



*Pavel Čmiel, Andrej Drgonec, Petr Engliš, Jitka
Havličková, Eva Homolová*

Protidrogová politika ČR pohledem analýzy policy

Working Paper č. 25

Příspěvek byl vypracován v rámci předmětu *Analýza policy* katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, podzimní semestr 2007.

Abstract: *In this working paper, we deal with the Drug policy of the Czech Republic. The first part consists of introducing the basic facts and legislative framework that means what are the basic documents, institutions, aims and instruments. The main actors involved are also described as well as the decision-making process. Secondly, we apply the theoretical concepts of policy cycle, policy arenas and policy networks. Discussing some of our findings and practical advice follows.*

Keywords: drug policy, drug institutions, drug legislation, Czech Republic, European Union, policy cycle, policy networks, policy arenas.

1. Úvod

Protidrogovou politiku lze definovat jako souhrn zásad, cílů a opatření navržených a prováděných k řešení problému drog (především nelegálních). V kontextu této problematiky je akcentován zejména vyvážený poměr represe a prevence, tzn. že vedle postihování distribuce drog má být také paralelně uplatňovány snahy o snížení poptávky po drogách. V tomto duchu budeme také my analyzovat drogovou politiku České republiky.

Co se struktury textu týče, nejprve definujeme klíčové instituce a dokumenty upravující protidrogovou politiku a poté zmíníme její hlavní a dílčí cíle a nástroje. V další části se budeme podrobně věnovat popisu aktérů vystupujících na všech úrovních – tedy místní, národní a nadnárodní (mezinárodní), včetně významných nestátních organizací. Poté budeme aplikovat na protidrogovou politiku ČR modely politického cyklu, koncepty politických arén a sítí.

2. Protidrogová politika ČR

Drogovou politiku budeme analyzovat ve všech třech dimenzích politiky. Nejprve se zaměříme na sféru polity a relativně statické prvky drogové politiky, tedy instituce, dále na legislativu, jež tuto politiku upravuje, tedy rámec politics, v němž probíhá její dynamická složka. V logice třetí oblasti politiky – policy bude obsah české drogové politiky přiblížen skrze její hlavní cíle a nástroje.

2.1 Instituce

Problematika protidrogové politiky je oblastí, ve které je zainteresováno více ministerstev (tzv. věcně příslušná ministerstva), přičemž mezi nejdůležitější patří Ministerstvo vnitra, jež odpovídá především za regulaci opatření potlačování nabídky ilegálních drog, Ministerstvo

zdravotnictví, jenž má na starosti především primární, sekundární i terciární prevenci¹, dále Ministerstvo práce a sociálních věcí, pokud jde o prevenci sociálních škod způsobených užíváním návykových látek a v neposlední řadě Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v oblasti prevence ve školách a jiných zařízeních². Realizace protidrogové politiky je proto zajišťována vládou, jež koordinuje právě ministerstva a jiné orgány státní správy. Za tímto účelem byl zřízen poradní orgán vlády s názvem Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky (RVKPP). Ten může být případně pověřen i výkonem některých činností. Za realizaci opatření, která vyplývají z protidrogové strategie vlády, nese na centrální úrovni odpovědnost věcně příslušný ministr a na místní úrovni statutární zástupce příslušného úřadu.

Na nejnižší úrovni spadá protidrogová politika také do působnosti územních samosprávných celků - krajů a obcí. Naopak nelze opomenout, že protidrogová politika ČR po začlenění do evropského integračního projektu je nucena respektovat a akceptovat širší rámec společného postupu stanovený na nadnárodní úrovni Evropské unie. Při formulování národní politiky je rovněž třeba brát ohled na mezinárodní úmluvy, např. úmluvy vztahující se k drogové politice přijaté v rámci OSN. Pokud usilujeme o podrobnější výčet v této politice činných institucí nelze opomenout Policii ČR, celní správu a široké spektrum nejrůznějších odborných společností a nestátních neziskových organizací. Komplexnější identifikaci aktérů protidrogové politiky se zabýváme v jedné z dalších kapitol.

2.2 Legislativní ukotvení drogové politiky v ČR

V České republice definuje drogy zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů. Stěžejním zákonem pro koordinaci protidrogové politiky je zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, jež nabyl účinnosti k 1. lednu 2006. Konkrétně organizace a provádění protidrogové politiky je upraveno v hlavě V. V § 21 zákona č. 379/2005 Sb. jsou

¹ V primární drogové prevenci jde zejména o to, aby se co nejvíc snížila poptávka po drogách, aby drogy nebyly vyhledávány a konzumovány a aby vůbec nebyl důvod je vyhledávat a konzumovat. Sekundární prevencí se rozumí v podstatě již řešení problému, který nastal, tedy jedná se o vytváření systému odborné pomoci pro uživatele. Terciární prevence znamená pomoc lidem, kteří své braní drog dosud nevidí anebo nechtějí vidět jako problém a tudíž ani necítí potřebu se léčit.

² Mezi věcně příslušná ministerstva lze rovněž zařadit Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo obrany, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo financí a Ministerstvo zemědělství.

jmenovány orgány odpovědné za realizaci protidrogové politiky (viz výše) a je ustanoven postup vytvoření vládních poradních orgánů za účelem koordinace politiky. Tyto státní orgány se při své činnosti řídí Národní strategií protidrogové politiky, kterou předkládá pověřený člen vlády a schvaluje vláda (odst. 3, § 21 zákona č. 379/2005 Sb.). V § 22 je blíže popsána role územně samosprávných celků. Následuje § 23, jež ustanovuje funkci Krajského a místního protidrogového koordinátora, jejichž úkolem je koordinace, kontrola a vyhodnocování úkolů vyplývajících z krajské, resp. místní strategie protidrogové politiky.

Dalšími klíčovými dokumenty jsou jednak Strategie národní protidrogové politiky na období 2005 až 2009 schválené usnesením vlády č. 1305/2004 a akční plány pro zavádění strategie (pro aktuální strategii se jedná o Akční plán 2005-2006 schválený usnesením vlády č. 10/2001 a Akční plán 2007-2009 schválený usnesením vlády č. 845 ze dne 25. července 2007)³. Strategie představuje rámcový dokument, jež určuje hlavní směřování protidrogové politiky, nejdůležitější východiska, principy a cíle. Akční plány jsou doplňkové dokumenty strategie a představují nástroje její implementace. Cíle, zdroje, odpovědnosti a jednotlivé aktivity jsou v nich podrobně definovány a zakotveny v čase. V letošním roce (2007) probíhá evaluace výsledků prvního akčního plánu (2005-2006), jejíž výsledky slouží ke zpracování akčního plánu na další období strategie (2007-2009). Rovněž celá strategie podlehne v roce 2009 hodnocení a jeho závěry budou představovat východisko pro strategie následující.

