

Tekst został opracowany na podstawie oświadczenia Wenera Sippa, Prezydenta Międzynarodowej Rady Kontroli Środków Odurzających (INCB), wygłoszonego podczas spotkania unijnych Krajowych Koordynatorów ds. Narkotyków 24 kwietnia 2017 roku na Malcie.

JAK PROWADZIĆ POLITYKĘ WOBEC NARKOTYKÓW?

„Alternatywy dla karania” – tak brzmiał główny temat spotkania Krajowych Koordynatorów ds. Narkotyków, które 24 kwietnia 2017 roku odbyło się na Malcie. To zagadnienie jest podstawą aktualnej, globalnej debaty na temat polityki antynarkotykowej. Międzynarodowa Rada Kontroli Środków Odurzających (INCB) wielokrotnie zwracała uwagę rządów na to, jak ważny jest to problem, np. podczas Sesji Specjalnej Zgromadzenia Ogólnego ONZ (UNGASS) w 2016 roku czy też na ostatniej sesji Komisji ds. Środków Odurzających (CND), a często również w swoich rocznych raportach. Zadaniem INCB jest monitorowanie wdrożenia trzech Konwencji o Kontroli Narkotyków (z 1961, 1971 i 1988 roku) przez państwa członkowskie oraz wspomaganie rządów w realizacji przez nie obowiązków wynikających z tych dokumentów.

Jedno z pytań, które postawiono podczas spotkania na Malcie, brzmiało: jak rządy powinny reagować na bezprawne działania związane z narkotykami oraz w jakim zakresie trzy Konwencje o Kontroli Narkotyków pozwalają na elastyczność w kwestii reagowania na takie bezprawne działania?

Mierząc się z problemem przestępstw narkotykowych, coraz więcej państw zaczyna stosować różne środki alternatywne wobec karania sprawców. Można w tym względzie wskazać dwa przykłady:

- model portugalski, który ustanowił tzw. Komisje Odwodzenia od Nadużywania Narkotyków (*Commissions for the Dissuasion of Drug Abuse* – CDT) i
- nową maltańską ustawę w sprawie uzależnienia od narkotyków (leczenie zamiast więzienia) z 2014 roku *Drug Dependence (Treatment not Imprisonment)*, w wyniku której powołano do życia Organ ds. Rehabilitacji Przestępców Narkotykowych (*Drug Offenders Rehabilitation Board*).

Z drugiej strony w wielu państwach nadal stosuje się politykę opartą w głównej mierze na środkach represyjnych. Kraje te wyznają pogląd, że skazanie,

surowe kary i więzienie to jedyne racjonalne podejście do przestępstw narkotykowych.

O czym mówią Konwencje?

Ogólna zasada: ograniczenie stosowania substancji kontrolowanych do celów medycznych i naukowych

Państwa-strony muszą pamiętać o podstawowym obowiązku określonym w Konwencjach, polegającym na ograniczeniu uprawy, produkcji, wytwarzania i posiadania narkotyków wyłącznie do celów medycznych i naukowych¹. Posiadanie narkotyków bez właściwego uprawnienia² jest niedozwolone. Oznacza to, że używanie narkotyków lub substancji psychotropowych w celach innych niż medyczne lub naukowe należy uznać za działanie niezgodne z Konwencjami i bezprawne. Od tej fundamentalnej zasady nie mogą być wprowadzane żadne odstępstwa. Państwa-strony nie mogą korzystać ze swobody w zakresie regulacji używania kontrolowanych substancji w celach pozamedycznych lub pozanaukowych, które prowadziłyby do uznania zachowań bezprawnych na podstawie traktatów za działania zgodne z prawem na podstawie prawa krajowego.

