



URUGUAYSKÝ KONOPNÝ ZÁKON JAKO PRŮKOPNÍK NOVÉHO PARADIGMATU

Uruguay je první zemí na světě, která zavedla legální regulaci trhu s konopím pro jiné než lékařské účely. Zkušenosti z Uruguaye mohou být důležitým zdrojem informací pro činitele odpovědné za tvorbu a realizaci drogových politik v jiných zemích. Tato zpráva analyzuje východiska, dosavadní vývoj a poukazuje na aspekty, kterým je potřeba věnovat pozornost v zájmu minimalizace potenciálních škod a maximalizace potenciálního přínosu této legislativní změny.

Obsah

Úvod
Východiska
Nejdůležitější zjištění
Doporučení

Tuto zprávu zpracovali

John Hudak, Geoff Ramsey a John Walsh
a vydalo ji v březnu 2018 WOLA Center for
Effective Public Management, The Brookings
Institution, Washington, DC, USA.

Link na originální publikaci:

<https://www.brookings.edu/research/uruguays-cannabis-law-pioneering-a-new-paradigm/>.

Úvod

> Uruguay je první zemí, která se rozhodla legalizovat a současně regulovat tuzemský trh s konopím pro jiné než lékařské účely. Vzhledem k této průkopnické úloze mohou být kroky a zkušenosti uruguayských orgánů důležitým zdrojem informací pro další státy, které případně zvažují, zda a jakým způsobem konopí regulovat. Inovativní přístupy i problémy, které Uruguay musela řešit, zejména v oblasti bankovního provozu, mezinárodních smluv, dostupnosti zboží, kontrolní činnosti, léčebného konopí, turistického ruchu a výzkumu a evaluace, jsou nesmírně cennou zpětnou vazbou pro všechny ostatní činitele odpovědné za tvorbu příslušných politik a analytiky. I to je důvod, proč vznikla tato zpráva, která rozebírá okolnosti, jež v roce 2013 vedly uruguayskou vládu k přijetí konopného zákona, analyzuje dosavadní pokrok a poukazuje na oblasti, kterým by měli odpovědní činitelé věnovat pozornost v zájmu maximalizace potenciálního přínosu příslušné legislativy. Na základě dostupných poznatků byly formulovány tyto hlavní závěry:

- > Uruguay by měla zvážit možnost přijetí dlouhodobých opatření, jimiž by se zajistilo, že subjekty rozvíjející komerční aktivity související s konopím budou mít přístup k finančním institucím, včetně navazování možné spolupráce s jinými státy, které k regulaci konopí postupně přecházejí (např. Kanada).
- > V oblasti zdravotnictví a vymáhání práva je nutné zajistit rozsáhlé vzdělávání a proškolení, zejména pokud jde o cíle a očekávaný přínos regulace konopí, způsoby rozšiřování přístupu ke konopí pro léčebné použití a nová pravidla kontroly dodržování nové legislativy.
- > Realizace komerčního prodeje se doposud vyznačuje nedostatky v oblasti distribuce. Tyto překážky je Uruguay schopna překonat rozšířením počtu legálních prodejních míst, mezi něž bude kromě lékáren patřit také nová forma výdejního místa, jehož zavedení již příslušné orgány v současnosti plánují.

- > Aby se regulovanému trhu s konopím dařilo efektivněji vytěsňovat černý trh, příslušné orgány by měly zvážit možnost přehodnocení pravidel, podle nichž se uživatelé musejí rozhodnout pouze pro jednu ze tří legálních forem nabývání konopí: domácí pěstování, kluby nebo komerční nákup.
- > Rostoucí neoficiální trh mohou uruguayské orgány rovněž řešit umožněním legálního prodeje konopí turistům bez uruguayského občanství.
- > Lepší pozici při posuzování těchto úprav zajistí příslušným orgánům těsnější spolupráce s nezávislými výzkumnými pracovníky a občanskou společností, díky níž získají přístup k zásadním informacím a institucionální podporu pro svou práci. X

Východiska

> V mnoha důležitých ohledech je uruguayská konopná legislativa v souladu s pojetím protidrogové politiky, které země uplatňovala již v minulosti. I během diktatury v letech 1973–1985 se země vymykala vysoce represivním přístupům prosazovaným v rámci „války proti drogám“ v mnoha dalších zemích. Diktátorský režim sice neupouštěl od přísného postihu nelegálního obchodu s drogami, ale v roce 1974 dekriminlizoval přechovávání „minimálního množství [nelegálních látek] určených výhradně pro osobní spotřebu“. Nikdy nebylo jasné kvantifikováno, co představuje „minimální množství“, a tak soudci měli značný rozhodovací prostor při interpretaci zákonných ustanovení. Na skutečnost, že Uruguayci sice mohou dle zákona přechovávat konopí, ale nemohou si jej legálně opatřovat, upozorňovaly v průběhu let opakovaně skupiny občanské společnosti domáhající se legálních forem přístupu k droze.

Postupně se tímto tématem začali zabývat i zákonodárci. Začátkem roku 2012 byla většina poslanců vládnoucí Široké fronty (FA) připravena podpořit návrh zákona, který měl legalizovat domácí pěstování až osmi rostlin konopí a jeho přechovávání v maximálním množství 25 gramů. Tehdejší prezident José Mujica spatřil v nastalé situaci vhodnou příležitost. V červnu 2012 vydala jeho administrativa 15 bodový dokument nazvaný „Strategie pro život a soužití“,¹ jenž obsahoval návrh na „legalizaci a kontrolu prodeje konopí.“ Na rozdíl od návrhu zákona o domácím pěstování předloženém již zákonodárným orgánům přišel však prezident Mujica s návrhem vytvoření státního monopolu na výrobu a distribuci konopí.

Mujicův návrh a již projednávaný návrh zákona byly sloučeny do jedné právní úpravy umožňující domácí pěstování i komerční prodej, jakož i existenci „konopných klubů“ umožňujících

uživatelům pěstovat konopí v rámci státem povolených společenství. Dolní sněmovnou parlamentu prošel návrh tohoto zákona v červenci 2013, senát jej schválil v prosinci, načež 20. prosince 2013 vstoupil zákon po jeho podepsání prezidentem v platnost.

Od doby, kdy byl zákon schválen, předložili již uruguayští státní představitelé veřejnosti řadu argumentů v jeho prospěch. Příslušné orgány opakovaně hovoří o možném vlivu zákona na snižování zločinnosti nebo omezení poptávky po nebezpečnějších drogách, mezi něž patří látka podobná crack kokainu, označovaná místně jako „pasta base“. V samotném znění zákona je jeho účel formulován pomocí tří hlavních cílů:

- > Snižování násilí souvisejícího s obchodem s drogami vyloučením konopí z černého trhu.²
- > Podpora veřejného zdraví prostřednictvím informačních a preventivních kampaní.³
- > Odstranění dosavadního paradoxního právního stavu, kdy uživatelé sice mohli přechovávat konopí, ale reálně si jej neměli možnost legálně opatřit.⁴

Když Mujica navrhoval, aby Uruguay legalizovala a regulovala konopí, prohlásil, že „někdo musí být první.“⁵ Na základě svého rozhodnutí regulovat konopí od jeho pěstování až po prodej se Uruguay stala první zemí, která upustila od celosvětového zákazu konopí pro jiné než lékařské účely, na jehož počátku stála Jednotná úmluva OSN o omamných látkách z roku 1961.

Podle smluvního režimu kontroly drog OSN, k němuž se svým podpisem připojily téměř všechny státy světa, je užívání konopí výslovně omezeno na lékařské a vědecké účely.⁶

Uruguayské orgány si byly vědomy, že jejich politika neunikne bedlivé pozornosti sousedních států a širšího mezinárodního společenství, a proto záměrně zvolily striktnější formu regulace.

² § 4 zákona č. 19172: „Cílem tohoto zákona je chránit obyvatele státu před riziky, s nimiž se pojí nelegální obchod s drogami, prostřednictvím státní intervence vedené snahou omezovat ničivé zdravotní, sociální a ekonomické následky problematického užívání psychoaktivních látek a minimalizovat výskyt nedovoleného nakládání s drogami a organizovaného zločinu.“

³ § 1 zákona č. 19172: „Konstatuje se tímto, že je ve veřejném zájmu chránit, podporovat a zlepšovat zdraví široké veřejnosti prostřednictvím politik zaměřených na minimalizaci rizik a snižování škod plynoucích z užívání konopí, jež spočívají v zajišťování dobré informovanosti, šíření poznatků a prevence následků a ničivých dopadů jeho konzumace, jakož i v zajišťování léčby, rehabilitace a sociální reintegrace problematických uživatelů drog.“

⁴ Ačkoli tento cíl není v textu zákona výslovně formulován, zákonem č. 19172 se jednoznačně ruší ustanovení zákona z roku 1974, který soudcům umožňoval samostatně rozhodnout, zda určité množství nelegální látky bylo určeno pro osobní spotřebu a nebyla tak naplněna skutková podstata trestného činu.

⁵ „Alguien tiene que ser primero“ en legalizar, dijo Mujica. Subrayado (21. června 2012). Dostupné na <http://subrayado.com.uy/noticias/13486>

⁶ „United Nations General Assembly. Single Convention on Narcotic Drugs (30. března 1961). Dostupné na https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf

¹ Estrategia por la Vida y la Convivencia – 15 medidas (2012). República Oriental de Uruguay - Ministerio del Interior. Dostupné na <https://www.minterior.gub.uy/images/stories/convivencia.pdf>

Konopí bylo navíc v rámci protidrogových úmluv zařazeno na seznam látek podléhajících nejpřísnější kontrole.⁷

Uruguayské orgány věděly, že jejich smělý počín se nutně setká s kritikou ze strany ostatních zemí a ze strany subjektů dohlížejících na dodržování protidrogových úmluv OSN, zejména Mezinárodní rady pro kontrolu narkotik (dále jen INCB nebo Rada). Uruguayští zákonodárci si byli vědomi mezinárodního rozměru svého rozhodnutí přistoupit k regulaci konopí, a navrhli proto důsledně kontrolovaný regulační systém a formulovali argumenty, kterými svou reformu zdůvodňovali jako plnění uruguayského základního závazku chránit lidská práva svých občanů. Uruguayská reforma tak byla odvážná i obezřetná zároveň. Uruguayské orgány si uvědomovaly, že jejich politika neunikne bedlivé pozornosti sousedních států a širšího mezinárodního společenství, a proto záměrně zvolily striktnější formu regulace, obnášející mimo jiné registry uživatelů a měsíční limity na objem prodaného konopí.

V přijatém znění uruguayský konopný zákon zakazuje užívání konopí v uzavřených veřejných prostorách, kde není dovoleno kouřit tabák, a zakazuje také reklamu nebo jakoukoli jinou formu propagace konopí.⁸ Zákon rovněž počítá s vytvořením nového regulačního orgánu, Ústavu pro regulaci a kontrolu konopí (IRCCA), který bude pověřen dohledem nad jeho implementací. Zákon stanoví tři legální způsoby přístupu ke konopí, jejichž konkrétní parametry jsou specifikovány navazujícími předpisy:

> **Domácí pěstování:** Dospělé osoby mohou pro vlastní potřebu pěstovat až šest kvetoucích samičích rostlin konopí na jednu domácnost, pakliže své rostliny nejprve přihlásí u příslušných úřadů. Celková roční produkce drogy nesmí překročit 480 gramů, nicméně je možné pěstovat více než šest rostlin, pakliže se jedná o samčí variantu nebo nejsou v květu. V době vzniku tohoto textu bylo 8 266 Uruguayců registrovaných jako domácí pěstitelé.

> **Konopné kluby:** Dospělé osoby se mohou stát členy družstev, které pěstují konopí společně. Tyto „konopné kluby“ musejí být nejprve zaregistrovány u IRCCA a dalších úřadů a musejí mít mezi 15 a 45 členy. Kluby mohou v jednom prostoru zasadit až 99 rostlin, ale nemohou jednotlivým členům vydat víc než 480 gramů drogy ročně. Veškerý výnos nad stanovený limit musí být předán příslušným orgánům. Úřady do této chvíle evidují 83 takových klubů na celém území státu.

