

Nadzor nad konopljo v Evropi

Besedilo je povzeto po publikaciji: EMCDDA. Monographs 8, Volume II. A cannabis reader: global issues and local experiences. Perspectives on cannabis controversies, treatment and regulation in Europe. Chapter 7 Cannabis control in Europe Editors: Sharon Rödner Sznitman, Börje Olsson, Robin Room

Konoplja je po eni strani prepoznana kot nevarna substanca, ki potrebuje stalen nadzor, na drugi strani pa kot zdravilna rastlina. Odkritje halucinogene narave konoplje je pravzaprav doprineslo k njeni označbi »nevarne« droge. Mednarodne konvencije na področju drog narekujejo državam podpisnicam strog nadzor nad konopljo, a kljub temu so se nekatere države na podlagi diskrecijske pravice odmaknile od omenjenih konvencij. Rezultati številnih raziskav kažejo, da kljub temu, da je konoplja označena za potencialno »nevarno« substanco, njena nevarnost, v primerjavi z nevarnostmi, ki jih povzročajo druge substance, bi bila lahko podcenjena ali precenjena, zato so v nekaterih zakonodajah uvedli alternativne oblike sankcioniranja (globe, obvezni zdravniški pregledi ...) namesto kazenskih sankcij. Slednje sproža skrbi OZN, češ, da se zaradi »prizanesljivosti konoplji, ogroža skupne mednarodne napore v vojni proti drogam«.

Konoplja: substanca pod stalnim nadzorom

Konopljo se je uporabljalo za različne namene skozi tisočletja. V 19. stoletju je bil v veljavi prosti trg brez regulacijskih zakonov, ki bi omejevali vrsto, kakovost ali učinek dostopnih izdelkov iz konoplje. V času šanghajske konference 1909 je bila uporaba konoplje v evropskem družbeno/kulturnem kontekstu znana že stoletja. Konopljo so uporabljali v zdravstvene namene, bila je trgovsko orodje kolonialnih sil, uporabljala jo je takratna družbena elita.

Šele odkritje, da je konoplja halucinogena rastlina, je prispevalo k označbi te substance kot nevarne. Kljub temu ni bila vključena med nadzorovane snovi na seznamu Listine o opiju in mamilih, 1911. Leta 1938 se je s potrditvijo listine amandmajev k Listini o opiju in mamilih seznam razširil na več kot petnajst drog, med katerimi je bila tudi konoplja, dodana leta 1925. Evropske države so sledile omenjenim amandmajem (npr. Velika Britanija – Zakon o nevarni drogi 1928; Nemčija – Zakon o opiju, II. 1929). Prvi val »obsodb« prekrškov zaradi uporabe konoplje na evropskih tleh zasledimo v 60. letih XX. stoletja. V uradnih poročilih o

kaznivih dejanjih zaradi uporabe konoplje v 60. in 70. letih XX. stoletja ni bilo zaslediti razlik med obsodbami zaradi uporabe konoplje ali drugih drog, kljub temu da raziskave kažejo, da je bilo zelo malo primerov kaznivih dejanj, ki bi bile povezane z drugimi skupinami drog. Leta 1915 je postala Kalifornija prva zvezna država, ki je prepovedala posest konoplje, temu je sledila Kanada leta 1923, ZDA pa so zakonsko prepovedale posedovanje, promet in uporabo konoplje šele s sprejetjem Listine o obdavčitvi konoplje, Nizozemska je konopljo regulirala 1953. Nekateri avtorji (Fischer in drugi 1988) menijo, da je prepoved konoplje odgovor na mednarodne obveznosti v širšem diplomatskem kontekstu in ne odgovor na nujen problem na nacionalni ravni – gre za »rešitev na situacijo brez problema«.

Mednarodno pravo

Enotna konvencija OZN o mamilih (1961) je imela pomembno vlogo pri ustvarjanju mednarodnega nadzornega sistema. Poleg opija in koke je konoplja definirana kot ena od bolj nevarnih drog. Konoplja, hašiš in ekstrakti ali tinkture konoplje so bili razvrščeni v prvo skupino prepovedanih snovi v omenjeni konvenciji (kjer sta recimo tudi heroin, opij, ne pa kokain). Po letu 1961 se je stanje na področju nadzora prepovedanih drog drastično spremenilo; države podpisnice so se obvezale, da bodo pridobivanje, proizvodnjo, uvoz, izvoz, prodajo, uporabo in posedovanje mamil strogo nadzirale in kršitelje določil konvencije tudi kazensko preganjale, uskladile svojo zakonodajo s konvencijo ter ustanovile organe, ki bodo skrbeli za njeno izvajanje. Enotna konvencija sicer enači konopljo z opijati, ne določa pa, da morajo podpisnice enako razporeditev upoštevati v svojih zakonodajah.

