

CZĘŚĆ III. SPRAWOZDANIA

NOWE REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE NARKOTYKÓW I NARKOMANII

Człowiek i Zdrowie Nr 1 (V) 2011, s. 154-156

Barbara Wilamowska

Koordynator Ministra Sprawiedliwości ds. Krajowego Programu Przeciwdziałania
Narkomani. Ministerstwo Sprawiedliwości

W kwietniu 2011 roku Sejm znowelizował ustawę o przeciwdziałaniu narkomanii, przewidującą możliwość odstępienia, w niektórych przypadkach, od ściągania za posiadanie małej ilości narkotyków. Artykuł przypomina dyskusję poprzedzającą nowelizację oraz argumenty uzasadniające wprowadzone zmiany.

Prawo powinno zachować szczególną wrażliwość na zmiany jakie zachodzą w społeczeństwie. Jeśli tego nie czyni, nie spełnia swojej podstawowej roli jaką jest służba człowiekowi. Ponadto zawsze powinno podlegać okresowej ocenie, czy przemiany dokonujące się w strukturach społecznych nie czynią go bezwartościowym czy nawet szkodliwym dla jego użytkowników.

Zmianom ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, które dokonały się w roku 2000 towarzyszyły bardzo jasno określone cele i założenia podkreślone wymownie brzmiącym hasłem skierowanym do szerokiego kręgu odbioru społecznego: „lepiej zanosić kwiatki do więzienia, niż na cmentarz”. Hasło to miało stanowić swego rodzaju usprawiedliwienie dla proponowanych zmian, które znosiły obowiązującą od roku 1997 depenalizację posiadania na użytek własny środków odurzających lub substancji psychotropowych i tym samym niosły ze sobą zagrożenie kryminalizacji użytkowników narkotyków. Ustawodawca uznał, że dla dobra użytkownika narkotyku, czy już osoby od niego uzależnionej izolacja w jednostce penitencjarnej - czyli przymusowa abstynencja - jest zdecydowanie lepszą alternatywą, niż perspektywiczne zagrożenie zgonem spowodowanym na przykład przedawkowaniem na wolności. Zwolennicy tej zmiany podnosili również, że najpoważniejszym czynnikiem stojącym za niską wykrywalnością przestępstw produkcji, przemytu czy wprowadzania do obrotu nielegalnych substancji i środków narkotycznych jest właśnie ust. 4 art. 48 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, który choć rzeczywiście chroni użytkowników narkotyków przed kryminalizacją, lecz z drugiej strony powoduje, że handlarze z kręgów narkobiznesu łatwo się pod tych użytkowników podszywają i rozprowadzając substancje zabronione po jednej dawce są praktycznie nie do wykrycia dla organów ścigania, a postawienie zarzutu o handel jest praktycznie niemożliwe.

W takcie debat nad przedmiotową ustawą jej reprezentanci wskazywali również przecząc sobie niejako, że proponowane zmiany nie dotkną samych użytkowników, bowiem organy ścigania mają wiedzę o osobach, które są jedynie konsumentami i przeciwko nim ostrze represji karnej nie będzie skierowane. Była to, rzec by można zapowiedź pozaustawowego oportunistycznego ścigania, którego instytucja, w państwie kierującym się konstytucyjną zasadą legalizmu bez określenia wyjątku ustawowego - nie powinna mieć miejsca. I jak się w konsekwencji okazało - nie miało. Restrykcyjne prawo miało stanowić również istotny oręż w przeciwdziałaniu narkomanii. Wysokie kary za posiadanie narkotyków miały zniechęcać potencjalnych nowych konsumentów.

