



Moderní přístupy v prosazování protidrogové legislativy

Uplatňování zásad minimalizace rizik v rámci policejní kontroly pouličního prodeje drog

obsah

- 1 ÚVOD
- 2 KONTRAPRODUKTIVNÍ PROTIDROGOVÁ REPRESE
 - 2/1 Činnost policie a násilí
 - 2/2 Činnost policie a zdraví
 - 2/3 Legitimita policie
- 3 PŘÍLEŽITOSTI PRO MINIMALIZACI RIZIK V RÁMCI POLICEJNÍ KONTROLY POULIČNÍCH DROGOVÝCH TRHŮ
 - 3/1 Uživatelé drog
 - 3/2 Prodejci drog
- 4 IMPLEMENTACE, EVALUACE A ÚSPORNÁ OPATŘENÍ
- 5 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

KVĚTEN - ČERVEN 2013

Toto číslo Zaostřeno na drogy je překladem materiálu, který byl poprvé publikován v angličtině jako „Modernising Drug Law Enforcement Report 3 Applying harm reduction principles to the policing of retail drug markets“ Mezinárodním konsorciem pro protidrogovou politiku v Londýně, 2013.

Hlavní body

- Míra negativních dopadů je důležitější než velikost trhu.
- Nápadné drogové trhy na veřejně přístupných místech jsou s přihlédnutím k relativnímu objemu užitých drog často nebezpečnější než skryté, uzavřené drogové trhy.
- Postupy policie, které daná komunita nevnímá jako spravedlivé, zákonné a efektivní, budou mít negativní dopad na legitimitu policejní práce a vztahy v dané komunitě.
- Příležitostné zátahy a masově uplatňované zastavování a prohledávání osob bez důvodného podezření na nezákonnou činnost jsou praktiky, kterými se jen stěží dosáhne omezení prodeje drog. Mohou spíše přispět k zvýšení míry násilí a zdravotních rizik a oslabit legitimitu činnosti policie.
- Přestože pouliční drogové trhy je možné zcela eliminovat jen zřídka, při správně koncipovaném a realizovaném postupu policie je možné dosáhnout toho, že drogový trh bude mít méně škodlivou formu.
- Uplatňování zásad minimalizace rizik při ochraně zákonů a veřejného pořádku v souvislosti s prodejem a užíváním drog může zvýšit legitimitu policejní práce i bezpečnost občanů.
- Adresná represivně-preventivní opatření a intenzivní diferencované intervence sice mohou vést k snížení rizik i kriminality, ale takové kroky vždy závisí na konkrétním kontextu a důsledné implementaci a evaluaci.

1 ÚVOD

Policejní kontrola drogových trhů je obvykle vnímána jako činnost zaměřená primárně na represii – drogoví dealeri a uživatelé drog porušují zákony, přičemž úkolem policie je tyto nezákonné skutky minimalizovat. Širším smyslem činnosti policie je však zajistit bezpečnost komunity tím, že bude redukovat negativní dopady, kterým jsou její členové vystaveni. Tato zpráva se zabývá interakcí mezi represí a minimalizací rizik v rámci činnosti policie ve vztahu k prodeji drog na úrovni koncových uživatelů.

Minimalizace rizik je dnes již široce akceptovaným důležitým pilířem protidrogové politiky se zřetelem na zdravotní hledisko.¹ Byť s represí nebývá tento přístup spojován příliš často, tato zpráva není první prací, která na možné paralely poukazuje.² Aktivity zaměřené na minimalizaci rizik jsou ospravedlnitelné z pragmatického i etického hlediska. Pragmatický aspekt spočívá v zaměřování pozornosti na opatření, která prokazatelně vedou k minimalizaci rizik, spíše než na pokusy o případnou eliminaci problému užívání drog jako takového. Etický aspekt se projevuje v podpoře právního a morálního apelu na jednotlivé státy, aby jednaly způsobem slučitelným s dodržováním lidských práv, jak to prosazují mezinárodní úmluvy o lidských právech a zastánci racionalistické morálky.³

První krok při uplatňování zásad minimalizace rizik spočívá v definování negativních dopadů, které je třeba řešit; v tomto případě se jedná o negativní dopady vyplývající z pouličního prodeje drog. Můžeme zde již navázat na práci, kterou v této oblasti vykonali Caulkins a Reuter.⁴ Ve výčtu negativních

dopadů souvisejících z užíváním drog, který si sami vypůjčili od MacCouna a Reutera,⁵ zvýrazňují ty položky, které podle nich nejvíce souvisejí s prací represivních složek (viz rámeček 1). Je třeba poznamenat, že tyto negativní dopady lze obousměrně ovlivňovat policejními praktikami. Rozhodnutí týkající se policejní taktiky se s největší pravděpodobností promítnou do nákladů na provoz systému trestní justice, které v konečném důsledku nesou daňoví poplatníci. Nejedná se jen o předem určené náklady na konkrétní působení policie ve vztahu k problematice drogových trhů, ale také sekundární náklady, které v souvislosti se zatýkáním a trestním stíháním logicky vznikají soudům, věznicím a probační službě. V méně přímé souvislosti pak mohou určité formy policejní činnosti spíše zvyšovat než snižovat příležitosti a pohnutky k násilí, korupci a nebezpečným praktikám při užívání drog (např. injekční aplikace heroinu použitou jehlou). Přestože časté prohlídky a zatýkání uživatelů drog mohou některé osoby od užívání drog odradit a přispět tak k omezení souvisejících rizik, takový postup může být současně v rozporu s právem přístupu k zdravotní péči, může omezovat svobodu a soukromí a devalvovat institut zatčení jako morální sankce v případě jiných deliktů, které mohou někteří členové dané komunity vnímat jako závažnější.

Policejní činnost ve vztahu k místům, kde se prodávají drogy, sehrává rovněž důležitou roli z hlediska posilování či poškozování legitimacy policie. Pojem legitimacy rezonuje s „peelovskou“ myšlenkou, že policie by měla být nedílnou a organickou součástí spolupracujících struktur v rámci komunit, kterým slouží. Při objasňování trestné činnosti se policisté neobejdou

Rámeček 1. Negativní dopady užívání drog (položky s největší relevancí pro činnost policie jsou vytištěny tučně)

1. Újma v důsledku somatického/duševního onemocnění
2. Závislost
3. Náklady na zdravotní péči (léčba)
4. Náklady na zdravotní péči (nemoc)
5. Šíření infekčních chorob
6. Ztráta motivace k vyhledání léčby
7. Omezení lékařského využití drog
8. Zhoršení prospěchu ve škole
9. Zhoršení pracovního výkonu v zaměstnání
10. Špatné plnění rodičovských povinností, týrání dětí
11. Negativní dopady užívání drog jako stigmatu
12. **Kriminální zkušenost**
13. **Zvýšení ceny návykové látky**
14. Viktimizace v případě nehod
15. **Strach, pocit absence životního řádu**
16. **Viktimizace ve vztahu k majetkové trestné činnosti**
17. **Psychofarmakologicky podmíněné násilí**
18. **Ekonomicky motivované násilí**
19. **Nižší hodnota nemovitostí v blízkosti míst, kde se obchoduje s drogami**
20. Náklady na činnost systému trestní justice (včetně nákladů alternativních příležitostí)
21. Trest a jeho důsledky pro uživatele a jejich rodiny
22. **Korupce a demoralizace orgánů činných v trestním řízení**
23. Vměšování se do zájmů zemí, které jsou producenty surovin pro výrobu drog
24. Újma v podobě porušení zákona jako takového
25. **Devalvace zatčení jako morální sankce**
26. **Omezování svobody a zasahování do soukromí**
27. Neumožnění/zneumožnění prospěchu z užívání

bez informací z příslušné komunity. Snad ještě důležitější (a zajisté v souladu s legendárními zásadami policejní práce prosazovanými sirem Robertem Peelem*) je jejich snaha o dosažení stavu, kdy budou zákony dodržovány i bez potírání a trestání kriminality, jen zajištěním absence trestné činnosti. K tomu je však nutné, aby byli ochránci zákona občany vnímáni jako legitimní prvek.⁶ Podle Bottomse a Tankeba jsou základem této legitimacy tři body: procesní spravedlnost, zákonnost a efektivita. O procesní spravedlnosti je možné hovořit tehdy, když jsou si občané jisti nestranností policie a když s nimi není zacházeno nedůstojně a neuctivě. Požadavek zákonnosti je splněn tehdy, když policie sama jedná v souladu s právními předpisy. Efektivitou se pak míní výstupy policejní práce; zda mají lidé pocit, že jsou chráněni před trestnou činností. Stejně jako Felbabová-Brownová vychází i autor této zprávy z předpokladu, že mají-li být zásahy státu do drogových trhů účinné, pak musejí být vnímány jako legitimní.⁷ Intervence, které takto vnímány nejsou, spíše zvyšují napětí mezi policií a občany, omezují tok strategických informací, které mohou být policii k užítku, a prohlubují odpor vůči policejním akcím. To vše následně vede k nižší bezpečnosti uvnitř komunit a k vyššímu riziku páchání trestné činnosti. Bottoms a Tankeba pak také upozorňují na potenciál samotné policie při budování své legitimacy. Policisté mohou svou pověst v rámci komunity vylepšovat tím, že budou svou činnost vykonávat způsobem, který bude vnímán jako nezaujatý, zákonný a efektivní.⁸ Tento materiál pojednává o některých kontraproduktivních formách činnosti policie, včetně těch, které poškozují legitimitu policejní práce. Dále se zabývá policejními postupy, jež otevřeně deklarují snahu o minimalizaci negativních dopadů, a objektivními skutečnostmi vypovídajícími o jejich účinnosti a udržitelnosti. Pozornost je věnována některým otázkám souvisejícím s implementací a evaluací takových praktik v britském a brazilském kontextu. Na závěr je uveden soubor doporučení, která mohou osoby zodpovědné za tvorbu příslušných politik a vedoucí představitelé policie zohlednit při koncipování metod policejní činnosti zaměřených na minimalizaci negativních dopadů souvisejících s pouličním prodejem drog.