> **Komerční nákup:** Jednotlivci si mohou v prodejních místech koupit až 40 gramů měsíčně (10 gramů týdně podle

dodatečného předpisu). V zákoně se uvádí, že roli prodejních míst budou vykonávat lékárny, i když vláda projevila zájem vytvořit pro tento účel nové specializované provozovny. Lékárny nejsou ze zákona povinny konopí prodávat. Mohou se do systému zapojit dle svého přání. Přijatý zákon počítá s tím, že některým komerčním pěstitelům může stát udělit licenci k produkci konopí pro účely komerčního prodeje. V současné době jsou držitelé licence ke komerční produkci konopí dvě společnosti. 22 077 Uruguayců se registrovalo jako potenciální zájemci o nákup konopí.

IRCCA

Zřízení Ústavu pro regulaci a kontrolu konopí (IRCCA) bylo zejména vedeno záměrem podpory vzájemné spolupráce mezi nejrůznějšími dalšími státními subjekty podílejícími se na regulaci konopí. Ústav se sice řídí pokyny vyplývajícími z politiky Národní protidrogové rady (JND), ale oficiálně také spadá pod ministerstvo zdravotnictví. Členy správní rady ústavu jsou kromě prezidenta IRCCA (současný tajemník JND Diego Olivera) také zástupci ministerstev zdravotnictví, sociálního rozvoje a zemědělství a rybolovu.

Text zákona dává IRCCA široký mandát k vedení anonymních registrů osob, které mají v úmyslu kupovat si konopí, jakož i všech členů klubů a domácích pěstitelů. Při výkonu této činnosti může IRCCA požadovat veškerou potřebnou dokumentaci. IRCCA může také provádět inspekce jakýchkoli prostor užívaných k pěstování, zpracování, distribuci a prodeji konopí. V případě domácích pěstitelů však mohou pracovníci IRCCA vstupovat do domácností pouze se souhlasem majitele nemovitosti nebo na základě soudního příkazu. V rámci své práce je IRCCA rovněž oprávněna k provádění analýz komerčního konopí s cílem ověřit, zda vzorky splňují zákonné a regulační podmínky. V případě jejich porušení může IRCCA ukládat peněžité tresty a ve spolupráci s orgány zodpovědnými za vymáhání zákonů přistupovat k represivním opatřením (např. uzavírání provozoven, pěstíren apod., nebo zabavování produkce), včetně právních kroků.

Implementace

Od doby přijetí zákona vydala exekutiva řadu prezidentských výnosů, které novou právní úpravu dále doplňují a zpřesňují. Nejvýznamnější z nich obnáší hlavní soubor prováděcích předpisů vydaných v květnu 2014 vládou prezidenta Mujicy⁹. Vedle omezení nákupu na 10 gramů týdně se v těchto předpisech stanoví, že konopí si mohou legálně opatřovat pouze uruguaysští občané a osoby s trvalým pobytem nad 18 let, což v praxi znamená zamezení marihuanové turistiky. V předpisech se rovněž uvádí, že výše zmíněné tři způsoby přístupu ke konopí se budou vzájemně vylučovat, což znamená, že lidé si musejí vybrat, zda si budou pěstovat své vlastní konopí, opatřovat si jej prostřednictvím klubu, nebo si jej kupovat v lékárnách, přičemž legálně nemohou současně využívat více než jednu z těchto variant. Úřady spatřují v tomto prvku zákona záměr předcházet rozvoji problematického užívání. Předpisy dále stanoví, že u řidičů se bude jakákoli přítomnost THC v organismu považovat za řízení pod vlivem, a ukládá IRCCA, aby regulovala míru THC v komerčně prodávaném konopí. Příslušné orgány zatím uvádějí, že se nebude prodávat žádný produkt s obsahem THC nad 15 %.

⁷ „V rámci současného režimu mezinárodní kontroly se konopí považuje za jednu z nejnebezpečnějších psychoaktivních látek. Svědčí o tom jeho zařazení hned na dva seznamy tvořící přílohy Jednotné úmluvy. Konopí, konopná pryskyřice a extrakty a tinktura z konopí jsou na Seznamu I spolu s látkami, jejichž vlastnosti mohou vést ke vzniku závislosti a jež představují vážné riziko z hlediska možného zneužívání a podléhají veškerým kontrolním opatřením, která Úmluva stanoví. Konopí a konopná pryskyřice jsou rovněž uvedeny v Seznamu IV, společně s dalšími 15 látkami, které již figurují v Seznamu I a jsou považovány za obzvláště nebezpečné na základě jejich předpokládaných škodlivých charakteristik, rizika zneužití a minimální terapeutické hodnoty.“

⁸ Poder Legislativo de Uruguay. Ley 19172. Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución (20. prosince 2013). Retrieved from <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2762533.htm>

⁹ Regulace a kontrola trhu s konopím. Zákon č. 19172 ve znění pozdějších předpisů. Junta Nacional de Drogas. Dostupné na https://alfa.portal.gub.uy/JND/PDF/Ley_19.172_Control_y_regulaci%C3%B3n_del_mercado_de_cannabis.pdf

Na rozdíl od opatření směřujících k legalizaci konopí, která schválili voliči v různých státech USA ... bylo přijetí uruguayského konopného zákona iniciováno ústřední vládou přes zjevné pochybnosti a neschvalování těchto snah ze strany Uruguayců.

V návaznosti na předpisy z května 2014 přistoupily úřady k pozvolné uvážené implementaci zákona. V srpnu 2014 začala IRCCA registrovat zájemce z řad domácích pěstitelů, v říjnu 2014 pak pokračovala s registrací klubů. V únoru 2015, posledním měsíci Mujicova funkčního období, vydala odcházející vláda další nařízení, na jehož základě může IRCCA udělovat oprávnění odborné veřejnosti k získávání látky pro výzkumné účely a které stanoví konkrétní rámec umožňující lékařům vydávat konopí pro lékařské použití. Kromě toho, že nařízení umožňuje lékařům předepisovat pacientům drogu s možností navýšení jejího množství v měsíčních intervalech, opravňuje také k využívání konopí k „výrobě terapeutických přípravků pro medicínské účely.“

Na rozdíl od opatření směřujících k legalizaci konopí, která schválili voliči v různých státech USA, počínaje Coloradem a Washingtonem v roce 2012, bylo přijetí uruguayského konopného zákona iniciováno ústřední vládou přes zjevné pochyby a nesouhlas s těmito snahami na straně uruguayské veřejnosti. Od chvíle, kdy prezident Mujica poprvé přišel s návrhem reformy, je podle průzkumů veřejného mínění většina Uruguayců k této vládní iniciativě dlouhodobě skeptická.¹⁰ Toto téma však nikdy nebylo rozhodující z hlediska určování politické dynamiky ve státě. Vládnoucí koalice Široká fronta vycítila dostatečnou podporu svých příznivců a v prosinci 2013 využila svou převahu v obou komorách zákonodárného orgánu k prohlasování zákona. Legislativci Široké fronty přitom věřili, že většina Uruguayců se časem s regulací konopí ztotožní nebo budou tento krok alespoň akceptovat.

K první zatěžkávací politické zkoušce došlo v říjnových a listopadových volbách roku 2014, v nichž si Široká fronta udržela kontrolu v obou zákonodárných komorách a obhájila i prezidentský post. Zákon upravující nakládání s konopím možná vládnoucí koalici vyloženě nepřilepšil, ale zjevně ji ani nezpůsobil větší újmu. Implementace zákona od té doby postupuje jen zvolna, ale nedochází při ní k žádným do očí bijícím přehmatům či nezdarům, kvůli nimž by se přijatý zákon stal pro Širokou frontu politickým rizikem. Státní orgány jsou nadále přesvědčeny, že veřejná podpora zákona vzroste, jakmile se nová právní úprava začne osvědčovat v praxi. Přetrvávající skepse veřejnosti přesto vytváří na vládu citelný tlak, jehož přičiněním jsou státní orgány obzvláště citlivé na jakékoli nedostatky v procesu implementace předmětné legislativy.

Vlažná veřejná podpora zákona v kombinaci se změnou prezidenta v návaznosti na uruguayské volby v říjnu 2014 vrhá podle některých na budoucnost této právní úpravy stín nejistoty. Když Mujicův předchůdce Tabaré Vázquez, který zastával funkci prezidenta v letech 2005 až 2010, vyhrál podruhé prezidentské volby, pozorovatelé poukazovali na jeho skepsi vůči snahám o regulaci konopí. Prezident Vázquez však tyto obavy postupně rozptýlil, když slíbil důslednou implementaci zákona v původním znění s poukazem na nutnost zajistit naplnění jeho původního cíle.

I za Vázqueze tak pokračovala obezřetná implementace předmětné právní úpravy. Po několikaměsíčním výběrovém řízení vláda v říjnu 2015 vybrala z více než dvaceti uchazečů o pěstování konopí určeného pro prodej v lékárnách dvě společnosti. Oba tyto subjekty, Simbiosis a ICC, mají zčásti uruguayské a zčásti zahraniční vlastníky. ICC má vazby na uruguayského zemědělsko-průmyslového magnáta Juana Sartoriho, prezidenta a zakladatele Union Agriculture Group, největší zemědělské firmy v zemi.¹¹ Uvedené společnosti provádějí pěstování formou trvalé sklizně ve sklenících umístěných na cca 10 hektarovém pozemku sousedícím s věznicí se zvýšenou ostrahou v departamentu San José, severozápadně od hlavního města Montevidea. Ačkoli společnosti Simbiosis a ICC byly uvedeny do provozu v roce 2016, prodávat se začalo až se značným zpožděním, neboť IRCCA musela s majiteli lékáren dojednat všechny detaily týkající se distribuce a prodeje. Během této doby vytvořily příslušné orgány bezpečný databázový systém, který umožňoval skenovat potenciálním kupujícím v lékárnách otisky prstů, které byly následně porovnávány s registrem IRCCA evidujícím osoby přihlášené k nákupu konopí.

V červenci 2017 nakonec Uruguayci přistoupili k realizaci poslední zbývajících fází zavedení konopného zákona, kdy se v 16 lékárnách v různých částech země začalo s prodejem. V návaznosti na spuštění prodeje došlo k markantnímu navýšení zájmu – počet Uruguayců registrovaných IRCCA k nákupu konopí vzrostl během prvního měsíce z cca 4 900 na více než 13 000. Zpočátku byly k dispozici pouze dva druhy konopí (označované na balení jako Alfa I, indica, a Beta I, sativa), které se prodávaly v pětigramových baleních, každé v ceně 187,04 uruguayských pesos. V lednu 2018 byla cena navýšena na 200 uruguayských pesos (cca 7 amerických dolarů), nicméně při ceně přibližně 1,40 USD za gram se pořád jedná o částku, která je schopna dobře konkurovat černému trhu.

Zpočátku panovaly obavy ohledně potence konopí v Uruguayi, neboť oba zprvu dostupné druhy vykazovaly obsah THC na úrovni 2 % při 6-7% obsahu CBD. Kupující to však neodradilo a neoficiální zprávy vypovídaly o reálném psychoaktivní efektu u produktů Alfa I i Beta I. Koncem roku 2017 zpřístupnila IRCCA dvě nové odrůdy – Alfa II a Beta II. V obou případech se jedná o hybridy konopí indického a setého s 9% obsahem THC a obsahem CBD kolem 3 %. ✕

¹⁰ El consumo de marihuana y su venta en farmacias. CIFRA/González, Raga & Asociados (17. srpna 2017). Dostupné na <http://www.cifra.com.uy/index.php/2017/08/17/el-consumo-de-marihuana-y-su-venta-en-farmacias-2/>

¹¹ Fumata Verde. La Diaria. (2. října 2015). Dostupné na http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_acymailing&ctrl=archive&task=view&listid=16-grupo-asesor-legal&mailid=703-2-de-octubre-2015-sintesis-de-prensa#noticia9



Chronologický přehled implementace

20. červen 2012 – vláda prezidenta José Mujicy představuje „Strategii pro život a soužití“, jejíž součástí je návrh na legalizaci konopí.