Enotna konvencija iz leta 1961 je imela že ob sprejetju pomembno pomanjkljivost: države podpisnice na seznam prepovedanih drog niso uvrstile psihotropnih snovi (npr. LSD, meskalin, stimulansi), zato je konvencija desetletje kasneje predvsem uredila njihov položaj. Leta 2003 je Strokovni svet Svetovne zdravstvene organizacije na področju zasvojenosti z drogami priporočal, da se dronabinol (THC) premakne iz I. v IV. skupino psihoaktivnih substanc. To bi pomenilo, da se THC premakne iz skupine, v kateri imajo substance zelo omenjeno, ali skoraj nikakršno terapevtsko uporabo in so zelo tvegane za javno zdravje, v skupino, v kateri imajo substance prepoznano terapevtsko uporabnost z majhnim ali skoraj nikakršnim tveganjem za javno zdravje glede na njihovo zmožnost zlorabe. Če bi bilo to izvedeno, bi imelo pomembne posledice na celotno klasifikacijo konoplje in nadzorni sistem širom sveta, a nobeni kasnejši proceduralni koraki niso bili izvedeni. V odgovor SZO je INCB izrazil zaskrbljenost glede možne prerazporeditve

konoplje v svojem poročilu 2003. Marca 2006 je Strokovni svet SZO na področju zasvojenosti z drogami zaključil, da dronabinol (THC) sicer predstavlja potencialno tveganje za javno zdravje, a je to tveganje drugačno od tveganj, ki jih povzroča konoplja, in je redefiniral terapevtsko uporabo. Priporočal je, da se dronabinol prestavi iz skupine I. v skupino III. Konvencije iz leta 1971. Na sestanku 50. Komisije ZN o mamilih, 2007, so države članice prestavile odločitev o dronabinolu.

Zaključki pregleda izvajanja nacionalnih politik¹ na področju konoplje

a) Konoplja ni neškodljiva substanca

Konoplja na nek način ogroža zdravje, kar opravičuje določeno vrsto nadzora. Iz poročil VB (1968) izhaja, da »se škodljivih učinkov, ki jih uporaba konoplje, četudi v manjših količinah, lahko povzroči nekaterim ljudem, ne sme minimalizirati«. Te besede so odmevale več kot 30 let kasneje v poročilu Strokovnega sveta na področju zasvojenosti z drogami VB (2002), in sicer da »uporaba konoplje nedvomno povzroča individualna in družbena tveganja« (UK Home Office, 2002). Ta perspektiva se zrcali tudi v drugih poizvedbah. Npr. predsednik Jamajške vlade je 2001 izjavil »sprejeto je, da konoplja ni popolnoma varna, čeprav se še vedno uporablja v tradicionalnih religioznih ritualih, kot npr. na Jamajki, čeprav ima dokazane zdravilne učinke, njena uporaba lahko škodi zdravju« (National Commission on Ganja, 2001). Splošno stališče je, da naj bi konoplja in njeni derivati ostali nadzorovani (UK House of Lords, 1998), zato so vlade odgovorne za omejevanje dostopnosti škodljivih substanc, zlasti, da bi preprečili izpostavljenost mladostnikov (Canada, 1970; Australia 1994; New Zeland, 1998).

b) Nevarnosti so bile precenjene

Iz poročila La Guardia Committee Report on Marihuana iz leta 1944 izhaja, da »kajenje konoplje ne vodi k odvisnosti, kot jo definira medicina« in »da uporaba konoplje ne vodi k morfinski, heroinski ali kokainski odvisnosti (Zimmer in Morgan, 1997). Iz Wooton Reporta izhaja, »da je bila percepcija konoplje kot nevarne droge splošno sprejemljiva v preteklosti, in da je bilo mnenje, da uporaba konoplje vodi k uporabi opiatov precenjeno« in »da je konoplje manj škodljiva od ostalih substanc (amfetamini, barbiturati, kodein podobne spojine). Leta 1971 je Baan Committee na Nizozemskem zaključil, da »uporaba konoplje ne vodi neposredno k uporabi drugih drog«. US National Commission on Marihuana and Drug Abuse je leta 1973 izjavil, da »sta obstoječi pravna in socialna politika v

