

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Na cestě k razantnější evropské reakci vůči drogám

COM(2011) 689 final

(2012/C 229/16)

Zpravodaj: **pan Ákos TOPOLÁNSZKY**

Dne 25. října 2011 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Na cestě k razantnější evropské reakci vůči drogám

COM(2011) 689 final.

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 18. dubna 2012.

Na 481. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 23. a 24. května 2012 (jednání dne 24. května 2012), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 118 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 2 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV)

1.1 vítá obsah sdělení Komise a souhlasí s tím, že v zájmu silnější Evropy je zapotřebí razantnějších akcí a že opatření k ovlivňování poptávky po drogách a jejich nabídky musejí být vyvážená;

1.2 je právě proto zklamán, že sdělení představuje ve srovnání s předchozím přístupem, jenž byl vyvážený a založený na konsenzu, krok zpět, poněvadž klade převážný důraz na opatření ke snižování nabídky drog;

1.3 myslí si, že zde regulatorní a trestněprávní přístup nestačí, a naléhavě žádá, aby byla na základě důkladného vyhodnocení současné protidrogové strategie, jejíž platnost brzy vyprší, vypracována nová celounijní protidrogová strategie;

1.4 vyjadřuje znepokojení nad změnami v prioritách politiky financování a i v tomto ohledu důrazně vyzývá k návratu k vyváženému přístupu;

1.5 podporuje další harmonizaci vnitrostátních opatření zaměřených na boj proti obchodu s drogami a doporučuje, aby se proces harmonizace trestního práva EU rozšířil na různé formy činů spojených s drogami;

1.6 doporučuje, aby se u opatření na snižování nabídky vypracoval a používal nezávislý a vědecky podložený hodnotící systém a aby se na plnění těchto úkolů vyčlenily dostatečné prostředky;

1.7 souhlasí s plánovanými opatřeními pro konfiskaci a vyhledávání výnosů z trestné činnosti a doporučuje, aby se zabavené výnosy z trestné činnosti alespoň částečně využívaly na podporu do velké míry podfinancované oblasti snižování poptávky;

1.8 zdůrazňuje, že ani v případě nových nebezpečných drog právní předpis nestačí a že se předpisy musí v každém případě provádět v rámci integrované a globální intervenční politiky. Jejich účinnost je zapotřebí neustále monitorovat a vyhodnocovat;

1.9 má za to, že část sdělení věnovaná snižování poptávky je příliš obecná a má nepřiměřený rozsah, a doporučuje, aby Komise iniciovala vypracování takových institucionálních mechanismů, jež by zajistily, že se budou úspěšně realizovat politické iniciativy opřené o vědecké důkazy;

1.10 je pevně přesvědčen, že ve střednědobém horizontu je nutné vyvinout komplexní a koordinovanou politiku v oblasti závislosti na všech psychoaktivních látkách („legálních“ i „nelegálních“), aby tak doposud oddělené politiky navzájem nerušily svoje účinky;

1.11 podporuje činnost evropského Fóra občanské společnosti pro otázky drog a doporučuje, aby se na úrovni EU i na úrovni členských států více zohledňovaly odborné poznatky tohoto subjektu.

2. Obecné připomínky

2.1 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) vítá sdělení Evropské komise s názvem *Na cestě k razantnější evropské reakci vůči drogám* ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2011) 689 final.

2.2 Souhlasí se závěrem uvedeným v tomto dokumentu, tedy že po přijetí Lisabonské smlouvy „je třeba, aby evropská reakce proti drogám byla razantní a rozhodná a aby řešila jak poptávku po drogách, tak jejich nabídku“. Vítá odhodlání Komise dát protidrogové politice EU nový impuls a souhlasí s tím, že „opatření EU by se měla zaměřit na ty oblasti, kde přinesou více přidané hodnoty“.

2.3 EHSV je však zároveň zklamán, že sdělení představuje ve srovnání s předchozím přístupem, jenž byl vyvážený a založený na konsenzu a jenž se ve stejné míře soustředil na snižování nabídky i poptávky, krok zpět. Sdělení klade převážný důraz na právní nástroje ke snižování nabídky drog, zatímco v otázkách snižování poptávky si klade pouze velmi neurčité cíle.

2.4 Výbor vyjadřuje politování nad tím, že se zdá, že dokument Komise opomíjí lidskoprávní a širší sociálněpolitické aspekty související s užíváním drog. V dokumentu se naopak klade důraz na regulační a trestněprávní nástroje, které jsou zřídka kdy předmětem vědeckých hodnotících postupů, avšak jejichž účinnost je podle dostupných údajů sporná, a které ani nejsou obzvláště nákladově efektivní ⁽²⁾.

