto přístupu nezlepšily, pouze zhoršily. Globální komise pro protidrogovou politiku doporučuje takový přístup k protidrogové politice, který staví na první místo zdraví, bezpečnost, lidská práva a rozvoj.

Musíme být smělí, ale praktičtí. Neexistuje žádná univerzální cesta nařizující reformu drogové politiky, která by fungovala všude zároveň. Připouštíme, že tento posun bude vyžadovat změny v domácí i mezinárodní politice a praxi. Bude zahrnovat metodu pokus-omyl a upřímný a kritický závazek s výsledky. Jsme povzbuzeni znaky rozvoje, které mohou pomoci vládám i občanům vyrazit správným směrem. Na své straně mají určitý spád a mohou sbírat postřehy z mnoha pozitivních vývojů, ke kterým došlo od roku 2011.

Co je dnes potřeba, je akce světových multilaterálních institucí, první ze všech Organizace spojených národů. Těší nás vysoká kvalita debaty vedené hlavami států a vysoce postavenými činiteli. Také je povzbuzující vidět, jak důležité regionální organizace pozitivně přispívají k reformě. Zprávy podporující reformu z *Organizace*

amerických států, *Západoafrické protidrogové komise* a *Globální komise pro HIV a zákon* patří mezi důležité základní kameny protidrogové politiky, která skutečně funguje. Tyto zprávy zároveň kritizují současný mezinárodní protidrogový režim a vytváří politický prostor pro nové hráče a využití podobných přístupů.

Motivuje nás naléhavá potřeba. To, že současný systém nefunguje, je dnes široce uznávaným faktem. Změna je zároveň potřebná i realizovatelná. Jsme přesvědčeni, že zvláštní valné shromáždění OSN o světovém drogovém problému 2016 (UNGASS 2016) je historickou příležitostí diskutovat o nevýhodách současného systému, identifikovat funkční alternativy a sloučit směr debaty s agendou vývoje lidských práv od roku 2015. Globální komise motivuje všechny členy a agentury OSN k přehodnocení otázky reformy protidrogové politiky. Podporujeme vedoucí činitele k zapojení do nových výzev. Je nutné zaměřit se na také na nové syntetické drogy zaplavující trh téměř denně, což vyžaduje kreativnější odezvu.

Pokud bude výsledkem UNGASS 2016 jen další vyčpělá politická deklarace slibující „vyřešit drogový problém" a „zbavit svět drog", nebude to odpověď, kterou svět potřebuje. Znovu připomínáme, že mezinárodní komunita se potřebuje vyrovnat s realitou věci. Jednoduché řešení drogového problému neexistuje.

Naše zpráva nenabízí definitivní řešení. Místo toho nabízí cestu k pragmatické změně protidrogové politiky, o které se domníváme, že učiní problémy současného světa spojené s drogami mnohem více zvládnutelnými. Žádáme, aby jednotlivé země využily UNGASS 2016 coby příležitost, jak se konečně pokusit dostat drogy pod kontrolu.

Fernando Henrique Cardoso
prezident Brazílie v letech 1994–2002

Shrnutí

Blížící se zvláštní valné shromáždění OSN o světovém drogovém problému 2016 (UNGASS 2016) bude bezprecedentní příležitostí, jak zhodnotit a přesměrovat národní protidrogovou politiku a budoucnost protidrogové politiky. Při setkání diplomatů s cílem přehodnotit mezinárodní a domácí protidrogové politiky doporučujeme také brát na vědomí mandát OSN, v neposlední řadě k zajištění bezpečnosti, lidských práv a rozvoje. Zdraví je vláknem, které prochází všemi těmito třemi aspiracemi a protidrogová politika OSN má zdraví a dobré životní podmínky lidstva jako hlavní cíl. Obrovské množství důkazů neukazuje jen na selhání dosavadní politiky v dosažení stanovených cílů, ale také hrůzné nezamýšlené důsledky sankčního a prohibicionistického práva a politiky.

Je potřeba nový a vylepšený globální režim kontroly drog, který lépe chrání zdraví a bezpečnost jak individuálních osob, tak komunit po celém světě. Tvrdá opatření zakotvená v represivní ideologii musí být nahrazena humánnější a efektivnější politikou, tvořenou na základě vědecky podložených důkazů s přihlédnutím ke zdraví veřejnosti a standardům lidských práv. Je to jediná cesta, jak současně snížit množství úmrtí spojených s drogami, nemoci, utrpení, násilí, kriminalitu, korupci a omezit nelegální černé trhy spojené s neefektivním prohibicionistickým přístupem. Je třeba zdůraznit, že fiskální implikace politik, které obhajujeme, blednou ve srovnání s přímými výdaji a nepřímými důsledky politiky současné.

Globální komise navrhuje pět cest, jak zlepšit světovou protidrogovou politiku. Pro umístění zdraví veřejnosti na první místo vyzýváme vlády k umožnění přístupu k zásadním typům léků proti bolesti. Členové komise volají po ukončení kriminalizace a věznění uživatelů drog zároveň se zaměřením na cílenou prevenci, harm reduction a strategie léčby pro závislé uživatele. K úspěšnému snížení utrpení spojeného s drogami a k omezení síly a výdělků organizovaného zločinu komise doporučuje vládám regulaci obchodu s drogami, adaptovat policejní strategie tak, aby cílem byly převážně nejvíce rušivé a násilné kriminální skupiny, místo trestání nízko postavených jednotlivců. Návrhy *Globální komise* jsou komplementární a komplexní. Volají po přehodnocení problému na vládní úrovni, aby se to, co učinit lze, učinilo okamžitě a aby se nevyhýbalo transformačnímu potenciálu zodpovědné regulace.

Překážky k reformě protidrogové politiky jsou zároveň skličující a rozmanité. Mocná a zavedená protidrogová byrokracie (národní i mezinárodní) spolehlivě brání status quo. Otázku, jestli jejich taktika vymáhání protidrogového práva koná více škody než užitku, si obhájci současného přístupu kladou velmi zřídka. Mezitím se v médiích poměrně často objevují poplašné zprávy na téma drogy a politici těchto příležitostí využívají k opakování pro veřejnost přitažlivých hesel typu „nulová tolerance“, vytvoření „společnosti bez drog“ místo toho, aby využili informovaný přístup založený na důkazech a postupy, které skutečně fungují. Rozšířené spojování nelegálních drog s různými etnickými a rasovými minoritami vyvolává pouze strach a inspiruje k vytváření tvrdé legislativy. Osvícení obhájci reformy jsou rutinně napadáni, např. že jsou „pro drogy“ nebo že ustupují zločinu.

Dobrou zprávou je, že změna je ve vzduchu. *Globální komise* je potěšena, že rostoucí počet doporučení poskytnutých v této zprávě se zvažuje, postupně zavádí, nebo je

dokonce už implementováno v různých částech světa. Ale jsme pouze na začátku cesty a vlády mohou získat výhody z akumulované zkušenosti z oblastí, kde už reforma probíhá. Naštěstí se rétorické a nerealistické cíle UNGASS 1998 v roce 2016 s největší pravděpodobností nebudou opakovat. Skutečně existuje rostoucí podpora pro pružnější interpretaci a reformu konvencí mezinárodní kontroly drog tak, aby byla v souladu s lidskými právy a zásadami harm reduction. Tyto události jsou dobrým znamením pro reformy, které navrhujeme níže.

Naše doporučení mohou být shrnuta takto:

Abychom dostali zdraví a bezpečí veřejnosti na první místo, je třeba zásadně přeorientovat politické priority a zdroje ze sankčního vymáhání práva, které selhalo, k vyzkoušeným typům zdravotní a sociální intervence.

Oba vyjmenované cíle protidrogové politiky a kritéria, podle kterých je tato politika hodnocena, si zaslouží reformu. Tradiční cíle a hodnocení, podle kterých jsou měřeny (například hektary zničených nelegálních rostlin, množství zabavených drog, množství lidí zadržených, odsouzených a uvězněných pro drogové delikty), selhaly v dosažení pozitivních výsledků. Mnohem důležitější jsou cíle a hodnocení, které se zaměřují na snižování rizik spojených s drogami, jako jsou fatální předávkování, šíření HIV/AIDS, hepatitid a jiných nemocí, zároveň také snižování rizik přímo spojených s prohibicí – kriminality, násilí, korupce, porušování lidských práv, snížení kvality životního prostředí, odsuny celých komunit a síly kriminálních organizací. Utrácení za kontraproduktivní donucovací prostředky by mělo být ukončeno, zatímco vyzkoušená prevence, harm reduction a léčebné metody by měly být navýšeny tak, aby pokryly veškerou potřebu.

Umožnit přístup k určitým zásadním typům léků, konkrétně k lékům na bolest opiátového typu.

Více než 80 % světové populace nese obrovské břemeno bolesti a utrpení, kterému by bylo možné se vyhnout, ale k potřebné medikaci má buď malý, nebo žádný přístup. Tato situace trvá i přesto, že jedním z cílů, úkolů a závazků globálního režimu kontroly léků je vyhnout se zhoršujícímu se zdraví a umožnit přístup ke všem dostupným typům léků pro ty, kteří to potřebují. Vlády potřebují vytvořit jasné plány a stanovit časový horizont, do kdy se domácí i mezinárodní překážky k dosažení těchto cílů odstraní. Zároveň by také měly vyčlenit potřebné finanční prostředky pro mezinárodní program, který by byl pod dohledem *Světové zdravotnické organizace* (WHO) a vyvíjen v partnerství s *Organizací pro drogy a kriminalitu při OSN* (UNODC – *United Nations Office for Drugs and Crime*) a *Mezinárodní radou pro kontrolu narkotik* (INCB – *International Narcotics Control Board*) k zajištění spravedlivé a cenové dostupnosti těchto léků tam, kde dostupné zatím nejsou.

Zastavit kriminalizaci osob za užívání a přechovávání drog a přestat soudně nařizovat léčbu těm, jejichž jediným prohřeškem je užívání nebo přechovávání.

Kriminalizace užívání a přechovávání drog má malý, nebo žádný dopad na množství drog ve společnosti. Tato politika ale zvyšuje pravděpodobnost rizikového chování, jako například nebezpečnou injekční aplikaci, odrazuje uživatele, kteří léčbu potřebují od jejího vyhledání, odkloňuje bezpečnostní složky od zaměření se na vážnou kriminalitu, snižuje personální i vládní prostředky, které by jinak mohly být pozitivně investovány do lidských životů, a zatěžuje miliony lidí s dlouhotrvajícími negativními důsledky odsouzení za trestný čin. Užívat trestní soudnictví k donucení lidí zadržených za přechovávání drog jít na „léčbu" často způsobí více škody než užitku. Mnohem lepší alternativou je zajistit dostupnost různorodých podpůrných služeb v obcích. Musíme upozornit, že toto doporučení nevyžaduje žádnou reformu mezinárodních smluv o kontrole drog.

Pro nenásilné jedince účastnící se nelegálních obchodů s drogami (např. farmáře, kurýry a ostatní zapojené do produkce, transportu a prodeje nelegálních drog) využít alternativy k věznění.

Vlády věnují stále se zvyšující náklady na zjišťování, zatýkání a věznění lidí aktivních na černém trhu s drogami, to vše s malými nebo žádnými důkazy o tom, že tato aktivita snižuje problémy s drogami spojené nebo od této činnosti ostatní odrazuje. Veřejně prospěšné a jiné nekriminální sankce se rutinně projevují levněji a efektivněji než kriminalizace a věznění. Farmáři z povolání a dělníci zapojení ve sběru, úpravě, transportu a obchodu, kteří nelegální ekonomiky využívají pouze z důvodu snahy o přežití, by neměli být kriminálně trestáni. Pouze ty dlouhodobé socioekonomické snahy o vývoj, které zlepšují přístup k nevyvinutým oblastem, které nabízí nové pracovní příležitosti, snižují ekonomickou nerovnováhu, sociální marginalizaci a zlepšují bezpečnost, jim mohou nabídnout legitimní únikovou strategii.

Doporučujeme zaměřit se na snižování síly a vlivu kriminálních organizací, stejně jako snižování množství násilí a atmosféry nebezpečí, která vyplývá z boje těchto organizací jak proti sobě navzájem, tak i proti státu.

Vlády potřebují pracovat mnohem strategičtěji. Snažit se předvídat situace a postupy, ve kterých mohou konkrétní bezpečnostní složky zhoršit (převážně tvrdými militarizovanými zákroky) násilí spojené se zločinem a zvýšit nebezpečí pro veřejnost, bez skutečných výsledků na poli snižování množství drogové produkce, pašování a konzumace. Vyhnání skupin zabývajících se produkcí nelegálních drog z jedné lokality do druhé nebo zásahy, které vedou pouze ke změně kontroly nad cestami užívanými k pašování drog od jedné kriminální organizace ke druhé, často více uškodí, než pomohou. Cíle vymáhání práva založeného pouze na kontrole dodávky, musí být přeorientovány z nedosažitelné likvidace černého trhu, na dosažitelnou redukci násilí a rušivých vlivů, které pašování drog na společnost má. Úsilí a finanční zdroje bezpečnostních složek by měly být směrovány k těm nejvíce problematickým a násilným článkům obchodu s drogami a zároveň také k mezinárodní spolupráci, jak tvrdě zasáhnout korupci a praní špinavých

peněz. Militarizace protidrogového úsilí je zřídkakdy účinná, často je naopak kontraproduktivní. Uznání větší odpovědnosti za porušování lidských práv spojené se zákonným potíráním drog je naprosto zásadní.

Umožněme a podporujme různorodé experimenty v legální regulaci trhu u současně nelegálních drog, počínaje marihuanou, listy koky a některými novými psychoaktivními substancemi (a nejen u těchto látek).

Je možné se poučit z úspěchů a selhání v regulaci alkoholu, tabáku, léků a jiných produktů a aktivit, které představují zdravotní a jiná rizika jak na individuální, tak i společenské úrovni. Jsou potřeba nové experimenty, které umožní legální, ale omezený přístup k drogám, které jsou momentálně dostupné pouze nelegálně. Toto by mělo zahrnovat rozšíření heroinem asistované léčby pro dlouhodobě závislé uživatele, která dosáhla dobrých výsledků v Evropě a v Kanadě. V samé podstatě tou nejefektivnější cestou, jak dostat drogy pod kontrolu, snížit utrpení způsobené globální prohibicí a postavit veřejné zdraví a bezpečnost na první místo, je zodpovědná legální regulace.

Využijme příležitost, kterou poskytuje nadcházející UNGASS 2016 k reformě globální protidrogové politiky.

