

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Одређење проблема који закон треба да реши

Република Србија је 2014. године усвојила Стратегију о спречавању злоупотребе дрога за период 2014-2021. године и Акциони план за њено спровођење за период 2014-2017. године. Стратегија се бави индивидуалном и друштвеном штетом повезаном са употребом дрога као и криминалом повезаним са дрогама и њиховим последицама. Циљеви стратегије су структурирани у оквиру два главна стуба - смањење потражње за дрогама и смањење понуде дрога. Стратегија дефинише пет области деловања политике дрога: смањење потражње за дрогама; смањење понуде дрога; координација; међународна сарадња; и истраживања, мониторинг и евалуација.

Прво репрезентативно истраживање на националном нивоу међу општом популацијом (General Population Survey(GPS) у Србији је спроведено 2014. године на узорку од 5385 особа старости 18-64 године. Резултати истраживања указују да је употреба дрога у Србији још увек ниска у поређењу са већином земаља чланица Европске уније. Приближно 8% одрасле популације у Србији је користило неку илегалну психоактивну супстанцу икада током живота, при чему је употреба дрога заступљенија међу млађом одраслом популацијом старости 18-34 године (12.8%). Најчешће коришћена дрога је канабис, са 3.3% млађе одрасле популације која је користила канабис у току претходних 12 месеци и 1.8% током претходних месец дана. Употреба канабиса је чешћа међу мушкарцима: 7.7% мушкараца старости 18- 34-године је користило канабис у претходних годину дана, док је овај проценат у женској популацији исте старосне групе 1.5%. Употреба других супстанци као што су амфетамини, кокаин и 3,4 methylamphetamine (MDMA/екстази) је ређа међу општом популацијом у Србији. Истраживањем је обухваћена и употреба нових психоактивних супстанци (НПС) у општој одраслој популацији, и утврђено је да је приближно 0.1% млађе одрасле популације (18-34 године старости) навело употребу неке НПС током претходне године.

Подаци о хитним случајевима услед употребе дроге потичу од Клинике за ургентну и клиничку токсикологију Националног центра за контролу тровања Војно медицинске академије. Током 2014. године у одељењу је лечено укупно 312 клијената због предозирања. Осам од 10 клијената који су лечени било је старости 19-40 година и у истој пропорцији су били мушког пола. Више од половине лечених клијената је збринуто због предозирања хероином (54.5%) и већина је била старија од 30 година. Приближно 4 од 10 клијената је имало благо тровање. Укупно 50 клијената (16%) је примљено због употребе канабиса, и ови клијенти су били млађи од корисника опиоида, јер је половина била старости 20-24 година. Код предозирања стимулансима, клијенти су најчешће лечени услед предозирања амфетаминима (18 случајева), затим кокаином (13 случајева) и MDMA (11 случајева).

Смртни случајеви изазвани дрогама се могу директно повезати са употребом дрога (нпр. тровања или предозирања). Према подацима националног Завода за статистику, 2015. године је забележен 41 смртни случај изазван употребом дрога, што показује тренд смањења смртних случаја изазваних употребом дрога у Србији од 2009. године (2009. године, 119 смртних случајева; 2010. године, 75; 2011, 39; 2012, 50; 2013, 65; 2014, 52). У 2015. години, 18 смртних случајева је било повезано са опиоидима. Скоро половина смртних случајева је била у старосној групи 25-34 године. У просеку, година смрти је била 33.2 за мушкарце и 32.5 за жене. Већина преминулих су били мушког пола.

Србија се налази на балканској рути трговине дрогама, која се користи за кријумчарење свих илегалних психоактивних супстанци од истока ка западу или у обрнутом смеру. Канабис је најчешће заплешивана илегална дрога у земљи. Канабис се кријумчари кроз Србију, а део те дроге остаје за домаће тржиште. У претходним годинама пријављена је домаћа производња биљног канабиса у природним условима и такозваног сканка у вештачким условима. Централна балканска рута се користи за кријумчарење хероина; ипак, ова активност је у опадању и појављују се нове руте и облици кријумчарења хероина, као што су транспорт преко мора и преоријентисање организованих криминалних група на кријумчарење кокаина. Из ових разлога, хероин који улази у Србију је све чешће намењен снабдевању локалног тржишта.