Wiele do myślenia dały pierwsze dwa lata obowiązywania ustawy po zmianach dokonanych w roku 2000. Zgodnie z założeniami nowelizacji powinniśmy odnotować spektakularny wzrost wykrywalności przestępstw handlu, produkcji, czy przemytu narkotyków, a z drugiej strony powinniśmy mieć doczynienia ze względnie stałą liczbą skazań za posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych zabronionych ustawą. Reakcja organów ścigania na zmiany ustawowe odzwierciedlona statystyką pokazała dokładnie odwrotne mechanizmy. Odnotowaliśmy spadek skazań za przestępstwa obrotu środkami odurzającymi i substancjami i bez

mała stuprocentowy wzrost skazań za przestępstwa posiadania tych środków i substancji. Skala tego ciągłego wzrostu w kolejnych latach charakteryzowała się dużą dynamiką: od 1 898 w roku 1999 do rekordowej liczby 34 778 w roku 2006. Podobnie zmiany te w zakresie przestępstw posiadania wyglądały w strukturze skazań za tzw. przestępstwa narkotykowe: od 12% udziału w ogólnej liczbie do 53% w roku 2008. Najczęściej orzekaną karą za przestępstwo posiadania była kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania - orzekano ją 60% przypadków, bezwzględna kara pozbawienia wolności stanowiła 10 % kar, a pozostałe 30% podzieliły między siebie: kara ograniczenia wolności, kara grzywny orzekana jako kara samoistna, warunkowe umorzenie i umorzenie postępowania.

W sposób jednoznacznie wyraźny, uwaga organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości przeniosła się w kierunku przestępstwa posiadania narkotyków.

Odnotowano jeszcze dwa bardzo niekorzystne zjawiska. Akta spraw osób skazywanych z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii zaczęły niepokojąco ubożać - jako akta dotyczące spraw o niemal stuprocentowej wykrywalności i niewymagające rozbudowanych czynności dowodowych. Standardowo zaczęły zawierać tylko trzy kluczowe dokumenty: protokół zatrzymania, ekspertyzę narkotyku i akt oskarżenia lub wnioszek o skazanie bez przeprowadzenia rozprawy (art. 335 k.p.k.) lub inny wniosek kończący proces przedjurysdykcyjny.

Procesy skazań uległy swoistej mechanizacji. Na efekty nie musieliśmy czekać zbyt długo. Aż 60-67% zawieszonych kar pozbawienia wolności zostało przez sądy zarządzone w trybie wykonania orzeczeń. Zawieszone kary pozbawienia wolności zamieniły się w kary bezwzględne. Osoba sprawcy zniknęła z punktu zainteresowania organów stosujących prawo i wykonujących orzeczenia, a koszty stosowania jednego tylko przepisu art. 62 ustawy jak obliczyli eksperci ekonomiści Państwowego Instytutu Spraw Publicznych sięgnęły 80 ml. w skali roku.

Zapaliło się zielone światło dla zmian. Nie oznacza to jednak, że proces legislacyjny - nawet przy takiej oczywistości wniosków płynących z wieloletnich badań i ekspertyz oraz analizy aktualnie obowiązujących regulacji - przebiegał spokojnie.

17 kwietnia 2008 r. Minister Sprawiedliwości Zbigniew Cwiakalski powołał Zespół do spraw opracowania projektu ustawy. Celem zasadniczym było upodmiotowienie procesu kaniego prowadzonego w sprawach o posiadanie narkotyków, wdrożenie w normy ustawowe zasady „przede wszystkim leczyć” - zasady sformułowanej przez Krzysztofa Kwiatkowskiego - obecnego Ministra Sprawiedliwości, który przejął i prowadził sprawę procesu legislacyjnego ustawy aż do jego zakończenia, oraz odwrócenie ciężaru zainteresowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, tak by w centrum znalazły się osoby, które popełniają przestępstwa produkcji, wprowadzania do obrotu czy przemytu środków odurzających. Najtrudniejszym jednak zadaniem było założenie, że zmiany te należy osiągnąć nie wprowadzając mechanizmów legalizacji, depenalizacji, czy dekryminalizacji posiadania środków odurzających, tak by prawem nie dać przyzwolenia na implementację społeczną i kulturową używania środków odurzających.

1 kwietnia 2011 r. ustawa została przyjęta przez Sejm. Oto jej główne regulacje, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia z punktu widzenia postępowania z użytkownikami środków odurzających w świetle zaistniałego konfliktu z prawem.

