

Průvodce protidrogovou politikou

Stručný souhrn

Mezinárodní konsorcium pro (proti)drogovou politiku (IDPC) je celosvětová síť nevládních organizací a profesionálních sdružení, které se zabývá problémy, spojenými s výrobou a užíváním nelegálních drog. Konsorcium si klade za cíl podporovat objektivní a otevřenou debatu o efektivitě, směřování a náplni protidrogových politik na národní i mezinárodní úrovni, a podporovat postupy, které jsou podložené důkazy a účinně snižují škody, které s nelegálními drogami souvisejí. Konsorcium příležitostně vydává stručné informativní brožury a knihy, související s problematikou nelegálních drog, distribuuje stejně tematicky zaměřené materiály, vypracované jeho členskými organizacemi, a nabízí konzultační služby politikům, úředníkům a dalším tvůrcům protidrogových politik po celém světě.

Úvod

Všechny vlády dnešního světa stojí před stále složitějšími problémy, způsobenými obchodem s nelegálními drogami a jejich užíváním. Napříč světem si činitelé odpovědní za protidrogovou politiku stále více uvědomují, že tradiční „válka s drogami“ k vymýcení ilegálního obchodu ani k významnému poklesu spotřeby drog nevedla a nevede. Logickým důsledkem tohoto poznání je, že vlády nyní musejí přijímat vyvážené a integrované strategie a programy, které dokáží udržet obchod s drogami co nejomezenější a zároveň budou minimalizovat související negativní dopady – zločinnost, spojenou s drogami, rizika pro veřejné zdraví a sociální dopady na rodiny a společnost.

Nalezení správných strategií a programů pro každou jednotlivou zemi představuje zejména v době krácení veřejných výdajů nelehký a často až zdánlivě neřešitelný úkol. Vlády se však v následujících letech budou muset této věci zodpovědně věnovat, protože se prokázalo, že nové, účinnější postupy protidrogové politiky mají dlouhodobý dopad na celkovou sociální situaci a na ekonomickou produktivitu jednotlivých zemí.

Činitelé, odpovědní za tvorbu protidrogové politiky, se mohou cítit až přehlcení množstvím analýz, výzkumů, možností dalšího postupu, a často také polarizovanou debatou, která se v oblasti protidrogové politiky vede. Navíc je na ně vyvíjen tlak jak ze strany a veřejnosti a médií, očekávajících rychlé výsledky, tak ze strany opozičních politiků, kteří nevynechají jedinou příležitost ke kritice za neúspěch nebo za „měkký postoj k drogám.“ Nádavkem pak obavy z nárůstu zločinnosti a nejistota občanů nezřídka vyústí v podporu „tvrdé linie“ pokusů o řešení problémů, spojených s drogami a s kriminalitou.

Průvodce IDPC protidrogovou politikou předkládá fakta z celého světa spolu s příklady nejlepší praxe a nabízí činitelům, odpovědným za tvorbu národní protidrogové politiky, podrobná doporučení pro formování a implementaci protidrogových politik a programů.

Pokud budete mít zájem o příručku v jejím plném znění, je k dispozici na www.idpc.net.

Kapitola I: Základní principy

Oddíl 1 Průvodce IDPC definuje pět principů efektivní a humánní drogové politiky.