2.3 Cíle a nástroje české protidrogové politiky⁴

Po roce 1989, kdy padla linie mezi západní a východní Evropou, čelila nejen Česká republika, ale i okolní státy značnému nárůstu výroby i užívání drog. Zatímco se protidrogová politika formovala postupně v závislosti na pozvolna narůstajícím problémům, situace v ČR se změnila díky náhlému otevření se ekonomické a sociální transformace velmi rychle a odpovídající musela být také reakce. Navíc se tyto země ocitly na křižovatce hlavním tranzitních cest, s čímž nutně souvisí také větší výskyt organizovaného zločinu a trestné činnosti obecně. Státy reagovaly

³ Struktura akčních plánů vychází z usnesení vlády č. 109/04. Akční plány obsahují následující komponenty: výchozí stav, hlavní cíl, specifické cíle, indikátory, strategie, aktivity, gestora, výstupy, milníky a výsledky.

⁴ Pasáž zpracována dle následujících dokumentů: Národní strategie protidrogové politiky 2005-2006 a Akčních plánů realizace národní strategie protidrogové politiky 2005-2006 a 2007-2009.

ustanovením příslušných institucí a zavedením vhodných opatření k eliminaci problémů spojených s výskytem drog (srov. Kenis at all: 2001).

Mezi hlavní funkce základního dokumentu – Národní strategie protidrogové politiky – patří vytýčení základních principů a cílů a stanovení priorit národní protidrogové politiky ČR pro všechny články veřejné správy a občanské společnosti, vymezení institucionálního a organizačního rámce protidrogové politiky i odpovědnosti a kompetence všech hlavních článků veřejné správy v ní, dále nabídka institucím a organizacím zapojeným do realizace národní protidrogové politiky, aby si našly své místo a roli při naplňování protidrogové strategie, propojení veřejné správy, státní i nestátní, dobrovolnické i svépomocné organizace na všech úrovních realizace protidrogové politiky a pro potřeby spolupráce na národní i mezinárodní úrovni informování o podobě, cílech a prioritách směřování národní protidrogové politiky ČR.

Jelikož je protidrogová problematika velmi komplexním jevem zasahujícím do mnoha oblastí života společnosti, rovněž přístup k řešení problému užívání drog musí být komplexní, multidisciplinární a vyvážený přístup. Třemi základními strategiemi jsou jednak snižování nabídky drog, jednak snižování poptávky po drogách a také snižování rizik spojených s jejich užíváním. Toto rozdělení odpovídá čtyřem základním pilířům Protidrogové politiky ČR – primární prevence, léčba a resocializace, snižování rizik a snižování dostupnosti (tab. 1).

Tab. 1



Zdroj: Národní strategie protidrogové politiky 2005 -2009

Jako hlavní princip protidrogové politiky byl vládou stanovena ochrana veřejného zdraví.⁵ Mezi dalšími principy lze zmínit realistický a poučený postup (dosažitelné a hodnotitelné cíle), prioritu ověřených dat a strategií, partnerství a společný postup, komplexní přístup, hodnocení efektivity a dlouhodobé plánování.

Hlavními cíli, jež národní strategie definuje, jsou: 1) potírat organizovaný zločin zapojený do nezákonného nakládání s drogami a vymáhat dodržování zákonů ve vztahu k distribuci legálních drog a 2) snížit užívání všech typů drog a potencionální rizika a škody, které mohou jednotlivcům a společnosti v důsledku jejich užívání nastat. Základní rámec je doplněn specifickými cíli (např. zvyšovat kvalitu života všech uživatelů drog, stabilizovat a případně snížit spotřebu drog ve společnosti, zejm. mezi mladými lidmi atd.) a také tzv. technicko-organizačními cíli (efektivní financování, koordinace, informování veřejnosti, mezinárodní spolupráce a evaluace aktivit).

Za zpracování strategie dle podkladů připravených věcně příslušnými ministry ve všech oblastech je odpovědný výkonný místopředseda Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky. Gesce členů vlády za zpracování akčních plánů realizace Národní strategie a podléající se subjekty lze identifikovat dle následující tabulky. (tab. 2)

Tab. 2

Gestor	Oblast protidrogové politiky	Spolupracující subjekty
ministerně školství, mládeže a tělovýchovy	primární prevence	MO, MPSV, MZ, sekretariát RVKPP, MV
ministr zdravotnictví	léčba a resocializace	MPSV, MS, MŠMT, sekretariát RVKPP
ministr zdravotnictví	minimalizace rizik	MPSV, MS, sekretariát RVKPP
ministr vnitra a ministr financí	potlačování nabídky drog	MS, sekretariát RVKPP,
ministr zdravotnictví	užívání legálních drog	MV, MS, sekretariát RVKPP
výkonný místopředseda RVKPP	financování	MZ, MPSV, MŠMT, MF
výkonný místopředseda RVKPP	koordinace	MV, MZ, MPSV, MŠMT, MZV, MS, MO
výkonný místopředseda RVKPP	vztahy s veřejností	MV, MZ, MPSV, MŠMT, MZV, MS, MO
ministr zahraničních věcí	mezinárodní spolupráce	MV, MZ, MPSV, MŠMT, MS, MO, sekretariát RVKPP

Zdroj: Národní strategie protidrogové politiky 2005-2009

⁵ Tento koncept byl definován Světovou zdravotnickou organizací a hlásí se k němu také Amsterodamská úmluva Evropské unie.

Akční plán dále specifikuje cíle národní strategie ČR. Jedná se zejména o snižování dostupnosti legálních a nelegálních drog pro obecnou populaci se zvláštním zaměřením na děti a mladistvé. Vyzdvihovány jsou také negativní ekonomické, zdravotní a společenské dopady, které jsou závažné charakteru a které neovlivňují životy jen drogově závislých jedinců, nýbrž celé společnosti. Pokud srovnáme oba akční programy (2005-2006 a 2007-2009), zjistíme, že se shodně zaměřují na následující oblasti: primární prevence, léčba a následná péče, snižování rizik, snižování nabídky drog a vymáhání práva, koordinace a financování, informace, výzkum a hodnocení a mezinárodní spolupráce. Liší se ovšem v konkrétních cílech a plánovaných činnostech s ohledem na výsledky evaluace první z nich - v průběhu roku 2007 byla zpracována Souhrnná zpráva o plnění Akčního plánu realizace Národní strategie protidrogové politiky na období 2005-2006, jejíž výsledky byly zapracovány do Akčního plánu na další období. Tato hodnotící zpráva uvádí, že z 144 úkolů rozdělených do 43 cílů vztahujících se k 7 oblastem protidrogové politiky Akčního plánu 2005-2006 bylo 105 splněno, 7 bylo částečně splněno, 28 bylo nesplněno a o 4 úkolech nebyla podána dostatečná informace. Nejlépe zajištěnou oblastí byla oblast mezinárodní spolupráce, naopak nejméně úkolů se podařilo splnit v oblasti léčby a následné péče a primární prevence. K nejvýznamnějším úkolům, které se podařilo naplnit patří např. schválení zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, dále schválení zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který upravuje podmínky poskytování pomoci osobám v nepříznivé životní situaci prostřednictvím sociálních služeb (definování typů soc. služeb pro uživatele drog), spuštění systému Certifikací odborné způsobilosti služeb pro uživatele a závislé na návykových látkách a systému Certifikací odborné způsobilosti služeb programů specifické primární prevence a v neposlední řadě určení pravidel pro čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu na protidrogovou politiku přijatých usnesením vlády č. 300/2005.