Z pewnością należy zacząć od prezentacji przepisu art. 62a, który ustawowo wprowadza zasadę oportunistu ścigania przestępstw posiadania środka odurzającego lub substancji psychotropowej przy spełnieniu trzech kumulatywnych, czyli występujących łącznie przesłanek: nieznacznej ilości narkotyku, przeznaczenia na własny użytek oraz niecelowości orzeczenia kary z uwagi na okoliczności popełnienia czynu i stopień społecznej szkodliwości. W takich okolicznościach prokurator będzie miał możliwość umorzenia postępowania jeszcze przed formalnym jego wszczęciem. Rezygnacja z określenia (w formie listy ujętej w załączniku do ustawy) wartości granicznych wskazujący na nieznaczne ilości danego środka była celowa. Po pierwsze nie jest to możliwe w odniesieniu do wszystkich substancji zabronionych, a zatem byłaby to lista niejako „preferująca” określoną grupę użytkowników, po drugie w odniesieniu do osób uzależnionych - czyli tych, których winniśmy objąć największą opieką - przepis art. 62a nie miałyby zastosowania, bowiem są to osoby, które używają dziennie większej ilości środka odurzającego niż na przykład okazjonalny użytkownik. Postawiono zatem na orzecznictwiczną praktykę w tym zakresie oraz silną indywidualizację analizy przesłanek, tak by każda sprawa miała swój indywidualny wymiar. Jednym z ważnych czynników wskazujących, iż okoliczności popełnienia czynu uzasadniają zastosowanie przepisu art. 62a jest wyraźny brak zagrożenia dóbr tzw. osób trzecich. W przypadku takiego zagrożenia przepis ten nie znajdzie, czy w zasadzie nie powinien znaleźć zastosowania.

By pomóc organom ścigania, prokuratury oraz sądu w analizowaniu informacji na temat charakteru używania środka odurzającego przez sprawcę, ustawa dodaje nowy przepis art. 70a, który wprowadza certyfikowanego specjalistę terapii uzależnień jako osobę, która przedstawi profesjonalną informację w tym zakresie. Zaletą tego rozwiązania jest szybkość, wysoka jakość i profesjonalizm tych czynności, które

należy mieć nadzieję przełożą się na dalszy bieg prowadzonego postępowania. Zarządzenie zebrania tych informacji przez specjalistę jest obligatoryjne jeśli zachodzi uzasadnienie, że sprawca jest osobą uzależnioną lub używającą szkodliwie substancji psychoaktywnej.

Nowelizacja w obszarze przepisu art. 72 ustawy stanowi, że jeśli postępowanie karne zostanie podjęte, prokurator oraz sąd mają możliwość zawieszenia postępowania jeśli osoba, której zarzucono popełnienie przestępstwa, popełnionego w związku z używaniem środków odurzających, zagrożonego karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, podda się leczeniu, rehabilitacji lub udziałowi w programie edukacyjno - profilaktycznym. Po zakończeniu leczenia, rehabilitacji lub edukacji, uwzględniając wyniki tych oddziaływań prokurator może wystąpić z wnioskiem o warunkowe umorzenie postępowania. Przepis ten istniał w porządku prawnym od roku 1997, lecz w praktyce był martwy. Jego stosowanie uniemożliwiała uprzednia karalność osób używających narkotyki. Usunięto zatem negatywną przesłankę procesową zastosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego, co powinno wpłynąć na zwiększenie się liczby osób podejmujących leczenie. Minęliśmy zatem etap zatrzymania sprawcy, podjęcia postępowania i prowadzenia postępowania karnego. Teraz czas na postępowanie wykonawcze. Osoby, które odbywają karę pozbawienia wolności z powodu skazania z mocy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, za czyny tam stypizowane, czy też skazywane za inne przestępstwa, nie objęte ustawą narkotykową, ale będące osobami uzależnionymi czy używającymi szkodliwie środki odurzające - nie mają dużych szans na podjęcie leczenia w warunkach izolacyjnych. Okres oczekiwania wynosi 6 miesięcy, kolejka jest długa, a potrzeba oddziaływania na czynnik kryminogeny jakim jest używanie narkotyku jest jednak ogromna i nie do przecenienia nie tylko z punktu widzenia samego zainteresowanego lecz również z uwagi zdrowie i bezpieczeństwo publiczne oraz na cele polityki karnej zmierzającej do ograniczenia powrotności do przestępstwa.