Кокаин се обично кријумчари у малим количинама, углавном за потребе локалног тржишта, из западних европских земља, од стране курира који преносе дрогу у телу (body-packers) из земаља Јужне Америке, као и путем поштанских пошиљки.

Претходних година је у Србији примећен пораст преваленције синтетичких стимуланса и такође НПС и њихових компоненти. За неке од њих се верује да се производе у кухињским лабораторијама у земљи. Током 2013. године је откривена и размонтирана илегална лабораторија за производњу метаквалона. Употреба синтетичких дрога се углавном дешава у ноћним клубовима и на великим музичким фестивалима.

У 2015. години је кроз 6419 заплена дрога заплешено 1.3 тоне биљног канабиса, 11 кг канабис смоле, 97 кг хероина, 26 кг амфетамина и 6 кг (6 287 пилула) MDMA.

Подаци о чистоћи и ценама заплешених супстанци су оскудни. Доступне информације сугеришу да је хероин који је заплешен на граничним прелазима велике чистоће. Канабис биљка се на малопродајном нивоу обично купује у количинама од 0.5 кг до 1 кг, по цени од 1000 до 1500 евра по килограму. Сканк се обично продаје у малим пакетима од 0.2 до 0.3 г по цени од 8-10 евра, док цена за један килограм варира од 3000-4000 евра. Цена килограма хероина је од 19 000- 22 000 евра, док је малопродајна цена на уличном нивоу за грам од 20-25 евра. Синтетичке психоактивне супстанце су обично јефтиније; цена таблете MDMA је 3-5 евра у Београду и Новом Саду, али у мањим градовима цена може да порасте и до 10 евра. Цена килограма амфетамина је око 3000 евра. Цена кокаина варира од 40 000 до 50 000 за килограм, или од 80-100 евра за грам на малопродајном нивоу.

Из приказаних података који указују на тренутну ситуацију у области психоактивних супстанци, проистиче потреба за формирањем службе која би се на националном нивоу бавила праћењем ситуације у области психоактивних супстанци. Тренутно не постоји пропис који дефинише оснивање овакве службе, због чијег се непостојања уочени проблеми тешко решавају. Наиме, неопходно је сагледати потребу за прикупљањем података везаним за потражњу и понуду психоактивних супстанци и у складу са добијеном налазом предложити мере за ефикасну националну политику о психоактивним супстанцама. Предложеним изменама и допунама Закона о психоактивним контролисаним супстанцама предвиђено је оснивање Центра за мониторинг дрога и зависности од дрога, чији је циљ праћење стања у области психокативних супстанци у Републици Србији, и у складу са анализом стања на основу добијених података, предлагање ефикасних мера за смањење штетних последица изазваних злоупотребом психокативних супстанци.

Главни проблем је у непостојању националног система за прикупљање података у вези са понудом и потражњом дрога у Републици Србији. Подаци који су од великог значаја у потражњи дрога су везани за епидемиолошке индикаторе који су у вези са бројем лечених зависника, морталитетом, инфективним болестима (ХИВ, хепатитис Б и Ц), интравенском употребом дроге и предозирањем. Ови подаци могу да укажу на

трендове у понашању корисника психоактивних супстанци, а на основу трендова неопходно је планирати превентивне програме који су најефикаснији у мерама за спречавање злоупотребе психоактивних супстанци. Последице које се везују за проблем непостојања система за прикупљање података су у неадекватном сагледавању обима проблема, програма који се спроводе у области превенције и лечења зависника, морталитету и инфективним болестима повезаним са употребом психоактивних супстанци, броју интоксикација и предозирања. Као кључна последица неадекватног сагледавања обима проблема је немогућност да се предложи ефикасне мере које ће унапредити програме за превенцију и лечење зависника од психоактивних супстанци.