Mandát generálního tajemníka OSN je naprosto zásadní k zajištění toho, aby všechny příslušné agentury OSN, a to nejen ty se zaměřením na vymáhání práva, ale i ty zabývající se zdravím, bezpečností, lidskými právy a rozvojem, se plně zapojily do hodnocení globálních strategií pro kontrolu drog jednotného pro celou OSN. Sekretariát OSN by se měl zabývat otevřením debaty zahrnující nové nápady a doporučení, která jsou založena na vědeckých důkazech, principech veřejného zdraví a lidských práv a rozvoje. Protidrogová politika se postupně přiklání k metodám harm reduction a k ukončení kriminalizace uživatelů drog. Proporcionalitu trestní sazby a alternativy k věznění v uplynulých dekádách úspěšně obhajoval rostoucí počet zemí podle právního základu přípustného podle smluv OSN. Další průzkum flexibilní interpretace současných drogových smluv je sice důležitým cílem, ale v konečném důsledku musí být globální protidrogová politika reformována tak, aby umožnila zodpovědnou legální regulaci.

Kapitola 1

„Válka proti drogám“ selhala, objevují se nové přístupy

Globální drogová prohibice nejen selhala v dosažení původně stanovených cílů, ale také vytvořila řadu alarmujících sociálních a zdravotních problémů. Objevují se alternativní postupy, které jsou zaměřené na ochranu zdraví, bezpečnost komunity a posílení bezpečnosti, lidských práv a rozvoje.

Mezinárodní režim protidrogové kontroly má dva zásadní cíle. Prvním je zajistit přístup k drogám pro vědecké a medicínské účely. Druhým je zakázat přístup k určitým drogám pro ostatní využití. Bez ohledu na celkový cíl chránit „zdraví a dobré životní podmínky lidstva“ jsou celý režim a politika z něj vycházející už od šedesátých let minulého století postaveny na kriminalizaci těch, kteří drogy vyrábějí, prodávají nebo užívají.

Po více než půl století tohoto sankčního přístupu máme přesvědčivé důkazy, že tento nejen selhal v dosažení svých cílů, ale zároveň vytvořil vážné sociální a zdravotní problémy. Pokud jsou vlády skutečně zavázány k zajištění bezpečnosti, zdraví a lidských práv svých občanů, musí naléhavě přijmout nové typy přístupu. Vybrané národní a lokální vlády už odvážné kroky v tomto směru podnikají.

Návrh nové efektivní protidrogové politiky vyžaduje plné pochopení tohoto problému. Je třeba pochopit těsné rozdíly mezi problémy vyplývajícími z užívání drog (např. závislost nebo předávkování) a problémy vytvořené vymáhaným sankčním přístupem (např. kriminalita a násilí spojené s nelegálním obchodem). Přesto zde stále existují neužitečné tendence některých vlád spojovat škody vyplývající z užívání drog se škodami způsobenými represivní politikou.

Výsledkem toho je, že se mnoho vládních činitelů vyjadřuje v generalizovaných pojmech, jakými jsou například „světový problém s drogami“ nebo „drogová hrozba“. Tuto výhrůžnou rétoriku rutinně užívají zastánci prohibice k ospravedlnění jejího pokračování a v některých případech i k zintenzivnění užívání trestního práva, které vznik některých problémů spojených s drogami dokonce uspíšilo. V některých částech světa se tento těžkopádný přístup využívá k demonstraci metody „tvrdě proti zločinu“.

Užívání drog zahrnuje široké spektrum typů chování od bezproblémového přes kompulzivní až k velmi závadnému. Z těch, kteří užívají drogy, se za problémové uživatele dá považovat pouze 10 % (podle UNODC). To naznačuje, že výrazná většina konzumace drog v zásadě problematická není. Přesto pokračuje globální protidrogová politika v přístupu k veškeré konzumaci drog, jako by se jednalo o závažnou hrozbu pro

společnost. Protidrogová politika je i nadále úzce vymezena pojmy, jako je „boj" proti „zlu" drogové závislosti.

Toto chybné počáteční zobecnění veškerého užívání drog jako něčeho „zlého", co je nutno přemoci represivními opatřeními se základem v trestním zákoně, způsobilo vznik iracionálních a neefektivních politických reakcí, stejně jako vznik mnoha nefunkčních institucí. Tato snadná zjednodušení přispívají k politickým rozhodnutím, která nemají nic společného se základními normami vědecké práce, veřejného zdraví a lidských práv. Hlavním bodem v doporučení *Globální komise,* je výzva k uvedení globální protidrogové politiky do souladu s těmito základními standardy.

Až donedávna bylo pro rozhodující orgány obtížné napadnout status quo. Obhajoba alternativních řešení je často charakterizována jako „vzdávání se", „nereagovat dost tvrdě", nebo dokonce „být pro drogy". Naštěstí se debata o protidrogové politice začíná za podobné omyly, falešné dojmy a generalizace posouvat. Volání *Globální komise* po reformě zdůrazňuje důležitost principů protidrogové politiky, které aktivně chrání (nepodrývají) zdraví a životní úroveň jedinců i společností. V termínech „proti drogám" a "pro reformu" není žádný rozpor.

Jaká je cena více než půl století trvající „války proti drogám"

Objektivní selhání

Mezinárodní komunita se stále vzdaluje od cíle, kterým je „svět bez drog". Globální produkce, zásobování a spotřeba drog pokračují v růstu, nehledě na stále se zvyšující prostředky vynaložené na jejich potírání.

Odhad množství uživatelů drog podle Úřadu pro drogy a kriminalitu při OSN (UNODC) se zvýšil z 203 milionů v roce 2008 na 243 milionů v roce 2012. Nárůst 18 % nebo nárůst prevalence ze 4,6 % na 5,2 % ve čtyřech letech.

Globální nelegální produkce opia se od roku 1980 zvýšila o víc než 380 %, z 1 000 tun na více než 4 000 tun v současnosti. Mezitím ceny heroinu v Evropě od devadesátých let klesly o 75 % a v USA od osmdesátých let o 80 %. To vše při zvyšující se kvalitě (čistotě).

Mezinárodní systém protidrogové kontroly navíc není schopen reagovat na rozšiřující se množství nových psychoaktivních látek. V roce 2013 počet těchto nových látek převýšil počet drog zakázaných mezinárodní úmluvou o kontrole drog.

Ohrožení veřejného zdraví a bezpečnosti

Systém sankčního vymáhání protidrogových zákonů zhoršuje zločinnost a maximalizuje zdravotní rizika spojená s užíváním drog, na což doplácí ti nejvíc ohrožení (uživatelé). K tomu dochází, protože produkce, zásobování a obchod

zůstávají v rukách organizovaného zločinu. Uživatelé jsou kriminalizováni, místo aby jim byla poskytnuta pomoc.

Utajená produkce a prodej často vedou k různě ředěným drogám neznámé síly a čistoty, které způsobují významně větší zdravotní riziko. Příklady tohoto problému jsou heroin kontaminovaný antraxem nebo kokain ředěný levamisolem (lék na odčervení).

Více než jedna třetina (37 %) ruské populace užívající drogy nitrožilně (1,8 mil. osob) je infikována virem HIV. Díky preferenci kriminalizace uživatelů je velmi omezen přístup k harm reduction programům, jako je například výměna jehel, a opioidová substituční léčba je zakázána zcela.

Současný režim protidrogové politiky vytvořil zásadní legální a politické překážky k poskytování opiátů za účelem tlumení bolesti a paliativní léčby. Existuje více než 5,5 miliardy lidí s drasticky omezeným nebo žádným přístupem k lékům, které potřebují.

Restriktivní politika zvyšuje riziko předčasného úmrtí následkem předávkování a akutní negativní reakce na konzumaci drog. Například v roce 2010 došlo k více než 20 000 předávkování ilegálními drogami. Naloxon, který může zvrátit efekty předávkování opiáty, není stále univerzálně dostupný.

Omezení lidských práv, podpora diskriminace

Sankční přístupy k drogové politice zásadně omezují lidská práva ve všech světových regionech. Vedou k erozi občanských svobod a práva na spravedlivý soud, ke stigmatizaci jednotlivců i skupin (konkrétně žen, mladých lidí a etnických minorit) a k zavádění nemístných a nelidských trestů.

Přestože je trest smrti za drogové delikty podle mezinárodního práva nelegální, 33 zemí jej stále používá. Z těchto důvodů je každý rok popraveno kolem 1 000 osob.

Vymáhání protidrogových zákonů způsobilo dramatický nárůst vězeňské populace. Velké množství osob je drženo v „drogových záchytných centrech", z toho 235 000 lidí v Číně a jihovýchodní Asii.

Celosvětově jsou ženy vězněny za drogové delikty více než za jakýkoliv jiný zločin. Každá čtvrtá žena vězněná v Evropě nebo centrální Asii (25 %) je ve vězení za drogové přečiny, zatímco ve spoustě zemí Latinské Ameriky jsou tato čísla ještě větší – Argentina (68,2 %), Costa Rica (70 %) a Peru (66,2 %)

Vymáhání protidrogových zákonů disproporcionálně zasahuje minority. Afroamerická menšina v USA dosahuje pouze 13 % z celkového počtu obyvatel. Co se týká zatýkání za drogové přečiny, dosahuje počet zástupců této minority už 33,6 % a pokud jde o osoby odsouzené za drogové delikty do vězení, jde o číslo 37 %. Stejný rasový nepoměr byl pozorován i jinde, včetně Spojeného Království (UK), Kanady a Austrálie.

Zvýšení kriminality a obohacení zločinců

Místo aby sankční protidrogová politika kriminalitu snižovala, ve skutečnosti podporuje její nárůst. Růst a pokles cen u nelegálních drog poskytují motiv zisku pro kriminální skupiny a zároveň nutí závislé uživatele překračovat zákon, aby mohli svou závislost financovat.

Drogová prohibice umožnila vznik globálního ilegálního obchodu, jehož hodnotu odhaduje Organizace pro drogy a kriminalitu při OSN (UNODC) na stovky miliard dolarů. Podle dat dostupných z roku 2005 byla produkce ohodnocena na 13 miliard dolarů, obchod ve velkém na 94 miliard dolarů a obchodování v malém na 332 miliard dolarů. Zhodnocení celého drogového obchodu je vyšší než globální ekvivalent pro obilniny, víno, pivo, kávu a tabák, to vše dohromady.

Nelegální, neregulovaný obchod s drogami je neodmyslitelně násilný. Pokusy o zatčení i úspěšná zatčení lídrů drogových kartelů a dealerů paradoxně vytváří vakuum moci, které pak způsobí novou vlnu násilí, když se zasaženou část trhu snaží ovládnout noví hráči.

Obchod s ilegálními drogami může posílit různé ozbrojené skupiny operující mimo dosah zákona. Například obchod s opiem přináší paramilitaristickým skupinám pohybujícím se na hranicích Pákistánu a Afghánistánu ročně až 500 milionů dolarů.

Narušení rozvoje a bezpečnosti, rozdmýchávání konfliktů

Výrobcům a obchodníkům s drogami se daří v nestabilních, rozvojových a konfliktních oblastech s lehce zranitelnou populací, kterou mohou snadno využívat. Korupce, násilí a nestabilita, kterou generuje neregulovaný obchod s drogami, jsou široce přijatou, snadno identifikovatelnou hrozbou jak pro bezpečnost, tak pro rozvoj.

Od eskalace války proti drogám v roce 2006 v Mexiku se počet obětí s drogami spojeného násilí odhaduje na 60 000 až více než 100 000 osob.

Zisky z ilegálního obchodu s drogami podněcují nestabilitu v regionu tím, že pomáhají vyzbrojovat povstalecké, paramilitaristické a teroristické skupiny. Přesun domácích i zahraničních investic ze sociálních a ekonomických priorit směrem k investicím do armády a policie má poškozující vliv na oblastní vývoj.

Mezi lety 2000 a 2007 bylo v Kolumbii v rámci pokusů o likvidaci nelegálních drogových plantáží letecky postříkáno toxickými chemikáliemi přibližně 2,6 milionu akrů pozemků. I přes destruktivní dopad na živobytí a pozemky se množství lokací používaných pro nelegální kultivaci koky v tomto období zvětšilo.

Plýtvání miliardami, znehodnocování ekonomiky

Na vymáhání protidrogových zákonů jsou každý rok utraceny desítky miliard. Pro ozbrojené složky je to sice dobré, ale jsou zde také katastrofické druhotné náklady jak finanční, tak i sociální.

Důraz na kontraproduktivní vymáhací strategie ke zvládnutí drogového problému znesnadňuje cestu k alternativním politickým řešením. Dále pak odvádí pozornost a finanční zdroje od osvědčených typů zdravotní intervence, jiných policejních priorit a ostatních sociálních služeb. Nelegální obchod s drogami vytváří nepřátelské prostředí pro legitimní obchodní zájmy. Odrazuje od investic a turismu, vytváří prostředí nevhodné pro obchod a podporuje nekalou soutěž (spojenou s praním špinavých peněz). Dále pak narušuje makroekonomickou stabilitu celých zemí.

Nelegální obchod s drogami také narušuje vládu. Studie z roku 1998 z Mexika odhaduje, že obchodníci s kokainem utratili za úplatky až 500 milionů dolarů ročně, což je více než roční rozpočet kanceláře generálního prokurátora Mexika. Podle údajů z roku 2011 skupiny mexických a kolumbijských překupníků vyperou z profitů z obchodu ve velkém až 39 miliard dolarů ročně.

Cesty k reformě protidrogové politiky ve světě

Mnoho zemí již svou drogovou politiku mění. Existuje více postupů k humánnější a efektivnější strategii.

Spojené státy americké
23 států má legální obchod s marihuanou a 17 států dekriminalizovalo držení marihuany pro nemedicínské účely od roku **1973**, kdy se prvním státem s touto politikou stal Oregon. V současnosti také pokračují reformy zaměřené na zrušení povinných minimálních trestních sazeb pro pachatele menších drogových deliktů.

Nizozemsko
Zákon z roku 1976 vedl k vytvoření de facto legálního systému prodeje marihuany prostřednictvím tzv. coffee shopů. V současné době roste ze strany místních zastupitelstev a veřejnosti tlak na zavedení skutečné regulace, a to nejen prodeje, ale i výroby.

Švýcarsko, Německo, Dánsko a Nizozemsko
Tyto země už od **osmdesátých let** razily cestu pro vývoj pragmatických přístupů k omezení rizik, kterým jsou vystaveni lidé, kteří injekčně užívají drogy. Zaváděly programy na výměnu jehel, opioidovou substituci, heroinem asistovanou léčbu a aplikační místnosti s dohledem.

Moldávie
Tato země je již od roku 1999 považována za světovou jedničku v poskytování harm reduction služeb ve věznicích, včetně opiodiové substituce a programů na výměnu jehel.

Írán
Míra poskytování harm reduction služeb včetně opioidové substituce a programů na výměnu jehel v Íránu roste od roku 2000.