3. Aktéři drogové politiky

Kolem oblasti protidrogové politiky se vytvořila poměrně značně široká politická síť. Jako poměrně zajímavý se jeví fakt, že do rozsáhlé debaty se žádných způsobem nezapojili hlavní příjemci, tj. uživatelé nelegálních návykových látek.

3.1 Státní úroveň

Koncept státní protidrogové politiky vychází z vhodného kombinování tří základních strategií mezi které se řadí snižování nabídky drog, snižování poptávky po drogách a regulace eventuálních rizik spjatých s užíváním drog. Česká republika jakožto člen EU se zavázala naplňovat cíle stanovené ve dvou základních dokumentech EU: Protidrogové strategii EU na období 2005-2012 a Protidrogovém akčním plánu EU na období 2005-2008 (viz. Kapitola mezinárodní aktéři). Cíle a postupy stanovené v těchto klíčových dokumentech se logicky odrážejí v základních vnitrostátních dokumentech mezi něž patří Národní strategie protidrogové politiky na období 2005-2009 a z ní vycházející Akční plány k realizaci národní strategie protidrogové politiky. Jak již bylo zmíněno výše, drogová politika spadá do působnosti více ministerstev a koordinací je pověřena Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky (RVKPP).

Programové prohlášení vlády se otázce drog věnuje jen velmi okrajově a vždy ve spojitosti s dalšími oblastmi (např. zdravotnická či trestní politika). Vláda se zavazuje usilovat o snižování počtu závislých osob na legálních návykových látkách⁶ a podporuje aplikaci preventivních opatření, jenž povedou obyvatele ČR směrem k zdravému životnímu stylu. Při prosazování opatření v otázce drogové problematiky se vláda zavazuje vycházet ze závazků, jenž plynou z mezinárodních smluv jak na celosvětové (např. WTO, OSN), tak evropské (EU) rovině.

Hlavní represivní složka drogové politiky spadá do resortu ministerstva vnitra (MV)⁷, které je v současné době vedeno právě ministrem z řad ODS - Ivan Langerem. Věcným gestorem za problematiku drog v MV je Odbor bezpečnostní politiky.

3.2 Politické strany

Názory na pojetí protidrogové politiky se v rámci české politické scény v mnoha směrech liší a rozcházejí. V zásadě se jedná o „spor o metodu“, kdy na jedné straně stojí zastánci represivních opatření a na straně druhé aktéři, jenž preferují využívání preventivních opatření. Česká drogová politika tak logicky představuje kombinaci přístupů prevence a represe. Význam politických stran v této oblasti je dán zejména jejich možností utvářet a ovlivňovat legislativní proces .

⁶ Za legální návykové látky jsou v ČR považovány především alkohol a tabákové výrobky popř. anabolika

⁷ Blíže viz. Ministerstvo vnitra - odbor bezpečnostní politiky

Postoj stran vládní koalice k drogové problematice není jednotný, přesto však politikové dokáží najít společnou řeč a efektivně rozhodovat. Drogová politika není jedním z ústředních témat vládní agendy a tak ani názorová rozdílnost KDU-ČSL a Strany zelených v této otázce nemůže zabránit vládní spolupráci.

3.2.1. Občanská demokratická strana (ODS)⁸

Existenci a zneužívání omamných a psychotropních látek a s tím spjatou kriminalitu považuje tato strana za vysoce rizikový faktor pro zachování vnitřní bezpečnosti státu. Podle ODS je důležité zaměřit pozornost zejména na dealery a překupníky, neboť je třeba „*postihnout podstatu problému a odlišit od sebe ty, kteří mají skončit v rukou policie od těch, kteří patří do rukou lékařů a terapeutů*“⁹. Strana by rovněž ráda zavedla kategorizaci drog do skupin podle stupně společenské nebezpečnosti, na jejímž základě by se pak odvíjela míra postihu.

3.2.2. Křesťanská demokratická unie – Česká strana lidová (KDU-ČSL)¹⁰

Z koaličních stran se drogové problematice ve svém volebním programu nejvíce věnuje KDU-ČSL. Za svou ústřední prioritu lidovci považují ochranu zdraví a bezpečnosti uvnitř společnosti, neboť zdůrazňují, že debata o drogách je vždy zároveň debatou o lidských právech. Striktně se přitom vymezují proti označování jejich formace jako zastánců čisté represe, ač jejich rétorika takto působí. V trestně-právní oblasti vždy navrhnou upřednostňovat preventivní opatření a trestní právo považují až za klasicky poslední řešení problému. Naprosto odmítají tendence vedoucí k legalizaci tzv. lehkých drog, čímž se výrazně liší od dalšího koaličního partnera – Strany zelených.

3.2.3. Strana zelených (SZ)¹¹

SZ naopak podporuje dekriminizaci marihuany na uživatelské úrovni a usiluje o legislativní rozlišení mezi návykovými látkami na základě stupně jejich nebezpečnosti. Toto tvrzení nejlépe dokládá citace vedoucího Odborné sekce pro otázky návykových látek Jana Ježka (SZ): „Je na

⁸ Blíže viz. Ministerstvo vnitra - odbor bezpečnostní politiky

⁹ Blíže viz. Bezpečný stát pro všechny, kdo dodržují zákony, on-line text

¹⁰ Blíže viz. Volební program KDU-ČSL 2006-2010

¹¹ Blíže viz. Tisková zpráva Odborné sekce pro otázky návykových látek SZ

časе přestat kriminalizovat konzumenty marihuany, která je svou nebezpečností srovnatelná s alkoholem.“ Pojem dekriminalizace SZ blíže specifikuje kdy říká, že uživatelé marihuany nebudou trestáni za její konzumaci, držení a pěstování pro vlastní potřebu přičemž toto množství bude jasně definováno příslušným zákonem. Zelení jsou tak v současnosti stranou s nejliberálnějším pojetím drogové politiky.

3.2.4. Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)¹²

Jejich postoj vůči drogám se příliš neliší od koaličního pojetí problému. Účinná prevence společně s dostatkem informací má zaručit dlouhodobé snižování rizika nárůstu drogově závislých. Významný posun vidí ve snížení trestní odpovědnosti mladistvých, která umožní lépe postihovat pachatele veškerých trestných činů (drogových deliktů nevyjímaje), neboť fenomén drog ohrožuje mravní výchovu mládeže a je s ním spjata celá řada dalších sociálně nebezpečných jevů.