8. srpna 2012 – v zájmu vyvolání debaty předkládá Mujica zákonodárcům rámcový návrh na vytvoření regulovaného státního monopolu na trh s konopím.

12. listopadu 2012 – legislativci vládnoucí koalice Široké fronty nahrazují Mujicovu iniciativu návrhem právní úpravy, která následně vejde ve známost jako „uruguayský konopný zákon“.

31. července 2013 – návrh zákona prochází dolní komorou, poslaneckou sněmovnou.

10. prosinec 2013 – návrh zákona prochází senátem.

20. prosince 2013 – po podpisu prezidenta Mujicy je návrh zákona vyhlášen jako zákon č. 19172.

1. května 2014 – Mujicova administrativa vydává soubor předpisů, které mimo jiné stanoví vzájemnou výlučnost tří způsobů přístupu ke konopí a omezuje jeho prodej na uruguayské občany a osoby s trvalým pobytem.

27. srpna 2014 – IRCCA začíná registrovat domácí pěstitele.

26. října 2014 – vládnoucí koalice Široké fronty si zachovává většinu v obou komorách zákonodárského sboru.

30. říjen 2014 – IRCCA začíná s registrací konopných klubů.

30. listopadu 2014 – Tabaré Vázquez, rovněž příslušník koalice Široké fronty, je zvolen Mujicovým nástupcem v prezidentské funkci na období 2015–2020.

4. února 2015 – odcházející Mujicova administrativa vydává nařízení, na jehož základě může stát povolovat výzkum konopí a v rámci zdravotnického sektoru lze předepisovat přípravky z konopí pro lékařské použití.

1. března 2015 – Vázquez se ujímá úřadu s ujištěním, že jeho administrativa přistoupí k implementaci uruguayského konopného zákonu tak, jak byl přijat, při současném zajištění důsledného monitoringu a vyhodnocování jeho dopadů.

20. srpen 2015 – ministerstvo vnitra vydává nové směrnice stanovující správný postup policie při řešení případů týkajících se konopí.

1. října 2015 – po 14 měsících studia nabídek a ověřování finančních výkazů více než 20 uchazečů oznamují příslušné orgány, že vybraly první dvě společnosti, kterým bude udělena licence k pěstování komerčního konopí: ICC a Simbosis

19. července 2017 – po měsících pěstování a kontroly kvality se začíná v lékárnách v různých částech země prodávat komerční konopí.

Srpen 2017 – banky začínají hrozit zrušením účtů souvisejících s transakcemi s konopím, které porušují finanční zákony USA, načež se některé lékárny na systému přestanou podílet. Jiné jsou donuceny prodávat pouze za hotové peníze.

Leden 2018 – úřady oznamují plán na řešení nedostatků v distribuci povolením prodeje konopí mimo lékárny, a to prostřednictvím podobných výdejních míst, jaká fungují v jiných zemích.

Nejdůležitější zjištění

Mezinárodní smlouvy

> Uruguay se vydala cestou regulace konopí navzdory opakovaně vyjádřené kritice ze strany Mezinárodní rady pro kontrolu narkotik (INCB). Ve své zprávě za rok 2016 Rada například uvedla:

Rada eviduje, že vláda Uruguaye pokračuje v implementaci opatření směřujících k vytvoření regulovaného trhu s konopím využívaným pro jiné než lékařské účely. Ačkoli tato politika není ještě plně uvedena do praxe, Rada by chtěla opětovně vyjádřit svůj názor, že taková legislativa odporuje ustanovením mezinárodních úmluv týkajících se kontroly drog, zejména pak opatřením uvedeným v článku 4, odstavci (c) Úmluvy z roku 1961 ve znění jejich pozdějších aktualizací, podle nichž jsou smluvní státy

povinny omezit produkci, výrobu, vývoz, dovoz, distribuci, obchod, použití a přechovávání omamných látek výlučně na lékařské a vědecké účely.¹²

Na podporu svého rozhodnutí pro regulaci navzdory této kritice Uruguay uvedla, že její politika je plně v souladu s původními cíli, které si úmluvy OSN o kontrole drog vytkly, ale následně se jim je nepodařilo plnit, a sice „starost o fyzické a morální zdraví lidstva“. Ačkoli lze jen stěží zpochybňovat výtka INCB,

¹² International Narcotics Control Board. Report of the International Narcotics Control Board for 2016. United Nations. (2017). Dostupné na https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2016/English/AR2016_E_ebook.pdf

že Uruguay neplní své závazky vyplývající z Jednotné úmluvy z roku 1961, neboť neomezuje nakládání s konopím výlučně na lékařské a vědecké účely, země se pokusila v otázce nedodržování úmluvy o úhybný manévr spočívající v tom, že svůj nový zákon začlenila do kontextu svého plnění podstatnějších povinností vyplývajících z mezinárodního práva.

Uruguayské orgány konkrétně argumentovaly tím, že vytvoření regulovaného trhu s konopím určeným pro dospělé uživatele je vedeno zdravotními a bezpečnostními imperativy a je tudíž věcí lidských práv. Představitelé státu tak poukazují na nutnost respektovat obecnější lidskoprávní závazky OSN, kdy se konkrétně dovolávají přednosti lidskoprávních principů před závazky v oblasti kontroly drog v rámci systému OSN jako celku. Argumentují, že v případě konfliktu mezi lidskoprávními závazky a požadavky v oblasti kontroly drog je Uruguay povinná dát přednost svým závazkům na poli lidských práv.¹³

Uruguay uvedla, že její politika je plně v souladu s původními cíli, které si úmluvy OSN o kontrole drog vytkly, ale následně se jim je nepodařilo plnit, a sice starost o fyzické a morální zdraví lidstva.

Argumentace prioritou dodržování lidských práv ve věci kontroly drog není v Uruguayi novinkou. V roce 2008 Uruguay iniciovala přijetí rezoluce Komise OSN pro narkotika (ústřední orgán OSN určující politiku ve vztahu k danému tématu), která měla zajistit prosazování lidských práv při implementaci mezinárodních úmluv o kontrole drog.¹⁴ Argument Uruguaye, že ochrana lidských práv má přednost před závazky v oblasti kontroly drog, nachází oporu ve zprávě zvláštního zpravodaje OSN pro právo na zdraví z roku 2010 adresované valnému shromáždění OSN, v níž se praví: „Je zřejmé, že v případě konfliktu mezi cíli a pojetími mezinárodního režimu kontroly drog a mezinárodního režimu lidských práv, by měly mít přednost lidskoprávní závazky.“¹⁵

V roce 2015 byla Uruguay jedním z iniciátorů rezoluce ukládající Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva (OHCHR), aby vypracoval zprávu „o dopadu světového drogového pro-

blému na požívání lidských práv.“¹⁶ V rámci příprav dokumentu dodala Uruguay OHCHR své stanovisko týkající se nadřazeného postavení lidských práv:

Opakovaně vyzdvihujeme význam zajišťování lidskoprávního rámce s poukazem na skutečnost, že lidská práva jsou univerzální, nedělitelná, vzájemně provázaná a nezcizitelná a že je povinností jednotlivých států zaručovat jejich nadřazenost nad jinými mezinárodními smlouvami, aniž bychom jakkoli snižovali nepochybnou důležitost mezinárodních úmluv o kontrole drog.¹⁷

Za skutečnost, že si byla schopna prosadit politiku, která jde evidentně za rámec vymezený protidrogovými úmluvami OSN, vděčí Uruguay kombinaci různých faktorů. Za prvé, uruguayské orgány předvídalý mezinárodní kritiku, kterou jejich krok pravděpodobně vyvolá, a svou argumentaci tak postavily na lidskoprávních závazcích, což korespondovalo s mezinárodní pověstí země a především se zdůvodněním, které země v souvislosti s přehodnocením své legislativy ve vztahu ke konopí nabídla.

Za druhé, z praktického hlediska, orgány dohlížející nad plněním úmluv OSN o kontrole drog, včetně INCB, nedisponují takovou donucovací pravomocí či praktickou politickou mocí nutnou k tomu, aby Uruguayi zabránily v další realizaci její nové legislativy. Země jako Spojené státy uplatňovaly doposud svůj politický vliv a moc, aby působily ve prospěch co nejdůslednějšího naplňování protidrogových úmluv. V tomto případě však ani pět let od přijetí příslušné právní úpravy nedospěla americká vláda k žádnému jednotnému sankčnímu postupu vůči Uruguayi, ať už bilaterálně nebo na mezinárodní úrovni, z čehož lze usuzovat, že uruguayské reformy zřejmě mezinárodnímu tlaku za obět' nepadnou.

Uruguay v tomto ohledu využila výhody šťastného načasování, neboť k přijetí jejího zákona došlo v době významného posunu ve prospěch regulace konopí v rámci Spojených států. V návaznosti na referendum z listopadu 2012, kdy si občané států Colorado a Washington odhlasovali legalizaci konopí, přijala administrativa amerického prezidenta Baracka Obamy politiku podmiňovanou do provádění směrnic ministerstva spravedlnosti, známou jako „Cole Memo.“¹⁸ Ve chvíli, kdy se uruguayský parlament právě připravoval k odsouhlasení tuzemské reformy v nakládání s konopím, poskytl Uruguayi tento ústupek z mezinárodního hlediska jakýsi politický „polštář“.

Po výsledcích hlasování v Coloradu a Washingtonu se americká federální vláda náhle ocitla v ošidné situaci. Spojené státy byly vždy hlavním architektem a po desetiletí také vůdčím představitelem prosazování protidrogových úmluv OSN, včetně důrazného uplatňování celosvětového zákazu užívání

¹² International Narcotics Control Board. Report of the International Narcotics Control Board for 2016. United Nations. (2017). Dostupné na https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2016/English/AR2016_E_ebook.pdf

¹³ Marihuana: Uruguay se defendió ante ONU. Montevideo Portal. (13. března 2014). Dostupné na <http://www.montevideo.com.uy/Noticias/Marihuana-Uruguay-se-defendio-ante-ONU-uc228901?plantilla=1391>

¹⁴ Commission on Narcotic Drugs. Resolution 51/12: Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties. (2008). Dostupné na https://www.unodc.org/documents/commissions/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf

¹⁵ Anand, G., UN Special Rapporteur. Right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (6. srpna 2010). Dostupné na <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/ContributionsStigma/others/SPHealthI.pdf>

¹⁶ United Nations Human Rights Council. Contribution of the Human Rights Council to the special session of the General Assembly on the world drug problem of 2016 (23. března 2015). Dostupné na <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G15/060/81/PDF/G1506081.pdf?OpenElement>

¹⁷ Junta Nacional de Drogas. Impact of the World Drug Problem in the exercise of Human Rights (15. května 2015). Retrieved from <https://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf>

¹⁸ United States Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. Guidance Regarding Marijuana Enforcement. (29. srpna 2013). Dostupné na https://www.justice.gov/iso/opa/resources/305201382913275685_7467.pdf

konopí pro jiné než lékařské účely. Pokud by se Spojené státy proti novému uruguayskému zákonu vymezily nebo dokonce vyvíjely na Uruguay tlak, aby danou právní úpravu přepracovala nebo zrušila – jak by se o to podle všeho pokoušely předchozí administrativy – bylo by je možné snadno obvinít z pokrytectví.

