

Opinia o poselskim projekcie ustawy

O zapobieganiu narkomanii

oraz o rządowym projekcie ustawy

O zapobieganiu narkomanii

i zwalczaniu nielegalnego obrotu

środkami odurzającymi i substancjami

psychotropowymi

oraz aktów wykonawczych do tejże ustawy

Andrzej Rzepliński¹⁾

Wrzesień 1995

Ekspertyza

Nr 58

1) Prof. Andrzej Rzepliński jest kierownikiem Zakładu Kryminologii i Polityki Kryminalnej IPSiR Uniwersytetu Warszawskiego; jest także członkiem Komitetu Helsińskiego.

Uwagi ogólne

Obydwa projekty zakładają modyfikacje prawnych środków administracyjnych, profilaktycznych oraz represyjnych.

Zacznę od kwestii chyba najważniejszej i najlepiej znanej opinii publicznej - nowego uregulowania represji karnej.

Kluczowe pytanie dotyczy karania samego posiadania narkotyków (art. 41 ust. 2 projektu rządowego: "czyn mniejszej wagi", także art. 42 tego projektu oraz art. 29b ust. 2 projektu poselskiego: "niewielka ilość na własny Użytek").

Wypowiadam się przeciwko kryminalizowaniu takiego zachowania się. Argumenty za i przeciw przypominają dyskusje zwolenników i przeciwników kary śmierci, gdzie wewnętrzne przekonanie i emocje zamykają często możliwość wsłuchania się w argumenty drugiej strony.

Rozumiem racje zwolenników karania. Chcą radykalnego środka w celu wydatnego obniżenia poziomu spożycia narkotyków w kraju; wypchnięcia czynnych narkomanów z miejsc publicznych, zwłaszcza wielkich miast; są przekonani, że represja odpowiednio dawkowana i stopniowana przymusi znaczącą część takich ludzi do leczenia się.

Zwolennicy karania powołują się wreszcie na zobowiązania płynące z ratyfikowania Konwencji z 1988 r.

Można na to odpowiedzieć tak: obowiązująca ustawa z 1985 r. zapewnia wystarczające środki karne wobec czynnych narkomanów, nie uwikłanych w wyrabianie i obrót narkotykami na większą skalę. Mam na myśli np. art. 30 ust. 2 obowiązującej ustawy. Na poziomie detalicznym narkoman posiada zazwyczaj niewielką ilość środka odurzającego na własny użytek i jednocześnie często wprowadza go do obrotu. Przepis ten nakazuje ścigania każdej próby handlu. Nawet przeciętnie leniwy policjant jest w stanie bez trudu przedstawić dowody przestępstwa przeciwko takim "detalistom". W czasie 10 lat obowiązywania tego przepisu brakuje pozytywnych efektów stosowania go (choć uważam ten przepis za potrzebny). Skąd zatem przekonanie, że ściganie wszystkich bez wyjątku będzie skuteczne? Prawo takie będzie działało jeszcze bardziej wybiórczo w oczach policjantów, narkomanów i społeczeństwa. Będzie zatem jeszcze bardziej demoralizujące.

Nie sędzę, iż słuszne jest przekonanie, że Konwencja NZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami... (Dz.U. z 1995 r., nr 15, poz. 69) nakazuje bezwyjątkowe karanie samego posiadania niewielkiej ilości narkotyków. Uważna lektura treści art. 3 ust. 1 przekonuje, że kryminalizacja przestępstw związanych z wytwarzaniem i handlem narkotykami będzie wprowadzona, gdy "okaże się to niezbędne". Ust. 2 tego art. - dotyczący czynów z natury rzeczy mniej groźnych, czytany w związku z art. 3 ust. 1 stanowi zatem zalecenie karania posiadania narkotyku dla własnego użytku a nie nakaz bezwyjątkowej kryminalizacji takiego zachowania się w każdym przypadku.