Dlatego też nowelizacja przewiduje nowy przepis art. 73a który umożliwi skazanym uzależnionym od narkotyków, odbywającym karę pozbawienia wolności w jednostce penitencjarnej, starania o uzyskanie przerwy w karze na okres leczenia w warunkach wolnościowych. Przepis jest jednak obwarowany trzema negatywnymi przesłankami. Jeśli skazany nie ma zagwarantowanego miejsca leczenia lub rehabilitacji, nie wyraził wcześniej zgody na objęcie go leczeniem lub terapią, a także gdy do końca kary pozbawienia wolności pozostało mu więcej niż 2 lata - zgoda na przerwę w celu leczenia nie zostanie przez sąd wyrażona. Warto również wskazać na nowy przepis art. 24b, który nakłada na zakłady opieki zdrowotnej prowadzące leczenie lub rehabilitację osób uzależnionych, obowiązek współpracy z Krajowym Biurem do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, szczególnie w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji na temat osób zgłaszających się do leczenia z powodu używania środków odurzających lub substancji psychotropowych. Informacje te, obejmujące szereg danych pod zakodowanym identyfikatorem umożliwią nam szczegółową identyfikację szeroko pojętego zjawiska używania środków odurzających, co z pewnością wpłynie na racjonalizację kierunków profilaktyki, leczenia, terapii czy edukacji. Z kolei zmiany dokonane w art. 28 poprzez dodanie nowych ustępów 6a i 6b uniemożliwią udział pacjentów w np. dwóch programach leczenia substytucyjnego w tym samym czasie.

Ustawa została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wejdzie w życie po okresie 6-miesięcznego *vacatio legis*, ale należy pamiętać, że nie same zmiany prawa zmieniają bieg wydarzeń, lecz ludzie, którzy to prawo stosują. Patrząc z tego punktu widzenia i oczekując na racjonalną politykę narkotykową, musimy mieć świadomość, że czeka nas jeszcze wiele do zrobienia, a ostateczny efekt tej pracy zależy od naszej zaangażowanej współpracy w obszarach zdrowia publicznego, prawa i polityki społecznej.

SECTION THREE: REPORTS

NEW LEGAL REGULATIONS CONCERNING DRUGS AND DRUG ADDICTION

Human and Health No. 1 (V) 2011, p. 157-159

Barbara Wilamowska

Minister of Justice Coordinator of the National Drug Prevention Program. Ministry of Justice.

In April 2011, the lower house of Parliament amended the law on drug prevention, which provide in some cases the possibility of abandoning the prosecution for possessing little amount of drugs. This article refers to the discussion which preceded the amendment and arguments justifying the introduced changes.

The law should have a particular sensitivity towards the changes which take place in the society. If it does not have it, it does not fulfill its basic role which is human service. Moreover, it should always be under recurring evaluation whether the changes in the social structures do not make it worthless or even harmful for its users.

The changes of the law on drug prevention, which were introduced in 2000, were accompanied by clearly stated aims and assumptions stressed by meaningful slogan directed to wide circle of social reception: *it is better to bring flowers to the prison than at the cemetery*. This slogan was to be a kind of justification for the proposed changes, which abolished binding from 1997 depenalization of possession of intoxicants or psychoactive drugs for private use and therefore bring the danger of criminalization of the drug users. The legislator decided that for the good of the drug user or the drug addict isolation in the penitentiary unit, i.e. compulsory abstinence, is an unquestionably better alternative than perspective danger of death caused by, for example, overdosing at liberty. The supporters of this change also stated that the most serious factor standing behind low detection of crime connected with the production, trafficking or trading in illegal substances and drugs is in fact Act 4 art. 48 of the law on drug addiction prevention, which, though on the one hand, practically protects the drug users from criminalization, on the other hand, causes that the drug dealers from the circle of drug business easily impersonate themselves as those users and dealing in illegal substances in one dose are basically impossible to detect for the prosecutors, whilst the accusation of drug dealing is almost unachievable.