Pravdou je, že pokud jde o konopí pro jiné než lékařské použití, INCB opakovaně konstatovala, že ani Spojené státy neplní podmínky protidrogových úmluv,¹⁹ přičemž zdůraznila, že přísný zákaz užívání konopí pro jiné než lékařské účely stanovený v Úmluvě z roku 1961 se v plném rozsahu vztahuje i na země s federativním systémem vlády. Jinak řečeno, pokud vlády dílčích územně správních celků přijmou opatření k legalizaci a regulaci konopí pro jiné než lékařské použití, která odporují federální legislativě, což zcela evidentně platí pro aktuální situaci ve Spojených státech, pak je takový postup porušením právního rámce mezinárodní kontroly drog.²⁰ V tomto novém kontextu se Spojené státy při své kritice Uruguaye omezili na velmi mírnou a povšechnou rétoriku.²¹

Svůj negativní postoj vůči legalizaci konopí dal jasně najevo ministr spravedlnosti ve vládě prezidenta Donalda Trumpa Jeff Sessions. V lednu 2018 Sessions anuloval Cole Memo, čímž zvýšil obavy z prosazování federálních zákonů. Má se však za to, že Sessionsovy snahy o zvrát v procesu legalizace konopí nemají velkou šanci na úspěch. Neočekává se, že by státy směřující k reformě v oblasti nakládání s konopím „zařadily zpátečku“, ani když Trumpova administrativa vynaloží značný politický kapitál, aby je k tomu přiměla. Americká federální vláda se tak ocitá ve stejně ošemetné situaci, která nastala již v listopadu 2012, kdy si voliči ve státech Colorado a Washington odhlasovali v referendu změnu právní úpravy: není schopna zastavit reformní snahy jednotlivých států a dostává se tudíž do konfliktu s drogovými úmluvami, za jejichž dodržování dlouhodobě bojovala.

Není pravděpodobné, že by se Spojené státy v nejbližší době dostaly do takové pozice, že by vystupovaly proti snahám o legalizaci a regulaci konopí, jakých jsme například v současné době svědky u Uruguayi.

Bankovní provoz

Vzhledem k tomu, že Uruguay se stala první zemí, která zlegalizovala pěstování, zpracování, distribuci i prodej konopí, předpokládalo se, že se vyhne některým problémům, kterým čelí jiné země s méně komplexními reformami. Nizozemské paradigma spočívající v toleranci užívání konopí v místě prodeje například pořád počítá s modelem nelegálního zásobování, který je navíc komplikován rizikem dovozu drog. Americká situace daná legalizací konopí v některých státech vedla mimo jiné ke vzniku problémů v oblasti mezistátního obchodu nebo daňového a bankovního systému.

Uruguayské reformy obnášející legalizaci veškerého procesu výroby a distribuce v celonárodním měřítku byly koncipovány způsobem, který v mnohém vycházel ze zkušeností jiných zemí. V mnoha ohledech se také podařilo vyhnout se nedostatkům nizozemských a amerických systémů. Uruguayský model poskytuje přehledný rámec pro celostátní legální trh, přičemž současně ponechává důležitý manévrovací prostor složkám výkonné moci v klíčových otázkách, jako je určování cen, distribuce, kontrola a přístup k produktům. Brzy po zahájení komerčního prodeje prostřednictvím tuzemských lékáren však vyvstalo jedno z největších úskalí reformního modelu: bankovní provoz.

Vzhledem k tomu, že konopí bylo legalizováno v celostátním měřítku, uruguayské banky s lékárnami spolupracovaly i nadále, neboť tuzemské lékárny využívaly finanční instituce již předtím v rámci svých obchodních operací, které ještě tehdy nesouvisely s konopím. Krátce nato dvě z největších amerických finančních ústavů, Bank of America a CitiBank, vyzooměly uruguayské banky, s nimiž byly v obchodním vztahu, že jsou nuceny přestat poskytovat služby lékárnám, které prodávají konopí. Tyto velké americké bankovní domy, které se odmítly podílet dokonce i na finančních transakcích souvisejících s trhy s konopím pro rekreační a lékařské použití na americkém území, se v souvislosti se svým požadavkem na zablokování účtů odvolávaly na americký „vlastenecký zákon“ (PATRIOT Act). Podle tohoto zákona nemohou banky poskytovat služby klientům, kteří se dopouštějí deliktu „spočívajícího ve výrobě, dovozu, prodeji nebo distribuci kontrolované látky (termín definovaný pro účely zákona o kontrolovaných látkách)...“, kam spadá i konopí.²²

Za této situace stály uruguayské banky před rozhodnutím, zda zavřít lékárny prodávající konopí, nebo riskovat odchod významných amerických bankovních domů ze země. ... Pro uruguayské banky to byla jednoznačná volba; lékárnám bylo oznámeno, že jejich účty budou zrušeny.

Ačkoli podle některých tvrzení by transakce prováděné na uruguayském území a zpracovávané uruguayskými bankami neměly spadat pod zmíněný zákon, není tomu tak. § 319 amerického zákona PATRIOT Act rozšiřuje jeho působnost na zahraniční banky (mimo USA), které „mají u některé registrované finanční instituce ve Spojených státech mezibankovní účet.“ Vzhledem k tomu, že uruguayské banky, včetně státem provozovaných finančních ústavů, jako je Uruguayská centrální banka nebo Banka republiky (BROU), spadají do této definice, pohružky amerických bank měly reálný základ. Za této situace stály uruguayské banky před rozhodnutím, zda s lékárnami prodávajícími konopí ukončit spolupráci, nebo riskovat odchod významných amerických bankovních domů ze země. Zatímco druhá možnost se pojila

¹⁹ International Narcotics Control Board. Report of the International Narcotics Control Board for 2013. United Nations. (2014). Dostupné na https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/English/AR_2013_E.pdf

²⁰ International Narcotics Control Board. Application of the international drug control treaties in countries with federal structures (prosinec 2017). Dostupné na https://www.incb.org/documents/News/Alerts/Alert_on_Convention_Implementation_December_2017.pdf

²¹ Forero, J. Pot growers celebrate as Uruguay legalizes cultivation and consumption of marijuana. Washington Post (23. října 2013). Dostupné na https://www.washingtonpost.com/world/pot-growers-celebrate-as-uruguay-legalizes-cultivation-and-consumption-of-marijuana/2013/10/23/f8044fc6-3bfe-11e3-b0e7-716179a2c2c7_story.html

²² United States Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. Guidance Regarding Marijuana Enforcement (29. srpna 2013). Dostupné na https://www.justice.gov/iso/opa/resources/305201382913275685_7467.pdf

se značným ekonomickým rizikem, první by postihla pouze několik lékáren. Pro uruguayské banky to byla jednoznačná volba; lékárnám bylo oznámeno, že jejich účty budou zrušeny. BROU, ale také Itaú, Santander a jiné soukromé bankovní domy podle dostupných informací všechny v srpnu zrušily lékárnám účty.

Obavy amerických bank byly oprávněné. Zákon, na který se odvolávaly ve svých dopisech adresovaných uruguayským bankám, umožňoval federální vládě obstarat bankovní aktiva a zahájit proti bankéřům trestní řízení. Přestože účelem ustanovení amerického zákona PATRIOT ve vztahu k bankovnímu sektoru bylo znemožnit bankám financování operací napomáhajících mezinárodnímu terorismu, jejich znění je dostatečně široké, aby obsáhlo také uruguayské operace související s konopím. Dalo by se jednoduše namítnout, že legalizace konopí v Uruguayi má za cíl minimalizovat působení nelegálního obchodu s narkotiky a související finanční toky v zájmu eliminace teroru a násilí, nicméně legislativa USA a její interpretace bankovním sektorem měla pro Uruguay dopad v podobě ultimáta.

Také lékárny vydávající konopí stály před rozhodnutím: buď mohly svůj provoz (týkající se jak konopí, tak dalších produktů) převést na výlučně hotovostní systém, nebo mohly přestat prodávat konopí, pokračovat jako standardní lékárna a zachovat si tak přístup k bankovním službám, což byly možnosti, které uruguayské banky jasně předestřely ve své komunikaci s lékárnami. Lékárny se rozhodly různě.

Autoři této publikace měli možnost hovořit s Alicí Chavert Riverós, která provozuje lékárnu Farmacia La Cabina ve městě Las Flores v departamentu Maldonado. Paní Riverós uvedla, že sama sice konopí neužívá, ale ztotožňuje se s cíli zákona a chce zájemcům z řad svých spoluobčanů dopřát možnost legálního přístupu ke konopí. Vysvětlila, že přechod na výhradně hotovostní platební styk jí sice komplikuje placení faktur (je závislá na hotovostních převodech prostřednictvím společnosti Abitab), ale na druhou stranu od doby, kdy se začalo s prodejem konopí, zaznamenala ve své lékárně nárůst tržeb za jiné produkty. Pokud by její lékárna kvůli bankovním překážkám s prodejem přestala, lidé v oblasti by museli jezdit buď do 40 km vzdálené Atlantidy, nebo 60 km do Minas, což jsou nejbližší další místa, kde lze v lékárně koupit konopí.

V reakci na rozhodnutí finančních institucí neposkytovat konopnému průmyslu v Uruguayi bankovní služby začaly vznikat nápady na alternativní řešení. Prvním bylo vytvoření centrálního účtu u Uruguayské centrální banky určeného výhradně pro transakce spojené s konopným provozem. Vzhledem k transakcím Centrální banky s mezinárodními finančními institucemi vznikly oprávněné obavy, že tytéž americké banky by s ní přerušily styky. Stát nepřestává zvažovat další možnosti, jak tuto situaci ve střednědobém a dlouhodobém horizontu řešit. Pokud jde o dlouhodobější perspektivu, příslušné orgány zkoumají možnost nastavení spolupráce mezi uruguayskými konopnými subjekty a tuzemskými družstevními záložnami nebo jinými poskytovateli finančních služeb. To by však vedlo ke stejnému problému jako v případě spoléhání se na Centrální banku.

Aktuálně na vzniklou situaci, zejména na váhání lékáren, zda se podílet na výdeji konopí ve světle problémů s bankovními službami, reaguje IRCCA přípravou provozu nových prodejních míst, které budou fungovat výlučně na hotovostním základě. Podle příslušných orgánů budou tyto nové provozovny v soukromých rukou a na rozdíl od lékáren budou prodávat

výhradně konopí (ale bude možné zde prodávat rovněž cigaretové papírky, drtičky a další potřeby a předměty, které těmto provozovnám zajistí ekonomickou soběstačnost).

Problematika zásobování trhu

V rámci jakéhokoli nového legálního trhu s konopím představuje závažnou výzvu jeho zásobování. Pěstitelé často nevědí, jaká bude poptávka trhu, a v zájmu eliminace ztrát produktu podceňují spotřebitelský zájem, což vede k masivnímu nedostatku produktu na trhu a navyšování cen. Postupem času se pěstitelé lépe obeznámí s fungováním poptávky a dodávají produkt v míře, která ji lépe uspokojuje.

V Uruguayi nastaly problémy se zásobováním v důsledku kombinace typických ekonomických sil a faktorů, které jsou specifické pro tamější model. Uruguay se potýkala s tradičními problémy souvisejícími s informacemi o množství reálně konzumovaného konopí, a to i přes zákonnou povinnost registrace zájemců o nákup konopí v lékárnách a přes zákonem stanovený měsíční limit na zakoupené množství. Počet registrovaných zájemců může stoupnout rychle, ale změny v nastavení pěstitelské produkce jsou záležitostí měsíců.

Ve snaze omezit velikost trhu, zabránit pronikání regulované produkce na černý trh, zajistit bezpečnost a vyslat světu signál o uplatňování striktně regulovaného modelu Uruguay současně autorizovala k produkci konopí pouze dva pěstitele – firmy Simbiosis a ICC. Navíc bylo stanoveno, že veškeré vyprodukované konopí musí být před jeho dodáním do lékáren otestováno a schváleno IRCCA. IRCCA (zatím) povoluje pouze konopí s obsahem THC 2–9 % a zároveň provádí testy na genetickou specifičnost a možnou přítomnost plísní, bakterií, pesticidů, kovů apod. Jeden ze schválených pěstitelů (Simbiosis) měl zpočátku zpoždění v přípravě a rozjezdu pěstitelského provozu, a jakmile začal fungovat, jeho produkt nesplňoval státem vyžadované normy. První úroda firmy Simbiosis nebyla na trh vůbec připuštěna. Po několik měsíců tak celý komerční trh zásobovala oběma varietami „Alfa I“ a „Beta I“ pouze společnost ICC.

