

**O B R A Z L O Ž I T E V**  
**(predlogi in pripombe na Akcijski načrt na področju drog 2019-2020)**

**I. Uvodno**

Ministrstvo za zdravje je 15. 3. 2019 na svoji spletni strani objavilo Vabilo k javni razpravi Akcijskega načrta na področju drog za obdobje 2019-2020 z možnostjo podaje pripomb in predlogov do vključno 28. 3. 2019.

Skladno z navodili Inštitut ICANNA podaja predlog (zeleno označenih) sprememb in dopolnitev v samem besedilu akcijskega načrta, »Poglavje iz strategije: Zakonodaja« – Konkretni cilj »Podroben pregled regulacije konoplje in predlog morebitne novelacije zakonodaje« ter predmetno obrazložitev.

V posebnem poglavju so podane tudi pripombe na druga poglavja iz strategije, navedena v akcijskem načrtu.

**II. Konkretni cilj: Podroben pregled regulacije konoplje in predlog morebitne novelacije zakonodaje**

**Potrebno je črtati besedo »morebitne«**, saj je že sedaj znano dejstvo, tudi na strani Ministrstva za zdravje, da je na obravnavanem področju nujno potrebno pripraviti novo zakonodajo, oziroma je ministrstvo k temu že zavezano, kot sledi iz nadaljevanja.

**Odbor za zdravstvo Državnega zbora RS** (v nadaljevanju: DZ RS) je kot pristojno delovno telo **7. 10. 2016** na nujni seji ob obravnavi točke dnevnega reda z naslovom »Legalizacija uporabe in pridelave konoplje v medicinske namene« soglasno, tj. z 11 glasovi za in nobenim proti, sprejel naslednje sklepe:

- 1. Odbor za zdravstvo se je seznanil s problematiko in potrebnimi spremembami na področju uporabe konoplje v medicinske namene.**
- 2. Odbor za zdravstvo nalaga Ministrstvu za zdravje, da v 60 dneh konopljo premesti iz I. skupine prepovedanih drog ter da pripravi ustrezne pravne podlage, ki bodo omogočile zdravljenje z medicinsko konopljo kot zdravilom.**
- 3. Odbor za zdravstvo nalaga Ministrstvu za zdravje, da pripravi ustrezne pravne podlage, ki bodo v Sloveniji omogočale pridelavo in predelavo konoplje v medicinske namene.**

Že **12. 12. 2016** je tedanja ministrica za zdravje na 25. redni seji DZ RS povedala, da je bila vzpostavljena **delovna skupina**, »ki **bo pripravila celovit predlog zakona** po vzoru, kot so to storile Nizozemska, Avstrija ali Češka, v skladu tudi z mednarodnimi zavezami, zato da jasno definiramo, prvič, cilje, ki jih želimo s spremembo te zakonodaje doseči in, drugič, da zagotovimo **konstruktivno sodelovanje vseh zainteresiranih deležnikov** in javnosti pri **oblikovanju celovitih in odgovornih rešitev**«. Da je v povezavi z vprašanjem pravnih podlag za gojenje konoplje v medicinske namene v Sloveniji **treba spremeniti Zakon** o proizvodnji in prometu s prepovedanimi drogami, je povedala ministrica za zdravje **13. 2. 2017** na 27. redni seji DZ RS.

Odbor DZ za zdravstvo je **7. 2. 2018** na 39. nujni seji ugotovil, da **Ministrstvo za zdravje ni** v celoti **realiziralo sklepov** iz oktobra 2016. Ustrezne pravne podlage namreč niso bile in še vedno niso pripravljene.

V skladu z navedenim je treba **nujno čim prej pričeti s pripravo ustreznih pravnih podlag oziroma predlogom novelacije zakonodaje** obravnavanega področja ter tako **slediti realizaciji sklepov Odbora za zdravstvo in krovnemu cilju Resolucije o nacionalnem programu na področju drog za obdobje 2014–2020** »zmanjšati in omejiti škodo, ki jo za posameznika, družino in družbo predstavlja uporaba prepovedanih drog«, saj resolucija predstavlja vsebinsko podlago akcijskemu načrtu.