Подједнако је важно и сагледавање ситуације у области понуде дрога. Немогућност сагледавања проблема о трендовима заплене дроге, врсти и чистоћи дроге, кривичним делима повезаним са дрогом има за последицу немогућност праћења трендова на тржишту дроге, доступност дроге на улици и на основу тога ефикасне мере за смањење понуде дрога, посебно међу млађом поуплацијом која све чешће експериментише са новим психоактивним супстанцама.

Од изузетног значаја је усостављање Система за рано упозоравање о новим психоактивним супстанцама. На тржишту је све већи број ових супстанци, а могу се лако набавити и путем интернета. Ове супстанце се не налазе на Листи психоактивних контролисаних супстанци, због чега је њихову појаву тешко пратити. Обзиром да су нове психоактивне супстанце синтетичког порекла, лако се производе у илегалним лабораторијама и цена им је ниска, последице коришћења ових супстанци су у не малом броју фаталне.

Постоји велики значај да се узорци заплене дроге могу пренети преко граница државе у циљу међународних кривичних истрага. Обзиром на непостојање службе за пренос узорака заплене дроге, последица је ограничена могућност укључивања у међународне поступке у вези са запленом дроге.

Питање узорковања, начина чувања и складиштења психоактивних супстанци је од кључног значаја за ефикасно поступање са одузетим супстанцама. Уредбом о уништавању одузетих психоактивних супстанци регулисано је питање уништавања психоактивних контролисаних супстанци. Међутим, непостојање прописа који уређује складиштење психоактивних супстанци има за последицу угрожену безбедност у просторијама где се налазе одузете психоактивне контролисане супстанце, али и опасност по здравље службеника који долазе у контакт са неадекватно складиштеним психоактивним супстанцама.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Доношењем овог закона постићи ће се следећи циљеви:

Увођењем услова који би омогућили функционисање националног система за прикупљање података о психоактивним контролисаним супстанцама, постићи ће се сагледавање ситуације у области потражње (превенције и лечења зависника). Полазна вредност на којој се базира циљна вредност може се поставити на основу појединачних података којима располажу установе и институције које се баве програмима за смањење потражње. Обзиром да до сада није спроведена евалуација превентивних програма који су раније спроведени у појединачним установама, не можемо са сигурношћу утврдити полазну вредност. Можемо се позвати на ESPAD истраживања која су још 2011 . године спроведена на ученицима од 16 година и на основу којих је евидентирано да око 7% ученика користи марихуану, а у значајно мањем проценту остале психоактивне супстанце и поставити да циљна вредност након две године од увођења превентивног програма за младе буде смањена за 2% у односу на последње резултате. Полазна вредност за број смртних случајева повезаних са употребом

психоактивних супстанци је око 50 умрлих годишње. Циљна вредност би била испуњена ако би се након предузетих мера ова вредност смањила за 10% на годишњем нивоу. Полазна вредност за број лечених зависника не може се са сигурношћу утврдити јер тренутно не постоји систем за прикупљање података на националном нивоу. У вези са тим, не располажемо са информацијама о програмима који се спроводе у оквиру лечења. Циљна вредност би могла да буде увођење нових програма за лечење који подразумевају психосоцијалну терапију и рехабилитацију зависника.

Увођењем Система за рано упозоравање о новим психоактивним супстанцама, постиже се циљ који је у директној вези са стављањем нових психоактивних супстанци под законску контролу, као и процена ризика од употребе нових психоактивних супстанци. Коначни циљ је информисање свих субјеката (здравства, полиције, управе царина, школа, организација цивилног друштва) у Републици Србији о појави нових психоактивних супстанци и мерама за смањење штетних последица изазваних употребом нових супстанци.

Успостављањем националне контакт тачке за пренос узорака заплењене дроге, постиже се ефикасна координација у области кривичних истрага на међународном нивоу.

Обезбеђивањем законског оквира за узорковање и складиштење одузетих психоактивних супстанци, постиже се крајњи циљ који се односи како на безбедност у вези са чувањем заплењених супстанци, тако и на заштиту здравља и животне средине.