1. **Drogová politika by měla být vytvářena na základně strukturovaného a objektivního zhodnocení priorit a důkazů.** V této politicky citlivé oblasti zdůrazňuje Průvodce důležitost objektivního a nezávislého zhodnocení již zavedených intervencí. Toto hodnocení by se nemělo považovat za měřítko úspěchu počty zatčených a uvězněných, za něž by se mělo naopak považovat to, jak dané postupy a programy snížily zločinnost a zdravotní a sociální problémy, související s drogami. Lidé, odpovědní za tvorbu drogové politiky, pochopitelně nemají v lásce zprávy, které odhalují neúspěchy nebo vyvolávají nepříjemné politické otázky. Pokud se ale chceme poučit ze zkušeností, musíme se snažit lépe pochopit dopad protidrogové politiky v celé její hloubce. Stejně tak důležitý je čas – hodnocení intervencí v příliš krátkém časovém horizontu jejich uplatňování znesnadňuje hodnocení dlouhodobých trendů a dopadů; rychle se měnící prostředí obchodu s drogami a vzorců užívání na druhou stranu zase znamená, že si žádná vláda nemůže dovolit ustrnout na příliš dlouhou dobu s jednou neměnnou strategií.
2. **Veškerá opatření by měla být v souladu s mezinárodními zákony o lidských právech.** Teprve v poslední době začali analytici zkoumat jednotlivé drogové politiky a programy ve smyslu jejich možného konfliktu se základními lidskými právy a svobodami, zakotvenými v Chartě OSN a v následných konvencích a deklaracích, tvořících globální podklad lidských práv. Mezi tyto konflikty se základními lidskými právy patří uplatňování trestu smrti, mimosoudní nebo nepřiměřené tresty za drogovou kriminalitu, neoprávněná narušování soukromí, ale i široce rozšířené odmítání poskytovat uživatelům drog zdravotnické služby, a také mučení či kruté a nelidské tresty ve jménu léčby závislosti. Všechny tyto činnosti, které mají podle těch, kdo je prosazují, kontrolovat drogový problém, jsou v přímém rozporu s mezinárodními závazky vlád podporovat a chránit lidská práva. Sladění protidrogové politiky se závazky na poli lidských práv je klíčovým principem pro tvorbu a revize protidrogové politiky.
3. **Protidrogová politika by se měla soustředit primárně na snižování škodlivosti užíváním drog a drogových trhů, a až sekundárně na omezování rozsahu těchto jevů.** V uplynulém století se jednotlivé státy soustředily takřka výhradně na omezování drogových trhů s využitím trestních prostředků na základě principu odstrašování. Činily tak s vírou, že tím dosáhnou i snížení škodlivých dopadů, jež s drogami souvisejí. Tyto pokusy byly v převážné míře neúspěšné a často škodlivé dopady ještě zhoršily. Například zákon, postihující užívání drog a držení parafernálií (nástrojů pro aplikaci drog), umožnil policii pronásledovat uživatele drog, využívajících zařízení pro výměnu jehel, a tak je odhánět od extrémně potřebné služby zabraňující šíření HIV a hepatitidy; tak policie zvýšila výskyt daných nemocí v této vysoce rizikové populaci. Dostupné důkazy prokazují, že postupy a programy, jež se zaměřují na redukci specifických negativních dopadů, jsou účinnější než snaha vytvořit „společnost bez drog.“ Termínu „harm reduction“ – tedy „snižování škod“ – se často používá v souvislosti s aktivitami na ochranu zdraví typu výměny jehel, protidrogové prevence, léčby a sociálních programů; spadají do něj ale i opatření, určená ke snížení širšího spektra škod, spojených s drogami, a to jak pro jednotlivce, tak pro skupiny obyvatel i celou populaci. Harm reduction je tedy pragmatický koncept, který zdůrazňuje, že celkové omezení obchodu s drogami a jejich užívání není jediným a dokonce ani hlavním cílem protidrogové politiky. Vlády musejí začít tím, že určí, které negativní dopady, spojené s drogami, jsou pro obyvatele nejškodlivější a pak podle toho vytvoří a implementují efektivní drogovou politiku.

4. Protidrogová politika a její jednotlivé aktivity by se neměly soustřeďovat na zavádění trestů pro marginalizované skupiny obyvatel, ale snažit se o jejich opětovné začlenění do společnosti.