Na korenito potrebne in celovite spremembe zakonodaje že več let opozarja osveščena in vedno številčnejša civilna družba. V letih 2018-2019 se je več kot sto zdravnikov oz. znanstvenikov v sklopu projekta **Deklaracije o načelih za regulacijo konoplje v Sloveniji**<sup>1</sup> zavzelo za z dokazi podprto reformo politike in zakonodaje o rastlini konoplja (*Cannabis sativa* L.), ki bo temeljila na znanosti, spoštovanju človekovih pravic in zmanjševanju škode. Podpisniki deklaracije podpirajo raziskovanje in ustrezno regulacijo konoplje za zdravstvene namene, podpirajo preventivno vzgojo s poudarkom na mladih ter regulacijo za odrasle in gospodarstvo.

Glede na navedeno je tozadevni konkretni cilj akcijskega načrta treba preoblikovati vsaj tako, da se po novem naj glasi: **»Podroben pregled regulacije konoplje in predlog novelacije zakonodaje«**.

### **III. Izvedbene aktivnosti s časovnico izvedbe pri cilju »Podroben pregled regulacije konoplje in predlog morebitne novelacije zakonodaje«**

#### III/A

Pri prvo navedeni izvedbeni aktivnosti, ki se glasi **»Analiza problematike in pregled regulacije v izbranih državah«** se predlaga spremembo realizacije aktivnosti iz obdobja 2019-2 / 2020-1 v obdobje **2019-1 / 2019-2**.

Pričetek tovrstnih aktivnosti je bil napovedan že pred leti, zato se utemeljeno predvideva, da so bili v tej zvezi storjeni vsaj nekateri koraki in je treba ta **proces po potrebi pospešiti ter zaključiti še v tem koledarskem letu**.

#### III/B

Predlaga se dopolnitev drugo navedene izvedbene aktivnosti, ki se glasi **»Ustanovitev/imenovanje medresorske delovne skupine za konopljo«**, z besedilom **», v katero se vključijo tudi predstavniki visokošolskih in civilnodružbenih organizacij«**. Prav tako se predlaga, da delovna skupina prične z delom v obdobju **2019-2**, in ne šele v obdobju 2020-1, oziroma da v slednjem obdobju zaključi svoje delo.

**Vključevanje zainteresirane javnosti oziroma deležnikov ima pomembno vlogo v vsaki fazi oblikovanja ali nadgradnje različnih odločitev**, najsi gre za predpise, strategije, resolucije, izvedbene načrte ipd. Navedeno velja tudi za pripravljalno fazo, fazo priprave delovnega gradiva in osnutka, zato je podan predlog, da se v medresorsko delovno skupino, ki bo delovala na tem kompleksnem in občutljivem področju, vključijo tudi predstavniki visokošolskih organizacij, NVO, strokovnih institucij ipd.

---

<sup>1</sup> <http://www.institut-icanna.com/si/deklaracija/index.html>

Dokument »Vključevanje javnosti v pripravo predpisov, Priročnik za načrtovanje in izvajanje posvetovalnih procesov«, ki ga je izdalo Ministrstvo za javno upravo 2015 (Priročnik MJU), navaja, da vključevanje javnosti prinaša mnogo pozitivnih učinkov. **Priročno možnost za tesno in kontinuirano sodelovanje javnosti v procesu priprave predpisa predstavljajo prav delovne skupine.** Kot je tudi navedeno v priročniku, vključevanje javnosti ni le pravica, ampak je tudi priložnost za krepitev javnega zaupanja v državne institucije, povečanje njihove transparentnosti in oblikovanje kakovostnejših in trajnejših politik. S tesnim in kontinuiranim sodelovanjem javnosti pri pripravi novelacije zakonodaje bo le-ta boljša in bo njena implementacija lažja. Kaže upoštevati koristen nasvet iz Priročnika MJU, da **naj se javnost vključi »v zgodnjih fazah priprave predpisa,** saj bo samo tako imela možnost vplivati na smer končnih odločitev. Ko je smer enkrat zastavljena, so bistvene izbire zaprte.«.