Portugalsko
Portugalsko zrušilo v roce **2001** kriminální postih za držení drog pro vlastní potřebu a implementovalo přístup více zaměřený na zdraví. Součástí tohoto přístupu byly i vyzkoušené metody harm reduction.

Austrálie
Injekční místnost se zdravotním dohledem v Sydney byla otevřena v roce **2001**.

Kanada
Kanada je domovem dvou injekčních místností se zdravotním dohledem, první z nich byla otevřena v roce **2003**. Závislí uživatelé si v těchto zařízeních mohou aplikovat předem zakoupené nelegální drogy. Kanada také provedla dva zkušební testy heroinem asistované léčby.

Ukrajina
Ukrajina, podporovaná *Globálním fondem*, poskytla od roku **2004** nejrozšířenější harm reduction program ve východní Evropě. V roce 2012 dosáhl tento program na 171 000 uživatelů drog a vedl ke snížení počtu nových pacientů s virem HIV poprvé od roku 1999.

Čína a Vietnam
Obě země dlouho odmítaly harm reduction koncept, ale v roce **2004** zahájily jak opioidovou substituci, tak i programy na výměnu jehel ve velkém měřítku.

1970 1980 1990 2000

Španělsko a Belgie
Aktivisty vedené „společenské kluby přátel cannabis" využily od roku **2005** zákony umožňující kultivaci rostlin konopí pro vlastní potřebu v malém. Tímto vytvořily de facto legální systém produkce a zásobování pro členy těchto klubů.

Ekvádor
Ekvádor dekriminalizoval drogy pro vlastní potřebu v roce 1990 a v roce **2008** udělil milost tzv. drogovým mezkům (ti, kteří pašují ilegální drogy přes hranice) odsouzeným do vězení.

Latinská Amerika
Latinsko-americká komise pro drogy a demokracii vedená třemi bývalými prezidenty zahájila v roce **2009** debatu o reformě protidrogových zákonů „Drogy a demokracie, vstříc ke změně paradigmatu".

Česká Republika
Česká Republika v roce **2009** zrušila kriminální postih za držení drog pro vlastní potřebu. K tomuto rozhodnutí vedlo odborné posouzení dopadů dosavadního přístupu, které demonstrovalo selhání předchozích represivních postupů.

Globální komise pro protidrogovou politiku
Globální komise zveřejnila v roce **2011** zprávu „Válka proti drogám". Tato zpráva změnila globální debatu o protidrogové politice a její zveřejnění inspirovalo národní změny v legislativě a podpořilo občanské společnosti ve volání po reformě po celém světě.

Washington a Colorado ve Spojených státech
Poté, co proběhla v roce **2011** letáková iniciativa podpořená voliči, státy Washington a Colorado se staly prvními jurisdikcemi na světě, které umožnily vznik legálně regulovaných trhů pro rekreační užívání marihuany.

Bolívie
Bolívie se v roce **2012** stala první zemí, která po neshodách o tradiční kultivaci a využití listů koky vystoupila z Jednotné úmluvy o omamných látkách (OSN 1961). Později byla přijata zpět s výhradou k listům koky.

Uruguay
Uruguay se v roce **2013** stala první zemí, která schválila legislativu pro vytvoření legálního, regulovaného trhu pro rekreační užívání marihuany.

Nový Zéland
Nový Zéland schválil v roce 2013 průkopnickou legislativu, která umožňuje legálně regulovaný prodej určitých nových psychoaktivních substancí (vybrané látky s menším rizikem), pro jejichž kontrolu v současné době neexistují mezinárodní zákony.

Tanzanie
Tanzanie se v roce **2013** stala první subsaharskou zemí, která spustila národní metadonový program.

Amerika
Organizace amerických států publikovala v roce **2013** svou „Zprávu o drogovém problému v Amerikách". Jde o první zprávu multilaterální organizace, která se snaží smysluplně zapojit do širších otázek reformy drogových zákonů.

Západní Afrika
Ve zprávě Západoafrické komise pro drogy z roku **2014** bylo uvedeno varování: „Západní Afrika se nesmí stát novou frontovou linií v neúspěšné 'válce proti drogám', ve které se nepodařilo ani snížit konzumaci drog, ani ukončit obchodování s drogami." Zpráva dále doporučuje: „Konzumace a držení drog pro vlastní potřebu by neměly být kriminalizovány."

Karibik
V regionu se diskutuje o reformě zákonů o marihuaně. Vládní skupina na Jamajce zjišťuje možnosti legální regulace drogy a v roce 2014 byl ohlášen nový dekriminalizační přístup k držení marihuany.

UNGASS 2016
Zvláštní valné shromáždění OSN o světovém drogovém problému 2016.

Reforma začíná nabírat spád.

2010 2016

>2

Kapitola 2

Klíčové cesty k funkční protidrogové politice

Když byl systém mezinárodní kontroly drog vytvořen, měl dva hlavní cíle. Prvním z nich byla snaha o redukci negativních zdravotních následků spojených s užíváním drog. Druhým cílem byl příslib garance přístupu k potřebným lékům. Žádného z těchto záměrů se nepodařilo dosáhnout. Protidrogová politika zaměřená na trestní právo naopak vytvořila zcela nové sociální a zdravotní problémy.

Globální komise doporučuje komplexní přístup k protidrogové politice. Pokud mají vlády splnit původní sliby obsažené v mezinárodním systému kontroly drog, neefektivní a škodlivé vynucovací přístupy musí být nahrazeny těmi přístupy, které upřednostňují veřejné zdraví a bezpečnost občanské společnosti. Je zde minimálně pět základních cest k politickým změnám, které jsou naléhavě zapotřebí.

Těchto pět cest navržených *Globální komisí* se vzájemně doplňuje a společně vytváří obsáhlou sadu navrhovaných změn. Některé z nich by mohly a měly být implementovány okamžitě. Umístit zdraví na první příčku je nezbytné. Umožnění přístupu k životně důležitým typům léků, ukončení kriminalizace a úpravy přístupu k protidrogové politice ze strany strážců zákona jsou akce, které mohou a měly by být zahájeny okamžitě. Regulace nabízí transformační cestu k tomu dostat drogy pod kontrolu, snižuje násilí, znesnadňuje zločin a zlepšuje bezpečnost a kvalitu života.

2.1 Dostat zdraví a bezpečnost na první místo

Politika by měla upřednostňovat zachování lidského zdraví a bezpečnosti místo sankčního přístupu a škodlivé prohibice. Toto znamená investovat do ochrany společnosti, prevence, harm reduction a léčebných programů jako základních pilířů protidrogové politiky.

Prakticky všichni souhlasí, že dobré zdraví populace by mělo být první prioritou protidrogové politiky. Pokud má být ovšem tato aspirace realizována v praxi, změna přístupu je naprosto nezbytná. Kromě obnoveného důrazu na redukci zdravotních rizik (závislosti, předávkování, šíření infekčních nemocí přenosných krví), je zde také potřeba objasnit principy přístupů, které jsou na veřejné zdraví skutečně zaměřeny.

Takový postup musí překonávat politické bariéry a být podpořen adekvátními investicemi do postupů a praxe založené na důkazech. Měl by společnosti efektivněji umožnit prevenci a oddalování užívání drog mezi mladými lidmi, redukovat rizika pro ty, kteří už se s drogami experimentovat rozhodli a poskytnout vhodné léčebné metody pro jednotlivce, kteří jsou již závislí nebo mají díky užívání drog jiné zdravotní problémy.

Prevence, harm reduction programy a léčebné strategie by také měly být v souladu s principy základních lidských práv, empaticky reagovat na potřeby adekvátních cílových skupin a jednotlivců a být finančně efektivní. Bohužel je to tak díky emotivní a ideologické povaze protidrogové politiky velmi zřídka. Místo toho je často dobrá praxe vykolejena neúčinnými a nerealistickými představami o „světě bez drog“ anebo je příliš úzce zaměřena na abstinenční přístupy. Politické strategie také velmi často spoléhají na drahý přístup „nulové tolerance“, který často napáchá více škody než užitku. Zřídkakdy se zde jedná o skutečně důkladné nasazení s poctivým monitoringem situace a analýzou výsledků a účinnosti tohoto přístupu.

Prevence

Prevence zahrnuje intervence, které zabraňují a oddalují zahájení životního stylu, jehož součástí je užívání drog. Zabývají se rizikovým chováním a omezují posun k závislostem nebo k problematickému užívání. Takové intervence jsou zásadní součástí přístupu, ve kterém jde o zdraví na prvním místě. Evidence efektivnosti těchto intervenčních přístupů stále roste. Stále zde ale nejsou dostupná určitá konkrétní data, protože většina výzkumů na toto téma probíhá pouze v oblastech s vyššími příjmy. Převážně jde o Severní Ameriku a západní Evropu. Výsledkem je, že většina těchto vědeckých analýz je zaujatá ve prospěch abstinenčního přístupu, školních programů a intervencí zaměřených na mladší děti. Je zde naléhavá nutnost více rigorózních vyhodnocení situace u více typů intervencí, a to převážně v oblastech se středními nebo nízkými příjmy.

V mnoha zemích jsou prevenční strategie stále velmi úzce zaměřeny na zjednodušující naučné programy nebo přednášky o drogách (*drug education measures*). Tyto programy obhajují přístupy typu „Prostě řekni ne!“, taktiku šoku a poskytování jen omezeného množství (často navíc zcela chybných) informací. Tento typ přístupu je sice v souladu s politickou prioritou volající po nulové toleranci, dostupná evidence ovšem indikuje,

že tyto strategie (a konkrétně ty, které zahrnují užití masmédií a testování na drogy ve školách) jsou při nejlepším neefektivní, v nejhorším dokonce škodlivé. Mladí lidé v mnoha případech jednoduše nevěří na prevenci zaměřeným sdělením, zvláště pak těm vydaným státní autoritou – zvlášť když ta samá státní autorita udílí tresty za přechovávání nebo užívání drog.

Je zde třeba širšího pole intervenčních přístupů založených na důkazech. Přístupů takových, které berou v potaz mnohé potřeby různých sociálních skupin a kde je potřeba adekvátního financování jak pro konkrétní služby, tak pro analýzu situace. Přístup „Prostě se o všem dozvědět" (*Just say know*) může mít pozitivnější výsledek u těch, u kterých metoda „Prostě řekni ne!" (*Just say no!*) selhala. Prioritou by měla být propagace zodpovědného chování u mladých dospělých. Spoléhat se pouze na abstinenci zřídkakdy přinese dlouhodobě pozitivní výsledek. Je potřeba vybrat ten přístup, který by mladým lidem poskytl vědecky přesné informace, a na jejich základě je vedl k zodpovědné volbě.

Nejefektivnější formy prevence jsou ty, které jsou komplexní. Drogově prevenční programy by měly být zakotveny v širším sociálně zdravotním systému – místo jednoho konkrétního omezeného typu intervence. Měly by brát v potaz lokální vlivy a příležitosti sociálního vývoje, tzn. informovat a podporovat ve správných rozhodnutích nejen na základě informací o drogách, ale také se zřetelem na jiné typy rizikového chování včetně informací o alkoholu a tabáku, nechráněném sexu a nezdravých stravovacích návycích. Prevence by se také měla zaměřit na historicky často přehlížené populační skupiny, zejména nezávislé uživatele drog v oblastech mimo školy, např. na pouliční a klubové scéně.

DOPORUČENÍ 1

Abychom dostali zdraví a společenskou bezpečnost na první místo, je třeba zásadně přeorientovat politické priority a zdroje, a to od sankčního vymáhání práva, které selhalo, k vyzkoušeným typům zdravotní a sociální intervence. Oba jmenované cíle protidrogové politiky a kritéria, podle kterých je tato politika hodnocena, zasluhují reformu. Tradiční cíle protidrogové politiky a způsoby hodnocení, podle kterých jsou tyto cíle měřeny (např. hektary zničených polí nelegálních rostlin, množství zabavených drog, množství zatknutých, odsouzených a uvězněných pro drogové delikty), selhaly ve vytváření pozitivních výsledků.

Mnohem důležitější jsou cíle a typy hodnocení, které se zaměřují na snižování rizik spojených s drogami, jakými jsou např. fatální předávkování, šíření HIV/AIDS/hepatitid a jiných nemocí, zároveň také snižování rizik přímo spojených s prohibicí – kriminality, násilí, korupce, porušování lidských práv, snižování kvality prostředí, odsunů celých komunit a síly kriminálních organizací. Utrácení za kontraproduktivní donucovací prostředky by mělo být ukončeno, zatímco využívání už vyzkoušené prevence, harm reduction programů a léčebných opatření by mělo být navýšeno tak, aby nabídka pokryla veškerou potřebu.

pro drogy a kriminalitu (UNODC) a Mezinárodním výborem pro kontrolu drog (INCB), který by zajišťoval rovný a cenově dostupný přístup k těmto lékům tam, kde nejsou k dispozici.

Snižování rizik spojených s užíváním drog

Mnoho intervencí, díky kterým se daří snižovat škody spojené s užíváním drog, je podpořeno vědeckými důkazy. Ty zahrnují programy na výměnu jehel, substituce opioidy, injekční místnosti s odborným dohledem a první pomoc při předávkování (zahrnující poskytnutí Naloxonu). Tato opatření jsou finančně efektivní a tam, kde jsou na ně vynaloženy adekvátní prostředky, přispívají k významnému zlepšení zdraví veřejnosti. Bohužel zde existují nezanedbatelné politické překážky k poskytnutí harm reduction programů. Mnoho volených zástupců a jejich voličů se zdráhá přijmout fakt, že zničit drogy jako takové není možné. Často se domnívají, že podpora pro harm reduction programy nějakým způsobem schvaluje užívání drog. Důsledkem toho je rozpočet o několik řádů nižší než rozpočet na vymáhání práva (policie, justice). *Globální komise* znovu doporučuje navýšení množství harm reduction programů a služeb tak, aby byla pokryta veškerá poptávka – v souladu se společným řízením poskytnutým ze strany *Světové zdravotnické organizace* (WHO), *Globální komise pro AIDS* (UNAIDS) a *Globální komise pro drogy a kriminalitu* (UNODC). *Globální komise* dále vyzývá, aby veškeré legislativní a politické překážky bránící dosažení těchto cílů byly tam, kde ještě existují, odstraněny.

Koncept harm reduction je často zbytečně považován za kontroverzní téma. Jako by existoval nějaký rozpor mezi prevencí a léčbou na jedné straně a snižováním zdravotních rizik a sociálních důsledků na straně druhé. To je falešná dichotomie, tyto přístupy se vzájemně doplňují.