3.2.5. Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)¹³

Komunistická strana deklaruje snahu o maximální možnou protidrogovou prevenci a s ní spjatou osvětu pro co nejširší veřejnost. V otázce represí souhlasí s co nejtvrdějším potírání organizovaného drogového zločinu a ostatních aktivit, které jsou spjaty s distribucí drog. Negativně se vymezují také k reklamním kampaním podporujícím prodej tabáku a alkoholu (popř. anabolik), přičemž požadují jejich úplný zákaz. Jako jediná ze stran se tak věnuje problematice společenské tolerance k reklamám na tzv. legální drogy.

Z výše uvedených politických postojů můžeme vyvodit závěr, že pojetí drogové politiky vykazuje konzistentní vývoj, kdy nedochází k žádným zásadnějším změnám. Všechny relevantní strany považují drogy za velmi závažný sociální problém, který je třeba řešit kombinací preventivních a represivních opatření. Rozdíly je možné pozorovat spíše u konkrétních dílčích témat, jako je například výše zmiňovaná otázka legalizace marihuany. Vzhledem k citlivosti této oblasti nelze očekávat žádá převratná či inovativní řešení, neboť strany si jsou dobře vědomy možnosti odlivu části voličů v případě prosazování „průkopnických kroků“ tohoto charakteru. Odstrašujícím případem pro ně může být tah Unie svobody (US) v období před parlamentními volbami v roce

¹² Blíže viz. Dlouhodobý ČSSD

¹³ Blíže viz. volební program Komunistické strany Čech a Moravy na období 2006-2010

2006. Tato strana vsadila na otevřenou podporu legalizace marihuany, přičemž se snažila pomocí své neotřelé kampaně získat přízeň především mladších voličů. Následný volební propadák US však dal za pravdu těm, kteří varují před přílišným důrazem na toto téma v rámci volebních kampaní, neboť mezi voliči panuje v případě této problematiky značná názorová nejednotnost a je tedy velice těžké předvídat jejich možné reakce.

3.3 Mezinárodní aktéři

Mezinárodní zapojení ČR do boje proti drogám se odehrává ve víceřech oblastech a rovinách. Organizace spojených národů (OSN), Interpol a Světová zdravotnická organizace (WHO) reprezentují organizace s celosvětovou působností, zatímco Evropská unie a Rada Evropy jsou nejdůležitějšími hráči v evropském regionu. Interpol se zabývá potíráním výroby drog a jejich pašováním, WHO se zase snaží řešit zdravotní rizika spojené se zneužíváním drog. Na druhé straně OSN a EU se snaží problém řešit komplexně a podílejí se na potírání drogové problematiky ve všech jejích aspektech.

3.3.1. Evropská unie

Nejdůležitějším mezinárodním aktérem české protidrogové politiky je Evropská unie. Základním dokumentem určujícím směr v boji proti drogám pro členské státy je v současné době Protidrogová strategie EU na období 2005-2012. Svoje cíle formuluje ve čtyřech kapitolách, které jsou rozdělené na: koordinaci protidrogových politik, snižování nabídky drog, snižování poptávky po drogách a mezinárodní spolupráce. Základní myšlenkou je multidisciplinární přístup zaměřující se na oblasti jako zdraví, sociální péče, vzdělávání, spravedlnost a vnitřní věci. Zatímco tuto strategii třeba chápat jako pracovní rámec, cíle a nástroje blíže specifikuje čtvrtletní Protidrogový akční plán na období 2005-2008.

Strategie a akční plán vznikají standardní procedurou¹⁴. Na přípravě a vykonávání evropské protidrogové politiky má ale hlavní podíl Horizontální pracovní skupina pro problematiku drog (Horizontal Drugs Group - HDG). Českou republiku v ní zastupuje národní protidrogový koordinátor a zároveň ředitel sekretariátu RVKPP, MUDr. PhDr. Kamil Kalina, CSc. HDG zabezpečuje kromě jiného koordinaci národních politik a poradenství za účelem plnění akčního plánu.

¹⁴ Návrh Evropské komise musí odsouhlasit Rada EU i Evropský parlament.

V EK spadá drogová problematika pod dvě Generální ředitelstva – Spravedlnost, svoboda, bezpečnost a Zdraví a ochrana spotřebitelů. DG Spravedlnost, svoboda, bezpečnost má na starosti otázky týkající se redukce drog a veřejného pořádku, tzn. pašování drog, praní špinavých peněz, organizovaný zločin, apod. DG Zdraví a ochrana spotřebitelů na druhé straně se zabývá užíváním drog z hlediska veřejného zdraví, prevence, léčby a zvyšování povědomí o drogách.

V rámci Evropské unie má v otázkách protidrogové politiky významnou úlohu také Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - EMCDDA). Tato agentura shromažďuje a analyzuje informace o drogách a drogových závislostech a snaží se poskytovat ucelený obraz o evropské drogové scéně. O vymahatelnost práva se dále stará Europol, který vytvořil specializovanou skupinu na oddělení závažných zločinů, zabývající se výhradně drogovou trestnou činností.

3.3.2. Rada Evropy

Drogovou problematikou na mezivládní úrovni se zabývá také Rada Evropy. Na jej půdě začaly spolupracovat státy proti zneužívání a pašování drog. Vznikla Pompidouova skupina¹⁵, která má přispívat k lepší tvorbě národních protidrogových politik, na základě společných projektů. Oblastí na které se zaměřuje jsou prevence, léčba, kriminální aspekty spojené s drogami, výzkum a vývoj, etické záležitosti a specializovaná skupina, zabývající se letectvem, leteckou dopravou a pašováním drog touto cestou. Hlavním zástupcem ČR je ministerstvo vnitra. Ministerská konference se koná jednou za tři roky a jsou během ní stanoveny priority a pracovní program na období dalších třech let. Nižší úrovní je jednání stálých zástupců jednou za 6 měsíců. To hodnotí plnění programu a zajišťuje výměnu informací o stavu protidrogové politiky v jednotlivých státech. Stálým zástupcem za ČR je opět národní protidrogový koordinátor Kamil Kalina. Pompidouova skupina v porovnání s EU má jen omezené možnosti, její význam spočívá v zapojení širšího okruhu účastníků. Má 35 řádných členů a na jejích aktivitách se podílí i Evropská komise, USA a Kanada.

3.3.3. OSN

S problematikou drog a drogových závislostí se na mezinárodní úrovni snaží bojovat i OSN. Na tento účel existuje Úřad OSN pro drogy a zločin (United Nations Office on Drugs and Crime -

¹⁵ Název vznikl podle bývalého francouzského prezidenta George Pompidou, který navrhl jej vznik.

UNODC). Jeho hlavním záměrem, jak již název napovídá je boj proti mezinárodnímu zločinu, terorismu a ilegálním drogám. Sbírá informace o regionálních a globálních trendech a vypracovává regionální strategie pro boj s drogami. Poskytuje členským zemím technickou pomoc v oblastech vytváření institucí, protidrogové legislativy, vědeckých expertíz, poradenství a pomáhá farmářům nahradit produkci narkotik alternativními plodinami. ČR přispívá na chod úřadu přibližně 3 mil. Kč a jedná se účastní zástupce Stálé mise ČR při OSN a zástupce RVKPP.