Niezależnie od tego, jak wydłużymy drogę narkomana do bramy więzienia, stosu-

jąc środki karne, to w znakomitej większości w końcu trafi on tam. Recydywa jest tu bowiem szczególnie wysoka. Mamy bowiem do czynienia z ludźmi chorymi. Oba projekty ustawy pomijają jednak milczeniem kwestie tego, jak z drobnymi narkomanami może poradzić sobie system więzienny. Z doświadczeń zachodnich systemów (holenderski, niemiecki, szwedzki, że nie wspomnę o amerykańskim) wiadomo, że wprowadzenie dużej grupy takich ludzi za mury tworzy z kontroli obrotu i używania narkotyków w więzieniu problem nr 1 oraz - co bardzo ważne - radzenie sobie z tym problemem jest szczególnie kosztowne. Problem ten dostrzega też Konwencja z 1988 r., która domaga się, i słusznie, obostrzenia kar w przypadku przestępstw na tle narkotycznym popełnionych przez więźniów (art. 3 ust. 5 lit. d). Projekt rządowy ucieka od tego problemu. Nie podaje się, o ile może wzrosnąć liczba więźniów, nie podaje się, czy i jak więziennictwo jest przygotowane do tego, czy istnieje tam choćby zarys programu działania oraz o ile mają wzrosnąć nakłady na więziennictwo. Wspomina się w uzasadnieniu o wyższych niż obecnie nakładach na policję, sądy, prokuraturę. Zapomina się o więziennictwie i zawodowej kurateli sądowej. Utrzymanie jednego więźnia kosztuje 800 zł miesięcznie. Koszt każdego procesu karnego (a w przypadku czynnych narkomanów będzie tych procesów kilka, począwszy od prawdopodobnego umorzenia pierwszego postępowania karnego, poprzez warunkowe umorzenie postępowania, warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności) to około 1000 zł, które w tym przypadku niemal zawsze poniesie Skarb Państwa. Zupełnie milczy się też o tym, że muszą być dodatkowe środki na koszty kontroli i pracy z narkomanami skazanymi na nieizolacyjne środki karne, ściganymi na podstawie art. 41 projektu rządowego.

Przechodzę do uwag szczegółowych:

Rządowy projekt ustawy

Art. 1.2, art. 2.4. proponuję zmienić kolejność i przyjąć porządek alfabetyczny: "fundacji, kościołów..., stowarzyszeń a także...".

Art. 2.1. Ze względu na wagę problemu poważniej będzie nazwanie tego ciała "radą", jak chce tego też projekt poselski.

Art. 2.3. Nie sądzę, że powinno chodzić o jakiś jeden projekt programu, lecz o projekty programów. Zapobieganie to co innego niż zwalczanie, poza tym nie będzie chyba jednego programu na zawsze.

Art. 3.4. Wykaz powinien być "ustalany" a nie "ustalony", gdyż życie będzie wymagało tu modyfikacje.

W przepisie art. 3 konieczne jest wyjaśnienie, dla potrzeb stosowania ustawy terminów: "leczenie", "rehabilitacja", "readaptacja". Z treści art. 9 ust. 1 i 2 nie wynika, aby projektodawca wprowadził tu rozróżnienie wystarczająco jasne, a to może rodzić wątpliwości przy Stosowaniu środków karnych. Czym się bowiem różnią "leczenie ambulatoryjne" (leczenie) od "krótkoterminowych programów terapeutycznych" (rehabilitacja); "oddziaływanie środowiskowe" (leczenie) od "programu rodzinnego" (rehabilita-

cja). Nie wiem w końcu co znaczy "rehabilitacja wykonywana w zakresie specyficznych programów rehabilitacyjnych".

Art. 10.2. Nie do przyjęcia jest ucieczka projektu do rozporządzenia MS w sprawie postępowania wobec narkomanów w zakładach karnych i aresztach śledczych. Tym bardziej, że Rząd mógłby tu sięgnąć do własnego projektu Kodeksu karnego wykonawczego, który - w randze właśnie ustawy - daleko szczegółowiej od stanu obecnego projektuje regulację różnych systemów postępowania ze skazanymi. Jeden z tych systemów nazywa się tam "terapeutycznym" (art. 79-99 projektu Kkw). Należy sięgnąć do tego projektu tym bardziej, że nie wiadomo kiedy ma on szansę wejść w życie.

Art. 5.1. Może to mało elegancko dopominać się o wymienienie jeszcze MSW i MS, ale jeżeli "działalność informacyjna" ma coś konkretnego oznaczać, to ustawa musi nakładać obowiązek współdziałania resortów, które takie informacje zbierają i posiadają.

Art. 15.2. zamiast "które uzyskały" powinno być "po uzyskaniu".