„Válka proti drogám“ je přinejmenším zčásti postavena na myšlence, že pokud společnost odsoudí užívání drog a vládní orgány budou vyhledávat a trestat jejich uživatele, další potenciální uživatele to od užívání nelegálních drog odradí. Řada aspektů současných protidrogových strategií je tedy založena na teorii, že společenské vyloučení – od zatýkání a věznění uživatelů drog, přes náhodné testování na drogy a vylučování ze školy či z práce až po zamezování přístupu k sociálním dávkám – od užívání drog odrazuje. Princip odrazování nicméně v praxi vesměs nefunguje. Ještě závažnější ale je, že princip vyloučení se často aplikuje selektivně na již marginalizované sociální skupiny – na chudé, na etnické menšiny nebo na migranty – přičemž se zároveň jiné vládou financované sociální a ekonomické programy se snaží tytéž skupiny do společnosti zapojovat. Taková protidrogová politika tedy může neúmyslně mařit fungování sociálních a ekonomických podpůrných programů. IDPC proto navrhuje, aby byly národní protidrogové strategie založeny na principu začleňování do společnosti a aby měly za cíl maximalizovat sociálně ekonomickou integraci nemajetných a marginalizovaných skupin, ve kterých má užívání drog a obchodování s nimi v současnosti živnou půdu. Je tudíž nezbytné vytvořit hlubší soulad mezi protidrogovými strategiemi a rozvojovými programy.

5. Vlády by měly v rámci diskuze o svých strategiích a jejich provádění budovat otevřené a konstruktivní vztahy s občanskou společností. Kvůli politické přecitlivělosti vnímají lidé, odpovědní za politiku, občanskou společnost jako problém, jemuž je lépe se co možná vyhýbat. Nevládní organizace a zástupci uživatelů či pěstitelů drog přitom představují nedocenitelné zdroje odborných vědomostí díky svým znalostem černého trhu a komunit uživatelů drog. Hlavními zásadami pozitivního zapojení občanské společnosti jsou:

- podpora formulování adekvátní politiky a nastavení priorit na základě praktických rad a objektivních důkazů;
- posílení politické podpory při navrhování a zavádění vhodných strategií;
- zprostředkování efektivní komunikace mezi tvůrci protidrogových politik a klíčovými představiteli občanské společnosti, kteří zajistí zapojení lidí a komunit do plánování intervencí, jež právě na ně budou mít přímý dopad;
- hledání vzájemně výhodného partnerství s organizacemi občanské společnosti, jež by se ujal společné tvorby programů a jejich zavádění, a
- vytváření dynamické sítě občanských organizací, které by se průběžně podílely na tvorbě a zavádění účinných programů

Následující tři kapitoly shrnují fakta, zkušenosti a příklady nejlepších postupů a poskytují doporučení národním vládám pro tvorbu a implementaci účinné a humánní drogové politiky.

Kapitola II: Trestní soudnictví

Klíčovou funkci v boji proti drogovým trhům a drogové trestné činnosti mají orgány činné v trestním řízení a systém trestního soudnictví. IDPC nicméně doporučuje národním vládám, aby úspěch přestaly hodnotit počtem zatčených a odsouzených nebo množstvím zabavených drog, protože tato „výkonnostní“ měřítka nemají žádný vztah ke skutečnému zmenšení problému. Zvolené strategie by se měly více soustředit na zmírnění konkrétních zdravotních, kriminálních a sociálních následků obchodování s drogami a jejich užívání. Tato změna priority bude vyžadovat přehodnocení strategií a taktiky trestního soudnictví. Příklady takových změn jsou např.:

1. **Reforma drogových zákonů**, aby dokázaly lépe rozlišovat mezi jednotlivými hráči, podílejícími se na obchodování s drogami – občasnými uživateli, závislými uživateli, „sociálními“ dealery, „nosiči /drogovými mulami“ a komerčními obchodníky s drogami – a přísně trestat ty, kdo se díky ovládnutí drogových trhů dostávají k mohutnému komerčnímu zisku.
2. **Změna zaměření strategií při prosazování zákona** tak, aby explicitně snižovaly násilí, zavražďování a korupci, spojené s obchodem s drogami, soustředily se především na nejnásilnější a nejbezohlednější skupiny a méně na provinilce z nižších pater drogové scény. Tyto postupy a programy by se měly zavádět v úzké spolupráci se zdravotními a sociálními službami.
3. **Zavádění programů, díky nimž by se menší provinění neřešila v rámci drahých soudních líčení a nekončila by nepodmíněnými tresty**, aby se tak nezahlucoval soudní a vězeňský systém bezvýznamnými drogovými případy – je to drahé a náročné na řízení každého případu – a celkový drogový problém se tím nijak nezmenšuje.
4. **Vytvoření strategií pro zvládnutí drogového problému ve vězeních** jež by kombinovala opatření pro zajištění bezpečnosti, léčby a veřejného zdraví, aby bylo možné zvládnout zvýšenou koncentraci uživatelů drog v už tak přelidněných státních zařízeních.

Kapitola III: Sociální a zdravotní programy

IDPC vybízí k zvýšení investic do programů prevence, léčby a harm reduction / snižování škod. Představují z hlediska nákladů nejefektivnější způsob zmírnění zdravotních a sociálních problémů, spojených s obchodováním s drogami a s jejich užíváním. Celosvětově dostupné vědecké důkazy a řada příkladů nejlepší praxe prokazují, následující skutečnosti, jež mohou sloužit jako užitečné vodítko pro formování protidrogových strategií:

1. **Prevence** Zatímco protidrogová prevence slouží jako jasně upřednostňovaná reakce poté, co se problém objeví, doposud nemáme důkazy, že by užívání drog jakkoli účinně snižovalo všeobecné protidrogové preventivní kampaně. Některé z těchto iniciativ zvýšily povědomí o riziku nebo přispěly k obecnému rozvoji rozhodovacích schopností v cílové populaci, ale nedosáhly svého primárního cíle, jímž je snížení počtu všech uživatelů nebo alespoň snížení počtu nových uživatelů. Dostupná data prokazují, že zřejmě existuje korelace mezi množstvím uživatelů drog v komunitě a sociální soudržností v ní. Jinými slovy: nízké počty uživatelů problémových drog jsou spojeny s „ochrannými faktory“ (rodinná soudržnost, sociálně inkluzivní komunity, ekonomická rovnost, příležitosti ke vzdělání a pracovní příležitosti, atd.). Pochopení, proč jsou některé komunity otevřenější či náchylnější k problémovému užívání drog, napomůže těm, kdo zodpovídají za protidrogovou politiku, minimalizovat rizika implementováním cílených projektů pro socioekonomický rozvoj. Přestože se tento způsob může vládám a místní samosprávě jevit jako nesmírně těžký, je nejúčinnějším způsobem omezení celkového obchodu s drogami a ke snížení počtu uživatelů problémových drog v dlouhodobém horizontu.

2. **Léčba drogové závislosti** Léčba drogové závislosti je založena na principu, že drogová závislost je léčitelná nemoc a nikoliv morální selhání či zločin. Dostupná fakta prokazují, že dobře nastavené a správně prováděné programy mohou vést k významné redukci zdravotních a kriminálních problémů, spojených s drogovými závislostmi. Tato kapitola zdůrazňuje, že vláda musí vytvořit integrované léčebné systémy, které zahrnují mechanismy pro rozpoznání drogově závislých jedinců, dokážou jim nabídnout na výběr celé spektrum léčebných programů a zvládnou jejich reintegraci do zaměstnání, bydlení a společenského života. Tyto systémy by měly být navrženy a zavedeny v partnerství se zdravotnickými organizacemi, programy sociální podpory a s orgány trestního soudnictví.
3. **Harm reduction / snižování škod** Existují důkazy o tom, že zavádění aktivit harm reduction, pomáhá snížit výskyt infekcí typu HIV / AIDS a hepatitidy a počet úmrtí z neúmyslného předávkování. Tyto aktivity sice nesnižují nutně poptávku po drogách (i když někdy ano), vždy ale účinně minimalizují některé zdravotní a sociální dopady drogových závislostí, a proto by měly být široce dostupné v oblastech, kde takové zdravotní následky užívání drog hrozí.