During the debate on the subject act its representatives, denying themselves in a way, pointed that the proposed changes will not affect the users themselves, as the prosecution has the information about people who are only the consumers and the blade of the penal repression will not be directed against them. It was, so to say, the herald of beyond statutory opportunism of prosecution, whose institution in a country guided by the constitutional principle of legalism without making statutory exception, should not take place. And consequently it proved it did not take place. The restrictive law was also meant to be significant arms in counteracting drug addiction. High penalties for drug possession were supposed to discourage potential new consumers.

The first two years of the law in force, after the amendment in 2000, gave food for thought. According to the guidelines of the amendment a spectacular increase in the detection of drug dealing, producing or trafficking crimes should be marked. On the other hand, there should be a relatively stable number of convictions for the possession of intoxicants or psychoactive drugs forbidden by the act. The reaction of the prosecution on the amendments reflected by the statistics showed exactly the opposite mechanisms. We have noted the decrease in convictions for dealing in intoxicants and illegal substances crimes and nearly 100% increase in the convictions for the possession of those substances. The range of a continuous increase in the following years was characterized by significant dynamics: from 1,898 in 1999 up to record breaking number of 34,778 in 2006. The changes in the field of drug possession looked similarly in the structure of convictions for the so called drug crimes: from 12% share in the total number, up to 53% in 2008. The penalty which was most commonly ruled for the drug possession was the custodial sentence with the conditional suspension of its execution – it was ruled in 60% of

the cases, absolute custodial sentence was ruled in 10% of the cases, while the rest 30% of them were restriction of freedom, fine stated as independent penalty, conditional discontinuation and discontinuation of the case.

In an unequivocally distinct way the attention of the prosecution and justice administration was transferred in the direction of drug possession crimes.

In addition, another two unfavourable phenomena were noted. The records of the cases of convicts in the light of the law on drug addiction prevention began to alarmingly impoverish. Those were the records concerning cases of nearly absolute detection which do not require expanded evidential activities. Conventionally, they began to include only three key documents: the protocol of detention, drug expertise and indictment or motion for conviction without trial (Art. 335, Code of Criminal Procedure) or other motion which ends the prejudicial trial.

The processes of convictions have become mechanized. It did not take long to see its effects. Up to 60-67% of suspended custodial sentences was ruled by the courts in the procedure of the execution of the ruling. Suspended custodial sentences have changed into absolute sentences. The offender have vanished from the point of interest of the organs which abide the law and execute the rulings, whereas the cost of applying only one regulation of art. 62 of the act according to the calculations of the expert economists from the National Institute of Public Affairs has reached 80 million per year.

The changes are given the green light. It does not however mean that the legislation process, even at such evidence of the conclusions from the long-term researches and expertise as well as the analysis of the currently regulations in force, proceeded calmly.

On 17 April 2008 the Minister of Justice, Zbigniew Cwiągalski, created a group for the elaboration of the project of the act. The main aim was to subject the penal trial conducted in the drug possession cases, implement into the statutory norms the *curing first* principle, which was formulated by Krzysztof Kwiatkowski, current Minister of Justice, who adopted and led the case of legislation process of the act up to its termination, and divert the weight of interest of the prosecution and justice administration in a way that people who commit the crimes of intoxicants production, trading or trafficking become in the centre of attention. Yet, the most difficult task was the assumption that those changes should be reached without the introduction of the legalization mechanisms, depenalization or decriminalization of the intoxicants possession in order not to give legal permission for social and cultural implementation of the intoxicants.

On 1 April 2011 the act was passed by the lower house of Parliament. Here are its main regulations which have a significant meaning from the point of view of the proceedings with the intoxicants users in the light of the existing conflict with the law.

