

EDITORIAL ANEB Z ČECH AŽ NA KONEC SVĚTA

Měl jsem psát editorial o našem předsednictví v Horizontální pracovní skupině pro drogy (dále HDG) při Radě Evropské unie v Bruselu, ale kolega Josef Radimecký mi v editoriale předchozího čísla Adiktologie vzal trochu vítr z plachet – napsal podstatné o podstatném, a napsal to dobře. Přesto si myslím, že půlrok našeho vedení evropské drogové agendy byl natolik důležitý, že neuškodí se k němu vracet z různých pohledů a na různých platformách, včetně tohoto časopisu. Pokusím se neopakovat již napsané a zájemce o oficiální zprávu o CZ PRES v HDG odkazují na internetové stránky Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky.¹

● ČEMU JSME VLASTNĚ PŘEDSEDALI

Evropská unie je složitý fenomén. To, co vidíme v Bruselu, jsou budovy tří klíčových institucí, což je Evropský parlament, Evropská komise (jakási vláda s ministerstvy – generálními direktoráty) a konečně Rada Evropské unie, spíše politický orgán reprezentující vlády členských zemí EU.

Rotující předsednictví se týká jenom Rady. „Nejvyšší“ Evropská rada je tvořena představiteli států nebo vlád, vedle toho existují rady složené z resortních ministrů. Horizontální pracovní skupina pro drogy (HDG) je jakousi „malou radou“ pro záležitosti nezákonných drog; zasedá v ní 27 národních delegátů, kteří mají v členských zemích postavení národních (proti)drogových koordinátorů nebo obdobnou funkci. Vedle předsedy má místo zástupce Generálního sekretariátu Rady EU, zkratkou GSC² a proti předsedovi sedí zástupce Evropské komise (EK)³. Rada EU (a menší a „malé“ rady včetně HDG) řeší záležitosti spadající do kompetence členských zemí a musí se na všem shodnout jednomyslně, což není snadné, ale bez EK ve skutečnosti nic nejde. My jsme naštěstí s EK vycházeli dobře, ale nemusí to tak být vždy.⁴

1/ Viz: <http://rvkpp.vlada.cz>.

2/ GSC zajišťuje organizační a administrativní podporu činnosti Rady; při rotujícím předsednictví je zároveň strážcem pravidel a nezbytné kontinuity.

3/ EK je obrovský úřad s enormním administrativním a expertním zázemím, pravomocemi, vlivem a rozpočtem.

4/ Velkou oporu jsme rovněž měli v lidech z Evropského monitorovacího centra pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA), kteří k nám přistupovali jako vstřícní kolegové-odborníci.

Čeho vlastně může v HDG předsednická země dosáhnout? Část agendy se dědí nebo je prostě daná, ale předsedající země si stanoví svoje priority (obvykle pod záminkou, že rozpracovávají nějaký bod Akčního plánu EU) a uplatňuje je prostřednictvím tematických debat nebo návrhů různých dokumentů, které pak přijímá některá Rada EU. O našich prioritách (tj. migrace, integrace a drogy; amfetaminy včetně metamfetaminu; indikátory v oblasti snižování nabídky drog; kvalita a hodnocení drogových služeb) i o tom, jak jsme s nimi uspěli, psal už Josef Radimecký v předchozím čísle Adiktologie; tady uvádím jen některé závěry.

A co může předseda? Navrhuje program jednání a určuje jeho časování, tempo, styl, průběh, výstupy ... Jak se ukázalo, není to málo a lze toho využít. Zabíral i humor, v EU nezvyklý, a nejvíc snad image mezi úředníky ojedinelého odborníka s akademickým zázemím. K tomu nemalou měrou přispěli i další dva kolegové z fakulty⁵, PhDr. Josef Radimecký, MSc., Ph.D., a MUDr. Tomáš Zábranský, Ph.D., kteří jako experti české delegace s plným nasazením pomáhali předsednictví celý půlrok. Tři chlapíci z univerzity, kteří mají dohromady 10 akademických titulů, řídí drogovou politiku EU – to úředníkům, diplomatům i jiným eurobytoštem připadalo docela sexy.

● MLUVÍM JMÉNEM EVROPSKÉ UNIE

Český psychiatr, psychoterapeut a euroskeptik se nejen na půl roku stal drogovým koordinátorem Evropské unie, ale za EU dokonce vyjednával a hovořil na půdě OSN.