2.5 EHSV je přesvědčen, že opatření na snižování nabídky by měla být součástí strategického systému a že pouze jako taková mají svůj smysl. Je třeba se vyhnout nepřiměřenému zdůrazňování trestněprávních opatření, protože ta by měla být pouze opatřením poslední možnosti (*ultima ratio*). Tuto politiku tudíž nesmí charakterizovat případný odklon od preventivních opatření na podporu komplexního přístupu využívajícího řady nástrojů ve prospěch zjednodušujícího a trestajícího přístupu s malým ohledem na lidská práva, jaký převládá na mnoha místech světa.

2.6 EHSV je přesvědčen, že co se týče protidrogové politiky EU, musí se na základě vyhodnocení stávající strategie vypracovat, rozsáhle prodiskutovat a přijmout nová strategie, která by byla založena na konsenzu a vyjadřovala by sdílený závazek členských států, že se budou podílet na dosavadní strategické reflexi, akčních programech a finančních politikách (tzv. *best mix of policies*), jež se doposud uplatňovaly a jež charakterizovala rovnováha a důraz na základní hodnoty Lisabonské strategie.

2.7 V souladu se základní zásadou, podle níž stát nesmí způsobovat škody a rizika, které by byly vyšší než ty, před nimiž má chránit, je třeba zavést takový rozhodovací mechanismus, jenž by umožňoval okamžitou změnu dané politiky, pokud by nezávislé hodnocení prokázalo její negativní výsledky.

3. Financování

3.1 EHSV je znepokojen tím, jak se mění a ztenčují finanční priority Komise. Současný program *Zdraví pro růst*, který Komise

vyhlásila v rámci třetího víceletého finančního plánu na období 2014–2020, se problematikou drog a snižováním poptávky po drogách nezabývá. Nezmiňuje se ani o finančních prostředcích nutných ke snižování poptávky v souladu s cíli protidrogové strategie a souvisejícího akčního programu EU.

3.2 Stejná změna zasáhla priority financování návrhu Komise týkajícího se programů *Spravedlnost* a *Práva a občanství*, poněvadž dotace přidělené na řešení problému s drogami budou klást důraz především na aspekty týkající se prevence kriminality. EHSV důrazně žádá Komisi, aby změnila svou finanční politiku v souladu s potřebami vyváženého strategického přístupu.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Zneužívání drog a obchod s drogami

4.1.1 Co se týká boje proti obchodu s drogami, sdělení zdůrazňuje fenomén neustálého vývoje trhu s nelegálními drogami a to, že se objevují inovativní metody a vyspělé technologie pašování. Komise trvá na tom, že k tomu, aby bylo možné účinně bojovat proti těmto negativním jevům, je nutné zlepšit koordinaci mezi iniciativami proti obchodu s drogami.

4.1.2 V dokumentu se zdůrazňuje, že vstup Lisabonské smlouvy ⁽³⁾ v platnost umožňuje posílit právní a politické nástroje boje proti obchodu s drogami. Nicméně se v něm uvádí, že určité právní nástroje ⁽⁴⁾ nevedly téměř k žádnému sladení vnitrostátních opatření v oblasti boje proti nedovolenému obchodu s drogami ani dostatečně nepřispěly k usnadnění justiční spolupráce ve věcech týkajících se nedovoleného obchodu s drogami ⁽⁵⁾.

4.1.3 Komise ve sdělení v tomto ohledu doporučuje nové právní nástroje, díky nimž hodlá zaprvé stanovit společná minimální pravidla pro boj proti hlavním sítím přeshraničního obchodu s drogami tím, že prozkoumá minimální společné přitěžující a polehčující okolnosti, zadruhé si přeje zdokonalit definice trestných činů a sankcí a zatřetí chce pro členské státy zavést přísnější požadavky na předkládání zpráv.

4.1.4 EHSV v podstatě se závěry uvedenými v dokumentu souhlasí, zdůrazňuje však zároveň, že tyto snahy mohou být úspěšné pouze tehdy, pokud bude v souvislosti s opatřeními zaměřenými na snižování nabídky k dispozici nástroj k měření výsledků a také podložené ukazatele. Naléhavě proto požaduje,

⁽²⁾ Trestněprávní nástroje dnes ve většině zemí postihují převážně uživatele drog, obchodníky s drogami zasahují jen minimálně.

⁽³⁾ Ustanovení čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁽⁴⁾ Např. rámcové rozhodnutí Rady 2004/757/SVV ze dne 25. října 2004, kterým se stanoví minimální ustanovení týkající se znaků skutkových podstat trestných činů a sankcí v oblasti nedovoleného obchodu s drogami, Úř. věst. L 335, 11.11.2004, s. 8–11.

