



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide*

Številka: 500-01/13-3/ EPA 1689-VI  
Ljubljana, 12. 2. 2014

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) in drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F), oblikovala naslednje

**M n e n j e**

**k Predlogu zakona o konoplji (ZKon) – druga obravnava**

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 14. seji 4. 2. 2014 obravnavala Predlog zakona o konoplji (ZKon), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložil Slovenski konopljin socialni klub v imenu več kot 10.000 volivk in volivcev.

**Komisija podpira napore predlagateljev za sistematično ureditev področja uporabe konoplje v različne namene, zlasti v smislu odpiranja širše strokovne razprave o možnih rešitvah. Hkrati je bila seznanjena z opozorili o nomotehnični neustreznosti in nesistemsosti predlaganih zakonskih določb. Komisija se zaradi navedenega do predloga zakona ni enoznačno opredelila.**

Predlagatelji v predlogu zakona kot ključne cilje navajajo usklajevanje slovenske zakonodaje v zvezi s konopljo s sodobnimi smernicami v okviru mednarodnih sporazumov, boj proti nezakoniti trgovini z drogami, drugačen pristop do ekologije in družbene resničnosti, reševanje akutnega problema z alkoholizmom, varovanje mladostnikov, zaprtje črnega trga ter rehabilitacijo odraslih uporabnikov za zdravilne namene. Med pozitivnimi posledicami predlaganih zakonskih rešitev navajajo prihranek zaradi ukinjanja nepotrebnega preganjanja konoplje, cenejše in enostavnejše lajšanje širokega spektra zdravstvenih težav, pritek sredstev neposredno v državno blagajno zaradi nadzorovanega izvoza medicinske konoplje (primer: o tem razpravljajo na Havajih) ter manjšo obremenjenost zdravnikov, policije in sodstva.

Predstavniki predlagatelja je navedel, da uporaba konoplje eksponentno narašča, zlasti v starejši populaciji, in da je v Republiki Sloveniji 150.000 rednih uporabnikov konoplje in vsaj 10.000 bolnikov, ki se zdravijo s konopljo oziroma različnimi pripravki, izdelanimi iz konoplje. Pri tem so konopljo in pripravke prisiljeni kupovati na črnem trgu.

Glede na negativno stališče Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) je predstavnik predlagateljev predstavil dve alternativni možnosti v nadaljevanju

obravnave predloga zakona. V primeru, da bo njihov predlog zakona zavržen kot neprimeren za nadaljnjo obravnavo, je predlagal, da skupaj z Vlado pripravijo predlog zakona, ki bi bil tako nomotehnično kot vsebinsko sprejemljiv. Kot drugo možnost pa je navedel uvedbo petletnega poskusnega obdobja, v katerem bi se lahko natančneje analiziralo učinke predlaganih rešitev. Glede na statistike naj bi bilo obdobje petih let dovolj dolgo, da se že jasno pokažejo pozitivni učinki legalizacije, zlasti glede uporabe konoplje pri mladih.

Izrazil je zaskrbljenost, če bi se Vlada odločila urejati področje uporabe konoplje zgolj delno, torej zgolj z ureditvijo uporabe konoplje v medicinske namene, ne pa tudi za ostale namene (rekreativne, industrijske). Slednje namreč po njegovem mnenju ne bi rešilo problema črnega trga in obvarovalo mlade pred zlorabo drog. Konoplja po mnenju predlagateljev namreč mladino trenutno pritegne predvsem zaradi prepovedanosti in ne zaradi dostopnosti, prav tako je črni trg prevelik, da bi se ga omejilo ali izničilo zgolj z urejanjem medicinske uporabe. Podal je tudi oceno, da je stroka v primerjavi s civilno družbo manj podučena o učinkih in vseh možnih pozitivnih načinih uporabe konoplje, saj se z uradnimi raziskavami na tem področju, zaradi prepovedi uporabe konoplje, nihče ne ukvarja.