* Významný britský politik 19. století. Jako ministr vnitra inicioval založení londýnské Metropolitní policie. Je považován za otce moderní policejní práce s akcentem na etické principy (pozn. překl.)

2 KONTRAPRODUKTIVNÍ PROTIDROGOVÁ REPRESE

Kontraproduktivita policejních postupů spočívá ve třech hlavních formách nežádoucích dopadů. Činnost policie může zvyšovat násilí spojené s drogovými trhy, zvyšovat zdravotní rizika související s užíváním drog a oslabovat legitimitu funkce policie (což se může projevit v nárůstu trestné činnosti).

2/1 Činnost policie a násilí

Nejprve bychom se měli zamyslet nad tím, zda jsou místa, kde se drogy prodávají koncovým uživatelům, ze své podstaty ohniskem potenciálního násilí. Pokud jsou všechny drogové trhy bez výjimky zdrojem násilí, pak je jenom správné, že policie bude usilovat o jejich minimalizaci či eliminaci. Pokud však některé formy prodeje drog skýtají větší násilí než jiné, pak může policie zvýšit bezpečnost v dané komunitě tím, že bude realizovat opatření vedoucí k méně násilným formám prodeje drog. V jednom z nejcitovanějších článků o drogách a kriminalitě Goldstein⁹ uvádí, že trhy s nelegálními drogami jsou skutečně již ze své podstaty ohniskem potenciálního násilí. Goldsteinův koncept „systémového“ násilí vychází z předpokladu optimálních podmínek pro vznik násilného chování daných přítomností drogových dealerů, kteří nemají k násilí nikdy daleko, v kombinaci s absencí legitimních mechanismů řešení konfliktů. Je sice pravda, že na některých místech existují trhy s mimořádně vysokou mírou násilí, ale jedná se spíše o výjimky než pravidlo. Goldsteinovo testování jeho „rámce“ vykazalo nejvyšší míru násilí v souvislosti s newyorským trhem s crackem.¹⁰ Výzkumy z některých jiných trhů – včetně trhů s heroinem a konopnými drogami – ukazují na mnohem menší výskyt násilí.¹¹ Ne všichni drogoví dealéři jsou predisponováni k násilí. Mnozí z nich se mu aktivně vyhýbají. Místo toho se snaží pěstovat vztahy založené na vzájemné důvěře a uplatňovat normy reciprocity, které se utvářejí v rámci trhů jak s legálními, tak nelegálními produkty.¹²

Jak uvádí Felbabová-Brownová v druhé zprávě této publikační řady s názvem Koncepce a možnosti praktického využití adresné a selektivně zacílené represivní prevence v oblasti obchodu s drogami a organizovaného zločinu [Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organized crime: Concepts and practicalities], prodej a distribuce drog ve velkém v rámci stabilizovaných struktur nemusí nutně plodit násilí. K násilí však dochází v momentě narušení této stability.¹³ Bowling své tvrzení o kriminogenním působení represe opírá o poznatky z Karibiku, kde pozatýkáni klíčových hráčů ze „středních pater“ drogového trhu vedlo k propuknutí násilí v souvislosti s bojem mezi jejich nástupci a konkurenty o to, kdo po nich zaujme uvolněné místo na trhu.¹⁴ Také aktuální poznatky z Dánska vypovídají o výrazné souvislosti mezi vyšším počtem zatčení prodejců konopných drog a následným nárůstem násilí.¹⁵ To jen potvrzuje závěry dřívějších amerických studií, z nichž vyplývá, že činnost represivních složek ve vztahu

k prodeji konopí na úrovni koncových uživatelů může rovněž přispívat k nárůstu násilí. Autory doposud nejkompexnější přehledové studie na toto téma jsou Werb et al.¹⁶ Do svého přehledu zahrnuli celkem 15 prací, z nichž ve 14 byla zjištěna souvislost mezi protidrogovou represí a vyšší mírou násilí. Je však třeba poznamenat, že zvolená metoda srovnávání neumožnila zevrubné posouzení jednotlivých zkoumaných typů represivních opatření zaměřených na vymáhání drogové legislativy. Jak uvidíme v další části, je bezpochyby možné přijít s takovými policejními intervencemi, které vedou k omezení drogových transakcí i násilí.

Výše zmiňované studie se všechny zabývaly dopadem intenzivnějších represivních intervencí v rámci drogových trhů. Studií zaměřujících se na dopady snižování míry protidrogové represe již tolik není. Na úrovni celého státu máme k dispozici zkušenosti z Portugalska, z nichž však žádná jednoznačná spojitost mezi dekriminací drog a násilím nevyplývá. (V letech bezprostředně následujících po dekriminaci se zde počet vražd ve skutečnosti ještě zvýšil, ale následně klesl na hodnotu odpovídající situaci před rokem 2001. Možný nárůst mohl spíše souviset s větším počtem záchytů dovážených drog než s benevolentnějším přístupem k postihu konzumentů drog).¹⁷ Na lokální úrovni můžeme čerpat zkušenosti z realizace projektu Lambeth Cannabis Warning Scheme. V rámci této akce, probíhající v oblasti jižního Londýna od července 2001 po dobu 12 měsíců, byli policisté instruováni, aby nezatýkali osoby za držení malého množství konopí. Policie měla mít tímto způsobem možnost zaměřit své kapacity na trestnou činnost, kterou místní občané vnímali jako závažnější problém, např. loupeže, vloupání, sexuálně motivované trestné činy a delikty související s heroinem, kokainem a dalšími tzv. tvrdými drogami (látkami „třídy A“). Na základě následné ekonometrické studie bylo zjištěno, že ve srovnání s jinými londýnskými čtvrtěmi bylo v Lambethu možné v důsledku realizovaného experimentu s konopnými drogami pozorovat v střednědobém horizontu pokles nedrogových trestných činů a nárůst počtu jejich objasnění, a to i přes nárůst v počtu evidovaných deliktů týkajících se konopných drog (ten mohl být důsledkem vyššího počtu záznamů o zjištění takových deliktů ze strany policistů, kdy se však namísto časově náročnějších zatčení věc řešila pouze výstrahou)¹⁸. Dopad na zločinnost související s psychoaktivními látkami spadajícími do třídy A byl zaznamenán pouze minimální. Od roku 2004 byl Lambethský model v různých formách aplikován po celé Anglii a Walesu, přičemž praxe udělování výstrahy za konopné drogy byla uplatňována v celonárodním měřítku. V rámci těchto dalších realizací projektu se však nepočítalo s provedením evaluace a nejsou tak známy jejich dopady na nedrogové delikty. Z dostupných dat však přeci jen vyplývá, že prevalence užívání konopí i násilí od roku 2004 poklesla.¹⁹

2/2 Činnost policie a zdraví

Přes návrhy na zahrnutí dopadů činnosti policie do veřejno-zdravotních strategií v oblasti boje proti HIV a AIDS jsou fakta týkající se zdravotních dopadů protidrogové represe zohledňována méně často.²⁰ Obecně platí, že nezákonnost drog zvyšuje jejich cenu, což vede uživatele spíše k injekční aplikaci (namísto kouření nebo „šňupání“), aby tak maximálně využili možnosti omezené nabídky. Sám přechod na injekční užívání je celosvětově spojen s většími zdravotními riziky.²¹ Minimálně jedna země, kde došlo ke zmírnění represivního přístupu vůči uživatelům drog – Nizozemsko – zaznamenala výrazné úspěchy při snižování podílu injekčního užívání drog.²² Na základě některých studií bylo zjištěno, že v určitých lokalitách mohou postupy policie přispívat k vyšším zdravotním rizikům pro uživatele drog. Kriminalizace držení drog může například vést k tomu, že injekční uživatelé drog (IUD) se často uchylují k injekční aplikaci ve spěchu a hygienicky rizikových podmínkách, čímž se zvyšuje nebezpečí šíření krví přenosných virů.²³ Jakékoli krátkodobé omezení prodeje drog v důsledku intenzivních policejních akcí může být vyváženo následnými negativními dopady v oblasti veřejného zdraví.²⁴ Kriminalizace distribuování injekčního náčiní vede k menšímu záběru opatření zaměřených na minimalizaci rizik, jakými jsou například výměnné programy.²⁵ Menší záběr programů zaměřených na výměnu jehel se pak promítá do vyššího podílu injekčních uživatelů drog infikovaných virem HIV.²⁶ Dalším zdravotním rizikem spojeným s užíváním drog je předávkování. V případě správně poskytnuté první pomoci tento stav obvykle nekončí smrtí, ale mnozí lidé, kteří se stanou svědky něčího předávkování, pak právě ze strachu před zatčením nezajistí lékařskou pomoc.²⁷ Obecně lze říci, že činnost policie ve vztahu k uživatelům drog musí být považována za součást „rizikového prostředí“ užívání drog.²⁸ Specifickými otázkami injekčního užívání drog se zabývá první zpráva této publikační řady.²⁹