Tato omezená produkce znamenala, že lékárny byly nedostatečně zásobené (neměly k dispozici maximální povolené množství produktu na měsíc) a vyprodaly zboží tak rychle, že do další zásilky konopí docházelo k několikadenním výpadkům jeho dostupnosti. Situaci komplikovaly některé základní aspekty uruguayského modelu. Během prvního měsíce po spuštění prodeje se k nákupu prostřednictvím lékáren zaregistrovalo přes 13 000 Uruguayců, z nichž každý si teoreticky mohl koupit až 40 gramů konopí za měsíc.²³ Nicméně k výdeji konopí bylo na začátku registrováno pouze 16 lékáren, přičemž každá lékárna mohla vždy v rámci dodávek realizovaných co 14 dní obdržet měsíčně pouze dva kilogramy konopí. Vzniklý nedostatek zásob tak byl zapříčiněn nejen nepoměrem mezi počtem zájemců a počtem výdejních míst, ale také mezi maximálním měsíčním množstvím nárokovatelným ze strany kupujících a množstvím, kterým byly lékárny na stejné časové období zásobovány.

Problémy se zásobováním umocnila skutečnost, že jedna z firem nebyla schopna uvést produkt na trh ve schválené kvalitě, a také rozhodnutí některých lékáren komerční prodej ukončit (v důsledku výše zmíněných bankovních překážek).

²³ Marihuana: estudian alternativa a farmacias. Diario El País (25. srpna 2017). Dostupné na <http://www.elpais.com.uy/informacion/marihuana-estudian-alternativa-farmacias.html>

V době vzniku této publikace připadalo na uspokojení více než 22 000 potenciálních zákazníků pouze 12 lékáren, přičemž pět z těchto lékáren se nacházelo v Montevideu. A přestože taková koncentrace lékáren v hlavním městě odpovídajícím způsobem odráží geografické rozložení obyvatel Uruguaye, je současně na místě poznamenat, že v 11 z 19 uruguayských departamentů není ani jedna lékárna, která by vydávala konopí.²⁴ Takový stav vedl k obdobím značného nedostatku zásob v celé zemi, s největšími výpadky zaznamenanými v říjnu 2017 a únoru 2018.

TABULKA 1
Lékárny prodávající v Uruguayi konopí k březnu 2018

| Departament | Město/obec | Název lékárny |
|-------------|-------------------|----------------|
| Canelones | Canelones | Las Toscas |
| Flores | Trinidad | Nueva Brum |
| Lavalleja | Minas | Gortari |
| Maldonado | Las Flores | La Cabina |
| Montevideo | Montevideo | Antartida |
| Montevideo | Montevideo | Cáceres |
| Montevideo | Montevideo | Camaño |
| Montevideo | Montevideo | Silleda |
| Montevideo | Montevideo | Tapie |
| Paysandú | Paysandú | Termal Guaviyu |
| Salto | Termas del Daymán | Albisu |
| Tacuarembó | Paso de los Toros | Bengochea |

Některé z těchto problémů jsou standardními „dětskými nemocemi“ procesu pěstování, s nimiž se každý trh setká a nakonec je také překoná. Již v listopadu 2017 tak například společnost Simbiosis začala na trh dodávat variety „Alfa II“ a „Beta II“, jakmile úspěšně absolvovaly testy prováděné IRCCA. Limity na dodávky lékárnám však zůstaly zachovány a spolu s úbytkem lékáren vydávajících konopí způsobovaly jeho přetrvávající nedostatek s tím, jak občané ztraceli počáteční rozpaky a rostoucí měrou se u státních orgánů registrovali k nákupu konopí v rámci komerčního trhu.

V Uruguayi nastaly problémy se zásobováním v důsledku kombinace typických ekonomických sil a faktorů, které jsou specifické pro tamější model.

Státním orgánům je třeba přičíst ke cti, že se důsledně drží svého záměru silně regulovaného trhu. Nenechaly se dohnat k oslabení regulace ani nedostatky v zásobování, ani nesnázemi v bankovní oblasti. Vláda se namísto toho snažila najít alternativní řešení, včetně státem regulovaného modelu poskytování konopí spíše než modelu založeném na

exkluzivitě lékáren jako míst prodeje konopí, a v mezidobí zvažovat (dočasné nebo trvalé) navýšení měsíčního maxima, které mohou lékárny (a případně také speciální výdejní místa) dostávat.

Kontrola a represe

Při implementaci nového zákona uruguayské státní orgány od počátku kladly jednoznačný důraz na kontrolu a vymáhání jeho dodržování, resp. odhalování jeho případného nerespektování ze strany klubů a domácích pěstitelů, vedeny snahou o předcházení případů prorůstání těchto aktivit s černým trhem. Jednou z jasných priorit vlády v tomto úsilí je problematika trhu orientovaného na turisty, zejména v době vrcholné letní sezóny od listopadu do února. Jelikož je prodej konopí turistům zakázán, někteří Uruguayci z řad domácích pěstitelů a tuzemské konopné kluby se snaží zákaz obcházet nabídkou „výletů za konopím“, jež jsou pojmány spíše jako společenské a vzdělávací akce, jejichž účastníci mají v rámci zaplaceného programu možnost konopí vyzkoušet. Jiní je jednoduše turistům za zavřenými dveřmi přímo prodávají v rámci neoficiálního trhu, který funguje na bázi „šušky“. IRCCA si je vědoma této dynamiky a při eliminaci takových aktivit se spoléhá na kombinaci důrazných varování a policejních akcí. V únoru 2017 například policie zajistila cca 800 rostlin s vazbou na konopný klub, který prostřednictvím ubytovacího zařízení v departamentu Maldonado nabízel turistům vzorky konopí. IRCCA tomuto klubu rovněž odňala licenci.

Další prioritou z hlediska vymáhání práva je trh s léčivými přípravky. Vládě se dostatečně rychle nedaří zajistit přístup k finančně dostupnému konopí pro lékařské použití a léčivům na bázi konopí, což vede ke vzniku nevelkého, ale stále se rozvíjejícího obchodu s konopnými oleji a výtažky. S přijetím zákona začaly vznikat neformální sítě, z nichž mnohé fungují prostřednictvím Facebooku a dalších sociálních médií, nabízející konopné produkty lidem, kteří je vyhledávají. Kupující mají v mnoha případech spíše zájem o tinktury, hojivé masti a další produkty s předpokládaným zdravotním přínosem.²⁵ Tyto produkty obecně nepodléhají žádným normám a lidé, kteří si je pořizují, nemají ve většině případů žádné záruky, pokud jde o jejich potenci nebo čistotu.

Orgány IRCCA jsou si vědomy, že při výkonu své kontrolní funkce musejí řešit dilema. Přestože jim záleží na potírání černého trhu, uvědomují si současně, že zákon je stále legislativní novinkou. Regulační orgány se obávají, že pokud by proti jakémukoli registrovanému aktérovi systému podezřelému z podílu na fungování černého trhu začaly uplatňovat agresivní strategii razíí, hrozilo by, že se nikdo nebude chtít vůbec u IRCCA registrovat. Z tohoto důvodu se IRCCA rozhodla postupovat při výkonu kontrolní činnosti spíše umírněněji. V případech porušování zákona dává přednost ústním napomenutím a k policejním akcím přistupuje pouze u závažných flagrantních případů, mezi něž patřily například zmíněné aktivity kolem hostelu v Maldonadu.

Obezřetnou strategii vymáhání práva uplatňovanou IRCCA však občas komplikuje státní policie. V době od přijetí zákona byl v Uruguayi zaznamenán určitý nesoulad mezi literou zákona a způsobem jeho vymáhání ze strany policie. Objevily se zprávy o případech, kdy pěstitelé řádně registrovaní u IRCCA

²⁴ V Montevideu žije přibližně 38 % obyvatel Uruguaye a v hlavním městě se také nachází 42 % všech lékáren, které vydávají konopí.

²⁵ Blanco, L. (5. října 2017). Osobní rozhovor.

byli zatčeni a křivě obviněni z porušování zákona. V listopadu 2014 byl například zatčen registrovaný pěstitel z města Bella Union v departamentu Artigas a obviněn z držení 11 rostlin konopí, což je o pět víc, než povoluje zákonný limit.²⁶ Následně však byl propuštěn poté, co soudce shledal, že těchto pět rostlin tvořily samčí varianty a sazenice, takže jeho pěstění bylo zcela v souladu s platnou legislativou. Relativně nedávno, v červenci 2017, pak deník La Diaria referoval o dvou případech registrovaných pěstitelů, kteří tvrdili, že mají s policií podobné zkušenosti.²⁷ V obou případech orgány údajně odhalily množství přesahující zákonnou roční sklizeň 480 gramů. Jeden z pěstitelů však novinám sdělil, že předtím kontaktoval IRCCA a dotazoval se, co má dělat s přebytečnou úrodou, ale nedostalo se mu žádné odpovědi.

Tyto případy ilustrují charakteristický problém vymáhání uruguayského zákona: zákon sám je přísný a jeho ustanovení poměrně složitá, což na stále nedostatečně personálně zabezpečené státní složky klade nemalé nároky při zajišťování kontroly jeho důsledného dodržování. Početné nevelký tým pracovníků IRCCA – šest kontrolorů odpovědných za dohled nad dodržováním zákona²⁸ – neumožňuje reálné ústavu, aby prováděl kontroly ročního objemu úrody u všech 8 266 domácích pěstitelů a 83 registrovaných klubů. Tato práce tak připadá na policejní složky, které často konají na základě podnětů sousedů, kteří nemusejí být informováni o tom, co zákon ve skutečnosti umožňuje. A přestože policisté sami jsou stále více poučení o způsobu zajišťování souladu se zákonem, v edukaci příslušníků policejních složek jsou ještě značné rezervy, zejména ve vnitrozemských regionech státu.

IRCCA si je vědoma potřeby lepší informovanosti policistů a podniká kroky k jejímu zajištění. V srpnu 2015 vydalo ministerstvo vnitra (do jehož gesce státní policie spadá) nový soubor pokynů určených k informování pěstitelů i policie o správných postupech při policejních úkonech souvisejících s konopím. Tato směrnice, osmistránkový dokument zpracovaný ve spolupráci se skupinami občanské společnosti, stanoví konkrétní pravidla pro takové úkony. Mimo jiné se v ní konstatuje, že pouhý nálezný rostliny konopí není sám o sobě dostatečným důvodem pro podezření z trestného činu. Ministerstvo vnitra naopak zdůrazňuje, že policie by se měla zabývat pouze podněty, které ukazují na „možnost naplnění skutkové podstaty trestného činu na základě pašování, prodeje, obchodování, distribuce nebo jiného takového nezákonného jednání.“

Ve směrnici se rovněž uvádí, že zákon policistům neumožňuje požadovat na domácím pěstiteli předložení dokladu o registraci u IRCCA. Jednotlivce může k předložení příslušné dokumentace vyzvat pouze soudce, který se v tomto směru může obrátit přímo na IRCCA. Teoreticky má toto opatření reálně chránit neregistrované domácí pěstitele před počínáním policie, pakliže svou úrodu neprodávají. Policie podobně nesmí bez souhlasu soudce konopí zabavovat nebo likvidovat.

Turistika

Uruguayská právní úprava umožňuje legálně přístup ke konopí pouze uruguayským občanům a osobám s trvalým pobytem. Turisté bez uruguayského občanství tudíž nemají ze zákona nárok na nákup konopí. Během debaty nad návrhem zákona dávali legislativci najevo své obavy z rozvoje „marihuany-turistiky“, kterou vnímali jako potenciální hrozbu jak pro mezinárodní pověst Uruguaye, tak její stávající turistický ruch. Vzhledem k nedostatku veřejné podpory zákona vyjadřovali také různí představitelé státní správy obavy, že příval turistů vyhledávajících konopí by mohl posílit opozici proti zákonu.

Po přijetí zákona se přesto zvýšil počet turistů, kteří třeba nepřijížděli primárně s vidinou přístupu ke konopí, ale když už v Uruguayi byli, snažili se nějaké si opatřit. Žádné oficiální odhady k dispozici nejsou, ale místní média jsou plná zpráv o turistech, kteří platí za „marihuany-výlety“ a dožadují se nákupu konopí v lékárnách.²⁹

Během své studijní cesty v říjnu 2017 měli autoři této publikace možnost pozorovat tento jev, když se v Montevideu stali přímými svědky nelegálního prodeje konopí v obchodě s potřebami pro konzumenty konopí zaměřeném mimo jiné na turisty.