Art. 16.2. Z jakiej przyczyny wymienia się w ustawie nazwę jakiegoś ośrodka badawczego, choćby i najbardziej zacnego. Nazwa może ulec zmianie, wystarczy użyty wcześniej w tym przepisie ogólny termin "jednostki badawczo-rozwojowe".

Art. 22.2. Fakultatywność wycofania zezwolenia może być korupcjogenna. Poza tym, skoro są takie obostrzenia, i słusznie, przy uzyskaniu zezwolenia, to czy lekceważenie jego warunków nie powinno obligować organu władzy do jego cofnięcia.

Art. 32.3., art. 33.3. powinno być "czyn" zamiast "przestępstwo" (por. poprawnie art. 36.3).

Art. 41.2. Pomijając zasadnicze zastrzeżenia przedstawione do tego przepisu wyżej, "z ostrożności procesowej pragnę zauważyć", że nie wiadomo o "mniejszą wagę" czego chodzi, może narkotyku, a może, jak powinno być: "czynu". A ponadto, czy musi tu występować kara pozbawienia wolności, czy nie wystarczy kara ograniczenia wolności, która w razie uchylania się od jej wykonania może być zamieniona na "kryminal". Podobną uwagę, co do kary, mam do art. 42.

Art. 43. Wcześniej była mowa o "stowarzyszeniach, fundacjach, kościołach", tu się pojawia nowy termin "organizacja społeczna". Sądzę, że to jakaś "niedoróbka" legislacyjna, tym bardziej, że w art. 52.2., w podobnym kontekście, mówi się znów o stowarzyszeniu. A ponadto, dlaczego brak tu możliwości poręczania przez "osobę godną zaufania"?

Art. 50. Przepis ten powinien przewidywać ponadto orzeczenie przepadku owoców przestępstwa.

Art. 52.2 i 4. Czy można inaczej "rażąco naruszyć regulamin zakładu" niż przez "uchylanie się od obowiązku"?

Art. 52.6. Przepis ten przekonuje mnie, że poza szumnym wymieniem "readaptacji" w art. 1.1. i art. 9.3. projektodawca nie ma pomysłu jak to robić. A w terapii narkomanów i po jej zakończeniu to jest klucz do zwiększenia skuteczności wysiłków włożonych w dany "przypadek". "Readaptacja też musi kosztować, ani słowa o tym w uzasadnieniu projektu. Ale skoro brak przepisów, które by na początku projektu usta-

wy materializowały to pojęcie w postępowaniu z narkomanami to niedziwne.

Projekt rozporządzenia MEN zawiera (w § 1) gładkie i nic nie znaczące określenia działań, które są ogólnie słuszne i potrzebne teraz, 20 lat temu i za 20 lat, niezależnie od zjawiska narkomanii oraz dość humorystyczne zobowiązanie szkół do "opracowania strategii działań" (§ 2), choć ustawa mówi skromniej o "programie". Natomiast ucznia tylko "zagrożonego uzależnieniem" (§ 4) pozwala takiej szkole z całą jej strategią, diagnozowaniem i wczesnym wykrywaniem skazać na getto oddzielnego nauczania.

Projekty rozporządzeń MS wrzucają do jednego worka "leczenie, rehabilitację i readaptację". Ale skoro projekt ustawy nie wyjaśnia tych pojęć... Dlatego projekt określa, że "readaptację" skazanego narkomana należy prowadzić w "ambulatorium" i "pododdziale detoksykacyjnym" (§ 1). Ten prosty przykład pokazuje, że projektodawca odrobił zadanie, może w terminie, ale nie na temat.

Nie mam uwag do projektu rozporządzenia MZiOS.

Poselski projekt ustawy

Art. 1.5 pkt c: powinno być "po uzyskaniu" zamiast "wyłącznie na podstawie" (por. art. 2a).

Art. 1.9. zamiast "stosowania" powinno być: "zażywania" (por. art. 1.16).

Art. 1.12a: brak określenia, że chodzi o karę pozbawienia wolności, podobnie w art. 1.12b, że chodzi o "karę" ograniczenia wolności.

Art. 14. art. 29b. powinno być "6 miesięcy" a nie "pół roku".

Art. 1.19. (art. 33a.2) Czy to ma oznaczać, że tylko psycholog ma mieć "duże doświadczenie zawodowe" a lekarz może nie mieć żadnego? Chyba stopnie specjalizacji lub tytuły zawodowe tu są potrzebne, albo po prostu wpis na listę biegłych sądowych.