Kancelář OSN pro drogy a kriminalitu „Zpráva o drogách ve světě 2008“

Léčba

Léčba problémového užívání drog nebo závislosti je klíčovou zodpovědností jednotlivých vlád. Není to jen závazek morální, je také jasně definován v rámci mezinárodní kontroly drog a zákonů o lidských právech. Existuje široká škála léčebných metod. Zahrnují psychosociální, abstinenční, behaviorální a substituční typy léčby. Všechny tyto typy léčby se ukázaly být efektivní ve zlepšení zdraví a snižování sociálního znevýhodnění, které užívání drog přináší.

Léčebná metoda nejvhodnější k dosažení těch nejlepších výsledků je vždy ta, která je vybrána mezi jednotlivcem a jeho lékařem/poskytovatelem služby – bez politických zásahů nebo donucování. Koncept „holistické péče” je také důležitý a může vylepšit výsledek léčby. Zahrnuje nejen problémy s užíváním drog, které jednotlivec může mít, ale také ostatní oblasti jeho života, jako například psychické zdraví, typ bydlení a trénink pro zlepšení šancí na zaměstnání.

Ve většině zemí je bohužel omezený výběr typů léčby. Často je omezen pouze na jeden abstinenční model, jehož poskytnutí uspokojí jen malý zlomek poptávky, nebo bývá zaměřen na špatnou cílovou skupinu a selhává ve využití zdrojů tam, kde je jich nejvíce třeba. Navíc hrubé zacházení a nevhodné praktiky ve jménu léčby (kterými jsou například léčba nařízená soudem, vazební zadržování, nucené práce a fyzické a psychologické zneužívání), se stále užívají ve velkém.

2.2 Poskytnutí přístupu k nezbytným typům léčiv a lékům na bolest

Mezinárodní režim kontroly léčiv selhává v poskytnutí adekvátního přístupu k nezbytným typům léků, jako je morfium a metadon, což způsobuje zbytečnou bolest a utrpení. Politické překážky, které zabraňují členským státům v zajištění adekvátního poskytování těchto léčiv, musí být odstraněny.

Přístup k nezbytným typům léčiv je základní komponentou mezinárodně uznávaných práv na nejvyšší dosažitelný standard zdraví. Přestože je tento přístup jeden z dvou základních cílů mezinárodního systému kontroly léčiv, obavy ze zneužívání opiátů nebo jejich přesměrování na černý trh tento cíl již od počátku zastiňují. Díky tomu, čemu někteří lékaři říkají „opioidová fobie", existuje po celém světě pokračující nedostatek těchto léčiv nebo nedostatečný přístup k těmto naprosto zásadním typům léčiv pro léčbu těžkých bolestí a závislosti na opioidech.

Globální a národní úsilí o kontrolu léčiv zaměřené na zákaz nemedicínského užívání opioidů má mrazivý dopad na regiony se středními až nízkými příjmy. Zbytečně restriktivní regulace a politika (jako je limitování dávek nebo zákaz určitých přípravků) se rutinně užívá ve jménu zabránění zneužívání těchto léčiv. Podle *Světové zdravotnické organizace* (WHO) vedou tato opatření ke globální zdravotní krizi, která zanechává více než 5,5 miliardy lidí (83 % světové populace), z toho 5,5 milionu pacientů s rakovinou v terminálním stadiu s malým nebo žádným přístupem k lékům založeným na opioidech.

V roce 2014 jsou silné opioidy a opiáty prakticky nedostupné ve více než 150 zemích. Následkem toho je přístup k opioidové substituční léčbě velmi omezen ve většině členských států, stejně tak v Rusku, kde je tento typ léčby zakázán zcela. Toto se děje i přesto, že morfin i metadon jsou na seznamu nezbytných léčiv *Světové zdravotnické organizace*.

Odstranění bariér k poskytnutí zásadních opioidových léčiv je prioritou globálního veřejného zdraví, která vyžaduje okamžitou pozornost mezinárodní komunity. Čekat na širší přijetí reformy je nepřípustné. Poptávka po těchto lécích není poháněna nějakou lokální politickou prospěšností, ale univerzální lidskou náchylností k bolesti a nemocem. Mezinárodní komunita musí učinit spravedlivý přístup ke kontrolovaným lékům na bolest, paliativní léčbu a opioidovou závislost nejvyšší prioritou, zatímco rozvojový svět konfrontuje rostoucí břemeno stárnutí, nehod a nepřenosných nemocí.

DOPORUČENÍ 2

Zajistit rovný přístup k základním léčivům, zejména k lékům proti bolesti na bázi opiátů. Více než 80 % světové populace trpí zbytečně bolestí, protože je téměř nebo úplně bez přístupu k těmto lékům. Tento stav přetrvává navzdory tomu, že předejít špatnému zdravotnímu stavu je hlavním cílem a povinností globálního režimu kontroly drog. Vlády musí vytvořit jasné plány a časové harmonogramy k odstranění domácích a mezinárodních překážek bránících splnění tohoto požadavku. Měly by rovněž poskytnout nezbytné finanční prostředky mezinárodnímu programu – rozvíjenému pod dohledem WHO ve spolupráci s Úřadem OSN

2.3 Ukončení kriminalizace a věznění uživatelů drog

Kriminalizace lidí za držení a užívání drog je nákladná a kontraproduktivní. Zvyšuje zdravotní škody, stigmatizuje zranitelné skupiny obyvatel a přispívá k rychlému nárůstu počtu vězněných osob. Ukončení kriminalizace je nezbytným předpokladem každé skutečně na zdraví zaměřené drogové politiky.

Vymáhání drogových zákonů trestními sankcemi je založeno na myšlence, že kriminalizace slouží jako odstrašující prostředek. Tato teorie je sice populární, není však podepřena důkazy. Výzkumy naopak ukazují, že kriminalizace uživatelů drog ve skutečnosti problémy spojené s drogami zhoršuje. Srovnávací studie mezi různými zeměmi ukazují, že mezi intenzitou vymáhání a mírou užívání neexistuje žádná souvztažnost. Šetření prováděná v rámci jednotlivých zemí, zaměřená na dopady změn v zákonech o drogách v průběhu času, vedou ke stejnému závěru.

Kriminalizace je však neúčinná nejen ve smyslu odrazování od užívání. Jak bylo podrobně popsáno v předchozích zprávách *Globální komise* pro drogovou politiku, je kriminalizace – ať už užívání drog, držení malých množství pro osobní potřebu nebo držení drogových parafernálií – klíčovým faktorem v celé řadě zdravotních a sociálních škod. Kriminalizace je opakem pragmatického, na zdraví orientovaného a škody omezujícího přístupu. Ve výsledku je politikou maximalizace škod.

Kriminalizace má navíc neúměrně škodlivý dopad na veřejné zdraví, protože postihuje ty, kteří jsou již na okraji společnosti a zranitelní. Podněcuje k ještě rizikovějšímu chování, jakým je sdílení výbavy k injekční aplikaci, což vede k šíření HIV a hepatitidy typu C. Kriminalizace vytlačuje užívání drog do nehygienických marginálních prostředí, čímž se zvyšuje riziko infekce a smrti z předávkování, a narůstá celkový počet těch, kteří drogy užívají a aplikují si je ve vězení, vysoce rizikovém prostředí, které je obvykle spojeno se špatnou lékařskou péčí.

Vedle toho vytváří kriminalizace politické a praktické překážky stojící v cestě zavádění osvědčených zdravotních intervencí. Mnozí z těch, kteří nejvíce potřebují léčbu, omezit škody na zdraví nebo věrohodné informace – jde zejména o mladé lidi, kteří začínají experimentovat s drogami – se zdráhají vyhledat pomoc ze strachu

z vězení, záznamu v trestním rejstříku a následného stigmatu. Kriminalizace též lidi odrazuje od toho, aby žádali o lékařskou pomoc pro své přátele nebo rodinné příslušníky, pokud se předávkovali. Zavedení zákonů „dobrého Samaritána", které platí ve většině severoamerických států a které lidi vybízejí, aby volali záchrannou službu s tím, že se jim nabízí beztrestnost, jsou dobrým příkladem pragmatického přístupu k omezování škod.

Kriminalizace uživatelů drog nepřináší konečně žádné výhody ani společnosti. Místo toho za sebou zanechává stigmatizaci, čímž ohrožuje základní životní příležitosti, jakými jsou přístup k bydlení, úvěr, osobní finance a smysluplné zaměstnání. Je paradoxní, že ačkoliv se všechny tyto ochranné faktory kladně odrážejí ve zvýšené pravděpodobnosti zlepšení zdravotního stavu problémových uživatelů a pozitivně ovlivňují zdraví a kvalitu života těch, kteří užívají drogy přijatelnějším způsobem, jsou i nadále vynakládány značné prostředky na kontraproduktivní vynucovací postupy, zatímco na osvědčené zdravotní intervence prostředky scházejí. To je situace, kterou je třeba zvrátit.

Země by měly vytvářet politiku a právní normy, které dekriminalizují injekční užívání i jiné formy jejich aplikace, a snižují tak uvěznění.

Země by měly vytvářet politiku a právní normy, které dekriminalizují používání čistých jehel a injekčních stříkaček (povolují to i programy výměny injekčních jehel a stříkaček – NSPs) a legalizují opioidní substituční terapii (OST) pro lidi, kteří jsou závislí na opioidech.

Země by měly zakázat povinnou léčbu těch, kteří drogy užívají a/nebo je aplikují injekčně.

Světová zdravotnická organizace, 2014

Globální komise tvrdí, že ukončení kriminalizace uživatelů drog (obyčejně se označuje jako „dekriminalizace" - viz slovníček pojmů, strana 53) je v každém právním rámci naprosto nezbytnou podmínkou ryze zdravotně orientovaného přístupu. Dekriminalizace je základním principem, od něhož se má odvíjet budoucí politika i programové inovace. Učinit tento první krok je naléhavou prioritou. Protože nevyžaduje žádnou změnu stávajících úmluv OSN o drogách, může k němu dojít okamžitě, aniž by to mělo mezinárodní právní důsledky.

Ukončit kriminalizaci uživatelů drog neznamená vzdát se úlohy policie nebo systému trestního soudnictví. Vyžaduje však nutnost jistého přehodnocení jejich rolí a tím i postupů či strategií užívaných k posouzení úspěšné drogové politiky. Existuje mnoho příkladů opatření, jež ukazují, jak mohou místní policejní síly spolupracovat se zdravotníky a poskytovateli dalších služeb, aby dosáhly lepších zdravotních výsledků.

Policie může aktivně podpořit opatření ke snížení škod, jakými jsou programy zaměřené na výměnu jehel a injekčních stříkaček, opioidní substituční terapie, zařízení pro kontrolované užívání drog. Lze ji vyškolit i v prevenci předávkování. Přijdou-li ti, kteří užívají drogy, do styku s policií, mohou být také jejím prostřednictvím odkázáni na příslušné

zdravotní služby. Obecně vzato, policie může sehrát klíčovou roli při podpoře bezpečnosti v komunitách, i když by to vyžadovalo odpovídající investice do strategického řízení, vedení a školení.

DOPORUČENÍ 3

Přestat s kriminalizací za užívání drog a jejich držení a přestat s ukládáním „ochranné léčby" těm, jejichž jediným přestupkem je užívání drog nebo jejich držení. Kriminalizace užívání drog a jejich držení prakticky nijak neovlivňuje míru užívání drog v otevřené společnosti. Takové postupy však nepochybně vybízejí k vysoce rizikovému chování, jakým je nebezpečná injekční aplikace, odrazují ty, kteří potřebují léčbu, od toho, aby ji hledali, odvádějí prostředky sloužící k vymáhání práva od jejich využití při závažné trestné činnosti, omezují osobní a státní finanční prostředky, které by jinak mohly být k dispozici a pozitivně investovány do lidských životů, a zatěžují miliony lidí dlouhodobými negativními důsledky jejich odsouzení za trestný čin. Využívat systém trestního soudnictví k tomu, aby se lidé zatčení za držení drog podrobili „léčení", nadělá často více škody než užitku. Daleko lepší je zajistit dostupnost různorodých podpůrných komunitních služeb. Toto doporučení, jak je třeba dodat, nevyžaduje žádnou reformu mezinárodních úmluv o kontrole drog.

PŘEZKOUMÁNÍ DROGOVÝCH SOUDŮ

Několik zemí podniklo konkrétní kroky k tomu, aby bylo věznění pachatelů drogových trestných činů nahrazeno jejich zařazením do léčebných programů s dohledem, monitorovaných a vynucovaných systémem trestního soudnictví. Nejznámějším příkladem tohoto přístupu je využití „drogových soudů" v USA, jimž se po celé Severní Americe dostalo širokého uznání.

Ve srovnání s represivnějšími protiopatřeními se drogové soudy jeví – alespoň navenek – jako krok správným směrem. Problém je však ve způsobu, jakým jsou takové programy zajišťovány. Většina rozhodnutí vydaných drogovými soudy požaduje abstinenci a opioidní substituční terapie se často svévolně zamítá. Skepse stran jejich účinnosti je proto oprávněná.

Abstinence se obvykle vynucuje pravidelnými drogovými testy a hrozbou vězení pro ty, u nichž se prokážou pozitivní výsledky. V podstatě to znamená, že lidé jsou trestáni za recidivu, a ta je při drogové závislosti potvrzeným faktem. Vyvolává to i etické obavy – zda a za jakých podmínek může být léčba vynucována. Od jednotlivců se požaduje, aby se vzdali svých ústavních práv a zapojili se do soudem nařízených drogových programů: nedokončit úspěšně takový program vede automaticky k jejich odsouzení za trestný čin.

I když některé typy soudem nařízené léčby mohou být pro některé uživatele drog z řad těch, kteří se dopustili násilných trestných činů nebo loupeže, vhodné, neplatí to pro ty, kdo byli odsouzeni pouze za držení drog nebo jejich užívání. Komise

konstatuje, že samy o sobě jsou drogové soudy koncepčně chybné a nedostatečné. Představují pokus dodatečně vložit do neúspěšného paradigmatu trestního soudnictví postup založený zdravotně. Je však zapotřebí zásadnějšího příklonu k paradigmatu, v jehož středu je ochrana zdraví, k paradigmatu, který sníží v první řadě pravděpodobnost, že uživatelé drog přijdou do styku se systémem trestního soudnictví, který se ale zaměří i na prevenci, omezení škod a lékařské služby dostupné podle potřeby.

2.4 Přesměrování vynucovacích protiopatření na obchod s drogami a organizovaný zločin

Ke snížení škod z nedovoleného obchodování s drogami a k zajištění míru a bezpečnosti je třeba cílenějšího přístupu k vymáhání práva. Prvořadým úkolem vlád by už nemělo být pronásledování nenásilných a menších účastníků trhu. Donucovací prostředky by se namísto toho měly nasměrovat proti nejrozkladnějším a nejbrutálnějším elementům v obchodu s drogami.