Predlagamo, da se **dosledno** upošteva vključevanje javnosti, kot izhaja iz spodnjega nazornega prikaza, povzetega iz Priročnika MJU, str. 24.



Povzeto iz Priročnika MJU posebej izpostavljamo, da je faza priprave delovnega gradiva oziroma strokovnih podlag namenjena pridobitvi mnenja in predlogov glede pglavitnih ciljev, ukrepov in prioritet predpisa ter pretehtanju in primerjavi alternativnih rešitev z vidika njihovih učinkov. Praviloma se v to fazo vključi ključne in strokovne deležnike. Kot navaja Priročnik MJU, pri tem ne gre več le za enosmerno zbiranje odzivov, ampak je **pomembna interakcija med deležniki in pripravljavcem predpisa.** Navedeno se lahko **odlično zagotovi v okviru sodelovanja v delovni skupini.** Podobno velja za pripravo osnutka predpisa, ko se izbrane rešitve konkretizirajo in oblikujejo v zakonsko besedilo.

Da je potrebno **zagotoviti konstruktivno sodelovanje vseh zainteresiranih deležnikov** pri oblikovanju celovitih in odgovornih rešitev, je **ministrica za zdravje** zagovarjala že decembra 2016, kot je to predhodno podrobneje navedeno v tej obrazložitvi. Menimo, da je med pglavitne procese v sklopu sodelovanja zainteresiranih deležnikov zagotovo potrebno vključiti tudi sodelovanje v delovni skupini.

III/C

Predlaga se **nova**, v akcijskem načrtu tretje navedena **izvedbena aktivnost**, poimenovana »Priprava predloga novelacije zakonodaje«, z izvedbo v obdobjih **2019-2** in **2020-1.**

Gre za tehnično dopolnitev, vezano na II. točko te obrazložitve.

#### **IV. Pričakovani rezultati pri cilju »Podroben pregled regulacije konoplje in predlog morebitne novelacije zakonodaje«**

Predlaga se **dopolnitev pričakovanih rezultatov** z navedbo »**Predlog novelacije zakonodaje**« in »**Potrditev v Državnem zboru RS**«.

Gre za tehnično dopolnitev, vezano na točki II in III/C te obrazložitve.

#### **V. Pripombe na druga poglavja iz strategije**

Menimo, da je treba **aktualnost in kompleksnost problematike na področju konoplje** posebej upoštevati tudi **v drugih poglavjih iz strategije**, zato predlagamo, vezano na področje konoplje, ustrezen premislek o dopolnitvah teh poglavij oziroma upoštevanje navedenega pri izvajanju akcijskega načrta.

Posebej izpostavljamo **področje raziskav in izobraževanja**, saj se številni strokovnjaki in znanstveniki soočamo z nerazumevanjem in številnimi birokratskimi ovirami na področju raziskav in razvoja, namesto, da bi se spodbujale domače raziskave tako o tveganjih, kot tudi o koristnih učinkih uporabe konoplje. Obvezno je treba pričeti tudi s sistematičnim izobraževanjem in usposabljanjem zdravnikov.