Nejdůležitějším a nejobtížnějším úkolem českého předsednictví v HDG byla koordinace a prezentace jednotného postoje členských zemí EU na 52. zasedání Komise OSN pro narkotika (CND) v březnu 2009 ve Vídni. CND sice zasedá každoročně, ale tentokrát šlo o zcela mimořádnou událost, která měla po deseti letech zhodnotit plány přijaté na mimořádném zasedání Valného shromáždění OSN o drogách, které se konalo v r. 1998 v New Yorku (UNGASS 1998), a stanovit obsah a směr drogové politiky světového společenství na další léta. Běžnému zasedání CND předcházelo setkání „na vysoké úrovni“ (za účasti mnoha minis-

5/ Konkrétně z Centra adiktologie na 1. LF UK v Praze.

trů, několika premiérů, jednoho prezidenta a jedné královny), které přijalo Politickou deklaraci a Akční plán. Příprava těchto dokumentů začala už v listopadu 2008 a protáhla se takřka do posledních chvil před slavnostním zasedáním.

Naši diplomaté ze Stálé mise ČR při orgánech OSN ve Vídni žádali z Prahy odbornou pomoc, takže se ve Vídni střídali kolegové Radimecký a Záborský a nakonec i já. Účastnili jsme se koordinačních schůzek národních delegací zemí EU (celkem jich bylo 80 a mně se při nich hodila moje erudice ve skupinové psychoterapii), vystupovali na plénu, kde se obtížně rodil text Politické deklarace a Akčního plánu, vedli jsme bilaterální jednání, podávali zprávy a vyjednávali další mandát a strategii na HDG v Bruselu, kam přijížděl ze Stálé mise ČR ve Vídni i rada Havlík, rozesílali informace, psali návrhy, vymáhali stanoviska, zkrátka jsme se velmi angažovali. Vysloužili jsme si respekt a renomé aktivního, kompetentního a odborně zdatného předsednictví (jaké tam prý ještě nebylo), všichni nás oceňovali za to, že jsme pro jednotný postoj členských zemí EU a pro průnik principů drogové politiky EU do dokumentů OSN udělali snad všechno, co bylo možné – ale výsledek nebyl příliš uspokojivý. Velké nasazení, obrovský výdej energie, a přitom jen mírný pokrok proti UNGASS 1998 a skromný úspěch EU. Zpětně si kladu otázku, zda by výsledek nebyl podobný, kdybychom kromě formální koordinace nedělali nic.

● DROGOVÁ POLITIKA EU NA SVĚTOVÉ SCÉNĚ – SKROMNÝ ÚSPĚCH, MÍRNÝ POKROK

Jako ilustraci „skromného úspěchu a mírného pokroku“ uvádím několik principů drogové politiky EU, které tvořily východiska pro vyjednávání ve Vídni. Jak to s nimi dopadlo?

● Drogová politika má být vyvážená⁶ a komplexní

EU představila tento přístup jako prokazatelně úspěšný. Je pozoruhodné, že při jeho obhajobě narazila na protiargumenty dvou velmocí: USA prohlašovaly, že tento přístup pro ně znamená krok zpět, protože chtějí napříště věnovat větší pozornost straně poptávky; Rusko tvrdilo, že jeho prioritou jsou rázná opatření ke snižování nabídky a dostupnosti drog, „vyváženost“ je politicky nepřijatelná a občané Ruska by ji hodnotili jako slabost v boji proti drogám a ústupek narkomafiím. Nakonec se tento výraz v Politické deklaraci sice objevuje (jde o „mantru“ UNGASS 1998, což nebylo možné opomenout); o tom, jak je vážně míněn, svědčí Akční plán (příloha Politické deklarace), kde je represi věnováno

6/ Rozumí se tím vyváženost opatření na straně nabídky drog (represe) a na straně poptávky po drogách (prevence v nejširším slova smyslu), tj. nikoliv jednostranný důraz na „válku proti drogám“, kterou už UNGASS 1998 vyhlásil za „skončenou, protože nikdy vlastně nezačala“.