2/3 Legitimita policie

Vedle negativních dopadů v podobě násilí, šíření virových infekcí a předčasných úmrtí bude mít postup policie vliv také na míru legitimacy její práce. Jedním z rozšířených přístupů v rámci protidrogové zaměřené činnosti policie, který je z hlediska své legitimacy sporný, jsou bezpečnostní kontroly spočívající v tom, že policista někoho zastaví a prohledá*. Tento způsob má policistům umožnit určit pachatele a zajistit důkazy pro jeho zatčení a trestní stíhání a současně odradit potenciální pachatele od toho, aby u sebe nosili drogy nebo zbraně. Tato praxe však také skýtá širokou možnost zneužití. Jedním z hlavních problémů je nepoměrně častější uplatňování těchto namátkových kontrol u mladých lidí černé pleti a příslušníků etnických menšin. Je známo, že nadužívání těchto kontrol mělo

* V anglicky mluvících zemích je tato praxe známa jako „stop and search“ nebo „stop and frisk“ (pozn. překl.)

souvislost s propuknutím nepokojů v londýnské čtvrti Brixton v roce 1981.³⁰ Stejnou příčinu měly podle některých komentátorů také nedávné nepokoje, které zažila některá anglická města v létě roku 2011.³¹ V New Yorku bylo na konci 70. let držení marihuany oficiálně dekriminální, nicméně stále se využívá jako záminka pro značné procento namátkových kontrol, jež jsou v drtivě většině zaměřeny na osoby neevropského původu a jiné než bílé barvy pleti.³² Vedou se diskuze o tom, zda nadměrný podíl osob černé pleti na těchto číslech (ve Velké Británii i USA) není možné vysvětlit spíše nadměrným zastoupením osob černé pleti na ulicích, jež jsou terčem těchto policejních aktivit, než rasistickými pohnutkami.³³ Tyto statisticky orientované debaty však nebudou zřejmě příliš zajímat ty jedince, kteří mají oprávněně dojem, že jsou to právě oni a další lidé stejné barvy pleti, kdo jsou zastavováni a prohledáváni nejčastěji.

Z hlediska své legitimacy balancuje praxe namátkových prohlídek na hraně dodržování norem procesní spravedlnosti. Pokud mají lidé pocit, že jsou bezdůvodně terčem zvýšeného zájmu a že se s nimi celkově zachází nedůstojně, pak nabudou dojmu, že pro ně neexistuje žádná spravedlnost. Některé prvky provádění namátkových kontrol mohou být rovněž protiprávní. Například jeden z federálních soudů první instance nedávno rozhodl, že newyorská praxe kontrolování osob v prostorách rezidenčních objektů (známá jako akce „Čisté chodby“) je protiústavní.³⁴ Flexibilita pojmu „důvodné podezření“, který je v různých jurisdikcích (včetně § 23 britského zákona o zneužívání drog) předpokladem pro zastavení a prohledání osoby, znamená, že policisté si jej mohou svévolně vyložit jako důvod k dalšímu kontrolování těch osob, které podle nich představují riziko pro bezpečnost komunity. Takové počínání může být také nezákonné a podkopávat tak legitimitu práce policie. Otázka efektivity kontrol typu „stop and search“ zůstává nevyřešena. Kvalitní výzkumné studie jsou v této oblasti vzácné. Na základě analýzy britského ministerstva vnitra však bylo zjištěno, že tyto typy kontrol sehrávají jen zanedbatelnou úlohu při boji s kriminalitou; jejich podíl na snížení počtu „překazitelných“ trestných činů činil pouhé 0,2 %.³⁵

Další významnou hrozbou z hlediska legitimacy policie je výskyt korupce. Obrovské zisky plynoucí z nelegálního obchodu s narkotiky představují živnou půdu pro korupci na všech stupních systému zajišťování nabídky drog, od farmářů až po koncového spotřebitele. V rámci pouličních drogových trhů se korupce na straně policistů může projevat ve formě úplatků plynoucích jim od drogových dealerů výměnou za poskytování strategických informací (např. upozornění na chystané policejní operace), podsouvání drog lidem jako záminky pro zatčení, přivlastňování si peněz odebraných drogovým dealerům a také ve formě přímého zapojení policistů do prodeje zabavených drog. Vzhledem k tomu, že s těmito formami korupce se nejčastěji setkávají právě lidé, kteří jsou již zapojeni do drogové trestné činnosti, je nanejvýš pravděpodobné, že takové jednání

poškodí v jejich očích legitimitu policie jako celku a nebudou tak pociťovat žádné zábrany, aby nadále pokračovali v provozování svých nezákonných aktivit. Když se pak o takovém korupčním jednání dozví prostřednictvím soudních kauz a mediálních sdělení veřejnost, pověst policie tím v očích celé společnosti vážně utrpí. K snižování kriminality a dalších souvisejících rizik tak proto může přispět i omezování příležitostí ke korupci v řadách příslušníků policie.

3 PŘÍLEŽITOSTI PRO MINIMALIZACI RIZIK V RÁMCI POLICEJNÍ KONTROLY POULIČNÍCH DROGOVÝCH TRHŮ

V této části se zaměříme na možné způsoby postupu vůči dvěma skupinám, které se mohou dostat do centra pozornosti policie – uživatelům drog a prodejcům drog.

3/1 Uživatelé drog

Jedním ze způsobů, jak může policie bezprostředně minimalizovat negativní dopady, je upustit od praxe trestních záznamů a dalších sankcí, které lidem působí problémy. U naprosté většiny spáchaných drobných drogových deliktů (např. pouhého držení malého množství konopí) způsobí skutečnost trestního záznamu dané osobě pravděpodobně větší újmu než samotné užívání drog, a to i s přihlédnutím k možnosti zvýšeného rizika psychózy u některých těchto osob.³⁶ Dostupné poznatky z různých zemí svědčí o tom, že negativní dopady kriminalizování uživatelů drog nejsou vyvažovány snižováním míry užívání drog. Na mezinárodní úrovni neexistuje žádná souvislost mezi mírou trestu a mírou užívání drog.³⁷ V evropských zemích, které v prvním desetiletí tohoto století přistoupily ke změně postihu za konopné drogy, nebyla zaznamenána žádná jednoznačná souvislost mezi zmírněním postihu a nárůstem v užívání (nebo mezi zpřísněním sankcí a poklesem míry užívání).³⁸ Existuje celá řada způsobů, jak může policie upustit od kriminalizace osob, u nichž bylo zjištěno nedovolené držení drog.³⁹ Jedním z nich je výše uváděný anglický systém udělování výstrah. Jiné země, např. Portugalsko a některé australské státy, zavedly mechanismy odklonu od trestního stíhání s možností uložení alternativních trestů.⁴⁰ V některých zemích – např. Kolumbii, Španělsku a Německu – soudy rozhodly, že trestat lidi za držení malého množství některých drog je v rozporu s ústavou. Všechny tyto kroky přispívají k minimalizaci rozsahu škod, které působí kriminalizace, přestože mohou vést k jevu označovanému jako „rozšiřování sítě“ (*net-widening*) (viz rámeček 2) a nemusejí být zárukou, že k tomuto omezování negativních dopadů dochází stejnou měrou ve všech skupinách uživatelů drog ve společnosti. Uvádí se například, že v Kolumbii jsou uživatelé

drog z ekonomicky slabších komunit kriminalizování a zavírání mnohem častěji než jejich bohatší spoluobčané.⁴¹

Nejslavnější příklad zmírnění postihu za držení drog pochází z Nizozemska, kde od roku 1976 platí dohoda mezi státními zástupci a policií, že nebudou pronásledovat uživatele drog (ani dealery) za držení konopí v malém množství. Od té doby mají také lidé možnost navštěvovat tzv. „coffee shopy“, kde lze konopí legálně užívat. Tímto způsobem se podle všeho podařilo oddělit trh s konopím od trhu s heroinem a kokainem a snížit tak možnost, že se konopí stane „vstupní bránou“ ke škodlivějším látkám.⁴⁴ Navzdory nesouhlasným stanoviskům magistrátů

několika měst se nizozemská vláda v nedávné době pokusila prosadit regulační opatření, na jehož základě by si konopí v „coffee shopech“ mohly koupit pouze ty osoby, kterým by byl na základě povinné registrace vydán tzv. „wietpas“. Pád vlády v roce 2012 však znamenal i konec těchto snah. Některá města (s minimem „coffee shopů“ ve svých katastrech) vydávají vyhlášky, které zakazují využívat služby „coffee shopů“ cizincům. Objevují se již první zprávy, že tato praxe vede v daných lokalitách k obnovování neregulovaných pouličních trhů s drogami.