Nehledě na preference uruguayských úřadů vypovídají takové jevy o existenci trhu orientovaného na turisty. A vzhledem k setrvalému nárůstu uruguayského turistického ruchu (podle oficiálních dat se má počet zahraničních návštěvníků během turistické sezóny od listopadu 2017 do února 2018 zvýšit o 20 %³⁰) se dá předpokládat, že poroste i trh orientovaný na konopnou turistiku.

Uruguayské orgány se proto v příštích letech budou setkávat se stále silícími hlasy ve prospěch vytvoření legálního trhu pro turisty.

IRCCA reagovala na tento vývoj doposud represivně, s exemplárním postihem protagonistů nejkřiklavějších případů poskytování konopí turistům. Takové řešení však jen stěží povede k eliminaci tohoto trhu, stejně jako se zákazem konopí nepodařilo zabránit jeho užívání. Uruguayské orgány se proto v příštích letech budou setkávat se stále silícími hlasy ve prospěch vytvoření legálního trhu pro turisty. Někteří politici již takovou možnost připustili i veřejně. Jeden ze dvou původních předkladatelů zákona v uruguayském parlamentu, zákonodárce Sebastian Sabini, řekl v lednu 2018 reportérovi listu La Republica: „Mnoho lidí přijíždí do Uruguaye, aby se seznámili s legálním systémem [produkce a prodeje konopí],

²⁶ La Policía seguirá allanando casas de cultivadores. El Observador. (12. prosince 2014). Dostupné na <https://www.elobservador.com.uy/la-policia-seguira-allanando-casas-cultivadores-n294024>

²⁷ Martínez, I. La Policía sigue allanando a cultivadores de marihuana registrados. La Diaria (7. července 2017). Dostupné na <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/la-policia-sigue-allanando-a-cultivadores-de-marihuana-registrados/>

²⁸ Bello, C. Gobierno salió a fiscalizar a fin de evitar el turismo cannábico. El Observador (2. ledna 2018). Dostupné na <https://www.elobservador.com.uy/gobierno-salio-fiscalizar-fin-evitar-el-turismo-cannabico-n1155653>

²⁹ Capurro, E. Florece el turismo cannábico en Uruguay a pesar de estar prohibido. Vice (11. října 2017). Dostupné na https://www.vice.com/es_mx/article/evp3ww/florece-el-turismo-cannabico-en-uruguay-a- pesar-de-estar-prohibido. Viz také Vexler, E. Aunque se prohíbe para turistas, en Punta del Este los argentinos piden marihuana. Clarín (7. ledna 2018). Dostupné na https://www.clarin.com/sociedad/prohibe-turistas-punta-argentinos-piden-marihuana_0_SJQOYcJEG.html

³⁰ Presidencia de la República. Ingreso de turistas a Uruguay se incrementó 21% en 2017. Página Oficial de La Presidencia de La República de Uruguay (29. prosince 2017). Dostupné na <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/dos-mil-dieciocho-alcanzara-crecimiento-de-un-veintiun-porciento-turistas>

ale stejně si nakonec drogu pořídí na černém trhu, protože cizinci si i nadále konopí v lékárně koupit nemohou. Zabýváme se možností změny této situaci ve střednědobém horizontu.³¹ Vláda by mohla umožnit prodej cizincům i bez angažmá zákonodárského sboru, protože omezení týkající se občanů a osob s trvalým pobytem je obsaženo ve vládním nařízení, nikoli ve znění zákona jako takového.

Konopí pro lékařské použití

Přestože v zajištění přístupu ke konopí pro jiné než lékařské účely činí vláda významné pokroky, překážky v dostupnosti konopí pro lékařské použití se jí zatím příliš odstraňovat nedaří. Zásadní právní úpravou týkající se konopí pro lékařské použití zůstává do dnešního dne výnos z února 2015 vydaný Mujicovou administrativou na sklonku jejího funkčního období. Tento výnos ukládá IRCCA, aby výzkumným pracovníkům udělila oprávnění opatřovat si konopí pro výzkumné účely, lékařům povoluje předepisovat konopí s možností navýšení jeho množství v měsíčních intervalech a umožňuje „výrábět terapeutické přípravky pro medicínské účely.“

V širším smyslu z výnosu rovněž vyplývá, že nabývání léčebného konopí bude v konečném důsledku podobné nákupu konopí pro jiné než lékařské použití. Jediným rozdílem bude, že pacienti si budou moci koupit v lékárně konopí nebo konopné produkty po předložení receptu. Podle příslušného dokumentu může mít předpis na konopí platnost maximálně 30 dní, poté je nutné vyhotovit nový předpis, přičemž během této doby není pacientům dovoleno opatřit si konopí žádnou jinou legální cestou. Úřady uvádějí, že cílem této úpravy je zamezit rekreačním uživatelům v opatřování si konopí prostřednictvím systému vytvořeného pro účely léčebného konopí. Bývalý prezident Mujica se k tomuto bodu konkrétně vyjádřil v květnu 2014, když coloradský koncept marihuany pro lékařské použití označil za „fikci“ a „pokrytectví“.³²

Výnos z roku 2015 sice vymezuje teoretický rámec pro léčebné konopí, ale v praxi není pro Uruguayce snadné si léčivé produkty opatřit. První léčivý přípravek na bázi konopí se dostal na pulty lékáren až v prosinci 2017, čtyři roky od přijetí příslušné legislativy, a i ten má své kritiky. Jde o 2% extrakt kanabidiolu, prodávaný v 10 mililitrových lahvičkách pod obchodním názvem Epifractan. Prezident Uruguayské endokannabinologické společnosti Dr. Raquel Peyraube veřejně vyjádřil své pochybnosti o reálné účinnosti Epifractanu při léčbě epilepsie, Parkinsonovy choroby a dalších stavů, s poukazem na jeho potenci, která se spíše hodí „pro kojence a malé děti.“³³ Jiní produkt kritizují z toho důvodu, že se k jeho výrobě nevyužívá tuzemská úroda, ale konopí dovážené ze Švýcarska.

Jakkoli je dostupnost Epifractanu pozitivním krokem, k zajištění finanční dostupnosti širší nabídky léčivých produktů z konopí je toho třeba ještě hodně vykonat. Množství překážek musejí překonávat uruguayští pacienti shánějící se po dalších produktech, jako jsou ústní spreje s obsahem kanabinoidů nebo syntetické kanabinoidy užívané proti bolesti nebo

na jiné zdravotní problémy. Nejprve musejí navštívit specialistu a obdržet „oranžový“ recept (receta naranja), jehož prostřednictvím se předepisují přípravky spadající do nejpřísněji regulované kategorie; tytéž recepty se používají na předepisování amfetaminů a opiátů. Následně si pacienti musejí zažádat o zvláštní výjimku ministerstva zdravotnictví na dovoz drogy ze zahraničí v rámci režimu tzv. „užití ze soucitu“ (compassionate use), který Uruguaycům umožňuje dovážet experimentální návykové látky, jejichž užívání nebylo v zemi schváleno. Přestože tato výjimka opravňuje pacienty k dovozu drogy v režimu osvobozeném od daně, náklady na poštovné jsou pro mnohé mimo jejich finanční možnosti.

Výnos z roku 2015 sice vymezuje teoretický rámec pro léčebné konopí, ale v praxi není pro Uruguayce snadné si léčivé produkty opatřit.

Nehledě na překážky, které Uruguaycům stojí v cestě, pokud si chtějí opatřit konopí pro lékařské použití, upřednostňuje vláda velkokapacitní produkci konopí pro exportní trh s léčivou. 5. října 2017 vydala IRCCA první licenci opravňující uruguaysko-americkou společnost k produkci konopí pro lékařské použití v objemu do výše 10 tun a minimálně dvě další společnosti již začaly s IRCCA jednat o podobně nastavených podmínkách.³⁴ Zatímco tyto smlouvy se týkají exportu na jiné legální trhy, je pravděpodobné, že ministerstvo zdravotnictví do budoucna povolí také domácí prodej samotných rostlin pro léčebné účely. Takový krok by pro průměrného pacienta znamenal snížení nákladů a současně by bylo zajištěno, že ekonomické aktivity kolem léčebného konopí se udrží v tuzemsku. Zastánci tohoto návrhu si nicméně stěžují na „prohibiční kulturu“, která na ministerstvu panuje, a tak zatím není jasné, kdy bude úřad ve skutečnosti připraven dát zelenou prodeji i jiných přípravků než Epifractan.

Výměna informací a transparentnost

Je chválné, že prezident Vázquez se důsledně drží svého závazku neimplementovat předmětný zákon, aniž by současně nebylo vyhodnocováno, zda plní svůj účel. Současná vláda však může dělat více pro to, aby plně využila výsledků práce, kterou odvádějí občanská společnost a akademická výzkumná pracoviště. Od chvíle, kdy byl zákon přijat, probíhá množství významných výzkumných projektů zaměřených na jeho dopad na užívání konopí, bezpečnost občanů, veřejné mínění a další faktory. Od roku 2016 se studiem legislativy a konopí v širším smyslu zabývá mimo jiné multidisciplinární tým výzkumníků z Univerzity republiky (UdelaR), kteří společně publikují výstupy své práce na webu Monitor Cannabis.³⁵ Při Uruguayské katolické univerzitě působí tým politologů a pracovníků zabývajících se průzkumem veřejného mínění, kteří spolupracují s vědci z Floridské mezinárodní univerzity na realizaci série

³¹ Sabini: La regularización de la marihuana ha sido “efectiva y necesaria.” Diario La República (1. ledna 2018). Dostupné na <http://www.republica.com.uy/sabini-la-regularizacion-la-marihuana-ha-efectiva-necesaria/>

³² Haberkorn, L. Uruguay leader calls Colorado pot law ‘fiction.’ The Denver Post (2. května 2015). Dostupné na <https://www.denverpost.com/2014/05/02/uruguay-leader-calls-colorado-pot-law-fiction/>

³³ Un primer día difícil para el cannabis medicinal. El Observador (20. prosince 2017). Dostupné na <https://www.elobservador.com.uy/un-primer-dia-dificil-el-cannabis-medicinal-farmacias-n1152975>

³⁴ Empresa australiana comienza a plantar cannabis en Uruguay para uso medicinal. Montevideo Portal (16. srpna 2017). Dostupné na <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Empresa-australiana-comienza-a-plantar-cannabis-en-Uruguay-para-uso-medicinal-351981>

³⁵ Monitor Cannabis. Zobrazeno 26. února 2018 na <http://monitorcannabis.uy/proyecto/>

studií zaměřených na chování a postoje uživatelů. Přestože každý z těchto výzkumníků odvádí mimořádnou práci, všichni mají špatnou zkušenost s komunikací se státními orgány.

Stížnosti lidí, kteří se v Uruguayi zabývají výzkumem konopí, se často týkají přístupu k informacím. Výzkumníci si stěžují, že IRCCA a JND s nimi jen nerady sdílejí data o implementačním procesu. V některých případech stát dokonce znemožnil výzkumníkům realizaci některých projektů. Vědecké studie týkající se fyzické dostupnosti konopí musí odsouhlasit IRCCA a výzkumníci si v této souvislosti stěžují na komplikovaný a zdoluhavý schvalovací proces. Například v roce 2015 odmítly úřady dvakrát po sobě žádost výzkumníků z Katolické univerzity o umožnění přístupu k malým vzorkům konopí od uživatelů pro účely výzkumu černého trhu. V obou případech odmítnutí přišlo po opakovaných změnách v návrhu projektu provedených z podnětu IRCCA.