2,5× více stran a 4× více úkolů než prevenci (primární, sekundární a terciární dohromady).⁷

● Harm reduction a jeho principy jsou neodmyslitelnou složkou efektivních drogových politik

EU zdůrazňovala při vyjednávání důležitost „harm reduction“ v komplexu opatření ke snižování poptávky po drogách i rizika šíření HIV/AIDS, argumentovala jeho účinností, nakonec však Politická deklarace tento termín neobsahuje a nahrazuje ho novým termínem „podpůrné služby“. K tomu se ještě vrátím v následujícím oddílu.

● Drogová politika musí být postavena na kvalitních informacích a vědecky podložených opatřeních

EU prosazovala zásadu, že bez kvalitních dat není možné náležitě porozumět tomu, jaká situace vlastně je, a bez toho není šance dělat úspěšná, přiměřená a vědecky podložená rozhodnutí. Tohle sice všichni více méně uznávají, ale evropský důraz na monitorování, hodnocení a výzkum pokládají částečně za luxus, částečně za riziko. V pozadí se vznášejí nepříjemný fakt, že jako celek je drogová politika světového společenství navzdory obrovským výdajům daleko méně úspěšná, než UNGASS 1998 předpokládal – a k této konfrontaci se CND 2009 stavěla velmi vyhyčebavě. Nakonec i Politická deklarace je v otázkách sběru dat a evaluace dosti skromná.

A takhle to bylo se vším – počínaje kritickým hodnocením UNGASS 1998 a činnosti odborných orgánů OSN v drogové oblasti (což se nakonec nějak politicky korektně zpacalo) a konče tématem alternativního rozvoje v zemích, kde se pěstuje opiový mák a koka, tématem pro Českou republiku velmi okrajovým, ale hýbajícím drogovou politikou mezinárodního společenství. Také k němu se ještě vrátím.

● HARM REDUCTION IS HARM PRODUCTION

Dostal koncept harm reduction – a drogová politika EU jako taková – ve Vídni na frak? Toto přesvědčení jsem zaznamenal o několik měsíců později, když jsme vyjednávali se zeměmi Latinské Ameriky a Karibiku (LAC) o jiné, méně důležité, ale nikoliv nepodstatné, politické deklaraci, která měla být přijata na „drogovém summitu“ EU-LAC v Quitu. Ani tam se nám termín harm reduction nepodařilo prosadit a skončili jsme u odkazu na jednu z deklarací předchozích⁸, kde obsažen byl.

Jednou z příčin byla vnitřní nejednota EU. Zástupci 27 členských států EU se na koordinačních schůzkách ve Vídni navzdory úsilí českého předsednictví neshodli na

7/ Je to podstatně větší nerovnováha, než vykazuje Akční plán EU, i když i tam se projevuje.

8/ Dosti ceremoniální mechanismus EU-LAC produkuje každý rok jednu.

tom, zda se má termín prosazovat navenek, nebo ne. Bylo předem zřejmé, že uplatnění termínu v textu Politické deklarace asi narazí na nesouhlas USA a Ruska. „Politický mandát“ vyjednaný na HDG v Bruselu proto stanovil, že prioritou je obsah pojmu, nikoliv termín sám o sobě; termín ale má být ponechán na stole tak dlouho, jak to bude možné, a ústupek musí být za něco vyměněn. Některým členským zemím se však hodilo tento mandát zpochybnit, prolomit dosažený konsensus a hrát vlastní hru. Jako nováčci v EU jsme nad tím žasli, neboť jednota pro nás představovala určitou hodnotu. A bylo jasné, že nejednotná EU stěží může být přesvědčivá jako světlonoš či prorok moderních, pragmatických a na vědeckých důkazech založených drogových politik. Z těch či oněch důvodů „zbytek světa“ na termín harm reduction nepřistupoval.

Josef Radimecký to v předešlém čísle Adiktologie označuje jako pokrytectví. Ale nevím, zda lze nazvat pokrytectvím obavy některých zemí, že termín harm reduction v sobě obsahuje některé pro ně politicky nepřijatelné přístupy, jako je např. předepisování heroinu, aplikační místnosti nebo testování tablet extáze (ostatně, Česká republika si pojem harm reduction „pokrytecky“ vykládá tak, že tyto přístupy do něj nepatří). A je pokrytectvím, že pro jiné země a jiné části světa s jinou kulturou nejsou argumenty „vědeckosti“ či „pragmatičnosti“ v politice tím hlavním (zatímco pro EU a ČR vždy, zásadně a ve všem ano...)? 88 zemí ve světě principy harm reduction uznává a mnohé přístupy harm reduction používá, a to je dobře. 63 z nich se však brání termínu. Naslouchejme jejich důvodům.