¹ Velika Britanija, Kanada, Nizozemska, Avstralija, Nova Zelandija, Švica, Jamajka, Kanada, Francija

nesorazmerju s posledicami individualne in družbene škode, ki jo povzroča uporaba konoplje«. Kanadska Le Dain Commission je izjavila, da je » Enotna konvencija ZN o mamilih iz leta 1961 odgovorna za to situacijo in da je povzročila napačen vtis, da se uporaba konoplje enači z uporabo opiatov.«

c) Posest za osebno uporabo ne zahteva kazenskih sankcij

Celostni vpogled kaže, da uporaba konoplje potencialno povzroča individualno ali družbeno škodo, kar opravičuje neko obliko nadzora. Po eni strani je definiranje konoplje kot nevarne droge precenjeno, kar izhaja iz presplošne definicije konoplje kot droge in pomanjkanja razlikovanja med konopljo in drugimi bolj nevarnimi substancami, katerih uporaba vodi k kriminalu oziroma zlorabi drog. Za prekrške v zvezi s posestjo konoplje za osebno uporabo se predlaga alternativne kazni.

Države EU: razvrstitev konoplje

Kazniva dejanja, povezana s konopljo, v državah članicah EU obravnavajo različno. Nekatere države so izdale smernice za kazenske postopke ali pravne kodekse, ki narekujejo, kako obravnavati določene vrste kaznivih dejanj, povezanih s konopljo in pogosto priporočajo različne pravne poti za kazniva dejanja, ki veljajo za lažja oziroma težja. 1. V nekaterih državah so v primerih uživanja in posedovanja majhnih količin konoplje brez oteževalnih okoliščinah bolj naklonjeni izvajanju terapevtskih ukrepov kot kazenskih pregonov (Ciper – zdravljenje: do 30 g, Nizozemska – brez ukrepov: do 5 g., Velika Britanija- prekršek: brez zakonskih določil). 2. Po zakonu so lahko vse substance enako klasificirane, vendar obstajajo različne kazni vezane na posamezno substanco. Npr. v Grčiji je konoplja v skupini z drugimi drogami, vendar se pridelava konoplje razlikuje od predelave in proizvodnje drugih drog. Na Poljskem, kjer je konoplja razvrščena v skladu s konvencijami ZN, je posedovanje konoplje manjše kaznivo dejanje. 3. Države, v katerih je konoplja razvrščena na »strog« seznam in v katerih zakon oziroma kazenski zakonik ne predvidevata nikakršnih izjem. 4. V nekaterih državah (Češka in Estonija) velja enaka razvrstitev za vse substance in zakon ne razlikuje med substancami, kar pomeni, da veljajo enake kazni za prekrške ne glede na substanco. V teh državah ni smernic za blažje kazni, če gre za posedovanje ali uporabo konoplje.

Kljub temu, da mednarodna politika predlaga razvrstitev konoplje kot ene od bolj nevarnih substanc, ki potrebuje nadzor, se politike (različni nacionalni kazensko-pravni sistem) posameznih držav članic EU razlikujejo. To države dosežejo bodisi z

drugačno pravno razvrstitev bodisi s posebno omembo v zakonu ali kazenskem zakoniku.

Uporaba konoplje v osebne namene

Do danes posedovanje konoplje za nemedicinsko uporabo sicer zakonsko ni dovoljeno v nobeni izmed svetovnih držav. V redkih državah so tožilci uspeli vzpostaviti sistem de facto dekriminalizacije – tam uživalec policija ne preganja, v večini držav je posest depenalizirana in označena zgolj kot prekršek, v nekaterih državah so majhne količine za kaznivo dejanje posedovanja z namenom preprodaje jasne, v nekaterih so brez zakonskih določil prepuščene odločitvi sodnika. Nekatere evropske države pa po nareku konvencij že posest manjše količine droge obravnavajo kot kaznivo dejanje. Evropske države na področju konoplje imajo različne in še vedno neuskrajene sisteme kazenskega prava, varnostnih organov in pravosodnih ustanov. Obravnava uživalec konoplje se od države do države precej razlikuje (Glej EMCDDA. 2010 Topic overviews).

Zakonodaja na področju konoplje: med globalno usklajenostjo in nacionalno prizanesljivostjo

Pregled kaže, da je zakonodaja na področju konoplje v Evropi daleč od homogene. Sistem OZN odprto obsoja »milejše politike« in zadnji premiki v nekaterih državah članicah EU so ponovno osredotočeni na konopljo. Zanimivo je videti, da so politike na področju drog v med 1990 in 2000 uvajale dekriminalizacijo na področju konoplje, v zadnjem času pa se zdi, da politike se nagibajo ponovno k bolj restriktivnim meram.