Rámeček 2. Odklon od trestního stíhání, rozšiřování sítě a rozostřování hranic

Dekriminalizace a odklon od trestního stíhání sice sehrává významnou úlohu při snižování negativních dopadů kriminalizace, ale nese s sebou také možnost „rozšiřování sítě“ a „rozostřování hranic“.⁴² K jevu označovanému jako „rozšiřování sítě“ (*net-widening*) dochází při vzniku nějakého alternativního opatření – obvykle realizovaného ve snaze o omezení aplikace nákladných trestních postihů – které má nahrazovat původní opatření, ale namísto toho spíše „vtahuje“ do systému nové lidi. O „rozostřování hranic“ (*boundary blurring*) hovoříme tehdy, když u nového opatření nelze jednoznačně rozlišit, kde končí trestní systém a kde začínají terapeutické a edukativní intervence. Názorný příklad „rozšiřování sítě“ představuje anglický systém výstrah za konopí. Ihned po zavedení tohoto institutu v roce 2004 výrazně klesl počet osob, které byly v souvislosti s konopím zatčeny s následným udělením napomenutí* nebo formálním odsouzením. O to více však bylo zaznamenáno formálních výstrah v souvislosti s konopnými drogami. V důsledku toho došlo k výraznému navýšení počtu evidovaných drogových deliktů a záchytů drog. Od konce první dekády tohoto století dochází k opětovnému nárůstu počtu osob s trestním záznamem ve formě napomenutí nebo odsouzení za držení

konopí (který kopíruje obvyklý vzorec stejného nebo opětovně se zvyšujícího počtu trestních sankcí i poté, co byly zavedeny příslušné alternativy). V konečném důsledku tak markantně roste počet lidí, kteří se v rámci systému trestní justice stávají v souvislosti s užíváním konopí předmětem nejrůznějších intervencí, přestože počet uživatelů konopí ve skutečnosti klesá.

Některé ukázkové projevy „rozšiřování sítě“ najdeme také v Austrálii. V Jižní Austrálii došlo například v reakci na zavedení systému alternativních pokut za drobné delikty související s konopnými drogami (*Cannabis Notice Expiation Scheme*) mezi lety 1987/8 a 1996/7 k 280% navýšení počtu takto evidovaných případů.⁴³ Takový nárůst se může projevit zvýšenou poptávkou po výchovně-vzdělávacích a terapeutických programech, jejichž absolvování může být uživateli drog ukládáno v rámci alternativních trestů. Výsledkem může být rovněž rozostřování hranic mezi trestní justicí a jinými službami. Věnování pozornosti pachatelům drobných deliktů souvisejících s konopím se přitom z hlediska poskytovatelů zdravotní péče může zdát jako mrhání prostředky, které by bylo smysluplnější zaměřit spíše na osoby vykazující škodlivější vzorce užívání drog.

* Tento typ sankce, v originále „caution“, se ve Velké Británii aplikuje na méně závažné trestné činy jako alternativa k regulárnímu trestnímu stíhání. Podmínkou je doznání k trestnému činu a doposud čistý trestní rejstřík (pozn. překl.)

3/2 Prodejci drog

Systému „coffee shop“ se v Nizozemsku připisuje zásluha za lepší regulaci drobného trhu s drogami, a to zejména od poloviny 90. let minulého století, kdy byl zaveden přísnější režim kontroly dodržování zákonů (např. zákaz reklamy a limity na množství skladovaných a prodávaných drog).⁴⁵ V rámci nizozemského trhu s konopím na úrovni koncových uživatelů je násilí relativně vzácné, obzvláště ve srovnání s některými americkými drogovými trhy.

Míra násilí spojeného s prodejem drog v některých městech na obou částech amerického kontinentu vykazovala za poslední roky značně kolísavé hodnoty. Nejlépe to opět dokládá příklad New Yorku. Dlouhodobě tyto trendy sledují Ric Curtis a Travis Wendel⁴⁶. Z jejich zjištění vyplývá, že jednotlivé typy a stupně násilí se pojí s konkrétními typy trhů a že činnost policie může mít vliv na to, jakou formu bude daný drogový trh mít.

V 80. letech minulého století se prodej drog dostal pod kontrolu velkých organizovaných skupin obchodníků s narkotiky. Tento systém fungoval na bázi hierarchizovaných struktur, vnitřní dělby práce (včetně najímání násilníků na „špinavou práci“) a ovládnutí určitých nepsaných obchodních teritorií. S pomocí zpravodajských služeb se mnohé z těchto organizací podařilo policii rozbit a jejich původní teritoria se následně stala příležitostí pro realizaci rezidenčních developerských projektů. Trh s drogami se transformoval do volnějšího uskupení samostatných obchodníků vzájemně soupeřících o území a zákazníky. Jednotliví dealeri pak museli bojovat nejen o své zdroje příjmů, ale stávali se také obětmi loupeží a násilností ze strany některých „ostrých hochů“, kteří dříve měli u hierarchizovaných gangů zajištěnu stabilnější živnost. Zvýšený zájem policie o tyto pouliční „podnikatele“ (a rozmach mobilních komunikačních technologií) pak postupně vedl ke vzniku třetího typu trhu: prodeje formou dodávek do bytů či domů. V tomto případě si již prodejci nemuseli chránit žádné konkrétní území. Násilí pro ně znamenalo jen způsob, jak na sebe zbytečně upozornit policii, a tak se mu raději vyhýbali. Výhoda tohoto modelu také spočívala v minimalizaci nápadného obchodování s drogami venku na veřejnosti. Takové trhy jsou živnou půdou pro tzv. „signální kriminalitu“⁴⁷, která může rovněž poškozovat legitimitu policie a iniciovat další trestnou činnost. Co se týká minimalizace rizik, skrytý prodej „pod střechou“ skýtá vzhledem k prodanému objemu mnohem menší nebezpečí než obchodování s drogami na ulici před zraky všech.

Další uváděný příklad úspěšného snižování míry násilí v souvislosti s drogovými trhy pochází z města High Point v Jižní Karolině. „Zásah do trhu s narkotiky“ zde obnášel zavedení institutu „zmrazení“ stávajících drogových případů, řešení otázek rasového konfliktu mezi komunitami a policejními orgány, prosazování výrazně negativních postojů proti prodávání drog jak v rámci komunity, tak v jednotlivých rodinách, aktivní spolupráci s rodinami dealerů a nabídku vzdělávání, přípravy na zaměstnání, pracovních příležitostí a dalších sociálních

služeb“.⁴⁸ „Zmrazení“ drogových případů spočívalo v zajištění dostatečných důkazů k zahájení trestního stíhání proti dealerům a jejich následné konfrontaci s tímto důkazním materiálem, kdy jim bylo jasně sděleno, že budou-li v trestné činnosti pokračovat, nevyhnou se trestu odnětí svobody. Autoři evaluace tohoto projektu uvedli, že zmíněná opatření vedla k likvidaci předmětných pouličních drogových trhů a k omezení násilí v těchto oblastech. Tento přístup založený na realizaci intenzivních diferencovaných opatření („pulling levers“ approach) je příkladem „cilených“ či „adresných“ represivně-preventivních intervencí, o nichž pojednává druhá zpráva této publikační řady.⁴⁹ Kleiman tvrdí, že vhodně zaměřené a věrohodné hrozby neprodlených sankcí mohou vést k poklesu kriminality, který následně snižuje potřebu ukládání skutečných trestů. Výsledkem je tak nejen redukce negativních dopadů a nákladů spojených se zadržením či vězněním, ale také nižší kriminalita. Tento stav je jakýmsi svatým grálem policejní práce při potírání obchodu s drogami, nicméně v danou chvíli by bylo příliš odvážné tvrdit, že se tento grál již podařilo najít.

Jeden z aktuálnějších článků o situaci v High Pointu poukazuje na existenci argumentů ve prospěch zastánců i kritiků zmínovaného přístupu.⁵⁰ V oblastech, na které se dané intervence soustředily, sice došlo k poklesu násilí, ale současně byl po jejich realizaci zaznamenán nárůst násilí v různých jiných částech města. Tento pokles byl navíc registrován pouze v oblastech s nejvyšší mírou dlouhodobých problémů s násilnou kriminalitou. V rámci drogových trhů s nižší mírou výskytu násilí se žádný efekt neprojevil. Tento vzorec v mnohém připomíná výsledek tzv. „bostonského zázraku“, operace „Příměří“ (Operation Ceasefire), jednoho z dřívějších projektů diferencovaných intervencí založeného na spolupráci policie a místních občanských organizací. V rámci této iniciativy bylo dáno mladým původcům násilí jednoznačně na výběr: buď přestanete s násilím a přijmete nabízenou pomoc se vzděláním a zaměstnáním, nebo půjdete při nejbližší příležitosti do vězení. Prvotní pokles míry násilí byl markantní a dostalo se mu i výrazné pozornosti ze strany veřejnosti. Méně známá je již skutečnost, že násilí se vrátilo do starých kolejí poté, co v důsledku odchodu policejního koordinátora a konfliktů mezi jednotlivými zainteresovanými subjekty přestala původní spolupráce fungovat.⁵¹ I přesto však měly mnohé z aspektů operace „Příměří“ vliv na vznik cílených represivně-preventivních programů v dalších částech světa, zejména v Brazílii, přestože i tam tento přístup odhalil i některé své slabé stránky (viz rámeček 3).