3.3.4. WHO

Světová zdravotnická organizace (WHO) vytvořila program zaměřený proti alkoholu a drogám, zaměřený konkrétně na země střední a východní Evropy. Poskytuje návod jak snižovat konzumaci alkoholu, zdravotní škody jimi způsobené a asistuje při implementaci protidrogové politiky. Česká vláda se zvláště přihlásila k programu Zdraví 21 - Zdraví pro všechny v 21.století a přijala také Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR. Jeho součástí je i snížení zdravotních následků požívání alkoholu, tabáku a drog a za jeho plnění zodpovídá Ministerstvo zdravotnictví.

3.3.5. ENCOD

I na území ČR působí Evropská rada mimovládních organizací pro drogovou problematiku (European NGO Council on Drugs - ENCOD). Jde o lobystické sdružení neziskových organizací, jejichž snahou je ovlivnit protidrogovou politiku na evropské úrovni. Obhajuje skupinu uživatelův drog, jejich rodiny, sociální pracovníky a aktivisty. Mezi nejvíce diskutované a problematické požadavky patří legalizace marihuany. Kromě toho se snaží přesvědčit k tomu kompetentní o nutnosti ukončit represivní protidrogovou politiku.

3.4 Nevládní aktéři

Organizace třetího sektoru působí v protidrogové politice především v oblasti prevence, péče a léčby. Svým působením doplňují státní aktivity nebo prosazují alternativní metody.

3.4.1. A.N.O.

Základním orgánem sdružujícím neziskové organizace s protidrogovým zaměřením na prevenci a léčbu je Asociace nestátních organizací (A.N.O.). Jejimi členy je v současnosti 63 nevládních

organizací, zabývajících se prevencí, léčbou a péčí o osoby ohrožené drogovou závislostí. Asociace obhajuje práva svých členů vůči státním organizacím a připomínkuje legislativu zaměřenou na tuto oblast. Využívaným nástrojem A.N.O. je právní poradna, poskytující právní pomoc v otázkách drogové problematiky a zastupování v trestních záležitostech. Působí zároveň také jako školicí a poradenské středisko pro pracovníky, kteří přicházejí do styku s uživateli drog.

3.4.2. Teen Challenge

Příkladem neziskové organizace, založené jako česká pobočka mezinárodní sítě je uskupení Teen Challenge. Jedná se o křesťansko - evangelickou společnost, pomáhající lidem se závislostí, mimo jiné i na drogách. Organizace vytvořila širokou síť záchytných středisek po celé ČR, přičemž využívají spolupráci s lokálními církevními sbory. Zaměřují se na mladé lidi a snaží se tak působit preventivně, jakož i resocializovat uživatele drog.

3.4.3. Společnost pro návykové nemoci

Společnost pro návykové nemoci České lékařské společnosti J. E. Purkyně je zájmovou organizací sdružující profesionály z oblasti prevence, výzkumu a léčby drogových závislostí. Působí nejen v oblasti dalšího vzdělávání svých členů, ale její výstupy jsou relevantní i při tvorbě oficiální státní protidrogové politiky jako zdroj informací. Tímto způsobem se následně zapojuje do jejího formulování a má vliv na její výslednou podobou.

3.4.4. Organizace působící „v terénu“

Nejaktivnější organizací, snažící se působit na uživatele drog v jejich prostředí, je sdružení Podané ruce. Tato organizace patří k jedněm z mála v ČR, která se věnuje problematice drog se zvláštním zřetelem na romské uživatele. Vedle Podaných rukou v terénu působí ještě Hnutí občanské solidarity a tolerance a Sananim. Snaha propojit práci těchto nevládních sdružení, důkladněji proškolit terénní pracovníky a streetworkery a především nabídnout jim širší pole pro vlastní uplatnění, to vše jsou aktivity, o něž od roku 2001 usiluje nezisková nestátní organizace Společnost Hvězda, která se zaměřuje na rozvoj, zprostředkování a sdílení nových inovativních či neobvyklých metod práce v sociální a vzdělávací oblasti.

4. Politický cyklus

Realizace jakékoliv politiky je vždy dynamickým procesem, v rámci kteréhož se pro něj relevantní aktéři snaží o vyřešení konkrétního problému v kontextu konkrétní situace. Jinak řečeno, pro úspěšnou analýzu je nezbytné mít neustále na zřeteli časovou dimenzi problému, jeho vývoj. Právě k zachycení a úspěšnému zkoumání tvorby politiky jako procesu byl vytvořen koncept politického cyklu. Jedná se vlastně o další způsob pojetí procesu konverze politických vstupů na výstupy, tentokrát však s akcentem na politickou dimenzi. Jednotlivých schémat existuje přinejmenším několik, pro účely této práce a její analýzy bude použit model politického cyklu G. D. Brewera a P. de Leona, který rozlišuje (zhruba) šest fází¹⁶:

4.1 Model politického cyklu podle Brewera a de Leona

Iniciace

Počátkem této fáze je zjištění, že existuje socioekonomický problém (pro tuto fázi je důležité, že se zde zjišťuje, zda se jedná o problém politický, tzn. zda je možné jej řešit politickými prostředky a zda vůbec existuje zájem jej řešit). Problém začíná být zkoumán a výsledkem je jeho definice, což znamená stanovení kontextu, cílů a priorit odpovídajícími politickými institucemi. Vzhledem ke své difúzní povaze je tato fáze často jen velmi obtížně vymežitelná, přesněji ji určit je někdy možno až dodatečně.

Problémy se zneužíváním drog (i při vyloučení „tolerovaných“ drog) samozřejmě existovaly již dlouho před vznikem samostatné České republiky, stejně jako před pádem socialismu. Československo se stalo signatářem více mezinárodních dohod (budou podrobněji rozebrány v části zabývající se mezinárodními aktéry), právní úprava hrála před rokem 89 pouze pomocnou úlohu. S uvolněním hranic po roce 1989 se situace dále rapidně zhoršovala. To, společně se zjištěním, že mnohá ustanovení domácí legislativy vůbec neodpovídají mezinárodním závazkům ČSFR, se stalo prvními iniciačními elementy pro vytvoření komplexní protidrogové politiky.

16 Dle Fiala, P.; Schubert, K.: Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis, s. 79-85.

Estimace

Tato fáze spočívá v analýze problémové situace, definované v předchozí fázi a v navržení alternativ pro jednání i konkrétních návrhů. Součástí této fáze by také měla být jakási evaluace ex post ante, zkoumající efektivitu jednotlivých možností řešení (cílem je optimalizace v intencích nákladů a zisků).