Komisija je bila seznanjena tudi z mnenjem Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada), ki predloga zakona ne podpira, saj meni, da je obravnavana vsebina že zajeta v veljavnih predpisih in da je področje prepovedanih drog pri nas ustrezno in dokaj celovito urejeno. Vlada ugotavlja, da določbe veljavne zakonodaje na obravnavanem področju ne posegajo v ustavne oziroma človekove pravice na nedovoljen način in da je področje prepovedanih drog v Republiki Sloveniji urejeno v skladu s konvencijami OZN na področju drog, z drugimi mednarodnimi pravnimi akti in usmeritvami EU, ki so zavezujoči za vse države. Prav tako Vlada opozarja, da se s predlogom zakona uporaba konoplje v medicinske in industrijske namene ne ureja na celovit in uravnotežen način, temveč se s predlaganimi rešitvami povečujejo različna zdravstvena tveganja.

Predstavnica Ministrstva za zdravje je potrdila, da mednarodna strokovna in politična javnost išče nove pristope in rešitve glede urejanja področja uporabe drog, tudi kar se tiče konoplje, zavrnila pa je navedbe predlagatelja, da države masovno sprejemajo zakone o deregulaciji področja uporabe konoplje. Res je nekaj držav bistveno spremenilo svojo politiko do konoplje, a popolna deregulacija v smislu nereguliranega gojenja in prodaje ni uvedena še nikjer. Prav tako konoplje ali THC ni legalizirala še nobena država članica EU, saj bi s tem kršila konvencije OZN, ki konopljo in THC uvrščajo med prepovedane droge. Hkrati je poudarila, da ko govorimo o globalnih premikih na področju drog, ne smemo zanemariti pomembnih vzrokov in ozadij vseh razprav (neuspešen pristop t. i. »vojne proti drogam« v smislu zaježitve kriminala in porabe drog, na trgu se pojavljajo vedno nove sintetične droge, ki niso regulirane, itd.). Napovedala je tudi posebno zasedanje generalne skupščine OZN na temo sprememb mednarodnih konvencij na področju drog (odločitev o popolni spremembi politike do drog ali zgolj popravki obstoječe), ki naj bi se izvedlo 2016.

V zvezi s problematiko medicinske rabe konoplje Vlada opozarja na to, da se v predlogu zakona slednja rešuje zgolj parcialno in v nasprotju z veljavno zakonodajo na področju zdravil. Predstavnica ministrstva za zdravje je dodatno pojasnila, da bi bilo zagotovitev dostopnosti zdravil, izdelanih iz kanabisa, torej medicinsko uporabo konoplje, v Sloveniji mogoče doseči v kratkem času, in sicer brez zakonskih

posegov. Novo ureditev je možno doseči že s spremembo obstoječe Uredbe o razvrstitvi prepovedanih drog (premestitev iz prve skupine prepovedanih drog v drugo skupino), ob upoštevanju določb Zakona o zdravilih, ki določa pogoje za registracijo in promet z zdravili. S tem naj bi bila omogočena raba zdravil iz konoplje pod zdravniškim nadzorom, skladno z veljavnimi predpisi na področju zdravil in na podlagi strokovno usklajenih smernic za njihovo predpisovanje. V interesu Vlade je, da se medicinska uporaba konoplje čim prej uredi, zato je slednja v svojem mnenju k predlogu zakona pripravo spremembe omenjene uredbe napovedala do 1. 6. 2014.

Vlada v svojem mnenju navaja, da se v Republiki Sloveniji do zdaj še ni pojavil interes za proizvodnjo in registracijo zdravila, v katerih bi bile ključne sestavine naravni ali sintetični kanabinoidi. Predstavnica Ministrstva za zdravje je v zvezi s tem izpostavila perečo situacijo z vidika zaščite pacientov, saj zdaj pacienti do zdravil, izdelanih iz konoplje ali na bazi kanabinoidov, prihajajo na ilegalne načine, pri čemer je lahko ogroženo njihovo zdravje, prav tako pa so ta zdravila na črnem trgu zelo draga. Še posebej je problematično, da učinki omenjenih substanc niso znanstveno dokazani, kljub temu pa jim ponudniki pripisujejo številne zdravilne učinke za različne kronične bolezni (diabetes, rak itd. ). Pri tem je posebej poudarila, da določeni učinki zdravil na bazi konoplje oziroma kanabinoidov vendarle so znanstveno dokazani in zapisani v stališčih medicinske stroke, ki jih je slednja pripravila na pobudo Ministrstva za zdravje. Iz njih izhaja, da bi bila za odpravljanje določenih simptomov posameznih bolezni medicinska uporaba konoplje lahko dobrodošla, hkrati pa poudarja, da večinoma obstajajo tudi druga zdravila, s katerimi se lahko uspešno nadomešča te učinke. Sicer pa nekateri zdravniki pacientom že zdaj pišejo t. i. bele recepte, s katerimi si lahko bolniki zdravila iz konoplje nabavijo v tujini (npr. v Avstriji), kar pomeni, da so za slovenske paciente tudi ta zdravila lahko na voljo. Ministrstvo za zdravje zato z vidika vsebine predloga zakona svari predvsem pred napačno predstavo pacientov, da jim je zdaj odvzeta možnost dostopa do določenih zdravil, ki bi dokazano lahko ozdravila njihovo bolezen.