Na základě nedávné přehledové studie experimentálních evaluací adresné represivní prevence bylo zjištěno, že tyto přístupy skutečně vedou k snižování kriminality, ale že je nutné ještě dále zkoumat dynamiku, přenositelnost a udržitelnost těchto pozitivních změn.⁵³

Rámeček 3: Rio de Janeiro a „pacifikační policejní jednotky“ (UPP)*

Rio de Janeiro má dlouhou historii násilí spojeného s drogami, organizovaným zločinem a policejními represemi. Obchod s drogami zůstává v Riu koncentrován uvnitř ekonomicky a sociálně slabých komunit obývajících místní slumy známé jako favely. V 70. letech minulého století se Rio stalo důležitým tranzitním bodem na trase, po které se do Severní Ameriky, Evropy a Jižní Afriky vyvážel kokain. Nově vzniklé frakce obchodníků s narkotiky se rychle usadily ve favelách, kde se staly významnými aktéry společensko-politického života daných komunit tím, že jim začaly poskytovat zdravotní a sociální služby a pracovní příležitosti v rámci trhu s drogami, tedy služby, které stát sám nebyl schopen těmto lidem nabídnout. V 80. a 90. letech 20. století došlo ve favelách k postupné eskalaci násilí. Důvodem byly mimo jiné vnitřní roztržky i spory mezi jednotlivých drogovými frakcemi navzájem, stále větší dostupnost zbraní těžkého kalibru a násilné policejní intervence. Vysoká úmrtnost (v roce 2010 připadalo v Riu 46 vražd na 100 000 obyvatel), přeplněnost brazilských věznic pachatelů drogových deliktů, vysoká míra korupce a neustále expandující trh s narkotiky přiměly místní orgány k přehodnocení dosavadní protidrogové politiky. Jedním z projevů nové politiky v oblasti zajišťování větší bezpečnosti občanů města kombinující ochranu zákona s opatřeními zaměřenými na řešení sociálních, ekonomických a kulturních aspektů trhu s drogami se staly tzv. „pacifikační policejní jednotky“ (*Unidades de Polícia Pacificadora, UPP*), jež byly poprvé zavedeny v roce 2008 ve favele Santa Marta. Klíčovým prvkem této politiky je snaha o působení v těch oblastech, kde trh přináší největší újmu, zatímco jinde se počítá s tolerováním jisté míry nedovoleného nakládání s narkotiky. Pacifikační proces tvoří čtyři fáze:

invaze: cílem této fáze je opětovně získat kontrolu nad území-

mi spadajícími do sféry vlivu drogového „kartelu“; v této fázi se počítá se zásahem armádních jednotek;

stabilizace: zatímco v minulosti byly vojenské jednotky po zásahu v problematických favelách obvykle opět odvolány v horizontu několika hodin, nová strategie počítá s tím, že armáda zůstane na kontrolovaném území do doby, než se své role zde ujmou jednotky UPP;

obsazení: ve favelách začínají působit jednotky UPP, které se snaží o obnovení práva a pořádku prostřednictvím praxe tzv. policejní služby veřejnosti (community policing);

regenerace: jednotky UPP usilují o navázání těsného vztahu s danou komunitou založeného na vzájemné důvěře a o zřízení socio-ekonomických programů sloužících k zvyšování vzdělávacích a pracovních příležitostí.

Mezi lety 2008 a 2012 se jednotkám UPP podařilo takto etablovat v 17 favelách. V souvislosti s uplatňovanou politikou se však objevily i některé pochybovačné názory. Kritizován byl například aspekt militarizace daných komunit, kdy dlouhodobý pobyt armádních jednotek ve favelách vedl k přísným policejním kontrolám, svévolným prohlídkám, zabavování a dalším formám možného šikanování obyvatelstva. Z dalších stran byly zase vznášeny pochybnosti o tom, zda jednotky UPP disponují dostatečnými kapacitami ke komplexnímu potírání drogově motivovaného násilí. Pravdou je, že z celkového počtu cca 1 000 favel ve městě bylo doposud „zpacifikováno“ pouhých 17. Tato skutečnost může mít za následek přesouvání organizovaných kriminálních skupin do sousedních favel, kde pacifikační proces doposud nezačal a kde tak mohou pokračovat v páchání násilí. Příslušníci UPP se nicméně setkávají s příznivým přijetím ze strany obyvatel favel. Podle studie realizované v osmi favelách kontrolovaných UPP se 83 % místních obyvatel domnívá, že jejich bezpečnostní situace se v důsledku realizace programu zlepšila.⁵²

* Text v tomto rámečku zpracovala Marie Nougier, pracovnice pro výzkum a komunikaci Mezinárodního konsorcia pro protidrogovou politiku.



4 IMPLEMENTACE, EVALUACE A ÚSPORNÁ OPATŘENÍ

Mazerollová et al.⁵⁴ ve svém přehledovém článku o efektivitě policejních intervencí zaměřených na potírání drogové kriminality přicházejí s návrhem určité hierarchie efektivity různých policejních přístupů. Na nejnižší příčku této hierarchie stavějí standardní, nijak specificky zaměřené policejní hlídky, které nevykazují žádný podstatný efekt při omezování drogových trhů či jejich negativních dopadů. Nad nimi stojí komunitně pojímané přístupy obnášející spolupráci mnoha různých subjektů, které prokazují určitý efekt, ale nikoli v takové míře jako cílenější přístupy, jakým je například zaměření činnosti policie na problematické lokality. Tento způsob sice prokazatelně přispívá k poklesu míry drogové i jiné kriminality, ale příznivý vývoj bývá často omezen jen na dobu trvání zvýšeného nasazení policejních kapacit (které může mít navíc některé negativní dopady, o nichž byla zmínka výše). Podle Mazerollové et al. stojí v jejich hierarchii na nejvyšším místě intervence kombinující tematické a geografické zaměření s úsilím o navázání a udržení spolupráce mezi zainteresovanými subjekty a aktéry (včetně místních majitelů nemovitostí), jejímž prostřednictvím se může lépe dařit držet drogové trhy a s nimi související problémy pod kontrolou.

Podle Britské komise pro protidrogovou politiku (UK Drug Policy Commission, UKDPC) si policejní orgány ve Spojeném království zjevně berou ponaučení ze závěrů studií, které právě Mazerollová et al. zahrnuli do svého výzkumu. Zpráva UKDPC⁵⁵ obsahuje řadu případových studií svědčících o realizaci programů, které jsou zaměřeny na konkrétní problém a místo a jsou realizovány ve spolupráci s dalšími subjekty. Jedním takovým příkladem je brightonská operace „Snížení“ (Operation Reduction). Součástí tohoto programu probíhajícího v osmitýdenních fázích je mimo jiné shromažďování strategických informací o místních trzích prostřednictvím fiktivních nákupů, jejichž cílem je identifikovat drogové dealery, kteří svým nezákonným prodejem narkotik a další trestnou činností působí největší újmu. Na tyto aktivity navazuje fáze zatýkání, přičemž na zadržené osoby je působeno



v tom smyslu, aby si zvolily některý z terapeutických programů, které se jim nabízejí. Tento přístup byl vyhodnocen jako úspěšný při snižování míry majetkové trestné činnosti v dané oblasti, a to zejména u osob, které byly zatčeny. Podobné závěry byly publikovány v souvislosti s operací „Ledovec“ (Operation Iceberg) v Kentu a operací „Brava“ (Operation Brava) v Leedsu. Vzhledem k prokázané úspěšnosti přístupu založeného na uplatňování intenzivních diferencovaných intervencí, včetně odvykací léčby, při snižování kriminality je více než pravděpodobné, že i tyto programy vedly k redukcí některých forem páchaní trestné činnosti. Je však politováníhodné, že jejich evaluace nezahrnovala využití adekvátních kontrolních skupin či systematickou analýzu potenciálních nezamýšlených dopadů na násilí a veřejné zdraví. Zpráva UKDPC se například zmiňuje o problémech, které se hned zkraje vyskytly při realizaci operace „Snížení“ v souvislosti se skupinou dealerů, kteří nahradili své zatčené předchůdce. Tito noví prodejci nabízeli heroin vyšší čistoty, v důsledku čehož byl krátkodobě zaznamenán strmý nárůst v počtu smrtelných předávkování (než byli i tito dealeri zatčeni).