EU příliš nenaslouchá. Má svou strategii a akční plán a „zbytek světa“ a celá OSN není pro ni zas až tak důležitá. Ve Vídni působil kroužek EU jako sebestředný a hašteřivý klub, který mnoho žádá a málo nabízí a z něhož se občas odlepí sólo jezdec a realizuje vlastní scénář. Navíc mezi vídeňskými diplomaty není nikdo, kdo by drogové politice rozuměl a komunikoval o ní s partnery na světové scéně nejen jednou do roka nebo dokonce jednou za 10 let. Tohle předsednická země vyřešit nemůže a v „klubu“ k řešení není vůle.

Po skončení CND nebyla v „klubu“ ani vůle o dění ve Vídni příliš debatovat a termín harm reduction, jednou přijatý ve strategii a akčním plánu, znovu vystavovat otevřeně rozpravě. Ale chystám se o harm reduction aspoň napsat odborný článek do Adiktologie.

● SVĚTEM LETEM

Důležitou součástí naší agendy v HDG byly „vnější vztahy“ (RELEX), tj. vztahy EU se třetími zeměmi a regionálními skupinami zemí. Jejich platformou jsou tzv. Troiky, kterých se za EU účastní tři aktéři: předsednická země, EK a GSC (a členské země podle vlastního zájmu). České předsednictví v HDG bylo v této oblasti mimořádně výkonné, nikoliv díky mně, ale díky mému spolupředsedovi pro RELEX, jímž byl zkušený diplomat z ministerstva zahraničí Ing. Pavel

Vacek. Vybral jsem si ho, měl sice jiný styl, který se mnohým nelíbil, ale táhl káru kompetentně a energicky s využitím širokých možností svého úřadu. Svými zkušenostmi z některých zemí a regionů pomohli i kolegové Zábranský a Radimecký.

Za našeho předsednictví vznikly nové akční plány pro spolupráci EU se Střední Así a západním Balkánem, obnovilo se jednání s Ukrajinou a k jednacímu stolu v Bruselu bylo poprvé pozváno Bělorusko a Republika Moldova. Značně jsme pokročili v záležitostech západní Afriky, jejíž slabé státy se staly překladištěm pro dovoz kokainu z Jižní Ameriky do Evropy. Dodali jsme určitou pružnost vztahům s Latinskou Amerikou a Karibikem (viz dále), které byly v r. 2008 na odepsání, připravili a odehráli „setkání na vysoké úrovni“ v Quitu. A na závěr při Troice s USA jsme potvrdili novou etapu sblížování drogových politik a prohloubení spolupráce, např. na příštím zasedání CND nebo ve třetích zemích, mj. při zavádění metadonové substituce v dosud odmítajícím Rusku.

Při těchto jednáních má předsednická země poněkud zvláštní pozici. Vystupuje jako politický představitel EU, ale ne vždy zcela vidí do diplomatických a zejména finančních karet svým spoluhráčům na téže straně stolu. Finanční prostředky na technickou a rozvojovou pomoc má v rukou Evropská komise a nemusí být vždy ochotná je zpřehlednit, rovněž různé členské země EU mají ve světě své různé zájmy. České předsednictví, nezvykle asertivní, našťastí vždy potřebné přehledy a informace získalo, takže jsme se nemuseli cítit hloupě nebo ošizeně.

Jiným stínem RELEX agendy je nedostatek kontinuity. Některé „vnější vztahy“ jsou zavedené a jednání „povinná“ aspoň jednou do roka, ale předsednické země mívají také své priority a následující předsednictví v nich nemusí pokračovat. Kdo ví, kdy se zase dostane řada na priority českého předsednictví, na Troiku se západním Balkánem nebo východní Evropou? Možná za dva tři roky, až bude v HDG předsedat Polsko či Maďarsko.

● QUITO PICCHA ANEB MĚSTO UPROSTŘED

Vrcholem naší RELEX agendy byl „drogový summit“ EU a zemí Latinské Ameriky a Karibiku (LAC) v Quitu, hlavním městě Ekvádoru. Tři dny jednání v městě mezi horami, prastarém středisku předkolumbovských kultur a památkové rezervaci UNESCO se španělskými chrámy a paláci z 16. a 17. století pochopitelně nestačily na podrobnější seznámení s městem ani zemí, ale přinesly určitý vhled a pochopení.