Zvrátit současný represivní přístup k uživatelům drog neznamená omezit boj proti organizovanému zločinu zapojenému do obchodu s drogami. Rozsah organizací obchodujících s drogami je obrovský, zvětšuje se a je na mnoha místech zdrojem násilí, nejistoty, korupce a ekonomické a politické nestability. Pokud má být v řešení těchto problémů dosaženo smysluplného pokroku, musí tvůrci politiky v rámci rozsáhlejší změny paradigmatu prosazované *Globální komisí* vyzvat k přehodnocení řady zavedených předpokladů, cílů a postupů uplatňovaných proti organizovanému zločinu.

Výchozím bodem musí být přiznání, že prohibice je tváří v tvář rostoucí celosvětové poptávce kontraproduktivní. Vytváří obrovské ziskové marže, které udržují v chodu nelegální obchod a obohacují organizované zločinecké skupiny odpovědné za narušování míru a bezpečnosti na celém světě. Mnoho zkušených policistů si je tohoto problému plně vědomo a jejich znepokojení by se mělo naslouchat. Je třeba střízlivé analýzy nezamýšlených negativních důsledků nepřiměřeného vymáhání práva a posouzení nákladů a přínosů plynoucích z různých forem intervence.

Vedle toho je třeba opravit mylné představy o drogových trzích a jejich fungování. Za prvé, významné segmenty tohoto obchodu fungují relativně stabilně a nenásilně a převážná část zúčastněných nejsou násilničtí členové kartelů. Většina pěstitelů drog, „drogové muly" a pašeráci drog jsou do obchodu vtaženi nikoliv z chamtivosti, ale z ekonomické nutnosti. Někdy se o drogové ekonomice mluví jako o „ekonomice přežití". Hrubé vynucování cílené proti těmto jedincům a skupinám nejenže nedokáže smysluplně působit na nezákonný trh s drogami v celé jeho škále, ale odčerpává též omezené zdroje, což vede k přeplněným věznicím, stimuluje korupci na nižších úrovních a narušuje rodiny a komunity.

Břemeno vynucovacích protiopatření majících omezit produkci drog a obchodování s nimi vždy doléhá nejtíživěji na nejvíce zranitelné a marginalizované členy společnosti – skupiny s nízkými příjmy, děti a mladé lidi, ženy, závislé na drogách a etnické menšiny. Důvod, proč skončit s trestním stíháním nenásilně se projevujících dělníků nezákonného obchodu s drogami na nízkém stupni hierarchie, se tudíž zakládá na stejně pragmatickém uvažování, o něž se opírá zrušení sankcí pro uživatele drog. Skončit s postihy má smysl i z důvodu zlepšení životních podmínek, protože represe neúměrně zasahuje chudé a lidi na okraji společnosti.

Prvořadým úkolem by mělo být zavádění přiměřenějších protiopatření. Začít s nimi si vyžádá okamžité ukončení nezákonného uplatňování trestu smrti a tělesných trestů i využívání drahého a kontraproduktivního věznění. Pokud se uplatní kárná opatření, měla by mít přednostně komunitní charakter a jejich součástí by měla být pomoc těm, kdo se snaží vymanit z obchodu s drogami, podpora rehabilitace, rozvoje dovedností a alternativních způsobů obživy. Tyto přístupy jsou nejen humánnější, ale jsou efektivní i z hlediska nákladů. Trestnímu stíhání je třeba se vyhnout. Stigma, které záznam v trestním rejstříku provází, komplikuje opětovné začlenění do legální ekonomiky a zvyšuje pravděpodobnost návratu do ekonomiky zločinu.

Alternativních protiopatření je nutné použít i vůči těm, kdo jsou na vyšším stupni kriminální hierarchie. „Válka proti drogám" je špatnou strategií a taktikou. Má-li být obnoven mír a stabilita tam, kde kvetla kultura války, musí být metody naopak uměřené a pragmatické. Masivní vojenská represivní protiopatření bezpečnost v zemích, jakými jsou Afghánistán, Kolumbie nebo Mexiko, proti očekávání narušila.

> *„Po celá desetiletí zaváděla Kolumbie veškerá představitelná opatření v boji proti obchodu s drogami. Výsledky masivního úsilí nebyly úměrné obrovskému množství investovaných prostředků a lidským ztrátám, jež si taková opatření vyžádala. Navzdory významným úspěchům země v boji proti drogovým kartelům a za snížení míry násilí a trestné činnosti, se oblasti nelegálního pěstování znovu rozšiřují. Podobně sílí i proud drog plynoucích z Kolumbie a oblasti And. "*
>
> Latinsko-americká komise pro boj proti drogám a za demokracii, 2009

Ve zprávě z roku 2011 se konstatuje, že zvýšený tlak vyvíjený na drogové trhy po celém světě s cílem vynutit si dodržování zákonů byl spojen spíše s nárůstem míry násilí než s jeho poklesem. V některých případech měla vojenská protiopatření v jedné zemi za následek dramatický nárůst násilí v jiných zemích.

Stejně tak neexistují přesvědčivé důkazy o tom, že by represe na straně nabídky vedla k trvalému snížení celkové produkce drog nebo jejich dostupnosti. I přes zvyšování prostředků určených k vymýcení drog a jejich zákazu, drží jejich produkce úspěšně krok s rostoucí globální poptávkou a lokální „úspěchy" často spočívají jen v přemístění jejich výroby nebo obchodních tras jinam (jedná se o „balonkový efekt" popsaný UNODC). Stává se, že vojenská represivní protiopatření vedou k infiltraci a korupci vlád, armády a policie drogovými kartely a ke kultuře beztrestnosti za porušování lidských práv, zejména pak za mimosoudní popravy a zmizení.

Tam, kde není vynucování strategicky cílené, jsou jím zpravidla nejvíce postiženy nejnižší články v drogovém dodavatelském řetězci. Orientace na všeobecné cíle, jakými jsou kvóty pro zatčení nebo zabavení drog, může vést k prudkému nárůstu zatýkání a věznění často těch nejméně důležitých hráčů. Takové postupy nemají prakticky žádné dlouhodobé dopady na míru produkce drog, protože jsou vždy po ruce jedinci ochotní vzniklý výpadek nahradit. Dosáhne se tak pouze dočasného přesunu trestné činnosti na jiné místo, přetížení věznic i systému trestního soudnictví.

„Západní Afrika, oblast s omezeným zdroji by setřásla obrovské břemeno z již tak přetíženého systému trestního soudnictví, pokud by dokázala dekriminalizovat užívání drog a jejich držení a vynaložila větší úsilí na pronásledování těch pře-kupníků, jejichž „zhoubné chování má mnohem hlubší dopady na společnost" a na vykořenění korupce zevnitř. Řečeno konkrétněji, uvolněné zdroje mohou být nasměrovány k perspektivnějším alternativám vymáhání práva, jakými jsou „cílené odstrašovací strategie, selektivní cílování a snahy o postupný zákaz".

Západoafrická drogová komise, 2014

DOPORUČENÍ 4

Spoléhat na alternativy k trestům odnětí svobody pro nenásilné, nízko postavené účastníky nelegálního obchodu s drogami, jakými jsou farmáři, kurýři a další osoby, které se podílejí na produkci, přepravě a prodeji nelegálních drog. Vlády věnují stále větší prostředky na odhalování, zatýkání a věznění lidí zapojených do nelegálního obchodu s drogami, i když nemají prakticky žádné důkazy, že by takové postupy zmenšovaly problémy související s drogami nebo někoho odrazovaly od účasti v podobných aktivitách. Pravidelně se ukazuje se, že komunitní a jiné sankce netrestní povahy jsou mnohem méně nákladné a že jsou účinnější než kriminalizace a věznění. Farmáři na hranici životního minima ani příležitostní dělníci zapojení do sklizně, zpracování, přepravy nebo obchodování, kteří se k této nezákonné ekonomice uchýlili čistě z důvodů přežití svých rodin, by neměli být trestně stíháni. Pouze dlouhodobější úsilí o sociálně ekonomický rozvoj, které by usnadnilo přístup k půdě a práci, snížilo ekonomickou nerovnost a sociální marginalizaci a zvýšilo bezpečnost, jim může nabídnout legitimní strategii, jak toto prostředí opustit.

Součástí snah o předcházení škodám a o omezování škod způsobených zapojením organizovaného zločinu do produkce drog a obchodování s nimi musí být v budoucnosti i zájem o sociální a hospodářský rozvoj zasažených oblastí. Vlády též mohou podporovat kroky směřující k postupnému snižování vlivu organizovaných zločineckých skupin tím, že je budou postupně přesouvat k právně regulovaným trhům s drogami (viz bod 2.5). Tyto dva přístupy však nejsou jediné, jimiž lze snížit škody způsobené nelegálním obchodováním s drogami a organizovaným zločinem. Existují přesvědčivé důkazy, že násilí a nejistotu mohou již v kratším časovém horizontu snížit strategičtěji nasměrovaná vynucovací opatření.

„V minulosti jsem byla ministryní zdravotnictví a není pochyb o tom, že považovat otázku drog za primárně zdravotní a sociální problém spíše než za problém trestně právní odpovídá postoji orientovanému na zdraví. Zabývat se drogami jako jednostrannou otázkou práva a pořádku postrádá smysl. V důsledku obchodu s drogami čelíme vlnám násilností, a proto je třeba odříznout drogy od přísunu peněz. Země v této oblasti, které zpustošilo ozbrojené násilí spojené s drogovými kartely, začínají uvažovat jinak o širokém spektru přístupů a je třeba je v tom podpořit... Je třeba, aby jednaly na základě důkazů."

Helen Clarková, administrátorka rozvojového programu OSN, 2013

Vládám by přineslo užitek, pokud by nově vymezily smysl vymáhání drogových zákonů a zaměřily se spíše na to, čeho lze dosáhnout, než na subjektivní, politicky motivované cíle. Vyžaduje to však, aby byl k zajištění problematických drogových trhů zvolen postup, který je v některých ohledech analogický postupům snižování škod při práci s problematickými uživateli drog. V praxi to znamená zaměřit se spíše na snížení nejškodlivějších účinků nelegálních trhů než nutně na jejich eliminaci. Efektivní způsob, jak toho dosáhnout, může spočívat ve využití prostředků proti nejbrutálnějším a nejrozkladnějším prvkům nelegálního obchodu s drogami.

Nedávné zkušenosti z jihoamerických a severoamerických měst ukázaly, že negativní dopady obchodu s drogami lze snižovat pomocí demograficky a geograficky cílených strategií. Určité pozitivní výsledky přineslo selektivní odstrašování zaměřené na vysoce rizikové pachatele, zejména gangy. Podobně i cílené vynucování založené na spolupráci s výzvědnými službami, jež zvyšuje náklady nejrozkladnějším elementům drogového trhu, může maximalizovat efekt omezených donucovacích prostředků a zlepšit veřejnou bezpečnost.

Takto zaměřené úsilí může být spojeno s již probíhající mezinárodní spoluprací zaměřenou na praní špinavých peněz a korupci provázející nezákonný obchod s drogami. Podporou účinnějších vynucovacích protiopatření bude i investice do posilování institucí trestního soudnictví. Neznamená to však pouhé zvýšení „palebné síly" strážců zákona. Spíše je třeba, aby byly tyto prostředky využity k podpoře právního pořádku a k posílení důvěry mezi komunitami a policií. Klíčovým prvkem tohoto procesu je lepší monitoring a zkvalitnění systémů odpovědnosti tak, aby úředníci při vymáhání zákonů nepůsobili v kultuře beztrestnosti, která vede až příliš často k porušování lidských práv a podporuje korupci.

DOPORUČENÍ 5

Zaměřit se na omezování moci zločineckých organizací a na snižování násilí a nejistoty, které jsou důsledkem jejich vzájemného soupeření i soupeření se státem. Vlády musí být mnohem strategičtější, musí předjímat rizika postupů, jimiž různé iniciativy k vymáhání práva, zejména vojenské „zákroky" mohou často vést k nárustu násilných trestných činů a prohlubovat nejistotu ve společnosti, aniž by fakticky kohokoliv odradily od produkce drog, obchodování s nimi nebo od

jejich spotřeby. Přemísťování nelegální produkce drog z jedné lokality do druhé nebo kontrola tras pašování drog od jedné zločinecké organizace k druhé nadělá často více škody než užitku. Cíle spočívající v represi proti dodavatelům drog je třeba přeorientovat od nereálného vymýcení trhu k dosažitelnému snižování násilí a k narušení jeho vazby na obchodování s drogami. Donucovací prostředky by měly být – vedle mezinárodní spolupráce v boji s korupcí a proti praní špinavých peněz – využity proti nejrozkladnějším, nejproblematičtějším a nejbrutálnějším elementům tohoto obchodu. Vojenské protidrogové postupy jsou jen málokdy efektivní a často kontraproduktivní. Zcela zásadní je trvat na větší odpovědnosti za porušování lidských práv, k němuž v honbě za vymáháním drogových zákonů dochází.

2.5 Regulace drogových trhů vládám umožní kontrolu

O regulaci drog by se mělo usilovat, protože jsou riskantní, ne proto, že jsou bezpečné. Podle toho, jaká rizika představují, lze pro různé drogy použít různé modely regulace. Regulace může tímto způsobem snížit sociální a zdravotní škody a oslabit organizovaný zločin.

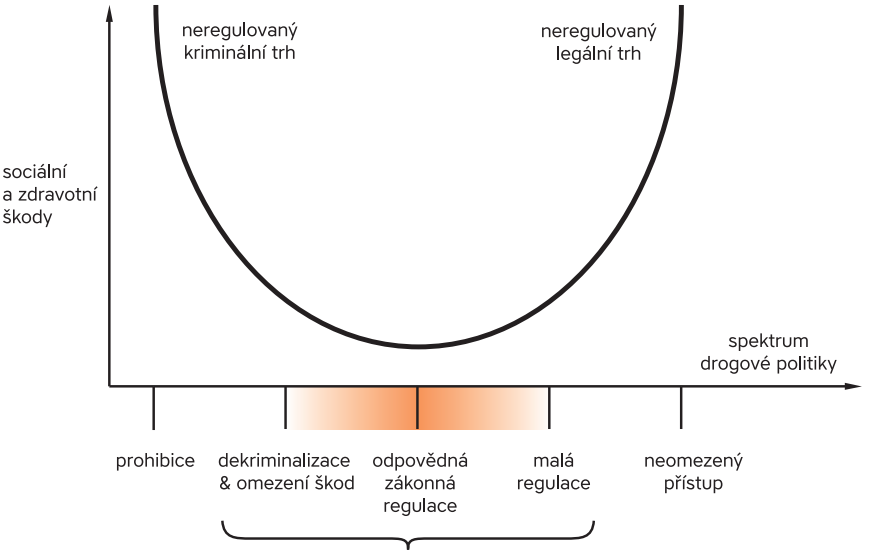
Ukončení kriminalizace těch, kdo užívají drogy, je sice životně důležité, prakticky však nijak neřeší škody spojené s nelegálními drogovými trhy. Expanze nelegálního obchodu pokračující i přes stupňující se úsilí vymáhat jeho omezování poukazuje na marnost represivních zákazů. Proto by vládní představitelé měli v souladu s pragmatickými zásadami omezování škod v delším časovém horizontu obchod s drogami odpovědně regulovat. Bez zákonné regulace, kontroly a vymáhání práva zůstane obchod s drogami v rukou organizovaného zločinu. V konečném důsledku je to volba mezi kontrolou v rukou vlády, nebo gangsterů; neexistuje žádná třetí varianta, jíž by se dalo dosáhnout toho, aby drogové trhy zmizely.