Reagowanie na bezprawne zachowania związane z narkotykami

Jak państwo powinno lub jak może reagować na takie bezprawne zachowania? Konwencje wymagają, aby posiadanie narkotyków dla celów pozamedycznych i pozanaukowych zostało określone przez ustawodawstwo krajowe jako „przestępstwo podlegające karze”³ albo „przestępstwo karne”^{3a}. Wskazany obowiązek jest obwarowany kilkoma warunkami:

a) klauzule ochronne

W odniesieniu do określonych działań obowiązek ten podlega ograniczeniom konstytucyjnym państwa-strony. Jeżeli chodzi o posiadanie, zakup lub uprawę na użytek własny, obowiązek ten podlega nie tylko konstytucyjnym ograniczeniom lub zasadom, ale również podstawowym instytucjom systemu prawnego państwa-strony⁵.

b) zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności wymaga, aby państwa reagowały na nielegalną działalność w sposób, który nie wykracza poza dane przestępstwo. Muszą one „podjąć kroki, aby popełnienie przestępstw (...) było zagrożone sankcjami, które uwzględniają poważny charakter takich przestępstw”⁶.

Kara za przestępstwa karne musi być adekwatna i proporcjonalna do wagi przestępstwa. Podczas gdy poważne przestępstwa powinny być zagrożone odpowiednią karą⁷, to przestępstwa drobne albo posiadanie nieznacznej ilości narkotyku na własny użytek niekoniecznie musi prowadzić do skazania lub karania. Na mocy Konwencji tylko „poważne” przestępstwa powinny być zagrożone karą więzienia, pozbawienia wolności, karami pieniężnymi lub konfiskatą. Wybór środków ustawodawczych i polityki w zakresie zwalczania przestępstw narkotykowych, w tym określenie sankcji, pozostaje w gestii państw. Konwencje wymagają, aby sankcje te uwzględniały ciężar przestępstwa i stopień winy sprawcy. Wymóg ten został zawarty we wszystkich trzech Konwencjach o Kontroli Narkotyków⁸. Tym samym Konwencje te przyznają państwom-stronom pewien stopień elastyczności i uznaniowości w wyborze środków prawnych i środków polityki, jakie uznają za odpowiednie dla reagowania na bezprawne zachowania, w szczególności w odniesieniu do przestępstw drobnych albo posiadania na własny użytek. W tym zakresie dysponują one pewnym stopniem elastyczności przy wyborze środków: sankcje karne, środki administracyjne albo sankcje inne niż karne, w zależności od wagi przestępstwa.

c) środki alternatywne

Równie ważna, co wspomniana elastyczność w wyborze sankcji za bezprawne zachowanie, jest możliwość stosowania przez państwa środ-

ków alternatywnych w stosunku do skazania i karania. Wszystkie trzy Konwencje o Kontroli Narkotyków⁹ wyraźnie wskazują, że państwa mogą ustalać wobec sprawców, jako alternatywę albo dodatkowo oprócz skazania lub karania, inne środki, takie jak leczenie, edukacja, dalsza opieka, rehabilitacja i reintegracja społeczna. „Alternatywne” oznacza, że przestępstwa niekoniecznie muszą prowadzić do wydania wyroku skazującego albo nałożenia jakiegokolwiek sankcji, jeżeli są to przestępstwa „drobne” albo przestępstwa mniejszej wagi. Innymi słowy: w określonych przypadkach mniejszej wagi państwo może odstąpić od skazania i karania, i zamiast środków karnych może zastosować środki inne niż karne, takie jak edukacja, rehabilitacja lub reintegracja społeczna.

Konwencja z 1988 roku nie ogranicza stosowania alternatywnych środków obejmujących leczenie i opiekę do osób zażywających narkotyki, ale obejmuje również ogólnie przestępców narkotykowych. Przestępcy, którzy nadużywają narkotyków lub są od nich uzależnieni, powinni mieć zapewnione leczenie i dalszą opiekę.

Jakie rodzaje środków alternatywnych są dozwolone?