Kar se tiče uporabe industrijske konoplje, se je predstavnica Ministrstva za zdravje dotaknila vprašanja njene uporabe v prehranske namene in polemike, ki se je o tem odvijala pred dvema letoma. Ključni problem za Ministrstvo za zdravje je predstavljala nedosledna ureditev dovoljene uporabe industrijske konoplje v Zakonu o proizvodnji in prometu s prepovedanimi drogami (ZPPD) ter na drugi strani v Pravilniku o pogojih za pridobitev dovoljenja za gojenje konoplje in maka. Medtem ko zakon v 9. členu zgolj splošno določa, da se konoplja (*Cannabis Sativa* L.) lahko goji za prehrabene in industrijske namene na podlagi dovoljenja ministrstva, pristojnega za kmetijstvo, pa pravilnik v 2. členu dovoljuje gojenje konoplje zgolj za prehrano živali, ne pa tudi za prehrano ljudi. Ministrstvo za zdravje se je zato zavzemalo za spremembo zakona na način, da bi se dovolila prodaja določenih izdelkov iz konoplje (olja, moka itd.), hkrati pa so nasprotovali vsesplošnemu oglaševanju izdelkov iz konoplje z namenom zaščite potrošnikov, zlasti mladih (možnost zavajajočega oglaševanja izdelkov iz konoplje kot izdelkov iz industrijske konoplje z omejeno vsebnostjo THC in z dovoljenjem za prodajo v prehranske namene).

Komisija je bila seznanjena, da bo o obravnavanem predlogu zakona ter Predlogu zakona o samozdravljenju (isti predlagatelj) v okviru Odbora za zdravstvo 13. 2. 2014 potekala javna predstavitev mnenj. Pri tem ugotavlja, da je pozitivno, da se je z vložitvijo predloga zakona razprava o možnostih in zakonskem urejanju uporabe konoplje za različne namene prenesla tudi v parlament in da se o konoplji za

spremembo ne govori zgolj z vidika sankcij ali prepovedi, ampak tudi v povezavi z ureditvijo ostalih možnih načinov njene uporabe.

Komisija ocenjuje, da bomo prav prek širše strokovne razprave v Sloveniji lahko našli odgovore o morebitni nujnosti spremembe splošnega odnosa do konoplje kot prepovedane droge in s tem naredili pomemben korak naprej k razširitvi njene uporabe na področjih, kjer bi se slednje izkazalo kot utemeljeno in podprto z znanstveno argumentacijo; torej ne z neutemeljeno vsesplošno deregulacijo področja, ampak z ustrezno regulacijo oziroma kontrolirano proizvodnjo, predelavo, prodajo in uporabo različnih vrst konoplje, z namenom doseganja čim bolj pozitivnih učinkov tako za psiho-fizično počutje in zdravje posameznika kot za industrijo oziroma kmetijski sektor. Že sam razmislek o čim boljši izrabi možnosti gojenja, predelave, uporabe in morebitnega izvoza konoplje lahko pomeni pomembno konkurenčno prednost pred ostalimi državami, če se bo Slovenija določenih korakov lotila pravočasno.