Především, jak je to s tím alternativním rozvojem? EU se snažila na jednáních ve Vídni prosazovat „nepodmíněný alternativní rozvoj“ (tj. žádné vypalování, žádná násilná likvidace úrody koky či opiového máku, ale rovnou celková rekonstrukce producentských oblastí, nové plodiny, know how a odbyt, voda, vzdělání atd.), ale nesetkala se s patrič-

nou odezvou. Tady, v regionu, kde se pěstuje koka, bylo jasné proč. Koka se pěstuje převážně na územích, které vlády nemají úplně pod kontrolou nebo na nichž přímo vládou povstalecké guerilly a narkomafie. Pro země jako Kolumbie, Peru či Bolívie je prioritou tato území znovu ovládnout, získat nad nimi politickou a administrativní kontrolu, a to silou zbraní, nelze-li jinak. Jakýpak „nepodmíněný alternativní rozvoj“ – dejte nám bitevní vrtulníky; tak se dá zestručnit jejich postoj, a pak tam můžete dávat peníze na alternativní rozvoj, když je máte.

EU peníze má. V Quitu se podařilo představit přehled všech programů, které Evropská komise v zemích LAC finančně podporuje, včetně souhrnné částky přibližně 10 miliard Kč.⁹ Země LAC to však berou jako samozřejmost a předkládají požadavky další – a staví se nepřilíhově ochotně k požadavkům EU na průhlednost a hodnocení účinnosti. LAC i další rozvojový svět dobře ví, že EU pomáhá v zámoří proto, aby nemusela řešit tolik problémů na starém kontinentě, a že je to pro ni levnější. Navíc se do globální drogové politiky promítá koncept „bohatého Severu a chudého Jihu“. Drogové trhy jsou tlačeny nabídkou a taženy poptávkou, a rozvojové státy dávají najevo, že jsou v tom více méně nevinně. Nabídku tlačí chudoba (za kterou může bohatý Sever), poptávku táhnou uživatelé z bohatého Severu, rozmazlování programy harm reduction, metadonem a lidskými právy (např. právem na léčbu, a to dokonce i ve vězení). „Vy za to můžete, tak pomáhejte a plaťte,“ ozývá se za scénou a leckdy i přímo na scéně.

EU bitevní vrtulníky nedá a svoje uživatele drog nadále rozmazluje, a tak platí ... a říká se o ní, že je ve světové drogové politice „big payer, but small player“.

● ZPÁTKY DOMŮ S RANEČKEM

● Co nám předsednictví v HDG dalo a vzalo?

Dalo nám pevnější a reálnější sebevědomí, dobrou pověst, poznání možností a mezí EU i světa, mnoho vědomostí a ještě více podnětů pro naši zvědavost a zdravou nespokojenost s tím, co víme a umíme. Tohle můžeme předat. Vzalo nám některé iluze (což není špatné) a hlavně mnoho času a energie, což obojí chybělo na domácí scéně, kde se dění mezitím nezastavilo.

Co nám předsednictví v HDG rozhodně nedalo, je zvýšený zájem vlády, politiků a veřejnosti o drogovou problematiku a její finanční potřeby. Na počátku jsem v to v koutku duše doufal, ale brzy mě to přešlo. Zase budou tvrdé boje s každou vládou o co nejmenší škrty v rozpočtu, přesvědčování, dokazování a krizový management. A budeme – ve druhé polovině roku 2009 – formulovat novou národní strategii protidrogové politiky a nový akční plán pod dojmem to-

ho, co zaznělo na setkání národních drogových koordinátorů EU v dubnu v Praze: „Zvláště v čase ekonomické krize je důležité, aby akční plány zahrnovaly ekonomické analýzy a měly přiměřený finanční podklad.“

Kéž bychom byli zpola tak úspěšní jako v HDG.

V Praze 14. července 2009

Doc. MUDr. PhDr. Kamil Kalina, CSc.
národní protidrogový koordinátor
a výkonný místopředseda RVKPP,
předseda HDG v době českého předsednictví v Radě EU

9/ V tom nejsou zahrnuty programy jednotlivých členských zemí EU a nepočítá se s rozdílem kupní síly.