Jako orgán určený k řízení a koordinaci protidrogové politiky v letech 1990-1992 působila Federální komise pro narkotika. Jakožto orgán nebyla příliš účinná¹⁷, jednou z jejích úloh však byla (alespoň teoreticky) estimace návrhů souvisejících s drogovou politikou. Celý systém začal uspokojivěji fungovat až v roce 1993, kdy byla zřízena Meziresortní protidrogová komise.¹⁸ MPK pak začala systematicky pojmenovávat problémy a navrhopvat jejich řešení, plnila tedy iniciační a estimační úlohu. Hlavním cílem MPK bylo v první řadě eliminovat nabídku drog v ČR a samozřejmě také snižovat poptávku po nich.

Selekce

V následující fázi je konečně přijato řešení předtím diskutovaného problému. Je na místě poznamenat, že k selekci samotné přitom často dochází před okamžikem rozhodování, jedna alternativa se většinou prosadí ještě před závěrečným hlasováním. Ovšem ještě před tímto bodem musí být rozhodnuto, kdo bude vlastně jednání vést, tedy kdo jsou zainteresovaní aktéři a kterým z nich bude umožněn přístup a samozřejmě kdo má v této otázce právo učinit rozhodnutí. Stejně tak musí být vybrán aktér, který bude mít právo vybrat řešení problému (tedy zda dojde k vydání zákona, nebo například ministerské vyhlášky).

Selekci pak většinou prováděla vláda (v případě podzákoných opatření), nebo Parlament ČR (docházelo například k opakovaným novelizacím Trestního zákona).

¹⁷ jedním z jejích selhání bylo právě vytvoření rámcového návrhu protinarkotické koncepce vlády, který byl tak obecný, že se jím vláda odmítla zabývat).

18 26. května 1993 usnesením vlády č. 275 MPK byla sice zřízena vládou, původní podnět však vyšel od několika nestátních organizací a měl formu tzv. Vánočního memoranda, zasláného vládě v prosinci 1992. Dle Rada vlády pro protidrogovou politiku: Vznik a historie.

Implementace

Toto je fáze procesu přijímání rozhodnutí, kdy dochází k zavedení vyprodukovaných řešení do praxe. Podoba řešení je během implementace průběžně pozměňována a zpřesňována, cíleně například zásahy dalších ministerstev, s jejichž kompetencemi se řešení částečně překrývá, případně vlivem nejrůznějších zájmových skupin.

Implementace protidrogové politiky pak z větší míry spočívala opět na bedrech MPK, jelikož k tomu jako orgán složený ze zástupců různých resortů (vnitro, zdravotnictví, práce a sociální věci, školství, mládež a tělovýchova, průmysl a obchod, zahraniční věci, finance, spravedlnost a obrana) měla nejlepší předpoklady. Protidrogová politika však měla být od počátku realizována na dvou úrovních, tedy centrální a místní. Kromě vládních složek se na implementaci podíleli také okresní a městské protidrogové komise a protidrogoví koordinátoři, dále starostové a primátoři, stejně jako přednostové okresních úřadů v oblastech vytipovaných jako nejvíce rizikové.¹⁹ Jednou z priorit byla také nejprve podpora vzniku a rozvoje nestátních nezdravotnických zařízení, zaměřených na problematiku drog a jejich následné zapojení do systému státních agentur a úřadů. Klíčovou roli v procesu implementace však měla jednoznačně sehrávat MPK, zejména její sekretariát, jehož oficiálním úkolem je řízení protidrogové politiky mezi jednotlivými zasedáními Rady. Ve skutečnosti je však dodnes většinou „pouze“ koordinačním, iniciativním a poradním orgánem a jednotlivé úseky protidrogové politiky zůstávají plně v dikci jednotlivých ministerstev. Podle Radimeckého²⁰ má přitom toto „rozložení sil“ hned několik nevýhod: 1) pro většinu ministerstev je drogová problematika jen nevýznamným tématem a nevyčleňují k jejímu řízení dostatečné kapacity. 2) Postoje jednotlivých resortů jsou často nedostatečně koordinované. 3) MPK chybí účinné nástroje k „přinucení ministerstev k poslušnosti“. 4) Historicky zděděná nedůvěra, soupeření a řevnivost mezi jednotlivými sektory a resorty. 5) Časté tlaky zájmových skupin a ministerstev na restrukturalizaci či zrušení MPK pro její údajně „příliš liberální politiku“.

Evaluace

Tato fáze nastává samozřejmě jen pokud existuje ze strany provádějících zájem zjistit, zda opatření funguje, případně jak. Dají se rozlišit tři základní typy evaluace politického opatření: a) je

19 Ibid.

20 Ibid.

to administrativní, tedy vnitřní, zaměřující se v první řadě na technické provedení. b) je to pak politická evaluace, která se ptá spíše, zda opatření ovlivnilo tu cílovou skupinu, jež byla zamýšlena a zda ji ovlivnilo žadaným způsobem. „Žadaný způsob“ ovšem nemusí znamenat nic jiného, než že byl získán odpovídající počet voličů. c) vědecká evaluace může být zaměřena na celý program, nástroje, jednotlivá opatření, nebo různé implementační techniky. Sledován může být celý politický proces, pouze implementace, output (výsledek), outcome (kompletní souhrn důsledků opatření včetně nezamýšlených následků), nebo impact (změny sledovatelné u příjemců politiky). A výčet by mohl pokračovat.

Evaluace byla prováděna na více úrovních. Zpětná vazba byla samozřejmě poskytována všemi zainteresovanými aktéry, kteří zároveň v rámci svých organizací zpracovávali i technickou evaluaci (například zkoumání efektivity zavádění opatření v rámci ministerstev). Politická evaluace byla částečně prováděna MPK (jejímiž členy jsou ministři), jednak na půdě parlamentu. Vědecká evaluace byla a je dílem odborníků převážně z nestátních organizací, zabývajících se drogovou problematikou. Velkou roli ve vědecké evaluaci hrála ale také MPK, která vypracovává jednak Bilanční zprávy o plnění úkolů z Národních strategií protidrogové politiky, jednak Výroční zprávy o stavu ve věcech drog v České republice. Bilanční zprávy jsou vydávány vždy po ukončení platnosti několikaleté Národní strategie, Výroční zprávy jsou samozřejmě texty s roční periodou.

Terminace

Jedná se o poslední fázi cyklu tvorby politiky, kdy dochází k vyvození závěrů z evaluace. I pokud skutečně dojdou relevantní aktéři k závěru, že problém, proti kterému bylo opatření zamýšleno, byl uspokojivě vyřešen, jen velmi zřídka to znamená automatické ukončení politiky, jelikož politická rozhodnutí mají obvykle značnou dynamiku.

O skutečné terminaci protidrogové politiky nemůže být řeč. Vzhledem k její kontinuální povaze to ani není dost dobře možné. Základní programové dokumenty, kterými jsou Národní strategie, Koncepce a Programy protidrogové politiky, jsou sice vydávány na přesně určené časové období (1993-1996, 1998-2000, 2001-2004, 2005-2009), po ukončení každé z nich však nastává evaluace a opětovné nastartování cyklu přijímání a implementace dalšího dokumentu.