Komisija kot pozitiven element predloga zakona prepoznava možnost za omejitve ali celo redukcijo črnega trga s konopljo ter različne druge nakazane pozitivne učinke morebitne dovoljene širše uporabe konoplje za medicinske, rekreativne in industrijske namene. Hkrati pa kot nujen izpostavlja razmislek o vplivu morebiti sprejetih ukrepov na otroke in mladostnike, v smislu njihove največje možne zaščite pred morebitnimi negativnimi učinki uporabe konoplje. Državni svet je namreč na perečo problematiko zlorabe drog v Sloveniji opozoril že večkrat. Tako je na primer v sodelovanju z Uradom za droge Vlade Republike Slovenije 2005 organiziral civilno tribuno na temo Problematika drog v Sloveniji in na njeni podlagi izdal obsežen zbornik, v katerem so na str. 87 podrobneje opisani ocenjeni učinki uporabe konoplje na splošno in pri mladih. Na omenjeni civilni tribuni je več kot 70 referentov in razpravljavcev iskalo odgovore na vprašanje, kako uskladiti delovanje in povezati odgovorne institucije, civilne iniciative ter obstoječe programe pomoči, ki so se do takrat oblikovali tako znotraj javnega, še v večjem obsegu pa v okviru nevladnega sektorja. 2013 pa je bil v Državnem svetu tudi posvet z naslovom Interdisciplinarni pristop pri oblikovanju dobrih praks na področju zlorabe drog.

V zvezi s problematiko medicinske uporabe konoplje se komisija zaveda, da je treba laične trditve glede učinkov konoplje za zdravljenje posameznih (kroničnih) bolezni tudi znanstveno potrditi, saj se bo le tako lahko zagotovila varna uporaba zdravil oziroma pripravkov iz konoplje. Do zdaj namreč še ni bilo znanstveno dokazano, da bi kanabinoidi lahko predstavljali alternativo zdravilom za zdravljenje npr. raka, so pa bili ugotovljeni pozitivni učinki glede blaženja stranskih učinkov različnih kroničnih bolezni (spodbujanje apetita, lajšanje bolečin v terminalnih fazah itd.). Zlasti zaradi zaščite pacientov in pozitivnih izkušenj iz prakse komisija meni, da bi se medicinska stroka morala čim prej jasno opredeliti glede medicinske uporabe konoplje in da bi se morale na tem področju izvesti podrobnejše raziskave, kljub zavedanju o omejenih raziskovalnih možnostih v Sloveniji v primerjavi z drugimi, predvsem večjimi državami, ki imajo za to na voljo več finančnih sredstev in boljše raziskovalne pogoje.

V povezavi z izkušnjami iz zgodovine (na primer: prohibicija prodaje alkohola je imela za posledico razmah kriminala in ne zmanjšanje porabe alkohola) komisija meni, da bi predlagane ideje za spremembe, ki so bile podane s strani civilne družbe, vendarle terjale bolj poglobljeno strokovno in znanstveno utemeljeno analizo. Komisija meni, da bi bilo treba z raziskavami strokovno in neodvisno od različnih interesov oceniti tako pozitivne kot negativne učinke morebitnega liberalnejšega pristopa do uporabe

konoplje na vseh v predlogu zakona izpostavljenih področjih. Nujnost strokovnih in neodvisnih analiz komisija poudarja zato, ker je določenim družbenim segmentom najbrž v interesu, da se morebitnega širjenja uporabe konoplje ne razišče bolj podrobno. Raznolike možnosti uporabe industrijske konoplje lahko namreč predstavljajo konkurenco posameznim industrijskim panogam, ohranitev definicije konoplje kot prepovedane droge pa še naprej daje možnost velikih zaslužkov prekupčevalcev s konopljo in ostalimi drogami na črnem trgu pa tudi farmacevtskih družb, ki skušajo zaščititi svoje proizvodne in prodajne programe.

**Komisija na podlagi opravljene razprave poziva Ministrstvo za zdravje in ostale pristojne državne institucije, da v sodelovanju s strokovno javnostjo in civilno družbo preučijo možnosti ustrežnejše zakonske ali podzakonske znanstveno argumentirane ureditve uporabe konoplje tako v medicinske (predlagana sprememba Uredbe o razvrstitvi prepovedanih drog) kot ostale namene.**

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije mag. Peter Požun.

Sekretarka komisije  
Nuša Zupanec, l. r.

Predsednik komisije  
mag. Peter Požun, l. r.

V vednost:

- Ministrstvo za zdravje
- Ministrstvo za kmetijstvo
- Nacionalni inštitut za varovanje zdravja
- Javna agencija za zdravila in medicinske pripomočke