Środki alternatywne obejmują wszystkie rodzaje wsparcia i pomocy, które nie mają charakteru karnego. Termin „leczenie” nie ma znaczenia wyłącznie medycznego. Warto w tej kwestii zacytować komentarz Sekretarza Generalnego dotyczący Konwencji z 1988 roku: „Leczenie będzie typowo obejmować doradztwo indywidualne, doradztwo grupowe albo skierowanie do grupy wsparcia, co może obejmować opiekę pozaszpitalną, wsparcie dzienne, opiekę zdrowotną dla pacjentów-rezydentów albo wspólnotowe wsparcie terapeutyczne. (...) Dalsze leczenie może obejmować edukację antynarkotykową, szkolenia z zakresu zmiany zachowań, akupunkturę, terapię rodzinną, szkolenia zapobiegające powrotowi do nałogu oraz rozwój umiejętności radzenia sobie i umiejętności interpersonalnych. Zdolność pozostawiania wolnym od narkotyków może być wspierana również przez programy rehabilitacji i reintegracji, takie jak zapewnienie dalszej edukacji, pośrednictwo pracy oraz szkolenia

umiejętności. Zatem środki, takie jak leczenie, dalsza opieka, rehabilitacja, reintegracja społeczna i edukacja w praktyce będą często powiązane i będą się zaziębiać¹⁰. „Fakt, że artykuł 3(b), (c) i (d) nie ogranicza stosowania dodatkowego albo alternatywnego leczenia i opieki w stosunku do osób nadużywających narkotyków, sugeruje, że środki takie mogą wykraczać poza kontekst medycznych i socjalnych problemów osób nadużywających narkotyków i mogą być rozpatrywane w szerszym kontekście środków leczenia przestępców w ogóle, które mają na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa ponownego popełnienia przez nich przestępstwa”¹¹. Komentarz Sekretarza Generalnego zawiera wiele innych przykładów możliwych środków alternatywnych. Stwierdza on, że: „Lista środków dodatkowych zawarta w artykule 3(a), (c) i (d) nie ma charakteru wyłącznego. Nie ma przeszkód, aby państwo-strona nakazało zastosowanie jakichkolwiek zasądzonych środków, w ramach swojego krajowego systemu prawnego, odpowiednich do warunków osobistych sprawcy”¹².

Deklaracje polityczne i Dokument Końcowy UNGASS

Zasada proporcjonalności i koncepcja środków alternatywnych wobec karania zostały włączone do Deklaracji Politycznej z 2009 roku¹³ oraz do Dokumentu Końcowego UNGASS z 2016 roku¹⁴.

Deklaracja Polityczna z 2009 roku zauważa, że „Istnieją ograniczone alternatywy dla oskarżenia i pozbawienia wolności dla przestępców zażywających narkotyki, i usługi lecznicze w ramach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych często są nieadekwatne”. A zatem „Państwa członkowskie powinny, w ramach swoich systemów prawnych i zgodnie z właściwym prawem międzynarodowym, rozważyć możliwość pełnego wdrożenia leczenia uzależnienia od narkotyków i opieki dla sprawców, w szczególności, w stosownych przypadkach, zapewnienia leczenia jako alternatywy dla więzienia”¹⁵.

Dokument Końcowy UNGASS z 2016 roku zawiera zalecenia operacyjne dotyczące „proporcjonalnych i skutecznych polityk i reagowania, a także gwarancji prawnych i zabezpieczeń w zakresie procedur postępowania w sprawach karnych oraz wymiaru sprawiedliwości”¹⁶.

Zgromadzenie Ogólne rekomenduje w nim następujące środki:

- Zachęcanie do rozwijania, przyjmowania i wprowadzania w życie – z należyтым uwzględnieniem krajowych systemów konstytucyjnych, prawnych i administracyjnych – alternatywnych lub dodatkowych środków w odniesieniu do skazania lub karania w przypadkach o odpowiednim charakterze (...), biorąc pod uwagę Zasady Tokijskie (*Tokyo Rules*)¹⁷.
- Rozważenie wymiany informacji, doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie projektowania, wdrażania i wyników krajowych polityk wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, w tym, w stosownych przypadkach, krajowych praktyk w zakresie proporcjonalnego orzekania, dotyczących wdrożenia trzech międzynarodowych konwencji o kontroli narkotyków, w tym artykułu 3 Konwencji z 1988 roku.
- Promowanie polityk, praktyk i wytycznych w zakresie proporcjonalnego orzekania na szczeblu krajowym w sprawach dotyczących przestępstw narkotykowych, zgodnie z którymi surowość kar jest proporcjonalna do ciężaru przestępstw i zgodnie z którymi należy wziąć pod uwagę zarówno czynniki łagodzące, jak i obciążające.