Kapitola IV: Posilování komunit / pospolitosti

Tato kapitola je rozdělena do tří oddílů, které mají za cíl prosazovat principy sociálního začlenění a rozvoje:

1. **Omezení násilí, spojeného s drogovým trhem** Tento oddíl ukazuje různé příklady osvědčených postupů / dobré praxe a dochází k závěru, že strategie prosazování práva by měly být plánovány a zaváděny až po pochopení struktury a dynamiky trhu s ilegálními drogami. Hlavní úsilí by mělo být věnováno omezení násilí, spojeného s drogovým trhem, ne omezení trhu samotného, a na snížení ekonomické nerovnosti v oblastech, které jí jsou postiženy nejhůř.
2. **Podpora alternativních možností obživy / zemědělství** Po zhodnocení dostupných dat IDPC shledalo, že ničení plodin, sloužících k výrobě drog, je nákladné a má mimořádně negativní dopad na nemajetné a marginalizované rolníky v produkčních zemích. Projekty alternativních možností obživy / zemědělství, které by byly správně načasované a zahrnovaly by komplexní strategii rozvoje, navrženou pro zlepšení všeobecné kvality života rolníků, by mohly úspěšně omezit pěstování plodin, určených pro trh s nelegálními drogami.
3. **Ochrana práv původních obyvatel** Tento poslední oddíl Průvodce se zaměřuje na porušování práv původních obyvatel (Indiánů v Severní a Jižní Americe, apod.) ve jménu kontroly obchodu s drogami. IDPC navrhuje takovou protidrogovou politiku, která by tato práva respektovala, a nabízí tvůrcům protidrogových politik k posouzení řadu důkazů o tom, že takový přístup nevede ke zvyšování výroby ani užívání drog.

Tento Průvodce byl vydán v roce 2009 a je výsledkem společného výzkumu a vzájemných konzultací naší celosvětové sítě odborníků. Bude pravidelně aktualizován, aby reflektoval nejnovější zjištění a příklady nejlepších postupů v oblasti protidrogové politiky.

Pokud budete chtít další informace o Průvodci protidrogovou politikou nebo o protidrogové politice jako takové, navštivte, prosím, naše webové stránky (www.idpc.net) nebo kontaktujte sekretariát IDPC (contact@idpc.net).

Úplná verze tohoto Průvodce je dostupná na webových stránkách IDPC, a to v

- angličtině: <http://www.idpc.net/publications/idpc-drug-policy-guide-version-1>
- francouzštině: <http://www.idpc.net/fr/publications/idpc-guide-fr>
- italštině: <http://www.idpc.net/it/publications/idpc-guide-it>
- portugalštině: <http://www.idpc.net/pt-br/publications/idpc-guide-portuguese>
- španělštině: <http://www.idpc.net/es/publications/guia-sobre-politicas-de-drogas-idpc>
- ruštině: <http://www.idpc.net/ru/publications/idpc-drug-policy-guide-russian>

Průvodce protidrogovou politikou

V roce 2010 česky vydalo jako účelovou publikaci Sdružení SCAN ve spolupráci s Centrem adiktologie Psychiatrické kliniky 1. lékařské fakulty a Všeobecné fakultní nemocnice Univerzity Karlovy v Praze, s ResAd, s.r.o., a s Magistrátem hlavního města Prahy.

Sdružení SCAN, Hanáková 710, 666 03 Tišnov (www.scan-os.cz).

© International Drug Policy Consortium 2009

© Překlad: Mgr. David Záleský 2010

Odborná a jazyková redakce: MUDr. Tomáš Zábranský, Ph.D.

ISBN: 978-80-86620-21-3