⁽⁵⁾ COM(2011) 689 final.

aby byly okamžitě vypracovány hodnotící a monitorovací mechanismy, jež by dokázaly měřit skutečnou účinnost i nákladovou efektivitu těchto opatření. Podporuje práci, která již byla na vývoji vhodných ukazatelů zahájena ⁽⁶⁾.

4.1.5 EHSV zdůrazňuje, že prostředků, které jsou k dispozici pro hodnocení nástrojů týkajících se opatření v oblasti snižování nabídky, je nepřiměřeně málo v poměru k závažnosti jejich dopadu na základní práva uživatelů drog, kteří sami o sobě z právního hlediska nikomu nezpůsobují újmu ani nejednají se zjištěným cílem.

4.1.6 EHSV v duchu příslušného sdělení Evropské komise týkajícího se této otázky ⁽⁷⁾ doporučuje, aby se harmonizace politiky EU v trestněprávních věcech vztahovala i na takové činy, u nichž jsou odlišnosti mezi trestněprávními postupy (normy, tresty, trestní řízení, výjimky) v jednotlivých členských státech tak veliké, že to nepochybně poškozuje lidská práva a právní jistotu. Podle názoru EHSV tomu tak v současnosti v případech zneužívání drog je ⁽⁸⁾.

4.1.7 EHSV připomíná, že harmonizace minimálních trestů, kterou EU plánuje, nesmí vést k tomu, že se zvýší maximální tresty v jednotlivých členských státech. Současně upozorňuje na to, že politika, která se soustředí na snižování nabídky, může vysílat signál o bezmoci politických činitelů, a proto je naprosto nezbytné nalézt rovnováhu mezi hrozbou trestněprávních sankcí a nezbytnými opatřeními v oblasti léčby a podpory.

4.1.8 EHSV soudí, že namísto sledování přístupu zaměřeného výlučně na boj proti obchodování s drogami je nutné přepracovat trestněprávní strategie tak, aby omezovaly sociální a zdravotní dopady spojené s obchodováním s drogami a kladly důraz na bezpečí jednotlivců i celé společnosti.

4.2 Prekursory drog

4.2.1 EHSV souhlasí s hodnocením situace uvedeným v této kapitole a také s tím, že každé stávající či plánované opatření musí zajišťovat účinnou kontrolu týkající se zneužívání precursorů drog a současně nenarušovat legální obchod s těmito látkami.

⁽⁶⁾ První evropská konference o ukazatelích snižování nabídky drog. Společná iniciativa zaměřená na vypracování udržitelných alternativ v oblasti monitorování trhu s drogami, kriminality a opatření ke snižování nabídky. Evropská komise, 20.–22.10.2010.

⁽⁷⁾ COM(2011) 573 final.

⁽⁸⁾ Tytéž činy (například předání malého množství mezi uživateli) mohou v některých zemích znamenat trest odnětí svobody v délce dvou až pěti let, zatímco v jiných vedou k využití prostředků celostátní či místní politiky podpory (vytváření pracovních míst, podpora bydlení, sociální podpora atd.).

4.2.2 EHSV souhlasí s tím, že je v tomto ohledu zapotřebí zintenzivnit mezinárodní spolupráci, třebaže existují výrazné odlišnosti, pokud jde o přístup k údajům, jejich kvalitu i připravenost je poskytovat, především co se týče dotčených třetích zemí.

4.3 Konfiskace a vyhledávání majetku pocházejícího z trestné činnosti

4.3.1 EHSV podporuje záměr Komise v této oblasti a má za to, že legislativní nástroje, jež jsou zde uvedeny, jsou k řešení daných problémů přiměřené a vhodné. Lituje proto, že tyto nástroje z nejrůznějších důvodů neprokázaly svou účinnost.

4.3.2 Z tohoto důvodu podporuje vypracování nových a přísnějších právních aktů a rozšíření celounijní legislativní harmonizace na tuto oblast.

4.3.3 EHSV doporučuje, aby se alespoň část konfiskovaného majetku věnovala na podporu opatření zaměřených na snižování poptávky, která tradičně trpí podfinancováním, avšak která zůstává neúčinnějším prostředkem boje proti užívání drog a řešení jeho společenských následků.