Wdrożenie i implikacje

W ostatnich latach niektóre państwa poddały ponownej ocenie metody stosowane w ramach ich wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, które dotyczą reagowania na przestępstwa narkotykowe, w szczególności na przestępstwa mniejszej wagi oraz te popełnione przez osoby nadużywające lub uzależnione od narkotyków. Zbiegło się to w czasie ze zmianą postrzegania uzależnienia od narkotyków jako choroby, która wymaga leczenia. W tym kontekście zbyt częste stosowanie środków karnych może pociągać za sobą poważne koszty w wymiarze indywidualnym, przynosząc jednocześnie ograniczone rezultaty.

Przyjmując środki alternatywne wobec skazania i karania za przestępstwa narkotykowe mniejszej wagi, takie jak posiadanie narkotyku na własny użytek oraz inne drobne przestępstwa, państwa zwyczajnie korzystają ze swobody przyznanej im przez Konwencje.

Stosowanie środków niepolegających na pozbawieniu wolności nie tylko odciąża krajowe systemy więzennictwa, ale przyczynia się również do skuteczniejszej i długoterminowej rehabilitacji osób nadużywających i uzależnionych od narkotyków, dając im możliwość leczenia zamiast karania, pozwalając im na pracę w kierunku życia wolnego od uzależnienia i uwolnienie się od stygmatyzacji społecznej związanej z pobytem w więzieniu.

Podejmowanie działań mających na celu umieszczenie sprawców nadużywających lub uzależnionych od narkotyków w obszarze kompetencji właściwych organów odpowiedzialnych za sprawy zdrowia i opieki społecznej zamiast umieszczania ich w więzieniu, może przyczynić się do stworzenia otoczenia wspierającego osoby uzależnione od narkotyków w radzeniu sobie z problemem narkotykowym oraz rozwijania postawy zrozumienia dla zjawiska uzależnienia od narkotyków. Z drugiej strony ciągle istnieją państwa, których polityki antynarkotykowe opierają się w głównej mierze na zakazach, egzekwowaniu prawa i stosowaniu środków karnych w ramach wymiaru sprawiedliwości. W wielu krajach nadal w szerokim zakresie stosuje się i nadużywa kary więzienia w stosunku do drobnych przestępców narkotykowych.

INCB wielokrotnie wzywała państwa do należytego uwzględnienia zasady proporcjonalności we wdrażaniu polityki wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych dotyczących przestępstw narkotykowych. Już w 2007 roku jeden z rozdziałów swojego raportu rocznego INCB poświęciła tematyce proporcjonalności¹⁸. Rada podkreślała wówczas, że „stosowanie nieproporcjonalnych środków podważa cele Konwencji i zasadę państwa prawa” i wezwała rządy do „dokonania wszechstronnego przeglądu środków stosowanych przez organy władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej w odniesieniu do przestępstw narkotykowych, w celu upewnienia się, że są one proporcjonalne”. Od tamtego czasu nieustannie podkreśla się, że nie istnieje żaden traktatowy obowiązek skazywania na karę więzienia osób, które zażywają narkotyki albo popełniają drobne przestępstwa.

Ponadto, co jest jeszcze bardziej niepokojące, niektóre państwa stosują środki pozasądowe wobec domniemych czynności związanych z narkotykami lub przestępstw narkotykowych. Działania takie sta-

nowią poważne naruszenie zobowiązań prawnych, jakie zostały nałożone na państwa przez Konwencje o Kontroli Narkotyków oraz przez międzynarodowe akty prawne, do których się stosują. Konwencje wymagają stosowania środków wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych związanych z przestępczością narkotykową, które obejmują uznane międzynarodowo prawo do rzetelnego procesu i które odrzucają wszelkie sankcje pozasądowe. Rada wielokrotnie wzywała odpowiednie rządy do natychmiastowego zaprzestania takich działań.

Warto jednak zauważyć, że nadal są państwa, w których przewidziana jest kara śmierci za przestępstwa narkotykowe. INCB wielokrotnie wzywała te państwa, aby rozważyły zniesienie kary śmierci za przestępstwa narkotykowe, ponieważ taki rodzaj kary nie jest i nigdy nie będzie proporcjonalny.