4.2 Fáze politického cyklu protidrogové politiky podle jejích programových dokumentů

Období vývoje drogové politiky je možno rozdělit do několika etap podle platnosti základních programových dokumentů.

4.2.1 Období 1993-1996

Jak již bylo řečeno, toto období začíná založením Meziresortní protidrogové komise (dále MPK) a následným vytvořením prvních funkčních programových dokumentů, tedy Koncepce a Programu protidrogové politiky. Tyto dokumenty pojmají drogy a jejich zneužívání jako přímou hrozbu společnosti. Někteří autoři usuzují, že bylo poměrně obvyklé zveličování negativních společenských a dokonce i politických následků fenoménu zneužívání drog.

Cíli první etapy bylo především vytvořit základní koordinační mechanismy, sestavit a realizovat programy zaměřené na prevenci, léčbu, rehabilitaci i represí. Záměrem bylo jak snížit jak nabídku, tak poptávku, šlo tedy do značné míry o snížení dostupnosti drog. Za zmínku stojí progresivní přístup České republiky k „harm reduction“. Od počátku se počítalo například se substitučními programy nebo výměnami jehel.

4.2.2 Období 1998-2000

Evaluační výsledky první Koncepce protidrogové politiky zjistila nedostatky prevence, léčby i minimalizace rizik. Proto se v pořadí druhá Koncepce protidrogové politiky zaměřila právě na zlepšení v těchto oblastech, stejně jako na vytvoření vhodných evaluačních nástrojů.

Tato Koncepce se také snažila vypořádat s již tehdy jasně vnímaným slabým postavením MPK, zejména Sekretariátu. V rámci její tvorby se jednalo o více nástrojích k řešení, prosadit se však podařilo jen vytvoření „Drogového rozpočtu“ ve správě MPK, centrální databáze státem dotovaných programů a povinnost jednotlivých poskytovatelů služeb předkládat koordinátorům roční hodnotící zprávy.

4.3.3 Období 2001-2004

Třetí etapu by se již dalo označit za „udržovací“, důležité programy byly v provozu a nově vytvořená Národní strategie protidrogové politiky se zaměřila hlavně na zkvalitňování služeb a další zvyšování efektivity léčby, represe i prevence. Větší důraz byl také kladen na mezinárodní spolupráci.

Jednalo se ale také o období více či méně vážných změn. Nejmarkantnější z nich byla transformace MPK na dnešní Radu vlády pro koordinaci protidrogové politiky. Tato změna byla zahájena usnesením vlády č. 1057 z 15. října 2001, jež vytvořilo Radu vlády – Meziresortní protidrogovou komisi. Dne 19. června 2002 pak byl usnesením č. 643 změněn název vládní rady na nynější - Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky - a zároveň bylo v sekretariátu Rady zřízeno Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti. Další závažnou změnou bylo zrušení systému okresů a s nimi i Okresních úřadů (k 31. prosinci 2002). Vedlejším důsledkem bylo praktické rozbití sítě okresních koordinátorů a komisí. Sekretariát Rady musel opět přesvědčovat zástupce regionálních samospráv o nezbytnosti koordinace protidrogové politiky a síť musela být vybudována znovu prakticky od základů.

4.2.4 Období 2005-2009

V tomto období se vyšší prioritou stal boj proti zneužívání legálních drog. To se odráží i ve formulaci cílů: „potírat organizovaný zločin zapojený do nezákonného nakládání s drogami a vymáhat dodržování zákonů ve vztahu k distribuci legálních drog“. Dále „snížit užívání všech typů drog a potenciální rizika a škody, které mohou jednotlivcům a společnosti v důsledku jejich užívání nastat“. Specifické cíle jsou pak zaměřeny na snížení experimentálního užívání legálních i nelegálních drog a obecné snížení jejich spotřeby, zejména mezi nezletilými.

5. Politické arény

Koncept politických arén T. Lowiho je založen na postulátu, že proces tvorby politiky je ovlivněn vztahy mezi jednotlivými aktéry, přičemž je nutno rozlišovat míru konsensu a konfliktu mezi zúčastněnými aktéry. Opomenut nesmí být ani poměr nákladu a užitku. Na základě kombinací

těchto kritérií Lowi (za pozdějšího přispění R. Salisburyho) dělí politiky na distributivní, redistributivní, regulativní, konstitutivní, samoregulační a persuasivní.²¹

Aktéři protidrogové politiky se sice shodují v cílech, ne tak ale na způsobech jejich dosažení. Z hlediska postupu se aktéři dělí na dvě skupiny: ty, kteří podporují represivní postupy a ty, kteří dávají přednost spíše preventivním opatřením. Silné názorové rozdíly panují ohledně výše financí, které je nutné vynaložit na efektivní fungování protidrogové politiky. Danou oblast tedy můžeme bezpochyby označit jako konfliktní. Jednotlivé návrhy a legislativa vycházejí ze strany státu, který je posléze prosazuje, přičemž můžeme stát označit za hlavního aktéra. Užitek protidrogové politiky by měla být v první řadě eliminace počtu uživatelů i distributorů drog; nepomíjitelné jsou ale i sekundární účinky v podobě zdravého vývoje populace, finančních úspor ve zdravotnictví atd. Jelikož se tyto užitky se nedají kvantifikovat, nelze přesně určit jejich vztah či poměr vůči nákladům. Oblast protidrogové politiky nelze z výše uvedených důvodů jednoznačně přiřadit k určité aréně.

Principem redistributivní politiky je rozdělení nadbytečného zboží a služeb (které jsou v nadbytku) tak, aby nikdo nebyl vyloučen. Vzhledem k tomu, že stát žádnou z těchto komodit nedisponuje, můžeme tuto politiku vyloučit. Pro toto rozhodnutí svědčí i fakt, že stát je v protidrogové oblasti stále tím nejdůležitějším aktérem. Navíc vzhledem k mnohosti názorů aktérů a jejich odlišných představ není splněna ani podmínka, že protidrogová politika je arénou s minimálním výskytem konfliktů.

Vzhledem k tomu, že vztah mezi náklady a užtkem nemůže být vyjádřen kvantitativně, tj. nedá se verifikovat to, zda vynaložené prostředky splní svůj účel a dojde k vymícení drogové adikce, nemůže být protidrogová politika zařazena ani do politiky redistributivní. Navíc příjemci jejích účinků/výsledků jsou všechny socio-ekonomické vrstvy společnosti bez rozdílu, což odporuje základnímu principu redistributivní politiky, kdy jedné vrstvě se dáno něco, co je jiné odebráno.