4.4 Nové psychoaktivní látky

4.4.1 EHSV vyjadřuje zásadní souhlas s tím, co Komise v této oblasti ve sdělení konstatuje. Komise má za to, že obecné právní předpisy splní očekávání veřejnosti i úřadů, pokud jde o to, aby se nové látky rychle dostaly pod kontrolu. Pokud se však skutečně nevyhodnotí rizika, která mohou tyto jednotlivé látky představovat, může dojít k poškození legitimních terapeutických i průmyslových zájmů. EHSV by stejně tak rád poznamenal, že současná metodika hodnocení rizika neodráží víceoborový přístup, ale vychází v první řadě z chemických a policejních analýz.

4.4.2 EHSV zdůrazňuje, že v případě nových nebezpečných drog ani právní předpis nestačí a že se předpisy musí v každém případě provádět v rámci integrované a globální intervenční politiky a jejich dopady je zapotřebí neustále monitorovat a vyhodnocovat. Mohou totiž mít nežádoucí účinky – uživatelé mohou mít tendenci přeorientovat se na nové látky, dále jde o riziko kriminalizace, růstu cen na nelegálním trhu, automatického zákazu či kontrol látek, které mohou být užitečné, ukrytí uživatelů a další rizika, jež s sebou nelegální obchod nese, atd. EHSV lituje, že navrhované legislativní nástroje neberou tato hlediska v úvahu.

4.4.3 EHSV považuje za důležité, aby političtí činitelé vedle sestavení seznamu rovněž navrhli opatření, která by byla zaměřená na zdravotní a sociální dopady užívání psychoaktivních látek, případně aby se snažili najít takovou alternativní regulaci, která by přímo nekriminalizovala uživatele. Zdůrazňuje, že za tímto účelem je zapotřebí odstranit nedostatky ve sběru údajů, vylepšit interaktivitu toku informací, zorganizovat celoživotní učení pracovníků v této oblasti, zajistit spolehlivé

informace založené na nejmodernějších metodách a technologiích, vypracovat předpisy a kontroly na ochranu uživatelů a vyvinout a realizovat odpovídající léčebné a podpůrné služby.

4.4.4 EHSV vyzdvihuje mimo jiné problém, že reakce, která spočívá v právních předpisech týkajících se nových látek, i nadále přehlíží – v daném případě mnohem vážnější – problémy se „starými“ psychoaktivními látkami, jež kontrolovány nejsou (alkohol, nikotin, některé průmyslové halucinogeny atd.).

4.5 Snižování poptávky

4.5.1 EHSV je zklamán návrhy Komise v otázkách snižování poptávky, poněvadž ve vztahu k jádru věci obsahují pouze obecná konstatování. Doporučuje Komisi, aby dále pracovala na strategickém přístupu, jenž by mohl představovat kvantitativní i kvalitativní pokrok směrem k zajištění základních práv na léčbu.

4.5.2 Je proto důležité, aby se Komise nesnažila pouze o vypracování kvalitních norem, ale přispěla k tomu, aby byly v členských státech zavedeny takové politiky financování, které odrážejí vyvážený přístup.

4.5.3 V celé Evropě by mělo být zajištěno pokrytí širokou škálou služeb podložených vědeckými poznatky, jež budou zacílené na snižování poškození zdraví (HIV/AIDS, hepatitida a předávkování), a jejich přístupnost, dosažitelnost a dostupnost pro osoby, které mají problémy související s drogami. Tyto služby zahrnují detoxifikaci, rezidenční, ambulantní a komunitní péči, rehabilitaci, opětovné začlenění, substituční léčbu a služby související s výměnou jehel. Programy by měly být na stejném základě poskytovány ve vězeňských zařízeních a také menšinové populaci a osobám, jimž hrozí diskriminace.

4.5.4 EHSV má za to, že protidrogové politiky na evropské úrovni a na úrovni jednotlivých členských států by měly upřednostnit poskytování služeb v oblasti zdraví a léčby osobám v nouzi před kriminalizací a trestáním osob vystavených problémům souvisejícím s drogami.

4.5.5 EHSV upozorňuje na to, že Evropská unie v současnosti nemá k dispozici žádný prostředek, jímž by mohla upozornit či postihnout ty členské státy, které nezajišťují možnost využít léčebných služeb, jejichž účinnost byla vědecky dokázána, a které tím porušují lidská práva.

4.5.6 EHSV tedy vybízí Komisi k tomu, aby se zasazovala jednak o zavedení takových institucionálních mechanismů, jež by zaručovaly, že se ve všech členských státech budou skutečně realizovat vědecky prokázané kroky, jednak o to, aby mechanismy financování, které budou jejich realizaci napomáhat, fungovaly vyváženým a kontrolovaným způsobem.

4.6 Mezinárodní spolupráce

4.6.1 EHSV souhlasí s dialogem se zeměmi produkce a tranzitu i s politikou podpory a technické pomoci, a doporučuje jejich zintenzivnění.