Z evaluační zprávy týkající se operace „Snížení“ vyplývá, že hodnocení akcí tohoto typu může stát cca 20 000 liber.⁵⁶ Ještě mnohem nákladnější je bohužel zpracování robustní a komplexní analýzy vlivu činnosti policie na celé spektrum negativních dopadů souvisejících s drogovými trhy. Nebude-li se však investovat do kvalitních vědecky zpracovaných evaluačních projektů, pak je pravděpodobné, že mnohem větší sumy vyplýváme na programy, které jsou neefektivní nebo vyloženě kontraproduktivní.⁵⁷

Prostředky určené na policejní kontrolu drogových trhů (jakož i na všechny další veřejné služby) jsou ve Velké Británii ohroženy radikálními úspornými opatřeními. Jiná zpráva Britské komise pro protidrogovou politiku⁵⁸ konstatuje, že většina dotazovaných policejních služeb očekává snížení výdajů na svou činnost ve vztahu k drogovým trhům. Předpokládá se, že tento stav postihne obzvláště činnost zpravodajských složek (s dopadem na typ informací, které jsou nutné pro realizaci intenzivních diferencovaných intervencí). Příslušníkům

policejních sborů bylo rovněž známo, že také jejich potenciální partneři ze státního sektoru musejí pečlivě zvažovat prostředky, které si mohou dovolit věnovat na vzájemnou spolupráci. Potřeba vyslyšet vládní mantru, že je nutné „vystačit si s málem“, je obzvláště akutní v případě policejní kontroly nad drogovými trhy. Je zde totiž možnost omezit nákladné a potenciálně kontraproduktivní činnosti (např. neadresné rutinní hlídky, široce uplatňované provádění namátkových kontrol, časté zatýkání uživatelů drog nebo časově omezené zátahy na dealery) ve prospěch většího množství aktivit, které se budou policii a jejím partnerům z oblasti zdravotní péče a místní samosprávy vyplácet. Budou sem patřit udržení a optimalizace investic do činností, jejichž cílem je působit ve prospěch méně nápadných a škodlivých forem drogového trhu, spolupráce s dalšími subjekty (včetně majitelů nemovitosti) na formování sociálního kontextu lokálních drogových trhů a pokračující snahy o přivedení drogově závislých k nákladově efektivní léčbě. V době, kdy si policie musí vystačit s málem, začíná být stále důležitější, aby byly její prostředky vynakládány efektivně a aby konala způsobem, který bude zvyšovat legitimitu její práce a současně tak přispívat k přirozenému respektování zákonů ze strany místních občanů.

▣ ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Policie svým působením minimalizuje negativní dopady trestné činnosti a prokazuje tak veřejnosti významnou službu. Cílem této zprávy bylo zamyslet se blíže nad možnostmi dalšího zkvalitňování této služby. Jednou z takových možností je vyhýbat se praktikám, které mohou vést k páchání trestné činnosti nebo mít jiné negativní dopady. Dále je třeba uplatňovat postupy, u nichž je největší šance na minimalizaci rizik souvisejících s problematikou drogových trhů. Policie v mnoha zemích již poznala, že paušální přístup usilující o eliminaci drogových trhů není řešením. Ne všechna místa, kde dochází k prodeji drog, jsou stejná z hlediska újmy, kterou představují. Neadresné výlučně represivně orientované přístupy navíc jen málokdy vedou k omezení rozsahu drogových trhů nebo negativních dopadů, které tyto trhy představují. Následující seznam doporučení je určen všem činitelům zodpovědným za tvorbu příslušných politik a vedoucím představitelům policejních sborů, kteří koncipují a řídí práci policie v oblasti kontroly pouličních drogových trhů.

1. Je třeba si více uvědomovat, že míra negativních dopadů hraje důležitější roli než velikost drogového trhu.
2. Policie a osoby zodpovědné za tvorbu příslušných politik by měly uplatňovat postupy, jež příslušníci dané komunity vnímají jako spravedlivé, zákonné a efektivní. V opačném případě utrpí legitimita policie a vztahy uvnitř komunity.
3. Příslušné koncepce a strategie by měly zohledňovat skutečnost, že viditelné drogové trhy na veřejně přístupných místech jsou s přihlédnutím k relativnímu objemu užitých drog často nebezpečnější než skryté, uzavřené drogové trhy.
4. Je třeba zvyšovat povědomí o tom, že příležitostné zátahy a masově uplatňované zastavování a prohledávání osob bez důvodného podezření na nezákonnou činnost jsou praktiky, kterými se jen stěží dosáhne omezení prodeje drog. Ve skutečnosti mohou přispět spíše k zvýšení míry násilí a zdravotních rizik a oslabit legitimitu činnosti policie.
5. Při zpracovávání a implementaci protidrogových koncepcí by se mělo vycházet ze skutečnosti, že činnost policie může účinně působit ve prospěch méně nápadných a méně škodlivých forem drogového trhu.

6. Činnost policie při kontrole drogových trhů by měla být koncipována tak, aby byly minimalizovány příležitosti ke korupci.

7. Mezi potenciálně efektivní postupy patří dekriminalizace/ depenalizace, intenzivní diferencované intervence, adresná represivní prevence, absolvování terapeutické intervence jako alternativní trest v rámci odklonu od trestního řízení a další přístupy založené na tematicky orientované spolupráci různých zainteresovaných subjektů.

8. V době úsporných opatření je nezbytné soustředit prostředky na takové způsoby policejní práce, u nichž je největší šance na zajištění ochrany společnosti bez nadměrné zátěže pro daňové poplatníky.

9. Je třeba realizovat další výzkumy, na jejichž základě bude možné určit, které postupy by měly v jednotlivých místních a národních kontextech nejlépe fungovat. Neinvestovat do robustních evaluačních studií znamená špatně hospodařit.

Projekt Mezinárodního konsorcia pro protidrogovou politiku (IDPC) realizovaný ve spolupráci se Sekcí pro výzkum mezinárodní bezpečnosti při institutu Chatham House a Mezinárodním institutem pro strategická studia

Protidrogová represe se tradičně zaměřuje na redukování trhu s nelegálními psychoaktivními látkami, čehož se snaží dosáhnout potíráním výroby, distribuce a nabídky drog, nebo minimálně na omezování těchto aktivit na takovou míru, aby byl potenciálním konzumentům znemožněn přístup ke konkrétním drogám.

V rámci spotřebitelských trhů se však omezit poptávku po drogách nebo jejich nabídku pomocí těchto strategií nedaří. Vzhledem k této skutečnosti, jakož i k širšímu kontextu vývoje politiky v této oblasti, kdy některé vlády již upouštějí od konceptu „války proti drogám“, je třeba strategie v oblasti prosazování drogové legislativy přizpůsobit novému zadání, které spočívá v potřebě řešit problematiku drogových trhů způsobem, který přinese minimální újmu dotčeným komunitám. Stále více se v této souvislosti hovoří o vnímání represivních složek jako nástroje, jehož prostřednictvím lze na drogové trhy spíše žádoucím způsobem působit, než se je snažit zcela vymýtit.

Cílem tohoto projektu realizovaného pod vedením IDPC ve spolupráci se Sekcí pro výzkum mezinárodní bezpečnosti při institutu Chatham House a Mezinárodním institutem pro strategická studia je utřídit a dále propracovat teoretický materiál a příklady nových pojetí prosazování protidrogové legislativy a současně iniciovat diskusi mezi představiteli represivních složek o možných dopadech nových strategií. Více informací viz <http://idpc.net/policy-advocacy/special-projects/modernising-drug-law-enforce-ment>.