Legální regulace drog je imperativem veřejného zdraví nikoliv proto, že jsou bezpečné, nýbrž právě proto, že mohou být nebezpečné a že představují vážné riziko. Jakkoliv nebezpečné mohou být jednotlivé drogy samy o sobě, jejich rizika se – někdy i dramaticky – zvyšují, pokud se produkují, prodávají a spotřebovávají v neregulovaném kriminálním prostředí. Drogy neznámé síly jsou prodávány bez jakékoliv kontroly kvality, jsou často řezané příměsemi, plnidly nebo jinými drogami, jsou bez informací o obsahu, rizicích a bezpečnostních pokynů. Získají-li odpovědné vlády a regulační orgány kontrolu nad tímto trhem, může to tato rizika významně snížit.

Regulace drog není tak radikální, jak se mnozí domnívají. Tento krok nevyžaduje zásadní přehodnocení zavedených politických principů. Regulace a kontrola rizikových výrobků a chování je klíčovým úkolem všech vládních orgánů na celém světě a je normou i v téměř všech ostatních oblastech politiky a práva. Vlády regulují vše od alkoholu a spotřeby cigaret až po léky, bezpečnostní pásy, použití zábavní pyrotechniky, elektrické ruční nářadí a vysoce rizikové sporty. Mají-li být potenciální rizika drog omezena a minimalizována, musí vlády aplikovat stejnou regulační logiku i na vývoj účinné drogové politiky.

Ke kontrole produkce, nabídky a užívání různých typů drog (viz obrázek 1) je k dispozici široká škála alternativ drogové politiky. Na jednom konci spektra jsou nelegální, kriminálně řízené trhy plně vystavené totální válce s drogami. Na druhém konci jsou legální, neomezované volné trhy ovládané komerčními podniky. Pro obě tyto možnosti je charakteristická nepřítomnost regulace, kdy se vlády v podstatě zříkají kontroly nad obchodem s drogami. Jak vyplývá z obrázku 1, mohou vhodně regulované legální drogové trhy přinést z celé škály možných modelů drogové politiky nejlepší sociální a zdravotní výsledky.

Obr. 1: Dostat drogy pod kontrolu



RŮZNÉ DROGY – RŮZNÉ STUPNĚ REGULACE

Politika v rozmezí od dekriminalizace a omezení škod až po právní regulaci představuje v závislosti na situaci pragmatickou střední cestu. Tyto a podobné intervence zavádějí přiměřenou míru vládní kontroly nad obchodem tam, kde dosud téměř neexistuje. Potřeba regulace se netýká jen některých v současné době nelegálních drog. Ukazuje se, že je nutné lépe regulovat i alkohol a tabák. Tyto paralelní požadavky nejsou neslučitelné; v obou případech je cílem lepší regulace. Liší se jen východiska.

Diskuse o právní regulaci konopí – potenciálně i dalších drog – se všude na světě přesouvá k hlavnímu proudu. Nejde jen o čistě teoretickou rozpravu: vznikají početné právní normy implementující modely legální regulace konopí a objevují se i opatření k regulaci jiných drog (viz rámeček na straně 41). Poslanci, starostové, podnikatelé, lékaři, pedagogové, občanská společnost a náboženští vůdci tuto debatu o reformě drogové politiky a o potřebě experimentovat otevřeně vítají. Teď, když je tabu kolem regulace prolomeno, je důležité se zbavit falešných představ o ní a vyjasnit si, co znamená v praxi.

„Budou-li dobře fungovat regulační struktury, mohla by legalizace snížit mnoho negativních důsledků, s nimiž se společnost nejvíce potýká, jako je násilí, korupce a nepořádek na veřejnosti spojený s distribucí drog, nakažlivé nemoci přenosné krví v důsledku sdílení jehel a věznění stovek tisíc pachatelů drogové kriminality na nízkém stupni hierarchie."

Organizace amerických států, 2013

„Svět potřebuje jednat o nových přístupech ... uvažujeme v podstatě stále ve stejném rámci, jako jsme to dělali posledních 40 let. Nový přístup by se měl pokusit odstranit zisk založený na násilí, jež s sebou nese obchod s drogami... Znamená-li to legalizaci, a pokud svět soudí, že právě v ní je řešení, uvítám to. Nejsem proti tomu. "

Juan Manuel Santos, prezident Kolumbie, 2011

Neexistuje žádný jednoduchý plán na regulaci drog. K dispozici je flexibilní škála existujících regulačních nástrojů, jež bude třeba – s přihlédnutím k odlišnostem mezi skupinami obyvatel i prostředím – vhodným způsobem použít k regulaci různých drog. Jako jsou destilované nápoje regulovány jinak než pivo, musí být kontroly tím přísnější, čím rizikovější je drogový produkt.

Je také důležité zdůraznit, že mnoho aktivit a produktů by v rámci systému právní regulace zůstalo i nadále zakázaných. V žádném regulačním rámci by pochopitelně nesměl být povolen např. prodej nezletilým. Vytváření regulačních modelů pro různé drogy neznamená, že by všechny drogy nebo drogové preparáty měly být legálně dostupné. I trvání zákazu v případě nejúčinnějších a neriskantnějších drog či preparátů, jako je „crack" kokain nebo „crocodile" (podomácku vyráběný opioid určený k injekční aplikaci), je zdravotním imperativem. Opatření zaujímaná proti soustavnému užívání těchto vysoce rizikových zakázaných látek by však v každém příštím scénáři měla vycházet spíše z principu snižování škod, než aby se opírala o kriminalizaci jejich uživatelů.

Naproti tomu, kde platí prohibice, žádné obdobné kontroly produktů neexistují. Drogové trhy se řídí ekonomickými procesy, které stimulují produkci a nabídku silnějších, a proto ziskovějších drogových preparátů. Například kokainové produkty určené ke kouření, jako crack, „paco" nebo „basuco", jsou na mnoha místech snáze dostupné než méně účinné, ale bezpečnější preparáty, jakými jsou listy koky nebo jiné preparáty na tomto základě. Účinná regulace by mohla pomoci tuto dynamiku postupně zvrátit.

Regulace drog není skok do neznáma. Mnoho drog, které jsou již zakázány pro nelékařské použití – včetně opiátů, amfetaminů, konopí a dokonce i kokainu – je v současné době vyráběno bezpečně a spolehlivě pro lékařské účely, aniž by propukl chaos násilí a kriminalita typické pro nezákonný obchod. Téměř polovina světové produkce opia je zcela legální, vyrábí se za přísných regulačních podmínek pro lékařské účely.

Poučné jsou i zkušenosti s alkoholem a tabákem. I když na mnoha místech přetrvávají vážné obavy z nedostatečné kontroly šíření a marketingu alkoholu a tabáku, jsou tyto dvě drogy vyráběny a distribuovány – alespoň ve srovnání se zkušenostmi s prohibicí alkoholu – v podstatě bez problémů.

Aby se předešlo zbytečným nejasnostem, je nutné rozlišovat mezi klíčovými termíny a pojmy. „Legalizace" je pouhý proces změny z nelegálního v legální. Tomu, jak legalizaci rozumí většina stoupenců reformy, však lépe odpovídají výrazy jako „regulace", „právní regulace" nebo „právně regulované trhy". Vztahují se ke koncovému bodu procesu legalizace – k systému pravidel, jimiž se řídí výroba, nabídka a užívání drog.

Drogové trhy, které podléhají přísné právní regulaci, nejsou „volné trhy". Mezi možnými alternativami k prohibici pochopitelně není drogový trh „svolný ke všemu", kde není přístup k drogám nijak omezen a kde se jejich dostupnost dramaticky zvyšuje. Regulace znamená převzít kontrolu. Jejím smyslem je, aby o dostupnosti a nedostupnosti různých látek v různých prostředích rozhodovaly vlády, nikoliv zločinci. I když budou některé drogy při odpovídající kontrole dostupné a další budou k dispozici pouze na lékařský předpis, bude i nadále nutné jiné, škodlivější drogy zakazovat. Na rozdíl od kriminálních drogových trhů umožní legální regulace vládám, aby kontrolovaly a regulovaly většinu aspektů trhu včetně:

- výroby a distribuce (lokace, udělování licencí a bezpečnost);
- produktů (dávkování / účinnost, příprava, cena a balení);
- prodejců (udělování licencí, prověřování a školení);
- marketingu (reklama, obchodní značení a propagace);
- prodejen (umístění, hustoty prodejen a vzhled);
- přístupu (kontroly zletilosti, povolení pro nakupující, programy klubového členství, lékařský předpis).

Právní regulační rámec tak obchodu s drogami stanoví přísné a transparentní parametry. Spíše než dále rozšiřovat, co je dostupné, je třeba kontrolovat to, co je povoleno, a vypracovat pokyny týkající se dostupnosti konkrétních produktů. O přesných detailech toho, jaké drogy a drogové preparáty by měly být dostupné a za jakých regulačních podmínek, musí rozhodnout sama místní legislativa na základě konkrétní situace a potřeb.

„Neměli bychom držet děti nebo jednotlivé uživatele drog na dlouho pod zámkem, když někteří z těch, kteří píší tyto zákony, se pravděpodobně dopustili téhož. Je důležité, aby [legalizace konopí v Coloradu a Washingtonu] pokračovala, protože je důležité, aby se společnost neocitala v situaci, kdy velká část lidí v té či oné době porušuje zákon, ale jen několik málo vybraných je za to trestáno. "

Barack Obama, prezident USA, 2014

Přesun k modelu trhu regulovaného za účelem kontroly drog s sebou podobně jako v případě jiných koncepčních inovací nese rizika a potenciální negativní důsledky. Mezi nejčastěji zmiňované obavy patří to, že přílišná komercionalizace zvýší užívání a s ním související zdravotní problémy. Minimalizace tohoto rizika vyžaduje postupovat opatrně a po malých krocích, aby bylo možné lépe vyhodnocovat bilanci nákladů a přínosů různých regulačních postupů. Zkušenosti se zaváděním průkopnických regulačních modelů v případě konopí, předepisováním udržovacích dávek (v rámci substituční terapie) a novými psychoaktivními látkami bude tomuto evolučnímu procesu založenému na průběžném vyhodnocování podkladů dodávat informace.

Základní poučení je třeba čerpat také z úspěchů a neúspěchů při regulaci alkoholu a tabákových výrobků. I když se užívání drog v důsledku regulace zvýší – a tuto možnost nelze vyloučit, je důležité si uvědomit, že množství sociálních a zdravotních problémů ve spojení s drogami se jako celek může snížit. Užívání legálně vyráběných produktů v regulovaných prostředích bude ze své podstaty bezpečnější, sníží se škody spojené s nelegálním obchodem a trestní represí a odstraní se překážky bránící účinnějším zdravotním a sociálním intervencím. Předcházet překotné komercializaci a omezit ziskem motivovaný trh, který se bude snažit iniciovat a zvýšit spotřebu, bude nicméně pro tvůrce příslušné politiky a regulátory hlavní výzvou.

Rámcová úmluva WHO o kontrole tabáku může být užitečným příkladem toho, jak lze získat, uplatnit a vyhodnotit nejlepší mezinárodní zkušenosti z obchodu s rizikovou drogou užívanou pro nelékařské účely a z její regulace. Tato úmluva je z hlediska míry podpory jednotlivých členských států srovnatelná se třemi stávajícími prohibicionistickými smlouvami o drogách. Vedoucí role při vyhodnocování regulačních alternativ a jejich usměrňování na základě osvědčené praxe se může i u drog – podobně jako v případě alkoholové a tabákové politiky – ujmout WHO.

Rozhodující je, aby byl zvolený postup flexibilní. Na rozdíl od plošných zákazů se úspěšné modely regulace budou muset – ať už v kladném, nebo v záporném smyslu – přizpůsobovat a rozvíjet v závislosti na měnících se okolnostech a informacích získaných pečlivým monitorováním a vyhodnocováním dat. Přesnější detaily konkrétních regulačních rámců a směr, jímž se mají ubírat, musí na základě znalosti konkrétní situace, možností a problémů posoudit spíše místní legislativa, než aby se o nich rozhodovalo shora.

Přetrvávají i otázky stran toho, jak zvládnou některé země s nízkými a středními příjmy účinně regulovat drogové trhy, když čelí vážným problémům při stávající regulaci alkoholu, tabáku a farmaceutických produktů. Lze se rovněž ptát, jakou mají vůbec tyto země kapacitu prohibici vymáhat. Není jednoduchých odpovědí.

ZKUŠENOSTI NĚKTERÝCH ZEMÍ

V roce 2013 byl na Novém Zélandu přijat „zákon o psychoaktivních látkách", který za přísných regulačních podmínek umožňuje legálně vyrábět a prodávat jisté „méně rizikové" nové psychoaktivní látky (NPS). Nový zákon ukládá producentům povinnost určit rizika produktů, které chtějí prodávat, stanovuje nejnižší věkovou hranici pro jejich nákup na 18 let, zakazuje – s výjimkou v místě prodeje – reklamu, rozhoduje o tom, jaké obchody mohou výrobky NPS prodávat a jak budou označeny a baleny. Za porušení nového zákona hrozí trest dva roky vězení. Vláda Nového Zélandu konstatuje: „Děláme to proto, že současná situace je neudržitelná. Současná legislativa je v konfrontaci s rychlým nárůstem syntetických psychoaktivních látek, které se mohou stále zdokonalovat a být tak o krok před kontrolou, neúčinná. Produkty se prodávají bez kontroly složení, bez požadavků na testování či dohledu nad tím, kde je lze prodávat. "

V roce 2013 se Uruguay stala prvním státem, který přijal zákony legalizující a regulující konopí pro jiné než lékařské účely. Součástí uruguayského modelu je vyšší míra státní kontroly, než je tomu u komerčněji zaměřených modelů v severoamerických státech Washington a Colorado. Pod dohledem nově zřízeného regulačního orgánu je pěstitelům se státní licencí povolena pouze výroba konkrétních produktů z rostlinného konopí. Jejich prodej probíhá výhradně prostřednictvím licencovaných lékáren a je určen jen dospělým registrovaným uruguayským občanům. Ceny stanovuje nový regulační orgán. Platí úplný zákaz všech forem obchodního značení, marketingu a reklamy. Daňové příjmy půjdou na financování nové vzdělávací kampaně o rizikovosti konopí.