#### **VI. Sklepno**

Iz predhodnih poglavij te obrazložitve povzemamo, da je potrebno:

- **nujno čim prej pričeti s pripravo ustreznih pravnih podlag oziroma predlogov novelacije zakonodaje,**
- **zagotoviti konstruktivno, tesno in kontinuirano sodelovanje deležnikov, vključno s sodelovanjem ključnih deležnikov v medresorski delovni skupini,**
- **problematiko konoplje ustrezno vključiti v druga poglavja iz strategije oziroma v izvajanje akcijskega načrta, npr. pospešiti domače raziskave in razvoj, izobraževanje zdravnikov itd.**

Z vso odgovornostjo se je treba zavedati, da gre za **kompleksno in občutljivo področje**, kar se odraža tudi ali predvsem v tem, da je **vedno več bolnikov** uporabnikov konoplje oziroma pripravkov iz konoplje. Le-ti so zaznamovani že zaradi bolezni same, življenje pa jim nehumano otežuje še nerazumevanje in neustrezna regulacija konoplje. Namesto, da bi bili bolniki deležni **ustrezne obravnave znotraj uradnega zdravstvenega sistema**, so praviloma prepuščeni sami sebi, velikim naporom in stroškom za urejanje zadev v tujini ali predvsem na črnemu trgu ter posledično stigmatizaciji in kriminalizaciji, kot tudi resnemu vprašanju o neoporečnosti oziroma varnosti pripravkov iz konoplje na tem trgu.

Pri zdravljenju s kanabinoidi oziroma konopljo (njenimi naravnimi pripravki) gre za **zahteven proces**, ki je neločljivo povezan tudi z ugotavljanjem prave kombinacije kanabinoidov oziroma učinkovin iz konoplje ter različnimi načini aplikacije. K ureditvi problematike je zato toliko bolj nujno potrebno pristopiti proaktivno s strani vseh pripravljavcev oziroma odločevalcev in ključnih deležnikov.

Prepričani smo, da bi Slovenija glede na zgodovinske in geografske danosti ter posedovanje interdisciplinarnega znanja, realizacijo sklepov Odbora za zdravstvo in oblikovanimi celovitimi in odgovornimi rešitvami lahko bila **med vodilnimi državami** na tem, vedno manj stigmatiziranem in, upošteva spoznanja o endokannabinoidnem sistemu, vedno bolj za človekovo dobro počutje in zdravje pomembnem področju, pri čemer ne gre zanemariti pozitivne učinke na gospodarstvo in javne finance. V pomoč so nam izkušnje iz tujine, vendar moramo zaupati in se zanesti predvsem nase ter tako slediti besedam zdravnika Ilye Reznika, ki je kot vabljeni predavatelj novembra 2016 na novinarski konferenci ob prvi uradni šoli za zdravnike v Sloveniji izpostavil, da upa, da **bomo zgradili svoj sistem na tem področju in ne bomo posnemali tujih težav**. V Sloveniji znamo in zmoremo konopljo pridelati in predelati tudi za zdravstvene namene, izvajati raziskave in poskrbeti za razvoj področja.

Predlagamo, da Ministrstvo za zdravje vso potrebno pozornost nameni **legitimnosti odločitev, transparentnosti njihove priprave in kakovosti odziva na prejete predloge in pripombe**, kot to izhaja iz Priročnika MJU: »Izkušnje kažejo, da je legitimnost sprejetih odločitev v očeh javnosti pogosto odvisna od transparentnosti njihove priprave in kakovosti pripravljalčevega odziva na prejete predloge in komentarje. Transparentnost najlažje zagotovimo z javno objavo prispelih pripomb. S pripravo in z objavo vsebinskega odziva nanje pa dokažemo, da je bil o njih opravljen ustrezen razmislek. S tem se izognemo temu, da bi javnost dobila občutek, da je bil proces le navidezen, kar neizogibno vodi k nezaupanju in težji implementaciji sprejetih odločitev. ... Pri pripravi odzivnega poročila je ob navedbi vseh sodelujočih in povzetku njihovih predlogov zelo pomembno, da navedemo konkretne razloge, zakaj je nek predlog bodisi bil bodisi ni bil upoštevan. Takšna obrazložitev po eni strani zagotavlja razmislek o predlogu, po drugi strani pa tudi dokazuje, da je bil resnično opravljen. Obenem lahko priprava obrazložitve predlagane rešitve osvetli v povsem novi luči in pomaga pri pripravi boljšega predpisa.«.

27. marec 2019

Inštitut ICANNA