Ať už byly důvody pro odmítnutí tohoto výzkumu ze strany státu jakékoli, tyto zkušenosti vyvolávají mezi výzkumníky obavy z možné snahy státních orgánů o kontrolu nad dostupnými informacemi týkajícími se dopadů implementace předmětné legislativy. Zákon samotný přitom ministerstvu zdravotnictví ukládá, aby obou komorám uruguayského parlamentu předkládal výroční zprávu o dopadech daného opatření, zpracovanou pro tento účel zvláštním týmem odborníků.³⁶ Doposud však byla předložena pouze jedna taková zpráva (koncem roku 2016), přičemž její výsledky nebyly poskytnuty veřejnosti. Jediná oficiální data týkající se dopadu zákona se zatím omezují na pravidelné průzkumy mezi domácnostmi a středoškoly/vysokoškoly zaměřené na užívání návykových látek a kusé informace zprostředkované jinými institucemi, např. policejní data týkající se kriminality. V posledních měsících se objevovaly náznaky větší snahy státu o navázání užší spolupráce s nezávislými výzkumníky, zejména pokud jde o poskytnutí většího prostoru platformě Monitor Cannabis v oblasti monitoringu a evaluace. Například v listopadu 2017 se představitel IRCCA setkali se zástupci týmu Monitor a podpořili návrh výzkumníků na mapování určitých indikátorů, ale nebylo zatím vyjasněno, jakou formu tato spolupráce bude mít a zda budou její výstupy prezentovány veřejnosti. ✕

³⁶ § 42 zákona č. 19172: „Při Ministerstvu zdravotnictví se tímto ustavuje zvláštní jednotka pro evaluaci a monitoring tohoto zákona, jež bude mít povahu odborného subjektu sestávajícího z expertů na evaluaci a monitorování politik. Bude mít nezávislé postavení a bude vydávat výroční zprávy, jejichž výstupy sice nebudou závazné, ale orgány a subjekty zodpovědné za provádění tohoto zákona by k nim měly přihlížet. Tyto zprávy budou předkládány u příležitosti výroční valné hromady.“

Doporučení

> Uruguay si nenárokují pozici jakéhosi vzoru, který by měli ostatní následovat, nicméně její právní úprava týkající se konopí je průkopnickým počinem, z něhož se jiné státy mohou bezpochyby poučit. Jako u každého administrativního modelu, i zde je co zlepšovat. Snahy o zkvalitňování jakkoli zpracovaného regulačního a správního programu jsou nezbytnou podmínkou naplňování představ veřejnosti a dalšího rozvoje rámcových cílů legislativy.

Pro další fáze procesu zavádění legalizace konopí nabízíme uruguayským státním orgánům několik podnětů vztahujících se k sedmi různým oblastem prioritního významu. V některých případech z těchto doporučení vyplývá, že Uruguay by měla být schopna pružně reagovat na měnící se politické prostředí a být průběžně připravena na možné přirozeně vznikající příležitosti, které danému programu pomohou. V jiných oblastech doporučujeme, aby Uruguay zvažovala kroky nutné k odstraňování nepředvídaných či nepředpokládaných nedostatků, které budou realizovány způsobem vedoucím ke zkvalitnění celého programu.

Přístup k finančním institucím

Uruguayská vláda chápe, že podnikatelské subjekty, jejichž předmět činnosti se týká konopí, potřebují mít přístup k bankovním službám. Taková možnost zvyšuje konkurenceschopnost těchto subjektů a vytváří rovné podmínky napříč všemi sektory, zajišťuje větší transparentnost a omezuje korupční příležitosti. Přístup k finančním službám byl však působením vnějších sil, konkrétně finančními institucemi ve Spojených státech, znemožněn.

Kanadský ministerský předseda Justin Trudeau vnímá legalizaci konopí jako důležitou součást svého politického programu a mohli by proto ve vztahu k možné spolupráci mezi kanadskými finančními institucemi a Uruguayí fungovat jako motivující prvek, neboť by tím jeho země vyslala signál podpory nejen pro svého spojence, ale také pro společnou věc průlomové reformy příslušné politiky.

Uruguayští představitelé se upřímně, byť neúspěšně, snažili najít vnitrostátní řešení tohoto problému. Uruguay má však v tomto ohledu hned několik dalších možností. Státní představitelé mohou navázat užší spolupráci s velkými finančními institucemi jiných zemí (s výjimkou amerických bank) a zjistit, zda bude některá z nich ochotna podstoupit riziko poskytnutí bankovních služeb uruguayským subjektům podnikajícím v oblasti konopí. Současně by tyto finanční ústavy musely být ochotny hrát „na kuře“ s americkými finančními regulátory, neboť je pravděpodobné, že jakákoli velká finanční instituce schopná podstoupit takové riziko by měla mezibankovní účet ve Spojených státech.

Druhou možností představuje Kanada. V roce 2017 odhlasovala kanadská dolní sněmovna právní úpravu umožňující regulaci konopí a pokud nedojde k překvapivému rozhodnutí ze strany

senátu, s legálním prodejem by se mělo začít v roce 2018. Tímto krokem se Kanada stane druhou zemí legalizující konopí pro jiné než lékařské účely a prvním státem skupiny G7, který tak učiní. Předpokládá se, že v Kanadě budou firmám poskytovat bankovní služby standardní finanční instituce. V opačném případě bude země nucena najít jiná interní řešení, pokud jde o přístup k finančním produktům. Uruguay by tak mohla navázat obchodní vztahy s jakýmkoli soukromým finančním ústavem spolupracujícím s kanadskými konopnými firmami, případně i s Bank of Canada, pokud by ona sama měla o spolupráci s Uruguayí zájem.

Mezi oběma zeměmi existují obecně pozitivní obchodní styky a spojení založené na dlouhodobé důvěře. Kanadský ministerský předseda Justin Trudeau vnímá legalizaci konopí jako důležitou součást svého politického programu a mohl by proto ve vztahu k možné spolupráci mezi kanadskými finančními institucemi a Uruguayí fungovat jako motivující prvek, neboť v rámci jeho země vyslala signál podpory nejen pro svého spojence, ale také pro společnou věc průlomové reformy příslušné politiky. Ochota kanadských finančních institucí spolupracovat s Uruguayí by navíc u americké finanční správy vyvolala tytéž hypotetické obavy z porušování právních předpisů jako kanadský vlastní systém bankovní podpory transakcí realizovaných v souvislosti s konopím. Pokud by měly kanadské peněžní ústavy spolupracující s kanadskými firmami podnikajícími v oblasti konopí mezibankovní účty ve Spojených státech, vztahovala by se na ně stejná americká legislativa jako na kanadské banky spolupracující jak s kanadskými, tak uruguayskými konopnými firmami. Je však méně pravděpodobné, že by americké banky vyhrožovaly velkým kanadským bankám nebo takovým výhrůžkám dostály. Taková situace může být pro Uruguay nejspíš nejlepší příležitostí, jak svým podnikatelům v oblasti konopí umožnit přístup k stabilním a bezpečným bankovním službám.

Informovanost zdravotníků a představitelů kontrolních a represivních orgánů

Jedním z problémů, který vzniká poté, co nějaká vláda uskuteční reformu své legislativy ve vztahu ke konopí pro lékařské nebo jiné účely, je nedostatečná informovanost dalších relevantních profesí o těchto nových zákonech a politikách. To může vést k řadě potíží v nejrůznějších kontextech. Dvě skupiny pracovníků, které se s těmito výzvami často potýkají, tvoří zdravotníci a představitelé kontrolních a represivních orgánů.

Někteří lidé užívají v Uruguayi nemedicínské konopí pro léčebné účely (na záchvatové poruchy, úzkostné poruchy, chronickou bolest apod.). Lékaři, výzkumníci a další zdravotničtí odborníci by v legalizaci měli spatřovat vhodnou příležitost. Mohou sbírat data, provádět výzkumy, poznávat konzumační vzorce mezi pacienty, zjišťovat vedlejší účinky nebo interakce a snažit se vést otevřený dialog s uživateli konopí v dané zemi. Role státu může spočívat v zajišťování průběžných vzdělávacích akcí a školení a v rozvíjení spolupráce se zdravotními školami, lékařskými fakultami a vysokými školami obecně na přípravě změn výukových plánů, které budou zohledňovat platnou legislativu, a na financování výzkumu terapeutické účinnosti konopí. Tyto aktivity mohou přispět k nastartování procesu změny kultury v rámci odborné zdravotnické veřejnosti, jež je vnímána jako skupina známá svým konzervatismem a nevstřícností ke změnám.

V souvislosti s novou legislativou v Uruguayi čelí výzvam také příslušníci policejních sborů. Obeznamenost s novým zákonem se často diametrálně liší v závislosti na departamentu nebo obci, ale rozdílů jsou také mezi jednotlivými policisty.

Existují zprávy o zabavování produktů a zatýkání v konopných klubech a mezi domácími pěstiteli (viz výše), které přicházejí zejména z municipalit mimo Montevideo. V některých případech k těmto akcím dochází na základě skutečného porušování zákona. Jindy jsou obvinění stažena, protože se lidé ničeho nezákonného nedopustili. V zájmu odstraňování těchto problémů, zkvalitňování práce policie a optimalizace jejich zdrojů by mělo ministerstvo vnitra vytvořit model kontinuálního vzdělávání, který bude vycházet z jeho směrnic upravujících postupy policie ve vztahu ke konopí. Ministerstvo může školit vybrané pracovníky na úrovni jednotlivých departamentů a ti pak mohou vést vzdělávací akce pro příslušníky policie po celé zemi. Díky těmto školením budou mít policisté možnost se s novou právní úpravou lépe obeznámit. Jejich obsah by měl být rovněž pravidelně aktualizován, aby co nejpřesněji korespondoval s menšími i zásadnějšími změnami v tuzemské legislativě týkající se konopí.

Větší dostupnost konopí pro lékařské použití

Konopí pro lékařské použití je v Uruguayi komplikované téma. Způsob, jakým může pacient získat přístup k léčebnému konopí, je vymezen v zákoně. Konopí může pacientům předepsat lékař a příslušný produkt může následně vydat lékárna. Do dnešního dne však ministerstvo zdravotnictví vydalo povolení pouze na jeden přípravek, který lze pacientům prodávat, a sice Epifractan. Vzhledem k nedostupnosti většího množství produktů v rámci regulovaného systému jsou pacienti nuceni vstupovat do konopných klubů, pěstovat si konopí sami doma, využívat k nákupu rekreačního konopí, které následně použijí pro léčebné účely, komerční trh, anebo se uchýlit k aktivitám spojeným s černým trhem.

Uruguay by pro pacienty měla zajistit lepší přístup k léčebnému konopí a učinit potřebné kroky k vyšší bezpečnosti a efektivnější regulaci celého systému. Země má již ve skutečnosti pro tyto účely k dispozici odpovídající infrastrukturu, neboť stát v minulosti posvětil produkci léčebného konopí na export do Kanady, Mexika a dalších zemí. Uruguay by stačilo, kdyby jednoduše rozšířila stávající provozy. Bylo by tak možné zásobovat tuzemský trh, aniž by došlo k vážnějšímu zásahu do daného systému.

Uruguayští lékaři jsou kromě toho dosti skeptičtí ohledně terapeutické účinnosti konopí. V reakci na tento stav vznikl z iniciativy Dr. Raquela Peyraubeho a dalších zdravotnických odborníků první uruguayský kurz (v rámci celoživotního vzdělávání) na téma léčebného konopí, jehož cílem je rozšířit vědomosti lékařů, poukázat na výsledky nejnovějších výzkumů, informovat o různých typech produktů, vysvětlit správné dávkování, pojednat o stavech, na které může konopí zabírat, včetně možných vedlejších účinků, a poskytnout odpověď na další otázky, které lékaři mohou mít. Tato iniciativa je důležitým krokem k zvýšení dostupnosti konopí pro léčebné použití v Uruguayi.