Zdroje

- 1 World Health Organisation (2011), Global health sector strategy on HIV/AIDS: 2011–2015 (Geneva: World Health Organization), http://www.who.int/hiv/pub/hiv_strategy/en/index.html
- 2 Stevens, A., Bewley-Taylor, D. & Dreyfus, P. (2009). Drug markets and urban violence: Can tackling one reduce the other? (Oxford: Beckley Foundation), http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_15.pdf ; UK Drug Policy Commission (2009), Refocusing drug-related law enforcement to address harms (London: UK Drug Policy Commission), <http://www.ukdpc.org.uk/publication/refocusing-drug-law-to-address-harms/>
- 3 Stevens, A. (2011), 'Drug policy, harm and human rights: A rationalist approach', *The International journal on drug policy*, 22(3): 233–238, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21481578>
- 4 Caulkins, J.P. & Reuter, P. (2009), 'Towards a harm-reduction approach to enforcement', *Safer Communities*, 8(1): 9–23, <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1935920>
- 5 MacCoun, R.J. & Reuter, P. (2001), *Drug war heresies: Learning from other vices, times, & places* (Cambridge: Cambridge University Press)
- 6 Bottoms, A. & Tankebe, J. (2012), 'Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice', *The Journal Of Criminal Law & Criminology*, 102(1): 119–170, http://www.law.northwestern.edu/jclc/backissues/v102/n1/1021_119.Bottoms.pdf
- 7 Felbab-Brown, V. (2009), *Shooting up: Counter-insurgency and the war on drugs* (Washington DC: Brookings Institute), <http://www.brookings.edu/events/2010/01/25-shooting-up>
- 8 Bottoms, A. & Tankebe, J. (2012), 'Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice', *The Journal Of Criminal Law & Criminology*, 102(1): 119–170, http://www.law.northwestern.edu/jclc/backissues/v102/n1/1021_119.Bottoms.pdf
- 9 Goldstein, P. (1985), 'The drugs–violence nexus: A tripartite framework', *Journal of Drug Issues*, 15: 493–506, <http://www.drugpolicy.org/docUploads/nexus.pdf>
- 10 Goldstein, P., et al. (1989), 'Crack and homicide in New York: A conceptually based event analysis', *Contemporary Drug Problems*, 16(4): 651–87, <https://www.ncjrs.gov/App/publications/Abstract.spx?id=124596>
- 11 Coomber, R. & Maher, L. (2006), 'Street-level drug market activity in Sydney's primary heroin markets: Organization, adulteration practices, pricing, marketing and violence', *Journal of Drug Issues*, 36(3): 719–753, <http://jod.sagepub.com/content/36/3/719.short> ; Sandberg, S. (2012), 'The importance of culture for cannabis markets: Towards an economic sociology of illegal drug markets'. *British Journal of Criminology*, 52(6): 1133–1151, <http://bjc.oxfordjournals.org/content/early/2012/06/11/bjc.azs031.abstract> ; Jacques, S. & Wright, R. (2008), 'The relevance of peace to studies of drug market violence', *Criminology*, 46(1): 221–254, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9125.2008.00102.x/abstract> ; Dwyer, R. (2011), 'The social life of smokes: Processes of exchange in a heroin market'. In *The drug effect: Health, crime and society*, S. Fraser and D. Moore, Editors (Cambridge University Press: Cambridge), 19–34
- 12 Granovetter, M. (1992), Economic action and social structure: The problem of embeddedness. In *The Sociology of Economic Life*, M. Granovetter and R. Swedberg, Editors (Westview Press: Boulder, Colorado)
- 13 Felbab-Brown, V. (2013), Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organised crime: Concepts and practicalities, *Modernising Drug Law Enforcement report 2* (London: International Drug Policy Consortium), <http://idpc.net/publications/2013/02/focused-deterrence-selective-targeting-drug-trafficking-and-organised-crime-concepts-and-practicalities>
- 14 Bowling, B. (2010), *Criminal latrogenesis. Referát přednesený na půdě Britské kriminologické společnosti.*
- 15 Moeller, K. & Hesse, M. (January 2013), 'Drug market disruption and systemic violence: Cannabis markets in Copenhagen', *European Journal of Criminology*, 11 (2): 206–221, <http://euc.sagepub.com/content/10/2/206.abstract>
- 16 Werb, D., et al. (2011), 'Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review', *International Journal of Drug Policy*, 22(2): 87–94, <http://www.icsdp.org/docs/ICSDP-1%20-%20FINAL.pdf>
- 17 Hughes, C. & Stevens, A. (2010), 'What can we learn from the Portuguese decriminalisation of illicit drugs?', *British Journal of Criminology*, 50(6): 999–1022, <http://bjc.oxfordjournals.org/content/50/6/999.abstract> ; Hughes, C.E. & Stevens, A. (2012), 'A resounding success or a disastrous failure: Re-examining the interpretation of evidence on the Portuguese decriminalisation of illicit drugs', *Drug and Alcohol Review*, 31(1): 101–113, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1465-3362.2011.00383.x/abstract>
- 18 Adda, J., McConnell, B. & Rasul, I. (2011), *Crime and the depenalization of cannabis possession: Evidence from a policing experiment. Working paper* (London: University College London), <http://www.ucl.ac.uk/~uctpimr/research/depenalization.pdf>
- 19 Home Office (2012), *Drug Misuse Declared: Findings from the 2011/12 Crime Survey for England and Wales. 2nd Edition* (London: Home Office), <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/crime-research/drugs-misuse-dec-1112/drugs-misuse-dec-1112-pdf?view=Binary> ; Office for National Statistics (2013), *Crime in England and Wales, year ending September 2012* (London: Office for National Statistics), <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/crime-stats/crimestatistics/period-ending-sept-2012/stb-crime-in-england-and-wales-year-ending-sept-2012.html>
- 20 Latkin, C., et al. (2010), 'A Dynamic social systems model for considering structural factors in HIV prevention and detection', *AIDS and Behavior*, 14(2): 222–238, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20838871> ; Rhodes, T., et al. (2005), 'The social structural production of HIV risk among injecting drug users', *Social Science & Medicine*, 61(5): 1026–1044, <http://www.canadianharmreduction.com/sites/default/files/Social%20Structure%20Produces%20HIV%20Risk%20in%20Users%20-%202005.pdf> ; Burris, S., et al. (2004), 'Addressing the "risk environment" for injection drug users: The mysterious case of the missing cop', *Milbank Quarterly*, 82(1): 125–156, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15016246>
- 21 Strathdee, S.A., et al. (2010), 'HIV and risk environment for injecting drug users: the past, present, and future', *The Lancet*, 376(9737): 268–284, doi: 10.1016/S0140-6736(10)60743-X, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20650523>
- 22 Van de Laar, T.J.W., et al. (2005), 'Changes in risk behavior and dynamics of hepatitis C virus infections among young drug users in Amsterdam, the Netherlands', *Journal of Medical Virology*, 77(4): 509–518, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16254983>
- 23 Rhodes, T., et al. (2007), 'Risk, shame and the public injector: A qualitative study of drug injecting in South Wales', *Social Science & Medicine*, 65(3): 572–585, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17475383> ; Grund, J.-P.,