3. Друга могућност за решавање проблема

Имајући у виду чињеницу да је од доношења Закона о психоактивним контролисаним супстанцама („Службени гласник РС”, бр. 99/2010), протекло осам година, и да се појавила потреба за другачијим системским решењима у односу на основни закон, а које су проистекле из потребе за усклађивањем са ЕУ прописима, није постојала могућност да се проблеми који се решавају овим законом уреде на другачији начин од доношења закона о изменама и допунама закона обзиром да су ова питања уређена Законом па је њихова измена једино могућа изменама и допунама тог прописа чиме ће се обезбедити доношење правног оквира за доношење подзаконских прописа који ће ближе одредити начин функционисања нових институција које се уводе овим изменама и допунама.

Поред тога у процесу хармонизације са ЕУ прописима, као и у вези са активностима задатим у Акционм плану за Поглавље 24-Правда, слобода, безбедност, Република Србија је у обавези да испуни обавезе у вези са предложеним решењима у Нацрту закона. Тиме ће се обезбедити да се подаци прате у складу са европским протоклима, као и да буду упоредиви са земљама ЕУ.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Обзиром да постојећим прописима није предвиђено оснивање поменутих јединица, доношењем закона стећи ће се могућност да се на нов и ефикасан начин постигне координација са свим институцијама у чијој је надлежности спровођење програма за смањење потражње и понуде психоактивних супстанци. Информације о ситуацији у области дрога на националном нивоу, којима ће располагати Центар за мониторинг дрога имаће позитивне ефекте који ће се огледати у континуираном унапређењу мера, како у области превенције, лечења и рехабилитације, тако и у области процене ризика од појаве нових психоактивних супстанци и мера потребних

за ефикасно смањење понуде психоактивних супстанци. У циљу јасно дефинисане улоге свих релевантних институција донеће се посебни протоколи који ће дефинисати начин сарадње.

5. На кога ће и како ће утицати предложена решења

Решења предложена овим законом утицаће на све релевантне институције и установе које су надлежне за психоактивне контролисане супстанце. Имајући у виду да ефикасно смањење штетних последица злоупотребе дрога захтева координисан мултидисциплинарни приступ свих надлежних институција, потребно је обезбедити услове који ће омогућити што бољу сарадњу међу министарствима надлежним за: здравље, просвету, унутрашње послове, рад, одбрану, омладину и спорт, културу, правду, пољопривреду, државне управе и локалне самоуправе, финансија – Управа царина, и организацијама, институтима и заводима надлежним за послове јавног здравља и другим заинтересованим организацијама. Успостављањем добре сарадње међу поменути министарствима обезбедиће се добар квалитет података о понуди и потражњи психоактивних супстанци на националном нивоу и омогућити спровођење ефикасних мера за смањење штетних последица злоупотребе психоактивних супстанци.

Предложеним законским решењем на нов начин се уређује систем за праћење ситуације о психоактивним супстанцама. Наиме, предвиђа се координисан рад свих релевантних институција у прикупљању и анализи података о психоактивним супстанцама, као и предлагање мера за ефикасно спречавање штетних последица злоупотребе ових супстанци.

Центар за мониторинг дрога ће на основу анализе прикупљених података, на прави начин сагледати потребе које се односе на унапређење програма превенције, лечења и рехабилитације. Обезбедиће се услови за евалуацију ових програма, и на тај начин примењивати програм који показују ефикасан резултат у области превенције, лечења и рехабилитације зависника.

Систем за рано упозоравање обезбедиће ефикасан и брз механизам размене информација, како унутар Републике Србије, тако и на међународном нивоу. У вези са тим, обезбедиће се услови за ефикасно доношење мера за смањење штетних последица од употребе нових супстанци, посебно у школама, здравственим установама, установама за извршење затворских санкција, као и ефикаснију контролу њихове злоупотребе од стране полиције, судства и тужилаштва.

Служба за пренос заплених супстанци обезбедиће услове за ефикасно решавање питања истрага и ван територије Републике Србије.

Обезбеђивање услова за узорковање и складиштење одузетих психокативних супстанци утицаће на све субјекте који предлажу мере за спровођење ових активности, као и предлагање услова за реализацију ових задатака.

6. Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа

Предложена решења у изменама и допунама закона неће створити додатне трошкове грађанима, привреди и малим и средњим предузећима, односно трошкови који ће настати применом решења предвиђених овом законом већ постоје, само су промењени начини на који се спроводе ове активности.

За примену овог закона обезбеђена су средства у буџету Републике Србије за 2018. годину, на разделу 27-Министарство здравља, Програм 1801- Уређење и надзор у

области здравства, Програмска активност 0004 - Надзор у области лекова и медицинских средстава и контролисаних психоактивних супстанци и прекурсора, економска класификација 411 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), у износу од 21.669.000 динара, економска класификација 412 - Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 3.878.000 динара.

У току 2019. године потребно је запослити 2 извршиоца, у звању млађег саветника. Запошљавање 2 извршиоца у 2019. години планирано је новим Правилником о унутрашњим уређењу и систематизацији радних места у Министарству здравља (поступак израде у току). За 2 нова запослена, потребно је обезбедити додатна средства у буџету за 2019. годину, у оквиру Програма 1801- Уређење и надзор у области здравства, Програмска активност 0004 - Надзор у области лекова и медицинских средстава и контролисаних психоактивних супстанци и прекурсора, економска класификација 411 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), у износу од 1.250.000 динара, економска класификација 412 - Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 225.000 динара. Ова средства ће се обезбедити у оквиру лимита које одреди Министарство финансија за 2019. и наредне две године.

За едукацију државних службеника у вези са новим пословима који пристичу из закона, у циљу спровођења закона, користиће се опредељена средства према плану одрживог буџета Министарства, уз подршку расположивих ЕУ пројеката.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Овим изменама и допунама закона стварају се могућности за даље унапређење рада свих институција надлежних за психоактивне супстанце, као и других правних лица која се баве психоактивним супстанцама.

Позитивни ефекти ће се одразити на све субјекте који се баве питањима смањења потражње и понуде психоактивних супстанци. Пре свега, позитивни ефекти ће се одразити на унапређење програма за превенцију, лечење и рехабилитацију зависника, смањиће се штетни ефекти повећане злоупотребе нових психоактивних супстанци, а такође и мере у вези са активностима које се односе на узорковање и безбедно складиштење одузетих психоактивних супстанци.

Успостављањем Центра за мониторинг дрога обезбедиће се сагледавање ситуације у области понуде и потражње психоактивних супстанци. На основу анализе стања, донеће се мере и програми који ће унапредити програм превенције, лечења и рехабилитације, што ће директно утицати на смањење ризика од употребе психоактивних супстанци, ефикасније и јефтиније лечење зависника, пружање психосоцијалне подршке у смислу за укључивања у заједницу након завршеног лечења, што ће значајно смањити трошкове социјалне заштите, стопе криминалитета и побољшати квалитет живота зависника и њихових породица.

Систем за рано упозоравање обезбедиће ефикасну идентификацију и контролу нових супстанци, процену ризика и правовремено реаговање у случају њихове појаве, пре свега у циљу заштите здравља корисника и њихове безбедности.

Служба за пренос и анализу узорака заплених психоактивних супстанци ће као позитиван ефекат имати ефикаснију контролу злоупотребе и помоћи кривичним истрагама и ван територије Републике Србије.

Обезбеђивање услова за узорковање и складиштење одузетих психоактивних супстанци имаће позитиван ефекат на повећану безбедност која се односи на чување одузетих супстанци, као и на заштиту здравља и животне средине од последица штетног дејства психоактивних супстанци.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Овим изменама и допунама закона стварају се могућности за даље унапређење рада свих институција надлежних за психоактивне супстанце, као и других правних лица која се баве психоактивним супстанцама.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове

Министарство здравља је спровело јавну расправу у периоду од 26. децембра 2016. године до 20. јануара 2017. године, за представнике државних органа, јавних служби, представнике здравствених установа, стручну јавност и друге заинтересоване учеснике, а текст Нацрта био је постављен на сајту Министарства здравља, www.zdravlje.gov.rs.