Švýcarsko čelilo v souvislosti s injekčním užíváním heroinu v osmdesátých letech minulého století narůstající veřejné zdravotní krizi. Švýcarská vláda se odmítla uchýlit k neúspěšným vynucovacím protiopatřením a zařadila se mezi evropské průkopníky principu omezení škod tím, že provedla řadu opatření, včetně programů výměny injekčních jehel a stříkaček (NSP) a opiátové substituční léčby. Švýcarsko razí cestu inovativnímu novému modelu asistované heroinové terapie (HAT), při níž je dlouhodobým uživatelům, u nichž selhaly ostatní programy, předepisován (vedle jiných forem psychosociální podpory) farmaceutický heroin, jejž lze aplikovat pod dohledem zdravotnického personálu v místním lékařském zařízení. Přesvědčivé výsledky v řadě klíčových zdravotních a trestně právních statistik vedly k zavádění podobných programů i v dalších zemích, včetně Kanady, Německa, Nizozemska a Spojeného království.

Do nelegální drogové ekonomiky bylo vtaženo mnoho zchudlých domácností a komunit. Jejich potřeby nelze při přechodu k právně regulovaným trhům přehlížet. Ohledy na ně by měly být plně začleněny do politických rozhodnutí vlád, agentur OSN i nevládních organizací.

Důležité je také uvědomit si, jaké jsou meze, jichž lze regulací dosáhnout. Regulace není všelék. Stejně jako prohibice nikdy nevytvoří svět bez drog, nelze očekávat ani to, že regulační modely dají vzniknout světu bez rizika. Regulací trhů v zodpovědném právním rámci však lze výrazně snížit škody spojené s nelegálním obchodem, a v dlouhodobějším horizontu tak lze vytvořit mnohem vhodnější prostředí k řešení problémového užívání drog a dalších společensky negativních jevů. Výhody regulace mohou být značné, budou se však projevovat až postupně, podle toho, jakou rychlostí a s jakými drogami a na jakých místech se bude reformní proces uskutečňovat.

PŘÍKLADY DROGOVÉ REGULACE

Je nejméně pět základních možností, jak regulovat nabídku a dostupnost drog. Všechny již byly použity na existující produkty:

• model lékařského předpisu (jeho součástí mohou být i zařízení pro asistovanou aplikaci drog) – nejrizikovější drogy, jakými jsou například injekčně užívaný heroin, jsou předepisovány kvalifikovanými a licencovanými lékařskými odborníky těm, kdo jsou registrováni jako závislí na drogách; švýcarské heroinové kliniky jsou vynikajícím funkčním příkladem tohoto modelu;

• model speciálních lékáren – licencovaní lékařští odborníci slouží jako prostředníci k řadě drog a zajišťují jejich prodej bez lékařského předpisu; lze spojit i s dalšími kontrolami, jakými jsou licence pro odběratele nebo omezení dávek při prodeji; jde o model aplikovaný na prodej konopí v Uruguayi;

• maloobchodní model s licencí – obchody s licencí prodávají méně rizikové drogy v souladu s přísnými licenčními podmínkami, jejich součástí mohou být kontroly cen, marketingu, prodeje nezletilým a předepsaných zdravotních a bezpečnostních informací na obalu výrobku; k méně restriktivním příkladům tohoto modelu patří obchody s alkoholem a tabákem nebo prodej bez lékařského předpisu v lékárnách;

• model provozoven s licencí – podobně jako je tomu v případě hospod, barů nebo konopných „coffe shops" se v licencovaných provozovnách prodávají méně rizikové drogy určené pro konzumaci na místě; platí pro ně přísné licenční podmínky srovnatelné s podmínkami pro maloobchodní model s licencí (viz výše);

• bezlicenční maloobchodní model – drogy s přijatelně nízkým rizikem, jakými jsou káva nebo čaj z koky, nevyžadují žádné nebo jen mírné licenční podmínky. Regulace spočívá pouze v kontrole dodržování vhodných výrobních postupů a obchodní standardů.

3

Kapitola 3

Globálním vedením k efektivnější a humánnější politice

Vývoj efektivního moderního mezinárodního systému kontroly drog vyžaduje od OSN a národních vlád vytvoření nového konsenzu založeného na klíčových principech, které umožňují hledat a podporovat přístupy, jež jsou alternativou k prohibici.

Drogová politika je nadnárodní téma, které vyžaduje koordinovanou multidisciplinární odpověď. Rozhodujícím fórem pro vývoj a koordinaci globálních reakcí na dnešní a zítřejší výzvy je *Organizace spojených národů*, vedená svými výchozími závazky k mezinárodnímu míru, bezpečnosti, lidským právům a udržitelnému rozvoji. Změna nenastane sama o sobě. Je k ní zapotřebí smělého a pragmatického vedení. Změna paradigmatu, jež *Globální komise* ve svých zprávách obhajuje, už přispívá ke změně pohledu na drogovou politiku. Nyní je třeba najít odvahu k prosazení toho, aby byla drogová politika plně v souladu s principy OSN, od nichž se na tak dlouho odklonila. Je čas zvrátit směr represivní drogové politiky.

Změna drogové politiky směrem k zásadám ochrany zdraví, bezpečnosti, lidských práv a rozvoje vyžaduje poctivou reflexi členských států a agentur OSN. Znamená to systematickou revizi institucionálních a právních reforem, nutnou k tomu, aby se původní cíl mezinárodního systému kontroly drog zajišťovat „zdraví a blaho lidstva" přiblížil realitě. Neschopnost systému tento cíl naplnit nakonec vede ke svolání Zvláštního zasedání Valného shromáždění OSN (UNGASS) v roce 2016. Zasedání představuje jedinečnou příležitost otevřeně a kriticky přezkoumat a zvážit „všechny možnosti", jak naléhal generální tajemník a světoví lídři. Komise doufá, že doporučení vydaná v této zprávě mohou o tomto procesu užitečně informovat a podpořit jej.

Jak sílí po celém světě touha po reformě, vynořuje se mnoho nových otázek. Především je režim mezinárodní drogové politiky dostatečně flexibilní, aby se přizpůsobil reformám, které jsou předkládány, či již probíhají? Jaké institucionální nebo právní reformy jsou na národní a mezinárodní úrovni nutné k tomu, aby se systém „hodil pro tento účel"? Odráží dnešní režim drogové kontroly přiměřeně realitu 21. století? Při řešení těchto naléhavých otázek je třeba vzít v úvahu nejméně tři faktory.

Za prvé, mezinárodní režim kontroly drog určitý stupeň flexibility nabízí. Některé pozitivní reformy mohou nastat v rámci stávajícího smluvního rámce. Patří mezi ně ukončení kriminalizace těch, kteří užívají drogy a kteří se účastní obchodu s drogami na nízkém stupni hierarchie, nebo zavedení intervencí k omezení škod. Státům, které dosud taková opatření neprovedly, tyto úmluvy o drogách neskýtají žádnou omluvu pro nečinnost.

Monitoring OSN stran lidských práv totiž jasně prokázal, že odepření základních služeb ke snížení rizika představuje porušení práva na zdraví.

> *„Po ní [Komisi pro omamné látky] bude v roce 2016 následovat Zvláštní zasedání Valného shromáždění věnované tomuto tématu. Apeluji na členské státy, aby využily těchto příležitostí a vedly širokou a otevřenou diskusi, která bere v úvahu všechny možnosti."*
>
> Ban Ki-moon, generální tajemník Organizace spojených národů, 2013

Za druhé, pojem flexibility by neměl být používán k ospravedlnění nebo omlouvání represivních nebo nepřiměřených praktik, které často charakterizovaly drogovou politiku v uplynulém půlstoletí. Je sice pravda, že pokud jde o reformy, existují hranice toho, co je podle drogových úmluv přípustné, platí ale také to, že existují jasná omezení, co je podle mezinárodního práva přípustné v oblasti lidských práv.

Posun v „mezinárodních standardech lidských práv, dostanou-li se do konfliktu s celosvětovým problémem drog", je nezbytným krokem vpřed. Shoda na posunu v těchto standardech – lze je konstruovat podle stávajících pravidel, zajišťujících, aby byl boj proti terorismu či nekalým obchodním praktikám v souladu s lidskými právy – by měla být klíčovým výsledkem jednání Zvláštního zasedání Valného shromáždění v roce 2016. To se neobejde bez přispění ze strany mechanismů OSN a občanské společnosti v oblasti platných standardů lidských práv, jakými jsou přiměřená omezení práv, spravedlivý proces a vynesení rozsudku, užití síly, extradice, rovnost a nediskriminace, práva původních obyvatel, kulturní práva a náboženská svoboda, práva dítěte a právo na nejvyšší dosažitelný zdravotní standard.

> *„Organizace spojených národů by měla svou vedoucí roli vykonávat tak, jak se jí ukládá, a ... provést hlubokou reflexi, která by analyzovala všechny dostupné možnosti, včetně regulačních nebo tržních opatření, a jejímž cílem by bylo vytvoření nového paradigmatu schopného předcházet tomu, aby zdroje odčerpávaly organizované zločinecké skupiny."*
>
> Prezident Kolumbie Santos, prezident Mexika Calderón, prezident Guatemaly Molina, prohlášení k Valnému shromáždění OSN, 2013

Za třetí, flexibilita využitelná v rámci stávajícího systému má své limity. Různé státy přirozeně čelí různým problémům a mají při postupu vpřed různé priority. Každý pokrok však vyžaduje experimentování a inovace a systém se nemá snažit tyto nové přístupy potlačovat, nýbrž je musí podporovat a vyhodnocovat. I když jsou některé reformy možné, současný režim výslovně zakazuje experimentovat s právními regulačními modely – svěrací kazajkou v klíčové oblasti inovativního vývoje drogové politiky.

Síla systému úmluv OSN spočívá ve shodě členských států na jejich podpoře i na legitimitě jejich cílů. V případě úmluv o kontrole drog je tento konsenzus narušen a legitimita oslabena kvůli jejich negativním důsledkům. Stále více států pohlíží na základní represivní prvky drogových úmluv nejen jako na nepružné, ale i jako na zastaralé, kontraproduktivní

a naléhavě vyžadující změnu. Pokud se tento narůstající nesouhlas neodrazí v smysluplném formálním procesu hledání reformních variant, hrozí, že systém drogových úmluv se spolu s tím, jak se reformněji smýšlející členské státy jednostranně rozhodnou od něj distancovat, stane ještě méně efektivní a opodstatněný.

DOPORUČENÍ 7

Využít příležitosti, která se v souvislosti s nadcházejícím Zvláštním zasedáním Valného shromáždění v roce 2016 nabízí, a reformovat režim globální drogové politiky. Vedení Generálního tajemníka OSN je nezbytné k zajištění toho, aby se všechny relevantní agentury OSN – nejen ty, které se soustředí na vymáhání práva, ale i ty zaměřené na zdraví, bezpečnost, lidská práva a rozvoj – plně zapojily do „jediného" posouzení globálních strategií drogové kontroly OSN. Sekretariát OSN by měl urychleně zprostředkovat otevřenou diskusi, jejíž součástí budou i nové myšlenky a doporučení, opírající se o vědecké důkazy, principy veřejného zdraví, lidská práva a rozvoj. Změny politiky směrem ke snížení škod, ukončení kriminalizace uživatelů drog, k přiměřenosti rozsudků a alternativám k trestu odnětí svobody byly v minulých desetiletích úspěšně obhajovány narůstajícím počtem zemí s využitím právního prostoru, jejž skýtají úmluvy OSN. Další hledání flexibilních interpretací drogových úmluv je sice důležitým úkolem, nakonec však bude třeba režim globální kontroly reformovat tak, aby umožnil zodpovědnou právní regulaci.

Oslabení systému drogové kontroly následně snižuje význam role OSN při regulaci přístupu k základním léčivům, poskytování poradenství a monitoringu dodržování nevhodnějšího doporučeného postupu a minimálních právních standardů. Nemají-li tyto úmluvy upadnout do bezvýznamnosti, musí být jejich cíle, spočívající v regulaci drog pro lékařské a vědecké účely, rozšířeny tak, aby zahrnovaly i jejich regulaci pro nelékařské užití. Prosazovaly by přitom stejnou řadu cílů OSN.

Jednostranná odstoupení od drogových úmluv jsou z hlediska mezinárodních vztahů a s ohledem na konsenzuální charakter systému nežádoucí. Přesto však integritu právě tohoto systému nezajišťuje v dlouhodobém horizontu dogmatické lpění na zastaralém a nefunkčním normativním rámci.

Trvání a smysl právních systémů zásadně určuje jejich schopnost se vyvíjet a brát v úvahu změny okolností. Regulační experimenty prováděné různými státy slouží v tomto procesu jako katalyzátor. Změny v těch zákonech, které způsobují škodu nebo jsou neúčinné, je třeba iniciovat právě z úcty k právnímu státu.

Základem současné debaty je politika konopí. Reformy v této oblasti, zejména ty, jejichž součástí jsou regulační experimenty, rychle postupují kvůli rozšířenému užívání konopí, způsobu jeho pěstování, rizikům – ve srovnání s většinou jiných drog přijatelným – i kvůli pokračujícímu regulačnímu experimentování s ním.

„Ve vzduchu je idea reformy – upravit konvence [kontroly drog OSN] tak, aby odpovídaly svému účelu, a přizpůsobit je realitě, protože ta se značně odlišuje od dob, kdy byly koncipovány."

Antonio Maria Costa, výkonný ředitel Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu, 2008

Přestože se nevyhnutelnost dalších reforem konopí zřejmě stane tématem, které otevře debatu o širším vyjednávání stran smluvního systému, nesmějí se přehlížet a odsouvat ani dlouhodobější otázky týkající se možných regulačních modelů pro jiné drogy. Je důležité, aby krátkodobé reformy zaměřené na konopí nebyly koncem příběhu, ale aby působily jako katalyzátor další zásadnější revize mezinárodního systému kontroly drog.

Členské státy a agentury OSN mají jedinečnou příležitost prokázat svou vedoucí úlohu a využít Zvláštního zasedání Valného shromáždění plánovaného na rok 2016 k zahájení smysluplného multilaterálního reformního procesu. To bude vyžadovat ochotu k větší flexibilitě v experimentování a zároveň připravenost přehodnotit dosavadní represivní paradigma. Na institucionální úrovni může nezbytné přesměrování systému ke klíčovým tématům zdraví, lidských práv a bezpečnostních priorit OSN začít tím, že bude uznána odpovědnost WHO (a potvrzeno zajištění financování jeho stávajícího či rozšířeného mandátu).