It is safe to begin with the presentation of the regulation of art. 62a, which statutory introduces the principle of the prosecution opportunism of the possession of intoxicants or psychoactive drugs crimes when the three cumulative, i.e. appearing together, circumstances meet: insignificant amount of drug, private use of the drugs and inexpediency of penalty ruling owing to the circumstances of committing the crime and the degree of social harm. In such cases the prosecutor will have the possibility to discontinue the judicial proceedings even before its formal initiation. The resignation from defining (in the form of a list as an appendix to the act) the legally binding value pointing at insignificant amounts of a given drug was purposeful. First of all, it is not possible in relation to all of the illegal substances, therefore, it would have been a list which would in a way "prefer" certain group of users. Second of all, in relation to the drug addicts, i.e. those who were supposed to be taken care of most of all, the regulation of art. 62a would not be applicable, as those are the people who use more amounts of intoxicants daily than, for example, occasional users. It was chosen to use ruling practice in this matter and strong individualization of the circumstances, so that every case has their individual character. One of the important factors deciding that the circumstances of the offence justify the use of the regulation of art. 62a is lack of evident threat of the goods of the third party. In case of such a threat, the regulation will not or practically should not be applicable.

In order to help the prosecution, the public prosecutor's office and the courts in analyzing the information on the character of the use of an intoxicant by the offenders, the act adds a new regulation of art. 70a, which introduces the certified specialist in addiction therapy as a person, who presents professional information in this matter. The advantage of such a solution is the speed, high quality and professionalism of those actions, which hopefully will reflect on the further course of the proceeding. The disposition to collect those information by the specialist is obligatory if there is a justification that the offender is a drug addict or a person using harmful psychoactive drugs.

The amendment in the field of art. 72 of the act states that if the penal proceeding is initiated, the public prosecutor and the court have the possibility to suspend the proceeding if the person who was accused of committing crime, which was committed in relation to drug use, and is liable to a sentence no longer than 5 years of imprisonment will undertake treatment, rehabilitation or participation in the educational and preventive pro-

gramme. After the treatment, rehabilitation or education, taking into account its effects, the public prosecutor can put forward a motion for conditional discontinuation of the proceeding. This regulation have been in force since 1997, however in practice it was inapplicable. Its application was impossible because of the previous criminal record of the drug users. Therefore, the negative prerequisite for the proceedings of the application of conditional discontinuation of the penal proceeding was aborted, which should influence the increase in number of the people undertaking the treatment. In this way, the phase of detention of the offender, initiation of the proceeding and conducting the penal proceeding have been skipped. Now it is time for the executive proceeding. People who already serve a sentence of imprisonment due to the conviction on the strength of the act on drug addiction prevention for the offences characterized in the act or sentenced for other crimes, which are not included in the drug act, but who are addicted or who are the users of the intoxicants, have hardly any chances for the treatment in isolated conditions. The time of expectation for the treatment is 6 months. The queue is long and the need of acting on the criminogenic factor, which using drugs is, is still colossal and not to be overrated, not only from the point of view of the concerned one, but also in consideration with health and public safety, as well as the aims of penal politics, which head towards limiting reoccurrence to the crime.

Therefore, the amendment foresees a new regulation of art. 73a, which enables the addicted to the drugs convict who serve a sentence of imprisonment in the penitentiary unit, to obtain a break in the sentence for the time of the treatment at large. However, the regulation is hedged in three negative prerequisites. If the convict has not been guaranteed a place of treatment or rehabilitation, have not given his consent to the treatment or therapy, or the remaining part of his sentence is longer than 2 years, the consent for a break due to the treatment will not be given.

The art. 24b is also worth mentioning. It lays on the health care institutions which provide treatment or rehabilitation for the drug addicts the responsibility to cooperate with the National Bureau for Drug Prevention, particularly in the field of collecting and transmitting the information about the people who want to be treated from the addiction to the intoxicants or psychoactive drugs. Those information which embrace a number of data under the coded ID enables detailed identification of a broadly understood phenomenon of the use of the intoxicants, which will definitely influence the rationalization of the direction of the prevention, treatment, therapy or education. Whereas, the changes made in art.28, by adding two new sections 6a and 6b, prevent the patients from the participation in, for example, two programmes of substitution treatment at the same time.

The act was signed by the President of the Republic of Poland. It shall take effect after 6 months of *vacatio legis*, but it has to be remembered that the changes in law do not change the course of actions themselves, but people who abide the law do. Looking from this point of view and expecting rational drug politics, we have to be aware that there is still much to do and the final effect of the work depends on our committed cooperation in the fields of public health, law and social politics.