4.6.2 Podporuje záměr, aby EU posílila svou angažovanost v sousedních zemích, se strategickými partnery a podél drogových tras do EU na základě vyváženého a komplexního přístupu a za plného dodržování lidských práv.

4.6.3 EHSV si velmi váží výsledků, jež od svého vzniku přináší Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost, pokud jde o monitorování drogové situace, zvyšování kvality a disciplíny u předávání údajů i přípravu společných strategických přístupů v této oblasti.

4.6.4 EHSV vyzývá Komisi, aby připravila hodnocení situace, co se týče sociálních změn v důsledku přetrvávající hospodářské krize, a aby v ní věnovala zvláštní pozornost vzorcům týkajícím se užívání drog a obchodu s drogami.

4.6.5 Ačkoli EHSV uznává význam i přínos tří úmluv OSN o drogách⁽⁹⁾, přece jen považuje za důležité vyzdvihnout, že navzdory svým deklarovaným cílům nedosáhly toho, aby byl ve většině zemí světa a v části Evropy zajištěn legální, přiměřený a spravedlivý přístup k některým drogám. Nejenže se objem nelegální výroby a užívání drog nesnížily, ale dokonce se podstatně zvýšily. Současný systém zároveň vždy neumožňuje zaručit vědecky podložená opatření ve prospěch zdraví a blahobytu.

4.6.6 EHSV právě z tohoto důvodu doporučuje, aby se Evropská unie na základě konsenzu členských států a s ohledem na lidská práva a vědecké důkazy ujala úlohy kriticky smýšlejícího strážce úmluv OSN o omamných látkách a jejich provádění. Pokud to EU bude považovat za nezbytné, mohla by zaujmout postoj ve prospěch modernizace úmluv.

4.6.7 EHSV též těší činnost evropského Fóra občanské společnosti pro otázky drog a podporuje ji. Vyzývá k tomu, aby se při rozhodování na úrovni EU států více zohledňovaly odborné poznatky tohoto subjektu. EHSV by ocenil, kdyby dostal možnost účastnit se činnosti tohoto fóra jako pozorovatel.

⁽⁹⁾ Jednotná úmluva o omamných látkách z roku 1961 ve znění protokolu z roku 1972, Úmluva o psychotropních látkách z roku 1971 a Úmluva proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami z roku 1988.

5. Výhled do budoucna

5.1 V souladu s čl. 11 odstavci 3 a 4 Lisabonské smlouvy EHSV doporučuje Komisi i členským státům, aby upevnily aktivní sociální dialog a v zájmu participativní demokracie intenzivně zapojily do procesu strategického plánování profesní sdružení a v co nejvyšší míře i organizace spotřebitelů. Koordináční činnost veřejnoprávních orgánů by tak bezprostředně podléhala posouzení občanskou společností a odborníky.

5.2 EHSV se domnívá, že je nutné plánování ve dvou směrech. V první řadě je třeba vytvořit v globálním měřítku v rámci posílené spolupráce synergie mezi harmonizovanými přístupy na úrovni EU. Poté je zapotřebí místní přístup, aby mohly vznikat takové evropské politiky, které nebudou abstraktní, ale budou vycházet ze skutečných potřeb místních společenství a budou se moci spolehnout na jejich součinnost.

5.3 EHSV je pevně přesvědčen, že ve střednědobém horizontu je nutné vyvinout komplexní a koordinovanou politiku

v oblasti závislostí na všech psychoaktivních látkách („legálních“ i „nelegálních“). V současnosti jsou totiž jednotlivé politiky z politických a právních důvodů uměle oddělené, využívají radikálně odlišné nástroje a vyvolávají účinky, které mají spíše tendenci se navzájem rušit, než aby se posilovaly. Zároveň je diskutabilní velmi různorodý vztah mezi těmito politikami a donucovací pravomocí, jež je výlučně v rukou státu.

5.4 EHSV doporučuje, aby Komise připravila podmínky pro zajištění přístupu k řízenému medicínskému využití lékařského konopí a k celé řadě postupů substituční léčby.

5.5 EHSV se staví kriticky k tomu, jak se na úrovni Unie řeší alkoholismus jako všeobecný problém, jenž společnost poškozují nejvíce. Odkazuje v tomto ohledu na svá předchozí stanoviska ⁽¹⁰⁾ a žádá Komisi, aby v této otázce podnikla rozhodné kroky.

V Bruselu dne 24. května 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Úř. věst. C 175, 27.7.2007, s. 78–84.
Úř. věst. C 318, 23.12.2009, s. 10–14.