Reformu mohou popohnat kupředu smysluplné podněty od jiných orgánů, jakými jsou UNAIDS, rozvojový program OSN, Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva a koordinace s nimi. Systém expertních pracovních skupin k problematice nadnárodního organizovaného zločinu a obchodu s drogami zřízený generálním tajemníkem by v tomto procesu mohl sehrát důležitou roli, bude-li zaměřen i na širší program veřejného zdraví. Této pracovní skupině či podobnému subjektu vytvořenému k tomuto účelu může být svěřen mandát vést proces hledání alternativ multilaterálních reforem po skončení Zvláštního zasedání Valného shromáždění.

„Orgány drogové kontroly OSN by měly zvážit:

- *vytvoření trvalého mechanismu, jakým je nezávislá komise, jejímž prostřednictvím by mezinárodní aktivisté lidských práv mohli přispět k vytvoření mezinárodní drogové politiky a monitorovat její provádění na národní úrovni; ochrana zdraví a lidských práv uživatelů drog a komunit, v nichž žijí, musí být jejím prvořadým úkolem...*

- *vytvoření alternativního drogového regulační rámce v dlouhodobém horizontu, založeného na modelu, jakým je Rámcová úmluva o kontrole tabáku."*

Anand Grover, Zvláštní zpravodaj pro právo každého člověka na nejvyšší dosažitelnou úroveň fyzického a duševní zdraví, 2010

Zpráva Organizace amerických států scénář „cesty“

V roce 2013 vypracovala Organizace amerických států, jež je hlavním politickým fórem pro všech 35 nezávislých amerických států, odbornou zprávu „Scénáře pro drogový problém v Amerikách 2013–2025“. Zpráva obsahuje možné varianty budoucnosti globální drogové politiky a svým scénářem „cesty“ mapuje události, v jejichž průběhu si kritické podněty jednotlivých států k existujícímu systému drogové kontroly nakonec vynutí, aby se problém reformy úmluv projednal na Zvláštním zasedání Valného shromáždění v roce 2016. Ve scénáři je tato otázka na Zvláštním zasedání Valného shromáždění předmětem vzrušené debaty, vyřešit ji se ale nepodaří.

Dále Scénář předpokládá, že se v období po roce 2016 spojí podobně smýšlející státy a že vytvoří návrh „modernizace drogové kontroly“. Tento návrh bude pro jednotlivé státy požadovat větší flexibilitu, aby mohly hledat regulační alternativy k prohibici a zachovat přitom klíčové prvky existujícího rámce (jeho součástí je produkce v oblasti drog, obchod se základními léčivy a přístup k nim). Tlak na dosavadní systém vyvíjený tímto reformním uskupením nakonec vyústí v odstranění prohibicionistického bloku a ve vznik nové, pružnější jednotné úmluvy o drogách, která nahradí tři stávající.

Nové metriky k podpoře paradigmatu drogové politiky založené na důkazech

Klíčem k utváření účinnější politiky je vývoj nového souboru nástrojů, sloužících ke sledování a vyhodnocování dopadů různých přístupů. Prvním krokem je přiznání, že ústřední cíl „svět bez drog", je neužitečný a vede k iracionálním politickým předpisům. Brání diskusi o pragmatických reakcích na reálný fakt rozšířeného užívání drog v podobě, v níž v současné době existují, a potlačuje experimentování s alternativními strategiemi. Je na čase předefinovat tento cíl na omezení zdravotních a sociálních škod způsobených jak užíváním drog, tak chybnou represivní drogovou politikou.

Oficiální vyhodnocování drogové politiky ze strany vlád i OSN ovládají indikátory, jakými jsou zatčení a zabavení drog. Jedná se o procesní opatření, v nichž se spíše než výsledky měření, která vypovídají o skutečných dopadech užívání drog a drogové politiky na životy lidí, odráží míra úsilí spojeného s vymáháním práva. Procesní opatření mohou budit dojem úspěchu, ale realita obyčejných lidí je často opačná. Počty uživatelů drog nebo rozsah trhu s nelegálními drogami jsou užitečnějšími, stále však nedokonalými a zástupnými měřítky veřejného zdraví a bezpečnosti komunity.

To, co je k informacím o vývoji adekvátnější a účinnější politiky naléhavě zapotřebí, je komplexní sada metrik, které měří celé spektrum zdravotních problémů souvisejících s drogami, i širší sociální dopady různých intervencí drogové politiky. Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) vymezil některé z těchto klíčových nákladů, či – jak je sám označuje – „nezamýšlených důsledků" celosvětového systému kontroly drog. Patří mezi ně „vznik kriminálního černého trhu", přesun omezených drogových rozpočtů z oblasti veřejného zdraví k represi, „balonkový efekt" (zeměpisný přesun nezákonných aktivit trhu) a marginalizace a stigmatizace uživatelů drog.

I když UNODC učinil specifikací těchto negativních důsledků důležitý krok, systematicky už je nevyhodnotil, respektive nepožádal o to členské státy. Tyto důsledky mohou být „nezamýšlené", nelze je však již nadále chápat jako nepředvídatelné či irelevantní. I přes některá nedávná zlepšení zůstávají zásadní oblasti dopadu této politiky ve vlajkové lodi UNODC – výroční zprávě o stavu drog ve světě – nápadně nepřítomné. Je v ní sice malá zmínka o sofistikovaném vyhodnocování drog z hlediska jejich škodlivosti, o poskytování drogových služeb, dodržování lidských práv při vymáhání zákonů i v léčbě, o ekonomických dopadech a dopadech drogové politiky a nelegálních trhů s drogami na násilí, konflikty, bezpečnost a rozvoj. Jako celek však „oficiální" zhodnocení globální kontroly drog obsahuje sotva polovinu příběhu.

Jinde v OSN je tomu jinak. Role WHO v globální tabákové a alkoholové politice představuje užitečný vzor toho, jak by mohlo vyhodnocování mezinárodní drogové politiky fungovat lépe. Existují i další užitečné modely, jakými jsou systémy včasného varování vyvíjené Odborem OSN pro mírové operace, organizací UN

Women při uplatňováni zásady rovnosti pohlaví nebo Společným programem OSN pro HIV/AIDS (UNAIDS).

Globální komise rovněž navrhuje, aby mohl být postup členských států směrem k účinnějším rámcům drogové politiky hodnocen s využitím řady institucionálních ukazatelů týkajících se základních doporučení komise a spojených se stanovením minimálních standardů. Jejich součástí by mohlo být např. odstranění trestních sankcí pro uživatele drog, poskytování základních léků k tlumení bolesti, poskytování základních služeb ke snižování škod a monitoring vymáhání práva z hlediska lidských práv.

Další příležitostí k tomu dát reformní debatě o drogové politice novou podobu je pokračující vyjednávání o budoucím obsahu rozvojového programu po roce 2015. Členské státy OSN posuzují možné Cíle udržitelného rozvoje (SDGs), aby jimi mohly nahradit Rozvojové cíle milénia z roku 2000. V současné době existuje 17 cílů, které se zaměřují na různé rozvojové priority včetně ukončení chudoby a hladu, podpory zdravého života, zajištění kvalitního vzdělávání a rovnosti pohlaví, snah o to učinit z měst a osad bezpečnější a mírumilovnější, začleňující a spravedlivá společenství.

Má-li být v budoucích Cílech udržitelného rozvoje (SDGs) dosaženo pokroku, je třeba se zaměřit na drogovou prevenci a omezit škody spojené s drogovou politikou. Klíčovým cílem nicméně je přesvědčit státy, že je třeba se vzdát nedosažitelného cíle, jakým je „svět bez drog“. Spíše se musí zaměřit na zajištění pragmatických cílů, úkolů a ukazatelů, jejichž prioritou je bezpečnost, zdraví a lidská práva všech lidí. Globální komise se těší na spolupráci s členskými státy OSN a občanskými společnostmi při hledání jazyka, jímž lze těchto cílů co nejúčinněji dosáhnout.

Příloha 1

Klasifikace drog

I když se na klasifikaci drog v rámci utříděného systému často pohlíží jako na nesrozumitelný technický problém, plní v mezinárodním režimu kontroly drog jednu z hlavních funkcí. Navíc se citlivou záležitostí stalo rozhodování o typech a míře jejich kontroly. Roste napětí a s ním i pochybnosti o obecném zaměření režimu drogové politiky a fungování jeho institucí.

Záměrem drogových úmluvy OSN bylo zjednodušit zákaz nelékařského užívání některých drog a legální regulaci mnoha stejných (a dalších) drog pro lékařské a vědecké účely. Ačkoliv se provádění úmluv v minulosti přiklánělo k prohibici, narůstá přesvědčení, že systém je třeba znovu vyvážit a že je nutné znovu potvrdit význam zdravotních principů v něm.

Asymetričnost v provádění úmluv se odráží v historické marginalizaci WHO a jejího smluvně svěřeného úkolu vydávat prostřednictvím své Expertní komise pro drogovou závislost (ECDD) doporučení o jejich klasifikaci. Konkrétně, WHO se již dlouho nedostává finančních a technických prostředků k plnění jejích povinností. ECDD byla proto nucena omezit svá pravidelná setkání na dobu jednou za šest let, i když bylo obvyklé je svolávat jednou za dva roky.

Nedostatek technických zdrojů nutných k vyhodnocování a častá zamítnutí expertních doporučení považovaných represivnějšími členskými státy za politicky nepřijatelná vedou v systému k četným anomáliím. Například poslední vědecký posudek doporučující konopí se objevil v roce 1935 ještě v rámci systému někdejší Ligy národů. Výsledkem toho je, že konopí je vedle heroinu ještě stále v té nejvíce restriktivní kategorii.

A zatímco jsou vědecké expertizy WHO postupně marginalizovány, jiné orgány OSN ke kontrole drog, které zaujímají represivnější postoje – patří mezi ně i Mezinárodní výbor pro kontrolu narkotik (INCB) – byly posíleny. INCB pravděpodobně zvýšeným počtem svých zásahů do klasifikace drog překročil svůj mandát. I Komise pro omamné látky (CND) byla represím nakloněnými vládami využívána jako platforma pro kritiku WHO. CND je žádána, aby k vědeckým poznatkům WHO přistupovala v „dobré víře", protože už tak má velmi široký prostor odmítnout doporučení ze sociálních, ekonomických a jiných důvodů.

Velmi dobrým příkladem napětí mezi CND a ECDD je pokračující spor o klasifikaci ketaminu. Ketamin je droga, která se používá jako důležité anestetikum a je součástí Vzorového seznamu esenciálních léčiv. ECDD opakovaně doporučovala, aby ketamin nebyl zahrnut do drogových úmluv, protože hrozí, že by tím mohla být narušena jeho lékařská dostupnost. To by mohlo dále vést k „omezení přístupu k základním a neodkladným chirurgickým zákrokům", což by veřejné zdravotnictví v zemích, kde není k dispozici cenově dostupná anestetická alternativa, vystavilo krizi.

INCB však z obavy z nelékařského užívání ketaminu opakovaně žádal, aby tam zařazen byl, a pokusil se obejít doporučení WHO tak, že naléhá na členské státy, aby zavedly

národní kontroly. Zároveň se smluvní strany pokusily (zatím neúspěšně) využít rezolucí CND k odmítnutí doporučení WHO a vybízejí státy k tomu, aby ketamin zahrnuly mezi drogy na vnitrostátní úrovni.

Příloha 2

Slovníček

Dekriminalizace: Zpravidla charakterizuje odstranění nebo nevymáhání trestních sankcí za užívání nebo držení malého množství drogy nebo parafernálií pro osobní potřebu (někdy se také používá v souvislosti s jinými drobným drogovými delikty). I když už držení drogy není trestné, zůstává i nadále přestupkem podléhajícím správním nebo občanskoprávním sankcím, jakými jsou pokuty nebo veřejně prospěšná činnost.

Legalizace: Proces ukončující zákazy uplatňované na výrobu, distribuci a užívání drog pro jiné než lékařské nebo vědecké účely. V drogovém politickém kontextu je „legalizace" obecně používána v souvislosti s politickým postojem obhajujícím „právní regulaci" nebo „právně regulované drogové trhy" pro drogy, které jsou v současnosti zakázány.

Nové psychoaktivní látky (NPS): Zpravidla (ale ne výlučně) slouží toto spojení k popisu nedávno vyvinutých synteticky vyrobených drog používaných pro nelékařské nebo vědecké účely, které nepodléhají kontrole podle Jednotné úmluvy OSN o omamných látkách z roku 1961 ani podle Úmluvy OSN o psychotropních látkách z roku 1971 (i když některé členské státy mohou jednat jednostranně a regulovat nebo zakázat určité NPS na základě domácí legislativy).

Omezení škod: Omezení škod odkazuje k politice, programům a postupům, jejichž cílem je zmírnit negativní zdravotní, sociální a ekonomické důsledky užívání legálních a nelegálních psychoaktivních drog, aniž by se nutně snižovala míra jejich užívání.

Prohibice: Zavedení trestních sankcí za výrobu, distribuci a držení určitých drog (pro jiné než lékařské nebo vědecké účely). Termínu se užívá v souvislosti s mezinárodním režimem kontroly drog tak, jak jej definují úmluvy a smlouvy OSN z let 1961, 1971 a 1988 i národní právní předpisy (sankce se od sebe značně liší).

Regulace: Soubor právně vymahatelných pravidel, kterými se řídí drogový trh a jejichž součástí je využití různých kontrol v závislosti na drogových rizicích a potřebách v místních podmínkách. Zahrnuje regulaci výroby (licencovaní výrobci), zboží (cena, účinnost, balení), dostupnost (licencovaní prodejci, umístění prodejen, ověřování věku) a marketing (reklama a obchodní značení/značka).

Přebírání kontroly: cesty k protidrogové politice, které fungují

› Publikace přináší pohled na protidrogovou politiku, který má být racionální a funkční, poukazuje na vývoj přístupů a jejich důsledky. Předkládá možný scénář a 7 doporučení, která by měla vést k funkční protidrogové politice.
› Publikaci čtenářům přináší Národní monitorovací středisko pro drogy a závislosti, které je pracovištěm Úřadu vlády České republiky. Plné znění této publikace, dříve vydané publikace a informace o připravovaných publikacích najdete na webových stránkách http://www.drogy-info.cz v sekci Publikace.
› Distribuci zajišťuje vydavatel.

Vydal Úřad vlády České republiky
nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1
www.vlada.cz

Neprodejné

ISBN 978-80-7440-175-6