I když výsledkem „protidrogové“ legislativy je zavedení nových zákonů, nařízení i zákazů (např. nedržení drog), nedá se protidrogová politika kvůli obsahu široce definované sociální složky a oblasti prevence jednoznačně přiřadit k regulativní politice. Stát, který by měl v případě této arény sloužit jako prostředník mezi zájmovými skupinami na jedné straně a adresáty dané normy na straně druhé, de facto po celá devadesátá léta vystupoval jako jediný významný činitel. Stát

²¹ Fiala, P. – Schubert, K.: *Moderní analýza politiky: úvod do teorií a metod policy analysis*, s.66 -75.

můžeme vnímat jako hlavního aktéra, který prosazuje danou politiku vůči všem ostatním a který nese veškeré náklady s tím spojené, což také odporuje pojetí regulativní politiky.

Premisami konstitutivní politiky jsou nepřímý vliv na rozdělování nákladů a užítka a zároveň je tato aréna konfliktní. Obě tyto podmínky protidrogová politika splňuje, takže konstitutivní politika by mohla našemu případu vyhovovat nejlépe, neboť zdůrazňuje nepřímý vliv na rozdělování nákladů a užítka a zároveň je tato aréna konfliktní. Ze zmíněné typologie politických arén tedy tento typ reformě odporuje nejméně, což ovšem neznamená, že nemůže být žádným způsobem zpochybněn.

Na základě výše uvedených kritérií můžeme vyloučit samoregulativní politiku, neboť při realizaci protidrogové politiky není rezignováno na přímý státní vliv. Stát navíc svazuje aktéry prostřednictvím nejrůznějších instrumentů, což jim znemožňuje a „umožňuje zúčastněným jedincům a socio-ekonomickým skupinám vzít věc do vlastních rukou“²², neboť stát je hlavním aktérem prosazovaných změn. Rovněž musíme odmítnout přiřazení protidrogové politiky k persuasivní politice, neboť provádění protidrogové politiky nezávisí pouze na přesvědčení cílových skupin, ale rovněž na vyjednávacích procesech mezi politickými aktéry a na stranickém soupeření.

6. Závěr

Během studia protidrogové politiky byla prokázána skutečnost, že je na ni možno aplikovat vybrané koncepty policy analysis. Využita byla teorie policy-polity-politics, kdy byli analyzováni postupně jednotliví aktéři, dále legislativní rámec a základní programové dokumenty v návaznosti na cíle a principy protidrogové politiky.

V souvislosti s formulováním protidrogové politiky se vytvořila široká politická síť, která paradoxně ale nezahrnuje nejdůležitější aktéry, tj. dealery, překupníky a uživatele nelegálních návykových látek. Aplikace modelu politického cyklu prokázala, že protidrogová politika se nikdy definitivně neuzavře fází terminace. Z hlediska konceptu politických arén jsme dospěli ke skutečnosti, že protidrogová politika nemůže být jednoznačně přiřazena k určité aréně, byť vykazuje znaky některých z nich.

²²²² Fiala, P. – Schubert, K.: *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metod policy analysis*, s.73.

7. Seznam použité literatury a zdrojů

Prameny:

- *Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů*, online text (<http://www.mvcr.cz/sbirka/2005/sb133-05.pdf>) ověřeno k 10.12.2007.
- *Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů*, online text
- (<http://www.mvcr.cz/sbirka/1998/sb057-98.pdf>) ověřeno k 10.12.2007.
- *Národní strategie protidrogové politiky 2005-2009*, Úřad vlády ČR, 2005.
- *Akční plán realizace národní strategie protidrogové politiky 2005-2006*, Úřad vlády ČR, 2005.
- Akční plán realizace národní strategie protidrogové politiky 2007-2009, online text (http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rkpp/dokumenty/akcni_plan/akcni_plan_realizace_narodni_strategie_protidrogove_politiky_2007-2009_web.pdf) ověřeno k 10.12.2007.
- *Souhrnná zpráva o plnění Akčního plánu realizace národní strategie protidrogové politiky za období 2005-2006*, online text
- (http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rkpp/dokumenty/akcni_plan/Souhrnna_zprava_o_plneni_Akcniho_planu_realizace_narodni_strategie_protidrogove_politiky_za_obdob_2005-2006.pdf) ověřeno k 10.12.2007.

Monografie a články:

- Fiala, P.; Schubert, K. (2000): *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*, Brno: Barrister & Principal.
- Kenis, P., Maas, F., Sobech, R. (eds.) (2001): *Institutional responses to drug demand in Central Europe: an analysis of institutional developments in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*, Ashgate, Brookfield, Vt.
- Vostárková J., Pragen M.(2005): *Mezinárodní spolupráce v oblasti protidrogové politiky, Zaostrěno na drogy*, roč.3, č.4.

Internetové zdroje:

- Radimecký, J.: *Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky*, online text (<http://www.adiktologie.cz/download/373/Rada-vlady-pro-koordinaci-protidrogove-politiky.pdf>), ověřeno k 10. 12. 2007.

- Radimecký, J. (2004): *Česká drogová politika 1993-2003: analýza vývoje*, online text (<http://www.adiktologie.cz/articles.php?l=cz&cid=90&iid=210&acc=enb>), ověřeno k 10. 12. 2007.
- *Ministerstvo vnitra - odbor bezpečnostní politiky*, online text (<http://www.mvcr.cz/bezpecnost/drogy.html>), ověřeno k 10.12.2007.
- *Programové prohlášení vlády ČR*, online text (<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>), ověřeno k 10.12.2007.
- *Dlouhodobý program ČSSD : Jistoty a prosperita*, online text (<http://www.volbycr.cz/dp-struktura.html>), ověřeno k 10.12.2007.
- *Strana Zelených: Tisková zpráva Odborné sekce pro otázky návykových látek: SZ je pro dekriminlizaci*, online text (<http://drogy.zeleni.cz/4550/clanek/sz-pro-dekriminlizaci/>), ověřeno k 10.12.2007.
- *Strana Zelených: Zelení chtějí dekriminlizovat marihuanu*, online text (<http://drogy.zeleni.cz/5894/clanek/zeleni-chteji-dekriminlizovat-marihuanu>), ověřeno k 10.12.2007.
- *KDU-ČSL: Volební program KDU-ČSL 2006-2010*, online text (<http://www.kdu.cz/default.asp?page=510&IDCl=15112&IDR=10371>), ověřeno k 10.12.2007.
- *KSČM: Volební program Komunistické strany Čech a Moravy na období 2006 – 2010*, online text (<http://www.kscm.cz/article.asp?thema=3783&item=35527>), ověřeno k 10.12.2007.
- Portál World Health Organisation <http://www.who.int>
- Portál European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction <http://www.emcdda.europa.eu/>
- Portál Pompidou Group http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/Default_en.asp
- Portál United Nations Office on Drugs and Crime <http://www.unodc.org>
- Portál European NGO Council on Drugs <http://www.encod.org/>
- Portál Asociace nestátních organizací <http://www.asociace.org>
- Portál Teen Challenge <http://www.teenchallenge.cz/>
- Portál Společnost pro návykové nemoci <http://snncls.cz/>