Polityki, które przewidują środki alternatywne wobec skazania i karania, są czasem błędnie określane jako dekryminalizujące. Termin „dekryminalizacja” jest bardzo często mylony z „depenalizacją”, „liberalizacją” i „legalizacją”. Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii próbowało rozpowszechnić definicje tych terminów, ale są one zbyt skomplikowane i bardzo często nawet sami eksperci mieszą je ze sobą. Ponadto termin „dekryminalizacja” nie powinien być stosowany w przypadkach, kiedy państwo stosuje środki alternatywne do skazania i karania, podczas gdy samo przestępstwo nadal podlega karze albo stanowi „przestępstwo karne” zgodnie z Konwencjami, nawet jeżeli nie podlega środkom wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych ani sankcjom na szczeblu krajowym. Na przykład w Portugalii Ustawa 30/2000 nie zalegalizowała ani nie wprowadziła depenalizacji posiadania i nabywania narkotyków, jak jest to często nieprawidłowo interpretowane. Przeciwnie, nabywanie i posiadanie narkotyków jest nadal zakazane i jest uznawane za przestępstwo karne, ale jest to sankcjonowane przy zastosowaniu środków administracyjnych, nie zaś kar kryminalnych – pod warunkiem, że ilość narkotyku posiadana przez sprawcę nie przekracza ilości osobistych zapasów, jakie wystarczają na 10 dni.

Wnioski

W zakresie środków stosowanych przez państwa w odniesieniu do przestępstw narkotykowych, zasada

proporcjonalności i stosowanie środków alternatywnych lub dodatkowych dla skazania lub karaniamuszą stanowić kluczowe aspekty rzetelnej i skutecznej polityki wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Oczywiście, co do zasady Konwencje przewidują stosowanie środków karnych wobec przestępstw narkotykowych, takich jak kara więzienia czy inne formy pozbawienia wolności, ale nie stanowią one jedynych środków dostępnych państwom w przypadku przestępstw narkotykowych. Na mocy Konwencji tylko „poważne” przestępstwa powinny być zagrożone karą więzienia, pozbawienia wolności, karami pieniężnymi lub konfiskatą. Przestępstwa „drobne” albo przestępstwa mniejszej wagi nie muszą koniecznie podlegać sankcjom karnym. Ponadto w określonych przypadkach mniejszej wagi państwa mogą przewidzieć, jako alternatywę dla skazania i karaniam, środki takie jak edukacja, rehabilitacja lub reintegracja społeczna.

Na tym tle jest oczywiste, że całkowicie błędne jest klasyfikowanie istniejącego międzynarodowego systemu kontroli narkotyków jako „systemu czysto prohibicyjnego” – jak robi to wielu zwolenników legalizacji. Niewątpliwie istnieją pewne krajowe polityki i praktyki, które mogłyby mieć charakter czysto karny lub w przeważającym stopniu karny, ale nie jest to obowiązek wynikający z Konwencji o Kontroli Narkotyków. Jest również oczywiste, że w celu uniknięcia nadmiernego stosowania kary więzienia nie potrzebujemy „nowych metod”, ponieważ rządy powinny wdrożyć metody, zasady i postanowienia już dostępne w trzech Konwencjach o Kontroli Narkotyków.

Konwencje te, a także Deklaracje Polityczne, wyraźnie określają, że skuteczna polityka kontroli narkotyków musi opierać się na zrównoważonym, wszechstronnym i zintegrowanym podejściu, zgodnie z którym u podstaw takiej polityki leży zdrowie i dobrobyt oraz promowane są prawa człowieka i stosowana jest zasada proporcjonalności. Oznacza to, że rządy powinny lepiej korzystać z elastyczności, jaką przysługują Konwencje i zapewnić, w stosownych przypadkach, środki alternatywne w stosunku do skazania i karaniam. INCB nieustannie wspiera działania podejmowane przez państwa, w granicach ustanowionych przez Konwencje, w celu rozwijania polityk antynarkotykowych, które przyczyniają się do propagowania zdrowia i dobrobytu

ludzkości poprzez przyjęcie humanitarnych i proporcjonalnych polityk antynarkotykowych. Zmiany te są w pełni zgodne z Konwencjami i nie odbywają się z naruszeniem ani wbrew tym Konwencjom. Przyjmując środki alternatywne wobec skazania i karaniam za przestępstwa drobne lub przestępstwa narkotykowe mniejszej wagi, takie jak posiadanie narkotyku na własny użytek, państwa zwyczajnie korzystają ze swobody przyznanej przez Konwencje, z zastrzeżeniem pewnych kluczowych zasad, które same wynegocjowały.