У току трајања јавне расправе организоване су три презентације Нацрта закона, и то:

- Београд, 26. децембра 2016. године, у периоду од 10:00 до 14:00 часова, у просторијама Привредне коморе Србије, Београд, Ресавска 13-15 –сала 2 у приземљу;
- Нови Сад, 10. јануара 2017. године, у периоду од 10:00 до 14:00 часова, у великој сали Скупштине АП Војводине, службени улаз, Бановински пролаз, Нови Сад;
- Крагујевац, 18. јануара 2017. године, у периоду од 10:00 до 13:00 часова, у Скупштинској сали Града Крагујевца, Крагујевац, Трг Слободе 3.

У току јавне расправе свим учесницима је представљен Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о психоактивним контролисаним супстанцама, након чега је спроведена дискусија у вези предлога, примедби и сугестија које су дате на горе поменути Нацрт. Договорено је да се сви предлози, примедбе, сугестије доставе у писменој форми у закључком прописаном року.

Највећи број пристиглих примедби односи се на одредбе којима се уређује узгој индустријске конопље и примена канабиса у медицинске сврхе. Предлози који се односе на узгој конопље су прихваћени, имајући у виду да је важећим Законом о психоактивним контролисаним супстанцама већ одређен дозвољен проценат ТХЦ у биљци, због чега смо били сагласни да не треба новим законским решењем смањити проценат ТХЦ у индустријској конопљи, како привреда не би имала последице које би проистекле из смањене могућности за узгој сорти које се већ низ година узгајају у Републици Србији. Нису прихваћени предлози за легализацију уља канабиса у медицинске сврхе, обзиром да је став стручне јавности да не постоје клиничке студије

на људима које би потврдиле ове ставове, као и на чињеницу да постоје регистровани лекови на бази канабиса, због чега нема основа уводити легализацију уља канабиса за медицинску употребу.

10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона

Надлежни органи и организације у циљу спровођења закона, како би се обезбедила пуна примена истог треба, спроводиће следеће мере и активности:

Регулаторне: У циљу реализације свих обавеза које проистичу из закона, Влада Републике Србије ће донети пропис којим се ближе одређује начин чувања одузетих психоактивних контролисаних супстанци, њихово складиштење, узорковање и уништавање, у року од 12 месеци након доношења закона, обзиром да је потребно спровести процену капацитета за складиштење одузетих психоактивних супстанци. Поред тога Министарство здравља ће уз сагласност Министарства надлежног за унутрашње послове донети пропис којим се ближе уређују услови у погледу простора, опреме и кадра које морају да испуњавају овлашћене лабораторије. Министарство здравља ће у року од 12 месеци након усвајања закона донети све протоколе о сарадњи са осталим органима и организацијама, како би се обезбедило ефикасно прикупљање података у складу са ЕУ протоколима.

Институционално управљачке: Обзиром да ће се изменама и допунама Закона о психоактивним контролисаним супстанцама обезбедити правни оквир за оснивање Центра за мониторинг дрога и зависности од дрога и Система за рано упозоравање о новим психоактивним супстанцама у Министарству здравља ће се у Центру за мониторинг дрога и зависности од дрога примити два нова извршиоца у звању млађег саветника, обзиром да се тренутно на пословима Министарства здравља која се баве питањем анализе стања у области дрога налази један извршилац у звању саветника.

Активности које се односе на унапређење међуинституционалне сарадње и координације ће се одвијати путем организовања националних семинара, едукација и састанака на коме ће се размењивати искуства са другим институцијама и доносити заједнички акциони планови за одређене активности у области смањења потражње и понуде психоактивних супстанци.

У циљу спровођења ЕУ директиве која се односи на одређивање Националне контакт тачке за пренос и анализу заплењене дроге у Министарству унутрашњих послова, није неопходно мењати организациону структуру, нити мењати број запослених. Неопходно је одредити особу у оквиру постојећих организационих и кадровских капацитета која ће бити задужена за спровођење ове обавезе.

Нерегулаторне мере: Ради сталног унапређења капацитета за спровођење активности у области праћења ситуације у области психоактивних контролисаних супстанци, спроводиће се низ информационалних и образовних кампања и едукација службеника запослених у организацијама које су укључене у сарадњу у области психоактивних супстанци.