- et al. (1992), 'Drug use contexts and HIV-consequences: The effect of drug policy in patterns of everyday use in Rotterdam and the Bronx', *British Journal of Addiction*, 87: 381–392, <http://www.drugtext.org/pdf/grund01.pdf> ; Small, W., et al. (2006), 'Impacts of intensified police activity on injection drug users: Evidence from an ethnographic investigation', *International Journal of Drug Policy*, 17(2): 85–95, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0955395905001969>
- 24 Maher, L. & Dixon, D. (1999), 'Policing and public health – Law enforcement and harm minimization in a street-level drug market', *British Journal of Criminology*, 39(4): 488–512, http://leahn.org/wp-content/uploads/2010/03/4.11_Maher_-_Policing_and_Public_Health_.pdf
- 25 Bluthenthal, R.N., et al. (1997), 'Impact of law enforcement on syringe exchange programs: A look at Oakland and San Francisco', *Medical Anthropology*, 18(1): 61–83, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9458668>
- 26 Vickerman, P., Miners, A. & Williams, J. (2008), *Assessing the cost-effectiveness of interventions linked to needle and syringe programmes for injecting drug users: An economic modelling report*, October 2008 (London: Department of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine), <http://www.nice.org.uk/nicemedia/live/12130/43370/43370.pdf> ; Wiessing, L., et al. (2009), 'Associations between availability and coverage of HIV-prevention measures and subsequent incidence of diagnosed HIV infection among injection drug users', *American Journal of Public Health*, 99(6): 1049–1052, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19372511>
- 27 Darke, S., Ross, J. & Hall, W. (1996), 'Overdose among heroin users in Sydney, Australia: II. responses to overdose', *Addiction*, 91(3): 413–417, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/8867203> ; Davidson, P.J., et al. (2003), 'Fatal heroin-related overdose in San Francisco, 1997–2000: A case for targeted intervention', *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 80(2): 261–273, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12791802>
- 28 Rhodes, T. (May 2009), 'Risk environments and drug harms: A social science for harm reduction approach', *International Journal of Drug Policy*, 20(3): 193–201, [http://www.ijdp.org/article/S0955-3959\(08\)00203-X/abstract](http://www.ijdp.org/article/S0955-3959(08)00203-X/abstract)
- 29 Monaghan, G., & Bewley-Taylor, D. (2012), *Police support for harm reduction policies and practices towards people who inject drugs, Modernising Drug Law Enforcement report 1* (London: International Drug Policy Consortium), <http://idpc.net/publications/2013/02/policy-support-for-harm-reduction-policies-and-practices-towards-people-who-inject-drugs>
- 30 Scarman (1981), *The Brixton disorders, 10–12th April 1981* (London: HMSO), <http://www.tsoshop.co.uk/bookstore.asp?FO=1160011&DI=631565>
- 31 The Guardian & London School of Economics (2012), *Reading the riots: Investigating England's summer of disorder* (London: London School of Economics), <http://www.guardian.co.uk/uk/interactive/2011/dec/14/reading-the-riots-investigating-england-s-summer-of-disorder-full-report>
- 32 Geller, A. & Fagan, J. (2010), 'Pot as pretext: Marijuana, race, and the new disorder in New York City street policing', *Journal of Empirical Legal Studies*, 7(4): 591–633, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1740-1461.2010.01190.x/abstract>
- 33 Engel, R.S., Smith, M.R. & Cullen, F.T. (2012), 'Race, place, and drug enforcement', *Criminology & Public Policy*, 11(4): 603–635, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9133.2012.00841.x/abstract> ; Waddington, P.A.J., Stenson, K. & Don, D. (2004), 'In proportion: Race, and police stop and search', *British Journal of Criminology*, 44(6): 889–914, <http://bjc.oxfordjournals.org/content/44/6/889.abstract>
- 34 Ligon vs. City of New York, <http://www.nyclu.org/case/ligon-v-city-of-new-york-challenging-nypds-aggressive-patrolling-of-private-apartment-building>
- 35 Miller, J., Bland, N. & Quinton, P. (2000), *The impact of stops and searches on crime and the community. Police Research Series Paper 127* (London: Home Office), <http://library.npia.police.uk/docs/hopolicers/prs127.pdf>
- 36 Hall, W. & Degenhardt, L. (2011), 'Cannabis and the increased incidence and persistence of psychosis', *British Medical Journal*, 342(10.1136/bmj.d719), <http://www.bmj.com/content/342/bmj.d719>
- 37 Stevens, A. (2011), *Drugs, crime and public health: The political economy of drug policy* (Abingdon: Routledge); Vuolo, M., 'National-level drug policy and young people's illicit drug use: A multilevel analysis of the European Union'. *Drug and Alcohol Dependence*, v tisku; Degenhardt, L., et al (2008), 'Toward a global view of alcohol, tobacco, cannabis, and cocaine use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys', *PLoS Medicine*, 5(7): e141, <http://www.plosmedicine.org/article/info:doi/10.1371/journal.pmed.0050141>
- 38 European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction (2011), *Annual report 2011: The state of the drugs problem in Europe* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities), <http://www.emcdda.europa.eu/publications/annual-report/2011>
- 39 Rosmarin, A. & Eastwood, N. (2012), *A quiet revolution: Drug decriminalisation policies in practice across the globe* (London: Release), <http://www.release.org.uk/downloads/publications/release-quiet-revolution-drug-decriminalisation-policies.pdf>
- 40 Hughes, C. & Stevens, A. (2010), 'What can we learn from the Portuguese decriminalisation of illicit drugs?', *British Journal of Criminology*, 50(6): 999–1022, <http://bjc.oxfordjournals.org/content/50/6/999.abstract> ; Hughes, C. & Ritter, A. (2008), *A summary of diversion programs for drug and drug-related offenders in Australia* (Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre), [http://www.dpmp.unsw.edu.au/DPMPWeb.nsf/resources/Monograph+16.pdf/\\$file/DPMP+MONO+16.pdf](http://www.dpmp.unsw.edu.au/DPMPWeb.nsf/resources/Monograph+16.pdf/$file/DPMP+MONO+16.pdf)
- 41 Lemaitre, J. (2010), 'Consumer right to a 'personal dose' and the war on drugs: A study of liberalization of consumption policies in Bogota'. In 4th Annual Conference of the International Society for the Study of Drug Policy (Santa Monica: ISSDP)
- 42 Cohen, S. (1985), *Visions of social control* (Cambridge: Polity Press)
- 43 Hughes, C. & Ritter, A. (2008), *A summary of diversion programs for drug and drug-related offenders in Australia* (Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre), [http://www.dpmp.unsw.edu.au/DPMPWeb.nsf/resources/Monograph+16.pdf/\\$file/DPMP+MONO+16.pdf](http://www.dpmp.unsw.edu.au/DPMPWeb.nsf/resources/Monograph+16.pdf/$file/DPMP+MONO+16.pdf)
- 44 Van Laar, M. & Ooyen-Houben, M. (2009), *Evaluation of the Dutch national drug policy: Summary* (Trimbos-instituut, WODC: Utrecht/ Den Haag), <http://english.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-drugsbeleid.aspx>
- 45 MacCoun, R.J. (2011), 'What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?', *Addiction*, 106(11): 1899–1910, <http://wp-content/uploads/2011/09/MacCoun-Learning-from-the-Dutch-2011.pdf>
- 46 Curtis, R. & Wendel, T. (2007), "'You're always training the dog": Strategic interventions to reconfigure drug markets', *Journal of Drug Issues*, 37: 867–892, <http://jod.sagepub.com/content/37/4/867.full.pdf>
- 47 Innes, M. (2004), 'Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action', *British Journal of Sociology*, 55(3): 335–355,

- <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-4446.2004.00023.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>
- 48 Kennedy, D.M. & Wong, S.-L. (2009), The high point drug market intervention strategy (Washington DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice), <http://www.cops.usdoj.gov/Publications/e08097226-HighPoint.pdf>
- 49 Felbab-Brown, V. (2013), Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organised crime: Concepts and practicalities, Modernising Drug Law Enforcement report 2 (London: International Drug Policy Consortium), <http://idpc.net/publications/2013/02/focused-deterrence-selective-targeting-drug-trafficking-and-organised-crime-concepts-and-practicalities>
- 50 Corsaro, N., et al. (2012), 'The impact of drug market pulling levers policing on neighborhood violence', *Criminology & Public Policy*, 11(2): 167–199, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9133.2012.00798.x/abstract>
- 51 Braga, A.A., Hureau, D. & Winship, C. (2008), *Losing faith? Police, black churches, and the resurgence of youth violence in Boston* (Boston, MA: Harvard Kennedy School), http://www.wjh.harvard.edu/soc/faculty/winship/losing_faith.pdf
- 52 International Drug Policy Consortium (2012), *Drug Policy Guide*, 2nd edition (London: International Drug Policy Consortium), p. 112, <http://idpc.net/publications/2012/03/idpc-drug-policy-guide-2nd-edition>
- 53 Braga, A.A. & Weisburd, D.L. (2012), 'The effects of focused deterrence strategies on crime: A systematic review and meta-analysis of the empirical evidence', *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 49(3): 323–358, <http://jrc.sagepub.com/content/early/2011/09/08/0022427811419368.full.pdf>
- 54 Mazerolle, L., Soole, D. & Rombouts, S. (2007), 'Drug law enforcement: A review of the evaluation literature', *Police Quarterly*, 10(2): 115–153
- 55 UK Drug Policy Commission (2009), *Refocusing drug-related law enforcement to address harms* (London: UK Drug Policy Commission), <http://www.ukdpc.org.uk/publication/refocusing-drug-law-to-address-harms/>
- 56 Thames Valley Partnership and Evidence Led Solutions Limited (2009), *Implementing Integrated Drugs Market reduction Initiatives. A guide for practitioners* (Guildford: Government Office for the South East), <http://www.thamesvalleypartnership.org/wp-content/uploads/IDMRI-guide-for-practitioners-19th-May-2009.pdf>
- 57 Babor, T., et al (2010), *Drug policy and the public good* (Oxford: Oxford University Press)
- 58 Beck, H. (2011), *Drug enforcement in an age of austerity. Key findings from a survey of police forces in England* (London: UK Drug Policy Commission), <http://www.ukdpc.org.uk/publication/drug-enforcement-austerity/>

Oznámení NMS a zajímavé odkazy



■ Veškeré publikace vydané Národním monitorovacím střediskem pro drogy a drogové závislosti včetně všech čísel Zaostřeno na drogy jsou v elektronické podobě ke stažení na:

<http://www.drogy-info.cz/index.php/publikace>.

Případné objednávky tištěných publikací zasílejte na email:

grygarova.marketa@vlada.cz.

■ Mapa pomoci: <http://www.drogy-info.cz/index.php/map/> – změny kontaktních údajů zasílejte na email: grygarova.marketa@vlada.cz.

■ Kalendář akcí: <http://www.drogy-info.cz/index.php/calendar/> – informace o vzdělávacích akcích a seminářích v adiktologii nebo zajímavých pro obor adiktologie, které je možno v kalendáři zveřejnit, zasílejte na email: grygarova.marketa@vlada.cz.

■ Informace o celoživotním vzdělávání v oboru adiktologie jsou dostupné na <http://www.adiktolog.cz/>.

■ Reedice projektu „Když musíš, tak musíš“: dvd s 6 dokumentárními filmy o drogách – objednávky zasílejte na email:

grygarova.marketa@vlada.cz.

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

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

• Monitoring médií na drogy-info.cz:

<http://www.drogy-info.cz/index.php/info/monitor>

■ Internetová stránka Evropského monitorovacího centra pro drogy a drogovou závislost: <http://www.emcdda.europa.eu/>.

Český překlad tohoto dokumentu je publikován se svolením Mezinárodního konsorcia pro protidrogovou politiku a je plnou zodpovědností překladatele.

Původní dokument *Modernising Drug Law Enforcement Report 3 Applying harm reduction principles to the policing of retail drug markets* viz

<http://www.drugsandalcohol.ie/19567/>

Zaostřeno na drogy

Vydává ■ Úřad vlády České republiky

nábřeží E. Beneše 4, 118 01 Praha 1

IČO 00006599

Adresa redakce ■ Vladislavova 4, Praha 1, tel. 296 153 222

Odpovědný redaktor ■ Mgr. Lucie Grolmusová

Autor tohoto čísla ■ Alex Stevens

Překlad z angličtiny ■ Mgr. Jiří Bareš

Toto číslo vyšlo 14. 6. 2013. Vychází nejméně 6x ročně.

Evidenční číslo Ministerstva kultury ČR: MK ČR E 14088.

ISSN 1214-1089

Neprodejně. Distribuci zajišťuje vydavatel.

© Úřad vlády České republiky, 2013

Toto číslo Zaostřeno na drogy připravilo Národní monitorovací středisko pro drogy a drogovou závislost.