Przypisy

- ¹ Art. 4 paragraf 1(c) Konwencji z 1961 roku; art. 5 paragraf 2 Konwencji z 1971 roku.
- ² Art. 33 Konwencji z 1961 roku; art. 5 paragraf 3 Konwencji z 1971 roku.
- ³ Art. 36 paragraf 1(a) Konwencji z 1961 roku; art. 22 paragraf 1(a) Konwencji z 1971 roku.
- ⁴ Art. 3 paragraf 1 Konwencji z 1988 roku.
- ⁵ Art. 3 paragraf 2 Konwencji z 1988 roku.
- ⁶ Art. 3 paragraf 2 Konwencji z 1988 roku.
- ⁷ Art. 36 paragraf 1(a) Konwencji z 1961 roku.
- ⁸ Art. 36 Konwencji z 1961 roku; art. 22 Konwencji z 1971 roku; art. 3 paragraf 4 Konwencji z 1988 roku.
- ⁹ Art. 36 paragraf 1(a) Konwencji z 1961 roku; art. 20 paragraf 1; art. 22 paragraf 1(b) Konwencji z 1971 roku; art. 2 paragraf 4 (c) oraz (d) Konwencji z 1988 roku.
- ¹⁰ Komentarz Sekretarza Generalnego do Konwencji z 1988 roku, paragraf 3.109.
- ¹¹ Komentarz Sekretarza Generalnego do Konwencji z 1988 roku, paragraf 3.107.
- ¹² Komentarz Sekretarza Generalnego do Konwencji z 1988 roku, paragraf 3.114.
- ¹³ http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_52/Political-Declaration2009_V0984963_E.pdf.
- ¹⁴ <http://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603301-E.pdf>.
- ¹⁵ Deklaracja Polityczna 2009, Rozdział 8, Opieka w przypadku używania i uzależnienia od narkotyków a system sprawiedliwości w sprawach karnych (*Drug use and dependence care in the criminal justice system*), paragrafy 15, 16(a).
- ¹⁶ Rezolucja S-30/1, Zalecenie operacyjne nr 4 (j) - (o).
- ¹⁷ Rezolucja 45/110, załącznik.
- ¹⁸ E/INCB/2007/1, INCB Raport Roczny 2007 Rozdział I: „Zasada proporcjonalności i przestępstwa narkotykowe”: „Międzynarodowe konwencje o kontroli narkotyków zachęcają do stosowania i ułatwiają stosowanie przez Państwa proporcjonalnych środków wobec przestępstw i przestępców narkotykowych. Stosowanie nieproporcjonalnych środków podważa cele konwencji i zasadę państwa prawa. Mimo iż wiele krajów poczyniło postępy od czasu, gdy Rada po raz ostatni odniosła się do problemu proporcjonalności w swoim raporcie za rok 1996, pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, zwłaszcza w zakresie namierzania i likwidowania organizacji zajmujących się handlem narkotykami. W kilku krajach istnieje potrzeba lepszego zrównoważenia środków w zakresie egzekwowania prawa, tak aby na drobnych przestępcach nie spoczywał największy ciężar sprawiedliwości w sytuacji, gdy poważni przestępcy nie trafiają przed sąd. [...] W świetle rekomendacji zawartych w tym raporcie za rok 1996 oraz rekomendacji wskazanych powyżej, Rada wzywa rządy do dokonania wszechstronnego przeglądu środków stosowanych przez organy władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej w odniesieniu do przestępstw narkotykowych, w celu upewnienia się, że są one proporcjonalne oraz do wprowadzenia odpowiednich zmian w celu skorygowania wszelkich niedociągnięć”.