Uruguayci, jejichž léčebné potřeby Epifractan neuspokojuje, se snaží si konopí opatřit na tuzemském trhu s konopím určeným pro jiné než lékařské použití, nebo jezdí do jiných zemí, které mají liberálnější zákony ohledně léčebného konopí, příslušné

produkty si tam opatří a přivezou zpět domů. V obou těchto případech se z terapeutického procesu vytrácí role lékaře a pacienti se také o to méně svým lékařům svěřují s tím, že léčebné konopí užívají. Uruguay by pro pacienty měla zajistit lepší přístup k léčebnému konopí a učinit potřebné kroky k vyšší bezpečnosti a efektivnější regulaci celého systému. Země má již ve skutečnosti pro tyto účely k dispozici odpovídající infrastrukturu, neboť stát v minulosti posvětil produkci léčebného konopí na export do Kanady, Mexika a dalších zemí. Uruguayi by stačilo, kdyby jednoduše rozšířila stávající provozy. Bylo by tak možné zásobovat tuzemský trh, aniž by došlo k vážnějšímu zásahu do daného systému.

Přehodnocení distribuční exkluzivity

Jak již bylo uvedeno výše, Uruguayci si musejí vybrat jeden ze tří způsobů, jak si konopí opatřit: prostřednictvím komerčního trhu, domácím pěstováním nebo členstvím v konopném klubu. Každá z těchto variant má svá specifická úskalí. U podomácku pěstovaného konopí hrozí riziko špatné úrody, zejména u amatérských pěstitelů. Konopné kluby se mohou potýkat s nedostatkem členů, neúrodou a v některých případech i s právními problémy nebo institucionálními překážkami, které mohou ohrozit odpovídající zásobování všech členů. Komerční trh se pak v celostátním měřítku potýká s výraznými nedostatky v zásobování a s problémem „konopných pustin“, oblastí s naprostou absencí lékáren vydávajících konopí.

Vzhledem k těmto úskalím jednotlivých způsobů přístupu ke konopí nemají zájemci o jeho koupi příliš mnoho možností, pokud zboží není k dispozici legální komerční cestou. Taková situace může plodit různé formy nezákonného jednání, z nichž převládají zejména dvě. Za prvé, členové klubů nebo domácí pěstitelé pěstují nadměrné množství konopí (více rostlin, než je ze zákona povoleno), aby měli zásoby pro případ přechodně omezeného přístupu k droze. Za takové situace lidé porušují zákon, přičemž v době nepřerušovaného zásobování mohou drogu prodávat jiným lidem, což je další porušování zákona. Za druhé, pokud lidé nemají možnost dostat se ke konopí státem schválenou legální cestou, mohou se jednoduše uchýlit k černému trhu. Černý trh v tomto případě může obnášet „legální“ pěstitele, kteří si pěstují více konopí, než je legálně přípustné (viz výše), nelegální pěstitele anebo nákup nezákonných produktů, jako je lisované konopí, převážně původem z Paraguaye, kterému se místně říká „prensado“.

Každá z těchto situací podryvá původní záměr zákona. Přestože ani sebelepší reformou nelze zcela vymýtit černý trh, některé z výše uvedených aktivit jsou důsledkem způsobu nastavení zákona. Stát by měl zvážit možnost vytvoření systému, v němž by lidé, kteří si z důvodu nepříznivých externích vlivů nejsou schopni konopí legálně opatřit, mohli mít možnost náhradního řešení. Například, pokud nějaký konopný klub přijde v důsledku pěstitelské chyby o svou úrodu, IRCCA by mohla takovou ztrátu úředně potvrdit, rostliny zabavit a dočasně dotčeným osobám udělit oprávnění k přístupu na komerční trh. Podobný systém by se mohl zavést pro domácí pěstitele, kterým se konopí neurodí.

Vytvoření ekonomicky životaschopného výdejního modelu

V reakci na problémy lékáren s přístupem k bankovním službám a rozhodnutí několika lékáren stáhnout se z trhu s konopím zvolil stát v zájmu zachování spotřebitelské nabídky myšlenku provozoven zaměřených výhradně na výdej konopí na výlučně hotovostním základě. Jedná se o obdivuhodný počín, který současně řeší několik problémů najednou (překážky v přístupu k bankovním službám, omezený počet lékáren ochotných se na systému podílet a nerovnoměrné

pokrytí státu lékárnami, které konopí vydávají).

Není však jasné, zda tento model zajistí ekonomickou soběstačnost výdejních míst, uvážíme-li omezení, která se na lékárny vztahují v souvislosti s maximálním množstvím zboží, jež mohou naskladnit, a fixní cenovou hladinou. Jak již bylo uvedeno, cena konopí je aktuálně pevně stanovena na cca 1,40 amerických dolarů za gram. Z našich rozhovorů s majiteli lékáren a dalšími lidmi vyplynulo, že prodej konopí není příliš výnosný, a to i když se prodá každý gram zboží, které mohou jednotlivé prodejny za měsíc obdržet. Zatímco pro lékárny je tento model udržitelný vzhledem k jejich dalším obchodním aktivitám a pozitivnímu dopadu, který konzumenti konopí mají na prodej dalšího lékárenského zboží, totéž by nemuselo platit pro provozovny určené výhradně k prodeji konopí.

Tuto situaci lze řešit třemi způsoby. Za prvé, stát by mohl výdejním konopí poskytovat přímou finanční podporu, čímž by ve skutečnosti přebíral část odpovědnosti za jejich provoz, ať už by měly status soukromé firmy nebo státem spravovaných institucí. Tento koncept by nemusel najít pochopení u uruguayské veřejnosti, která i bez toho není novému zákonu příliš nakloněna. Za druhé, vláda by mohla umožnit úpravy cen v závislosti na rovnováze trhu, což by znamenalo dosažení cenové hladiny, která by výdejním poskytla možnost ekonomické soběstačnosti. Tato varianta si zřejmě nezíská příznivce mezi vládními úředníky, kteří se snaží držet ceny nížko ve snaze, aby legální trh obsadil větší části černého trhu, zejména trhu s prensadem.

Za třetí, výdejním provozovnám je možné povolit prodávat další zboží, jako jsou potravinové produkty, výrobky související s konopím, různé značkové předměty a další produkty, díky čemuž budou schopny navýšit své tržby a zajistit si tak ekonomickou soběstačnost.

Zvážení možnosti legálního prodeje turistům

Během schvalování zákona měli uruguayské veřejné činitele jasno v tom, že nechtějí, aby se jejich země stala cílem konopné turistiky. Skutečnost je však taková, že turisté přijíždějí do Uruguaye s vědomím, že pokud si budou přát, konopí se dá snadno opatřit. Výsledkem je, že turisté si drogu kupují podloudně, přičemž tato poptávka ponouká lidi k tomu, aby nelegálně pěstovali konopí, které následně prodají turistům. Taková produkce není nijak regulovaná a stát tak z tohoto prodeje nic neinkasuje. V mnoha ohledech tak snaha omezit u Uruguayců poptávku po černém trhu přivedla na svět zákon, který zvýšil poptávku po černém trhu mezi zahraničními návštěvníky.

V mnoha ohledech tak snaha omezit u Uruguayců poptávku po černém trhu přivedla na svět zákon, který zvýšil poptávku po černém trhu mezi zahraničními návštěvníky.

Uruguayské státní představitelé by měli zvážit možnost pilotního programu, v jehož rámci by si turisté mohli konopí legálně kupovat. K takovému kroku, realizovanému nejlépe prostřednictvím komerčního trhu, by mělo dojít teprve poté, co dojde ke stabilizaci situace v oblasti zásobování domácího trhu (pro spotřebitele z řad uruguayských státních příslušníků).

Uruguay by však mohla navýšit hladinu mezní ceny pro spotřebitele takovým způsobem, který by výdejním provozovněm přinesl větší výnosy a poskytl větší finanční jistotu a státu tak umožnil vybrat více peněz na daních. Rovněž je možné stanovit nižší hranici maximálního množství, které si zahraniční návštěvník může koupit (model aplikovaný postupně v Coloradu v rámci tamějšího procesu legalizace). Tato maximální hranice by zohledňovala skutečnost, že turisté většinou zůstávají v zemi jen kratší dobu, nepotřebují takové množství jako místní občané a mohli by přebytečnou marihuanu nelegálně prodávat dalším lidem, pokud by si ji mohli kupovat ve větším množství.

Připravenost k odstraňování budoucích problémů s implementací

Přestože Uruguay si od počátku implementace regulovaného trhu s konopím pro jiné než lékařské účely počínala velmi dobře, země se nevyhnula některým výraznějším problémům. Není to nutně nějakou chybou v systému, jako spíše faktem, že jde o novátorskou veřejnou politiku. Jako první země na světě, která v plném rozsahu legalizovala konopí, musela na takové problémy nutně narazit. A další problémy budou

vyvstávat s tím, jak bude země v implementaci tohoto programu pokračovat. Koncipování kvalitních veřejných politik od státní správy vyžaduje, aby problémy s předstihem předvídala a efektivně je řešila, jakmile nastanou.

Uruguay bude nepochybně čelit dalším výzvám i v budoucnu. Aby byla IRCCA na tyto situace připravena, musí mít dostatečné finanční i personální zázemí. Její zástupci musejí aktivně navazovat kontakty s místními komunitami a hovořit s podnikateli a živnostníky, spotřebiteli, domácími pěstiteli, majiteli klubů, zdravotníky, policisty, představiteli skupin občanské společnosti a s aktivisty (obhajující rozdílné zájmy), aby měli jasnou představu, co funguje a co nikoli. Stát by měl využívat své vlastní evaluátory, kteří budou vyhodnocovat funkčnost všech stránek systému. Stát tuto činnost však nemůže vyvíjet sám. IRCCA a další státní subjekty musejí čerpat z nezávislých akademických analýz pozitivních a negativních aspektů daného systému a naslouchat doporučením ohledně vhodných řešení. Komplexní přístup a celospolečenská diskuse jsou nezbytnou podmínkou k tomu, aby Uruguay byla i v budoucnu příkladem úspěšné politiky v oblasti nakládání s konopím. ✕

Český překlad tohoto dokumentu je publikován se svolením

Center for Effective Public Management a je plnou

zodpovědností překladatele.

Původní dokument *Uruguay's cannabis law: Pioneering a new paradigm* viz <https://www.brookings.edu/research/uruguays-cannabis-law-pioneering-a-new-paradigm/>



Národní monitorovací
středisko pro drogy
a závislosti

OZNÁMENÍ / ODKAZY

Informace o drogové situaci a o situaci v oblasti hazardního hraní v ČR <https://www.drogy-info.cz/>.

Veškeré publikace vydané Národním monitorovacím střediskem pro drogy a závislosti, včetně všech čísel Zaostřeno, jsou v elektronické podobě ke stažení na <https://www.drogy-info.cz/publikace/>.

Případné objednávky tištěných publikací zasílejte na e-mail: grygarova.marketa@vlada.cz.

Mapa pomoci

<https://www.drogy-info.cz/mapa-pomoci/>.

– změny kontaktních údajů zasílejte na e-mail: grygarova.marketa@vlada.cz.

Kalendář akcí

<https://www.drogy-info.cz/kalendar-akci/> – informace o vzdělávacích akcích a seminářích v adiktologii nebo zajímavých pro obor adiktologie, které je možno v kalendáři zveřejnit, zasílejte na e-mail: grygarova.marketa@vlada.cz.

Reedice projektu „Když musíš, tak musíš“

DVD s 6 dokumentárními filmy o drogách – objednávky zasílejte na e-mail: grygarova.marketa@vlada.cz.

Aplikace UniData a PrevData k evidenci klientů a intervencí v drogových službách včetně uživatelské podpory

<http://www.drogovesluzby.cz/>.

Internetová stránka Evropského monitorovacího centra pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA):

<http://www.emcdda.europa.eu/>.

Portál dobré praxe EMCDDA:

<http://www.emcdda.europa.eu/best-practice>.

Evropská zpráva o drogách EMCDDA

<http://www.emcdda.europa.eu/edr2017>.

Národní stránky na podporu odvykání kouření

<https://www.koureni-zabiji.cz/>.

Národní linka pro odvykání kouření 800 35 00 00.

Národní stránky pro snížení rizik hazardního hraní

<https://www.hazardni-hrani.cz/>.

Aktuální publikace EMCDDA ke konopí:

http://www.emcdda.europa.eu/publications/adhoc/cannabis-legislation-europe_en.

<http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis>.